

YEREL YÖNETİMLER YERELLEŞ (M)İYOR MU?: MALİ YAPI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Esra Siverekli DEMİRCAN*

Özet

Kamu hizmetlerinin sunumunda devlet yapısı içinde merkezi yönetim ile birlikte yer alan ve ülkelerin siyasi yapısına göre şekillenen yerel yönetim birimleri halkın mahalli düzeydeki ortak ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla taşınır. Bu amacın yerine getirilmesinde mali yapı büyük bir öneme sahiptir. Nitekim kamu kaynaklarının yönetimini sağlayan kamu mali yönetiminin önemli bir kısmını yerel mali yönetim oluşturur. Türkiye’de yerel mali yönetimi düzenleyen çeşitli kanuni düzenlemeler mevcut olmasına rağmen, yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu kaynakların önemli bir bölümü merkezi yönetimden aktarılan paylardan oluşmaktadır.

Anahtar Kavramlar: Yerel yönetim, merkezi yönetim, kamu mali yönetimi, yerel mali yönetim, yerel mali yapı.

Abstract

Local government units are organized within the hierarchy of government organization to provide public services. They are shaped according to the countries’ political structure and they have the purpose of meeting public’s needs at local level. Financial structure has great importance to reach this goal. As a matter of fact, local financial management forms most parts of public financial management that provides administration of public’s resources. Although, there are several legal regulations that local administration in Turkey, most part of the resources that local government units have come from the funds transferred from central government.

Key words: Local government (decentralization), central government, public financial management, local financial management, local financial structure.

* Yrd. Doç. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, esrademircan@comu.edu.tr.

GİRİŞ

Toplumsal ihtiyaçların karşılanması amacıyla sunulması gereken kamu hizmetleri devletin siyasi örgütlenmesi ile oluşan kurumlar ile birlikte, yerel nitelikli örgütlenme ile oluşan yerel yönetim birimleri tarafından sunulur. Ülkelerin siyasi yapılarına göre şekillenen yerel yönetim birimleri, belirli bir beldede yaşayan halkın, mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla oluşturulmuş birimlerdir. Yerel yönetimler tarafından kamu hizmeti sunma anlamındaki rolün üstlenilmesinde mali yapı önemli bir role sahiptir. Bu bağlamda, yerel yönetim birimlerinin hizmetleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olması hizmetlerin etkin ve eksiksiz sunumunun sağlanması açısından vazgeçilmez bir gerekliliktir.

Yerel yönetim birimlerinin mali yapısını şekillendiren birçok faktör vardır. Bunlardan ilki, ülkenin gelişmişliğidir. Gelişmiş ülkelerde yerel yönetim birimleri de mali açıdan yeterli kaynaklara sahip olabilmektedir. Bir diğer unsur ise, yerel yönetimlerin varlığını hukuki açıdan açıklamaya çalışan yerel yönetimlerin yasal dayanağıdır. Değişen dünya düzenine ve ülke şartlarına uygun olarak hazırlanmış ve mali yapıyı belirli esaslara dayalı olarak düzenleyen kanuni düzenlemeler yerel yönetimlerin öz kaynak yeterliliğini sağlayabilmektedir. Diğer yandan, toplumun ve siyasi karar birimlerinin yerel yönetim birimlerine bakış açısı ve yerel yönetim birimlerinin varlık açısından kabulü de mali yapıyı etkileyen unsurlar arasında yer alır.

Yerel yönetim birimlerinin mali yapısının esas alınacağı çalışmanın birinci bölümünde yerel yönetimlerde mali yapının kavramsal çerçevesi, yerel mali yönetimin önemi ve değişim süreci ele alınacaktır. Konunun teorik boyutuyla değerlendirileceği birinci bölümü, Türkiye’de yerel mali yönetimde değişim sürecinin inceleneceği ikinci bölüm izleyecektir. Bu bölümde Türkiye’de yerel mali yapı ile ilgili temel ilkeleri esasa bağlayan son kanuni düzenlemeler ele alınacaktır. Bu düzenlemeler bağlamında; 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun yerel yönetimlerde mali yapıyı düzenleyen temel ilkeler açısından değerlendirilecektir. Bu kapsamda yapılan değerlendirmede, yerel yönetim birimlerinin gelir kaynakları da; ilgili kanunlar dahilinde inceleme konusu yapılacaktır. Çalışmanın son bölümünde Türkiye’de yerel mali yönetimin

değişim sürecinde; yerel yönetimlerin mali yapıları ve merkezi yönetim ilişkisi merkezi yönetim bütçe gelirlerinden (genel bütçe vergi gelirlerinden) ayrılan paylar açısından değerlendirilecektir. Bu payların yerel yönetim birimlerinin toplam gelir kaynakları içindeki oranı ortaya konularak, yerel yönetimlerin mali yapıları üzerinde merkezi yönetimin etkisi değerlendirilecektir. Çalışmada ele alınacak yerel yönetim birimleri; belediyeler ve il özel idareleridir. Çalışmada değerlendirilmek üzere yer bulan kanuni düzenlemelerin seçilmesinin nedeni; temel nitelikli ve çalışmanın konusu ile doğrudan ilişkili düzenlemeler olmasıdır. Çalışmada ifade edilen yerelleşme kavramı; yerel yönetim birimlerine merkezi yönetim genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay açısından inceleme konusu yapılacaktır. Çalışmada esas alınacak dönem 1995-2007 dönemidir. Çalışmanın amacı, yerel yönetim birimlerinin gelir kaynakları içinde yer alan merkezi yönetimden ayrılan payların, yerel yönetimler üzerindeki etkisinin ortaya konulmasıdır. Böylece, mali açıdan yerel yönetim merkezi yönetim ilişkisi ve yerel yönetimlerin kaynakları içinde merkezi yönetim gelirlerinin önemi ortaya konulmaya çalışılacaktır.

I. YEREL MALİ YÖNETİM: ÖNEMİ VE DEĞİŞİM SÜRECİ

Kamusal hizmetler, merkezi yönetim yanında, yerel yönetimlerin de dahil olduğu çeşitli hizmet birimleri tarafından yürütülür. Bu hizmetlerin gerçekleştirilmesinde ülke sınırları içinde yer alan mevcut kaynaklardan yararlanılır. Bu kapsamda, merkezi yönetimin yanında, yerel yönetim birimleri de kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi açısından kamu ekonomisi üretici birimleri arasında yer alır. Milli ekonomi içinde yer alan kamu ekonomisi üretici birimlerinin hangi faaliyeti, hangi kaynaklarla gerçekleştireceği ise, idareler arasında mali ilişkilerin düzenlenmesini zorunlu kılar (Öncel, 1998:20). İdareler arasında mali ilişkilerin düzenlenmesi zorunluluğu ise, her bir idare için mali yönetimi düzenleyecek temel ilkelerin belirlenmesi gerekliliğini beraberinde getirir.

Ülkelerin siyasi sistemlerine bağlı olarak değişen yapılara göre, kamu yönetimi, merkezi yönetim ve yerel yönetimler olmak üzere ikili bir yapı gösterir (1). Her bir yönetimin mali yapı ile ilgili düzenleme ve uygulamalarının tamamı ise mali yönetimi oluşturur. Bu bağlamda, ülkede yönetsel alt yapılardan birisini oluşturan yerel yönetimlerin mali yapısı ile ilgili düzenleme ve uygulamalar bütünü yerel mali yönetimi oluşturur.

Kamu mali yönetimi, genel olarak kamu kaynaklarının yönetimini kapsayan faaliyetlerin tamamını ifade eder. Bu yönetim süreci; kamu mali kurumlarının oluşturulması aşaması ve bu kurumlar tarafından öngörülen düzenlemelerin yapılması, alınan kararların uygulanması ve uygulama sonuçlarının kontrolünü kapsayan aşama olmak üzere iki aşamadan oluşur. Bu bağlamda, kamu mali yönetimi idari faaliyetler ile kamu kaynaklarının kullanılması ve kar amacı gütmeyen kuruluşlarla olan ilişkilerin ön plana çıktığı bir süreç olmaktadır (Devrim ve Altay, 2000:44). Bu yönüyle yerel mali yönetim kavramı ise; yerel yönetim birimlerinde mali birimlerin oluşturulması ve mali konuları kapsayan bütçe ile ilgili düzenlemelerin sağlıklı bir şekilde yapılması olarak ifade edilebilmektedir.

Mali yönetim sürecinin önemli bir unsurunu oluşturan bütçe ile ilgili düzenlemeler; gelir ve gider uygulama ve düzenlemeleri olmak üzere başlıca iki bölümden oluşur (2). Bütçenin gelir bölümü açısından kaynak yönetimi oldukça önemlidir. Nitekim kaynakların yeterliliği hizmet sunumunun yapılmasında en önemli etmenlerden birisidir. Böylece, kaynak yönetimi yerel mali yönetimin önemli bir aşamasını oluşturan ve mali yönetimin etkinliğinde önemli bir paya sahip olan temel ilkeleri kapsamaktadır.

Mali yönetim kavramının sahip olduğu önemi ortaya çıkaran kavramlardan birisi mali tevzin kavramıdır. İdareler (yönetim birimleri) arasında; hizmet sunumunda ve kaynakların yönetiminde etkinliğin sağlanması amacıyla hizmet ve kaynakların bölüşümünü ifade eden mali tevzin kavramı aynı zamanda hizmet ve kaynak yönetiminin yapılmasını sağlayan uygulamalar bütünü oluşturur. İdareler arasında hizmetlerin ve gelirlerin bölüşümü sistemi, yerel yönetimlerde idari ve mali özerkliğin temelini oluşturması bakımından da önemlidir. Nitekim, yerel yönetim birimlerinin görevlerini yerine getirebilmeleri, yapmaları gereken hizmetlerin gerektirdiği harcamayı yapabilecek mali kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında mali fonksiyonların bölüşümü de hizmet-mali yapı bakımından önemli bir unsurdur. Mali fonksiyonların yönetim birimleri itibarıyla bölüşülmesi, harcamaların doğru şekillenmesine olanak vermesi bakımından önemlidir (Falay, 2003:25). Harcamaların doğru şekillenmesinin ise kaynak tasarrufunda önemli bir payı olacağı açıktır. Yerel mali yönetimin yerel yönetim birimleri açısından önemi; hizmet yönünden ve kaynak yönünden olmak üzere iki aşamada değerlendirilebilir.

Yerel Mali Yönetimin Hizmet Yönünden Önemi; Mahalli müşterek mahiyetteki ihtiyaçların giderilmesi amacıyla yerel yönetim birimleri tarafından sunulan hizmetlerin etkinlikle sunumu önemlidir. Hizmet yönünden etkinlik açısından, hizmetin belde halkının tamamına sunumunun sağlanması ve aynı miktar ve kalitede sunumu (3) önemlidir. Belirli bir bölgede yaşayan bireylerin hizmetten eşit olanaklar ölçüsünde faydalanması mali yapı ile yakından bağlantılıdır. Hizmet sunumunda kaynak yeterliliğine sahip olan birimlerde hizmetin bireylere eşit oranda ve kalitede sunumu da mümkün olabilecektir. Böylece mali etkinliğin sağlanması ile hizmet sunumunda etkinlik de sağlanabilecektir.

Yerel Mali Yönetimin Kaynak Yönünden Önemi; Daha önce de ifade edildiği üzere, mali etkinlik bir yönüyle kaynak yönetimini ortaya koyan bir kavramdır. Mali etkinliğin sağlanması ile kaynakların tasarruflu kullanımı da mümkün olabilecektir. Mevcut kaynakların hizmetlerin önceliğine göre kullanılması, idari açıdan kaynakların etkin dağılımı ve kullanımı ve kaynak kullanımında tasarrufun sağlanması mali yönetim ile yakından bağlantılıdır.

İdareler arası mali ilişkiler her ülkenin kendi özelliklerine, siyasal ve ekonomik yapılarına, geleneklerine ve anayasal düzenlerine göre farklı şekillerde düzenlenir. Söz konusu düzenlemeler gerçekleştirilirken iktisadi refahı maksimize etmek amacı her ülkede dikkate alınan ortak amacı oluşturur. Diğer yandan, bu amaca ulaşabilmek için yararlanılacak araçların seçimi ve kullanılması, her ülkenin kendisine özgü ulusal, doğal ve yasal özelliklerine göre değişim gösterir (Nadaroğlu, 2001:65).

İçinde bulunduğumuz 21. yüzyılda, dünyada etkili olan kamu yönetiminin değişimi yönünde ortaya çıkan genel eğilim, kamu yönetiminde birim sorumluluğu, çıktı odaklı hizmet anlayışı, birey odaklı hizmet anlayışı, yönetimde çok yönlü etkileşimi ifade eden yönetişim, katılım ve saydamlık gibi temel ilkeleri kapsayan yönde gelişim göstermiştir. Bu süreçte ortaya çıkan değişimler mali yönetime de yansımış ve yerel mali yönetimde benimsenen ilkeler değişim göstermiştir.

Yerel yönetim birimlerinde ortaya çıkan mali yönetim değişimi, öncelikle *mali yönetimde anlayış değişimi* olarak kendisini göstermiştir. Bu kapsamda, tüm dünyada adem-i merkezîyetçiliğe (4) doğru gidişatın hızlandığı ve “küresel düşün, yerel hareket et (5)” ilkesi doğrultusunda yerel yönetim birimlerindeki yönetim anlayışı da hizmet sunumunda etkinliği sağlayacak, bireylerin tatmin düzeyini yükseltecek, halk katılımı ilkesini esas alacak, yönetişim temelli bir anlayış zemini üzerine oturmuştur. Bu ilkelerin yerine

getirilmesinde esas olan mali yapının sağlam temellere oturtulmasında ise; dikkate alınması gereken ilkeler; başarılı bir bütçe yönetimin sağlanabilmesi için kaynak-harcama dengesinin kurulması ve bu bağlamda mali disiplinin sağlanması, yine başarılı bir bütçe yönetimi için orta vadeli harcama sistemi kapsamında öngörülen çok yıllık bütçeleme sürecinin uygulanması, hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin önemli bir ölçütü olan çıktı odaklı performans esaslı bütçeleme sisteminin kabulü ve yerel yönetim birimlerinde gelecekte bulunulması hedeflenen yerin belirtilmesini sağlayan stratejik plan uygulaması olarak uygulamadaki yerini almıştır.

Mali yönetimin ayrılmaz bir parçası olan yerel mali yönetimin değişim dinamikleri yukarıda ifade edilen özelliklerle sınırlı değildir. Hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanması için gerekli olan performans yönetimi, bütçe yönetimi açısından mali disiplinin sağlanması, uygulamaların kamuoyuna açık olmasını ifade eden mali saydamlık yerel mali yönetimde literatürdeki yerlerini almış kavramlardır. Ayrıca mali yönetimde denetimin sağlanması, hesap verebilirlik, uyulması gereken temel ilke ve esasların belirlenmesi ve bu amaca eşlik edecek gerekli kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi ve bütçe anlayışında meydana gelen değişimler bu süreçte yer alan diğer temel ilkeleri oluşturmaktadır (Siverekli Demircan, 2006:50-51).

Kamu mali yönetiminde ortaya çıkan ve yerel mali yönetime de yansıyan bu değişimlerin, yerel yönetim birimlerinin etki derecesine göre (ülke yönetiminde sahip olduğu ağırlık ve öneme göre) farklı şekillerde uygulama alanı bulması kaçınılmazdır. Nitekim üniter yapıli devletlerde yerel yönetim birimleri içinde yer alan belediyelerin etkinliklerinin gerek hizmet gerekse sayı bakımından diğer yerel yönetim birimleri olan il özel idaresi ve köylere göre daha fazla olması bu durumun bir göstergesidir.

II. TÜRKİYE’DE YERELİN MALİ DÖNÜŞÜMÜ: YEREL YÖNETİMLERDE MALİ YÖNETİMİN DÜZENLENMESİ

Üniter yapıli bir devlet olarak Türkiye’de merkezi yönetimin yanında; belediyeler, il özel idareleri ve köylere oluşan yerel yönetim birimleri kamu yönetimindeki yerini almıştır. Yerel yönetim birimleri içinde yer alan belediyeler ve il özel idarelerinin Cumhuriyet dönemi sonrasında 2000’li yıllara değin geçirdiği değişim; dünya ekonomik ve siyasi konjonktüründe ortaya çıkan değişim, kamu yönetiminde benimsenen anlayış değişimi, talep ve beklentilerde ortaya çıkan değişimler ve toplumsal ihtiyaçların artmasına

bağlı olarak ortaya çıkan sürecin zorunlu kıldığı değişim olmuştur. Bu değişim, belediye ve il özel idarelerini düzenleyen temel ilkeleri içeren yasal düzenlemeler şeklinde kendisini göstermiştir.

Türkiye’de yerel yönetimlerde mali yönetimin ilkelerini barındıran temel düzenlemeler; 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun düzenlemeleridir (6).

A. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve Mali Düzenlemeler

5393 sayılı kanun (7), 3 Temmuz 2005 tarihinde kabul edilen ve 13/7/2005 tarih ve 25874 sayılı resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren; belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemeyi amaç edinen bir yasal düzenlemedir. Mali düzenlemeler; kanunun, mali hükümleri düzenleyen ve *belediyenin gelir ve giderleri, belediye bütçesi ve borçlanma ve iktisadi girişimler* olmak üzere başlıca üç bölümden oluşan beşinci kısmında yer almıştır. Kanunun dördüncü kısmı ise, belediyelerin denetimini düzenleyen temel ilkelere yer vermiştir.

Kanun, belediyelerin temel mali konulara ilişkin düzenlemelerini gelir ve giderler, bütçe ve borçlanma açılarından gerçekleştirmiştir. Belediyelerin gelir ve giderlerini düzenleyen birinci bölümde belediye gelirleri (8);

- Belediyelerin öz kaynak gelirleri (9) (kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları vb.),
- Devlet gelirlerinden ayrılan paylar (genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay),
- Devlet gelirlerinden verilen yardımlar (genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler),
- Yardımcı gelirler (mülk ve teşebbüs gelirleri, faiz ve ceza gelirleri vb.) ve
- Borçlanma gelirlerinden (diğer gelirler) oluşmuştur.

Belediyelere devlet gelirlerinden verilen yardımlar olarak ifade edilen gelir kaynağı, 5779 sayılı kanuna göre geçerliliğini kaybetmiştir. Bu kanuna

göre; mahalli idarelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamayacağı belirtilmiştir. Böylece, belediyelere, kanunda bu birimlere aktarılmak üzere ayrılan payların dışında, genel bütçeli kuruluşlar tarafından aktarımda bulunulamayacağı belirtilmiştir (10).

Belediye Kanunu, belediyelerin yapmış oldukları hizmetler karşılığında ortaya çıkan harcamalarını da her bir hizmetin niteliğine göre ayrı başlıklar halinde düzenlemiştir. Belediyelerin gerçekleştirdikleri bu harcamalar aynı zamanda ekonomik olarak cari, yatırım ve transfer harcamalarından oluşmaktadır.

Devletin olduğu gibi belediyelerin de, bir mali yıl içinde yapmayı planladıkları hizmetlerin karşılığı olan giderlerin ve bu giderlerin finansman yönünü oluşturan gelir kaynaklarının ve izleyen iki yılın tahmini gelir ve gider rakamlarının gösterildiği belge bütçeleridir. Belediye kanununun mali hükümler ile ilgili kısmının ikinci bölümünde belediye bütçelerine ait temel hükümlere yer verilmiştir. Bu bölüm, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre belediye bütçeleri genel yönetim bütçesine dahil edildiğinden devlet bütçesine ait düzenleme ve uygulamaların belediye bütçelerini kapsayan bölümlerinden oluşmuştur. Böylece, kamu yönetimi birimlerinden olan belediyelere; stratejik plan hazırlama, bütçelerini performans programına göre hazırlama, bütçelerini üç yıllık olarak hazırlama (orta vadeli harcama sistemi), bütçeye ayrıntılı harcama programları ve finansman programlarını ekleme, harcama yapmadan birinci düzeyde sorumlu olan harcama yetkilisinin bütçe harcamalarından sorumlu olması ve bütçenin analitik bütçe sistemine göre hazırlanması ilkeleri dahil olmuştur (11).

Kanunun mali hükümleri düzenleyen kısmının üçüncü bölümünde, borçlanma ve iktisadi girişimlere ilişkin temel hükümlere yer verilmiştir. Bu hükümler doğrultusunda; belediyelerin borçlanma şartları belirli esaslara bağlanmış ve dış borçlanmada 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un temel alınacağı ifade edilmiştir. Böylece kanun, belediyelerin borçlanma girişimlerine sınır getirerek, mali disiplinin sağlanması ilkesine paralel uygulamaları borçlanma açısından da içermiştir (12).

Kanunun dördüncü kısmında yer alan iç ve dış denetim ve faaliyet raporu düzenlemeleri ise, belediyelere ilk kez dahil olan ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun getirmiş olduğu diğer düzenlemeler arasında yer almıştır (13).

2005 yılında kabul edilen Belediye Kanunu belediyelerin mali düzenlemelerini; mali disiplinin sağlanması, hesap verebilirlik ve mali saydamlık temel ilkelerini sağlayacak şekilde düzenlemeyi hedeflemiştir. Böylece, kamu mali yönetiminin benimsediği temel ilkelerin belediyeler için de geçerli olmasıyla birlikte, kamu mali yönetiminde *tek çatı* uygulaması sağlanmaya çalışılmıştır. Tek çatı uygulaması, kamu finansman dengesinin sağlanmasını hedeflemiş bir uygulama olarak, kamu kurum ve kuruluşlarının tamamının ülke yönetimi dahilindeki genel yönetim bütçesi ile gelir ve giderlerinin izlenmesini mümkün hale getiren bir uygulama olmuştur.

B. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve Mali Düzenlemeler

5302 sayılı kanun (14), 22 Şubat 2005 tarihinde kabul edilen ve 4/3/2005 tarih ve 25745 sayılı resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren; il özel idaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemeyi amaç edinen bir yasal düzenlemedir. Mali düzenlemeler; kanunun, mali hükümler ve cezaları düzenleyen ve *il özel idaresinin gelir ve giderleri, il özel idaresi bütçesi, borçlanma ve iktisadi girişimler ve cezalar* olmak üzere başlıca dört bölümden oluşan beşinci kısmında yer almıştır. Kanunun dördüncü kısmı ise, il özel idarelerinin denetimini düzenleyen temel ilkelere yer vermiştir.

Kanun, il özel idarelerinin temel mali konulara ilişkin düzenlemelerini gelir ve giderler, bütçe ve borçlanma açılarından gerçekleştirmiştir. İl özel idarelerinin gelir ve giderlerini düzenleyen birinci bölümde gelir kaynakları (15);

- İl özel idarelerinin öz kaynak gelirleri (kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları vb.),
- Devlet gelirlerinden ayrılan paylar (genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay),
- Devlet gelirlerinden verilen yardımlar (genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler),
- Yardımcı gelirler (mülk ve teşebbüs gelirleri, faiz ve ceza gelirleri vb.) ve
- Borçlanma gelirlerinden (diğer gelirler) oluşmuştur.

5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun, belediyeler için geçerli olan

hükmü il özel idareleri için de geçerli olmuş ve genel bütçeli kuruluşların herhangi bir şekilde yerel yönetim birimlerine aktarımda bulunamayacağı belirtilmiştir (16).

İl Özel İdaresi Kanununa göre, il özel idarelerinin yapmış oldukları hizmetler karşılığında ortaya çıkan harcamalar, her bir hizmetin niteliğine göre ayrı başlıklar halinde düzenlenmiş, cari yatırım ve transfer harcamalarından oluşmuştur.

İl özel idarelerinin beşinci kısmının ikinci bölümü, il özel idarelerinin bütçelerini düzenlemiştir. Kanunun 44. maddesi bütçeyi; ilin stratejik planına göre hazırlanan ve mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren belge olarak tanımlamıştır. Kanun, il özel idarelerinin bütçelerini; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun düzenlediği temel esaslar üzerine oturtmuştur. Böylece, kamu mali yönetiminde yer alan kuruluşların bütçelerinin kapsam itibarıyla aynı özelliklere sahip olarak düzenlenmesi hedeflenmiştir. Diğer yandan, bütçelerin aynı özelliklere sahip olarak düzenlenmesi ile birlikte, gelir ve gider rakamlarının genel yönetim dahilindeki bütçe ile izlenmesi ve sonuçlarının genel faaliyet raporu ile değerlendirilmesi mali disiplinin sağlanması hedefine yönelik temel uygulamaları oluşturmuştur. Bu uygulamalarla birlikte; bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programlarının eklenmesi, harcamalarda üst düzey karar verme yetkisine sahip olan harcama yetkilisi uygulaması ve bütçenin hazırlanmasında kullanılan analitik bütçe sisteminin bütçeleme tekniğine dahil olması gerçekleştirilen diğer düzenlemeler olmuştur.

İl Özel İdaresi Kanunu beşinci kısmının üçüncü bölümü borçlanma ve iktisadi girişimleri düzenlemiştir. Buna göre; kanun 51. maddede belediyelerde olduğu gibi, borçlanma şartlarını belirli esaslara bağlamış ve dış borçlanmada 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un temel alınacağı hükmüne yer vermiştir. 5302 sayılı kanun, il özel idarelerinin denetimini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nu esas alarak düzenlemiş ve iç ve dış denetim kavramlarını il özel idarelerine dahil etmiştir. Böylece, bu kuruluşlar tarafından yapılan faaliyetlerin hukuka uygunluk ve mali ve performans denetiminin sağlanması hedeflenmiştir (17).

Tablo 1: Belediye ve İl Özel İdarelerinin Mali Düzenlemeleri

Gelir	Gider	Bütçe	Borçlanma
*Öz kaynak gelirleri *Devlet gelirlerinden ayrılan paylar, *Devlet gelirlerinden verilen yardımlar*, *Yardımcı gelirler *Borçlanma gelirleri ↓ 5393 Sayılı Kanun 5302 Sayılı Kanun 5779 Sayılı Kanun İlgili Diğer Kanunlar	*Cari Giderler *Yatırım Giderleri *Transfer Giderleri ↓ 5393 Sayılı Kanun 5302 Sayılı Kanun	*Çok Yıllı Bütçeleme *Performans Yönetimi *Stratejik Planlama *Harcama Programı *Finansman Programı *Faaliyet Raporu *Analitik Bütçe Sistemi *İç ve Dış Denetim ↓ 5393 Sayılı Kanun 5302 Sayılı Kanun 5018 Sayılı Kanun	*Konu Bakımından Sınırlı Borçlanma *Miktar Açısından Sınırlı Borçlanma ↓ 5393 Sayılı Kanun 5302 Sayılı Kanun 4749 Sayılı Kanun

Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.

* 5779 sayılı kanunun 6. maddesi ile kanunda ayrılması öngörülen paylar ile birinci fıkrada belirtilen ödenek dışında, mahalli idarelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamayacağı hükme bağlanmıştır.

Tablo 1’den görüleceği üzere, belediye ve il özel idarelerinin mali hükümleri; kendi kanunları, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun esas alınarak düzenlenmiştir (18). Böylece, Türkiye’de yerel yönetim birimleri olan belediye ve il özel idareleri de mali kontrol alanına dahil olmuşlardır. Adı geçen kanunların hepsinin birbirine paralel ilkelerden oluşması kanunların mali konularda aynı amaca yönelik olmasının bir sonucudur. Ayrıca, her bir kanunun ilgili kısım ve konularda birbirlerine atıfta bulunması da bu durumun bir diğer göstergesidir.

C. 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

2 Temmuz 2008 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe giren 5779 sayılı Kanun, belediye ve il özel idarelerinin önemli gelir kaynaklarından birisi olan devlet gelirlerinden ayrılan payları düzenleyen yeni bir düzenlemedir.

Kanun, 2/2/1981 tarihli ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'u yürürlükten kaldırmış ve yeni temel ilkeleri benimsemiştir. Kanun; *amaç ve kapsam, payların hesaplanması ve oranı, payların ayrılmasına ve gönderilmesine ilişkin esaslar, il özel idare paylarının tahsisine ilişkin esaslar, belediye paylarının tahsisine ilişkin esaslar, denkleştirme ödeneği, kesinti yapılması ve yürürlükten kaldırılan mevzuat ve hükümler, yürürlük ve yürütme* başlıklarından ve bu başlıkları düzenleyen toplam 10 maddeden oluşmuştur.

Kanunun temelini; *belediye ve il özel idarelerine verilecek payın, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanması* oluşturmuştur (19). Kanuna göre; genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; *yüzde 2,85'i büyük şehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyük şehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine* ayrılması öngörülmüştür. Kanun ayrıca, büyük şehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının, yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyük şehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'unu *büyük şehir belediye payı* olarak ayrılmasını öngörmüştür (20). Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanan payların dağıtımında esas alınacak kriter ise, ağırlıklı olarak daha önce uygulandığı gibi nüfus olarak belirlenmiştir.

Kanunun 4. maddesi il özel idare paylarının tahsisine ilişkin düzenlemeleri içermiştir. Buna göre; kanunda belirtilen orana göre ayrılan payın yüzde 50'lik kısmının illerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmının illerin yüzölçümüne, yüzde 10'luk kısmının illerin köy sayısına, yüzde 15'lik kısmının illerin kırsal alan nüfusuna ve yüzde 15'lik kısmının illerin gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından dağıtılması öngörülmüştür (21).

Kanunun, belediye paylarının tahsisine ilişkin esaslarının düzenlendiği 5. maddesinde; kanunda belirtilen orana göre ayrılan belediye payının; yüzde 80'lik kısmının belediyelerin nüfusuna ve yüzde 20'lik kısmının gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılması esasa bağlanmıştır. Kanunda il özel idareleri ve belediyeler için öngörülen gelişmişlik endeksinin, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından tespit edilen en son veriler esas alınarak hesaplanacağı hükmüne de yer verilmiştir.

Kanunun 6. maddesinde yer alan denkleştirme ödeneği ise, öngörülen yeni uygulamalardan birini oluşturmuştur. Buna göre; kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde birinin Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konulması esası kabul

edilmiştir. Ancak, denkleştirme ödeneği uygulamasının, kanunun 9. maddesinde 1/1/2009 tarihinde yürürlüğe gireceği ifade edilmiştir.

6. maddede, kanunda ayrılması öngörülen paylar ile birinci fıkrada belirtilen ödenek dışında, mahalli idarelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamayacağı da hükme bağlanmıştır. Böylece, genel bütçeli kuruluşların yerel yönetim birimlerine yardım adı altında bütçelerine ödenek konulması uygulaması tamamen sona erdirilmiştir.

Kanunun 7. maddesinde, il özel idareleri ve belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından ayrılacak paylar ile diğer kanunlarda bu idarelere verilmesi öngörülen payların vergi hükmünde olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, ilgili maddede; il özel idareleri ve belediyeler ve bağlı kuruluşlarının gelir (stopaj) ve katma değer vergilerinin genel bütçe vergi gelirlerinden kesilerek ilgili vergi dairesine aktarılacağı ve aynı uygulamanın sosyal güvenlik primleri ile emekli kesenekleri için de uygulanacağı belirtilmiştir. Ancak, bu uygulamanın, kanunun 9. maddesinde 1/7/2009 tarihinde yürürlüğe gireceği ifade edilmiştir.

5779 sayılı kanun, belediye ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak payların hangi esaslara göre ayrılarak dağıtılacağını öngören bir kanun olarak düzenlenmiştir. Kanun, belediye ve il özel idarelerine aktarılmak üzere devlet gelirlerinden ayrılacak olan payların oransal olarak artışını öngörmekle birlikte; bu birimlerin finansal ihtiyacının karşılanması amacıyla *denkleştirme ödeneği* uygulamasını da kabul etmiştir.

D. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Yerel Yönetimlere İlişkin Mali Düzenlemeler

2003 tarihinde kabul edilerek, 2006 yılında yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu mali yönetiminde köklü değişimlere yol açmış ve kamu mali yönetimine yeni kavramları dahil etmiştir. Temel amacı; kamu mali yönetiminde mali disiplinin sağlanması olan kanun, bütçeyi; ilkelere, fonksiyonlar ve sistem açılarından revize etmiştir.

Bütçe ilkeleri açısından; *bütçelerin hazırlanmasında makro ekonomik istikrarın sağlanması düşüncesi esas alınarak, kalkınma planları ve yıllık programlara uygunluk, bütçelerin kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak olan stratejik planlara ve performans ölçütlerinin içinde yer alacağı performans programlarına uygunluğu ve üç yıllık bütçeleme sistemi*

ilkeleri kamu mali yönetimindeki yerini almıştır. Bu ilkelerle birlikte, *mali saydamlık ve hesap verebilirlik* ilkeleri de kanunda düzenlenerek uygulamaya giren iki yeni bütçe ilkesi olmuştur. Bu düzenlemelerle; bütçenin makro ekonomik gelişmelere uyumunun sağlanarak, bütçe-plan ilişkisinin kurulması, devletin mali işlemlerinin kamuoyuna açıklığı ve böylece devlete olan güven duygusunun pekiştirilmesi ve bütçede gerçekleşme rakamlarının tahmin rakamlarına tutarlılığı ile samimiyet ilkesinin uygulamaya dahil edilmesi hedeflenmiştir (Demircan, 2007:27).

Kanunun ilk maddesinde yer alan amaç, bütçenin fonksiyonlarındaki temel değişimi ortaya koymuştur. Buna göre; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, mali saydamlığın, hesap verebilirliğin ve tüm mali işlemlerde mali kontrolün sağlanması amacı ile birlikte, bütçenin fonksiyonlarındaki değişim de açıklığa kavuşturulmuştur. 5018 sayılı kanun ile *mali kontrol* alanı genişlemiş ve kanun, kamu mali yönetiminin tamamını yerel yönetim birimleri de dahil olmak üzere kapsamına almıştır. Böylece, kanun ile bütçenin ekonomiyi düzenleyici işlevlerinin yanı sıra, kamu mali yönetiminde yer alan kurum ve kuruluşların tamamı aynı çatı altında toplanarak mali disiplinin sağlanması esası öngörülmüştür. Ayrıca, kanunun kamu mali yönetiminin kapsamını genişletmesi ile kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanması, kamu harcamalarının denetiminin sağlanması ve böylece kamu finansman dengesinin sağlanması da temel hedef olarak benimsenmiştir (Demircan, 2007:27).

Türkiye'nin, son yıllarda kamu yönetimi alanında gerçekleştirdiği en önemli reformlardan birisi de kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi reformu olmuştur. Reformun temel ayağını oluşturan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali yönetim ve iç kontrol ile iç denetim uygulamaları uluslararası standartlara uygun hale getirilmiş, kamuda bütçe sınıflandırması ve muhasebe sisteminde birlik sağlanmış, idarelerin mali yönetim ve kontrol fonksiyonlarını etkili bir şekilde yürütebilmeleri için gerekli idari yapılar oluşturulmuş, bütçe hazırlık süreci güçlendirilmiş, orta vadeli harcama yaklaşımına uygun olarak çok yıllık bütçelemeye geçilmiş, mali saydamlık ve hesap verebilirliği artırmak üzere kamu idarelerince faaliyet raporu hazırlanması uygulamasına başlanmıştır (Maliye Bakanlığı, 2008:9).

5018 sayılı kanun ile devletin yaptığı harcamalarla topladığı gelirlerin mali plan çerçevesi içinde gösterilmesinin yanı sıra, makro-ekonomik amaçlara ulaşmada bütçenin araç olarak kullanılması anlayışı da benimsenmiştir.

Bu çerçevede öngörülen çok yıllık bütçeleme anlayışı kamu mali yönetiminde bütçe ile makro-ekonomik hedeflerin gerçekleştirilebilirliğini sağlamayı hedeflemiş ve orta vadeli program ile orta vadeli mali plan uygulamalarını Türk kamu mali yönetim sistemine kazandırmıştır. Orta vadeli program uygulaması kapsamında; kamu harcamaları, yatırım ve vergi politikalarına ilişkin temel hedeflerin belirlenmesi, orta vadeli mali plan ile de bu hedeflerin uygulamaya geçirilmesine yönelik merkezi yönetim bütçe büyüklüklerinin belirlenmesi hedeflenmiştir.

Kanun ile kamu mali yönetimi ve kontrol sistemine kamu mali yönetiminde yer alan tüm kamu kurum ve kuruluşları dâhil olmuştur. Böylece, bütçe uygulamaları kapsamında; merkezi yönetim bütçesi ile birlikte, sosyal güvenlik kuruluşları ve yukarıda da ifade edildiği üzere, yerel yönetim birimleri kamu mali yönetiminde yer almaya başlamış ve bu kuruluşların genel yönetim dâhilinde yer alan kuruluşlar olarak mali yapıları ile ilgili bilgi ve belgeleri kontrol, onay ve beyan süreçlerine dahil olmaya başlamıştır. Nitekim Kanunun 2. maddesinde yer alan, “*Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsar*” ifadesi kamu mali yönetiminin kapsamını belirtmesi açısından önemlidir (22).

Kanunun 3 maddesi kamu mali yönetimine yukarıda ifade edildiği şekilde dahil olan yerel yönetimleri; “*Mahalli idare, yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ve bunların kurdukları birlik ve idareyi*” kapsar demek suretiyle tanımlamıştır (23). Kanun, yerel yönetim birimlerinin; stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer birimlerle koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumlu birimi ise İçişleri Bakanı olarak belirlenmiştir (24). Kanunun üst düzey sorumluluğu düzenleyen dördüncü bölümünün 11. maddesi, il özel idaresinde vali, belediyelerde belediye başkanı olarak düzenlenen üst yöneticiler için “*...idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yeri-*

ne getirilmesinden; meclislerine karşı sorumludurlar” ifadesi ile yerel yönetim birimlerinde mali sorumluluğu düzenlemiştir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yerel yönetim birimleri ile ilgili olarak; bu birimlerin bütçelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde görüşülmek üzere merkezi yönetim bütçe tasarısına ekli belgeler içinde yer alacağını, yatırımlarıyla ilgili usul ve esasların Devlet Planlama Teşkilatı tarafından belirleneceğini, faaliyet raporu ve ayrıntılı faaliyet ve finansman programı hazırlama gerekliliklerini esasa bağlamıştır. Ayrıca, bu birimlerin mali yapı ile ilgili belgelerin belirlenmesi ve düzenlenmesi ile ilgili ilkelerin belirlenmesindeki temel sorumluluğunun Maliye Bakanlığı’na ait olduğu ve mali saydamlık ilkesi gereği hesap bilgi ve belgelerinin belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklama zorunluluklarının olduğu da hükme bağlanmıştır.

Söz konusu Kanunun 41 inci maddesinde, mahalli idareler tarafından hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneğinin Sayıştay’a ve İçişleri Bakanlığı’na gönderileceği; İçişleri Bakanlığı’nın, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahalli idareler genel faaliyet raporunu hazırlayacağı ve kamuoyuna açıklayacağı ve söz konusu raporun birer örneğinin Sayıştay’a ve Maliye Bakanlığı’na gönderileceği hükme bağlanmıştır (Maliye Bakanlığı, 2007:46).

Kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik gerçekleştirilen düzenlemelerin temel amacı olan mali disiplinin sağlanmasında; ülkenin ekonomi politikası ile uyumlu uygulamalar bütünü esas alınmıştır. Böylece, bütçenin politikalar ile uyumunun sağlanması ve başarılı bir kamu mali yönetimi anlayışı hedeflenmiştir. Ancak, kanunun öngördüğü düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde gerekli olan; mali ve kurumsal altyapı yeterliliğinin, kanunun başarısında önemli bir unsur olduğunun ifade edilmesi gereklidir. Nitekim öngörülen düzenlemelerin hayata geçirilmesinde; mevcut idari kapasitenin, mali yapının ve toplumsal yapının kanuna uyumu, kanunun uygulamadaki başarısını da arttırabilecektir.

E. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve Yerel Yönetimlere İlişkin Mali Düzenlemeler

Türkiye’de kamu mali yönetiminde mali disiplinin sağlanmasına ilişkin gerçekleştirilen önemli düzenlemelerden birisini de 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun oluşturmuş-

tur. Kanun, mali disiplinin sağlanmasında, bütçe ile ilgili düzenlemelere paralel olacak şekilde borçlanma ile ilgili temel hükümlerin düzenlenmesini esas almıştır. Böylece, kanun; devletin mevcut borç stokunu kamu mali yönetiminin işleyişini bozmayacak şekilde borç yönetimi ilkelerini esas alarak düzenlemeyi ve kamu finansmanının sağlanmasında mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin gerçekleştirilmesini temel hedef olarak belirlemiştir.

Borçların makroekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla miktar ve bileşiminde yapılan değişiklikler olarak ifade edilen borç yönetimine ilişkin hususlar 2001 yılından sonra, Türkiye’de 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Sözü geçen kanunun birinci maddesinde kanunun amacı “*Ülkenin kalkınma hedeflerini dikkate alarak, kanunlarda güven ve istikrarı koruyarak ve makro ekonomik dengeleri gözeterek, Devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe almasına, borç ve hibe vermesine, nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde yürütülmesine, verilecek garantilerin, bu borçlanma ve garantilerden doğan finansal alacaklar ile Devlet iç ve Devlet dış borcunun etkin bir şekilde yönetimine ve izlenmesine, Hazine Müsteşarlığı ile 2’nci maddede yer alan kuruluşlar arasındaki mali ilişkilerin düzenlenmesine ve bu hususlar dahil olmak üzere Müsteşarlık tarafından üstlenilen her türlü mali yükümlülüğün geri ödenmesi, ilgili bütçe hesaplarına kaydedilmesi ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek*” olarak ifade edilmiştir (25).

Kanunun öngördüğü önemli düzenlemelerden birisini; devletin borçlanma politikasının ekonomi politikası ile uyumlu olarak yürütülmesi ve bu bağlamda; borçlanma miktarına getirilen sınırlandırma oluşturmuştur. Böylece, Türkiye’de borçlanma politikasının, 29 Nisan 2002 tarihinden itibaren, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un 5. maddesine göre ifade edilen borçlanma limiti çerçevesinde, saydam ve hesap verilebilir ve iç ve dış piyasa şartlarına uygun bir borçlanma politikası yürütülmesi karara bağlanmıştır (Hazine Müsteşarlığı, 2003: 1).

Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile Türkiye’de 2004 yılından itibaren kamu borç yönetiminde şeffaflığın artırılması ve borçlanma maliyetlerinin hesaplanmasına yönelik yeni uygulamalara gidilmiştir. Bu dönemde, borçlanmanın Türk Lirası cinsinden yapılması esası kabul edilerek, Türk Lirasından borçlanmanın sabit enstrümanlarla yapılması öngörülmüştür. Bununla birlikte, kanunda, nakit iç borçlanma vadelerinin piyasa koşulları göz önünde bulundurularak uzatılması ve nakit

ve borç yönetimi ile ilgili likidite riskinin azaltılması amacıyla yıl boyunca yeterli düzeyde rezerv bulundurulması gerekliliğine yer verilmiştir (DPT, 2004: 56-57).

Yukarıda ifade edilen düzenlemelerle birlikte, kamu borç yönetiminin temel ilkeleri hesap verebilirlik ve koordinasyonun sağlanması olarak belirlenmiştir. Bu temel ilkelerle; izlenecek politikalar ve stratejiler ile yapısal reformların gerçekleştirildiği ve risk analizlerinin yapıldığı bir borçlanma anlayışı benimsenmiş ve borçlanmayı kontrol altında tutarak mali disiplinin sağlanması temel hedef olarak belirlenmiştir (Hazine Müsteşarlığı, 2003: 1-2).

Kanunun 2. maddesinde; “...büyük şehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşlarının” kanun kapsamında olduğu ifade edilmiştir. Böylece, yerel yönetim birimlerinin borçlanma politikalarının önemli bir kısmı sözü geçen kanun ile düzenlenmeye başlanılmıştır (26).

Yerel yönetim birimlerinin finansman ihtiyacının karşılanmasında borçlanmanın gelir kaynağı olarak kullanılmasına karar veren organ, ilgili kanunlar tarafından meclis olarak düzenlemiştir. Faiz ve borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ise; belediyenin gider kalemleri içinde yer almıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun, Borçlanma ve İktisadi Girişimleri düzenleyen üçüncü bölümünün 68.maddesinde; belediyelerin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla maddede belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabileceği ve tahvil ihraç edebileceği hüküm altına alınmıştır. İlgili maddenin a bendinde ise; dış borçlanmanın, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabileceği ifadesine yer verilmiştir. Aynı ifade bir diğer yerel yönetim birimi olan il özel idareleri için 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun Borçlanma ve İktisadi Girişimleri düzenleyen üçüncü bölümünün 51. maddesinde yer almıştır.

4749 sayılı Kanun, yerel yönetim birimlerinin dış borçlanmalarında esas alınacak hükümleri düzenlemiş ve böylece, kamu mali yönetiminde yer alan diğer kurum ve kuruluşların tabi olduğu borçlanma şartlarının yerel yönetim birimleri içinde geçerli olmasını sağlamıştır. Bu kapsamda, yerel yönetim birimlerinin gerçekleştirdiği dış borçlanmalarının, finansman dengelerinin bozulmasına engel olmak amacıyla kontrol altına alınması amaçlanmıştır. Bu durum aynı zamanda, yerel yönetim birimlerinin ödenmeyen borçlarının Hazine tarafından ödenerek devlet borcu haline gelmesi nedeniyle kamu finansmanı açısından da aynı amaca eşlik etmiştir.

III. YEREL YÖNETİMLERDE YERELLEŞME: MALİ AÇIDAN YEREL YÖNETİMLER MERKEZİ YÖNETİM İLİŞKİSİ

Yerel yönetim birimlerinin hizmetlerini yerine getirebilmeleri, hizmetleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olmalarına bağlıdır. Bu birimlerin hizmetlerinin finansmanını sağlayacak temel gelir kaynakları ana başlıklar itibariyle; vergi gelirleri, vergi dışı gelirler ve yardım ve fonlardan oluşmaktadır. Ancak, bu birimlerin bütçe ve kesin hesaplarında yer alan mevcut gelir kaynakları, farklı dönemlerde farklı şekillerde ifade edilen başlıklardan oluşmuştur.

Yerel yönetimlerin bütçe ve kesin hesapları ile ilgili bilgilerin derlenmesine 1950 yılında başlanmıştır. Ancak, bütçe ve bütçe uygulama döneminden sonra yayınlanan kesin hesap cetvellerinin ilgili belediye ve il özel idarelerince farklı şekillerde doldurulması verilerin aynı standartlarda olmasına engel teşkil etmiştir. Bu güçlüğü ortadan kaldırmak amacıyla, 1991 yılından itibaren belediye, 1998 yılından itibaren il özel idareleri ve köy bütçe ve kesin hesap cetvellerinin yerine, tek tip belge düzenlenmeye başlanmıştır (Türkiye İstatistik Kurumu, 2007:VII). 2006 yılından sonra ise, yerel yönetimler mali yapılarının ortaya konulması açısından farklı bir düzenlemeye tabii tutulmaya başlanmıştır.

Tablo 2: Belediye Gelir Kalemleri (1995-2005 Dönemi)

Vergi Gelirleri	Vergi Dışı Gelirler	Özel Yardım ve Fonlar
<p>*Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilâtından Alınan Pay</p> <p>*Belediye Vergileri</p> <p>Emlak Vergisi</p> <p>Çevre Temizlik Vergisi</p> <p>Diğer Belediye Vergileri</p> <p>*Belediye Harçları</p>	<p>*Harcamalara Katılma Payları</p> <p>*Belediyeye Ödenen Diğer Paylar</p> <p>*Belediyece Yönetilen Kurumlar ve Teşebbüsler Hasılatı</p> <p>*İşletme Karları</p> <p>*Belediye Malları Gelirleri</p> <p>*Ücretler</p> <p>*Cezalar</p> <p>*Çeşitli Gelirler</p> <p>İç Borçlanmalar</p> <p>Dış Borçlanmalar</p> <p>Diğer Çeşitli Gelirler</p>	<p>*Özel Yardımlar</p> <p>*Özel Fonlar</p>

Kaynak: T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Kesin Hesaplar: Belediyeler ve İl Özel İdareleri 2004, Ocak 2007, Ankara, s. 12.

Tablo 3: İl Özel İdaresi Gelir Kalemleri (1995 -1999 Dönemi)

Vergi Gelirleri	Vergi Dışı Gelirler
*İrat ve Servet Vergileri *Gider Vergileri *Diğer Vergiler	*İl Özel İdarelerince Yönetilen Kurumlar, Teşebbüsler Hasılatı ve İl Özel İdare Payları *İl Özel İdareleri Malları Gelirleri *Çeşitli Gelirler ve Cezalar *Ücretler *Özel Gelirler ve Fonlar

Kaynak: T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), İl Özel İdarelerinin Gelir Türlerine Göre Kesin Hesapları, 1995-1999, Ankara.

5779 sayılı Kanun kabul edilmeden önce, yerel yönetim birimlerine genel bütçe vergi gelirlerinden; 2380 sayılı kanuna göre ve nüfus kriteri esas alınarak pay verilmiştir. Verilen bu pay, yerel yönetim birimlerinin en önemli gelir kaynaklarından birisini oluşturmuştur. Yerel yönetim birimlerine genel bütçe vergi gelirlerinden verilen payla birlikte bütçelerine ilişkin istatistiki düzenlemeleri, 2006 yılına kadar Türkiye İstatistik Kurumu tarafından hazırlanan bilgiler içinde yer alırken, 2006 yılından sonra, bu görev Maliye Bakanlığı'na devredilmiştir. Bu durumda, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile, yerel yönetimlerin genel mali yönetim kuruluşlarına dahil olmalarının önemli bir payı olmuştur.

Tablo 4: İl Özel İdaresi Gelir Kalemleri (2000 -2005 Dönemi)

Vergi Gelirleri	Vergi Dışı Gelirler	Yardım ve Fonlar
*Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilâtından Alınan Pay *Vergi ve Diğer Tahsilattan Alınan Paylar *Kanuni Paylar *Harç ve Resimler	*İl Özel İdarelerince İşletilen Kurumlar Hasılatı *İşletmeler Hasılatı *İl Özel İdaresi Malları Gelirleri *Çeşitli Gelirler *Ücretler *222 Sayılı Kanuna Göre Tahsisi Maliyette Gelirler *Diğer Tahsisi Mahiyetteki Gelirler	*Yardımlar *Borçlanmalar *Devlet Kamu Kuruluşlar Bütçelerinden ve Fonlardan Alınan Yardımlar *Bütçe İçi Fonlar

Kaynak: T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Kesin Hesaplar: Belediyeler ve İl Özel İdareleri 2004, Ocak 2007, Ankara, s. 90.

Tablo 2’den görüleceği üzere, belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen pay, 2006 dönemine kadar (2005 dahil) “*Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilâtından Alınan Pay*” olarak ifade edilmiştir. Tablo 4’den görüldüğü üzere, söz konusu gelir kaynağı, bir diğer yerel yönetim birimi olan il özel idareleri için de 2000–2005 döneminde aynı şekilde ifade edilmiştir. Ancak, bu gelir kaynağı il özel idareleri için 1995-1999 döneminde “*Özel Gelirler ve Fonlar*” başlığı altında yer almıştır (Bakınız: Tablo 3). Tablo 5’de görüldüğü gibi, 2006 döneminde *Vergi Gelirleri* başlığı altında yer alan yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen paylar; 2007 yılından sonra “*Diğer Gelirler*” bölümünün “*Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar*” başlığı altında yer almaya başlamıştır (Bakınız: Tablo 6).

Tablo 5: 2006 Dönemi Yerel Yönetimler Gelir Kalemleri

Gelir Türü
Vergi Gelirleri
*Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatından Alınan Pay
Vergi Dışı Gelirler
Sermaye Gelirleri
Alınan Bağış ve Yardımlar
Alacaklardan Tahsilatlar

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler ve Sosyal Güvenlik Kurumları 2006 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Haziran 2007, Ankara, s. 47.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Mali İstatistiklerin Hazırlanması ve Açıklanması” başlıklı 53 üncü maddesinde, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistiklerin Maliye Bakanlığınca derleneceği ve konsolide edilerek üçer aylık dönemlerde yayınlanacağı hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda, Maliye Bakanlığı tarafından, 2006 yılından itibaren; 81 adet il özel idaresi, 3225 adet belediye ve 19 adet belediye bağlı idareden üçer aylık dönemler ve yıl sonları itibarıyla hesap bilgilerinin derlenmesine başlanılmıştır. Bu amaçla il özel idareleri, belediyeler ve belediyelere bağlı idareler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne yerel bilgi kapsamında verilen kodlamaya uygun olarak Maliye Bakanlığı *say2000i* otomasyon sisteminde tanımlanmıştır (T.C. Maliye Bakanlığı, Veri Derleme ve Raporlama Metodu İle Mahalli İdarelere İlişkin Sayısal Veriler Raporu, <http://www.muhasabat.gov.tr/mahalli/ revmah/ mahalli2007.php>, Erişim Tarihi: 18.08.2008).

Tablo 5’de görüldüğü gibi, yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılarak aktarılan paylar 2006 yılında yerel yönetimler tarafından uygulanan detaylı hesap planında vergi gelirleri altında kayıt ve takip edilmiştir. Bu durum yerel yönetimlerce tahsil edilen vergi gelirlerinin, olduğundan yüksek görünmesine neden olmuştur. 2007 yılında detaylı hesap planlarında yapılan değişiklikle bu sorun giderilmiştir (Bakınız Tablo 6). Yıllar arasında verilerin karşılaştırılmasını sağlamak üzere 2006 yılı gelir sınıflaması 2007 yılı gelir sınıflamasına uyarlanmış ve bu dönemden sonra yapılan mali değerlendirmelerde söz konusu paylar, vergi gelirlerinden bağımsız olarak raporlanmaya başlanmıştır (Maliye Bakanlığı, Veri Derleme ve Raporlama Metodu İle Mahalli İdarelere İlişkin Sayısal Veriler Raporu, <http://www.muhasabat.gov.tr/mahalli/revmah/mahalli2007.php>, Erişim Tarihi: 18.08.2008).

Tablo 6: 2007 Dönemi Yerel Yönetimler Gelir Kalemleri

Gelir Türü
Vergi Gelirleri
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler
Diğer Gelirler <ul style="list-style-type: none"> *Faiz Gelirleri *Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar *Para Cezaları *Diğer Çeşitli Gelirleri
Sermaye Gelirleri
Alacaklardan Tahsilat

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, “2006 Yılı Mahalli İdareler Konsolide Bütçe Performansı”, <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/2006mah.php>, Erişim Tarihi: 18.08.2008.

Tablo 7’den görüldüğü gibi, Türkiye’de 1995-2005 döneminde yerel yönetim kuruluşlarının gelirlerinin önemli bir kısmı merkezi yönetimden aktarılan gelirlerden oluşmuştur. Bu durum, yerel yönetimlerin mali yapısında merkezi yönetimin önemli bir payı olduğunu göstermektedir. Nitekim yerel yönetimlerin 1995-2005 döneminde genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın toplam gelirleri içindeki oranının ortalama olarak % 46 olması bu durumun bir göstergesidir.

Tablo 7: 1995-2005 Dönemi Yerel Yönetimlere* Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Verilen Pay** (YTL)

Yıl	Toplam Gelir	Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Verilen Pay***	Toplam Gelirler İçinde Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Payı
1995	214.648.074	94.460.152	% 44
1996	454.228.590	206.385.739	% 45
1997	1.018.833.280	470.525.469	% 46
1998	1.954.946.096	1.000.598.913	% 51
1999	2.908.118.078	1.434.797.226	% 49
2000	4.718.987.651	2.242.755.478	% 47
2001	7.190.025.963	3.451.273.336	% 48
2002	9.545.870.994	4.250.365.902	% 44
2003	12.429.599.199	4.989.379.315	% 40
2004	14.638.388.043	7.126.286.070	% 48
2005	21.349.132.370	9.652.929.679	% 45

Kaynak: T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) kesin hesap verileri kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

* Dönem itibarıyla mevcut belediye ve il özel idarelerinden oluşmaktadır.

** Kesin hesap rakamları

*** İl özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden verilen pay; 1995-1999 döneminde özel gelirler ve fonlar başlığı altında yer aldığından, söz konusu pay bu rakam kullanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 8: 2006-2007 Dönemi Yerel Yönetimlere* Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Verilen Pay** (Bin YTL)

Yıl	Toplam Gelir	Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Verilen Pay	Toplam Gelirler İçinde Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Payı
2006	32.171.774	11.859.000	% 36
2007	35.474.232	13.513.000	% 38

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler ve Sosyal Güvenlik Kurumları 2006 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Haziran 2007, Ankara, ss: 46-49.

T.C. Maliye Bakanlığı, Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler ve Sosyal Güvenlik Kurumları 2007 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Haziran 2008, Ankara, ss: 51-56.

* 3225 adet belediye, 81 adet il özel idaresi ve 19 adet belediyeye bağlı idarelerden oluşmaktadır.

** Bütçe gerçekleştirme rakamları

Yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen pay, 2006 yılında % 36, 2007 yılında ise, % 38 olarak gerçekleşmiştir (Bakınız: Tablo 8). Bu durumda, 2005 yılında yürürlüğe giren il özel idaresi kanunu, belediye kanunu ve 2006 yılında yürürlüğe giren kamu mali yönetimini düzenleyen temel kanunun etkisi olduğu söylenebilir. Adı geçen kanunlar, yerel yönetim birimlerine kanunda gösterilen belirli sınırlar dahilinde her türlü yerel nitelikli gelirleri tahsil yetkisi vererek, öz kaynak gelirlerini yeniden düzenlemiştir. Bununla birlikte, bu düşüşte, Türkiye’de kamu mali yönetiminde mali disiplini hedefleyen ve yerel yönetim birimlerini de kamu mali yönetimi çatısı altında toplayarak mali yönetim ve denetimi sağlayan 5018 sayılı kanunun da önemli bir etkisi olduğunu söylemek mümkündür. Söz konusu kanun, yerel yönetim birimlerinin mali kaynakları içinde yer alan öz kaynaklarının mali disiplin anlayışı doğrultusunda etkinlikle tahsilinin sağlanmasında önemli olmuştur. Bu durum yerel yönetimlerin öz kaynak artışı ile sonuçlanmıştır. Nitekim, 2006 yılında yerel yönetimlerin toplam gelirleri 2005 yılına göre yaklaşık olarak % 52 oranında artış göstermiş, daha sonraki yıl ise, fazla bir değişim göstermeden aynı seyirde devam etmiştir (Bakınız: Tablo 7 ve 8).

2006 ve 2007 döneminde, yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paydaki düşüş aslında bu payın azaltılması şeklinde değil, öz kaynakların artışı ile ortaya çıkmıştır. Diğer bir ifadeyle, merkezi yönetimden bu birimlere aktarılan pay rakamsal olarak önemli bir değişime uğramamıştır. Ancak, yerel yönetim birimlerinin mevcut özkaynaklarını kayıt

dışılığa yer vermeden tahsil etmeleri, denetimi arttırmaları, ilgili kanunlarda ifade edildiği üzere mevcut gelir tahsil etme yetkilerini kullanmaları ve idari kapasiteyi ve mevcut imkanlarını etkinlikle kullanmalarının öz kaynaklar üzerinde olumlu etki yarattığı ifade edilebilir.

SONUÇ

Toplumsal ihtiyaçların giderilmesi ve insanların bir arada yaşaması için gerekli kural ve kurumların oluşumunda ihtiyaç duyulan siyasi organizasyon şekli olan devletlerin ortaya çıkması yerel yönetim birimlerinin var olma zorunluluğunu da beraberinde getirmiştir. Kamu yönetiminde ülkelerin benimsedikleri siyasi yapı öncelikli olmak üzere, ekonomik, sosyal vb. faktörlere bağlı olarak ortaya çıkan yerel yönetim birimleri, özellikle yerel nitelikli toplumsal ihtiyaçların giderilmesinde önemli bir yere sahip olmuştur. Gerek belde halkının ihtiyaçlarının giderilmesi, gerekse karar organlarının halkın doğrudan kendi seçimi doğrultusunda oluşturulması ve halka hizmet ve yönetim açısından yakın birimler olması yerel yönetim birimlerinin önemini arttırmaktadır. Bu kapsamda, günümüz dünyasında yerel yönetimlere atfedilen önem biraz daha fazla artmış ve *küresel düşün yerel hareket et* ilkesi (subsidiarite ilkesi) dünya ülkelerinin önemli bir kısmını etkisi altına almıştır.

Yerel yönetimlerin hizmet sunumunda etkinliği sağlayabilmeleri ve belde halkının tamamına hizmet sunumunda bulunabilmeleri sahip oldukları mali kaynaklara bağlıdır. Bu durum, devletin her kademesi için geçerli olan bir durumdur. Başarılı bir mali yönetim, yeterli oranda kaynakların yapılması gereken harcamalara tahsis edilebilmesine bağlıdır. Diğer yandan, kaynak-harcama dengesinin kurulmasında mali yönetimin sağlam esaslar üzerine oturtulmasının ve günün değişen ve gelişen şartlarına göre düzenlenmesinin önemli bir rolü vardır. Türkiye de bu yönde değişimi gerçekleştiren ülkelerden birisini oluşturmuştur.

Türkiye’de, yerel yönetimler alanında ortaya çıkan değişimlerin en önemli yansımalarını, belirli dönemlerde gerçekleştirilen kanuni düzenlemeler oluşturmuştur. Bu düzenlemeler aynı zamanda, yerel yönetimlerin mali yapısını düzenleyen uygulamalardır. Bu düzenlemeler dahilinde; 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkın-

da Kanunun ilgili kısımları, yerel yönetimlerle ilgili mali konuları düzenlemeyi amaçlamıştır.

Yapılan kanuni düzenlemelerden Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun doğrudan doğruya yerel yönetimleri düzenleyen temel ilkeleri içermiştir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun ise; mali açıdan belirli konularda yerel yönetimler ile ilgili düzenlemeleri içermiştir. Kamu mali yönetiminin mali disiplin amacı doğrultusunda düzenlenmesini hedefleyen 5018 sayılı kanun, yerel yönetimleri mali yönetim alanına dahil ederek, mali açıdan denetimi sağlamayı hedeflemiştir. 4749 sayılı kanun ise, yerel yönetimlerin borçlanma ile ilgili hükümlerini düzenleyerek, mali yönetiminin borçlanma kısmını düzenlemeyi hedeflemiştir. Böylece, söz konusu kanunlarda yer alan mali yönetimle ilgili düzenlemelerin tamamı; kamu mali yönetiminde belirlenen temel ilkelerin yerel yönetim birimleri içinde geçerli olmasını ve böylece yerel yönetim birimlerinin mali yönetim alanına dahil olarak kamu finansman dengelerinin sağlanmasını amaçlamıştır.

Türkiye’de yerel yönetimleri düzenleyen kanuni düzenlemelerin ilgili kısımlarında yer alan mali düzenlemeler, bu birimlerin gelir kaynaklarını açıkça belirtmiştir. Bu gelir kaynakları, gerek belediyeler, gerekse il özel idareleri için; öz kaynak gelirleri, merkezi yönetimden verilen paylar ve diğer yardımcı gelirlerden oluşmuştur. Ancak, gelir kaynaklarının; çeşitli dönemler itibarıyla farklı şekillerde ifade edilmesi ve bütçede farklı başlıklar altında gösterilmesi ve kesin hesaplarının farklı birimler tarafından tutulması bu birimlerin gelir kaynaklarının belirli bir sistematığa sahip olamamasına yol açmıştır. Teknik açıdan ortaya çıkan bu durumun yanı sıra, mali açıdan merkezi yönetime olan bağımlılık da bir diğer sorunu teşkil etmiştir.

Türkiye’de 1995-2005 döneminde yerel yönetim birimlerinin toplam gelirlerinin ortalama olarak yaklaşık % 46’sını merkezi yönetim gelirleri oluşturmuştur. Bu oran yapılan kanuni düzenlemelerin etkisi ile 2006-2007 döneminde ortalama olarak yaklaşık % 37’ye düşmüştür. Söz konusu düşüşte, yerel yönetimlerin, genel bütçe vergi gelirleri dışında kalan diğer gelirlerinde ortaya çıkan artışın önemli bir payı olmuştur. Bununla birlikte, artan nüfusa ve değişen ihtiyaç ve taleplere göre, yerel yönetim birimlerinin sürekli olarak hizmetlerinin arttığını ve gelir kaynaklarının bu oranda artması gerektiğini ifade etmek gereklidir. Diğer bir ifadeyle, gelir artışı ile birlikte

hizmetlerdeki artış ve yeterliliğin de değerlendirilmesi önemli bir gerekliliktir. Buna göre, yerel yönetim birimlerinin gelir kaynakları ne oranda olursa olsun, önemli olan yeterli ve etkin hizmet sunumunda bulunabilmeleridir. Ayrıca, ülkedeki siyasi yapının da yerel yönetim birimlerinin gelir kaynaklarını yakından etkilemesi mümkündür. Nitekim, yerel yönetimlerin ilgili kanunları, yerel konularda bu birimlere gelir tahsil etme yetkisini vermiştir. Ancak, özellikle belediyelerin siyasi birimler olması, bu yetkilerini çok fazla kullanmak istememeleri ile sonuçlanabilmektedir. Bu durumda, merkezi yönetim gelirleri yerel yönetim birimleri için kolay elde edilebilen bir gelir kaynağı olabilmektedir. Diğer yandan, bir ülkede, gerek, merkezi yönetim gerekse yerel yönetimlerin gelişmişliğinin ülkenin gelişmişliğine paralel olduğunu da ifade etmek gereklidir.

Notlar

1) Ülkelerin benimsedikleri siyasi sistemler ülke yönetimi açısından geçerli olan yönetsel altyapıları yakından etkiler. Üniter yapıli devletlerde ülke yönetimi merkezi yönetim ve yerel yönetimler olarak ikili bir yapı gösterirken, federal yapıli devletlerde yönetim; federal devlet, federe devletler ve eyaletlerden oluşmaktadır. Ülkelerin siyasi sistemlerine göre yönetim birimlerinin sahip olduğu yargı, yasama ve yürütme yetkileri de farklılık göstermektedir.

2) Toplumsal nitelikli ihtiyaçların giderilmesi amacıyla sunulması gereken hizmetlerin gerçekleştirilebilmesi yeterli kaynakların varlığına bağlıdır. Bu yönüyle hizmetler kaynaklara tabii olduğundan, mali yönetim kavramı genellikle kaynak yönetimini ifade etmektedir. Ancak, bu durum gider yönetiminin mali yönetim kapsamında değerlendirilmesi gerekliliğini ortadan kaldırmamaktadır.

3) Hizmetin aynı miktar ve kalitede sunumunu mali eşitlik kavramı ile açıklamak mümkündür. Mali eşitlik, bireylerin vergi dolayısıyla katlandıkları külfet ile hizmetten yararlanmaları karşılığında elde ettikleri fayda oranının bütün bireyler açısından eşit olduğu noktada sağlanır. Mali eşitlik kavramı, hizmetin faydasının hesaplanabildiği varsayımı altında öne sürülmüş bir kavramdır. Ancak, özellikle kamu hizmetlerinde faydanın ölçülmesi her zaman mümkün olan bir durum değildir.

4) Adem-i merkeziyet, yetkilerin merkezden yerele aktarılmasını ifade eden ve yerleşme kavramının karşılığı olan decentralization olarak da ifade edilebilir.

5) İfade edilen ilke, 15 Ekim 1985 tarihinde Avrupa'da imzaya açılan ve Türkiye tarafından 21 Kasım 1988 tarihinde imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer bulan Subsidiarite İlkesi'nin karşılığıdır.

6) Burada sayılan kanuni düzenlemeler, çalışmanın giriş kısmında da ifade edildiği üzere, temel nitelikli ve konu ile doğrudan bağlantılı düzenlemelerdir. Bu düzenlemelerin dışında, belediye ve il özel idareleri için gelir kaynağını oluşturan emlak vergisini düzenleyen 1319 sayılı Kanun, belediyelerin öz kaynaklarını düzenleyen 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve yerel yönetim birimlerine kredi, fon ve teknik yardım sağlayan 4759 sayılı İller

Bankası Kanunu da Türkiye’de yerel yönetimlerde mali yapıyı düzenleyen temel ilkelere yer veren düzenlemeler arasında yer alır. Ayrıca, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun’da mali hükümlere yer veren ilgili bölümleri vardır.

7) Çalışma içinde kullanılacak olan 5393 sayılı kanuna esas oluşturacak bilgilerin dayanağı kanun metninin bizzat kendisi olacaktır. Buna göre, kanun metninin kaynağı; 3/7/2005 Kabul Tarihli, 13/7/2005 Resmi Gazete Tarihli ve 25874 Sayılı, Tertip 5 ve Cilt 44 Düsturlu Belediye Kanunu’dur.

8) Belediye Kanunu, Beşinci Kısım: Mali Hükümler, Birinci Bölüm: Belediyenin Gelir ve Giderleri, Madde 59.

9) Belediyelerin öz kaynaklarını düzenleyen kanun 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’dur.

10) 5779 sayılı Kanun, Denkleştirme Ödeneği, Madde 6.

11) Belediye Kanunu, Beşinci Kısım: Mali Hükümler, İkinci Bölüm: Belediye Bütçesi, Madde 61-67.

12) Belediye Kanunu, Beşinci Kısım: Mali Hükümler, Üçüncü Bölüm: Borçlanma ve İktisadi Girişimler, Madde 68.

13) Belediye Kanunu, Dördüncü Kısım: Belediyelerin Denetimi, Madde 54-58.

14) Çalışma içinde kullanılacak olan 5302 sayılı kanuna esas oluşturacak bilgilerin dayanağı kanun metninin bizzat kendisi olacaktır. Buna göre, kanun metninin kaynağı; 22/2/2005 Kabul Tarihli, 4/3/2005 Resmi Gazete Tarihli ve 25745 Sayılı, Tertip 5 ve Cilt 44 Düsturlu İl Özel Kanunu’dur.

15) İl Özel İdaresi Kanunu, Beşinci Kısım: Mali Hükümler ve Cezalar, Birinci Bölüm: İl Özel İdaresinin Gelirleri ve Giderleri, Madde 42.

16) 5779 sayılı Kanun, Denkleştirme Ödeneği, Madde 6.

17) İl Özel İdaresi Kanunu, Dördüncü Kısım: İl Özel İdarelerinin Denetimi, Madde 37-41.

18) Bu kanunlarla birlikte daha önce de ifade edildiği üzere, yerel yönetim birimlerinin mali düzenlemelerini içeren ilgili diğer kanunları da mevcuttur. Çalışmada yer alan kanuni düzenlemeler konu ile doğrudan bağlantılı düzenlemelerdir.

19) 5779 sayılı Kanun, Payların Hesaplanması ve Oranı, Madde 2.

20) 5779 sayılı Kanun, Payların Hesaplanması ve Oranı, Madde 2.

21) 5779 sayılı Kanun, İl Özel İdare Paylarının Tahsisine İlişkin Esaslar, Madde 4.

22) 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Birinci Bölüm: Amaç, Kapsam ve Tanımlar, Madde 2.

23) 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Birinci Bölüm: Amaç, Kapsam ve Tanımlar, Madde 3.

24) 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Dördüncü Bölüm: Bakanların ve Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu, Madde 10.

25) Resmi Gazete: 29.04.2002/ 24721.

26) 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Birinci Bölüm: Amaç, Kapsam ve Tanımlar, Madde 2.

KAYNAKÇA

- Demircan, Esra, (2007), “Türkiye’de Bütçe Anlayışındaki Değişim Sürecinde Geline Aşama: 5018 Sayılı Kanun İki Yaşında”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt:5, Sayı:2, ss:21-32.
- Devrim, Fevzi & Altay Asuman; (2000), “Küreselleşme Sürecinde Sosyal Devlet Anlayışındaki Değişimlerin Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Açısından Değerlendirilmesi”, **15. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri**, Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Antalya, ss. 27-76.
- Falay, Nihat, (2003), “Kamu Fonksiyonlarının ve Harcamalarının Devri”, **İktisat Dergisi**, Sayı: 439, Temmuz, ss. 23-27.
- Nadaroğlu, Halil, (2001), **Mahalli İdareler**, (Yenilenmiş 7. Bası). İstanbul: Beta Basım A.Ş., Yayın No: 548.
- Öncel, Yenal, (1998), **Mahalli İdareler Maliyesi**. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Siverekli, Demircan, Esra; (2006), “Yeni Ekonomik Düzende Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Celal Bayar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Cilt:13, Sayı:2, ss. 47-61.
- T.C.Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), (2007), **Kesin Hesaplar: Belediyeler ve İl Özel İdareleri 2004**. Ankara.
- T.C.Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), **İl Özel İdarelerinin Gelir Türlerine Göre Kesin Hesapları 1995-1999**. Ankara.
- T.C.Devlet Planlama Teşkilatı, (2004), **Ekonomik Gelişmeler, Yıllık Programlar ve Konjktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü**, Mayıs, Ankara.
- T.C.Hazine Müsteşarlığı, (2003), **Kamu Borç Yönetimi Raporu**. Nisan, Ankara: Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü.
- T.C.Maliye Bakanlığı, (2007), **Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler ve Sosyal Güvenlik Kurumları 2006 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Haziran, Ankara.
- T.C.Maliye Bakanlığı, (2008), **Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler ve Sosyal Güvenlik Kurumları 2007 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Haziran, Ankara.
- T.C.Maliye Bakanlığı, “2006 Yılı Mahalli İdareler Konsolide Bütçe Performansı”, <http://www.muhasebat.gov.tr/mbulten/2006mah.php>, Erişim Tarihi: 18.08.2008.
- T.C.Maliye Bakanlığı, “Veri Derleme ve Raporlama Metodu İle Mahalli İdarelere İlişkin Sayısal Veriler Raporu”, <http://www.muhasebat.gov.tr/mahalli/revmah/mahalli2007.php>, Erişim Tarihi: 18.08.2008.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu.
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.
- 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.