

Araştırma Makalesi / Research Article

**BELEDİYELEDE VE BAğLI İDARELERDE HARCAMALARA
KATILMA PAYLARININ HESAPLANMASINA DAİR BİR
DEğERLENDİRME**

Orhan Veli ALICI*

ÖZ

Harcamalara katılma payları, belediye ve bağlı idarelerin öz gelirleri arasında yer almaktadır. Söz konusu paylar, anılan idarelerce yapılan yol, su tesisi ve kanalizasyon yatırımları neticesinde oluşan maliyetin hizmetten yararlananlara yansıtılması esasına dayanmaktadır. Bu hususta 1981 yılında yürürlüğe giren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu katılım payları ile ilgili usul ve esasları düzenlemiştir. Mezkûr kanuna istinaden de aynı yıl uygulama yönetmeliği yürürlüğe konulmuştur. Ancak 2464 sayılı Kanunda 1985 yılında esaslı değişiklikler yapılırsa da bu değişiklikler uygulama yönetmeliğine yansıtılmamıştır. Buna bağlı olarak da normlar arası çelişkiler ile beraber anılan mevzuatın gereksinimlere cevap verememesi nedeniyle payların hesaplanmasında ve tahsilinde önemli belirsizlikler ve hatalar ortaya çıkmıştır. Bu makalede su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payının hesaplanmasına dair belirsizlikler ile yanlış uygulamalara değinilerek, bu hususları giderecek mahiyette güncel önerilerde bulunulması amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Belediye ve Bağlı İdareler, Belediye Gelirleri Kanunu, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı.

* Doç. Dr., Tarsus Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, orhanvelialici@tarsus.edu.tr ORCID: 0000-0002-8670-3879



AN EVALUATION ON THE CALCULATION OF SHARES IN MUNICIPALITIES AND AFFILIATED ADMINISTRATIONS

ABSTRACT

Share of expenditures are among the own revenues of municipalities and affiliated administrations. These shares are based on the principle of reflecting the expense incurred as a result of investments in roads, water facilities and sewerage made by the local administrations to the final beneficiaries. On this topic, the Municipal Revenues Law with No. 2464 that was implemented in 1981, regulates the procedures and principles regarding the obligation to participate in expenditures. In accordance with this law, the implementing regulation was put into force in the same year. However, although substantial amendments were made to Law No. 2464 in 1985, these amendments were not reflected in the implementing regulation. In relation to this, significant uncertainties and errors have occurred in the calculation and collection of shares due to the the aforementioned regulation's, which is referred with the contradictions among norms, failing to meet the requirements. In this article, the uncertainties and misapplications regarding the calculation of the obligation to participate in expenditures are discussed and it is aimed to make current suggestions to correct these issues.

Keywords: *Municipalities and Affiliated Administrations, Law on Municipal Revenues, Share of Water Facilities Expenditures, Share of Sewerage Expenditure.*

GİRİŞ

Harcamalara katılma payı, mahalli müşterek nitelikli bazı hizmetlerin önemli kaynaklar gerektirmesi sebebiyle söz konusu maliyetlerin hizmetlerden istifade edenler arasında paylaştırılması esasına dayanmaktadır. Türkiye’de de hızlı kentleşme neticesinde önem arz eden ve mahalli müşterek nitelikli birer vazife olan içme suyu ile kanalizasyon hizmetlerinin hızla nüfusun tamamına hitap edecek şekilde yaygınlaştırılması gerekmiştir. Ancak bu mali güce sahip olmayan belediyelerin kent genelinde dengeli ve hızlı hizmet sunmasının mevcut olanaklar dâhilinde mümkün olmaması nedeniyle çeşitli yatırımların tamamlanması sonrasında anılan hizmetlerden istifade edenlerin de bu maliyetlere ortak edilmesi zorunluluğu hâsıl olmuştur. Buna bağlı olarak da harcamalara katılma paylarının tahakkuk ve tahsil esasları 1948 yılında yürürlüğe giren 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile hüküm altına alınmıştır. Söz konusu uygulama, 1981 yılında yürürlüğe giren ve 5237 sayılı Kanunu mülga kılan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile devam ettirilmiş, buna istinaden de bir uygulama yönetmeliği çıkarılmıştır. Akabinde ise 2464 sayılı Kanunda 1985 yılında esaslı değişiklikler yapılırsa da bu değişikliklerin uygulama yönetmeliğine yansıtılmadığı görülmüştür.

Hâlihazırda uygulama yönetmeliği 2464 sayılı Kanunun 1981 yılında yürürlüğe girdiği hali ile örtüşecek mahiyette yürürlükte bulunmaya devam etmektedir. Bu durum, su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının tahakkuku ile tahsilinde idareler özelinde önemli yanılsamalara ve yanlış uygulamalara yol açmaktadır. Kimi idarelerin payların hesaplanması noktasında uygulama yönetmeliğine, kimi idarelerin ise 1985 yılındaki değişikliklerden hareketle Kanunun son haline istinaden harcamalara katılma payını tahsil ettikleri, öte yandan kimi idarelerin de her iki mevzuat dışında harcamalara katılma payları özelinde farklı hesaplama yöntemleri ile paya dair oranları kendi tarifeler yönetmeliklerine ekleyerek başka bir yola tevessül ettikleri tespit edilmiştir.

Diğer taraftan su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının tahsili noktasındaki belirsizlikler, Sayıştay Başkanlığınca yapılan denetimlerde de bulgu şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Özellikle su ve kanalizasyon hizmetleri anlamında idarelerce yapılan yatırım miktarı ile tahsil edilen harcamalara katılma paylarının mukayesesi neticesinde arada önemli bir farkın olduğu ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla anılan payların tahsili noktasında var olan belirsizlikler



ile mevzuata aykırı uygulamaların toplam gelir içerisinde harcamalara katılım paylarının oranını cüzi bir miktara çektiği, ayrıca bu tespit dışında idarelerin de genel olarak payların tahsili konusunda yeterince istekli olmadıkları anlaşılmaktadır.

Bu makalede su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının tahakkuk ve tahsili süreçlerine dair mevzuat kapsamındaki belirsizlikler ile uygulamada rastlanılan sorunlara ve Sayıştay Başkanlığına yapılan denetimlere konu edilen bulgulara yer verilecek, ayrıca büyükşehir belediyelerinde su ve kanalizasyon hizmetini gören idarelerin tarifeler yönetmelikleri kapsamında harcamalara katılma paylarını ne şekilde düzenledikleri de tespit edilerek bu hususta idareler arası farklılıklara değinilecektir. Ayrıca, mevzuattan kaynaklanan belirsizliklerin giderilmesinin yanı sıra harcamalara katılım paylarının hizmetlerden yararlananlar arasında daha adilce dağıtılmasını temin edici mahiyette önerilerde de bulunulacaktır.

1. 5237 SAYILI BELEDİYE GELİRLERİ KANUNUNDA HARCAMALARA KATILMA PAYI

9/7/1948 tarih ve 6953 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 13'üncü maddesinde harcamalara katılım payları *“yol, lağım ve su tesislerinin masraflarına iştirak payı”* şeklinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye göre; kanalizasyon harcamalarına katılım payının, yeniden yapılan veya sıhhi ve fenni şartlara uygun olarak ıslah edilen tesislerden alınabileceği, anılan hattın yerin iki buçuk metre derinliğine kadar gömüleceği ve boru çapının da en çok otuz santimetre olacağı, toplam giderin üçte birinin yol kenarında bulunan yapı ve arsa sahiplerinden alınacağı, diğer üçte ikilik kısımdan ise belediyenin sorumlu olacağı hususlarının hükme bağlandığı anlaşılmıştır.

Yine aynı maddede su tesislerine katılım payı da düzenlenmiş olup, yeni yapılan içme suyu tesisleri ile genişletilen ve iyileştirilen tesislerin masraflarının üçte birinin hizmetten yararlanan yapı ve arsa sahiplerinden alınacağı, yine aynı şekilde kalan kısımdan belediyelerin sorumlu olacağı belirtilmiştir.

Gerek kanalizasyon gerekse de su tesislerine katılım payının yapı ve arsaların kıymeti ve yol üzerindeki uzunlukları hesaba katılarak alınacağı, iştirak

payının yapılarda kıymetin %3'ünü, arsalarda ise değerin %6'sını geçemeyeceği, bu bedelin beş yılda ve beş eşit taksitle ödeneceği de düzenlenmiştir.

Görüleceği üzere kanalizasyon ve içme suyu tesislerine katılım paylarında sade bir hesaplama yöntemine gidildiği, payın belirlenmesinde yapının veya arsanın hizmetten faydalandığı yola olan cephesinin uzunluğunun esas alındığı ve toplam harcamanın sadece üçte birlik kısmı üzerinden belirlenen toplam giderin, paya konu edilen yapının değerinin %3'ünü, arsanın değerinin ise %6'sını geçmeyecek şekilde payların hesaplanarak tahakkuk ve tahsil edilmesini düzenlendiği anlaşılmıştır.

2. 2464 SAYILI BELEDİYE GELİRLERİ KANUNUNDA HARCAMALARA KATILMA PAYI

1948 yılında yürürlüğe giren Belediye Gelirleri Kanunu, belediyelere ait öz gelirlerin türlerini ve mahiyetlerini önemli düzeyde değiştiren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 1981'de yürürlüğe girmesi ile mülga edilmiştir. Söz konusu Kanunda da harcamalara katılma payları yol, su tesisleri ve kanalizasyon olmak üzere üç şekilde düzenlenmiştir. Bu Kanuna göre, su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarına katılma payının hesaplanması ve mahiyeti 5237 sayılı Kanun ile büyük ölçüde örtüşürken 1985 yılında yapılan değişlikle su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının mahiyeti ve nispeti ile tahsilinde önemli değişikliklere gidilmiştir. Hâlihazırda yürürlükte olan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 87'nci ve 88'nci maddelerinde düzenlenen su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının mahiyetine, tahakkuk ve tahsiline aşığıda yer verilmiştir.

2.1 Su Tesisleri ile Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payları

Hâlihazırda yukarıda zikredilen mevzuat uyarınca belediye ve bağlı idareler tarafından, yeni içme suyu hatları veya mevcut içme suyu tesislerinin genişletilmesi ve iyileştirilmesi halinde söz konusu hizmetten yararlananlardan "su tesisleri harcamalarına katılım payı" alınmaktadır. Yine 2464 sayılı Kanun uyarınca belediye ve bağlı idareler tarafından yeni kanalizasyon hatlarının yapılması veya var olan kanalizasyon hatlarının sıhhi ve fenni şartlara göre iyileştirilmesi halinde söz konusu hizmetten yararlananlardan kanalizasyon harcamalarına katılma payı

almaktadır (Alıcı, 2017a:111).

Bahsi geçen payların hesabında eski uygulamadan farklı olarak arsa veya yapının yola olan cephe uzunluğu ile toplam harcamanın üçte birinin hizmetten yararlananlara yüklenmesi gibi harcamalara katılım payının hesaplanmasında esas alınan uygulamalara son verildiği anlaşılmaktadır. Aşağıda söz konusu payların tahakkuku ve tahsiline dair bilgilere yer verilmiştir.

2.2. Payların Tahakkuku ve Tahsili

4/12/1985 tarihli ve 3239 sayılı Kanununun 121, 122 ve 123'üncü maddeleri ile değiştirilmiş olan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre, su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarına katılım paylarının maliyeti, bir program veya talep üzerine yapılan işlerin tamamı olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede yapılan işlerin bedelinin ise “ (...) *Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile İller Bankası tarafından tespit edilen ve yayınlanan rayiç ve birim fiyatlara göre hesaplanan tutarları aşamaz*” hükmüne istinaden bir sınırlamaya tabi tutulduğu (Nas, 2011:142), böylece belediyelerce farklı ve keyfi hesaplamalara gidilmesinin önüne geçildiği, dolayısıyla da eşgüdümün tesis edilmesinin amaçlandığı görülmüştür. Diğer taraftan anılan toplam bedelin ilgili gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlanarak dağıtılması neticesinde söz konusu katılım payının tahakkuk ettirileceği, bu pay bedelinin ise bina ve arsalarda vergi değerinin %2'sini geçemeyeceği, payların 2 yılda 4 eşit taksitle ödeneceği, peşin ödemelerde ise %25 indirim yapılacağı ve bu durumda ödemelerin bir ay içerisinde tamamlanacağı, büyükşehirlerde ilgili idarelerin görüşü alınmak üzere söz konusu payları 1/2'ye, peşin ödemelerde 1/3'e dek indirmeye Cumhurbaşkanı'nın yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır. Yine bu kapsamda belediyelerin talebi olması halinde 2 yılda ödenmesi gereken payların süresinin 5 yıla dek uzatmaya ve taksit sürelerini tespit etmeye de Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır.

Usul açısından ise anılan payların belirlenmesi akabinde “*mahalle, cadde ve sokak itibarıyla düzenlenecek tahakkuk cetvellerinin bir ay süre ile belediye ilan yerlerine asılması suretiyle*” ilgililere ilan edilmesi ve akabinde adreslerine tebliğ edilmesi hususunun da düzenlendiği görülmüştür. Ancak 1981 yılı iletişim ve ilan metodunun bu çerçevede hala yürürlükte olduğu görülmektedir. Diğer taraftan anılan payın ödenmemesi halinde ilgili idarelerce harcamalara katılma

payına tabi gayrimenkullerin listesinin ilgili tapu dairelerine bildirileceği, anılan pay ödenmedikçe intikal işleminin yapılamayacağı da hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer verilen açıklamalardan hareketle; 5237 sayılı Kanuna göre toplam giderin üçte birlik kısmının hizmetten yararlananlardan tahsil edilmesi uygulamasına son verildiği, yapılan bütün giderin vesayet makamlarınca belirlenen birim fiyatları aşmayacak şekilde hizmetten yararlanana yansıtıldığı, pay miktarının arsanın kıymetinin %6'sını, binalarda da %3'ünü geçemeyeceği yönündeki sınırlamada değişikliğe gidildiği, anılan oranın arsa ve binalarda %2 şeklinde düzenlendiği, su ve kanalizasyon harcamalarının hesaplanmasında bina veya arsanın söz konusu hizmetin sunulduğu cepheye olan uzunluğunun hesaba alınması uygulaması yerine toplam maliyetin hizmetin sunulduğu yerin toplam değerine bölünmesi şeklinde bir hesaplama metodunun kabul edildiği, beş yılda beş eşit taksitte tahsil edilmesi gereken payın iki yılda dört eşit taksitle veya peşin ödenmesi halinde %25 indirimle bir ay içerisinde ödenmesi uygulamasına geçildiği görülmektedir.¹

Bu çerçevede belirli sınırlamalarla beraber belediyeler ve bağlı idarelerin harcamalara katılma payı olarak alacakları miktarı belirleme konusunda yetkili oldukları (Arıkboğa, 2016:293) düşünülse de esasında paya konu edilen yatırımın giderinin, *"Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile İller Bankası tarafından tespit edilen ve yayınlanan rayiç ve birim fiyatlara göre hesaplanan tutarları aşmayacak"* şekilde tespit edileceği ve bu maliyetin "tamamının" hizmetten istifade edenlere yansıtılacağı, ayrıca bu bedelin her hâlükârda *"yapının veya arsanın vergi değerinin yüzde 2'sini geçemeyeceği"* yönünde bağlayıcı ve kat'i bir düzenlemenin de mevcut olduğu görülmektedir. Yukarıda yer verilen açıklamalar ve mevzuat hükümleri nazara alındığında harcamalara katılma paylarının hesaplanmasında yapılan bütün giderin hizmetten yararlanana yansıtılacağı, ancak bu giderin belirli birim fiyatları aşamayacağı, ayrıca paya konu edilen taşınmazın vergi değerinin de yüzde 2'sini geçemeyeceği, dolayısıyla payın nerelerden alınacağı, hangi oranda ve sınırı geçmeyecek düzeyde tahakkuk ettirileceği, hesaplamlarda emsal alınacak olan birim fiyatların neler olacağı, hangi zaman zarfında tahsil edileceği hususlarında idarelere takdir yetkisi sunmayacak şekilde bağlayıcı

¹ 2464 sayılı Kanununun 89 uncu maddesinin (a) bendinin son paragrafında yer alan *"Katılma paylarına karşı dava açılabilmesi için, katılma paylarının yarısının önceden belediyelere ödenmesi gerekir"* ibaresi Anayasa Mahkemesinin 28/3/2002 tarih ve E. 2001/5, K. 2002/42 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

bir düzenlemeye gidildiği açıktır.² Ancak bu sarıh düzenlemeye rağmen anılan payların tahakkuku ve tahsilinde gerekli hassasiyetin gösterilmediğine aşağıdaki başlıkta yer verilecektir.

2.3. Su Tesisleri ile Kanalizasyon Harcamalarına Katılım Paylarının Bütçe Geliri İçerisindeki Yeri

Belediyeler ve bağlı idarelerin bütçelerinde öz gelirler arasında yer alan “harcamalara katılım payları”, önem arz eden çeşitli hizmetler için yapılan giderlerin bir kısmının hizmetten yararlananlardan alınması esasına dayanmaktadır. Böylece belediyelerin ve bağlı idarelerin daha hızlı ve rasyonel hizmet sunacağı ön görülmektedir. Her ne kadar kanun koyucu tarafından söz konusu giderlerin hizmetten yararlananlar arasında adilce paylaşılması yönünde bir amaç güdülmüş olsa da anılan gayenin tam olarak gerçekleşmediği görülmektedir. Başka bir deyişle belediye ve bağlı idarelerce yapılan yatırımların harcamalara katılma payı suretiyle finanse edilmesi amacının elde edilen istatistikî veriler çerçevesinde mümkün olmadığı, tahsil edilen payların anılan idarelerin öz gelirleri arasında önemli bir yer tutmadığı da anlaşılmaktadır. Yapılan bir araştırmada belediye ve bağlı idarelerin tahsil ettiği harcamalara katılma paylarının bütçe gelirleri içerisindeki oranının 2006-2014 yılları arasında %1 ile %1,5 arasında değiştiği, yine bu idareler özelinde katılım paylarının öz gelirler içerisindeki oranının ise %2,3 ile %3,2 arasında gerçekleştiği tespit edilmiştir (İpek ve Engin, 2016:475-476). Anılan araştırma kapsamında su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarının yanı sıra yol harcamalarına katılma payı da hesaplamada yer almakta olup, sadece

² Bu açık ve idareye takdir yetkisi tanımayan 89’uncu madde yürürlükte iken Kamu Denetçiliği Kurumunun vermiş olduğu ve mevzuatla, hatta temel hukuk bilgisi ile çelişen bir karar da dikkat çekmektedir. Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü’nün bir aboneye tahakkuk ettirdiği harcamalara katılma payının Belediye Gelirleri Kanunu ve uygulama yönetmeliğine aykırı olarak hesaplandığı iddiası ile ilgili kararında Kamu Denetçiliği Kurumu aynen; “2464 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme ile harcamalara katılma payı oranının %1 seviyesinden yüzde %2 seviyesine çıkarıldığı, böylece tavan oran belirlenmesi yoluna gidilmek suretiyle ilgili idarelere yasal düzenlemedeki üst sınırı aşmamak koşuluyla daha alt sınırdan harcamalara katılma payı alınmasına olanak sağlayacak düzenlemeleri yapma imkânı sağlandığı, ilgili idarede ise yönetmelikteki %1 katılma payı alınacağına ilişkin düzenlemede herhangi bir değişikliğe gidilmediği, Kanunda yer alan düzenleme ile üst sınır belirlenmiş olması ve mevcut yönetmelik hükümlerinin ise Kanunla belirlenen oranın üzerinde olmaması nedeniyle, yönetmelikte yer alan düzenlemenin Kanuna aykırılığının ileri sürülemeyeceği, dolayısıyla 2464 sayılı yasadaki katılma payına ilişkin düzenlemenin yönetmelikteki düzenlemeyi kendiliğinden ortadan kaldıracak nitelikte bir düzenleme de olmadığı” şeklinde bir değerlendirmeye gidildiği görülmüştür (KDK, 2018). Bu çerçevede uygulama yönetmeliği ile bu yönetmeliğin dayanağı olan ve sonrasında değiştirilen üst normun gelişmesi nedeniyle farklı ve hatta birbiri ile çelişen kararların alındığı görülmektedir.

su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarına katılma payının oranının daha düşük olacağı değerlendirilmektedir.

Aşağıdaki tablolarda su tesisleri ile kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının miktarına ve bütçe içerisindeki oranlarına yer verilmiştir.

Tablo 1. Su ve Kanalizasyon İdarelerinde Tahsil Edilen Su Tesisleri ile Kanalizasyon Harcamalarına Katılım Paylarının Bütçe Geliri İçerisindeki Yeri (Bin TL)

Yıl	Su Tesisleri HKP	Kanalizasyon HKP	Toplam Bütçe Geliri	Payların Bütçe Gelirine Oranı %
2019 (ilk çeyrek)	24.238	39.885	5.719.262	1,2
2018	124.021	203.995	24.528.202	1,3
2017	133.761	195.910	21.788.042	1,5
2016	79.015	145.298	18.934.469	1,2
2015	57.325	96.606	17.165.883	0,9
2014	51.374	78.085	16.510.393	0,8

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri, (E.T.09/09/2019) <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>

Yukarıdaki tabloya göre belediyelere bağlı idare statüsünde olan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilen su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarına katılım paylarının yine bu idarelerin toplam bütçe geliri içerisindeki miktarına ve oranına yer verilmiştir. Bu çerçevede anılan pay gelirlerinin bütçe geliri içerisindeki oranının binde 8 ile binde 15 arasında değiştiği, başka bir deyişle anılan oranın yüzde 1 dolaylarında seyrettiği görülmektedir. Görüleceği üzere özel amaçlı metropoliten kuruluş hüviyetindeki su ve kanalizasyon idarelerinin asli görevleri olan yatırımlara dayanılarak harcamalara katılım payı halinde tahsil ettikleri gelirin toplam bütçe geliri içerisindeki miktarının ve oranının oldukça düşük olduğu anlaşılmaktadır.

Aşağıda ise büyükşehir belediyeleri dışındaki diğer belediyelerde su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarının bütçe geliri içerisindeki oranına yer verilmiştir.

Tablo 2. Belediyelerde Tahsil Edilen Su Tesisleri ile Kanalizasyon Harcamalarına Katılım Paylarının Bütçe Geliri İçerisindeki Yeri (Bin TL)

Yıl	Su Tesisleri HKP	Kanalizasyon HKP	Toplam Bütçe Geliri	Payların Bütçe Gelirine Oranı(%)
2019 (ilk çeyrek)	3.447	7.083	26.483.983	0,397
2018	29.856	57.330	110.933.045	0,785
2017	24.705	67.013	97.148.981	0,944
2016	12.883	38.409	80.994.408	0,633
2015	11.406	30.227	72.159.838	0,57
2014	18.656	50.216	62.544.796	1,1

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri, (E.T.09/09/2019) <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>

Yukarıdaki tabloya göre su ve kanalizasyon idarelerine nazaran büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelerin bütçe geliri içerisinde anılan harcamalara katılım paylarının binde 0,4 ile 1,1 arasında değiştiği anlaşılmaktadır. Görüleceği üzere su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarına katılım payının söz konusu idarelerin bütçe gelirleri içerisindeki yerinin oldukça düşük olduğu anlaşılmaktadır.

Bu aşamada anılan katılım paylarının toplamının yine söz konusu idarelerin toplam yatırım harcamaları ile mukayese edilmesinin önemli sonuçlar vereceği değerlendirilmiştir. Belediyelerin birçok alanda yatırım yapmasına rağmen su ve kanalizasyon idarelerinin sadece içme suyu ve kanalizasyon alanında yatırım yapan özel amaçlı metropolitan kuruluşlar olması nedeniyle bu idarelerin yatırım harcamaları ile tahsil edilen katılım paylarının kıyaslanmasının bu aşamada daha rasyonel olacağı ve doğru çıkarsamalar yapılmasına olanak tanıyacağı öngörülmüştür. İçişleri Bakanlığı Mülga Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne yayınlanan, hâlihazırda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğüne idame ettirilen “Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarının” incelenmesi neticesinde bağlı idarelerin toplam harcamaları içerisinde yatırım harcamalarının oranının 2017 yılında %34,87, 2016 yılında %35,93, 2015 yılında da %33,55 olduğu anlaşılmıştır. Anılan oranlara tekabül eden yatırım miktarının ise harcamalara katılma payı ile mukayesesi neticesinde edinilen miktarın/oranın ne derecede yatırımların harcamalara katılma payı ile finanse edilebildiği hususuna da açıklık kazandıracak değerlendirilmektedir. Aşağıda bu mukayeseyi sağlayacak tabloya yer verilmiştir.

Tablo 3. Bağlı İdarelerde Toplam Bütçe Geliri, Yatırım Harcamaları, Tahsil Edilen Su Tesisleri ile Kanalizasyon Harcamalarına Katılım Paylarına Dair Veriler (Bin TL)

Yıl	Su Tesisleri HKP	Kanalizasyon HKP	Toplam HKP (A)	Toplam Yatırım Harcaması (B)	Toplam Bütçe Geliri	A/B (%)
2017	133.761	195.910	329.671	8.656.654	21.788.042	3,8
2016	79.015	145.298	224.313	7.533.720	18.934.469	2,9
2015	57.325	96.606	153.931	6.025.778	17.165.883	2,5
2014	51.374	78.085	129.459	4.542.152	16.510.393	2,8

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>) ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarının (<https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-88463>) derlenmesi ile hazırlanmıştır (E.T.09/09/2019).

Yukarıda yer verilen tabloya göre su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilen harcamalara katılım payının toplam yatırım miktarına oranının yüzde 2,5 ile 3,8 arasına tekabül ettiği görülmektedir.³ Başka bir deyişle 1985 yılında yapılan değişiklik akabinde su tesisleri ve kanalizasyon giderlerinin tamamının harcamalara katılma payı şeklinde yararlanıcılarından tahsil edileceği hususu nazara alındığında bu giderlerin tamamının değil de ortalama yüzde üçünün hizmetten faydalananlara yansıtılabildiği açıklık kazanmıştır. Belediyelerin ve bağlı idarelerinin mali anlamda yeterince özerk olabilmeleri açısından sahip oldukları öz gelirleri etkin bir şekilde yönetebilmeleri ve titizlikle takip edebilmeleri önem taşımaktadır. Bilhassa mali özerkliğin okunmasında toplam gelir içerisinde öz gelirlerin ve bu gelirler içerisinde de harcamalara katılma paylarının önemli bir belirleyici olduğunu söylemek doğru olacaktır (Alıcı, 2017b:111). Ancak gerek yukarıdaki tablolardan gerekse de yapılan değerlendirmelerden hareketle harcamaları katılma paylarını tahsil yetkisine sahip idarelerin bu hususta oldukça

³ 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun Geçici Madde 1'in 15'inci fıkrasında " (...) 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları 31/12/2022 tarihine kadar (bu tarih dâhil) alınmaz" şeklinde bir düzenleme yapılmış, böylece 31 Mart 2014 tarihi itibarıyla il özel idareleri ile belde belediyelerinin sorumluluk alanında bulunan kırsal alanlar büyükşehir belediyeleri ile su ve kanalizasyon idarelerinin hizmet alanına dahil edilmiş ve bu yerlerde 21/12/2022 tarihine dek yeni yapılan veya iyileştirilen su tesisleri ile kanalizasyon yatırımları için harcamalara katılım payının alınmaması hususu hükme bağlanmıştır. Katılım paylarının toplam yatırım harcaması içerisindeki oranının hayli düşük olmasının nedenleri arasında mezkûr düzenlemenin de yer aldığını söylemek doğru olsa da anılan yasal kısıtın tek başına söz konusu oranları kabul edilebilir hale getiremeyeceği de açıktır. Başka bir deyişle yukarıda da zikredilen 2006-2014 yılları arasını kapsayan bir araştırma kapsamında elde edilen oranlarla 2014-2017 yıllarını kapsayan veriler arasında önemli bir fark bulunmamaktadır.

yetersiz ve isteksiz kaldıkları anlaşılmaktadır. Söz konusu payların esasında birer kamu geliri olması da dikkate alındığında belediye ve bağlı idarelerce kamu kaynaklarının artışına engel olunduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.

Bu aşamada mezkûr durumun bir de Sayıştay Denetim Raporları üzerinden değerlendirilmesinde fayda görülmektedir.

2015 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu'nda aynen;

-“Yeni kanalizasyon yapılması veya mevcut olanın ıslah edilmesi durumunda bunlardan faydalanan gayrimenkul sahiplerinden kanalizasyon harcamalarına katılma payı alınması gerekirken, bazı belediyelerde kanalizasyon harcamalarına katılma payının tahakkuk ve tahsilinin yapılmadığı”,

-“Yeni içme suyu şebekesi yapılması, mevcut olanın ıslah edilmesi veya genişletilmesi durumunda dağıtımın yapıldığı saha dâhilindeki gayrimenkul sahiplerinden su tesisi harcamalarına katılma payı alınması gerekirken bazı belediyelerde su tesisi harcamalarına katılma payının tahakkuk ve tahsilinin yapılmadığı”,

Hususlar tespit edilmiştir (Sayıştay, 2016:39).

2017 yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporlarının incelenmesi neticesinde ise Antalya, Balıkesir, Hatay, Malatya ile Van Su ve Kanalizasyon İdareleri Genel Müdürlüklerinde harcamalara katılım payları ile ilgili bulgulara yer verildiği görülmüştür. Söz konusu bulgularda su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarına katılım payının yeni yatırımlar ile ıslah edilen yerler için alınmadığı, anılan payların yanlış hesaplandığı, hesaplamalarda kurumlarca gerçek giderlerin nazara alınmadığı, kanun dışında yeni hesaplama yöntemlerinin belirlendiği, böylece Kanuna aykırı işlem tesis edildiği hususlarına yer verilmiştir (Sayıştay, 2018).

Görülebileceği üzere anılan katılma paylarının kimi idarelerce hiç tahsil edilmediği, kimilerince kendilerine ait dayanaktan yoksun hesaplamalara istinaden tahakkuk ve tahsil edildiği, kimileri tarafından da eksik tahakkuk ve tahsil edildiği, dolayısıyla anılan payların hesaplanması noktasında idareler arasında bir eşgüdüm bulunmadığı anlaşılmaktadır. Diğer taraftan yukarıda zikredilen payların tahsil miktarının oldukça düşük seviyede seyretmesinin ve idarelerce tahsil eğiliminde bulunulmamasının nedeni olarak; siyasi kaygıların yanı sıra

mevzuat anlamında yaşanan belirsizlik ve çelişkilerle beraber bina ve arsaların vergi değerlerinin oldukça düşük hesaplanması ile idareler arası uygulamaların farklılaşması olduğunu söylemek bu aşamada yerinde olacaktır.

Aşağıdaki bölümlerde su tesisleri ve harcamalara katılma paylarının belirlenmesinde, tahakkuk ve tahsili ile birlikte uygulamada karşılaşılan sorunlara ve çözüm önerilerine yer verilmiştir.

3. HARCAMALARA KATILMA PAYLARI KONUSUNDA KARşILAşILAN ASLİ SORUN: UYGULAMA YÖNETMELİğİ

2464 sayılı Kanunun harcamalara katılma payları ile ilgili usul ve esasları belirlemek üzere anılan Kanunun 94'üncü maddesi uyarınca "*Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca bir yönetmelik düzenleneceği*" hüküm altına alınmıştır. 2464 sayılı Kanunun Resmi Gazetede yayımlandığı 29 Mayıs 1981 tarihinden kısa bir süre sonra 21 Ağustos 1981 tarihinde "*2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları ile İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik*" Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur. Ancak halihazırda yönetmeliğin "yasal dayanak" başlıklı 3'üncü ve "yürütme" başlıklı 27'nci maddelerinde yer alan bakanlık adlarının 23/05/2019 tarihinde güncellenmesi dışında anılan yönetmelikte herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir. 1985 yılında 2464 sayılı Kanunda 4/12/1985 tarihli 3239 sayılı Kanunun 121, 122 ve 123'üncü maddeleri ile önemli değişiklikler yapılmasına rağmen söz konusu değişiklikler bu yönetmeliğe aktarılmamıştır. Böylece mezkûr yönetmeliğin dayandığı maddelerin muhteviyatının değişmesine ve anılan üst normla yönetmeliğin hükümlerinin çelişmesine rağmen uygulama yönetmeliği yürürlükte kalmaya devam etmektedir.

Bu çelişkilere aşağıda yer verilmiştir.

-1981 yılındaki hali ile 2464 sayılı Kanunda ve buna bağlı olarak çıkarılan yönetmelikte "*harcamalara katılma payları bina ve arsaların vergi değerinin % 1'ini geçemez*" ifadesi hala yürürlükte olsa da 1985 yılında 2464 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle anılan oran "*harcamalara katılım payı için bina ve arsa vergi değerinin % 2'sini geçemez*" şeklinde değiştirilmiştir.



-Su ve kanalizasyon tesisleri için yapılan yatırımın toplam bedelinin ancak 1/3'ünün harcamalara katılım payı olarak hizmetten istifade edenlere yükleneceği yönündeki müeyyide hala uygulama yönetmeliğinde yer alsa da 1985 yılında 2464 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle bu uygulama kaldırılmış, böylece yatırımın tamamının harcamalara katılım payı şeklinde hizmetten istifade edenlere yansıtılması hususu hüküm altına alınmıştır.

-Öte yandan yürürlükte bulunan uygulama yönetmeliğine göre 4 yılda tahsil edilmesi gereken harcamalara katılma payları, 1985 yılında 2464 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle 2 yıla indirilmiştir.

Hizmetten yararlanan ve söz konusu hizmeti sunan idareler özelinde esaslı değişiklikler yaratan mezkûr değişikliklerin 2464 sayılı Kanun uyarınca yürürlüğe konulan uygulama yönetmeliğine 1985 yılından itibaren yansıtılmamış olması önemli yanlısamlara ve hatalara yol açtığı ve açacağı şüphesizdir.

Aşağıda anılan düzenlemeler kapsamında tespit edilen muğlaklıklara ve uygulama hatalarına değinilmiştir.

4. BELEDİYELERDE VE BAĞLI İDARELERDE HARCAMALARA KATILMA PAYLARININ HESAPLANMASINDA KARŞILAŞILAN BELİRSİZLİKLER VE UYGULAMA HATALARI

Belediye ve bağlı idarelerce su tesisleri ile kanalizasyon harcamalarına katılma payının hesabında 2464 sayılı Kanunun 87-93 maddelerinin işletilmesi gerekmekte olup, bilhassa 1985 yılında yapılan değişikliklerin uygulama yönetmeliğine yansıtılmaması nedeniyle anılan yönetmeliğin üst normla çelişen maddelerinin tatbik imkânının bulunmadığı, başka bir deyişle üst normla çelişen maddeler kapsamında yönetmeliğin dayanaksız hale geldiği görülmektedir.

Bu çerçevede 1985 yılında kabul edilen 3239 sayılı Kanunun 121, 122 ve 123'üncü maddeleri ile değişikliğe uğramış olan 2464 sayılı Kanuna göre su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarına katılım payının aşağıdaki örnek dahilinde hesaplanması gerekmektedir.

Tablo 4. Su tesisleri veya kanalizasyon harcamalarına katılma payı için örnek hesaplama

Su tesisleri veya kanalizasyon yapımı veya iyileştirme/genişletme çalışması için yapılan toplam harcama	120.000 TL
Toplam yatırım giderinin, “Bayındırlık ve İskân (Çevre ve Şehircilik) Bakanlığı ile İller Bankası tarafından tespit edilen ve yayınlanan rayiç ve birim fiyatlara göre hesaplanan tutarları aşmaması” kaidesi gereğince yapılan hesaplama neticesinde tespit edilen toplam yatırım harcaması	115.000 TL
Söz konusu yatırımdan faydalanan bölgedeki/alandaki arsa ve binaların vergi değeri toplamı	5.000.000 TL
Katılma payı oranı/katsayısı (yatırım harcaması/hizmetin sunulduğu alanın toplam vergi değeri=115.000/5.000.000)	0,023
Vergi değeri 100.000 TL olan bir yapı için hesaplanan harcamalara katılma payı (yapının vergi değeri x katılma payı katsayısı) 100.000 x 0,023	2.300 TL
“Harcamalara Katılma Payı bina ve arsalarda vergi değerinin % 2 sini geçemez” kaidesi gereğince tahakkuk ve tahsili gereken katılma payı (100.000 x 0,02)	2.000 TL

Kaynak: Yılmaz, N. (2008). “Bir Otokontrol Sistemi Olarak Belediyelerde Harcamalara Katılma Payı”, Sayıştay Dergisi, 71(4), s. 38’de yer alan hesaplamanın daha detaylı hale getirilerek hazırlanmış halidir.

Yukarıda tablo halinde sıralanan hesaplamalar incelendiğinde esasında payların hesaplanmasının karmaşık olmadığı, sadece iki farklı kaide ile hesaplamanın sınırlandırıldığı, bunun dışında yatırımı yapan idareye payların belirlenmesi noktasında takdir yetkisi sunacak bir yönteme imkân tanınmadığı gibi bu yönde bir yetkinin de verilmediği bir kez daha görülmüştür. Yine yukarıda yer alan örnek hesaplama kapsamında farklı vergi değerine sahip başka bir yapının da pay hesabının yapılması bu aşamada yararlı olacaktır. Örneğin hizmetten yararlanan yapının vergi değerinin 50.000 TL olması halinde ödenmesi gereken payın (50.000 x 0,023) 1.150 TL olacağı, anılan pay miktarının yapının vergi değerinin yüzde 2’sini geçmemesi nedeniyle bu bedelin tamamının tahakkukunun yapılması ve tahsil sürecinin başlatılmasının gerekeceği açıktır.

Yine yukarıdaki hesaplama kapsamında ilgili idarece yapılan yatırımın miktarının vesayet makamlarınca tespit edilen ve yayınlanan rayiç ve birim fiyatlara göre yeniden hesaplanması neticesinde bulunan bedelin idarece yapılan

yatırım harcamasından daha fazla olması halinde hizmetten istifade edenler lehine sonuç doğuracak şekilde idarenin yatırım harcamasının hesaplama konu edilmesi gerekmektedir. Başka bir deyişle yukarıdaki tabloda yer alan ve hesaplanan 115.000 TL'lik miktarın 120.000 TL'den fazla olması halinde idarece yapılan yatırımın maliyetinin pay hesabına konu edilmesinin gerektiği *açıktır*.

Hal böyle iken yukarıda zikredilen mevzuat belirsizlikleri ile katılma paylarının mahiyetinin muğlaklığı sebebiyle pay hesaplama usul ve esaslarının ilgili idarelerce yeterince anlaşılmadığı yapılan denetimler neticesinde anlaşılmiş, buna istinaden özellikle su ve kanalizasyon idarelerinin tarifeler yönetmeliklerinin⁴ incelenmesi gerekmiştir. Söz konusu idarelerin resmi internet sayfalarından erişilen tarifeler yönetmeliklerinin tetkik edilmesi sonucunda, anılan harcamalara katılma paylarının tahakkuk ve tahsilinde birçok idare özelinde mevzuata uymayan farklı uygulamalara gidildiği tespit edilmiştir. Örnek vermek gerekirse;

- Bursa, Konya ve Mersin Su ve Kanalizasyon İdarelerinde, uygulama yönetmeliğinden hareket edilerek harcamalara katılma payının bina ve arsaların vergi değerinin %1'ini geçemeyeceği şeklinde bir düzenlemeye gidildiği,

- Balıkesir, Muğla, Manisa, Ordu ve Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdarelerinde harcamalara katılma payının hesaplanmasında “yapının yola olan cephesi”, “inşaat alanı” gibi farklı hesaplama yöntem ve formüllerinin uygulanarak mevzuata aykırı katılma payı miktarının tahakkuk ve tahsil ettirildiği,

- Mardin, Erzurum, Trabzon, Sakarya ve Kayseri Su ve Kanalizasyon İdarelerinde su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarına katılım payı olarak belirlenen sabit bir ücretin tahakkuk ve tahsil edildiği,

- Van Su ve Kanalizasyon İdaresinde ise direkt olarak harcamalara katılım payının yapının vergi değerinin %2'si şeklinde tahakkuk ve tahsili şeklinde bir düzenlemeye gidildiği, ayrıca bu oranı eksiltme ve artırma yetkisinin de Yönetim Kuruluna verildiği,

tespit edilmiştir.

⁴ 23/11/1981 tarih ve 17523 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun “Tarife tespit esasları” başlıklı 23' üncü maddesinde “*Tarifelerin tespiti ile tahsilatla ilgili usul ve esaslar bir yönetmelik ile belirlenir*” hükmü uyarınca su ve kanalizasyon idareleri tarifeler yönetmelikleri çıkarmaktadır.

Diğer taraftan katılım payları hususunda doğru uygulamayı yönetmeliklerinde belirten idarelerin yanı sıra katılım paylarına değinmeyen idarelerin de bulunduğu, ayrıca yönetmeliklerinde 2464 sayılı Kanun ile uygulama yönetmeliğine göre katılım paylarının tahsil edileceğini genel olarak düzenleyen idarelerin de olduğu müşahede edilmiştir (SUKİ Tarifeler Yönetmelikleri). Ancak yukarıda yer verilen idarelerin yürürlüğe koydukları yönetmeliklerin 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 27'nci maddesi uyarınca Sayıştay Başkanlığının denetiminden geçerek "görüş" mahiyetinde değerlendirilmesi ve bu görüş alınmadan anılan yönetmeliklerin yürürlüğe giremeyeceği de nazara alındığında katılma payları hususunda mevzuattan kaynaklanan belirsizliklerin denetim erklerine dek sirayet ettiği anlaşılmaktadır.⁵ Nitekim harcamalara katılma paylarına da atıf yapan ve yürürlükte bulunan tarifeler yönetmeliklerinin kapsam ve içerikleri itibariyle oldukça farklılık arz ettikleri, 2464 sayılı Kanunun uygulanmasını kolaylaştırmaktan ziyade zorlaştırdıkları ve üst normlarla çeliştikleri, ifade ve kavramların ise ihtilaflara yol açacak mahiyette farklı anlamlar taşıdıkları da tespit edilmiştir (Rüzgaresen, 2012:112).

Diğer taraftan yukarıda yer verilen belirsizliklerin mahiyetine değinmek gerekirse, mevzuattan kaynaklanan muğlaklıkların uygulama sürecinde daha farklı sorunlara ve adaletsizliklere yol açtığı görölmektedir. Özellikle 1948 ve 1981 yıllarında geçerli olan yatay yapılaşmanın günümüzde dikey yapılaşma şeklinde dönüşmesi neticesinde; harcamalara katılma payları var oluş amacından sıyrılarak dar gelirli aleyhine, üst gelir gurubunun ise lehine sonuç yaratacak mahiyete bürünmüştür. şöyle ki, tarifeler yönetmeliklerinde bir yapının yola olan cephesinin nazara alınması durumunda yol boyunca yapılan yatırımın tamamı çok katlı ve lüks yapılara eşit bir şekilde dağıtıldığında ödenecek harcamalara

⁵ Sayıştay Başkanlığının uygun görüşü alındıktan sonra yürürlüğe giren tarifeler yönetmeliklerinde 2464 sayılı Kanuna aykırı hesaplama ve uygulama farklılıkları olmakla birlikte, mevzuattaki belirsizliklerin özellikle Sayıştay Denetimlerinde de ortaya çıktığı görölmektedir. Daha önce değinildiği gibi 2464 sayılı Kanunda 1985 yılında yapılan değişlikle katılım paylarının, bina ve arsanın vergi değerinin yüzde 2'sini geçemeyeceği düzenlenmiş, buna bağlı olarak da 1981 yılında yürürlüğe konulan uygulama yönetmeliğinde geçen yüzde 1'lik sınırın uygulama imkânı kalmamıştır. Ancak Uşak Belediyesine ait 2016 yılı Düzenlilik Denetim Raporunda aynen; "*Payın üst sınırı başlıklı 16'ncı maddesinde "Harcamalara Katılma Payı bina ve arsalarda vergi değerinin %1 ini geçemez" denilmektedir. Ancak idare tarafından su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarına ilişkin olarak yapılan toplam gider üzerinden ilgili kanun ve yönetmelikte belirtilen şekilde hesaplama yapılmadığı ve mükelleflere tahakkuk ettirilmediği görölmüştür*"(Sayıştay, 2017: 14) denilerek uygulama imkânı olamayan ve kamu kaynağında azalışa sebebiyet verecek mahiyette üst normla çelişen oranın kabul görerek denetimlerde de hüküm doğuracak şekilde yanlısalmalara yol açtığı anlaşılmaktadır.



katılma payı olabildiğince hane başına cüzi bir ücret halini almaktadır. Ancak aynı uygulamayı tek haneli, başka bir deyişle gecekondulu vasfında olan, dar gelirli olanların yaşadığı bir mahalleye özgülediğimizde yapının yola olan cephesi nazara alınarak hesaplanan katılım payının tek bir haneye yüklenmesi nedeniyle diğer örneğe nazaran oldukça yüksek bir meblağa tekabül edeceği aşikârdır. Bu çerçevede “yapının yola olan cephesi” şeklinde katılım paylarını hesaplayan idarelerde dar gelirli olanların aleyhine bir maliyet dağıtım esasını uygularken anılan uygulamanın üst gelir grubu lehine bir sonuç yarattığı da açıktır. Böylece, 1985 yılından itibaren kanuna aykırı olan ve hayli yaygın olduğu gözlemlenen uygulamaların esasında dar gelirli olanların aleyhine bir sonuç yarattığı da açıkça ortaya çıkmaktadır.

Öte yandan, yatırımın yapıldığı anda hâlihazırda yapı ve arsa sahiplerinden %2’lik sınırı aşmayacak şekilde katılım paylarının tahsili neticesinde arsa sahiplerinin lehine bir durumun ortaya çıktığı da anlaşılmaktadır. Başka bir deyişle 5237 sayılı Kanunda yapı sahipleri için belirlenen üst sınır %3 iken arsa sahipleri için bu sınır %6 olarak belirlenmişken yeni düzenleme ile anılan sınır her iki tür için %2 olarak belirlenmiştir. 3194 sayılı İmar Kanunu’nun “Geliştirme alanlarında yapı ruhsatı” başlıklı 23’üncü maddesine göre yeni imara açılacak olan yerlerde “*pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik alt yapı*” yapılmadan yapı ruhsatı verilmeyeceği hükme bağlandığından bu noktada ilgili idarelerin sadece arsa üzerinden en fazla vergi değerinin %2’si oranında bir katılım payı alabileceği, bu oranın da yatırım harcamalarını finanse etmekten hayli uzak bir meblağa tekabül edeceği açıktır.

Bu hususlar bir kenara bırakıldığında, gerek katılım payı ödenen arsaya yapılacak olan yapılardan veya arsanın imar yoğunluğunun artırılması halinde süregelen zaman içerisinde bu payın artan vergi değeri üzerinden alınması yönünde de bir düzenleme bulunmamaktadır. Bütün bu çıkarsamalar dışında hâlihazırda tarla vasfında olup su ve kanalizasyon hizmeti geçen yerlerde katılma paylarının tahsilinden sonra tarla iken imara alınan ve arsa vasfına giren, hatta yapı haline dönüşen bağımsız bölümlerin bu yatırımlardan istifade etmesi halinde söz konusu yerlerden harcamalara katılma payının alınmasına dair mezkûr kanun ve yönetmelikte bir düzenleme bulunmamaktadır.

Diğer taraftan söz konusu yönetmeliğin yol harcamalarına katılma payının hesaplanmasına dair 5’inci maddesinde “*Yolların kaldırımlar da dahil olmak üzere (15) metreden fazla genişliklerine düşen giderler, belediyelere ait olup, harç*

hesaplanmasında bu giderler nazara alınmaz” hükmü yer alırken kanalizasyon harcamalarına katılma payının hesaplanmasına dair 9’uncu ve su tesisleri harcamalarına katılma payının hesaplanmasına dair 13’üncü maddesinde ise “(...) Katılma Payı bu yönetmeliğin 5 inci maddesinde belirtilen esaslar dâhilinde hesaplanır.” denilmektedir. Kanunda su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarına katılma payının hesaplanmasında 15 metrenin üzerindeki yolların maliyetinin ilgili idarece karşılanacağı yönündeki ibare sadece yol harcamaları için geçerli iken yönetmelikte su tesisleri ile kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının hesaplanmasında yol harcamalarına dair esaslara atıfta bulunulması sebebiyle uygulamada bu maddenin uygulanıp uygulanmayacağı, uygulanacaksa da nasıl uygulanacağı yönünde kayda değer belirsizlikler ortaya çıkmıştır. Yol harcamaları ile su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarının muhteviyatları itibarıyla maliyetlerinin bir bütün olarak değerlendirilmesi mümkün gözükmemektedir. Bu yüzden her bir harcamanın hesaplama şeklinin yatırımın türüne göre bağımsız bir şekilde, özgün ve rasyonel değerler üzerinden yapılmasında yarar görülmektedir.

Bütün bu tespit ve değerlendirmelerden sonra aşağıdaki hususlarda bir düzenlemeye gidilmesinin yararlı olacağı öngörülmektedir.

-Öncelikle 1985 yılında 2464 sayılı Kanunda gerçekleşen değişikliklerin uygulama yönetmeliğine aktarılarak anılan yönetmeliğinin karşılaşılan sorunlarla beraber idareler arası uygulama farklılıklarını giderecek şekilde açık ve sade bir hale getirilmesi, ayrıca vesayet makamınca belediye ve bağlı idarelerce yürürlüğe konulan tarifeler yönetmelikleri için bir tip yönetmelik taslağının hazırlanması,

-Yatırımın yapıldığı sırada toplam maliyetin arsa ve bina rayiç bedeli toplamına bölünmesi ile elde edilen katsayının her bir bağımsız bölüme veya arsa vergi değerine tatbik edilmesi, bu şekildeki doğru hesaplamanın vesayet makamınca eşgüdüm sağlayacak şekilde ilgili idarelere duyurulması,

- Yapılar için belirlenen %2’lik orandan farklı olarak arsalar için eski uygulamalar da esas alınarak daha yüksek bir oranın üst sınır şeklinde belirlenmesi, süreç içerisinde arsanın imar yoğunluğunun artırılması neticesinde oluşan vergi değerindeki farkın da ek harcamalara katılma payı olarak tahsiline gidilmesi,

- İçme suyu ve kanalizasyon harcamalarına katılma payının tahsili sonrasında tarla vasfında iken imar uygulamasına alınarak arsa haline dönüşen



ve hatta üzerine yapı inşa edilen yerler için de katılım paylarının tahakkuk ve tahsiline gidilmesi yönünde bir düzenleme yapılması,

-Katılma paylarının ilgililere su tüketim faturaları ile bildirilmesi ve ayrıca faturalar üzerinden tahsil edilmesinin sağlanması,

-Kanunda yer alan “*mahalle, cadde ve sokak itibariyle düzenlenecek tahakkuk cetvellerinin bir ay süre ile belediye ilan yerlerine asılması suretiyle*” ibaresinin ise kurumsal iletişim yöntemleri şeklinde düzenlenmesi,

- Arsa ve binaların vergi değerlerinin sürekli olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile belediyelerce gerçeğe uygun ve güncel mahiyette tutulması,

-Yukarıda yer alan belirsizliklerin ve ayrıntılı hesaplama yöntemlerinin yaratacağı sakıncaları bertaraf etme ve yeni bir düzenleme yapma iradesinin belirmesi halinde de, sürekli güncel mahiyette tutulan bina ve arsaların vergi değeri üzerinden belirlenecek oranlar dâhilinde harcamalara katılma payının alınması,

Hallerinde, su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının eşgüdüm dâhilinde uygulanabileceği, ayrıca hizmetten yararlananlar açısından daha adil bir şekilde payların dağıtılmasının söz konusu olabileceği değerlendirilmektedir.

SONUÇ

Belediye ve bağlı idarelerin öz gelirleri arasında yer alan harcamalara katılma payları, sadece yol, su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarını kapsayacak şekilde hizmetten istifade edenlerden tahsil edilmektedir. 1948 yılında yürürlüğe koyulan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile harcamalara katılım paylarının tahakkuk ve tahsiline dair usul ve esaslar belirlenmiş olup, hâlihazırda 1981 yılında çıkarılan ve aynı adı taşıyan 2464 sayılı Kanunla payların tahakkuk ve tahsilinde çeşitli değişikliklere gidilmiştir. 1981 yılında yürürlüğe giren bu kanuna istinaden kısa süre sonra “2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik” çıkarılmıştır. 1985 yılında ise üst norm olan 2464 sayılı Kanunda harcamalara katılma payının tahakkuk ve tahsilinde önemli değişikliklere gidilse de bu yeni düzenlemeler uygulama yönetmeliğine aktarılmamıştır. Böylece normlar arasında önemli

Çelişkiler ve belirsizlikler ortaya çıkmış, buna bağlı olarak da idareler arası farklı uygulamalar yaygınlık kazanmıştır.

Hâlihazırda belediye ve bağlı idarelerce gerçekleştirilen su tesisleri ve kanalizasyon yatırımları ile bunlara istinaden tahsil edilen harcamalara katılma paylarının mukayesesi neticesinde mevzuata uygun olarak payların tahsil edilmediği anlaşılmaktadır. 2014-2018 yıllarını kapsayacak şekilde edinilen istatistiki veriler çerçevesinde su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilen su tesisleri ve kanalizasyon katılım paylarının bütçe gelirine oranının yüzde bir dolayında, büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelerde de anılan oranın binde birin altında seyrettiği tespit edilmiştir. Ayrıca bağlı idarelerde toplanan harcamalara katılma paylarının toplam yatırım harcamalarına oranının da yüzde 2,5 ile 3,8 arasında değiştiği görölmüştür.

Tahakkuk ve tahsil miktarı oldukça düşük olduğu anlaşılan katılım paylarının Sayıştay Başkanlığınca yapılan denetimlerde de bulgu şeklinde ele alındığı anlaşılmıştır. Söz konusu raporlarda; su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarına katılım payının yeni yatırımlar ile ışlah edilen yerler için alınmadığı, söz konusu payların yanlış hesaplandığı, hesaplamalarda kurumlarca gerçek giderlerin nazara alınmadığı, kanun dışında farklı hesaplama yöntemlerinin belirlendiği, dolayısıyla da kanuna aykırı işlemlerin tesis edildiği hususlarına yer verilmiştir.

Anılan idarelerin tarifeler yönetmeliklerinin incelenmesi neticesinde de; uygulama yönetmeliğinden hareket edilerek harcamalara katılma payının bina ve arsaların vergi değerinin %1'ini geçemeyeceği, harcamalara katılma payının hesaplanmasında "yapının yola olan cephesi", "inşaat alanı" gibi farklı hesaplama yöntem ve formüllerinin uygulanarak mevzuata aykırı katılma payı miktarının tahakkuk ve tahsil ettirilmesi, katılım payı olarak belirlenen tek bir ücretin tahakkuk ve tahsil edilmesi, herhangi bir hesaplama yapılmaksızın sadece taşınmazın vergi değerinin %2'si oranında katılım payının alınması gibi mevzuata aykırı düzenlemelerin yürürlüğe konularak uygulandığı tespit edilmiştir. Anılan yönetmeliklere 6085 sayılı Kanununun 27'nci maddesi uyarınca Sayıştay Başkanlığınca uygun görüş verilmesi, bazı düzenlilik denetim raporlarında tatbik imkânı bulunmayan uygulama yönetmeliğine dair hükümlere atf yapılması gibi hususlar da dikkate alındığında anılan mevzuat belirsizliği ile çelişkilerin denetim erklerinde de yanılısamlara yol açtığı görölmüştür.

Diğer taraftan bilhassa günümüzde yatay yerleşimin dikey yerleşim şeklinde yaygınlaşması ile hâlihazırda hukuki bir dayanağı kalmayan “yapının yola olan cephesi” parametresine dayanan bir hesaplama yöntemi ile katılım paylarının belirlendiği, bu uygulama uyarınca yapının yola olan cephesine konu giderin çok katlı binalara dağıtımı neticesinde bu binalarda oturanlar lehine bir pay aktarımının ortaya çıktığı görülmüştür. Diğer taraftan bu uygulamanın gecekondular gibi yapılara uygulanması neticesinde pay dağıtımında dar gelirli vatandaşların lehine adaleti bozacak bir yola tevessül edildiği görülmüştür.

Bu çerçevede harcamalara katılma paylarının doğru hesaplanması ve adil bir şekilde hizmetten yararlananlara yansıtılması için gerek kanun koyucu gerekse de uygulama yönetmeliğini düzenlemekle yetkili olan bakanlığın aşağıda zikredilen hususlarda birtakım düzenlemelere gitmesi yararlı olacaktır. Buna göre gereksinimlere yanıt veremeyen Kanun ve uygulama yönetmeliğinin topyekûn değiştirilmesi gerekirken birlikte bu aşamada öncelikle uygulama yönetmeliğindeki üst norma aykırı hususların düzeltilmesi, 2464 sayılı Kanun kapsamında harcamalara katılma paylarının doğru bir şekilde hesaplanmasını sağlayacak düzenlemelerin ve örnek hesaplamaların yapılarak ilgili idarelere duyurulması, arsalar için eski uygulamada olduğu gibi %2’lik değer üzerinde bir oranın belirlenmesi, paya konu edilen yatırımlardan istifade edecek olan yerlerde bulunan ve imar yoğunluğu artan veya tarla vasfından arsa vasfına geçen taşınmazlardan da harcamalara katılma payı alınması, söz konusu payların duyurulması ve ödenmesinde teknolojik imkânların kullanılması, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile belediyelerce sürekli olarak arsa ve binaların vergi değerlerinin gerçeğe uygun bir şekilde güncellenmesi, ayrıca katılım payının daha da sadeleştirilmesi adına bir kanaatin oluşması halinde de arsa ve binalar için iki farklı oran dâhilinde taşınmazların vergi değeri üzerinden söz konusu payların tahsil edilmesi gibi bir takım düzenlemelere gidilmesi önerilmektedir. Bu tavsiyelerin kabul görecülükte uygulanması halinde su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının eşgüdüm dâhilinde bütün idarelerce tahakkuk ve tahsil edilebileceği, öte yandan hizmetten yararlananlar açısından da payların dağıtılmasında daha adil bir uygulamanın işlerlik kazanacağı öngörülmektedir. Ayrıca mali özerkliği tesis edecek şekilde öz gelirleri artan, bütçe geliri içerisinde oranı kayda değer bir hale gelen katılma paylarını tahsil eden idarelere karşı vatandaşların dikkati ve ilgisi de artacaktır. Böylece şeffaflık ve hesap verilebilirlik

ilkelerinin geçerlilik kazanacağı, dolayısıyla da bu idareler üzerinde etkin bir kamuoyu denetiminin de oluşacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

Alıcı, O.V. (2017a), *Özel Amaçlı Metropolitan Kuruluşlar*, Ankara: Orion Kitabevi.

Alıcı, O.V. (2017b), “Yerelleşme Sürecinde Belediyelerin Öz Gelirlerinin Değerlendirilmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 26(4), 103-123.

Arıkboğa, Ü. (2016), “Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13 (33), 276-297.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü. 2014-2015-2016 ve 2017 Yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları, <https://yereyonetimler.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-88463>, (E.T.09/09/2019).

İpek, S. ve Engin, R. (2016), “Belediye Gelirleri İçinde Harcamalara Katılma Paylarının Yeri ve Önemi: Çanakkale Belediyesi Örneği”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 14(28), 467-481.

Kamu Denetçiliği Kurumu (2018), 29/05/2018 tarihli ve E.9121 nolu Tavsiye Kararı, <https://www.ombudsman.gov.tr/wp-content/uploads/2018/03/karar-2017-14842.pdf> (E.T. 11/09/ 2019).

Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2014-2015-2016-2017-2018 ve 2019 Yılları Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri, <https://muhasabat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri> (E.T.09/09/2019).

Nas, A. (2011), *Belediye Gelirleri*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Rüzgaresen, C. (2012), “Su ve Kanalizasyon Hizmetleri İçin Alınan Harcamalara Katılım Payları ve Bu Paylar Nedeniyle Tüketici Mahkemelerinde Açılan Davalar”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2012(3), 89-122.

Sayıştay Başkanlığı (2016), 2015 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/dis_denetim/2015_Dis_Denetim.pdf (E.T. 13/09/2019).



Sayıştay Başkanlığı (2017), Uşak Belediyesi Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2016/Belediyeler/UŞAK%20BELEDİYESİ.pdf>, (E.T. 10/09/2019).

Sayıştay Başkanlığı (2018), Antalya, Balıkesir, Hatay, Malatya ve Van Su ve Kanalizasyon İdareleri Genel Müdürlükleri Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporları, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&ContentID=12364>, (E.T. 10/09/2019).

SUKİ (Su ve Kanalizasyon İdareleri), Bursa, Konya, Mersin, Balıkesir, Muğla, Manisa, Ordu, Kocaeli, Mardin, Erzurum, Trabzon, Sakarya, Kayseri, Van Su ve Kanalizasyon İdareleri Tarifeler Yönetmelikleri, (E.T. 09/09/2019).

Yılmaz, N. (2008), "Bir Otokontrol Sistemi Olarak Belediyelerde Harcamalara Katılma Payı", *Sayıştay Dergisi*, 71(4), 75-90.

9/7/1948 tarih ve 6953 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu.

29/05/1981 tarih ve 17354 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu.

21/08/1981 tarih ve 17435 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik.

23/11/1981 tarih ve 17523 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun.

3/5/1985 tarih ve 18749 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 3194 sayılı İmar Kanunu.

19/12/2010 tarih ve 27790 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu.

6/12/2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

