

MALİ YERELLEŞME:  
YOKSULLUK VE BÖLGESEL  
EŞİTSİZLİK SORUNLARININ  
ÇÖZÜMÜ İÇİN YENİ YAKLAŞIM





**MALİ YERELLEŞME:**  
**YOKSULLUK VE BÖLGESEL EŞİTSİZLİK**  
**SORUNLARININ ÇÖZÜMÜ İÇİN**  
**YENİ YAKLAŞIM**

Baki Kerimoğlu  
H. Hakan Yılmaz  
Ferhat Emil  
Bilin Neyaptı



TESEV Yayınları  
ISBN: 975-8112-57-0

BASIM YERİ:  
Murat Ofset San. Tic. Ltd.Şti.  
Cevizlibağ Akınsal Sanayi Sitesi E Blok No: 46  
Topkapı - İstanbul  
Tel: 0212 481 91 90

Tasarım ve Sayfa Düzeni  
Midas Matbaa Tanıtım  
Piyerloti Cad. 33/11 Cağaloğlu-İstanbul  
Tel: 0212 458 20 48

Bu kitabın tüm hakları saklıdır. Kitabın hiçbir bölümü, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) izni olmadan, hiçbir elektronik veya mekanik formatta ve araçla (fotokopi, kayıt, bilgig depolama vb.) çoğaltılamaz.

Copyright Ağustos 2005 TESEV

TESEV  
Bankalar Caddesi No: 2 Kat: 3  
Minerva Han, Karaköy 34425  
İstanbul  
Tel: +90 212 292 89 03 PBX  
Fax: +90 212 292 9046  
info@tesev.org.tr  
www.tesev.org.tr

Bu kitapta yer alan görüşler yazarlara aittir ve bir kurum olarak TESEV'in görüşleriyle bire bir örtüşmeyebilir.

# Önsöz

Türkiye, Avrupa Birliği uyum sürecinde kamu yönetiminde reform niteliğinde değişiklikler yapmaktadır. Özellikle son yıllarda hızlanan bu süreç içinde yerel yönetimlere ilişkin temel yasalar yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.

Yerel yönetim alanında mevcut sistem, demokratik yönetim ilkelerine göre yeniden yapılandırılmıştır. Yönetimde etkinliği sağlamak için yapılan bu değişiklikler yanında yerel yönetimlerin görev alanları da genişletilmiştir. Böylece yerel yönetimler, kent ve yöre ölçeğinde sosyo ekonomik kalkınmayı da sağlayacak birimler haline getirilmiştir.

Yerel yönetim reformunun yaşama geçirilebilmesi için yeni yerel yönetim sisteminin yeterli mali kaynaklarla desteklenmesi gerektiği herkes tarafından kabul edilen bir gerçektir. Mevcut sistem pek çok bakımdan günün gereksinimlerini karşılayamaz durumdadır.

Kamu kaynaklarının dağıtımının, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki yeni iş bölümüne göre baştan sona değiştirilmesi gerekir. Yeni kaynak paylaşımının mevcut sistemin yarattığı sorunları gidermesi gerekmektedir. Nedir bu sorunlar ? Bunları şöyle sıralayabiliriz:

Mevcut kaynak paylaşımı tek ölçüte dayanmaktadır. Nüfus büyüklüğüne göre kaynak dağıtımı, bölgeler arası dengesizlikleri artırmaktadır. Nüfusa göre kaynak dağıtımının bir başka önemli sonucu da, belediyelerin öz kaynak geliştirmelerine engel olmasıdır. Sistem belediyeleri özendirmemektedir. Mevcut sistem yerel yönetimlerin eski görev bölüşümü çerçevesindeki işlevlerini bile yerine getirmesine yetmezken, yeni görevlerle donatılan yerel yönetimlerin gereksinimlerini hiç karşılayamayacaktır.

TESEV, Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde alınması gereken önlemler konusunda üç alanda çalışmalar yürütmektedir. Bu alanları üç başlık altında özetleyebiliriz. Bunlardan birincisi dış politikaya ilişkindir. İkincisi demokratikleşme alanındadır. Üçüncüsü de demokrasi yönetim konusuna ilgili etkinliklerdir.

TESEV demokratik yönetim alanında değişik disiplinlerden seçilen bilim insanlarıyla uzman ve uygulamacılardan oluşan bir kurul oluşturmuştur. Bu kurul/kamu yönetimi reformu konusundaki tüm çalışmaları incelemiş ve görüşlerini Hükümet, Ana Muhalefet Partisi ve bürokrasi ile paylaşmıştır. Ayrıca düzenlediği toplantılarla konuları belediye başkanları, valiler ve bilim çevreleriyle tartışmıştır. Tüm bu görüşmelerin sonucu, bir rapora bağlanarak başta Cumhurbaşkanlığı olmak üzere tüm yetkili ve ilgili yerlere iletilmiştir.

Bu çalışmaların yanında TESEV, Yerel Yönetim Reformunun eksik kalan yönü olan kamu kaynaklarının paylaşılması konusunda bir araştırma yapmıştır. Bu çalışmada, kamu kaynaklarının yeniden paylaşılmasında AB uygulamaları göz önüne alınmıştır. Ayrıca, kaynak paylaşımında yoksullukla mücadele ve bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesini esas alan bir bölüşüm modeli çalışması yapılmıştır.

Bu bölüşüm modelinde bir set sosyal gösterge baz alınmış ve öncelikle mevcut sistem bu modele göre irdelenmiştir. Sonra da, bu bölüşüm ölçütlerine göre kaynak paylaşımı yapılırsa durumun ne olacağı ortaya konmuştur.

Bu çalışmada önemle üzerinde durulan bir alan da yerel yönetimlerin öz kaynaklarının nasıl geliştirilebileceği olmuştur. Bu alanda da bazı öneriler yapılmıştır. Belediyelerin dış borçları da incelenmiş ve öneriler geliştirilmiştir.

Tüm bu araştırma sonuçları bilim çevreleri, uygulamacılar, belediye başkanları ve ilgililerle tartışılmıştır. Bu tartışmaların ışığında araştırma son şeklini Aralık 2004'te almıştır. Bugün kitap haline dönüştürülen bu araştırma, alanında yapılmış tek çalışmadır.

Bu araştırmaların önümüzdeki dönemde TBMM'ne sunulması beklenen mali kaynak bölüşümüne ilişkin tasarıların tartışılmasında kamuoyuna ve ilgililere ışık tutacağına inanıyoruz. Bu araştırmanın gerçekleşmesini sağlayan UNDP'ye öncelikle teşekkür borçluyuz. UNDP'nin, son zamanlarda ülkemizin önemli sorunlarının çözümünde bizden birisi gibi çalıştığını biliyoruz. Ayrıca bu anlayışa da teşekkür etmek zorundayız.

Bu araştırmanın gerçekleşmesinde yer alan başta uzmanlar olmak üzere tüm katılanların katkıları da her türlü övgünün üstündedir. Ülkeye yeni bir ufuk açılmasını sağlayanlara

Teşekkürler.

Fikret Toksöz

İyi Yönetişim Program Direktörü

# İçindekiler

## SAYFA

|     |                                                               |  |
|-----|---------------------------------------------------------------|--|
| I   | YEREL YÖNETİMLERDE ROL VE SORUMLULUKLARIN ..... 5             |  |
|     | BELİRLEYİCİLİĞİNDE HARCAMA YAPISI                             |  |
|     | Baki Kerimoğlu - H. Hakan Yılmaz                              |  |
| II  | TÜRKİYE'DE MERKEZLE YEREL İDARELER ARASINDA GELİR             |  |
|     | PAYLAŞIMI SİSTEMİ VE UYGULAMASI ..... 36                      |  |
|     | Baki Kerimoğlu - H. Hakan Yılmaz                              |  |
| III | TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE ÖZ GELİRLERİN GELİŞİMİ ..... 54 |  |
|     | Baki Kerimoğlu - H. Hakan Yılmaz                              |  |
| IV  | YEREL YÖNETİMLERDE BORÇLANMA /                                |  |
|     | BORROWING IN LOCAL GOVERNMENTS ..... 69                       |  |
|     | Ferhat Emil - H. Hakan Yılmaz                                 |  |
| V   | AVRUPA BİRLİĞİ - TÜRKİYE ARASINDA YEREL YÖNETİMLERİN          |  |
|     | FİNANSMAN VE YÖNETİM UYGULAMALARI / ..... 90                  |  |
|     | H. Hakan Yılmaz                                               |  |
| VI  | MALİ YERELLEŞME ARACILIĞI İLE MALİ EŞİTLEME ..... 104         |  |
|     | Bilin Neyaptı                                                 |  |

## Yerel Yönetimlerde Rol ve Sorumlulukların Belirleyiciliğinde Harcama Yapısı

Baki Kerimoğlu - H. Hakan Yılmaz

## 1. TÜRKİYE'NİN MEVCUT YÖNETİM YAPISI İÇİNDE YEREL YÖNETİMLER

Türkiye'de kamu yönetiminin genel yapısı ve ilkeleri Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında çizilmiştir. Anayasanın 7nci maddesinde yasama yetkisinin TBMM tarafından, 8inci maddesinde yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından ve 9uncu maddesinde de yargı yetkisinin bağımsız mahkemeler tarafından kullanılacağı hüküm altına alınarak yönetim sisteminin kuvvetler ayrılığı ilkesine dayandırıldığı; başlangıç hükümlerinde de kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetkileri ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir iş bölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu açıkça ifade edilmektedir.

Anayasanın 123 üncü maddesinde idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandırılacağı; Mahalli İdareler başlığını taşıyan 127 inci maddesinde mahalli idarelerin il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olduğu; *mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği*; mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusunda denetim yargı yolunun açık olduğu; *merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli idarelerinin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu*; mahalli idarelerin belirli kamu

hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgilerinin kanunla düzenleneceği; *mahalli idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağına dair, modern kamu yönetim sistemine uygun, hükümler yer almaktadır.*

Anayasada kamu yönetiminin merkezden ve yerinden yönetim ilkesine dayandırılacağı; merkezi yönetimin vesayet yetkisi saklı kalmak üzere yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkilerinin belirleneceği ve verilen görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağına ilişkin modern kamu yönetimine uygun hükümler yer almaktadır; ancak yukarıda sayılan modern düzenlemelere ilişkin uygulamanın kanunlarla yönlendirileceği de ifade edilmektedir. O nedenle, Devletin yerel yönetimlere yaklaşımının belirlenmesi açısından Anayasada belirlenen temel ilkelerin nasıl uygulandığına bakmak gerekmektedir. Özellikle merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında görev dağılımının açık olarak tanımlanması ve ulusal kaynakların buna uygun olarak dağıtılması modern kamu yönetiminin temel ilkelerinden birisidir.<sup>1</sup> O nedenle, Anayasada yer alan temel ilkelerin nasıl uygulamaya dönüştürüldüğü önem kazanmaktadır.

Türkiye'de merkezi yönetim ağırlıklı bir yönetim anlayışı söz konusudur. Merkezi yönetimin kamu yönetimindeki bu ağırlığı temel olarak Anayasadan gelmektedir. Anayasaya benimsenen yetki genişliği ilkesi yetki devri ile özdeş değildir. Yetki genişliği ilkesi gereği yerel hizmetler merkezi yönetimin taşra teşkilatları eliyle yürütülmektedir. Bu merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına yetki devri anlamına gelmektedir. Yetki devrinde ise merkezi yönetimin belirli kamu hizmetlerinin yürütülmesinden elini çekmesi ve bu görevlerin yerel yönetim birimlerine devri söz konusudur.

Türkiye'de yerel yönetim tanımının kapsamına, ulusal ekonominin sektörel sınıflandırılması kapsamında<sup>2</sup>, büyük şehir belediyeleri, belediyeler, il özel idareleri ve köyler ile bazı belediyelerin bir araya gelerek, kapsadıkları bölgenin çeşitli sorunlarını çözmek ve ortak ihtiyaçlarını görmek üzere, kurdukları ve finanse ettikleri birlikler girmektedir. Yani Türkiye'de yerel yönetim alt sektörü büyük şehir belediyeleri, belediyeler, il özel idareleri, yerel yönetim birlikleri ve köylerden oluşmaktadır. Bu sayılan kuruluşlar sektörel sınıflandırmada "yönetim birimi" tanımına denk gelmektedir. Yerel yönetim birlikleri ve köyler bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmuşlardır.

### 1.1 Büyükşehir Belediyeleri

Türkiye'de büyükşehir belediye yönetimi görev, yetki, organları, gelir kaynakları ve bu kaynaklarının kullanma yerleri Anayasanın verdiği yetkiye dayanarak 26.06.1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun uyarınca yürütülmekteydi<sup>3</sup>. Bugün 16 adet büyük şehir belediyesi bulunmaktadır. Büyük şehir belediyesi kurulmasındaki amaç Kanunda büyük şehirlerde hizmetlerin planlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak olarak ifade edilmektedir.

Büyükşehir belediyelerine ilçe belediyeleri tarafından yürütülen veya çakışan pek çok görev yanında büyük şehir çapında ortak finansman ve yatırım gerektiren hizmetleri sağlamak ve ilçe belediyeleri arasındaki ihtilaflarda, zabıta ve diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak görevleri de verilmiştir. Kanunun 6ncı maddesi incelendiğinde yeşil sahalara, parklar, bahçeler, spor ve dinlenme tesisleri, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlilleri, itfaiye hizmetleri, zabıta hizmetleri, çevre sağlığı ve korunması, katlı otoparklar yapılması gibi hemen hemen bütün belediye hizmetlerinin büyükşehir belediyesine ver-

ildiği; maddede sayılmayan ancak kanunlarda sayılan belediyelerce yerine getirilmesi gereken hizmetlerin ilçe belediyelerince yürütüleceği hüküm altına alınmaktadır. Bu ilçe belediyelerinin işlevini azaltmakta ve hizmetlerini etkisizleştirmektedir. Hatta, bu durum, zabıta hizmetleri, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlili, sağlık gibi bazı hizmetlerde gereksiz örgütlenme ve çakışmalar da yaratmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin koordinasyon görevinin öne çıkarılması; şehrin bütününe yönelik ve geniş çapta finansman ihtiyacını gerektiren şehir planlaması, büyükşehir nazım imar planları, yolcu ve yük terminalleri gibi büyük yatırımların büyükşehir belediyesine bırakılması, bunun dışında diğer bütün belediye hizmetlerinin ilçe belediyelerine bırakılması yerinden yönetim ilkesine uygun ve daha doğru bir seçim olurdu.

Kamu Yönetiminde Reform Çalışmaları kapsamında Hükümet tarafından hazırlanan yeni Büyükşehir Belediyeleri Kanununu TBMM'de kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak 2004 Temmuz ayında yürürlüğe girmiştir. Kanun büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkilerinin mevcut yetkilerini arttırarak yeniden tanımlamakta, ancak yukarıda sayılan sorunları giderici, koordinasyon görevi ve şehrin büyük yatırım projelerini gerçekleştirme, bunun dışında ilçe belediyelerince yürütülebilecek görevleri onlara devretme konusunda yeni bir düzenleme getirmemektedir. Bu yaklaşım, kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılmasını, kamu hizmetlerine ilişkin kararların belde halkına en yakın düzeyde alınmasını ve uygulanmasını amaçlayan ve modern yerel yönetim ilkelerine uyumlu bir yerel yönetim reformu anlayışı ile bağdaşmamaktadır.

Kanun büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki yukarıda sayılan sorunları çözmediğinden,

2 Ulusal ekonomilerin sektörel sınıflandırılması için bkz. Baki Kerimoğlu, "Ulusal Ekonomilerin Sektörel Sınıflandırılması ve Ulusal Hesapların Konsolidasyonu, Mali Kılavuz, sayı: 22

3 Bilindiği üzere 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu TBMM tarafından 10.7.2004 tarihinde Parlamentoda kabul edilmiş, Cumhurbaşkanının onaylaması ile birlikte yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.

büyükşehir belediyesi bulunan illerde büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki görev çakışmasından doğan mevcut sıkıntıların devam edeceği beklenmelidir. Çünkü yönetim birimleri arasındaki görev dağılımının açık olarak tanımlanması; zorunlu durumlar dışında görev çakışmalarının ortadan kaldırılması günümüzde kamu yönetiminin temel yaklaşımlarından birisidir. Bu şekilde kaynakların daha etkin ve verimli kullanılabileceği ve böylece kamu hizmetlerinin kalitesinin artacağı varsayılmaktadır. Eğer bir fonksiyon veya görev birden fazla kamu idaresine verilirse, bu ilgili kamu idarelerinin kendilerine verilen görevleri yerine getirmede, diğer kamu idaresi de aynı hizmetin yürütülmesinden sorumlu olduğundan, 'gevşek davranabileceği, aynı hizmetin yürütülmesi için her iki kamu idaresi de birim oluşturmak ve personel çalıştırmak zorunda olduğundan, kamu kaynaklarının israf edilebilme riski artacaktır.

## 1.2 Belediyeler

Türkiye'de, yerel yönetim alanında, belediyelerin görev ve yetkileri, organları, gelir kaynakları ve kaynaklarının kullanımı gibi esas ve usuller 03.04.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanununda belirlenen esaslara göre yürütülmektedir<sup>4</sup>. Bu Kanun, yürürlüğe girdiği tarihten beri çeşitli değişiklik ve eklemelere konu olmasına rağmen, bütünlüğünü büyük ölçüde koruyarak günümüze kadar gelmiştir. Bunun dışında da belediyelere görev ve sorumluluk yükleyen pek çok kanun vardır. Kanuna göre, nüfusu 2.000'den fazla olan yerlerde belediye teşkilatı kurulabilmektedir. İl ve ilçe merkezlerinde ise nüfus durumuna bakılmaksızın belediye teşkilatı kurulması mecburidir. Günümüzde, büyük şehir belediyeleri de dahil olmak üzere, 3225 adet belediye bulunmaktadır.<sup>5</sup>

Kamu yönetiminde reform çalışmaları kapsamında Hükümet tarafından hazırlanan Belediye Kanununu

9.7.2004 tarihinde TBMM'de kabul edilmiş olmakla birlikte Cumhurbaşkanı tarafından bazı maddeleri tekrar görüşülmek üzere Parlamente'ye iade edilmiştir. Parlamente'da tekrar görüşülen yasa 5272 sayılı kanunla kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanı'nın imzalamasıyla 24.12.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bununla birlikte CHP'nin Anayasa Mahkemesine kanunun şekil yönünden Anayasaya aykırılığı nedeniyle yaptığı yürürlüğü durdurma istemiyle açtığı iptal davasında Anayasa Mahkemesi 18.1.2005 tarihli kararı ile Kanunun şekil yönünden Anayasaya aykırı olduğuna ve iptaline karar vermiştir.<sup>6</sup>

Yeni kanunda belediye kurulabilmesi için gerekli nüfus 2000'den 5000'e çıkarılarak yeni belediye kurulması zorlaştırılmakta ve nüfusu 5000'in altında olan mevcut belediyeler ise kaldırılmaktadır. Kanun belediyelere ilave görev ve yetkiler vermekte, ancak bu yeni görevleri finanse edecek yeterli kaynak sağlanması konusunda yeni düzenlemeleri içermemektedir.

Merkezi yönetimin büyük bir borç yükü altında olduğu ve dolayısıyla yerel yönetimlere daha fazla kaynak transfer etme konusunda esnek olamadığı göz önüne alındığında, mevcut durumda bile ekonomik sıkıntı ve hatta ekonomik kriz içinde bulunan belediyelerin verilecek ilave görevlerle birlikte bir takım yönetsel ve mali sıkıntılarla karşılaşılacağı bir gerçektir. Yerel yönetimlerin ilave görevlerle birlikte içine düşeceği ekonomik sıkıntıların merkezi yönetim gelirlerinden daha fazla pay ayrılmak suretiyle kısa dönemde çözülmesinin mümkün olamayacağı düşünülmektedir. Yerel gelir kaynakları yaratılması ise ayrıca üzerinde çalışılması gereken ve zaman alacak bir konudur. O nedenle yeni Belediyeler Kanununun yürürlük tarihinin, yerel yönetimlere ilave görevleriyle orantılı ek gelir yaratacak çözümlerin bulunabilmesi

4 Bilindiği üzere yeni Belediye Kanunu Sayın Cumhurbaşkanı tarafından iade edildikten sonra tekrar TBMM kabul edilmiş olup henüz Resmi Gazetede yayımlanmamıştır.

5 Kaynak, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Belediye/Belediye.htm>

6 Anayasa Mahkemesi kararında İptal Kararının resmi gazete de yayımlanmasından başlayarak 6 ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmişti. Henüz kararın gerekçesi resmi gazetede de yayımlanmamıştır. Dolayısı ile süre kararın yayımlanacağı tarihten sonra başlayacağı için kanunun ne zaman yürürlükten kalkacağını tam olarak söylemek mümkün değildir.

için, makul bir hazırlık süresinin sonuna bırakılmasında büyük fayda bulunmaktadır.

### 1.3 İl Özel İdareleri

İl özel idarelerinin kuruluş ve görevlerini düzenleyen İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati 1913 tarihli geçici bir kanun olmasına rağmen, Cumhuriyet döneminde de muhafaza edilmiştir. Kanunun adı, 1987 tarihli ve 3360 sayılı Kanunla "İl Özel İdare Kanunu" olarak değiştirilmiştir. Kanunda en büyük değişiklik de bu Kanunla yapılmıştır. İl özel idarelerinin kuruluşu herhangi bir şekle bağlı değildir. Yeni bir il kurulduğunda, o ilde özel idare teşkilatı da kendiliğinden kurulmuş olmaktadır. Yani 81 ilde il özel idaresi bulunmaktadır. İl özel idareleri, Cumhuriyetin ilk yıllarında kırsal kesime yönelik hizmetler başta olmak üzere, yerel nitelikli pek çok kamu hizmetinin yerine getirilmesini üstlenmiştir. Ancak, zaman içerisinde çıkartılan teşkilat kanunları ile özel idareye ait görevler Bakanlıklar ve diğer merkezi yönetim kuruluşları tarafından üstlenilmiştir. Halen il özel idareleri, merkezi yönetim kuruluşları tarafından yürütülen kamu hizmetlerine yardımcı bir unsur gibi faaliyet göstermektedir.

Kamu yönetiminde reform çalışmaları kapsamında Hükümet tarafından hazırlanan İl Özel İdareleri Kanununu 2004 Haziran ayında 5197 sayılı kanunla TBMM tarafından kabul edilmiştir.<sup>7</sup> Kanun il özel idarelerine ilave görev ve yetkiler vermekte, ancak bu yeni görevleri finanse edecek yeterli kaynak sağlanması konusunda, yeni düzenlemeleri içermemektedir. Merkezi yönetimin büyük bir borç yükü altında olduğu ve yerel yönetimlere daha fazla kaynak transfer etme konusunda esnek olmadığı göz önüne alındığında il özel idarelerinin, aynı belediyelerde olduğu gibi, bir takım yönetsel ve mali sıkıntılarla karşılaşılacağı beklenmelidir. O nedenle yeni İl Özel İdareleri Kanununun yürürlük tarihinin, il özel idarelerine yeni verilen görevleri ile orantılı gelir kaynakları yaratacak çözümlerin bulunabilmesi için makul bir hazırlık

süresinin sonuna bırakılmasında büyük fayda bulunmaktadır.

### 1.4 Birlikler

Anayasaya göre belediyeler, kendilerine mevzuatla verilmiş görevlerden bir ya da birkaçını yapmak üzere, kendi aralarında birlik kurabilirler. Bu yolla, hem ortak ihtiyaçlarının çözümünde güç birliği yapmış olurlar, hem de hizmetin gerektirdiği ölçekte hizmet birimleri oluşturabilirler. Özellikle coğrafi bakımdan birbirine çok yakın olan mahalli idare birimleri itfaiye, su, kanalizasyon, arıtma, katı atık toplama ve yok etme, asfalt şantiyesi gibi hizmetleri, aralarında kuracakları birlikler aracılığıyla yürütebilirler. Birliklerin geliri, esas itibarıyla üye mahalli idarelerin bütçelerinden ayıracıkları paylardan oluşur. Ayrıca, hizmet karşılığı ücretler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden sağlanan gelirler, bağışlar gibi başka gelir kaynaklarının da bulunması mümkündür. Birlikler, kendilerini kuran mahalli idare birimlerinden ayrı bir tüzel kişiliğe ve onların sahip olduğu hukuksal yetkilere sahiptirler. Örneğin, mahalli idareler 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununa göre "kamulaştırma" yapma yetkisine sahip oldukları için, birlikler de aynı yetkiye sahiptir. Belediyelerin ve il özel idarelerinin birliklere üye olmaları halinde birliklerin kadro ihdas ve personel istihdam usul ve esasları aynen belediyelerdeki gibidir. Birlikler, İçişleri Bakanlığının denetimine tabidir, Sayıştay'ın denetimine tabi değildir. Bir yerel yönetim birimi olan belediyelerce finanse edilme, yönetimi ve politikaları yine birliği oluşturan belediyelerce belirlenmesi gibi özellikleri ile birlikler ulusal ekonomilerin sektörel sınıflandırılmasında yerel yönetim alt sektöründe yer alan yönetsel birimdirler.

Birlik kurulabilmesi için kuruluş tüzüğüne ilgili belediye meclislerince oy birliği ile kabulü, tüzüğün Vali veya İçişleri Bakanlığınca onaylanması ve Anayasanın 127 nci maddesi uyarınca Bakanlar Kurulunun izni ve Resmi Gazetede yayımlanması aşamalarının tamamlanması gerekmektedir.

7 Bilindiği üzere İl Özel İdare Kanunu bir daha görüşülmek üzere Sayın Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ne iade edilmiştir.

Günümüzde, İçişleri Bakanlığı verilerine göre, halen yerel yönetimler tarafından oluşturulmuş 1610 tane birlik bulunmaktadır. Bunlardan 50'si belediye birlikleri, 882'si köylere hizmet götürme birlikleri, 142'si içme suyu birlikleri, 347'si sulama birlikleri, 50'si turizm ve çevre birlikleri ve 139'u da diğer birlikleri olarak kurulmuşlardır.

Kamu yönetiminde reform çalışmaları kapsamında Hükümet Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Tasarını hazırlamış ve TBMM'ne sunmuştur. Tasarıda mahalli idare birliklerinin kuruluş amacı, organları, gelirleri, giderlerine ilişkin esaslar düzenlenmekte ve ayrıca bu Tasarıda hüküm bulunmayan hallerde Belediyeler Kanunu hükümlerinin uygulanacağı hüküm altına alınmaktadır.

### 1.5 Köyler

Köyler, 1924 tarihli, 442 sayılı Köy Kanununa göre yönetilmektedir. Köy sayısı 20.06.2002 tarihi itibarıyla 35.124'tir<sup>8</sup>. Köy yönetimlerinin biri salma, diğeri imece olmak üzere iki tür gelir kaynağı vardır. Salma, köy ihtiyar meclisinin kararıyla köyün zorunlu giderlerinin karşılanması için köyde oturanlara ve köyle maddi ilişkisi bulunanlara salınan vergidir. Köy yönetimlerinin ikinci gelir kaynağı olan imece ise bir tür bedeni vergi yükümlülüğüdür. İmecedeki uygulaması köy işlerinin yerine getirilmesinde köylülerin ücretsiz olarak ve ortaklaşa çalışmasıdır. Köy gelirleri, Kanunla verilmiş görevleri yürütmeye yeterli olmamaktadır. Köylere ait hizmetler büyük oranda il özel idareleri ve Bakanlıkların taşra teşkilatlarıncaya yürütülmektedir. Köy muhtarı, hem köye ilişkin hem de Devlete ilişkin görevler yapmaktadır.

Mahalleler, ancak belediye teşkilatı olan yerlerde kurulabilmektedir. Mahalle kurulması, belediye meclisinin ve mahalli idare kurulunun kararları ve valinin onayı ile olmaktadır. Mahalleler, organları seçikle işbaşına gelseler bile gerçek anlamda bir

mahalli idare birimi değildir. Çünkü tüzel kişilikleri ve bütçeleri yoktur.

## **2. YEREL HARCAMALARIN DAYANAKLARI, HARCAMA SÜRECİ, MUHASEBE VE RAPORLAMA**

### 2.1 Yerel Harcamaların Dayanakları

Yerel harcamalar yerel yönetimlerin tabi oldukları yasal düzenlemelere göre yapılmaktadır. Yerel yönetimler öncelikle 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu olmak üzere, Sayıştay Kanunu, İhale Kanunları, Genel Muhasebe Kanununa göre bütçelerini hazırlamakta, kabul etmekte, harcamaları gerçekleştirmekte ve uygulama sonuçlarını kesin hesap haline getirip yetkili organlarına sunmaktadırlar. Bütçe dokümanının bizzatı kendisi ile birlikte yukarıda sayılan kanunlar ve ilgili bakanlıklarca çıkarılan ikincil düzenlemeler yerel harcamaların dayanaklarını oluşturmaktadır. Harcamaya ilişkin dayanaklar her yıl izlenen ekonomik politikalara, özellikle tasarruf politikalarına göre değişebilmektedir.

### 2.2 Harcama Süreci ve Sorumluluklar

Belediyelerde belediye başkanı, il özel idarelerinde ise Vali ita amiridirler. Yerel yönetimlerde de merkezi yönetimde olduğu gibi ita amirliği, tahakkuk memurluğu ve saymanlık müesseseleri ve sorumlulukları mevcuttur. İta amirleri harcama kararlarını alırlar, bunlardan Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ın vize ve tesciline tabi olanlar Maliye Bakanlığı ve Sayıştay tarafından vize ve tescil edilirler, ihale komisyonları mal ve hizmet alımına ilişkin gerekli iş ve işlemleri tamamlar, tahakkuk memurları harcamaya ilişkin kanıtlayıcı belgeleri bir araya getirirler, ita amiri ödeme talimatı verir ve sayman gerekli kontrolleri yaparak ödemeyi gerçekleştirir. Bu harcama sürecinde dış denetime karşı mali sorumluluk sayman ve tahakkuk memurlarının üzerindedir. İta amirleri sadece saymanların mevzuata aykırılıkları dolayısıyla geri

çevirdikleri ve açıkça kanunlara aykırı olmayan hususlarda, sorumluluk üstlendikleri durumda mali sorumluluğa sahiptirler. Mevcut sistemde harcama kararı alanlar ile bu kararı uygulayan ve ödemeyi gerçekleştiren görevliler arasında mali sorumluluk yönün yetki ve sorumluluk dengesinin kurulamaması mali yönetim sisteminin en zayıf noktası olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerel yönetimlerde harcama süreci ve mali yönetim sürecinin aktörleri, mevcut sistemde, yukarıda açıklandığı gibi yürütülmektedir. 2003 Aralık ayında kabul edilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) harcama sürecini, mali yönetim sürecinin aktörlerini ve sorumluluklarını değiştirmektedir. O nedenle, mevcut harcama sürecine kısaca değindikten sonra, yeni kamu mali yönetim sistemi nasıl bir yapı getiriyor onu açıklamaya çalışacağız.

KMYKK genel yönetim<sup>9</sup> kapsamına dahil bütün kamu idarelerinde ortak standartların ve ilkelerin uygulanması konusunda önemli yapısal değişiklikler getirmektedir. Bu yapısal değişiklikler Avrupa Birliği(AB) ile uyum çalışmaları sürecinin bir parçası olduğundan, bazı eksikliklere rağmen, AB standartları ile de uyumludur. Genel yönetim sektörünün bir alt sektörü olan yerel yönetimler de KMYKK'na tabi olacaklarından diğer kamu idarelerinde oluşturulan kamu mali yönetim yapısı bu idareler için de oluşturulacaktır. Bunun anlamı şudur; yerel yönetimlerde uygulanacak kamu mali yönetimine ilişkin ilkeler ve standartlar ile aktörler aynı olacaktır. Ayrıca kamu mali yönetim süreci yeniden tanımlanarak bu süreçte rol ve sorumluluk alan kamu görevlilerinin yetki ve sorumluluk dengesi kurulacaktır.

### 2.3 Harcama Sürecinin Aktörleri

KMYKK ile getirilen yeni yapılanmada kamu mali yönetim sisteminin aktörleri üst yönetici, harcama yetkilileri, mali kontrol yetkilisi, mali hizmetler birimi, muhasebe yetkilisi, iç denetçi ve dış denetim aşısın-

dan Sayıştay olarak karşımıza çıkmaktadır.

KMYKK kamu yönetiminde saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla harcama sürecinin ve bu süreçte rol alacak görevlilerin rol ve sorumluluklarını yeniden tanımlamaktadır. Bu kapsamda, KMYKK'nun 11'inci maddesine göre, yerel yönetimlerde valiler il özel idarelerinde, belediye başkanları da belediyelerde **üst yönetici** olarak tanımlanmaktadır. Bu durumda valiler ve belediye başkanları il özel idareleri ve belediyelerde stratejik planların ve bütçelerin kalkınma planları, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olması ve yönetimleri altındaki kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanılmasından, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesi için gerekli tedbirleri almaktan ve mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin izlenmesi gibi hususlardan meclislerine karşı sorumlu olacaklardır.

KMYKK'nun 31'inci maddesinde bütçeyle ödenek tahsis edilen biriminin üst yöneticisi **harcama yetkilisi** olarak tanımlanmıştır. Örneğin bir bakanlıkta bir genel müdürlüğe ödenek tahsis edilmektedir. Bu durumda o genel müdürlüğün genel müdürü harcama yetkilisi sayılmaktadır. Bir büyükşehir belediyesinde genel müdürlükler olabilir. Bu durumda o genel müdürlüklerin genel müdürlerine harcama yetkilisi görevi verilebilir. Ancak küçük belediyelerde ve il özel idarelerinde kimlere harcama yetkilisi görevi verileceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Bu sorun aynı maddenin ikinci fıkrasında Maliye Bakanlığına genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde harcama yetkililerinin görev unvanları itibarıyla tespitine ve harcama yetkisinin devredilmesine ilişkin esas ve usulleri belirleme yetkisi verilerek çözülmüştür. Bu konuda Maliye Bakanlığınca henüz bir düzenleme yapılmamıştır. Ancak büyük belediyelerde harcama yetkisinin genel müdürlere, diğerlerinde ise duruma göre doğrudan belediye başkanı, genel sekretere veya daha alt düzeyde bir

9 Genel yönetim tanımına merkezi yönetim, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumları girmektedir.

görevliye verilebileceği düşünülebilir. İl özel idarelerinde ise il özel idare müdürleri harcama yetkilisi olarak görevlendirilebilir.

KMYKK'nun 58'inci maddesinde harcama öncesi mali kontrol görevinin **mali kontrol yetkililerince** yerine getirileceği hüküm altına alınmıştır. Maddenin birinci fıkrasında harcama öncesi kontrol sürecinin; ödenek tahsis edilmesi, yüklenmeye girilmesi, ihale yapılması, sözleşme yapılması, mal veya hizmetin teslim alınması, işin gerçekleştirilmesi, ödeme emri belgesi düzenlenmesi ve harcama yetkilisi tarafından alınacak benzeri mali kararları kapsayacağı ifade edilmekte ve ikinci fıkrasında da harcama öncesi kontrol görevinin merkezde mali kontrol yetkililerince yerine getirileceği hüküm altına alınmıştır. Aslında AB ve dünyada harcama öncesi kontrol kavramı artık literatürden kalkmakta bunun yerini harcama öncesinde harcama kararının alınmasından ödemenin yapılmasına kadar geçen süreç ilgili idarenin yönetim sorumluluğu altında bir süreç kontrolü olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımda harcama yetkilileri tarafından alınan mali kararların mali kontrolör gibi bir görevli tarafından vize edilmesi veya uygun görüş verilmesi gibi bir uygulamaya yer yoktur.

Mali kontrol yetkilileri yerel yönetimlerde harcama yetkililerince alınacak mali kararların kullanılabilir ödenek tutarı, bütçe tertibi, harcamanın bütçe ve gider mevzuatına uygunluğu gibi konularda kontrol görevi yapacaktır. Harcama yetkililerinin aldıkları harcama kararları, sorumluluk üstlenme durumu hariç, ancak mali kontrol yetkilisince vize edildikten ve uygun görüş verildikten sonra uygulanabilecektir.

KMYKK'nun 60'ncı maddesine göre yerel yönetim birimlerinde bütçe hazırlamak ve kayıtlarını tutmak, harcama yapılması ve gelir elde edilmesine ilişkin işlemleri yürütmek, bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri toplamak, değerlendirmek ve raporlamak, bütçe kesin hesabının çıkarılması, stratejik plan ve performans programlarını hazırlanmasını koordine etmek,

taşınmazların kayıtlarını tutmak gibi görevleri yerine getirmek üzere **mali hizmetler birimi** oluşturulacaktır.

KMYKK'nun 61'inci maddesinde saymanlık hizmetleri ve **muhasebe yetkilisi** açıklanmıştır. Maddenin birinci fıkrasında gelirlerin tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması muhasebe hizmeti olarak tanımlanmıştır. Muhasebe yetkilisi ise, maddenin ikinci fıkrasında, yukarıda sayılan hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu tutulmuşlardır. Muhasebe yetkilisinin rolü kısaca muhasebe kayıtlarının tutulması, mali raporların hazırlanması ve ödeme aşamasında yetkililerin imzası, ödemeye ilişkin belgelerin tamam olması, maddi hata bulunmaması ve alacaklının kimliği gibi hususları kontrol etmektir. Muhasebe yetkilileri yaptıkları bu hizmetlerle sınırlı olmak üzere sorumluluk sahibidirler. Muhasebe birimleri duruma göre mali hizmetler birimi veya ayrı bir servis olabilir.

**İç denetçi(lik)** görevi mali yönetim sistemimize yeni girmektedir. İç denetçilik idari denetimin dışında sadece mali işlemlere ve ilgili kamu idaresinin performansına yönelik olarak yapılan denetim türüdür. İşlemlerin uygunluğuna yönelik olarak yapılan denetim uygunluk denetimi, kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığına yönelik yapılan denetim ise performans denetimi olarak tanımlanmaktadır. İç denetimin amacı (KMYKK Madde 63) kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacını taşıyan bir tür danışmanlık hizmetidir. Yerel yönetim birimleri de iç denetçi atamak zorundadırlar. Ancak, işlem hacimleri dikkate alınarak ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına İç Denetim Koordinasyon Kurulu karar verecektir.

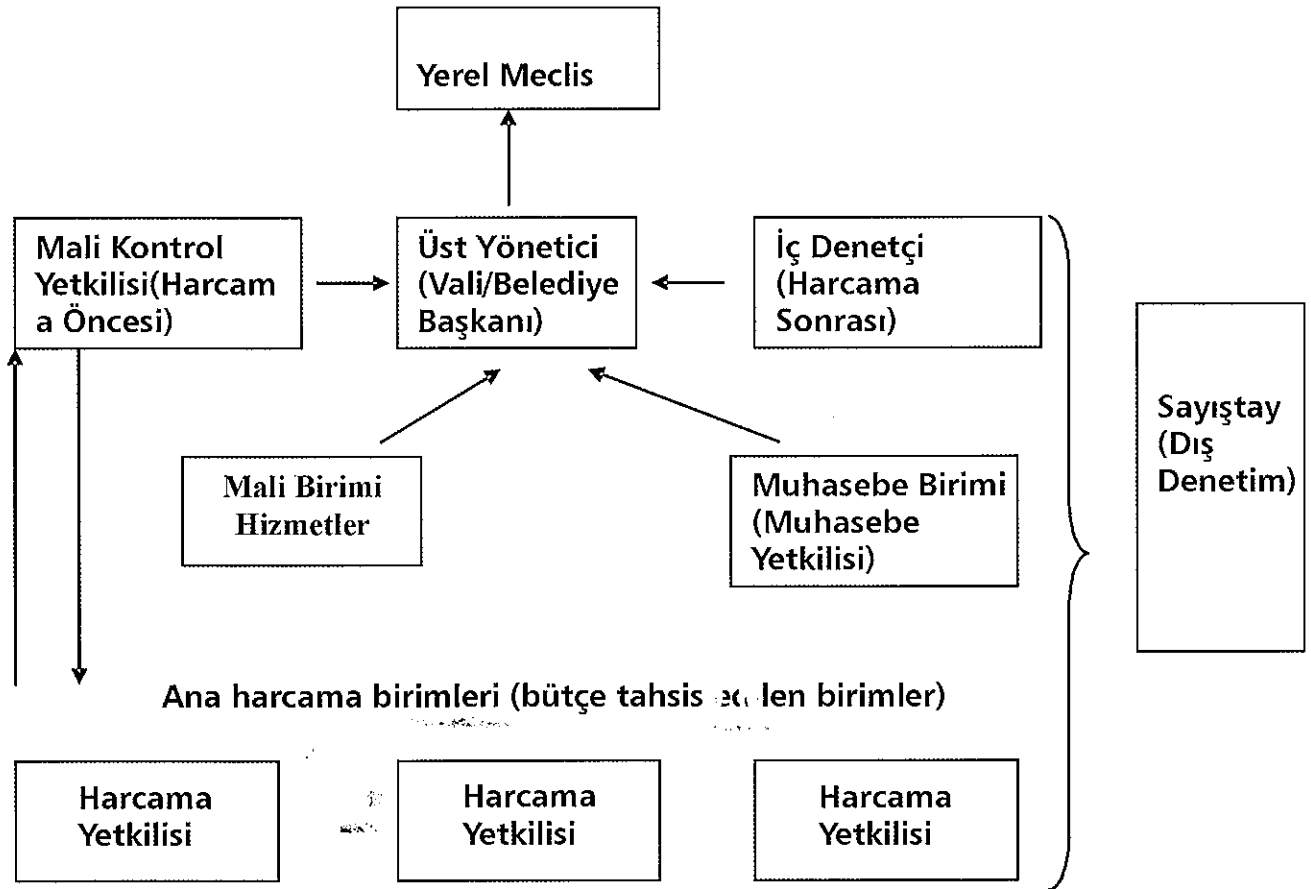
**Dış denetim** (KMYKK Madde 68) Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası denetimdir. Dış denetimin amacı kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının raporlanmasıdır. Yerel yönetim birimleri de Sayıştay'ın dış denetimine tabi olacaklardır.

Yukarıda özetlenen yerel yönetimlerde mali yönetim sisteminin nasıl oluşacağı ve aktörleri aşağıdaki resimde gösterilmiştir.

Yerel yönetimlerde vali ve belediye başkanları üst yönetici ve yerel meclislere karşı sorumlu olacaklardır. Mali kontrolör ilgili idarede harcama biriminin yani bütçe ile ödenek tahsis edilen birimin yöneticileri

tarafından alınan mali kararlar ve işlemler üzerinde harcama öncesi (ex-ante) kontrol yapacaklardır. İç denetçiler üst yöneticilere yardım ve danışmanlık yapmak üzere idarenin harcama sonrası işlemlerini uygunluk (ex-post), performans açısından denetleyecekler ve mali yönetim ve denetim sisteminin uygun çalışıp çalışmadığı konusunda üst yöneticiye rapor hazırlayacaklardır. Mali hizmetler birimi ve muhasebe servisi mali işlemlerin hazırlanması, uygulanması, kaydı ve raporlanması işlemlerini yürütecekler ve üst yöneticiye karşı idari yönden sorumlu olacaklardır. Daha önce de ifade edildiği üzere bu iki birim kamu idaresinin ölçüleri dikkate alınarak bir birim veya ayrı bir birim olarak kurulabilir. Sistem içinde mali kontrol yetkilisi ile harcama yetkilileri arasında sürekli bir belge akışı olacaktır.

Çizelge 1. Türkiye'de Yerel Mali Sistemin Yapısı ve Aktörleri<sup>10</sup>



10 Resim KMYKK'na göre hazırlanmıştır.

Yerel yönetimlerde ana harcama birimleri bütçe ile kendilerine ödenek tahsis edilen ana hizmet birimleridir. Bu birimler küçük ölçekteki yerel yönetim birimlerinde daha esnek bir şekilde örgütlenebilirler.

Kamu mali yönetimi açısından bu resimde yer alan aktörlerden harcama yetkilisi, mali kontrol yetkilisi ve muhasebe yetkilisi görevlerinden ikisi bir kişi üzerinde birleşemez. Bunun anlamı harcama kararı alanlarla, kontrol eden ve ödeyenlerin aynı kişiler olmasını engellemektir. Bu bir bakıma kaynakların kötü kullanılması ve yolsuzluklara karşı alınmış bir önlemdir.

#### **2.4 Muhasebe ve Raporlama**

Kamu idarelerinde saydamlığın ve hesap verilebilirliğin en önemli aracı uygulanmakta olan muhasebe ve raporlama sistemidir. Aynı ayrı mali işlemler ve bunların muhasebe kayıtları pek bir şey ifade etmeyebilir. Bir kamu idaresinin bütün varlıkları ve yükümlülüklerine ilişkin faaliyetleri bir muhasebe disiplini içinde bir araya getirildiğinde o kamu idaresinin mali resmi doğru olarak ortaya çıkarılabilir. Bu ise gelişmiş bir muhasebe sistemi ile sağlanabilir. Mevcut kamu mali yönetim sistemi içinde yerel yönetimler muhasebe ve mali raporlar oluşturma konusunda zayıf kalmışlardır. Bunda genel yönetim kapsamına dahil bütün kamu idarelerini kapsayan ve ortak muhasebe ve raporlama standartlarının oluşturulamamasının önemli payı vardır.

Gerek uluslar arası kuruluşların tavsiyesi ve gerekse AB ile uyum çalışmaları çerçevesinde genel yönetim kapsamına dahil bütün kamu idarelerinde ortak muhasebe ve raporlama standartları ve çerçeve bir hesap planının oluşturulması konusundaki çalışmalar Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Bu kapsamda yürütülen çalışmaların yerel yönetimlere de yaygınlaştırılması için İçişleri Bakanlığı ile ortak çalışmalar yapılmaktadır. 2005 yılı sonuna kadar yerel yönetimlerde uygulanacak muhasebe ve bütçe sınıflandırmasına ilişkin çalışmaların tamamlanması ve 2006 yılından itibaren tahakkuk esaslı muhasebe ve raporlama geçilmesi beklenmektedir. Bu çalış-

maların iyi bir şekilde sonuçlandırılabilmesi yerel yönetimlerde muhasebe servislerinin teknik donanımının tamamlanması ve muhasebe memurlarının eğitimine bağlıdır. Eğer çalışmalar zamanında tamamlandığı takdirde yerel yönetimlerde tam tahakkuk esasına dayalı ve uluslararası genel kabul görmüş muhasebe sistemi oluşturulacak ve mali raporlar hazırlanabilecektir. Bu gelişme bir kamu idaresinin faaliyetlerinin doğru bir şekilde raporlanabilmesi, iç ve dış denetim birimlerinin uygunluk, performans ve sistem denetimlerini sağlıklı bir şekilde gerçekleştirebilmesi, saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanabilmesi bakımından oldukça önemlidir.

#### **2.5 Yerel Yönetimlerin Fonksiyonları**

Kamu hizmetleri halka biri merkezi yönetim birimleri ve diğeri yerel yönetim birimleri olmak üzere iki şekilde sunulabilir. Hangi hizmetlerin hangi birimler tarafından yürütüleceği kanunlarda açıkça belirlenir. Böylece ayrı yönetim birimleri arasında görev çakışmaları önlenir ve kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanılması sağlanır. Bunun için hangi hizmetlerin hangi birimler tarafından yerine getirileceğinin fayda maliyet açısından analiz edilmesi gerekir. Bazı hizmetler yasa ile merkezi yönetim birimlerine verilebilir. Ancak o hizmetlerin yerel yönetim birimlerine hizmet karşılığı kaynak transfer edilmesi yoluyla yaptırılması daha ekonomik ise bunun düşünülmesi gerekir. Bazı hizmetlerin yerel yönetimlere verilmesi ekonomik açıdan karlı değilse, başka bir ifade ile merkezi yönetim birimleri tarafından yürütülmesi daha ekonomik ise bunun da düşünülmesi gerekir.

Merkezi yönetim birimleri ile yerel yönetim birimleri arasında, asgari standartlar olmasına rağmen, standart bir görev paylaşımı yoktur. Her ülkenin ekonomik ve sosyal özelliklerine bağlı olarak merkezi yönetim birimleri ve yerel yönetim birimleri tarafından yürütülecek görevler yasalarla belirlenir. Yukarıda da belirtildiği üzere burada göz önünde tutulacak husus hizmetin nasıl ekonomik, etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilebileceğidir.

Türkiye'de kamu hizmetleri ağırlıklı olarak merkezi yönetim birimleri tarafından yerine getirilmektedir. İl özel idareleri Cumhuriyetin kuruluş yıllarından itibaren önemli fonksiyonlar üstlenmişlerdir. Ancak il özel idarelerince yürütülen hizmetler, kanunlarla verilmiş pek çok fonksiyonları olmasına rağmen, zaman içinde merkezi yönetimin taşra teşkilatları tarafından yerine getirilmeye başlandığından il özel idarelerinin fonksiyonları azalmıştır.

Temmuz 2004 ayı içinde TBMM tarafından kabul edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunu ve İl Özel İdare Kanunu<sup>11</sup> ile il özel idarelerinin fonksiyonları yeniden arttırılmaktadır. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunu ile merkezi yönetim birimlerinden Tarım, Sağlık, Kültür ve Turizm, Kültür, Çevre ve Orman, Dış İşleri, Ulaştırma, Bayındırlık, Sanayi, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıklarının taşra teşkilatları kapatılmakta ve bu bakanlıkların taşra birimlerince yürütülen hizmetlerin önemli bir bölümü il özel idarelerine ve belediyelere devredilmektedir. Bu kamu yönetiminde yerelleşme açısından oldukça önem taşımaktadır. Ancak daha öncede belirttiğimiz üzere kamu yönetiminde yerelleşmenin mali yerelleşme (fiscal decentralization) ile desteklenmesi gerekmektedir.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun 7'nci maddesinde merkezi yönetim tarafından yürütülecek görev ve hizmetler sayılmıştır. Bunlar;

- a) Adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politikaya ilişkin görev ve hizmetler.
- b) Maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ile piyasalara ilişkin düzenleme görev ve hizmetleri.
- c) Ulusal düzeyde ekonomik, sosyal ve fizikî plânları hazırlamaya, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik program ve projelerin uygulanmasını sağlamaya ilişkin görev ve hizmetler.

- d) Millî eğitimle ilgili görev ve hizmetler.
- e) Diyanetle ilgili görev ve hizmetler.
- f) Sosyal güvenlikle ilgili görev ve hizmetler.
- g) Tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlıkla ilgili görev ve hizmetler.
- h) Acil durum yönetimi ve sivil savunma ile ilgili ulusal düzeyde yapılması gereken görev ve hizmetler.
- i) Vakıflarla ilgili görev ve hizmetler.
- j) Mahallî idarelere teknik ve malî yardımda bulunma, rehberlik yapma ve eğitim desteği sağlama görev ve hizmetleri.
- k) Kanunlarla münhasıran merkezî idare tarafından yerine getirilmesi öngörülen ulusal nitelikli veya birden çok ili kapsayan diğer görev ve hizmetlerdir.

Kanunun 8'inci maddesinde de yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları tanımlanmıştır. Buna göre mahallî müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler yerel yönetimler tarafından yerine getirilecektir. Kanunda merkezi yönetimin görevleri temel olarak belirlenmiş olmasına rağmen yerel yönetimler tarafından yürütülecek hizmetler net olarak tanımlanmamıştır. Bu Türkiye'de gelecek dönemlerde de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev çakışmasının yaşanacağına işaret etmektedir.

Maddeye göre yerel yönetimler görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren hizmetleri, idarenin bütünlüğüne, kanunlarla belirlenen esas ve usullere, kalkınma planının ilke ve hedeflerine, kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçütlerine uygun olarak yürüteceklerdir.

Mahalli idarelerin kanunlarla verilen temel görev ve hizmetleri ciddi şekilde aksatması ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini önemli ölçüde olumsuz etkilemesi durumunda, aksamının boyutu ile ölçülü olmak kaydıyla, ilgili merkezî idare kuruluşunun talebi

11 Bilindiği üzere bu iki Kanun tekrar görüşülmek üzere sayın Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ne iade edilmişlerdir.

üzerine İçişleri Bakanlığı bu aksaklıkların giderilmesi için kanunlarda öngörülen tedbirleri alacaktır.

Buradan anlaşılan şudur: yukarıda sayılan merkezi yönetim tarafından yerine getirilecek görev ve hizmetler belirlenmiştir. Burada sayılmayan, sağlık gibi, hizmetler ile büyükşehir belediyesi, belediye ve il özel kanunlarında tanımlanan hizmetler yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilecektir. Ayrıca taşra teşkilatları kapatılan Bayındırlık ve İskân, Sağlık, Ulaştırma, Tarım ve Köy İşleri, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm, Çevre ve Orman Bakanlıklarınca yürütülen hizmetler de yerel yönetimler tarafından yürütülecektir.

Yukarıda açıklanan bilgiler ışığında, yeni kamu yönetimi sistemi içinde, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri artmaktadır. Ancak böyle geniş çaplı bir yetki devri; gerekli altyapı ve yapısal değişikliklerin tamamlanması ve gerekli mali kaynakların yaratılabilmesi için bir geçiş dönemine ihtiyaç vardır. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, Belediyeler Kanunu ve İl Özel İdare Kanununun Resmi Gazetede yayımı tarihinde yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmıştır. Gerekli yapısal değişiklikler ve maddi kaynaklar sağlanmadan ya da belli bir geçiş süreci belirlenmeden birden bu çapta yerel yönetimlere yetki devri, hem merkezi yönetim için ve hem de yerel yönetimler için, önemli yönetsel ve mali sıkıntılara neden olabilir.

### 3. GENEL YÖNETİM İÇİNDE YEREL YÖNETİMLERİN PAYI VE GELİŞİMİ

#### 3.1 Genel Yönetim Tanımı

Yerel yönetimlerin mali büyüklükleri ve bu büyüklüklerin kamu harcamaları içindeki payı konusunda ortak

bir yaklaşımın olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Mali yönetimi belirleyen yasal çerçevenin eksikliği<sup>12</sup>, mevcut muhasebe ve mali raporlama sisteminin kaynaklı standardizasyon sorunu ile kamu gelirleri ve kamu harcamalarının kodlamasındaki problemler ve alışkanlıkların belirlediği yönetsel sorunlar uluslararası standartların istenilen düzeyde uygulanamamasına yol açmaktadır.

Kamusal nitelikli kurumların harcama ve uluslararası kabul görmüş standartlara göre -IMF GFS 2001, SNA93 ve ESA95- kurumsal yapıların gerek ürettikleri hizmet gerekse hukuki statüleri ve bağlı oldukları kurumsal yapıya göre kendi içinde üç ana bölüme ayrılmak suretiyle sınıflandırılmaktadır. Bunlar;<sup>13</sup>

\* Merkezi Yönetim (Central Government),

\* Genel Yönetim (General Government) ve

\* Toplam Kamu Sektörüdür (Public Sector).

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

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

Toplam kamu sektörü burada mali kurumların ayıklandığı kamu bankaları, merkez bankası gibi- kamu kurumlarını ifade etmektedir.

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 kuru-

12 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile merkezi yönetim ve genel yönetim tanımları mali yönetim sistemine getirilmekle birlikte gerek kanunun 2005 yılında uygulamaya girecek olması gerekse uygulamanın nasıl olacağı konusundaki belirsizlikler hala bu konunun sorun alanı olma özelliğinin devam etmesine yol açmaktadır.

13 Yılmaz, H.Hakan (2004)

luşun ürettiği hizmet ile ilişkisi bulunan kurumsal yapılar da merkezi yönetim altında tanımlanmaktadır.

Türkiye'de kamu mali yönetim sistemi içinde merkezi yönetim tanımına eksik bir resmi gösterse de 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 diğer kurumsal yapılar ise sayısı 6'yı bulan Bütçe Dışı Fonlar, sayısı 1400 civarında olan Döner Sermayeli Kuruluşlar ve Üst Kurullar dahil olmak üzere 30'a yakın Bağımsız Bütçeli Kuruluşlardır.

Genel yönetim tanımı ise merkezi yönetime ilave olarak Sosyal Güvenlik Kurumları (SSİs) ve Mahalli İdarelerin (LGs) 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.<sup>14</sup>

Türkiye'de, sosyal güvenlik kurumları (SSİs denildiği zaman -kamu tanımı içinde- Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve Sosyal Sigortalar Kurumu ve İşsizlik Sigortası fonu yer almaktadır. KMYKK ile bu tanıma Türkiye İş Kurumu da dahil edilmiştir.

Mahalli idareler ise sayıları 3200 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. Bununla birlikte bu tanım kamu kesimi genel dengesi kapsamında DPT tarafından kullanılmaktadır. Diğer kurumsal yapılar ve yerel yönetimler konusunda çalışma yapan kurumlar ve kişiler ise esas olarak belediyeler (Büyükşehir belediyeleri dahil) ve il özel idarelerinden oluşan daha dar kapsamdaki yerel yönetimler tanımını kullanmaktadırlar. Dar anlamda yerel yönetim tanımının yaygın olarak kullanılmasının bir diğer nedeni de veri alt yapısının yetersiz olmasıdır. DPT alt kurumsal ayırmada mahalli idarelerin verilerini yayımlamamakta sadece toplulaştırılmış verileri kendi sınıflandırması içinde gelir ve harcama ayrıntısına girmeden vermektedir. Ayrıca DPT'nin yaptığı çalışmada toplanan bilgilerin anket suretiyle elde edilmesi ve tüm belediyelerin sonuçlarını yansıtmaması nedeniyle verilerin kalitesi ve güvenilirliği konusunda sorunlarda yaratmaktadır.

Bu çalışma kapsamında her iki tanım da kullanılacaktır. Ama ayrıntı bazında değerlendirmeler, belediyelerin ve il özel idarelerinin mali tabloları üzerinde olacaktır.

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 uluslararası sınıflandırmalarda kapsam dışında tutulmasıdır.

Mevcut yapıda KİT'ler 233 sayılı Kanun Hükmünde

Kararname(KHK) kapsamında olanlar ile kuruluş yer almaktadır. KİT dengesinde 2000 yılından itibaren kamu bankaları çıkarılmış ve kamu kesimi genel dengesi uluslararası standartlara uygun bir şekilde kamu bankaları gibi kuruluşların hariç tutulduğu kamu sektörü dengesine dönüştürülmüştür.<sup>15</sup>

Tablo 1. Genel Yönetim Harcamaları ve Yapısı

|                             | GSMH'ya Oranları (%) |      |          |      | 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   |
| Döner 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: YPK 1999-2004 Genel Ekonomik Hedefler Raporları, DPT 2004 Programı

Yılmaz (Toplam kamu harcama 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.

yüzde 50'den fazla kamu payı ile özelleştirme kapsamında bulunan 24 KİT olmak üzere toplam 43 Bu kapsamda, belediyelerin yüzde 50'den fazla hissesine sahip oldukları şirketlerde Belediye İktisadi

Tablo 2. Yerel Yönetimlerin Gelir ve Harcamalarının GSMH'ya Oranlarının Gelişimi

|                              | 1994 <sup>r</sup> | 1995         | 1996         | 1997         | 1998         | 1999         | 2000         | 2001 <sup>r</sup> | 2002 <sup>r</sup> | 2003 <sup>(3)</sup> |
|------------------------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------|-------------------|---------------------|
| <b>GELİRLER</b>              | <b>3,09</b>       | <b>3,17</b>  | <b>3,35</b>  | <b>3,74</b>  | <b>3,91</b>  | <b>4,19</b>  | <b>4,33</b>  | <b>4,90</b>       | <b>3,74</b>       | <b>3,78</b>         |
| 1.Vergiler                   | 2,07              | 2,09         | 2,10         | 2,31         | 2,55         | 2,70         | 2,88         | 3,12              | 2,07              | 2,13                |
| a. Vasıtasız                 | 0,87              | 0,83         | 0,82         | 0,94         | 1,15         | 1,04         | 0,95         | 1,26              | 0,86              | 0,78                |
| b. Vasıtalı                  | 1,01              | 1,16         | 1,21         | 1,31         | 1,21         | 1,47         | 1,77         | 1,73              | 0,99              | 0,93                |
| c. Servet                    | 0,19              | 0,11         | 0,08         | 0,05         | 0,20         | 0,19         | 0,16         | 0,13              | 0,22              | 0,42                |
| 2.Vergi Dışı Normal Gelirler | 0,52              | 0,57         | 0,59         | 0,68         | 0,65         | 0,68         | 0,61         | 0,74              | 0,72              | 0,73                |
| 3.Faktör Gelirleri           | 0,50              | 0,51         | 0,66         | 0,75         | 0,71         | 0,82         | 0,85         | 1,05              | 0,95              | 0,92                |
| <b>HARCAMALAR</b>            | <b>3,50</b>       | <b>3,38</b>  | <b>3,63</b>  | <b>4,03</b>  | <b>4,30</b>  | <b>4,60</b>  | <b>4,69</b>  | <b>5,17</b>       | <b>3,80</b>       | <b>3,89</b>         |
| 1.Cari Giderler              | 1,30              | 1,21         | 1,26         | 1,35         | 1,48         | 1,77         | 1,72         | 1,81              | 1,64              | 1,69                |
| 2.Yatırım Harcamaları        | 1,00              | 0,97         | 1,26         | 1,45         | 1,69         | 1,62         | 1,60         | 1,74              | 1,46              | 1,52                |
| a.Sabit Sermaye              | 0,95              | 0,95         | 1,24         | 1,42         | 1,67         | 1,61         | 1,59         | 1,73              | 1,46              | 1,51                |
| b.Stok Değişimi              | 0,05              | 0,02         | 0,01         | 0,03         | 0,03         | 0,01         | 0,01         | 0,01              | 0,00              | 0,01                |
| 3.Cari Transferler           | 1,09              | 1,08         | 1,00         | 1,04         | 0,91         | 1,05         | 1,13         | 1,38              | 0,45              | 0,43                |
| 4.Kamulaş.ve S. Değer Artışı | 0,07              | 0,10         | 0,09         | 0,11         | 0,12         | 0,14         | 0,16         | 0,17              | 0,13              | 0,13                |
| 5.Sermaye Transferleri       | 0,04              | 0,02         | 0,03         | 0,08         | 0,10         | 0,03         | 0,09         | 0,07              | 0,11              | 0,12                |
| <b>GELİR-GİDER FARKI</b>     | <b>-0,41</b>      | <b>-0,20</b> | <b>-0,28</b> | <b>-0,28</b> | <b>-0,39</b> | <b>-0,41</b> | <b>-0,36</b> | <b>-0,26</b>      | <b>-0,06</b>      | <b>-0,11</b>        |

Kaynak: DPT

(1) Belediyeler, İl Özel İdareleri, İl Bankası, Su-Kanalizasyon İdareleri, Doğalgaz ve Toplu Taşıma İşletmelerini kapsamaktadır.

Doğalgaz ve Toplu Taşıma İşletmeleri 1999 tarihinden itibaren denge kapsamına alınmıştır.

(2) Geçici, (3) Tahmin

Teşekkülleri (BİT) olarak mali olmayan kamu sektörü tanımı içinde yer alması gerekmektedir. Ama, bu nitelikteki şirketlerin mali büyüklükleri ve mali yapıları konusunda sistematik bir raporlama süreci ve çabası bulunmamaktadır. Toplam kamu sektörü büyüklüğü açısından bu durum önemli bir kurumsal kapsam eksikliği olarak görülmektedir. Özellikle başta Büyükşehir belediyeleri olmak üzere belediyelerin ihtiyaç duydukları mal ve hizmetlerin ihmal edilmeyecek bir kısmını bu nitelikteki şirketlerden sağlamaları ve/veya bir kısım hizmetleri bu şirketler aracılığı ile sunmaları dikkate alındığında bu konunun önemi daha iyi anlaşılacaktır.

### 3.2 Yerel İdarelerin Genel Yönetim İçinde Yeri ve Mali Büyüklükleri

Genel yönetim harcamalarının büyüklüğü GSMH'ya oran olarak 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren artarak ortalama yüzde 34-35'lerden yüzde 50'lere ulaşmış ve 2000'den itibaren yüzde 50 oranını aşmıştır. Bu artışta özellikle faiz harcamaları ile sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerden kaynaklı olarak transfer harcamalarındaki artış temel belirleyici olmuştur. Nitekim, faiz hariç genel yönetim harcamalarının büyüklüğüne baktığımızda, söz konusu oranın yaklaşık olarak yüzde 33'ler düzeyinde olduğu

görülmektedir.

Toplam genel yönetim harcama yapısı içinde yerel 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 mali anlamda genel kuralların dışına çıkılması sonucu faaliyetleri yaygınlık kazanan yerel idarelere bağlı ve/veya yerel idareler ortaklı 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.

Toplam genel yönetim harcamaları içinde mahalli idarelerin payı son dönemde ortalama yüzde 7-8 düzeyinde gerçekleşmiştir. Faiz hariç bakıldığında bu oran yüzde 11-12 düzeyine çıkmaktadır. Faiz dışı harcama büyüklüğü açısından baktığımızda, yaklaşık onda bir düzeyindeki harcama mahalli idareler tarafından yerine getirilmektedir.

Yerel idareler konsolide bütçe ve sosyal güvenlik

Tablo 3. Mahalli İdarelerin Gelir ve Harcamalarının Yüzde Dağılımı

|                              | 1994         | 1995         | 1996         | 1997         | 1998         | 1999         | 2000         | 2001         | 2002         | 2003         |
|------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>GELİRLER</b>              | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
| 1.Vergiler                   | 67,0         | 65,9         | 62,7         | 61,7         | 65,2         | 65,6         | 66,4         | 63,7         | 55,3         | 56,4         |
| a. Vasıtasız                 | 28,3         | 26,0         | 24,4         | 25,2         | 29,4         | 25,3         | 22,0         | 25,7         | 23,0         | 20,5         |
| b. Vasıtalı                  | 32,6         | 36,5         | 36,0         | 35,1         | 30,8         | 35,7         | 40,8         | 35,2         | 26,3         | 24,7         |
| c. Servet                    | 6,2          | 3,4          | 2,3          | 1,4          | 5,0          | 4,7          | 3,6          | 2,7          | 5,9          | 11,2         |
| 2.Vergi Dışı Normal Gelirler | 16,8         | 18,0         | 17,5         | 18,3         | 16,6         | 16,4         | 14,1         | 15,0         | 19,2         | 19,4         |
| 3.Faktör Gelirleri           | 16,2         | 16,1         | 19,8         | 20,1         | 18,2         | 19,9         | 19,5         | 21,3         | 25,5         | 24,2         |
| <b>HARCAMALAR</b>            | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
| 1.Carî Giderler              | 37,1         | 35,8         | 34,7         | 33,4         | 34,3         | 38,4         | 36,6         | 34,9         | 43,3         | 43,6         |
| 2.Yatırım Harcamaları        | 28,5         | 28,7         | 34,6         | 36,1         | 39,4         | 35,2         | 34,0         | 33,7         | 38,5         | 39,0         |
| a.Sabit Sermaye              | 27,2         | 28,1         | 34,2         | 35,2         | 38,8         | 34,9         | 33,8         | 33,5         | 38,4         | 38,8         |
| b.Stok Değişimi              | 1,3          | 0,6          | 0,4          | 0,9          | 0,6          | 0,3          | 0,2          | 0,2          | 0,1          | 0,2          |
| 3.Carî Transferler           | 31,2         | 32,0         | 27,5         | 25,8         | 21,2         | 22,7         | 24,0         | 26,7         | 11,9         | 11,1         |
| 4.Kamulaş. ve S.Değer Artışı | 2,0          | 3,0          | 2,3          | 2,7          | 2,8          | 3,0          | 3,5          | 3,3          | 3,5          | 3,3          |
| 5.Sermaye Transferleri       | 1,2          | 0,5          | 0,9          | 2,0          | 2,3          | 0,7          | 1,9          | 1,3          | 2,8          | 3,1          |

Kaynak: DPT

kurumlarının ardından genel yönetim harcamaları içinde kurumsal sıralamada üçüncü sırada yer almaktadır. En büyük pay ortalama yüzde 65 oranı ile konsolide bütçeye aittir.

Yerel idarelerin gelir ve harcama büyüklüklerinin genel bir değerlendirmesini DPT tanımlı toplulaştırılmış yerel yönetimler dengesi çerçevesinde kısaca burada ele alacağız.

Sabit sermaye yatırımları başta olmak üzere yerel yönetimlerin sermaye harcamaları bu dönemde reel olarak düşerken cari harcamalar özellikle personel harcamalarından kaynaklı bir artış eğilimi içinde olmuştur. DPT verilerine göre harcamalardaki hissedilir düşme esas olarak kendisini cari transferlerde göstermiştir. 2000 yılında GSMH'ya oran olarak yüzde 1,13 düzeyinde olan cari transferler 2002 yılında yüzde 0,45'e düşmüştür. 2003 ve 2004 yılında da bu düşmeyi devam etmesi beklenmektedir.

DPT tanımlı yerel idarelerin toplam gelirleri 2000'li yıllarda inişli çıkışlı bir yapı içinde olmuştur. Bunda temel belirleyici olan vergi gelirlerindeki düşmedir. Merkezden aktarılan vergi gelirleri payının uygulanan ekonomik program nedeniyle düşürülmesi yanında belediyelerin kendi topladıkları gelirlerin içinde yer alan maktu tutarların önemli bir kısmının 1995 yılından beri güncellenmemesi bu düşmede etkin olmuştur.

Vergi gelirlerinin reel olarak düşmesi nedeniyle yerel idarelerin toplam gelirleri 1990'ların sonundaki yüzde 4,5'lardan önemli bir düşmeyle 2002 yılında yüzde 3,7'ye gerilemiştir. Kaynak yapısındaki bu bozulmanın cari transferlerdeki düşmeye sebep olan faktörlerin başında geldiği düşünülmektedir. Vergi dışı gelirler ile faktör gelirleri ise 1990'lı yılların ikinci yarısına göre 2000'li yıllarda bir yükselme içinde olmuştur.

Yerel idarelerin gelir ve harcama büyüklüklerine ve yapısına DPT mahalli idareler genel dengesi büyüklükleri çerçevesinde baktığımızda öne çıkan hususları şu şekilde sıralayabiliriz:

\* Son dönemde inişli çıkışlı bir yapı gösterse de yerel idarelerin toplam gelirlerinin ortalama yüzde 60'ı vergi gelirlerinden kaynaklanmaktadır. Vergi gelirleri toplamının ortalama yüzde 75'i genel bütçeden aldıkları vergi paylarından oluşmaktadır. Bununla birlikte, bu oranın genel yapıyı verdiği bilinmelidir. Belediyeler küçüldükçe toplam gelirlerinin içinde vergi gelirlerinin oranı ve merkeze bağımlılık artmaktadır.

\* 1990'ların ortasından itibaren faktör gelirleri dahil vergi dışındaki gelirlerin ağırlığı inişli çıkışlı bir yapı gösterse de artmıştır. Maktu vergilerin güncelleştirilmemesinin etkisiyle de vergi dışı yerel gelirlerin artma eğilimi hızlanmıştır. 2002 ve 2003 yıllarında vergi dışı gelirlerdeki oransal artış yüzde 45'e yaklaşmak suretiyle son 10 yıllık dönemin en yüksek noktasına çıkmıştır.

\* 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. 1990'ların başında toplam harcamalar içinde yüzde 30'larda olan yatırım harcamaları, 2000'lerde yüzde 40'lara yaklaşmıştır.

\* Yatırım harcamalarındaki artışa karşılık özellikle gelirlerin düştüğü dönemlerde cari transferler diğer harcamaların esnekliğinin düşük olması nedeniyle önemli oranlarda düşmüştür. Bununla birlikte, transfer harcamalarındaki bu keskin düşme yerel yönetim-

### Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ve Yerel Yönetimler Yasa Tasarıları Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Harcama Kapasitelerinde Ortaya Çıkacak Artış

KYTK (madde 7-8 ve geçici 1) ile mahalli idarelerle ilgili söz konusu üç tasarı 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 tasarılar da henüz öngörülme de mevcut tasarılar kaynak perspektifi olmadan bazı hizmetlerin merkezi idare kapsamındaki kuruluşlardan mahalli idarelere devrini şimdiden düzenlemeye çalışmaktadırlar.

Bu konudaki bir diğer kafa karışıklığı da hangi kurumların ve/veya hangi alt birimlerin yerel yönetimlere devredileceğidir. Çünkü KYTK 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 bunlarında 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 ayıklandığında bu oranlar yüzde 14-24 bandına çıkmaktadır.
- \* Bu sonuçlar çerçevesinde tablo birde ortaya koyduğumuz genel yönetim harcaması büyüklüğünü KYTK tasarısı ile mahalli idareler tasarılarının yasallaşması sonucunda değerlendirecek:
- \* GSMH'ya oran olarak ortalama yüzde 4 düzeyinde olan yerel yönetimlerin harcaması tasarının yasallaşıp 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.

Kaynak: Yılmaz (2004)

lerin hepsinde aynı şekilde olmamıştır.

#### 4. YEREL YÖNETİMLERDE HARCAMA YAPISI VE GELİŞİMİ

##### 4.1 Genel Bakış

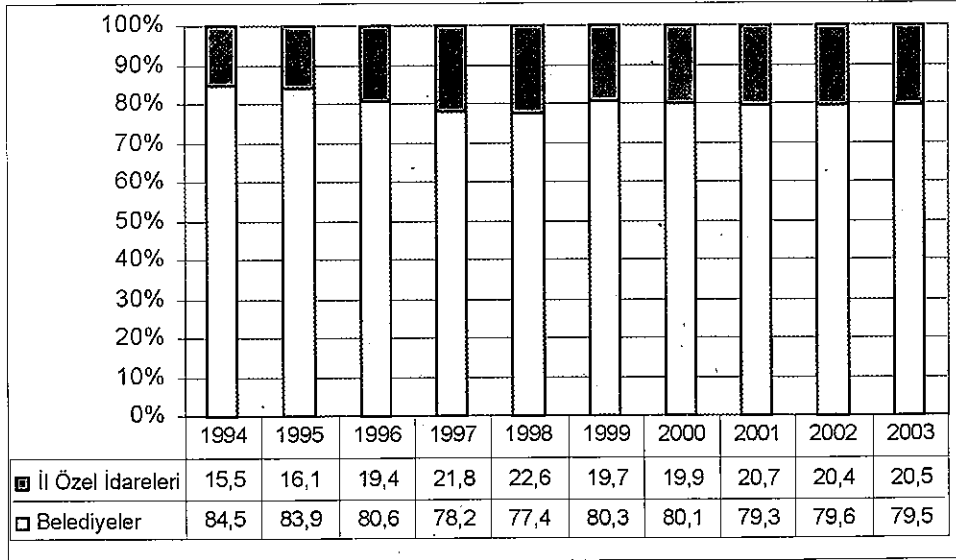
Bu başlık altında belediyeler ve il özel idareleri olmak üzere yerel yönetimlerin gelir yapısı 90'lı yılların ikinci yarısından itibaren nasıl bir gelişim gösterdiği kapsamlı bir şekilde ele alınmaktadır. Geniş anlamda yerel yönetimler kapsamına giren diğer kurumlar ise daha önce açıkladığımız çerçevede veri sorunu nedeniyle buradaki analizden dışarıda tutulmuştur.

Belediyeler ve il özel idarelerinin kaynak yapısı ile harcama yapısı Devlet İstatistik Enstitüsünün (DİE) "Bütçeler Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler" çalışmasında bütçeler ve kesin hesapları üzerinden der-

20'lere çıkmıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanun tasarısı eğer Parlamentodan geçer ve öngörüldüğü şekilde uygulamaya konulursa yerel yönetimlerin harcama düzeyinin bugünkü düzeyin yaklaşık bir katına yakın bir düzeye çıkması tahmin edilmektedir. Bu ise yerel yönetimlerin harcama büyüklüğünü artırması yanında kaynak kullanımı açısından belediye ve il özel idare dağılımını da kutu birde ayrıntılı bir şekilde açıklandığı üzere il özel idareleri lehine önemli oranda artıracaktır.

Burada vurgulanması gereken nokta bütçe büyüklükleri açısından baktığımızda oransal dağılımın gerçekleştirmelere göre çok farklı düzeyde çıkmasıdır. Örneğin 2003 yılında aynı dağılım bütçe ödenekleri (bütçe tahminleri) çerçevesinde yüzde 93,4'ü belediyeler, yüzde 6,6'sı ise il özel idareleri şeklinde çıkmaktadır.

Grafik 1. Belediyeler ve İl Özel idarelerinin Toplam Harcamalarının Yüzde Dağılımı(1994-2002)



lenen verileri çerçevesinde kapsamlı bir şekilde ele alınarak ayrı alt başlıklar altında incelenmektedir.

Belediye ve il özel idarelerinin DİE verilerine göre harcamalarının mali büyüklüklerine baktığımızda; 2002 yılı sonunda toplam gelirlerin yüzde 79,6'sı belediyeler, yüzde 20,4'ü ise il özel idareleri tarafından kullanılmaktadır. Dönem boyunca il özel idarelerinin payı yüzde 30'un üzerinde bir artışla yüzde 15'lerden yüzde

Dönem boyunca bütçe ödenekleri (gelirlerde ise bütçe tahminleri) ile bütçe gerçekleştirmeleri arasındaki fark önemli bir güvenilirlik sorununa işaret etmektedir. Hata teriminin yapısı, kurumsal dağılımı sistematik bir hata olduğunu da aslında göstermektedir. İl Özel idarelerinde bütçe gelirlerinin gerçekleştirmelere göre son 9 yıllık ortalama sapma oranı yüzde 250'nin üzerinde çıkmaktadır. Bütçe gelirlerinde gerçekleşme

Tablo 4. İl Özel İdarelerin Bütçe Gelir Hedef ve Gerçekleşmeleri

| (trilyon lira)        | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | Ortalama |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|
| Bütçe Tahmini         | 5     | 9     | 20    | 47    | 119   | 236   | 366   | 492   | 707   |          |
| Bütçe Gerçekleşmeleri | 18    | 37    | 92    | 230   | 459   | 604   | 957   | 1.494 | 2.017 |          |
| Sapma Oranı (%)       | 297,1 | 320,3 | 355,9 | 392,3 | 285,5 | 156,0 | 161,3 | 203,6 | 185,4 | 262,0    |

hedefin son 9 yıl boyunca hep üstünde çıkmıştır. Bazı yıllar bu sapma oranı yüzde 400'e yaklaşmaktadır.

Belediyeler de il özel idarelerinde olduğu kadar yüksek olmasa da sapma oranı yüksektir. Bununla birlikte, gelişmenin yönü il özel idarelerinin tersinedir.

Belediye ve il özel idarelerinin bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri arasındaki farklılık (hata terimleri) ve bunun dönem boyunca belli bir eğilim içinde seyretmesi aynı hataların dönem boyunca tekrar ettiğini yani hatanın tahmin metodolojisini de bağlı olarak sistematik bir

Tablo 5. Belediyelerin Bütçe Gelir Hedef ve Gerçekleşmeleri

| (trilyon lira)        | 1994  | 1995  | 1996 | 1997 | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002   | Ortalama |
|-----------------------|-------|-------|------|------|-------|-------|-------|-------|--------|----------|
| Bütçe Tahmini         | 110   | 229   | 399  | 765  | 1.770 | 3.482 | 5.560 | 7.300 | 10.081 |          |
| Bütçe Gerçekleşmeleri | 93    | 178   | 362  | 789  | 1.496 | 2.304 | 3.762 | 5.696 | 7.529  |          |
| Sapma Oranı (%)       | -14,9 | -22,4 | -9,2 | 3,1  | -15,5 | -33,8 | -32,3 | -22,0 | -25,3  | -19,1    |

Bütçe gelir gerçekleştirmeleri son dokuz yıl boyunca bir yıl hariç olmak üzere hedefin sürekli altında kalmıştır. Dokuz yıl boyunca ortalama bütçe gelir hedefi bütçe gerçekleştirmelerinin yüzde 19,1 düzeyinde üstünde gerçekleşmiştir. Bazı yıllar bu oran yüzde 30'un da üzerinde çıkmıştır.

seyir izlediğini bize göstermektedir. Bu ise bütçelerin gerçekçi hazırlanmadığını önemli bir güvenilirlik sorunu ile karşı karşıya olduğunu bize göstermektedir. Bütçe dışına kaynak akışının 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren hızlandığı da dikkate alındığında buradaki sorun daha ağır bir nitelik kazanmaktadır.

Tablo 6. Belediyelerin Harcama Gelir Büyüklükleri ve Gelişimi

| (trilyon lira)                       | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003(B) |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| Belediye Gelirleri Top.              | 93    | 178   | 362   | 789   | 1.496 | 2.304 | 3.762 | 5.696 | 7.529 | 13.898  |
| Belediye Harcamaları Top.            | 100   | 190   | 384   | 822   | 1.571 | 2.466 | 3.844 | 5.715 | 7.847 | 13.898  |
| Bütçe Dengesi                        | -6    | -12   | -22   | -33   | -74   | -162  | -81   | -19   | -318  | 0       |
| Belediye Gel. Top. (Borçlanma Hariç) | 93    | 178   | 362   | 789   | 1.364 | 2.139 | 3.495 | 5.346 | 7.299 | 13.009  |
| Belediye Harc. Top. (Borç Öd. Hariç) | 100   | 190   | 384   | 822   | 1.522 | 2.355 | 3.708 | 5.473 | 7.468 | 13.428  |
| Bütçe Dengesi                        | -6    | -12   | -22   | -33   | -158  | -215  | -213  | -127  | -169  | -419    |
| <b>GSMH'ya Oranları (%)</b>          |       |       |       |       |       |       |       |       |       |         |
| Belediye Gelirleri Top.              | 2,40  | 2,27  | 2,42  | 2,68  | 2,80  | 2,94  | 3,00  | 3,23  | 2,75  | 3,90    |
| Belediye Harcamaları Top.            | 2,56  | 2,42  | 2,56  | 2,80  | 2,94  | 3,15  | 3,06  | 3,24  | 2,87  | 3,90    |
| Bütçe Dengesi                        | -0,15 | -0,15 | -0,14 | -0,11 | -0,14 | -0,21 | -0,06 | -0,01 | -0,12 | 0,00    |
| Belediye Gel. Top. (Borçlanma Hariç) | 2,40  | 2,27  | 2,42  | 2,68  | 2,55  | 2,73  | 2,78  | 3,03  | 2,67  | 3,65    |
| Belediye Harc. Top. (Borç Öd. Hariç) | 2,56  | 2,42  | 2,56  | 2,80  | 2,84  | 3,01  | 2,95  | 3,10  | 2,73  | 3,76    |
| Bütçe Dengesi (Borç Ayıklanmış)      | -0,15 | -0,15 | -0,14 | -0,11 | -0,29 | -0,28 | -0,17 | -0,07 | -0,06 | -0,12   |

Kaynak: DİE Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesaplar-Bütçe ve kendi hesaplarımız (B) Bütçe Tahmini

#### 4.2 Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarındaki Gelişme

2003 sonu itibarıyla 16'sı Büyükşehir olmak üzere toplam 3225 adet belediye bulunmaktadır. 2002 kesin hesap sonuçlarına göre belediyelerin toplam harcama büyüklüğü 7,6 katrilyon GSMH'ya oran olarak ise yüzde 2,75 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Belediyelerin harcama gelir büyüklüklerinin GSMH'ya oran olarak 1994-2002 yılları ortalaması sırasıyla yüzde 3,05 ve 2,72 oranında çıkmaktadır. 2003 yılı bütçesinde bu oranlar 3,9 düzeyinde gözükse de bütçe güvenilirliğinden dolayı dikkate alınmamalıdır.

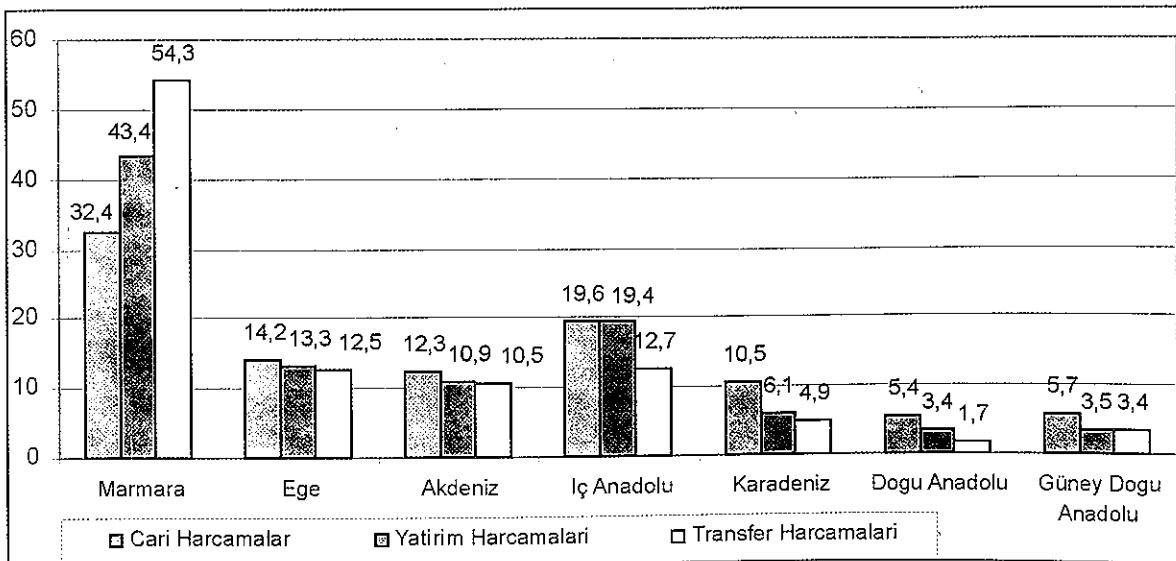
Ana para borçlanma ve borç ödemesi ayıklanmış baktığımızda (1998-2002)<sup>16</sup>; harcamaların GSMH'ya oranı ortalama yüzde 2,93, gelirlerin ise yüzde 2,62 oranında çıkmaktadır. Özellikle 2002 yılında belediye gelirlerinde ve harcamalarında yaşanan düşmenin temel nedeni genel bütçe gelirlerinden belediyelere aktarılan payın yüzde 5'den yüzde 4,1'e, 2003 yılında da yüzde 3,5 oranına düşmesi etken olmuştur.

Gelirlerin düştüğü yıllarda harcamalardaki düşme oranı gelirlerdeki düşme oranından çok daha hızlı

olmuştur. Burada yanıtlanması gereken sorular; harcamalarda gerçekten bir düşme olduğu mu, belediyelerin özellikle genel yönetim kapsamındaki yükümlülüklerini erteleyip ertelemedikleri mi, yoksa harcamaların bütçe dışı alanlara mı kaydığı şeklindedir.

Bütçe dengesinde yaşanan açık özellikle 90'lı yılların sonunda önemli bir artış içinde olmuş GSMH'ya oran olarak yüzde 0,3'lere yaklaşmıştır. Ekonomik programın uygulandığı yıllarda ise oransal olarak önemli bir düşme içinde olduğu görülmektedir. Borçlanma ve borç ödeme hariç belediyeler bütçe dengesi GSMH'ya oran olarak 1998-2002 arasında ortalama yüzde 0,16 oranında açık verir iken 2001, 2002 yıllarında konsolide bütçenin aksine önemli bir düşme göstererek ortalama yüzde 0,06 düzeyine gerilemiştir. Buradaki temel dinamiğin bu kuruluşların mali disiplin nedeni ile daha az bütçe açığı vermeleri değil özellikle harcama yönlü yükümlülüklerini ya merkezi idare üzerine yüklemeleri ya da bütçe dışına çıkarmaları şeklinde olduğu düşünülmektedir. Buradaki temel varsayım yerel yönetimlerin harcamalarını aşağı doğru düşürme esnekliklerinin oldukça düşük olduğu kabulüdür.

Grafik 2. 2002 Yılı Belediye Harcamalarının Bölgelere Göre Dağılımı (%)



16 Önceki yıllarla ilgili standart bilgi bulunmadığından borçlanma ve borç ödeme hariç toplam bütçe büyüklükleri için 1998-2002 yılları alınabilmektedir.

2002 yılında belediyelerin toplam harcamalarının yüzde 40,5'i Marmara bölgesinde yer alan belediyeler tarafından yapılmış gözükmetedir. Marmara bölgesini yüzde 17,8 ile İç Anadolu bölgesi izlemektedir. Harcamaların en düşük düzeyde gerçekleştiği bölgeler ise yüzde 4 ile Doğu Anadolu, yüzde 4,56 ile Güney Doğu Anadolu bölgesidir. Harcamaların yapısı açısından bölgesel farklılıklar da görülmektedir. Gelişmiş bölgelerde yatırım niteliğindeki harcamalar ön plana çıkarken daha az gelişmiş bölgelerde ise personel ağırlıklı olmak üzere cari harcamalar ağırlık

ki belediyeler giden pay ise yüzde 7,2 olmuştur.

\* Belediyelerin toplam yatırım harcamaları nüfusu 500 bini aşan belediyelerde yoğunlaşmıştır. Toplam yatırımların yarısına yakını 500 bin nüfusun üzerindeki 10 belediye ve 11 büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmiştir. Özellikle dış proje kredisi kullanımı yoğun olan Büyükşehir belediyeleri bu oranın yüksek çıkmasını belirleyen temel faktör olmuştur.

\* Cari harcamalar belediye nüfusu azaldıkça eğilim

Tablo 7. Belediyelerin Nüfus Büyüklükleri Bağlamında 2002 Yılı Gelir ve Giderlerinin Dağılımı (%)

|                          | 500 >       | 500-300    | 300-100     | 100-10      | < 10        |
|--------------------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Toplam Gelirler</b>   | <b>41,9</b> | <b>7,6</b> | <b>15,5</b> | <b>21,6</b> | <b>13,5</b> |
| Vergi Gelirleri          | 44,1        | 8,9        | 15,6        | 20,1        | 11,3        |
| Genel bütçe payı         | 50,0        | 6,9        | 12,6        | 19,1        | 11,4        |
| Vergi dışı gelirler      | 40,0        | 5,0        | 14,8        | 24,3        | 15,9        |
| Özel yardım ve fonlar    | 11,0        | 9,1        | 21,7        | 23,8        | 34,4        |
| <b>Toplam Harcamalar</b> | <b>41,1</b> | <b>7,6</b> | <b>15,5</b> | <b>22,3</b> | <b>13,5</b> |
| Cari harcamalar          | 25,1        | 9,8        | 18,5        | 27,8        | 18,9        |
| Yatırım harcamaları      | 47,4        | 6,7        | 16,0        | 19,7        | 10,2        |
| Transfer harcamaları     | 68,2        | 3,8        | 9,0         | 13,4        | 5,7         |

Kaynak: DİE 2002 Kesin Hesaplar

kazanmaktadır. Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgelerinde toplam harcamaların yüzde 60'dan fazlası cari harcamalara giderken bu oran Marmara Bölgesinde yüzde 40'a düşmekte, Karadeniz hariç olmak üzere diğer bölgelerde ortalama yüzde 50 civarında gerçekleşmektedir.

Nüfus büyükleri açısından 2002 yılı belediye giderlerine baktığımızda:

\* Toplam harcamaların yüzde 41,1'i nüfusu 500 binin üzerindeki belediyelere giderken kalan yüzde 58,9 diğer belediyeler arasında paylaşılmıştır.

\* Özel yardım ve fonların dağılımı ise daha çok 10-300 bin aralığındaki belediyelerde toplanmıştır. Özel yardımların yüzde 36'sı nüfusu 10 binin altında olan belediyelerde toplanırken nüfusu 500 binin üzerinde-

olarak belirgin bir artış göstermektedir.

\* Büyük nüfusa sahip belediyelerin harcama farklılığı kendisini esas olarak transfer harcamalarında göstermiştir. Toplam transfer harcamalarının yaklaşık yüzde 70'i bu belediyeler tarafından yapılmıştır. Transfer harcamalarının özellikle Büyükşehir belediyeleri tarafından yapılması mali transferleri kurumlara katılma payları ve sermaye teşekkülü ile borç ödemelerinden kaynaklanmıştır. Sosyal transferlerin bu anlamda payı ortalamanın altında kalmıştır.

Toplam harcamalar GSMH'ya oran olarak dönem boyunca genel bir artış eğilimi içinde olmuş ve yüzde 2,4'lerden yüzde 3'lerin üstüne çıkmıştır. Dönem başı ve dönem sonu değerleri açısından (1994-2002) belediyelerin harcamaları GSMH'ya oran olarak yüzde 12 oranında artmış gözükmetedir.

Tablo 8. Belediye Bütçe Giderlerinin GSMH'ya Oranı ve Gelişimi (%)

|                                        | 1994        | 1995        | 1996        | 1997        | 1998        | 1999        | 2000        | 2001        | 2002        | 2003(B)     |
|----------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Toplam Gider</b>                    | <b>2,56</b> | <b>2,42</b> | <b>2,56</b> | <b>2,80</b> | <b>2,94</b> | <b>3,15</b> | <b>3,06</b> | <b>3,24</b> | <b>2,87</b> | <b>3,89</b> |
| <b>Cari harcamalar</b>                 | <b>1,23</b> | <b>1,15</b> | <b>1,19</b> | <b>1,25</b> | <b>1,36</b> | <b>1,62</b> | <b>1,57</b> | <b>1,65</b> | <b>1,46</b> | <b>1,64</b> |
| Personel giderleri                     | 0,91        | 0,80        | 0,80        | 0,83        | 0,91        | 1,13        | 1,03        | 1,03        | 0,87        | 0,87        |
| Yolluklar (ödenekler)                  | 0,00        | 0,00        | 0,00        | 0,00        | 0,00        | 0,00        | 0,01        | 0,00        | 0,00        | 0,01        |
| Hizmet alımları                        | 0,12        | 0,14        | 0,15        | 0,18        | 0,20        | 0,22        | 0,25        | 0,27        | 0,25        | 0,34        |
| Tüketim mal. ve malzeme alımları       | 0,18        | 0,18        | 0,21        | 0,22        | 0,22        | 0,24        | 0,26        | 0,32        | 0,31        | 0,38        |
| Demirbaş alımları                      | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,02        |
| Diğer alımlar                          | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,02        | 0,02        |
| <b>Yatırım harcamaları</b>             | <b>0,58</b> | <b>0,59</b> | <b>0,77</b> | <b>0,87</b> | <b>1,02</b> | <b>0,83</b> | <b>0,86</b> | <b>0,86</b> | <b>0,72</b> | <b>1,05</b> |
| Makine teçhizat ve taşıt alımları      | 0,10        | 0,10        | 0,11        | 0,12        | 0,12        | 0,11        | 0,19        | 0,11        | 0,07        | 0,19        |
| Yapı, tesis ve büyük onarım giderleri  | 0,47        | 0,48        | 0,66        | 0,75        | 0,90        | 0,72        | 0,67        | 0,75        | 0,65        | 0,86        |
| <b>Transfer harcamaları</b>            | <b>0,75</b> | <b>0,68</b> | <b>0,60</b> | <b>0,68</b> | <b>0,56</b> | <b>0,70</b> | <b>0,63</b> | <b>0,73</b> | <b>0,69</b> | <b>1,21</b> |
| Kamulaş. ve taş. mal satın alımları    | 0,05        | 0,08        | 0,06        | 0,09        | 0,08        | 0,05        | 0,06        | 0,07        | 0,05        | 0,09        |
| Kurumlara kat. payları ve serm. teşkil | 0,04        | 0,02        | 0,03        | 0,03        | 0,06        | 0,07        | 0,10        | 0,06        | 0,08        | 0,04        |
| İktisadi transferler                   | 0,03        | 0,02        | 0,02        | 0,06        | 0,03        | 0,10        | 0,07        | 0,08        | 0,10        | 0,05        |
| Mali transferler                       | 0,33        | 0,31        | 0,27        | 0,31        | 0,14        | 0,17        | 0,15        | 0,18        | 0,16        | 0,69        |
| Sosyal transferler                     | 0,02        | 0,03        | 0,03        | 0,03        | 0,04        | 0,04        | 0,04        | 0,06        | 0,04        | 0,06        |
| Borç ödemeleri                         | 0,28        | 0,23        | 0,19        | 0,17        | 0,21        | 0,27        | 0,21        | 0,28        | 0,26        | 0,28        |
| İstikraz ödemeleri                     |             |             |             |             | 0,09        | 0,14        | 0,11        | 0,14        | 0,14        | 0,13        |
| İç borç anapara ödemeleri              |             |             |             |             | 0,03        | 0,05        | 0,04        | 0,04        | 0,05        | 0,06        |
| Dış borç anapara ödemeleri             |             |             |             |             | 0,06        | 0,09        | 0,06        | 0,10        | 0,09        | 0,07        |
| Diğer borç ödemeleri                   | 0,28        | 0,23        | 0,19        | 0,17        | 0,12        | 0,13        | 0,11        | 0,15        | 0,12        | 0,14        |

Kaynak: DİE Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesaplar- Bütçe

(B) Bütçe Tahmini

Harcama alt kalemleri içinde dönem boyunca en fazla artış yatırım harcamalarında ortaya çıkmıştır. 1999'da yatırım harcamaları 1994 yılına göre yüzde 25 oranında artarak GSMH'ya oran olarak yüzde 0,7 düzeyine yükselmiştir. 1998 yılında en yüksek orana ulaşan belediye yatırım harcamaları belediyelerin gelir yapısındaki kötüleşmeye paralel olarak izleyen yıllarda belirgin bir düşme eğilimi göstermiştir.

Belediyelerin bütçeleri ile kesin hesapları arasındaki farklılığın en iyi görüldüğü harcama kalemlerinin başında yatırım harcamaları gelmektedir. Belediyelerin bütçelerinde en fazla ödenekle şişirdikleri kalem yatırım ödenekleri olmuştur. Yatırım harcamaları dönem boyunca makine ve teçhizat alımından yapım onarımına kaydırılmıştır.

Yatırım harcamalarındaki artışı yüzde 18 reel değişim ile cari harcamaları izlemiştir. Cari harcamalar içinde

öne çıkan alt kalemler hizmet alımları ile tüketim mal-ları ile malzemeleri alımı olmuştur. Cari harcamaları personel nitelikli bazı harcamaların belediyelerin diğer kurumlarına aktarılması nedeniyle olduğundan daha düşük görüldüğü tahmin edilmektedir. Ayrıca, iç dağılım olarak da bazı hizmetlerin piyasadan hizmet alınması suretiyle yerine getirilmeye başlanması da personel harcamalarının düşmesine neden olmuştur. Hizmet alımlarının payı dönem boyunca sürekli bir yükselme göstererek yüzde 5'lerden yüzde 8'lere çıkmıştır.

Harcamaları dağılımına ekonomik sınıflandırma<sup>17</sup> çerçevesinde baktığımızda, dönem boyunca cari ve yatırım harcamalarının artış eğilimi içinde transfer harcamalarının ise düşüş eğilimi gösterdiğinin söyleyebiliriz. Vergi gelirlerindeki artış ve dış proje kredi kullanımında yerel yönetimlerin ağırlık kazanmaya başlamasıyla birlikte, belediyelerin toplam har-

17 Fonksiyonel sınıflandırma belediyelerin harcamalarının sınıflandırılmasında kullanılmadığı için ekonomik ayrıma göre yapılan sınıflandırma üzerinden bir değerlendirme yapılacaktır. Mevcut bütçe sistemine göre yapılan ekonomik sınıflandırmanın gerek GFS gerekse ESA 95 kriterlerine uygun olduğunu da söylemek mümkün değildir.

Tablo 9. Belediyelerin Harcama Yapısı ve Gelişimi (Yüzde Dağılımı)

|                                        | 1994         | 1995         | 1996         | 1997         | 1998         | 1999         | 2000         | 2001         | 2002         | 2003(B)      |
|----------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Toplam Gider</b>                    | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
| <b>Cari harcamalar</b>                 | <b>48,2</b>  | <b>47,4</b>  | <b>46,5</b>  | <b>44,7</b>  | <b>46,2</b>  | <b>51,4</b>  | <b>51,2</b>  | <b>50,9</b>  | <b>50,7</b>  | <b>42,1</b>  |
| Personel giderleri                     | 35,6         | 33,0         | 31,3         | 29,5         | 30,9         | 35,9         | 33,5         | 32,0         | 30,3         | 22,3         |
| Yolluklar (ödenekler)                  | 0,1          | 0,2          | 0,2          | 0,2          | 0,1          | 0,1          | 0,2          | 0,1          | 0,2          | 0,2          |
| Hizmet alımları                        | 4,8          | 5,8          | 6,0          | 6,5          | 6,9          | 6,9          | 8,2          | 8,2          | 8,7          | 8,6          |
| Tüketim mal. ve malzeme alımları       | 6,9          | 7,6          | 8,0          | 7,7          | 7,5          | 7,6          | 8,5          | 9,8          | 10,6         | 9,7          |
| Demirbaş alımları                      | 0,5          | 0,5          | 0,6          | 0,4          | 0,4          | 0,4          | 0,4          | 0,4          | 0,4          | 0,6          |
| Diğer alımlar                          | 0,3          | 0,4          | 0,4          | 0,3          | 0,4          | 0,4          | 0,3          | 0,5          | 0,6          | 0,5          |
| <b>Yatırım harcamaları</b>             | <b>22,5</b>  | <b>24,3</b>  | <b>29,9</b>  | <b>31,1</b>  | <b>34,9</b>  | <b>26,4</b>  | <b>28,1</b>  | <b>26,5</b>  | <b>25,2</b>  | <b>26,9</b>  |
| Makine teçhizat ve taşıt alımları      | 4,1          | 4,3          | 4,3          | 4,4          | 4,0          | 3,4          | 6,1          | 3,5          | 2,6          | 4,8          |
| Yapı, tesis ve büyük onarım giderleri  | 18,5         | 19,9         | 25,7         | 26,7         | 30,8         | 23,0         | 22,0         | 23,0         | 22,6         | 22,2         |
| <b>Transfer harcamaları</b>            | <b>29,2</b>  | <b>28,3</b>  | <b>23,6</b>  | <b>24,3</b>  | <b>19,0</b>  | <b>22,2</b>  | <b>20,7</b>  | <b>22,5</b>  | <b>24,1</b>  | <b>31,0</b>  |
| Kamulaş.ve taş. mal satın alımları     | 2,1          | 3,2          | 2,5          | 3,1          | 2,6          | 1,7          | 2,0          | 2,2          | 1,6          | 2,4          |
| Kurumlara kat. payları ve serm. teşkil | 1,4          | 0,6          | 1,2          | 1,2          | 2,0          | 2,2          | 3,3          | 1,9          | 3,0          | 1,0          |
| İktisadi transferler                   | 1,2          | 0,9          | 0,6          | 2,0          | 1,2          | 3,2          | 2,2          | 2,4          | 3,4          | 1,3          |
| Mali transferler                       | 12,9         | 13,0         | 10,7         | 10,9         | 4,9          | 5,3          | 4,9          | 5,5          | 5,6          | 17,7         |
| Sosyal transferler                     | 0,9          | 1,2          | 1,3          | 1,1          | 1,2          | 1,2          | 1,3          | 1,7          | 1,5          | 1,6          |
| Borç ödemeleri                         | 10,8         | 9,3          | 7,3          | 5,9          | 7,1          | 8,7          | 7,0          | 8,7          | 9,1          | 7,1          |
| İstikraz ödemeleri                     |              |              |              |              | 3,1          | 4,5          | 3,5          | 4,2          | 4,8          | 3,4          |
| İç borç anapara ödemeleri              |              |              |              |              | 1,1          | 1,7          | 1,5          | 1,3          | 1,8          | 1,6          |
| Dış borç anapara ödemeleri             |              |              |              |              | 2,0          | 2,8          | 2,1          | 3,0          | 3,0          | 1,8          |
| Diğer borç ödemeleri                   | 10,8         | 9,3          | 7,3          | 5,9          | 4,0          | 4,2          | 3,5          | 4,5          | 4,3          | 3,7          |

Kaynak: DİE Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesaplar- Bütçe  
(B) Bütçe Tahmini

camaları içinde yatırımların payı yüzde 22'lerden yüzde 30'ların üstüne çıkmıştır. Yatırım harcamalarının toplam harcamalar içindeki artışını cari harcamalar izlemiş, transfer harcamalarının payı ise özellikle mali transferler ve borç ödemelerindeki düşmenin etkisiyle yüzde 29'lardan yüzde 20'lere kadar gerilemiştir.

Cari harcamalar içinde ağırlık personel giderlerindedir. Dönem boyunca toplam harcamaların ortalama yüzde 32'si personel harcamalarından oluşmuştur. Bu oran personel harcamalarının toplam harcamaların yüzde 30'unu aşmaması ilkesinin ihlal edildiğinin somut bir göstergesidir. Başta hizmet alımları olmak üzere diğer harcamalar altına kaymış olan personel nitelikli harcamalar ile bu oran yüzde 35'lere yaklaşmaktadır.

Transfer harcamaların toplam harcamalar içindeki payı özellikle diğer harcama kalemlerindeki artışında etkisiyle yüzde 30'lardan yüzde 20'lere düşmüştür. Aslında bu oran eğer belediyeler fiilen borçlarını öde-

selerdi bu düzeyde bir düşüşle karşılaşmayacaktı. İzleyen bölümde de ele alacağımız üzere belediyelerin Hazine'de biriken alacak stoku 9,3 katrilyona (diğer belediye kurumları hariç) ulaşmıştır. Buna belediyelerin başta İller Bankası, Sosyal Güvenlik Kurumları, Vergi Daireleri ve KİT'ler gibi diğer kamu kurumlarına olan yükümlülükleri dikkate alındığında transfer harcamaları içinde gözükmesi gereken yaklaşık 12 katrilyon liranın üstündeki bir tutarın dönem boyunca gösterilmediği fark edilecektir.

Transfer harcamaları içinde özellikle sosyal transferlerin düzeyi ve toplam harcamalar içindeki payı olması gerekenin çok altındadır. Toplam harcamaların ortalama yüzde 1,3'ü sosyal transferlere ayrılırken mali transferlerin payı yüzde 8'lerin üzerine çıkmaktadır. Mali transferlerin belediyelerin toplam harcamaları içindeki payının artmasında başta İller bankası ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu olmak üzere kamu kurumlarına mevcut yasalar çerçevesinde yapmaları gereken ödemeler ile üstlenilen yükümlülükler belirleyici olmuştur. Eğer

belediyeler başta İller Bankası olmak üzere kamu kurumlarına mali transfer niteliğindeki yükümlülüklerini yerine getirebilseler bu oran rahatlıkla yüzde 10'un üzerine çıkacaktır.

#### 4.3 İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı ve

##### Harcamalarındaki Gelişme

Bugün kamu yönetimi sistemi içinde 81 tane il özel idaresi bulunmaktadır. 2002 kesin hesap sonuçlarına göre il özel idarelerinin toplam gelir büyüklüğü 2 katrilyon lira, harcama büyüklüğü ise 1,6 katrilyon lira düzeyinde gerçekleşmiştir. GSMH'ya oran olarak ise gelir ve harcama büyüklükleri sırasıyla yüzde 0,74 ve 0,6 oranlarında çıkmıştır. İl özel idarelerinin gelirleri ve harcamaları oransal olarak dönem başı ve dönem sonu değerleri açısından bakıldığında önemli bir oransal artış içinde olmuştur; gelirler GSMH'ya oran olarak yüzde 0,38'lerde bir katına yaklaşan artışla 2002 sonunda yüzde 0,60'a, gelirlerde aynı şekilde yüzde 0,47'lerden yüzde 0,74'lere çıkmıştır. Harcamaların artış hızı az da olsa gelirlerin artış hızının üzerinde olmuştur.

sürekli olarak dönem boyunca bütçe gelirlerinin altında çıkmıştır. İl özel idarelerinin harcama gelir büyüklükleri GSMH'ya oran olarak 1994-2002 yılları arasında ortalama olarak sırasıyla yüzde 0,65 ve 0,70 oranında çıkmaktadır. 2003 bütçelerine göre bu oranlar 0,29 düzeyinde gözükse de daha önce vurguladığımız gibi il özel idarelerinin geleneksel bütçe gelir ve gider sapmalarından dolayı gerçekleşmesi muhtemel oranlar veya düzeyler olarak dikkate alınmamalıdır. Ana para borçlanma ve borç ödemesi ayıklanmış baktığımızda (2000-2002)<sup>18</sup>; harcamaların GSMH'ya oranı ortalama yüzde 0,60, gelirlerin ise yüzde 0,78 oranında çıkmaktadır.

İl özel idareleri belediyelerin aksine bütçe fazlası veren kamu idarelerdir. Bütçe fazlası GSMH'ya oran olarak yüzde 0,1 ile yüzde 0,2 arasında değişmekle birlikte eğilim bütçe fazlasının artışı yönündedir. Borçlanma ve borç ödeme hariç il özel idareleri bütçe dengesine baktığımızda da bütçe fazlasının çok fazla olmasa da bir artış içinde olduğunu görüyoruz.

İl özel idarelerinin toplam gelirler ve harcamalarının iller arasında dağılımı farklılıklar göstermektedir.

Belediyelerin aksine il özel idarelerinde harcamalar

Tablo 10. İl Özel İdarelerinin Harcama Gelir Büyüklükleri ve Gelişimi

| (trilyon lira)                          | 1994        | 1995        | 1996        | 1997        | 1998        | 1999        | 2000        | 2001        | 2002        | 2003(B)     |
|-----------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| İl Özel İd. Gelirleri Top.              | 18          | 37          | 92          | 230         | 459         | 604         | 957         | 1.494       | 2.017       | 1.047       |
| İl Özel İd. Harcamaları Top.            | 15          | 28          | 63          | 178         | 391         | 521         | 767         | 1.118       | 1.654       | 1.047       |
| <b>Bütçe Dengesi</b>                    | <b>3</b>    | <b>9</b>    | <b>29</b>   | <b>52</b>   | <b>67</b>   | <b>83</b>   | <b>189</b>  | <b>377</b>  | <b>363</b>  | <b>0</b>    |
| İl Özel İd. Gel. Top. (Borçlanma Hariç) |             |             |             |             |             |             | 955         | 1.492       | 2.012       | 1.047       |
| İl Özel İd. Harc. Top. (Borç Öd. Hariç) |             |             |             |             |             |             | 744         | 1.099       | 1.630       | 1.038       |
| <b>Bütçe Dengesi</b>                    | <b>3</b>    | <b>9</b>    | <b>29</b>   | <b>52</b>   | <b>0</b>    | <b>0</b>    | <b>211</b>  | <b>393</b>  | <b>382</b>  | <b>9</b>    |
| <b>GSMH'ya Oranları (%)</b>             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| İl Özel İd. Gelirleri Top.              | 0,47        | 0,47        | 0,62        | 0,78        | 0,86        | 0,77        | 0,76        | 0,85        | 0,74        | 0,29        |
| İl Özel İd. Harcamaları Top.            | 0,38        | 0,35        | 0,42        | 0,60        | 0,73        | 0,67        | 0,61        | 0,63        | 0,60        | 0,29        |
| <b>Bütçe Dengesi</b>                    | <b>0,09</b> | <b>0,11</b> | <b>0,19</b> | <b>0,18</b> | <b>0,13</b> | <b>0,11</b> | <b>0,15</b> | <b>0,21</b> | <b>0,13</b> | <b>0,00</b> |
| İl Özel İd. Gel. Top. (Borçlanma Hariç) |             |             |             |             |             |             | 0,76        | 0,85        | 0,74        | 0,29        |
| İl Özel İd. Harc. Top. (Borç Öd. Hariç) |             |             |             |             |             |             | 0,59        | 0,62        | 0,60        | 0,29        |
| <b>Bütçe Dengesi</b>                    | <b>0,09</b> | <b>0,11</b> | <b>0,19</b> | <b>0,18</b> | <b>0,00</b> | <b>0,00</b> | <b>0,17</b> | <b>0,22</b> | <b>0,14</b> | <b>0,00</b> |

Kaynak: DİE Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesaplar- Bütçe ve kendi hesaplamalarımız  
(B) Bütçe Tahmini

18 Önceki yıllarla ilgili standart bilgi bulunmadığından borçlanma ve borç ödeme hariç toplam bütçe büyüklükleri için 2000-2002 yılları alınmıştır.

Tablo 11 . İl Özel İdare Bütçe Giderlerinin GSMH'ya Oranı ve Gelişimi (%)

|                                  | 1994        | 1995        | 1996        | 1997        | 1998        | 1999        | 2000        | 2001        | 2002        | 2003(B)     |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Harcamalar Toplamı</b>        | <b>0,38</b> | <b>0,35</b> | <b>0,45</b> | <b>0,60</b> | <b>0,73</b> | <b>0,67</b> | <b>0,61</b> | <b>0,63</b> | <b>0,60</b> | <b>0,29</b> |
| <b>Cari harcamalar</b>           | <b>0,06</b> | <b>0,06</b> | <b>0,07</b> | <b>0,09</b> | <b>0,12</b> | <b>0,15</b> | <b>0,15</b> | <b>0,16</b> | <b>0,14</b> | <b>0,06</b> |
| Personel giderleri               | 0,02        | 0,02        | 0,02        | 0,02        | 0,02        | 0,02        | 0,02        | 0,02        | 0,02        | 0,02        |
| Hizmet alımları                  | 0,00        | 0,00        | 0,01        | 0,01        | 0,05        | 0,07        | 0,08        | 0,07        | 0,06        | 0,01        |
| Diğer ödemeler                   | 0,04        | 0,04        | 0,05        | 0,06        | 0,05        | 0,05        | 0,05        | 0,06        | 0,06        | 0,03        |
| <b>Yatırım harcamaları</b>       | <b>0,27</b> | <b>0,25</b> | <b>0,33</b> | <b>0,45</b> | <b>0,51</b> | <b>0,42</b> | <b>0,37</b> | <b>0,38</b> | <b>0,38</b> | <b>0,13</b> |
| Makine, teçhizat ve taşıt        | 0,01        | 0,01        | 0,02        | 0,03        | 0,03        | 0,07        | 0,04        | 0,03        | 0,02        | 0,01        |
| Yapı, tesis ve büyük onarım gid. | 0,26        | 0,24        | 0,32        | 0,43        | 0,48        | 0,35        | 0,32        | 0,34        | 0,35        | 0,12        |
| <b>Transfer harcamaları</b>      | <b>0,05</b> | <b>0,05</b> | <b>0,05</b> | <b>0,06</b> | <b>0,10</b> | <b>0,10</b> | <b>0,10</b> | <b>0,10</b> | <b>0,09</b> | <b>0,10</b> |
| Mali transferler                 | 0,03        | 0,02        | 0,03        | 0,03        | 0,01        | 0,02        | 0,02        | 0,02        | 0,02        | 0,07        |
| Sosyal transferler               | 0,00        | 0,00        | 0,00        | 0,00        | 0,03        | 0,03        | 0,03        | 0,03        | 0,03        | 0,00        |
| Borç ödemeleri                   | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,02        | 0,01        | 0,01        | 0,00        |
| Diğer ödemeler                   | 0,01        | 0,01        | 0,02        | 0,02        | 0,05        | 0,03        | 0,03        | 0,04        | 0,03        | 0,02        |

Kaynak: DİE Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesaplar- Bütçe  
(B) Bütçe Tahmini

2002 yılı kesin hesap sonuçlarına göre İstanbul, Ankara ve İzmir toplam gelirlerin yaklaşık yüzde 22'sinin toplandığı illerdir. Bu illere Bursa, Adana ve Afyon eklendiğinde altı il toplam kaynakların yüzde 30'una sahip olmaktadır. Geri kalan yüzde 70 ise kalan 75 il arasında paylaşılmaktadır.

Dönem içinde il özel idare kaynaklarının iller arasında

dağılımda önemli farklılıklar görülebilmektedir. Bunların bir kısmı yeni il kurulması nedeniyle yeni kurulan ile ilave kaynak aktarılması, kamu yatırımlarının iller arasındaki dağılımın değişmesi nedeniyle merkezden aktarılan kaynağın değişmesi ve son olarak da politik faktörlerin dönemsel etkisi olduğu düşünülmektedir. İstanbul yüzde 12 ile en fazla kaynağın aktarıldığı ve toplandığı il olmaktadır. İstanbul'u

Tablo12. İl Özel İdarelerinin Harcama Yapısı ve Gelişimi (Yüzde Dağılımı)

|                                  | 1994         | 1995         | 1996         | 1997         | 1998         | 1999         | 2000         | 2001         | 2002         | 2003(B)      |
|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Harcamalar Toplamı</b>        | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
| <b>Cari harcamalar</b>           | <b>16,8</b>  | <b>16,6</b>  | <b>15,1</b>  | <b>15,1</b>  | <b>16,5</b>  | <b>22,1</b>  | <b>24,2</b>  | <b>24,5</b>  | <b>23,3</b>  | <b>20,9</b>  |
| Personel giderleri               | 5,1          | 4,8          | 4,1          | 3,5          | 3,0          | 3,7          | 3,6          | 3,7          | 3,6          | 7,5          |
| Hizmet alımları                  | 0,8          | 1,0          | 1,1          | 2,3          | 7,1          | 10,7         | 12,8         | 11,5         | 10,2         | 4,5          |
| Diğer ödemeler                   | 10,9         | 10,7         | 9,9          | 9,4          | 6,4          | 7,7          | 7,8          | 9,4          | 9,5          | 8,9          |
| <b>Yatırım harcamaları</b>       | <b>70,3</b>  | <b>70,2</b>  | <b>73,1</b>  | <b>75,2</b>  | <b>70,3</b>  | <b>62,8</b>  | <b>60,0</b>  | <b>59,7</b>  | <b>62,3</b>  | <b>45,3</b>  |
| Makine, teçhizat ve taşıt        | 1,9          | 2,7          | 3,5          | 4,2          | 4,6          | 9,8          | 7,0          | 5,3          | 3,9          | 4,3          |
| Yapı, tesis ve büyük onarım gid. | 68,4         | 67,6         | 69,6         | 70,9         | 65,7         | 53,0         | 53,0         | 54,4         | 58,4         | 41,0         |
| <b>Transfer harcamaları</b>      | <b>12,9</b>  | <b>13,2</b>  | <b>11,8</b>  | <b>9,7</b>   | <b>13,1</b>  | <b>15,1</b>  | <b>15,8</b>  | <b>15,7</b>  | <b>14,5</b>  | <b>33,8</b>  |
| Mali transferler                 | 7,3          | 7,0          | 6,7          | 4,7          | 1,9          | 2,7          | 2,7          | 3,4          | 2,9          | 23,9         |
| Sosyal transferler               | 0,4          | 0,3          | 0,3          | 0,8          | 3,5          | 5,2          | 4,6          | 4,5          | 4,4          | 1,5          |
| Borç ödemeleri                   | 2,0          | 2,6          | 1,4          | 1,0          | 1,2          | 2,1          | 3,1          | 1,6          | 1,5          | 0,9          |
| Diğer ödemeler                   | 3,2          | 3,3          | 3,4          | 3,2          | 6,5          | 5,1          | 5,4          | 6,2          | 5,7          | 7,5          |

Kaynak: DİE Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesaplar- Bütçe  
(B) Bütçe Tahmini

yaklaşık yüzde 5 pay ile İzmir ve Ankara izlemektedir. Bununla birlikte, harcama tarafına baktığımızda gelirdeki eşitsizliğin harcamalarda aynı düzeyde görülmediğini söyleyebiliriz. Söz konusu altı ilin toplam harcamalar içindeki payı yüzde 21 düzeyinde çıkmıştır. En fazla harcamanın olduğu il yüzde 7,1 ile İstanbul olmuştur. İstanbul'u yüzde 4,6 ile Ankara, yüzde 3,2 ile İzmir izlemiştir. Gelirlerin harcamaya dönüşmesi anlamında Ankara diğer illerden daha iyi bir mali performans göstermiştir.

Toplam harcamalar GSMH'ya oran olarak dönem boyunca kaynak yapısında olduğu gibi önemli bir artış eğilimi içinde olmuş ve yüzde 0,30'lardan yüzde 0,60'lara çıkmıştır. Harcamaların GSMH'ya oran olarak artışında belirleyici olan temel kalem yatırım harcamaları olmakla birlikte aynı düzeyde olmasa da cari harcamalar da etkili olmuştur.

Harcama alt kalemleri içinde dönem boyunca en fazla oransal artış yaklaşık yüzde 120 ile cari harcamalarda ortaya çıkmıştır. Bu anlamda öne çıkan alt harcama kalemi hizmet alımları olmuştur. İl özel idareleri bütçesi içinde hem reel olarak hem de oransal olarak belediyelerde olduğu gibi hizmet alımlarının payı önemli bir artış göstermiştir. Hizmet alımlarının toplam harcamalar içindeki payı başlangıçta olan yüzde 1'ler düzeyinden dönem içinde yüzde 10'ların da üstüne çıkmıştır.

Yatırım harcamaları il özel idare bütçelerinin en temel harcama alanı olmuştur. Toplam harcamalar içinde yatırım harcamalarını payı son dokuz yıl ortalamasında yüzde 67,1 oranında çıkmıştır. Son 2-3 yıl boyunca uygulanan ekonomik programında etkisiyle yatırım harcamalarının payı azalmakla birlikte il özel idareleri bütçesi içindeki önceliği değişmemiştir.

Yatırım harcamalarını yüzde 20'leri aşan payı ile cari harcamalar izlemektedir. Cari harcamalar dönem boyunca önemli bir reel artış içinde olmuştur. Cari harcamalar altında yer alan personel harcamaları

GSMH'ya oran olarak hemen hemen aynı düzeyde kalırken hizmet alımları çok önemli bir sıçrama göstererek yüzde 0,07'lere kadar çıkmıştır.

Transfer harcamaları hem reel olarak hem de toplam harcamalar içinde yükselmekle birlikte düzey olarak hala bütçenin en düşük kalemidir. Toplam harcamaların en iyi dönemde bile transfer harcamaları yüzde 10'u üzerine çıkamamıştır. İl özel idareleri açısından önem taşıyan bir husus da sosyal nitelikli transferlerin bütçe içinde aldığı payın belediyelerde olduğu gibi oldukça düşük çıkmasıdır. Son beş yılda yaşanan gelişmeler çerçevesinde toplam harcamaların ancak yüzde 4'ü sosyal nitelikli transferlere gitmektedir. İl özel idareleri toplam harcamaları içinde borç ödemelerinin payı belediyelerdeki gelişmenin aksine düşmektedir. 1990'lı yılların ilk yarısında toplam harcamaların ortalama yüzde 2'si borç ödemelerine giderken bu oran 2002 yılı sonu itibarıyla yüzde 1,5'lara düşmüştür.

#### 4.4 Seçilmiş Yerel Yönetimlerde Sosyal Harcamaların Yapısı ve Büyüklüğü

Proje kapsamında yerel yönetimlerin hemşehrilerine yönelik olarak ne düzeyde bir sosyal harcama yaptığı da tespit edilmeye çalışılmıştır. Yerel yönetimlerin harcamalarının sınıflandırılmasında uluslararası standartlara uygun bir fonksiyonel kodlama sisteminin olması yanında mevcut mali raporlama sisteminin doğrudan bu nitelikte bir bilgiyi üretmemesi nedeniyle proje kapsamında belediyeler ve il özel idareleri için bir anket formu geliştirilmiştir. Anket formunun doldurulmasında sayısal verilerin ilgili belediyenin kesin hesabı dikkate alınmıştır. Doğru ve tam bilgiyi ulaşmak için kesin hesaplardan ilgili hizmet birimlerinin sorumlularıyla birlikte ortak çalışarak veri üretilmiştir. Harcamaların sınıflandırmasında, standardizasyon olmaması nedeniyle belediyelerin çok çeşitli nitelikteki sosyal harcamaları farklı program ve alt programlar ile kurumsal birimler altında göstermesi nedeniyle her belediye için ayrıntılı bir çalışma yapılmıştır.

Programlar bazında sorumlu yöneticilerle birlikte doldurulan anket formu dokuz ana sorudan oluşmaktadır. Anket kapsamında, öncelikle belediyelerin yoksullara yönelik olarak ve karşılıksız nitelikte sunulan sosyal harcama alanları ile bu harcama alanlarına yönelik olarak 2003 yılı kesin hesap rakamlarından toplam ne düzeyde harcama yaptıkları tespit edilmiştir. Bu hizmetlerin hangi birimler tarafından yerine getirildiği, ne düzeyde bir yönetim harcaması yapıldığı, kaç haneye bu yardımların ulaştırıldığı, bu harcamaların harcamayı sunanların gözünde yeterli olup olmadığı ile ne kadar sürede başvuranlara olumlu ya da olumsuz yanıt verildiği yine anket kapsamında sorulmuştur.

sunulan kurslar, verilen öğrenci bursları çeşitli sosyal faaliyetler için yapılan harcamalar ile karşılıksız olarak okulların bakım onarımları ile bahçelerinin asfaltlanması gibi konular ele alınmıştır. Son olarak bu sınıflandırmanın dışında kalan ama sosyal niteliği öne çıkan yoksullara yönelik diğer harcamalar ele alınmıştır. Bunlara örnek olarak çamaşırhane, düğün salonu, sosyal hizmet sunan çeşitli kuruluşlara yönelik olarak bütçeden yapılan kesintiler gibi alanlar anket formları çerçevesinde tespit edilmiştir.

Proje kapsamında seçilen Eminönü, Diyarbakır Büyükşehir ve Sivas Belediyelerinin sosyal harcamaları özet olarak izleyen tabloda gösterildiği şekilde

**Tablo 13. Seçilmiş Belediyelerde 2003 Yılında Sosyal Harcamaların Bütçe İçindeki Payı ve Yüzde Dağılımı**

|                                                                       | <b>Diyarbakır</b> | <b>Sivas</b> | <b>Eminönü</b> |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------|----------------|
| <b>Sosyal Harcamaların Toplam Bütçe Harcamaları İçindeki Payı (%)</b> | <b>3,21</b>       | <b>3,71</b>  | <b>9,38</b>    |
| <b>Sosyal Yardımların Yüzde Dağılımı</b>                              | <b>100,0</b>      | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>   |
| Sağlıkve Sosyal Hizmetler                                             | 35,3              | 11,8         | 10,9           |
| Eğitim ve Kültür                                                      | 25,7              | 9,5          | 6,4            |
| Ayni ve Nakdi Sosyal Yardımlar                                        | 30,9              | 65,5         | 70,1           |
| Sosyal Kesintileri                                                    | 8,1               | 13,3         | 12,5           |

Yoksullara yönelik sosyal nitelikteki harcamalar sosyal koruma, sağlık, eğitim ve diğer olmak üzere dört başlıkta ele alınmıştır. Sosyal koruma başlığı altında yoksullara yönelik olarak yapılan ayni ve nakdi yardımlar (kira, gıda, giyim, yakacak gibi) ile güçsüzlere, engellilere ve yaşlılara sunulan hizmetler toplanmıştır. Sağlık yardımlarında ise özellikle sosyal güvencesi olmayan veya belediyenin sunduğu sağlık hizmetinden yararlanan yoksullara yönelik tedavi ve ilaç masrafları ile bu hizmeti sunmak için gerekli olan yönetim harcamaları dikkate alınmıştır. Eğitim harcamaları başlığı altında yaygın olarak hemşehrilere

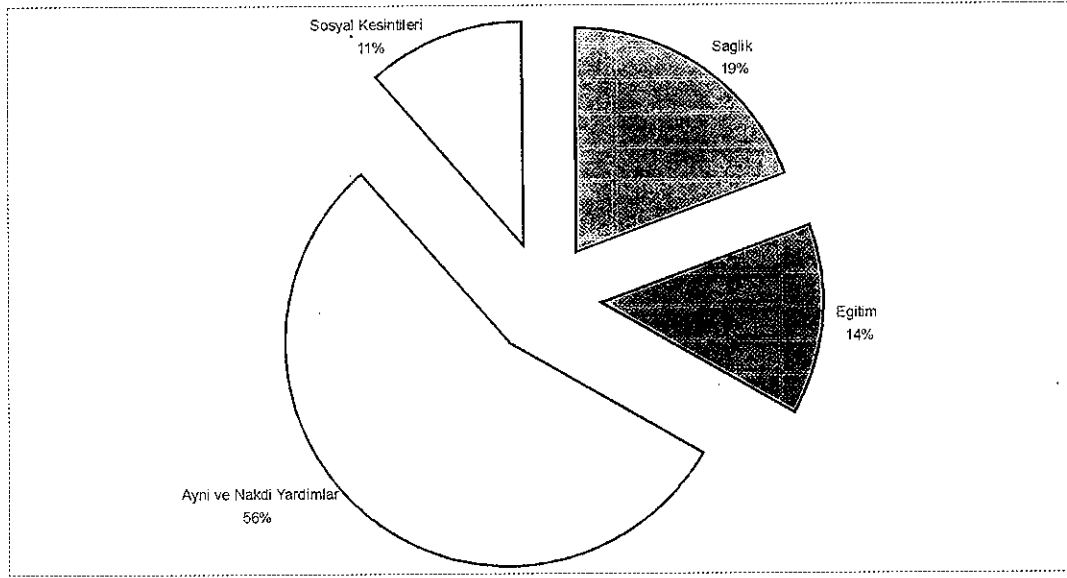
çıkıştır.

Yoksullara yönelik sosyal harcamalar Diyarbakır Büyükşehir ve Sivas Belediyesinde toplam harcamaların yüzde 4'ünden daha düşük düzeyde çıkmıştır. Özellikle Diyarbakır'da bu oranın çok daha yüksek olması beklenmekteydi. Eminönü Belediyesinde ise sosyal nitelikteki harcamaların toplam bütçe içindeki payı diğer belediyelere göre yüzde 9,4 oranı ile çok daha yüksek düzeyde çıkmıştır. Farkın yüksek olmasını belirleyen faktörlerden bir tanesi de Eminönü Belediyesinin sosyal nitelikteki yardımların finansmanını olduğu gibi belediye bütçesine taşınmış olmasıdır.

Diğer belediyelerde bütçe dışı sosyal yardımların düzeyi çok yüksek olmamakla birlikte mali yönetim ve hizmet sunumu açısından Eminönü Belediyesi geçmişten gelen birikiminden ve yapılan düzenlemelerin de etkisiye daha organize bir yapı ortaya koymaktadır.

Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu gibi- eğitim ve kültür niteliğindeki sosyal yardımların oranı en düşük paya sahip çıkmaktadır. Diyarbakır'da bu oran yüzde 25,7 gibi oransal olarak yüksek çıkarken Sivas ve Eminönü Belediyelerinde eğitimin payı yüzde 10'un altına düşmektedir.

**Grafik 3. Seçilmiş Belediyelerde Sosyal Harcamaların Konularına Göre Ortalama Yüzde Dağılımı**



Yoksullara yönelik sosyal nitelikteki harcamaların kendi içinde dağılımı da seçilmiş belediyeler arasında farklılıklar göstermektedir. Diyarbakır Büyükşehir Belediyesinde sağlık ve sosyal hizmetler ile ayni ve nakdi sosyal yardımlar öne çıkarken, Sivas ve Eminönü Belediyelerinde ayni ve nakdi yardımlar sosyal yardımlar içinde en büyük ağırlığa sahiptir. Ayni ve nakdi sosyal yardımlar başlığı altında Eminönü Belediyesinde aşevi yoluyla sunulan gıda yardımları toplam sosyal harcamaların yüzde 50'sinden fazlasını temsil ederken, Sivasta ise günlük yemek sunumu dışında kalan ve doğrudan sunulan nakdi ve ayni yardımlar toplam sosyal yardımlar içinde yüzde 40'ın üzerinde çıkmıştır.

Sosyal kesintiler dikkate alınmadığında -Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Sosyal

Üç belediyede de yönetim masraflarının sosyal harcamaların toplamı içindeki payı yüzde 10'un altında çıkmaktadır. Belediyeler ayırdıkları kaynağı esas olarak yeterli görmemekle birlikte, yine de belli düzeyde hizmet sürdürmek açısından yeterli olarak kabul etmektedirler. Seçilmiş üç belediyede de sosyal harcamaların finansmanın da esas kaynak bütçe olarak gözükmekle birlikte organize ve standart bir yapı göstermese de bütçe dışı kaynakların ve insiyatiflerin varlığı da söz konusu olabilmektedir. Belediyeler bir yıl boyunca beş yüzden fazla haneye sosyal yardımda bulunduklarını ve kendilerine yapılan başvuruları en geç bir ay içinde değerlendirdiklerini ifade etmişlerdir.

Özellikle son dönemde söz konusu belediyeler içinde yer alan Sivas ve Eminönü Belediyelerinde sosyal yardımların yönetim düzeyinin geliştirilmesine yönelik

somut girişimlerin olduğu gözlemlenmiştir. Sivasta gıda bankası kurulmaya çalışılması, Eminönünde ise bütçe dışı kaynakların ve faaliyetlerin bütçe içine alınarak sunulan hizmetin etkinliğinin artırılması bu duruma örnek olarak verilebilir.

Çalışma çerçevesinde sosyal yardımlara yönelik olarak yapılan gözlemlerden bir tanesi de bir koordinasyon probleminin varlığıdır. Yoksul kişilerin tespit edilmesi, bu hanelere nakdi ve aynı nitelikli çeşitli sosyal yardımlarda bulunulmasında gerek belediyeler arasında (büyükşehirlerde) gerekse diğer yerel ve merkezi idarelerle gerekli olan koordinasyon ve işbirliği yeterli düzeyde kurulmamaktadır. Özellikle ihtiyacı olan kişilerin tespit edilmesi ve onlara yeterli yardımın sunulmasında bu sorunun varlığı önemli görülmelidir.

### **5. Genel Değerlendirme ve Sonuç**

T.C. Anayasasında modern kamu yönetimi anlayışı olan merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında görev paylaşımının belirlenmesi ve buna paralel olarak kaynakların dağıtılması konusundaki temel yaklaşım tanımlanmıştır. Ancak, uygulamayı yönlendiren yasalarda ve uygulamada Anayasada belirlenen temel ilke tam anlamıyla uygulamaya geçirilememiştir.

Türkiye'de merkezi yönetim ağırlıklı bir yönetim anlayışı söz konusudur. Merkezi yönetimin kamu yönetimindeki bu ağırlığı temel olarak Anayasadan gelmektedir. Anayasaya benimsenen yetki genişliği ilkesi yetki devri ile özdeş değildir.

Türkiye'de yerel yönetim alt sektörü, büyükşehir belediyeleri dahil, belediyeler, il özel idareleri, yerel yönetim birlikleri ve köylerden oluşmaktadır. Bu birimler ulusal ekonomilerin sektörel sınıflandırmasında "yönetim birimi"(government unit) tanımına karşılık gelmektedir. Bu birimlerin kendi görev ve yetkileri ile gelir kaynaklarını tanımlayan kuruluş ve gelir kanunları vardır. Görev ve kaynak paylaşımı konusunda, çözülmesi gereken bazı sorunlar olmasına rağmen, gerekli yasal altyapı mevcuttur.

Genel yönetim kapsamına dahil kamu idarelerinde mali yönetim, kontrol, muhasebe ve raporlamaya ilişkin ortak standartlar yoktur. Ancak, Aralık 2003 ayında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetimine ortak standartlar getirilerek bu sorunlar çözülmüştür. Kanun 2005 yılında tümüyle yürürlüğe girecek ve 2007 yılına kadar yaşanacak bir geçiş dönemi sonrasında tamamen genel yönetim kapsamına dahil kamu idarelerinde uygulanmaya başlanacaktır. Bu konuda hazırlıklar devam etmektedir.

Yerel yönetim reform yasaları adı altında hazırlanan yasalar sağlık başta olmak üzere, özellikler Karayolları Genel Müdürlüğü, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi merkezi yönetim birimlerinin kapatılarak bu idarelerce yürütülen hizmetlerin İl Özel İdarelerince yürütülmesine ilişkin hükümler içermektedir. Bu belirli bazı kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere devri anlamına gelmektedir. Ancak, yerel yönetim yasalarında merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından yürütülecek görevler net olarak ayrılaştırılmamıştır. Bu durum merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki ve sorumluluk karışıklığının, eskisi kadar olmasa da, devam edeceğine işaret etmektedir. Yetki ve sorumluluk alanında yaşanacak bu karmaşa ulusal kaynakların merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görevleri oranında dağıtılmasını da olumsuz etkileyecektir. Bu konuda ilk işaret 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanununda verilmiştir. Kanunda Bakanlar Kuruluna Büyükşehir Belediyelerine bulundukları ilde toplanan merkezi yönetim gelirlerinin %5 ile %10'nu arasında belirleme yapma yetkisi verilmiştir. Bu Bakanlar Kurulunun, geçmişte olduğu gibi, merkezi yönetimin bütçe ve finansman dengelerine göre yerel yönetim birimlerine verilen paylarda oynama yapabileceği anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda büyükşehir belediyelerinin görevlerinin açık olarak belirlenmediği anlamına da gelmektedir. Çünkü %5 ve %10 aralığı çok geniştir. Bu durum yerel yönetimlerin merkezi

yönetimden ne kadar pay veya transfer alacakları konusunda da belirsizlik yaratmakta ve geleceğe yönelik sağlıklı plan yapabilmelerini engelleyebilmektedir. Ayrıca, bu durum, yerel yönetimlerin sorumluluk altına girmek konusundaki isteklerini de olumsuz etkileyecektir.

Bugün yerel yönetimlerin toplam harcama büyüklüğü GSMH'ya oran olarak yüzde 4'ün biraz üzerindedir. Genel yönetim harcamaları içinde yerel yönetimlerin payı ise ortalama yüzde 7-8 bandındadır. Faiz hariç bakıldığında bu oran yüzde 11-12 oranına çıkmaktadır. Bu oranlar AB üyesi ülkelerle karşılaştırıldığında oldukça düşük kalmaktadır. AB üyesi ülkelerde yerel yönetim harcamalarının GSYİH'ya oranı ortalama olarak yüzde 15'in üzerindedir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu içsel sorunların bir şekilde çözüldüğü varsayımında eğer hedeflendiği düzeyde uygulamaya girdiğinde yerel yönetimlerin bugün sahip olduğu mali büyüklükler en fazla bir kat düzeyinde artmaktadır.

Yerel yönetim harcamalarının mevcut yapıda ağırlığı belediyelerdedir. Toplam harcamaların yaklaşık yüzde 80'nini belediyeler yerine getirirken yüzde 20'sini ise il özel idareleri kullanmaktadır. KYTK ile birlikte bu oranın il özel idareleri lehine önemli düzeyde değişmesi beklenmektedir.

2002 yılında belediyelerin toplam harcamalarının yüzde 40,5'i Marmara bölgesinde yer alan belediyeler tarafından yapılmıştır. Harcamaların en düşük düzeyde gerçekleştiği bölgeler ise yüzde 4 ile Doğu Anadolu, yüzde 4,6 ile Güney Doğu Anadolu bölge-

sidir. Harcamaların yapısı açısından bölgesel farklılıklar da görülmektedir. Gelişmiş bölgelerde yatırım niteliğindeki harcamalar ön plana çıkarken daha az gelişmiş bölgelerde ise personel ağırlıklı olmak üzere cari harcamalar ağırlık kazanmaktadır.

Nüfus büyükleri açısından kesin hesabın çıktığı son yıl olan 2002 yılında toplam belediye harcamalarının yüzde 41,1'i nüfusu 500 binin üzerindeki belediyelere giderken kalan yüzde 58,9 diğer belediyeler arasında paylaşılmıştır.

İl özel idareleri belediyelerin aksine bütçe fazlası veren kamu idareleridir. Bütçe fazlası GSMH'ya oran olarak yüzde 0,1 ile yüzde 0,2 arasında değişmekle birlikte eğilim bütçe fazlasının artışı yönündedir. İl özel idarelerinin toplam gelirler ve harcamalarının iller arasında dağılımı farklılıklar göstermektedir. 2002 yılı kesin hesap sonuçlarına göre İstanbul, Ankara ve İzmir toplam gelirlerin yaklaşık yüzde 22'sinin toplandığı iller olmuştur.

Yerel yönetimlerin harcama yapısı özellikle belediyelerde dönem boyunca yatırım ve cari harcamalar lehine bir gelişme göstermiştir. Transfer harcamaları içinde yer alan sosyal nitelikli transferler toplam bütçe büyüklüğü içinde yüzde 2'nin altında kalmıştır. Personel harcamalarının toplam belediye harcamaları içindeki payı yüzde 30-35 bandında değişmekle birlikte dönem boyunca bir kısım personel harcamalarının diğer bazı harcama kalemlerine ve belediye dışı kurumlara kaydırılması nedeniyle bu oranın aslında daha yüksek olduğu düşünülmektedir.

## Kaynaklar

- Bindebir, Serap, Intergovernmental Finance and Local Government System in Turkey: Experiences and Lessons to be Learned from Poland, Prepared for Ecomod 2004- International Conference on Policy Modeling, April 2004
- Bird, Richard M., Subnational Revenues: Realities and Prospects, June 2003,  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralizationSubnationalEconomics/June2003Seminar/bird2003.pdf>
- E. McClure, Charles, Jorge Martinez Vazquez, The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations,
- Emil, Ferhat, H. Hakan, Yılmaz, How Kamu Borcu Nasıl Oluştu? Bu Noktaya Nasıl Gelindi, TESEV, Aralık 2004.
- European Charter of Local Self-Government, Strasburg, 15.10.1985,
- Falay Nihat, Ersin Kalaycıoğlu, and Umut Özkırımlı, Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme, TESEV Yayınları, 1996
- Richard M. Bird and Michael Smart, Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience, International Tax Program Rotman School of Management University of Toronto, January 2001; revised March 2001
- Sağbaş, İsa, and Muhlis Bağdigen, Local Government Finance in Turkey, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, A.P.K Daire Başkanlığı Araştırma Müdürlüğü, Aralık 2003
- DİE, Final Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesapları ve Bütçeler, 1990-2003
- DPT, Yıllık Programlar, 2000-2004.
- DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-2003.
- Shah, Anwar, Fiscal Decentralization in Developing and Transition Countries: Progress, Problems and the Promise, Lead Economist, World Bank  
<http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/McClure%20&%20Martinez.pdf>
- Shah, Anwar, Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization, World Bank, <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2021/wps2021.pdf>
- Tekeli, İlhan and Selim İlkin, Avrupa Birliği, Türkiye ve Yerellik, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı, Aralık 2003
- Yılmaz, Serdar, Equalization Across Sub-national Governments: Fiscal Capacity, Public Sector Specialist, World Bank Institute, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal%20capacity.doc>
- Yılmaz, H. Hakan, Konsolide Bütçe Gelir ve Harcamalarının Güvenilirlik Düzeyi, 2003 ODTÜ Ekonomi Kongresi (ERC) Tebliği.
- Yılmaz, H. Hakan, Toplam Kamu Harcama ve Gelir Düzeyi Konusunda Yapılan Bir Hesaplama Çalışması, ODTÜ İktisat Bölümü Ders Notu, 2002
- Yılmaz, H. Hakan, Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Türkiye Ekonomi Kurumu Tebliği Güncelleştirilmiş Hali, 2004

# Türkiye'de Merkezle Yerel İdareler Arasında Gelir Paylaşım Sistemi ve Uygulaması

Baki Kerimoğlu - H. Hakan Yılmaz

## 1. MERKEZİ YÖNETİM İLE YEREL YÖNETİMLER ARASINDAKİ GELİR PAYLAŞIMI

Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin gelirleri üç temel kaynağa dayanmaktadır: 1- Yerel yönetimlerin öz gelirleri, 2- Yerel yönetimlerin merkezi yönetim bütçe gelirlerinden aldıkları pay, ve 3- yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından yapılan transferler. Yerel yönetimler birimleri kendi gelirlerinin toplanmasında, muhasebe ve bütçeleştirilmesinde ve harcanmasında tamamen kontrol sahibidirler. Yerel yönetimlerin gelirler kaynakları arasında sayılan merkezi yönetim bütçe gelirlerinden ayrılan pay ve merkezi yönetim bütçesinden yapılan katkılar ise yerel yönetimlerin merkezi yönetimden aldıkları transferlerdir. Bu durumda yerel yönetim birimlerinin gelirleri yerel gelirler ve merkezi yönetimden yapılan transferler olarak iki kaynaktan sağlanmaktadır.

### 1.1 Kavramsal Çerçeve

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetkilerin açık olarak tanımlanması ve ulusal kaynakların buna paralel olarak dağıtılması kamu yönetiminin, Anayasada da tanımlanan, temel ilkelerinden biridir. Yerel yönetimlere devredilen fakat yeterli kaynaklarla desteklenmeyen görevlerin gereği gibi yerine getirilemeyeceği açıktır. Yeterli mali kaynağa sahip olmayan ya da merkezi yönetimden önceden sınırları kesin olarak belirlenmiş bir gelir kaynağına sahip olmayan yerel yönetimlerin özerkliğinden de bahsedilemez.

Yerel yönetimlerin mali kaynakları anayasa ve kanunlarla belirlenen sorumluluklarla orantılı olmalıdır. Bu durum kanunlarda açık olarak belirlenmelidir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında gelir paylaşımına ilişkin düzenlemelerin istikrarlı ve güvenilir olması gerekir. Merkezi yönetim istediğinde veya merkezi yönetim ile yerel yönetim arasından görev dağılımında bir değişiklik olmadığında yerel yönetimlerin kaynaklarını merkezi yönetimin bütçe açıklarını finanse etmek için veya başka amaçlarla azaltamamalıdır.

Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin, kanunun koyduğu sınırlar dahilinde, belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanması gerekir.<sup>1</sup> Özerk yönetim kavramı yerel yönetimlerin, kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşımaktadır.<sup>2</sup>

Yerel yönetimlerin borçlanma imkanları merkezi yönetim tarafından kontrol edilebilir. Merkezi yönetim tarafından belirlenen dış ödemeler dengesi, genel açık, net borçlanma gereksinimi gibi ölçümler genel yönetim kapsamına dahil bütün kamu idarelerini ilgilendirmektedir. Merkezi yönetim kendi bütçesini ve açıklarını kontrol edebilir. Yerel yönetimlerin kendi özel bütçeleri vardır ve bu bütçeler merkezi yönetim tarafından kontrol edilemez. Bu durumda merkezi yönetim tarafından belirlenen ulusal hedefleri tutturabilmek ve önceden belirlenen makro ekonomik hedefleri sağlayabilmek için yerel yönetimlerin borçlanma imkanları önceden belirlenen yöntemlerle kontrol edilebilir. Bu özellikle geçiş aşamasında olan ve ekonomileri tam olgunlaşmamış ve mali piyasaların zayıf olduğu ülkelerde, merkezi yönetim piyasa disiplinine tamamen güvenemeyeceğinden, daha da önemlidir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin gelir kaynakları önemli ölçüde merkezi yönetim tarafından belirlenmekte ve finanse edilmektedir. Anayasanın 73 üncü maddesine göre vergi ve benzeri yükümlülükler kanunla konulabilir, değiştirilebilir veya kaldırılabilir. Türkiye'de kanun çıkarma yetkisi sadece TBMM'ne aittir. Dolayısıyla yerel vergilerin de kanunla düzenlenmesi, yani merkezi yönetim tarafından belirlenmesi gerekmektedir. Bazı kanunlarla, kanunda belirlenen sınırlar içinde kalmak şartıyla, Bakanlar Kuruluna yerel vergileri belirleme yetkisi verilmiştir. Yerel yönetimlerin, bazı cezalar ve belediye hizmetlerine katılım payı gibi gelir kaynakları hariç, doğrudan vergi koyma veya

1 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Madde 9/2,3

2 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Madde 3/1

kanunla belirlenen sınırlar içinde vergi belirleme yetkisi oldukça zayıftır.

Yerel yönetimlerin gelirlerinin önemli bir kısmı, bazı belediyelerde yüzde doksana varan oranlarda, merkezi yönetimden yapılan transferlerden oluşmaktadır. Bunların da önemli bir kısmı merkezi yönetimin genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paydır. Bunun dışında her yıl bütçe kanununa konulan ödenekten yerel yönetimlere transfer yapılmaktadır. Ancak bu transferler çok az olup düzenli ve bütün belediyelere yapılan genel bir yardım değildir. Bu çalışmada ulusal kaynakların paylaşımı yerel yönetimler açısından incelenmiştir.

Bu yapılırken yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından tahsil ve transfer edilen kaynaklar ve doğrudan yerel yönetimlerce takip ve tahsil konusunda yetki verilen gelir kaynakları ön plana çıkarılmıştır.

## 1.2 MERKEZİ YÖNETİMİN TOPLADIĞI GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN YEREL YÖNETİMLERE AKTARILAN PAYLAR

### 1.2.1 Hukuki Yapı

Genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere pay verilmesi ve kesintilere ilişkin esas ve usuller temel olarak 02.02.1981 tarih ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesine İlişkin Kanun ile 27.06.1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamelerin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda düzenlenmiştir<sup>3</sup>. Ayrıca 04.06.1985 tarih ve 3213 sayılı Maden Kanunu gibi diğer bazı kanunlarda da belediyelere ve il özel idarelerine bazı faaliyet gelirlerinden pay verilmesine ilişkin hükümler vardır.

2380 Sayılı Kanuna göre genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere %6 ve il özel idarelerine de

%1.12 oranında pay hesaplanmaktadır. Maliye Bakanlığınca merkezde hesaplanan bu paylar ilgili olduğu ayı takip eden ay sonuna kadar İller Bankasına aktarılmakta; İller Bankası da bu payları, nüfus kriterini esas alarak belediyelere ve il özel idarelerine paylaştırmakta ve 15 gün içinde aktarmaktadır. Büyükşehir belediyesi kurulan il merkezlerinde o ile düşen payın %35'i<sup>4</sup> büyükşehir belediyesine verilmekte; kalan %65'i ise merkez ilçe belediyelerine nüfusları oranında tekrar paylaştırılmaktadır.

2380 sayılı Kanun Maliye Bakanlığına belediyelerin ve il özel idarelerin genel bütçe gelirlerinden alacakları paylardan bu idarelerin ve bağlı kuruluşlarının Hazineye, vergi dairesine, Sosyal Sigortalar Kurumuna(SSK) olan borçlarına karşılık kesinti yapma yetkisi vermektedir. Bu kesintilerin nasıl ve hangi oranlarda yapılacağını Maliye Bakanlığı belirlemektedir. Mevcut uygulamada belediyeler ve il özel idareleri için hesaplanan paylardan Hazineye olan borçlarına karşılık %25; vergi dairelerine olan borçları için %25 olmak üzere kesinti yapılmaktadır. Ayrıca SSK ve ilgili yerel yönetim birim arasında varılan anlaşma uyarınca taksit bağlanan veya haciz konulan prim borçları Maliye Bakanlığına bildirildiğinde bunlar da yukarıda belirtilen kesintilere ilave olarak kesilmektedir. Yani hem Hazineye, hem de vergi dairesine borcu olan bir belediye için %50 oranında kesinti yapılabilmektedir. Eğer ilgili yerel yönetim biriminin SSK'ya da borcu varsa kesinti toplamı %50'yi geçmekte, hatta bazen borcu çok olan belediyeler için, tamamını da kapsayabilmektedir.

3030 sayılı Kanuna göre büyükşehir belediyelerine bulundukları ilde toplanan merkezi yönetim genel bütçe vergi gelirlerinden mevcut uygulamada %4.1 oranında pay hesaplanmakta ve ilgili olduğu ayı takip eden ayın sonuna kadar, 2380 sayılı Kanuna göre varsa Hazineye, vergi dairesine veya SSK'ya olan

3 Bilindiği üzere 3030 sayılı Kanunun yerini 2004 yılının Temmuz ayında çıkarılan 5216 sayılı Kanun almıştır.

4 2380 sayılı Kanuna göre belediyelere ayrılan paylardan büyükşehir belediyelerine verilecek pay oranı 3030 sayılı Kanunun 18'inci maddesinin (a) bendine göre Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir. %35 pay oranı 19.10.1987 tarih ve 87/12224 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmiştir.

borçları kesildikten sonra, ilgili büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır. Hesaplanan bu payların %40 doğrudan ilgili belediye hesabına aktarılmakta; %60'ı ise bir havuzda toplanarak büyükşehir belediyeleri arasında tekrar dağıtımına tabi tutulmaktaydı. 3030 sayılı Kanuna göre Bakanlar Kuruluna büyükşehir belediyelerine aktarılacak olan pay oranını %3 ile %6 arasında belirleme yetkisi verilmişti. Bu alt ve üst sınırlar yeni kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 01.01.2005 tarihinden itibaren %5 ve %10 olarak değiştirilmiştir. Hesaplanan paydan doğrudan aktarılacak olan %40 oranı %75, havuza gidecek %60 oranı da %25 olarak değiştirilmiştir. Bu uygulama ise Ağustos 2004 tarihinden itibaren uygulanmaktadır. Bu yeni uygulama ile havuz uygulamasından zarar gören İstanbul, Ankara ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin zararı azalacak; buna karşın mali olarak rahatlayan diğer 13 büyükşehir belediyesinin gelirleri ise azalacaktır.

Merkezi yönetim bütçe gelirlerinden ayrılan payların kullanımı belli bir koşula bağlı değildir. Belediyeler bu payların kullanımı konusunda tam bir serbestiye sahiptirler. Dolayısıyla bu yardımlar yerel yönetimlerin mali özerkliğini sınırlandırmamaktadır.

Genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesinde kullanılan nüfus kriteri objektif bir kriter olmasına karşın yeterli değildir. Bazı bölgelerde belediyelerin kendi öz kaynaklarını yaratma ve arttırma imkanları oldukça sınırlı; hatta yok denecek kadar azdır. Bu bölgelerdeki belediyeler tamamen merkezi yönetimin yapacağı transferlere bağlıdır. Diğer bazı bölgelerde ise, özellikle gelir düzeyi yüksek ve ekonomik olarak gelişmiş bölgelerde, belediyelerin öz kaynak yaratma veya artırma imkanları fazladır. Bu durumda aynı nüfusa sahip öz kaynak yaratma potansiyeline sahip bir belediye ile öz kaynak yaratma potansiyeli çok zayıf bir belediyeye sadece nüfus kriteri kullanılarak merkezi yönetimden transfer yapılması bölgeler arası gelir farklılıklarının giderilmesine yeterli katkıyı sağlayamayacaktır.

Nüfus kriteri belli koşullarda objektif bir kriter olma

koşulunu da yitirebilmektedir. Örneğin turizm yoğun bir ilçede turizm zamanı çok fazla artabilmekte, turizm mevsimi bitince azalabilmektedir. Ya da tamamen işyerlerinin hakim olduğu bir metropol ilçe belediyesinde nüfus gündüzleri çok artabilmekte, gece nüfusu ise çok az olabilmektedir. Bu özelliklere sahip yerel yönetim birimlerini de dikkate alan ve nüfus kriteri yanında başka kriterlerle de desteklenen merkezi yönetim bütçe gelirlerinden yapılan transferler bölgelerarası gelir dengesizliklerinin giderilmesinde temel bir araç olarak kullanılabilir.

### 1.2.2 Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Gelir Aktarımı

Yerel yönetim birimlerinden büyükşehir belediyelerine, belediyelere ve il özel idarelerine Kanunla belirlenen oranlarda genel bütçe gelirlerinden pay ayrılmaktadır. Daha önce de ifade edildiği üzere, 2380 sayılı Kanuna göre Türkiye genelinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinden il, ilçe ve belde belediyelerine %6, il özel idarelerine ise %1.12 oranında pay verilmektedir. Bu paylar, her ay Maliye Bakanlığınca, genel bütçe vergi gelirlerinden pay ayrılmayacak gelir kalemleri ve istisnalar çıkarıldıktan sonra, hesaba dahil edilecek matraha %6 ve %1.12 oranları uygulanarak hesaplanmakta ve tahsilatı izleyen ayın sonuna kadar İller Bankasına aktarılmaktadır. İller Bankası da 15 gün içinde sadece nüfus kriterini esas alarak bu payları belediyelere ve il özel idarelerine dağıtmaktadır.

Genel bütçe gelirlerinden belediyelere verilen paylar 2003 yılında %6'dan %5'e düşürülmüş; 2004 yılında tekrar %6'ya çıkarılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin payı ise 2002 yılında %5'ten %4.1'e, 2003 yılında %3.5'e indirilmiş, 2004 yılında ise %4.1'e çıkarılmıştır. Görüldüğü üzere her yıl yapılan bu değişiklikler belediyelerin gelir tahmin etme ve sağlıklı bir bütçe oluşturma konusundaki güvencelerini ortadan kaldırmaktadır. Bu değişikliklerin özellikle yerel yönetimlerin bütçelerini oluşturup uygulamaya koyduktan sonra yapılması planların ve projelerin uygulanmasını engellemektedir. Bu durum yerel yönetimlerin kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ve mali performanslarının ölçülmesi; bunların sonunda da hesap

sorulması imkanını ortadan kaldırmaktadır.

Yukarıda da belirtildiği üzere merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki fon akımlarının önemli bir kısmını genel bütçe gelirlerinden ayrılan paylar oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin genel bütçe gelirlerinden aldıkları paylar, ilgili belediyelerin başka gelir yaratma kapasitelerine bağlı olarak, bazı belediyeler için yüzde doksanlara kadar ulaşmakta ve bazılarında ise yüzde ellinin altına kadar inebilmektedir. Büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve il özel idarelerine 1995-2003 yıllarında genel bütçe vergi gelirlerinden hesaplanan ve aktarılan paylar Tablo 1- de gösterilmiştir. Bu paylar sadece nüfus kriteri esas alınarak dağıtıldığı için merkezi yönetimden ayrılan paylar doğal olarak yoğun nüfusa sahip Batı Bölgelerine kaymaktadır.

### **1.2.3 Büyükşehir Belediyelerine Gelir Aktarımı**

Büyükşehir belediyelerine, İller Bankasında o ile düşen payın %35'inin dışında ayrıca, büyükşehir belediyesi olduğu için, genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediye payı adı altında ilave pay verilmektedir. Bu uygulamanın doğal sonucu vergi potansiyeli yüksek olan illerde oluşturulan büyükşehir belediyelerinin gelirleri diğer büyükşehir belediyelerine göre daha fazla olmaktadır. Örneğin 2003 yılında büyükşehir belediyelerine aktarılan toplam tutarın yüzde 60'ı İstanbul, Ankara ve İzmit Büyükşehir Belediyelerine verilmiştir. Bu üç büyükşehir belediyesinin kalan 13 büyükşehir belediyelerinin nüfuslarına oranı ise yüzde 50'dir. Yani üç büyükşehir belediyesi nüfus olarak 16 büyükşehir belediyesinin %50 nüfusunu barındırmasına rağmen kaynakların %60'ını almıştır.

Büyükşehir belediyelerine 3030 sayılı Kanuna göre Bakanlar Kurulu tarafından %3 ile %6 arasında belirlenen oranda merkezi yönetim genel bütçe gelirlerinden büyükşehir belediyesinin bulunduğu ilde toplanan vergi gelirlerinden pay verilmektedir. Bu payın hesabına sadece büyükşehir belediyesinin sınırları içinde toplanan genel bütçe vergi gelirleri dahil edilmektedir.

Büyükşehir belediyelerine bu şekilde ayrılan paylar uygulanan ekonomik programın özellikle bütçe üzerinde yarattığı kaynak baskısı nedeniyle yıllar itibarıyla sürekli bir değişikliğe uğramıştır. 2001 yılında %5 olarak uygulanan oran 2002 yılında %4.1, 2003 yılında %3.5 olarak belirlenmiş ve 2004 yılında da tekrar %4.1 olarak uygulanmaktadır. TBMM'de kabul edilen 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda yukarıdaki %3 ve %6 aralığı %5 ve %10 olarak belirlenmiştir. Kanunun Yürürlük maddesindeki %5 ve %10 aralığının 01.01.2005 tarihinden itibaren yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmıştır. Bu durumda 2005 yılının başından itibaren Bakanlar Kurulu %5 ile %10 arasında yeni bir oran belirleyecek; yani oran tekrar değiştirilecektir. Yerel yönetimlerin gelirlerinde bu şekilde sık sık yapılan değişiklikler, yeni oranın tespiti ile yürürlüğe konulması arasında, ilgili yerel yönetimlerin kendilerini yeni duruma göre planlayabilmeleri konusunda makul bir süre verilmediğinden, yani hemen uygulamaya konulduğundan, onların ileriye yönelik sağlıklı bütçe ve yatırım planları yapabilmelerini etkileyebilmektedir.

%6 Belediyeler payından, büyükşehir belediyesi bulunan illerde, o ile düşen payın %35'i ayrıca büyükşehir payı olarak ayrılmakta ve büyükşehir belediyesine aktarılmakta; kalan %65'i o ildeki metropol ilçe belediyeleri arasında nüfusları oranında dağıtılmaktadır. Yani Ankara ilini örnek olarak alırsak; Ankara şehri için ayrılan İller Bankası payının %35'i Ankara Büyükşehir Belediyesine verilmekte, %65'i ise Çankaya, Altındağ, Yenimahalle gibi metropol belediyeleri arasında nüfusları oranında paylaşılmaktadır. Çubuk, Beypazarı, Polatlı gibi şehir dışındaki ilçe belediyelerinin payları doğrudan nüfusları oranında İller Bankasınca hesaplanmakta ve gönderilmektedir.

2002 yılının Şubat ayından itibaren büyükşehir belediye paylarının dağıtım esası 4736 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir. Yeni düzenlemeye göre bir büyükşehir belediyesinin bulunduğu ilde toplanan

genel bütçe vergi gelirlerinin yüzde 4.1’i hesaplanmakta (bu oran daha önceki yıllarda yüzde 5, 2002 yılında yüzde 4.1, 2003 yılında ise yüzde 3.5 olarak uygulanmıştır) bunun yüzde 40’ı o ilde bulunan büyükşehir belediyesine doğrudan aktarılmakta, kalan yüzde 60’ı ise bir havuzda toplanarak onaltı büyükşehir belediyesine nüfusları oranında tekrar dağıtımına tabi tutulmaktadır<sup>5</sup>. Bu uygulama nüfus başına vergi geliri yüksek olan İstanbul, Ankara ve İzmit Büyükşehir Belediyelerinin gelirlerinin bir kısmının nüfus başına vergi gelirleri az olan diğer büyükşehir belediyelerine aktarılması sonucunu doğurmaktadır. Bu uygulama sonucunda Erzurum, Diyarbakır, Gaziantep gibi büyükşehir belediyelerinin payları sırasıyla ortalama yedi, dört ve üç kat artmıştır. Buna karşılık İstanbul, Ankara ve İzmit Büyükşehir Belediyelerinin payları sırasıyla ortalama yüzde 20, yüzde 30 ve yüzde 30 oranında düşmüştür.

Havuz uygulamasının sonucu olarak genel bütçe vergi gelirlerinin bir kısmı İstanbul, Ankara ve İzmit Büyükşehir Belediyelerinden alınarak toplanan genel bütçe vergi gelirlerine göre oransal olarak nüfusu çok fakat vergi potansiyeli düşük olan daha az gelişmiş illere verilmektedir. Bölgeler ve şehirler arası gelir eşitsizliğinin giderilmesi açısından bakıldığında havuz uygulaması, yeterli olmasa bile, doğru bir uygulama olarak görülebilir. Yukarıda da belirtildiği üzere, havuz uygulaması sonucu paylarının azalmasına rağmen İstanbul, Ankara ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri 16 büyük şehrin toplam nüfusunun %50’sini barındırmasına rağmen aldığı kaynakların oranı %60’tır.

Anayasa Mahkemesi 2003 yılının Temmuz ayı içinde verdiği bir kararla havuz uygulamasının Anayasanın 127 nci maddesindeki yerel yönetimlere görevleri

oranında gelir sağlanacağı ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir. Ancak havuz uygulaması Anayasa Mahkemesinin 4736 sayılı Kanunu iptal etmesinden hemen önce 4916 sayılı Kanun ile yeniden düzenlendiğinden ve sonraki Kanun ile getirilen düzenleme henüz Anayasa Mahkemesince iptal edilmediğinden devam etmektedir. Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı ile ilgili gerekçeli kararı 13 Mayıs 2004 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Yukarıda da ifade edildiği gibi 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyeleri için hesaplanan payların dağıtımı %75 nin doğrudan ve %25 nin havuza konularak büyükşehir belediyeleri arasından nüfusları oranında tekrar dağıtılması şeklinde değiştirilmiştir. Bu yeni oranlar ile İstanbul, Ankara ve İzmit Büyükşehir Belediyelerinin havuz uygulamasından kaynaklanan kayıplarını azaltacaktır. Bu durumda havuz uygulaması dolayısıyla ekonomik olarak rahatlayan 13 büyükşehir belediyesinin gelirleri önemli ölçüde azalacaktır. Yani, böylece havuz uygulamasının sağladığı büyükşehirleri arasındaki gelir eşitlemesi kısmen ortadan kalkmış olmaktadır.

#### 1.2.4 Bir Bütün Olarak Yerel İdarelere Gelir Aktarımı

Yukarıda da açıklandığı üzere genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere üç farklı şekilde pay ayrılmaktadır. Birincisi büyükşehir belediyelerine o belediye sınırları içinde toplanan vergi gelirlerinin belli bir oranı<sup>6</sup> hesaplanmakta; bu tutarın %75’i doğrudan o il büyükşehir belediyesine gönderilmekte; kalan %25’i bir havuzda toplanarak 16 büyükşehir belediyesine nüfusları oranında tekrar dağıtılmaktadır<sup>7</sup>. Bu payın birinci bölümü olan %75’i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine transfer edilmektedir. Kalan %25’i ise 16 büyükşehir belediyesine tekrar sadece nüfus kriteri esas alınarak dağıtılmaktadır. Burada

5 Bu uygulama, 01.08.2004 tarihinden itibaren, 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile %75’lik payın doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine gönderilmesi, %25’in ise havuzda toplanıp büyükşehir belediyelerine nüfusları oranında tekrar dağıtılması şeklinde uygulanacaktır.

6 Mevcut durumda bu oran %4.1 olarak uygulanmaktadır. 1.1.2005 yılından itibaren Bakanlar Kurulu, yeni 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre %5 ile %10 arasında bir oran belirleyecektir.

7 %40 ve %60 oranları 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre 1.8.2004 tarihinden itibaren sırasıyla %75 ve %25 olarak uygulanacaktır.

nüfus objektif bir kriter olmasına karşın yeterli değildir. Ancak, yine de, büyükşehir belediyeleri için hesaplanan payın %25'inin nüfus esasına göre tekrar dağıtımına tabi tutulması şehirler ve bölgeler arası gelir farklılığının giderilmesine katkı sağlayan bir uygulamadır. Daha önce de ifade edildiği üzere bu uygulamaya Anayasaya aykırı bulunarak Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir.

Yerel yönetimlere yapılan transferlerin ikinci uygulaması Türkiye düzeyinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinden, büyükşehir belediyeleri dahil, belediyelere %6, il özel idarelerine %1.12 oranında pay ayrılması şeklindedir. Bu paylar belediyelere ve il özel idarelerine sadece nüfus kriteri esas alınarak dağıtılmaktadır. Eğer bir il için hesaplanan payın, eğer o ilde büyükşehir belediyesi kurulmuş ise, %35'i o ildeki büyükşehir belediyesine verilmekte, kalan %65'i ise o il merkezindeki ilçe belediyelerine yine nüfusları oranında paylaştırılmaktadır. Nüfus kriteri objektif bir kriter olmasına karşın yeterli değildir. Nüfus dışında bölgelerarası gelir farklılıklarını giderilmesine, kalkınmada öncelikli yöre, eğitim, sanayileşme düzeyi, turizm gibi başka kriterlerin de belli ölçülerde genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların paylaşılmasında hesaplama dahil edilmesi, katkı sağlayacaktır.

## 2. MERKEZİ YÖNETİMLE YEREL YÖNETİMLERİN GELİR PAYLAŞIMININ MALİ ANALİZİ

### 2.1 Yerel İdarelere Aktarılan Gelir Payları ve Gelişimi

Yerel yönetim birimlerinden büyükşehir belediyelerine, belediyelere ve il özel idarelerine Kanunla belirlenen oranlarda genel bütçe gelirlerinden pay ayrılmaktadır. Büyükşehir belediyelerine 3030 sayılı Kanuna göre Bakanlar Kurulu tarafından %3 ile %6 arasında belirlenen oranda merkezi yönetim genel bütçe gelirlerinden büyükşehir belediyesinin bulunduğu ilde toplanan vergi gelirlerinden pay verilmektedir. Bu oran geçen yıllarda merkezi yönetimin bütçe açıklarına bağlı olarak değiştirilmiştir. 2001 yılında %5 olarak uygulanan oran, 2002 yılından %4.1'e, 2003 yılında bütçe kanunu ile %3.5'e düşürülmüş ve 2004 yılında %4.1'e çıkarılmıştır. Genel bütçe gelirlerinden belediyelere verilen paylar 2003 yılında %6'dan %5'e düşürülmüş; 2004 yılında tekrar %6'ya çıkarılmıştır. Görüldüğü üzere her yıl yapılan bu değişiklikler büyükşehir belediyelerinin gelir tahmin etme ve sağlıklı bir bütçe oluşturma konusundaki güvencelerini ortadan kaldırmaktadır. Bu değişikliklerin özellikle yerel yönetimlerin bütçelerini oluşturup uygulamaya koyduktan sonra yapılması planların ve projelerin uygulanmasını engellemektedir. Bu durum yerel yönetimlerin kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ve mali performanslarının ölçülmesi; bunların sonunda da hesap sorulması imkanını ortadan

Tablo 1. Merkezi Bütçeden Aktarılan Vergi Paylarının Gelişimi

| trilyon lira            | 1995         | 1996         | 1997         | 1998           | 1999           | 2000           | 2001           | 2002           | 2003           |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| A-Belediyeler           | 94,8         | 191,2        | 419,3        | 773,1          | 1.224,2        | 2.058,6        | 3.250,9        | 2.757,7        | 3.051,1        |
| B-İl Özel İdareleri     | 16,0         | 31,5         | 77,1         | 142,1          | 225,0          | 378,3          | 597,5          | 514,8          | 674,5          |
| C-Büyük Şehir Bel.      | 40,0         | 81,8         | 170,8        | 319,0          | 511,8          | 845,8          | 1.364,8        | 1.474,2        | 1.635,0        |
| D-Belediyeler Fonu      | 0,1          | 0,2          | 0,4          | 0,4            |                |                |                |                |                |
| E-Belediyeler           | 0,1          | 0,5          | 1,1          | 1,1            |                |                |                |                |                |
| <b>Toplam</b>           | <b>150,9</b> | <b>305,2</b> | <b>668,7</b> | <b>1.235,7</b> | <b>1.961,0</b> | <b>3.282,7</b> | <b>5.213,1</b> | <b>4.746,7</b> | <b>5.360,6</b> |
| <b>GSMH'ya Oranları</b> |              |              |              |                |                |                |                |                |                |
| A-Belediyeler           | 1,21         | 1,28         | 1,43         | 1,44           | 1,56           | 1,64           | 1,84           | 1,01           | 0,86           |
| B-İl Özel İdareleri     | 0,20         | 0,21         | 0,26         | 0,27           | 0,29           | 0,30           | 0,34           | 0,19           | 0,19           |
| C-BüyükŞehir Bel.       | 0,51         | 0,55         | 0,58         | 0,60           | 0,65           | 0,67           | 0,77           | 0,54           | 0,46           |
| D-Belediyeler Fonu      | 0,00         | 0,00         | 0,00         | 0,00           |                |                |                |                |                |
| E-Belediyeler           | 0,00         | 0,00         | 0,00         | 0,00           |                |                |                |                |                |
| <b>Toplam</b>           | <b>1,9</b>   | <b>2,0</b>   | <b>2,3</b>   | <b>2,3</b>     | <b>2,5</b>     | <b>2,6</b>     | <b>3,0</b>     | <b>1,7</b>     | <b>1,5</b>     |

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü

kaldırmaktadır.

### **2.1.1 Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinden Ayrılan Paylar**

Yukarıda da belirtildiği üzere merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki fon akımlarının önemli bir kısmını genel bütçe gelirlerinden ayrılan paylar oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin genel bütçe gelirlerinden aldıkları paylar, ilgili belediyelerin başka gelir yaratma kapasitelerine bağlı olarak, bazı belediyeler için yüzde doksanlara kadar ulaşmakta ve bazılarında ise yüzde ellinin altına kadar inebilmektedir. Büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve il özel idarelerine 1995-2003 yıllarında genel bütçe vergi gelirlerinden hesaplanan ve aktarılan paylar Tablo 1- de gösterilmiştir. Bu paylar sadece nüfus kriteri esas alınarak dağıtıldığı için merkezi yönetimden ayrılan paylar doğal olarak yoğun nüfusa sahip Batı Bölgelerine kaymaktadır.

Büyükşehir belediye payları ise büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılmaktadır. Bunun doğal sonucu vergi potansiyeli yüksek olan illerde oluşturulan büyükşehir belediyelerinin gelirleri diğer büyükşehir belediyelerine göre daha fazla olmaktadır. Örneğin 2003 yılında büyükşehir belediyelerine aktarılan toplam tutarın yüzde 60’ı İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyelerine verilmiştir. Bu üç büyükşehir belediyesinin kalan 13 büyükşehir belediyelerinin nüfuslarına oranı ise yüzde 50’dir. Yani üç büyükşehir belediyesi nüfus olarak 16 büyükşehir belediyesinin %50 nüfusunu barındırmasına rağmen kaynakların %60’ını almıştır.

2002 yılının Şubat ayından itibaren büyükşehir belediye paylarının dağıtım esası 4736 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir. Yeni düzenlemeye göre bir büyükşehir belediyesinin bulunduğu ilde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin yüzde 4.1’i hesaplanmakta (bu oran daha önceki yıllarda yüzde 5, 2002 yılında yüzde 4.1, 2003 yılında ise yüzde 3.5 olarak

uygulanmıştır) bunun yüzde 40’ı o ilde bulunan büyükşehir belediyesine doğrudan aktarılmakta, kalan yüzde 60’ı ise bir havuzda toplanarak onaltı büyükşehir belediyesine nüfusları oranında tekrar dağıtımına tabi tutulmaktadır<sup>8</sup>. Bu uygulama nüfus başına vergi geliri yüksek olan İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin gelirlerinin bir kısmının nüfus başına vergi gelirleri az olan diğer büyükşehir belediyelerine aktarılması sonucunu doğurmaktadır. Bu uygulama sonucunda Erzurum, Diyarbakır, Gaziantep gibi büyükşehir Belediyelerinin payları sırasıyla ortalama yedi, dört ve üç kat artmıştır. Buna karşılık İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin payları sırasıyla ortalama yüzde 20, yüzde 30 ve yüzde 30 oranında düşmüştür.

Havuz uygulamasının sonucu olarak genel bütçe vergi gelirlerinin bir kısmı İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinden alınarak toplanan genel bütçe vergi gelirlerine göre oransal olarak nüfusu çok fakat vergi potansiyeli düşük olan daha az gelişmiş illere verilmektedir. Bölgeler ve şehirler arası gelir eşitsizliğinin giderilmesi açısından bakıldığında havuz uygulaması, yeterli olmasa bile, doğru bir uygulama olarak görülebilir.

Anayasa Mahkemesi 2003 yılının Temmuz ayı içinde verdiği bir kararla havuz uygulamasının Anayasanın 127 nci maddesindeki yerel yönetimlere görevleri oranında gelir sağlanacağı ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir. Ancak havuz uygulaması Anayasa Mahkemesinin 4736 sayılı Kanunu iptal etmesinden hemen önce 4916 sayılı Kanun ile yeniden düzenlendiğinden ve sonraki Kanun ile getirilen düzenleme henüz Anayasa Mahkemesince iptal edilmediğinden devam etmektedir. Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı ile ilgili gerekçeli kararı 13 Mayıs 2004 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Yukarıda da ifade edildiği gibi 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir

8 Bu uygulama, 01.08.2004 tarihinden itibaren, 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile %75’lik payın doğrudan ilgili büyükşehirbe gönderilmesi, %25’inin ise havuzda toplanıp büyükşehir belediyelerine nüfusları oranında tekrar dağıtılması şeklinde uygulanacaktır.

belediyeleri için hesaplanan payların dağıtımı %75 nin doğrudan ve %25 nin havuza konularak büyükşehir belediyeleri arasından nüfusları oranında tekrar dağıtılması şeklinde değiştirilmiştir. Bu yeni oranlar ile İstanbul, Ankara ve İzmit Büyükşehir Belediyelerinin havuz uygulamasından kaynaklanan kayıplarını azaltacaktır. Bu durumda havuz uygulaması dolayısıyla ekonomik olarak rahatlayan 13 büyükşehir belediyelerinin gelirleri önemli ölçüde azalacaktır. Yani böylece havuz uygulamasının sağladığı büyükşehirler arasındaki gelir eşitlemesi kısmen ortadan kalkmış olmaktadır.

Merkezi yönetim gelirlerinden yerel yönetimlere yapılan transferlerin hesaplanmasında esas alınan nüfus kriteri objektif bir kriterdir; ancak yeterli değildir. Bölgeler ve şehirler arası gelir farklılıklarının giderilmesi merkezi yönetimin maliye politikasının bir gereğidir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler için ayırdığı kaynakların dağıtılmasında kullanılan nüfus kriteri, yalnız başına, bölgeler ve şehirler arası gelir farklılıklarının giderilmesinde yeterli olmadığı için; nüfus kriteri yanında kalkınmışlık düzeyi, eğitim imkanları, sanayileşme düzeyi gibi, bölgeler ve şehirler arası gelir eşitlemesine yardımcı olacak yeni kriterlerin de merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılacak transferlerin hesaplanmasında dikkate alınması yararlı olacaktır.

Merkezi yönetim genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan paylar, 19990'lı yılların ikinci yarısından itibaren 2002 yılına kadar belli bir artış eğilimi içinde olmuştur. 1995 yılında GSMH'ya oran olarak yüzde 1,9 olan oran, 2000'lerin başında önemli bir artışla yüzde 2,5'in üstüne çıkmıştır. Bu rakamların, belediye ve il özel idarelerin toplulaştırılmış kesin hesap rakamları ile karşılaştırıldığında daha yüksek olduğu görülecektir. Bunun temel nedeni bu tabloda gösterilen tutarların esas olarak İller Bankasına aktarılan brüt tutarlar olmasıdır.

2002 yılından itibaren yerel yönetimlerin merkezi bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay reel olarak gerileme eğilimine girmiştir. Bunda belediyelerin önceki bölümlerde belirttiğimiz gibi merkezi yönetimin yerel yönetimlere aktarılan gelirin hesaplanmasında kullanılan oranı düşürmesi temel belirleyici olmuştur.

Tablo 1'de yer alan veriler bir önceki yıllar ile karşılaştırıldığında 1996 yılında merkezi yönetim genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay bir önceki yıla göre %100; 1997 yılında %110, 1998 yılında %80, 1999 yılında %50, 2000 yılında %60, 2001 yılında %50 artmıştır. 2002 yılında ise %10 azalmış ve 2003 yılında tekrar %12 artmıştır. Bu oranlar aynı yılların enflasyon rakamları ile karşılaştırıldığında genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan payların aynı yılların enflasyon rakamları ile birebir paralellik göstermediği görülmektedir. Örneğin 1996 yılında enflasyon %79.8<sup>9</sup> olmasına rağmen paylardaki artış %100; 2000 yılında enflasyon %39 olmasına karşın genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay %60 artmış; 2002 yılında enflasyon 29.7 olmasına karşın paylar %10 azalmış; yine 2003 yılında enflasyon 18.4 olmasına karşın paylar %12 oranında artmıştır. Son sekiz yılın enflasyon rakamları ve paylardaki artış oranlarını karşılaştırdığımızda ortalama olarak yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden enflasyon ortalamasının üzerinde (yaklaşık 7 puan) pay verildiği görülmektedir.

### **2.1.2 Merkezi Yönetim Bütçesinden Yapılan**

#### **Transferler**

Merkezi yönetimin yerel yönetimlere yaptığı transferler genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylarla sınırlı değildir. Her yıl bütçe kanunlarında yer alan belediyelere yardım koduna konulan ödenekten Maliye Bakanı tarafından ihtiyacı olan belediyelere yardım yapılabilmektedir. Ancak bütçe imkanları ile yapılan bu transferler son yıllarda içinde bulunulan

ekonomik koşullar dolayısıyla oldukça sınırlı ölçüde kalmaktadır. Aşağıdaki tablonun<sup>10</sup> incelenmesinden de görülebileceği üzere ilgili yıl bütçelerinden yerel yönetimlere ayrılan ödenekler o yıl gider bütçelerinin binde üçünden bile azdır. Ayrılan bu ödeneklerin dağıtılmasında da çoğu zaman siyasi tercihler ön plana çıkmaktadır. Böylece yerel yönetimler için bütçe kanunlarıyla ayrılan ödeneklerin, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların dağıtılmasının aksine, objektif kriterlere göre dağıtıldığını söylemek mümkün değildir.

Merkezi yönetim bütçesinden yapılan transferler dışında merkezi yönetim tarafından oluşturulan Belediyeler Fonu ve Mahalli İdareler Fonundan dan da 2001 yılına kadar yerel yönetimlere yardım yapılmıştır. Bu fonlarla birlikte genel bütçe vergi gelirlerinden İller Bankası aracılığı ile yerel yönetimlere dağıtılan payların toplamı, 2001 yılında Mahalli İdareler Fonu ve Belediyeler Fonu kaldırılincaya kadar, %10.95'e ulaşmaktaydı. Bunun %1.70'i il özel idareleri için, %9.25'i de belediyeler için hesaplanmaktaydı. İl özel idareleri için ayrılan %1.70'lik payın %0.30'u Mahalli İdareler Fonuna, belediyeler için ayrılan %9.25 oranındaki payın %3'ü Belediyeler Fonuna ve %0.25'i de Mahalli İdareler Fonuna aktarılmaktaydı. Yani genel bütçe vergi gelirlerinden Mahalli İdareler Fonuna %0.55, Belediyeler Fonuna da %3 oranında ayrıca pay ayrılmaktaydı. Bu şekilde yerel yönetimlere merkezi yönetim bütçe gelirlerinden ayrılan payların toplamı %10.95'e ulaşmaktaydı. Ancak 2001 yılında fon uygulamalarının kaldırılması sonucu 21.2 2001 tarih ve 4629 sayılı Kanunun 3'üncü maddesi ile genel bütçe vergi gelirlerinden İller Bankasına belediyeler payı olarak ayrılacak miktar %6, il özel idareler payı olarak ayrılacak miktar %1.12 ile sınırlandırılarak Belediyeler ve Mahalli İdareler Fonlarının mali kaynağı kesilmiş olmaktadır.

Belediyeler Fonunda belediyelere yapılan yardımların toplam belediye gelirleri içindeki payı 1991 yılında %6 iken bu oran zaman içinde azalarak 1998 yılında %1'e kadar düşmüştür. Aynı şekilde mahalli idareler Fonundan yapılan yardımların oranı 1991 yılında %0.47 iken bu oran 1998 yılında %0.16'ya<sup>11</sup> kadar düşmüştür. Bu gelişme merkezi yönetimin yerel yönetimlere kaynak aktarma konusunda, belki de yaşanan ekonomik sıkıntıların etkisiyle, ne kadar kısıncı olduğunu da göstermektedir.

Merkezi yönetim bütçe gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan payın İller Bankasınca dağıtılmasında uygulanan katsayı yöntemi tabi afet nedeniyle gelir kaybına uğrayan belediyeleri ve il özel idarelerini maddi olarak rahatlatmaktadır. Bu uygulamada deprem su baskını, heyelan, çığ ve kaya düşmesi, fırtına gibi tabi afetler nedeniyle gelir kaybı ve altyapı hasarına uğrayan belediyelere ayrılacak paylar her bir yerel yönetim birimi için Bakanlar Kurulunca belirlenen katsayılar oranında artırılarak hesaplanmaktadır. Yani bir yerel yönetim birimi için hesaplanan pay 100 TL ve o yerel yönetim birimi için seçilen katsayı 1.5 ise o yerel yönetim birimi için  $100 \times 1.5 = 150$ -TL pay hesaplanmaktadır. Bu şekilde verilen ilave paylar 23.7.1995 tarih ve 4123 sayılı Kanuna göre sadece afete maruz kalan yörelerde normal hayatın devamını sağlayacak hizmetlerin yürütülmesi ve hasar ve tahribatın giderilmesinde harcanabilmektedir.

## 2.2 Belediye Gelirleri Yapısı ve Genel Bütçe Vergi Paylarının Gelişimi

Belediyelerin gelir büyüklüklerinin GSMH'ya oranı 1990'ların ilk yarısında ortalama yüzde 2,5 oranında iken bu oran dönem içinde artarak yüzde 3'ü aşmış 2002 yılında ise tekrar düşerek yüzde 2,75 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2003 yılı bütçesinde bu oran 3,9 düzeyinde gözükse de geçmiş yıllara deneyiminden kaynaklanan bütçe güvenilirliğinden dolayı dikkate

10 Tablodaki rakamlar ait oldukları yılların kesin hesap kanunlarından alınmıştır.

11 Arıkoğlu (2004)

Tablo 2. Belediyelere Konsolide Bütçeden Yapılan Yardımlar

(Milyon-TL)

| Yıllar | Bütçe Kanunu ile verilen | Eklenen Ödenekler | Düşülen Ödenekler | Yıl Sonu Ödeneği | Kullanımlar |
|--------|--------------------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------|
| 1995   | 1.500.000                | 4.300.000         |                   | 5.732.500        | 5.711.934   |
| 1996   | 10.000.000               | 5.005.000         |                   | 14.505.000       | 14.123.175  |
| 1997   | 25.000.000               | 27.685.825        |                   | 52.685.825       | 43.367.026  |
| 1998   | 25.000.000               |                   | 3.740.000         | 21.260.000       | 21.253.500  |
| 1999   | 35.000.000               | 7.250.000         |                   | 41.900.000       | 41.038.000  |
| 2000   | 50.000.000               | 1.500.000         |                   | 51.050.000       | 49.364.000  |
| 2001   | 60.000.000               |                   |                   | 59.100.000       | 57.766.000  |
| 2002   | 50.000.000               | 610.000           |                   | 50.610.000       | 50.585.000  |
| 2003   | 50.000.000               |                   |                   | 50.000.000       | 41.275.500  |

alınmamalıdır.

Ana para borçlanma ve borç ödemesi ayıklanmış bakiğimizde (1998-2002)<sup>12</sup> ; harcamaların GSMH'ya oranı ortalama yüzde 2,93, gelirlerin ise yüzde 2,62 oranında çıkmaktadır. Özellikle 2002 yılında belediye gelirlerinde ve harcamalarında yaşanan düşmenin temel nedeni genel bütçe gelirlerinden belediyelere aktarılan payın yüzde 5'den yüzde 4,1'e, 2003 yılında

da yüzde 3,5 oranına düşmesi etken olmuştur<sup>13</sup>.

Gelirlerin düştüğü yıllarda harcamalardaki düşme oranı gelirlerdeki düşme oranından çok daha hızlı olmuştur. Burada yanıtlanması gereken sorular; harcamalarda gerçekten bir düşme olduğu mu, belediyelerin özellikle genel yönetim kapsamındaki yükümlülüklerini erteleyip ertelemedikleri mi, yoksa harcamaların bütçe dışı alanlara mı kaydığı şek-

Tablo 3. Belediyelerin Harcama Gelir Büyüklükleri ve Gelişimi

| (trilyon lira)                       | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003(B) |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| Belediye Gelirleri Top.              | 93    | 178   | 362   | 789   | 1.496 | 2.304 | 3.762 | 5.696 | 7.529 | 13.898  |
| Belediye Harcamaları Top.            | 100   | 190   | 384   | 822   | 1.571 | 2.466 | 3.844 | 5.715 | 7.847 | 13.898  |
| Bütçe Dengesi                        | -6    | -12   | -22   | -33   | -74   | -162  | -81   | -19   | -318  | 0       |
| Belediye Gel. Top. (Borçlanma Hariç) | 93    | 178   | 362   | 789   | 1.364 | 2.139 | 3.495 | 5.346 | 7.299 | 13.009  |
| Belediye Harc. Top. (Borç Öd. Hariç) | 100   | 190   | 384   | 822   | 1.522 | 2.355 | 3.708 | 5.473 | 7.468 | 13.428  |
| Bütçe Dengesi                        | -6    | -12   | -22   | -33   | -158  | -215  | -213  | -127  | -169  | -419    |
| GSMH'ya Oranları (%)                 |       |       |       |       |       |       |       |       |       |         |
| Belediye Gelirleri Top.              | 2,40  | 2,27  | 2,42  | 2,68  | 2,80  | 2,94  | 3,00  | 3,23  | 2,75  | 3,90    |
| Belediye Harcamaları Top.            | 2,56  | 2,42  | 2,56  | 2,80  | 2,94  | 3,15  | 3,06  | 3,24  | 2,87  | 3,90    |
| Bütçe Dengesi                        | -0,15 | -0,15 | -0,14 | -0,11 | -0,14 | -0,21 | -0,06 | -0,01 | -0,12 | 0,00    |
| Belediye Gel. Top. (Borçlanma Hariç) | 2,40  | 2,27  | 2,42  | 2,68  | 2,55  | 2,73  | 2,78  | 3,03  | 2,67  | 3,65    |
| Belediye Harc. Top. (Borç Öd. Hariç) | 2,56  | 2,42  | 2,56  | 2,80  | 2,84  | 3,01  | 2,95  | 3,10  | 2,73  | 3,76    |
| Bütçe Dengesi (Borç Ayıklanmış)      | -0,15 | -0,15 | -0,14 | -0,11 | -0,29 | -0,28 | -0,17 | -0,07 | -0,06 | -0,12   |

Kaynak: Kerimoğlu ve Yılmaz 2005

(B) Bütçe Tahmini

12 Önceki yıllarla ilgili standart bilgi bulunmadığından borçlanma ve borç ödeme hariç toplam bütçe büyüklükleri için 1998-2002 yılları alınabilmektedir.

13 Kerimoğlu ve Yılmaz 2003

lindedir.

2002 yılında belediyelerin toplam gelirlerinin yüzde 40,3'ü Marmara bölgesi içindeki belediyelerde toplanmıştır. Marmara bölgesini yüzde 18,2 ile İç Anadolu bölgesi izlemiştir. Son iki sırayı yine sırasıyla Güney doğu Anadolu ve Doğu Anadolu bölgeleri almıştır. Alt dağılımları itibarıyla baktığımızda; toplam vergi gelirlerinin yüzde 41,2'si Marmara Bölgesine, yüzde 12,9'u Ege Bölgesine, yüzde 11,6'sı Akdeniz Bölgesine, yüzde 18,8'i İç Anadolu Bölgesine, yüzde 6,7'si Karadeniz Bölgesine, yüzde 4,2'si Doğu Anadolu,

belediye artı 11 büyükşehir belediyesi toplam gelirlerin yüzde 42'sini alırken, geri kalan 3199 belediyenin ise geri kalan yüzde 58'i paylaştığı görülmektedir. Nüfusun artmasıyla belirgin artış içinde olan gelir kalemi genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay olmuştur. Nüfusu 500 bini aşan 21 belediye toplam gelirin yüzde 41,9'unu alırken, nüfusu 10 bini altında olan 2564 belediye ise ancak yüzde 13,5'ini almıştır.

Belediyelerin gelir yapısı dönem boyunca GSMH'ya

Tablo 4. Belediyelerin Nüfus Büyüklüklerine Göre 2002 Yılı Gelir ve Giderlerinin Dağılımı (%)

|                          | 500 >       | 500-300    | 300-100     | 100-10      | < 10        |
|--------------------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Toplam Gelirler</b>   | <b>41,9</b> | <b>7,6</b> | <b>15,5</b> | <b>21,6</b> | <b>13,5</b> |
| Vergi Gelirleri          | 44,1        | 8,9        | 15,6        | 20,1        | 11,3        |
| Genel bütçe payı         | 50,0        | 6,9        | 12,6        | 19,1        | 11,4        |
| Vergi dışı gelirler      | 40,0        | 5,0        | 14,8        | 24,3        | 15,9        |
| Özel yardım ve fonlar    | 11,0        | 9,1        | 21,7        | 23,8        | 34,4        |
| <b>Toplam Harcamalar</b> | <b>41,1</b> | <b>7,6</b> | <b>15,5</b> | <b>22,3</b> | <b>13,5</b> |
| Cari harcamalar          | 25,1        | 9,8        | 18,5        | 27,8        | 18,9        |
| Yatırım harcamaları      | 47,4        | 6,7        | 16,0        | 19,7        | 10,2        |
| Transfer harcamaları     | 68,2        | 3,8        | 9,0         | 13,4        | 5,7         |

Kaynak: DİE 2002 Kesin Hesaplar

yüzde 4,6'sı ise Güney Doğu Anadolu Bölgesinde toplanmaktadır. Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay sıralamasında Marmara Bölgesi yüzde 38,9 ile ilk sırayı en yakın bölgeye 18,9 puan farkla alırken Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgeleri sırasıyla yüzde 4,8 ve yüzde 5,3 ile son iki sırayı almaktadır. Vergi dışı gelirlerin dağılımı da benzer bir sıralama izlerken özel yardım ve fonlarda öne çıkan nokta Akdeniz Bölgesinin Marmara Bölgesinin ardından diğer gelir kalemlerindeki sıralamadan farklı olarak ikinci sırada olmasıdır.

Nüfus büyükleri açısından 2002 yılı belediye gelirlerine baktığımızda, nüfusun 500 bini aştığı toplam 10

oran olarak belirgin bir artış eğilimi içinde olmuştur. Bununla birlikte, uygulanan ekonomik programında etkisiyle toplam gelirler özellikle vergi gelirlerindeki düşmenin etkisiyle 2000'den sonra azalmaya başlamıştır. Dönem başında GSMH'ya oran olarak yüzde 2,4'ler düzeyinde olan toplam bütçe gelirleri 2000 yılında yüzde 3 düzeyine kadar çıkmıştır.<sup>14</sup>

GSMH'ya oran olarak toplam gelirler esas olarak vergi gelirlerindeki reel artışlardan kaynaklı olarak dönem içinde yükselmiştir. Dönem içinde özel gelir ve fonlar başta olmak üzere bazı gelir kalemlerinde reel artışlar olsa da temel belirleyici olan vergi gelirleri onun altında da genel bütçeden aktarılan vergi gelirleri payı

14 2001 yılındaki düzeyin GSMH'daki tarihi daralma nedeniyle tam doğru bir gelişmeyi göstermediği dikkate alınmalıdır. GSMH 2001 yılında bir önceki yıla göre yüzde 9,5 oranında küçülmüştür.

Tablo 5. Bütçe Gelirlerinin GSMH'ya Oranı ve Gelişimi (%)

|                              | 1994        | 1995        | 1996        | 1997        | 1998        | 1999        | 2000        | 2001        | 2002        | 2003(B)     |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Toplam Gelir</b>          | <b>2,40</b> | <b>2,27</b> | <b>2,42</b> | <b>2,68</b> | <b>2,80</b> | <b>2,94</b> | <b>3,00</b> | <b>3,23</b> | <b>2,75</b> | <b>3,90</b> |
| <b>Vergi gelirleri</b>       | <b>1,47</b> | <b>1,40</b> | <b>1,47</b> | <b>1,53</b> | <b>1,73</b> | <b>1,83</b> | <b>1,93</b> | <b>2,10</b> | <b>1,78</b> | <b>2,29</b> |
| Genel bütçe vergi payları    | 1,07        | 1,07        | 1,21        | 1,29        | 1,36        | 1,47        | 1,59        | 1,75        | 1,38        | 1,71        |
| Belediye vergileri           | 0,33        | 0,24        | 0,19        | 0,17        | 0,30        | 0,30        | 0,26        | 0,27        | 0,34        | 0,47        |
| Belediye harçları            | 0,07        | 0,08        | 0,07        | 0,07        | 0,06        | 0,07        | 0,08        | 0,08        | 0,06        | 0,11        |
| <b>Vergi dışı gelirler</b>   | <b>0,86</b> | <b>0,78</b> | <b>0,83</b> | <b>0,99</b> | <b>0,97</b> | <b>1,01</b> | <b>0,97</b> | <b>1,04</b> | <b>0,89</b> | <b>1,40</b> |
| Belediye malları gelirleri   | 0,19        | 0,21        | 0,23        | 0,31        | 0,29        | 0,30        | 0,27        | 0,32        | 0,27        | 0,44        |
| Çeşitli gelirler             | 0,42        | 0,26        | 0,28        | 0,36        | 0,36        | 0,32        | 0,31        | 0,29        | 0,23        | 0,37        |
| İç borçlanmalar              |             |             |             |             | 0,09        | 0,06        | 0,03        | 0,04        | 0,04        | 0,07        |
| Dış borçlanmalar             |             |             |             |             | 0,16        | 0,15        | 0,19        | 0,16        | 0,04        | 0,18        |
| Diğer çeşitli gelirler       | 0,42        | 0,26        | 0,28        | 0,36        | 0,11        | 0,11        | 0,10        | 0,09        | 0,15        | 0,12        |
| Diğer                        | 0,26        | 0,31        | 0,32        | 0,32        | 0,32        | 0,38        | 0,40        | 0,43        | 0,38        | 0,59        |
| <b>Özel yardım ve fonlar</b> | <b>0,07</b> | <b>0,09</b> | <b>0,12</b> | <b>0,17</b> | <b>0,10</b> | <b>0,10</b> | <b>0,09</b> | <b>0,09</b> | <b>0,08</b> | <b>0,21</b> |
| Özel yardımlar               | 0,05        | 0,08        | 0,10        | 0,16        | 0,09        | 0,09        | 0,08        | 0,08        | 0,07        | 0,18        |
| Özel fonlar                  | 0,02        | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,01        | 0,03        |

Kaynak: DİE Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesaplar- Bütçe  
(B) Bütçe Tahmini

olmaktadır.

Bütçe gelir tahminlerindeki dönemsel tutarsızlığı 2003 bütçe gelir büyüklükleri somut bir şekilde göstermek-

tedir. 2003 yılı için önemli bir politika değişikliği ve buna yönelik uygulamalar olmamakla birlikte bütçe gelirleri tahmini geleneksel olarak önemli oranda

Tablo 6. Belediyelerin Gelir Yapısı ve Gelişimi (Yüzde Dağılımı)

|                              | 1994         | 1995         | 1996         | 1997         | 1998         | 1999         | 2000         | 2001         | 2002         | 2003(B)      |
|------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Toplam Gelir</b>          | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
| <b>Vergi gelirleri</b>       | <b>61,2</b>  | <b>61,6</b>  | <b>60,8</b>  | <b>56,9</b>  | <b>61,9</b>  | <b>62,3</b>  | <b>64,4</b>  | <b>65,2</b>  | <b>64,8</b>  | <b>58,7</b>  |
| Genel bütçe vergi payları    | 44,5         | 47,4         | 50,1         | 48,1         | 48,8         | 49,8         | 53,1         | 54,4         | 50,1         | 43,9         |
| Belediye vergileri           | 13,9         | 10,8         | 7,9          | 6,3          | 10,9         | 10,1         | 8,6          | 8,3          | 12,4         | 12,0         |
| Emlak vergisi                | 7,0          | 3,8          | 2,3          | 1,2          | 6,0          | 4,7          | 3,1          | 2,7          | 6,0          | 5,7          |
| Çevre temizlik vergisi       |              |              |              |              |              | 1,6          | 1,4          | 1,4          | 1,5          | 1,9          |
| Diğer belediye vergileri     | 6,9          | 7,0          | 5,6          | 5,1          | 3,3          | 3,9          | 4,1          | 4,1          | 4,9          | 4,4          |
| Belediye harçları            | 2,8          | 3,4          | 2,8          | 2,5          | 2,2          | 2,4          | 2,8          | 2,5          | 2,3          | 2,7          |
| <b>Vergi dışı gelirler</b>   | <b>35,8</b>  | <b>34,3</b>  | <b>34,4</b>  | <b>36,7</b>  | <b>34,7</b>  | <b>34,3</b>  | <b>32,5</b>  | <b>32,1</b>  | <b>32,3</b>  | <b>36,0</b>  |
| Harcamalara katılma payları  | 1,1          | 1,3          | 1,4          | 1,0          | 1,1          | 1,0          | 1,1          | 1,0          | 1,0          | 1,6          |
| Belediye ödenen diğer paylar |              |              |              | 0,5          | 0,4          | 0,3          | 0,3          | 0,3          | 0,4          | 0,3          |
| Kurum ve teş. hasılatları    | 5,0          | 4,8          | 4,7          | 5,2          | 4,8          | 5,9          | 6,5          | 6,9          | 7,2          | 7,7          |
| İşletme kârları              | 0,7          | 1,8          | 1,5          | 0,7          | 0,7          | 0,5          | 0,6          | 0,6          | 0,6          | 0,7          |
| Belediye malları gelirleri   | 7,9          | 9,5          | 9,7          | 11,6         | 10,5         | 10,3         | 8,9          | 10,0         | 9,9          | 11,4         |
| Ücretler                     | 2,2          | 3,2          | 3,0          | 2,3          | 2,3          | 2,5          | 2,8          | 2,5          | 2,7          | 2,7          |
| Cezalar                      | 1,7          | 2,4          | 2,5          | 2,2          | 2,0          | 2,9          | 2,0          | 2,0          | 2,0          | 2,0          |
| Çeşitli gelirler             | 17,3         | 11,4         | 11,6         | 13,3         | 12,8         | 11,0         | 10,4         | 8,9          | 8,5          | 9,5          |
| İç borçlanmalar              |              |              |              |              | 3,1          | 2,1          | 0,8          | 1,3          | 1,6          | 1,8          |
| Dış borçlanmalar             |              |              |              |              | 5,7          | 5,0          | 6,3          | 4,9          | 1,4          | 4,6          |
| Diğer çeşitli gelirler       | 17,3         | 11,4         | 11,6         | 13,3         | 4,0          | 3,8          | 3,3          | 2,7          | 5,5          | 3,1          |
| <b>Özel yardım ve fonlar</b> | <b>3,0</b>   | <b>4,1</b>   | <b>4,8</b>   | <b>6,4</b>   | <b>3,4</b>   | <b>3,4</b>   | <b>3,0</b>   | <b>2,7</b>   | <b>2,9</b>   | <b>5,4</b>   |
| Özel yardımlar               | 2,2          | 3,7          | 4,3          | 6,0          | 3,1          | 3,0          | 2,6          | 2,5          | 2,5          | 4,6          |
| Özel fonlar                  | 0,8          | 0,4          | 0,5          | 0,3          | 0,3          | 0,4          | 0,4          | 0,2          | 0,4          | 0,8          |

Kaynak: DİE Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesaplar- Bütçe  
(B) Bütçe Tahmini

artırılmıştır.

Toplam gelirlerin dönem boyunca iç dağılımında önemli bir değişme görülmemektedir. Toplam gelirler içinde vergi gelirlerinin payı dönem boyunca yüzde 60'ların üstünde seyretmiştir. Son dokuz yılın ortalaması yüzde 62,1 oranında çıkmıştır. Dönem başı ve dönem sonu değerleri açısından önemli bir değişme olmamakla birlikte özellikle genel bütçe vergi gelirleri payındaki artıştan dolayı vergilerin payı toplam gelirler içindeki ağırlığını korumuştur. Ana para borçlanmalar ayıklanarak bakıldığında toplam bütçe gelirleri içinde vergi gelirlerin payı 1998'den sonraki dönemde yüzde 65'in üzerine çıkmakta kimi yıllar yüzde 70'e yaklaşmaktadır.

Genel bütçe vergi gelirlerin toplam gelirleri içinde aldığı pay 90'lı yılların ortasında ortalama yüzde 45'ler düzeyindeyken bu oran 99'dan itibaren önemli bir artış eğilimi içine girmiş ve yüzde 50'nin üzerine çıkmıştır.

### 2.3 İl Özel İdare Gelirleri Yapısı ve Genel Bütçe Vergi Paylarının Gelişimi

2002 kesin hesap sonuçlarına göre il özel idarelerinin toplam gelir büyüklüğü 2 katrilyon lira, harcama

büyüklüğü ise 1,6 katrilyon lira düzeyinde gerçekleşerek GSMH'ya oran olarak sırasıyla yüzde 0,74 ve 0,6 oranlarında çıkmıştır.

İl özel idarelerinin gelirleri oransal olarak dönem başı ve dönem sonu değerleri açısından önemli bir oransal artış içinde olmuştur; giderler GSMH'ya oran olarak yüzde 0,38'lerde bir katına yaklaşan artışla 2002 sonunda yüzde 0,60'a, gelirlerde aynı şekilde yüzde 0,47'lerden yüzde 0,74'lere çıkmıştır. Harcamaların artış hızı az da olsa gelirlerin artış hızının üzerinde olmuştur.

İl özel idareleri belediyelerin aksine bütçe fazlası veren kamu idarelerdir. Bütçe fazlası GSMH'ya oran olarak yüzde 0,1 ile yüzde 0,2 arasında değişmekle birlikte eğilim bütçe fazlasının artışı yönündedir. Borçlanma ve borç ödeme hariç il özel idareleri bütçe dengesine baktığımızda da bütçe fazlasının çok fazla olmasa da bir artış içinde olduğunu görüyoruz. Dönem içinde il özel idare kaynaklarının iller arasında dağılımda önemli farklılıklar görülebilmektedir. Bunların bir kısmı yeni il kurulması nedeniyle yeni kurulan ile ilave kaynak aktarılması, kamu yatırımlarının iller arasındaki dağılımın değişmesi nedeniyle merkezden aktarılan

Tablo 7. İl Özel İdarelerinin Harcama Gelir Büyüklükleri ve Gelişimi

| (trilyon lira)                         | 1994        | 1995        | 1996        | 1997        | 1998        | 1999        | 2000        | 2001        | 2002        | 2003(B)     |
|----------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| İl Özel İd. Gelirleri Top.             | 18          | 37          | 92          | 230         | 459         | 604         | 957         | 1.494       | 2.017       | 1.047       |
| İl Özel İd. Harcamaları Top.           | 15          | 28          | 63          | 178         | 391         | 521         | 767         | 1.118       | 1.654       | 1.047       |
| <b>Bütçe Dengesi</b>                   | <b>3</b>    | <b>9</b>    | <b>29</b>   | <b>52</b>   | <b>67</b>   | <b>83</b>   | <b>189</b>  | <b>377</b>  | <b>363</b>  | <b>0</b>    |
| İl Özel İd. Gel.Top. (Borçlanma Hariç) |             |             |             |             |             |             | 955         | 1.492       | 2.012       | 1.047       |
| İl Özel İd. Harc.Top. (Borç Öd. Hariç) |             |             |             |             |             |             | 744         | 1.099       | 1.630       | 1.038       |
| <b>Bütçe Dengesi</b>                   | <b>3</b>    | <b>9</b>    | <b>29</b>   | <b>52</b>   | <b>0</b>    | <b>0</b>    | <b>211</b>  | <b>393</b>  | <b>382</b>  | <b>9</b>    |
| <b>GSMH'ya Oranları (%)</b>            |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| İl Özel İd. Gelirleri Top.             | 0,47        | 0,47        | 0,62        | 0,78        | 0,86        | 0,77        | 0,76        | 0,85        | 0,74        | 0,29        |
| İl Özel İd. Harcamaları Top.           | 0,38        | 0,35        | 0,42        | 0,60        | 0,73        | 0,67        | 0,61        | 0,63        | 0,60        | 0,29        |
| <b>Bütçe Dengesi</b>                   | <b>0,09</b> | <b>0,11</b> | <b>0,19</b> | <b>0,18</b> | <b>0,13</b> | <b>0,11</b> | <b>0,15</b> | <b>0,21</b> | <b>0,13</b> | <b>0,00</b> |
| İl Özel İd. Gel.Top. (Borçlanma Hariç) |             |             |             |             |             |             | 0,76        | 0,85        | 0,74        | 0,29        |
| İl Özel İd. Harc.Top. (Borç Öd. Hariç) |             |             |             |             |             |             | 0,59        | 0,62        | 0,60        | 0,29        |
| <b>Bütçe Dengesi</b>                   | <b>0,09</b> | <b>0,11</b> | <b>0,19</b> | <b>0,18</b> | <b>0,00</b> | <b>0,00</b> | <b>0,17</b> | <b>0,22</b> | <b>0,14</b> | <b>0,00</b> |

Kaynak: Kerimoğlu ve Yılmaz 2005

(B) Bütçe Tahmini

kaynağın değişmesi ve son olarak da politik faktörlerin dönemsel etkisi olduğu düşünülmektedir. İstanbul yüzde 12 ile en fazla kaynağın aktarıldığı ve toplandığı il olmaktadır. İstanbul'u yaklaşık yüzde 5 pay ile İzmir ve Ankara izlemektedir (Kerimoğlu ve Yılmaz 2005).

GSMH'ya oran olarak toplam gelirler yüzde 0,49'dan yüzde 0,80'lerin üzerine çıkmıştır. Dönem içinde genel bütçeden alınan vergi paylarının artması, il özel idarelerinin sahip olduğu mallardan elde ettiği gelirlerin reel olarak yükselmesi belirleyici olmuştur.

Tablo 8. İl Özel İdarelerinin Bütçe Gelirlerinin GSMH'ya Oranı ve Gelişimi (%)

|                                   | 1994        | 1995        | 1996        | 1997        | 1998        | 1999        | 2000        | 2001        | 2002        | 2003(B)     |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Gelir Toplamı</b>              | <b>0,49</b> | <b>0,46</b> | <b>0,61</b> | <b>0,78</b> | <b>0,86</b> | <b>0,77</b> | <b>0,76</b> | <b>0,85</b> | <b>0,74</b> | <b>0,29</b> |
| <b>Vergi gelirleri</b>            | <b>0,11</b> | <b>0,13</b> | <b>0,13</b> | <b>0,16</b> | <b>0,18</b> | <b>0,19</b> | <b>0,21</b> | <b>0,22</b> | <b>0,19</b> | <b>0,19</b> |
| Genel bütçe vergi payları         | 0,10        | 0,11        | 0,12        | 0,15        | 0,16        | 0,17        | 0,20        | 0,20        | 0,18        | 0,17        |
| Diğer                             | 0,02        | 0,02        | 0,02        | 0,01        | 0,02        | 0,02        | 0,02        | 0,02        | 0,02        | 0,02        |
| <b>Vergi dışı gelirler</b>        | <b>0,25</b> | <b>0,21</b> | <b>0,31</b> | <b>0,31</b> | <b>0,17</b> | <b>0,22</b> | <b>0,15</b> | <b>0,21</b> | <b>0,19</b> | <b>0,10</b> |
| İl özel idaresi malları gelirleri | 0,06        | 0,05        | 0,10        | 0,10        | 0,10        | 0,14        | 0,09        | 0,16        | 0,14        | 0,09        |
| Diğer                             | 0,20        | 0,16        | 0,22        | 0,21        | 0,08        | 0,08        | 0,06        | 0,04        | 0,05        | 0,01        |
| <b>Yardım ve fonlar</b>           | <b>0,13</b> | <b>0,13</b> | <b>0,17</b> | <b>0,31</b> | <b>0,50</b> | <b>0,37</b> | <b>0,40</b> | <b>0,42</b> | <b>0,35</b> | <b>0,00</b> |

Kaynak: DİE Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesaplar- Bütçe (B) Bütçe Tahmini

İl özel idarelerinin toplam gelirleri ele alınan dönem boyunca GSMH'ya oran olarak bir artış eğilimi içinde olmuştur. 2002 yılında il özel idarelerinin genel bütçeden aldıkları payın reel olarak düşmesi, vergi dışı normal gelirler ile bütçe içi kaynaklardan alınan payların azalması toplam gelirlerin 1998 öncesi, düzeye gerilemesine yol açmıştır.

Bütçe gelir tahminlerindeki yetersizliği ve kapsam eksikliğini 2003 bütçe gelir büyüklükleri somut bir şekilde göstermektedir. 2003 yılı için önemli bir politika değişikliği ve buna yönelik uygulamalar olmamakla birlikte bütçe gelirleri bir önceki yılın yaklaşık yüzde 40'ı düzeyindedir.

Toplam gelirlerin yapısı dönem boyunca oldukça değişken bir yapı göstermiştir. Toplam gelirler içinde

Tablo 9. İl Özel İdarelerinin Gelir Yapısı ve Gelişimi (Yüzde Dağılımı)

|                                   | 1994         | 1995         | 1996         | 1997         | 1998         | 1999         | 2000         | 2001         | 2002         | 2003(B)      |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Gelir Toplamı</b>              | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
| <b>Vergi gelirleri</b>            | <b>23,1</b>  | <b>27,8</b>  | <b>21,6</b>  | <b>20,5</b>  | <b>20,7</b>  | <b>24,2</b>  | <b>28,0</b>  | <b>26,0</b>  | <b>25,9</b>  | <b>65,2</b>  |
| Genel bütçe vergi payları         | 19,9         | 24,5         | 19,0         | 19,5         | 18,8         | 21,9         | 25,6         | 23,7         | 23,7         | 57,4         |
| Diğer                             | 3,2          | 3,3          | 2,6          | 1,1          | 1,9          | 2,3          | 2,4          | 2,3          | 2,2          | 7,8          |
| <b>Vergi dışı gelirler</b>        | <b>51,3</b>  | <b>44,5</b>  | <b>51,2</b>  | <b>39,8</b>  | <b>20,4</b>  | <b>28,3</b>  | <b>19,4</b>  | <b>24,5</b>  | <b>26,1</b>  | <b>34,5</b>  |
| İl özel idaresi malları gelirleri | 11,5         | 10,8         | 15,6         | 13,3         | 11,4         | 18,2         | 11,7         | 19,4         | 19,4         | 31,4         |
| Diğer                             | 39,8         | 33,7         | 35,6         | 26,5         | 9,0          | 10,1         | 7,7          | 5,1          | 6,7          | 3,2          |
| <b>Yardım ve fonlar</b>           | <b>25,6</b>  | <b>27,7</b>  | <b>27,2</b>  | <b>39,7</b>  | <b>58,9</b>  | <b>47,5</b>  | <b>52,5</b>  | <b>49,5</b>  | <b>48,0</b>  | <b>0,3</b>   |

Kaynak: DİE Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesaplar- Bütçe (B) Bütçe Tahmini

vergi gelirlerinin payı dönem boyunca hafif bir yükselme eğilimi içinde artarken en büyük değişim vergi dışı gelirler ile özel gelir ve fonlar arasında olmuştur. Özel gelir ve fonlar yüzde 25'lerden yüzde 50'lere çıkarken, vergi dışı normal gelirlerin payı ise aksine bir değişim göstererek yüzde 50'lerden yüzde 25'lere düşmüştür. Bu düşmede belirleyici olan kalemler il özel idarelerinin elde ettikleri teşebbüs hasılatlarında-ki düşme ile çeşitli gelirlerindeki azalmadır.

Genel bütçe vergi payları hem reel olarak hem de toplam gelirler içinde oransal olarak dönem başı ve dönem sonu değerler açısından hissedilir bir şekilde artmıştır. 1994 yılında GSMH'ya oran olarak yüzde 0,10 olan oran 2002 sonunda yüzde 80 artışla yüzde 0,18'e çıkmıştır.

Genel bütçe vergi gelirlerinin toplam il özel idare gelirleri içindeki payı da benzer şekilde artmakla birlikte toplam gelirlerin reel artışının etkisiyle GSMH'ya oran olarak gelişimi kadar çarpıcı çıkmamaktadır.

### 3. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Yerel yönetimlere sağlanan kaynaklar ikiye ayrılmaktadır; birincisi merkezi yönetim gelirlerinden sağlanan gelirler; ikincisi ise takip ve tahsili doğrudan yerel yönetimlere devredilen gelirler. Yerel yönetimlere merkezi yönetimin sağladığı kaynaklar belli yasalara göre ve önceden belirlenen sürelerde yapılmaktadır. Ancak merkezi yönetim yerel yönetimlere yapılan transferler üzerinde geniş yetkiye sahiptir. Merkezi yönetim bu yetkisini bazen, finansman açıkları ve bütçe dengesi gibi nedenlerle, merkezi yönetim lehine kullanabilmektedir. Bu ise yerel yönetimlerin gelirlerini önceden tahmin etmek ve geleceği planlamak konusunda belirsizliğe düşmelerine neden olabilmektedir. Merkezi yönetim tarafından alınan ve yerel yönetimlerin mali imkanlarını sınırlayan kararlar hemen uygulamaya konulduğundan; yerel yönetimlere için kendilerini yeni duruma ayarlama fırsatı da verilmemektedir.

Merkezi yönetim gelirlerinden yerel yönetimlere yapılan transferlerin hesaplanmasında esas alınan nüfus kriteri objektif bir kriterdir; ancak yeterli değildir. Bölgeler ve şehirler arası gelir farklılıklarının giderilmesi merkezi yönetimin maliye politikasının bir gereğidir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler için ayırdığı kaynakların dağıtılmasında kullanılan nüfus kriteri, yalnız başına, bölgeler ve şehirler arası gelir farklılıklarının giderilmesinde yeterli olmadığı için; nüfus kriteri yanında kalkınmışlık düzeyi, eğitim imkanları, sanayi-ileşme düzeyi, yatırım ihtiyacı gibi, bölgeler ve şehirler arası gelir eşitlemesine yardımcı olacak yeni kriterlerin de merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılacak transferlerin hesaplanmasında dikkate alınması yararlı olacaktır. Bu amaçla ayrılan pay, %60'ı nüfus kriterine, %20'si kişisel gelir dahil bölgesel kalkınmışlık durumu ve %20'si bölgesel ihtiyaçlar (su, kanalizasyon, sağlık ihtiyaçları) dikkate alınarak paylaştırılabilir. Bölgesel ihtiyaçlar için belirlenen %20'lik payın doğrudan ve sadece ihtiyaç gösterilen alanlarda harcanabileceği yasal düzenlemelerle hüküm altına alınabilir. Böyle bir dağılımda merkezi yönetimden yapılan transferlerin %60 objektif bir kriter olan nüfusa göre dağıtılarak her bölgeye belli bir tutarda gelir sağlanacaktır. Payın %20'si bölgeler arası kalkınmışlık farklılıklarının giderilmesinde ve kalan %20'si bölgelerde insan ve çevre yaşamı için arz eden su, kanalizasyon gibi, altyapı hizmetlerinde kullanılması zorunlu kılınarak bu tür eksikliklerin tamamlanmasına katkıda bulunacaktır.

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belediyelere devredilen vergilerin bir kısmı nisbi, bir kısmı ise maktu olarak belirlenmiştir. Nisbi oranlı vergiler zaman içindeki fiyat değişimlerine karşı otomatik olarak ayarlanabilmiş olmalarına rağmen maktu oranlı vergiler en son 1992 yılında ayarlanmış ve zaman içinde yaşanan yüksek enflasyon nedeniyle önemlerini yitirmişlerdir. Belediye Gelirleri Kanunun yerel yönetimlere devredilen yeni yetkiler de göz önüne alınarak yeniden düzenlenmesi; etkisiz olan

vergi kalemlerinin kaldırılması; yerel yönetimlere gelir getirebilecek, örneğin konaklama vergisi gibi, yeni vergi ve gelir kaynaklarının yaratılması gerekmektedir.

Düşüncemiz, merkezi yönetimden yapılan transferler ve ayrılan paylar dahil, yerel yönetimlere sağlanan bütün kaynakların tek bir yasada toplanmasıdır. Maktu oranlı vergilerin zaman içinde fiyat değişmelerine uyum sağlayacak bir sistematığe bağlanması gerekmektedir. Merkezi yönetim kaynaklarından yerel yönetimlere sağlanacak veya transfer edilecek kaynakların, görev ve sorumluluk dağılımına paralel olarak belirlenmesi; yetki ve sorumluluklarda bir değişme olmadıkça yerel yönetimlerin gelirleri merkezi yönetimin finansman veya bütçe açıklarının kapatılması için kısıtlanamaması gerekir. Büyükşehir belediyelerine bulundukları ilde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinden verilecek payın %5 ve %10 aralığın-

da olması ve oranın belirlenmesi konusunda Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi doğru değildir. Bunun yerine, örneğin %8 gibi, makul bir oran belirlenmeli ve, yukarıda da ifade edildiği gibi, görev ve sorumluluklarda bir değişiklik olmadıkça bu oran değiştirilememelidir.

2002 yılından itibaren yerel yönetimlerin merkezi bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay esas olarak merkezi yönetimin yerel yönetimlere aktarılan gelirin hesaplanmasında kullanılan oranı düşürmesi nedeniyle reel olarak düşmeye başlamıştır. Burada ilginç olan nokta merkezi idarenin böyle bir tasarrufa gitmesi başta belediyelerden olmak üzere en büyük alacaklı olan Hazinesin dolayısı ile merkezi idarenin alacaklarının tahsilini olumsuz etkileyeceğinin dikkate alınmamış olmasıdır.

## Kaynaklar

- Bahl, Roy, Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice, World Bank, 2000, accessible at:  
<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/Almaty/bahl-Intgov%20transfers.pdf>
- Bindebir, Serap, Intergovernmental Finance and Local Government System in Turkey: Experiences and Lessons to be Learned from Poland, Prepared for Ecomod 2004- International Conference on Policy Modeling, April 2004
- Bird, Richard M., and Michael Smart, Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience, International Tax Program Rotman School of Management University of Toronto, January 2001; revised March 2001
- M. Bird, Richard, Subnational Revenues: Realities and Prospects, June 2003, accessible at: <http://www1.worldbank.org/public-sector/decentralizationSubnationalEconomics/June2003Seminar/bird2003.pdf>
- Brillantes, Alex B., Jr, Public Sector Reform and Poverty Reduction, December 2001, accessible at:  
<http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/module%2012/brillantes.pdf>
- European Charter of Local Self-Government, Strasburg, 15.10.1985,
- Falay, Nihat, Ersin Kalaycıoğlu, and Umut Özkırımlı, Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme, by: TESEV Yayınları, 1996
- Kerimoğlu, Baki, H. Hakan Yılmaz, Yerel Yönetimlerde Rol ve Sorumlulukların Belirleyiciliğinde Harcama Yapısı ve Uygulaması, UNDP-TESEV, 2005
- McClure Charles E., Jorge Martinez Vazquez, The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations, accessible at: <http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/McClure%20&%20Martinez.pdf>
- Sağbaş, İsa, Muhlis Bağdigen, Local Government Finance in Turkey, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, A.P.K Daire Başkanlığı Araştırma Müdürlüğü, Aralık 2003
- DİE, Belediye ve İl Öze İdareleri Kesin Hesapları ve Bütçeler, 1990-2002
- Shah, Anwar Fiscal Decentralization in Developing and Transition Countries: Progress, Problems and the Promise, Lead Economist, World Bank
- Shah, Anwar, Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization, World Bank, accessible at:  
<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2021/wps2021.pdf>
- DPY, Yıllık Programlar, 2000-2004.
- DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-2003.
- Tekeli, İlhan, Selim İlkin, Avrupa Birliği, Türkiye ve Yerellik, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı, Aralık 2003
- Yılmaz, Serdar, Equalization Across Sub-national Governments: Fiscal Capacity, Public Sector Specialist, World Bank Institute, accessible at: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal%20capacity.doc>
- Yılmaz, H. Hakan, Toplam Kamu Harcama ve Gelir Düzeyi Konusunda Yapılan Bir Hesaplama Çalışması, ODTÜ Ders Notu, 2002
- Yılmaz, H. Hakan, Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Türkiye Ekonomi Kurumu Tebliği Güncelleştirilmiş Hali), 2004

## Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Öz Gelirlerin Gelişimi

Baki Kerimoğlu - H. Hakan Yılmaz

## 1. YEREL YÖNETİMLERİN ÖZERKLİK AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye'de yerel yönetim tanımına, büyükşehir belediyeleri dahil, belediyeler, il özel idareleri, yerel yönetim birlikleri ve köyler girmektedir. Belediye beldenin ve belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. 9.7.2004 tarih ve 5216 sayılı yeni Belediye Kanununda<sup>1</sup> da yer alan bu tanım yerinden yönetim birimi sayılmanın temel şartları idari ve mali özerkliğe sahip olma şartlarını içermektedir.

Federal devlet sistemine dahil ülkelerde idari ve mali özerkliğe ilave olarak siyasi özerklikte yerinden yönetim birimi sayılma şartlarından birisi olarak sayılmaktadır. Siyasi özerkli yerel yönetim biriminin yürütme, yasama ve yargıda serbest hareket etmesi anlamına gelmektedir. Türkiye'de merkezi yönetim yasama yetkisine sahiptir ve yerel yönetim birimleri üzerinde vesayet denetimi yetkisine sahiptir. Merkezi yönetimin bu yetkisi dayanağını T.C Anayasasından almaktadır. O nedenle, Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin siyasi özerkliği yoktur. Siyasi yönetim sistemi federal değil üniterdir.

İdari özerklik yerel yönetim biriminin kuruluş kanununda verilen yetkilere dayanılarak karar alması ve uygulayabilmesi anlamına gelmektedir. Türkiye'de yerel yönetim birimlerinden büyükşehir belediyeleri, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, diğer belediyeler Belediye Kanunu, il özel idareleri İl Özel İdare Kanunu ve yerel yönetim birlikleri ilgili Kanunda<sup>2</sup> kendilerine verilen yetkiler kapsamında karar alma ve uygulama yetkisine sahiptirler. Türkiye'de yerel yöne-

tim birlikleri idari özerkliğe sahiptirler.

Kamu yönetiminde mali özerklik yönetim biriminin kendi gelir ve giderleri ile ayrı bir bütçesinin olması anlamına gelmektedir. Bu anlamda, Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin kanunlarda belirlenmiş kendi gelirleri ve giderleri vardır. Bu gelir ve giderleri, yerel yönetim birimlerinin ayrı olarak kendilerinin hazırladıkları yıllık yerel yönetim bütçelerinde gösterilir. Türkiye'de yerel yönetim birimleri mali özerkliğe sahiptirler.<sup>3</sup>

Kamu yönetiminde yönetsel vesayet idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetim tarafından denetlenmesidir. Türkiye'de merkezi yönetimin yerel yönetim birimleri üzerindeki vesayet denetimi T.C. Anayasasının 127 nci maddesinde düzenlenmiştir. Ayrıca TBMM'de kabul edilen Belediye Kanununun 55 inci maddesinde; İl Özel İdare Kanununun 38 inci maddelerinde belediye ve il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yapılan açıklamalar ışığında Türkiye'de yerel yönetim tanımına dahil büyükşehir belediyeleri, belediyeler, il özel idareleri ve yerel yönetim birliklerinin idari ve mali özerkliğe sahip yönetim birimleri olduğu; yerel yönetim birimleri üzerinde merkezi yönetimin sürekli vesayet denetimine sahip olduğunu söyleyebiliriz.

## 2. YEREL YÖNETİMLERİN KAYNAKLARI

Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin gelirleri üç temel kaynağa dayanmaktadır: 1- Yerel yönetimlerin öz

1 TBMM tarafından kabul edilmekle birlikte henüz Resmi Gazetede yayımlanmamıştır.

2 Yerel yönetim birlikleri kanunî dayanağını Anayasanın 127 nci maddesinden almaktadır. Mevcut uygulamada görev ve yetkileri 1580 sayılı Belediye Kanununda tanımlanmıştır. Ancak adı geçen Kanun yeni hazırlanan ve TBMM tarafından kabul edilen Belediyeler Kanunu ile kaldırılmaktadır. Bunun yerine ayrı bir Yerel Yönetim Birlikleri Kanunu Tasarısı hazırlanmış ve TBMM'ne sunulmuştur.

3 İl özel idarelerinin gelirlerinin yıllar itibarıyla ortalama %70'i merkezi yönetimden yapılan transferlere ve mal yönetim gelirlerine bağlıdır. Bu il özel idarelerinin gelir yaratma kapasitelerini geliştirebilmelerine engel oluşturmakta ve merkezi yönetime bağımlılıkları mali özerklik açısından olumsuz bir durum olarak düşünülebilir.

gelirleri, 2- Yerel yönetimlerin merkezi yönetim bütçe gelirlerinden aldıkları pay, ve 3- Yerel Yönetimlere Merkezi Yönetim Tarafından Yapılan Transferler. Yerel yönetimlerin kendi gelirleri toplanmasında, muhasebe ve bütçeleştirilmesinde ve harcanmasında tamamen yerel yönetim birimlerinin kontrol sahibi olduğu gelir kalemlerdir. Yerel yönetimlerin gelirler kaynakları arasında sayılan merkezi yönetim bütçe gelirlerinden ayrılan pay ve merkezi yönetim bütçesinden yapılan katkılar ise yerel yönetimlerin merkezi yönetimden aldıkları transferlerdir. Bu durumda yerel yönetim birimlerinin gelirleri, asıl olarak, yerel gelirler ve merkezi yönetimden yapılan transferler olarak iki kaynaktan sağlanmaktadır.<sup>4</sup>

## **2.1 Belediyelerin Öz Gelirleri**

Yerel yönetim birimlerinin kendi gelirleri yerel vergiler, yerel harçlar, katılım payları, ücretler, müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere verilen pay ve yerel yönetim işletmelerinin kar payları veya transferleri olmak üzere altı alt başlık altında incelenebilir.

### **2.1.1 Yerel Vergiler**

Vergiler Anayasanın 73 üncü maddesine göre kanunla konulur, değiştirilir ve kaldırılır. Türkiye’de kanun yapma yetkisi TBMM’ne aittir. Dolayısıyla yerel yönetim birimleri vergi koyma yetkisine sahip değildir. Bu Türkiye’de yerel yönetimlerin siyasi özerkliğe sahip olmalarının da doğal bir sonucudur. Anayasada yer alan hükme göre yerel yönetim birimleri tarafından toplanacak vergiler merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir.

Yerel yönetim birimlerinden belediyelerin topladığı vergiler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununda düzenlenmiştir. Belediye Gelirleri Kanununda sayılan ve doğrudan beledilerce toplanan vergiler şunlardır; İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigorta Vergisi ve Çevre Temizli Vergisidir. Ayrıca, belediyeler 1319

sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre Emlak Vergisi ve Arazi Vergisi de tahsil etmektedirler.

Bu vergilerden İlan ve Reklam Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisi belli bir miktar olarak (maktu) belirlenmekte ve tahsil edilmektedir. Çevre Temizli Vergisi 2004 yılının başında belirlendiğinden miktarı günceldir. İlan ve Reklam Vergisi ise en son 3.5.1992 tarih ve 92/3278 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile (en az miktar 5000 TL, en çok miktar 375000 TL) belirlendiğinden önemini yitirmiştir.

Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ve Yangın Sigorta Vergileri ise hasılat, tahsil edilen ücret ve prim tutarı gibi belli bir miktarın yüzdeki olarak hesaplandığından, söz konusu hizmetlerin bedellerindeki artışa paralel olarak fiyat ayarlaması otomatik olarak yapılmak suretiyle güncellenebildiğinden, önemini koruyabilmişlerdir.

### **Emlak ve Arazi Vergileri**

Emlak Vergisi Kanununa göre Türkiye sınırları içinde bulunan bütün binalar ile arsa ve araziler emlak vergisinin konusuna girmektedir.

Bina vergisinin matrahı binanın vergi değeridir. Verginin oranı meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde ikidir. Bu oranlar büyükşehir belediyesi bulunan illerde %100 artırımlı uygulanmaktadır. Bakanlar Kuruluna bu vergi oranlarını yarısına kadar indirmeye ve üç katına arttırmaya yetkilidir. Bina vergisi mükelleflerin yazılı beyanı üzerine tarh ve tahakkuk ettirilir. Şu kadar ki, mükelleflerin beyan edecekleri değerler Maliye ve Bayındırlık Bakanlıklarınca tespit ve ilan edilecek bina metrekare normal inşaat maliyet bedelinden az olamaz.

Arazi vergisinin matrahı arazinin tespit edilen vergi değeridir. Arsa vergisinin oranı binde bir, arsalarda ise binde üçtür. Bu oranlar büyükşehir belediyesi kurulan illerde %100 artırımlı uygulanır. Bakanlar Kuruluna bu oranları yarısına kadar indirme veya üç katına kadar artırma yetkisi verilmiştir. Arazi vergisi, bina ver-

gisinde olduğu gibi, mükelleflerin beyanı üzerine tarh ve tahakkuk ettirilir.

Emlak vergisine konu arsa ve arazilerin vergi değeri; Vergi Usul Kanununun asgari ölçüde birim değer tespitine ilişkin hükümlerine göre takdir komisyon-

larınca arsalar için her mahalle ve arsa sayılacak parsellenmiş arazide her köy için cadde, sokak ve değer bakımından farklı bölgeler, arazide her il veya ilçe için arazinin cinsi; binalar için, Maliye ve Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarınca müştereken tespit ve ilan edilecek bina metrekare normal inşaat

Tablo 1. Belediye Veri ve Harçlarının Hesaplanma Şekli.

| Gelirin Türü                                | Hesaplama Şekli | Oran veya Miktar                                                                                                   |
|---------------------------------------------|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>BELEDİYE VERGİLERİ</b>                   |                 |                                                                                                                    |
| İlan ve Reklam Vergisi                      | Maktu           | 5000-TL ile 375000-TL                                                                                              |
| Eğelence Vergisi                            | Nisbi           | %10-%20 (Biletle girilmesi mecburi olmayan yerlerde günlük 100.000 -TL ile 200.000 -TL)                            |
| Haberleşme Vergisi                          | Nisbi           | 1%                                                                                                                 |
| Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi        | Nisbi           | İmal, taşıma, yükleme vb yerlerde %1, bunlar dışında %5                                                            |
| Yangın Sigorta Vergisi                      | Nisbi           | 10%                                                                                                                |
| Çevre Temizlik Vergisi                      | Maktu           | Konutlarda M3 su tüketim başına 100.000 -TL. Diğer bina gruplarına göre yıllık 10.000.000-TL ile 1.250.000.000-TL. |
| <b>BELEDİYE HARÇLAR</b>                     |                 |                                                                                                                    |
| İşgal Harcı                                 | Maktu           | 500-TL ile 15.000-TL arasında                                                                                      |
| Tatil Günleri Çalışma Ruhsatı Harcı         | Maktu           | 30.000-TL ile 1.200.000 -TL arasında                                                                               |
| Kaynak Suları Harcı                         | Maktu           | Litre veya kap başına 200 -TL ile 1500-TL arasında                                                                 |
| Tellallık Harcı                             | Nisbi           | %2, 500.000 -TL'yi aşan kısım için %1                                                                              |
| Hayvan Kesimi Muayene ve Denetim Harcı      | Maktu           | Hayvan başına 2000 -TL ile 15.000-TL arasında                                                                      |
| Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı        | Maktu           | 1000- ile 75000-TL arasında                                                                                        |
| Bina İnşaat Harcı                           | Maktu           | M2 başına 100.000 -TL ile 45.000-TL arasında.                                                                      |
| Kayıt ve Suret Harcı                        | Maktu           | 100-TL ile 24.000-TL arasında                                                                                      |
| İmar ile İlgili Harçlar                     |                 |                                                                                                                    |
| a- Parselasyon Harcı                        | Maktu           | 100-300-TL arasında                                                                                                |
| b- İfraz ve Tevhit Harcı                    | Maktu           | 100-300-TL arasında                                                                                                |
| c- Plan ve Proje Tasdik Harcı               | Maktu           | 100-300-TL arasında                                                                                                |
| d- Yapı Kullanma İzni Harcı                 | Maktu           | 100-300-TL arasında                                                                                                |
| e- Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyat Harcı | Maktu           | 300-3000-TL arasında                                                                                               |
| İşyeri Açma ve İzin Harcı                   | Maktu           | 200-2000-TL arasında                                                                                               |
| Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı              | Maktu           | 10.000-30.000-TL arasında                                                                                          |
| Sağlık Belgesi Harcı                        | Maktu           | 2000-6000-TL arasında                                                                                              |

maliyetleri ile hesaplanan bedeldir. Vergi değeri, mükelleflerin başlangıç yılını takip eden yıldan itibaren her yıl, bir önceki yıl vergi değerinin Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca aynı yıl için tespit edilen yeniden değerlendirme oranının yarısı oranında artırılması suretiyle bulunmaktadır. Bakanlar Kuruluna bu artış oranını sifıra kadar indirme veya yeniden değerlendirme oranına kadar artırma yetkisi verilmiştir. Emlak vergisi birinci taksiti Mart, Nisan ve Mayıs aylarında, ikinci taksiti ise Kasım ayı içinde olmak üzere iki taksitte ödenmektedir. Maliye Bakanlığına bölgelerin özelliklerine göre ödeme aylarını değiştirme yetkisi verilmiştir.

### ***Emlak Vergisinin Paylaşılması***

Büyükşehir belediyesi bulunan illerde büyükşehir belediyesinin sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelerce tahsil edilen emlak vergisi tutarının yarısı büyükşehir belediyesi payı, bu ayrıldıktan sonra kalan tutarın %15'i il özel idareler payı olarak ayrılır. İl özel idare payının hesaplanmasından sonra kalan kısmın %20'i ayrıca büyükşehir belediyesi payına ilave edilir. Büyükşehir belediyesi bulunmayan illerde toplanan emlak vergisinin %15'i il özel idare payı olarak ayrılır. Büyükşehir belediyesi ve il özel idare payları tahsil edildikleri ayı takip eden ayın yedinci günü akşamına kadar ilgili büyükşehir belediyesi ve il özel idaresine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödenir. Belediye başkanlarına bu payların zamanında ve tam olarak ilgili il özel idaresine ve büyükşehir belediyesine ödenmesini sağlama görevi verilmiştir.

Yukarıda sayılan vergiler tamamen belediyeler tarafından tahsil edilmektedir. Emlak vergisi tahsilatının yarısından il özel idarelerine verilen %15 oranındaki pay dışında, il özel idarelerine ve yerel yönetim birliklerine pay verilmemektedir. Belediyeler dışında İl özel idarelerine ve yerel yönetim birliklerine vergi tahsis edilmemiştir.

### ***2.1.2 Yerel Harçlar***

Kamu mali yönetiminde vergiler genel olarak kamu

yönetiminin finansmanı için belli olaylar sonucu doğan ve karşılıksız kamu gelirleri olmasına karşın; harçlar belli bir kamu hizmetinden veya malından yararlanma karşılığı tahsil edilen kamu gelirleridir. Bu ayırım merkezi yönetim gelirleri açısından kolayca yapılabilmesine karşın yerel yönetim birimlerince tahsil edilen yerel vergiler ile yerel harç gelirleri arasından somut bir ayırım yapmak daha zordur. Yerel harçlar yerel vergilere göre daha özel ve harcı ödemek durumunda kalan kişinin belli bir kamu hizmetinden veya malından yararlanma durumu öne çıkmaktadır.

Türkiye'de belediyelerin tahsil ettiği yerel harçlar İşgal Harcı, Tatil Günleri Çalışma Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetim Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı, Kayıt ve Suret Harcı, İmar ile İlgili Harçlar (Parselasyon Harcı, İfraz ve Tevhit Harcı, Plan ve Proje Tasdik Harcı, Yapı Kullanma İzni Harcı ve Zemin Açma İzni Harcı), İşyeri Açma İzin Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı ve Sağlık Belgesi Harçlarından oluşmaktadır. Yukarıda sayılan harçların hepsi belli bir miktar olarak belirlenmekte, Tablodan da görülebileceği üzere, özellikle enflasyon dönemlerinde, güncellenmediği sürece önemini yitirmektedir. Nitekim yukarıda sayılan harçlar en son 3.5.1992 tarih ve 92/3278 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile güncellendiğinden önemini yitirmişlerdir. Bu durumda belediyeler harçların takip ve tahsil maliyetleri harçtan fazla olduğundan, hiç takip ve tahsil yoluna gitmemeyi tercih etmektedirler.

### ***2.1.3 Harcamalara Katılım Payı***

Harcamalara katılma payları, yerel yönetimlerin gerçekleştirdikleri yol, su ve kanalizasyon gibi alt yapı hizmetleri karşılığında, bu hizmetlerden yararlananlardan alınan belirli bir miktarı ifade etmektedir. Burada hizmetten yararlananların hizmetin maliyetine belirli bir ölçüde katılımı sağlanmaktadır.<sup>5</sup>

Türkiye'de belediyeler yaptıkları altyapı hizmetleri

<sup>5</sup> Yönetimler Arası Mali İlişkiler, Dr. Ülkü Arıkoğlu, Yaylacık Matbaası, İstanbul 2004,

karşılığında Yol Harcamalarına Katılım Payı, Kanalizasyon Harcamalarına Katılım Payı ve Su Tesisleri harcamalarına Katılım Payı adı altın katılım payları tahsil etmektedir.

#### ***Katılım Paylarının Hesaplanması***

Harcamalara katılma payları, Belediye Gelirleri Kanununun 89 uncu maddesine göre, bir program dahilinde veya istek üzerine doğrudan doğruya yapılan işlerde, bu hizmetler dolayısıyla yapılan giderlerin tamamıdır. Yani ilgili belediyeden belli bir istekle bir hizmetin yapılmasını talep edenler o hizmetin yerine getirilmesi için belediye tarafından yapılan giderlerin tümünü karşılamaktadırlar. Eğer yapılan giderler peşin ödenirse giderlerin %75’i ödenmektedir. Eğer yerine getirilen hizmet için özel olarak devlet yardımı alınmış, karşılıksız fon tahsis edilmiş veya bağış ve yardım alınmış ise bu şekilde elde edilen tutarlar giderler toplamından indirilmektedir. Her durumda hesaplanan hizmet giderlerinin toplamı Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca belirlenen rayiç ve birim tutarlarını geçmemektedir. Harcamalara katılım payları bina ve arsalarda bunların vergi değerinin %2’sini geçmemektedir. Belediyelerin görüşü alınmak suretiyle harcamalara katılım paylarını 1/2’ye (peşin ödemelerde 1/3’e) kadar indirmeye, pay çeşitlerine göre farklılaştırma yapmaya, payların ödenecek miktarını birlikte veya pay çeşitlerine göre ayrı ayrı olmak üzere İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarını da dikkate alarak belediyeler itibarıyla tespit etme konusunda Bakanlar Kurulu yetkilendirilmiştir.

#### ***Katılım Paylarının Tahsil Şekli***

Belediyeler Kanununun 93 üncü maddesine göre harcamalara katılma payları belediyelerce veya bunlara bağlı müesseselerce payların ilan ve tebliği edildiği yılı takip eden yıldan itibaren iki yılda ve dört eşit taksitte tahsil edilmektedir. Bu iki yıllık süre ilgili belediyenin teklifi ve Bakanlar Kurulunun uygun görmesi ile 5 yıla kadar uzatılabilmektedir.

#### **2.1.4 Ücrete Tabi İşler**

Belediyeler Belediye Kanunun sayılan harç ve katılım payı konusu yapılmaya ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için ücret alabilirler. Hangi hizmet için ne kadar ücret alınacağı belediye meclislerince belirlenir. Belediye tarafından yapılacak bir hizmetin ücret konusu yapılabilmesi için öncelikle o hizmet için bir harç veya katılım payı belirlenmemiş olması ve hizmetten yararlanacak kişi veya kişilerin bizzat belediyeden hizmetin yapılmasını talep etmiş olmaları gerekmektedir. Bu şekilde tahsil edilen ücretler düzenli ve belediyelerin önemli gelirleri arasında değildir.

#### **2.1.5 Müze Giriş Ücretleri ile Madenlerden Belediyelere Pay Verilmesi**

TBMM’ne bağlı milli saraylar hariç belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzel kişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin %5’i belediyelere pay olarak verilmektedir. Bu pay büyükşehir belediyesi olan illerde büyükşehir belediyesine verilmektedir. Bu tür gelirler de bütün belediyeleri kapsayan ortak ve düzenli ve önemli bir gelir kalemi değildir.

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmelerince yıllık satış hasılatının binde 2’si oranında belediye payı ayrılmaktadır. Bu gelir kalemi de bütün belediyeleri kapsayan ortak bir gelir kalemi değildir.

#### **2.1.6 İştirak Gelirleri**

İktisadi işletme kurma imkanı olan belediyeler bu imkanı bir gelir yaratma aracı olarak kullanmaktadırlar. Türkiye genelinde belediyelerin ortalama olarak oluşturdukları teşebbüslerden elde ettikleri gelirin toplam gelirlerine oranı 1999 yılında %5, 2000 yılında %6, 2001 ve 2002 yıllarında %7 ve 2003 yılında %8 olarak gerçekleşmiştir<sup>6</sup>. Belediye bazına inildiğinde bu oranlar düşük veya yüksek gelirli iller arasından bir homojenlik göstermemektedir. Örneğin

6 Hesaplamalar Devlet İstatistik Enstitüsünün hazırladığı Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler Bütçeleri CD’sindeki 4. Gelir ve gider kalemlerine göre belediye bütçeleri tablosundan yararlanılarak hesaplanmıştır.

2003 yılı gerçekleştirmelerine göre, Adana'da belediyenin bağlı işletmelerden elde ettiği gelirin toplam belediye gelirine oranı %16 iken, bu oran Ankara'da %2, İstanbul'da %1'in altında, İzmir'de %7, Muğla'da %17, Ağrı'da %7, Erzincan'da %16, Isparta'da %15'tir<sup>7</sup>. Bu verilerden bazı belediyelerin, bölgesel veya ekonomik gelişmişlik düzeyine bağlı olmadan, gelirlerini kurdukları iktisadi işletmelerin elde ettikleri karlardan aldıkları iştirak gelirleri ile arttırbilmektedirler.

## 2.2 İl Özel İdarelerinin Öz Gelirleri

İl özel idarelerin gelirlerinin 2003 yılı verilerine göre yaklaşık %65<sup>8</sup> merkezi yönetim bütçe gelirlerinden yapılan transferler ve diğer kanuni paylardan oluşmaktadır. Bu oran 1999 yılında %73, 2000 yılında %72, 2001 yılında %72.7 ve 2002 yılında %80 olarak gerçekleşmiştir. Yani il özel idareleri asıl olarak merkezi yönetim tarafından finanse edilmektedirler. Bunların dışında ve il özel idarelerinin kendi öz geliri olarak adlandırabileceğimiz gelir kalemleri işletme ve kurum hasılatı ve mal idare gelirleri ile özel yardım ve fonlardan oluşmaktadır. İşletme ve kurum hasılat payları il özel idarelerinin toplam gelirlerinin %35'ini oluşturmaktadır. Bunun içinde de il özel idaresi mal yönetim gelirleri %90'ını aşmaktadır. Bu grupta mal yönetim gelirlerinden sonra kurum ve işletme hasılatı gelirleri ikinci sırayı almaktadır. İl özel idare bazında incelendiğinde bölgeler veya illerin gelişmişlik düzeyleri ile

kendi gelirlerini yaratma imkanları arasında da homojen bir yapı mevcut değildir. Örneğin öz il özel idare gelirlerinin toplam gelirlere oranı Yalova'da %2.50'ye, Ankara'da %4.82'ye kadar düşmekte; buna karşılık Bolu'da %82'ye, Edirne'de %62'42'ye, İstanbul'da %43'e, Bitlis'te %41'e kadar çıkabilmektedir. Burada il özel idarelerinin kurdukları ve işlettikleri müessese ve şirketlerle gelir yaratma başarıları önemli rol oynamaktadır.

Yukarıdaki veriler il özel idarelerinin kaynak yönünden önemli ölçüde merkezi yönetime bağlı olduğunu göstermektedir. Bunun dışında en önemli gelir kaynağı il özel idarelerinin sahip olduğu ve onlara tahsis edilen varlıkların yönetiminden elde edilen gelirlerdir. Bunlar ise ağırlıklı olarak kira gelirleridir. Mevcut yönetim sistemi içinde doğrudan il özel idarelerine tahsis edilmiş ve onlar tarafından takip ve tahsil edilen vergi yoktur. Kaynak yaratma kapasitesi açısından değerlendirildiğinde il özel idarelerinin belediyelere göre çok daha az imkanlara sahip olduklarını söyleyebiliriz.

## 3. YEREL YÖNETİMLERİN ÖZ GELİRLERİNİN TOPLAM GELİRLER İÇİNDEKİ YERİ VE GELİŞİMİ

### 3.1 Belediye Öz Gelirlerinin Yapısı ve Gelişimi

Belediyelerin öz gelirlerinin gelişimini incelemek özellikle belediyelerin ne düzeyde mali esnekliğe sahip

Tablo 2. Düzeltilmiş Bütçe Gelirlerinin GSMH'ya Oranı ve Gelişimi (%)

|                            | 1998        | 1999        | 2000        | 2001        | 2002        |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Toplam Gelirler (1)</b> | <b>2,45</b> | <b>2,63</b> | <b>2,69</b> | <b>2,94</b> | <b>2,59</b> |
| <b>Öz Gelirler (1)</b>     | <b>1,09</b> | <b>1,17</b> | <b>1,10</b> | <b>1,19</b> | <b>1,21</b> |
| Vergi                      | 0,37        | 0,37        | 0,34        | 0,35        | 0,41        |
| Vergi Dışı                 | 0,72        | 0,80        | 0,76        | 0,84        | 0,81        |
| <b>Diğer Gelirler</b>      | <b>1,36</b> | <b>1,47</b> | <b>1,59</b> | <b>1,75</b> | <b>1,38</b> |

(1) Borçlanma ve Özel Yardım ve Fonlar Hariç

Kaynak: DİE Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesaplar- Bütçe

7 Hesaplamalar Devlet İstatistik Enstitüsünün hazırladığı Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler Bütçeleri CD'sindeki veriler kullanılarak yapılmıştır.

8 Bu oranların hesaplanmasında DİE tarafından hazırlanan Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler Bütçeleri CD'sinden yararlanılmıştır.

olduklarını anlamak açısından önemlidir. Bu çalışma kapsamında belediyelerin gelirleri önceki çalışmalardan farklı olarak belli düzeltmeler yapılmak suretiyle ele alınmıştır. Bu kapsamda, iç ve dış borçlar ile özel yardım ve fonlar toplam gelirlerden ayıklanmıştır. 1998'e kadar olan dönemde DİE verilerinde borçların ayrıntı bilgisi olmadığı için 1998-2002 arası belediye kesin hesapları analize konu olmuştur.

GSMH'ya oran öz gelirler diğer gelirlere oranla daha düzenli bir yapı içinde olmuştur. Öz gelirler vergi dışı gelirlerdeki yükselmenin etkisiyle dönem boyunca hafif bir yükselme eğilimi içinde olmuştur. 2002 yılında emlak vergisinin dönemsel etkisi dikkate alındığında bu tespit daha doğru olmaktadır.

GSMH'ya oran olarak toplam gelirler esas olarak vergi gelirlerindeki reel artışlardan kaynaklı olarak 1990'ların ortasına göre hissedilir düzeyde yükselmiştir. Düzeltilmiş toplam gelirlerdeki artışta 2002 yılına göre asıl belirleyici olan öz gelirler dışındaki gelirlerdeki artış olmuştur.

Toplam gelirlerin dönem boyunca iç dağılımında

2000 yılını baz aldığımızda<sup>9</sup>, belediyelerin düzeltilmiş toplam gelirlerinin yaklaşık yüzde 60'ı diğer gelirlerden yüzde 40'ı ise öz gelirlerden oluşmaktadır. Vergilerin öz gelirler içindeki payı ise ortalama yüzde 30 düzeyinde çıkmaktadır. Borçlar ve özel yardım fonları eklendiğinde bu oran yüzde 30'un altına inmektedir. Bu oranın düşüklüğü kaynak yapısının güçlü olmamasını da beraberinde getirmektedir.

Emlak vergisi ve çevre temizlik vergisi belediyelerin öz gelirlerinin çok daha fazla düşmesini engellemiştir. Özellikle emlak vergilerinin tahsil edilmediği yıllarda öz vergi gelirlerindeki düşme çok çarpıcı bir şekilde ortaya çıkmıştır. Bu düşmenin etkisini dönemsel olarak gidermede çevre temizlik vergisi 1998'den sonra önemli bir kalem haline gelmiştir. Belediyelerin maktu şekilde hesaplanan vergileri günün koşullarına getirilmiş olsa idi toplam gelirlerdeki artışın çok daha belirgin hale gelmesi yanında merkeze ve borçlanmaya bağımlılık da azalmış olacaktı.

Belediyelerin vergi dışı gelirlerdeki (borçlar ayıklanmış) istikrarlı yapı ise dönem boyunca devam etmiştir. Bunun anlamı aslında bu kalemlere yönelik olarak

Tablo 3. Belediyelerin Düzeltilmiş Gelir Yapısı ve Gelişimi (Yüzde Dağılım)

|                            | 1998         | 1999         | 2000         | 2001         | 2002         |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Toplam Gelirler (1)</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
| <b>Öz Gelirler (1)</b>     | <b>44,4</b>  | <b>44,3</b>  | <b>40,9</b>  | <b>40,4</b>  | <b>46,7</b>  |
| Vergi                      | 15,0         | 14,0         | 12,6         | 11,8         | 15,7         |
| Vergi Dışı                 | 29,4         | 30,3         | 28,3         | 28,5         | 31,1         |
| <b>Diğer Gelirler</b>      | <b>55,6</b>  | <b>55,7</b>  | <b>59,1</b>  | <b>59,6</b>  | <b>53,3</b>  |

(1) Borçlanma ve Özel Yardım ve Fonlar Hariç

Kaynak: DİE Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesaplar- Bütçe

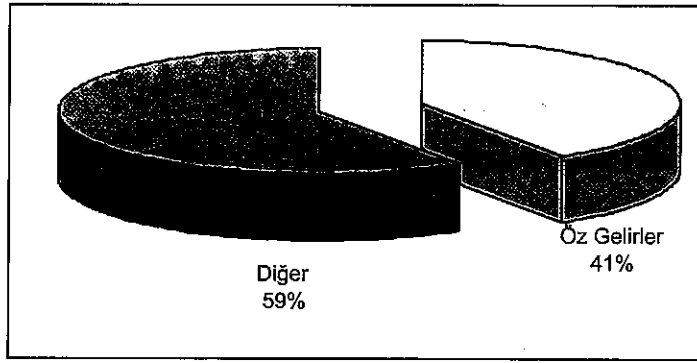
önemli bir değişme görülmemekle birlikte 1998'den 2001'e kadar öz gelirler aleyhine 2002'de ise öz gelirler lehine bir artış yaşanmıştır. Bununla birlikte, 2002 yılında reel olarak toplam gelirler düştüğü için bu değişme öz gelirlerdeki artıştan ziyade diğer gelirlerin düşmesinden kaynaklanmıştır.

mali sonuçları etkileyecek önemli bir politika değişikliğinin olmadığıdır.

Bununla birlikte, belediyelerin toplamını yansıtan bu belediyelere göre önemli farklılıklar gösterebilmektedir. Bazı belediyelerde vergi dışı gelirlerin payı toplam

9 2001 yılı kriz yılı 2002 yılı ise diğer gelirlerdeki düşme nedeni ile sapma yılları olarak kabul edilebilir.

Grafik 1. 2000 Yılı Öz Gelirler diğer Gelirler Dağılımı (%)



gelirler içinde vergi gelirlerinin bile üstüne çıkarken bazı belediyelerde ise vergi dışı gelirler vergi gelirlerinin yanında oldukça ihmal edilecek düzeydedir. Özellikle belediyece yönetilen kurumlar ve teşebbüsler hasılatı buna en iyi örnek olmaktadır. Örneğin 2002 yılında Sivas'ta bu kaynaktan elde edilen gelirler genel bütçe vergi gelirlerinin yüzde 82'sine karşılık gelirken, bu oran İstanbul'da yüzde 1, Diyarbakır'da ise yüzde 3 oranında çıkmaktadır. İstanbul ve Diyarbakır'da belediye malları gelirleri vergi dışı gelirler içinde yüksek çıkarken Sivas'ta ise daha düşük çıkmaktadır. Dolayısı ile illere göre öz gelirler ile diğer gelirler arasındaki oran önemli farklılıklar gösterebilmektedir. Bu yüzden belediyelere yönelik olarak genelleme yapmak il özel idarelerinde olduğu gibi sağlıklı sonuçlar vermemektedir.

Nitekim, izleyen tabloda görüleceği üzere Diyarbakır'da toplam düzeltilmiş gelirler içinde öz

gelirlerin payı yüzde 20'nin altındayken, bu oran İstanbul'da yüzde 40,9, Sivas'ta ise yüzde 65,4'dür.

### 3.2 İl Özel İdare Öz Gelirlerinin Yapısı ve Gelişimi<sup>10</sup>

İl özel idarelerinin toplam gelirleri ele alınan dönem boyunca GSMH'ya oran olarak bir artış eğilimi içinde olmuştur. 2002 yılında il özel idarelerinin genel bütçeden aldıkları payın reel olarak düşmesi, vergi dışı normal gelirler ile bütçe içi kaynaklardan alınan payların azalması toplam gelirlerin 1998 öncesi, düzeye gerilemesine yol açmıştır.

GSMH'ya oran olarak toplam gelirler yüzde 0,49'dan yüzde 0,80'lerin üzerine çıkmıştır. Bu artışta, dönem içinde genel bütçeden alınan vergi paylarının artması, il özel idarelerinin sahip olduğu mallardan elde ettiği gelirlerin reel olarak yükselmesi belirleyici olmuştur.

Toplam gelirlerin yapısı vergiler lehine bir değişim göstermiştir. Toplam gelirler içinde vergi gelirler ile

Tablo 4. 2002 Yılı Diyarbakır, Sivas ve İstanbul İlleri Belediyelerinin Öz Gelirleri ve Diğer Gelirleri Dağılımı

|                   | Diğer Gelirler | Öz Gelirler | Toplam |
|-------------------|----------------|-------------|--------|
| <b>Diyarbakır</b> | 80,9           | 19,1        | 100,0  |
| <b>Sivas</b>      | 34,6           | 65,4        | 100,0  |
| <b>İstanbul</b>   | 59,1           | 40,9        | 100,0  |

Kaynak: DİE Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesaplar- Bütçe

10 İl özel idarelerinin bütçe ve kesin hesap rakamları 1999 ve önceki yıllar ile 2000 sonrası dönem farklı şekilde gösterilmiştir. 2000 ve sonrası dönemde daha fazla ayrıntı da gelir ve harcama kalemi yer almaktadır. Farklılık sınıflandırmanın değişmesini de içerdiği için bu çalışma kapsamında alt ayrımlar iki türlü gösterimi de kapsayacak şekilde genişletilmeye çalışılmıştır.

özel gelir ve fonların payı dönem boyunca artarken vergi dışı gelirler ise önemli bir düşme içinde olmuştur. Yardım ve fonlar yüzde 25'lerden yüzde 50'lere çıkarken, vergi dışı normal gelirlerin payı ise aksine bir

paylarının yüzde 22-23'lerde olması nedeniyle il özel idarelerinin merkeze ve diğer kurumların kararlarına olan bağımlılığı oldukça yüksektir. Nitekim bu durum bütçe gelir tahminleri ile bütçe gelir gerçekleştirmeleri

**Tablo 5. İl Özel İdarelerinin Bütçe Gelirlerinin GSMH'ya Oranı ve Gelişimi (%)**

|                                   | 1994        | 1995        | 1996        | 1997        | 1998        | 1999        | 2000        | 2001        | 2002        | 2003(B)     |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Gelir Toplamı</b>              | <b>0,49</b> | <b>0,46</b> | <b>0,61</b> | <b>0,78</b> | <b>0,86</b> | <b>0,77</b> | <b>0,76</b> | <b>0,85</b> | <b>0,74</b> | <b>0,29</b> |
| <b>Vergi gelirleri</b>            | <b>0,11</b> | <b>0,13</b> | <b>0,13</b> | <b>0,16</b> | <b>0,18</b> | <b>0,19</b> | <b>0,21</b> | <b>0,22</b> | <b>0,19</b> | <b>0,19</b> |
| Genel bütçe vergi payları         | 0,10        | 0,11        | 0,12        | 0,15        | 0,16        | 0,17        | 0,20        | 0,20        | 0,18        | 0,17        |
| Diğer                             | 0,02        | 0,02        | 0,02        | 0,01        | 0,02        | 0,02        | 0,02        | 0,02        | 0,02        | 0,02        |
| <b>Vergi dışı gelirler</b>        | <b>0,25</b> | <b>0,21</b> | <b>0,31</b> | <b>0,31</b> | <b>0,17</b> | <b>0,22</b> | <b>0,15</b> | <b>0,21</b> | <b>0,19</b> | <b>0,10</b> |
| İl özel idaresi malları gelirleri | 0,06        | 0,05        | 0,10        | 0,10        | 0,10        | 0,14        | 0,09        | 0,16        | 0,14        | 0,09        |
| Diğer                             | 0,20        | 0,16        | 0,22        | 0,21        | 0,08        | 0,08        | 0,06        | 0,04        | 0,05        | 0,01        |
| <b>Yardım ve fonlar</b>           | <b>0,13</b> | <b>0,13</b> | <b>0,17</b> | <b>0,31</b> | <b>0,50</b> | <b>0,37</b> | <b>0,40</b> | <b>0,42</b> | <b>0,35</b> | <b>0,00</b> |

Kaynak: DİE Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesaplar- Bütçe (B) Bütçe Tahmini

değişim göstererek yüzde 50'lerden yüzde 25'lere düşmüştür. Bu düşmede belirleyici olan kalemler il özel idarelerinin elde ettikleri teşebbüs hasılatlarındaki düşme ile çeşitli gelirlerindeki azalmadır. Yardım ve fonlar başlığı altında yer alan kalemlerden bütçe içi fonlardan aktarılan fon gelirleri ile diğer

arasındaki sapmanın kimi yıl yüzde 200'lere ulaşmasında da kendisini göstermektedir.

2000 yılı verilerine baktığımızda, öz gelirlerin payı toplam gelirler içinde yüzde 22'lerde iken diğer gelirlerin payı yüzde 78'lerdedir.

**Tablo 6. İl Özel İdarelerinin Gelir Yapısı ve Gelişimi (Yüzde Dağılımı)**

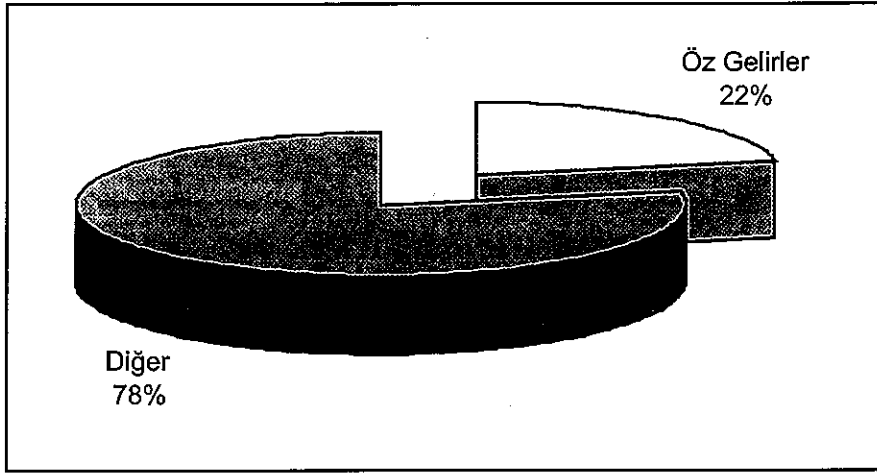
|                                   | 1994         | 1995         | 1996         | 1997         | 1998         | 1999         | 2000         | 2001         | 2002         | 2003(B)      |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Gelir Toplamı</b>              | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
| <b>Vergi gelirleri</b>            | <b>23,1</b>  | <b>27,8</b>  | <b>21,6</b>  | <b>20,5</b>  | <b>20,7</b>  | <b>24,2</b>  | <b>28,0</b>  | <b>26,0</b>  | <b>25,9</b>  | <b>65,2</b>  |
| Genel bütçe vergi payları         | 19,9         | 24,5         | 19,0         | 19,5         | 18,8         | 21,9         | 25,6         | 23,7         | 23,7         | 57,4         |
| Diğer                             | 3,2          | 3,3          | 2,6          | 1,1          | 1,9          | 2,3          | 2,4          | 2,3          | 2,2          | 7,8          |
| <b>Vergi dışı gelirler</b>        | <b>51,3</b>  | <b>44,5</b>  | <b>51,2</b>  | <b>39,8</b>  | <b>20,4</b>  | <b>28,3</b>  | <b>19,4</b>  | <b>24,5</b>  | <b>26,1</b>  | <b>34,5</b>  |
| İl özel idaresi malları gelirleri | 11,5         | 10,8         | 15,6         | 13,3         | 11,4         | 18,2         | 11,7         | 19,4         | 19,4         | 31,4         |
| Diğer                             | 39,8         | 33,7         | 35,6         | 26,5         | 9,0          | 10,1         | 7,7          | 5,1          | 6,7          | 3,2          |
| <b>Yardım ve fonlar</b>           | <b>25,6</b>  | <b>27,7</b>  | <b>27,2</b>  | <b>39,7</b>  | <b>58,9</b>  | <b>47,5</b>  | <b>52,5</b>  | <b>49,5</b>  | <b>48,0</b>  | <b>0,3</b>   |

Kaynak: DİE Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesaplar- Bütçe. (B) Bütçe Tahmini

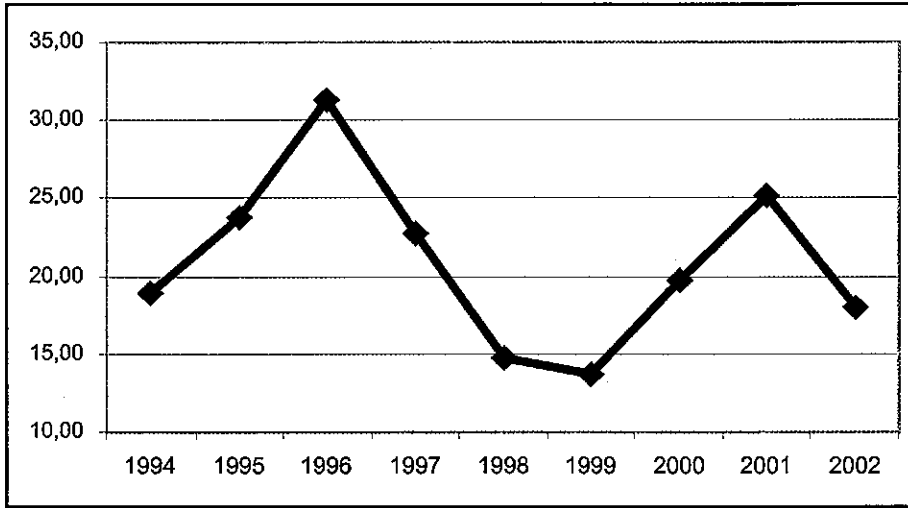
kurumların bütçelerinden yapılan aktarmalarda 1999'dan itibaren görülmeye başlayan düşme fon gelirlerinin reel olarak 2000-2002 arasında azalmasına ve 1998 öncesi düzeye dönülmesine yol açmıştır. Toplam bütçe gelirlerinin içinde yardım ve fonların payının yüzde 50'lere ulaşması, genel bütçe vergi gelir

il özel idareleri belediyelerin aksine bütçe fazlası veren kamu idareleridir. Bütçe fazlası GSMH'ya oran olarak yüzde 0,1 ile yüzde 0,2 arasında değişmekle birlikte eğilim bütçe fazlasının artışı yönündedir. Borçlanma ve borç ödeme hariç il özel idareleri bütçe dengesine

Grafik 2. İl Özel İdareleri 2000 Yılı Öz Gelirler Diğer Gelirler Dağılımı (%)



Grafik 3. İl Özel İdarelerinde Bütçe fazlası/Bütçe Gelirleri Oranının Gelişimi (%)



baktığımızda da bütçe fazlasının çok fazla olmasa da bir artış içinde olduğunu görüyoruz.

Bütçe fazlasının toplam bütçe gelirlerine oranı 1990'ların ikinci yarısının başında yüzde 31'lere kadar çıkmış, ekonomik program öncesi ise yüzde 14'lere kadar düşmüş, daha sonra tekrar yükselme eğilimine girerek yüzde 25'lere kadar yükselmiştir.

#### 4. YEREL YÖNETİMLERİN ÖZ GELİRLERİNİ ARTIRMA İMKANLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ:

##### 4.1 Belediyeler Açısından

Türkiye genelinde bütün belediyelerin toplam gelirleri içinde belediyelerin merkezi yönetimden aldığı pay son 10 yıllık dönemde ortalama yüzde 45 düzeyindedir.<sup>11</sup> Borçlar ve özel yardım fonları ayıklanıp bakıldığında bu oran yüzde 50'nin üzerine çıkmak-

<sup>11</sup> Bu bölümdeki oranlar Devlet İstatistik Enstitüsünün hazırladığı Kesin Hesaplar Belediyeler ve İl Özel İdareleri çalışmasında bu oran 2002 yılı için % 50,1'dir.

tadır. Toplam belediye gelirlerinin geri kalan kısmının hemen hemen hepsi belediyelerce yerel gelir kaynaklarından toplanmaktadır.

Belediyelerin öz gelirlerinin düşük olmasını belirleyen nedenlerin başında daha önce de açıklandığı gibi bazı vergi ve harçların maktu olarak belirlenmesi ve zaman içinde bunların güncelleştirilmemesi etkin olmuştur. Belediye vergi, harç ve ücretlerinin güncellenmemesi yanında tarh, tahakkuk ve tahsili için de gerekli altyapının oluşturulması da büyük önem taşımaktadır. Gerekli altyapının oluşturulmasına ilave olarak belde halkına vergi bilincinin anlatılması; vatandaşlık ve yönetime katılma ve maliyeti paylaşma sorumluluğunun ve bilincinin anlatılması da gereklidir. Ayrıca bazı fiyatlandırılabilir belediye hizmetlerinin belirlenmesi ve bu hizmetler karşılığında belirli ücretlerin toplanması belediye gelirlerini artıracak bir unsurdur. Bunun yanında belediyeler kaynak yaratabilecek yeni vergi ve pay kaynakları üzerinde çalışılabilir. Özellikle turistik bölgelerde uygulanabilecek konaklama vergisi ile belediye sınırları içinde maden ve orman işletme gelirlerinden belediyelere pay verilmesi veya artırılması üzerinde düşünülebilir.

Belediye işletmelerinden elde edilen iştirak gelirlerinin toplam belediye gelirlerine oranı %7,2 gibi önemli bir orana ulaşmaktadır. Avrupa Birliğine adaylık sürecinde sağlıklı işleyen piyasa ekonomisinin oluşturulmaya ve özelleştirilmenin teşvik edilmeye çalışıldığı bir dönemde, her ne kadar bazı belediyeler için önemli istihdam ve gelir imkanları sağlasalar bile, belediye şirketlerinin sayısının artırılması yoluyla belediye gelirlerinin artırılmaya çalışılması sürdürülebilir bir finansman yapısına geçiş için makul bir yaklaşım olarak görülmemektedir.

TBMM'de kabul edilen Kamu Yönetimin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun<sup>12</sup> göre belediyelere, başta sağlık olmak

üzere, yeni görevler yüklenmektedir. Bu yeni görevlerin belediyelerce uygun bir şekilde yürütülmesini sağlayacak kaynak sağlanması için merkezi yönetim tarafından toplanan bazı vergi kalemlerinin veya bunların belli bir oranının, Anayasanın 127'inci maddesindeki ilkeye uygun olarak, belediyelere aktarılması zorunludur. Ancak, daha önce de belirtildiği gibi, bu konuda merkezi yönetim uygulanan ekonomik programın gerekleri ve yapısal olarak bütçe üzerindeki mevcut borç ve faiz yükü dolayısıyla yerel yönetimlere daha fazla kaynak aktarma isteğinde olmayacaktır. Belediyelerin geçiş dönemi koşullarına kendilerine devredilecek hizmetleri ne şekilde yerine getireceği merkezle yerel yönetimlerin rol ve sorumluklarının açık olmaması yanında diğer önemli bir sorun alanıdır. Belediyelerin zaten yetersiz olan kaynakları ile, verilen yeni görevleri yürütmeleri mümkün görülmemektedir.

#### 4.2 İl Özel İdareleri Açısından

Türkiye genelinde bütün il özel idarelerinin toplam gelirleri içinde il özel idarelerinin merkezi yönetimden aldığı vergi payı ve diğer yardım ve transferlerin oranı yüzde 70'in üzerinde çıkmaktadır. Öz gelirleri ise önceki bölümde ayrıntılı ortaya koyduğumuz üzere yüzde 20-30 arasında değişmektedir. Dolayısı ile il özel idareleri esas olarak merkeze bağlı kurum niteliği taşımaktadır. Yasalaşma süreci aşamasında olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve Mahalli idarelerle ilgili Kanunlar il özel idarelerinin mevcut görevlerini artırmaktadırlar. Başta sağlık olmak üzere devredilen yeni görevlerin gerektirdiği kaynakların ne şekilde il özel idarelerine sağlanacağı bu yapıyı etkileyecektir.

Yukarıda açıklandığı gibi il özel idarelerinin iki temel gelir kaynağı vardır. Bunlar merkezi yönetim genel bütçe gelirlerinden yapılan transferler ve mal yönetim gelirleridir. Merkezi yönetim genel bütçe gelirlerinden il özel idarelerine aktarılan tutarlar tamamen merkezi yönetimin inisiyatifindedir. Mal yönetim gelirleri ise

12 Henüz Resmi Gazetede yayımlanmamıştır.

belli hukukî düzenlemelere ve sözleşmelere göre yönetilmekte ve toplanmaktadır. Bu koşullarda il özel idareleri için kaynak yaratma veya mevcut kaynaklarını artırma konusunda esnek değillerdir. Mevcut hukuk sistemi içinde il özel idarelerine belli vergileri toplama konusunda da yetki verilmemiştir.

TBMM'de kabul edilen Kamu Yönetimin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanuna<sup>13</sup> göre il özel idarelerine, başta sağlık olmak üzere, yeni görevler yüklenmekte ve Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve bazı Bakanlıkların taşra teşkilatlarının personeliyle birlikte il özel idarelerine devredilmesi planlanmaktadır. Bu yeni görevlerin il özel idarelerince uygun bir şekilde yürütülmesini sağlayacak kaynak sağlanması için merkezi yönetim tarafından toplanan bazı vergi kalemlerinin veya bunların belli bir oranının, Anayasanın 127'inci maddesindeki ilkeye uygun olarak, il özel idarelerine aktarılması zorunludur. Ancak, daha önce de belirtildiği gibi, bu konuda merkezi yönetim bütçe üzerindeki mevcut borç ve faiz yükü dolayısıyla, yeteri kadar esnek, yani yerel yönetimlere daha fazla kaynak aktarabilecek durumda değildir. O nedenle, il özel idarelerine verilecek ilave görevlerin zaman içinde devredilmesi için bir geçiş döneminin belirlenmesi zorunludur. Aksi takdirde il özel idarelerinin, zaten yetersiz olan kaynakları ile, verilen yeni görevleri yürütmeleri mümkün görülmemektedir.

Devlet su işleri, hastaneler, köy hizmetleri gibi birimler nitelikleri itibarıyla fiyatlandırılabilir mal ve hizmet üretme potansiyeline sahiptirler. İl özel idarelerin bu birimlerin atıl kapasitelerini değerlendirme ve sağladıkları fiyatlandırılabilir mal ve hizmetlerden gelir elde edebilme konusunda kapasitelerinin artırılabilmesi düşünülmektedir. Bu durumda il özel idareleri bir taraftan yapmak zorunda oldukları kamu hizmetlerini yürütürlerken diğer taraftan ihtiyaç sahibi kişi ve

kurumlara ilave hizmetler sunarak mali kaynaklarını artırma imkanına sahip olabileceklerdir.

## 5. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türkiye'de yerel yönetimler temel olarak idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Belediyelerin, gelir kaynakları açısından, %50'nin üzerinde<sup>14</sup>, il özel idarelerinde ise %70'in üzerinde merkezi yönetime bağlı olmaları bu bağımsızlığın mali yönünü bir anlamda sorgulanabilir hale getirmektedir. Merkezi yönetimin bütçe ve nakit açıklarının finansmanı için yerel yönetimlerin gelirlerini azaltabilme yetkisi ve bunun zaman içinde kullanılmış olması yerel yönetimlerin mali özerkliklerini olumsuz etkileyen bir durum ortaya çıkmaktadır.

Yerel yönetimlerin öz gelirleri esas olarak yerel vergiler, yerel harçlar, harcamalara katılma payı, ücretler ve belediye işletmelerinden iştirak gelirlerinden oluşmaktadır. Nisbi olarak belirlenen yerel vergiler ve harçlar zaman içinde, özellikle yüksek enflasyon dönemlerinde, kendilerini fiyat değişmelerine uydurabilmeleri dolayısıyla önemlerini korumaktadır. Maktu olarak belirlenen yerel vergiler ve harçların önemli bir kısmı en son 1992 yılında çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararı ile düzenlendiğinden, zaman içinde yaşanan yüksek enflasyon dolayısıyla, önemlerini tamamen yitirmişlerdir. Nitekim toplam öz gelirler içinde belediyelerde vergilerin payı yaklaşık yüzde 30'lar civarındadır. Borçların ve özel yardım fonların toplam gelirlere eklendiği durumda bu oran yüzde 30'unda altına düşmektedir. Bunların tekrar gözden geçirilmesi ve günün koşullarına göre gereksiz olanlarının kaldırılması düşünülmelidir. Bunun yanında günün şartlarına göre yerel idarelere, konaklama vergisi gibi, yeni vergileri toplama yetkisi verilebilir.

Yukarıda ifade edilenlerin dışında yerel yönetimler mali açıdan önemli ölçüde merkezi yönetime bağlıdır-

13 Henüz Resmi Gazetede yayımlanmamıştır.

14 Borçlar ayıklanıp bakıldığında bu oran ortalama yüzde 55'e çıkmaktadır.

lar. Yeni reform yasaları çerçevesinde bazı bakanlıkların taşra teşkilatları kapatılması ve bunlar tarafından yürütülen hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesi planlanmaktadır. Bu kapsamda merkezi yönetim tarafından toplanan bazı vergilerin yerel yönetimlere devredilmesi veya merkezi yönetim bütçe gelirlerinden aldıkları payların artırılarak üzerinde, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev, yetki ve sorumlulukların dağılımı yeniden belirlenmedikçe, değişiklik yapılamayacak şekilde yasal dayanağa kavuşturulması gereklidir. Ayrıca kısa dönemde merkezi yönetim yerel yönetimlere kaynak transferi konusunda, bütçe üzerindeki borç ve faiz yükü dolayısıyla, yeterli esnekliğe sahip değildir. O nedenle, yerel yönetimlere yetki ve bunları finanse edecek mali kaynak devrinin yeterli zamana veya geçiş dönemine yayılması gereklidir. Aksi takdirde hem merkezi yönetim ve hem de yerel yönetimler önemli mali güçlüklerle karşılaşabileceklerdir.<sup>15</sup>

Ayrıca, yerel yönetimlerin fiyatlandırılabilir kamu hizmetlerini belirleyip bunlar için belirli ücretler talep ederek yöre halkının maliyetlere ve dolayısıyla yönetime katılmaları ve oluşturulacak vatandaşlık bilinci çerçevesinde yerel yönetimleri kaynakların etkin, verimli ve ekonomik olarak kullanıp kullanmadıklarını denetleyebilmeleri için gerekli koşulların hazırlanması önem arz etmektedir.

Belediyelerin mali yapılarındaki bozukluğun temel göstergelerinden bir tanesi de belediyeler arasında öz gelirlerin toplam gelirler içindeki payının çok farklı oranlarda çıkmasıdır. Bu ise gerek belediyenin bağım-

lılığını gerekse sunulan hizmetin kalitesini doğrudan etkilemektedir. Belediyelerin öz gelirlerini artırmaları bütünsel bir yaklaşım içinde ele alınmalıdır. Parça parça alınacak tedbirlerle bu sorunu çözmek mümkün görülmemektedir. 2004 yılının sonuna kadar tamamlanıp yasalaşması beklenen belediye gelirleri yasasında, hem yerel yönetimlerin artan görevlerine paralel düzenli bir kaynak akışı ile desteklenmesi hem de gelir sistemi içindeki tutarsızlıkların giderilmesi ele alınmış olmalıdır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta son 4 yıldır uygulanan maliye politikası temelinde mevcut vergi mükellefleri için artan vergi yükünü daha da artıracak uygulamalardan kaçınılmasıdır. Vergi tabanının genişletmek bu anlamda temel kriter olmalıdır.

Belediyelerde öncelikle maktu olup bir çoğu 90'ların ilk yarısından bu yana güncelleştirilmeyen tutarların (ilan vergisi gibi) öngörülün belediye gelirleri çerçevesinde güncelleştirilmesi gerekmektedir. Konaklama vergisi gibi yeni vergilerin konması da yine bu perspektifte ele alınmalıdır.

İl özel idareleri için ise benzer şekilde merkezi yönetime bağımlılıklarının azaltılması, yeni gelir imkanlarının yaratılma imkanlarının araştırılması gerekmektedir. Bunun yanında il özel idarelerinin üstlenecekleri yeni hizmetleri yerine getirmede nasıl bir maliyet stratejisi izleyecekleri, fiyatlamayı neye göre yapacakları konusundaki belirsizlikler harcama yönlü baskı yanında öz gelirlerinde kompozisyonunu da etkileyecektir.

15 Merkezi yönetim bir taraftan kendi bütçesini, borçları ve faizlerini finanse etmeye çalışırken bir taraftan da yerel yönetimlerden gelecek kaynak talepleri ile karşılaşabilecektir.

## Kaynaklar

- Bird, Richard M., Subnational Revenues: Realities and Prospects, June 2003, <http://www1.worldbank.org/public-sector/decentralizationSubnationalEconomics/June2003Seminar/bird2003.pdf>
- E. McClure, Charles, Jorge Martinez Vazquez, The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations,
- European Charter of Local Self-Government, Strasburg, 15.10.1985,
- Falay Nihat, Ersin Kalaycıoğlu, and Umut Özkırmı, Belediyelerin Mali Yönetimi:İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme, by: TESEV Yayınları, 1996
- DİE, Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesapları ve Bütçeler, 1990-2003
- DPT, Yıllık Programlar, 2000-2004.
- DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-2003.
- Kerimoğlu, Baki, H. Hakan Yılmaz, Türkiye'de Merkezle Yerel İdareler Aarasında Gelir Paylaşım Sistemi ve Uygulamaları, UNDP-TESEV, 2005
- Richard M. Bird and Michael Smart, Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience, International Tax Program Rotmen School of Management University of Toronto, January 2001; revised March 2001
- Sağbaş, İsa, and Muhlis Bağdigen, Local Government Finance in Turkey, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, A.P.K Daire Başkanlığı Araştırma Müdürlüğü, Aralık 2003
- SIS, Final Accounts and Budgets of Municipalities and Special Provincial Administration, 1990-2002
- Shah, Anwar, Fiscal Decentralization in Developing and Transition Countries: Progress, Problems and the Promise, Lead Economist, World Bank
- <http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/McClure%20&%20Martinez.pdf>
- Shah, Anwar, Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization, World Bank, <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2021/wps2021.pdf>
- Tekeli, İlhan and Selim İlkin, Avrupa Birliği, Türkiye ve Yerellik, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı, Aralık 2003
- Yılmaz, Serdar, Equalization Across Sub-national Governments: Fiscal Capacity, Public Sector Specialist, World Bank Institute, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal%20capacity.doc>
- Yılmaz, H. Hakan, Toplam Kamu Harcama ve Gelir Düzeyi Konusunda Yapılan Bir Hesaplama Çalışması, ODTÜ Ders Notu, 2002
- Yılmaz, H. Hakan, Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Türkiye Ekonomi Kurumu Tebliği Güncelleştirilmiş Hali), 2004

## Yerel Yönetimlerde Borçlanma

Ferhat Emil - H. Hakan Yılmaz

## 1. YEREL YÖNETİMLERDE BORÇLANMA

### 1.1 Hukuki Yapı ve Bazı Değerlendirmeler

Yerel yönetimlerin olağan gelirleri ve merkezi idare-den yapılan transferler 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 başta Büyükşehir belediyeleri olmak üzere belediyelerin yatırımlarını finanse etmek için başvurduğu en önemli temel kaynaklardan birisi haline gelmiştir.

Belediyeler başta olmak üzere yerel yönetimler günümüzde ortaya çıkan finansman ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla dış proje kredileri ve yap işlet devret projeleri başta olmak üzere dış ve iç borçlanmaya yoğun bir şekilde başvurumaktadırlar. Mahalli İdare borçlanmasının temelinde yatan sorun belediyelerin yapmayı düşündükleri harcamaların kendi özgelirleri veya merkezden aktarılan gelirlerle karşılanamayacak boyutta olmasıdır. Buna ek olarak belediyelerde rastlanan önemli bir eğilim bir belediyede yapılan bir yatırımın diğer belediyeler tarafından da örnek alınması , bunun sonucunda oy kaygısı ile prestij ağırlıklı yatırımlara gidilmesi , köyden kente göçün bir sonucu olarak mahalli idarelerin verdikleri hizmetlerin boyutunun artması ancak buna paralel kaynakların sağlanamamasının da bir sonucu olarak borçlanmanın daha kolay elde edilebilecek bir kaynak olarak görülmesinde yatmaktadır. Özellikle aşağıda değineceğimiz gibi belediyelerin Hazine garantili dış borçlanmalarının 1990 lı yılların başında artma eğilimine girmesi ve belediyelerin aldıkları borçları ödemeyerek yükü Hazinesinin üstüne yıkmaları bu dönem belediye borçlanmasının önünde duran en önemli sorunlardan birisi olarak karşımıza çıkmış

bulunmaktadır. Sonuç olarak; geline nokta da belediyelerin ve kendilerine bağlı diğer kurumların birikmiş borç stoku GSMH'ya oran olarak 2003 sonu itibarıyla yüzde 5'in üzerine çıkmıştır.<sup>1</sup>

Bu çalışmada yerel yönetimlerin borçlanması henüz yasalaşma sürecinin tamamlamayan 5215 sayılı Belediyeler Kanunu, 5197 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu ile 4749. sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu çerçevesinde ele alınacaktır.<sup>2</sup>

5215 sayılı Kanun ile 5197 sayılı Kanun belediyelerin ve il özel idarelerinin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak için ilgili kanunlarında belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabileceğini, tahvil çıkarabileceğini öngörmektedir. Yerel yönetimlerin yapacağı borçlanmalar iç ve dış borçlanma ve borçlanma sınırı başlıkları altında izleyen bölümlerde sırasıyla ele alınmaktadır.

#### 1.1.1 Dış Borçlanma

Yerel yönetimlerin dış borçlanması 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunun getirdiği hükümler ve sınırlamalar çerçevesinde yapılmaktadır. Mahalli İdarelerin dış borçlanması yukarıda da bahsettiğimiz gibi özellikle 1990lı yıllarda hızla artmış ve bu kuruluşların 1990 yılında 890 milyon dolar olan borç stoku 1998 e kadar hızla artarak neredeyse 3 katına ulaşmıştır.

Bu tablonun dikkate çeken bir yönü dönemler içinde verilen garantilerin de borçlanmaya paralel olarak artması ve her seferinde mahalli idarelerin ödeyemediği dış borçların Hazine tarafından üstlenilmesidir. Hazinesinin üstlenim oranı yıllar içinde değişiklik göstermekle beraber ortalama olarak % 80'ler civarında olmuş ve bu oran 1997 yılında en üst seviyesine yükselmiştir.

1 Bu konuda daha detaylı bilgi ve değerlendirme için: Emil, Yılmaz, "Kamu Borcu Nasıl Oluştur ? Bu Noktaya Nasıl Gelindi?", TESEV yayınları arasında yakında çıkacak olan çalışma.

2 Söz konusu iki kanun Parlamentodan geçmiş olmakla birlikte Cumhurbaşkanı bazı maddelerin tekrar görüşülmesi için yasaları Parlamente'ya geri göndermiştir. Bununla birlikte, geri gönderilen maddeler içinde borçlanmaya ilişkin maddeler yer almamaktadır.

Tablo 1. Yerel Yönetimlerin Bazı Dış Borç Göstergeleri

|                                                       | 1990  | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  |
|-------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Toplam Garantili Dış Borç Stoku (Milyar Dolar)</b> | 0.892 | 1.058 | 0.925 | 1.229 | 1.752 | 1.987 | 2.161 | 2.311 | 2.443 | 2.270 | 2.112 | 1.709 | 1.470 | 1.290 |
| Toplam Garantili Dış Borç Servisi (1992-1996 Toplam)  |       |       |       |       |       |       | 1.957 | 922.4 | 797   | 570   | 565   | 670   | 567   | 432   |
| Hazinece Üstlenilen (1992-1996 Toplam)                |       |       |       |       |       |       | 1.296 | 885.8 | 743.9 | 517.5 | 438.4 | 590.9 | 477.9 | 330.6 |
| Üstlenim Oranı (%) (1992-1996 Toplam)                 |       |       |       |       |       |       | 0.66  | 0.96  | 0.93  | 0.91  | 0.78  | 0.88  | 0.84  | 0.77  |

*Kaynak : Hazine Borç Yönetim Raporları (2003-2004) ve kendi hesaplarımız.*

Mevzuat açısından bakıldığında Mahalli İdarelerin dış borçlanmasının 4749 sayılı kanun yürürlüğe girene kadar herhangi bir mevzuatla düzenlenmediği görülmektedir. Daha çok bütçe kanunları gibi geçici mevzuata konu olan (garantilere verilen konulan sınırlar gibi) düzenlemelerin dışında hem mahalli idare borçlanmasının hem de genel olarak kamu borçlanmasının düzenlemeleri ancak IMF ile 2000 yılında başlatılan ekonomik program çerçevesinde hazırlanan 4749 sayılı yasa ile mümkün olmuştur. Bu yasanın 2002 de kabul edilip 2003 de yürürlüğe girmesi ile birlikte mahalli idarelerin dış borçlanmasına belli bir disiplin getirilmiş olduğu yukarıdaki tablodan anlaşılmaktadır. Özellikle 2000 yılından başlamak ve müteakip yıllarda daha da belirginleşmek üzere mahalli idarelerin garantili borç stokları azalmış dolayısı ile geri ödeme yükümlülükleri ile birlikte hazinenin ödemelerinde de bir azalma olmuştur. Ancak bütün bunlara rağmen mahalli idarelerin geri ödeme yükümlülüklerinin 2002 de % 84'ü 2003 de ise % 81'i halen Hazine tarafından karşılanmaktadır.

4749 sayılı yasanın mahalli idare dış borçlanmasına getirdiği sınırlamaların bir diğer yönü ise Hazinesinin bu kuruluşlar adına ödediği dış borçların karşılığında mahalli idarelerin Hazineye karşı borçlu duruma düşmesi ve bu sefer de bu borçlarını Hazineye karşı ödememeleridir. İleride buna ilişkin değerlendirmelere de yer verdiğimiz için burada değinmediğimiz bu konu mahalli idareleri tarafından bir finansman yöntemi olarak kullanılmaktadır. Bunlara

karşı bir önlem olarak bu yasa ile belediyelerin borçlarını zamanında ödemeyen veya geciktirerek ödeyen yetkililerin yol açtıkları zararları tazmin zorunluluğu getirilmiştir. Öte yandan 4749 sayılı yasa ile bunların bu şekilde birikmiş borçlarını 2002 yılından itibaren yeniden yapılandırılmış ve birikmiş borçlarının bir kısmı mahalli idarelerden tahsil edilmiş olmakla beraber; bir kısım mahalli idareler yine de borçlarını ödememeye bu konuda mevcut hukuk sistemindeki boşluklarından yararlanarak devam etmektedirler. Bu hususlarda 4749 sayesinde bazı iyileştirici adımlar atılmış olmasına rağmen henüz belediyelerin mevcut yükümlülüklerini disiplinli bir şekilde azaltma konusunda fazla bir mesafe kaydedilmediğini göstermektedir. Sonuç olarak mahalli idarelerin dış borçlanması bu kuruluşların merkezden finanse edilmesi suretiyle yapılan bir aktivite haline gelmiştir. Aşağıdaki tablodan da görüleceği gibi mahalli idarelerin dış borçlanmaları nedeni ile Hazinesinin ödediği tutarlar ile buna karşılık Hazineye borçlu hale gelen idarelerin hazineye geri ödedikleri tutarlar arasında ki farklar bu açıdan da Merkezden yerele net kaynak transferi yapılmakta olduğunu göstermektedir.

Mahalli İdare borçlanmasında 4749 sayılı yasanın getirdiği önemli bir düzenleme de bu kuruluşların bütçelerinde dış borçların ödenmesi için gerekli ödeneğin yatırım harcamalarına nazaran öncelikli olarak konulması zorunluluğunun getirilmesidir. Bu kuruluşlar ayrıca hazine garantisi ile aldıkları krediler ile yapacakları yatırım projelerinde kredi geri dönüş-

Tablo 2. Yerel Yönetimler Adına Yapılan Ödemeler ve Tahsilatlar (Net Kaynak Transferi)

|                                                          | GARANTİLİ ÜSTLENİMLER |         |         |         |         |         |         |         |           |  | TAHSİLATLAR |         |         |         |         |         |         |           |    |  |
|----------------------------------------------------------|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|--|-------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|----|--|
|                                                          | 1992 - 1996           | 1997    | 1998    | 1999    | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | Mart 2004 |  | 1997        | 1998    | 1999    | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | Mart 2004 |    |  |
| MAHALLE İDARELER                                         | 1.296.108             | 885.812 | 743.925 | 517.551 | 438.044 | 590.995 | 477.954 | 350.650 | 73.942    |  | 167.522     | 301.788 | 284.531 | 336.342 | 292.022 | 294.475 | 314.615 | 48.379    |    |  |
| ADANA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ                              | 0                     | 0       | 4.876   | 6.606   | 16.509  | 89.652  | 87.947  | 25.909  | 12.423    |  | 0           | 1.388   | 5.080   | 5.986   | 3.985   | 7.978   | 10.114  | 3.631     |    |  |
| ADAPAZARI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ                          | 0                     | 682     | 2.502   | 38.239  | 36.934  | 8.754   | 6.430   | 9.495   | 5.156     |  | 53          | 655     | 280     | 1.113   | 1.659   | 2.321   | 2.498   | 1.011     |    |  |
| ALANYA BELEDİYESİ                                        | 243                   | 1.195   | 1.171   | 1.090   | 893     | 0       | 0       | 0       | 0         |  | 0           | 704     | 825     | 791     | 465     | 480     | 315     | 170       | 0  |  |
| ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ                             | 370.314               | 566.371 | 184.911 | 101.842 | 84.741  | 53.098  | 47.438  | 25.647  | 11.544    |  | 29.771      | 65.030  | 64.545  | 65.341  | 66.258  | 46.540  | 18.731  | 0         |    |  |
| ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ                            | 0                     | 0       | 0       | 0       | 7.039   | 8.762   | 10.453  | 9.755   | 0         |  | 324         | 1.623   | 4.307   | 3.064   | 2.610   | 17.471  | 11.795  | 3.201     |    |  |
| ASKI - ANTALYA BELEDİYESİ SU VE KANALİZASYON İDARESİ     |                       |         |         |         |         |         |         |         |           |  |             |         |         |         |         |         |         |           |    |  |
| ASKI - ADANA BELEDİYESİ SU KANALİZASYON İDARESİ          | 10.575                | 9.666   | 9.526   | 9.966   | 9.854   | 11.961  | 15.433  | 20.210  | 0         |  | 21.591      | 13.422  | 11.956  | 12.279  | 13.566  | 19.304  | 36.471  | 3.190     |    |  |
| ASKI- ANKARA SU VE KANALİZASYON İDARESİ                  | 0                     | 0       | 559     | 2.051   | 20.071  | 11.419  | 5.238   | 2.540   | 0         |  | 0           | 0       | 0       | 43      | 0       | 65      | 106     | 111       | 14 |  |
| BAĞRA BELEDİYESİ                                         | 0                     | 0       | 0       | 156     | 1.209   | 5.217   | 6.647   | 6.339   | 1.481     |  | 0           | 0       | 117     | 821     | 1.326   | 939     | 1.905   | 624       |    |  |
| BANDIRMA BELEDİYESİ                                      | 0                     | 0       | 0       | 0       | 0       | 18.104  | 29.932  | 40.398  | 3.454     |  | 0           | 1.128   | 562     | 714     | 6.674   | 20.232  | 36.513  | 10.953    |    |  |
| BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ                              | 0                     | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0         |  | 0           | 0       | 0       | 7       | 70      | 49      | 78      | 34        | 3  |  |
| DALAMAN BELEDİYESİ                                       | 0                     | 0       | 0       | 474     | 5.495   | 12.655  | 12.348  | 4.347   | 2.390     |  | 0           | 0       | 0       | 40      | 67      | 93      | 84      | 95        |    |  |
| DENİZLİ BELEDİYESİ                                       | 0                     | 0       | 0       | 2.765   | 14.075  | 11.483  | 9.984   | 9.404   | 159       |  | 0           | 0       | 0       | 0       | 0       | 689     | 8       | 1.050     | 0  |  |
| DİDİM BELEDİYESİ                                         | 0                     | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0         |  | 0           | 0       | 0       | 0       | 0       | 474     | 1.360   | 10        |    |  |
| DIYARBAKIR SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ    |                       |         |         |         |         |         |         |         |           |  |             |         |         |         |         |         |         |           |    |  |
| EGO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (ANKARA)                             | 203.206               | 86.114  | 85.197  | 68.134  | 38.772  | 36.116  | 37.072  | 40.700  | 3.236     |  | 3.763       | 208     | 0       | 0       | 0       | 34      | 9.810   | 3.710     |    |  |
| ERZURUM SU VE KANALİZASYON İDARESİ                       | 0                     | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0         |  | 0           | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 113     | 880       |    |  |
| ERZURUM SU VE KANALİZASYON İDARESİ                       | 0                     | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0         |  | 2.107       | 0       | 0       | 0       | 0       | 179     | 2.246   | 629       |    |  |
| ESHOT GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (İZMİR)                            | 9.569                 | 6.532   | 4.357   | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0         |  | 559         | 1.136   | 431     | 0       | 11      | 3.356   | 3.524   | 757       |    |  |
| ESKİŞEHİR SU VE KANALİZASYON İDARESİ                     | 0                     | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0         |  | 0           | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0         |    |  |
| FETHİYE BELEDİYESİ                                       | 0                     | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 170     | 0         |  | 0           | 0       | 0       | 0       | 76      | 53      | 181     | 0         |    |  |
| FOÇA BELEDİYESİ                                          | 0                     | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0         |  | 0           | 0       | 0       | 0       | 24      | 24      | 33      | 55        |    |  |
| GASKİ-GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR BEL. SU VE KAN. İD. GN. MD.   | 10.477                | 4.266   | 17.729  | 9.489   | 12.205  | 11.351  | 10.980  | 10.481  | 0         |  | 913         | 77      | 0       | 50      | 70      | 2.232   | 9.001   | 6         |    |  |
| GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ                          | 64                    | 1.766   | 3.000   | 2.227   | 983     | 304     | 0       | 0       | 0         |  | 2.820       | 3.155   | 2.112   | 3.031   | 2.712   | 6.330   | 17.089  | 1.110     |    |  |
| İSPARTA BELEDİYESİ                                       | 259.302               | 15.537  | 16.680  | 13.995  | 4.745   | 9.341   | 0       | 0       | 0         |  | 0           | 444     | 145     | 115.930 | 110.316 | 15.921  | 9.291   | 4.656     |    |  |
| İGDAŞ-İSTANBUL GAZ DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET A.Ş.        | 0                     | 0       | 811     | 9.461   | 7.676   | 6.599   | 9.329   | 9.619   | 0         |  | 0           | 0       | 102     | 289     | 439     | 727     | 442     | 33        |    |  |
| İSKENDERUN BELEDİYESİ                                    | 156.145               | 43.533  | 45.613  | 42.439  | 25.933  | 33.686  | 28.714  | 0       | 0         |  | 16.546      | 8.653   | 13.975  | 78.475  | 151.121 | 111.707 | 38.808  | 83        |    |  |
| İSKİ - İSTANBUL SU VE KANALİZASYON İDARESİ               | 207.372               | 20.684  | 26.112  | 34.644  | 0       | 0       | 0       | 0       | 0         |  | 0           | 58.851  | 166.596 | 33.140  | 21.678  | 0       | 0       | 6.469     |    |  |
| İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ                           | 0                     | 0       | 0       | 0       | 0       | 2.660   | 24.961  | 31.741  | 10.877    |  | 0           | 0       | 0       | 0       | 566     | 2.305   | 8.966   | 353       |    |  |
| İSTANBUL OLİMPİYAT OYUNLARI HAZIRLIK VE DÜZENLEME KURULU | 1.256                 | 1.117   | 12.145  | 31.337  | 15.236  | 17.627  | 14.052  | 11.212  | 5.011     |  | 389         | 189     | 0       | 0       | 0       | 0       | 118     | 0         |    |  |
| İZGAZ - İZMİT GAZ DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET A.Ş.         | 15.311                | 56.734  | 107.772 | 80.685  | 101.537 | 98.047  | 66.982  | 41.122  | 16.123    |  | 14.403      | 24.171  | 16.832  | 19.228  | 11.501  | 12.771  | 37.790  | 6.842     |    |  |
| İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ                              | 8.733                 | 51.163  | 200.490 | 40.974  | 12.157  | 14.467  | 15.223  | 17.279  | 0         |  | 5.376       | 7.844   | 9.937   | 8.897   | 4.524   | 5.799   | 12.650  | 1.662     |    |  |
| İZMİT BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ                              | 42.712                | 15.717  | 14.094  | 12.301  | 10.304  | 3.655   | 4.640   | 4.844   | 0         |  | 7.534       | 2.020   | 1.420   | 1.551   | 1.326   | 4.061   | 18.157  | 4.898     |    |  |
| İZSU-İZMİR SU VE KANALİZASYON İDARESİ                    | 0                     | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0         |  | 0           | 471     | 280     | 93      | 420     | 715     | 1.142   | 0         |    |  |
| KAYSERİSU VE KANALİZASYON İDARESİ                        | 0                     | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0         |  | 962         | 2.544   | 2.190   | 2.069   | 1.803   | 4.302   | 3.823   | 454       |    |  |
| KONYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ                              | 0                     | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0         |  | 0           | 0       | 0       | 0       | 0       | 107     | 303     | 0         |    |  |
| MALATYA BELEDİYESİ                                       | 0                     | 0       | 0       | 1.372   | 5.852   | 20.719  | 28.067  | 25.758  | 0         |  | 0           | 0       | 62      | 2.051   | 179     | 156     | 97      | 0         |    |  |
| MARİÇ-MARMARİS-ÇİĞELER-ARMUTLU BELEDİYE BİRLİĞİ          | 0                     | 0       | 0       | 1.469   | 2.002   | 1.838   | 1.788   | 0       | 0         |  | 38          | 20      | 94      | 56      | 1       | 30      | 4       | 0         |    |  |
| MENEMEN BELEDİYESİ                                       | 0                     | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0         |  | 93          | 226     | 136     | 55      | 0       | 51      | 109     | 0         |    |  |
| MERSİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ                             | 0                     | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0         |  | 0           | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 95      | 0         |    |  |
| SAMSUN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ                             | 0                     | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0         |  | 0           | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0         |    |  |
| ŞANLIURFA BELEDİYESİ                                     | 0                     | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0         |  | 0           | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0         |    |  |
| TARSUS BELEDİYE BAŞKANLIĞI                               | 829                   | 4.735   | 6.380   | 5.975   | 3.822   | 3.451   | 3.296   | 3.680   | 2.028     |  | 47          | 61      | 190     | 375     | 996     | 1.253   | 1.872   | 411       |    |  |
| YOZGAT BELEDİYESİ                                        | 0                     | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0         |  | 235         | 128     | 53      | 0       | 0       | 0       | 0       | 4         |    |  |

lerini karşılamak üzere gelirlerinin bir kısmını tahsis edecekleri bir borç ödeme hesabı oluşturacaklardır.

4749 sayılı yasada disipline yönelik bu türden hükümlere rağmen , mahalli idareler kanunları ile getirilen ve sakıncalı olduğunu düşündüğümüz bazı düzenlemelerle mahalli idarelerin borçlarının ertelenmesi gibi düzenlemelerin de mali disiplin üzerinde ileriye yönelik bpozucu etkiler yaratması muhtemeldir.

Dış borçlanmaya yönelik olarak yeni hazırlanan mahalli idareler mevzuatında da bazı düzenlemeler getirilmiştir. 5215 sayılı kanunun 68/a maddesi ile 5197 sayılı kanunun 51/a maddesi belediye ve il özel idarelerin dış borçlanmalarının 4794 sayılı kanun hükümleri çerçevesinde ve sadece yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılacağını öngörmektedir. Mahalli idarelerin geçmişte kullandıkları dış kredilerin daha çok alt yapı yatırım amaçlı (su kanalizasyon, atık temizleme, ulaştırma,metro vb) olduğu görülmektedir.

Buna göre dış borçlanma ve tahvil ihracı belediyeler ve il özel idareleri açısından yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için başvurulabilecek bir borçlanma yöntemi olarak belirlenmiştir. Esasında hem mahalli idareler hem de diğer kamu kurumları açısından dış kredi ile yapılacak projelerde şimdiye kadar gözlemlenen en önemli eksiklik proje hazırlama safhasında yaşanan yetersizliklerdir. Projeler şimdiye kadar daha çok "avam proje " denilen projeler olarak değerlendirilmiş ve bunun sonucunda da gerçek finansman ihtiyacı hiçbir zaman başta belirlenen şekilde ortaya çıkmamıştır.Bunun bir sonucu olarak bitmeyen projelere sonradan dış kredi aranması gibi durumlarla karşı karşıya kalınmıştır. 4749 sayılı yasa bunun da önüne geçmek amacı ile dış kredi izni için hazineye başvuru ve hazineden izin alınması şartını getirmiştir.Bu izin alınırken de yatırımın uygulama projesinin hazırlanmasını şart koşturmuştur. Bu ise mahalli idareler açısından ciddi bir uzmanlık gerektiren bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu açıdan mahal-

li idarelerin kapasitelerinin bu yönde de geliştirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

### 1.1.2 İç Borçlanma

Yerel yönetimlerin iç borçlanması 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, KİT'ler gibi) ve kendi aralarında birbirilerine olan mali yükümlülükleri yerine getirmemek suretiyle de bir anlamda borç kullanmaktadırlar.

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

5215 sayılı Belediyeler Kanunun 68 inci maddesinin iç borçlanmayla ilgili hükümleri aşağıdaki şekildedir (bu hükümler aynı şekilde il özel idareleriyle ilgili kanunda da yer almaktadır):

"...

*b) İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.*

*c) Tahvil ihracı yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.*

..."

Belediyeler ve il özel idareleri İller Bankasına yatırım kredisi ve nakit kredisi temin etmek amacıyla başvurabilmektedirler. Tahvil ihracı ise ancak yatırım programında yer alan projelerin finansman amacıyla yapılabilir.

### 1.1.3 Borçlanma Sınırı

Yeni düzenlemeler öncesinde belediyeler üzerinde 4794 sayılı kanunun dış borçlanma üzerinde getirdiği genel sınırlamalar hariç olmak üzere önemli bir borçlanma sınırlaması bulunmamaktaydı.

2004 Haziran'ında parlamentodan geçen ama Cumhurbaşkanının bazı maddeleri iadesi nedeniyle henüz yasalaşma sürecini tamamlayamayan yeni düzenlemeler öncesinde il özel idareleri il genel meclisinin kararı 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 Cumhurbaşkanının onayı gerekmektedir.

5272 sayılı Belediyeler Kanunun 68 inci maddesinin borçlanmaya ilişkin getirilen sınırlamalarla ilgili hükümleri aşağıdaki şekildedir (bu hükümler aynı şekilde il özel idareleriyle ilgili kanunda da yer almaktadır):

"...

d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden 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 belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.

f) Belediyelerin, 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. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır. ..."

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. Bu düzenleme

uygulamada belediye il özel idarelerinin aslında fiilen bir borçlanma sınırına tabi olmamaları sonucunu da beraberinde getirebilecektir.

İlgili kanunlarda borçlanmaya ilişkin maddelerde ayrıca bu sınırlamalara ve usullere uymayanlar hakkında Türk Ceza Kanunun 240 ıncı maddesinin hükümlerinin uygulanacağı öngörülmüştür.

## 1.2 Yeni Düzenlemelerin Hukuki ve Mali Yapıya

### Etkileri

Çıkan ve yasalaşma sürecinin tamamlanmasını bekleyen düzenlemeler 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. Esasen bu değerlendirmelerin bir kısmını 4749 sayılı yasanın uygulaması ile ilgili olarak yapmış bulunuyoruz. Genel bir toparlama açısından , 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. Ancak bu kuralların uygulamada bazı belediyeler tarafından etrafından dolanmaya çalışıldığı da bir gerçektir.

\* Yeni getirilen yasalarda borçlanma sınırı esas olarak stok borcun önceki yıl gelirlerinin belli miktarlarda artırılması suretiyle sınırlandırılması hesabına dayanmak-

tadır. Ancak burada anapara ve faiz şeklinde tanımlanan stok borcun uygulamada nasıl hesaplanacağı açık değildir. Örneğin dış borçlanma sözleşmesi imzalandığında imzalanan yükümlülüğün mü, yoksa yerel yönetime farklı tarihlerde girecek olan kaynağın mı borç stokunun hesabında dikkate alınacağı belirlenmemiştir.? 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 ile 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 hesaplama da 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 sınırı hazırlanan ve İçişleri Bakanlığının ev sayfasına konan ilk e kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranını ile artırılan kısmının % 25'i olarak belirlenmiş, kısa bir süre içinde Meclise sevk edilen halinde iki katı olarak değiştirilerek borçlanma sınırının genişletilmesi konusundaki eğilimin yasa tasarısının son halinde şekil değiştirerek de olsa devam ettiği de dikkati çeken önemli bir hususdur.

Akım olarak yıllık yapılacak borçlanma tutarı 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. Tasarılarıdaki 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'ulaşan kısım için herhangi bir sınırlama yoktur. Zimni olarak borç stokunun 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 bu alandaki potansiyel risklerin sınırlandırılması açısından daha uygun olabilir.

\* 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 yapısının artıran geliştiren alanlar için yapılması gerekmektedir. Ancak çok sınırlı durumlarda, cari harcamalar için borçlanma imkanı getirilmelidir. İzleyen kutuda yapılan kısa açıklamalar çerçevesinde bir çok AB ülkesinde bu anlamda bir sınırlama olduğu görülecektir.

\* Yukarıda yapılan hesaplamalar çerçevesinde, 2004 fiyatlarıyla her yıl yerel idarelerin 1,1 katrilyon lira düzeyinde borçlanma yapacağıdır (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.<sup>3</sup>

\* 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 aktarılabilecek 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

yukarda açıkladığımız gibi yerine getirmedeği 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 görülmeyebilecek 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.<sup>4</sup>

### 1.3 YEREL YÖNETİMLERİN BORÇLANMA DURUMU VE İLLER BANKASININ ROLÜ

#### 1.3.1 Yerel Yönetimlerin Borçlanma Durumu

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 2004 yılı Mart ayı itibarıyla 12,2 katrilyon liraya çıkmıştır.<sup>5</sup> 4749 sayılı yasa 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 gözükmektedir. Yerel yönetimlerin kamu kurumlarından olan alacakları netleştirilmemiş şekilde bakıldığında bu borç stoku 20 katrilyona ulaşmaktadır.<sup>6</sup>

Emil, Yılmaz (2004) çalışmasında GSMH'ya oran olarak yerel yönetimlerin toplam iç ve dış borçları 2003 yıl sonu itibarıyla yüzde 5,2'ye geniş anlamda ise yüzde 5,6'ya çıkmaktadır (diğer kamu kurumlarından olan alacakları düşülmemiş). Geline bu nokta yerel yönetimlerin aslında borç yükü anlamında ciddi bir sorun ve risk alanı ile karşı karşıya olduğunu somut olarak ortaya koymaktadır. Örneğin bu kurumların 2,8 katrilyon tutarında SSK,Emekli Sandığı ve Vergi

Tablo 3. 2003 Sonu İtibarıyla Yerel Yönetimlerin Yükümlülükleri Dahil Toplam Borç Stoku

| (trilyon lira)                              | BELEDİYELER     | BELEDİYE KURUMLARI (1) | İL ÖZEL İDARELERİ | TOPLAM          |
|---------------------------------------------|-----------------|------------------------|-------------------|-----------------|
| HAZİNE TOPLAM ALACAK STOKU                  | 9.238,9         | 2.826,0                | 73,4              | 12.138,3        |
| HAZİNE GARANTİLİ BORÇLAR                    | 1.173,5         | 627,1                  |                   | 1.800,6         |
| DİĞER DİŞ BORÇLAR                           | 247,1           |                        |                   | 247,1           |
| İLLER BANKASINA OLAN BORÇLAR                | 1.128,7         | 0,1                    | 0,2               | 1.129,0         |
| DİĞER İÇ BORÇLAR (2)                        | 137,6           | 69,8                   |                   | 207,4           |
| KAMU KURUMLARINA OLAN NET YÜKÜMLÜLÜKLER (3) | 2.862,0         |                        |                   | 2.862,0         |
| <b>GENEL TOPLAM</b>                         | <b>14.787,7</b> | <b>3.523,1</b>         | <b>73,6</b>       | <b>18.384,3</b> |

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı Hazine Alacakları ve Dış Borç İstatistikleri, İller Bankası Genel Müdürlüğü 2003 yılı Faaliyet Raporu ve kendi hesaplamamız

(1) Belediye Su Kanalizasyon İşletmeleri, Ulaşım İşletmeleri, Doğal Gaz Dağıtım İdareleri gibi

(2) Belediyeler Hazine'ye Olan borçlar, diğer kamu kurumlarına olan yükümlülükler gibi borçların ayıklanmasıyla bulunan tutarın yüzde 10'u alınmak suretiyle hesaplanmıştır

(3) Plan Bütçe Komisyonunda Maliye Müsteşarı Sunumunda açıklanan veriler çerçevesinde hesaplanmıştır (23 Haziran 2004)

4 TESEV a.g.e.

5 Hazine Borç Yönetim Raporu, Mayıs 2004

6 Emil, Yılmaz, a.g.e.

idaresine borçları bulunmaktadır. Bu kurumların sadece Hazineye değil aynı zamanda diğer kamu kurumlarına da borç takmaları bu sefer bu kurumların mali durumlarının bozulmasına katkıda bulunmaktadır. Bunların yanı sıra bu tabloda eksik olan ancak bir risk unsuru olarak gördüğümüz belediyelerin iç

namayan bu alanın da belediyelerin mali raporlama yükümlülükleri için de dikkatle ele alınması gerekli bir konu olarak not edilmelidir. Bu hususları izleyen tabloda daha da net olarak görmek mümkündür.

Yerel yönetimlerin 2002 yılı verilerinden derlediğimiz

Tablo 4. 2002 Yılı Düzeltilmiş Yerel Yönetimler Gelir Gider Dengesi  
(DPT Tanımlı)

|                                      | trilyon lira  | GSMH (%)     |
|--------------------------------------|---------------|--------------|
| <b>Gelirler</b>                      | <b>10.227</b> | <b>3,74</b>  |
| Vergi Gelirleri                      | 5.652         | 2,07         |
| Genel Bütçe Vergi Payı               | 4.666         | 1,71         |
| Belediye Vergi ve Harçları           | 986           | 0,36         |
| Vergi Disi Gelirler                  | 4.575         | 1,67         |
| <b>Harcamalar</b>                    | <b>10.620</b> | <b>3,88</b>  |
| Cari Harcamalar                      | 4.498         | 1,64         |
| Yatırım Harcamaları                  | 3.995         | 1,46         |
| Transfer Harcamaları                 | 1.889         | 0,69         |
| Dis Kredi Kullanımları (Aynı+Diğer)  | 238           | 0,09         |
| <b>Açık/Fazla (1)</b>                | <b>-393</b>   | <b>-0,14</b> |
| <b>Hazinenin Üstlendiği Öd.* (2)</b> | <b>-111</b>   | <b>-0,04</b> |
| <b>Toplam Açık (1+2)</b>             | <b>-504</b>   | <b>-0,18</b> |
| <b>Finansman</b>                     | <b>1.134</b>  | <b>0,41</b>  |
| Kasa Banka Değişimi                  | -472          | -0,17        |
| Net Dis Borçlanma                    | -42           | -0,02        |
| Hazine Üstlenimi                     | 741           | 0,27         |
| Net İç Borçlanma/Yükümlülük          | 907           | 0,33         |

\* Hazinenin üstlendiği toplam ödeme 741 trilyon (478 milyon \$) lira olmakla birlikte bunun yaklaşık 111 trilyonu faiz gideridir. Bu tutarın hesaplanmasında Hazine Borç Yönetimi Raporunda (Nisan 2003) yer alan ana para faiz projeksiyonundaki ortalama oran kullanılmıştır (sayfa 76).  
Kaynaklar: Hazine İstatistikleri, İller bankası 2002 Faaliyet Raporu, DPT 2004 Programı ve kendi hesaplamalarımız

borçlanmaları içinde bankacılık sisteminden kullanılan kısa vadeli nakit veya daha uzun vadeli kredilerin gerçek boyutudur. Bu konuda hem resmi kurumlarda hem de belediyelerin raporlama sistemlerinde önemli veri problemleri bulunmaktadır. Bu konuda anektodal olarak ulaştığımız bazı bilgiler belediyelerin cari borçlanmaları için de sık sık bankacılık sisteminden kredi kullandıkları şeklindedir. Veri noksanlığı nedeni ile önemi konusunda tam bir bilgiye sahip olu-

bu tabloya göre, bir bütün olarak bu kurumların açıkları ağırlıklı bir biçimde Hazine'den (Merkezi İdare) finanse edilmektedir. Bunun yanı sıra, yerel yönetimler içerden borçlanma yoluna (İller Bankası ya da bankacılık kesimi) giderek ve/veya diğer kamu kurumları ya da özel sektöre yükümlülüklerini erteleyerek çok da sağlıklı olmayan bir finansman yapısını benimsemektedirler.

Tablo 5. Garantili Dış Borç Geri Ödeme Projeksiyonu

| Tablo: Garantili Dış Borç Geri Ödeme Projeksiyonu               | 2004  | 2005  | 2006 | 2007 | 2008 + |
|-----------------------------------------------------------------|-------|-------|------|------|--------|
| Toplam Garantili Dış Borç Ödemeleri (Milyon Dolar)              | 1,694 | 1,129 | 918  | 725  | 572    |
| Mahalli İdarelerin Ödemeleri (Milyon Dolar)                     | 366   | 276   | 222  | 158  | 103    |
| Hazinece Üstlenilme Olasılığı ( % 80 olasılıkla - Milyon Dolar) | 308   | 232   | 187  | 133  | 87     |

Kaynak : Hazine Borç Yönetim raporları ve kendi hesaplamalarımız.

Nitekim, hazine garantisi uygulamasına geçilmesiyle birlikte yerel yönetimler dış proje kredilerinden kaynaklanan yükümlülüklerinin yerine getirmemişler ve Hazine onların yerine dış borçları ödemek durumunda kalmıştır. 2004 Mart sonu itibarıyla Hazine'nin ödediği ve ödeyeceği borç tutarı 12,2 katrilyona

geri ödeme garantilerinden kaynaklanmaktadır (yüzde 56). Geri kalan yüzde 24 Yap İşlet Devret niteliğindeki projelere verilen garantiler, yüzde 20 ise ikrazen verilen kredilerdir.<sup>7</sup> Yerel yönetimlerin toplam dış borç stoku içinde 2003

Tablo 6. Belediyelerin Hazine'ye Olan Borçları  
(Vadesi Gelmemiş Olanlar Dahil, 2003 sonu itibarıyla)

| (milyar lira)                                   | VADESİ GEÇMİŞ ALACAKLAR | VADESİ GELMEMİŞ ALACAKLAR |                  | TOPLAM           |
|-------------------------------------------------|-------------------------|---------------------------|------------------|------------------|
|                                                 |                         | Ana Para                  | Diğer            |                  |
| <b>BELEDİYELER TOPLAMI</b>                      | <b>5.527.528</b>        | <b>2.103.937</b>          | <b>1.607.385</b> | <b>9.238.850</b> |
| 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-MARMARIS-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

ulaşmıştır. Hazinesinin yerel yönetimlerden olan toplam 12,2 katrilyonluk alacak stokunun yarısından fazlası

sonu itibarıyla henüz sorun aşamasına gelmemiş ama sorun aşamasına gelme olasılığı yüksek olan 1,8

7 Emil, Yılmaz, a.g.e.

katrilyon liralık bir hazine garantili dış borç stoku bulunmaktadır. Bu miktarın 2008 yılına kadar geri ödeme projeksiyonu ve Hazine tarafından ödenmesi muhtemel kısımları aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

belediyelerin toplam borç stoku tablo 3'de gösterildiği şekilde öngörülen stok limitini aşmış gözükmektedir (kamuya olan yükümlülükleri hariç). Bununla birlikte, gerek belediyeler gerekse Büyükşehir belediyeler kanununa eklenen geçici maddeler ile borçların bir

Tablo 7. Belediyelere Bağlı Kuruluşların Hazine'ye Olan Borçları  
(Vadesi Gelmemiş Olanlar Dahil, 2003 sonu itibarıyla)

|                                                       | VADESİ GEÇMİŞ ALACAKLAR | VADESİ GELMEMİŞ ALACAKLAR |         | TOPLAM  |
|-------------------------------------------------------|-------------------------|---------------------------|---------|---------|
|                                                       |                         | Ana Para                  | Diğer   |         |
| 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

Tablonun incelenmesinden görüleceği gibi Belediyeler bundan sonra hiç yeni borç almasalar dahi önümüzdeki 4 ila 5 yıl içinde yaklaşık 1 milyar dolarlık bir yükümlülükleri Hazine tarafından ödenecektir. Öte yandan mahalli idarelerin dış borçlanma imkanlarının yeni getirilecek yasa düzenlemeleri daha da artması olasılığı büyüktür. Bu olasılığı dizginleyebilecek tek güvencenin 4749 sayılı yasadan gevşeme yönünde geri adım atılmaması olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

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

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.

Mahalli İdarelerin borçlanma kapasitelerinde artışın risklerine değişik vesilelerle değinmiş bulunuyoruz. Bu riskleri değerlendirirken esasında belediyeler açısından bazı ayrımlar yapmak gerekmektedir. Örneğin küçük çaplı belediyelerin ilk başta piyasaya girişleri sınırlı olacağı için borçlanma üzerinde bu belediyelerden bir baskı gelmeyebilir. Ancak daha uzun vadede bu bir risk olabilir. Orta büyüklükteki belediyeler için borçlanmanın imkanlarından yararlanmak daha cazip olabilir. Ancak bunların da piyasaya aşinalık kazanması bir zaman alabilir. Borçlanma imkanlarından hemen yararlanma olasılığı esas olarak altyapı, kültür ve köy hizmetleri faaliyetlerine an çok

girecek olan il özel idareleri ile büyükşehir belediyelerinden gelecektir. Bu bağlamda şimdiye kadar borçlanma piyasasına pek girmeyen il özel idarelerinin borçlanma sınırı açısından daha avantajlı konumları söz konusu olduğundan borçlanma talebinin bu kuruluşlarda yoğunlaşacağını geleceğini söyleyebiliriz. Sonuç olarak ; il özel idareleri açısından bakıldığında, mevcut durumda 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.

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 uluslararası standartlara uygun bir muhasebe ve mali raporlama sistemine geçmeden yapılacak hesaplamalar hep bazı soru işaretleri oluşmasına yol açacaktır. Burada dikkate edilmesi gereken bir önemli noktada saydamlık kavramıdır. Bu tür karar ve işlemlerin açık olması ve düzenli olarak kamuoyunun bilgisine sunulması gerekmektedir.

### **1.3.2 Mahalli İdareler Borçlanması ve Mali Güçlük İçindeki İdarelere Uygulanacak Hükümler**

Bugün mahalli idarelerin bütün dünyada karşı karşıya

bulundukları en önemli sorunlardan birisi mahalli idare borçlanmasının yarattığı geri ödeme problemleridir. Yerelleşme rüzgarı demokrasi, katılımcılık temelinde kamu hizmetlerinin yerel düzeyde yerine getirilmesi , kaynakların yerinden daha etkin kullanılacağı gibi söylemlere dayandırılmaktadır. Bu çalışmanın değişik bölümlerinde de vurguladığımız gibi mahalli idarelerin artan görev ve yetkilerine karşılık bunlara yeterli kaynağın temin edilmesi konusu ise gözardı edilmektedir. Bunun sonucunda belediyelerin gerekli kaynağı borçlanma suretiyle bulması gibi bir yol tercih edilmektedir. Bunun hem merkezi otorite hem de yerel otorite açısından tercih edilmesinin nedenleri vardır. Merkezi otorite bu suretle kamu yatırımlarının yükünden kurtulacağını zannetmekte, yerel otorite ise siyasi açıdan rant sağlayabileceği yeni hizmet alanları bulmaktadır. Bunun finansmanı için ise borçlanma vergilemeye oranla siyasi açıdan daha tolere edilebilir bir alternatif olmaktadır. Bunun sonucu ise giderek daha büyük oranlardaki mahalli idare borçlanması ile mahalli idare gelirlerinin borç ödemeye ayrılması ve kamu hizmetinin kalitesinin düşmesidir.<sup>8</sup> Borca dayalı kamu hizmeti finansmanının sonuçları ise hem merkezi otorite, hem mahalli idare hem de borç verenler açısından sakınca doğuracak niteliktedir. Zira belediyelerin borçlarını ödeyememesi riskinin gerçekleşmesi durumunda bu üç aktör olumsuz şekilde etkilenecektir. Belediye borcunu ödeyemeden kaynaklanan bir kredibilite kaybına uğrayacaktır. Kamu hizmetlerinin aksaması söz konusu olacaktır. Merkezi İdarenin bazı yaptırımları ve kısıtlamalarına uğrayacaktır. Bazı ülkelerde olduğu gibi nihayetinde o belediyenin tasfiye edilmesi gündeme gelebilecektir. Merkezi hükümet açısından da belediyelerin ödeyemediği borçların genel bütçeden ödenmesinin getirdiği sıkıntılar , kamu borç stokunun bu nedenle yükselmesi , uluslararası alanda itibar kayıpları gibi sorunlar söz konusu olacaktır. Alacaklılar açısından ise bilanço zararları, gelecekte belediyelerle iş yapma olanaklarının kaybolması, alacağın hiç tahsil edilememesi gibi sorunlar söz konusu olacaktır. Bu

8 Bu konuda ilginç bir makale için bkz. Aoki H(2003) <http://www.grsj.org/englisharchive/pdf/The%81@Present%81@Condition.pdf>

Tablo 8. 2002 Yılı Yerel Yönetimlerin Toplam Borç Servisi ve Rasyoları (DPT Tanımlı)

|                                  | trilyon lira |
|----------------------------------|--------------|
| <b>Toplam Borç Servisi (TBS)</b> | <b>2.763</b> |
| Faiz Ödemeleri Toplamı           | 950          |
| Ana Para Ödemeleri Toplamı       | 1.072        |
| Hazinece Üstlenilen              | 741          |
| <b>Rasyolar (%)</b>              |              |
| TBS/Toplam Gelir                 | 27,0         |
| TBS/Top. Bütçe Vergi Payı        | 59,2         |
| TBS/Top. Öz Gelirleri            | 49,7         |

konuda ülkemiz yerel yönetimlerinin borç ödeme kapasiteleri konusunda bir fikir vermesi açısından izleyen tabloya göz atmak yararlı olacaktır.

Tablo 8'deki veriler ülkemiz yerel yönetimlerinin 2002 yılı içinde toplam gelirlerinin neredeyse üçte birinin borç servisine karşılık geldiğine işaret etmektedir. Bu oran son dönemde yerel yönetimlerde finansman ve ödeme problemi yaşayan ülkelerde<sup>9</sup> gerçekleşen oranların oldukça üzerindedir.

Mahalli İdarelerin borçlarını ödeyememesi durumuna nasıl yaklaşılacağı konusunda en sağlıklı yol Avrupa Konseyinin tavsiye niteliğinde aldığı 96/3 sayılı kararda kendisini göstermektedir. Buna göre:

- \* Mahalli İdarenin içine düştüğü mali güçlüğü niteliğinin açık ve net biçimde tanımlanmalıdır (mali güçlüğü belediyenin iradesi dışında mı yoksa basiretli olmayan tutumundan mı kaynaklandığı)
- \* Buna göre mahalli idareye merkezi idareden yardım edilecekse bunu düzenleyen bir yasa hazırlanmalıdır
- \* Mali yardımdan önce mahalli idarenin borcunu kendi imkanları ile ödeyebilmesi yolları araştırılmalıdır.(Borçun geri ödeme planına bağlanması gibi)
- \* Mali yardım yapılması belediyenin de bu konuda kendine çeki düzen vermesi şartına bağlanmalıdır.
- \* Merkezi İdare mahalli idare borçlarını açık veya

zımni bir biçimde garanti etmemelidir.

- \* Belediyenin basiretli olmayan tutumundan kaynaklanan mali güçlüklerin gerekiyorsa Belediye İflas Kanunu çerçevesinde çözümlenmesi düşünülmelidir
- \* Merkezi İdareden yardım yerine mahalli idarelerin vergi toplama kapasiteleri ve sistemleri geliştirilmelidir
- \* Mahalli İdarelerde denk bütçe kuralı temel alınmalıdır.<sup>10</sup>

Yukarıdaki ilkeler esas olarak bir mahalli idareler reformunun ilk aşamasında bu idarelerin mali güçlükler içine düşme risklerini ortadan kaldırmaya yönelik müdahale düzenlemeleridir. Bu düzenlemeler uygulamaya bakıldığında esas olarak mali güçlük içinde olan belediyeye istisnai durumlarda yardım edilmesi şeklinde kendisini göstermektedir. Fransa, Belçika, Bulgaristan, Almanya'da bu yardımlar merkezi idare tarafından mahalli idarenin borçlarını geri ödeme planına bağlı olarak, belediyenin içine düştüğü mali güçlüğü kendi kusuru dışında olması şartı ile sağlanmaktadır. Bunun dışında borçlanmaya getirilen sınırlamalar ile de belediyelerin mali disiplin altında tutulması da hemen hemen bütün Avrupa ülkelerinde rastlanılan bir durum olup buna çalışmamızın sonunda değinilmiştir.

Bu tür uygulamaların dışında sınırlı sayıda ülkede ise

9 Örneğin Japonya'da bu konudaki kritik oran % 15 olarak kabul edilmektedir.

10 Jokay, Z (2003) s. 6

11 Ulusoy, Akdemir, a.g.e. s. 245

belediyelerin tasfiyesine kadar gidebilecek bir iflas hukuku geliştirmişlerdir. Bunların başında Macaristan ve Latvia gibi ülkeler gelmektedir. Bu ülkelerin ayırt edici özelliğinin mali güçlük içinde olan mahalli idarelerin merkezi idare tarafından yukarıda açıklandığı gibi üzere belli koşullarla desteklenmesi yerine alternatif bir sistemi benimsemeleridir. Burada temel amaç mali güçlüğe düşen bir belediyeden alacağı olanların takip edecekleri idari ve hukuki yolları belirlemek ,bunu yaparken o mahalli idarenin vereceği temel kamu hizmetlerinin etkilenmemesini sağlamak olarak özetlenebilir. Örneğin Macaristan'da en sonunda belediyenin tasfiyesine kadar giden 7 aşamalı ve oldukça ayrıntılı bir iflas prosedürü ile mali güçlük içine giren belediyelerin borçlarının geri ödenmesi süreci tanımlanmış bulunmaktadır. Sürecin bu şekilde tanımlanmış olması bizzat mahalli idarelerin aşırı borçlanmasını önleyici bir etki yapmıştır. Burada konumuz açısından dikkati çeken bir husus da borçların ödenmesi sırasında tasfiyeye karar verilirse belediyenin hangi mallarının tasfiyeye tabi tutulacağına mahkeme tarafından karara bağlanacağıdır.

Konuya ülkemizdeki mahalli idarelerin borçlanması ve bundan kaynaklanan mali güçlükler açısından bakıldığında yeni kanunlar yapıldıktan sonra mahalli idarelerin Hazine veya İller Bankası dışında üçüncü şahıslara olan borçlarından dolayı ciddi bir mali güçlük içine düştükleri görülmemiştir. Bunda mahalli idarelerin şimdiye kadar mali güçlüklerinin bir şekilde merkez tarafından üstlenilmesinin rolü büyüktür. Zira mahalli idareler merkezi idareden aldıkları pay ile ancak temel bazı hizmetleri yerine getirmekte bunun üstündeki yatırım ihtiyaçlarını genelde Hazine garantili dış borçla karşılamakta , bunun dışında diğer kamu kurum ve kuruluşlarına olan yükümlülüklerini ertelemekte, kısa dönemli işletme ihtiyaçları için de Banka kredisi kullanmaktadırlar. Daha önce belirttiğimiz gibi şu ana kadar kullanılan bank kredilerinin büyüklüğü konusunda net bir bilgi yoktur. Sonuçta mahalli idareler özel kesime fazla borçlu kalmamakta ancak bunu diğer kamu kesimine finanse ettirmekte-

dirler. Buna karşılık mahalli idarelerin garantili borçları hazine tarafından ödendiği için bu idareler Hazineye borçlu durumdadır. Yine İller Bankasına olan borçları itibarıyla da bir kamu kurumuna borçlu durumdadırlar. Dolayısı ile ülkemizde belediyelerin içinde bulunduğu mali güçlükler esas olarak diğer kamu kurumlarına olan yükümlülüklerinden kaynaklanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında Hazine veya İller Bankası belediyelerin kendilerine olan borçlarını bir şekilde vergi paylarından keserek, bu borçları yeniden yapılandırarak sorunu kamu kurumları arasında çözmekte ya da daha doğru bir deyimle ertelemektedirler. Mahalli İdarelerin borçlanması açısından belirtmemiz gereken bir nokta da bu idarelerin mallarının haczedilmezliği.

Nitekim belediyeler Kanunu (md. 15) ve İl Özel İdareleri Kanunun 7 inci maddelerinde belediyenin kamu hizmetine fiilen tahsis ettiği malların haczedilemezliğine ilişkin hükümler yer almaktadır. Buna göre " Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez". Aynı şekilde " İl özel idaresinin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde edilen gelirleri, vergi, resim ve harçları, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları haczedilemez." Yukarıda bahsettiğimiz gibi tam bir iflas sürecini içeren Macaristan durumu hariç tutulduğunda mahalli idare mallarının bu şekilde işleme tabi tutulması pek söz konusu olmasa da aşağıda değineceğimiz ülkemize özgü düzenlemenin mahalli idarelerde moral hazard problemine katkıda bulunacağı düşünülmektedir.

Buna göre 4749 sayılı Kamu Borç Yönetimini ve Hazine alacaklarını düzenleyen yasa Hazinesinin alacaklarını tahsilde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki kanunun dolayısı ile haciz müessesesinin geçerli olmasını kabul etmiş; ayrıca, 16. maddesinde de bu kanun kapsamındaki hususlara ilişkin her türlü değişikliğin ancak 4749 da

değişiklik yapılarak mümkün olacağına , bu kanun hükümlerine aykırı olarak da başka kanunlara hüküm konamayacağına dair düzenlemeler yapmıştır. Bu durum karşısında Mahalli İdareler Kanun metnindeki haczedilemezlik hükümlerinin 4749 sayılı yasa ile çelişki yarattığı açıktır. Esasen Hazineye borçlarını nasıl olsa mallarının haczedilmeyeceği düşüncesi ile ödemeyerek gereksiz harcamada bulunan bir çok belediye örneği ile geçmişte karşılaşıldığı için bu tecrübelerden hareketle 4749 ile getirilen bu hükümlerin yeni tasarılarla sulandırılmaya çalışılmasının önüne geçilmesi ve kanunların bu maddelerinde Hazinenin mahalli idarelerin borçlarından dolayı alacaklı olduğu haller için haczedilemezlik durumu kaldırılmalıydı.

Bütün bu açılardan değerlendirildiğinde yeni kanunların mali güçlük içindeki belediyelerin borçlarının nasıl tasfiye edileceği konularında diğer ülkelerdeki örneklerle uygun herhangi bir düzenleme içermediğini görüyoruz. Yasalarda daha önce değindiğimiz gibi borçlanma sınırları konusunda kanımızca gevşek ve muğlak sınırlar getirilerek belediye borçlanması kolaylaştırılmış olmakla beraber , borç geri ödemelerini düzenleyen herhangi bir madde bulunmaması dikkat çekicidir. Bu açıdan önümüzdeki dönemde mahalli idare borçlanmasının artma riskine karşılık bu idarelerin içine düşebilecekleri mali güçlükler ile ilgili bazı düzenlemelerin yapılması gerektiğine dikkat çekilmesinde de yarar görmekteyiz.

### **1.3.3 İller Bankasının Rolü**

İller Bankasının kuruluşu 1933 yılına gitmektedir. Belediyeler Bankası olarak kurulan banka kurulduğu dönemin koşullarında önemli kentsel alt yapı problemleri olan yaklaşık 400 belediyeye yatırım finansmanı ve teknik destek sağlamaktan çok belediye gelirlerindeki düzensiz yapı sonucu ortaya çıkan sorunları çözmek üzerine görevlendirilmişti. 1945 yılında il özel idarelerin ve köylerinde faaliyet kapasite alınmasıyla birlikte Belediyeler Bankası İller Bankası adını alarak yeniden yapılandırılmıştır.

Banka kuruluş kanunda, il özel idareleriyle, belediye ve köy idarelerinin ve bu idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı tüzel kişiliğe sahip olan veya olmayan kurumların;

- \* imar işleriyle uğraşmak,
- \* kredi açmak
- \* teknik yardımda bulunmak
- \* ve bazı durumlarda imara ilişkin hizmetleri bizzat gerçekleştirmek

Banka ayrıca belediye ve il özel idarelere genel bütçe vergi gelirleri payının transfer etmekle de yükümlü bulunmaktadır. İller Bankası belediye ve il özel idarelerinin borçlarına mahsuben çeşitli kanunlardan aldığı yetkiyle genel bütçeden kendilerine aktarılan vergi gelirlerinin bir kısmını alıkoyabilmektedir.

İller Bankası söz konusu kurumlara yatırımlarının finansmanı amacıyla uzun vadeli ve kısa vadeli kredi açmaktadır. Uzun vadeli yatırım kredisinin kaynakları öz kaynaklar ile merkezi yönetimin yaptığı tahsisler olurken kısa vadeli kredilerin kaynağı para piyasası ve öz kaynaklardır. Uzun vadeli kredileri vadesi 3-10 yıl arasında değişen yatırım finansman kredileri niteliğinde olurken, kısa vadeli krediler ise bir yıldan az vadeli kredilerdir.

Belediyeler Fonunun bütçe içine alınması ve bütçeden fon gelirlerine oran olarak daha az kaynak ayrılmasıyla 90'lı yılların ikinci yarısından itibaren Bankanın yatırım finansmanı için ayırdığı kaynak özellikle Marmara depremi için aktarılan kaynaklar ayıklandığında reel olarak azalmaya başlamıştır.

2003 sonu itibarıyla bankanın belediyeler ve il özel idarelerinden olan alacağı 1,1 katrilyon liraya çıkmıştır.

Teknik yardım niteliğinde bankanın sunduğu destek hizmetleri ise esas olarak bankanın ücretsiz, kendi fonlarıyla finanse ettiği kredilerdir.

İller Bankası kuruluşundan bu yana yürütmüş olduğu yatırım projeleri, sunduğu teknik danışmanlık hizmetleri ve yerel idarelere sağladığı kredilerle önemli bir birikime ve kapasiteye sahiptir. Belediyelerin yüzde 60'ının nüfusu 5 binin altında olduğu dikkate alındığında Bankanın sağladığı mali aracılık faaliyeti yanında özellikle teknik danışmanlık hizmetine olan ihtiyaç belediyelerin kapasite ve mali yetersizlikleri çerçevesinde hala önemini korumaktadır.

İller Bankası geçmişten gelen önemli bir birikime ve kaynağa sahip olmakla birlikte yerel yönetimlerin özellikle mali konularda yaşadığı sorunlar nedeniyle son dönemde bankanın rol ve sorumluluğunun yeniden tanımlanması konusunda tartışmalar başlamıştır. Tartışmalarda ve ileri sürülen görüşlerde odak noktası, Bankanın zaman içinde zayıf yanı diye tanımlanan eksikliklerinin ne şekilde giderileceğidir. Bunlara ana başlıklar itibarıyla bakarsak:

\* Belediyelerin önceki bölümde de somut olarak ortaya koyduğumuz şekilde yükümlülükleri mali yapılarını oldukça bozmuştur. Varolan gelirleri harcama ve gelir yapısı değişmediği müddetçe yükümlülüklerini/borçlarını karşılamaktan uzaktır. Bu bağlamda sürecin bir parçası olarak Bankanın belediyelerin bozulan kredi değerliklerinin yükseltilmesi konusunda daha somut çaba ortaya koyması gerekmektedir. Banka özellikle belediyelerin mali yükümlülüklerini yerine getirme konusunda daha az tavizkar olmalıdır. Yani, borçlarını ödemeyen belediyelere karşı yaptırımların düzeyinin artırılması konusunda somut mekanizmalar geliştirilmelidir.

" İller Bankasının hem finansör kuruluş olması hem de teknik hizmetleri vermesi bankanın amaç setinde bir karmaşaya yol açmakta, rol ve sorumluluklarının belirsizleşmesi yanında etkinliğini azaltmaktadır.

\* Bankanın yatırım kararlarında özerk olmayışı kendisine sunulan projeler arasında seçim yaparken bir takım sorunlara yol açmaktadır. Banka ilgili mahalli

idare birimi hakkında sağlıklı değerlendirme yapmadığı gibi, yatırım kararlarını verirken politik müdahalelerden uzak kalmamakta, ekonomik, mali, ve teknik ölçütleri de göz önünde bulundurmamaktadır.<sup>11</sup>

\* Bankanın merkezden yapılan kaynak transferlerine bağımlı bir yapı içinde olması yerel idarelere kaynak aktarma, yatırım projelerini destekleme konusundaki etkinliğini sınırlandırması yanında, sürdürülebilir bir finansal yapıya sahip olması konusundaki belirsizlikleri de artırmaktadır.

\* Yatırım programının oluşturulmasında ve bunlara karşılık gelecek kaynakların belirlenmesinde objektif kuralların geçerli olduğu, kararların saydam bir şekilde alındığı ve uygulandığı konusunda tereddütler bulunmaktadır.

2003 yılında İller Bankası tarafından yapılan bir çalışmada belediyelerin Bankanın yeniden yapılandırılmasına bakışı sorgulanmıştır.<sup>12</sup> Çıkan sonuç belediye başkanlarının Bankadan beklentilerinin daha çok mali konular üzerinde olmasıdır. İller Bankasının şemsiye kuruluş olarak kendilerine mali destekte bulunması, vadesi ve faiz oranları başta olmak üzere uygun şartlarda kredi sağlaması belediye başkanlarının temel beklentisi olarak çıkmıştır. Bu anlamda, bankanın kaynaklarının artırılması suretiyle mali yapısının güçlendirilmesi gerektiği yine bu temel tespitler arasında yer almıştır.

İller Bankasının bağımsız bankacılık hizmeti vermesi konusunda olumlu ve olumsuz görüş belirtenlerin oranın sırasıyla yüzde 41 ve yüzde 41,6 olmak üzere hemen hemen birbirine eşit çıkmıştır.

Coğrafi bölgeler açısından bakıldığında, belediye başkanlarının farklı tercihlerde bulunduğu görülmüştür. Gelir düzeyi düşük olan bölgelerin bankadan beklentileri artmakla birlikte Güney Doğu

11 Ulusoy Akdemir, a.g.e. s. 245

12 İller Bankası, Belediyeler İstatistik Veri Bankası Araştırması, 2003

Anadolu Bölgesi bu eğilimin istisnası olmuştur.

Belediye başkanları Bankanın kapasitesinden ve hizmet sunumundan memnun görünmekle birlikte özellikle yatırım programına alınacak olan projelerin ve ilgili belediyelerin belirlenmesindeki kriterler, payların dağıtımındaki adalet anlayışı gibi konularda belediye başkanları işlerin iyi gitmediğini söylemişlerdir.

Tüm bu değerlendirmelerin ortaya koyduğu şey yerel yönetimlerin artan sorunları karşısında sorunun çözümünü yine mali kaynakların artışında görmeleridir. Bu ise aslında temel alışkanlıkların ve yaklaşımın hem belediyeler hem de Banka tarafında çok da değişmediğini bize göstermektedir.

## 2. AB BÖLGESİ ÜLKELERİNDE YEREL YÖNETİMLERDE BORÇLANMA UYGULAMASI VE ÇIKARILACAK DERSLER

Temel yaklaşım yerel idarelerin borçlanmasının sermaye harcaması niteliğindeki harcamalar için söz konusu olmasıdır. Yerel idarelerin olağan gelirleri dışında harcamalarını finanse etmelerinde borçlanma sınırlı kullanılan bir enstrüman olmalıdır. Belediyelerin borçlanarak mali yükümlülüklerini artırmaları karşılığında bilançolarında varlık değerlerini yükseltmeleri net değerın korunmasına yol açacaktır. Aksi durumda yani cari harcamaların finansmanı için yapılan borçlanmalar varlık tarafında bir artış yaratmadığı için belediyenin bir anlamda daha küçülmesi sonucunu beraberinde getirecektir.

İncelenen AB bölgesi ülkelerinde birkaç ülke uygulaması hariç cari harcamalar için mahalli idarelerin borçlanma yetkisi bulunmamaktadır. Bu kural yerleşmenin en yoğun olduğu ülkeler içinde geçerlidir.

Yerel yönetimlerin borçlanması konusunda ülkelerin

önemli bir kısmında borçlanma üzerinde bir üst sınır ve izin süreci bulunmaktadır. Bu bağlamda bazı AB bölgesi ülke uygulamalarına bakarsak:

\* Geçiş sürecindeki 10 ülkeden<sup>13</sup> sadece üçünde borçlanma üzerinde sınırlı bir kontrol süreci bulunmaktadır (Çek Cumhuriyeti ve Slovak Cumhuriyeti), diğer ülkelerde ise yerel yönetimlerin borçlanmaya başvurması konusunda oldukça sınırlayıcı olan kontroller ve izinler vardır.

\* Özellikle Bulgaristan ve Slovenya'da yerel yönetimlerin borçlanması üzerinde yeni düzenlemeler çerçevesinde oldukça katı kurallar ve sınırlamalar getirilmiştir.

\* Belçika'da sermaye harcamalarına yönelik borçlanma için yerel yönetimler önemli bir esnekliğe sahip olmakla birlikte cari nitelikli harcamalar için sadece kısa dönemli borçlanmalara başvurabilmektedirler.

\* Danimarka'da belediyeler eğer önceden belirlenmiş sektörlerle yönelik olarak 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 kaynakları arasına girmiştir. Belediyeler sermaye niteliğindeki harcamalar için cari gelirleriyle de bazı ilişkiler kurulmak suretiyle sınırsız şekilde borçlanabilmektedirler.

\* İtalya'da bölgesel ve yerel idareler borçlanabilmekte ve bunun için tahvil çıkarabilmektedirler. Çıkarılan bir kanun ile borçlanma üzerine altın kural denilen tavan sınır getirmiştir. Borç servisi yerel idarelerin

13 Bu ülkeler: Bulgaristan, Polonya, Macaristan, Litvanya, Çek Cumhuriyeti, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya, Romanya, Latvia ve Estonya

kendi gelirlerinin yüzde 25'ini aşmamakta ve sadece sermaye harcamaları için yerel idareler borçlanma yoluna gitmektedirler.

\* 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 gerektiğinde ilave sınırlamalar koyabilmektedir.

\* İngiltere'de yerel yönetimlerin cari harcamalarını finanse etmek için borçlanmaları yasa ile engellenmiştir. Sadece sermaye niteliğindeki harcamaları için borçlanabilmektedirler.

### 3. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Belediyelerin yeterli kaynaklara sahip olamaması onları sürekli olarak nakit sıkışıklığı ve borç arama durumunda bırakmaktadır. Bunun sonucunda başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere hazine garantili borçlanma belediyeler için cazip bir yol olmuş ve bu daha sonra Hazine üzerinde sürekli bir yükümlülük yaratmıştır. Belediyelerden dış borçlanma kapasitesi olmayanlar için ise çıkar yol ya İller Bankası kaynaklarına başvurmak ya da bankalardan spot kredi kullanmak şeklinde kendisini göstermiştir. Bunlara ek olarak Belediyeler başta Hazine olmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına vadesi gelen borçlarını ödememeyi bir finansman yaratma yolu olarak kullanmaya başlamışlardır. Bazı belediyeler ise (örneğin Ankara Belediyesi) bütün mali güçlüklerine rağmen kapasitesini aşan altyapı yatırımları bu türden finansman yöntemlerini de kullanarak finanse etmeye başlamışlardır. Bunun sonucu kurum ve kuruluşların birbirlerinden olan alacaklarının tahsil edilmemesi eğiliminin yaygınlaşması ve borçların sık sık silinerek mali disiplinden uzaklaşmasıdır. Sonuç olarak borçlanma suretiyle yapılan mahalli idare yatırımları o

yöre halkı tarafından değil toplumun tümü tarafından finanse edilmektedir. Zira bu türden borçlanmaların maliyeti sonunda Hazine tarafından karşılanarak topluma yayılmaktadır.

Mahalli İdareler borçlanması açısından yakın zamanda ortaya çıkabilecek olan risk unsuru getirilen düzenlemelerle bu idarelerin harcama kapasitelerinin artması ancak kendilerine gelir yaratma kapasitesinin tam olarak sağlanamamasında yatmaktadır. Böyle bir durumda mahalli idareler borçlanmayı vergi toplamak gibi sevimli olmayan bir alternatifte oranla çok daha fazla yeğleyebilirler. Dolayısı ile şimdi belediye borçlanması Hazinece geri kalan 4-5 yılda ödenip bitirilecek bir garantili dış borç ödemesi olayından çıkıp daha geniş boyutlu bir sorun haline dönüşebilir. Bu durumun dış borçlanmadan çok öncelikle iç borçlanma açısından sorun yaratma riski vardır. Dış borçlanma açısından ise 4749 sayılı kanun şimdilik bu yola gidilmesini engeller gibi gözükmektedir.

Mahalli İdarelerin borçlanmaları konusunda enstrüman ve sınır konusunda genişlik ve çeşitlilik getirilirken gözden kaçırılmaması gereken bir nokta da bunların özellikle iç borçlanmasının (örneğin iç piyasada tahvil ihraç etmelerinin) merkezi idare adına borçlanma yapan Hazine ile koordineli bir biçimde yapılmasıdır. Aksi halde borç sürdürülebilirliği konusunda halen sorun yaşayan kamu kesiminin bir de bu yüzden sorun yaşaması borçlanmada risk primini arttıracaktır.

Borçlanma imkanlarının artırıldığı ve yerel yönetimlerin mevcut borç stokunun GSMH'ya oran olarak yüzde 5,6'lara ulaştığı 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 yüz 4'lerden yüzde 6,5'lara hızla çıkmıştır. Krizi tetikleyen temel

alanların başında, yapısal bir sorun alanı olarak yerel yönetimlerin finansman açık düzeyi ve borç yükündeki artış olarak görülmüştür. Dolayısı ile mahalli idare

borçlanması bundan sonraki dönemde dikkatle izlenmesi gereken bir değişken olarak görülmelidir.

## Kaynaklar

- Aoki H (2003), The present condition and problem for the local public finance in Japan  
<http://www.grsj.org/englisharchive/pdf/The%81@Present%81@Condition.pdf>
- Jokay , Z (2003) , Municipal Debt Management and Bankruptcy Intervention Hungary 1995-2002 ; Policy Suggestions for Russian Federation Legislation .
- Emil, Ferhat, H. Hakan, Yılmaz, Kamu Borcu Nasıl Oluştu? Bu Noktaya Nasıl Gelindi? TESEV, Aralık 2004
- Devlet İstatistik Enstitüsü, 1990-2002 Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesapları ve Bütçeleri.
- Devlet Planlama Teşkilatı, 2000-2004 Yıllık Programlar.
- Devlet Planlama Teşkilatı, 1950-2003 Ekonomik ve Sosyal Göstergeler.
- İller Bankası, Faaliyet Raporu 2002-2003
- İller Bankası, Belediyeler İstatistiki Veri Bankası Araştırması, 2003
- Hazine Borç Yönetim Raporu, Mayıs 2004
- Hazine Müsteşarlığı İstatistikleri (<http://www.hazine.gov.tr-2004>)
- Jokay , Z (2003)
- OECD-TPA, Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Members States, 2002
- Shah, Anwar, Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization, World Bank, 2000  
<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2021/wps2021.pdf>
- Tekeli, İlhan, Selim İlkin, Avrupa Birliği, Türkiye ve Yerellik, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı, Aralık 2003
- TESEV, Mahalli İdare Yasa tasarıları Üzerine Hazırlanan Rapor, 2004
- Ulusoy, Ahmet, Tekin, Akdemir, Mahalli İdareler, Seçkin Yayınevi, 2001
- Yılmaz, H. Hakan, Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Türkiye Ekonomi Kurumu Tebliği Güncelleştirilmiş Hali), 2004

# Avrupa Birliği Türkiye Arasında Yerel Yönetimlerin Finansman ve Yönetim Uyumlaştırılması

H. Hakan Yılmaz

## 1. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN YAPISI VE MALİ BÜYÜKLÜĞÜ

### 1.1 Kamu Sektörü ve Yerel İdareler

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunuyla (KMYKK) mali sistemimize getirilen merkezi yönetim ve genel yönetim tanımlarına kadar yerel yönetimlerin mali büyüklükleri ve bu büyüklüklerin kamu harcamaları içindeki payı konusunda Türkiye'de ortak bir yaklaşımın olduğunu söylemek pek mümkün değildi. Özellikle Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) ile toplam kamu kaynakları içinde yerel yönetimlere ne düzeyde bir kaynak aktarımı yapılacağı tartışmaları bu konudaki eksikliği bir anlamda yeniden gündeme getirmiştir.<sup>1</sup>

5018 sayılı KMYKK ile kamu kurumlarının sınıflandırılmasında IMF GFS 2001, SNA 93 ve ESA 1995 standartlarına yaklaşan bir idari ayırım getirilmeye çalışılmıştır. Kamusal nitelikli kurumlar tarafından yapılan harcamalar, uluslararası kabul görmüş standartlara göre, kurumsal yapıların 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 + Yerel İdareler

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

Merkezi idareler başlığı altında esas olarak mevcut bütçe kapsamındaki kuruluşlar, fonlar ile bu kuruluşların ürettikleri hizmetle ilgisi olan diğer kamu idarelerin yer alması gerekirken sosyal güvenlik

kurumları ise esas olarak üç temel sosyal güvenlik kurumundan (Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı, Bağ Kur) oluşmaktadır. Bununla birlikte, mevcut uygulamada Devlet Planlama Teşkilatının kamu kesimi genel dengesi çerçevesinde söz konusu uluslararası standartlara uygun şekilde merkezi yönetim ve genel yönetim bazlı veri ürettiğini söylemek mümkün değildir.

2005 yılından itibaren uygulamaya girecek olan 5018 sayılı kanun ekinde yer alan cetvellerle merkezi yönetim ve genel yönetim kapsamındaki kuruluşlar uluslararası standartlara tam uygun olmasa da sıralanmıştır.<sup>2</sup> 2005 yılını takip eden dönemde merkezi yönetim, genel yönetim ve kamu sektörü verileri daha kapsamlı ve kaliteli bir şekilde üretilmesi beklenmektedir. Mevcut muhasebe ve mali raporlamanın standartlarının gelecek yıllarda uluslararası standartlara yakınlaştırılmasıyla (tahakkuk muhasebesine geçiş gibi) birlikte kamu sektörü için üretilen verilerin kalitesinin ve güvenilirliğinin artacağına inanılmaktadır.

Türkiye'de kamu kesimi genel dengesinde yerel idareler başlığı altında ele alınan ve uluslararası sınıflandırmalara göre genel yönetim kapsamında bulunan yerel idareler;

- \* 3200 civarında olan Belediyeler,
- \* 16 Büyükşehir Belediyesi,
- \* 81 adet İl Özel İdaresi,
- \* Büyükşehir Belediyelerine bağlı Su ve Kanalizasyon İdareleri
- \* 1e Doğalgaz İdaresi,
- \* ve İller Bankasından oluşmaktadır.

### 1.2 Yerel İdarelerin Mali Büyüklükleri

Yukarıda çerçevesi çizilen genel yönetim tanımı içinde yerel yönetimlerin mali büyüklükleri mevcut veriler ve

1 Bu konuda bakınız: H. Hakan Yılmaz, Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Güncelleştirilmiş Türkiye Ekonomi Kurumu Tebliği, 2004

2 Ek 1'de 5018 sayılı Kanunun merkezi yönetim ve genel yönetim kapsamındaki kuruluşları tanımlayan cetvelleri yer almaktadır.

kurumsal yapılar çerçevesinde uluslararası sınıflandırmaya uygun bir şekilde ele alınmaya çalışılmıştır.

Türkiye'de genel yönetim harcamalarının toplam büyüklüğü 1994-95'de GSMH'ya oran olarak ortalama yüzde 34-35'lerdeyken önemli düzeyde artarak 2000'li yıllarda yüzde 50'lerin üzerine çıkmıştır. Bu artışta transfer harcamalardaki sürekli artış belirleyici olmuştur. Transfer harcamaları içinde faiz harcamaları, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler

1990'ların ortasında mahalli idarelerin toplam harcamaya 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.<sup>3</sup>

Tablo 1. Genel Yönetim Harcamaları ve Yapısı

|                                    | GSMH'ya Oranları (%) |             |             |             | 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          |
| Döner Sermayeler                   | 2,7                  | 2,8         | 1,1         | 1,2         | 5,6           | 5,5          | 1,9          | 2,3          |
| <b>Merkezi Yönetim Harcamaları</b> | <b>35,9</b>          | <b>37,9</b> | <b>44,8</b> | <b>39,0</b> | <b>73,1</b>   | <b>74,5</b>  | <b>75,9</b>  | <b>73,7</b>  |
| 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          |
| <b>Genel Yönetim Harcamaları</b>   | <b>49,1</b>          | <b>50,8</b> | <b>59,0</b> | <b>52,8</b> | <b>100,0</b>  | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |

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

Kaynak: YPK 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 gerçekleşmelerine BMEÖ hesabı altında yer alan 3,1 katrilyon liralık faiz gideri ile 1 katrilyon liralık Sosyal Güvenlik Kurumlarına yapılan ödemeler dahil edilmiştir.

ve çok çeşitli yükümlülüklerle üstlenilen mali risklerin gerçekleşmesi sonucu ödenen ödemeler bu dönemde öne çıkmıştır.

Faiz hariç genel yönetim harcamalarının büyüklüğüne baktığımızda, GSMH'ya oran olarak bu büyüklüğün yüzde 35'in altında olduğu görülecektir. 2000'li yıllarda faiz hariç merkezi yönetim harcamaları ise ortalama yüzde 20 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Bu toplam genel yönetim harcaması yapısı içinde mahalli idarelerin toplam harcamalarının GSMH'ya oranı 90'ların sonu ve 2000'li yılların başında ortalama olarak yüzde 4 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Türkiye'de toplam genel yönetim harcamaları içinde yerel idarelerin payı yaklaşık yüzde 7-8 düzeyindedir. Faiz hariç genel yönetim harcamaları içinde yerel yönetimlerin payına bakıldığında bu oran yüzde 11-12'ye çıkmaktadır.

Mevcut harcaması ve gelir büyüklüklerine DPT kamu kesimi genel dengesi çerçevesinde hazırlanan tablodan bakıldığında, yerel yönetimler konsolide bütçe ve sosyal güvenlik kurumlarının ardında kamu hizmetlerinin görece olarak daha düşük bir kısmını sunmaktan sorumlu kuruluşlar olarak görülmektedir. Bununla birlikte, faiz dışı harcaması büyüklüğü içinde ise yerel yönetimlerin payı yüzde 10'un üzerine çıkmaktadır.

Mahalli idarelerin gelir ve harcamalarının yapısına kısaca DPT mahalli idareler genel dengesi büyüklükleri çerçevesinde baktığımızda, özet olarak aşağıdaki tespitlerde bulunabiliriz:

\* Yerel idarelerin toplam gelirlerinin ortalama yüzde 60'ı vergi gelirlerinden kaynaklanmaktadır. Vergi gelirlerinin ise yaklaşık yüzde 75'i genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları vergi paylarından oluşmaktadır.

\* Belediyelerin harcamalarında ağırlık cari nitelikli harcamalardadır. Cari giderlerin toplam giderler içindeki payı ortalama yüzde 40 civarında değişmektedir. Cari nitelikli transferlerde bu paya eklendiğinde bu oran yüzde 50'ye ulaşmaktadır.

\* Yatırım nitelikli harcamalar özellikle dış proje kredisi kullanımındaki artışın etkisinin devam etmesiyle birlikte mahalli idarelerin toplam harcamaları içinde

başta sağlık, kültür, orman, çevre, sosyal koruma olmak üzere bazı kamusal hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirileceği görülmektedir. Böyle bir geçişin gerektirdiği kaynak yapısı ve akışı ilgili düzenlemelerin henüz yapılmamış olması önemli ve yaşamsal bir eksiklik olarak görülmektedir. Mevcut düzenlemelerin kaynak perspektifi olmadan bazı hizmetlerin merkezi idare kapsamındaki kuruluşlardan mahalli idarelere devrini şimdiden düzenlemeye çalışılması aslında düzenlemelerin ne şekilde işleyeceği konusundaki belirsizliklerinde artmasına yol açmaktadır.<sup>4</sup>

Çeşitli çalışmalarda yapılan hesaplamalarda kamu yönetiminde yapılan yeni düzenlemelerle GSMH'ya oran olarak yerel yönetimlerin harcama büyüklüğü yüzde 4'lerden yüzde 8'lere kadar çıkmaktadır. Bu anlamda, 2002 yılı konsolide bütçe toplam harca-

Tablo 2. Mahalli, İdarelerin Gelir ve Harcamalarının Yüzde Dağılımı

| <b>GELİRLER</b>              | <b>1999</b> | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                              | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  |
| 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        |
| <b>HARCAMALAR</b>            | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  |
| 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

önemli bir yer tutmaya başlamıştır. Konsolide bütçede (tam karşılığı olmasa da merkezi idarede) yatırım harcamalarının toplam harcamalar içindeki payının yüzde 4'lere düştüğü dikkate alındığında, yerel idarelerde yatırım harcamalarının göreceli büyüklüğü daha iyi anlaşılacaktır.

KYTK (madde 7-8 ve geçici 1) ile mahalli idarelerle ilgili yapılan son üç düzenleme incelendiğinde, daha önceden merkezi idare tarafından yerine getirilen

malarının yaklaşık yüzde 10'u oranındaki büyüklük yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Faiz dışı harcamalar açısından bakıldığında bu oran yüzde 19'lara kadar çıkmaktadır.<sup>5</sup>

## 2. AB ÜLKELERİNDE YERELLEŞME, YEREL İDARELERİN MALİ BÜYÜKLÜKLERİ

### 2.1 Avrupa Birliğinde Yerelleşme

Avrupa Birliğinin (AB) bugün ekonomik birlikten

4 Yılmaz (2004)

5 Bu konuda ayrıntılı hesaplamalar ve sonuçlar için bakınız: Yılmaz (2004)

başlayıp özellikle siyasi birlik yolunda gelmiş olduğu noktaya yerellik kavramına getirdiği yaklaşımın önemli olduğu düşünülmektedir. Birliğin yerindenlik (subsidiarity) ilkesini kabul etmesi yanında bölgesel eşitsizlikler üzerine ısrarlı bir şekilde geliştirdiği programlar bu sürecin gelişmesini hızlandıran temel adımlar olmuştur.

Yerindenlik ilkesi, AB'nin sorunlarının ele alınmasında ve kamu hizmetlerini üretmekte ekonomik olarak verimlilik ilkesini göz önünde tutmak kaydıyla vatandaşlara en yakın düzeyde kalınmasının doğru olacağını savunmaktadır. Bu ilke önce ulus devlet-AB ilişkileri açısından formüle edilmiştir. Birlik bakımından amaçlanan hedeflere ulaşmakta Topluluk düzeyinde ele almanın daha kolay olacağı durumlarda bu soruna AB düzeyinde yaklaşılabilecek, yoksa bu sorun ulus düzeyinde ele alınacaktır. Bir konunun Topluluk düzeyinde ele alınması için etkinlik ve gereklilik gereçlerinden birinin bulunması gerekir. Salt AB içinde merkezleşmeyi sağlamak için yetkiler merkezde toplanmayacaktır. Bu güçlü desantralizasyon ilkesidir. Bu ilkeyle ulus devletlerin kimliklerine de saygı gösterilmiş olunmaktadır. İlk kez 1987 yılında Tek Senet içinde sadece çevreye ilişkin konularda kullanılmak için formüle edilen bu ilke, 1992 yılında kabul edilen Maastricht Anlaşması'nda AB'nin tüm faaliyet alanlarını kapsayacak biçimde yaygınlaştırılmıştır. Maastricht Anlaşması'nda siyasal birlik konusunda uluslar arası uzlaşmanın sağlanması bu ilke sayesinde gerçekleşmiştir. Siyasal gücün aşırı bir şekilde Brüksel'de toplanmasına karşı bir güvence olarak görülmüştür. Bu ilkeyi sadece AB ile ulus devletler arasındaki iş bölümü açısından yorumlamak doğru olmaz. Ülke-altı mekanlarda da geçerli olacak Ulus-devletin merkezi ile alt bölgeleri arasındaki iş bölümünü belirlemekte de uygulayacaktır. Bu yolla Avrupa Birliği, yurttaşlarına daha yakın hale gelecektir (A union closer to its citizens).<sup>6</sup>

AB'ne katılacak olan ülkelerin uyum sürecinde AB mevzuatına göre yapmaları gereken değişikliklerin içinde yerel yönetimlerce gerçekleştirilecek düzenlemeler önemli bir yer tutmaktadır. Ülkelerin yönetim yapılarına göre değişmekle birlikte bazı çalışmalarda yapılması gereken düzenlemeler içinde yerel yönetimlerin payı yüzde 50'nin üzerinde çıkmaktadır.

AB'de kamu yönetimi içinde yerel idarelerin yapısı esas olarak yerindenlik ilkesi çerçevesinde tanımlanmakta ve gerektiğinde yerel ölçekte demokratik yaşamın bir güvencesi olarak öne çıkmaktadır.

Yerindenlik ilkesinin uygulanması ile dört kademeli bir AB yönetimi ortaya çıkmaktadır denebilir. Bu dört düzey; AB, Ulus-Devletler, Bölgeler ve Yerel Yönetimler diye sıralanmaktadır. AB üyesi ülkelerin de üye oldukları Avrupa Konseyi yerel yönetimler konusunda çok daha önceden esas tercihlerini belirlemiştir. Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlıklarına 1981'de başlamış, hazırlanan Şart 1985 yılında imzaya açılmış ve 1 Eylül 1988'de yürürlüğe konulmuştur. Türkiye, Özerklik Şartı'nı bazı çekinceler koyarak 21 Kasım 1988'de imzalamış ve 8 Mayıs 1991'de 3723 sayılı yasayla TBMM'nce onaylanmış ve 6 Ağustos 1992'de Bakanlar Kurulu kararıyla uygulamayı bağlayıcı nitelik kazanmıştır. Halen 1988 yılında yürürlüğe giren Şart'a, 45 Avrupa Konseyi ülkesinden 38'i taraf olmuş, 3'ü ise imzalamış, ancak henüz taraf olmamıştır.<sup>7</sup>

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı AB'nin bu konuya yönelik uygulamaları konusunda temel başvuru kaynağı niteliğindedir. Yerel yönetimlerin hakları mevcut kanunlar çerçevesinde güvence altına alınırken, bu idarelerin kendilerine verilen görevleri istenen düzeyde yapabilmeleri için yeterli mali kaynakla desteklenmiş olmaları genel ilkeler arasında yer almıştır. Özerklik Şartı'nın 9 uncu maddesinde yerel makamların mali

6 Tekeli, İlkın (2003), s. 69-70

94 7 Tekeli, İlkın (2003), s. 84

kaynakları ve bundan ne anlaşılması gerektiği ayrıntılı bir şekilde sıralanmıştır. Bunlar:

- 1- Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.
- 2- Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.
- 3- Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.
- 4- Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır.
- 5- Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.
- 6- Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.
- 7- Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir.

8- Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.

Türkiye 3723 sayılı yasa ile bu maddenin 1,2,3,5 ve 8 numaralı bentlerini kabul etmiş 6 ve 7 numaralı bentleri konusunda ise ulusal normlar açısından çekince koymuştur. Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, yerel yönetimlere danışılması ile yerel makamlara yapılan hibelerin belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşıyamaması ilkelerini Türkiye kabul ulusal mevzuat normları açısından uygun bulmamıştır.

24.7.2003 tarihinde "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı İle Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine" dair 2003/5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında "Kamu'da Yönetişimin Güçlendirilmesi" başlığı altında

"...  
Ağır bir merkezi vesayet ve yetersiz yerel kaynaklar ile çalışan yerel yönetimlerin, ülkemizin de imzalayarak taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun olarak yeniden yapılandırılması öngörülmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin yetki ve görevleri tadadi olarak sayılmak yerine, merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlenecek, geriye kalan her türlü mahalli ve müşterek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlerin uhdesine verilecektir.

Yapılacak reformlar sonrasında yerel yönetimler; merkezi idarenin belirleyeceği ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara uygun olarak, mahalli ve müşterek nitelikli ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, projelerini uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılandırılacaktır.

...

demekle birlikte yerel yönetimlerin mali olarak güçlendirilmesi ve kaynak yaratma ve kullanımındaki serbestilerinin artırılması konusunda somut bir program ortaya konmadığı düşünülmektedir.

## 2.2 AB Ülkelerinde Yerel İdarelerin Mali Yapısı: Türkiye Karşılaştırmalı

Bu bölümde seçilmiş bazı AB üyesi ülkeler ile aday ülkelerin mali yönetim sistemleri içinde yerel yönetimlerin mali büyüklükleri ve mali yapısı ele alınmaktadır.

GSYİH'ya oran olarak geniş anlamda yerel yönetimlerin harcamaları<sup>8</sup> AB'ye üyelik sürecindeki ülkelerde

sürecindeki ülkelerde en büyük oran yüzde 12,1 ile Polonya'ya ait olurken en düşük oran yüzde 2,7 ile Slovak Cumhuriyetindedir.

AB üyesi ülkelerde (beş ülke) ise yerel yönetimlerin harcamalarının GSYİH'ya oranı ortalama yüzde 16,2'ye çıkmaktadır. Danimarka ayıklanıp bakıldığında ortalama oran yüzde 12,6'ya düşmektedir. Yerel harcamaların büyüklüğü açısından seçilmiş üye ülkelerde en yüksek oran yüzde 30,5 ile Danimarka'ya en düşük oranda yüzde 10 ile Fransa'ya ait olmaktadır.

Mevcut durumda, yerel yönetimlerin harcamalarının büyüklüğü bakımından geçiş sürecindeki ülkelerin oranı bizim sahip olduğumuz oranın yaklaşık bir katı

Tablo 3. Yerel İdare Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (GSYİH'ya Oran Olarak-1999)

| Ülkeler                   | Genel Kamu Hizmetleri | Eğitim     | Sağlık     | Sosyal Güvenlik | İskan ve Toplum Refahı | Ulaşım ve Habereşme | Diğer      | Toplam      | Genel Yönetim Harcamaları Toplamı |
|---------------------------|-----------------------|------------|------------|-----------------|------------------------|---------------------|------------|-------------|-----------------------------------|
| Bulgaristan (2000)        | 0,6                   | 2,3        | 1,5        | 1,2             | 0,6                    | 0,3                 | 0,5        | 7,0         | 40,0                              |
| Çek Cumhuriyeti (1999)    | 1,1                   | 0,8        | 0,1        | 0,7             | 2,5                    | 1,4                 | 1,3        | 7,9         | 43,0                              |
| Estonya (1999)            | 1,0                   | 2,9        | 0,1        | 0,9             | 0,7                    | 0,4                 | 1,1        | 7,1         | 36,2                              |
| Macaristan (1999)         | 1,5                   | 3,4        | 1,9        | 1,7             | 0,9                    | 0,1                 | 0,9        | 10,4        | 44,0                              |
| Latvia (1999)             | 1,2                   | 4,7        | 0,1        | 0,8             | 1,0                    | 0,4                 | 1,3        | 9,5         | 41,4                              |
| Litvanya (1999)           | 0,3                   | 3,5        | 0,0        | 1,0             | 0,5                    | 0,2                 | 0,8        | 6,3         | 32,1                              |
| Polonya (1999)            | 1,1                   | 4,1        | 0,3        | 1,3             | 2,8                    | 0,9                 | 1,6        | 12,1        | 43,6                              |
| Romanya (2000)            | 0,5                   | 0,3        | 0,0        | 0,5             | 0,8                    | 0,8                 | 0,5        | 3,4         | 33,5                              |
| Slovak Cumhuriyeti (2000) | 0,6                   | 0,0        | 0,0        | 0,0             | 1,0                    | 0,4                 | 0,7        | 2,7         | 41,8                              |
| Slovenya (2000)           | 0,8                   | 1,3        | 0,1        | 0,2             | 1,3                    | 0,6                 | 1,0        | 5,3         | 44,1                              |
| <b>Ortalama</b>           | <b>0,9</b>            | <b>2,3</b> | <b>0,4</b> | <b>0,8</b>      | <b>1,2</b>             | <b>0,5</b>          | <b>1,0</b> | <b>7,2</b>  | <b>39,9</b>                       |
| Danimarka (2001)          | 1,2                   | 4,1        | 5,0        | 17,3            | 0,2                    | 0,0                 | 2,7        | 30,5        | 53,2                              |
| Fransa (1993)             | 1,1                   | 2,0        | 0,2        | 1,8             | 2,4                    | 0,4                 | 2,1        | 10,0        | 46,2                              |
| Hollanda (1997)           | 1,3                   | 2,4        | 0,3        | 3,0             | 2,7                    | 0,9                 | 2,7        | 13,3        | 45,9                              |
| İspanya (1997)            | 1,1                   | 3,0        | 3,4        | 0,8             | 1,8                    | 1,2                 | 5,3        | 16,6        | 41,2                              |
| İngiltere (1998)          | 0,4                   | 3,0        | 0,0        | 3,4             | 0,6                    | 0,5                 | 2,6        | 10,5        | 36,9                              |
| <b>Ortalama</b>           | <b>1,0</b>            | <b>2,9</b> | <b>1,8</b> | <b>5,3</b>      | <b>1,5</b>             | <b>0,6</b>          | <b>3,1</b> | <b>16,2</b> | <b>44,7</b>                       |

Kaynak: OECD-TPA, Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Members States, 2002

(10 ülke) ortalama yüzde 7,2 düzeyindedir. Üyelik büyüklüğündedir. Polonya, Macaristan gibi ülkeler

<sup>8</sup> Bölgesel idareler, kantonlar, eyaletler, il idareleri, belediyeler.

yaklaşık dört kat büyüklüğünde bizden daha fazla kaynak kullanırken, Romanya ve Slovakya Cumhuriyeti ise bizden daha az kaynak kullanmaktadır.

Seçilmiş üye ülkelerin yerel yönetim harcamalarının büyüklüğü ise bizim sahip olduğumuz oranın yaklaşık dört katı büyüklüğündedir. Danimarka dışarıda tutulduğunda bu oran yaklaşık 3 kata düşmektedir.

AB ülkelerindeki yerel yönetim harcamalarının reel büyüklükleri yanında fonksiyonel dağılımına baktığımızda ise:

\* 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.

Türkiye'de belediye harcamalarının uluslararası standartlara uygun fonksiyonel sınıflandırılması uygulamasına henüz geçilememiştir. Bu yüzden benzer bir karşılaştırmayı yapmak mümkün olmamıştır.<sup>9</sup>

Gelirlerin yapısına bakıldığında:

Tablo 4. Yerel İdare Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (%)

| Ülkeler                   | Genel Kamu Hizmetleri | Eğitim      | Sağlık     | Sosyal Güvenlik | İskan ve Toplum Refahı | Ulaşım ve Haberleşme | Diğer       | Toplam       |
|---------------------------|-----------------------|-------------|------------|-----------------|------------------------|----------------------|-------------|--------------|
| Bulgaristan (2000)        | 8,0                   | 33,4        | 22,0       | 16,8            | 9,0                    | 4,7                  | 6,1         | 100,0        |
| Çek Cumhuriyeti (1999)    | 13,5                  | 10,0        | 1,1        | 9,3             | 31,7                   | 17,7                 | 16,7        | 100,0        |
| Estonya (1999)            | 13,5                  | 40,8        | 1,2        | 12,5            | 10,4                   | 5,5                  | 16,1        | 100,0        |
| Macaristan (1999)         | 14,3                  | 32,6        | 18,6       | 16,1            | 8,6                    | 1,2                  | 8,6         | 100,0        |
| Latvia (1999)             | 13,0                  | 49,5        | 1,1        | 8,7             | 10,4                   | 4,5                  | 12,8        | 100,0        |
| Litvanya (1999)           | 4,6                   | 56,3        | 0,5        | 16,1            | 7,9                    | 3,4                  | 11,2        | 100,0        |
| Polonya (1999)            | 8,8                   | 33,9        | 2,5        | 10,9            | 22,8                   | 7,1                  | 14,0        | 100,0        |
| Romanya (2000)            | 15,6                  | 7,9         | 0,2        | 13,4            | 23,8                   | 23,3                 | 15,8        | 100,0        |
| Slovak Cumhuriyeti (2000) | 22,8                  | 0,2         | 0,6        | 1,8             | 38,1                   | 13,0                 | 23,5        | 100,0        |
| Slovenya (2000)           | 14,3                  | 24,1        | 1,7        | 3,9             | 23,7                   | 11,3                 | 21,0        | 100,0        |
| <b>Ortalama</b>           | <b>12,8</b>           | <b>28,9</b> | <b>5,0</b> | <b>11,0</b>     | <b>18,6</b>            | <b>9,2</b>           | <b>14,5</b> | <b>100,0</b> |
| Danimarka (2001)          | 4,0                   | 13,4        | 16,5       | 56,7            | 0,8                    | 0,0                  | 8,6         | 100,0        |
| Fransa (1993)             | 10,7                  | 19,7        | 2,3        | 17,7            | 24,1                   | 3,6                  | 21,9        | 100,0        |
| Hollanda (1997)           | 9,4                   | 17,9        | 2,6        | 22,6            | 20,0                   | 6,7                  | 20,8        | 100,0        |
| İspanya (1997)            | 6,9                   | 18,3        | 20,5       | 5,1             | 10,7                   | 7,2                  | 31,3        | 100,0        |
| İngiltere (1998)          | 4,0                   | 28,7        | 0,0        | 32,5            | 5,4                    | 4,9                  | 24,5        | 100,0        |
| <b>Ortalama</b>           | <b>7,0</b>            | <b>19,6</b> | <b>8,4</b> | <b>26,9</b>     | <b>12,2</b>            | <b>4,5</b>           | <b>21,4</b> | <b>100,0</b> |

Kaynak: OECD-TPA, Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Members States, 2002

9 Bu tür bir karşılaştırma kısmen yatırım harcamaları için yapılabilecek olsa da, gerek standardizasyon gerekse kapsam konusundaki sorunlar bu karşılaştırmayı çok anlamlı yapmayacaktır.

\* 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 (Polanya) ile yüzde 91 (Litvanya) arasında değişmektedir.

\* Üye ülkelerde ise bu oranlar sırasıyla yüzde 43, yüzde 11 ve yüzde 46 düzeyinde olmaktadır. Temel farklılık hibe ve bağışların üye ülkelerde daha ağırlık kazanmasıdır. Özellikle yerleşmenin daha yoğun olduğu ülkelerde bu tespit öne çıkmaktadır. Bununla

lerin payı 30-35 oranında, özel yardım ve fonların payı ise yüzde 2-4 oranında değişmiştir. Türkiye'de yapı daha çok vergiler ağırlıklı çıkmakta bu ise vergilerin esas olarak merkezden belirlenmesi nedeniyle merkeze olan bağımlılığı artırmaktadır.

Bağış ve hibelerin yapısına bakıldığında, geçiş sürecindeki ülkelerde ağırlığın ortalama yüzde 66 ile özel bağışlarda yüzde 34 ile genel bağışlarda olduğu görülmektedir. Özel bağışların ortalama yüzde 23'ü koşullara bağlı olmayıp geri kalanı koşulsal niteliktedir. Bununla birlikte ülkeler arasında bu durum önem-

Tablo 5. Yerel 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                  |
| <b>Ortalama</b>    | <b>56,2</b>         | <b>17,8</b>             | <b>25,9</b>           |
| 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                  |
| <b>Ortalama</b>    | <b>43,3</b>         | <b>10,7</b>             | <b>45,9</b>           |

Kaynak: OECD-TPA, Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Members States, 2002

birlikte, ülkeler arasında toplam gelirlerin dağılımı önemli farklılıklar göstermektedir.

Türkiye'de ise belediyeler özelinde baktığımızda, toplam gelirler içinde vergi gelirlerinin payı son 10 yıllık dönemde yüzde 60-65 oranında, vergi dışı gelir-

li farklılıklar göstermektedir. Nitekim, Slovak Cumhuriyeti, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti hariç özel bağışlarda koşulsallığın olmadığı ülke yoktur.

Genel bağışlarda ise ayrımcı nitelikteki genel bağışların oranı toplam genel bağışlar içinde yüzde 9

Tablo 6. Geçiş Ülkelerinde Özel ve Genel Bağışların Koşulsallıkları (1999-2000)

|                    | Özel Bağışlar                  |                                   |          |        | Genel Bağışlar                                    |                                                |                        |        | Toplam Gelirler İçinde Bağışların Oranı |
|--------------------|--------------------------------|-----------------------------------|----------|--------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------|--------|-----------------------------------------|
|                    | Standart Maliyete Göre Koşullu | Gerçekleşen Maliyete Göre Koşullu | Koşulsuz | Toplam | Vergi Çabasını Dikkate Almayan Objektif Kriterler | Vergi Çabasını Dikkate Alan Objektif Kriterler | Ayrımcı Genel Bağışlar | Toplam |                                         |
| Bulgaristan        | 9,1                            | -                                 | -        | 9,1    | 65,0                                              | -                                              | 25,9                   | 90,9   | 39,9                                    |
| Çek Cumhuriyeti    | 16,0                           | 37,2                              | 46,8     | 100,0  | -                                                 | -                                              | -                      | -      | 16,0                                    |
| Estonya            | 40,2                           | -                                 | -        | 40,2   | -                                                 | 59,8                                           | -                      | 59,8   | 22,5                                    |
| Macaristan         | 94,2                           | 0,6                               | 1,8      | 96,6   | -                                                 | 0,6                                            | 2,8                    | 3,4    | 50,0                                    |
| Latvia             | 90,0                           | -                                 | -        | 90,0   | 10,0                                              | -                                              | -                      | 10,0   | 23,6                                    |
| Litonya            | 12,7                           | 32,5                              | -        | 45,2   | 54,7                                              | -                                              | -                      | 54,7   | 4,1                                     |
| Polonya            | 14,3                           | 25,1                              | -        | 39,4   | 60,6                                              | -                                              | -                      | 60,6   | 51,3                                    |
| Romanya            | -                              | 100,0                             | -        | 100,0  | -                                                 | -                                              | -                      | -      | 16,5                                    |
| Slovak Cumhuriyeti | -                              | -                                 | 100,0    | 100,0  | -                                                 | -                                              | -                      | -      | 11,9                                    |
| Slovenya           | 18,7                           | 18,2                              | -        | 36,9   | 63,1                                              | -                                              | -                      | 63,1   | 23,3                                    |
| Ortalama           | 29,5                           | 21,4                              | 14,9     | 65,7   | 25,3                                              | 6,0                                            | 2,9                    | 34,3   | 25,9                                    |

Kaynak: OECD-TPA, Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Members States, 2002

düzeyindedir. Geçiş ülkelerinde genel bağışlarda ağırlık yüzde 74 ile vergi çabasına bağlı olmayan genel bağışlardadır. Genel kuralı bu anlamda bozan Estonya olmuştur. Bu ülkede ise genel bağışların yüzde 100'ü vergi çabasına bağlı olarak belirlenmektedir.

Yerel idarelerin vergi gelirleri açısından, vergilendirmeden başlayıp uygulamada vergilendirme sürecinde vergi oranları ve vergi matrahı başta olmak üzere belirleyici olma özellikleri de yerel yönetimlerin kaynak yapısı ve sürdürülebilirliği açısından önem taşımaktadır.

Yerel idarelerin vergi gelirleri üzerinde etkinliğini başka bir deyişle mali serbestisini gösteren uygulamalar seçilmiş AB üyesi ülkelerde ve aday ülkelerde farklılıklar göstermektedir. İzleyen tabloda söz konusu ülkelerde yerel idarelerin vergi gelirleri üzerinde belirleyici olma güçleri ve şekilleri gösterilmektedir. Bu tabloda öne çıkan konular ana başlıklar halinde şu şekilde özetlenebilir:

\* Toplam vergi gelirleri içinde yerel idarelerin sahip olduğu pay geçiş ülkelerinde ortalama yüzde 11,8 iken bu oran seçilmiş üye ülkelerde yüzde 9,4 düzeyindedir. Bununla birlikte, iki grup ülke içinde de önemli farklılıklar olduğu görülmektedir. Örneğin üye

ülkeler grubunda Danimarka ile İsveç'in sahip olduğu oranlar yüzde 20'yi aşarken, Hollanda'da yüzde 2'ler düzeyine kadar inmektedir.

\* Vergilendirmede belirleyici olma konusunda ülkeler arasında önemli farklılıklar ortaya çıkmakla birlikte geçiş sürecindeki ülkelerde baskın olan aktörün merkezi idare olduğu görülmektedir. Merkezi idare ile gelir paylaşımı sonucu elde edilen vergi geliri toplamı ortalama toplam vergi gelirlerinin 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 ortalama yüzde 20'nin altında kalmaktadır. Bu anlamda en yüksek orana sahip ülkeler yerel harcamaya düzeyleri de ortalamanın oldukça üstünde olan Macaristan ile Polonya olmaktadır (yüzde 40'ın üzerinde).

\* Üye ülkelerde ise vergi uygulamasında temel belirleyici olan idare yerel idareler çıkmaktadır. Seçilmiş ülke örnek ortalamasında toplam vergi gelirleri içinde mahalli idarelerin belirleyici olma oranı bir çok ülkede yüzde 80'i aşmaktadır (İngiltere'de bu oran yüzde 100 düzeyindedir).

Tablo 7. Yerel İdarelerin Merkezi İdare İle Vergilendirme Sürecindeki İlişkileri

|                    | Yerel Düzey | Toplam Vergi gelirleri içinde 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                                                                                |
| Polanya            | 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                                                | 28,2                              | -                                   | -                                         | -                                                 | 64,8                                                     | -                                                                                    |
| Slovenya           | Yerel       | 7,9                                             | 16,7                                               | 0,6                               | 0,4                                 | -                                         | 82,3                                              | -                                                        | -                                                                                    |
| Ortalama           |             | 11,8                                            | 7,6                                                | 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          | Belediye    | 22,0                                            | -                                                  | 96,0                              | -                                   | -                                         | 4,0                                               | -                                                        | -                                                                                    |
|                    | İlçe        | 9,0                                             | -                                                  | 93,0                              | -                                   | -                                         | -                                                 | -                                                        | 7,0                                                                                  |
| Hollanda           | Belediye    | 1,0                                             | -                                                  | 100,0                             | -                                   | -                                         | -                                                 | -                                                        | -                                                                                    |
|                    | Kurul       | 1,0                                             | -                                                  | 100,0                             | -                                   | -                                         | -                                                 | -                                                        | -                                                                                    |
| İspanya            | Yerel       | 9,0                                             | 33,0                                               | 51,0                              | -                                   | 16,0                                      | -                                                 | -                                                        | -                                                                                    |
|                    |             | 5,0                                             | 15,0                                               | 7,0                               | -                                   | 78,0                                      | -                                                 | -                                                        | -                                                                                    |
| İsveç              | 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                                                      | 0,6                                                                                  |

Kaynak: OECD-TPA, Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Members States, 2002

oldukça sınırlı düzeydedir.

Türkiye'de 2000'lerin başlamasıyla birlikte fonların tasfiye edilmesi belediyeler ve il özel idarelerinde bağışların ve yardımların payını oldukça düşmüştür. Mevcut durumda, il özel idarelerinde yatırım projeleri için merkezi kurumlardan aktarılan tutarlar bir tarafa bırakıldığında, yerel idarelere yapılan bağışların toplam içindeki düşüklüğü yanında koşulsallığı da

Belediyelerin büyüklükleri açısından bakıldığında, geçiş ülkeleri arasında önemli farklılıklar olduğu görülmektedir. Romanya, Macaristan, Estonya gibi ilkelerde nüfusu 10 binin altındaki belediyelerde yaşayan nüfusun toplam belediyelerde yaşayan nüfus içindeki oranı yüzde 40'ın üzerinde çıkmaktadır.

Tablo 8. 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-TPA, Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Members States, 2002

Bunun aksine, Bulgaristan, Litvanya gibi ülkelerde nüfusu 10 binin altındaki belediyelerde yaşayan nüfusun toplam belediyelerde yaşayan nüfus içindeki payı yüzde 10'un da altına inmektedir. Baskın olan

AB üyesi seçilmiş bazı ülkelerdeki mahalli idarelerin sayısına alt yerel idareler ayrımında baktığımızda ülkeler arasında oldukça farklı bir yapı ile karşılaşırız. Bu anlamda Fransa belediye ve diğer yerel

Tablo 9. Seçilmiş Bazı AB Üyesi Ülkede Mahalli İdareler

| Ülke      | Bölge                                         | Ara Düzey | Yerel Yönetim   | Toplam Harcamalar İçinde Mah. İd. Payı |
|-----------|-----------------------------------------------|-----------|-----------------|----------------------------------------|
| Belçika   | 3 Bölge<br>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<br>5 Özel Bölge<br>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<br>8 İngiliz Bölgesi                   | 34 İlçe   | 263 Konsey      | 28,36                                  |

Kaynak: OECD

yapı nüfusun önemli bir kısmının nüfusu 10'binin üzerindeki belediyelerde yaşadığıdır.

Belediye sayıları açısından baktığımızda, geçiş ülkeleri arasındaki farklılıklar çok daha ön plana çıkmaktadır. Örneğin Çek Cumhuriyetinde toplam belediyelerin yaklaşık yüzde 80'i nüfusu 1000'den küçük belediyelerdir. Litvanya, Polonya, Bulgaristan gibi ülkelerde ise ağırlık nüfusu 5 binin üzerindeki belediyelerdedir. Bulgaristan'da toplam belediyelerin yüzde 60'ından fazlası nüfusu 10 binin üzerindeki belediyelerdir. Litvanya'da bu oran yüzde 80'in üzerindedir.

Türkiye'de ise yaklaşık 3225 belediyenin yüzde 60'ından fazlası nüfusu 5 binin altındaki belediyelerden oluşmaktadır. Belediye sayılarında yoğunluk yüzde 51 ile nüfusu 2-5 bin arasındaki belediyelerden oluşmaktadır. Belediyelerin sayıları açısından bakıldığında, geçiş ülkeleri arasında önemli farklılıklar olmakla birlikte ortalama oranlar bizden çok daha iyi çıkmaktadır.

idareler sayısı bakımından en dağınık gözüken ülkedir. Fransa'da yerel idarelerin toplam genel yönetim harcamaları içindeki payı diğer ülkelere göre daha düşük olmakla birlikte yerel idare sayısı en fazla olan ülke Fransa olmaktadır. Fransa'yı İtalya ve İspanya izlemektedir. Yerel yönetimlerin en güçlü olduğu İngiltere toplam sayı bakımından yerel idarelerin en az olduğu ülkelere birisi konumundadır.

### 3. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Avrupa Birliğinin (AB) bugün ekonomik birlikten başlayıp siyasi birlik aşamasına gelmiş olmasını etkileyen temel faktörlerin arasında yerel idarelere ve yerel yönetime yaklaşımını ortaya koyan yerindenlik ilkesinin olduğunu söylemek yanıltıcı olmayacaktır. Birliğin yerindenlik ilkesini kabul etmesi yanında bölgesel eşitsizlikler üzerine geliştirdiği politikalar ve programlarda bu sürecin hızlanmasında etkin olmuştur.

AB'ne katılacak olan ülkelerin uyum sürecinde AB mevzuatına göre yapmaları gereken değişikliklerin içinde yerel yönetimlerde yapılacak olanlar önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle bölgesel eşitsizliklerden başlayıp, demokrasinin kalitesine kadar uzanan amaçlar için yerel idareler bir anlamda mutfak rolü üstlenmektedir. AB'de kamu yönetimi içinde yerel idarelerin yapısının esas olarak yerindenlik ilkesi çerçevesinde tanımlanması özünde demokratik yaşamın bir güvencesi olarak görülmektedir.

Avrupa Konseyi tarafından 1 Eylül 1988'de yürürlüğe konulan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı Türkiye bazı çekinceler ile 8 Mayıs 1991'de 3273 sayılı yasayla TBMM'nce onaylamıştır. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı AB'nin bu konuya yönelik uygulamaları konusunda temel başvuru kaynağı niteliğindedir. Yerel yönetimlerin hakları mevcut kanunlar çerçevesinde güvence altına alınırken, bu idarelerin kendilerine verilen görevleri istenen düzeyde yapabilmeleri için yeterli mali kaynakla desteklenmiş olmaları genel ilkeler arasında özellikle yer almıştır. Özerklik Şartı'nın 9 uncu maddesinde yerel makamların mali kaynakları ve bundan ne anlaşılması gerektiği ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Bunlar, yeterli kaynağın sağlanması, mali kaynağın kendilerine verilen sorumlulukla orantılı olması, en azından belli bir bölüm vergiler üzerinde belirleyici olmaları ve mali eşitlik konusunda gerekli önlemlerin alınması şeklinde özetlenebilir.

Bu temel mali ilkelere Türkiye'de uyulduğunu ve/veya bir geçiş süreci içinde bu ilkelere yönelik bir uyumlaştırmanın istenen düzeyde başladığını ileri sürmek mümkün değildir. Parlamentoda kabul edilen ama yasalaşma süreci daha tamamlanmayan (Büyükşehir belediyeleri ve Belediyeler Kanunu hariç) belediyeler ve il özel idareleri kanunlarında yerel idarelerin mali yeterliklerinin ve özerkliklerinin geliştirilmesi konusun-

da somut düzenlemeler getirilmemektedir.

Yerel yönetimlerin vergi gelirleri üzerinde belirleyici olmaları kaynak kullanımı ve kaynak planlaması yönünde mali etkinliklerini artırmaktadır. Aksine özellikle vergiye ilişkin temel parametrelerin (vergi matrahı, vergi oranı gibi) esas olarak merkez tarafından belirlenmesi yerel idarelerin mali serbestlik derecesini azaltmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının gereklerine yönelik olarak Türkiye koşullarında kapsamlı bir düzenleme ihtiyacı açıktır.

GSYİH'ya oran olarak yerel yönetimlerin harcamaları AB'ye üyelik sürecindeki ülkelerde ortalama yüzde 7,2, AB üyesi ülkelerde ise ortalama yüzde 16,2 düzeyindedir. Yerel yönetimlerin harcamalarının büyüklüğü bakımından geçiş sürecindeki ülkelerin oranı bizim sahip olduğumuz oranın yaklaşık bir katı büyüklüğündedir. Seçilmiş üye ülkelerin yerel yönetim harcamalarının büyüklüğü ise bizim sahip olduğumuz oranın yaklaşık dört katı büyüklüğünde çıkmaktadır.

Türkiye yerel yönetimlerin gelir ve harcama büyüklüğü açısından AB bölgesi ülkelerinin oldukça gerisinde kalmaktadır. Ama daha belirleyici olan zayıflık özellikle gelirlerini belirleme konusunda yerel idarelerin kısıtlarının daha fazla olması ve genel bir politika olarak hükümetlerin bu konunun kaynak noktasını sürekli ihmal etmeleri gelmektedir.

Türkiye'de yaklaşık 3225 belediyenin yüzde 60'ından fazlası nüfusu 5 binin altındaki belediyelerdir. Yoğunluk yüzde 51 ile nüfusu 2-5 bin arasındaki belediyelerdedir. Aday ülkeler arasında önemli farklılıklar olmakla birlikte belediyelerin dağılımı açısından ortalama oranlar bizden çok daha iyi çıkmaktadır. AB üyesi ülkelerde ise Fransa hariç olmak üzere belediye sayıları ve dağılımları Türkiye'den çok daha iyi durumdadır.

## Kaynaklar

- Bindebir, Serap, Intergovernmental Finance and Local Government System in Turkey: Experiences and Lessons to be Learned from Poland, Prepared for Ecomod 2004- International Conference on Policy Modeling, April 2004
- Bird, Richard M., Michael Smart, Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience, International Tax Program Rotman School of Management University of Toronto, January 2001; revised March 2001
- Devlet İstatistik Enstitüsü, 1990-2002 Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesapları ve Bütçeleri.
- Devlet Planlama Teşkilatı, 2000-2004 Yıllık Programlar.
- Devlet Planlama Teşkilatı, 1950-2003 Ekonomik ve Sosyal Göstergeler.
- OECD-TPA, Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Members States, 2002
- Shah, Anwar, Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization, World Bank, 2000  
<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2021/wps2021.pdf>
- İlhan Tekeli and Selim İlkin, Avrupa Birliği, Türkiye ve Yerellik, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı, Aralık 2003
- Yılmaz, H. Hakan, Toplam Kamu Harcama ve Gelir Düzeyi Konusunda Yapılan Bir Hesaplama Çalışması, ODTÜ Ders Notu, 2002
- Yılmaz, H. Hakan, Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Türkiye Ekonomi Kurumu Tebliği Güncelleştirilmiş Hali), 2004

## Mali Yerelleşme Aracılığı ile Mali Eşitleme

Bilin Neyaptı

## 1. GİRİŞ

**Mali Yerelleşme (MY)** merkezi yönetimin (ulusal düzeydeki) yetki ve sorumluluklarının daha alt düzeydeki yerel yönetimlere bırakılması anlamına gelir<sup>2</sup>. Ekonomik etkinlik, eşitlik ve makroekonomik istikrarın sağlanmasının MY açısından ilgilenilmesi gereken temel sorunlar olduğunu söyleyebiliriz. Ancak, bu hedeflerin tümünün de aynı anda karşılanamayabileceği dikkate alınacak olursa MY nin tasarımında politika önceliklerinin yol göstermesi gerektiğini de belirtebiliriz. Örneğin makroekonomik istikrar sorunu yaşanan bir ülkede merkezi yönetim yetki ve sorumluluklarını yerel yönetimlere devretmekten kaçınabilir. Zira bu durumda yerel öncelikler ile makroekonomik istikrar ve diğer ulusal düzeydeki öncelikler arasında bir çatışma söz konusudur. Ekonomik büyüme ve etkinlik ile eşitliğin bir arada gerçekleştirilemeyecek hedefler olduğu genellikle edilmekle birlikte, Petchey (1993) mali eşitlemenin (fiscal equalization) serbest göçün yol açtığı dengesizlikleri gidererek ekonomik etkinliğe katkıda bulunduğunu ileri sürmektedir<sup>3</sup>. Yine de ; bu üç değişkenin arasındaki ilişkiler ve/veya gelişmeler mali faaliyetlerin yere yönetimlere bırakılması konusunda dikkatli davranılmasını gerekli kılmaktadır.

Mali işlemlerin yerelleştirilmesi i) Harcamalar ii) Gelirler açısından söz konusu olabilir. Ampirik amaçlarla MY sırasıyla aşağıdaki şekilde ölçülebilir

- i) Yerel birim i deki yerel harcamaların oradaki toplam kamu harcamalarına oranı
- ii) Yerel birim i de yerel olarak toplanan gelirlerin o ilde toplanan kamu gelirlerine oranı.

Ancak MY'nin doğru ölçümü için sadece yerelleştirilebilecek nitelikteki kamu harcamalarının dikkate alınması gerektiği için savunma ve sosyal güvenlik gibi harcamaların bu hesaplamalara dahil edilmemesi gerekmektedir<sup>4</sup>. Bu tanımlardan hareketle Neyaptı (2003) , 1970 le ile 1990 lar arasında harcama yerelleşmesi açısından Kanada, İsviçre , Avustralya ve ABD'nin en üst sıralarda yer aldığını onları daha az gelişmiş ülkeler grubundan Arjantin, Hindistan, Pakistan ve Brezilyanın takip ettiğini belirtmektedir.

Başarılı bir MY nin unsurlarının ne olması gerektiği konusunda MY literatüründe uluslararası tecrübeyi inceleyen çalışmaların ortaya çıkması henüz yeni başlamıştır. Ancak bu konuda optimal tasarımın ne olması gerektiği konuları kesinlik taşımaktan oldukça uzak , politika önerilerinden ise bir genelleştirme yapmak güçtür. Teorik açıdan bakıldığında , istek ve ihtiyaçların çeşitliliği yerelleştirilen kamu mallarının sunumunun tektip sunum şeklinde sağlanmasını gerektirdiği için, diğer faktörlerin yanı sıra **ülkenin büyüklüğü, etnolinguistik farklılıklar, yerel hesap verme** konusundaki tedbirlerin hepsi MY nin başarısını etkileyen faktörler olarak gösterilmektedir. ( örneğin Panizza 1999; van Braun ve Grote ,2000; Tanzi 2000). Hernekadar MY nin pozitif yararlarının elde edilmesinde düzgün işleyen bir kurumsal altyapının yardımcı olması söz konusu ise de ; MY nin kalkınma ve makroekonomi üzerindeki etkilerinin çok da açık olmadığı görülmektedir<sup>5</sup>.Neyaptı (2003) MY nin etkileri ile etkinliğini belirleyen unsurlar hakkındaki bir literatür taraması yapmış bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin özellikle harcama kararları üzerinde yetkilerini arttırmaya yönelik yeni yasal düzenlemelerin ışığında bu çalışmanın amacı

2 Bu konudaki öncü çalışmalar için Samuelson (1954) , Oates (1971) ve Oates (2001) 'a bakılabilir.

3 Mali nedenlerden kaynaklanan etkinsizlikler mali eşitleme ile giderilebilir. (Sağbaş ve Bağdiken' dayanarak (2003) s.18)

4 Türkiye gibi ülkelerde önemli sosyoekonomik dışsallıklara sahip bir kamu malı olan eğitim harcamalarının da bu alanda bir standarda (ulusal bir ortalama tutturma gibi ) ulaşılan kadar merkezi yönetimin müdahalesini gerektiren harcamalardan olduğu düşünülebilir.

5 MY yoksulluğun azaltılması ve sosyal sermayenin gelişmesini olumlu yönde etkilemekle beraber; eğitim ve sağlık hizmetlerinin kalitesi üzerindeki etkisi negatif; büyüme ve yolsuzluk üzerine olan etkisi ise belirsizdir.(Örneğin Treisman [2000], Fisman ve Gatti [2000], ve de Mello [2000] ) . MY nin kamu açıkları ve enflasyon üzerindeki etkisi öncelikle siyasi istikrar ve iyi yönetim ile ilgilidir. Bunu ikinci olarak merkez bankasının bağımsızlığı takip etmektedir. (Neyaptı 2003)

Türkiyedeki yerel birimlerin önemli bir boyutu üzerine odaklanmaktadır: eşitleme. Mali yerelleşme konusundaki literatür iki türlü dengesizlik üzerine yoğunlaşmaktadır: i) merkezi ve yerel yönetimler arasındaki dengesizlikler (**dikey dengesizlikler**)<sup>6</sup> ve ii) yerel yönetimler arasındaki dengesizlik (**yatay dengesizlikler**). Dikey dengesizlikler de bellibaşlı iki kaynaktan doğarlar. : a) vergi tabanları genellikle hem bölgeler arasında hem de merkezi ve yerel yönetimler arasında farklılık gösterir ; b) vergi tabanı veri iken, **vergi çabası**<sup>7</sup> dahil vergi toplama kapasitesi de hem bölgeler arasında hem de merkez ile yerel yönetimler arasında değişiklik gösterebilir.

Ölçek ve idari kapasite gibi unsurlar vergi tahsil kapasitesi açısından merkezi yönetimleri yerel yönetimlere karşı avantajlı kılsa bile; yerel yönetimlerin tahsilat kapasitesi şayet bu vergiler yerelde belirlenen harcama gereklerini finanse etmekle ilgiliyseler o zaman merkezin tahsilat kapasitesinin önüne geçebilirler. Hibe türü finansmandan farklı olarak, yerel harcamaların sonuçları da şayet bu harcamaların maliyetleri vergi mükellefi-tüketiciler tarafından algılanırsa daha iyi izlenebilir. Ek olarak, hibe yolu ile finanse edilen faaliyetler muhtemelen merkezden finanse edilecektir ve bu da onların yerel ihtiyaç ve tercihlere yeterince cevap verememesi sonucuna yol açabilir. Dahası, merkezi yönetimlerden farklı olarak, yerel yönetimler yerel olarak toplanan vergilerden finanse ettikleri harcamalardan doğrudan sorumlu tutulabilirler .Yerel harcamaların yerel olarak toplanan vergilerden finanse edilmesi yolu ile harcama maliyetlerinin içselleştirilmesi (kullanıcı ücretleri gibi) hem kaynak tahsisinde etkinliğe hem de yerel hesapverilebilirliğe katkıda bulunur. Dolayısı ile yerel gelir kapasitesinin

arttırılması ve mali yerelleşme dikey dengesizlikleri azaltmada bir faktör olabilir.

Öte yandan, harcama fonksiyonlarının ve gelir tahsilatının yerelleşmesi o yöredeki çıkar gruplarının faaliyetlerine önemli ölçüde bağımlı olduğu için, yerel düzeyde etkin olan çıkarlar ne kadar kontrol edilebilirse, hem gelir tahsilatı hem de harcama kararlarının o derece etkin olması beklenir. Sözüne ettiğimiz bu argümanlar MY tecrübelerinin sonuçlarını analiz ederken aşağıdaki noktaların da dikkate alınmasını gerekli kılmaktadır: i) Yerel düzeyde finanse edilmeyen bir yerel faaliyetin yanlış fiyat sinyallerine ve **mali illüzyona**<sup>8</sup> neden olması ii) yatay dengesizliklerin ve o bölge içindeki dengesizliklerin yerelleşme ile birlikte artması.<sup>9</sup>

Merkezi yönetimden çok yerel yönetimlerce teşhis edilebilecek olan yerel tercihlerin çeşitliliği, ekonomik şartlar ve kapasiteler MY yi doğrularken , bu süreçte dikey dengesizliklerin ortadan kaldırılması veya azaltılması hedefinin yatay dengesizliklerin azaltılması amacı ile birlikte ele alınması gerekir. Biz bu çalışmada bu amaca ulaşılmasını mali eşitleme (ME) olarak tanımlayacağız. Sonuç olarak bu çalışmada , önce dikey ve yatay dengesizlikleri inceleyecek sonra da mali eşitleme için bir mekanizma önereceğiz.

Adil bir refah dağılımı,yani bir ülkenin hem bölgeleri arasında hem de bir bölgesi içinde sosyo ekonomik eşitliğin sağlanması önemli dışsallıklar içeren saf bir kamu malı olarak mütalaa edilebilir ve bundan dolayı da bunun sağlanması esas olarak merkezi yönetimin sorumluluğundadır. Bu sorumluluğun yani mali eşitlemenin yerine getirilmesinin temel aracı *hibe* ve *gelir paylaşımı* şeklinde merkez ile yerel yönetimler ararsın-

6 Merkezi yönetimin sahip olduğu gelir yaratma potansiyeli büyük vergi tabanları yerel yönetimin sahip olabileceği benzer özellikteki vergi tabanlarından daha fazladır. OECD (2002) ye göre yerel yönetimlere bırakılan vergiler gelir (ücretlilerden alınanlar hariç) , kar , sermaye ve gayrimenkul vergileridir.

7 Vergi çabasını ölçmenin bir yolu (gelir tahsilatı/gelir tabanı) oranını kullanmaktır.

8 Mali illüzyon yerel bir kamu harcamasından sadece o yöre halkı faydalanırken bu harcamanın finansmanına genellikle tüm ülke halkının katılması durumunda ortaya çıkar. (bkz. Von Hagen ve Harden, 1995)

9 Eğer gelirler daha çok yerelleştirilmişse ve gelir paylaşımı azaltılmışsa , daha zengin bölgeler daha fazla harcama yapacaklar böylelikle daha fakir bölgeler daha düşük harcama kapasiteleri içinde kalmak durumunda olacaklardır.

daki transfer mekanizmasıdır. Türkiye'de yerel yönetimlerin gelirlerinin hemen hemen yarısını oluşturan gelir paylaşım sistemi oldukça basittir çünkü sadece nüfus kriterine dayanır. Ancak, bu yöntemin ne eşitliği iyileştiren (kaynak ilkesinden dolayı<sup>10</sup>), ne de şeffaf olan bir özellik taşır (genellikle yerel yönetimlerin gelir paylarından yapılan ihtiyari kesinti uygulamaları nedeni ile). Hibeler de (belediyelere yardım) hem nisbeten önemsiz hem de oldukça ihtiyari bir dağıtım tabidirler<sup>11</sup>.

Gerçekten de yatay dengesizliklerin giderilmesi veya azaltılması çok zor ve uğraştırıcı bir işdir. Yerel yönetimlere verilen bütçe kaynakları harcama eğilimlerini teşvik ederek, vergileme eğilimlerini ise azaltarak dolayısı ile de nisbeten daha az avantajlı bölgelerde mali disiplini zayıflatarak amaçlanan tersine çalışabilir. Bunun için yerelleştirirken eşitleme basiretli bir izleme ve denetleme mekanizması gerektirir. Paylaşım tabi gelirlerin yerel yönetimlere tahsisi hem yatay hem de dikey dengesizlikleri gidermeye yönelik olarak, gerekli takip sistemleri ile de donatılmış biçimde kurala dayalı bir mekanizmaya dayanmalıdır. Böylesine iyi tasarlanmış bir mekanizma yerel yönetimler üzerinde sıkı bütçe sınırı benzeri bir sınır oluşturur. Sırasıyla bu da; yönetişimin iyileştirilmesi, yoksulluğun azaltılması, bölgesel kalkınma üzerinde de potansiyel olarak etkiye bulunur ki bunlar da zaten MY'nin diğer amaçlarını gerçekleştirmede başarılı olması için gerekli unsurlardır. Dolayısı ile ME, MY için hem disipline edici hem de onu tamamlayıcı bir araçtır.

Eşitliği arttıran bir gelir paylaşım sistemi tasarlarken doğal olarak atılması gereken ilk adım, yerel yönetimler arasında soysa ekonomik eşitsizlikleri ve aynı şekilde dikey dengesizlikleri ölçmek olmalıdır. Bu çalışma mali yerelleşmenin mali eşitleme sonuçlarına

odaklandığı için, sadece yerel harcama ve gelir toplama kapasitesini incelemekle kalmayacağız. Aynı zamanda Merkezi yönetimin bir yandan yatay dengesizliklerle uğraşırken, öte yandan mali dengesizlikleri finanse ederken de kaynakları en iyi nasıl tahsis edebileceğini de incelememiz gerekecektir. Bunun oldukça karmaşık ve zor bir iş olduğunun bilincinde olarak bu çalışmanın bu alanda bir ön teşebbüs olduğu söylenebilir.

Yukarıda ele aldığımız tartışma ve literatürün ışığında, bu çalışma dikey ve yatay dengesizliklerin ölçümlerine dayalı olarak Türkiye'de yeni bir yeniden dağıtım metodolojisi önermektedir. Veri seti 2000 yılına aittir ve öngördüğümüz metodoloji değişen koşulları için içine katmak için her sene yeniden tekrarlanmalıdır.

Çalışmanın geri kalanı aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir. Bölüm 2 özet olarak metodolojiye ilişkin hususları kapsamaktadır. Bölüm 3 iller arasında mihtelif dikey veya yatay dengesizlik ölçümlerini açıklamaktadır. Bölüm 4 yatay ve dikey dengesizliklerin ararsındaki ilişkileri ele almaktadır. Bölüm 5 ise sonuç bölümüdür.

## 2. YÖNTEM

Mali yerelleşme yolu ile eşitleme konusunu ele alan bir Dünya Bankası çalışması her bir yerel birimde hem mali kapasite hem de harcama gereklerinin ölçümünü incelemektedir<sup>12</sup>. Harcama gereklerinin belirlenmesinde yasal olarak yerine getirilmesi gereken hizmetler, yerel maliyetler, ve demografik faktörler göz önüne alınarak belirlenebilir. Buna karşılık gelir toplama kapasitesinin ölçülmesi için de önerilen yöntem<sup>13</sup> o yerel birimdeki kişi başına gelirin

10 'kaynağa dayalı vergi ilkesi' bir yöreden toplanan merkezi vergilerin o yörenin alacağı gelir payının hesaplanmasında esas alınması anlamına gelir. Bu uygulama 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Hakkındaki Kanun ile Büyükşehir belediyelerine ek gelir temin edilmesi amacı ile başlatılmıştır. yasa ile Büyükşehir belediyeleri genel bütçe vergi gelirlerinin kendi bölgelerinde toplanan kısmından % 5 oranında bir pay alacaklardır. (Sağbaş ve Bağdiken, 2003: 109).

11 Sağbaş (2003)

12 Hem Ma (1997) hem Yılmaz ve Bindebir (2003) muhtelif sanayileşmiş ve gelişmekte olan ülkelerde merkezi ve yerel birimler arasındaki kaynak transferlerinin detayları hakkında bilgi vermektedirler. Aşağıda Ma (1997) de inceleme konusu yapılan dokuz ülke uygulaması sonucunda ortaya çıkan dört tür transfer mekanizmasının özellikleri yer almaktadır.

esas alınmasıdır. Bu yöntemin biraz daha değiştirilmiş olan versiyonunda ise yerel vergi tabanını oluşturan gelir türlerine göre ağırlıklandırılmış " Bileşik Gelir Endeksi" gelir toplama kapasitesinin ölçümünde kullanılır.<sup>14</sup>

Bunlara alternatif bir yaklaşım ise yerel harcamaların (gelirlerin) sosyoekonomik değişkenleri arasında regresyon analizi yapılmasıdır. Sağbaş (2003) Türkiye'de hem **harcama gereksinimi** hem de **vergileme kapasitesi** açısından yerel birimler arasındaki farklılıkları incelemek üzere regresyon modelleri oluşturmaktadır. Her iki model grubu da açıklayıcı değişken olarak şunları kullanmaktadır: *nüfus(pop)*, *nüfus yoğunluğu (den)*; *bağımlı yaş oranı (adr)*; *kentleşme oranı (urb)*; *kişi başına gelir ve kurumlar vergisi (ict)*; *kişi başına yerel gayrisafi yurt içi hasıla (GDP)*; *sınai, ticari ve mali sektördeki çalışan sayısı (emp)*, *turizm ve ticaret merkezi özelliği taşıyan yerel yönetimler için de bir kukla değişken (dum)*. Bu şekilde tahmin edilen harcama fonksiyonu özünde bir talep fonksiyonudur. Sağbaş, vergi tahsilatını etkileyen değişkenlerin *gdp* (sadece Büyükşehir dışı belediyeler için), *ict*, *emp*, *dum*, *adr*, *urb* olduğunu gözlemlemektedir. Bunlardan ilk dördü pozitif son ikisi ise negatif ve anlamlı bulunmuştur. Harcama

talebinin tahmininde ise *pop* ve *adr*'nin etkisi negatif buna karşılık *ict* ve *emp* (her ikisi de nüfusu < 10,000 olan belediyeler için) pozitif ve anlamlıdır. İstatistiki olarak anlamlı çıkan bu bulgular ülkemizde merkezden yerele yapılan transferlerin sadece nüfus kriterine dayalı olarak yapılmasının etkin olmadığını da göstermektedir.<sup>15</sup>

Ancak, yukarıda özetlenen regresyon analizinin kullanımı özellikle başka ilgili değişkenlerin de işin içine katılması halinde olası tahmin problemleri nedeni ile sınırlanacaktır. Bu sorunların arasında en bilineni çoklubağlantı problemi olup, elde edilen katsayıların transfer formülünde belli ağırlıklar olarak kullanılmasına karşı dikkatli olunmalıdır. Onun yerine, bu türden regresyon sonuçları hangi değişkenlerin mali açıdan eşitsizlik yarattığını göstermelidir.

Ma (1997) mali ihtiyaçların tesbitinde kullanılacak bölge temeline dayalı göstergelerin yerel makamlarla danışma içinde ve dikkatli simülasyonlar yapılarak seçilmesi gerektiğine işaret etmektedir. Bu uyarıya rağmen *biz temel bileşenler analizini*<sup>16</sup> harcama gereksinimleri ve gelir toplama kapasitelerinin ölçümünde gerekli değişkenlerin ağırlığının belirlenmesinde daha üstün bir yaklaşım olarak öneriyoruz.

Avustralya, Almanya, Japonya Kore ve İngiltere gibi ülkelerde bölgeler arasında transferler hem mali kapasitenin eşitlenmesine (R) hem de harcama gerekleri (E) baz alınarak yapılmaktadır. (Formül A). Bu yöntemle göre, E ve R ölçüldükten sonra merkezi yönetim aradaki boşluğu doldurur  $TR_i = E_i - R_i$ . Burada *i* bölgeyi tanımlamaktadır. Ancak oluşturulabilecek transfer havuzu yerel yönetimlerin bu şekilde hesaplanan ihtiyaçları toplamından farklı olabileceği için fiili transferler (ATR) şu şekilde hesaplanmaktadır.  $ATR = (TT/TR_i) * TR_i$ . Burada TT oluşturulabilecek transfer havuzunu göstermektedir. Bu formülün çeşitlendirilmesi de mümkündür. Örneğin transferlerel finanse edilecek olan  $(E_i - R_i)$  farkının belli bir oranı ile birlikte takdiri bir ilave de (OTR) yapılabilir. ; ya da tüm bölgelere standart bir transfer miktarı ile birlikte bu formül uygulanabilir.  $TR_i = ST_i + (E_i - R_i) + OTR_i$ .

İkinci formül (Formül B) Kanada örneğinde olduğu gibi sadece sadece mali kapasitenin eşitlenmesi üzerinde durur. Bu formül tüm yerel birimlerin aynı harcama ihtiyacı içinde olduklarını varsayar ve yerel vergi tahsilatının ulusal ortalamalardan sapmalarının azaltılmasına çalışır. Buna karşılık üçüncü transfer yöntemi (Formül C) sadece harcama gereklerini eşitlemeye çalışır ama ölçme güçlükleri nedeni ile mali kapasitenin eşitlenmesi üzerinde durmaz. Mali ihtiyaçların belirlenmesinde ise çeşitli sosyoekonomik ve demografik göstergeler kullanılır. Hindistan, İtalya ve İspanyada bu yöntem kullanılmaktadır.

Son dağıtım formülü (Formül D) ise eşitlemeye yönelik transferleri sadece nüfus kriterini kullanarak kişi başına transfer olarak hesaplamaktadır. Türkiye bu yöntemle örnek gösterilebilir. Almanya, Kanada, İngiltere ve Hindistan da belli türdeki transferleri bu kriterlere göre yapmaktadır.

Ma (1997) de en ileri transfer tekniğinin Formül A olduğunu ifade etmektedir. Zira hem dikey hem de yatay dengesizlikleri gidermede en etkili yöntemdir. Ancak data gereklilikleri açısından da en çok çaba gerektireni de bu yöntemdir.

13 Sağbaş (2003) 'e atfen. Sağbaş (2003) aynı zamanda bu yöntemlerin olumlu ve olumsuz yanlarını da sıralamaktadır.

14 Bir alternatif de yerel birimlerin nisbi gelir yaratma kapasitelerinin değerlendirilmesine dayalı *temsili vergi sistemi* olabilir. Bu tür bir sistem hem vergi oranlarının tektipliği hem de yerel vergi tabanına ilişkin veri eksikliği nedeni ile Türkiye'de uygulanabilir değildir.

15 Belediyelerin gelirleri içinde vergilere oranla daha az yer kaplamakla beraber veri dışı gelirler de bölgesel farklılıkların kapatılmasına yönelik formüller geliştirilirken hesaba dahil edilebilir. Sağbaş, vergi dışı gelirlerin o yöredeki kişi başına gelir ve nüfusun ülke ortalamalarından sapmasına dayalı olmak üzere hesaba dahil edilmesini önermektedir.

16 Temel bileşenler analizi bir X matrisinin (her biri farklı değişkene tekabül etmek üzere) sütunlarının bazı doğrusal kombinasyonlarının çekilip çıkarılmasına dayanmaktadır. Örneğin: X'in bütün sütunlarına en iyi uyumu veren  $z = Xc$  gibi (Bu konuda örneğin Gren, 1993' bakılabilir)

Muhtelif eğitime ait , sosyal ve makroekonomik göstergeler, iller arasındaki farklılıkları hem harcama ihtiyaçlarının (E) belirlenmesinde hem de gelir yaratma kapasitelerinin (R) tesbitinde rol oynayan faktörler arasında düşünülebilir. Ancak yine de unutmamalıyız ki; sektörel potansiyeller gibi bazı faktörler iller arasında E ve R nin farklılaşmasını açıklasalar da , bundan bunların mutlaka ortadan kaldırılması gereken yatay dengesizlikleri tanımladıkları anlamı çıkarılmamalıdır. Bu konuya bu çalışmada tekrar döneceğiz.

Buna ek olarak, Merkezi yönetim düzeyinde yerel mali açığın nasıl kapatılacağı bir politika kararı olarak kalacaktır. Bu karar da hem transfer havuzunun çapına hem de bütçe durumuna bağlı olacaktır. Gelir paylaşım ve yardım kararları hem açık hem de kapalı uçlu olabilirler. Fakat herhalükarda etkinlik ve hesap verilebilirliği sağlamak açısından şeffaf fakat sağlam kurallara tabi olmalıdırlar. Ma (1997) transferlerin aşağıdaki formüle dayanması gerektiğini öne sürmektedir :

$$\Sigma(TR_i) = \text{Gelir havuzu (TR)}$$

sınırı altında

$$TR_i = (\Sigma_i - R_i) - OTR_i$$

Burada TR transferleri;  $(\Sigma_i - R_i)$  "potansiyel" harcama gereksinimi ile gelir toplama kapasitesi arasındaki farkı; OTR ise diğer transferleri ifade etmektedir. OTR'yi tasarlarlarken bunu bir nevi havuç-sopa şeklinde formülleştirmek mümkün olabilir. Zira OTR hem yerel yönetimleri kendi yatay ve dikey konumlarında iyileştirme sağlamamaları halinde cezalandırmak hem de "haklı bir gerekçe"nin varlığı durumunda ulusal standartlara ulaşma konusunda onlara yardımcı olmakta kullanılabilir.  $\Sigma(TR_i)$ 'nin TR yi geçmesi durumunda  $ATR_i = TR_i / [\Sigma (TR_i)]$  bize fiilen yapıla-

bilecek transferleri verir. Bir çok ülke farklı mali gösterge sertlerine dayanan karma türden yardım ve gelir paylaşım formülleri kullanmaktadır ( Bkz. Ma ,1997).

Yukarıdaki önerilerin uygulanması ve aynı zamanda yerel yönetimlerin hesapverebilirliklerinin temini için sosyoekonomik faktörlerdeki farklılıklarla ilintili mali uzaklığın çok yakından izlenmesi ve saydamlaştırılması gerekmektedir. Bu süreçte karşılaşılabilecek ahlaki problem (moral hazard) ve tersine seçim olgusundan kaçınmak için bu görevi üstelenecek bir Mali Eşitleme danışma kurulu (adına Mali Eşitleme Kurulu ; MEK<sup>17</sup> diyelim) kurulması da önerilebilir<sup>18</sup>. MEK, sadece kural ve düzenlemelerden ibaret olmayan aynı zamanda uygulama yaptırımlarını da içeren bir ME kurumsallaşması olarak düşünülebilir (örneğin bkz North, 1986).

Temel bileşenler analizi yolu ile tasarlanan yeniden dağıtım fonksiyonu karmaşıklığı nedeni ile saydamlık açısından bakıldığında bu ihtiyaca sınırlı bir biçimde yanıt verir. Zira; Hernekadar hem analiz yöntemi hem de analizde kullanılan faktörler kamuoyuna açıklansa bile , temel bileşenler analizinden edinilen ağırlıkların kamuoyuna açıklanması gerekmez. Bu kasıtlı yarı saydamlık ahlaki sorun ve tersine seçim olasılığını azaltma amacına hizmet edebilir. Örneğin, eğer eğitim harcama ihtiyacının ve/veya gelir toplama kapasitesinin belirlenmesinde önemli bir ağırlığa sahipse yerel yönetim pay alabilmek için sadece eğitime yoğunlaşabilir ve uğraşması gereken diğer sosyo ekonomik konuları ihmal edebilir. Buna karşılık burada sopa sosyoekonomik göstergelerden sapma büyüklükleri ilişkilendirilebilecek ceza mekanizmaları olabilir.

Ma (1997) uygulama ile ilgili olarak bir diğer hususu da şu şekilde belirtmektedir. Yeni tasarlanmış olan

17 İngilizce Fiscal Equalization Board -FEB

18 Bu kurula örnek olarak Avustralya İngiliz Devletler Topluluğu Yardım Komisyonu, Hindistan Devlet Finansman Komisyonu, Nijerya, Uganda Yerel Yönetimler Finansman Komisyonu verilebilir.(bkz. Yılmaz ve Bindebir, s.21)

böyle bir sisteme siyasi destek sağlamak için sistemin bir anda uyarlanması yerine, tedrici bir yaklaşımın benimsenmesini önermektedir. Böylelikle örneğin yapılacak transferler nominal olarak başlangıçta sabitlenirken nüfus kriterine dayalı sistem zaman içinde terk edilebilir.

### 3. TÜRKİYE'DEKİ İLLERİN MALİ YAPISI VE SOSYO EKONOMİK DURUMU

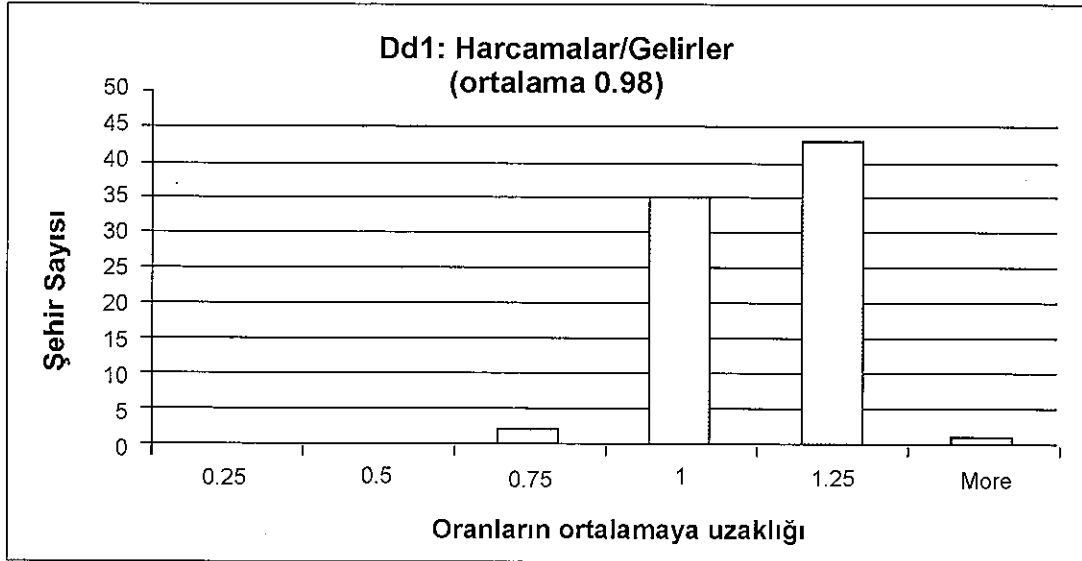
Bu bölümde Türkiye'deki illerin hem mali hem de sosyo ekonomik göstergeler açısından nisbi durumunu inceleyeceğiz. Bunu yaparken de önce 81 ildeki **dikey dengesizlik** göstergelerini oluşturarak birbirlerine karşı göreceli durumlarını ele alacağız (Bölüm 3.1). Daha sonra, illerdeki yatay dengesizliklerin boyutunu araştırmak amacı ile makroekonomik, eğitim ve diğer sosyal göstergelerden endeks oluşturacağız (Bölüm 3.2). Daha sonra bunları kullanarak bu endikatörler ve mali değişkenlerin birbirleri ile herhangi bir ilişkisinin olup olmadığına da Bölüm 4 de bakacağız.

#### 3.1. Dikey Dengesizliğin (DD) Ölçümleri

Dikey dengesizliğin (DD) üç şekilde ölçülebileceğini düşünüyoruz : i) İldeki harcamaların toplam il gelirlerine oranı (DD1); ii) İl Harcamalarının ilin öz gelirlerine oranı (DD2); ve iii) İldeki harcamaların merkezden alınan vergi paylarına oranı (DD3). İllere ait veriler belediye ve il özel idaresine ait verilerin toplamından oluşmaktadır.

İller düzeyinde ortalamalara bakıldığında DD1 0.98 olarak bulunmuştur. Türkiye'de yerel yönetim bütçe raporlama sistemi borçlanmayı da gelir kalemi içine dahi ettiği için toplam il hasılatının toplam harcamaya hemen hemen eşit olması şaşırtıcı değildir<sup>19</sup>. DD ikinci tanıma göre ölçüldüğünde ortalama 1.69 olmaktadır. Yani il düzeyindeki harcamalar o ilde toplanan (merkezden aktarılan vergi payları hariç) gelirlerden daha fazladır. Üçüncü ölçüme göre ise doğal olarak bu oran 2.65 gibi bir büyüklüğe ulaşmaktadır. Bu da ilin gelir kaynakları içinde öz gelirlerinin ne kadar önem taşıdığını göstermektedir.

Şekil 1a : DD1'in İller Düzeyinde dağılımı



Kırıkkale  
Bolu

Kilis

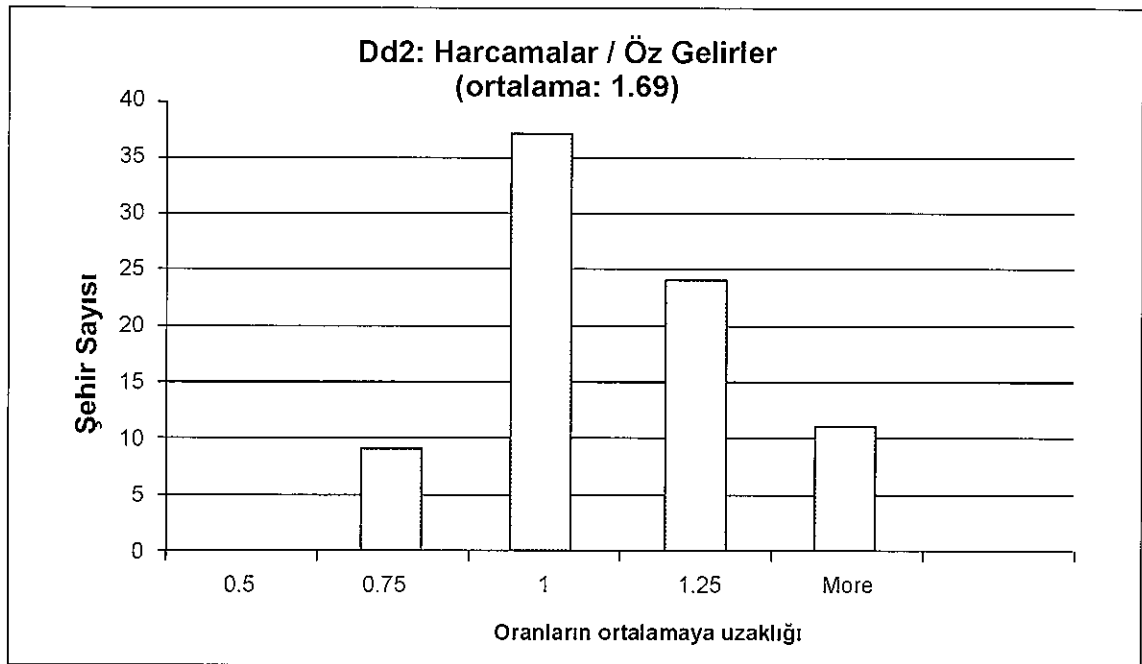
<sup>19</sup> İl gelirleri merkezden alınan paylar dahil olmak üzere vergi gelirleri, vergi dışı gelirler, yardım ve fonlardan oluşmaktadır. (Devlet İstatistik Enstitüsü veritabanı)

Şekil 1a ve 1c DD nin bu üç ölçme oranının her birinin iller çapındaki ortalamalarına göre sıklık dağılımını göstermektedir. Dolayısı ile grafikler şu şekilde okunabilir: eğer bir il 0.75 ile 1.25 arasında bir yerde bulunuyorsa o ilin dikey dengesizliği iller çapındaki DD ortalamasının 1 kartil (% 25'lik dilim) altında veya üstünde bulunmaktadır. Bu yoruma göre , Şekil 1a 'da DD1 alanı dışında sadece 3 ilin bulunduğu

çıktığını iki ilin ise ortalamanın % 25 daha altında kaldığını göstermektedir. Kalan bütün iller ortalamanın % 25 i içinde toplanmışlardır.

Benzer bir durum DD2 ye göre yapılan ölçümde de gözlemlenmektedir. Buna göre 11 il ortalamayı % 25 den daha fazla geçmektedir. Buna karşılık 9 il DD2 ortalamasının % 25 den daha fazla altında kalmıştır.

Şekil 1b: DD2 nin İller Düzeyinde Dağılımı



Bilecik  
Çankırı  
Çanakkale  
İğdır  
Kars  
Kastamonu  
Ardahan  
Bolu  
Tunceli

Ankara  
Diyarbakır  
Siirt  
Sakarya  
Ş. Urfa  
İstanbul  
Kocaeli  
Bingöl  
Erzurum  
Kilis  
Mardin

anlaşılmaktadır. Bu da DD1 ölçüm tarzına göre Türkiye'de iller bazında oldukça eşit bir dağılım olduğu sonucunu doğurmaktadır. Aynı zamanda Şekil 1a sadece bir ilde ortalamanın % 25 üzerine

DD1 ve DD2 gibi DD3 de oldukça toplanmış bir dağılım sergilemektedir. Ancak bu üçüncü durumda dağılımın alt ve üst uçları merkezden alınan gelir paylarının dağılımında daha fazla değişkenlik olduğuna

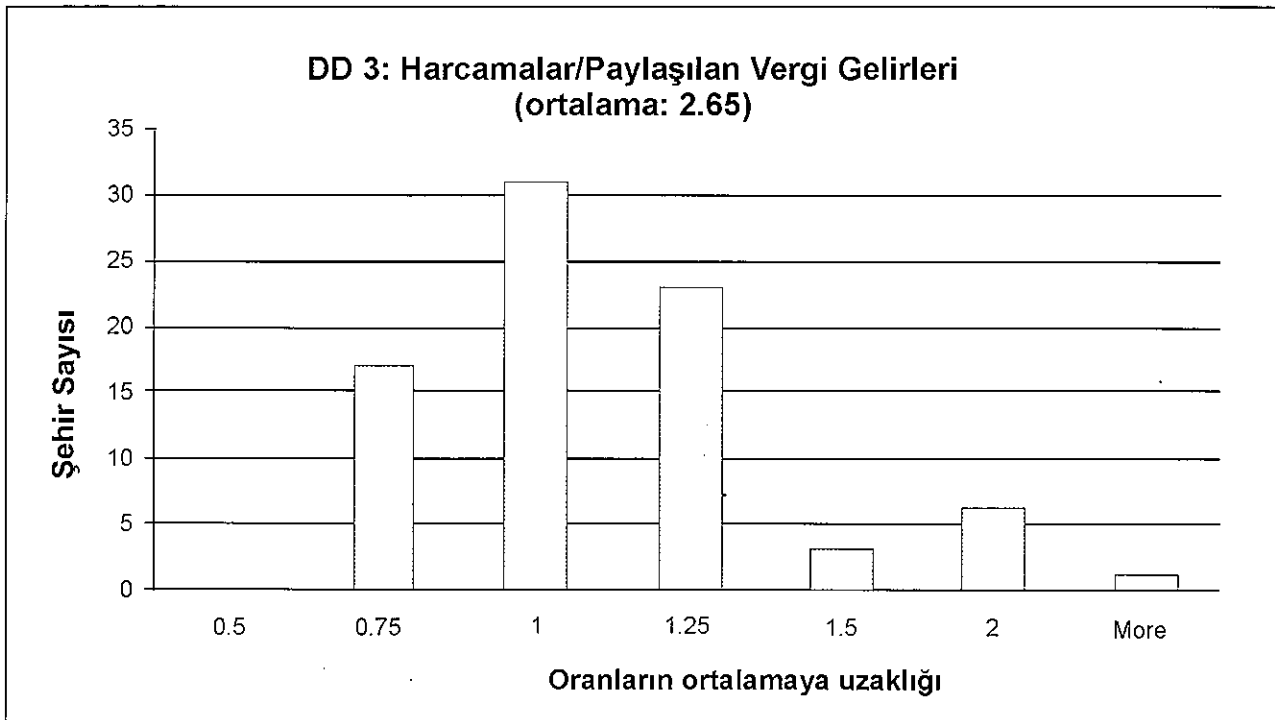
işaret etmektedir; 17 il DD3 ortalamasının %25 den daha fazla altında kalırken , 10 il ortalamasının % 25 daha üstünde yer almaktadır.

vergi paylarını incelememiz gerekmektedir. Şekil 1d iller düzeyinde merkezden aktarılan payların ilin özgelirlerine oranlarının dağılımını vermektedir.

Şekil 1a'dan 1c'ye kadar dağılımları incelediğimizde, dikey dengesizlikler değilse bile kişi başına merkezden alınan gelir paylarının iller düzeyinde oldukça eşitsiz bir biçimde dağıldığını söylemek mümkün gözükmemektedir. Bunu yorumlayabilmek için, DD2 türü dengesizlikleri finanse edebilmek için Türkiye'de uygulanan temel transfer sistemini yani merkezden aktarılan

Şekil 1d2ye göre , sadece iki il (Ağrı ve Ardahan) öz gelirlerinin yarısından daha az bir miktarda merkezden pay almaktadırlar. Buna karşılık 9 il kendi gelirlerinin 1.5 katı kadar merkezden dağıtılan vergilerden pay almaktadırlar. Veriler özellikle Kocaeli, Yalova, İstanbul, Ankara ve Sakarya'da bu oranın iki kata kadar çıktığına işaret etmektedir.<sup>20</sup>

Şekil 1c:DD3'ün İller Düzeyinde dağılımı



Batman  
Bingöl  
Aksaray  
İzmir  
Muş  
Mardin  
Siirt  
Ş. Urfa  
Ankara  
Kocaeli  
Kırıkkale  
Yalova  
Osmaniye  
İstanbul  
Düzce  
Sakarya

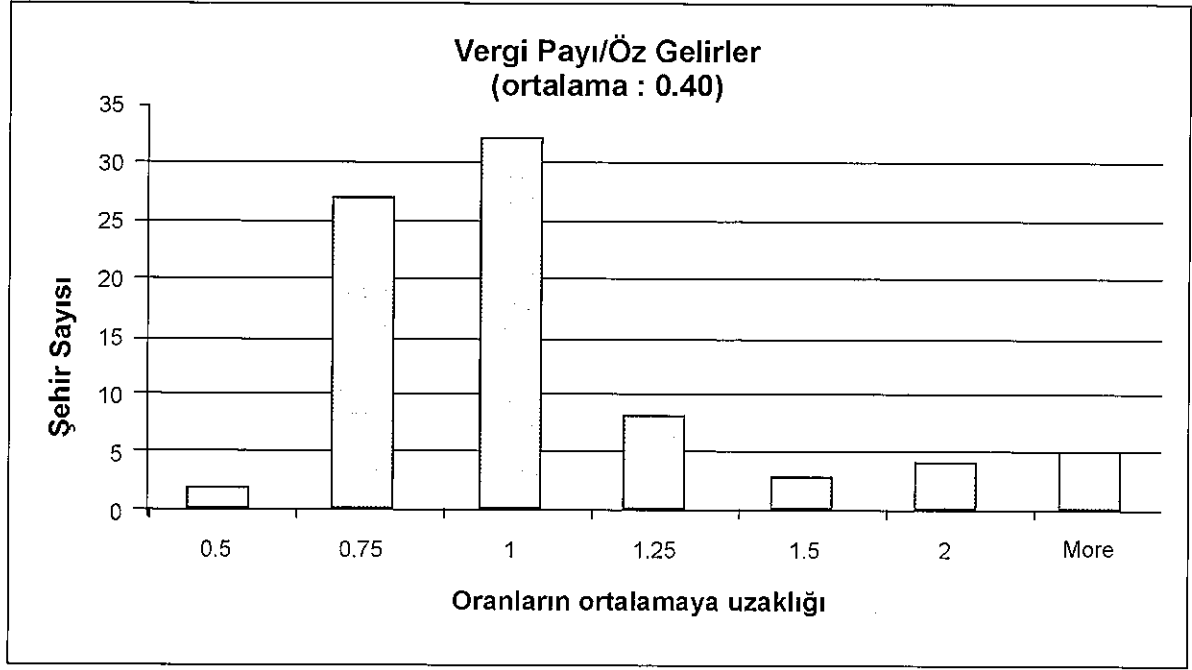
Denizli  
Artvin  
Adana

Sinop  
Muğla  
Bartın  
İğdır  
Kastamonu  
Çanakkale

Tunceli

<sup>20</sup> Ancak Kocaeli , Yalova, Sakarya, Düzce ve Bolu'nun 1999 depremine maruz kaldıkları ve 2000 yılında daha önce pek olmayan bir biçimde fazla transfer aldıklarına da işaret etmek gerekmektedir.

Şekil 1d : Merkezden Aktarılan Vergi paylarının Öz Gelirlere oranı



Ardahan  
Ağrı

İçel  
Erzurum  
Bilecik  
Kayseri  
Zonguldak  
Trabzon  
Antalya  
Çankırı

Bolu  
Bursa  
Eskişehir

Kırıkkale  
Düzce  
İzmir  
Adana

Kocaeli  
Yalova  
İstanbul  
Ankara  
Sakarya

Yukarıdaki gözlemlere dayanarak, hem makroekonomi açısından hem de iller düzeyinde muhtemelen daha arzuya şayan sonuçlar elde etmek açısından merkezden aktarılan gelir paylarının daha eşit bir dağılımının yapılması için imkan var gibi gözükmektedir. Gerçekten de , Şekil 1e nüfusun merkezden aktarılan vergi payları için tek kriter olmasına rağmen , kişi başına merkezden aktarılan gelir payı iller düzeyinde oldukça homojen olmayan bir yapı sergilemektedir. Bu da muhtemelen kaynak ilkesinden , yerel birimlerin mali işlemlerindeki merkezin keyfi olarak gelir paylarından kesinti yapmasından doğan saydamlık eksikliğinden kaynaklanmaktadır.

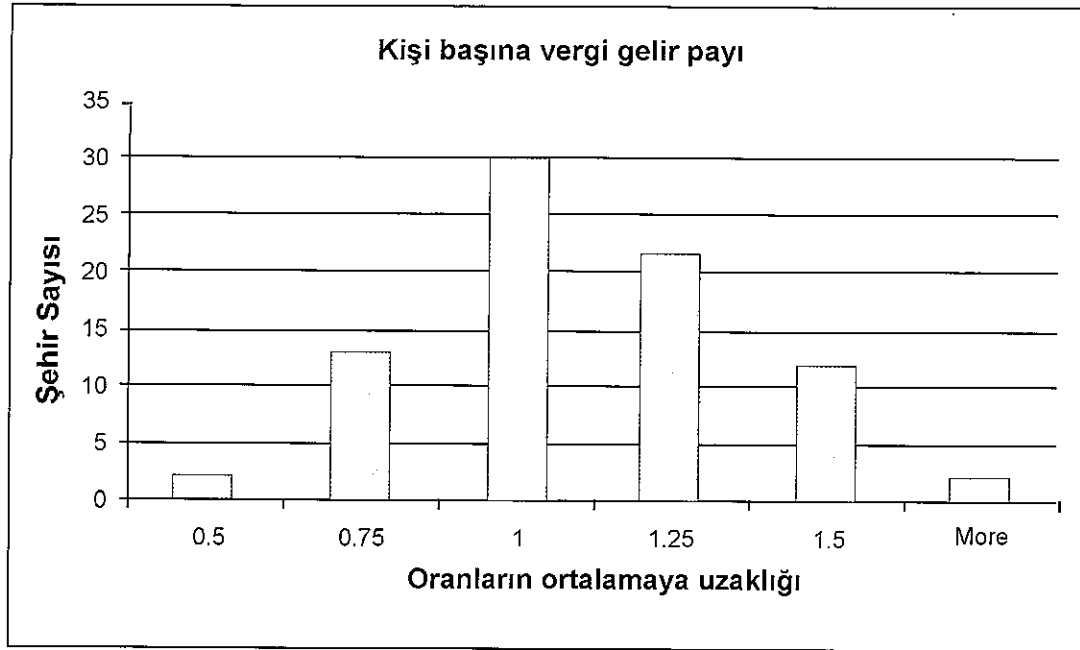
Bundan sonraki bölümde gelir havuzunun daha dengeli bir biçimde yeniden dağıtım formülünü oluştururken illerin sosyo ekonomik açıdan birbirlerine karşı

konumlarını yani yata dengesizlikleri (YD) inceleyeceğiz. Bunu yaparken sadece Türkiye'deki şehirlerarası sosyo ekonomik farklılıkları tek başına ele almak niyetiyle değil aynı zamanda bu farklılıkları daha eşitlikçi bir transfer mekanizması kurmak için kullanmak amacı ile de hareket edeceğiz.

### 3.2. Yatay Dengesizlik Ölçümleri: Sosyo - ekonomik konum

İller arasındaki farklılıkları incelerken sosyo ekonomik göstergeleri üç grup altında düşüneceğiz: sosyal , eğitime ait ve makroekonomik göstergeler. Aşağıdaki dört gösterge eğitim grubunu ve endeksini (EDUC) oluşturacaktır: ilk ve orta öğretimde öğretmen başına öğrenci oranı, ilk, orta ve mesleki öğretimde kız öğrenci oranı. Eğitim dışında kalan sosyal göstergeler endeksini (SOCIAL) oluştururken de şu 11 gösterge

Şekil 1e: Kişi başına düşen merkezden aktarılan gelir paylarının dağılımı

Sinop  
TunceliAdana  
Edirne  
Bolu  
Bilecik  
Denizli  
Artvin  
Kars  
Ardahan  
Çanakkale  
Bartın  
Iğdır  
Muğla  
Kastamonuİstanbul  
Siirt  
Ş. Urfa  
Düzce  
Kocaeli  
Osmaniye  
Mardin  
Diyarbakır  
Bingöl  
Yalova  
Muş  
ErzurumSakarya  
Ankara

kullanılmıştır: insani gelişme ve yoksulluk endeksleri<sup>21</sup>; yeterli suya erişimi olan köy ve mezra oranı; kişi başına doktor sayısı; kentleşme oranı, nüfus yoğunluğu; yeşil kart sahiplik oranı<sup>22</sup>, asfalt yol yüzdesi; özel araba sahipliği (10,000 kişi başına) ve elektrik tüketimi (kişi başına Kwh). Daha sonra makroekonomik durum (MACRO) endeksini oluşturmak için de şu göstergeleri kullandık: kişi başına gayrisafi yurt içi hasıla (GSYİH); gayrisafi yurtiçi hasıla içinde tarım katma değerinin payının tersi; kişi başına mevduat (mali piyasalara girişin bir göstergesi olarak); ücretlilerin oranı; kalkınmada öncelikli yöre statüsün-

deki şehirler için kukla değişken (KOY). Makro gruba tarımın katma değerinin GSYİH içinde payını dahil etmemizin nedeni tarım sektörünün vergilemesinin ve izlenmesinin hem zor olması hem de tarımın iklim koşullarından etkilenmesidir. Dolayısı ile bütün bu nedenler bu oranın yüksek olduğu illerde mali sorunların da olması sonucunu doğurabilir. Benzer argümanı ücretlilerin oranı konusunda da ileri sürebiliriz.

Burada bahsedilen tüm data, verilerin çoğu için en güncel yıl olan 2000 yılı için (aksi belirtilmedikçe) Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) 'nin web sitesinden

21 United Nations (2000) den yararlanılmıştır.

22 İşsizlik sigortası kullanım oranı

temin edilmiştir. Sosyoekonomik göstergelerin sayıca çok olması (yaklaşık 20 tane) ve birbirleri ile ilişkilerinin yüksek çıkma olasılığı nedeni her göstergeyi il düzeyinde açıklamak yerine ile *temel bileşenler analizi*<sup>23</sup> yöntemini uygulayacağız. Bu yöntem bize daha kolay ve anlaşılabilir nitelik taşıyan özet endeksler elde etmemizi sağlayacaktır. Temel bileşenler analizi aralarında gerçekten de yüksek korelasyon bulabilecek tek tek göstergeler yerine bilginin gruplandırılmış şekline odaklanmamızı sağlayacaktır. Temel bileşenleri oluştururken yukarıda saydığımız göstergeleri ölçek farklılıklarını göz önüne almak amacı ile gerektiğinde logaritmalarını alarak uyarlamış bulunuyoruz.

Temel bileşenler (TB) analizinin sonuçlarına göre eğer ilk TB MACRO ve SOCIAL gruplarının her biri için bir bileşik endeks olarak kullanılacak olursa ; sırasıyla iki grup değişken için yukarıda listelediğimiz 5 ve 11 değişken tarafından açıklanabilecek olan toplam değişimin % 59 ve % 49 unu açıklayabilmektedir. Hem MACRO hem de SOCIAL grupların ilk temel bileşenlerinin 16 değişkenin ihtiva ettiği bilginin böylesine önemli bir oranını taşıdıkları dikkate alarak, aşağıda sadece bu enformasyona dayalı olarak illerin birbirleri ile olan göreceli durumlarını göstermeyi tercih ettik. Eğitime gelince, birinci temel bileşen yukarıda saydığımız dört değişkendeki tüm değişimin sadece % 38 ini açıklayabileceği<sup>24</sup>, gösterimde tutarlılığı sağlamak açısından EDUC grubu içinde aşağıda birinci temel bileşen sonuçlarını açıklamaktayız.

Sonuç olarak Şekil 2a ve 2c sosyoekonomik göstergelerin her üç grubunun da birinci temel bileşeninin dağılımını göstermektedir. Görüleceği gibi üç grupta topladığımız göstergeler iller düzeyinde oldukça eşit olmayan bir sosyoekonomik durumun varlığına işaret etmektedirler. Sosyal endeks (Şekil 2c)

iller düzeyinde en eşitsiz dağılımdır. Bunu makroekonomi performans endeksi izlemektedir.

Şekil 2b de eğitimin iller düzeyinde en eşit dağılıma sahip olduğunu görmek ilginçtir. Burada da Tekirdağ, Kocaeli, Yalova ve Bilecik dağılımının en altında kalırken , Ankara ve Kastamonu ortalama eğitim performansının dört kat üstüne çıkmaktadırlar. Genelde , 81 ilin 14 tanesi dağılımın üst diliminde yer alırken çoğunluğu oluşturan (52 il ) iller merkez etrafında toplanmakta 15 adedi de alt dilimde yer almaktadır.

Bu üç grubun hepsi için de birinci temel bileşenleri oluşturduğumuzda sosyo ekonomik göstergelerin tümü için birinci temel bileşenin bunlardaki tüm değişimin % 42 sini açıkladığını saptamış bulunuyoruz<sup>25</sup>. Şekil 2d daha önce EDUC, SOCIAL ve MACRO olarak gruplandırılmış bulunan 20 sosyo ekonomik göstergenin birinci temel bileşenin dağılımını göstermektedir. Şekil 2d nin ifade ettiği husus Sosyo ekonomik durumun tamamını tanımlayan bir genel endeks olarak bu endeksin Türkiye'de iller arasında oldukça geniş bir alana yayılmış farklılıklar bulunduğu hususudur. Bu türden farklılıklar olduğu bir durumda mevcut sistemde olduğu gibi gelir havuzundan yerel yönetimlere sadece nüfus kriterine dayalı olarak pay aktarılmasının pek de anlamlı olmadığı sonucuna kolaylıkla varılabilir. Onun yerine, eşitlikçi bir yeniden dağıtım sistemi iller arasındaki bu türden geniş farklılıkları dikkate almak durumundadır. Bu açıdan hem E hem de R'nin farklı sosyo-ekonomik konumdaki illerde farklılıklar göstermesi yüksek bir olasılıktır.

Ulaştığımız bu sonucu destekleyen ilginç bir gözlem örneğin İstanbul, Ankara, ve Kocaeli hem DD1 in muhtelif ölçüm yöntemlerine göre , hem vergi gelirlerinden alınan payların özgelirlere oranına göre

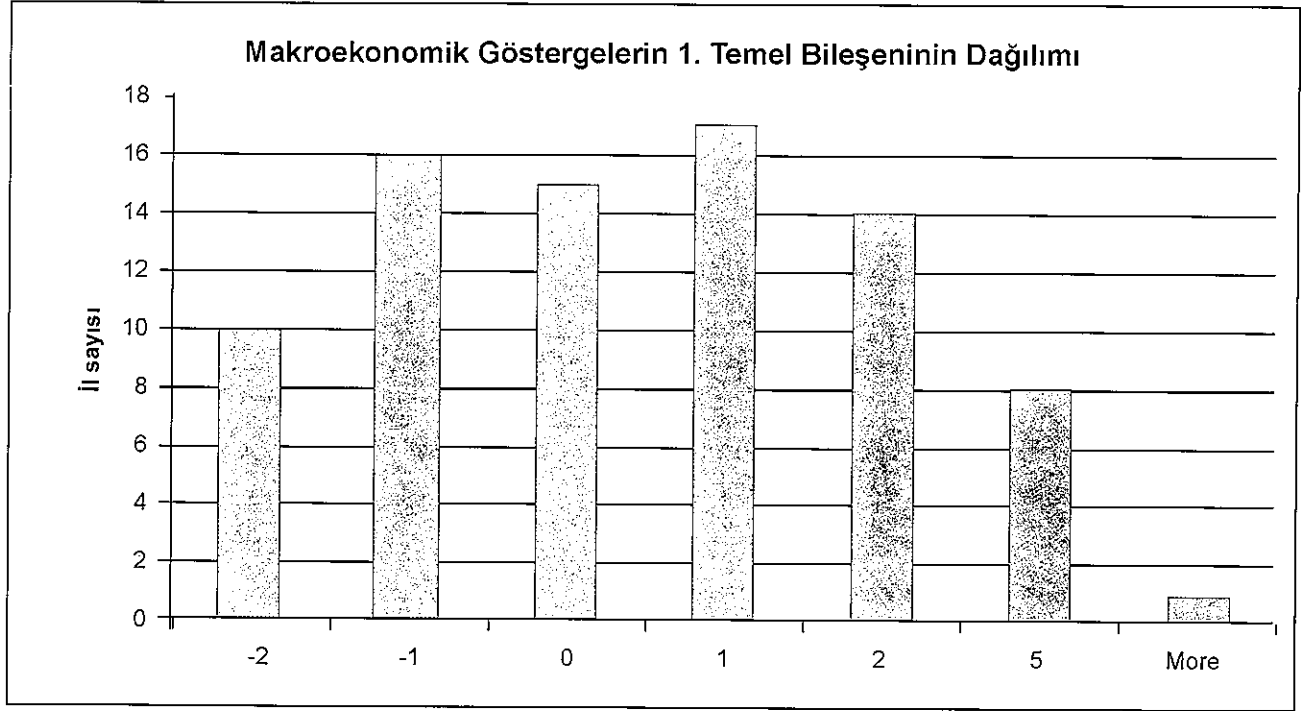
23 Örneğin bkz., Grene , 1993, ss.271-73

24 Bu grubun birinci temel bileşeni kız çocukların ilköğretimde okullaşma oranı ile orta öğretim okullaşma oranı ile % 84 den fazla bir korelasyon içindedir. Bu durumda öğretmen öğrenci oranı ile ilgili olarak korelasyon ilk okulda % 20 orta öğretimde % 7 olmaktadır. Dolayısı ile birinci temel bileşen daha çok kız çocukların okullaşma oranı ile ilgilidir.

25 Bu temel bileşenlerin ilk 4 adedi yukarıda tartıştığımız 20 değişkendeki değişimin % 69'unu açıklayabilmektedir.

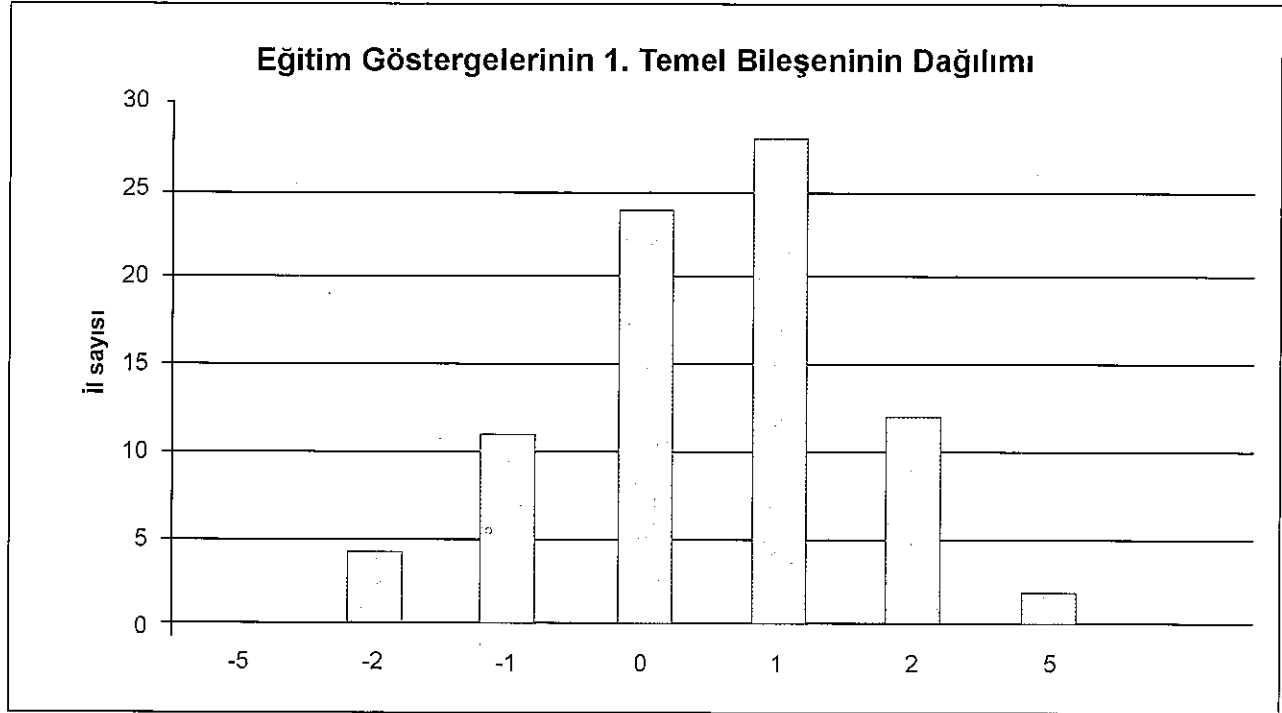
## Şekil 2: Sosyo - Ekonomik Göstergeler Endekslerinin Dağılımı

Şekil 2a : Makroekonomik Performans Endeksinin (Birinci Temel Bileşen) Dağılımı



|           |            |           |           |           |            |          |
|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|----------|
| Baymurt   | Bartın     | Tunceli   | Uşak      | İzmir     | Ankara     | İstanbul |
| Ş. Urfa   | Erzincan   | Afyon     | Samsun    | Adana     | Kocaeli    |          |
| Gümüşhane | Çankırı    | Kırıkkale | Hatay     | Bolu      | Yalova     |          |
| Hakkari   | Osmaniye   | Artvin    | Sakarya   | Muğla     | Bursa      |          |
| Bingöl    | K. Maraş   | Niğde     | Burdur    | Bilecik   | İçel       |          |
| Van       | Diyarbakır | Giresun   | Isparta   | Denizli   | Eskişehir  |          |
| Ardahan   | Erzurum    | Aksaray   | Nevşehir  | Antalya   | Tekirdağ   |          |
| Bitlis    | İğdır      | Sinop     | Düzce     | Edirne    | Kırklareli |          |
| Ağrı      | Batman     | Sinop     | Zonguldak | Aydın     |            |          |
| Muş       | Tokat      | Kilis     | Çanakkale | Manisa    |            |          |
|           | Mardin     | Elazığ    | Karaman   | Kayseri   |            |          |
|           | Kars       | Çorum     | Kırşehir  | Karabük   |            |          |
|           | Yozgat     | Amasya    | Trabzon   | Balıkesir |            |          |
|           | Adıyaman   | Ordu      | Kütahya   | Gaziantep |            |          |
|           | Şırnak     | Kastamonu | Konya     |           |            |          |
|           | Siirt      | Malatya   | Rize      |           |            |          |
|           |            |           | Sivas     |           |            |          |

Şekil 2b: Eğitim Durumu Endeksinin (Birinci Temel Bileşen) Dağılımı



Tekirdağ  
Kocaeli  
Yalova  
Bilecik

Hakkari  
Bitlis  
Batman  
Niğde  
Siirt  
Gaziantep  
Hatay  
Şırnak  
Mardin  
Muş  
Ağrı

Eskişehir  
Trabzon  
Bolu  
Sinop  
Artvin  
Antalya  
Tunceli  
Balıkesir  
Aydın  
Muğla  
Samsun  
Burdur

Ankara  
Kastamonu

(Şekiller 1a, 1b ve 1d) hem de sosyo ekonomik göstergelerin dağılımına göre dağılımın en üst grubunun da üstlerinde yer almalarıdır.

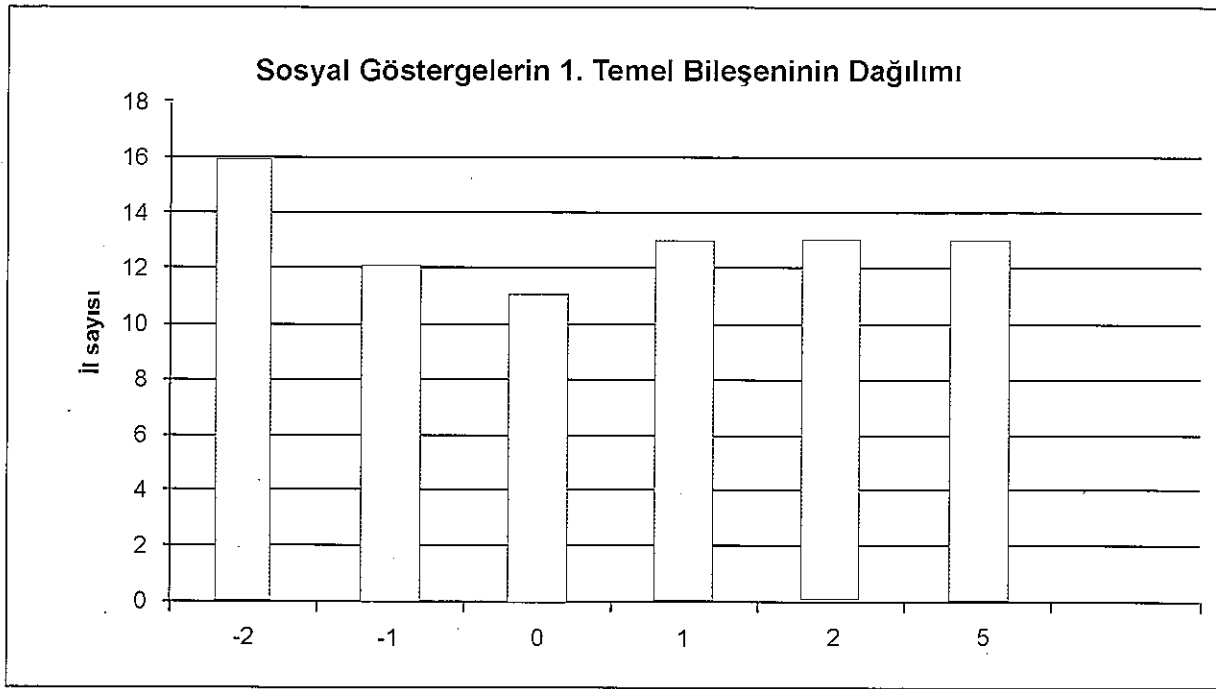
Bundan sonra, Şekil 2d'den ortaya çıkan dağılıma dayanarak farklı ancak biraz yapay olarak belirlenmiş olduğumuz illerin sosyoekonomik gruplandırmaları düzeyinde mali göstergelerin ortalama değerlerine bakacağız. Tablo 1 açık bir biçimde sosyoekonomik performans arttıkça (sütun I den VI'ya doğru gidildikçe) ona paralel bir biçimde harcamalarda, öz gelir tahsilatında, ve yukarıda değindiğimiz gibi ilginç bir biçimde kişi başına merkezden aktarılan vergi paylarında artış olduğunu göstermektedir. Böylelikle

Tablo 1, iller düzeyinde nisbeten daha iyi sosyo ekonomik performans sağlanması nedeni ile bütçe durumlarında iyileşme gerçekleşmediğini göstermektedir. İller düzeyinde birbirinden oldukça farklı olan her üç DD ölçümü de aynı yöne işaret etmektedir.

#### 4. MALİ DURUM VE SOSYO-EKONOMİK KONUM ARASINDAKİ İLİŞKİ

Bu bölümde illerin mali durumları arasındaki farklılıkların sosyo ekonomik konumları arasındaki farklılaşmalar olarak tanımladığımız yatay dengesizliklerle bir ilgidinin olup olmadığını araştıracağız. Tablo 1'in ışığında, daha iyi makroekonomik performans,

Şekil 2c: Sosyal Durum Endeksinin (Birinci Temel Bileşen) Dağılımı



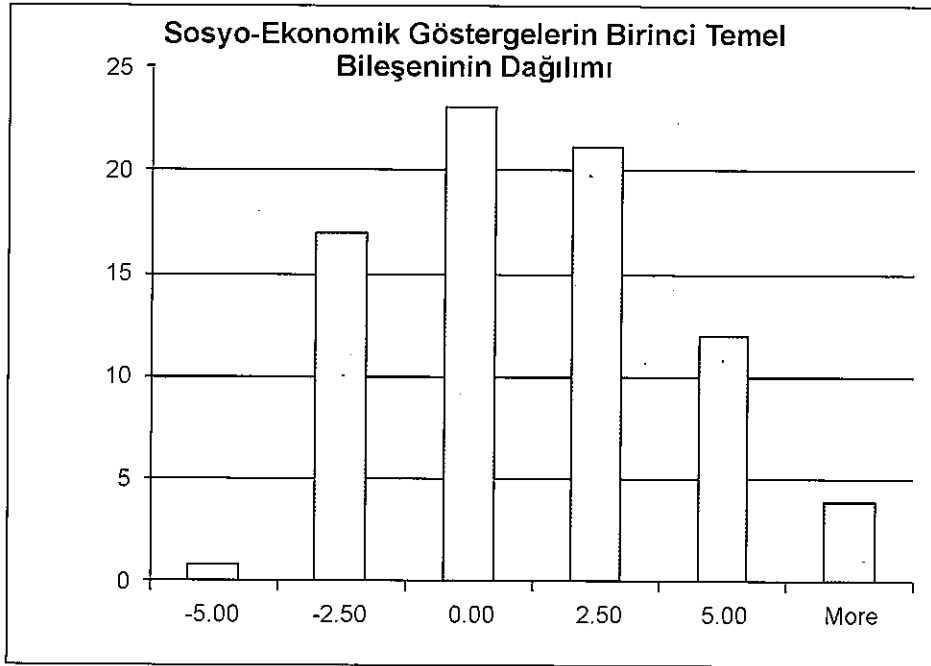
|            |           |          |           |           |            |          |
|------------|-----------|----------|-----------|-----------|------------|----------|
| Batman     | Çorum     | Afyon    | Gaziantep | Çanakkale | Bursa      | İstanbul |
| Siirt      | Artvin    | Kırşehir | Hatay     | Balıkesir | İzmir      | Kocaeli  |
| Bayburt    | Tokat     | Karaman  | Nevşehir  | Bolu      | Tekirdağ   | Ankara   |
| Gümüşhane  | Erzincan  | Malatya  | Kırıkkale | Aydın     | İçel       |          |
| Kars       | Sivas     | Amasya   | Karabük   | Adana     | Eskişehir  |          |
| Diyarbakır | Çankırı   | Bartın   | Kütahya   | Manisa    | Bilecik    |          |
| Şırnak     | Mardin    | Kilis    | Elazığ    | Zonguldak | Kırklareli |          |
| Van        | Sinop     | Trabzon  |           | Samsun    | Sakarya    |          |
| Iğdır      | Ş. Urfa   | Niğde    |           | Kayseri   | Antalya    |          |
| Muş        | Rize      | Aksaray  |           | Konya     | Muğla      |          |
| Bitlis     | Kastamonu | K. Maraş |           | Uşak      | Edirne     |          |
| Tunceli    | Adıyaman  |          |           | Burdur    | Denizli    |          |
| Hakkari    | Erzurum   |          |           | Isparta   |            |          |
| Ardahan    | Giresun   |          |           |           |            |          |
| Ağrı       | Yozgat    |          |           |           |            |          |
| Bingöl     | Ordu      |          |           |           |            |          |

eğitim ve sosyal göstergelerin olması durumunda daha fazla yerel gelir toplanabileceğini tahmin edilebilir. Aynı şekilde sosyo-ekonomik konum iyileştikçe yerel harcamaların da daha fazla artacağı açıktır. Böylece dikey dengesizlikler üzerinde sosyo-ekonomik konumun etkisi belirsiz bir hal alır. Bundan sonra, harcama ve öz gelir düzeyleri ait oldukları sosyo - ekonomik konumun işaret ettiği ortalama

düzeyden sapan illeri belirlemeye çalışacağız. Böylelikle, bu iller için gelir toplama kapasitelerinin iyileştirilmesi veya harcamalarının aşağıya veya yukarıya ayarlanması yönünde politika önerileri oluşturabileceğiz.

Bu konulara değinmek için yukarıda her bir grup içinde listelenmiş olan ve hepsi bir arada 20 değişik-

Şekil 2d : Toplam Endeksin (Birinci Temel Bileşen) Dağılımı



|      |            |           |           |            |          |
|------|------------|-----------|-----------|------------|----------|
| Ağrı | Adıyaman   | Afyon     | Balıkesir | İzmir      | İstanbul |
|      | Ş. Urfa    | Trabzon   | Aydın     | Eskişehir  | Ankara   |
|      | Batman     | Malatya   | Sakarya   | İçel       | Kocaeli  |
|      | Yozgat     | Kilis     | Manisa    | Tekirdağ   | Bursa    |
|      | Diyarbakır | Artvin    | Çanakkale | Kırklareli |          |
|      | Bayburt    | Amasya    | Kayseri   | Muğla      |          |
|      | Siirt      | Niğde     | Samsun    | Bilecik    |          |
|      | Kars       | Sivas     | Uşak      | Antalya    |          |
|      | Gümüşhane  | Aksaray   | Zonguldak | Edirne     |          |
|      | İğdır      | Rize      | Isparta   | Denizli    |          |
|      | Van        | Bartın    | Burdur    | Bolu       |          |
|      | Şırnak     | Çorum     | Karabük   | Adana      |          |
|      | Ardahan    | Sinop     | Gaziantep |            |          |
|      | Hakkari    | Giresun   | Hatay     |            |          |
|      | Bitlis     | K. Maraş  | Konya     |            |          |
|      | Bingöl     | Erzincan  | Nevşehir  |            |          |
|      | Muş        | Çankırı   | Kırıkkale |            |          |
|      |            | Ordu      | Kütahya   |            |          |
|      |            | Tokat     | Elazığ    |            |          |
|      |            | Tunceli   | Kırşehir  |            |          |
|      |            | Kastamonu | Karaman   |            |          |
|      |            | Erzurum   |           |            |          |
|      |            | Mardin    |           |            |          |

endeki değişimin % 69'unu açıklayan 20 değişkenin ilk 4 temel bileşenini (PC20) kullanmak suretiyle veri-

lerimizden etkin bir biçimde faydalanmış oluyoruz<sup>26</sup> Buna ek olarak 19 depreminden etkilenen şehirlerin

26 Alternatif olarak, yukarıda değindiğimiz ve EDUC, SOCIAL, MACRO adı altında gruplandırdığımız sosyo-ekonomik göstergelerin her bir grubunun ilk üç temel bileşenini de kullanabiliriz. Bu gruplar içindeki değişkenlerdeki değişimin yaklaşık % 70-90'ı bu ilk üç temel bileşen tarafından açıklanabilmektedir. Ancak sonuçlar 20 değişkenin de bir arada ele alındığı temel bileşenler durumu ile (öz gelirlerle yapılan eğitim harcamaları hariç) hemen hemen aynıdır. Tahminde etkinlik ve basitlik amacı ile sadece tüm 20 değişkeni esas olan 4 temel bileşenin sonuçlarını burada açıkladık. Alternatif tahminler çalışmanın yazarından temin edilebilir.

Tablo 1: Sosyoekonomik performans endeksine göre gruplandırılmış iller düzeyinde  
Mali göstergelerin ortalamaları

| Ortalama: | I     | II    | III   | IV    | V     | VI     | Genel |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|
| DD1       | 0.96  | 0.98  | 0.98  | 1.00  | 0.96  | 0.98   | 0.98  |
| DD2       | 1.45  | 1.80  | 1.62  | 1.67  | 1.50  | 2.22   | 1.69  |
| DD3       | 2.81  | 2.47  | 2.94  | 2.63  | 2.93  | 1.88   | 2.65  |
| EXPpc     | 23.62 | 36.48 | 52.05 | 54.78 | 68.68 | 106.43 | 55.10 |
| ownREVpc  | 15.96 | 11.60 | 21.16 | 24.18 | 35.54 | 38.88  | 34.42 |
| sTAXpc    | 8.40  | 15.12 | 18.63 | 22.30 | 24.65 | 59.99  | 22.70 |

(Not: EXPpc kişi başına harcama, ownREVpc kişi başına toplam vergi ve vergi dışı gelirler merkezden alınan vergi payları, sTAXpc kişi başına merkezden alınan vergi paylarıdır)

durumunu dikkate alabilmek için bir kukla değişken de (D) kullandık<sup>27</sup>. Bundan başka, hernekadar nüfus büyüklüğünün ve Büyükşehir olma statüsünün sosyo ekonomik konum düzeyi ile tahmin edilen ortalamalardan sapmanın bir gerekçesi olmaması gerektiği-

ni ileri sürsek de , yine de nüfusun (pop) logaritması ile Büyükşehir belediyesi olma durumunu da bir kukla değişken (MM) ile analizimize dahil etmiş bulunuyoruz. Böylece hali hazırda Türkiyede mali kararları zaten etkilemekte olan bu değişkenlerin bu etkileri de

Tablo 2: Güçlü (Robust) hata terimleri yöntemi kullanarak OLS tekniği ile kişi başına E ve R (logaritmik olarak) tahminleri

| Bağımsız değişkenler:  | Bağımlı Değişkenler |                   |
|------------------------|---------------------|-------------------|
|                        | Harcamalar (E)      | Öz gelirler (R)   |
| Sabit                  | 114.76***<br>(3.48) | 83.27**<br>(1.99) |
| PC1                    | 4.43***<br>(7.98)   | 2.86**<br>(7.22)  |
| PC2                    | 2.10*<br>(1.94)     | 1.79**<br>(1.97)  |
| PC3                    | 2.33*<br>(1.95)     | 0.68<br>(0.42)    |
| PC4                    | 3.77<br>(3.55)      | 0.91<br>(0.80)    |
| Deprem Kukla Değişkeni | 28.77<br>(2.93)     | 3.15<br>(1.09)    |
| Nüfus (logaritmik)     | -4.83*<br>(-1.95)   | -4.68<br>(-1.50)  |
| MM                     | 12.12*<br>(2.06)    | 5.72<br>(1.20)    |
| R-bar kare             | 0.66                | 0.31              |
| Gözlem sayısı          | 78                  | 78                |

\*\*\*, \*\* ve \* sırasıyla % 1 , % 5, % 10 düzeyinde anlamlılığa işaret etmektedir. Parantez içindeki sayılar t istatistiğidir.

27 Bu şehirler Bolu (14), Kocaeli (41), Sakarya (54), Yalova (77), Düzce (81) dir. Parantez içindeki numaralar illerin plaka numaralarıdır.

hesaba katılmış olmaktadır. Bu nedenle bu analiz E ve R' i etkileyen mevcut faktörler üzerine yoğunlaşmakta ve böylelikle ortalama pratikten sapmaları tanımlamaya çalışmaktadır. Bu yaklaşımın faydası siyasi mülahazalarla manipüle edilmiş ve kullanılmış olma riski bulunan nüfus gibi faktörlere dayalı yeniden dağıtım kriterlerinden E ve R'nin belirlenmesini tamamen sosyo - ekonomik kriterler üzerine inşa eden daha mantıklı bir yeniden dağıtım sistemine geçilmesine ve temel sorun alanlarının belirlenmesine yardımcı olmasıdır. Ek olarak belirlemek gereken nokta ise bu çalışmada önerilen 20 kriterin objektif şartlar altında değiştirilebileceği ve genişletilebileceğidir.

Bu doğrultuda sırasıyla harcama ve gelirler için aşağıdaki iki modeli tahmin etmiş bulunuyoruz.

$$E = \beta_0 + \beta_1 * PC20_1 + \beta_2 * PC20_2 + \beta_3 * PC20_3 + \beta_4 * PC20_4 + \beta_5 D + \beta_6 MM + \beta_7 pop + e \quad (1)$$

$$R = \gamma_0 + \gamma_1 * PC20_1 + \gamma_2 * PC20_2 + \gamma_3 * PC20_3 + \gamma_4 * PC20_4 + \gamma_5 D + \gamma_6 MM + \gamma_7 pop + \varepsilon \quad (2)$$

Tahminler OLS (standart en küçük kareler) tekniği ve hata terimleri e ve ε'nin sabitliğini temin için White heteroskedasti düzeltme yöntemi kullanılarak yapılmıştır.

Tablo 2 kişi başına harcamalar ile kişi başına özgelirlerin (vergi ve vergi dışı) tahmin sonuçlarını vermektedir. Yukarıdaki modellerin tahmininden çıkan sonuçların sosyo ekonomik konum temeline dayalı "gelir toplama kapasitesi" ve "harcama gerekleri" olarak yorumlanabileceği düşüncesindeyiz. Birinci sütun illerin harcama gerekleri ile sosyo ekonomik konumları arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki olduğunu göstermektedir.

Her ne kadar nüfusun ve Büyükşehir belediyesi olmanın sosyo ekonomi değişkenlerin ötesinde yüksek harcamaya yol açmasının negatif etkilerini gözlemlenmekle birlikte yine de bu ikisinin etkisi ancak % 10 seviyesinde anlamlıdır. Her ne kadar bu mevcut durumu da yansıtsa, bu son iki etkinin zaman içinde ortadan kalkacağını da ileri sürebiliriz. Zira harcamaları etkileyen faktörler PC değişkenlerinde zaten dikkate alınmaktadır<sup>28</sup>. Gerçekten de gelir toplama kapasitesi üzerinde nüfus ve Büyükşehir belediyesi olma faktörlerinin önemli bir etkisi görülmemektedir. Halbuki özgelirler sosyo-ekonomik göstergelerin ilk iki temel bileşeni ile pozitif ve anlamlı bir ilişkiye sahiptirler. Aynı zamanda yukarıdaki model harcamalar açısından gelirlere oranla (sütun 1 ile sütun 2 karşılaştırması) daha büyük uygunluk düzeyi göstermektedir. Bu da sosyoekonomik koşulların Türkiye'de gelir toplama kapasitesinin belirlenmesinde düşündüğümüz kadar önemli olmadığını göstermektedir. Üstelik, temel bileşenler ile E arasındaki anlamlı ve pozitif ilişki sosyo-ekonomik durumun kötü olmasının daha fazla harcamaya yol açmasından çok ; daha çok harcamanın sosyo-ekonomik durumun iyileşmesine yol açtığı durumların baskın olduğunu göstermektedir.

Tahmin edilen harcama gerekleri ile yine tahmin edilen gelir toplama kapasitesi arasındaki farklardan hareketle yapılması gereken transferi şu şekilde hesaplayabiliriz.

$$TR_{est} = E_{est} - R_{est} \quad (3)$$

Burada Eest ve Rest yukarıdaki (1) ve (2) numaralı modellerden hareketle hesaplanacak olan E ve R'in tahmin değerlerini ifade etmektedir.

28 Büyükşehir belediyesi ve nüfus değişkenlerini dışarıda bırakarak modelleri yeniden tahmin ettiğimizde, E ve R için uygunluk düzeyi sırasıyla 0.63 ve 0.29'a inmektedir.

Aşağıdaki Tablo 3 Tablo 2 deki tahmin sonuçlarını kullanarak tahmini transferlerden (TRest) sapmaları sıralamaktadır. Tahmini transferlerden sapmalar tah-

mini harcama ve gelirler arasındaki fark olan TRest ile vergi payları ve yardım ve fonlardan oluşan fiili transferler arasındaki fark olarak hesaplanmaktadır.

Tablo 3: Tahmini transferler ile fiili transferler (yardım ve fonlar dahil) arasındaki farklardan sapmalara göre illerin sıralanması

| İl Plaka No.  | Kişi başına vergi gelir payı | Kişi başına yardım ve fonlar | Tahmini transfer | Gerçekleşme - tahmin | İl Plaka No.                     | Kişi başına vergi gelir payı | Kişi başına yardım ve fonlar | Tahmini transfer | Gerçekleşme - tahmin |
|---------------|------------------------------|------------------------------|------------------|----------------------|----------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------|----------------------|
| (1)           | (2)                          | (3)                          | (4)              |                      |                                  | (1)                          | (2)                          | (3)              | (4)                  |
| 71 Kırıkkale  | 43.47                        | 40.35                        | 30.60            | 53.21                | 40 Kırşehir                      | 19.14                        | 4.32                         | 23.63            | -0.17                |
| 11 Bilecik    | 25.46                        | 32.13                        | 31.05            | 26.54                | 66 Yozgat                        | 14.32                        | 10.06                        | 24.62            | -0.24                |
| 6 Ankara      | 61.67                        | 10.15                        | 47.75            | 24.06                | 70 Karaman                       | 17.38                        | 9.19                         | 26.81            | -0.25                |
| 18 Çankırı    | 22.90                        | 26.80                        | 25.85            | 23.84                | 8 Artvin                         | 14.91                        | 18.08                        | 33.65            | -0.65                |
| 41 Kocaeli    | 76.23                        | 15.32                        | 72.31            | 19.24                | 52 Ordu                          | 17.22                        | 10.20                        | 28.50            | -1.08                |
| 30 Hakkari    | 16.44                        | 22.19                        | 22.01            | 16.63                | 31 Hatay                         | 19.53                        | 6.24                         | 26.95            | -1.18                |
| 37 Kastamonu  | 16.19                        | 35.31                        | 39.61            | 11.89                | 33 İçel                          | 27.95                        | 10.69                        | 39.97            | -1.33                |
| 54 Sakarya    | 59.95                        | 11.65                        | 59.70            | 11.89                | 35 İzmir                         | 37.55                        | 5.45                         | 44.41            | -1.42                |
| 14 Bolu       | 31.30                        | 36.61                        | 56.96            | 10.95                | 38 Kayseri                       | 24.99                        | 9.00                         | 35.41            | -1.42                |
| 53 Rize       | 21.88                        | 17.10                        | 28.88            | 10.10                | 65 Van                           | 13.41                        | 9.01                         | 24.54            | -2.12                |
| 46 K.Maraş    | 19.59                        | 16.38                        | 26.27            | 9.70                 | 15 Burdur                        | 16.91                        | 9.09                         | 28.17            | -2.16                |
| 5 Amasya      | 22.21                        | 15.59                        | 28.55            | 9.25                 | 9 Aydın                          | 17.60                        | 11.75                        | 31.70            | -2.35                |
| 76 Iğdır      | 12.97                        | 26.00                        | 29.99            | 8.97                 | 23 Elazığ                        | 16.53                        | 6.15                         | 25.76            | -3.08                |
| 34 İstanbul   | 71.71                        | 5.36                         | 68.39            | 8.68                 | 58 Sivas                         | 16.44                        | 8.18                         | 27.79            | -3.17                |
| 57 Sinop      | 11.63                        | 27.12                        | 30.83            | 7.91                 | 16 Bursa                         | 30.34                        | 8.53                         | 42.80            | -3.93                |
| 51 Niğde      | 19.10                        | 13.66                        | 25.04            | 7.72                 | 45 Manisa                        | 18.80                        | 6.59                         | 29.68            | -4.30                |
| 13 Bitlis     | 16.21                        | 14.14                        | 22.90            | 7.45                 | 67 Zonguldak                     | 24.88                        | 9.84                         | 39.06            | -4.34                |
| 32 Isparta    | 19.11                        | 13.72                        | 25.86            | 6.98                 | 26 Eskişehir                     | 28.57                        | 8.07                         | 41.08            | -4.44                |
| 19 Çorum      | 16.58                        | 17.01                        | 26.70            | 6.89                 | 42 Konya                         | 21.42                        | 6.71                         | 32.82            | -4.68                |
| 60 Tokat      | 21.60                        | 7.97                         | 23.80            | 5.77                 | 12 Bingöl                        | 15.76                        | 4.79                         | 25.25            | -4.70                |
| 74 Bartın     | 13.45                        | 27.85                        | 35.67            | 5.63                 | 64 Uşak                          | 21.45                        | 6.46                         | 32.81            | -4.91                |
| 49 Muş        | 17.91                        | 7.77                         | 20.30            | 5.39                 | 20 Denizli                       | 18.30                        | 12.27                        | 36.08            | -5.52                |
| 25 Erzurum    | 27.73                        | 10.17                        | 32.67            | 5.23                 | 72 Batman                        | 13.61                        | 7.59                         | 26.76            | -5.56                |
| 68 Aksaray    | 19.64                        | 10.56                        | 25.24            | 4.95                 | 7 Antalya                        | 23.41                        | 9.98                         | 39.52            | -6.13                |
| 50 Nevşehir   | 17.92                        | 16.04                        | 29.11            | 4.85                 | 47 Mardin                        | 14.13                        | 2.87                         | 23.13            | -6.14                |
| 24 Erzincan   | 20.80                        | 8.98                         | 25.22            | 4.55                 | 55 Samsun                        | 20.88                        | 10.51                        | 37.62            | -6.23                |
| 79 Kilis      | 16.16                        | 6.57                         | 25.79            | 3.95                 | 22 Edirne                        | 17.03                        | 9.31                         | 32.65            | -6.32                |
| 28 Giresun    | 15.19                        | 17.04                        | 28.42            | 3.81                 | 2 Adıyaman                       | 15.75                        | 1.80                         | 24.86            | -7.30                |
| 29 Gümüşhane  | 14.37                        | 12.43                        | 23.33            | 3.47                 | 36 Kars                          | 12.13                        | 2.81                         | 24.01            | -9.07                |
| 69 Bayburt    | 20.16                        | 7.52                         | 24.32            | 3.36                 | 39 Kırklareli                    | 17.83                        | 3.57                         | 31.81            | -10.42               |
| 75 Ardahan    | 10.20                        | 20.53                        | 27.44            | 3.29                 | 27 Gaziantep                     | 18.89                        | 6.85                         | 36.23            | -10.48               |
| 3 Afyon       | 21.51                        | 8.45                         | 26.84            | 3.11                 | 59 Tekirdağ                      | 17.47                        | 6.04                         | 34.29            | -10.79               |
| 43 Kütahya    | 18.44                        | 11.22                        | 26.73            | 2.94                 | 17 Çanakkale                     | 13.58                        | 5.44                         | 30.68            | -11.66               |
| 73 Şırnak     | 13.50                        | 11.80                        | 23.31            | 1.99                 | 48 Muğla                         | 15.12                        | 10.03                        | 37.13            | -11.97               |
| 44 Malatya    | 21.01                        | 7.86                         | 27.18            | 1.69                 | 62 Tunceli                       | 14.93                        | na                           | 27.48            | -12.55               |
| 78 Karabük    | 20.07                        | 13.58                        | 32.00            | 1.65                 | 10 Balıkesir                     | 17.27                        | 1.61                         | 32.38            | -13.49               |
| 61 Trabzon    | 23.65                        | 11.25                        | 33.41            | 1.50                 | 21 Diyarbakır                    | 16.57                        | 7.93                         | 39.41            | -14.91               |
| 56 Siirt      | 17.47                        | 7.79                         | 23.91            | 1.35                 | 4 Ağrı                           | 8.40                         | 0.28                         | 25.15            | -16.47               |
| 1 Adana       | 35.79                        | 2.41                         | 37.77            | 0.42                 |                                  |                              |                              |                  |                      |
| 63 Ş.Urfa     | 16.22                        | 6.14                         | 22.29            | 0.07                 |                                  |                              |                              |                  |                      |
| <b>Toplam</b> |                              |                              |                  |                      | <b>(Milyon TL):</b>              |                              |                              |                  |                      |
|               |                              |                              |                  |                      | <b>1697.8 907.8 2478.7 126.9</b> |                              |                              |                  |                      |

Tablonun 4 numaralı sütununa göre , yardım ve fonlar dahil olmak üzere toplam fiili transferler toplamı modelin işaret ettiği miktarları kişi başına 127 milyon TL kadar geçmektedir. Bu aynı zamanda ortalama dikey dengesizliğin (E/özelirler olarak hesaplanmış) fiili ortalama düzey olan 2.86 dan biraz daha düşük düzeyde (2.58) olduğuna işaret etmektedir.

Tablo Kırıkkale ve onu takiben Bilecik, Ankara, Çankırı, Kocaeli ve Hakkari'nin sosyo ekonomik durumlarının işaret ettiği ortalama transferden daha fazla transfer alan şehirlerin başında geldiğini göstermektedir. Tersine Ağrı, Diyarbakır, Balıkesir (listenin en altından balayarak) sosyo-ekonomik konumlarının gerektirdiğinden daha az transfer alan şehirler olarak gözükmektedirler. Ancak şunu da belirtmeliyiz ki, bu analiz sadece bir tahmindir ve sonuçlar kesin sonuçların kesin sonuçlar olarak yorumlanmaması gerekmektedir.

#### **Yatay Dengesizliklerin (YD) Giderilmesi:**

Buraya kadar , YD'leri transferlerle finanse edilecek olan tahmini (savunulabilir) DD düzeyini belirlemek için kullandık. Ancak YD'nin nasıl azaltılacağı veya giderileceği konusuna değinmekdik. İller arası mali eşitleme açısından yukarıdaki (3) numaralı formülü YD'yi azaltmada veya gidermede kullanılacak bir faktörü de işin içine katacak şekilde değiştirmemiz gerekmektedir. Bunu yapabilmek için, tüm illerin yaklaşması arzu edilen objektif bir kriter grubunu oluşturan ve sosyo-ekonomik göstergelerin de bir alt kümesi özelliği taşıyan bir gösterge seti düşünüyoruz. Bu gösterge seti için yukarıdaki 20 göstergeden 11'ini seçmiş bulunuyoruz: hem ilk hem orta öğretimde öğretmen öğrenci oranı; il öğretim ve orta ile mesleki öğretimde kız çocukların okullaşma oranı; insani gelişme ve yoksulluk endeksleri; yeterli suya sahip köye ve mezraların oranı; kişi başına doktor; bebek

ölüm oranları; asfalt yol oranı; kişi başına GSYİH<sup>29</sup>. Bu 11 adetlik listeye de temel bileşenler analizi uyguladığımızda birinci temel bileşenin (buna SE diyelim) 11 elemanlı bu değişken setindeki değişkenliğin % 38'ini açıkladığını görmekteyiz. SE nin iller arasındaki dağılımını gösteren Şekil 3 bu dağılımın oldukça eşitsiz olduğuna da işaret etmektedir.

Bu birinci temel bileşeni (SE) kullanarak , daha sonra her bir ilin (di ) ortalama SE değerinden uzaklığını hesapladık. Kanımızca; fiili transfer havuzunun yukarıda tanımladığımız "tahmini yani olması gereken transferleri" aşması durumunda bu uzaklık yöntemi illere yapılacak transferlerin bir diğer gerekçesi olabilir. Bu değişkeni , adil bir transfer ödemesi hesaplamasına yönelik bir öneri olarak aşağıdaki şekilde kullanıyoruz:

$$TR' = d_i * (TR_{pool} - \sum_i TR_{est}) \quad (4)$$

Burada  $d_i = (SE_{max} - SE_i) / \sum_i (SE_{max} - SE_i)$  olup i illeri temsil etmektedir<sup>30</sup>. Dikkat edileceği üzere ancak formül (4) kullanılırsa bütün transferlerin tamamıyla (saf) yeniden dağıtım amacına yönelik olarak yapıldığı yani daha zengin illerden gelirleri toplayıp , daha yoksul olan illere verdiği görülmektedir. Şekil 4 saf yeniden dağıtım durumunu göstermektedir.

Ancak, bu formül (3) numaralı formülde önerdiğimiz her bile yapılması gerekli "tahmini transferleri" dikkate almamaktadır. Dolayısı ile (4) numaralı formülü (3) numaralı formülü aşağıdaki şekilde yeniden düzenlemek için kullanacağız.

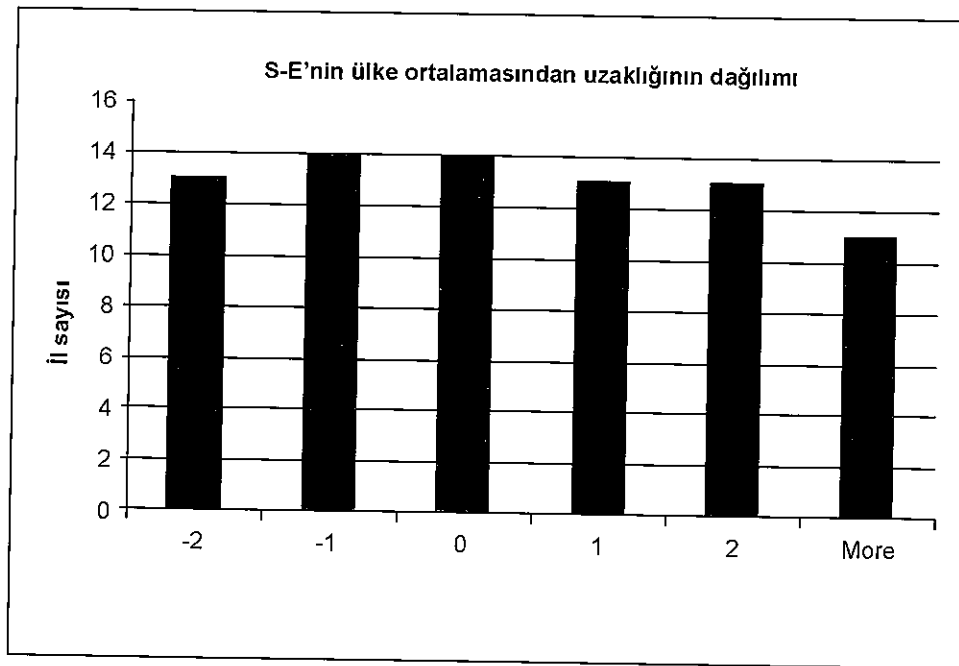
$$TR^* = TR_{est} + TR' \quad (5)$$

Formül (5) illere yapılmasını öngördüğümüz transferleri tanımlamaktadır. Ancak burada artık sadece tahmini harcama gerekleri ile gelir toplama kapasiteleri

29 Daha önce belirttiğimiz gibi E ve R'yi etkilediklerini varsaydığımız 20 kriterden 11 gösterge de bu değişimin objektif bir mantığa dayanması koşulu ile değişime tabi olabilir.

30 Bu formül en düşük SE deperine sahip ile en yüksek ağırlığı vermektedir. Bütün d'lerin toplamı ise 1 e eşittir.

Şekil 3 : "Sosyo-ekonomik konum" un ülke ortalamasından uzaklıklarının dağılımı



|            |           |           |           |           |            |
|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Ardahan    | Erzincan  | Artvin    | Karabük   | Bolu      | Ankara     |
| Mardin     | K. Maraş  | Afyon     | Konya     | Aydın     | İstanbul   |
| Siirt      | Sinop     | Niğde     | Samsun    | Çanakkale | İzmir      |
| Batman     | Gümüşhane | Amasya    | Uşak      | Denizli   | Kocaeli    |
| Van        | Tunceli   | Malatya   | Kırşehir  | Bilecik   | Bursa      |
| Iğdır      | Bayburt   | Bartın    | Kilis     | Burdur    | Eskişehir  |
| Diyarbakır | Erzurum   | Çorum     | Nevşehir  | Sakarya   | Muğla      |
| Muş        | Yozgat    | Gaziantep | Hatay     | Balıkesir | Edirne     |
| Bingöl     | Giresun   | Rize      | Kırıkkale | Manisa    | Antalya    |
| Bitlis     | Adıyaman  | Trabzon   | Kütahya   | Isparta   | Tekirdağ   |
| Şirnak     | Ordu      | Çankırı   | Zonguldak | Adana     | Kırklareli |
| Hakkari    | Ş. Urfa   | Aksaray   | Karaman   | İçel      |            |
| Ağrı       | Kastamonu | Sivas     | Elazığ    | Kayseri   |            |
|            | Kars      | Tokat     |           |           |            |

arasındaki fark değil aynı zamanda eğer gelir havuzunda ( $TR_{pool} - \epsilon_i TR_{est}$ ) fazladan bir miktar kalmışsa onu da SE açısından en iyi konumdaki ile olan uzaklığa göre ağırlıklandırılmış bir şekilde iller arasında yeniden dağıtıma tabi tutan bir hesaplama tarzı söz konusudur. Eğer , tahmini transferler eldeki gelir havuzunu aşılırsa , o zaman fiili transferler aşağıdaki formüle göre yeniden hesaplanabilir.

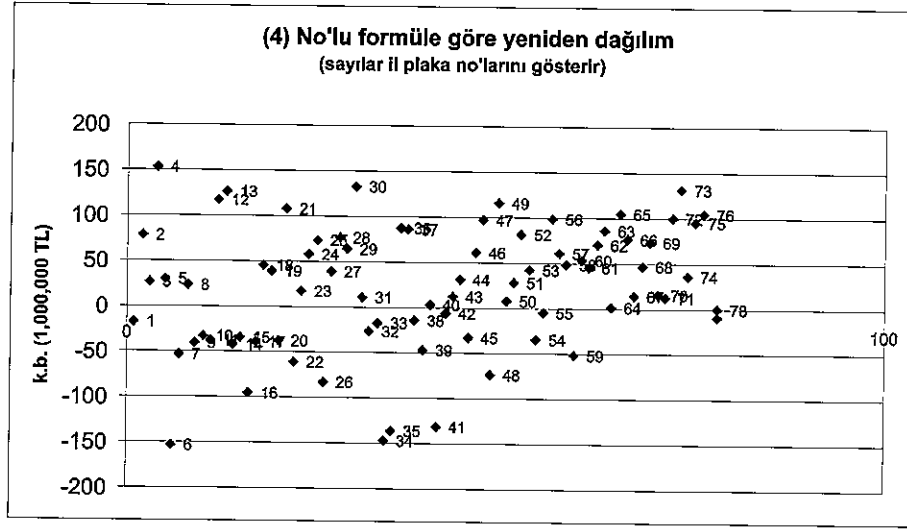
$$TR_i = (TR_{est_i} / \sum_i TR_{est_i}) * TR_{pool}$$

2000 yılında olduğu gibi gelir havuzunun (yardım ve

fonlar dahil) yapılması gereken tahmini transferleri aştığı bir durumda (bkz Tablo 3) , (5) numaralı formülde önerilen değişikliği burada uygulayabiliriz. Şekil 5 , her bir il için fiili transferlerin (5) numaralı formülde yer alan ve " Önerilen transferler" olarak nitelediğimiz miktarlar karşısındaki durumlarını vermektedir.

(4) Numaralı formüle transferlerin yeniden dağıtıma tabi tutulan kısmı oldukça küçük olduğundan (kişi başına 127 milyon TL) , Şekil 5 de gösterilen önerilen transferlerin fiili transferden sapmalarının sıralaması

Şekil 4 : (4) Numaralı Formüle göre Saf yeniden dağıtım durumunda transferler



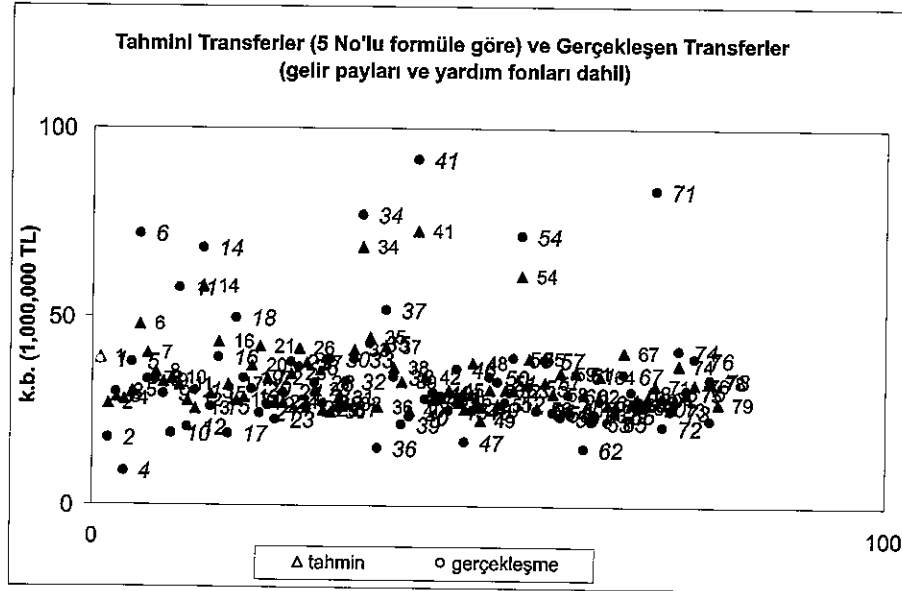
yukarıdaki tablo 3 ile çok yakın olduğundan onları burada tekrar göstermedik.

**(5) Numaralı Formülün Dinamik Hale Getirilmesi:**

Yukarıdaki analiz her dönem için transferlerin EDUC, SOCIAL ve MACRO adı altında gruplandırılmış

göstergelerin her biri zaman içinde çok yavaş değişeceği için tahminler yıllık yerine her beş yılda bir yapılabilir. Tahminlerin dinamik yönü ile ilgili daha önemli olan konu (4) numaralı formül ya da (5) numaralı formülün ikinci kısmı ile ilgilidir. Zira bu formülasyon YD'leri ortadan kaldırmak veya di'leri azaltmak gibi

Şekil 5 : (5) Numaralı formüle göre Önerilen transferler karşısında fiili transferlerin durumu



göstergeler ile hep belli bölgeleri etkileyen doğal afetler gibi aynı faktörlere dayalı olarak yapılacağını varsaydığı için statik bir nitelik taşır. Aslında, bu

bir amaca hizmet edecekse ; bu motivasyonla yapılacak olan transferlerin çok yakından izlenmesi gerekir. Yani kuralları önceden belirlenmiş teşvik mekaniz-

maları ile di'lerdeki azalmalar ödüllendirilmeli, artışlar ise cezalandırılmalıdır. Bu mekanizma saydam olması gerekir.Ödül-ceza sistemi de yerel yönetimlerin borçlarının affı veya ek transfer yapılması gibi unsurları kapsayabilir. Aşağıdaki (6) numaralı formül (5) numaralı formülün böyle bir faktörün dahil edilmesi ile revize edilmiş halini vermektedir.

$$TR_i^{**} = TR_{est_i} + d_{it} * (TR_{pool} - \sum_i TR_{est} - A) + (DCF_i) \quad (6)$$

Burada A önceden saptanmış olan ve toplam gelir havuzundan " ödül ve ceza amacına yönelik olarak dinamik bir düzeltme faktörüne (DCF) göre illere yapılacak tahsisleri göstermektedir. Dolayısı ile

$DCF_i = f$  (gelir dağılımındaki iyileşme; yerel gelirlerin tahakkuk tahsilat oranı; çevre korumada iyileşme sağlanması, yerel yönetimde iyileşme ) \* A

olarak yazılabilir. Burada birinci türevler pozitif olarak düşünülmüştür. Ödül ve ceza sisteminde kullanılacak faktörlerin burada saydıklarımızdan farklı olabileceğine tekrar dikkat çekmemiz gerekir. Ancak herhalükarda objektif ve saydam bir biçimde saptanmış olmaları gerekmektedir.

Böyle bir denkleştirme mekanizmasının siyasi mülahazalardan olabildiğince bağımsız olması gerekir. Bu nedenle bu sistemin kurumsallaştırılması " Mali Eşitleme Kurulu (MEK) " olarak isimlendirebileceğimiz bağımsız bir kurul kurulmasını gerektirir. MEK'in

görevleri arasında veri toplanması, işlenmesi, transferler konusunda ilgili kamu kurumlarına danışmanlık yapılması sayılabilir. Sistemin saydamlığı MEK tarafından kamuoyuna yapılacak raporlamalarla desteklenebilir.

## 5. SONUÇLAR

Bu çalışma Türkiye uygulaması temelinde mali eşitleme konularını incelemiştir. Mali eşitlemeyi dikey dengesizlikleri (DD) , yatay dengesizlikleri de (YD) dikkate alarak gidermek olarak tanımlamış bulunuyoruz. YD nin , DD yi de etkilediği düşüncesindeyiz. Dolayısı ile adil bir transfer sisteminin DD de bu etkinin işaret ettiği değişkenliği de hesaba katması gerektiği görüşündeyiz. Buna ek olarak; DD'yi azaltmaya veya ortadan kaldırmaya çalışmanın yanı sıra , YD'nin en azından belli yönlerinin de azaltılması veya ortadan kaldırılmasının da mali bir yönünün olduğu ve transfer sistemi tasarlanırken bunun da dikkate alınması gerektiği kanısındayız.

Bu konu ile ilgili literatür ve ülkemiz verilerinden elde edilen bulgular ışığında sadece nüfus kriterine dayalı olan mevcut sistemden daha adil bir sistemin farklı boyutlarını da ele alan bir mekanizmayı öneriyor ve bununla ilgili bir ampirik bir ön çalışmayı yapmış bulunuyoruz. Aynı zamanda bu mekanizmanın uygulama, izleme ve yaptırımlar açısından kurumsallaşmasına yardımcı olmak üzere, " Mali Eşitleme Kurulu" adıyla bağımsız bir kurum oluşturulması ihtiyacına işaret ediyoruz.

## Kaynaklar

- De Mello, (2000), *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis*, World Development, Vol. 28, No. 2, s. 365-380.
- Fisman, R. and R. Gatti, (2002), "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries", *Journal of Public Economics* 83, s. 325-545.
- Greene, W.H. *Econometric Analysis*, Macmillan Publishing Company, New York, 1993.
- Ma, Jun, (1997), "Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries", World Bank Economic Development Institute.
- Neyapti, B., "Fiscal Decentralization and Macroeconomic Performance: International Evidence", Bilkent University Discussion Paper 03-01, 2003.
- Neyapti, B., "Fiscal Decentralization, Central Bank Independence and Inflation", *Economics Letters* 82, 2004: 227-30.
- Oates, W, (1972), *Fiscal Decentralization*, New York, Harcourt Brace Jovanowich.
- Oates, W, (2001), "Fiscal Decentralization and Economic Development", mimeograph, University of Maryland, College Park.
- OECD, (2002) "Fiscal Decentralization in EU Aslicant States and Selected EU Members", Paris.
- Panizza, U., (1999), "On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory and Evidence", *Journal of Public Economics* 74, s. 97-139.
- Petchey, J.D., (1993), "Equalization in a Federal Economy with Inter-State Migration", *Australian Economic Papers*, v.32, s. 336-354.
- Sagbas and Bagdigen, (2003), *Local Government Finance in Turkey*, Istanbul Metropolitan Municipality, Directorate for Research.
- Samuelson, Paul A. (1954), "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4, November, 387-389.
- Tanzi, V., (2000), "On Fiscal Federalism: Issues to Worry About", mimeograph.
- Treisman, D., (2000), "Decentralization and the Quality of Government", Department of Political Science, University of California, Los Angeles.
- Von Braun, J. and U. Grote, (2000), "Does Decentralization Serve the Poor?", Center for Development Research, University of Bonn, Germany.
- Yilmaz, S. and S. Bindebir, (2003), "Intergovernmental Transfers: Concepts and Policy Issues", World Bank Institute.
- Broadway et al (1993), Shah (1994), Rosen (1995)
- Von Hagen, J. and Harden, Ian J. (1995). 'Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline.' *European Economic Review*, Vol. 39, s. 771-779.