

YEREL YÖNETİMLERDE PLANLAMA, BÜTÇE, BORÇLANMA VE DENETİM SÜREÇLERİNİN YENİ YASALAR ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ*

H. Hakan YILMAZ*

I. GİRİŞ ve GENEL DEĞERLENDİRME

Türk mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması son dönemde üzerinde en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Uygulanan ekonomik programlarda programın ekonomik ve mali başarısının sağlanması ve kalıcı olması mali yönetim sisteminde yapılacak uzun soluklu reformlara bağlanmış ve bu anlamda da son 4-5 yıllık dönemde önemli adımlar atılmıştır. Fonların sayısının önemli düzeyde azaltılması, görev zararları uygulamasının açık kurallara bağlanması ve bütçede gösterilmesi, mali risk yaratan hazine garantileri ve diğer mali yükümlülüklerin sınırlandırılması bu çerçevede Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanununun çıkarılması, Kamu İhale Kanununun 2003 yılında kabul edilmesi en son 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bu alanda atılan önemli adımlar olmuştur.

Yapısal nitelikli dönüşümü gerektiren düzenlemelerin tasarımı kadar yönetimi de önem taşımaktadır. Bizim gibi geç kalmış bir dönüşüm sürecinde olan ve sorunların binktiği ülkelerde reformların stratejik yönetimi, her yönetimin en önemli sorun alanı olmuştur. Bu anlamda, daha öngörülen kanunlar uygulamaya geçmeden yeni kanun tasarılarının gelmesi tam olarak ne yapılması gerektiği konusundaki belirsizliğin artmasına, kanunların ve tasarıların içsel tutarlılığı sorununun gündeme gelmesine yol açmaktadır. Yakın dönemin kamu ihale kanunu, bankalar kanunu uygulaması gibi somut örnekler de, bu alanda ders çıkarmaya yönelik bir tecrübe yaratmıştır. Nitekim söz konusu kanunlar çıktıktan ve önemli değişiklikler geçirdikten sonra bile geline bugünkü noktada hala bu kanunlara yönelik yapısal nitelikli değişiklikler hükümetin ve ilgili idarelerin gündeminde bulunmaktadır.

* Bu çalışma 2 Nisan 2004 tarihinde Türkiye Ekonomi Kurumu için Ankara'da sunulan tebliğin geliştirilmiş ve güncellenmiş halidir.

* ODTÜ Ek Öğretim Görevlisi, hakkihakanyilmaz@yahoo.com

Parlamentoya 3.3.2004 tarihinde gönderilen Belediyeler Kanunu tasansı, İl Özel İdareler Kanunu tasansı ve Büyükşehir Belediyeleri Kanunu tasansı bu çerçevede ele alınmalıdır. İl özel idareleri yasası parlamentoda 5197 sayılı yasa ile 24.6.2004 tarihinde, Belediyeler Kanunu ise 5215 sayılı yasa ile 9.7.2004 tarihinde kabul edilmiş olmakla birlikte iki yasada bazı maddeleri tekrar görüşülmek üzere Cumhurbaşkanı tarafından parlamentoya geri iade edilmiştir. Belediyeler Kanunu TBMM tarafından 7.12.2004 tarihinde 5272 sayılı kanunla tekrar kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanının onaylamasıyla 24.12.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 5216 sayılı kanunla 10.7.2004 tarihinde parlamentoda kabul edilen Büyükşehir Belediyesi Kanunu ise Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerle ilgili yeni kanunlar öncesi düzenlemelerin önemli bir kısmının cumhuriyetin başlangıç yıllarına gitmesi, hızla artan nüfus ve kentleşme, ekonomik ve sosyal sorunların istenen düzeyde çözülmemesinden kaynaklı olarak toplumun çok çeşitli kesimlerinden devlete artarak yönelen talep, kamu hizmetlerini yerine getirme biçimindeki hantallık ve etkinsizlik merkezi idareden başlayıp yerel yönetimlere giden bir reform sürecinin gerekliliğini ortaya koyan nedenler olarak görülmektedir.

Bu çalışmanın vardığı temel sonuçların başında; kaynak yapısı tam olarak belirlenmeden yerel yönetimlerin hizmet ve görevlerini genişleten düzenlemelerin aslında kendisinden beklenen etkinliği sağlayamayacağı gelmektedir. Ayrıca, denetim ve borçlanma dahil olmak üzere getirilen bazı mali düzenlemelerin ikincil mevzuat oluşumu da dahil olmak üzere özellikle uygulamada idareler açısından çeşitli sorunlar ortaya çıkaracağı tespiti bu çalışma kapsamında yapılmıştır.

Her ne kadar kaynak yapısı tam olarak belirlenmese de Cumhurbaşkanı tarafından Parlamentoya geri gönderilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu (KYTİYYK) ile yerel yönetimlerin harcama kapasitesinin yaklaşık olarak bir kat düzeyinde artacağı tahmin edilmektedir (GSMH'ya oran olarak yüzde 4 düzeyinden yaklaşık yüzde 8 düzeyine çıkarılmaktadır). Genel yönetim harcamaları içinde mahalli idarelerin kullanacağı kaynak bu çerçevede yüzde 7-8'lerden yüzde 15'lere çıkarılmaktadır. Faiz hariç bakıldığında mahalli idarelerin toplam genel yönetim harcamaları içindeki payının efektif oran olarak yüzde 20'lere ulaşacağı beklenmektedir.

Borçlanma konusunda ilgili yasalar yerel idarelerin özellikle iç borçlanma kapasitesini önemli düzeyde artırmaktadır. Yaratılan iç borçlanma kapasitesi ile

her sene GSMH'ya oran olarak bu kurumlar yüzde 1-2 düzeyinde yeni borç ediniminde bulunabileceklerdir (bu çalışmanın ilgili bölümünde farklı varsayımlarla daha ayrıntılı bir değerlendirme verilmektedir). Tasanların ilk halinde toplam borç servisinin toplam bütçe gelirlerinin yüzde 25'ini aşmaması olarak belirlenen borç limiti kanunların geçen son halinde bir kat olarak belirlenmiştir. Büyükşehir belediyelerinde ise bu oran bir buçuk kat olarak kanun koyucu tarafından düzenlenmiştir. Aynı gelir yapısının korunacağı varsayımında bunun anlamı, 2004 yılı fiyatlarıyla yaklaşık 9-10 milyar dolarlık bir borçlanma sınırı getirilmesidir. Bu idarelerin gelirleri artındığında (ki nasıl olacağı önemli) bu tutar uygulama biçimine göre rahatlıkla milyar dolar ve üstü düzeye çıkabilecektir. Özellikle seçim dönemlerinde yerel yönetimlerin borçlanma kapasitelerinin artırılması mali sistem üzerinde önemli bir risk alanı olarak görülmelidir. Ayrıca, diğer ülke örneklerinde olduğu gibi borçların finanse ettiği alanlar (sermaye/yatırım harcamaları gibi) konusunda tarafları kurullarla bağlayıcı düzenlemelerle açık bir tercih ortaya konmaması da yasaların önemli bir eksikliği olarak görülmektedir.

Yerel idarelerle ilgili üç ayrı düzenlemede bu kurumların kalkınma planlarıyla ve çevre düzeni planıyla uyumlu orta veya uzun vadeli stratejik plan hazırlamaları gerektiği öngörülmüştür. Stratejik planlar mali yönetim sistemimize ilk defa Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile girmiştir. Kurumsal düzeyde hazırlanacak olan stratejik planların temel amacı özellikle programla bütçe arasındaki ilişkiyi güçlendirmek ve kurumsal sorumluluğu performans göstergeleri ile ölçülebilir temeller üzerinde geliştirmektir. Stratejik plan uygulamasının nasıl olacağı konusundaki belirsizlikler mahalli idareler yasa tasarılarına da taşınmaktadır.

İl Özel İdaresi tarafından hazırlanacak stratejik planlar ile belediyelerin stratejik planları arasındaki uyumun nasıl sağlanacağı belli değildir. Düzenlemelerde stratejik planların kalkınma planı ile uyumlu olmasına özel önem verilirken planın kendi içindeki hiyerarşisini ortaya koyacak eşgüdümünden bahsedilmemektedir.

Kesin hesaplar ve bütçe denetiminin etkin çalışmasına yönelik olarak yasalar genel açıklamaların dışında yeni mali yönetim sisteminin yaklaşım değişikliğini gösteren ve/veya onun ip uçlarını veren somut düzenlemeler getirmemektedir. Aksine, Meclis Denetim komisyonu örneğinde olduğu gibi getirilen düzenlemelerin bir kısmı bütçesel karar sürecinde siyasi sorumluluğu etkin bir şekilde sorgulayan, saydamlığı ve hesap verme sorumluluğunu artıran ve

malî denetim sisteminde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile yapılan son dönem değişiklikleri kapsayacak şekilde bütünsel ve tamamlayıcı bir yapıyı tam ortaya koymadığı görülmektedir. Şüphesiz bu tür konuların bir kısmı ikincil mevzuatta çözümlenmesi gereken konular olarak görülebilir. Ama yine de tasanların içsel tutarlılığı açısından geçiş dönemi koşulları ve aciliyeti de göz önüne alınarak ortak akıl için daha fazla bir çabanın ortaya konması gerekirdi.

Yerel idarelerle ilgili yasalarda yerel idarelere özgün olan kontrol ve denetim sürecine yönelik farklılıkların daha açık ve ayrıntılı bir şekilde ortaya konması gerektiği düşünülmektedir. Yine, yerel idarelerin artacak olan hizmet sunumları üzerinde özellikle geçiş dönemi koşullarında olması gereken vesayet denetimi ile etkin bir iç kontrol sistemi uygulaması önem taşımaktadır.

Bu çalışmada yapılan tespitlerin uygulamaya yönelik ikincil mevzuat çalışmasında dikkate alınacağı umudu taşınmaktadır.

II. TÜRKİYE VE AB ÜLKELERİNDE YEREL YÖNETİMLERİN MALİ BÜYÜKLÜKLERİNE BAKIŞ

II.1. TÜRKİYE'DE YEREL İDARELERİN MALİ BÜYÜKLÜKLERİ VE YAPISI

A. Genel Yönetim Harcamaları Tanımı

Ülkemizde yerel yönetimlerin malî büyüklükleri ve bu büyüklüklerin kamu harcamaları içindeki payı konusunda ortak bir yaklaşımın olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Özellikle Kamu Yönetimi Temel Kanun (KYTK) tasansı ile yerel yönetimlere ne düzeyde kaynak kullanımı imkanının verileceği tartışmalarında bu durum öne çıkmıştır. Mevcut muhasebe ve malî raporlama ile kamu gelirleri ile kamu harcamalarının kodlamasındaki eksiklikler, uluslar arası standartların tam uygulanmaması ve alışkanlıkların belirlediği yönetsel sorunlar bu alanda ortaya çıkan karmaşanın alt yapısını belirleyen faktörlerdir.

Son dönem IMF ve özellikle AB ile yürütülen ilişkiler ve yükümlülükler çerçevesinde ülkemizde de kamu harcamalarının sınıflandırılması konusunda önemli adımlar atılmıştır. IMF GFS 2001, SNA 93 ve ESA 1995 çalışmalarını çerçevesinde kamu sektörü ve/veya devlet tanımı ve alt ayrımları izleyen kısımda Kamusal nitelikli kurumlar tarafından yapılan harcamalar, uluslar arası kabul görmüş standartlara göre, kurumsal yapılanın gerek ürettikleri hizmet gerekse

hukuki statüleri ve bağlı oldukları kurumsal yapıya göre kendi içinde üç ana bölüme ayrılmak suretiyle sınıflandırılmaktadır. Bunlar;

- Merkezi Yönetim (Central Government),
- Genel Yönetim (General Government) ve
- Toplam Kamu Sektörü (Public Sector).

Genel Yönetim = Merkezi Yönetim + Sosyal Güvenlik Kurumları + Mahalli İdareler

Toplam Kamu Sektörü = Genel Yönetim + Finansal Olmayan Kamu Ekonomik İşletmeleri

Merkezi yönetim bütün ülkelerde merkezi idarelerin gelir ve giderlerinin formüle edildiği yer olan bütçeyi ifade etmektedir. Esas olarak, merkezi yönetimin asli ve sürekli hizmetlerini yerine getirmesi gereken kurumlardan oluşmakla birlikte ekonomik örgütlenme ve hükümetlerin kamu politikalarıyla ilgili temel tercihlerine göre merkezi yönetimi oluşturan kurumsal yapıların sayısı ve çeşidi değişiklik göstermektedir. Bu şekilde tanımlanan kurumsal yapılara bağlı olarak çalışan ve üretilen hizmetin doğrudan merkezi kuruluşun ürettiği hizmet ile ilişkisi bulunan kurumsal yapılar da merkezi yönetim altında tanımlanmaktadır.

Türkiye’de kamu mali yönetim sistemi içinde merkezi yönetim tanımına Konsolide Bütçe karşılık gelmektedir. Konsolide bütçe kapsamındaki kuruluşların ürettiği hizmetle ilgili olarak faaliyette bulunan ama bütçe dışında ayrı tüzel kişilikler olarak faaliyette bulunan ve merkezi yönetim içinde tanımlanması gereken kuruluşlara verilecek ömекler ise Fonlar, Döner Sermayeli Kuruluşlar ve Üst Kurullar dahil Bağımsız Bütçeli Kuruluşlardır.

Genel yönetim tanımı ise merkezi yönetime ilave olarak Sosyal Güvenlik Kurumları (SGK) ve Mahalli İdarelerin (MI) eklenmesiyle ulaşılan toplam harcama ve gelir büyüklüğü için kullanılmaktadır. Genel yönetim merkezi yönetime göre daha geniş anlamda kamusal harcama ve gelir yapısını yansıtmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi ile (kamusal) yerinden yönetim ilkesinin temel kurumsal yapıları olan mahalli idareler bu tanım içinde yer almaktadır. Ülkeler arası karşılaştırmada kamu sektörü veya harcamaları denildiği zaman genellikle kullanılan genel yönetim tanımına karşılık gelen harcama ve gelir büyüklükleridir. Kamu sektörü tanımı, yukarıda ifade edildiği üzere genel yönetim sektörü artı devletin sahip olduğu mali ve mali olmayan işletmeleri kapsamaktadır. Bu çalışma kapsamında da genel yönetim harcamaları dikkate alınacaktır.

Ülkemizde, SGK denildiği zaman -kamu tanımı içinde- Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve Sosyal Sigortalar Kurumu ve İşsizlik Sigortası fonu anlaşılmaktadır. KMYKK ile bu tanıma Türkiye İş Kurumu da dahil edilmiştir.

Mahalli idareler ise sayıları 3250 düzeyinde olan Belediyeler, 16 Büyükşehir Belediyesi, 81 adet İl Özel İdaresi, Büyükşehir Belediyelerine bağlı Su ve Kanalizasyon İdareleri ile Doğalgaz İdaresi ve İller Bankasından oluşmaktadır.

Kamu sektörü denildiğinde genel yönetim tanımındaki kurumlara ve faaliyetlere kamunun özel sektör koşullarında piyasada faaliyette bulunan kurumsal yapılarının ilave edilmesiyle bulunan büyüklük anlaşılmaktadır. Bu nitelikli kurumsal yapılar Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) diye ifade edilen ve şirket niteliğinde piyasada yer alan finansal nitelikli şirketler ile Merkez Bankası dahil mali nitelikli kurumlar dışındaki kurumsal yapılardır. Buradaki önemli nokta tasarrufçu nitelikteki kamu kredi kurumları ve bankaların mali istatistikler ve mali raporlarda uluslar arası sınıflandırmalarda dışarıda tutulmasıdır.

Ülkemizde bu tanımlamaya giren kurumlar, 233 sayılı KHK kapsamında faaliyette bulunan ve sayıları 26 olan işletmeci KİT'ler ile özelleştirme idaresi altında yer alan ve sayıları 16'yı bulan işletmeci KİT'lerdir.

B. Yerel İdarelerin Mali Yapısı

Bu çalışmada yukarıda belirttiğimiz gibi kamu hizmetlerini uluslararası karşılaştırılabilir bir bazda değerlendirmek amacıyla genel yönetim büyüklükleri içinde mahalli idarelerin mali büyüklükleri ele alınacaktır.

Genel yönetim harcamalarının toplam büyüklüğü 1990'lı yılların ortasına göre ortalama yüzde 34-35'lerden önemli düzeyde artarak GSMH'ya oran olarak yüzde 50'nin üzerine çıkmıştır. Bu artışta özellikle faiz harcamaları ile sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerden kaynaklı olarak transfer harcamalarındaki artış belirleyici olmuştur. Nitekim, faiz hariç genel yönetim harcamalarının büyüklüğüne baktığımızda, oranın yüzde 30'un biraz üzerinde olduğu görülecektir. Bu dönemde faiz hariç genel yönetim harcamaları ortalama yüzde 25-26 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Yatırım başta olmak üzere sermaye harcamaları bu dönemde reel olarak düşerken cari harcamalar az da olsa bir artış eğilimi içinde olmuştur.

Bu toplam genel yönetim harcama yapısı içinde mahalli idarelerin toplam harcamalarının GSMH'ya oranı 90'ların sonu ve 2000'li yılların başında ortalama olarak yüzde 4 düzeyinde gerçekleşmiştir. 1990'ların ortasında mahalli idarelerin toplam harcama büyüklüğü GSMH'ya oran olarak ortalama yüzde 3,5 oranında

olmuştur. Toplam içinde mahalli idarelere bağlı vakıf, şirket, dernek gibi kuruluşlar yer almamaktadır. GSMH ile GSYİH arasında bu dönemde önemli bir farklılık olmadığı dikkate alındığında GSYİH'ya oran olarak da toplam harcamaların büyüklüğünün yüzde 4 düzeyinde olduğunu söyleyebiliriz.

Tablo 1. Genel Yönetim Harcamaları ve Yapısı

	GSMH'ya Oranlar (%)				Yüzde Dağılım			
	1999	2000	2001 (G)	2002	1999	2000	2001 (G)	2002
Konsolide Bütçe (1)	30,4	32,3	42,5	36,6	61,9	63,6	72,1	69,2
Fonlar	2,7	2,8	1,1	1,2	5,6	5,5	1,9	2,3
Doner Sermayeler	2,7	2,8	1,1	1,2	5,6	5,5	1,9	2,3
Merkezi Yönetim Harcamaları	35,9	37,9	44,8	39,0	73,1	74,5	75,9	73,7
Sosyal Güvenlik Kurumları	9,1	8,7	9,8	10,1	18,6	17,1	16,6	19,0
Mahalli İdareler	4,1	4,2	4,4	3,8	8,3	8,3	7,5	7,2
Genel Yönetim Harcamaları	49,1	50,8	59,0	52,8	100,0	100,0	100,0	100,0

Faiz Ödemeleri				
Merkezi Hükümet	14,6	16,9	25,1	18,0
Genel Hükümet	15,0	17,3	25,8	18,5
Faiz Dışı Harcama				
Merkezi Hükümet	21,3	21,0	19,7	20,9
Genel Hükümet	34,1	33,5	33,2	34,4

Kaynak: YRK 1999-2004 Genel Ekonomik Hedefler Raporları, DPT 2004 Programı

Yılmaz (Toplam kamu harcaması ve gelir düzeyi konusunda yapılan bir hesaplama çalışması-ODTÜ ders notu)

(1) 2001 yılı gerçekleştirmelerine BMEÖ hesabı altında yer alan 3,1 katrilyon liralık faiz gideri ile 1 katrilyon liralık Sosyal Güvenlik Kurumlarına yapılan ödemeler dahil edilmiştir.

Toplam genel yönetim harcamaları içinde mahalli idarelerin payı ortalama yüzde 7-8 düzeyindedir. Faiz hariç bakıldığında bu oran yüzde 11-12'ye çıkmaktadır. Mevcut durumda topluma sunulan kamu hizmetlerinin görece olarak düşük bir kısmı mahalli idareler tarafından sağlanmaktadır. Faiz dışı harcama büyüklüğü içinde baktığımızda, yaklaşık onda bir düzeyindeki harcama mahalli idareler tarafından yerine getirilmektedir.

Mahalli idareler konsolide bütçe ve sosyal güvenlik kurumlarının ardından genel yönetim harcamaları içinde üçüncü sırada yer almaktadır.

Mahalli idarelerin gelir ve harcama yapısına DPT mahalli idareler genel dengesi büyüklükleri çerçevesinde baktığımızda:

- Son dönemde inişli çıkışlı bir yapı gösterse de yerel idarelerin toplam gelirlerinin ortalama yüzde 60'ı vergi gelirlerinden kaynaklanmaktadır. Vergi gelirlerinin ise yaklaşık yüzde 70-80'i genel bütçe vergi gelirlerinden

aldıkları vergi paylarından oluşmaktadır. Bununla birlikte, bu oranın genel yapıyı verdiği bilinmelidir. Belediyeler büyüdükçe toplam gelirlerinin içinde vergi gelirlerinin oranı ve merkeze bağımlılık azalmaktadır.

- 1990'ların ortasında vergilerin toplam gelirler içindeki payı biraz daha yüksekken son dönemde toplam gelirlerin içinde vergi dışı gelirlerin payı az da olsa artmaya başlamıştır.
- Belediyelerin harcamalarında ağırlık cari giderlerdedir. Cari giderlerin toplam giderler içindeki payı ortalama yüzde 40 düzeyindedir. Cari nitelikli transferlerle bu oran yüzde 50'yi aşmaktadır.
- Son dönemde yatırım nitelikli harcamalar özellikle dış proje kredisi kullanımındaki artışla birlikte mahalli idarelerin toplam harcamaları içinde önemli bir yer tutmaya başlamıştır.

Tablo 2. Mahalli İdarelerin Gelir ve Harcamalarının Yüzde Dağılımı

	1999	2000	2001	2002
GELİRLER	100	100	100	100
1.Vergiler	65,1	66,4	63,7	55,3
2.Vergi Dışı Normal Gelirler	15,9	14,1	15,0	19,2
3.Faktör Gelirleri	19,4	19,5	21,3	25,5
HARCAMALAR	100	100	100	100
1.Cari Giderler	38,4	36,6	34,9	43,3
2.Yatırım Harcamaları	35,2	34,0	33,7	38,5
3.Cari Transferler	22,7	24,0	26,7	11,9
4.Sermaye Transferleri	3,7	5,4	4,6	6,3

Kaynak: DPT

C. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu İle Yerel İdarelere Aktarılacak Kaynağın Büyüklüğü

KYTYYYK (madde 7-8 ve geçici 1) ile mahalli idarelerle ilgili yapılan son üç düzenleme incelendiğinde daha önceden merkezi idare tarafından yerine getirilen başta sağlık, kültür, orman, çevre, sosyal koruma olmak üzere bazı kamusal hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirileceği görülmektedir.

Her ne kadar böyle bir geçişin gerektirdiği kaynak yapısı ve akışı ilgili düzenlemelerde çok önemli ve yaşamsal bir eksiklik olarak öngörülmemektedir.

Mevcut düzenlemelerin kaynak perspektifi olmadan bazı hizmetlerin merkezi idare kapsamındaki kuruluşlardan mahalli idarelere devrini şimdiden düzenlemeye çalışılması aslında düzenlemelerin ne şekilde işleyeceği konusundaki belirsizliklerin de artmasına yol açmaktadır.

Bu konudaki bir diğer kafa karışıklığı da hangi kurumların ve/veya hangi alt birimlerin yerel yönetimlere devredileceğidir. Çünkü KYTİYYK dikkatlice incelendiğinde bu konuya yönelik olarak hala açık olmayan bir çok noktanın varlığı göze çarpmaktadır. Nitekim bu karışıklık kendisini çok çeşitli çalışmalarda yapılan hesaplamalarda da göstermektedir.

Bu çalışma kapsamında 2002 yılı kesinleşen bütçe sonuçları üzerinden bir hesaplama yapılmıştır. 2003 yılı sonuçlarının alınmamasının nedeni 2003 yılı bütçe harcama sonuçlarının özellikle bazı alanlarda gizli açıklar yaratılması nedeniyle iyi bir baz olarak görülmemesidir. Taşra teşkilatı olmayan bakanlıkların merkez harcamalarının belli varsayımlarla merkezde tutulduğu ve ne olacağı açık olarak ortaya konmayan bazı kurumların merkezde bırakıldığı veya alternatif olarak zaman içinde bunların da yerel yönetimlere devredileceği varsayımıyla iki türlü hesaplama yapılmıştır. Hesaplama sonucunda:

- GSMH'ya oran olarak yerel yönetimlere konsolide bütçeden devredilecek olan kamu harcama tutarı yüzde 2,6 ile yüzde 4,5 arasında değişmektedir.
- 2002 yılı konsolide bütçe toplam harcamalarının yüzde 6-11'i oranındaki büyüklük yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Faiz dışı harcamalar açısından bakıldığında bu oran yüzde 11-19 oranına çıkmaktadır.
- Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler, vergi iadeleri gibi transfer harcamaları ayıklandığında konsolide bütçe açısından bu oranlar yüzde 14-24 bandına çıkmaktadır.

Bu sonuçlar çerçevesinde Tablo 1'de ortaya koyduğumuz genel yönetim harcaması büyüklüğünü KYTİYYK ile yerel idareler yasalarnı bir araya getirerek değerlendirdiğimizde:

- GSMH'ya oran olarak ortalama yüzde 4 düzeyinde olan yerel yönetimlerin harcaması tasarının yasalaraşıp uygulamaya girmesiyle birlikte neredeyse bir katına ulaşan bir artışla yüzde 6,5-8,5 arasında değişen bir orana yükselmektedir.
- Genel yönetim harcamaları içinde mahalli idarelerin payı ise aynı çerçevede yüzde 7-8'lerden yüzde 11-15 arasında değişen bir orana çıkmaktadır.

Faiz dışı harcama büyüklüğü açısından bakıldığında bu düzey yüzde 17-23 bandına çıkmaktadır.

- Merkezden mahalli idarelere bazı hizmetlerin devredilmesi sonucunda bütçe transferlerinin artacağı varsayımında bütçe gelirlerinde vergi dışı normal gelirlerin payının artacağı hatta geçiş döneminde vergi gelirleri toplamına oldukça yaklaşacağı beklenmelidir.

II.2 AB ÜLKELERİNDE MAHALLİ İDARELERİN MALİ BÜYÜKLÜKLERİ VE YAPISI

GSYİH'ya oran olarak geniş anlamda¹ AB'ye üyelik sürecindeki ülkelerin (10 ülke) yerel yönetim harcamalarının düzeyi ortalama yüzde 7'dir. AB üyesi ülkelerde (beş ülke) ise bu oran yüzde 16'ya çıkmaktadır. Mevcut durumda geçiş sürecindeki ülkelerin oranı bizim sahip olduğumuz oranların yaklaşık bir katı üye ülkelerin oranı ise yaklaşık üç katı büyüklüğündedir.

Geniş anlamda AB ülkelerindeki yerel yönetim harcamalarının fonksiyonel dağılımına baktığımızda:

- Aday ülke sürecindeki ülkelerin yerel yönetimlerinin harcamalarının yüzde 29'u eğitim, yüzde 19'u iskan ve toplum refahı, yüzde 12,8'i genel kamu hizmetleri, yüzde 11'i ise sosyal güvenlik ve sosyal yardım niteliğindedir.

- Üye ülkelerde ise harcamaların fonksiyonel dağılımı daha farklı bir sıralama izlemektedir; yüzde 27 ile sosyal güvenlik ve yardım öne çıkarken, bunu yüzde 20 ile eğitim, yüzde 8 ile sağlık takip etmektedir.

¹ Bölgesel idareler, kantonlar, eyaletler, il idareleri, belediyeler.

Tablo 3. Geniş Anlamda Mahalli İdare Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (%)

Ülkeler	Genel Kamu Hiz.	Eğitim	Sağlık	Sosyal Güvenlik	İskan ve Toplum Refahı	Ulaşım ve Haberleşme	Diğer	Toplam
Bulgaristan	8,0	33,4	22,0	16,8	9,0	4,7	6,1	100,0
Çek Cumhuriyeti	13,5	10,0	1,1	9,3	31,7	17,7	16,7	100,0
Estonya	13,5	40,8	1,2	12,5	10,4	5,5	16,1	100,0
Macaristan	14,3	32,6	18,6	16,1	8,6	1,2	8,6	100,0
Latvia	13,0	49,5	1,1	8,7	10,4	4,5	12,8	100,0
Letonya	4,6	56,3	0,5	16,1	7,9	3,4	11,2	100,0
Polonya	8,8	33,9	2,5	10,9	22,8	7,1	14,0	100,0
Romanya	15,6	7,9	0,2	13,4	23,8	23,3	15,8	100,0
Slovak Cumhuriyeti	22,8	0,2	0,6	1,8	38,1	13,0	23,5	100,0
Slovenya	14,3	24,1	1,7	3,9	23,7	11,3	21,0	100,0
Ortalama	12,8	28,9	5,0	11,0	18,6	9,2	14,5	100,0
Danimarka	4,0	13,4	16,5	56,7	0,8	0,0	8,6	100,0
Fransa	10,7	19,7	2,3	17,7	24,1	3,6	21,9	100,0
Hollanda	9,4	17,9	2,6	22,6	20,0	6,7	20,8	100,0
İspanya	6,9	18,3	20,5	5,1	10,7	7,2	31,3	100,0
İngiltere	4,0	28,7	0,0	32,5	5,4	4,9	24,5	100,0
Ortalama	7,0	19,6	8,4	26,9	12,2	4,5	21,4	100,0
Kaynak OECD								

Türkiye’de belediye harcamalarının uluslar arası standartlara uygun fonksiyonel sınıflandırılması uygulamasına henüz geçilememiştir. Bu yüzden benzer bir karşılaştırmayı burada yapmak bu aşamada mümkün olamamıştır.

Gelirlerin yapısına bakıldığında:

- Geçiş sürecindeki ülkelerin toplam gelirlerinin ortalama yüzde 56’sı vergi gelirlerinden, yüzde 18’i vergi dışı gelirlerden yüzde 26’sı ise bağış ve hibelerden oluşmaktadır. Bununla birlikte, ülkeler arasında örneğin vergi gelirleri payı yüzde 24 (Polonya) ile yüzde 91 (Litvanya) arasında değişmektedir.

- Üye ülkelerde ise bu oranlar sırasıyla yüzde 43, yüzde 11 ve yüzde 46 düzeyindedir. Temel farklılık hibe ve bağışların üye ülkelerde daha ağırlık kazanmasıdır. Özellikle yerleşmenin daha yoğun olduğu ülkelerde bu tespit öne çıkmaktadır. Bununla birlikte, ülkeler arasında gelirlerin dağılımı önemli farklılıklar göstermektedir.
- Bağış ve hibelerin yapısına bakıldığında, geçiş sürecindeki ülkelerde ağırlığın ortalama yüzde 65 ile koşullara bağlandığını yani özel amaçların yerine getirilmesi karşılığında verildiği görülmektedir.

Tablo 4. Geniş Anlamda Mahalli İdare Gelirlerinin Yüzde Dağılımı

	Vergi Gelirleri (%)	Vergi Dışı Gelirler (%)	Hibe ve Yardımlar (%)
Bulgaristan	46,3	13,8	39,9
Çek Cumhuriyeti	47,7	36,3	16,0
Estonya	68,4	9,1	22,5
Macaristan	33,0	17,0	50,0
Latvia	56,0	20,4	23,6
Litvanya	91,0	4,8	4,1
Polanya	24,5	24,2	51,3
Romanya	69,7	13,8	16,5
Slovak Cumhuriyeti	67,1	20,9	12,0
Slovenya	58,5	18,1	23,3
Ortalama	56,2	17,8	25,9
Belçika	78,5	3,1	18,4
Danimarka	51,4	8,2	40,4
Fransa	47,0	19,0	34,0
İtalya	33,8	13,5	52,6
Hollanda	9,6	14,4	76,0
İspanya	37,1	8,9	54,0
İsveç	75,0	5,5	19,5
İngiltere	14,0	13,3	72,6
Ortalama	43,3	10,7	45,9
Kaynak: OECD			

Yerel yönetimlerin merkezi idareden aldıkları gelir payı ile birlikte vergi gelirleri içinde kendilerinin belirleyici olarak topladıkları vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı açısından bakıldığında:

- Ülkeler arasında önemli farklılıklar ortaya çıkmakla birlikte geçiş sürecindeki ülkelerde baskın olan belirleyici aktörün merkezi idare olduğu görülmektedir. Merkezi idare ile gelir paylaşımı sonucu elde edilen gelir toplamı ortalamada toplam gelirlerin yüzde 50'sini aşmaktadır. Bazı ülkelerde vergilemede tamamen belirleyici merkezi idare olmaktadır (Latvia ve Litvanya).
- Geçiş sürecindeki ülkelerin toplam vergi gelirleri içinde vergi oranları ile vergi matrahını belirledikleri oran ortalamada yüzde 20'nin altında kalmaktadır. Bu anlamda en yüksek orana sahip ülkeler Macaristan ile Polonya olmaktadır (yüzde 49 düzeyinde).
- Üye ülkelerde ise vergi uygulamasında temel belirleyici olan mahalli idareler olmaktadır. Seçilmiş ülke örnek ortalamasında toplam vergi gelirleri içinde mahalli idarelerin belirleyici olma oranı yüzde 80'i aşmaktadır (İngiltere'de bu oran yüzde 100 düzeyindedir).

Tablo 5. Mahalli İdarelerin Merkezi İdare İle Vergilendirme Sürecindeki İlişkileri

	Yerel Düzey	Toplam Vergi gelirleri İçinde Mah. İd. Payı (%)	Mah. İd. Vergi Oranı ve Vergi Matrahını Belirliyor	Mah. İd. Vergi Oranını Belirliyor	Mah. İd. Vergi Matrahını Belirliyor	Gelir Paylaşımı (Mer. İd. ve Mah. İd.)			Merk. İd. Mah. İdare vergilerinin hem vergi tabanını hem de vergi oranını belirliyor
						Mah. İd. Kabul etmesi durumunda değişiyor	Yasa ile konuluyor ve karşılıklı değiştirilebilir	Mer. İd. Tarafından yıllık olarak bütçe ile belirleniyor	
Bulgaristan	Yerel	10,0	-	-	-	-	39,0	61,0	-
Çek Cumhuriyeti	Yerel	11,1	2,7	5,6	-	-	91,7	-	-
Estonya	Yerel	16,2	-	9,2	-	-	90,8	-	-
Macaristan	Yerel	10,4	49,2	-	-	-	-	50,8	-
Latvia	Yerel	17,1	-	-	-	-	-	-	100,0
Litvanya	Yerel	22,0	-	-	-	-	-	-	100,0
Polonya	Yerel	8,3	-	41,9	0,6	-	57,6	-	-
Romanya	Yerel	10,5	-	6,0	0,6	-	-	75,0	18,4
Slovak Cumhuriyeti	Yerel	4,0	7,0	26,2	-	-	-	64,8	-
Slovenya	Yerel	7,9	16,7	0,6	0,4	-	82,3	-	-
Ortalama		11,8	7,8	9,2	0,2	0,0	36,1	25,2	21,8
Belçika	Yerel	6,0	13,0	84,0	-	-	2,0	1,0	-
	Topluluk	13,0	-	3,0	-	97,0	-	-	-
	Bölgesel	10,0	8,0	92,0	-	-	-	-	-
Danimarka	Bölgesel	22,0	-	96,0	-	-	4,0	-	-
	İlçe	9,0	-	93,0	-	-	-	-	7,0
Hollanda	Bölgesel	1,0	-	100,0	-	-	-	-	-
	Kurul	1,0	-	100,0	-	-	-	-	-
İspanya	Yerel	9,0	33,0	51,0	-	16,0	-	-	-
	Yerel	5,0	15,0	7,0	-	78,0	-	-	-
İsviçre	Belediyeler	22,0	4,0	96,0	-	-	-	-	-
	İlçeler	11,0	-	100,0	-	-	-	-	-
İngiltere	Yerel	4,0	-	100,0	-	-	-	-	-
Ortalama		9,4	6,1	76,8	0,0	15,9	0,5	0,1	0,8

Kaynak: CECD

Belediyelerin büyüklükleri açısından bakıldığında, ülkeler arasında önemli farklılıklar olduğu görülmektedir. Romanya, Macaristan, Estonya gibi ülkelerde nüfusu 10 binin altındaki belediyelerin oranı yüzde 40'ın üzerinde iken, Bulgaristan, Litvanya gibi ülkelerde ise bu oran yüzde 10'un altındadır. Belediyede yaşayan nüfus düzeyi 2000'e indirildiğinde geçiş sürecindeki iki ülke hariç diğer ülkelerin oranı yüzde 20'nin altına inmektedir. Bizim belediyelerimize bakıldığında; toplam nüfusun yüzde 11'i nüfusu 2000'in altındaki belediyelerde, yüzde 62'si ise nüfusu 5000'in altındaki belediyelerde yaşamaktadır.

Tablo 6. Belediyelerde Yaşayan Nüfusun Belediye Büyüklüklerine Göre Yüzde Dağılımı

	1.000 Altında	1.000- 2.000	2.000- 5.000	5.000- 10.000	10.000- 50.000	50.000- 100.000	100.000 Üzerinde	Toplam
Bulgaristan	0,0	0,1	1,0	5,6	34,1	17,7	41,5	100,0
Çek Cumhuriyeti	16,8	8,8	10,6	9,1	21,5	12,2	21,0	100,0
Estonya	1,0	10,0	19,0	10,0	12,0	12,0	36,0	100,0
Macaristan	7,5	9,2	14,8	9,4	22,7	7,5	28,9	100,0
Latvia	5,6	12,6	13,3	7,3	15,4	8,7	37,1	100,0
Litvanya	0,0	0,0	0,0	0,3	31,7	28,0	40,0	100,0
Polanya	0,0	0,0	5,9	19,5	36,5	18,1	20,0	100,0
Romanya	0,2	2,8	24,6	18,1	15,5	7,8	31,0	100,0
Slovak Cumhuriyeti	16,3	13,9	13,7	6,7	24,6	12,0	12,8	100,0
Slovenya	0,2	1,4	12,6	14,8	49,3	2,5	19,2	100,0

Kaynak: OECD, 2002

Son olarak AB üyesi bazı ülkelerdeki mahalli idarelerin sayısına baktığımızda ülkeler arasında oldukça farklı bir yapıyla karşılaşırız. Bu anlamda belediye sayısındaki çok yüksek düzey ile en dağınık gözükken ülke Fransa olmaktadır. Fransa'da ilginç olan bir diğer nokta da; toplam harcamalar içinde mahalli idarelerin kullandığı payın diğer ülkelere göre düşük, bununla birlikte belediye sayısının ise oldukça yüksek olmasıdır.

Tablo 7. Seçilmiş Bazı AB Üyesi Ülkede Mahalli İdareler

Ülke	Bölge	Ara Düzey	Yerel Yönetim	Toplam Harcamalar İçinde Mah. İd. Payı
Belçika	3 Bölge 3 Toplum	10 İl	589 Belediye	23,8
Danimarka		14 İlçe	275 Belediye	57,33
Fransa	26 Bölge	100 İdare	36.763 Belediye	21,69
İtalya	15 Normal Bölge 5 Özel Bölge 2 Özerk İl	100 İl	8.100 Belediye	29,7
Hollanda		12 İl	548 Belediye	28,97
İspanya	17 Bölge	50 İl	8.078 Belediye	40,16
İsveç		21 İlçe	289 Belediye	38,54
İngiltere	4 Ulus 8 İngiliz Bölgesi	34 İlçe	263 Konsey	28,36

Kaynak: OECD

III. İL ÖZEL İDARESİ, BELEDİYELER VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ KANUNLARININ PLAN VE BÜTÇE SÜREÇLERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

III.1 STRATEJİK PLAN VE YILLIK ÇALIŞMA PROGRAMI

Mahalli idarelerle ilgili üç tasanda da bu kurumların kalkınma planlarıyla ve çevre düzeni planıyla uyumlu, alt yapı, ulaşım, çevre, imar, katı atık, doğal afetler, kültürel mirasın korunması ve diğer hizmetlere ilişkin orta veya uzun vadeli stratejik plan hazırlamaları gerektiği öngörülmüştür.

Ayrıca, planla bütçe arasındaki ilişkiyi güçlendirmek amacıyla stratejik planın yıllık dilimlerini oluşturmak üzere yıllık çalışma programları uygulamasına geçiş düzenlenmektedir. Bu iki metin de ilgili Meclisler tarafından kabul edilerek uygulamaya girecektir. Nüfusu 50 binin altında olan belediyelerin stratejik plan hazırlamaları zorunlu değildir.

Stratejik planlar Mali yönetim sistemimize ilk defa KMYKK ile girmiştir. Kanununun 9 uncu maddesinde stratejik plan şu şekilde tanımlanmaktadır;

“Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler

doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir. ...”

Dünya ekonomisinde 1970’li yılların sonundan itibaren başlayan ve 80’li yıllarda hızlanarak devam eden yapısal değişiklikler ekonomik ilişkilerin daha karmaşık bir yapıya bürünmesine yol açmıştır. Kuşkusuz, bu değişim içerisinde kamu sektörünün ekonomik ve mali faaliyetlerde bulunması bir önceki dönemden farklı olarak daha profesyonel bir yaklaşımı ve çabayı gerektirmiştir. Bu anlamda kamu sektörünün özellikle aşağıda üç madde halinde sıralanan unsurlara sahip olması etkin ve verimli çalışan bir kamu sektörünün teminatları olarak görülmüş ve bir çok ülke bu amaçlar üzerine kurulu reform programları geliştirmiş ve uygulamıştır, bunlar;

- yeterince bilgilendirilmiş bir kamusal karar alma sürecinin oluşturulması,
- hizmetin üretilmesinde gerek siyasi ve gerekse bürokratik/teknik sorumlulukların net bir şekilde tespiti ve birbirlerinden ayrıştırılması,
- hızlı bir şekilde karşılık veren ve etkin çalışan bir sistemin teşvik edilmesi.²

Tarih boyunca bütçesel reformların bize gösterdiği, bütçenin kamu sektörü faaliyetlerinin sonuçları üzerinde üç farklı düzeyde bir etkiye sahip olduğu gerçektir³;

Düzen 1, Toplam mali disiplin

Düzen 2, Stratejik önceliklere göre kaynakların dağıtımı ve kullanımı

Düzen 3, Programların gerçekleştirilmesi ve hizmetlerin sağlanmasında verimlilik ve etkinlik

Bu üç düzeyin ifade ettiği, yüz yıldan fazla süren bir reform dönemini yönlendiren;

² Yılmaz (A) (1999): 66

³ The World Bank (1998):17, ve Yılmaz (B)(1999):5-6

- kamu kaynaklarının kontrolü,
- kaynakların gelecek dönemdeki dağıtımının planlaması ve
- kaynakların yönetimi

şeklindeki üç kamusal fonksiyonu yeniden formüle etmektedir.

Siyasi iradenin bir tasarrufu olan plan ve programlar devlet geleneğinde bütçe ile pratiğe geçmektedir. Bizde de planlı bir ekonomik ve sosyal yapıya geçildiğinde bu eşgüdüm özellikle teknik anlamda aranmış ve program bütçeye daha fazla ihtiyaç duyulmuştur. Ancak uygulamada program bütçenin hazırlanması ile plan ve program arasında sürekli bir ilişkiyi ve geçişi sağlayacak yapı kurulamamıştır. Bu konuda kurumsal yapı farklılığı gibi nedenlerden çok bütçe hazırlanmasındaki geleneksel yapıdan gerek siyasi gerekse de bürokratik alışkanlıklar sonucu kopulamaması neden olmuştur. Özellikle strateji belirlemede bu ilişki kopukluğu bütçenin hazırlanmasında daha belirgin hale gelmiştir.⁴ Mevcut yapıdaki temel sorun politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasındaki ilişkinin kopukluğu ya da güçsüzlüğü olarak belirlendiğinde bütçe sürecinin etkin çalışması açısından stratejik planlama bu sorunu gidermede önemli bir araç olmaktadır.

Kurumsal düzeyde hazırlanacak olan stratejik planların temel amacı özellikle programla bütçe arasındaki ilişkiyi güçlendirmek ve kurumsal sorumluluğu performans göstergeleri ile ölçülebilir temeller üzerinde geliştirmektir.

Düzenlemelerde yer alan hükümler incelendiğinde, KMYKK'da öngörülen düzenleme ile doğrudan bir bağ kurulmadığı görülmektedir. Stratejik plan uygulamasının nasıl olacağı konusundaki belirsizlikler yerel idarelerle ilgili yasalara da taşınmıştır. Belediyeler Kanununun 41 inci maddesinde stratejik plan ve performans planı şu şekilde ele alınmıştır:

“Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp belediye meclisine sunar.

Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile komuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer.

Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu değildir.

⁴ Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ÖİK Raporu, s. 52

Stratejik plân ve performans plânı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.”

İl Özel İdareleri Kanununda da (madde 31) madde metni aynı nitelikte ele alınmıştır. Belediye başkanı yerine sorumlu amir Vali olmaktadır.

Yukarıdaki madde ayrıca başta belediye meclisi, il genel meclisi, encümeni olmak üzere bir çok kurumun görev ve sorumlulukları çerçevesinde ele almaları gereken temel doküman olmaktadır. Bu anlamda stratejik plan ve stratejik planlama kavramının mekanizmaları ile birlikte süreç içinde açık bir şekilde tanımlanması gerekmektedir. Bu uygulamaya KMYKK çerçevesinde 2005 yılında geçilecek olması ve 2004’de uygulamasına başlanan 8 pilot proje⁵ dışında bu konuda bir deneyimin olmaması buradaki belirsizliği oldukça artırmaktadır. Sonuçta yapılanın eskinin tekrarı olması, adet yerini bulsun diye yapılan bir faaliyet olması riski bu anlamda artmaktadır. Ayrıca, KMYKK’da bahsedilen performans planının ne şekilde uygulamaya konulacağı ve stratejik planla bütçe ilişkisinin nasıl kurulacağı da uygulamada ayrı bir sorun alanı olacaktır.

İl Özel İdaresi tarafından hazırlanacak stratejik planlar ile belediyelerin stratejik planları arasındaki uyumun nasıl sağlanacağı düzenlemelerde belli değildir. Yasalar stratejik planların kalkınma planı ile uyumlu olmasına özel önem verirken, planın kendi içindeki hiyerarşisini ortaya koyacak eşgüdümünden bahsedilmemektedir. Kaynakların etkin dağılımının planın yönlendirici olması süreci ile nasıl sağlanacağı sorunu burada önemli bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yasalardan beklenen burada somut bir öneri geliştirmesidir. İl düzeyinde hazırlanacak olan stratejik planların idarenin bütünlüğü ilkesine göre kalkınma planlarıyla uyumu, il düzeyinde yürütülecek hizmetlerin ise hizmetin etkin bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla mutlaka bir komite ve/veya vali tarafından gözden geçirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

III.2 BÜTÇE HAZIRLANMASI

2005 yılında uygulamaya girecek olan KMYKK bütçe hazırlanması sürecini uluslararası iyi uygulama örneklerini de dikkate alarak yeniden belirlemiştir. Çerçeve düzenleme niteliğinde olan bu kanunun kapsamı içinde

⁵ Bu kuruluşlar: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı; Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı; Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü; Karayolları Genel Müdürlüğü; Hacettepe Üniversitesi; Denizli Valiliği İl Özel İdaresi; İller Bankası; Kayseri Büyükşehir Belediyesi (19.7.2004 tarih ve 2004/37 karar sayılı Yüksek Planlama Kurulu Makro Çerçeve Kararı)

mahalli idarelerin de yer aldığı görülecektir. Her ne kadar kanunun 77. maddesinde, “mahalli idare bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile diğer mali işlemleri, bu kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, ilgili kanunlarındaki hükümlere tâbidir” denmekle birlikte merkezi idare için öngörülen süreçlerin ve mekanizmaların mahalli idarelerin kapasiteleri ölçüsünde bu kurumlar için de geçerli olması gerektiği düşünülmektedir.

Eğer bütçe süreci plan ve programla güçlendirilmek isteniyorsa KMYK kanununda öngörülen bütçe hazırlama sürecinin etkinliğine yönelik mekanizmaların mahalli idarelere yönelik olarak geliştirilmesi gerekmektedir. Bu ise ancak bu tasarıların ortaya koyacağı çerçeve ile mümkün görülmektedir. Böyle bir yaklaşım, KMYK kanunun uygulamada nasıl işleyeceği konusundaki belirsizliklerin bir kısmının mahalli idarelere taşınmamasına da yol açacaktır. Bu çerçevede, KMYKK da öngörülen maliye politikası ilkeleri, mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, performans esaslı ve çok yıllık bütçeleme ilkelerinin tasarılarında yer alması gerekmektedir.

Mali saydamlık konusunda belki daha ayrıntılı ve uygulamaya yönelik ilave düzenlemeler özellikle geçiş dönemi koşullarında hesap verme sorumluluğunun ve kamuoyu denetiminin daha etkin işlemesine yardımcı olacaktır.

KMYKK’da bütçelerin orta vadeli bir perspektifle hazırlanması konusundaki genel ilkeye tasarılarında yer verilmemiştir. Hem kamunun bütçeleri arasındaki uyum hem de stratejik planın daha etkin uygulanabilmesi için mahalli idarelerin de bütçelerini orta vadeli bir perspektifte hazırlamaları gerektiği düşünülmektedir. Bu tüm belediyeler için söz konusu olmasa bile, nüfusu belli bir büyüklüğü aşan belediyeler ile il özel idareleri için zorunlu olmalıdır.

Mahalli idarelerin hazırlanan bütçelerinin ilgili idarenin bütün faaliyetlerini tam yansıtmasına yönelik en azından mali raporlama anlamında düzenleyici hükümler konulmalıdır. Bu anlamda idarelere bağlı kuruluşların, hizmetle ilgili vakıfların, demeklerin ve şirketlerin bütçeler sunulurken mali hesaplarının da geliştirilecek bir mali raporlama çerçevesinde sunulması önem taşımaktadır. Bu uygulama saydamlığın da gelişmesine yönelik somut bir katkı ortaya koyacaktır.

Yine, KMYKK’nun 18 inci maddesinde merkezi idare bütçe kanunu sunulurken eklenecek dokümanlar arasında mahalli idarelerin bütçe tahminleri de yer almaktadır. Belediye ve il özel idare bütçelerinin Meclislerine Kasım ayından önce sunmaları gerektiği hükmü dikkate alındığında, Anayasaya göre en geç Ekim ayı ortasında (mali yılın başlamasından 75 gün önce) merkezi idare bütçesinin sunumuna yetişmesi mümkün görülmemektedir. Ayrıca, mahalli idarelerin

bütçelerinin nasıl konsolide edileceği ve TBMM'ne raporlanacağı konusu da açık değildir. Burada ilgili tasarılar da öngörülen bütçe hazırlanma süresinin tıpkı merkezi kuruluşlar bütçesinde olduğu gibi öne çekilmesinde fayda görülmektedir.

III.3 BÜTÇE GELİRLERİ

Gerek KYTK'nun gerekse yerel idarelerle ilgili düzenlemelerin kendilerinden beklenen sonucu sağlamaları için gerekli olan olmazsa olmaz koşulların arasında yeterli mali kaynağın düzenli bir şekilde sağlanması gerekmektedir. Belediyelerin gelirleriyle ilgili çok çeşitli mevzuat bulunmaktadır. Böyle bir blok kanun tasarısı geldiğinde en azından temel gelirlere yönelik düzenlemelerin ya bu tasarılar içinde ya da hazırlanacak ortak yeni bir mahalli idare gelirleri tasarısı içinde ele alınması gerekmektedir.

Yeni düzenlemelerin kaynak yapısını ve akışını ortaya koyacak bir çerçeve içinde ele alınmaması ve hazırlanmaması önemli bir eksikliklerdir. Özellikle belediyelerin gelirlerini düzenleyen mevzuatın içinde yer alan maktu tutarların (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu başta olmak üzere) uzun bir süre değişmediği de dikkate alındığında bu eksiklik çok daha ön plana çıkmaktadır.

Yasalarda genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan pay büyükşehir belediyeleri için %5 olarak belirlenmiştir. Bakanlar Kurulu bu oranı 2 katına kadar arttırabilecek veya %5'e kadar indirebilecektir. Diğer belediyeler ve il özel idarelerine ilişkin tasarılar da bir oran belirlenmemiştir. Yani 2380 sayılı Kanuna göre belediyelere %6 il özel idarelerine %1.12 oranında pay verilmeye devam edilecektir. Bu durum yerel yönetimlere devredilen yetkilerle orantılı görülmemektedir. Görev ve kaynak dağılımı konusunda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında denge kurulmuş olmamaktadır. Bu konu yerel yönetimlerce kendilerine devredilen görevlerin sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesi bakımından oldukça önemlidir.

Mali kaynak paylaşımı konusunda sistematik bir yaklaşım ortaya koymayan düzenlemeler bu konuları anlaşıldığı kadarıyla yıl sonuna kadar çıkması beklenen Belediye Gelirleri Kanunu tasarısına bırakılmaktadır. KYTK ile onu tamamlayıcı nitelikte olması beklenen yerel idare yasalarnın gelirler konusunda daha somut ve eş zamanlı bir çerçeve koyması gerekirdi.

Büyükşehir belediyelerinin ve il özel idarelerinin üstlendikleri hizmetlerin KYTK'nun öngördüğü çerçevede artacağı varsayımında vergi benzeri kaynak yaratma konusundaki yetkileri artırılmalıdır. Belki daha önemlisi bu konuda bu kurumsal yapıları zorlayıcı çeşitli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Genel

bütçeden kaynak aktarılması belediyelerin ve il özel idarelerinin kolaycı bir alışkanlığa düşmesine yol açmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin belediye sınırları içinde toplanan gelirlerden alacağı payın dağıtımı konusunda yapılacak düzenlemeler Büyükşehir belediyelerinin gelirlerini önemli ölçüde değiştirmektedir. Örneğin, 2003 yılında yapılan değişiklikle toplanan gelirlerin yüzde 40'ının doğrudan ilgili Büyükşehir belediyesine, yüzde 60'ının ise havuzda toplanıp nüfuslarına göre tekrar Büyükşehir belediyeleri arasında dağıtımı; Diyarbakır belediyesinin aldığı payın yaklaşık 6 kat, Konya belediyesinin aldığı payın yaklaşık 2,5 kat, Antalya belediyesinin aldığı payın ise yaklaşık 2 kat artmasına yol açmıştır. Bununla birlikte, Ankara, İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin ise aldıkları pay hissedilir ölçüde düşmüştür. Yeni getirilen sistemin mali etkisinin ne olacağının iyi anlaşılması için 2003 gerçekleştirmelerine göre değerlendirmelerin yapılması gerekmektedir. Eğer mali eşitlik sağlanması temel amaç olarak ön plana çıkıyorsa yüzde 75, yüzde 25 oranı bunu sağlama konusunda yetersiz kalabilecektir. Bu oranın ne olacağı konusunda mutlaka çalışmalar yapılması gerekmektedir. Çünkü olumlu ve/veya olumsuz etkilenen belediyeler arasında bile bir eşitsizlik söz konusu olmaktadır.⁶

Ayrıca, Anayasa Mahkemesi 2003 yılında yüzde 60 yüzde 40 uygulamasını iptal etmiştir. Dolayısı ile getirilen yeni düzenlemenin de aykırılık iddiası ile iptal edilme durumu söz konusu olabilecektir.

III.4 KESİN HESAPLAR VE MECLİS DENETİMİ

Bütçe uygulamasının, geniş anlamda plan uygulamasının, sonuçlarının parlamenter demokraside en etkin denetiminin yapıldığı süreç kesin hesapların hazırlanması ve kabulüdür. Kaynak dağıtımındaki etkinlik ile kaynakların kullanımındaki etkinliğin sorgulanması ve mali sonuçlar hakkında hesap verme sorumluluğunun işleme iyi öngörülmuş bir kesin hesap süreci ile mümkündür. Yerel idare meclislerinin etkin çalışması açısından da kesin hesapların görüşülmesi süreci ayrı bir önem taşımaktadır.

Ayrıca, ülkemizde merkezi idare bütçe sürecinin en sorunlu ve etkisiz alanlarından biri olan kesin hesapların kamuoyunun doğru bilgilendirilmesine ve saydamlığın artırılmasına yönelik somut katkılar sağlayabileceği de göz önünde bulundurulmalıdır.

⁶ TESEV Mahalli İdareler yasa tasarıları üzerine hazırlanan değerlendirme raporu, Nisan 2004.

Bu açılardan düzenlemeler ele alındığında, kesin hesapların görüşülmesi sürecine yönelik olarak yeni bir şey getirilmediği görülmektedir. Bu çerçevede, özellikle Meclis Denetim Komisyonunun etkin çalışmasına yönelik olarak özellikle stratejik planlama, performans planlaması gibi yeni mekanizmaların etkin bir şekilde ele alındığı ve sorgulandığı bağlayıcı hükümlerin getirilmesi gerekir diye düşünülmektedir.

Denetim komisyonuna düzenlemelerde bütçesel karar sürecinde saydamlığı ve hesap verme sorumluluğunu artırmaya yönelik olarak kamu mali yönetiminde ve mali denetim sisteminde KMYKK ile yapılan son dönem değişiklikleri içerecek şekilde yetkiler ve görev tanımlamaları verilmemiştir.

Stratejik planlama, iç kontrol, iç denetim, çeşitli konularda çıkarılacak raporlar gibi yeni süreçlerin ve bu yeni süreçlerin getireceği mekanizmaların Meclis Denetim Komisyonu tarafından mutlak şekilde dikkate alınması gerekmektedir. Meclis tarafından böyle bir etkinlik arayışı çalışma sürecindeki etkinliğini artıracak gibi yeni öngörülen mekanizmaların doğru algılanması ve uygulanması konusunda önemli katkı sağlayacaktır.

Bu çerçevede aşağıdaki noktaların denetimde etkinlik sağlanması açısından önem taşıdığı düşünülmektedir:⁷

- Sadece hesap ve işlemlerin değil stratejik planların ve uygulama sonuçlarının ayrıntılı incelenmesi.
- Belediyeyi yükümlülük altına sokan faaliyetlerin temel inceleme ve denetleme başlıkları içinde olması ve bunlarla ilgili belediyenin başlangıç hedeflerinin uygulama sonuçları çerçevesinde sorgulanması. Başta borçlanma ve borçların sürdürülebilirliği ile ihale ve büyük yatırım projeleri olmak üzere hedef ve uygulama sonuçlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde açık bir şekilde ortaya konması.
- Vergi ve benzeri piyasa ve vatandaş üzerinde yükümlülük yaratan kararların ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi.
- Belediyenin hizmet sunumu çerçevesinde sahip olduğu varlıklardaki artışın ve azalışın incelenmesi.
- Faaliyet raporları, iç denetçilerin hazırladıkları kapsamlı denetim raporları, Sayıştay'ın dış denetim raporları ve İçişleri Bakanlığının yetkili denetim ve kontrol birimlerinin raporları çerçevesinde hesap ve işlemlerin denetlenmesi.

⁷ TESEV (Nisan 2004), Mahalli İdare Yasa tasarılarının Değerlendirilmesi

Bunlar Meclis Denetim Komisyonunun denetim sürecinde dikkate alması ve sonuçlandırması gereken temel noktalar olmalı, bunların dışında komisyon kendi ilgisine göre denetimi genişletmelidir. Ancak Meclis Denetim Komisyonu KMYKK ile KYTİYYK da belirtilen denetim usullerinin dışında bunlarla çakışacak ve bu denetim sonuçları ile ters düşecek mükerrer denetim görevleri üstlenmemelidir.

IV. İL ÖZEL İDARESİ KANUNU, BELEDİYELER KANUNU VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ KANUNUNUN BORÇLANMA İMKANLARI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ: AB BÖLGESİ ÜLKE UYGULAMALARIYLA

IV.1 YENİ DÜZENLEMELERİN GETİRDİĞİ HÜKÜMLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yerel yönetimlerin olağan gelirleri ve merkezi idareden yapılan transferleri yanında diğer bir mali kaynak alanı da iç ve dış borçlanmadır. Gelirlerin bugünden harcamaya dönüşmesi olarak da tanımlanabilecek olan borçlanma özellikle 1990'dan sonraki dönemde belediyelerin özellikle Büyükşehir belediyelerinin yatırımlarını finanse etmek için başvurduğu temel kaynak haline gelmiştir.

Yerel yönetimlerin dış borçlanması 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanununun getirdiği hükümler ve sınırlamalar çerçevesinde yapılmaktadır. İç borçlanma ise başta İller Bankası ve bankalar olmak üzere iç finans kurumlarından elde edilen kaynakları kullanmak şeklinde olmaktadır. Bunların dışında yerel yönetimler çeşitli kamu kurumlarına (Sosyal Güvenlik Kurumları, KİTler gibi) ve kendi aralarında birbirilerine olan mali yükümlülükleri yerine getirmemek suretiyle de bir anlamda borç kullanmaktadırlar.

Belediyeler günümüzde ortaya çıkan finansman ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla dış proje krediler ve yap-işlet devret projeleri başta olmak üzere dış ve iç borçlanmaya yoğun bir şekilde başvurumaktadırlar. 2004 yılı itibarıyla gelinen noktada belediyelerin ve kendilerine bağlı diğer kurumların birikmiş borç stoku GSMH'ya oran olarak 2003 sonu itibarıyla yüzde 5'in üzerine çıkmıştır.

2004 Haziran'ında parlamentodan geçen ama Cumhurbaşkanının bazı maddeleri iadesi nedeniyle henüz yasalaşma sürecini tamamlayamayan yeni düzenlemeler öncesinde il özel idareleri il genel meclisinin karar ve valinin onayı ile olağan gelirlerinin 1/3'üne kadar borçlanma yapabilmektedirler. Borçlanmanın üst sınırı idarenin bir yıllık olağan gelirlerinin toplamı olarak belirlenmiştir. Bu düzeyde bir borçlanma yapılabilmesi için ayrıca Bakanlar Kurulu kararı ve Cum-

hurbaşkanının onayı gerekmektedir. İl özel idarelerinin iç borçlanma kaynakları konusunda bir sınırlama olmamakla birlikte, uygulamada bu idarelerin esas olarak sınırlı düzeyde de olsa İller Bankası kaynaklarını kullandığı görülmektedir.

Bununla birlikte yasalasma sürecinin tamamlanmasını bekleyen yeni düzenleme ile yerel idarelerin borçlanmaları konusunda yeni bir çerçeve düzenleme getirilmektedir. İl Özel İdareleri Kanununun 51 inci maddesine göre:

“İl özel idaresi, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tabvil ihraç edebilir:

a) *Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde ve sadece il özel idaresinin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir.*

b) *İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan il özel idaresi, ödeme planını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme planını yeterli görmediği il özel idaresinin kredi isteklerini reddeder.*

c) *Tabvil ihraç, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ve ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.*

d) *İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyesi bulunan illerin özel idareleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.*

e) *İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı il genel meclisinin kararı; %10'u geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.*

f) *İl özel idarelerinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.*

Yukarıda belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan il özel idaresi sorumluları hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda Türk Ceza Kanununun 240 ıncı maddesi hükümleri uygulanır.

İl özel idaresi, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı mali tablolarını üçer aylık dönemler halinde İçişleri ve Maliye bakanlıkları ile Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine müsteşarlıklarına gönderir.”

5272 sayılı Kanunda da borçlanmayla ilgili getirilen düzenlemeler aynı niteliktedir. Getirilen yeni düzenlemeler ile İl Özel İdareleri ve belediyeler görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılayabilmek amacıyla yukarıda öngörülen esaslara göre borçlanma yapabilecekler ve tahvil çıkarabileceklerdir.

İl özel idareleri ve belediyeler bağlı kuruluşları ile sermayesinin yüzde 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yüzde 10'unu geçmeyen iç borçlanma belediyelerde belediye, il özel idarelerinde ise il genel meclisinin kararı ile olacaktır. Yüzde 10 sınırını geçen iç borçlanmalar ise ilgili meclislerin salt çoğunluk kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılacaktır. Getirilen bu düzenlemeler ile yıl içerisinde yapılacak olan iç borçlanmanın (akım halinde) sınırı belirlenmiştir.

Borçlanma konusunda esas sınırlama (stok olarak) her iki kanunun ilgili maddelerinin “d” bendinde getirilmiştir. Buna göre; belediye ve il özel idarelerinin (bağlı kuruluşları ile sermayesinin yüzde 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketler dahil) faiz dahil iç ve dış borç stoku en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar Büyükşehir belediyeleri ile bu illerde bulunan il özel idareleri için 1,5 kat olarak uygulanacaktır.

Bununla birlikte, her iki kanunda yer alan düzenleme ile belediyelerin ve il özel idarelerinin, ileri teknoloji ve büyük miktarda yatırım tutarı gerektiren altyapı yatırımlarında DPT'nin teklifi (dış kaynak gerektiriyorsa Hazine Müsteşarlığının görüşü ile birlikte) ve Bakanlar Kurulunun kabul etmesi ile başlatılan projeler için yapılacak borçlanmalar stok için öngörülen sınırlamanın dışında tutulmuştur.

Dış borçlanma ve tahvil ihracı yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için başvurulabilecek bir borçlanma yöntemi olarak belirlenmiştir. Dış borçlanmanın 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanunun getirdiği düzenlemeler çerçevesinde yapılması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

İlgili kanunlarda yer alan borçlanmaya ilişkin maddelerde ayrıca bu sınırlamalara ve usullere uymayanlar hakkında Türk Ceza Kanununun 240 ıncı maddesinin hükümlerinin uygulanacağı öngörülmüştür. Burada vurgulanması gereken önemli bir nokta da 12 Ekim 2004 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 5237 sayılı Türk Ceza Kanununda 240'ıncı madde başka bir hükmü düzenlemektedir. 5237 sayılı Kanunda ilgili hüküm 257 nci madde de

düzenlenmektedir. Aralık 2004'de Belediyeler Kanunu parlamentoda geçerken bu husus 5237 sayılı kanunun yürürlük tarihinin 1 Nisan 2005 olduğu dikkate alınarak madde yeniden yazılmalıydı.

Bu hükümler henüz uygulamaya geçmemiş olmakla birlikte GSMH'ya oran olarak yüzde 5'in üzerine çıkmış bulunan yerel yönetimlerin borç yapısını ve düzeyini nasıl etkileyeceği konusunda bazı değerlendirmelerde bulunmak mümkündür. Bu çerçevede, getirilen yeni düzenlemelerin iç ve dış borç ayrımı da dikkate alınarak bir değerlendirmesini yaparsak:

- Dış borçlanmanın 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi hakkındaki kanunun hükümlerine tabi olarak kamu yatırım programında yer alan projeler için yapılması 4749 sayılı kanunun hükümleri korunduğu çerçevede uygun bir düzenleme olarak görülmektedir. 4749 sayılı Kanunun ve tamamlayıcı mevzuatının yukarıda sayılan hükümleri incelendiğinde mevcut halleri ile mahalli idarelerin dış borçlanmasının oldukça sıkı kurallara tabi olduğu denetim mekanizmaları ile somut kriterlere dayalı kredi izin müessesesi ile mahalli idare dış borçlanmasına (garantili veya garantisiz) sınırlar getirildiği söylenebilir.

Mevcut mevzuatın mahalli idarelerin dış borçlanmasını sıkı kurallara tabi kılmasının başında bu kuruluşların geçmişte hazine garantisi ile yapmış oldukları borçlanmayı kendilerinin ödemeyip Hazineye garantör olarak ödettirmeleri gelmektedir. 2003 yılı sonu itibarıyla Hazinesinin mahalli idareler adına ödemek durumunda kaldığı dış borçların toplamı 6,6 katrilyon lira olup vadesi gelmeyen ödemelerle birlikte toplam yükümlülük 12,1 katrilyona çıkmıştır. Yaklaşık olarak her yıl vadesi gelen garantili borçların % 60 'ını Hazine ödemek yükümlülüğü ile karşı karşıya kalmaktadır.

- Dış borçlanma sözleşmesi imzalandığında imzalanan yükümlülük mü, yoksa yerel yönetime farklı tarihlerde girecek olan kaynak mı borç stokunun hesabında dikkate alınacaktır? Aynı problem faiz tutarının hesaplanması için de söz konusudur.

- Özellikle dış borçların yerel yönetimlerin borçlanmasında ağırlık taşıdığı dikkate alındığında, ani kur değişikliği gibi TL'nin değer kaybettiği durumlarda lira cinsinden borcun yükünün artması gibi durumlarda uygulamanın ne şekil alacağı ilgili maddelerde öngörülmemiştir.

- 2002 yıl sonu itibarıyla belediye ve il özel idarelerinin kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamı 9,9 katrilyon liradır. 2003 yıl sonu itibarıyla bu tutarın yaklaşık

12,2 katrilyon, 2004 yılında ise önemli bir politika değişikliği olmadığı varsayımında yaklaşık 14 katrilyon lira düzeyinde olması beklenmektedir. Bunun anlamı; 2004 yılı itibarıyla yerel yönetimlerin yaklaşık olarak borçlanma üst sınırı 14-15 katrilyon lira veya başka bir deyişle 9-10 milyar dolar olmaktadır.

Burada dikkat edilmesi gereken nokta bu hesaplamada KYTK ve ilgili yerel yönetimler kanunları çerçevesinde öz gelirlerin artması ve/veya merkezde aktarılacak olası kaynakların dikkate alınmamış olmasıdır. Yine borçlanma ile ilgili maddelere eklenen “ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz” ibaresi bu hesaplama ilave edilmemiştir. Özellikle “f” bendi ile getirilen bu hüküm Büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere bu şekilde kaynak kullanan ve kullanacak olan belediyelerin borçlanma sınırını kaynakları nispetinde bir anlamda sınırsız hale getirmektedir.

İç ve dış borçlanma sınırının hazırlanan ve İçişleri Bakanlığının ev sayfasına konan ilk halde % 25 olarak belirlenmiş, kısa bir süre içinde Meclise sevk edilen halinde iki katı olarak değiştirilerek borçlanma sınırının genişletilmesi konusundaki eğilimin başladığını da burada vurgulamalıyız.

• Akım olarak yıllık yapılacak borçlanma tutarı belediye meclisi kararıyla bütçe gelirlerinin yüzde 10'u olarak belirlenmiştir. Bu oranı aşan düzeylerin ise Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılacağı düzenlenmiştir. Tasanlardaki madde hükümleri iç borçlanma sınırını ilk halinde 2/3 çoğunluk kararından Meclise sevk edilen son halinde salt çoğunluğa çevirerek bu konuda bir gevşeme getirmiştir. Buradaki temel sorunlar:

• Yüzde 10'u aşan kısım için herhangi bir sınırlama yoktur. Zımni olarak borç stokunu belirleyen maddenin bir sınır getirdiği düşünülse de borçlanma düzeyi başta düşük olan belediye ve il özel idarelerinin yüksek düzeyde borç altına sokulacağı rahatlıkla görülecektir. Dolayısı ile yüzde 10'u aşan kısmın belli bir düzeyle sınırlandırılması daha uygun olacaktır.

• Yapılacak borçlanmada cari harcama ve yatırım harcaması arasındaki ayrımı ortaya koyacak bir sınırlama sadece dış borçlar açısından kısmen getirilmiştir. Halbuki bir çok gelişmiş ülke örneklerinde olduğu gibi borçlanmaların esas olarak yerel idarenin varlık yapısını artıran, geliştiren alanlar için yapılması gerekmektedir. Ancak çok sınırlı durumlarda, cari harcamalar için borçlanma imkanı getirilmelidir. İzleyen kütuda yapılan kısa açıklamalar çerçevesinde bir çok AB ülkesinde bu anlamda bir sınırlama olduğu görülecektir.

• Yukarıdaki verilere göre, 2004 fiyatlarıyla her yıl yerel idareler 1,1 katrilyon lira düzeyinde borçlanma yapabilecektir (yüzde 10 olur ise 1,4 katrilyon). Büyükşehir belediyelerinin talebi ile İçişleri Bakanlığının bunu yüzde 20'ye çıkarması durumunda yıllık borçlanma imkanı yaklaşık olarak 2,2 katrilyona (sınır tam kullanıldığında 2,8 katrilyona) çıkmaktadır. Orta senaryo çerçevesinde düşünülen bu senaryoda borçlanma imkanı 1,1-1,5 milyar dolar düzeyine çıkmaktadır.

• İçişleri Bakanlığının gözetim yükümlülüğü çerçevesinde borçlanma konusunda tek bir izin merci olması ayrıca bir tartışma konusudur. Birincisi, Bakanlığın bu yeni görevi üstlenmesi demek kendi içinde yeni uzmanlaşmış birimler kurulmasını gerektirecektir. İkincisi ise bu yetkinin verilmesinde Hazine Müsteşarlığının da olması gerektiği olgusudur. Yine yeniden yapılandırma programı içinde ele alınan İller Bankasının bu tür mali ve finansal nitelikli düzenlemeler kapsamında mutlaka dikkate alınması da önem taşımaktadır.⁸

• Belediyelerin ve il özel idarelerinin, ileri teknoloji ve büyük miktarda yatırım tutarı gerektiren altyapı yatırımlarında DPT'nin teklifi (dış kaynak gerektiriyorsa Hazine Müsteşarlığının görüşü ile birlikte) ve Bakanlar Kurulunun kabul etmesi ile başlatılan projeler için yapılacak borçlanmalar stok için öngörülen sınırlamanın dışında tutulmuştur. Bu şekilde bir düzenlemeye gitmek sürece politik müdahalenin artması yanında yıllık borçlanma sınırı bir anlamda ortadan kaldırmaktadır.

Belediyelere aktarılan yeni hizmetler için kaynak arayışında daha sıkı kurallara tabi olan dış borç alternatifinden önce iç piyasadan bankacılık sistemi kanalı ile borç arayışına girilmesi bugünkü noktada daha olası gözükmektedir. Bununla birlikte, belediyelerin hali hazırda dış borçlardan kaynaklı yükümlülükleri yukarıda açıkladığımız gibi yerine getirmediği bir ortamda çok özel koşullar olmadığı müddetçe özel finans kurumlarının mahalli idarelere kaynak aktarması pek mümkün görülmemektedir. Özel bankaların kamu kurumu dahi olsa maddi imkanları yeterli görülmebilecek belediyelere kredi açmaması durumunda, mahalli idarelerin kamu bankaları aracılığı ile fonlanmasına yönelik bir talep ve eğilim doğma riski bulunmaktadır. Özellikle seçim dönemlerinde kamu bankalarına bu yönelik baskıların gelmesi beklenmelidir. Bankacılık sisteminin kendi sorunlarından kaynaklı nedenlerle özel bankalar bile seçim dönemlerinde bu tür mali ilişkilere yönelik taleple de karşılaşabilecektir.⁹

⁸ Yılmaz a.g.e

⁹ TESEV a.g.e.

Borçlanma imkanlarının artırıldığı bu dönemde Arjantin bu anlamda ders çıkarılması gereken bir kötü uygulama örneği olarak görülmelidir. Arjantin’de 24 özel il yönetimi ve yaklaşık 1175 belediye vardır. 24 özel idarenin yıllık ortalama bütçe açığı kriz döneminde toplam gelirlerinin yüzde 10’unu aşmıştır. Borçlar hızla yükselmiş, GSMH’ya oran olarak 5 yılda yüzde 4’lerden yüzde 6,5’lere hızla çıkmıştır. Krizi tetikleyen temel alanların başında, yapısal bir sorun alanı olarak yerel yönetimlerin finansman açık düzeyi ve borç yükündeki artış olarak görülmüştür.

1990’lı yılların başında uygulamasına geçilen Hazine garantileri ve bu garantiler sonucunda yükümlülüğünü yerine getirmeyen belediyelere gerekli yaptırımların uygulamaya konamaması nedeniyle belediyelerin Hazineye olan toplam borçları vadesi gelmeyen borçlar dahil 12,1 katrilyon liraya çıkmıştır. 4749 sayılı KFBYK ile Hazine garantileri uygulamasına yönelik sınırlamalar ve düzenleyici hükümleri getirilmekle birlikte bu kanun 2002 yılında uygulamaya girmiştir. Belediyelerin Hazineye olan yükümlülüklerini yerine getirmemeleri ise 1990’lı yılların ikinci çeyreğinden itibaren başlamıştır. 2003 sonu itibarıyla geniş anlamda yerel yönetimlerin borç stokuna baktığımızda, ağırlıklı belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin gayri safi borç stoku 18,4 katrilyon liraya ulaşmış görülmektedir. Yerel yönetimlerin kamu kurumlarından olan alacaklar netleştirilmemiş şekilde bakıldığında bu borç stoku 20 katrilyona ulaşmaktadır.¹⁰

GSMH’ya oran olarak yerel yönetimlerin toplam iç ve dış borçları yüzde 5,2’ye geniş anlamda ise yüzde 5,6’ya çıkmaktadır (diğer kamu kurumlarından olan alacakları düşülmemiş). Düzey olarak borç stokunda geline nokta yerel yönetimlerin aslında borç yükü anlamında ciddi bir sorun ve risk alanı ile karşı karşıya olduğunu bize göstermektedir. Mevcut gelir yapılan ve alışkanlıkları ile yerel yönetimlerin bu düzeyde bir borç stokunu belli bir program dahilinde düşürmeleri mümkün görülmemektedir.

Özellikle hazine garantisi uygulamasına geçilmesiyle birlikte yerel yönetimler dış proje kredilerinden kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmemişler ve Hazine onların yerine dış borçları ödemek durumunda kalmıştır. 2003 sonu itibarıyla Hazine’nin ödediği ve ödeyeceği borç tutarı 12,1 katrilyona ulaşmıştır. Hazinesinin yerel yönetimlerden olan toplam 12,2 katrilyonluk alacak stokunun yarısından fazlası geri ödeme garantilerinden kaynaklanmaktadır (yüzde 56). Geri kalan yüzde 24 Yap İşlet Devret niteliğindeki projelere verilen garantiler, yüzde 20 ise ikrazen verilen kredilerdir.

¹⁰ Emil, Yılmaz.

Yerel yönetimlerin toplam dış borç stoku içinde 2003 sonu itibarıyla henüz sorun aşamasına gelmemiş ama sorun aşamasına gelme olasılığı yüksek olan 1,8 katrilyon liralık bir hazine garantili dış borç stoku bulunmaktadır.

**Tablo 8. Belediyelerin Hazine'ye Olan Borçları
(Vadesi Gelmemiş Olanlar Dahil, 2003 sonu itibarıyla)**

(milyar lira)	VADESİ GEÇMİŞ ALACAKLAR	VADESİ GELMEMİŞ ALACAKLAR		TOPLAM
		Ana Para	Diğer	
BELEDİYELER TOPLAMI	5.527.528	2.103.937	1.607.385	9.238.850
ADANA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	652.749	50.605	0	703.354
ADAPAZARI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	247.353	36.425	0	283.778
ALANYA BELEDİYESİ	24.676	16.250	0	40.926
ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	92.022	510.482	1.045.299	1.647.803
ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	0	31.910	24.219	56.129
BAFRA BELEDİYESİ	134.083	1.484	0	135.567
BANDIRMA BELEDİYESİ	0	36.342	0	36.342
BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	0	304.406	4.177	308.583
DALAMAN BELEDİYESİ	112.807	2.293	0	115.100
DENİZLİ BELEDİYESİ	122	14.483	0	14.605
DİDİM BELEDİYESİ	146.982	62.974	0	209.956
FETHİYE BELEDİYESİ	0	17.916	0	17.916
FOÇA BELEDİYESİ	0	9.163	0	9.163
GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	92.947	59.869	5.738	158.554
KONYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	20	14.229	3.135	17.384
MALATYA BELEDİYESİ	0	23.098	0	23.098
MARIÇ-MARMARİS-İÇMELER-ARMUTLU BELEDİYE BİRLİĞİ	366.166	124.051	0	490.217
MENEMEN BELEDİYESİ	34.941	15.378	0	50.319
MERSİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	0	1.379	0	1.379
SAMSUN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	0	212	0	212
TARSUS BELEDİYE BAŞKANLIĞI	0	86.002	0	86.002
YOZGAT BELEDİYESİ	70.581	2.414	0	72.995
İSKENDERUN BELEDİYESİ	104.075	8.562	0	112.637
İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	0	477.124	524.817	1.001.941
İZMİT BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	3.448.004	173.191	0	3.621.195
ŞANLIURFA BELEDİYESİ	0	23.695	0	23.695

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

Yerel yönetimlerin toplam yükümlülüklerinin yüzde 80'i belediyelere, yüzde 19,6'sı ise belediyelere bağlı diğer kurumlara ait olmaktadır. İl Özel İdarelerinin payı bu aşamada ihmal edilecek düzeyde gözükmemektedir.

Yeni getirilen düzenlemeler çerçevesinde bakıldığında, ilk bakışta belediyelerin yeni borç yaratma kapasitelerinin sınırlı olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü belediyelerin toplam borç stoku öngörülen stok limitini aşmış gözükmemektedir (kamuya olan yükümlülükleri hariç). Bununla birlikte gerek Belediye gerekse Büyükşehir Belediyeleri Kanununa eklenen geçici maddeler ile borçların bir uzlaşma komisyonu marifetiyle yeniden yapılandırılması öngörülmüştür. Bu komisyonun borçlar konusunda alacağı karar ve borç

stokunun hesaplanmasındaki uygulama biçimi özellikle Büyükşehir belediyelerine yönelik olarak bazı esneklikler getirebilecektir diye düşünülmektedir.

**Tablo 9. Belediyelere Bağlı Kuruluşların Hazine'ye Olan Borçları
(Vadesi Gelmemiş Olanlar Dahil, 2003 sonu itibarıyla)**

	VADESİ GEÇMİŞ ALACAKLAR	VADESİ GELMEMİŞ ALACAKLAR		TOPLAM
		Ana Para	Diğer	
DİĞER BELEDİYE KURUMLARI	1.052.739	1.142.803	630.483	2.826.025
ASAT - ANTALYA BELEDİYESİ SU VE KANALİZASYON İDARESİ	0	9.456	0	9.456
ASKİ - ADANA BELEDİYESİ SU KANALİZASYON İDARESİ	0	71.237	0	71.237
ASKİ- ANKARA SU VE KANALİZASYON İDARESİ	60.404	327.768	79.763	467.935
DİYARBAKIR SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜD.	0	75.152	51	75.203
EGO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (ANKARA)	0	304.309	502.732	807.041
ESHOT GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (İZMİR)	0	1.356	3.578	4.934
ESKİŞEHİR SU VE KANALİZASYON İDARESİ	0	20.022	0	20.022
GASKİ - GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR BEL. SU VE KAN.İD.GN.MD.	726.533	58.568	0	785.101
KAYSERİ SU VE KANALİZASYON İDARESİ	0	70.907	0	70.907
İGDAŞ-İSTANBUL GAZ DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	0	73.011	0	73.011
İSKİ - İSTANBUL SU VE KANALİZASYON İDARESİ	0	97.259	0	97.259
İZSU-İZMİR SU VE KANALİZASYON İDARESİ	0	28.081	44.359	72.440
İZGAZ - İZMİR GAZ DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	265.802	5.677	0	271.479

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

İl özel idareleri açısından bakıldığında, borçlanma anlamında bir sorun gözükmemekle birlikte, bu kurumların üstlenecekleri yeni hizmetlerle birlikte ciddi bir borç yaratma kapasitesine sahip olduğu düşünülmektedir. Burada merkezin hizmetin yerine getirilmesi için gerekli olan kaynağı aktarmaması veya zamanında aktarmaması, mali disiplinden uzak alınacak kararlar ve uygulamalar bu idareleri de belediyelerde olduğu gibi borç sarmalına düşürebilecektir.

Belediyelere aktarılan yeni hizmetler için kaynak arayışında daha sıkı kurallara tabi olan dış borç alternatifinden önce iç piyasadan bankacılık sistemi kanalı ile borç arayışına girilmesi bugünkü noktada daha olası gözükmemektedir. Bununla birlikte, belediyelerin hali hazırda dış borçlardan kaynaklı yükümlülükleri yukarıda açıkladığımız gibi yerine getirmediği bir ortamda çok özel koşullar olmadığı müddetçe özel finans kurumlarının mahalli idarelere kaynak aktarması pek mümkün görülmemektedir. Özel bankaların kamu kurumu dahi olsa maddi imkanları yeterli görülmebilecek belediyelere kredi açmaması durumunda, mahalli idarelerin kamu bankaları aracılığı ile fonlanmasına yönelik bir talep ve eğilim doğma riski bulunmaktadır. Özellikle seçim dönemlerinde kamu bankalarına yönelik baskıların gelmesi beklenmelidir. Bankacılık sisteminin

kendi sorunlarından kaynaklı nedenlerle özel bankalar bile seçim dönemlerinde bu tür mali ilişkilere yönelik taleple de karşılaşabilecektir.¹¹

Belediye ve il özel idarelerine bağlı ama ayrı tüzel kişiliği olan şirketlerin ve idarelerin iç ve dış borçlanmayla ilgili olarak benzer bir sınırlamaya tabi olması da önem taşımaktadır. Son dönemde özellikle öz kaynak yaratma kapasitesi yüksek olan belediyelerin faaliyetlerinin bir kısmını buralara kaydırması nedeniyle mahalli idarelerle mahalli idarelerin katılımındaki şirket ve vakıfların ilişkisine bu yönde de bakmakta fayda görülmektedir. Bununla birlikte, standart ve düzenli bir mali raporlama sistemi olmayan bu nitelikli kurumların mali hesapların borçlanma üst sınırı hesap edilirken ne şekilde dikkate alınacağı ayrı bir tartışma konusudur. İkinci mevzuat kadar uluslar arası standartlara uygun bir muhasebe ve mali raporlama sistemine geçmeden yapılacak hesaplamalar hep bazı soru işaretleri oluşmasına yol açacaktır. Burada dikkat edilmesi gereken bir önemli nokta da saydamlık kavramıdır. Bu tür karar ve işlemlerin açık olması ve düzenli olarak kamuoyunun bilgisine sunulması gerekmektedir.

IV.2 AB ÜLKELERİ UYGULAMASI VE BORÇLANMAYA İLİŞKİN YENİ DÜZENLEMELER AÇISINDAN UYGULAMAYA YÖNELİK ÇIKARILACAK DERSLER

Temel yaklaşım mahalli idarelerin borçlanmasının sermaye harcaması niteliğindeki harcamalar için söz konusu olmasıdır. Birkaç ülke uygulaması hariç cari harcamalar için mahalli idarelerin borçlanma yetkisi bulunmamaktadır. Bu kural yerelleşmenin en yoğun olduğu ülkeler için de geçerli olmaktadır.

Yerel yönetimlerin borçlanması konusunda ülkelerin önemli bir kısmında borçlanma üzerinde bir üst sınır ve izin süreci bulunmaktadır. Bu bağlamda bazı AB bölgesi ülke uygulamalarına kısaca bakarsak:

- Geçiş sürecindeki 10 ülkeden sadece üçünde borçlanma üzerinde çok sınırlı veya hiç olmayan bir kontrol bulunmaktadır (Çek Cumhuriyeti ve Slovak Cumhuriyeti), diğer bazı ülkelerde ise kimi ülkede oldukça sınırlayıcı olan kontroller ve izinler bulunmaktadır.

- Bulgaristan ve Slovenya'da yerel yönetimlerin borçlanması üzerinde getirilen yeni düzenlemeler çerçevesinde oldukça katı kurallar ve sınırlamalar bulunmaktadır.

¹¹ TESEV a.g.e.

▪ Belçika’da sermaye harcamaları için yerel yönetimler önemli bir esnekliğe sahip olmakla birlikte cari nitelikli harcamalar için sadece kısa dönemli borçlanmalar yapabilmektedirler.

▪ Danimarka’da belediyeler eğer belirlenmiş sektörler için yatırım harcaması niteliğinde borç kullanacaklar ise izin almadan borçlanma yapabilmektedirler. Bunun dışında yapılacak borçlanmalar İçişleri Bakanlığının onayına tabi olmaktadır.

▪ Fransa’da borçlanma belediyelerin toplam gelirlerinin yarısına ulaşmak suretiyle temel kaynaklar arasına girmiştir. Belediyeler sermaye niteliğindeki harcamalar için cari gelirleriyle bazı ilişkiler kurulmak suretiyle sınırsız şekilde borçlanabilmektedirler.

▪ İtalya’da bölgesel ve yerel idareler borçlanabilmekte ve tahvil çıkarabilmektedirler. Kanun ile borçlanma üzerine altın kural denilen tavan sınır getirmiştir. Borç servisi kendi gelirlerinin yüzde 25’ini aşmamakta ve sadece sermaye harcamaları için borçlanılabilmektedir.

▪ İspanya’da belediyeler sadece sermaye harcamaları için belli bir yılı aşmayacak vadede borçlanabilmektedirler. Eğer borç servisi cari gelirlerinin yüzde 25’ini aşmıyorsa Maliye Bakanlığının onayını almalarına gerek bulunmamaktadır. Bununla birlikte, merkezi idare uygulanan makro ekonomik politikanın gerekleri doğrultusunda limit ve sınırlamalar koyabilmektedir.

▪ İngiltere’de yerel yönetimlerin cari harcamalarını finanse etmek için borçlanmaları yasa ile engellenmiştir. Sadece sermaye niteliğindeki harcamaları için borçlanabilmektedirler.

V. DENETİM AÇISINDAN GETİRİLEN YENİ DÜZENLEMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Aralık 2003 tarihinde çıkan KMYK Kanunu ile Temmuz 2004 tarihinde parlamentoda kabul edilen, Cumhurbaşkanınca veto edilen KYTK da öngörülen denetimle ilgili düzenlemelerin yerel idarelerle ilgili tasarlara yeterince yansıtılmadığı düşünülmektedir. Özellikle KMYK Kanununda öngörülen iç kontrol ve denetimle ilgili süreçlerin tasarlarda gerekli karşılığı bulmadığını görüyoruz. Bu anlamda, mali hizmetler birimi, mali kontrol yetkilisi, iç denetçi gibi kurumsal yapılar ve unvanlar ile mali yapının nasıl olacağı gibi konulara yerel idareler özelinde açıkça yer verilmemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bütçe için uygulanmakta olan iç kontrol sistemi modern mali yönetim sisteminin gerekleri dikkate alınarak yeniden tanımlanmış ve kapsam genel devleti kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Denetimi de kapsayan İç Kontrol mali yönetim, harcama öncesi kontrol ve iç denetim olmak üzere üç unsur üzerine oturtulmuştur. İç kontrol kanunda, kamu idarelerinin mali işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan faaliyetler bütünü olarak tanımlanmıştır.

Mahalli idarelerle ilgili tasarımlarda mahalli idarelere özgün olan kontrol ve denetim sürecine yönelik farklılıkların daha açık ve ayrıntılı bir şekilde ortaya konması gerektiği düşünülmektedir. Yine, mahalli idarelerin artacak olan hizmet sunumları üzerinde özellikle geçiş dönemi koşullarında olması gereken vesayet denetimi ile etkin bir iç kontrol sistemi uygulaması bu anlamda önem taşımaktadır.

5272 sayılı Belediyeler Kanununun 55 inci maddesinde denetimin kapsamı ve türleri şu şekilde tanımlanmaktadır:

“ Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsar.

İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.

Ayrıca, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plâm ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, belediye başkanı veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir.

Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir.

Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.”

Yerel idarelerle ilgili söz konusu düzenlemelerde yer alan denetimle ilgili düzenlemeleri eksiklikleri ve geliştirilmesi gereken yönleriyle birlikte TESEV çalışmasını da dikkate alarak ele alırsak:

1. KMYKK’da iç denetçiler denetimin yanında belli bir mesleki bilgiye sahip olmaları çerçevesinde harcama sonrası kontrol yanında, nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek, kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak şeklinde yeni görevler üstlenmektedirler. Mahalli idarelerle ilgili tasarımlarda bu sıralanan konulara mahalli idareler özelinde girilmemiştir. KMYKK da iç denetçilere verilen görevlerin mahalli idarelerin özellikleri dikkate alınarak bu kanun taslağına da ayrıntılı olarak yansıtılması gerekmektedir.

İç denetim KMYKK'nun öngördüğü çerçevede işlerlik kazandığında, mahalli idarelerde özellikle belediyelerde kendisinden beklenen etkinliği çok daha önemli düzeyde sağlayacağı düşünülmektedir. Mevcut yapıda belediyelerdeki kurumsal kapasite yetersizliği dikkate alındığında, belli niteliğe sahip uzmanların iç denetçi olarak atanması ve onların denetimlerini İç Denetim Koordinasyon Kurulunun belirlediği ilke ve standartlarda yerine getirmesi ve raporlaması belediyelerde iç denetimin kalitesinin, dolayısı ile iç kontrolün etkinliğinin artmasına yol açacaktır.

2. KMYKK'nun Kamu İhale Kanunu örneğinde olduğu gibi uygulamada karşılaşacağı bir çok problem mahalli idareler için de benzer şekilde geçerli olacaktır. Özellikle iç denetim dahil iç kontrol sistemi için bu tespitin önemli bir haklılık payı taşıdığı düşünülmektedir. Mali kontrol yetkilisinin harcama öncesi kontrol görevleri tasarıda çok geniş tanımlanmıştır. Halbuki uluslararası uygulamalar ve son dönem araştırmalar harcama öncesi kontrolün artırılması ile yolsuzluk ve kaynakların kötüye kullanılması arasında anlamlı bir ilişkinin olmadığını bize göstermiştir. Avrupa Birliği ülkelerinde alınan mali kararların uygulanmasından önce Mali Kontrolör gibi birisinin veya merkezi bir idarenin vizesine tabi tutulması şeklindeki uygulamadan vazgeçilmektedir.

Mali kontrol yetkilisi uygulaması sorumluluğun dağılması bir anlamda sulanması riskini taşımaktadır. Belediyeler için kamu kurumlarından farklı bir diğer anlamı da üst yöneticinin memur değil seçilmiş siyasi kişi olmasıdır. Dolayısı ile belediye başkanına veya yetki devrettiği kişiyle mali kontrol yetkilisi arasında diğer kurumlardan farklı bir sorumluluk ilişkisi tanımlanmaktadır. Diğer kurumlarda üst yönetici veya yetki devrettiği harcama yetkilileri atanmış kişilerken mahalli idarelerde bu seçilmiş kişiler olmaktadır. Belediyelerde mali kontrol yetkilisi çerçevesi önceden belirlenmemiş bir şekilde siyasi nitelikli kararlara müdahale etme sorumluluğu ile karşı karşıya kalacaktır. Tabi belediye başkanı tarafından atanan mali kontrol yetkilisinin ne düzeyde bağımsız çalışacağı ayrı bir soru olmaktadır. Bu risk her yönetim için kaçınılmazdır ama mali kontrol yetkilisinin çalışma koşulları ile ilgili alt yapının KMYKK'ndaki yetersizliği yanında tasarıda bu konuya hiç değinilmemesi söz konusu riski artırmaktadır.

3. Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediyelerin katıldığı mahalli idare birlikleri de aynı şekilde denetlenir demekle tasarınnın 54 .maddesi aslında uygulamaya yönelik olarak çok etkin bir düzenleme getirmemektedir. Çünkü bu birimlerden anonim şirket statüsünde olanların Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre denetlenmesi sözkonusu olduğundan bu tür bir denetim

sürecine bunların nasıl katılacağına ilerde hukuki bir problem yaşanmaması açısından daha net olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Bu açıdan öncelikle bağlı kuruluş ve işletme tanımlarının yapılması gerekmektedir. Bağlı kuruluş ve işletmelerde KMYKK'nun öngördüğü iç kontrol ve denetim sürecinin olmasına ilişkin bir zorunluluk yoktur. Dolayısı ile iç kontrolün ve denetimin kurumun bütçesel süreciyle birlikte bu kurumlarda nasıl olacağına tasarılar da ayrıntılı olarak ele alınması gerekmektedir.

Kutu 1: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Kontrol ve Denetim

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile bütçe için uygulanmakta olan iç kontrol sistemi modern mali yönetim sisteminin gerekleri dikkate alınarak yeniden tanımlanmış ve kapsam genel devleti kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Kanunda İç Kontrol mali yönetim, harcama öncesi kontrol ve iç denetim olmak üzere üç unsurdan oluşmak üzere ele alınmıştır. Bu çerçevede iç kontrol, kamu idarelerinin mali işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan faaliyetler bütünü olarak tasarıda tanımlanmıştır.

Mali kontrol sistemi kamu idaresinin içinde yapılan harcama öncesi kontrol ve iç denetim olmak üzere iki başlık altında düzenlenmektedir. Harcama öncesi kontrol görevinin, kamu idaresinin yönetim sorumluluğu çerçevesinde mali kontrol yetkilisi tarafından yürütüleceği öngörülmektedir. Mali kontrol yetkilisi mali yönetim sistemimizde bu kanunla ilk defa gelmektedir. Mali kontrol yetkilisi, ödenek tahsis edilmesi, yüklenmeye girişilmesi, ihale yapılması, sözleşme yapılması, mal veya hizmetin teslim alınması, işin gerçekleştirilmesi, ödeme emri düzenlenmesi ve harcama yetkilisi tarafından alınacak benzeri mali kararların kontrolü de dahil olmak üzere geniş bir alandan sorumlu olmaktadır. Ama daha önemlisi mali kontrol yetkilisinin kontrolü bir vize işlemi niteliğinde olduğundan sorumluluğun harcama yetkilisi tarafından üstlenildiği durumlar saklı olmak kaydıyla mali kontrol yetkilisinin vize etmediği bir mali işlem yerine getirilmemektedir.

Üst yönetici mali kontrol yetkilisinin atanmasından ve görevden alınmasından sorumludur. Belediyelerde görevden almada belediye meclisinin uygun görüşünün alınması esastır. Üst yönetici ise kurumun en yüksek memuru olarak tanımlanmaktadır. İllerde vali belediyelerde ise belediye başkanı üst yönetici olmaktadır.

Bütçe hazırlanması ve uygulanması dahil mali hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla mali hizmetler birimi ve gelirlerin tahsil edilmesi ve giderlerin yapılması amacıyla da muhasebe hizmetleri birimi bu tasarıyla mali yönetim ve kontrolü tamamlayan birimler olarak getirilmektedir.

Harcama gerçekleşikten sonra harcamaya konu olan mali işlemlerin denetimini iç denetçiler yapmaktadır. İç denetçiler yeni sistemde kurumun üst yöneticisi tarafından İç Denetim Koordinasyon Kurulunun koordinatörlüğünde eğitime tabi tutulup sertifika almaya hak kazanmış adaylar arasından atanırlar. İç Denetim Koordinasyon Kurulu iç denetim mesleğinin gelişmesi ve etkin çalışmasına yönelik önemli görev ve sorumluluklar üstlenmektedir.

Dış denetim ise harcama sonrasında genel idare kapsamındaki kuruluşların mali işlemlerinin Sayıştay tarafından TBMM adına yapılacak denetim, inceleme ve raporlama faaliyeti olarak tasarıda belirlenmiştir.

Kaynak: TESEV, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Değerlendirme Raporu, Ocak 2004.

4. Ayrıca, KMYKK'nun 77. maddesinin son paragrafında mahalli idarelere yönelik olarak İçişleri Bakanına belli şartların yerine getirilmesi durumunda yetkili denetim elemanlarına mahalli idarelerin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirme yetkisi verilmektedir. Mahalli idareler özelinde belediyeler açısından önemli olan bu düzenlemenin de tasarı kapsamında ele alınması buna yönelik olarak 55. maddenin bu hususu da içerecek bir biçimde yeniden yazılması gerektiği düşünülmektedir. Ancak teftiş mekanizmasının kaldırılıp kaldırılmadığı tartışmaları dikkate alındığında bu hususun da genel bir düzenlemede netleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

5. İçişleri Bakanlığının mali denetim dışında yapacağı idari denetimin yeni sistemde nereye oturacağı, denetim standartlarının ne olacağı ve denetim sonuçlarının ne şekilde değerlendirileceği ve raporlanacağı gibi konular açık noktalar olarak ortada bırakılmıştır. Mali denetimin olmadığı idari denetimin kendisinden beklenen sonuçları sağlaması mümkün görülmektedir. Uygulamada bu ayrımın nasıl yapılacağı da ayrı bir merak konusu olmaktadır.

6. Mahalli idarelerin dış denetiminden beklenen faydanın sağlanması için Sayıştay'ın çalışma biçimini değiştirecek şekilde işlevsel olarak yeniden yapılandırılması gerektiği düşünülmektedir.

Kaynakça

- DPT, 2000, “*Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık*”, 8 inci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu
- DPT, 2000, “*Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*”, Ankara.
- Easterly, William, 1999, “*When is fiscal adjustment an illusion*”, *World Bank, Policy Research Working Paper*, No: 2109, Washington.
- Emil , Ferhat ve H. Hakan, Yılmaz, 2003, “*İstikrar Programlarında Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler*”, ODTÜ Uluslararası Ekonomi Kongresi
- Emil , Ferhat ve H. Hakan, Yılmaz, 2003, “*Borrowing in Local Governments*”, UNDP-TESEV (yakında çıkacak olan çalışma)
- Kerimoğlu, Baki ve H. Hakan, Yılmaz, 2003, “*Assignment of Local Functions and Expenditures in Turkey*”, UNDP-TESEV (yakında çıkacak olan çalışma)
- Mahalli İdareler Kanunları ile Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu, Ocak-Temmuz 2004, <http://www.tbmm.gov.tr/>
- OECD -TPA, September 2002, “*Fiscal Decentralisation in Eu Applicant States And Selected EU Member States*”, Paris.
- TESEV, Ocak 2004, “*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Değerlendirme Raporu*”
- TESEV, Nisan 2004, “*Mahalli İdare Yasa Tasarıları Üzerine Değerlendirme Raporu*”
- World Bank, 1998, “*Public Expenditure and Management Handbook*”, Washington.
- Yılmaz, H. Hakan, Nisan 2004, “*Mahalli İdarelerle İlgili Yasa Tasarılarının Planlama, Bütçe, Kaynak Dağıtım Süreci, Borçlanma Ve Denetim Açılımlarından Değerlendirilmesi*”, *Türkiye Ekonomi Kurumu Konferans Tebliği*, Ankara..
- Yılmaz, H. Hakan (A), 1999, “*Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Deneyimi*”, DPT, Ankara.
- Yılmaz, H. Hakan (B), 1999, “*Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi*”, DPT, Ankara.