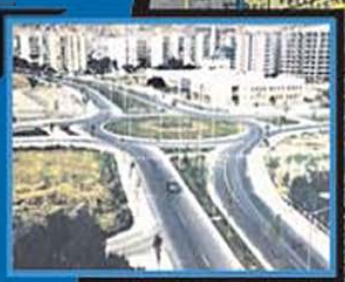
TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN MALİ YAPISI VE HARCAMALARININ FİNANSMANI



BARIŞ KURTULUŞ

YILLIK PROGRAMLAR VE
KONJONKTÜR DEĞERLENDİRME
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
BÜTÇE VE MAHALLİ İDARELER DAİRESİ

TEMMUZ 2006
ANKARA

YAYIN NO. DPT:2692

TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN MALİ YAPISI VE HARCAMALARININ FİNANSMANI

BARIŞ KURTULUŞ

Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü

Bütçe ve Mahalli İidareler Dairesi

TEMMUZ 2006

ISBN 975-19-3885-6

Bu çalışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazarına aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez.

Bu yayın 750 adet basılmıştır. Elektronik olarak bir adet pdf dosyası üretilmiştir

İÇİNDEKİLER

TABLO LİSTESİ.....III

ŞEKİL LİSTESİ V

KISALTMALAR..... VI

GİRİŞ.....1

BİRİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERİN MALİ YAPISI VE FİNANSMANI

1.1. MALİ YAPİ VE FİNANSMANİN GENEL BİR DEĞERLENDİRMESİ 3
1.2. OPERASYONEL DENGE 15
1.3. BELEDİYELERİN MALİ YAPISINDAKİ DEĞİŞKENLİK: MALİ ETKİ ANALİZİ, YAPISAL VE DEVRESEL BÜTÇE BİLEŞENLERİ 27
1.4. BELEDİYE HARCAMALARI.....34
1.5. BELEDİYE GELİRLERİ.....47

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERİN GÖREVLERİ, BÜTÇE SÜRECİ VE DENETİM MEKANİZMALARI

2.1. GÖREVLER.....58
2.2. İDARİ YAPI VE YÖNETİM 61
2.3. BELEDİYE BÜTÇE SÜRECİ VE MALİ YÖNETİM 64
2.4. BELEDİYELERDE DENETİM MEKANİZMALARI 71
2.5. BÜYÜKŞEHIR BELEDIYELERİ 74
2.5.1. Görevler.....76
2.5.2. İdari Yapı ve Yönetim 79
2.5.3. İlçe Belediyeleri İle İlişkiler.....79

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE BÜTÇELERİNİN ANALİZİ: NÜFUS ÖLÇEĞİNİN ETKİLERİ VE MALİ KAPASİTE FARKLILIKLARI

3.1. BELEDİYE HARCAMALARININ NÜFUS GRUPLARI BAZINDA ANALİZİ 83
3.1.1. Harcamaların Ekonomik Sınıflandırması 85
3.1.2. Harcamaların Fonksiyonel Sınıflandırması 93
3.2. MALİ KAPASİTE FARKLILIKLARI 100
3.3. BÜYÜKŞEHİR, İLÇE VE İLK (ALT) KADEME BELEDİYELERİNİN BÜTÇE YAPISI 104
3.4. MERKEZİ İDARE VE YEREL YÖNETİMLER ARASI MALİ İLİŞKİ.....113

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYELERDE BORÇLANMA VE MALİ SİSTEME YÖNELİK PROJEKSİYONLAR

4.1. BELEDİYELERİN BORÇLANMA KAPASİTESİ 130
4.2. BORÇ STOKUNU ETKİLEYEN TEMEL UNSURLAR.....137
4.3. BELEDİYE SİSTEMİNİN ALTERNATİF MALİ POLİTIKALAR ÇERÇEVESİNDE 2006-2020 DÖNEMİNDEKİ PROJEKSİYONU.....139

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ 147

KAYNAKLAR.....151

TABLO LİSTESİ

Tablo 1.1: Belediye Kaynak ve Harcamalarının GSMH Payı 5
Tablo 1.2: Belediye Kaynak ve Harcamalarının Kamu Kesimi İçerisindeki Payı.....6
Tablo 1.3: TEFE, Gecikme Faizi ve İç Borçlanma Faiz Oranları 10
Tablo 1.4: Toplam Finansman İhtiyacına İlişkin Çeşitli Rasyolar.....11
Tablo 1.5: Belediyelerin Finansman Kaynaklarının Yüzde Dağılımı 13
Tablo 1.6: Mahalli İdarelerin Borç Stoku.....20
Tablo 1.7: Belediyelerde Operasyonel Fazlanın Değişkenliği.....23
Tablo 1.8: Belediyeler Operasyonel Dengesi (1990-2005).....25
Tablo 1.9: Belediyeler Operasyonel Dengesi (1991-2004).....26
Tablo 1.10: Yapısal ve Devresel Bütçe Dengeleri 28
Tablo 1.11: BŞB'lerinin Mali Etki ve Harcamalar İçerisindeki Payı 30
Tablo 1.12: Daralma Dönemlerinde Mali Etkinin Yüzde Dağılımı 32
Tablo 1.13: Genişleme Dönemlerinde Mali Etkinin Yüzde Dağılımı 32
Tablo 1.14: Belediye Harcamalarının Yüzde Dağılımı.....35
Tablo 1.15: Belediyelerin İstihdam Yapısı 36
Tablo 1.16: Belediye Harcamalarının Yüzde Dağılımı.....41
Tablo 1.17: Dış Borçlanmanın Yatırım Harcamalarına Oranı 43
Tablo 1.18: Yerel Yönetimlerin Yatırım Harcamaları 44
Tablo 1.19: İller Bankasına İlişkin Çeşitli Göstergeler.....45
Tablo 1.20: Vergi Yükü (Ortalama, GSMH'ya oran) 48
Tablo 1.21: Belediye Gelirlerinin Yüzde Dağılımı 49
Tablo 1.22: Belediye Gelirlerinin Yüzde Dağılımı (BŞB ve Normal Statü Ayrımı)..53
Tablo 2.1: Bütçe Gelir Gerçekleşmelerinin Bütçe Tahminlerine Oranı.....66
Tablo 3.1: Belediyeli Nüfusun Dağılımı (BŞB Hariç).....82
Tablo 3.2: Bir Belediye Çalışanına Düşen Belediyeli Nüfus 86
Tablo 3.3: Kişi Başı Operasyonel Fazla.....89
Tablo 3.4: Kişi Başı Personel Harcamaları 91
Tablo 3.5: Kişi Başı Diğer Cari Harcamalar 91
Tablo 3.6: Kişi Başı Transfer (Borç Ödemeleri Hariç) Harcamaları 91
Tablo 3.7: Kişi Başı Yatırım Harcamaları.....91
Tablo 3.8: Belediye Harcamalarının Sınıflandırılmış Fonksiyonel Dağılımı 94
Tablo 3.9: Belediye Harcamalarının Kişi Başı Sınıflandırılmış Fonk.Dağılımı 95
Tablo 3.10: Belediye Harcamalarının Nüfus Grubu Bazında Fonk.Dağılımı.....97
Tablo 3.11: Kişi Başı Emlak Vergisi 102
Tablo 3.12: Kişi Başı Belediye Vergileri (Emlak Vergisi Hariç) 102
Tablo 3.13: Kişi Başı Harçlar 102
Tablo 3.14: Kişi Başı Vergi Dışı Gelirler 102
Tablo 3.15: İl Bazında Belediye Gelirlerine İlişkin Göstergeler 103
Tablo 3.16: Büyükşehir Sistemi Konsolide Büyüklükleri 107
Tablo 3.17: Büyükşehir, İlçe ve İlk Kademe Belediyeleri Kişi Başı Göstergeleri .109
Tablo 3.18: Büyükşehir, İlçe ve İlk Kademe Belediyeleri Bütçe Payları 110
Tablo 3.19: Büyükşehir, İlçe ve İlk Kademe Belediyeleri Harcamalarının Sınıflandırılmış Fonksiyonel Dağılımı.....111
Tablo 3.20: BŞB Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı.....112
Tablo 3.21: İlçe ve İlk Kademe Belediyeleri Harcamalarının Fonk.Dağılımı 112
Tablo 3.22: Kişibaşı GBVP'nın İdari ve Coğrafi Dağılım.....114

Tablo 3.23: Vergi Paylarının İllerin Gelişmişlik Gruplarına Göre Dağılımı 120
Tablo 4.1: Belediyelerin Borçlanma Potansiyeli.....133
Tablo 4.2: Borç Gruplarına Göre Çeşitli Rasyolar 137
Tablo 4.3: GBVP'nın Gelişmişlik Gruplarına Göre Alternatif Dağılımı.....141
Tablo 4.4: 2006-2020 Projeksiyon Dönemi Özet Göstergeler 143
Tablo 4.5: Toplam Finansman İhtiyacının Kaynaklara Oranı.....145
Ek Tablo 1: Mahalli İdareler Gelir ve Harcamaları 153
Ek Tablo 2: Belediye Harcamaları 154
Ek Tablo 3: Belediye Gelirleri 155
Ek Tablo 4: İl Özel İdareleri Harcamaları.....156
Ek Tablo 5: İl Özel İdareleri Gelirleri.....157

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1.1. Belediyelerin Finansman Durumu 17
Şekil 1.2. Operasyonel Dengenin Operasyonel Gelirlere Oranı (1991-2004) 24
Şekil 1.3. Operasyonel Fazla İhtiyacı ve Gerçekleşme (Operasyonel Gelirlere Oran, 1975-2004) 25
Şekil 1.4. Belediye Bütçe Dengesi ve Mali Etki (GSMH'ya Oran) 35
Şekil 1.5. Konsolide Bütçe ve Belediyeler Mali Etki Karşılaştırması (1990-2005, GSMH'ya Oran) 36
Şekil 1.6. Temel Bütçe Kalemlerinin Mali Etki ile Uyumu (Sabit Fiyatlar) 39
Şekil 1.7. Yatırım Harcamalarının Sabit Fiyatlarla Yıllık Değişimi 45
Şekil 1.8. Yatırım Harcamalarının Değişkenlik Yüzdesi (3 Yıllık Ortalama) 46
Şekil 1.9. Belediye Harcamalarının Yüzde Dağılımı 48
Şekil 3.1. Belediye Başına Düşen Nüfus 88
Şekil 3.2. BŞB Alan Toplamı Harcamalarının Dağılımı (1991-2004)..... 113
Şekil 4.1. Kişi Başı Borç Stoku (2005 Fiyatları, YTL)..... 150
Şekil 4.2. Borç Stoku / Gelirler (2005-2020) 150

KISALTMALAR

BŞB : Büyükşehir Belediyeleri
DPT : Devlet Planlama Teşkilatı
GBVP : Genel Bütçe Vergi Payı
GSMH : Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH : Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
TÜİK (DİE) : Türkiye İstatistik Kurumu

GİRİŞ

Ülkemizde, iktisadi yapıda yaşanan değişimin yansımalarından biri de kentleşme alanında hissedilmiştir. Sanayi ve hizmet sektörlerinin öne çıkması ile birlikte kırsaldan kente doğru göç hızlanmış, büyüyen şehirler ile birlikte su ve kanalizasyon altyapısı temini, toplu taşım ve şehrin imarı gibi temel kentsel altyapı hizmetleri başta olmak üzere, kent yaşamıyla ilgili bir çok yerel nitelikli talep ön plana çıkmıştır. Ancak, geleneksel yerel yönetim yapıları bu gelişime ayak uyduramamış ve görevlerini yerine getirmede çoğu zaman başarısız olmuşlardır.

Son 20 yıl içerisinde belediyelerin kaynaklarının yüksek oranda artmasına karşın yerel ihtiyaçlarda hızlı şehirleşme süreciyle birlikte sürekli olarak artmıştır. Bunun yanı sıra, kaynakların verimli kullanılamaması ve kötü mali yönetim belediyelerin mali yapılarını olumsuz etkilemiş ve belediyelerin borç stoku hızla artmıştır. Bu durum, yerel hizmetlerin sunumunu tehlikeye düşüren mali kısırdöngüye dönüşmüştür. Belediyelerin mali yapısında kalıcı bir iyileşme sağlanamaması ve artan borç stokunun yine borçlanılarak finanse edilmesi, belediyelerin mali yapısındaki sorunu daha da ağırlaştırmış, ancak bu durumu önleyecek ve mali yapıda disiplini sağlayacak tedbirler alınmamıştır.

Belediyelerin mali yapılarındaki bozulmanın diğer bir nedeni de yapısal nitelikte bir sorun olan belediyelerin nüfus büyüklükleridir. Çok sayıda küçük nüfuslu belediyenin varlığı, belediye sisteminin yüksek maliyetlerle çalışmasına ve kısıtlı kaynakların kötü kullanımına neden olmaktadır. Ölçek dezavantajı yetersiz mali kapasite ile birleştiğinde sistemdeki sorun çözülemez hale gelmektedir.

Çalışma, belediyelerin mali yapısını inceleyerek belediye sisteminin mali açıdan etkin olmadığı noktaları tespit etmeyi, sistemin yapısal sorunlarının tanımlanmasını ve önerilerde bulunmayı amaçlamaktadır. Ayrıca, çalışmanın bu alanda çalışma yapacak araştırmacılar için iyi bir veri kaynağı olacağı da düşünülmektedir. Bu amaçla, DPT yıllık program çalışmaları kapsamında belediyeler ve bağlı idarelerinden toplanan veriler titizlikle ele alınarak analiz edilmiştir. Çalışma mümkün olduğunca mali yapı ve finansman durumu ile sınırlı tutulmaya çalışılmış, veri ve bilgiye dayanmayan gereksiz yorumlardan kaçınılmıştır.

Çalışmanın içeriğinde de görüleceği üzere veriler, belediyelerin muhasebe sisteminden kaynaklanan eksiklikleri içerecek ve uluslar arası karşılaştırmaya imkan verecek şekilde hazırlanmıştır. Yerel yönetimlere ilişkin ülkemizde sadece DPT

tarafından üretilen ve yerel yönetimlerin tamamını kapsayan bu nitelikteki veriler, DPT tarafından hazırlanan diğer kamu hesaplarında olduğu gibi titizlikle ve çok sınırlı sayıda kadro ile üretilmektedir. Bu çalışma, bazı çalışma notlarında yer alan ve DPT verilerinin ''kalite ve güvenilirliğine'' yönelik yapılan bilgisizce ve kasıtlı iddiaların bu alandaki araştırmacıları yanıltmasını ve bilgi kirliliği oluşmasını önleyecektir.

Birinci bölümde, belediyelerin 1975-2005 döneminde mali yapısının gelişimi incelenmiştir. Belediye sisteminin mali büyüklüğünün nasıl geliştiği, harcama ve gelirlerin gelişimi ayrıntılı olarak incelenmiştir. Belediyelerin mali yapısı için son derece önemli olan operasyonel fazlanın analizi ile belediye bütçe uygulamasının yapısal ve devresel analizine yer verilmiştir.

İkinci bölümde, Türkiye'de belediyelerin idari yapısı anlatılmış ve son dönemde önemli değişikliklere uğrayan bütçe süreci ve denetim mekanizmaları ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde, belediyeler nüfus ve gelişmişlik durumlarına göre sınıflandırılarak, nüfus ölçeğinin ve gelişmişlik düzeyinin belediyelerin mali yapıları üzerindeki etkisi ortaya konulmuştur. Mali transfer mekanizmasının en önemli parçası genel bütçe vergi payı yine bu bölümde incelenmiştir.

Dördüncü bölümde, belediyelerin borçlanma kapasiteleri ve borçlanmaya neden olan faktörler araştırılmış, Oluşturulan bütçe modeli ile belediye sisteminin 2006-2020 dönemi için değişik mali politikalar altında projeksiyonu yapılmıştır.

Çalışmanın hazırlanmasında katkı ve desteklerini esirgemeyen Sn. Kağan SAYGILI, Sn. Cengiz CİHAN ve Sn. Sema GÜRLER'e ve ayrıca geçmiş dönemlerden itibaren DPT mahalli idareler dengesinin hazırlanmasında emeği geçen herkese teşekkürü bir borç bilirim.

BİRİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERİN MALİ YAPISI VE FİNANSMANI

Yerel yönetim sisteminin en önemli parçası olan belediyelerin mali yapısı, beldeye sunulan hizmetlerin kalitesini ve boyutunu belirleyen en önemli unsurdur. Yerel nitelikli gelirler, merkezi idarenin transferleri ve borçlanmanın oluşturduğu kaynakların büyüklüğü kadar harcamaların etkinliği ve verimliliği de mali yapının şekillenmesinde önemli rol oynamaktadır.

Hızlı şehirleşmenin belediye bütçeleri üzerinde yarattığı harcama yönlü baskı ise her geçen yıl daha fazla hissedilmektedir. Mevcut harcama yapısı ile yatırımcı bir kuruluşu andıran belediyelerin, şehirleşme ile birlikte hızla artan altyapı yatırımları talebi için kaynak yaratmada karşılaştıkları sorunlar kötü mali yönetim ile birleştiğinde, belediyelerin mali yapısında bozulma ve borç stoğundaki artış kaçınılmaz hale gelmektedir.

Bu bölümde belediyelerin mali yapısı bir bütün olarak incelenecektir. İlk olarak belediyelerin finansman yapılarındaki gelişime ve buna bağlı olarak operasyonel denge analizi ile belediye bütçelerinin yapısal ve devresel gelişimine yer verilecektir. Son olarak harcama ve gelir bütçelerindeki gelişmelere yer verilecektir. Analizler, borçlanma ve borç ödemeleri hariç ve dahil olmak üzere iki farklı bazda yapılacaktır[1]. Belediyelerin 2004 ve 2005 yıllarına ilişkin bütçe verileri Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanan 2006 Yılı Programı kapsamında hesaplanmış olup tahmin niteliğindedir.

1.1. Mali Yapı ve Finansmanın Genel Bir Değerlendirmesi

Belediye sisteminin mali büyüklüğü son 30 yılda sürekli bir büyüme göstermiştir. Borç ödemeleri dahil belediye harcamaları, 1975-2005 döneminde, 1994 yılı sabit fiyatlarıyla, yüzde 1.005,3, borçlanma dahil toplam kaynaklar ise aynı dönemde yüzde 1.060,5 oranında artmıştır.

[1] Belediye muhasebe sistemi, nakit bazda ve yalnızca belediye tarafından fiilen gerçekleştirilen borçlanma ve borç geri ödemelerini kapsamaktadır. Oysa, bütçe açıklarının finansmanı çoğunlukla ödenmeyen (ertelenen) kamusal yükümlülükler ve ödenmeyen garantili borçlar ile gerçekleştirilmektedir. DPT tarafından kamu kesimi genel dengesinin hesaplanmasında kullanılan ve bu çalışmada da benimsenen yöntem, belediyelerin kullandığı kaynakların tam olarak gösterilmesi açısından daha anlamlı bir resim ortaya koymaktadır. Ertelenen yükümlülükler yoluyla fiilen gerçekleştirilen borçlanma ile vergi paylarından yapılan kesintiler yoluyla yapılan borç ödemeleri finansman kalemleri arasında kapsanmış, genel bütçe vergi payı kaleminde ise borçlara mahsuben yapılan kesinti öncesi yani tahakkuk miktarı esas alınmıştır. Böylece, belediye bütçelerinin mali analizler için daha elverişli ve uluslar arası standartlar ile uyumlu olarak üretilmesi sağlanmıştır.

Belediyelerin bütçeleri borçlanma ve borç ödemeleri hariç tutularak incelendiğinde de benzer bir eğilimin hakim olduğu görülmektedir. 1975-2005 dönemi için sabit fiyatlarla artış harcamalarda yüzde 884,9, kaynaklarda ise yüzde 1.013,4 olmuştur. Yıllık ortalama olarak kaynaklarda yüzde 8,4 ve harcamalarda yüzde 7,9'a eşit olan bu artış, aynı dönemede yıllık ortalama yüzde 3,8'lik GSMH büyümesine göre oldukça yüksek bir orandır. Yine bu dönemde, sabit fiyatlarla borç ödemeleri hariç kişi başı belediye harcamaları tahmini olarak yıllık ortalama yüzde 4,1 artarken kişi başı milli gelir yüzde 1,8'lik bir artış hızı yakalayabilmiştir.

Belediye sisteminin mali büyüklüğü, sürekli olarak artış göstermiş ve 1975-2005 döneminde ekonomi içerisindeki payı yaklaşık olarak 3,7 kat, kamu maliyesi içerisindeki payı ise yaklaşık olarak 2 kat artmıştır.

Belediyelerin, ekonomi ve kamu kesimi içerisindeki payı yine bu dönemde hızlı bir artış göstermiştir. Belediyelerin kaynak ve harcamaları, 1975-2005 döneminde, GSMH'ya oran olarak yaklaşık 3,7 kat artmıştır. Su-kanalizasyon idareleri, doğalgaz ve toplu taşım işletmelerinden oluşan bağlı idareler dahil edildiğinde ise bu oran 4 kata yükselmektedir.

1975-1980 döneminde ortalama yüzde 4,1 olan belediye harcamalarının kamu kesimi harcamaları içerisindeki payı ise 2001-2005 yılları arasında ortalama yüzde 7,9'a yükselmiştir. Yine bağlı idareler dahil edildiğinde ise belediyelerin kamu harcamaları içerisindeki payı yüzde 9,1'e yükselmektedir.

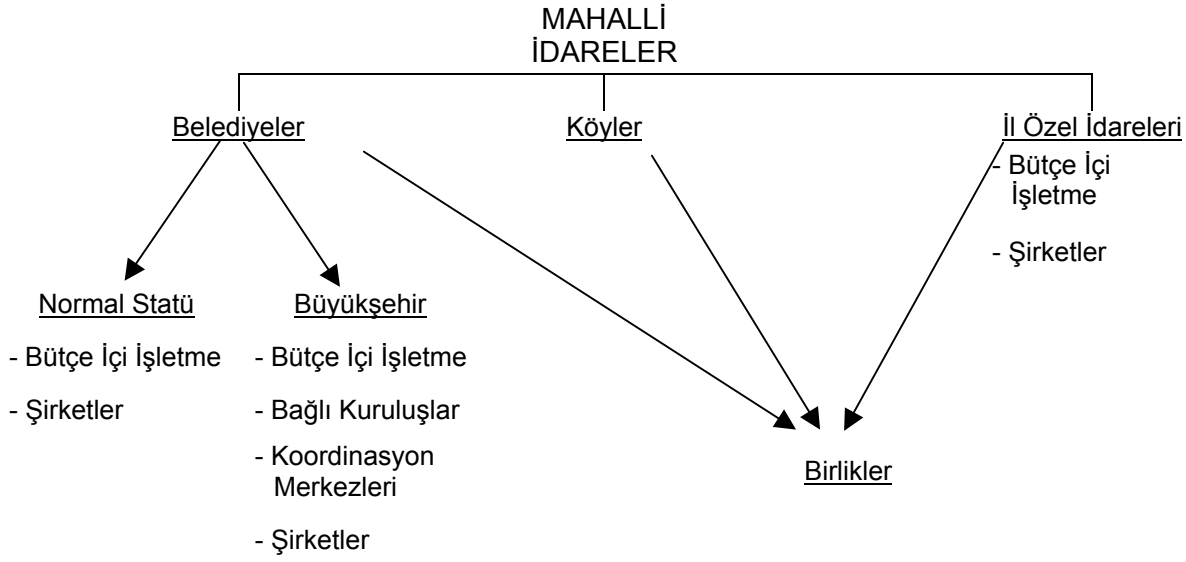
Belediyelerin kamu ekonomisi içerisindeki payının artışı faiz dışı harcamalarda daha belirgin bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Faiz dışı kamu harcamaları içerisinde belediyelerin payı 1975-2005 döneminde 3 kat artarak yüzde 12,3 düzeyine yükselmiştir. Konsolide Bütçe (2006 yılından itibaren Merkezi Yönetim Bütçesi) üzerindeki faiz yükünün 1990'lı yıllardan itibaren hızla artması sonucu konsolide bütçe faiz dışı harcamalarının artış hızı yavaşlamıştır. Diğer taraftan, belediyeler her geçen yıl daha fazla finansman sıkıntısı yaşamasına rağmen faiz dışı harcamaları kontrol edememiş (veya etmemiş), ayrıca artan dış borçlanma imkanlarından ve genel bütçeden aktarılan vergi payları kanalıyla ekonomi genelindeki vergi yükü artışı gibi unsurlardan yararlanarak harcama düzeylerini reel olarak artırmışlardır.

Kamu Kesimi ve Mahalli İdareler

KAMU KESİMİ

Genel Bütçeli İdareler + Özel Bütçeli İdareler + Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar +

Döner Sermayeler + Fonlar Sosyal Güvenlik Kuruluşları + KİT'ler + Mahalli İdareler



Tablo 1.1: Belediye Kaynak ve Harcamalarının GSMH Payı, Ortalama (%)

	1975-80	1981-85	1986-90	1991-95	96-2000	2001-05
Kaynaklar						
Borçlanma Dahil	1,0	1,1	2,0	2,5	3,3	3,7
Vergiler	0,5	0,6	1,2	1,4	1,7	2,0
Genel Bütçe Vergi Payı	0,0	0,5	1,0	1,2	1,5	1,6
Belediye Vergileri	0,5	0,1	0,2	0,2	0,2	0,4
Vergi Dışı Gelirler	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5
Faktör Gelirleri	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5	0,5
Borçlanma	0,1	0,1	0,3	0,5	0,7	0,7
Borçlanma Hariç	0,9	1,0	1,7	2,0	2,6	3,0
Belediyeler + Bağlı İdareler						
Borçlanma Dahil	1,1	1,2	2,3	3,1	3,9	4,4
Borçlanma Hariç	1,0	1,1	1,9	2,3	3,0	3,4
Harcamalar						
Borç Ödemeleri Dahil	1,1	1,2	2,1	2,8	3,4	3,8
Personel	0,5	0,5	0,6	1,0	0,9	1,0
Cari	0,2	0,2	0,3	0,3	0,5	0,7
Yatırım	0,2	0,3	0,7	0,6	0,9	0,8
Transfer	0,2	0,2	0,5	0,9	1,1	1,3
Borç Ödemeleri	0,1	0,1	0,2	0,6	0,7	0,9
Borç Ödemeleri Hariç	1,0	1,1	1,9	2,2	2,7	2,9
Belediyeler + Bağlı İdareler						
Borç Ödemeleri Dahil	1,2	1,4	2,3	3,2	4,1	4,4
Borç Ödemeleri Hariç	1,1	1,2	2,1	2,5	3,0	3,2

Kaynak: DPT

Tablo 1.2: Belediye Kaynak ve Harcamalarının Kamu Kesimi İçerisindeki Payı (1), Ortalama (%)

	1975-80	1981-85	1986-90	1991-95	96-2000	2001-2005
Kaynaklar						
Belediyeler	4,9	5,7	8,0	10,0	10,7	9,5
Belediyeler + Bağlı İdareler	4,9	5,8	8,3	10,8	11,8	10,7
Mahalli İdareler (2)	7,0	7,9	10,6	13,9	15,3	12,7
Harcamalar						
Belediyeler	4,1	4,7	7,0	8,5	8,4	7,9
Belediyeler (Faiz Hariç)	4,1	4,9	7,9	11,1	12,2	12,3
Belediyeler + Bağlı İdareler	4,1	4,7	7,6	9,5	9,4	9,1
Mahalli İdareler (2)	5,3	6,3	9,5	11,6	11,9	10,4

Kaynak: DPT

(1) Kamu kesimi verileri DPT tarafından hazırlanan Yıllık Programlardan alınmış olup, Konsolide Bütçe (Merkezi Bütçe), Mahalli İdareler, KİT'ler, Sosyal Güvenlik Kuruluşları, Döner Sermayeler ve Fonları kapsamaktadır.

(2) Mahalli İdarelere ilişkin veriler DPT tarafından hazırlanan Yıllık Programlardan alınmış olup, Belediyeler, İl Özel İdareleri, Su ve Kanalizasyon İdareleri, İller Bankası, Toplu Taşım ve Doğalgaz İşletmelerini kapsamaktadır. Kaynaklar borçlanmayı, borç ödemeleri ise anapara ödemelerini içermemektedir. Çalışmanın tümünde, mahalli idareler ve yerel yönetim kavramları aynı anlam ve kapsamı verecek şekilde kullanılmıştır.

Belediye kaynak ve harcamalarının ekonomi ve kamu kesimi içindeki payının artışında şu faktörler önemli rol oynamıştır;

- Tüm belediyelerin mali büyüklüğünün üçte birini temsil eden büyükşehir belediyelerinin (BŞB) kurulması belediye sisteminin kullandığı kaynakları ulusal bazda artırmıştır. BŞB'ne genel bütçe vergi gelirlerinden ayrıca pay verilmesi ve BŞB'nin daha kolay dış borçlanma imkanlarına sahip olması sistemin mali boyutunun büyümesini destekleyen unsurlar olmuştur.

- Yüksek şehirleşme hızı ve yeni kurulan belediyeler sistemin büyümesine yardımcı olmuşlardır. TÜİK (DİE) tarafından yayınlanan 2004 yılı Türkiye İstatistik Yılığına göre, 1975 yılında belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfus 25,2 milyon iken, İller Bankası kaynaklarına göre 2005 yılında 54 milyon belediyeli nüfus genel bütçe vergi payının (GBVP) paylaşımına konu edilmiştir. Sadece nüfus artışı değil, yeni kurulan belediyeler de belediyeli nüfusun artmasını sağlamıştır. 1975 yılında 1.654 olan belediye sayısı 2005 yılında 3.225'e yükselmiştir.

- Belediyelere aktarılan GBVP yüzde 4 seviyesinden önce yüzde 5'e, son olarak ise yüzde 6'ya yükseltilmiş, ayrıca BŞB'nin kurulması ile birlikte büyükşehir statüsündeki alanlarda tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinden BŞB'ne yüzde 5 pay ayrılmaya başlanmıştır. Günümüzde

belediyelere aktarılan vergi gelirlerinin yaklaşık yüzde 40'ını BŞB'ne aktarılan paylar oluşturmaktadır.

- 1990'lı yıllarda, sürekli artan kamu açıklarının finansmanı vergi yükünde hızlı bir artışa neden olmuştur. İstikrar önlemleri kapsamında bir çok vergi oranının dolayısıyla vergi yükünün artması, BŞB'leri başta olmak üzere tüm belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın reel olarak artması sonucunu doğurmuştur. Her ne kadar bu dönemin en önemli gelir kalemi olan akaryakıt tüketim vergisinden (2002 yılından itibaren ÖTV I sayılı liste) ve deprem vergileri olarak adlandırılan vergilerden pay verilmese de, ülkemizi vergi yükü sıralamasında OECD ülkeleri içerisinde üst sıralara taşıyan bu süreç, belediyelere merkezden reel olarak daha fazla kaynak aktarılmasına neden olmuştur.
- Belediyeler, 1986 yılından itibaren 2464 sayılı kanun kapsamında kendi sınırları içerisinde gerçekleşen elektrik tüketimi üzerinden elektrik tüketim vergisi, iletişim hizmetleri üzerinden ise haberleşme vergisi almaya başlamışlardır. Bu hizmetlere yönelik tüketimin ve fiyatların hızlı artışı belediye gelirlerine katkıda bulunan diğer bir unsur olmuştur. 2004 yılında belediyeler her iki gelir kaleminden yaklaşık olarak toplam 388 milyon YTL gelir elde etmişlerdir. Bu tutar, borçlanma hariç belediye gelirlerinin yüzde 3,1'ini oluşturmaktadır.
- 1986 yılında emlak vergisi tahsilatının belediyelere devredilmesinden sonra çevre temizlik vergisinin de ihdası belediyelerin vergi gelirlerine katkı yapan diğer önemli unsurlardır. Her iki vergi kalemi yıllar itibarıyla değişmekle birlikte, son yıllarda yapılan düzenlemeler sonrasında borçlanma hariç belediye gelirlerinin yaklaşık olarak yüzde 10'unu oluşturmaktadır.
- Belediyeler, harcamaların (veya açıklarının) finansmanında, ürettikleri ulaştırma ve su temini gibi hizmetlerinin fiyatlandırılmasını temel finansman unsurlarından biri olarak tercih etmişlerdir. Belediyelerin bağlı teşebbüslerden elde ettikleri hasılat ve karlar kalemi 2005 yılında 1975 yılına göre sabit fiyatlarla yüzde 1.100,7 (yıllık ortalama yüzde 8,6) oranında artmıştır. 2001-2005 döneminde, borçlanma hariç gelirlerin ortalama yüzde 17'sini oluşturan hasılat ve karlar kaleminin payı aslında

BŞB'lerin bağlı işletmeleride konsolide edildiğinde yaklaşık olarak yüzde 45'ler düzeyine yükselmektedir. Nitekim, 1994 Ocak-2004 Aralık döneminde tüketici fiyat endeksi (TÜFE) 150 kat artarken, konutlarda kullanılan su fiyatları 258 kat ve belediye toplu taşım ücretleri ise 217 kat artış göstermiştir. Belediyelerin sorunlu mali yapılarının, kamu maliyesi dışında ekonomiye diğer bir etkisinin de fiyat düzeylerinin artışına katkı olduğu görülmektedir.

- BŞB sınırlarının, 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile genişlemesi, bir taraftan BŞB'nin hizmet alanlarını genişletirken, diğer taraftan genel bütçe vergi gelirlerinden daha fazla (2005 yılı itibarıyla tahmini 800 milyon YTL) pay almaları sonucunu doğurmuştur.
- Merkezi idare tarafından üretilen bazı hizmetlerin yerel idarelere devredilmesi yönünde son yıllarda oluşan güçlü eğilim ile yerel yönetimlerin kaynaklarının artırılmasına yönelik yapılan ve yapılması planlanan düzenlemeler, önümüzdeki dönemde belediyeler başta olmak üzere tüm yerel yönetimlerin gerek ekonomi geneli gerekse kamu kesimi içerisindeki payının artarak devam edeceğini işaret etmektedir. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün kapatılarak görevlerinin önemli bir bölümünün yerel idarelere devredilmesi bu sürecin ilk adımı olmuştur.

1975-2005 döneminde belediyelerin kaynakları hızla artmış, ancak bu kaynaklar verimli şekilde kullanılamamıştır. Artan kaynakların ancak dörtte biri yatırımların finansmanında kullanılabilmiştir.

Bu dönemde, belediyelerin **kaynaklarındaki artışın yüzde 24,6'sı borçlanma ve yüzde 41,4'ü ise GBVP ile sağlanmıştır**. Ancak daha önemli olanı ise elde edilen bu kaynakların kullanımıdır. Artan kaynakların **sadece yüzde 22,3'ü yatırımlarda artış sağlayabilirken**, bu kaynakların yüzde 33,2'si personel ve cari harcamaların artan yükü için kullanılmış, yüzde 31,6'sı ise borç geri ödemeleri için kaynak oluşturmuştur. **Borçlanma, bir süre sonra borç ödemelerinin kaynağı haline gelmiştir**.

Kaynakların verimsiz kullanılmasının yanı sıra, hızla artan kentsel altyapı ihtiyacı karşısında mali imkanların yetersizliği, artan borç stoku ile birlikte yüksek boyutlara ulaşan finansman ihtiyacı ve bu kaynak talebine cevap verebilecek yerel

yönetimlere yönelik bir borçlanma piyasasının oluşmaması sonucu belediyelerin kaynak ihtiyacının finansmanında üç önemli unsur ön plana çıkmıştır. Bunlar;

- Büyük bölümü Hazine garantisi ile gerçekleştirilen dış borçlanma,
- Kamu kuruluşlarına karşı yükümlülüklerin yerine getirilmemesi şeklinde yaratılan iç (finansman imkanı) borçlanma,
- Sunulan bir çok hizmette ücret ve fiyatlandırma mekanizmalarının yoğun olarak kullanılmasıdır.

Yeterli geri ödeme kapasitesi olmamasına rağmen verilen kredi geri ödeme garantileri ve kullandırılan devirli krediler, belediyelerde borç geri ödemeye yönelik kurumsal ilkelerin yerleşmemesi ve hızlı kur artışları, belediyelerin ve bağlı idarelerinin dış borç geri ödemelerinin önemli bir bölümünün Hazine tarafından üstlenilmesi sonucunu doğurmuştur. Hazine Müsteşarlığı verilerine göre, 1992-2005 yılları arasında, yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi gereken toplam 5,7 milyar dolar garantili dış borç ödemesi Hazine tarafından üstlenilmiştir.

---

*Belediyeler için en önemli kaynaklardan biri haline dönüşen vergi ve sosyal güvenlik primi gibi yükümlülüklerin ödenmemesi ve garantili dış borç ödemelerinin Hazine tarafından üstlenilmesi kanalıyla 1991-2005 döneminde (2005 yılı fiyatlarıyla) yaklaşık olarak **20,3 milyar YTL (katrilyon TL)** kaynak (borç) yaratılmış ancak bu kaynakların maliyeti oldukça yüksek olmuştur.*

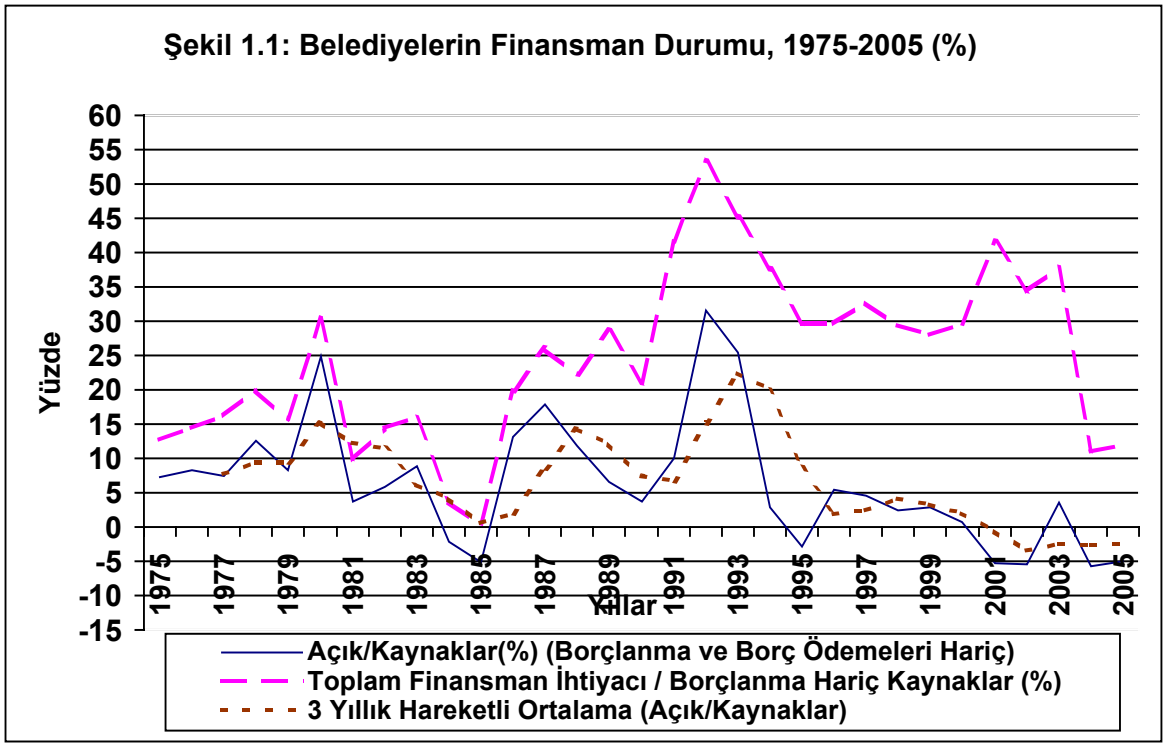
Belediyeler için diğer önemli bir kaynak SSK primleri, vergi, elektrik faturaları ve dış borç üstlenimleri nedeniyle oluşan Hazine alacakları gibi kamu kuruluşlarına olan yükümlülüklerin ödenmemesiyle yaratılmıştır. Ancak bu kaynakların maliyetleri de yüksek olmuştur. Yüksek oranlı gecikme faizi ve cezaları belediyelerin borç stokununun hızla artmasına neden olmuştur. Tahkim ve borçların yeniden yapılandırılması gibi uygulamalar ise ancak geçici bir mali rahatlama yaratmış, mali yapıda istikrar sağlanamadığı için alınan önlemler kalıcı bir iyileşme sağlamamıştır.

Tablo 1.3: TEFE, Gecikme Faizi ve İç Borçlanma Faiz Oranları (%)

Yıllar	TEFE	Gecikme Faizi	İç Borçlanma Oranları
1991	59,2	84	80,0
1992	61,4	84	86,5
1993	60,3	84	86,7
1994	149,6	135	158,0
1995	65,6	136	123,2
1996	84,9	170	134,2
1997	91,0	180	124,5
1998	54,3	165	115,5
1999	62,9	144	109,6
2000	32,7	78	38,2
2001	88,6	105	99,9
2002	30,8	87	63,5
2003	13,9	81	44,1
2004	13,8	48	24,7

Kaynak: DPT, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı

Belediyelerin borç ödemeleri ve borçlanma hariç bütçe açıklarının azaldığı veya bütçe dengelerinin pozitife döndüğü dönemlerde bile borç ödeme ve bütçe açığı (yatırım sonrası ve borç ödeme öncesi) toplamından oluşan toplam finansman ihtiyacının borçlanma hariç toplam kaynaklara oranı oldukça yüksek seviyelerde



gerçekleşmiştir. Yani, şekil 1.1'de görüldüğü gibi, bütçe dengeleri belli bir dönem iyileşse de (negatif değerler bütçe fazlası), mevcut borç stokunun finansmanından dolayı toplam finansman ihtiyacı sürekli yüksek olmuştur. Mevcut borç stokunun finansmanının yanı sıra, yatırım sonrası ve borç ödemeleri öncesi bütçe dengesinin çoğu zaman açık vermesi finansman ihtiyacı sorununu daha da kötüleştirerek belediyelerin borç stokunun hızla artmasına neden olmuştur.

Borçlanma ve borç ödemeleri kalemlerinin kendi içindeki akımı, borç servisi öncesi açığın finansmanından daha önemli bir hale gelmiştir. Diğer bir ifadeyle, iç borç ödemeleri (kamu kuruluşlarına olan borçlar için GBVP'larından yapılan kesintiler), dış borç ödemeleri ve diğer borç ödemeleri için artan oranda tekrar borçlanmaya başvurulmuştur. Borçlanma, sadece ''yatırım sonrası ve borç ödemeleri öncesi'' açıkların finansmanı için değil, aynı zamanda ve çoğunlukla mevcut borçların ödenmesinde de kullanılan bir finansman aracına dönüştüğü için belediyelerin mali yapıları **kısır döngüye** mahkum olmuştur.

Tablo 1.4: Toplam Finansman İhtiyacına İlişkin Çeşitli Rasyolar (%)

Yıllar	(1)	(2)	(3)	(4)
1991	75,9	63,3	23,0	36,2
1992	40,6	27,2	32,9	51,9
1993	43,6	28,8	38,9	64,5
1994	92,3	49,9	27,9	38,5
1995	109,5	70,2	45,6	63,3
1996	81,9	49,6	60,4	78,7
1997	86,0	62,2	33,1	44,2
1998	91,8	68,6	52,5	60,2
1999	89,8	56,9	85,2	92,8
2000	97,6	64,1	85,5	87,5
2001	112,8	74,6	71,7	73,4
2002	115,9	78,3	91,1	92,7
2003	90,5	59,9	73,5	75,8
2004	152,4	113,6	156,3	164,2
2005	142,2	107,4	103,7	110,8

Kaynak: DPT
(1) Toplam Borç Ödemeleri / Toplam Finansman İhtiyacı
(2) Anapara Ödemeleri / Toplam Finansman İhtiyacı
(3) Diğer İç Finansman Kaynakları (İller Bankası Kredileri Hariç) / Toplam Finansman İhtiyacı
(4) Diğer İç Finansman Kaynakları (İller Bankası Yatırım Kredileri Hariç) / Toplam Finansman İhtiyacı

Tablo 1.4'te toplam finansman ihtiyacının hangi kalemlerden kaynaklandığına ilişkin bazı rasyolara yer verilmiştir. (1) nolu sütunda yer alan toplam borç ödemeleri / toplam finansman ihtiyacı rasyosundan açık bir şekilde görüldüğü gibi, finansman ihtiyacının büyük bölümü iç ve dış borç ödemelerinden kaynaklanmaktadır. Bu durum 1994 yılından sonra daha da belirginleşmiştir. Özellikle son beş yılın dördünde belediyelerin net ödeyici olmasına rağmen finansman ihtiyacı ve dolayısıyla borç stoku artmaya devam etmiştir. Borç ödemeleri dolayısıyla oluşan finansman ihtiyacının önemli bir bölümü anapara ödemeleri dolayısıyla ortaya çıkmakla birlikte, birinci ve ikinci rasyoların kıyaslanmasından, faiz ödemeleri için gerekli finansman ihtiyacının da sürekli arttığı görülmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, belediyeler her ne kadar yükümlülüklerini erteleyerek cari yıl için kaynak yaratsalar da, bu kaynağın maliyeti oldukça yüksek olmuş ve her geçen yıl bu borçların maliyeti niteliğindeki faiz ödemeleri için daha fazla kaynak yaratma ihtiyacı doğmuştur. Şunu da eklemek gerekir ki, borç stokunun büyük bölümü vadeye bağlı borçlar değil vadesi geçmiş borçlar olduğu için, belediyelerin toplam finansman ihtiyacı gerçekte toplam borç stokuna yakın bir rakamdır.

---

*Belediyelerin finansman ihtiyacının önemli bölümü mevcut borç stokundan kaynaklanan borç ödemesi nedeniyle ortaya çıkmış, bu finansman ihtiyacınında büyük bölümü tekrar borçlanmaya başvurularak ödenmiş / ertelenmiştir. 1991-2005 döneminde toplam finansman ihtiyacının **yüzde 93,2'si** borç ödemeleri nedeniyle oluşmuştur.*

Belediyelerin toplam finansman ihtiyaçlarının ne kadarının İller Bankası haricindeki kaynaklardan (büyük bölümü yükümlülüklerin ödenmemesi yoluyla) sağlandığı (3) nolu sütunda gösterilmektedir. Sürekli olarak yükselen bu rasyo, büyük oranda borç ödemeleri nedeniyle artan finansman ihtiyacının tekrar borçlanılarak karşılandığını göstermektedir. Belediyelerin mali piyasalara ulaşımının yok denecek düzeyde olması, alacaklı kamu kuruluşlarına borç ödemelerinin tekrar kamu kuruluşlarına borç yaratılarak ödenmesi sonucunu doğurmaktadır. İller Bankasının diğer bankalardan temin ederek kullandırdığı krediler üçüncü rasyodaki diğer iç borçlanma rakamlarına eklendiğinde ise gerçekte toplam finansman ihtiyacı için İller Bankası kaynakları dışında kullanılan kaynakların daha yüksek olduğu ortaya çıkmaktadır.

Bu gelişmeler, belediyelerin bütçelerinde iki kalemin ön plana çıkmasına neden olmuştur; **borçlanma** ve **borç geri ödemeleri**. 1975-1980 yılları arasında, yüzde 5,8 olan borç geri ödemelerinin (anapara ve faiz toplamı) toplam belediye harcamaları içerisindeki payı 2001-2005 döneminde yüzde 23,6'ya yükselmiştir. Borçlanmanın toplam gelirler içerisindeki payı ise aynı dönemler itibarıyla yüzde 6'dan yüzde 19,6'ya yükselmiştir[2].

Borçlanmanın dağılımına bakıldığında dönemin genelinde iç borçlanmanın ağırlığı olmakla birlikte özellikle 1980'li yıların ortalarından itibaren dış borçlanmanın belediyelerin önemli bir finansman kalemi haline dönüştüğü görülmektedir. Ancak, çoğunlukla BŞB'ler tarafından kullanılabilen dış kaynak, 1992-1994 döneminde iç borçlanmayı miktar olarak geçmekle birlikte son yıllarda finansman kalemi olarak önemini yitirmiş ve borçlanma içerisindeki payı yüzde 5'lere gerilemiştir. Artan borçlanmaya paralel olarak, 90'lı yıllarda dış borç ödemelerinin toplam borç ödemeleri içerisindeki payı artmış, ancak son dönemde yüzde 20'ler düzeyine gerilemiştir.

Tablo 1.5: Belediyelerin Finansman Kaynaklarının Yüzde Dağılımı

	1975-80	1981-85	1986-90	1991-95	96-2000	2001-2005
Borçlanma						
İç Borçlanma	40,8	43,3	51,6	33,7	63,3	99,3
Dış Borçlanma	0,0	1,9	30,0	31,5	21,6	4,6
Diğer	59,2	54,8	18,4	34,8	15,1	-3,8
Borç Ödemeleri						
İç Borç Ödemeleri	100,0	99,2	88,7	67,0	55,3	76,6
Dış Borç Ödemeleri	0,0	0,8	11,3	33,0	44,7	23,4
Anapara Ödemeleri	89,7	91,2	88,2	66,9	67,3	69,8
Faiz Ödemeleri	10,3	8,8	11,8	33,1	32,7	30,2
Net Finansman Kaynakları						
Faiz Ödemeleri Hariç						
Net İç Borçlanma	1,7	-78,5	12,9	5,5	91,5	155,0
Net Dış Borçlanma	0,0	31,0	48,0	33,4	-29,4	-91,2
Diğer	98,3	147,5	39,1	61,1	37,9	36,2
Faiz Ödemeleri Dahil						
Net İç Borçlanma	-4,0	-159,3	6,7	-40,6	137,9	10,1
Net Dış Borçlanma	0,0	44,5	48,8	30,3	-184,8	-162,4
Diğer	104,0	214,8	44,4	110,3	146,9	152,3

Kaynak: DPT

[2] Daha öncede açıklandığı gibi, borçlanmalar sadece fiilen gerçekleştirilen borçlanmaları değil ertelenen yükümlülükleri de kapsamaktadır. Borç ödemeleri de yine, sadece belediyelerin fiilen ödediği borçları değil, ayrıca diğer kuyruluşların ödediği yükümlülükler ve genel bütçe vergi payından yapılan kesintileride kapsamaktadır.

Borç ödemelerinde, artan borç stoku ve finansman maliyetlerinin sonucu olarak faiz harcamaları ön plana çıkmıştır. Bazı yıllarda toplam borç ödemeleri içerisindeki payı yüzde 40'lar seviyesine kadar yükselen faiz ödemelerinin payı 2001-2005 döneminde ortalama yüzde 30,2 düzeyine gerilemiştir. Belediyelerin borçlarına karşılık GBVP'dan yapılan kesintiler çoğu zaman faiz ödemelerini bile karşılayamamış ve ödenemeyen faiz borç stokunun en büyük parçası haline gelmiştir.

Finansmandaki sorunlu yapının diğer önemli bir etkisi ise mali yönetimde istikrarsızlık şeklinde ortaya çıkmıştır. Makroekonomik istikrarsızlığında katkısıyla, genel olarak, bütçe açığındaki genişleme dönemlerini hızlı daralma dönemleri takip etmiştir. Bu devresel hareket 3-4 yıllık bir frekansa sahiptir. Belediyelerin mali piyasalara ulaşımının hemen hemen yok denecek seviyede olması, bütçe açıklarının yukarıda anlatılan yöntemler ile finansmanı sonucunu doğurmuştur. Bütçe açıklarının arttığı dönemlerde yükümlülüklerin ertelenmesi, gelecek dönemlerde tasarruf yaparak bu mevcut borçları geri ödeme zorunluluğu; bir başka ifadeyle zorunlu tasarruf (genel bütçe paylarının kesilmesi) yapılması şeklinde, bir nevi her belediyenin kendi içerisinde düşük frekanslı "istikrar paketleri" uygulamasına neden olmuştur. Bu durum ise orta ve uzun vadeli yatırım ve finansal planlama yapma imkanını ortadan kaldırmıştır.

Belediyeler, ayrıca bütçe açıklarının bir kısmını bağlı kuruluşlarına taşımışlardır. Özellikle, BŞB'lere bağlı toplu taşım ve su ve kanalizasyon idareleri, yatırım harcamalarını genellikle borçlanarak finanse etmiş ve önemli miktarda finansman ve borç yükü üstlenmişlerdir. Ancak, son yıllarda su ve kanalizasyon idareleri adeta nakit deposuna dönüşürken, toplu taşım işletmeleri ciddi düzeylerde açık verdikleri görülmektedir.

Nüfus ölçeği, belediye sisteminin mali yapısını etkileyen en önemli sorunlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Kentli nüfusun sadece yüzde 10'u toplam belediyelerin yüzde 63'ünü oluşturan ve nüfusu 5.000'in altındaki belediyelerin sınırları içerisinde yaşamaktadır. Önemli bölümü büyük bir köy veya köylerin bileşimi olan bu belediyelerin mali kapasiteleri faaliyetlerini sağlıklı bir finansman yapısı ile sürdürülebilmelerini imkansız kılmakta, kaynakları yeterli olsalar dahi idari kapasite açısından yetersiz kalmaktadırlar. Dolayısıyla, küçük

ölçekli belediyeler, kaynakların kullanımında israfa yol açmaktadır. Mali kapasite ve ölçek konularına daha geniş olarak üçüncü bölümde değinilecektir.

Belediyelerin mali yönetim alanındaki zayıflıkları ise mali yapıdaki sorunların bir diğer önemli nedenidir. Mali yönetim ve planlama kapasitesinin olmaması yatırım ve finansman kararlarının adeta günlük alınması sonucunu doğurmaktadır. İdari ve mali yönetim kapasitesine ikinci bölümde değinilecektir.

1.2. Operasyonel Denge

Belediyelerin sağlıklı bir finansman yapısına kavuşmaları için ***operasyonel fazla*** yaratabilmeleri oldukça önemlidir. Operasyonel fazla yatırımların sağlıklı bir şekilde finansmanı için gerekli bir unsur olduğu kadar borç ödeme kapasitesinin dolayısıyla borç verilebilir bir belediyenin en önemli göstergelerinden biridir. Belediyelerin stratejik hedeflerine ulaşması uzun vadeli mali planlamanın başarısından geçmekte, mali planlamanın başarısında ise operasyonel fazla kilit rol oynamaktadır. Bu nedenle, operasyonel fazlaya ulaşılması kadar diğer önemli bir unsurda bu operasyonel fazlanın **istikrarlı** ve **sürdürülebilir** olmasıdır. Ülkemizde belediyelerin mali yapısı açısından umut verici nokta ise operasyonel fazlaya ulaşmalarıdır.

Operasyonel fazla yaratılması; gelirlerin artırılması, harcamaların azaltılması (ve/veya yeniden yapılandırılması), borçlanma gibi politik kararlar ile oluşturulan ve kentte yaşayan bir çok kesimi ve hatta gelecek nesilleri etkileyen bir süreçtir. Bu nedenle, operasyonel fazla yaratma sürecinin politik olarak olumlu ve olumsuz tarafları mevcuttur[3];

Olumlu taraflar;

- Operasyonel fazla istikrarlı ve öngörülebilir bir ekonomik ortam yaratır,
- Yatırımların artışı yerel yöneticiler için olumlu bir bakış açısı yaratır,
- Operasyonel fazla uzun vadeli stratejik gelişme için fırsat yaratır,
- Operasyonel fazla yerel yönetimin özerkliğini artırır.

[3] Varga K., A Key To Local Autonomy: Maintaning Operating Surplus, Budapest, Nisan 2000.

Olumsuz taraflar;

- Operasyonel fazlanın artırılmasında bir çok çıkar grubunun tepkisi ile karşılaşılabilir,
- Politika oluşturulması sürecinde miktarı kolayca tartışmaya açılabilecek kolay bir hedeftir,
- Operasyonel fazla oluşturulmasına yönelik süreçte kamuoyu ile iletişim kolay değildir.

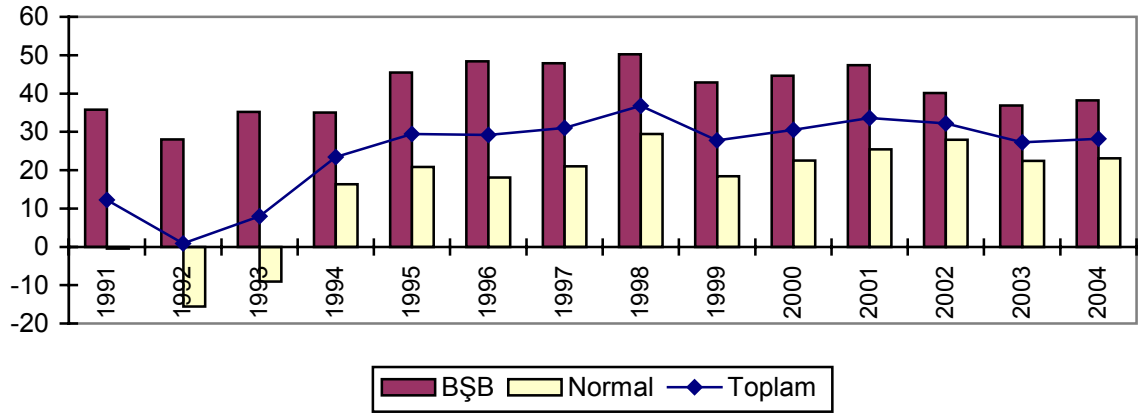
Özgelirler
-
Operasyonel Giderler (Cari + Transfer)
=
Birincil Denge
+
Genel Bütçe vergi Payı
=
Operasyonel Denge
↓
Yatırımlar
+
Borç Ödemeleri

Belediyelerin operasyonel fazlaları 1980'li yıllardan itibaren artmaya başlamıştır[4]. Çok sayıda küçük ölçekli belediyenin kurulduğu 1990-1993 döneminde, operasyonel fazla normal statüdeki (BŞB haricindeki belediyeler) belediyelerin operasyonel fazlasının açığa dönüşmesi nedeniyle kötüleşmiştir. Ayrıca, bu dönem (borçlanma ve borç geri ödemeleri hariç) bütçe açığının hızla arttığı ve sabit fiyatlarla 1990-2005 döneminde en yüksek bütçe açığının yaşandığı dönem olmuştur. Ancak, ilgili dönemde operasyonel fazladaki kötüleşme yatırımlardaki azalma ile dengelenememiş, aksine yatırımlar bu dönemde hızla artmıştır. Bu dönemde büyükşehir belediyeleri operasyonel fazla yaratabilmiş, ancak hızla artan yatırımların finansmanında dış borçlanma da ön plana çıkmıştır.

[4] Operasyonel giderlerin hesaplanmasında faiz giderleri dahil edilmemiştir. Borç geri ödemelerinin önemli bir bölümü, ertelenen yükümlülüklerden oluşan borçların GBVP'dan kesilmesi şeklinde gerçekleştiği için belediyelerin faiz ödemeleri anapara ödemelerininde dahil olduğu toplam borç ödemeleri kısmında gösterilmiştir.

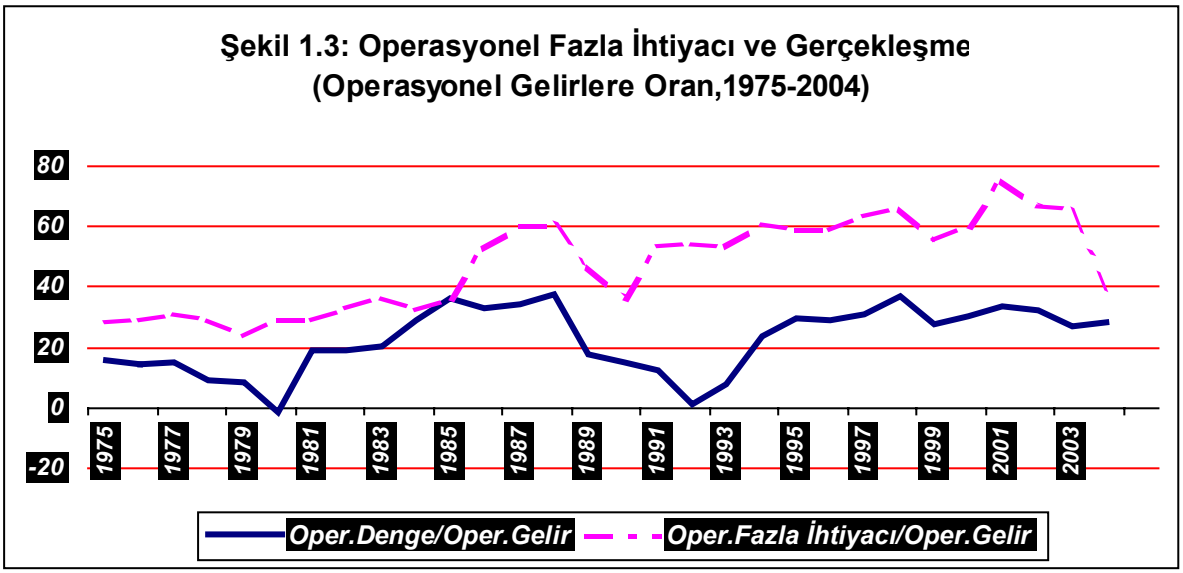
1994 yılından itibaren ise hızla artış trendine giren operasyonel fazla bu eğilimini günümüze kadar korumuştur. 1994-2004 döneminde, belediyeler özgelirleri ve GBVP'ndan oluşan operasyonel gelirlerinin ortalama **yüzde 30'unu** yatırımlar ve borç ödemeleri için operasyonel fazla olarak ayırabilmiştir. Aynı dönem itibarıyla normal statüdeki belediyeler için bu oran yüzde 22,3 iken büyükşehir belediyelerinde genel bütçe payının etkisiyle yüzde 43,4 olmuştur.

Şekil 1.2: Operasyonel Dengenin Operasyonel Gelirlere Oranı (%) (1991-2004)



Operasyonel fazla, iki temel işlevinden biri olan yatırımların finansmanı işlevini kısmen başarırken borçların geri ödenmesinde etkili olamamıştır. Operasyonel fazla, 1994-2004 döneminde tüm belediyeler açısından bakıldığında yatırımların tamamını (ortalama yüzde 99,5) finanse etmiştir. Normal statüdeki belediyeler için bu oran yüzde 88,3 olurken büyükşehir belediyeleri için ise yüzde 111,6 olmuştur.

Bu noktada ''yatırımlar ve operasyonel giderler operasyonel gelirler ile finanse edilebiliyorsa belediye sisteminde borç stoku sorunu nasıl doğdu?'' sorusu akıllara gelebilir. Öncelikle tablo 1.8'in yapısını anlamak gereklidir. Tabloda genel bütçe payları belediyelerin borçlarına mahsuben yapılan kesinti öncesi tutarı ifade etmektedir. Kesinti sonrası tutarlar ile yapılan analiz ise borç stokunun oluşumunu daha iyi açıklamaktadır. Bunun nedeni; genel bütçe paylarının bir bölümü belediyelerin borçlarına mahsuben kesildiği için yatırımların finansmanına ayrılan esas kaynak yaklaşık olarak **yüzde 15** düşmektedir. Bu durumda, TÜİK kesin hesap rakamları ile yapılan hesaplamaya göre, 1994-2003 döneminde **operasyonel fazlanın yatırımları karşılama oranı yüzde 87,3'e gerilemektedir**.

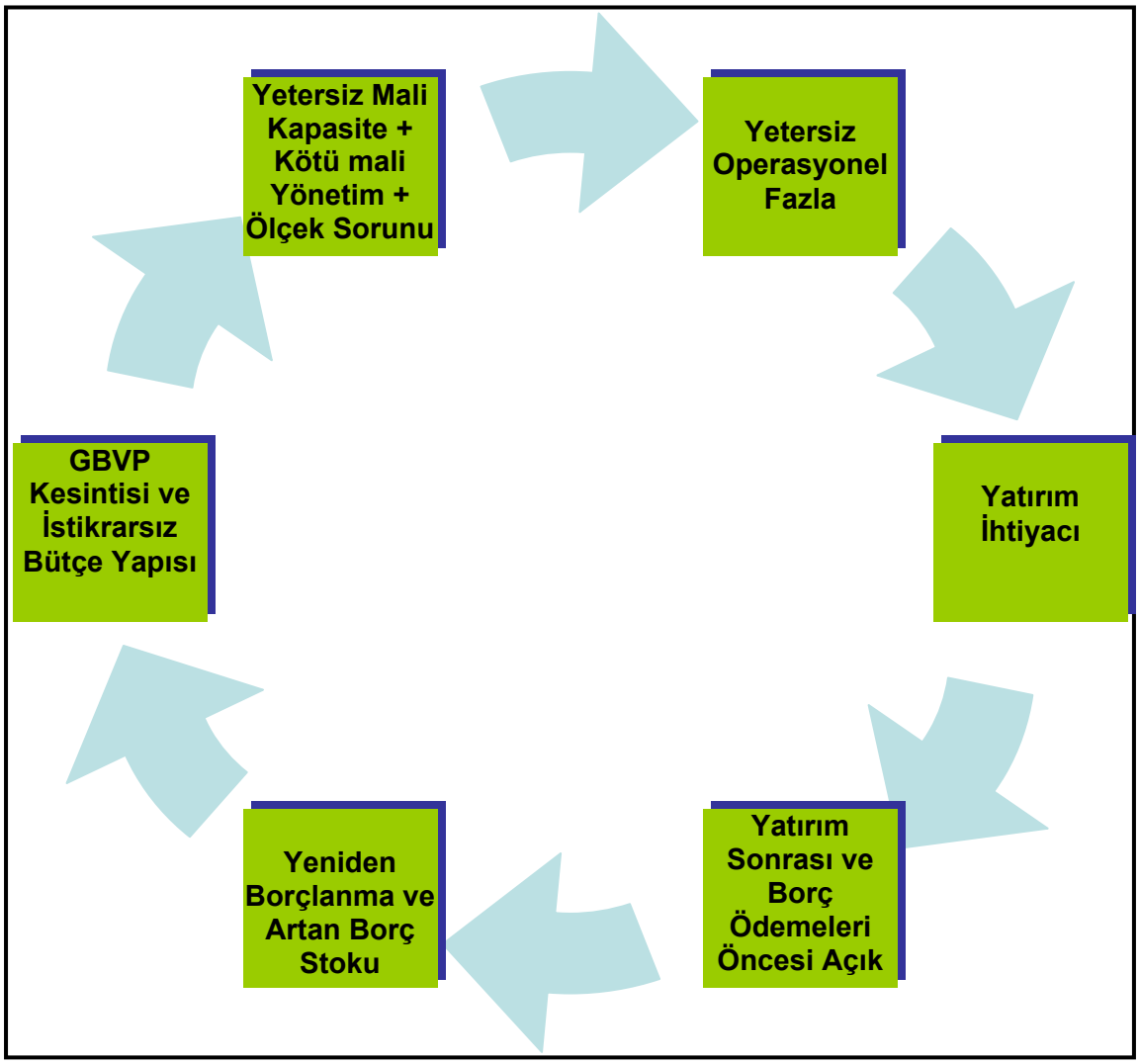


Şekil 1.3'de belediyelerin, yatırım harcamaları ve borç ödemelerini finanse etmek için gerekli operasyonel fazla ihtiyacının yaklaşık olarak yarısına ulaşabildikleri görülmektedir. 1991-2003 döneminde **açık ile finanse edilen yatırımların 2005 yılı fiyatlarıyla toplam tutarı 10,8 milyar YTL (katrilyon TL)** düzeyindedir[5]. Ülkemizde belediyelere yönelik kurumsallaşmış bir kredi piyasasının bulunmaması, bu açığın yükümlülüklerin ertelenmesi şeklinde finanse edilmesi sonucunu doğurmuştur. Ödenmeyen yükümlülüklerin GBVP'ndan yapılan kesintiler ile borç ödemelerine konu edilmesi buna karşılık yatırım harcamalarının aynı oranda azaltılamaması, belediyelerin borçlarını ödemek içinde yeni borç yaratmak (yükümlülüklerini ödememe) yolunu tercih etmelerine neden olmuştur. Yatırımların finansmanında kullanılan dış kaynağın geri ödemesi ise çoğunlukla Hazine tarafından gerçekleştirilmiştir. Özetle, daha önce bahsedilen finansman kısır döngüsüne girilmiştir.

Belediyelerin yatırımları ve borç ödemelerini finanse etmek amacıyla ihtiyaç duydukları operasyonel fazla ihtiyacı 1990'lı yıllardan itibaren hızla artmıştır. Sadece 1991-2003 döneminde açık ile finanse edilen yatırım tutarı 2005 yılı fiyatları ile 10,8 milyar YTL'dir.

---

[5] Bu tutarın hesaplanmasında belediyelerin fiili bütçe gerçekleşmeleri kullanılmıştır. Ülkemizdeki uygulamaya paralel olarak, operasyonel fazladan önce belediyelerin bizzat gerçekleştirdiği borç ödemeleri düşülerek yatırımlara ayrılabilir net özkaynak tutarına ulaşılmıştır. Bu tutara, dış borçlanmanın tamamının yatırımlarda kullanıldığı varsayımıyla dış kredi kullanımı eklenmiştir. Buna göre 1991'den itibaren her yıl için gerçekleşen kaynak-yatırım farkı, GSMH deflatörü ile 2005 yılı fiyatlarıyla hesaplanmıştır.



Operasyonel dengenin iyileşmesinde genel bütçe payındaki reel artışın yanı sıra belediyelerin kendi gelirlerindeki artışta etkili olmuştur. Üç yıllık ortalamalar ile 2002-2004 döneminde 1991-1993 dönemine göre, operasyonel fazlada sabit fiyatlarla yüzde 380,6'lık bir artış gerçekleşmiş ve bu artışın yüzde 78,5'i GBVP'ndaki reel artıştan yüzde 21,5'i ise GBVP hariç kendi operasyonel dengelerindeki iyileşmeden kaynaklanmıştır. Bu dönemde operasyonel giderlerin reel artışı yüzde 123,6 düzeyinde gerçekleşmekle birlikte belediyelerin kendi gelirlerindeki artış yüzde 308 gibi yüksek bir düzeyde gerçekleşerek hem operasyonel harcamalardaki reel artışı karşılamış hem de operasyonel fazlanın artmasına katkıda bulunmuştur.

Anılan dönemde normal statüdeki belediyelerde iyileşmenin yüzde 43,5'i genel bütçe paylarındaki iyileşmeden, yüzde 56,5'i kendi operasyonel dengelerindeki iyileşmeden kaynaklanırken, büyükşehir belediyelerinde iyileşmenin

tamamı genel bütçe paylarındaki reel artıştan kaynaklanmış, bu artış ayrıca kendi operasyonel dengelerindeki kötüleşmeyi de finanse etmiştir.

Tablo 1.6: Mahalli İdarelerin Borç Stoku (Milyon YTL) (*)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
İç Borç	**63**	**85**	**170**	**547**	**1.350**	**2.592**	**4.118**	**13.207**	**13.095**	**17.319**	**22.609**
İller Bankası	16	24	49	96	197	390	719	1.211	1.213	1.879	2.145
Sosyal Güvenlik	12	15	18	22	56	193	289	610	1.078	1.526	2.209
Diğer	35	46	102	428	1.096	2.009	3.110	11.386	10.804	13.915	18.255
Dış Borç	**98**	**148**	**298**	**495**	**806**	**1.303**	**1.557**	**2.653**	**2.613**	**2.051**	**1.751**
TOPLAM	**161**	**233**	**468**	**1.041**	**2.157**	**3.895**	**5.675**	**15.860**	**15.708**	**19.370**	**24.360**

Kaynak: DPT, İller Bankası, Hazine, TEDAŞ, SSK, TCMB, Maliye Bakanlığı
(*) Borç stokunun 2005 yılında, 2004 yılı seviyelerinde kaldığı tahmin edilmektedir.

GBVP oranlarının merkezi idare tarafından değiştirilebilmesi ve bu paylardan borçlara mahsuben yapılacak kesintilerin yıllar itibarıyla istikrar göstermemesi, belediyelerin operasyonel fazlalarının istikrarı için önemli bir tehdittir. Bu **kırılganlığı** tanımlamak için GBVP'nın operasyonel gelirler içerisindeki payını kullanarak şu sonuca varabiliriz; sistemin tümünde bu oran 1991-2004 döneminde yüzde 57,6 iken, normal statüdeki belediyelerde yüzde 48,6, büyükşehir belediyelerinde ise yüzde 73,4 olarak gerçekleşmiştir. Normal statüdeki belediyelerde bu oran su ve ulaşım işletmelerinin gelirleri gelir bütçesinde yer alması nedeniyle daha düşük hesaplanmaktadır. Ancak işletme hasılat ve karları kalemi hariç tutularak yapılan karşılaştırmada da yine bu oran büyükşehirler için yüzde 81,4, diğer belediyeler için ise yüzde 60,1 olmaktadır.

Bu oranlardan da anlaşıldığı üzere BŞB'nin operasyonel fazla yaratmada merkezi kaynaklara bağımlılığı yüksektir. Bu durum GBVP oranlarında merkezi idarenini yapacağı değişikiliklere karşı büyükşehir belediye bütçelerinin **duyarlılığını** artırmaktadır.

BORÇ ÖDEYEBİLİRLİK VE BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Belediyelerin mali durumunun analizinde operasyonel dengenin önemini göstermek açısından Bursa Büyükşehir Belediyesi en iyi örneklerden biridir. Hazine garantili dış kredi ve devirli kredi kullanımı gerçekleştirmesine rağmen (yıl içerisinde dönemsel nakit uyuşmazlıkları hariç) borçlarını ödeyememe (veya ödememe) durumuna düşmemiş ve yüksek hacimli borç ödemelerini dahi yerine getirmiştir.

Temel Bütçe Göstergeleri (%) (*)

	1998	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*
GBP/ Oper.Gelir	65,9	66,3	59,0	61,6	64,5	60,0	70,5
BŞB Sistemi (**)	57,5	57,7	61,2	56,8	62,2	59,2	68,0
Oper. Fazla / Oper.Gelir	41,6	33,1	30,7	43,4	46,1	53,8	42,9
BŞB Sistemi (**)	30,0	27,6	28,2	32,9	44,9	38,6	38,7
Oper. Fazla / Yat	106,7	60,9	31,3	17,3	72,6	353,0	316,1
Yatırım / Top. Harcama	37,5	37,8	56,1	65,2	29,6	10,7	10,0
Borçlanma / Gelirler	37,3	19,7	43,6	69,7	53,6	31,3	23,6
Borç Ödeme / Oper.Fazla	15,6	68,0	25,0	153,6	211,6	151,8	151,1

(*) Düzeltilmiş veriler

(**) İstanbul, Ankara ve İzmir hariç büyükşehir belediyeleri

Bursa BŞB, bu dönemde yatırımlarının önemli bölümünü borçlanma ile finanse etmekle birlikte, genel olarak borç ödemelerinin yoğunlaştığı son 4 yılda operasyonel fazlasını artırarak borç geri ödemelerini ödeyememe sorunu ile karşılaşmadan gerçekleştirmeyi başarmıştır. Operasyonel fazlanın artırılmasında, 2001-2003 döneminde operasyonel giderlerin reel olarak azaltılması önemli rol oynamıştır. Bursa BŞB 2003 ve 2004 yıllarında net borç ödeyicisi olmuş ve operasyonel fazla ile bu ödemeleri finanse etmiş, kamu kuruluşlarına yükümlülüklerini ertelemeden borçlanarak yarattığı kaynağın bir kısmınıda borç ödemelerinde kullanmıştır.

GBVP oran değişiklikleri operasyonel dengeyi önemli ölçüde etkilerken, diğer taraftanda ortaya çıkan bu etkiye bazı gelir ve gider kalemleri değişik tepki vermektedir. Ekonomik program kapsamında GBVP oranı 2002 yılında yüzde 4,1'e, 2003 yılında ise yüzde 3,5'e düşürülen BŞB'leri önceki yıllarda elde ettikleri operasyonel fazla düzeyini koruyamamışlardır. GBVP, önceki yıla göre sabit fiyatlarla 2002 yılında yüzde 28,7 ve 2003 yılında yüzde 8,7 oranında gerilerken, operasyonel fazla GBVP'ndaki azalışa paralel bir tepki vererek sırasıyla yüzde 34 ve yüzde 8,4 oranında azalmıştır. 2002 yılında büyükşehir belediyeleri yatırım harcamaları sabit fiyatlarla yüzde 17,5 oranında gerilemiş ancak takip eden yılda (mahalli seçimlerin bir yıl öncesi) hızlı bir yükselişle yüzde 24,9 oranında artmıştır.

Personel harcamaları ilk yıl gerilemiş daha sonra tekrar artış trendini devam ettirmiş, cari harcamalar da yine artış trendini devam ettirmiştir. BŞB'lerin GBVP'ndaki değişiklikten kaynaklanan kayıplarını telafi etmek için ihdas edilen ek emlak vergisi ile çeşitli gelirler kalemindeki artışlar ise toplam kaybı telafi etmeye tam anlamıyla yetmemiştir. Buradaki önemli nokta, BŞB'lerin GBVP'ndaki azalışını diğer gelir ve gider kalemleri ile telafi edememesidir. 2002 yılında yatırımların azalışına (2002 yılında dış borçlanmanın gerilemesi yatırımlardaki azalmanın diğer önemli bir unsurudur) neden olan bu durum 2003 yılında yatırımların artmasıyla birlikte bütçelerin tekrar açık vermesine neden olmuştur.

Normal statüdeki belediyelerde de gelişme pek farklı değildir. 2003 yılında yüzde 6'dan 5'e düşürülen GBVP'nın yarattığı kaybı telafi için geçici olarak emlak vergisi yüzde 100 artırımlı uygulanmıştır. Ek emlak vergisi, GBVP'ndaki azalıştan kaynaklanan kaybı yaklaşık olarak yüzde 98 oranında telafi etmiştir. Kayıp emlak vergisi ile telafi edildiği için diğer kalemlerde herhangi bir tasarruf söz konusu olmamış ve hatta operasyonel fazla azalmış, sabit fiyatlarla yüzde 17,6 oranında artan yatırımlar sonucunda da bir önceki yıl pozitif olan denge negatife dönmüştür.

Operasyonel fazla yaratılmasında diğer önemli bir risk ise cari harcamalardaki **katılıktır**. Cari harcamalar sabit fiyatlarla sadece 1994 ve 2001 ekonomik kriz yılları ve takip eden bir yıl için gerilemiş, diğer tüm dönemlerde ise istikrarlı bir şekilde artmıştır. Bu yıllarda da cari harcamaların gerilemesinin nedeni, merkezi idarenin personel harcamalarına yönelik politikalarının belediye personel harcamalarında reel olarak gerilemeye yol açmasıdır. Diğer cari harcamalar ise kriz yılları dahil olmak üzere düzenli olarak artış göstermiştir. Görev ve sorumlulukları bakımından yatırımcı bir kuruluş niteliğinde olan belediyelerin personel ve cari harcamalarının bütçeden aldığı payın yüksekliği, belediyelerin yüksek maliyetler ile çalıştığını göstermektedir.

Öte yandan, **operasyonel fazlanın değişkenliği (volatilite)** her yıl azalmaktadır. 1990'lı yılların ilk yarısında oldukça yüksek olan değişkenlik yüzdesi, takip eden yıllarda makul sayılabilecek seviyelere gerilemiştir[6]. Borç ödemelerinde güvenilirliğin bir işareti olabilecek bu durum belediyelerin mali yapısı açısından olumlu noktalardan biridir.

[6] Değişkenlik ölçüsü olarak birim varyans (standart sapma/ortalama) kullanılmıştır.

Tablo 1.7: Belediyelerde Operasyonel Fazlanın Değişkenliği (%)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
3 Yıllık Ortalama							
Normal Statü	39,8	30,3	25,9	20,9	8,5	7,7	10,9
Büyükşehir	14,4	5,2	4,4	7,4	13,5	19,4	6,3
5 Yıllık Ortalama							
Normal Statü	43,4	33,8	30,3	22,0	19,2	17,2	8,1
Büyükşehir	28,2	18,0	10,7	6,3	10,0	14,2	16,3

Özetle belediyelerin sağlıklı finansmanı için oldukça önemli olan operasyonel fazla için şu sonuçlara ulaşabiliriz;

- Belediye sistemi operasyonel fazla yaratabilmektedir.
- Ancak, operasyonel fazla yatırımların ve borç ödemelerinin finansmanı için yeterli seviyede değildir.
- Operasyonel fazlanın oluşmasında GBVP oldukça önemlidir. Bu durum operasyonel fazlanın, merkezi idarenin idari kararları ve maliye politikaları gibi dışsal şoklara karşı duyarlılığını artırmaktadır.
- GBVP'na bağımlılık BŞB'lerinde daha yüksektir. BŞB'nin operasyonel fazlalarının iyileşmesi tamamen GBVP'ndaki artış ile sağlanmıştır. GBVP'nın alan tahsilatı esasına göre gerçekleştirilmesi bütçe kırılganlığını daha da artırmaktadır. Bu durum, BŞB'nin yatırım ve borç ödemeleri için ciddi bir risk oluşturmaktadır.

Tablo 1.8: Belediyeler Operasyonel Dengesi (1990-2005) (Cari Fiyatlarla Milyon YTL, Trilyon TL)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Öz Gelir	2,4	3,2	5,6	15,7	38,2	81,3	149	341	656	975	1.476	2.242	3.527	5.243	5.524	7.138
Belediye Vergileri	0,9	1,0	1,6	2,7	13,1	19,3	29	51	163	234	323	473	934	1.797	1.590	1.991
Emlak Vergisi	0,5	0,5	0,6	0,8	6,5	6,7	8	9	89	108	116	156	449	1.107	835	1.027
Diger Belediye Vergileri	0,4	0,5	1,0	1,9	6,5	12,6	21	41	73	126	208	318	485	690	755	964
Vergi Dışı Gelirler	1,5	2,2	4,0	13,0	25,2	62,0	120	290	493	741	1.153	1.769	2.593	3.446	3.934	5.147
Gider	5,5	9,3	18,2	37,7	66,3	126,4	241	521	911	1.601	2.496	3.701	5.140	7.028	8.857	10.884
Cari Harcamalar	4,7	7,8	14,6	29,4	48,0	90,3	178	370	725	1.267	1.969	2.912	3.967	5.634	7.026	8.446
Personel	3,4	5,9	11,5	23,3	35,4	63,1	120	243	488	890	1.295	1.834	2.378	3.339	4.164	4.717
Diger Cari	1,3	2,0	3,1	6,1	12,6	27,2	58	127	237	377	673	1.078	1.589	2.295	2.861	3.730
Transfer	0,8	1,5	3,6	8,3	18,3	36,1	63	151	186	335	527	789	1.173	1.394	1.832	2.438
BİRİNCİL DENGE	-3,1	-6,1	-12,6	-22,0	-28,1	-45,1	-92	-180	-255	-626	-1.020	-1.459	-1.613	-1.785	-3.334	-3.746
Genel Bütçe Vergi Payı (GBVP)	4,1	7,4	12,8	25,3	48,4	97,7	192	414	786	1.243	2.117	3.333	4.058	4.427	6.806	8.708
OPERASYONEL DENGE	1,0	1,3	0,2	3,3	20,3	52,6	99	233	531	617	1.097	1.874	2.445	2.642	3.472	4.962
Yatırım	1,2	2,4	6,0	13,7	22,8	47,6	118	268	566	681	1.122	1.578	2.030	2.992	2.759	4.163
NİHAİ DENGE	-0,2	-1,1	-5,8	-10,4	-2,5	5,1	-18	-35	-35	-63	-25	296	415	-350	713	799
FİNANSMAN	0,2	1,1	5,8	10,4	2,5	-5,1	18	35	35	63	25	-296	-415	350	-713	-799
Diğer	0,6	2,4	2,8	3,3	12,7	18,8	24	104	75	-35	-21	524	117	889	-851	-151
İç Borçlanma (Net Borç Servisi)	-0,4	-1,4	0,2	2,5	-11,7	-10,6	10	-16	52	180	263	-203	240	54	583	-377
Dış Borçlanma (Net Borç Servisi)	0,1	0,1	2,9	4,6	1,5	-13,2	-15	-53	-92	-82	-216	-618	-771	-593	-445	-272
Oper. Denge / Oper. Gelir (%)	15,2	12,2	0,9	8,0	23,4	29,4	29,2	31,0	36,8	27,8	30,5	33,6	32,2	27,3	28,2	31,3
Oper. Denge / Oper. Gider (%)	17,9	13,9	0,9	8,7	30,6	41,6	41,3	44,8	58,3	38,6	44,0	50,6	47,6	37,6	39,2	45,6
GBVP / Oper. Gelir (%)	63,2	70,0	69,4	61,7	55,9	54,6	56,3	54,8	54,5	56,1	58,9	59,8	53,5	45,8	55,2	55,0
Oper. Denge / Yatırım (%)	80,3	54,9	2,9	23,8	89,0	110,6	84,5	87,1	93,9	90,7	97,8	118,8	120,4	88,3	125,8	119,2

Kaynak: DPT

Tablo 1.9: Belediyeler Operasyonel Dengesi (1991-2004) (Cari Fiyatlarla Milyon YTL, Trilyon TL)

Normal Statüdeki Belediyeler
Operasyonel Denge

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Öz Gelir	2,6	4,1	11,1	28,9	65,7	119,4	262,0	518,9	717	1.179	1.776	2.636	3.975	4.440
Gider	7,0	13,2	27,5	44,9	92,3	176,4	375,3	656,0	1.112	1.773	2.609	3.519	4.948	6.293
BİRİNCİL DENGE	-4,4	-9,1	-16,3	-16,0	-26,6	-57,0	-113,3	-137,1	-394	-593	-833	-884	-972	-1.853
Genel Bütçe Vergi Payı	4,3	7,4	14,0	24,7	50,8	96,0	212,8	410,7	644	1.108	1.721	2.244	2.400	3.741
OPERASYONEL DENGE	0,0	-1,8	-2,3	8,7	24,2	39,0	99,5	273,7	250	515	888	1.361	1.428	1.888
Yatırım	1,5	3,3	6,7	11,0	25,0	57,5	131,5	315,6	366	566	843	1.156	1.655	1.682
NİHAİ DENGE	-1,5	-5,1	-9,0	-2,3	-0,8	-18,5	-32,0	-41,9	-116	-52	-45	204	-227	206
Oper. Denge / Oper. Gelir (%)	-0,5	-15,6	-9,1	16,3	20,8	18,1	21,0	29,4	18,4	22,5	25,4	27,9	22,4	23,1
Oper. Denge / Oper. Gider (%)	-0,5	-13,5	-8,3	19,4	26,3	22,1	26,5	41,7	22,5	29,0	34,0	38,7	28,9	30,0
GBVP / Oper. Gelir (%)	62,7	64,4	55,8	46,0	43,6	44,6	44,8	44,2	47,3	48,4	49,2	46,0	37,6	45,7
Oper. Denge / Yatırım (%)	-2,3	-53,9	-34,0	79,1	97,0	67,8	75,6	86,7	68,3	90,9	105,4	117,7	86,3	112,3

Büyükşehir Belediyeleri
Operasyonel Dengesi

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Öz Gelir	0,6	1,6	4,6	9,3	15,6	29,5	78,9	137,2	258	297,3	467	891	1.268	1.084
Gider	2,4	5,0	10,2	21,4	34,0	64,6	145,6	255,2	490	723,4	1.092	1.621	2.080	2.565
BİRİNCİL DENGE	-1,8	-3,5	-5,7	-12,2	-18,5	-35,0	-66,7	-118,0	-232	-426,1	-626	-730	-813	-1.481
Genel Bütçe Vergi Payı	3,1	5,4	11,2	23,7	46,8	95,5	200,7	375,6	599	1008	1.612	1.814	2.027	3.065
OPERASYONEL DENGE	1,3	2,0	5,5	11,6	28,4	60,5	134,0	257,6	367	582	986	1.084	1.215	1.584
Yatırım	0,9	2,7	7,0	11,8	22,6	60,2	136,5	250,4	314	556	735	874	1.337	1.078
NİHAİ DENGE	0,5	-0,7	-1,4	-0,2	5,8	0,3	-2,5	7,2	53	26	251	211	-123	507
Oper. Denge / Oper. Gelir (%)	35,8	28,0	35,2	35,0	45,5	48,4	47,9	50,2	42,9	44,6	47,4	40,1	36,9	38,2
Oper. Denge / Oper. Gider (%)	55,8	38,9	54,2	53,9	83,3	93,7	92,0	100,9	75,0	80,5	90,3	66,9	58,4	61,8
GBVP / Oper Gelir (%)	83,5	77,6	71,1	71,9	75,1	76,4	71,8	73,3	69,9	77,2	77,5	67,1	61,5	73,9
Oper. Denge / Yatırım (%)	154,1	72,6	79,4	98,2	125,8	100,5	98,2	102,9	116,9	104,7	134,2	124,1	90,8	147,0

1.3. Belediyelerin Mali Yapısındaki Değişkenlik: Mali Etki Analizi, Yapısal ve Devresel Bütçe Bileşenleri

Belediyelerin mali yapılarının analizinde kullanılabilecek bir diğer yaklaşım, bütçe dengesinin yapısal ve devresel bileşenlerine ayrılarak incelenmesidir[7]. Bu metod ile, bütçe dengesindeki değişimlerin ekonomik konjonktüre mi yoksa yapısal faktörler ve ihtiyari kararlara mı bağlı olduğunun tespiti amaçlanmaktadır. Yerel ve makro seviyedeki ekonomik istikrarsızlıklar ile yapısal değişiklikler, bütçe dengesi üzerinde etkili oldukları gibi bütçe dengesi de ekonomik dengeler üzerinde etkisini göstermektedir. Mali yönetimin analizi ve sağlıklı bir mali politika oluşturulabilmesinde; yerel bütçe uygulamalarında ekonomik aktiviteye duyarlılığın ve merkezi idarenin kararlarına bağımlılığın ölçülmesi ve aynı zamanda bu faktörlerdeki değişimlere yerel yönetimlerin bütçelerinin nasıl tepki verdiğinin tespiti, yerel ve merkezi karar alıcı birimler açısından önem arzetmektedir.

Çalışmada benimsenen yönteme paralel olarak öncelikle baz yıllar tespit edilmiştir. BŞB'nin sisteme girişi ve yerel yönetimlerin gelirlerine yönelik önemli düzenlemelerin yapılması nedeniyle iki farklı dönem ve baz yılı esas alınmıştır. Hesaplamalarda borçlanma ve borç ödemeleri hariç bütçe verileri kullanılmıştır. 1975-1984 dönemi için 1978 yılı ve 1985-2003 dönemi için ise 1998 yılı baz olarak tespit edilmiştir. Ekonomik aktivitedeki değişimlerin ve ihtiyari düzenlemelerin belediye bütçeleri üzerindeki etkisini ayırdetmek amacıyla devresel olarak nötr bütçe dengesi hesaplanmış ve bunun gerçekleşen denge farkı alınarak devresel bütçe etkisine ulaşılmıştır. Yapısal değişiklikler ve ihtiyari düzenlemelerle sıkça karşılaşılması ve devresel bütçe etkisinin baz yıla karşı duyarlılığının yarattığı sorunu ortadan kaldırmak amacıyla da, devresel bütçe etkisinin kendisi yerine değişimine eşit olan **mali etki (fiscal impulse)** değişkeni hesaplanmıştır. Baz yılından sonra ortaya çıkan yapısal veya ihtiyari değişimlerin etkisi ise baz yılındaki devresel nötr bütçe dengesine yansıtılarak yapısal dengeye ulaşılmıştır.

[7] Bu bölümdeki metod ve hesaplamalar, Sn. İbrahim ÇANAKÇI'nın "Konsolide Bütçe Dengesinde Yapısal ve Devresel Gelişmeler (1975-1996)" (Aralık 1996, DPT,Ankara) adlı çalışmasından uyarlanmıştır.

Tablo 1.10: Yapısal ve Devresel Bütçe Dengeleri

Sabit Fiyatlar (1994 Yılı) (Milyar TL)

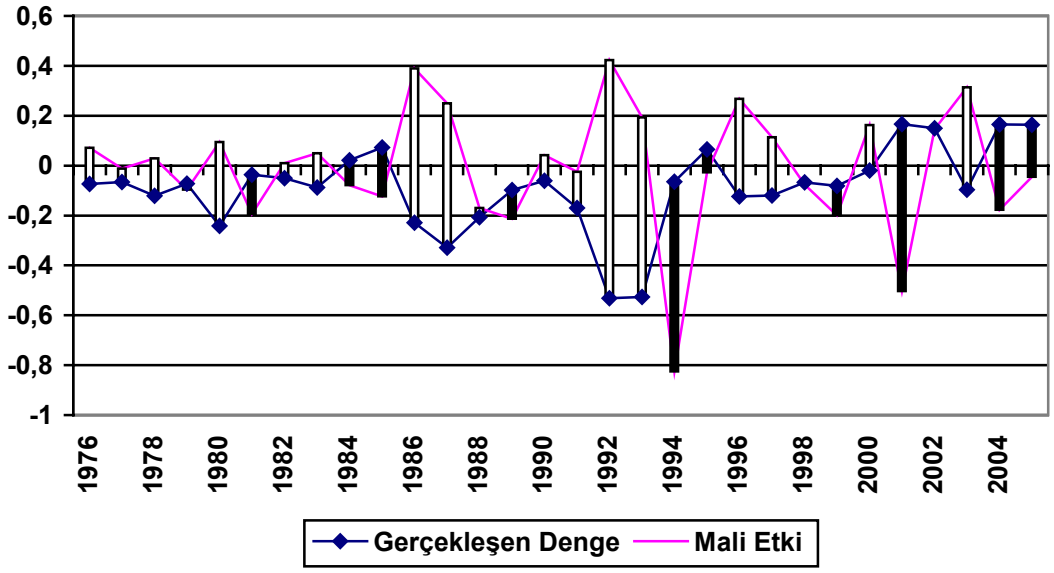
Yıllar	Gerçekleşen Denge	Devresel Nötr Denge	Devresel Bütçe Etkisi	Yapısal Denge	Mali Etki
1975	-1.298	-2.996	-1.698	-1.256	
1976	-1.550	-1.910	-360	-2.704	1.113
1977	-1.440	-2.083	-644	-2.534	-353
1978	-2.667	-2.667	0	-3.301	439
1979	-1.603	-3.733	-2.130	-1.302	-2.130
1980	-5.135	-5.175	-40	-3.498	1.083
1981	-801	-5.175	-4.374	705	-4.347
1982	-1.153	-5.449	-4.296	486	-887
1983	-2.131	-5.440	-3.309	-659	101
1984	564	-4.994	-5.557	1.443	-3.330
1985	1.961	-7.158	-9.119	4.367	-5.484
1986	-6.624	-5.149	1.475	-6.428	8.199
1987	-10.409	-904	9.506	-14.658	8.400
1988	-6.700	-2.502	4.199	-9.540	-1.402
1989	-3.151	-5.863	-2.712	-2.838	-5.105
1990	-2.177	-3.662	-1.485	-4.441	235
1991	-6.054	-8.456	-2.402	-3.845	-1.469
1992	-20.171	-6.697	13.474	-19.971	14.943
1993	-21.643	865	22.508	-29.072	14.457
1994	-2.507	-13.266	-10.759	3.757	-21.619
1995	2.702	-9.979	-12.681	5.421	-6.932
1996	-5.479	-7.163	-1.684	-5.873	5.440
1997	-5.717	-2.095	3.621	-11.434	4.551
1998	-3.285	-3.285	0	-8.136	-2.066
1999	-3.833	-13.212	-9.379	1.047	-9.379
2000	-1.014	-2.897	-1.883	-6.351	4.333
2001	7.674	-17.320	-24.994	16.548	-23.782
2002	7.435	-12.264	-19.699	10.971	-2.388
2003	-5.116	-9.453	-4.337	-4.692	11.744
2004	9.532	-5.403	-14.935	5.352	-10.973
2005	9.920	-8.528	-18.448	8.216	-4.581

GSMH'ya Oranlar

Yıllar	Gerçekleşen Denge	Devresel Nötr Denge	Devresel Bütçe Etkisi	Yapısal Denge	Mali Etki
1975	-0,07	-0,16	-0,09	-0,07	
1976	-0,07	-0,09	-0,02	-0,14	0,07
1977	-0,07	-0,10	-0,03	-0,12	-0,01
1978	-0,12	-0,12	0,00	-0,15	0,03
1979	-0,07	-0,17	-0,10	-0,06	-0,10
1980	-0,24	-0,24	0,00	-0,15	0,10
1981	-0,04	-0,23	-0,20	0,03	-0,19
1982	-0,05	-0,24	-0,19	0,02	0,01
1983	-0,09	-0,22	-0,14	-0,03	0,05
1984	0,02	-0,19	-0,22	0,05	-0,08
1985	0,07	-0,27	-0,34	0,16	-0,12
1986	-0,23	-0,18	0,05	-0,22	0,39
1987	-0,33	-0,03	0,30	-0,49	0,25
1988	-0,21	-0,08	0,13	-0,31	-0,17
1989	-0,10	-0,18	-0,08	-0,09	-0,21
1990	-0,06	-0,10	-0,04	-0,13	0,04
1991	-0,17	-0,24	-0,07	-0,11	-0,03
1992	-0,53	-0,18	0,36	-0,53	0,42
1993	-0,53	0,02	0,55	-0,76	0,19
1994	-0,06	-0,34	-0,28	0,09	-0,83
1995	0,07	-0,24	-0,31	0,13	-0,03
1996	-0,12	-0,16	-0,04	-0,13	0,27
1997	-0,12	-0,04	0,08	-0,25	0,11
1998	-0,07	-0,07	0,00	-0,17	-0,08
1999	-0,08	-0,28	-0,20	0,02	-0,20
2000	-0,02	-0,06	-0,04	-0,13	0,16
2001	0,17	-0,38	-0,54	0,34	-0,50
2002	0,15	-0,25	-0,40	0,21	0,15
2003	-0,10	-0,18	-0,08	-0,09	0,31
2004	0,17	-0,09	-0,26	0,10	-0,18
2005	0,16	-0,14	-0,31	0,14	-0,05

Sonuçlar, belediyelerin mali yapılarının yüksek seviyedeki değişkenliği (volatilite) ortaya koymaktadır. Bütçe dengesindeki gelişime mali etki değişkeni ile bakıldığında belediye bütçelerindeki değişkenlik (istikrarsızlık) daha net görülmektedir. Herhangi bir dönemde mali etkinin pozitif olması genişlemeci, negatif olması ise daraltıcı mali politikalara işaret etmektedir. Mali politikaların uygulanmasında genel olarak iki yıl olan genişleme dönemlerini yine iki yıl olan daralma dönemleri takip etmiş ve 1985 yılından sonra mali etki rasyosunun değişkenliği, diğer bir ifadeyle belediyelerin mali yapısının ve bütçe uygulamalarının istikrarsızlığı artmıştır. Özellikle ekonomik kriz dönemlerinde mali yapıdaki dalgalanmanın boyutu yüksek düzeylere ulaşmıştır.

Şekil 1.4: Belediye Bütçe Dengesi ve Mali Etki (GSMH'ya Oran, %)



Mali etki kısmındaki değişkenliğin artmasının nedenlerinden biride BŞB'nin yerel yönetim sistemine dahil olmasıdır. BŞB'nin harcamaları borç ödemeleri hariç tüm belediye harcamalarının yaklaşık olarak yüzde 35'ini oluştururken, BŞB toplam mali etkinin yaklaşık olarak yüzde 58'ini ortaya çıkarmıştır. BŞB bütçelerinde değişkenliğin arttığı dönemlerde yatırım harcamaları ve GBVP (her iki yönde de, pozitif ve negatif) ön plana çıkmaktadır. GBVP'nın dağıtımında alan esasının uygulanması ve bazı yıllarda GBVP oranının değiştirilmesi GBVP'nın değişkenliğininin artmasına neden olmuş, GBVP'nın BŞB bütçeleri içerisinde çok fazla pay almaları da bu

değişkenliğin bütçeye yansımasını daha da artırmıştır. Ancak daha dikkat çekici olanı ise GBVP ve yatırım harcamalarındaki değişimlerin aynı dönemde ortaya çıkmaları yani birbirleriyle etkileşim içinde olmalarıdır. Mali etkinin değişkenliğinin yüksek olduğu dönemlerde GBVP etkili olmuş, yatırım harcamalarıda bu yıllarda en çok etkilenen harcama kalemi olmuştur.

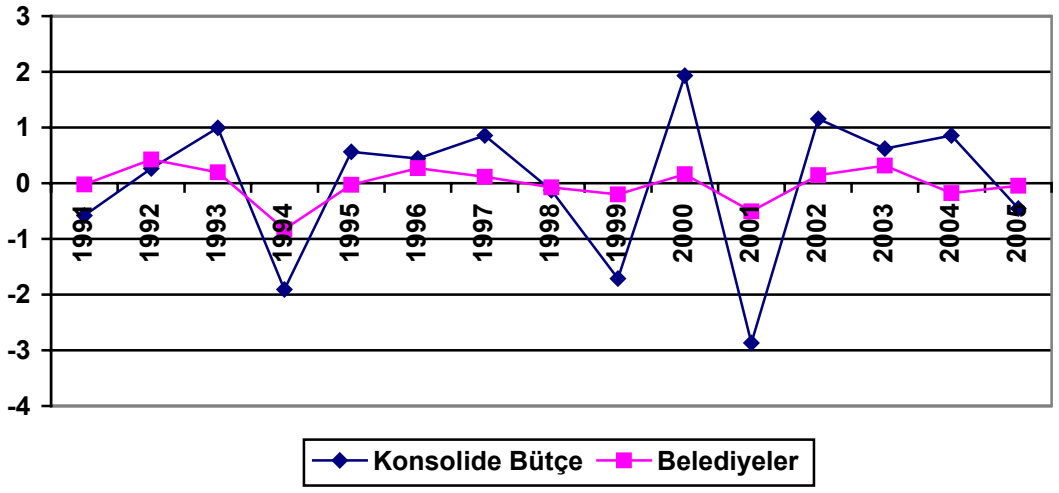
Tablo 1.11: BŞB'lerinin Mali Etki ve Harcamalar İçerisindeki Payı (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Mali Etki	38.3	37.9	23.2	164.0	37.4	44.7	39.7
Harcama	31.8	33.5	37.2	32.5	34.8	35.8	34.2

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Ort
Mali Etki	64.2	76.4	45.4	75.0	42.4	69.1	58.3
Harcama	35.2	35.4	34.6	34.8	34.1	31.4	34.3

1975-2005 döneminde yapısal dengenin gerçekleşen dengeye paralel bir hareket sergilediği görülmektedir. Yapısal dengenin gerçekleşen dengeye paralel hareketi ve her iki bütçe yapısı (merkezi ve yerel) içinde mali etki değişkenlerinin aynı yönde hareket eğilimine sahip olması, belediyelerin mali dengesi üzerinde yapısal faktörler ve ihtiyari kararların oldukça etkili olduğunu göstermektedir. Bu durumunun en önemli nedeni, 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren belediyelerin kaynaklarında hızlı bir artış yaşanmasına karşın harcama ihtiyacınında sürekli artması ve kaynakların GBVP'na bağımlılığıdır.

Şekil 1.5: Konsolide Bütçe ve Belediyeler Mali Etki Karşılaştırması (1990-2005, GSMH'ya Oran %)



Bütçe kalemlerinin mali etki değişkeni üzerindeki etkilerinin incelenmesi, bütçe uygulamasındaki istikrarsızlığın kaynağının tespitini kolaylaştıracaktır. Daralma ve genişlemenin en yüksek noktaya ulaştığı 5 yıl incelendiğinde;

- GBVP, cari ve yatırım harcamaları beklendiği gibi mali etki değişkeni üzerinde en yüksek etkiye sahip olmakla birlikte bu unsurların yıllar itibarıyla etki yönü ve şiddeti değişiklik göstermiştir.
- Bütçe açığının daralma gösterdiği dönemlerde en önemli etkinin yatırım harcamalarından kaynaklandığı görülmektedir. Beş yılın tümünde de, yatırım harcamalarının mali disiplinin sağlanmasına katkısı pozitifdir ve üç yılda yatırım harcamalarının etkisi mali etkinin kendisinden de büyüktür. Yani, cari harcamalar ve / veya gelirlerden kaynaklanan kayıplarıda fazlasıyla telafi etmiştir.
- Cari harcamaların, 1994 ve 2001 ekonomik kriz yılları ve takip eden yıllarda mali disipline katkısı pozitife dönmektedir. Ancak, genişleme dönemlerinde bütçe açığının artmasına önemli katkısı olmuştur. Memur ücretlerinde merkezi idarenin kararlarına bağımlılık ve yine merkezi idare tarafından yapılan toplu sözleşmelerin yerel yönetimler için gösterge niteliğinde olması, cari harcamaların değişkenliğindeki önemli unsurlardır.
- GBVP'nın mali etki üzerindeki baskınlığı ise, merkezi idarenin mali politikaları ve idari düzenlemelerinin yerel bütçeler üzerinde oldukça etkili olduğunu ve değişkenliğin temel nedeni olduğunu göstermektedir. Belediyelerin mali yönetimlerinde kendi kararları dışında şekillenmesi mali yönetimde önemli bir zaafiyet yaratmaktadır. Nitekim, GBVP'ye yönelik politika değişikliklerinin gerçekleştiği 2002, 2003 ve 2004 yıllarında yatırım ve cari harcamalarda değişkenlik artmıştır.
- Belediyelerin tahsil ettiği vergiler ve vergi dışı gelirler ise göreceli olarak daha istikrarlı bir eğilime sahiptir.
- Bütçenin daralma dönemlerinde (özellikle 1994,1999 ve 2001 yılları) borç ödemelerinin reel olarak hızla artması finansman

kalemlerinin, kullanılan kaynağı kısıtlayarak, daralmaya katkıda bulunduğunu göstermektedir. Borç stokunun büyük bülümünün kamuya ertelenen yükümlülüklerden oluşması ve dolayısıyla borç kesintilerine ilişkin düzenlemenin merkezi idare tarafından kararlaştırılması, yerel bütçeler üzerinde merkezi idarenin etkisini artırmaktadır.

Tablo 1.12: Daralma Dönemlerinde Mali Etkinin Yüzde Dağılımı [8]

	2001	1994	2004	1999	1995
GBVP	44,1	-24,4	160,0	50,3	-72,0
Belediye Vergileri	-1,9	20,9	-52,1	-5,1	-45,3
Vergi Dışı Gelir	11,7	-26,4	-22,0	6,7	0,3
Cari	8,7	63,4	-67,1	-71,1	101,7
Yatırım	37,3	74,6	108,3	143,7	142,7
Transfer	0,1	-8,0	-27,1	-24,5	-27,4

Kaynak: DPT

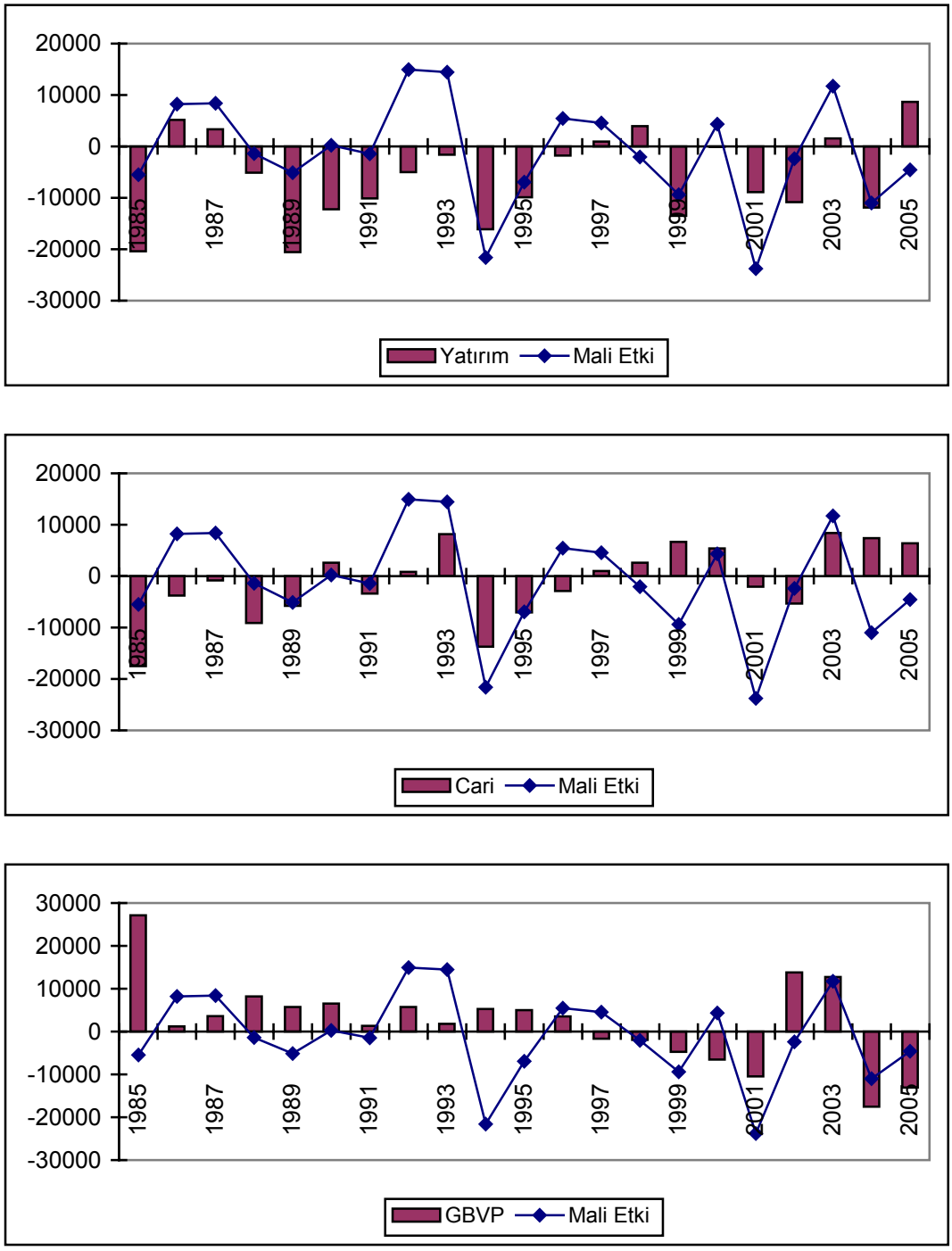
Tablo 1.13: Genişleme Dönemlerinde Mali Etkinin Yüzde Dağılımı

	1992	1993	2003	1987	1986
GBVP	38,3	12,6	108,2	42,7	14,2
Belediye Vergileri	19,5	24,8	-75,5	20,2	-43,4
Vergi Dışı Gelir	59,2	-9,3	-9,6	23,9	59,2
Cari	5,5	56,3	71,2	-10,1	-45,8
Yatırım	-33,6	-11,2	13,3	40,0	63,1
Transfer	11,1	26,8	-7,6	-16,7	52,6

Kaynak: DPT

[8] Tablo 1.12 ve 1.13'de, mali etkinin pozitif ve negatif olarak en yüksek değerlere ulaştığı dönemler incelenmiştir. Analizde, yüzde değerlerden pozitif olanlar daralmaya (mali disipline) veya genişlemeye o yıl için yapılan katkıyı, negatif değerler ise tersi yönde bir etkiyi göstermektedir. Örneğin, 2001 yılındaki daralmaya GBVP'nın katkısı gelir düzeyini artırarak yüzde 44,1 olurken, 1994 yılında ise yüzde 24,4 oranında tersi yönde bir etkiye sahip olmuştur. Diğer bir ifadeyle GBVP 2001 yılında bir önceki yıla göre artış ile açığın daralmasında rol oynamıştır.

Şekil 1.6: Temel Bütçe Kalemlerinin Mali Etki ile Uyumu (Sabit Fiyatlar) [9]



Bütçe dengelerindeki dalgalanmadan da görüleceği üzere belediyelerin mali yapıları mevcut haliyle dışsal şoklara karşı hassastır.

[9] Şekil 1.6'da yer alan yatırım ve cari harcama değerlerinin mali etki değişkenine yaptıkları katkıyı gösterebilmek için (-1) değeri ile çarpılarak yansıtılmıştır. Örneğin, yatırım harcamaları 2001 yılında mali etki değişkeninin daralma yönündeki hareketine uyum sağlamış, 1998 yılında ise mali etki değişkeni daralmaya işaret ederken yatırım harcamalarının buna katkısı ters yönde olmuştur.

Belediyelerin gelirlerinin yaklaşık yarısını GBVP'nın oluşturması, merkezi idarenin kararlarının ve ekonomideki konjonktürel dalgalanmaların belediye bütçelerine kuvvetli bir şekilde yansımasına neden olmaktadır. Ayrıca, hızlı şehirleşmenin altyapı ihtiyacını sürekli artırmasına karşın yerel kaynakların ve borçlanmanın bu ihtiyacı karşılamak için harekete geçirilememesi dalgalanmaya neden olan diğer önemli bir unsurdur. Diğer taraftan, belediyelerin mali yapılarının nispeten küçük olması, bu dışsal faktörlerin belediye bütçeleri üzerindeki etkisini daha da artırmaktadır. Bu durum ise, mali yönetimde sorunlara neden olmasının yanı sıra genelde altyapı ve şehirleşme gibi orta ve uzun vadeli strateji / planlama gerektiren alanlarda yoğunlaşan belediye hizmetlerinin aksamasına yol açmaktadır.

1.4. Belediye Harcamaları

Belediye harcamalarından en önemli payı cari harcamalar almaktadır. Cari harcamaların, borç geri ödemeleri hariç toplam harcamalar içindeki payı 1975 yılında yüzde 65,6 iken 1979 yılında yüzde 77,8'e kadar yükselmiştir. Bu tarihten itibaren hızla düşerek 1986 yılında yüzde 40,6'ya kadar gerileyen bu oran daha sonra tekrar yükselmiş ve 1991-1995 döneminde ortalama yüzde 58 olarak gerçekleşmiştir. Borç geri ödemeleri dahil edildiğinde ise son yıllarda borç geri ödemelerinin belediye bütçeleri üzerinde ne kadar etkili olduğu daha açık ortaya çıkmaktadır. Borç geri ödemeleri dahil cari harcamaların 1975 yılında bütçe büyükleri içerisinde payı yüzde 62,5 iken, bu oran istikrarlı bir şekilde gerileyerek 1996-2000 yılları arasında ortalama yüzde 40,6 olarak gerçekleşmiştir. Ancak, son dönemde cari harcamalar yeniden bütçeden aldıkları payı artırma eğilimine girmiştir.

Cari harcamaların toplam harcamalar içindeki payının gerilemesinde 1980'li yılların ilk yarısında kamu maliyesinde sağlanan disiplinin yanı sıra BŞB'nin sisteme girmesi etkili olmuştur. BŞB, diğer belediyelere göre daha geniş kaynaklara sahip olup farklı görev tanımı dolayısıyla harcamaları içerisinde cari harcamaların payı daha düşüktür. Normal statüdeki belediyelerin cari / toplam harcama rasyosu borç geri ödemeleri hariç bütçe büyüklüğü itibarıyla 1991'de yüzde 76 düzeyinden 2004 yılında yüzde 70,9'a gerilemiştir. Büyükşehir belediyeleri dahil tüm sistem için bu rasyo aynı yıllar itibariyle yüzde 67'den yüzde 60,5'e gerilemiştir.

Tablo 1.14: Belediye Harcamalarının Yüzde Dağılımı

	1975-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
Borç Ödemeleri Hariç						
Cari	71,2	65,3	51,0	58,0	51,1	56,7
Personel	53,1	45,4	32,6	43,8	34,4	33,7
Diğer Cari	18,0	20,0	18,5	14,3	16,7	23,0
Yatırım	19,4	26,4	34,1	24,6	33,2	27,9
Transfer	9,4	8,3	14,9	17,1	15,7	15,4
Borç Ödemeleri Dahil						
Cari	67,0	61,4	45,2	46,5	40,6	43,4
Personel	50,1	42,6	28,8	35,1	27,3	25,7
Diğer Cari	17,0	18,7	16,5	11,3	13,3	17,7
Yatırım	18,3	24,8	31,0	19,9	26,4	21,2
Transfer	14,6	13,8	23,8	33,6	33,0	35,4
Borç Ödemeleri	5,8	6,1	10,4	20,1	20,5	23,6

Kaynak: DPT

Cari harcamaların bütçe içerisindeki payının düşmesinde en önemli neden bütçe büyüklüğünün artmasıdır. Her ne kadar cari harcamaların bütçe içerisindeki payı azalmış olsa da, cari harcamalar reel olarak, GSMH'ya oranı yaklaşık 2 kat artmıştır.

Cari harcamaların gerçek boyutu ise yukarıda ifade edilen oranları bir miktar aşmaktadır. Bunun nedeni ise, 2006 yılı öncesi hesap planında yer alan mali transferler bölümü içerisindeki ''yılı içinde memur maaşları ile ilgili yapılan değişiklikler ve toplu sözleşme gereği ödenecek giderler'' harcama kalemidir. Personel harcamaları, bütçe ile verilen ödenekleri aştığı taktirde bu kaleme konulan ödenekler ile karşılanmaktadır.

Kamu ücretlerinde yıl içerisinde yaşanan ve bütçenin yapılması sırasında tahmin edilemeyen memur maaş giderleri, toplu sözleşmelerde beklenenin ötesinde gerçekleşen işçi ücret artışlarının yanı sıra 1580 sayılı eski Belediye Kanununda yer alan bütçe ödeneklerinin en fazla yüzde 30'unun personel gideri olarak ayrılabileceği yönünde düzenlemenin getirdiği engeli aşabilmek için başlangıç personel ödeneklerinin yapay bir şekilde düşük tutulması yıl sonunda mali transferler kaleminin her geçen yıl artmasına yol açmıştır. Mali transferler harcama kaleminin toplam harcamalar içerisindeki payı, 1975-1980 döneminde yıllık ortalama yüzde 3,6 iken, sonraki yıllarda hızla artarak 1991-1995 döneminde yüzde 11,1'e kadar

yükselmiştir. 2001-2005 döneminde ise yüzde 6,1 olacağı tahmin edilmektedir. Bu durum, belediyelerin mali planlama yeteneğini zayıflatan unsurlardan biridir. Ancak son yıllarda mali transferlerin toplam harcamalar içerisindeki payının gerilemesinde ücret artışlarının istikrar programları kapsamında reel olarak aşınması ve personel harcamalarının oran olarak gerilemesinin etkili olduğu düşünülmektedir.

Tablo 1.15: Belediyelerin İstihdam Yapısı (Kişi)

	Memur	İşçi	Geçici İşçi	Sözleşmeli Personel	Toplam (1)	Toplam (2)
1991	69.438	74.272	60.040	1.421	205.171	234.958
1992	75.173	81.201	63.987	2.477	222.838	249.191
1993	92.524	97.531	68.558	1.195	259.808	273.548
1994	95.271	96.942	61.158	995	254.366	305.957
1995	90.250	93.098	61.481	834	245.663	297.538
1996	95.139	94.050	73.761	994	263.944	324.159
1997	96.479	90.018	82.911	1.276	270.684	322.588
1998	98.734	89.561	93.995	706	282.996	342.222
1999	95.182	83.460	97.151	735	276.528	343.497
2000	89.501	74.301	94.977	1.054	259.833	394.801
2001	88.408	71.578	100.152	1.267	261.405	327.397
2002	91.397	70.644	100.439	1.204	263.684	327.928
2003	83.835	59.025	114.265	1.078	258.203	336.570

Kaynak: TÜİK (DİE), Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesaplar
(1) Fiili çalışan sayısı (2) Kadro sayısı

Personel sayısı, dönemler itibarıyla artış ve azalışlar göstermekle birlikte bu artış hızı yavaşlamış ve 1998 yılından itibaren azalmaya başlamıştır. Yüksek işçilik maliyetlerinin getirdiği yük sonucu belediyelerin işçi sayısı 1993 yılından itibaren sürekli azalmış, buna paralel olarak da daha esnek bir istihdam yöntemi olan geçici işçi istihdamı artış göstermiştir. Belediyelerin kadro kullanımı oranı da 1993 yılında yüzde 95 seviyesine kadar yükselmiş, ancak daha sonraki yıllarda sürekli azalarak 2002 yılında yüzde 80,4'e kadar gerilemiştir.

BŞB'nin istihdam yapısı farklı bir yapıya sahiptir. BŞB istihdamı toplam belediye istihdamının yüzde 11'ini oluşturmakla birlikte, bağlı kuruluşlarla birlikte BŞB'lerin toplam istihdamı iki katına çıkmaktadır.

Dikkat çekici nokta ise, memur, işçi ve geçici işçi sayıları artış gösterirken, daha nitelikli ve yerinde personel istihdamına yönelik sözleşmeli personel sayısı toplam belediye personeli içerisinde çok küçük miktarlarda kalmıştır. Her yerleşim biriminin ihtiyaçları farklılık gösterdiği için, ihtiyaç duyulan alanlarda sözleşmeli personel istihdamı belediyeler ve diğer yerel yönetimlerin personel harcamalarında verimliliği artıracak bir unsurdur. Belirli bir hizmete yönelik harcamaların ön plana çıktığı zamanlarda, o alanda uzmanlık sahibi kişilerin sözleşmeli olarak istihdamı belediye harcamalarında istenilen sonucun elde edilmesi açısından belediye idaresine önemli kolaylıklar sağlayacaktır.

5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ile belediyelerin personel harcamalarına ilişkin yeni düzenlemeler yapılmıştır. Kanunun 49'uncu maddesi ''Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir'' hükmünü getirmiştir. Ancak kanunun geçici 1'inci maddesi ile, ''kanunun yayımı tarihinde personel giderlerine ilişkin olarak 49 uncu maddede belirtilen oranları aşmış olan belediyelerde bu oranların altına inilinceye kadar, boş kadro ve pozisyon bulunması ve bütçe imkânlarının yeterli olması kaydıyla 1.1.2005 tarihinde mevcut memur ve sözleşmeli personel sayısının yüzde 10'unu geçmemek üzere İçişleri Bakanlığınca zorunlu hâllere münhasır olacak şekilde verilecek izin dışında ilave personel istihdam edilemez. Geçici iş pozisyonları için önceki yıldan fazla olacak

şekilde vize yapılamaz'' hükmü ile personel harcamalarına yönelik düzenlemeye istisna getirilmiştir.

Kanunun, mevcut duruma getirdiği geçici istisnanın özellikle küçük ölçekli belediyelerde sürekli bir istisnaya, en azından uzun süreli bir istisnaya, dönüşeceği tahmin edilmektedir. 2004 yılında, personel harcamalarının yeniden değerlendirmeye tabi tutulmuş bir önceki yıl gelirlerine oranı sistemin tümünde ortalama yüzde 34, BŞB'de yüzde 16,9 ve normal statülü belediyelerde yüzde 42,1'dir.

Ancak, yeniden değerleme oranının uygulanması noktasında bazı sorunlarla karşılaşılacaktır. Mayıs ayında kesinleşen geçmiş yıl gelirleri bütçesi yapılmış cari yıl personel harcamaları için nasıl baz oluşturacaktır? Cari yıl içerisinde personel harcamalarının bir önceki yıl değerlenmiş gelirlerinin yüzde 30/40'ını aşmayacağı nasıl tahmin edilecektir? Eğer bu oran yanlış tahmin edilir ve yeni eleman istihdam edilirse nasıl bir sorumluluk doğacaktır? Bir önceki yıl enflasyonun yüksek gerçekleşmesi ancak cari yıl gelirlerinin düşük kalması ve/veya personel harcamalarının geçici olarak bir yıl uygulanan politikalar sonucu düşmesi (ki personel harcamalarında merkezi idarenin kararlarına bağımlılık yüksektir) ve yeniden değerleme oranının bu oranı manipüle etmesi durumunda uygulamada ortaya çıkan istikrarsızlık nasıl giderilecektir? Mali yönetim kapasitesi oldukça sınırlı olan belediyelerimiz için bu ölçümü yapmak imkansıza yakın bir uygulamadır. Kanundaki düzenlemenin mevcut haliyle bir buçuk yıllık zaman aralığı olmadan uygulama imkanı oldukça zordur. Mevcut düzenlemede yapılacak değişiklik ile; bütçe hazırlıkları sırasında bu oran geçmiş yılın aynı ayından bütçe dönemindeki bir yıllık zaman aralığı için hesaplanmalı, oran yüksek ise azaltılmasına ilişkin tedbirler bütçe tasarısı ile birlikte ele alınmalı ve personele ilişkin düzenlemeler meclise bütçe tasarısının eki olarak sunulmalıdır. Merkezi idare ise personel harcamalarının izlenmesinde yıllık rasyoların yanı sıra orta ve uzun dönemli eğilimlere dikkatle izlenmelidir.

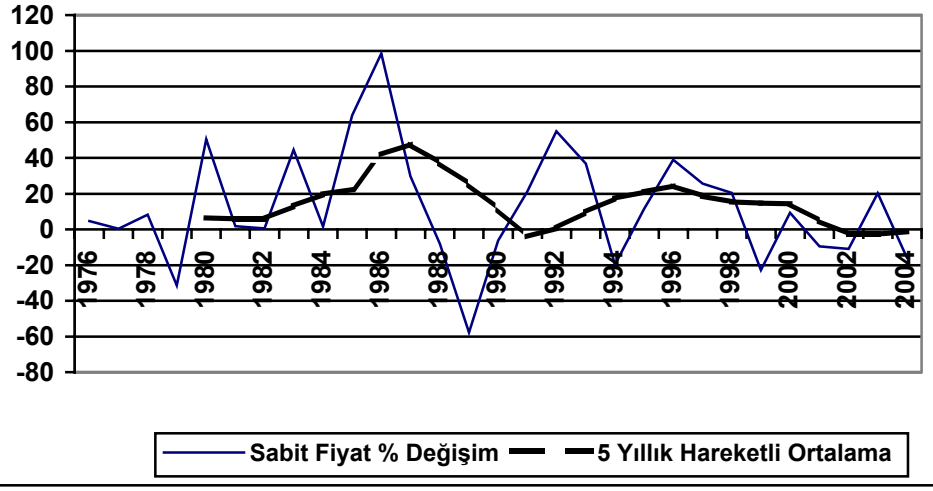
Önümüzdeki dönemde kanundaki oranları yakalayamayan belediyelerin uzun süre istihdam düzeylerini dondurmak zorunda kalacağı açıktır. Ancak, yeni kanunda bu konuda başka bir tuzak mevcuttur, şirketleşme. 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin şirket kurmasına

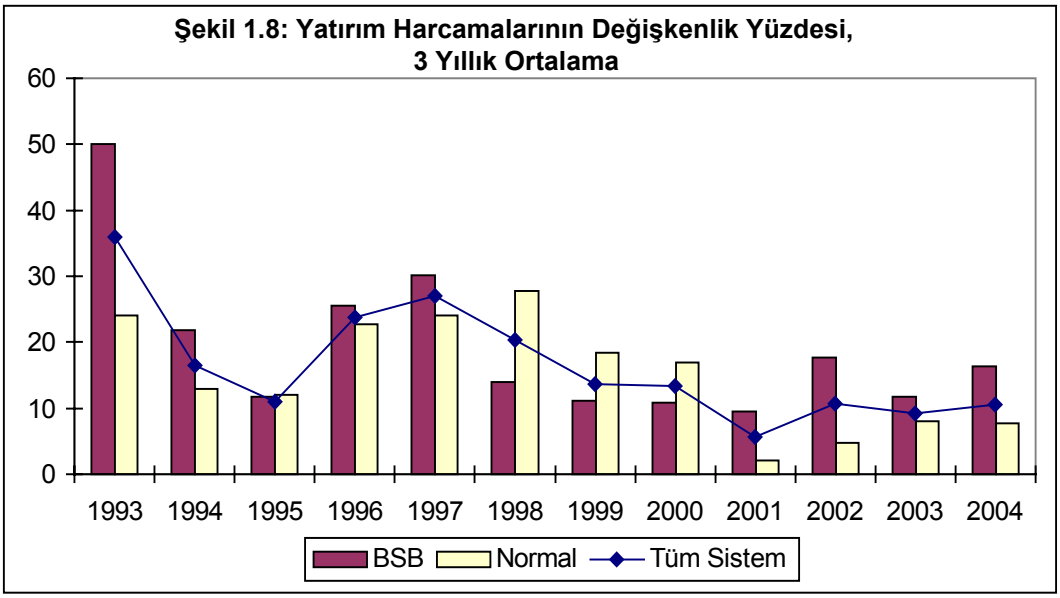
yönelik yeni düzenlemeler getirmiş ve bir bakımdan kolaylaştırmıştır. Esnek bir istihdam yöntemi olan ve son yıllarda belediyeler tarafından sıkça kullanılan geçici işçilik, şirketler eliyle yeni istihdam yaratılması ve böylece kanundaki düzenlemelerin aşılmasını kolaylaştıracaktır. Şirketleşmenin, personel harcamaları ve istihdama yönelik yeni düzenlemelerin aşılması için sıkça başvurulan bir araca dönüşme ihtimali yüksektir.

Hizmet kiralaması gibi belediyelerin sıkça kullandığı yöntemler belediyelerin istihdamının yeniden yapılandırılmasında fırsat veya risk olarak ortaya çıkabilecektir. Hizmet devrinin gerçekleştiği alanlarda ortaya çıkan işgücü fazlasının tasfiyesi veya ihtiyaç duyulan diğer alanlara kaydırılması istihdam ve mali politika için fırsat, hizmet kiralamasına rağmen istihdam yapısında herhangi bir değişiklik olmaması ise önemli bir risk olacaktır. Ayrıca, belediyelere devredilebilecek hizmetlerin önemli bir bölümünün sermaye harcamalarından ziyade nitelikli emek gerektiren (şehir içi trafik hizmetleri gibi) hizmetler olması, önümüzdeki dönemde personel harcamalarına yönelik mevcut oranların yeniden gözden geçirilmesi gereğini ortaya çıkaracaktır.

Belediyelerin yatırım harcamaları dönem içerisinde oldukça dalgalı bir seyir izlemiştir. Yatırımlarda istikrarlı bir artış yakalanamamış, bazı dönemler yüksek oranlı artışlar gerçekleştirilirken, bunu takip eden dönemde yatırım harcamalarında yüksek oranlı reel daralmalar yaşanmıştır.

Şekil 1.7: Yatırım Harcamalarının Sabit Fiyatlarla Yıllık Değişimi (%)




Şekil 1.8: Yatırım Harcamalarının Değişkenlik Yüzdesi,
3 Yıllık Ortalama
60
50
40
30
20
10
0
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
BSB
Normal
Tüm Sistem

Tablo 1.16: Belediye Harcamalarının Yüzde Dağılımı (BŞB ve Normal Statü Ayrımı)

BORÇ ÖDEMELERİ HARİÇ

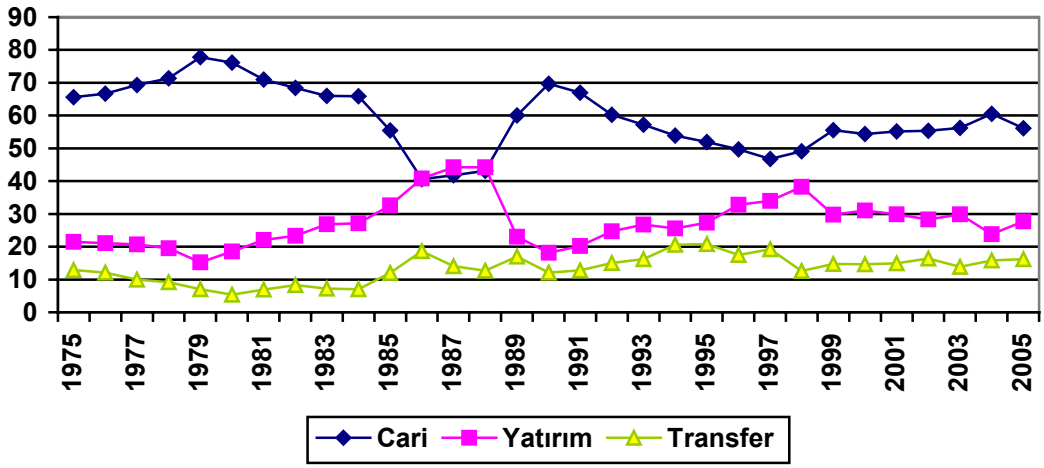
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
BŞB														
Cari	43,7	36,3	27,9	28,0	29,8	25,8	23,2	26,4	31,0	29,8	30,6	31,6	34,0	37,7
Personel	35,3	28,7	22,9	22,1	21,7	17,7	16,2	17,4	21,8	19,8	19,2	18,3	17,7	19,7
Diğer Cari	8,5	7,5	5,0	6,0	8,1	8,1	7,0	8,9	9,2	9,9	11,4	13,3	16,3	18,1
Yatırım	26,6	34,9	40,6	35,4	39,8	48,2	48,4	49,5	39,1	43,5	40,2	35,0	39,1	29,6
Transfer	29,7	28,9	31,5	36,5	30,3	26,0	28,4	24,1	29,9	26,8	29,1	33,3	26,9	32,7
Normal Statü														
Cari	76,0	71,4	71,9	69,2	62,5	62,5	60,0	60,9	68,8	67,9	68,1	68,0	67,7	70,9
Personel	56,1	56,1	56,5	50,2	43,3	41,8	38,9	41,2	48,4	44,5	43,0	41,1	41,4	43,2
Diğer Cari	19,9	15,3	15,4	19,0	19,3	20,6	21,1	19,8	20,5	23,4	25,2	26,9	26,4	27,6
Yatırım	17,8	20,0	19,7	19,7	21,3	24,6	26,0	32,5	24,8	24,2	24,4	24,7	25,1	21,1
Transfer	6,3	8,6	8,4	11,1	16,2	12,9	14,0	6,6	6,4	7,9	7,4	7,3	7,2	8,0

BORÇ ÖDEMELERİ DAHİL

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
BŞB														
Cari	32,0	28,5	20,9	19,7	18,7	19,1	15,7	17,4	23,5	22,9	21,5	22,9	26,9	31,1
Personel	25,8	22,6	17,1	15,5	13,6	13,1	11,0	11,5	16,5	15,3	13,5	13,3	14,0	16,2
Diğer Cari	6,2	5,9	3,8	4,2	5,1	6,0	4,7	5,9	7,0	7,6	8,0	9,6	12,9	14,9
Yatırım	19,5	27,4	30,4	24,9	24,9	35,8	32,7	32,7	29,7	33,5	28,3	25,3	30,9	24,4
Transfer	48,6	44,1	48,6	55,5	56,4	45,1	51,6	49,9	46,8	43,6	50,2	51,8	42,2	44,6
Borç Ödemeleri	26,9	21,4	25,0	29,8	37,4	25,9	32,3	33,9	24,1	23,0	29,7	27,7	20,9	17,7
Normal Statü														
Cari	60,5	64,1	67,3	53,9	51,8	53,5	52,1	53,7	57,2	53,0	44,4	47,1	49,6	61,0
Personel	44,6	50,3	52,9	39,1	35,8	35,8	33,8	36,3	40,2	34,8	28,0	28,5	30,3	37,2
Diğer Cari	15,8	13,8	14,4	14,8	15,9	17,7	18,3	17,4	17,0	18,2	16,4	18,6	19,3	23,8
Yatırım	14,1	18,0	18,4	15,3	17,7	21,1	22,5	28,6	20,6	18,9	15,9	17,1	18,4	18,1
Transfer	25,4	17,9	14,3	30,8	30,6	25,5	25,4	17,7	22,2	28,1	39,6	35,7	32,0	20,9
Borç Ödemeleri	20,4	10,2	6,4	22,2	17,2	14,4	13,2	11,9	16,9	21,9	34,8	30,7	26,8	14,0

Yatırım harcamalarının büyüklüğünü etkileyen iki temel faktör operasyonel fazla ve dış borçlanmadır. Operasyonel fazlanın ve dış borçlanma imkanlarının arttığı yıllarda yatırım harcamaları önemli miktarda artış göstermektedir. Gelirlerdeki artışa rağmen operasyonel giderlerin hızla artması yatırımlara daha fazla kaynak aktarılmasını engellemiş ve yatırımların borçla finansmanını ön plana çıkarmıştır. Dış borçlanma ise, süreklilik arzeden bir kaynak değil geri ödeme riski nedeniyle sadece Hazine garantili ve ikraz şeklinde kullanılabilen düzensiz bir kaynak olmuştur. Dış borçlanmanın sadece Hazine garantili ve ikraz şeklinde kullanılabilmesi, yatırımların bir bölümünün yerel ve ulusal düzeyde ihtiyaç ve önceliklerinden ziyade siyasi kaygılarla şekillenmesine yol açmıştır.

Şekil 1.9: Belediye Harcamalarının Yüzde Dağılımı (Borç Ödemeleri Hariç)



Yatırımların finansmanındaki bu sorunlu yapı, hizmetlerin fiyatlandırılması ve kaynakların etkin dağılımını olumsuz etkilemektedir. Çerçevesi iyi çizilmemiş Hazine garantileri ve ikrazlar kanalıyla kolaylıkla kamusal yükümlülüklerin ertelenmesi şeklinde finansman imkanı yaratılması, altyapı hizmetlerinde sermaye maliyeti kavramının ortadan kalkmasına ve kaynakların ulusal ölçekte dağılımında sapma oluşmasına neden olmuştur. Diğer önemli bir sonuçta, özellikle garantili dış borçlanmanın Hazine tarafından üstlenilmesi ve bu tür borçlanmanın büyük bölümünün BŞB tarafından gerçekleştirilmesi nedeniyle, bazı bölgelerdeki yerel nitelikteki yatırım ve harcamaların tüm ülke tarafından finanse edilmesi olmuştur.

Büyükşehir alanlarının çoğunlukla gelişmiş bölgeler olması bu durumun bölgelerarası kaynak dağılımındaki çarpıklığın daha da artması sonucunu doğurmaktadır. Ancak dikkate alınması gereken diğer bir husus ise, büyükşehir alanlarının hızlı göç ve kentleşme dolayısıyla sürekli artan altyapı ihtiyacına rağmen merkezi idare tarafından altyapı ihtiyacının finansmanına yönelik herhangi bir katkı sağlanmamasıdır[10]. Dolayısıyla, dış borç ödemelerinin Hazine tarafından üstlenilmesi, fiili olarak finansman yaratan bir uygulamaya dönüşmüştür.

Tablo 1.17: Dış Borçlanmanın Yatırım Harcamalarına Oranı (%)

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
6,0	23,6	9,9	12,1	37,1	18,4	42,9	63,7	58,8	47,5
1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
21,2	13,8	22,8	22,5	18,6	15,7	8,3	5,7	2,8	3,0

Kaynak : DPT, Hazine Müsteşarlığı

Belediye yatırımlarının bir kaynağı da İller Bankası tarafından sağlanan kredilerdir. İller Bankası kaynakları, özellikle orta ve küçük nüfus ölçeğindeki belediyelerin yatırımlarının finansmanında önemli bir kaynak niteliğindedir. İller Bankası finansmanı ile gerçekleştirilen yatırımlar, 1982 yılına kadar belediyelerin toplam yatırımlarını aşmakta iken, 1983 yılından itibaren bu eğilim tersine dönmüştür. İller Bankası ve belediyelerin kendi imkanlarıyla yaptıkları yatırımlardan oluşan toplam yatırım hacmi içerisinde İller Bankası yatırımlarının payı, 1981 yılındaki yüzde 59,6 seviyesinden 2004 yılında yüzde 13'e kadar gerilemiştir. Bu gerilemede, belediyelerin kaynaklarındaki artışın ve Belediyeler Fonundan İller Bankasına aktarılan payın yıllar içerisinde azalması etkili olmuştur.

[10] Merkezi İdare, İller Bankasına aktardığı kaynaklar (mülga Belediyeler Fonu ve günümüzde Bayındırlık Bakanlığı bütçesinden yapılan transfer) ve piyasa faizlerinin oldukça altında tespit edilen kredi faizleri yoluyla belediyelerin altyapı finansmanına katkı sağlamaktadır. Ancak İller Bankası kaynaklarından büyük ölçekli belediyeler faydalanamamaktadır.

Tablo 1.18: Yerel Yönetimlerin Yatırım Harcamaları (Milyar TL, Bin YTL)

	Belediye	Bağlı Kuruluş	İl Özel İdare	İller Bankası	Kamu	(1)	(2)
1975	1		1	2	55	2,6	8,4
1976	2		1	3	77	2,2	7,6
1977	2		2	5	111	2,0	7,5
1978	3		2	5	138	2,5	7,5
1979	4		3	7	228	1,8	6,2
1980	12		5	16	462	2,5	7,1
1981	17		7	26	723	2,4	6,8
1982	22		11	34	869	2,6	7,7
1983	41	2	16	39	1.213	3,3	8,0
1984	61	4	18	45	1.777	3,4	7,2
1985	154	23	30	97	3.236	4,7	9,4
1986	413	48	49	181	5.222	7,9	13,2
1987	716	146	94	234	7.480	9,6	15,9
1988	1.118	209	132	314	11.451	9,8	15,5
1989	831	197	217	433	17.346	4,8	9,7
1990	1.226	499	234	792	27.684	4,4	9,9
1991	2.366	1.095	1.295	1.261	47.584	5,0	12,6
1992	5.988	2.411	2.396	2.260	81.296	7,4	16,1
1993	13.708	3.862	1.576	3.156	143.977	9,5	15,5
1994	22.787	5.302	3.062	5.850	192.052	11,9	19,3
1995	47.559	12.922	5.731	8.387	328.577	14,5	22,7
1996	117.718	33.466	15.403	19.521	763.420	15,4	24,4
1997	267.986	65.607	40.659	42.442	1.782.698	15,0	23,4
1998	566.007	154.645	77.326	94.977	3.359.434	16,8	26,6
1999	680.503	300.857	143.836	133.541	5.172.831	13,2	24,3
2000	1.122.302	394.285	176.996	297.917	8.602.119	13,0	23,2
2001	1.577.596	760.959	330.058	382.530	11.300.047	14,0	27,0
2002	2.029.959	1.116.481	499.825	327.654	17.307.674	11,7	23,0
2003	2.991.751	1.595.125	509.952	455.611	17.583.840	17,0	31,6
2004	2.759.187	1.690.574	706.207	413.779	18.051.594	15,3	30,9
2005	4.162.654	2.414.317	1.438.992	450.000	24.577.758	16,9	34,4

Kaynak: DPT
(1) Belediye Yatırımları / Toplam Kamu Yat., (2) Yerel Yönetim Yat. / Toplam Kamu Yat.

İller Bankası kaynaklı yatırımlar özellikle küçük ölçekli ve altyapı yatırımlarına yeterli kaynak ayıracak mali kapasitesi olmayan belediyeler açısından oldukça önemlidir. Bankanın aynı zamanda ortakları olan belediyelere kullandırdığı kredinin faizi ticari banka kredi faizlerinden daha düşük bir oranda tespit edilmektedir. Diğer bir ifadeyle, banka kaynakları genellikle küçük ölçekli ve gelişmekte olan yörelerde bulunan belediyelere kullandırıldığı için, bu tür belediyelere bir çeşit sübvansüyonlu kaynak sağlanmaktadır.

Tablo 1.19: İller Bankasına İlişkin Çeşitli Göstergeler (%)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1981	59,6	100,0	44,3	3,5	3,2	41,2	3,2	3,0
1982	60,5	100,0	36,6	2,0	4,1	40,5	2,2	4,6
1983	49,1	100,0	41,8	9,6	4,7	45,7	10,4	5,1
1984	42,4	96,5	77,7	16,5	7,5	72,7	15,4	7,0
1985	38,7	93,2	81,5	10,5	27,6	68,7	8,9	23,3
1986	30,4	91,2	71,7	10,4	20,2	65,1	9,4	18,3
1987	24,6	88,2	71,6	13,3	12,1	73,9	13,7	12,5
1988	21,9	63,1	70,4	13,7	21,5	63,0	12,3	19,2
1989	34,3	61,7	87,8	7,0	20,3	80,9	6,5	18,7
1990	39,2	59,1	66,2	6,5	15,3	72,8	7,1	16,9
1991	34,8	57,6	82,6	6,9	12,5	84,6	7,1	12,8
1992	27,4	50,5	74,5	1,4	21,2	71,0	1,3	20,1
1993	18,7	52,2	79,2	8,2	28,2	99,4	10,3	35,4
1994	20,4	25,8	52,4	22,3	21,5	47,4	20,1	19,5
1995	15,0	10,2	36,5	53,4	33,5	32,5	47,6	29,9
1996	14,2	20,2	42,2	48,8	17,0	57,6	66,5	23,1
1997	13,7	15,2	47,5	56,9	24,0	45,3	54,3	22,9
1998	14,4	10,3	40,1	68,2	36,5	26,3	44,8	24,0
1999	16,4	8,6	25,1	52,7	40,3	24,4	51,3	39,2
2000	21,0	7,3	22,8	55,4	43,7	16,0	39,0	30,7
2001	19,5	5,5	14,1	77,6	36,7	14,7	80,6	38,1
2002	13,9			77,1	21,4		176,5	49,1
2003	13,2			61,4	40,8		84,6	56,2
2004	13,0			42,1	60,2		58,0	82,9
2005	9,8			24,3	71,3		33,7	98,9

Kaynak: DPT, İller Bankası Yıllık Faaliyet Raporları
(1) İller Bankası Yatırımları / (Belediye Yatırımları+ İller Bankası Yatırımları),
(2) Belediyeler Fonundan İller Bankasına Aktarılan Net Tutarın Yüzdesi,
(3) Belediyeler Fonu Net Tutar / Net Kaynaklar (Belediyeler Fonu, Faktör Gelirleri, Sermaye tahsilatı ve Diğer Kaynaklar dahil, Borçlanma ve Borç Ödemeleri hariç),
(4) Faktör Gelirleri / Net Kaynaklar,
(5) Sermaye Tahsilatı / Net Kaynaklar,
(6) Belediyeler Fonu Net Tutar / İller Bankası Yatırımları,
(7) Faktör Gelirleri / İller Bankası Yatırımları,
(8) Sermaye Tahsilatı / İller Bankası Yatırımları.

İller Bankasının yatırımlardaki payı son yıllarda azalış göstermekle birlikte esas olarak dikkat çeken ve önümüzdeki dönemde bankanın mali yapısını şekillendirecek olan konu, Bankanın yatırımların finansmanında kullandığı kaynağın dağılımıdır. Banka yatırımlarının temel kaynağı uzunca bir süre Belediyeler Fonundan aktarılan kaynaklar olmuş bu kaynağın azalması ile birlikte bir süre için faktör gelirleri ön plana çıkmış ancak son dönemde eğilim yine değişerek belediyelerden her yıl yapılan sermaye tahsilatı en önemli kalem haline gelmiştir. Sermaye tahsilatı sermaye

ihtiyacına göre değil, İller Bankası Kanununda tespit edildiği şekilde her yıl belediye gelirlerinin yüzde 5'i oranında gerçekleştirilmektedir[11].

İller Bankası, son yıllarda yerel yönetimlerin ihtiyacı olan kaynağı yaratmak yerine sistemden elde ettiği kaynağı yeniden dağıtan bir kuruluş haline gelmiştir. Mali bir kuruluş olan İller Bankası, faktör geliri (yani net faiz geliri) elde ederek yatırıma ayıracağı kaynakları güçlendirmeli ve borçlanarak ve mali aracılık rolünü güçlendirerek belediyelerin altyapı yatırımları için ihtiyacı olan uzun vadeli yeni kaynaklar yaratmalıdır.

Borç ödemeleri ve mali transferler belediyelerin transfer harcamalarında en önemli iki kalemdir. Daha öncede bahsedildiği üzere, mali transferler özellikle personel harcamalarında beklenenin ötesinde artışların yaşandığı yıllarda hızla artmıştır. Borç ödemeleri ise yıllar itibarıyla sürekli artış göstererek, 1975-1980 döneminde toplam bütçe harcamalarının yüzde 5,8'ini oluştururken 2001-2005 döneminde yüzde 23,6'ya kadar yükselmiştir. Finansman açığının sürekli olması, yüksek cezai faizler, kur artışları ve ödeme kapasitesi olmamasına rağmen verilen garantiler borç stokunun hızla artmasına neden olmuştur. 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren yoğunlaşan dış borçlanmanın etkileri 1990'lı yıllarda etkisini göstermeye başlamış, 1996-2004 yılları arasında dış borç ödemelerinin toplam borç ödemeleri içerisindeki payı yüzde 28,6 düzeyine kadar yükselmiştir.

Borçların yeniden yapılandırılması, Hazine garantili borç stokunun azalması, gecikme cezası ve faizlerinin makul seviyelere gerilemesi borç ödemelerinin belediye bütçelerinden daha az pay almasını sağlayacak unsurlar olsa da, bu konudaki belirsizlik sürmektedir. Belediyelerin mali yapısını bir bütün olarak kapsayan ve finansman açıklarını ve ihtiyacını hedef alan mali kurallar uygulamaya geçirilmedikçe borçlanma ve borç ödemeleri sorun olmaya devam edecektir. Merkezden yerele hizmet devri sürecinde

[11] 4759 sayılı İller Bankası Kanunu, madde 3 – İkinci maddede yazılı sermaye aşağıdaki kaynaklardan toplanır: A) (Değişik: 14/10/1983-2921/1 md.) İl özel idareleri ve belediyelerin; her türlü taşınır ve taşınmaz mallarının satış bedelleri, geri alınan paralar, Devlet tarafından belli işlere sarfedilmek üzere tahsisen yapılan yardımlar, İmar ve İskan Bakanlığı emrinde toplanan fonlardan yapılan bağış ve yardımlar, her türlü avanslar ve borçlanmalar, giderlere katılma karşılıkları, geçen yıllardan devreden nakit mevcutları, yatırımlar için ayrılan paralardan artan miktarlar, kanunlarda veya tüzüklerde tahsisi mahiyette kullanılacağı belirtilen paralar hariç tutulmak üzere, yıllık gelirleri tahsilatı ile bu idarelere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen payların % 5'i;

borç stoku, borçlanma ihtiyacı ve mali yapıdaki kırılganlık önde gelen risk unsurları olarak karşımıza çıkacaktır.

Son yıllarda yapılan düzenlemeler ile garantili borçlanmaya bütçe kanunları ile bir üst limit getirilmesi ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve bu kanuna bağlı düzenlemeler ile garantili borçlanmanın belli ilkelere bağlanması, garantili dış borç stokunda azalmaya yol açmıştır. Bu azalma borç ödemelerine de yansımış, dış borç ödemelerinin harcamalar içerisindeki payı 1996-2000 döneminde ortalama yüzde 9,2 iken, bu oranın 2001-2005 döneminde yüzde 5,8'e gerileyeceği tahmin edilmektedir. 4749 sayılı Kanunun uygulamasından sonra Hazine yönetiminde Risk Hesabı ve borçlu kuruluş yönetiminde dış borç ödeme hesabı oluşturularak dış borç geri ödemelerinin disiplin altına alınması ve Hazinenin garantilerden oluşan riskinin azaltılması sağlanmıştır.

Sosyal transferler, iktisadi transferler ile kurumlara katılma payları ve sermaye teşkili gibi diğer transfer harcamaları oldukça düşük oranlarda gerçekleşmiştir. Bu üç kalemin toplamı 1970'li ve 1980'li yıllarda yüzde 1-2'ler düzeyinde iken, son yıllarda bir miktar artmış ve 2004 yılında borç ödemeleri hariç toplam harcamaların yüzde 6,9'una kadar ulaşmıştır. Bu artışta BŞB tarafından iktisadi transferler kapsamında kendi sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri ile belediye işletmelerine yapılan yardımların etkisi olmuştur.

1.5. Belediye Gelirleri

Belediye gelirleri dört başlık altında sıralanabilir:

Vergi Gelirleri: Genel bütçe gelirlerinden il özel idareleri ve belediyelere verilen paylar, emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, eğlence vergisi, ilan ve reklam vergisi, haberleşme ile havagazı ve elektrik tüketim vergileri, harçlar ve resimlerden oluşmaktadır.

Vergi Dışı Gelirler: Harcamalara katılma payları, belediyelere ödenen paylar, sahip olunan menkul ve gayrimenkullerden elde edilen gelirler, tahsisi mahiyetteki gelirler, ücretler, cezalar, yardım ve fonları içermektedir.

Faktör Gelirleri: Kurum ve teşebbüslerin hasılat ve karlarını kapsamaktadır.

Borçlanma: İç ve dış borçlanmalardan oluşmaktadır.

Belediyelerin mevcut gelir kaynaklarının yasal dayanaklarını aşağıdaki başlıklar halinde sıralayabiliriz: 2380 sayılı Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Yönetimi Hakkında Kanun, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ve diğer mevzuat.

Ekonominin genelinde vergi yükünün artması, emlak vergisi tahsilatının belediyelere devri, BŞB'nin kurulması ve yeni vergilerin ihdas edilmesi ile birlikte belediyelerin vergi gelirleri reel olarak artmıştır. 1975 yılında vergi gelirlerinin borçlanma hariç toplam gelirler içerisindeki payı yüzde 55,6 iken, 1979 yılında yüzde 45,3'e kadar gerilemiştir. Daha sonra sürekli artarak 1994 yılında yüzde 71 seviyesine yükselmiş ve 2004 yılında yüzde 68,1 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Tablo 1.20: Vergi Yükü (Ortalama, GSMH'ya oran, %) (1)

	1975-80	1981-85	1986-90	1991-95	96-2000	2001-2005
Yerel Yönetimler	0,77	1,03	1,77	2,03	2,60	2,46
GBVP		0,61	1,11	1,35	1,69	1,84
Belediye (2)		*0,52*	*1,02*	*1,24*	*1,52*	*1,64*
İl Özel İdare		*0,09*	*0,09*	*0,11*	*0,17*	*0,2*
Fonlar (3)		0,19	0,32	0,39	0,59	0,15
Yerel Vergiler		0,23	0,34	0,29	0,32	0,47
Belediye		*0,22*	*0,32*	*0,28*	*0,31*	*0,46*
İl Özel İdare		*0,01*	*0,02*	*0,01*	*0,01*	*0,01*
Toplam Vergi Yükü	18,4	16,2	18,6	21,6	26,7	33,1

Kaynak: DPT
(1) Sosyal Güvenlik primleri ve vergi iadeleri dahil vergi yüküdür.
(2) Büyükşehir ve normal statülü belediyeler ile su-kanalizasyon idarelerine aktarılan payları kapsamaktadır.
(3) Genel Bütçeden Belediyeler Fonu, İl Özel İdareleri Fonu ve Mahalli İdareler Fonuna aktarılan ve kesinti öncesi tutarları göstermektedir

Vergi gelirlerindeki artışın büyük kısmı vergi gelirlerinin en önemli kısmını oluşturan GBVP artışından kaynaklanmıştır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının (vergi iadeleri hariç), normal statüdeki belediyelere aktarılan yüzde 6 ve BŞB'nin kendi sınırları içerisinde tahsil edilen vergi gelirlerinden aldıkları yüzde 5 pay ile birlikte yaklaşık yüzde 7'si doğrudan belediyelere aktarılmaktadır. Pay oranları son yıllarda uygulanan istikrar

önlemleri kapsamında çeşitli değişikliklere uğramış, ancak 2004 yılından itibaren tekrar eski düzeylerine yükseltilmiştir.

Bazı vergi tutarlarının maktu olması ve uzun süreler bu tutarların değiştirilmemesi; emlak vergisinin ise 4 yılda bir beyanı (değerlemesi) ve bu süre içerisinde sabit kalması, geçmişte belediyeler tarafından tahsil edilen bazı yerel vergilerin reel olarak artışını sınırlamıştır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun yürürlüğe girdiği 1981 yılında belediye vergilerinin GSMH'ya oranı binde 12 ve toplam gelirler içerisindeki payı yüzde 12,5 iken bu oranlar 2004 yılında sırasıyla binde 37 ve yüzde 12,9 olmuştur. Maktu harç ve bazı vergiler 1985 yılında yaklaşık olarak 4,5 kat, 1992 yılında 10 kat artırılmış ancak yüksek enflasyon dönemlerinde artırılan tutarlar da hızla erimiştir. Son olarak 30 Aralık 2004 tarihli ve 5281 sayılı kanun ile bu tutarlar bir önceki artış sonrası ulaştığı reel seviyesine yaklaştırılmıştır.

Tablo 1.21: Belediye Gelirlerinin Yüzde Dağılımı

	1975-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
Borçlanma Hariç						
Vergi Gelirleri	52,2	59,8	73,9	72,4	65,3	66,8
GBVP	0,0	47,8	59,9	62,3	56,1	53,8
Belediye Vergileri	52,2	12,0	14,0	10,1	9,2	13,0
Vergi Dışı Gelirler	33,0	29,9	19,4	15,0	17,4	15,9
Faktör Gelirleri	14,7	10,3	6,6	12,6	17,3	17,3
Borçlanma Dahil						
Vergi Gelirleri	49,0	57,3	62,3	57,1	52,2	53,7
GBVP	0,0	45,7	50,5	49,0	44,9	43,3
Belediye Vergileri	49,0	11,5	11,8	8,1	7,4	10,4
Vergi Dışı Gelirler	31,1	28,6	16,3	11,9	14,0	12,8
Faktör Gelirleri	13,9	9,9	5,6	9,9	13,8	13,9
Borçlanma	6,0	4,3	15,8	21,1	20,0	19,6

Kaynak: DPT

Yerel vergilerin en önemlisi servet vergisi niteliğindeki emlak vergisidir. 1319 sayılı Kanunla düzenlenen emlak vergisi, tespit olunan vergi değerlerinin meskenlerde binde 1, diğer binalarda binde 2, arsalarda binde 3 ve arazilerde binde 1'i oranında uygulanır. Bakanlar Kurulu bu oranları yarısına kadar indirmeye veya üç katına kadar artırmaya, vergi değerine her yıl uygulanacak olan değerleme oranını sıfıra kadar indirmeye veya yeniden değerleme oranına kadar artırmaya ve belediye grupları itibarıyla farklı tespit

etmeye yetkilidir. Emlak vergisinde beyan sistemi 2002 yılında 4751 sayılı kanun ile kaldırılarak, bina değerleri için en az Maliye ve Bayındırlık Bakanlıklarınca müştereken tespit edilen ve uygulanacağı yıldan dört ay önce ve Resmî Gazete ile ilan edilen bina metrekare normal inşaat maliyet bedelleri ile dört yılda bir yerel komisyonlar tarafından saptanan arsa ve arazi değerleri üzerinden hesaplamaya dayalı yeni bir tahakkuk sistemi benimsenmiştir. Emlak vergisinin ilk taksidi Mart, Nisan ve Mayıs aylarında ikinci taksidi ise Kasım ayında tahsil edilmektedir.

Emlak vergisi tahsilatının belediye gelirleri içerisindeki payı, uygulanan sistem nedeniyle yıllar içerisinde büyük oranda dalgalanma göstermiştir. Emlak vergisine konu olan emlak değerlerinin 4 yılda bir tespiti ve gerçek değerlerinin çok altında beyanı, emlak vergisi tahsilatının borçlanma hariç belediye gelirleri içerisindeki payının yüzde 1,3 düzeyine kadar düşmesine neden olmuştur. 1998 yılında 4369 sayılı Kanun ile önemli bir değişiklik yapılarak, emlak vergisi matrahının 4 yıl boyunca aşınmasını önlemek amacıyla, beyan edilen rayiç bedelin her yıl yeniden değerleme oranında artırılması hükmü getirilmiştir. Ancak, 1999 yılında 4444 sayılı Kanunla yapılan düzenleme sonucu her yıl yapılan matrah artışı, yeniden değerleme oranının yarısı olarak düzenlenmiştir.

Emlak vergisi uygulamasında diğer önemli bir sorun tahsilat üzerinden diğer yerel yönetim birimlerine aktarılan paylar olmuştur. 2004 yılı sonuna kadar, belediyeler tarafından tahsil edilen verginin yüzde 15'i il özel idareleri payı, ayrıca BŞB bulunan şehirlerde il özel idareleri payı ayrıldıktan sonra kalan tutarın yüzde 20'si BŞB payı olarak ayrılmaktaydı. Emlak vergisi üzerinden il özel idarelerine ve BŞB'ne pay verilmesi, emlak vergisi tahsilatında etkinliği azaltan etkenlerden biri olmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra BŞB'ne ve il özel idarelerine emlak vergisinden pay verilmesi uygulamasına son verilmiştir. Ancak, 5226 sayılı Kanun ile emlak vergisi tahsilatının yüzde 10'unun il özel idarelerine aktarılmak üzere özel bir hesapta toplanarak ''Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı'' ihdas edilmesine yönelik bir düzenleme yapılmıştır.

Emlak vergisi ekonomi politikalarının da bir aracı olmuştur. 2000 yılında uygulanmaya başlanan Ekonomik İstikrar Programının hedeflerine ulaşmak amacıyla belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar azaltılmış ve bu farkı tazmin etmek amacıyla emlak vergisi oranları artırılmıştır. İstikrar önlemleri çerçevesinde; 2002 yılında BŞB'nin GBVP yüzde 5'ten yüzde 4,1'e , 2003 yılında ise yüzde 3,5 düzeyine, yine 2003 yılında normal statüdeki belediyelerin GBVP yüzde 6'dan yüzde 5 düzeyine azaltılmıştır. 2002 yılında BŞB'nin kayıplarını tazmin etmek amacıyla büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde emlak vergisi tutarları, yarısı BŞB'lere aktarılmak üzere, yüzde 100 oranında artırılmış ve bu uygulama sürekli hale gelmiştir. Yine 2003 yılında 4837 sayılı ''Ekonomik İstikrarı Sağlamak İçin Ek Vergiler Alınması Hakkında Kanun'' ile tüm ülke genelinde emlak vergisi tutarları geçici olarak ve 2003 yılına mahsus olmak üzere yüzde 100 oranında artırılmıştır. Bu dönemlerde normal statüdeki belediyeler kayıplarını tamamen telafi edebilirken aynı durum BŞB'ler için söz konusu olmamıştır.

Bu düzenlemeler sonrasında emlak vergisinin borçlanma hariç belediye gelirleri içerisindeki payı her yıl istikrarlı seviyesini korumak üzere yüzde 6'lar düzeyine yükselmiştir. Yerel vergiler içerisinde adalet, tahsilat ve mali yönetim anlamında en etkini olan emlak vergisinin, belediye gelirler içerisindeki payının artırılması yönünde düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Tablo 1.22: Belediye Gelirlerinin Yüzde Dağılımı (BŞB ve Normal Statü Ayrımı)

BORÇLANMA HARİÇ

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
BŞB														
Vergi Gelirleri	84,6	80,2	73,3	76,1	77,6	78,8	74,0	75,4	72,4	79,4	80,0	72,9	70,3	78,3
GBVP	83,5	77,6	71,1	71,9	75,1	76,4	71,8	73,3	69,9	77,2	77,5	67,1	61,5	73,9
Belediye Vergileri	1,1	2,5	2,2	4,2	2,5	2,4	2,2	2,2	2,5	2,2	2,5	5,9	8,7	4,4
Vergi Dışı Gelirler	13,4	15,6	22,5	17,9	12,0	11,1	17,6	12,5	14,8	9,7	7,0	12,4	14,6	8,4
Faktör Gelirleri	2,0	4,2	4,2	6,0	10,4	10,2	8,4	12,1	12,7	10,8	13,0	14,7	15,1	13,2
Normal Statü														
Vergi Gelirleri	76,7	77,0	64,9	67,8	58,8	56,7	54,2	60,5	62,9	61,3	61,3	61,9	61,3	62,9
GBVP	62,7	64,4	55,8	46,0	43,6	44,6	44,8	44,2	47,3	48,4	49,2	46,0	37,6	45,7
Belediye Vergileri	14,0	12,6	9,2	21,7	15,2	12,1	9,4	16,3	15,6	12,9	12,1	15,9	23,7	17,2
Vergi Dışı Gelirler	13,0	10,2	12,6	12,3	22,3	22,5	21,4	19,7	16,9	18,7	18,0	18,9	18,1	18,6
Faktör Gelirleri	10,3	12,8	22,5	20,0	18,9	20,8	24,4	19,8	20,2	20,0	20,7	19,3	20,6	18,5

BORÇLANMA DAHİL

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
BŞB														
Vergi Gelirleri	57,9	48,2	42,8	49,0	53,7	60,2	52,9	52,3	58,0	64,0	64,7	60,2	61,2	70,5
GBVP	57,1	46,7	41,6	46,3	52,0	58,4	51,3	50,8	56,0	62,2	62,7	55,4	53,6	66,5
Belediye Vergileri	0,7	1,5	1,3	2,7	1,8	1,8	1,6	1,5	2,0	1,8	2,0	4,9	7,6	4,0
Vergi Dışı Gelirler	9,2	9,4	13,2	11,5	8,3	8,4	12,6	8,7	11,9	7,9	5,7	10,2	12,7	7,6
Faktör Gelirleri	1,4	2,5	2,4	3,8	7,2	7,8	6,0	8,4	10,2	8,7	10,5	12,1	13,2	11,9
Borçlanma	31,6	39,9	41,5	35,6	30,7	23,6	28,6	30,6	19,9	19,4	19,2	17,4	12,8	9,9
Normal Statü														
Vergi Gelirleri	73,4	63,6	56,0	65,7	55,7	48,1	50,9	53,4	47,5	45,9	44,7	44,4	45,1	51,8
GBVP	60,0	53,2	48,1	44,6	41,3	37,8	42,1	39,0	35,7	36,2	35,9	33,0	27,7	37,7
Belediye Vergileri	13,4	10,4	7,9	21,1	14,4	10,3	8,8	14,4	11,8	9,6	8,8	11,4	17,4	14,1
Vergi Dışı Gelirler	12,5	8,4	10,9	11,9	21,1	19,1	20,1	17,4	12,8	14,0	13,1	13,5	13,3	15,3
Faktör Gelirleri	9,8	10,6	19,4	19,4	17,9	17,6	22,9	17,5	15,2	15,0	15,1	13,8	15,2	15,3
Borçlanma	4,4	17,4	13,8	3,0	5,4	15,3	6,1	11,8	24,5	25,2	27,1	28,2	26,4	17,7

1993 yılında 3914 sayılı Kanunla ihdas edilen çevre temizlik vergisinin (ÇTV) mükellefi, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaları kullananlardır. 25 Aralık 2003 tarih ve 5035 sayılı kanun ile ÇTV tutarları su tüketimine endekslenmiştir. Son olarak 5281 sayılı Kanun ile ÇTV tutarları konutlarda tüketilen metreküp su başına BŞB'lerde 15 YKr diğer alanlarda 12 YKr olarak tespit edilmiştir. Ayrıca, işyerleri ve diğer binalar için derece ve gruplara ayrılan ve emlak vergisi ile birlikte ödenen tutarlar kanunda yer almıştır. Bakanlar Kurulu tarifelerde yer alan bina gruplarını belirlemeye ve ÇTV tutarlarını yöreler, belediyelerin nüfusları ve bina grupları itibarıyla ayrı ayrı dörtte birine kadar indirmeye veya yarısına kadar artırmaya yetkilidir. Belediye meclisleri ise, bulundukları mahallin sosyal ve ekonomik farklılıkları ile büyüklüklerini de dikkate alarak konut dışındaki binaların hangi dereceye gireceğini tespit etmeye yetkilidir.

Büyükşehirlerde su ve kanalizasyon idareleri tarafından tahsil edilen ÇTV'nin yüzde 80'i ilgili ilçe veya ilk kademe belediyesine, kalan yüzde 20'si BŞB'lere aktarılmaktadır. BŞB'lere aktarılan tutar münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılabilmektedir. 2003 yılı itibarıyla toplam tahsilatı 168 milyon YTL ve borçlanma hariç gelir içerisindeki payı yüzde 1,7 olan ÇTV, katı atık imha tesis yatırımlarının finansmanı için önemli bir gelir kalemi olabilme potansiyelini taşımaktadır.

Belediyeler, sınırları dahilindeki ve mücavir alanlar içerisindeki elektrik tüketiminden yüzde 5 oranında elektrik tüketim vergisi ve iletişim faaliyetlerinden de yüzde 1 oranında haberleşme vergisi almaktadır. Bu vergiler, belediyelerin kendi faaliyet alanları içerisinde üretilen, şehir altyapısının kullanıldığı ve genel olarak imtiyazlı firmalarca gerçekleştirilen faaliyetlerden alınan vergilerdir. Her iki vergi nispi nitelikte olduğu için nüfus ve ekonomik faaliyetler arttıkça belediyeler artan miktarda kaynak sağlayabilmektedir.

Belediyeler tarafından tahsil edilen diğer vergiler ilan reklam vergisi, eğlence vergisi ve yangın sigorta vergisidir. Bir kısmı maktu olarak tespit edilen tutarlar 5281 sayılı kanun ile artırılmıştır. Ayrıca film gösterimlerinden

alınan eğlence vergisinin yüzde 75'inin Kültür ve Turizm Bakanlığına aktarılması düzenlenmiştir.

Faktör gelirleri, belediye tarafından işletilen kurum ve teşebbüslerin hasılat ve karlarından oluşmaktadır. Bunların en önemlileri su ve ulaştırma işletmeleridir. Bu işletmeler bütçe içi işletme (katma bütçe) şeklinde örgütlenmiş ise ayrı bütçeye ve yönetime sahip olmakta, ancak denetimleri ve bütçelerinin kabulü yine belediye meclisi tarafından yerine getirilmektedir. Faktör gelirlerinin borçlanma hariç gelirler içerisindeki payı 1980'li yıllarda ortalama yüzde 8,5 düzeylerine düşerken, izleyen yıllarda hızla artarak 2001-2005 döneminde yüzde 17,3 seviyesine yükselmiştir. Faktör gelirlerinin artışında diğer önemli bir unsur, bu hizmetleri talep eden nüfusun yani kentli nüfusun hızla artmasıdır.

Belediye harçlarının maktu olması sonucu harçların borçlanma hariç gelirler içerisindeki önemi sürekli olarak azalmıştır. 1980'li yıllarda gelirler içerisindeki payı ortalama yüzde 7,1 civarında iken 2001-2005 döneminde yüzde 2,8'e kadar gerilemiştir.

Harçların yüksek enflasyon ortamında tahsil masrafını dahi karşılayamayacak düzeylere gerilemesi ve artan finansman ihtiyacı, harca tabi olması gereken bir çok hizmetin ücret ve çoğu zamanda yasal olmayan bağış benzeri uygulamalara konu olmasına neden olmuştur.

Harcamalara katılma payı, belediyelerin kendi sınırları ve mücavir alanlar içerisinde yol yapımı, yol genişletilmesi ve yolların yeniden düzenlenmesi, kanalizasyon tesisi yapılması ve mevcut tesislerin onarılması ile yeni içme suyu tesisi yapılması ve mevcut şebekelerin onarılması karşılığında bu hizmetlerden faydalanan gayrimenkul sahiplerinden alınan paylardır. Harcamalara katılma payları bina ve arsalarda vergi değerinin yüzde 2'sini aşamaz. Paylar harcama tamamlandıktan sonra tahakkuk ettirilir ve tebliğ tarihini takip eden yıldan itibaren iki yılda ve dört eşit taksitte tahsil edilir. Payların miktarına ilişkin düzenlemeleri yapma yetkisi ise Bakanlar Kurulu'na verilmiştir.

2464 sayılı Kanun, harcamalara katılma paylarını belediyenin altyapı niteliğindeki yol, su ve kanalizasyon harcamaları ile sınırlamıştır. Bu

harcamalar gayrimenkul değerini artırıcı nitelikte olduğu için, katılma payı mükellefliğini harcamanın yapıldığı bölgedeki gayrimenkul sahipliği ile ilişkilendirmiştir. Harcamalara katılma payı yoluyla, belediye tarafından yapılan kentsel altyapı yatırımlarının bir kısmının, bu harcama sonucu belli bir değer elde eden kişilerce varlık değerleri ile orantılı olarak karşılanması oldukça yerinde bir düzenlemedir. Böylece altyapı yatırımlarına finansman imkanı sağlanmasının yanı sıra, harcama sonucu yaratılan değerin (rant) bir kısmının bir nevi vergilendirme yoluyla tekrar beldenin ortak bütçesine aktarılması sağlanmaktadır. Harcamalara katılma payının belediye gelirleri içerisindeki payı genel olarak düşüktür ve son yıllarda borçlanma hariç ortalama yüzde 1,5 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Kent sınırları içerisindeki iktisadi faaliyetlerin niteliği ve boyutu vergi dışı gelir tahsilatını etkileyen en önemli etkendir. Kentlerin hızla büyüdüğü bir dönemde yerel vergi ve harçların güncel değerlerinin oldukça gerisinde kalması, belediyeleri artan kaynak ihtiyacı nedeniyle her geçen yıl artan bir şekilde hizmetlerin fiyatlandırılması mekanizmasını kullanmaya yöneltmiş, böylece faktör gelirleri ve ücret gibi vergi dışı gelirler bütçelerden daha fazla pay almaya başlamıştır. Diğer taraftan, vergi değerlerinin reel olarak aşınması belediyelerin merkezi idarenin transferlerine bağımlılığının artmasına yol açarak yerel bütçeleri merkezi transferlere karşı oldukça duyarlı bir hale getirmiştir. Yerinden yönetim kavramıyla tamamen ters düşen bu uygulama, belediyeleri kaynak açısından ekonomik konjonktüre duyarlı ve merkezi idarenin kararlarına bağımlı hale getirmiştir.

Fiyat mekanizması, belediye tarafından üretilen yerel hizmetlerde fayda-maliyet ilişkisinin oluşturularak kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması ve yerel yönetimlerin hemşehrilerine karşı sorumluluğunun artırılabilmesi için yararlıdır. Ancak bu mekanizmanın diğer önemli ayakları kısmen eksik bırakılmıştır. Yerel düzeyde gelir dağılımının düzelmesine nispeten katkısı olabilecek ve kentsel rantların vergilendirilmesini sağlayacak emlak vergisi gibi servet vergilerinin gelirler içerisindeki payı oldukça düşüktür. Diğer taraftan, belediyelerin yerel kaynakları giderek daha fazla kullanmaya başlamasına karşın hesap verilebilirliği sağlayacak ve yerel yöneticilerin sorumluluğunu artıracak düzenlemeler hayata geçirilememiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERİN GÖREVLERİ, BÜTÇE SÜRECİ VE DENETİM MEKANİZMALARI

Ülkemizde, Anayasa ile tespit edilen mahalli idare (yerel yönetim) kavramı il özel idarelerini, belediyeleri ve köyleri kapsamaktadır. Yerel yönetimler, ilgili yasalarla kendilerine verilen görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliği şeklinde örgütlenirler. Ayrıca bu hizmetlerden bazılarını kendilerine bağlı bütçe içi işletmeler veya Türk Ticaret Kanunu esaslarına göre kurulan şirketler eliyle gerçekleştirirler. Belirtilen üç temel yerel idari birimin dışında, 3030 sayılı kanun çerçevesinde oluşturulan büyük şehir belediye sistemi ile yerel yönetim birlikleri de yerel yönetimle ilgili diğer birimler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Mahalli idarelerle ilgili temel düzenleme Anayasanın 127'nci maddesi ile yapılmıştır. Bu maddede, mahalli idareler ''il, belediye ve köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunda belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir'' şeklinde tanımlanmıştır. Anayasa, yerel ortak ihtiyaçların neler olduğunu belirlememiş, yasama organının yetkisine bırakmıştır. Maddenin tümünde mahalli idarelerle ilgili yer verilen diğer temel düzenlemeler şöyledir;

- ''..... mahalli idarelerin kuruluş, görev ve yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.'' Bu düzenleme ile yerinden yönetim ilkesinin kabul edilmesi aslında özerklik kurumunun anayasal bir temele oturtulması anlamındadır. Bu ilke; yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip olmaları, görevli organlarını seçme hakkının verilmesi ve bu organlara karar verme yetkisinin tanınması gibi üç ana öğeden oluşur[12].
- ''..... kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.'' Anayasanın bu hükmüne dayanılarak 3030 sayılı Kanun

[12] Anayasa Mahkemesi Kararı E: 1987/18 , K:1988/23 , T:22/6/1988 Mehmet Akad, Abdullah Dinçkol , 1982 Anayasası Madde Gerekçeleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, Alkım Yayınevi, syf 485, İstanbul 1998.

ile büyük şehir belediyeleri oluşturulmuştur. Ancak bu madde hükümlerinin sadece büyük yerleşim merkezlerini kapsaması, günümüzde ortaya çıkan ve özellikle küçük ölçekli alanların yönetiminde oluşan sorunlar karşısında yetersiz kalınmasına yol açmıştır.

- Anayasa merkezi idareye mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin Anayasanın 123'üncü maddesinde belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması konularında idari vesayet yetkisi tanımıştır.
- ''.... mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları .... kanunla düzenlenir.'' Bu madde hükmü ile, yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmaları idari bir işleme dayandırılmaktadır.
- ''... bu (mahalli) idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.'' Bu madde günümüzde önemli bir tartışmanın dayanak noktasını oluşturmaktadır.

2.1. Görevler

Belediyeler, uzun yılar boyunca 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediyeler Kanunu çerçevesinde yönetilmiştir. Bu durum 7 Aralık 2004 tarih ve 5272 sayılı Belediye Kanunu ile son bulmuş ancak hukuki sorunlar nedeniyle 3 Temmuz 2005 tarihli ve 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Kanun belediyeyi, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin görev ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde genel olarak tanımlandıktan sonra 15'inci maddede yetki ve imtiyazları sayılmıştır. Bu madde ile kentsel altyapı, çevre, kent bilgi sistemleri, katı atık, şehir içi trafik, gençlik ve spor, konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, sosyal hizmet ve yardım ile ekonomi ve ticaretin

geliştirilmesi olarak ana başlıklar halinde sayılmıştır[13]. Madde ile getirilen diğer önemli bir hükümde ''hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir'' şeklindeki üçüncü fıkrasıdır. Kısıtlı mali kaynakların planlaması açısından önemli bir hüküm niteliğindedir.

Belediyeler kanunla kendilerine verilen görevleri yerine getirirken bazı yetki ve imtiyazlardan faydalanırlar. Belediye Kanununun 15'inci maddesinde yer alan düzenleme çerçevesinde; belediyelere, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunabilmesi ve kanunlarla verilen yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak, ceza vermek yetkisi verilmekte; kendi sınırları dahilinde su ve kanalizasyon, katı atıkların toplanması ve ayrıştırılması, her türlü toplu taşıma gibi konularda da imtiyaz sahibi olmaktadırlar. Belediyeler bu işleri bizzat yapabilecekleri gibi, başka işletmeciler tarafından yapılmasına ya da ilgili tesislerin kurulmasına izin verebilir. Ayrıca süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere bu hizmetleri imtiyaz yoluyla devredebilir.

Kentsel altyapı ve ortak yerel ihtiyaç kapsamındaki bu hizmetlerin birçoğu ülkemizde bizzat belediyeler tarafından gerçekleştirilmektedir. Belediyeler, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini, 5393 sayılı Kanunun 71'inci maddesine göre kuracakları bütçe içi işletme (eski kanunun tanımıyla katma bütçeli idareler) vasıtasıyla da yapabilmektedirler[14]. Ayrıca, son yıllarda artan mali sorunlar ile birlikte, bir çok belediyenin temizlik ve çöp

[13] 5272 sayılı Belediye Kanunu Sayın Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş, bunu üzerine değişiklikler ile birlikte 3 Temmuz 2005 tarihli ve 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu yasalaşarak yürürlüğe girmiştir. Ancak, bu kanunun 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan ve belediyelere ''okul öncesi eğitim kurumları açabilme yetkisi veren'' hükmü ile yine aynı bendin , ''belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır'' şeklindeki hükmünün yürürlüğü Anayasa Mahkemesi tarafından 2005/14 sayılı karar ile esas hakkında karar verilinceye kadar durdurulmuştur. Çalışmanın bittiği tarih itibarıyla henüz karar açıklanmamıştır.

[14] 1580 sayılı Kanuna Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü, madde 89: Belediyelere Bağlı Katma Bütçeli Müesseler: Belediyelere bağlı mezbaha, tamirhane, huzurevi ve benzeri müesseselerle 1580 sayılı Belediye Kanununun 19'uncu madesine göre kurulan belediye işletmeleri için katma bütçe düzenlenebilir. Katma bütçe şekli, düzenlenmesi, kabulü ve onaylanması belediye bütçesinin tabi olduğu esas ve usullere göre yapılır.

toplama gibi bazı alanlarda hizmet satın alımı yöntemini tercih ettiği görülmektedir.

Belediyelerin altyapı hizmetlerinde sahip olduğu görev ve imtiyazlara ilişkin son yıllarda önemli değişiklikler yapılmıştır. Belediyelerin elektrik tesisleri kurmak ve işletmek yetkisi 1970 yılında yürürlüğe giren 1312 sayılı Kanun ile Türkiye Elektrik Kurumu'na (TEK) devredilmiştir. BŞB'nin kurulması ile birlikte su ve kanalizasyon hizmetleri için büyük şehir belediyesine bağlı, müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz genel müdürlükler (İSKİ, ASKİ vs.) kurulmuştur. 2 Ocak 1990 tarihli ve 397 sayılı Doğal Gazın Kullanımı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile doğal gaz dağıtımına ilişkin esaslar yeniden düzenlenmiş ve belediyelerin bir imtiyazı daha kaldırılmıştır. 18 Nisan 2001 tarihli ve 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile şehir içi doğal gaz dağıtımı ve doğal gaz dağıtımı ile görevli belediye şirketlerinin sermaye yapısına ilişkin düzenlemelere yer verilerek, mevcut şirketlerde belediye hissesinin yüzde yirmi veya altına düşecek şekilde yeniden yapılandırılmaları hükmü getirilmiştir[15].

Merkezi idarenin denetimi dışına çıkmak, personel ve işletme politikalarında kanunların getirdiği sınırları aşmak gibi nedenlerle, çeşitli sektörlerde faaliyet gösteren ve Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabi çok sayıda işletme kurulmuş ve belediye faaliyetlerinin bir kısmı bütçe dışına taşınmıştır. Bu işletmelerin bir bölümü kanunda bizzat belediyeye verilen görevleri üstlenmekte, bazı işletmeler de piyasaya konu olan malları üretmektedirler. Belediyeler denetim mekanizmasını aşmak için, bir kuruluşun yada ticari işletmenin diğerinin ortağı olduğu karmaşık sermaye yapıları oluşturmuşlardır.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 26'ncı maddesi ''belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların

[15] 4646 sayılı kanun geçici madde 3-b: Mülkiyeti, işletmesi ve doğal gaz ticaret hakkı belediye veya belediye şirketine ait olan mevcut şehir içi doğal gaz dağıtım tüzel kişileri, bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç yıl içinde malik oldukları ve işlettikleri şehir içi doğal gaz dağıtım şebeke ve lisanslarını mevcut Hazine garantili ve devirli borçlarını erken itfa ve bu borçların üstlenilmesi neticesinde doğan Hazineye ait olan borçlarının ödenmesinde kullanılması kaydıyla dış kredi borçlarının geri ödeme takvimine bağlı olmaksızın veya Hazine garantili ve devirli dış borçlarının en son anapara ödeme tarihinden itibaren üç yıl içerisinde kamu hisselerini yüzde yirmi veya altına düşürecek şekilde devrederek yeniden yapılanacaklardır.

kurdukları birlikler tarafından ticari faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması, Bakanlar Kurulunun iznine tabidir'' hükmünü hayata geçirmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu bu konuda nihai düzenlemeyi yaparak; şirket kurulması başlıklı 70'inci maddesi ile ''belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir'' hükmünü tesis etmiştir.

Madde gerekçesinde düzenlemenin amacı 'bir taraftan belediyelerin hizmetlerini daha etkili, verimli ve ekonomik şartlarda sunmasına ve kaynak yaratmalarına yardımcı olmak amacıyla sermaye ortaklığı kurulmasına izin verilmesi, diğer taraftan kurulacak ortaklığın belediyenin görev alanıyla ilgili olması şartı getirilerek şirket kuruluşunun disiplin altına alınması ve belediyelerin haksız rekabete yol açmalarının önüne geçilmesi'' şeklinde ifade edilmiştir. Kanun hükmü açıktır ki, belediyeler ancak kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında şirket kurabilirler. Ancak uygulamada, belediyeler piyasaya konu olan bir çok alanda şirket kurmuşlar ve rekabeti engellemişlerdir. Verilen sınırlar çerçevesinde dahi denetim yapmayan bir belediyenin, o alana şirket kurarak müdahale etmesi etkinliği olmayan ve uzun vade de belde sınırları içerisinde o alanda gelişmeye sekte vuracak bir uygulamadır. Bu nedenlerden dolayı, belediye şirketlerinden madde gerekçesinde belirtilen amaçlar haricinde faaliyet gösterenlerinin tasfiye edilmesi veya özelleştirilmesine yönelik düzenlemeler kısa sürede uygulamaya konulmalıdır.

2.2. İdari Yapı ve Yönetim

Belediye idaresi, verilen hak ve imtiyazlarla birlikte sadece kendisine verilen görevleri gerçekleştirmek üzere kurulan bir idari yapı kimliğinden öte, beldede bazı kamusal hizmetlerin üretilmesinde söz sahibi olan ve günlük yaşamın işleyişine yardımcı olan ve düzenleyen bir organizasyondur. Beldenin yönetimi için belediye üç temel organa sahiptir: belediye başkanı, encümen ve belediye meclisi.

Belediye teşkilat yapısında yeni kanun ile daha esnek bir örgütlenme biçimi benimsenmiştir. Belediye teşkilatının temel birimleri norm kadroya uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden

oluşmaktadır. Bununla birlikte, beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik ve sosyal kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro sistemine uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar , insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilmektedir. Yerel ihtiyaçların farklılık göstermesi esnek ancak çerçevesi belirlenmiş böyle bir düzenlemeyi gerekli kılmaktadır.

Belediye meclisi, belediye idaresinin en önemli karar organıdır. Beldenin nüfusuna göre farklı büyüklüklerde (9 ila 55 üye arasında) oluşan belediye meclisinin üyeleri beş yılda bir nispi temsil esasına göre seçilir. 1580 sayılı kanunda yılda üç defa toplanabileceği belirtilen belediye meclisininin 5393 sayılı kanun ile bir aylık tatil dönemi hariç her ay toplanacağı hükmü getirilmiştir. Toplantı gündemi belediye başkanı tarafından belirlenir ve an az üç gün önceden üyelere bildirilir ve çeşitli yollarla halka duyurulur. Belediye meclisinin temel bazı görevleri şunlardır:

I. Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini, bütçe ve kesin hesabı görüşmek ve kabul etmek,

II. Belediye birimleri tarafından gerçekleştirilen hizmetlere ait tarifeleri tespit etmek,

III. Borçlanma kararlarını almak,

IV. İmar planlarını onaylamak,

V. Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; bütçe içi işletme ile Türk Ticaret Kanununa tabi ortaklıklar kurulmasına, belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermektir.

Belediye meclisi, yerel hizmetlerle ilgili kararlar alınması, yürütme organlarının denetlenmesi, beldenin yerel kamusal faaliyetlerinin niteliği ve boyutunu tespit eden bütçenin onaylanması ve belde halkı adına çeşitli konularda görüş bildirilmesi gibi konularda belde halkının temsilcisi olarak önemli yetkilere sahiptir. Örneğin, imar planlarının onaylanması gibi kentin bugününden ziyade geleceğini ilgilendirirken, imtiyaz hakkının devri gibi

önemli bir yetkinin yanlış kullanımı yerel hizmetleri olumsuz etkileyebilecektir. Bu nedenlerle, belediye meclisinin etkin çalışması sadece yerel demokrasinin sağlıklı işleyişini değil aynı zamanda beldenin ekonomik ve sosyal gelişimini yakından etkileyen bir unsurdur.

Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını yeniden görüşülmek üzere beş gün içerisinde meclise iade edebilir. Meclisin ısrar ettiği kararlar kesinleşir, ancak belediye başkanı on gün içerisinde karar aleyhinde idari yargıya başvurabilir. Kesinleşen kararlar mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir, yine mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içerisinde idari yargıya başvurabilir.

Belediye encümeni belediyenin karar organlarından bir diğeridir. Belediye encümeni; belediye başkanının başkanlığında, il belediyeleri ve nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerde meclisin kendi içerisinden seçeceği dört üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği dört üyeden, nüfusu 100.000'in altında olan belediyelerde ise üç meclis üyesi ve aynı yöntemle seçilecek üç birim amiri tarafından oluşturulur.

Encümenin kanunda sayılan görevlerinden başlıcaları; stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmaktır.

Belediye başkanı kanunda, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak tanımlanmıştır. Belediye başkanının temel görevi, kanunda tanımlandığı şekliyle belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumaktır. Belediye başkanı, belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejisini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak ile görevlidir. Belediye başkanı ayrıca; meclis ve encümene başkanlık etmek, belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek, belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gerekli önlemleri almakla görevlidir.

Uygulamada güçlü başkanlık olduğu öne sürülse de, başkanlık makamının gücü esas olarak belediye meclisinde seçildiği ve siyasi olarak ittifak yapılan diğer parti gruplarının gücü ile doğru orantılı olmaktadır. Belediye meclisinin denetim, bütçe ve stratejik planların kabulü, imar planlarının onaylanması gibi çok önemli yetkileri vardır. Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gerekli önlemleri almak gibi görevler güçlü bir belediye başkanlığı oluşturulduğu anlamına gelmemektedir. Encümen heyetinin yarısının belediye memurlarından oluşması, bu kurul üzerinde dolayısıyla yürütme üzerinde belediye başkanının gücünü artırsada, o bölgede yaşayan hemşehrilerinin oylarıyla seçilen belediye başkanının, kanunla sahip olduğu yetki ve faaliyetlerinin önemli bölümünün denetim ve onaya tabi olması güçlü başkanlık sistemi savının yerinde olmadığını göstermektedir. Belediye meclislerinin yetkilerini etkin olarak kullanamamaları, denetim mekanizmalarının gelişmemiş ve kurumsal yapının yetersiz olması sistemde zaafiyet noktalarının oluşmasına ve başkanlık makamının öne çıkmasına neden olmaktadır.

2.3. Belediye Bütçe Süreci ve Mali Yönetim

Hizmet sunumunun etkinliği ve kalitesi, bütçe sürecinin etkinliği ile yakından ilgilidir. Bu nedenle, öncelikle yerel idarelerin bütçe sürecinin iyi tanımlaması ve kurgulanması gerekmektedir. 1995 yılında ABD'de kurulan Eyalet ve Yerel Bütçe Uygulamaları Danışma Komisyonu bütçe sürecini ve bu sürece ilişkin iyi uygulama prensiplerini geliştirmiştir[16]. Bu raporda, bütçe süreci; hizmet sunumu ve yatırımların (sermaye varlıklarının) geliştirilmesi, uygulanması ve değerlendirilmesine yönelik faaliyetleri birleştiren süreç olarak tanımlanmıştır. Hem politik hem de idari boyutları olan bütçe süreci, hizmet sunumu ve kaynakların kullanımı ile ilgili hesap verme ve raporlama sorumluluklarını da içermektedir. Bu rapora göre iyi bir bütçe sürecinin belirgin özellikleri ise, uzun vadeli bir bakış açısına sahip olması, kurumsal hedefler arasında bağ kurması, bütçe kararlarının sonuç ve çıktılara odaklanması, ilgili tüm tarafların karar alma sürecinde kapsanmasıdır. Bu özellikler, iyi bir bütçeleme sürecinin bir yıllık gelir-gider dengesine yönelik bir

[16] A Framework for Improved State and Local Government Budgeting and Recommended Budget Practices, National Advisory Council on State and Local Budgeting Practice, Chicago 1998.

uygulamanın ötesinde, çok yıllı mali ve operasyonel planlar çerçevesinde kaynakları hedeflere göre dağıtan stratejik bir süreç olduğunu göstermektedir.

Komisyon, bütçe sürecine ilişkin 4 temel prensip belirlemiştir.

1. *Karar alma sürecine rehberlik yapacak kapsamlı hedeflerin tespit edilmesi*
   - Yerel topluluğun ihtiyaçları, öncelikleri ile fırsat ve tehditlerin tespiti
   - Kamu hizmetleri, yatırımlar ve yönetim için fırsat ve tehditlerin tespiti
   - Kapsamlı hedeflerin geliştirilmesi
2. *Hedeflere ulaşmak için yöntemlerin saptanması*
   - Mali politikaların geliştirilmesi
   - Program, faaliyet ve yatırım politikalarının geliştirilmesi
   - Politika ve planlarla uyumlu program ve hizmetlerin geliştirilmesi
   - Yönetim stratejilerinin geliştirilmesi
3. *Yöntemlerle uyumlu bütçenin yapılması*
   - Bütçenin hazırlanması ve kabulüne yönelik sürecin geliştirilmesi
   - Mali alternatiflerin geliştirilmesi ve değerlendirilmesi
   - Bütçenin kabulüne yönelik tercihlerin yapılması
4. *Performansın değerlendirilmesi ve programlarda gerekli değişikliklerin yapılması*
   - Bütçe uygulamalarının izlenmesi, ölçülmesi ve performansın değerlendirilmesi
   - Gerekli değişikliklerin yapılması

Ülkemizde, belediyelerin mali planlama ve mali yönetim aşamasındaki yetersizlikleri belediyelerin mali yapılarındaki kırılganlıkların en önemli sebeplerinden biri olmuştur. Borç stokunun artışında da etkili olan zayıf mali yönetimin ortaya çıkmasında rol oynayan temel faktörler şu şekilde sıralanabilir;

- Belediyeler sınırlı kaynakların etkin yönetimi için gerekli uzman kadrolara ve yaklaşıma sahip değildir.

- Mali planlama yeteneğindeki eksikliğin nedenlerinden biri de merkezi ve yerel yönetimlerin bütçe süreçlerindeki uyuşmazlıktır. Konsolide bütçenin Aralık ayı sonunda yasalaşması, belediye ve özel idare bütçelerinde önemli bir pay alan vergi paylarının tahmininde ciddi miktarlarda sapmalara yol açmıştır. Ayrıca, belediyelerin özgelirlerinin tahmininde makro ekonomik değişkenlerin değil son gelir kalemlerinin üç yıllık artış oranlarının baz alınması gibi ilginç yöntemler kullanılmıştır. Tablo 2.1'de görüldüğü gibi bütçenin gelir tarafının bu şekilde oluşturulması, ödenekleri temelsiz bırakmış ve bütçe açıklarına neden olmuştur. Ayrıca, yüksek miktarlı harcamalara temel oluşturmak için bütçe gelir tahminleri gereğinden fazla artırılmıştır.
- Belediyelerin çok büyük bir bölümünün uzun vadeli yatırım ve finansman planı mevcut değildir. Oysa, stratejik planlarla uyumlu uzun vadeli tahminler, belediyelerde mali planlamanın başarısı için oldukça önemlidir.
- Cari ve yatırım bütçeleri ayrılmamıştır. Farklı finansman kaynakları ve politikalara sahip olması gereken bu bütçelerin bir arada yer alması özellikle yatırımların finansmanında sorunlara neden olabilmektedir.
- Belediyelerin mali yapılarını, borç ve personel harcamalarına yönelik kuralları izleyecek bir gözetim sistemi mevcut değildir.
- Ekonomideki istikrarsızlık ve merkezden yapılan transferlere bağımlılık mali yönetim kapasitesinin oluşmasını engelleyen diğer önemli unsurlardır.

Tablo 2.1: Bütçe Gelir (Borçlanma Dahil) Gerçekleşmelerinin Bütçe Tahminlerine Oranı (%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Tüm Belediyeler	64,6	71,5	79,9	85,7	77,6	90,8	103,1
Büyükşehir	76,7	80,6	73,9	116,3	73,6	78,6	95,7
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Ortalama
Tüm Belediyeler	84,5	66,2	67,7	78,0	74,7	71,6	78,2
Büyükşehir	77,0	69,9	76,7	78,2	81,6	72,6	80,9

Kaynak : TÜİK (DİE) Kesin Hesaplar Belediyeler ve İl Özel İdareleri, DPT

5393 ve 5018 sayılı Kanunlar mali yönetim, bütçe hazırlama ve mali planlama süreçlerine yeni yaklaşımlar getirmiştir. Yerel yönetimlerin mali yönetimlerinde önemli değişiklikler içeren bu düzenlemeler şunlardır;

- Nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyelerde stratejik plan (bu nüfus miktarının altında ihtiyari) ve tüm belediyelerde yıllık performans planı hazırlanacaktır.
- Yıllık bütçelerin hazırlanmasında stratejik plan ve performans planının esas teşkil edecektir.
- İlçe ve il belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerinde olan belediyelerde Plan ve Bütçe Komisyonları kurulacaktır.
- Kamu kaynağının kullanılmasında hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık kavramları tanımlanmıştır. Hesap verme sorumluluğu; ''her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır'' şeklinde tanımlanmıştır. Mali saydamlığın temel unsuru ise ''her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir'' olarak açıklanmıştır.
- İç kontrol kavramı tesis edilerek, ön mali kontrol ve iç denetim unsurları düzenlenmiştir.
- Belediyelerde belediye başkanı üst yönetici olmuş, yine yeni düzenlemeler paralelinde harcama yetkilisi, muhasebe yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi gibi unvanlar tesis edilmiştir.
- Analitik bütçe ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemleri benimsenmiştir.
- Gelir ve gider tahminlerinin sadece gelecek mali yıl için değil takip eden iki yıl içinde yapılmasına yönelik düzenleme yapılmıştır.

Yeni uygulamalar ile yerel yönetimlerin uzun vadeli uzun vadeli ve stratejik bir bakış açısına sahip olmaları amaçlanmıştır. Stratejik Planlar ile yerel idare biriminin temel hedefleri tespit edilecek, bütçe uygulamaları ile bu hedeflere ilişkin programlara kaynak tahsisi yapılacak ve performans programları ile bu uygulamaların etkinlik yönünden izlenmesi ve ölçülmesi sağlanacaktır. 5018 sayılı Kanunda yer alan 3 yıllık orta vadeli bütçe perspektifine paralel olarak getirilen 3 yıllık gelir-gider tahminleri idarelerin mali planlama kapasitesini artıracaktır. Ayrıca, merkezi idarenin 3 yıllık temel ekonomik göstergelerini ve kamu maliyesi hedeflerini Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan ile Mayıs ve Haziran aylarında açıklaması, Eylül ayı başında hazırlanan ve Kasım ayında meclise sunulan bütçe tasarısının daha gerçekçi hazırlanmasına yardımcı olacaktır.

Stratejik planlar ve performans programlarının (dolayısıyla bütçenin) hazırlanmasında belediyeler için bağlayıcı olabilecek diğer bir unsur ise bölgesel planlardır. 5393 sayılı Kanunun 41'inci maddesinde stratejik planların varsa bölgesel planları da esas alarak hazırlanacağı belirtilmiştir. Kalkınma ajanslarının, yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak, bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak gibi görevleri bulunmaktadır. Ayrıca, belediye bütçelerinden kalkınma ajanslarına aktarılacak paylar ve karşılıklı ilişki dikkate alındığında, önümüzdeki yıllarda bölgesel kalkınma konusunun belediye bütçe sürecinde öneminin artacağı öngörülmektedir.

ETKİN YEREL MALİ POLİTİKANIN ÖZELLİKLERİ (*)

- Yerel idarenin mali krizlerden korunma kapasitesini artırır,
- Kredi değerliliğini artırarak kısa ve uzun vadeli borçlanma kabiliyetini artırır,
- Uzun dönemli mali istikrarı artırır,
- Bir konudan ziyade yerel idarenin tüm mali sonuçlarına odaklanılmasını sağlar,
- Günlük operasyonlar ve uzun vadeli mali planlar arasında bağ kurulmasını sağlar,
- Yerel yönetimin, kamu hizmetlerinin mali etkisini ölçebileceği bir yapı sağlar.

(*) Honadle B., Costa J., Cigler B., Fiscal Health for Local Governments, Elsevier Academic Press, 2004, London UK.

Yerel yönetimlerde bütçe hazırlama süreci yeni kanunlar paralelinde yeniden düzenlenmiş ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından bu süreci düzenleyen ''Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği Taslağı'' hazırlanmıştır. Bu taslakta bütçe; ''il özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır'' şeklinde tanımlanmıştır. Taslağa göre belediyelerde bütçe süreci Haziran ayının sonuna kadar belediye başkanı (üst yönetici) tarafından stratejik plân ve performans programına uygun olarak gider bütçelerini hazırlamak üzere birimlere çağrı yapması ile başlar. Harcama birimleri bütçe yılı gider teklifleri ve izleyen iki yılın gider tahminleri ile ayrıntılı harcama programını mali hizmetler biriminin koordinasyonunda hazırlayarak hizmet gerekçesi ile birlikte Temmuz ayının sonuna kadar mali hizmetler birimine verir. Gider tahminlerinde, stratejik plan, performans programı ve yatırım programlarındaki hedef ve ilkeler göz önünde bulundurulur. Ayrıca merkezi idarenin ekonomik verilerinden ve gelecek yıllara ilişkin öngörülerinden faydalanılır.

Mali hizmetler birimi, diğer birimlerden gelen gider tekliflerini birleştirip, gelir bütçesini ve izleyen iki yılın gelir tahminlerini hazırlayarak, bütçe ilke ve hedefleri doğrultusunda kurumun bütçe tasarısını oluşturur. Bütçe yılı ve izleyen iki yılın gelir tahmininde, kesin sonucu alınmış son üç yılın gelir artış oranları esas alınır. Ayrıca kanunlarla vergi, resim ve harç oranlarında değişiklik yapılması, yapılan yatırımların faaliyete başlaması, herhangi bir nedenle gelirlerde artış öngörülmesi gibi hususlar ile merkezi idarenin ekonomik verileri ve ileriye yönelik öngörüleri gelir tahminlerinde dikkate alınır. Üst yönetici tarafından gerekli inceleme ve düzeltme yapıldıktan sonra bütçe tasarısı, belediye ve bağlı idarelerde Ağustos ayının sonuna kadar encümene havale edilir. Encümene havale edilen bütçe tasarısı incelenip encümen görüşü ile birlikte en geç Eylül ayının son haftası içinde üst yöneticiye verilir.

Encümen tarafından görüşülerek üst yöneticiye sunulan bütçe tasarısı, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerinde Ekim ayı toplantısında görüşülmek üzere Ekim ayının birinci gününden önce; BŞB ve diğer

belediyelerde ise Kasım ayı toplantısında görüşülmek üzere Kasım ayının birinci gününden önce meclise sunulur. Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri Ekim ayı toplantısının ilk oturumunda, büyükşehir ve diğer belediye meclisleri ise Kasım ayı toplantısının ilk oturumunda bütçe tasarısını, incelenmek üzere plan ve bütçe komisyonuna havale ederler. Komisyon kendisine havale edilen bütçe tasarısını 5 iş gününden fazla olmamak üzere meclisin belirleyeceği süre içinde inceleyerek görüşünü içeren bir rapor düzenler ve meclise sunar. Meclisin bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi plan ve bütçe komisyonu toplantı süresi de dahil olmak üzere en çok 20 gündür. Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliğini bozacak şekilde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz.

Yeni düzenlemeler ve bütçe süreci yerel yönetimler açısından oldukça önemli ve olumlu değişiklikler içermekle birlikte bazı eksiklikleride bulunmaktadır. Bunlardan ilki cari ve yatırım bütçelemesinin ayrılmamasıdır. Her iki bütçenin birlikte ele alınması, daha önce bahsedildiği üzere yatırımlar ile borç ödemenin esas kaynağı olan operasyonel fazla kavramının tamamen dışlanmasına ve bugüne kadar olduğu gibi cari ve yatırım bütçelerinin iç içe girmesine neden olarak yatırım kararların iktisadi dayanaktan yoksun bırakabilecektir.

Diğer bir eksiklik ise, stratejik planlama sürecinde yer alan ve yerel yönetimlerin politikalarıyla ilgili tarafların bütçe sürecinde yer almamasıdır. Bu durum bütçe metninin ilgili taraflarca benimsenmesi anlamında sorun yaratabilecektir. Bir başka önemli eksiklik, bütçe gelir tahminlerinde eski bütçe hazırlama sürecindeki ''son üç yılın gelir artış oranlarının esas alınarak hazırlanması'' şeklindeki yöntemin kullanımına yeni bütçe hazırlama yapısında da devam edilmesidir. Bu durumda daha önceki yıllarda olduğu gibi ödenekler karşılıksız kalabilecektir.

Bütçe sürecinin iyileştirilmesinin diğer önemli bir etkisi ise makro ekonomi üzerinde hissedilecektir. Ülkemizde yerel yönetimlerin borçlanmasına limit getirilmesi gibi düzenlemeler makroeknomik istikrara katkıda bulunmakla birlikte yetersiz kalmaktadır. Bütçelerin dışsal şoklara karşı güçlendirilmesi, borçlanma ve harcama-gelir düzeylerinin merkezi

idarenin makro hedefleri ile uyumlu olması, programların genel kalkınma hedefi ile tutarlı olması ve harcamalarda verimliliğin artırılması kanalıyla ekonomik büyümeye katkıda bulunulması, makro ekonomik yönetime önemli katkılar sağlayacaktır.

Her ne kadar belediye harcamalarının il bazında GSYİH'ya oranı 1991-2001 dönemi için ortalama yüzde 2,8 olsa da, altyapı yatırımları gibi sosyal getirisi yüksek harcamaları kapsayan belediye bütçe sürecinin etkinleştirilmesi yerel ekonomiye önemli katkılar sağlayacaktır.

2.4. Belediyelerde Denetim Mekanizmaları

Belediyelerde denetim mekanizmasının üç temel ayrım bazında incelelemek yararlı olacaktır. Bunlar; belediye meclisinin denetim yetkisi, 5018 sayılı Kanun kapsamında yapılan iç ve dış denetim ile kanunlarda belirtilen hususlarda merkezi idareye tanınan denetim ve vesayet yetkisidir.

Belediye Kanunu, denetimin kapsamını iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, mali ve performans denetimi olarak tespit etmiş, denetimin amacını ise ''faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır'' şeklinde açıklamıştır.

Belediye meclisi belediye yönetimi üzerindeki denetim ve bilgi edinme yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır;

- Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, belediye meclisinde üye tamsayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse ilgili tutanak mahallin mülki idare amirine gönderilir ve daha sonra gerekçeli görüşüyle birlikte vali dosyayı Danıştaya gönderir. Karar Danıştayca uygun görülürse belediye başkanı başkanlıktan düşer.

- Soru diğer bir denetim yöntemidir. Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır.
- Meclis üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek, meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır.
- Gensoru diğer önemli bir denetim mekanizmasıdır. Meclis üye tam sayısının üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınabilir. Gensoru önergesinin karara bağlanmasında faaliyet raporuna ilişkin yöntem izlenir.
- Denetim Komisyonu, il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerinde olan belediyelerde belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından gizli oyla seçilecek en az üç en fazla beş meclis üyesinden teşekkül eder. Komisyon üyelikleri siyasi parti gruplarına temsil nispetleri oranında dağıtılır. Komisyon, belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimini şubat ayı sonuna kadar tamamlar ve izleyen ayın onbeşine kadar meclis başkanlığına sunar. Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur.
- Belediye başkanının, belediye meclisine karşı sorumluluğunun genel çerçevesi 5018 sayılı kanunun 11'inci maddesinin ikinci fıkrasında çizilmiştir. İlgili madde, mahalli idarelerde üst yöneticileri, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli

şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden meclislerine karşı sorumlu hale getirmiştir.

5018 sayılı Kanun, belediyelerde denetimin diğer bir önemli dayanağıdır. Belediye kanunu, 5018 sayılı kanuna paralel olarak denetimi iç ve dış denetim olarak ikiye ayırmış, Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmelerinde bu esaslara göre denetime tabi olduğuna hükmetmiştir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.

5018 sayılı Kanun iç denetimi iç kontrol sisteminin bir unsuru olarak saymış ve kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemlerinin harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetler ile ön mali kontrol ve iç denetimden oluştuğuna hükmetmiştir.

5018 sayılı Kanun ile düzenlenen iç denetim mekanizması, denetim kavramını hukuki denetimin ötesine taşımıştır. İç denetim, harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmanın ötesinde; idarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek; kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak, nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek gibi sonuç odaklı denetim faaliyetleri bütünüdür.

Dış denetim Sayıştay tarafından gerçekleştirilir. Dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ne raporlanmasıdır.

Yerel yönetimler üzerindeki diğer denetim yöntemleri merkezi idare tarafından gerçekleştirilir ve bir kısmı vesayet yetkisi niteliğindedir. Belediye Kanunu, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin,

idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, belediye başkanı veya görevlendireceği elemanlar tarafından denetlenmesini düzenlemiştir.

Merkezi idarenin vesayet yetkisini kullanarak gerçekleştirdiği bir denetim türü ise Belediye Kanununun ''Hizmetlerde Aksama'' başlıklı 57'nci maddesinde düzenlenmiştir. Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.

Ayrıca 5018 sayılı kanunun 77'nci maddesi ile, mahalli idarelerde mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk ya da kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idaresi için ilgili vali, belediyeler için belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahalli idarelerin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirilebilmesi düzenlenmiştir.

2.5. Büyükşehir Belediyeleri

Hızlı nüfus artışı, sanayileşmenin belli odaklarda gerçekleşmesi ve kırsal alanlardan kentsel alanlara doğru oluşan göç, bazı kentsel alanlarda yoğunlaşma meydana getirmiş ve kent merkezlerinin çevresinde yeni yerleşim ve yönetim birimleri oluşmuş, geniş alanlara yayılım sonucu kentsel alanlar plansız gelişme göstermiş ve sorunlar yumağı haline gelmiştir[17].

[17]Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, syf. 124, DPT Yayını, Ankara 2001

Ülkemizde yüksek hızlı göç hareketi ile birlikte yoğun göç alan şehirlerin kentsel altyapı ihtiyacı da hızla artmış ve bu yerleşim birimlerinde yeni bir yerel yönetim birimi oluşturulması ihtiyacı doğmuştur. Beş Yıllık Kalkınma Planları başta olmak üzere, birçok çalışmada büyük kentler için yeni bir örgütlenme biçimi savunulmuş hatta bazı yasa taslakları hazırlanmış olsa da bu öneriler hayata geçirilememiştir. 1982 Anayasası yeni bir yaklaşımla merkezi çözümlerin yerine metropol kentlere yönelik yeni yerel yapılanma imkanı getirmiş ve büyük şehir belediyeleri oluşturulmuştur.

Yoğun nüfuslu kentlerin yönetimlerine yönelik yapılan ilk radikal değişiklikler 1980 askeri müdahale sonrasında hayata geçirilmiştir. Bu dönemde Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 sayılı Kararı ile, büyük kentlerin yakınlarında oluşmuş belediyelerin, halka yeterli hizmeti götüremedikleri gerekçesiyle, Sıkıyönetim Komutanlıkları'nın koordinasyonunda ana belediyelere bağlanması düzenlenmiştir. Bu kararın sonrasındaki ilk altı ay içerisinde İstanbul'da 31, Adana'da 16, İzmir'de 13, İçel'de 11 olmak üzere toplam 145 belediye ana belediyelere bağlanmış ve 1980 yılında 1.700 olan belediye sayısı 1981 yılında 1.580'e gerilemiştir[18]. Uygulamada yaşanan farklılıklar sebebiyle Aralık 1981 tarihinde çıkarılan 2561 sayılı Kanun ile nüfusu 300.000'in üzerinde olan şehirler için belediyelerin birleştirilmelerinde yeni bir düzenleme getirilmiştir.

Büyük kentlere yönelik mevcut düzenleme ise, 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı ''Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'' ile yapılmıştır. Büyükşehir belediyeleri uzun süre bu kanun ile yönetildikten sonra 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Büyük şehir belediyeleri statüsünün oluşturulmasına neden ihtiyaç duyulduğu 3030 sayılı Kanunun 1'inci maddesinde görülmektedir. Bu maddede kanunun amacı ''büyük şehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini

[18] Nadaroğlu H., Mahalli İdareler, syf. 201, Beta Yayınevi, İstanbul, Ekim 1998

sağlayacak bir şekilde düzenlemektir'' şeklinde açıklanmaktadır[19]. Benzer hüküm 5216 sayılı kanundada yer almış ayrıca verimlilik kavramınada yer verilmiştir. Metropol niteliği kazanmış kentlerin yönetiminde etkinliğin sağlanması kanunun oluşturulması için temel teşkil etmiştir. Böylece yoğun nüfuslu kentlerde büyük şehir belediyeleri adı altında yeni bir örgütlenmeye gidilmiş, bazı temel hizmetlerin tek elden yürütülmesi sağlanmış ve Cumhuriyet tarihinde yerel yönetimler alanında en köklü değişikliklerden biri gerçekleştirilmiştir.

Büyük şehir belediyesi kurulan bölgelerde, ilçe belediyelerinin tüzel kişiliği korunmuş ancak bir kısım haklar, görevler ve gelirler büyük şehir belediyesine devredilmiştir. Büyük şehir belediyesi kurulan il merkezlerinde ise, merkez belediye bölünerek ilk kademe belediyeler oluşturulmuştur. 5216 sayılı kanun ile büyükşehir belediyelerinin en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayacağı hükmünün yanısıra kurulma şartı olarak belediye sınırları ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin toplam nüfusunun 750.000'den fazla olma şartı getirilmiştir.

2.5.1. Görevler

BŞB'lerin görevlerinin önemli bir kısmı ölçek ve koordinasyon gerektiren alanlarda yoğunlaşmaktadır. BŞB'nin bazı temel görevleri şu şekilde sıralanabilir ;

I. İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşünü alarak büyükşehir belediyelerinin stratejik planını, yıllık hedeflerini yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak yıllık bütçesini hazırlamak,

II. Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planlarını yapmak,

[19] Bu konuda diğer bir açıklama ise 3030 sayılı kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmeliğin temel ilkeler başlıklı 5'inci maddesinde yer almaktadır. Bu maddenin (a) ve (b) bendleri şöyledir ;
Madde 5 : Büyükşehir belediyelerinin yönetimi ile ilgili olarak, görev genişliği ölçüsünde yetki genişliği, sorumluluk ve hizmetlerde birlik ve beraberlik gereğinden hareketle ;

A) Büyük şehir bütünlüğünün her yönü ile etkili, yetkili ve verimli bir yapıya kavuşturulması
B) Büyük şehirin bütününe hitap eden, yatırım, plan ve program hizmetleriyle imar, ulaşım ve toplu taşıma, su kanalizasyon, her nevi gaz ve merkezi ısıtma gibi büyük şehir hizmetlerinin bu hizmetlerle ilgili mal ve ekipmanların bölünmemesi, çevre sağlığı ve korunması ile sağlık ve esenlik hizmetlerinin üst düzeyde ele alınarak yürütülmesi esastır.

yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ve imar uygulaması ile ilgili diğer görevler,

III. Büyük şehir dahilinde ulaşım ana planını yapmak ve uygulamak, ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak, koordinasyonunu sağlamak ve buna yönelik kanunda sayılan yetkileri kullanmak,

IV. Büyük şehir dahilinde toplu taşıma hizmetleri, su, kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, katı atıkların toplanma yerlerini belirtmek, değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, itfaiye hizmetlerini yürütmek,

V. Büyük şehir dahilinde meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, bakım ve onarımını sağlamak,

VI. Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar, her çeşit toptancı hallerini yapmak, işletmek veya işlettirmek,

VII. Sosyal donatılar, bölge parkları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerler yapmak; gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakım ve onarımını yapmak; sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmaktır.

Geniş bir alana yayılmış kentin uyum içinde ve bir plan dahilinde yönetilmesi de büyük şehir idaresinin görevleri arasındadır. Büyük şehir sınırları içerisinde yatırım planlarının yapılması, çevrenin korunması ve kent sağlığına yönelik faaliyetler, hizmetin tek bir elden yapılmasının yanı sıra, hizmette standart sağlamak için büyük şehir belediyesi tarafından yerine getirilmektedir.

Büyük şehir yönetiminde oluşturulan diğer iki yapı ise ''Alt Yapı Koordinasyon Merkezi'' ve ''Ulaşım Koordinasyon Merkezi''dir. Büyük şehir sınırları içerisinde altyapı hizmetleri ile her türlü ulaştırma hizmetlerinin

koordinasyon içerisinde yürütülmesi amacıyla büyük şehir belediye başkanlığına bağlı olarak oluşturulan her iki kurulun başkanlığını büyük şehir belediye başkanı veya görevlendireceği bir kişi yürütür. Koordinasyon merkezlerince alınan kararlar bütün belediyeler ile kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcı niteliktedir.

Altyapı Koordinasyon Merkezi, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılımları ile oluşur. İlçe ve ilk kademe belediye başkanları kendi belediyelerini ilgilendiren konuların görüşülmesine üye olarak katılırlar. Ayrıca kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcileri de davet edilerek görüşlerine başvurulabilir.

Altyapı Koordinasyon Merkezi, altyapı hizmetlerini koordinasyon içinde ve verimli bir şekilde gerçekleştirmek üzere görev ve yetkilere sahiptir. Merkez, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyük şehir dahilinde yapılacak altyapı yatırımları için kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun taslak programları birleştirerek kesin program haline getirir. Kesin programlarda birden fazla kurum ve kuruluşça aynı anda yapılması gerekenler ortak programa alınır. Ortak programa alınan altyapı hizmetleri için belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak altyapı yatırım hesabına aktarılır.

Ulaşım Koordinasyon Merkezinin oluşumu Alt Yapı Koordinasyon Merkezinin oluşumu ile tamamen aynıdır. Merkez, büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini planlama, koordinasyon ve güzergah belirlenmesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkilerini kullanmak ile görevlidir.

Bu iki merkezin oluşturulması ile büyükşehir sınırları dahilindeki altyapı ve ulaşım konularına yeni bir yaklaşım getirildiği görülmektedir. Bu hizmetlerin yerel ve merkezi kuruluşlar tarafından uyum içerisinde gerçekleştirilmesi, zaman ve kaynak israfını önleyerek verimliliğin artırılmasına, aynı zamanda bu hizmetlerin kalkınma planları ve yıllık programlarla uyum içerisinde olmasına ve böylelikle yerinden yönetimin ülkenin makro politikaları ile uyumsuzluğunun giderilmesine yardımcı

olmaktadır. Fakat, bu idari yapılanmadaki en dikkat çekici nokta, büyük şehir belediyesi yönetiminin, özellikle belediye başkanının etkin olduğu bir kurulun, tüm kamu kurum ve kuruluşlarını bağlayıcı kararlar alabilmesidir. Mevcut yerel ve merkezi yönetim ilişkilerinin ötesinde, alışılmış idari vesayetten uzak ve şehirle ilgili kararlarda daha çok şehrin yöneticilerinin etkili olduğu bir durum söz konusudur.

2.5.2. İdari Yapı ve Yönetim

Büyük şehir belediyeleri normal statüdeki belediyelere benzer bir yapıda örgütlenmişlerdir. Yürütme organları büyük şehir belediye başkanı ve encümen, karar organı ise belediye meclisidir. Teşkilat yapısına ise, diğer belediyelerden farklı olarak genel sekreter dahil edilmiştir. Organlar faaliyetlerinde 5216 sayılı kanunda açıkça belirtilen hükümler dışında 5393 sayılı Belediyeler Kanunu hükümlerine de tabidirler.

Büyükşehir belediye başkanı, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar hariç diğer kararlarını onaylama yetkisine sahiptir. İlgili meclis büyükşehir belediye başkanı tarafından onaylanmayan kararlarda ısrar ederse idari yargı yolu açık olmak üzere karar kesinleşir.

Büyükşehir belediyesi encümeni beşi büyükşehir belediye meclisi üyeleri arasından beşi ise (bir tanesi genel sekreter ve diğeri mali hizmetler birim amiri olmak üzere) birim amirleri arasından belediye başkanınca seçilecek üyelerden oluşur.

Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi başkan adına, onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik planına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcıları tarafından sağlanır.

2.5.3. İlçe Belediyeleri İle İlişkiler

İlgili mevzuat, büyük şehirde hizmetlerin verimli ve uyum içinde yürütülmesi ve koordine edilmesi görevini BŞB'ne vermiş ve bunu sağlamak amacıyla büyük şehir yönetimine ilçe ve ilk kademe belediyeleri üzerinde merkezi yönetimin idari vesayet yetkisine benzer bazı yetkiler tanımış ve çeşitli görevler vermiştir.

İlçe ve ilk kademe belediyeler üzerindeki en önemli vesayet yetkisi bütçe üzerindedir. İlçe ve ilk kademe belediyelerden gelen bütçeler BŞB meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak şekilde aynen veya değiştirerek kabul edilir. Büyükşehir belediye meclisi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken; ilgili mevzuata aykırı düzenlemeleri çıkarmaya, kesinleşmiş belediye borçları için konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye ve ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye yetkilidir. Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye bütçeleri, aynı dönemde görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe halinde bastırılır.

Büyükşehir belediye meclisinin ilçe ve ilk kademe belediyeler üzerindeki diğer önemli bir yetkisi de imar planları ile ilgilidir. İlçe ve ilk kademe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itabaren üç ay içerisinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir.

İlçe ve ilk kademe belediyeleri üzerindeki önemli bir yetki de BŞB başkanı tarafından kullanılmaktadır. BŞB başkanı, bütçe ve imarla ilgili olanlar hariç olmak üzere ilçe ve ilk kademe belediye meclis kararlarının onay merciidir.

BŞB kendisine verilen görevleri, mali ve teknik imkanları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır. Ayrıca, büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir, belediye meclisinin kararıyla ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için mali ve ayni yardım yapabilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE BÜTÇELERİNİN ANALİZİ: NÜFUS ÖLÇEĞİNİN ETKİLERİ VE MALİ KAPASİTE FARKLILIKLARI

Yerel yönetimler, faaliyetlerini yerine getirirken çeşitli yasal ve idari sınırlamalar yanında ''bütçe imkanları'' olarak tanımlanabilecek mali sınırlama ile de karşı karşıya kalırlar. Bireylerin yerel nitelikli taleplerinin karşılanması yerel yönetimin bütçe sınırı çerçevesinde gerçekleştirilirken, yerleşim biriminin gelişmişlik düzeyi, iktisadi faaliyetlerin boyutu ve niteliği, nüfus yapısı, bölgenin göç alması veya vermesi, coğrafi yapı ve konumu gibi faktörler ise bu talebin belirlenmesinde etkili olmaktadır. Ayrıca, belediyenin mali yönetim kabiliyeti de bütçe yapısını şekillendiren diğer önemli bir unsurdur.

Ülkemizde, yerel yönetimin, genel olarak merkezi idare tarafından tespit edilen organizasyon yapısı ve görevleri, yerel yönetimin nüfus ölçeği ile uyuşmamakta, bazı hizmetlerin aksamasına yol açabilmektedir. Ayrıca, mali kapasiteleri farklı belediyelerin, aynı sorumluluklara sahip olması kişi başına harcamalarda farklılıklar yaratarak yerel kamu harcamalarının sunumunda dengesizlikler ortaya çıkarmaktadır. Her iki durumda da belediyelerin mali yapısında bozulma kaçınılmaz hale gelmektedir.

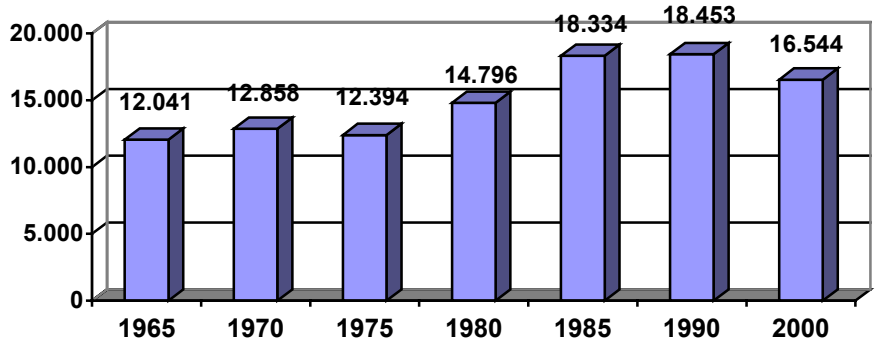
Türkiye, 1990'lı yıllarda bir çok köyün belediyeye dönüştüğü ve küçük nüfus ölçeğindeki belediye sayısının hızla arttığı bir süreci yaşamıştır. Günümüzde, küçük ölçekli belediyeler belediye sisteminin yumuşak karnı ve en sorunlu alanıdırlar. Çoğu az gelişmiş yörelerde olan bu belediyeler, mali kapasite eksikliklerinin yanı sıra nüfus ölçeğinin harcamalar üzerinde yarattığı dezavantaj ile birlikte kırılması hemen hemen imkansız bir kısır döngüye mahkum olmuşlardır. Nüfusu 5.000'in altında olan belediyelerin yüzde 31,2'si 1990-2000 döneminde nüfus azalışı ile yüz yüze kalmışlardır. Her ne kadar bu azalmanın bir kısmı nüfus sayımındaki nüfus taşıma yoluyla yapılan hilelerden kaynaklansa da, genel eğilimin nüfusun azalışı yönünde olması bu belediyelerin mali yapılarını (azalan mali kapasite ile) gelecekte tehdit eden unsurlardan biridir. Ayrıca, mevcut bu yapı bazı kamu hizmetlerinin yerelleşmesi aşamasında önemli sıkıntılara neden olacaktır.

Tablo 3.1: Belediyeli Nüfusun Dağılımı (BŞB Hariç) 2000 Yılı

Nüfus	Adet	% Pay	Nüfus	% Pay	Ortalama	% Artış(1)
100.000>	106	3,3	28.638.472	53,6	270.174	3,2
50.001-100.000	83	2,6	5.780.375	10,8	69.643	2,8
20.001-50.000	182	5,7	5.732.722	10,7	31.498	3,6
10.001-20.000	273	8,5	3.750.051	7,0	13.736	3,9
5.001-10.000	560	17,4	3.785.300	7,1	6.759	3,4
5.000<	2.008	62,5	5.728.567	10,7	2.853	1,8
Toplam	3.212	100	53.415.487	100		3,1

(1) 1990-2000 döneminde yıllık ortalama nüfus artış hızı (%)

Şekil 3.1: Belediye Başına Düşen Nüfus



İlk bölümde, belediyelerin mali ve idari yapısı incelenirken sistemin tümünü kapsayacak şekilde sorunlara değinilmişti. Ancak, nüfus ölçeğindeki farklılaşmanın yanı sıra bölgesel gelişmişlik farklılıklarının da var olması sistemin genel yapısının daha detaylı incelenmesini gerektirmektedir. Çalışmanın bu bölümünde belediye harcama ve gelirleri kişi başı rakamlar olarak analize konu edilecektir. Harcamaların nüfus ölçeğine, gelirlerin ise gelişmişlik düzeyine duyarlılığı dikkate alınarak sınıflandırma yapılmıştır. Analizde, DPT program çalışmaları kapsamında toplanan gelir-gider anket formlarından, nüfusu 20.000'in üzerinde olan belediyelerin tamamına yakınının ve belediyeli nüfusun ortalama yüzde 84'ünün kapsandığı 682 adet belediyenin bütçe verisi kullanılmıştır.

Belediye harcamaları nüfus ölçeği dikkate alınarak altı farklı nüfus grubunda ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma bazında incelenecektir. DPT program çalışmalarında kullanılan sınıflandırmaya paralel olarak, nüfusu 100.000 ve üzeri olan belediyeler 1'inci nüfus grubu, 50.001-100.000 arası olanlar 2'nci nüfus grubu, 20.001-50.000 arası olanlar 3'üncü nüfus grubu, 10.001-20.000 arası olanlar 4'üncü nüfus grubu, 5.001-10.000 arası olanlar 5'inci nüfus grubu ve 5.000'den daha az olanlar ise 6'ncı nüfus grubu olarak

tespit edilmiştir. Belediye gelirlerinin analizinde ise, DPT tarafından yayınlanan ilçelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması çalışmasında[20] yer alan sınıflandırma esas alınmıştır. Bu çalışmaya paralel olarak belediyeler 5 ayrı gelişmişlik grubuna ayrılmış (çalışmadaki 5 ve 6'ncı gruplar birleştirilmiştir), belde belediyeleri ise bağlı oldukları ilçe belediyesinin grubunda sınıflandırılmıştır. BŞB ile BŞB alanlarındaki ilk kademe-ilçe belediyeleri bütçe yapılarındaki farklılıktan dolayı hem harcama hem de gelir örneklemine dahil edilmemiştir.

3.1. Belediye Harcamalarının Nüfus Grupları Bazında Analizi

Yerel yönetimlerde hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması konusunda önemli faktörlerden biri de hizmeti üretecek birimin nüfus büyüklüğüdür. Yerel yönetim biriminin faaliyet alanı daraldıkça, kapsadığı tüketici kümesinin (seçmenin) tercih farklılıkları azalacak, dolayısıyla nihai üretimin topluluğun tercihlerini yansıtma gücü ve olasılığı daha da artacaktır. Yerel yönetimin büyüklüğü, üretim ve tercih farklılıklarının uyuşmaması nedeniyle doğan maliyetlerin boyutunu belirleyecektir. Tercih benzerliği bulunan bir yerleşim modeli içerisinde yaşayan fertlerin katlanmış oldukları mali yükümlülüklerin marjinal maliyeti ile yerel hizmetlerden sağlamış oldukları marjinal fayda arasındaki fark azalacaktır. Bu anlamda, küçük nüfus ölçeğine sahip yerel yönetimler, yerel talep ve ihtiyaçlar ile yerel kamusal hizmet arzının uyuşması açısından daha uygun olmakla birlikte, bu hizmetin üretiminde kişi başına maliyetler daha yüksek olabilmektedir. W.E. Oates[21] ise bu durumu ''kamusal hizmet üretiminin maliyeti tüm idari birimler için aynı ise, bu hizmetlere yerel topluluklardaki bireylerin talepleri yerel yönetim tarafından daha iyi tespit edilebildiği için, üretimin yerel birim tarafından gerçekleştirilmesi sonucu üretim ve yerel taleplerin uyuşması sağlanacak ve Pareto anlamında etkinliğe ulaşılacaktır'' şeklinde formüle etmiştir.

Musgrave, kamusal hizmet üretiminde optimal nüfus büyüklüğünün tespitinde iki temel kritere yer vermiştir. Birincisi, nüfusu artıran her bir kişinin ortalama üretim maliyetlerini düşürmesi sonucu sağlanan tasarruflardır. İkinci

[20] İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (2004), DPT Yayını, Ankara, Nisan 2004
[21] Wallace Oates, Fiscal Federalism, syf 31-53, Princeteon University, H.B. Javanouich İnc 1972

kriter ise, artan nüfus sonucu tüketimde kalitenin azalmasına neden olan ve kalabalıklaşma maliyeti olarak da isimlendirilen unsurdur[22].

Yerel yönetimlerle ilgili yapılan çalışmalar ve tartışmalar çoğunlukla Tiebout modeli olarak isimlendirilen ve Charles M. Tiebout'un, Ekim 1956 tarihli Journal of Political Economy'de yer alan ''A Pure Theory of Local Expenditures'' başlıklı makalesi etrafında odaklanmıştır. Makalede, yerel nitelikteki kamusal malların üretim sürecinin rekabetçi bir yapıya sahip olduğu, yerel yönetim birimleri arasında rekabetin varolduğu ve böylece kamusal mallarda etkinliğin sağlanabileceği temel varsayımı özellikle neoklasik iktisatçılar arasında oldukça ilgi çekmiştir. Modelde, yerel yönetimler arasındaki rekabetin çok sayıda değişik kamusal mal hizmet demetinin üretimini sağlayacağını ve çok çeşitli tercih kümelerine sahip bireylerin tercihlerini göç ederek (voting with your feet) yansıtacağı ve optimal büyüklüğe ulaşılacağı belirtilmiştir. Optimum büyüklüğün altında kalan topluluklar (yerleşim birimleri) ortalama maliyetleri düşürmek için yeni bireyleri kendi bölgelerine çekmek isterlerken, optimum büyüklüğün üstünde kalan topluluklar bunun tam tersi şekilde davranacaklar, optimum düzeydekiler ise nüfuslarını sabit tutmaya çalışacaklardır.

Kamusal üretimin coğrafi sınırlarının belirlenmesinde diğer önemli bir ekonomik etken ise bölünmez nitelikteki kamusal hizmetlerin üretiminde dışsallıkların ortaya çıkmasıdır. Bu etkinin giderilmesi ve kaynakların en verimli şekilde kullanılabilmesi için hizmetin yayıldığı alan ile hizmeti üretecek idari birimin görev alanının eşitlenmesi, yani optimum büyüklüğe ulaşılması gerekmektedir[23].

Bu noktada yerel yönetimlere verilen görev ve sorumlulukların doğru tespiti önem kazanmaktadır. Ülkemizde olduğu gibi, tüm belediyelerin nüfus veya gelişmişlik gibi kriterlerde ayrım gözetmeksizin (BŞB sistemi hariç) tek tip görev ve sorumluluk demetine sahip olması, daha öncede belirtildiği üzere yerel hizmetlerin arzında sorunların ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Ölçek ekonomisi gerektiren yerel hizmetlerin küçük nüfus ölçeğine sahip belediyeler tarafından üstlenilmemesi, nüfus ölçeği ve alan büyüklüğünün

[22] R.& P. Musgrave, Public Finance In Theory and Practice, syf 514-520McGraw Hill 1980
[23] Nadaroğlu H., Mahalli İdareler, syf.33, Beta Yayınevi, İstanbul, Ekim 1998

dışsallıkları içerecek kadar büyük olması hizmet sunumunda etkinliği artıracaktır[24].

Önemli bir diğer nokta ise bazı hizmetlerin doğal tekel niteliğidir. Doğal tekeller, genellikle büyük miktarlarda ilk yatırım gerektiren ve dolayısıyla sabit maliyetleri yüksek olan (doğalgaz, elektrik, su gibi) şebeke endüstrileridir[25]. Ülkemizde BŞB'ne bağlı su-kanalizasyon idareleri yerel yönetimlerde doğal tekel uygulamasının örnekleridir. Ayrıca, tüm belediyeler kendi görev alanlarında su ve toplu taşım konularında imtiyaza sahiptirler. Ancak, su-kanalizasyon yatırımlarının yüksek miktarda ilk yatırım gerektirmesi ve yeterli talebin oluşmaması sonucu marjinal maliyet noktasında optimum üretim düzeyine ulaşılamaması özellikle küçük nüfus ölçeğindeki belediyelerde mali yapının bozulmasına ve hizmetin istenilen düzey ve kalitede üretilememesine neden olmaktadır.

Yerel yönetimlerde optimal nüfus büyüklüğüne ulaşabilmek için birleştirme en çok kullanılan yöntem olmuştur. İsveç, Danimarka ve Belçika başta olmak üzere bir çok ülkede yerel yönetimlerin sayıları ciddi oranda azaltılmıştır. Belçika da 1961 yılında 2.663 olan yerel topluluk sayısı 1980'lerde 589'a kadar indirilmiş ve ortalama nüfus 16.000 düzeyine yükselmiştir[26].

3.1.1. Harcamaların Ekonomik Sınıflandırması [27]

Değerlendirmeye başlamadan önce şu tespiti yapmak yerinde olacaktır; ülkemizde belediyelere verilen ve bütçelerinde en büyük payı alan görevlerin önemli bir bölümü su ve kanalizasyon, toplu taşıma, atık toplama ve bertarafı gibi ölçek ekonomisi gerektiren (ve fiyatlandırılabilen) hizmetlerdir. Ayrıca, en küçük ölçekli bir belediyede dahi minumum idari yapılanma kriterleri gerektiğinden dolayı belli bir miktar sabit harcamalar

[24] Boex J., Martinez-Vazquez J., Timofeev A. ''Subnational Government Structure and Intergovernmental Fiscal Relations: An Overlooked Dimension of Decentralization'' , syf .3, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Working Paper 04-01, Ocak 2004.

[25] Çakal, R., Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon, syf. 18, DPT Uzmanlık Tezi, Temmuz 1996, Ankara.

[26] Imre Verebelyi, New Trends in Local Governments in Western and Eastern Europe, syf 40.

[27] Kişi başı ortalama değerlerin hesaplanmasında, her grup için ortalamayı temsil ettiği varsayılan yüzde 50'lik (yüzde 25-75 aralığı) dilimin nüfus ağırlıklı ortalaması kullanılmıştır.

kaçınılmazdır ve bu durum nüfus ölçeği azaldıkça kişi başı maliyetlerin artmasına (ve dolayısıyla toplam üretim maliyetinin) artmasına neden olmaktadır. Bu nedenle ülkemizde belediye harcamalarında, ölçek kazançları anlamında, kişi başına harcamaların düzeyi sağlıklı bir mali yapı açısından önem arzetmektedir.

Kişi başı personel harcamaları (1994 yılı sabit fiyatları ile) sistemin genelinde yüksek olmakla birlikte belediyelerin nüfusu azaldıkça bu durum daha da belirgenleşmektedir. 1991-1994 döneminde nüfusu 10.000'in altında olan (5 ve 6'ncı grup) belediyelerin kişi başı personel harcamaları genel ortalamanın altında iken, takip eden yıllarda bu eğilim tersine dönmüştür. 2001-2004 dönemi ortalamaları ile değerlendirildiğinde; nüfusu 5.000'in altında olan belediyelerin (altıncı grup) diğer gruplar ile kıyaslandığında kişi başı personel maliyetleri yüzde 41,8 ile 13,1, nüfusu 5.000-10.000 arasında olan belediyelerin (beşinci grup) ise yüzde 34,8 ile 7,5 arasında daha yüksektir.

Personel harcamalarını etkileyen ve ölçekle yakından ilgili diğer önemli bir göstergede çalışan başına düşen belediyeli nüfustur. Nüfus ölçeği arttıkça çalışan başına hizmet verilen nüfusda hızla artmaktadır. Bu tablo, nüfus ölçeği yükseldikçe çalışan başına üretiminde yükseldiği sonucunu vermektedir.

Tablo 3.2: Bir Belediye Çalışanına Düşen Belediyeli Nüfus

Nüfus Grubu	1994	1998	2002
1	211	246	308
2	186	213	267
3	147	170	188
4	146	158	180
5	127	143	145
6	119	123	131

Kaynak: DPT

Bazı nüfus gruplarında bir belediye çalışanına karşılık gelen nüfusun artış göstermesine rağmen kişi başına personel harcamalarının reel olarak artması yada aynı düzeylerde kalması personel maliyetlerinde ciddi bir artış olduğunu ifade etmektedir. Kişi başı göstergelerdeki olumlu gelişmeye rağmen tüm nüfus grupları için personel harcamaları ortalama yüzde 40'lar düzeyinde pay almaktadır.

Yüksek nüfuslu belediyelerde çalışan başına düşen belediye nüfusu yüksek olmasına rağmen, kişi başına personel harcamaları düşük nüfuslu belediyelere kıyasla daha az yüksektir. Örneğin nüfusu 50.000-100.000 arasında olan belediyelerin personel başına nüfusu 5.000-10.000 arasında olan belediyelere göre yüzde 84 oranında avantajlı iken bu oran kişi başına harcamalar için, son üç yıl ortalaması itibarıyla, yüzde 37'ye gerilemektedir. Bu durum yüksek nüfuslu belediyelerde özellikle işçi ücret düzeylerinin daha yüksek olması ile açıklanabileceği tahmin edilmektedir.

Personel harcamaları miktar boyutunun yanında nitelik ve fonksiyonel dağılım itibarıyla incelendiğinde de harcama profiline benzer bir tablo ortaya çıkmaktadır. Belediyelerde memur istihdamının yaklaşık yüzde 70'i genel idare hizmetler sınıfı, yüzde 15'i ise yardımcı hizmetler sınıfı kapsamında istihdam edilmektedir. Nüfusu 5.000'in altında olan belediyeler ise, toplam nüfustan yüzde 10 pay almalarına rağmen genel idare hizmetleri toplam istihdamının yaklaşık yüzde 21'ini, yardımcı hizmetler toplam istihdamının ise yüzde 24'ünü oluşturmaktadırlar[28]. Ülkemizdeki yüksek kentleşme hızı karşısında, belediyelerin personel politikalarının doğru oluşturulması yerel hizmetlerin kalitesi ve çeşitliliği açısından büyük önem taşımaktadır.

Personel harcamalarına benzer bir şekilde nüfus ölçeği azaldıkça kişi başı diğer cari harcamalarda artma eğilimi göstermektedir. Ancak üst nüfus gruplarındaki belediyelerin cari harcamaları hemen hemen her yıl düzenli bir şekilde artmıştır. Cari harcamaların esnek olmayan yapısı bütçe politikaları açısından artan bir risk kaynağıdır.

Kişi başı transfer harcamaları (borç ödeme hariç) ise genel olarak artış eğilimi göstermekle birlikte yıllar itibarıyla oldukça değişken bir yapıya sahiptir. Toplam cari harcamaların tersi bir eğilimle üst nüfus grubundaki belediyelerde daha yüksek transfer harcaması yapılmaktadır.

Yatırım harcamaları ise oldukça farklı bir görünüm arzetmektedir. Yatırım harcamaları tüm nüfus ölçeğindeki belediyelerde artış eğilimindedir. 1991-2004 dönemi boyunca yatırım harcamalarının bütçelerdeki payı altıncı nüfus grubu hariç sürekli artmıştır. Kişi başına yatırım harcamalarında, 1999

[28] Belediye Personel Sistemi, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayını, syf. 65-66, Ankara, Haziran 1999.

yılına kadar nüfus grupları arasında ciddi farklılık olmasa da (hatta küçük ölçeklilerde daha yüksek), 1999 yılından sonra fark büyük ölçekli belediyeler lehine açılmaya başlamıştır.

Veri mevcut olmasada, yatırım harcamalarının özellikle su, kanalizasyon ve toplu taşım alanlarında yoğunlaştığı dikkate alındığında, büyük ölçekli belediyelerin yüksek nüfus yoğunluğunun avantajını kullandığı tahmin edilmektedir. Diğer bir neden ise, özellikle küçük ölçekli belediyelerin birçoğunun yeni kurulması nedeniyle altyapı ihtiyacının ve dolayısıyla harcamalarının (ve aynı zamanda yatırım sorumluluğunun bu alanlarda il özel idaresinden belediyeye devrolunması) artmasıdır. İller Bankası yatırımlarının genel olarak küçük ve orta ölçekli ve az gelişmiş alanlarda yoğunlaştığı için aslında küçük ölçekli belediyelerin kişi başı yatırım harcamalarının daha yüksek olduğu tahmin edilebilir. Son yıllarda küçük ölçekli belediyelerin borç yükü ve borç ödemelerinin bütçeleri içerisindeki payının artması ve operasyonel dengelerindeki nisbi bozulma yatırım eğiliminin azalmasında diğer önemli faktörlerdir.

Operasyonel dengenin nüfus grupları bazında dağılımı ise nüfus ölçeğinin belediyelerin bütçe yapıları üzerinde ne denli etkili olduğunu göstermektedir. Nüfusu 5.000'in altında olan belediyelerin önemli bir bölümü (%77) mali kapasite açısından orta ve ortanın altı gelişmişlik gruplarında yer aldıklarından, harcamalarda ölçek dezavantajı yetersiz mali kapasitesi ile birleşmekte ve bu durum yatırım ve borç ödemeleri için yeterli miktarda operasyonel fazlanın oluşmasını engellemektedir. Diğer nüfus gruplarının operasyonel dengelerinde ise 90'lı yılların ikinci yarısından itibaren hızlı bir düzelme yaşanmıştır. Ancak bu durum yatırım sonrası, borç ödeme öncesi bütçelerin açık vermesini engelleyememiştir. Ayrıca, operasyonel denge 6'ncı nüfus grubunda çok yüksek bir değişkenliğe (volatilite) sahiptir. Diğer gruplarda kişi başı operasyonel dengenin değişkenlik düzeyi 2000-2004 dönemi için yüzde 9-28 düzeyinde iken 6'ncı nüfus grubunda yüzde 104 düzeyindedir.

Tablo 3.3: Kişi Başı Operasyonel Fazla (1994 fiyatları ile Bin TL)

Nüfus Grb	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1	122	-65	-179	506	764	421	606
2	151	-3	124	350	364	428	508
3	35	-80	121	300	387	396	492
4	-31	-118	-1	221	439	317	409
5	35	-169	-32	192	302	282	349
6	-302	-439	-202	-109	84	163	312

Nüfus Grb	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1	1.088	841	1.304	1.134	1.045	704	834
2	617	408	483	567	402	275	329
3	541	380	503	576	559	376	442
4	518	251	463	414	426	363	437
5	526	366	333	304	348	172	214
6	201	0	35	208	213	-38	105

Kaynak: DPT

Genel bir değerlendirme yapıldığında, dört ve beşinci nüfus grubuna dahil belediyeler, özellikle personel harcamaları açısından daha fazla nüfuslu belediyelere kıyasla kırılmanın başladığı ilk noktadır. Her iki gruptaki belediyelerde personel harcamaları kişi başı rakamlar bazında yıllar itibarıyla artmıştır. Yatırım harcamaları, her iki grupta da harcamalardan aldığı pay ve reel olarak önemli bir artış yakalamış, yine öz gelirlerin payı sürekli olarak artmıştır. 5.000-20.000 nüfuslu belediyeleri kapsayan her iki nüfus grubunun bütçelerinde 1991-2004 döneminde yaşanan gelişmeler, yıllık ortalama yüzde 3,9 ve yüzde 3,3 olan nüfus artışına bu belediyelerin yatırımları artırarak cevap verdikleri, öz gelirlerini oluşturan gelir tabanını nispeten iyi kullandıkları görülmektedir. Ancak, nüfus artışına paralel olarak cari harcamalarını azaltamadıkları için bütçe harcamaları içerisinde yatırım harcamalarına daha az pay ayırmak durumunda kalmışlardır. Özetle, bu belediyelerin mali yapılarında kırılganlık mevcut olmakla birlikte alınacak önlemler ile birlikte mali yapıda kalıcı bir düzelme sağlayabilme olanağı mevcuttur.

Tablo 3.4: Kişi Başı Personel Harcamaları (1994 yılı fiyatları, Bin TL)

Nüfus Grb	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1	856	1.061	1.148	841	740	697	701	825	918	873	765	649	715	814
2	764	948	989	730	741	709	759	798	867	878	754	717	749	820
3	851	949	987	725	669	693	803	829	952	934	779	728	843	989
4	772	958	1.026	759	726	729	793	907	1.017	917	764	799	916	1.030
5	714	828	936	711	664	760	881	983	1.075	1.060	893	861	960	1.127
6	701	799	899	735	767	807	950	1.064	1.095	995	896	897	1.009	1.204

Tablo 3.5: Kişi Başı Diğer Cari Harcamalar (1994 yılı fiyatları, Bin TL)

Nüfus Grb.	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1	183	229	232	228	262	290	309	364	359	415	406	443	492	554
2	225	226	235	208	270	292	327	323	310	412	411	428	425	457
3	242	262	262	275	306	293	385	361	365	457	443	444	489	541
4	365	349	355	326	364	378	373	465	480	551	500	539	560	613
5	408	401	371	340	348	400	397	462	455	621	590	557	532	609
6	449	413	440	464	479	487	543	651	555	618	659	598	587	643

Tablo 3.6: Kişi Başı Transfer (Borç Ödemeleri Hariç) Harcamaları (1994 yılı fiyatları, Bin TL)

Nüfus Grb.	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1	75	128	93	87	74	79	81	107	99	120	110	117	126	137
2	62	81	93	69	175	92	138	100	120	125	126	113	120	138
3	61	89	109	91	109	83	97	113	109	131	109	98	106	117
4	59	69	77	78	73	62	41	82	87	94	95	100	110	120
5	62	77	82	68	76	85	80	68	82	98	79	79	78	91
6	48	73	55	52	60	49	65	54	44	54	58	65	70	80

Tablo 3.7: Kişi Başı Yatırım Harcamaları (1994 yılı fiyatları, Bin TL)

Nüfus Grb.	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1	249	250	299	221	254	328	466	537	318	429	409	473	461	399
2	194	212	239	180	274	299	458	468	276	395	411	419	372	362
3	190	248	301	231	346	310	430	445	360	465	360	387	393	374
4	252	289	307	300	362	330	380	521	358	382	380	365	391	352
5	277	279	353	269	362	384	393	543	337	441	371	374	291	269
6	278	355	377	298	359	279	388	524	271	318	219	236	159	147

Nüfusu 5.000 ve daha altı olan belediyeler ise sistemin en zayıf halkası konumundadır. Personel ve diğer cari harcamaları sürekli olarak artan altıncı nüfus grubundaki belediyeler borç ödemeleri hariç bütçe harcamalarının yaklaşık dörtte üçünü personel ve diğer cari harcamalar için kullanmaktadırlar. Yatırımlara ayrılan pay ise yüzde 17'ler düzeyine kadar gerilemiştir.

Bu noktada belirtmek gerekir ki, nüfus büyüklüğü ve kişi başına maliyetleri arasındaki ilişkinin ölçülmesine dayanan metod bazı sorunlar içermektedir[29]:

1. Yerel yönetimler bir çok işlevi gerçekleştirdikleri için tek bir çıktı ölçüsü oluşturmak mümkün gözükmemektedir.
2. Maliyetlerin ölçülmesi oldukça sorunlu bir alandır. Kişi başına maliyetlerin yanı sıra, maliyetleri ve kaliteyi etkileyen diğer bir çok değişkende analize dahil edilmelidir.
3. Çıktı birim maliyetlerindeki farklılıklar sadece ölçek ekonomileriyle açıklanamayabilir. Bazı hizmetlerde maliyet artışı kalite artışından kaynaklanabilir.
4. Şehirleşmenin hızlanması ve bölge ekonomisinin büyümesi, daha pahalı girdiler nedeniyle yerel yönetimin üretim maliyetlerini artırabilir.
5. Ölçek etkileri yerel yönetim biriminin büyüklüğünden öte, hizmetin türü ve niteliği ile bağlantılı olabilir. Bir hizmet türü için etkin olabilen nüfus büyüklüğü diğeri için olmayabilir.

Özetle, yerel yönetimlerin kamusal mal ve hizmet üretiminde etkin olup olmadıklarının tespitinde maliyetlerle birlikte bölgenin demografik ve coğrafi yapısı, yetki bölüşümü ve mali kaynaklar gibi unsurlarda değerlendirmeye dahil edilmelidir. Ayrıca, optimal büyüklük hizmetin türü ve niteliğine göre farklılaşabilecektir.

[29] Stephen J. Bailey, Local Goverment Economics, Macmillan Press, syf. 28-29, 1999.

3.1.2. Harcamaların Fonksiyonel Sınıflandırması

Yerel yönetimlerin faaliyetlerinin, bölge sınırları içerisindeki etkisi sadece ekonomik boyutla sınırlı kalmaz, bölgenin sosyal ve kültürel yapısını etkiler. Her ne kadar bu etki yerel ve merkezi yönetimler arasındaki görev bölüşümü oranında kuvvetli olsa da, yerel yönetimlerin yerel nitelikli taleplerin karşılanmasında merkezi idareye oranla daha etkin olduğu kabulü, yerel harcamaların fonksiyonel dağılımının tahlilini gerekli kılmaktadır.

2006 yılına kadar uygulanan belediye muhasebe sistemi, program bütçe esasına göre düzenlenmiş, bununla birlikte program başlıklarında esas olarak fonksiyonel ayrıma gidilmiştir[30]. Mevcut yapısıyla belediye harcamalarının ne kadarının cari, yatırım ve transfere ayrıldığını gösteren ekonomik sınıflandırma ile birlikte harcamaların hangi sektörlerde gerçekleştirildiğini gösteren fonksiyonel sınıflandırma bazında hazırlanan belediye bütçe sistemi, belediye yönetiminin faaliyetlerinin analiz edilmesinde diğer kamusal bütçelerle kıyaslandığında (2004 yılına kadar) önemli üstünlüğe sahiptir.

Çalışmanın bu bölümünde, nüfus ölçeğinde belediyelerin harcamaları fonksiyonel bazda incelenecektir. Belediye harcamaları bütçe program sınıflandırması çerçevesinde beş ana başlık altında toplanmıştır. Genel yönetim ve destek hizmetleri ''idari hizmetler'', esenlik hizmetleri, temizlik, çevre koruma, tarım ve ekonomik hizmetler harcamaları ''kent esenliği hizmetleri'', bayındırlık, ulaştırma su ve kanalizasyon hizmetlerine ilişkin harcamalar ''altyapı hizmetleri'' ve sağlık, sosyal yardım, eğitim, kültür, turizm ve tanıtma harcamaları ''sosyal, kültürel hizmetler'' ve tüm transfer tertiplerindeki harcamalar ''transferler'' başlıkları altında sınıflandırılmıştır.

[30] Programlar kodlarıyla birlikte şu şekilde sınıflandırılmıştır : 101- Genel Yönetim ve Destek Hizmetleri, 111- Esenlik Hizmetleri, 112-Temizlik ve Çevre Koruma Hizmetleri, 113- Sağlık ve Sosyal Yardım Hizmetleri, 114-Bayındırlık Hizmetleri, 115-Ulaştırma Hizmetleri, 116-Tarım Hizmetleri, 117-Eğitim, Kültür, Spor, Turizm ve Tanıtma Hizmetleri, 118-Ekonomik Hizmetleri, 119-Su ve Kanalizasyon Hizmetleri, 910-Kamulaştırma, 920-Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkili, Ortaklıklara Katılma Payları, 930-İktisadi Transferler, 940-Mali Transferler, 950-Sosyal Transferler, 960-Borç Ödemeleri

Tablo 3.8: Belediye Harcamalarının Sınıflandırılmış Fonksiyonel Dağılımı (2000-2004 ortalaması) (%)

Nüfus Grubu	1	2	3	4	5	6
İdari Harcamalar	13,4	11,2	13,7	17,4	25,5	34,8
Kent Esenliği Harcamaları	23,0	24,1	20,8	22,1	21,9	14,4
Altyapı Harcamaları	48,8	49,2	50,4	47,4	43,0	41,0
Sosyal, Kültürel Harcamalar	2,7	1,4	1,6	3,6	1,2	1,3
Transfer Harcamaları	12,1	14,1	13,5	9,6	8,4	8,5
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Belediye harcamalarının fonksiyonel dağılımında 1991-2004 döneminde genel eğilimler şu başlıklar altında özetlenebilir;

- Harcamaların kalemler itibarıyla bütçe payı dağılımı, yıllar itibarıyla ufak değişiklikler olmakla birlikte oldukça istikrarlıdır. Bu durum, belediye hizmetlerine tüm kalemlerde yerel talebin aynı oranda arttığı, diğer bir deyişle göreceli olarak değişmediği şeklinde yorumlanabilir.
- Tüm nüfus gruplarında bütçeden en çok pay alan harcama grubu altyapı yatırımlarıdır. Hızlı nüfus artışı ve buna bağlı kentleşme altyapı yatırım ihtiyacını artırmakta, belediyelerde bu talebe cevap vermektedirler. Su ve kanalizasyon hizmetine yönelik harcamaların bütçe payı her ne kadar nüfus düzeyine paralel olarak azalsa da İller Bankası yatırımlarının bu nitelikteki belediyelerde yoğunlaşması bu durumun nedenlerinden biridir.
- Fonksiyonel harcama dağılımını etkileyebilecek diğer önemli bir etken ise personel harcamalarıdır. Altyapı yatırımlarının bütçe payının yüksek olmasına neden olabilecek faktörlerden birinin, ilgili birimlerdeki aşırı istihdam olabileceği tahmin edilmektedir.
- İdari harcamaların payı belediyenin nüfusu azaldıkça artmaktadır. Belediyelerde, tek bir yapılanma biçiminin bulunması nüfus ölçeği azaldıkça belediye örgütlenmesinin maliyetlerini artırmaktadır. Nitekim birinci nüfus grubuna dahil belediyelerde idari harcamaların payı yüzde 13,4 iken, bu oran sürekli yükselerek altıncı nüfus grubuna dahil belediyelerde yüzde 34,8 düzeyine ulaşmaktadır. İdari harcamaların bütçe üzerinde yarattığı baskı sonucu, nüfus ölçeği azaldıkça kent esenliği ve altyapı hizmetlerine yönelik

harcamalar azalmaktadır. İdari harcamaların diğer harcamalara göre verimsiz harcamalar olduğu varsayımı altında, yerel hizmet sunulan nüfus arttıkça ''ölçek ekonomileri'' oluştuğu görülmektedir.

- Sosyal harcamaların tüm belediyelerde düşük olması, belediyelerin kentin sosyal ve kültürel gelişimine katkıda bulunan kuruluşlardan öte, kaynaklarını kentin imarı ve altyapı gibi yerel hizmetlere yönlendirdiğinin önemli bir işaretidir. Elbette bu durumun oluşmasında en önemli faktör eğitim, sağlık ve turizm gibi hizmetlerin merkezi idare tarafından üstlenilmiş olmasıdır.
- Kent esenliği harcamaları özellikle nüfusu 5.000'in altında olan belediyelerde daha düşük düzeydedir. Yaşam kalitesinin artmasına yardımcı olabilecek (zabıta, çevre, temizlik vs.) bu hizmetlerin bütçe payının ve kalite düzeyinin artırılması oldukça önemlidir.

Tablo 3.9: Belediye Harcamalarının Kişi Başı Sınıflandırılmış Fonksiyonel Dağılımı (2000-2004 ortalaması, 1994 yılı sabit fiyatları, Bin TL)

Nüfus Grubu	1	2	3	4	5	6
İdari Harcamalar	261	216	311	408	649	951
Kent Esenliği Harcamaları	449	468	472	517	558	394
Altyapı Harcamaları	951	953	1.144	1.122	1.093	1.118
Sosyal Harcamalar	52	27	36	104	32	36
Transfer Harcamaları	236	272	305	224	213	233
Toplam	1.949	1.936	2.269	2.375	2.545	2.731

HİZMET SUNUMUNDA ÖLÇEK EKONOMİSİNE YENİ BİR ÖRNEK: FİNİKE BELEDİYELERİ İTFAİYE BİRLİĞİ

Bugüne kadar genellikle altyapı yatırımlarında ortaklık için kurulan mahalli idare birliklerine 4 Ocak 2006 tarih ve 2006/9941 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yeni ve ilginç bir birlik türü katılmıştır: itfaiye birliği. Merkezi Finike olmak üzere kurulan bu birliğe Finike Belediyesi ile Finike ilçesinin belde belediyeleri olan Turunçova, Yeşilyurt, Sahilkent ve Hasyurt belediyeleri katılmıştır. Birliği amacı, üye belediye sınırları içerisinde olabilecek yangınlara tek merkezden anında müdahale etmek ve bu konuda her türlü yatırım ve araç gereç alımı yapmaktır. Birliğe üye belediyeler itfaiye hizmeti ile ilgili hak, görev ve yetkilerini birliğe devir ve tevdi etmişlerdir.

Birlik, 2000 yılı nüfus sayımına göre en küçüğü 3.516 en büyüğü 9.746 nüfuslu olan 5 ayrı belediye yerine 34.770 nüfuslu (2005. yılında muhtemelen 40.000) yeni bir hizmet alanı yaratmaktadır. Yeni yapının, itfaiye hizmetinin hiç üretilmediği alanlarda bu hizmeti yerine getireceği, üretildiği alanlarda ise daha etkin bir yapıya kavuşturacağı tahmin edilmektedir. Birliğin en büyük üyesi olan Finike belediyesinin dahi bütçesinde itfaiye hizmetlerininde yer aldığı esenlik hizmetlerinin hemen hemen hiç olmaması, yeni yapının önemini daha da iyi göstermektedir. Birlik tüzüğünde faaliyet giderlerine katılım payı üye belediyelerin bir önceki yıl gelirlerinin yüzde 5'i olarak tespit edilmiştir. 2006 yılında yaklaşık olarak 530 bin YTL civarında olacağı tahmin edilen bu tutar (muhtemel borçlanma gelirleri ile birlikte) tek başına bir belediye tarafından yürütülemeyen bir hizmetin sunumu için önemli bir kaynak yaratacaktır. Ayrıca bu model, belediyelerin sınırlı bütçe kaynaklarını öncelikli programlara yönlendirmesine yardımcı olacaktır. Birlik, belediye faaliyetlerinde hizmet alanı modeli yaratılması ve ölçek ekonomisi sorununun çözülmesinde model olabilecektir.

Tablo 3.10: Belediye Harcamalarının Nüfus Grubu Bazında Fonksiyonel Dağılımı (%)

Nüfus Grubu : 1

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
101 Gn. Yön. Des. Hiz.	9,3	11,1	15,7	11,0	12,6	12,5	11,9	9,8	9,8	13,6	12,7	13,1	13,3	14,2
111 Esenlik Hizmetleri	6,4	6,0	6,7	6,8	7,2	6,5	6,8	5,0	5,1	5,6	5,6	5,1	5,4	5,5
112 Temizlik, Çevre Kor. Hiz.	13,2	11,5	10,6	10,7	11,0	10,3	9,9	8,1	9,1	11,9	12,2	11,5	10,9	12,9
113 Sağlık ve Sosyal Yrd. Hiz.	5,0	4,8	4,1	4,9	4,3	4,7	2,7	2,1	2,3	2,2	1,9	2,0	2,1	2,3
114 Bayındırlık Hizmetleri	32,1	27,9	30,4	31,7	31,1	31,1	35,2	46,3	45,4	33,5	32,8	32,4	34,1	31,0
115 Ulaştırma Hizmetleri	8,8	8,8	6,1	5,5	5,2	7,4	6,7	5,3	5,3	4,5	4,1	4,2	5,9	3,9
116 Tarım Hizmetleri	6,4	6,3	4,9	8,0	5,3	4,6	4,5	3,7	3,9	5,3	5,0	4,9	4,6	5,3
117 Eğt., Kült., Turz., Tan. Hiz.	0,7	1,1	0,6	1,2	0,6	1,8	0,8	0,9	0,7	0,4	0,5	0,5	0,6	0,8
118 Ekonomik Hizmetler	1,9	1,5	1,3	1,1	1,2	1,0	0,8	0,6	0,5	0,8	0,6	0,7	0,6	0,6
119 Su ve Kanalizasyon Hizmetleri	5,8	7,3	5,8	5,6	5,9	9,3	9,0	8,3	7,6	11,3	12,4	12,9	10,1	11,2
900 Transferler	10,4	13,7	13,7	13,5	15,7	10,6	11,7	9,8	10,4	10,9	12,1	12,6	12,4	12,4
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nüfus Grubu : 2

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
101 Gn. Yön. Des. Hiz.	11,9	12,2	10,9	10,5	11,7	12,8	12,7	12,3	12,5	10,4	10,4	10,8	11,9	12,4
111 Esenlik Hizmetleri	9,3	7,6	6,8	7,1	7,5	7,4	7,2	6,9	7,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,3
112 Temizlik, Çevre Kor. Hiz.	17,1	17,3	15,3	15,3	12,9	12,8	12,6	13,2	14,1	13,1	13,3	13,2	13,9	15,1
113 Sağlık ve Sosyal Yrd. Hiz.	2,1	1,3	3,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,7	0,6	0,8	0,9	1,1
114 Bayındırlık Hizmetleri	34,1	36,8	34,5	33,7	35,1	33,3	34,9	35,7	33,0	34,4	31,7	33,3	34,5	33,2
115 Ulaştırma Hizmetleri	4,7	5,0	4,9	6,2	4,5	8,0	5,3	5,2	4,8	3,0	3,2	3,0	3,6	3,3
116 Tarım Hizmetleri	3,9	3,0	2,9	3,5	3,2	3,1	3,2	3,7	3,9	3,5	3,8	3,3	3,6	3,9
117 Eğt., Kült., Turz., Tan. Hiz.	0,7	0,4	2,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,5	0,4	0,6	0,4	0,6	0,6	0,6
118 Ekonomik Hizmetler	1,4	1,0	1,1	0,9	0,6	0,8	1,0	0,5	0,7	0,5	0,6	0,7	0,6	0,7
119 Su ve Kanalizasyon Hizmetleri	2,6	2,8	3,0	5,2	7,0	6,4	7,5	7,3	8,7	14,1	14,5	12,5	10,8	10,8
900 Transferler	12,3	12,6	14,8	16,5	16,5	14,0	14,3	14,0	14,0	13,5	15,3	15,7	13,5	12,5
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nüfus Grubu : 3

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
101 Gn. Yön. Des. Hiz.	23,2	15,2	14,8	14,3	15,1	15,0	14,9	14,6	13,9	13,4	13,3	13,6	13,3	15,3
111 Esenlik Hizmetleri	7,4	7,6	7,9	7,8	7,3	7,5	6,7	7,3	6,5	6,0	5,9	6,0	6,0	6,1
112 Temizlik, Çevre Kor. Hiz.	12,9	15,0	14,5	14,3	13,0	13,4	13,0	13,1	14,6	11,6	11,0	10,6	10,8	12,9
113 Sağlık ve Sosyal Yrd. Hiz.	2,0	1,1	1,0	1,1	1,4	1,4	1,3	1,5	1,5	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9
114 Bayındırlık Hizmetleri	27,4	30,5	32,9	30,0	34,0	33,8	35,6	35,6	33,4	37,6	36,3	36,5	40,0	35,9
115 Ulaştırma Hizmetleri	7,0	7,3	6,4	6,1	6,1	6,7	5,2	4,8	5,3	5,4	4,9	5,0	4,7	4,8
116 Tarım Hizmetleri	2,9	2,8	2,7	3,7	2,4	2,7	3,1	2,4	2,7	2,4	2,5	2,5	2,8	3,0
117 Eğt., Kült., Turz., Tan. Hiz.	0,7	0,6	0,6	0,6	0,4	0,5	0,7	0,5	0,7	0,6	0,9	0,8	0,8	0,7
118 Ekonomik Hizmetler	0,9	1,3	1,2	1,4	1,1	0,7	0,8	0,7	0,9	0,6	1,0	0,9	0,6	0,6
119 Su ve Kanalizasyon Hizmetleri	4,6	4,1	4,1	6,5	6,7	6,3	6,9	7,0	7,2	7,9	8,3	8,7	8,0	8,1
900 Transferler	10,9	14,4	13,7	14,3	12,6	12,1	11,7	12,6	13,4	13,7	15,2	14,7	12,3	11,6
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nüfus Grubu : 4

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
101 Gn. Yön. Des. Hiz.	22,5	18,8	19,0	18,9	16,9	18,7	19,8	17,2	16,9	14,8	18,0	17,4	17,2	19,3
111 Esenlik Hizmetleri	8,6	10,4	7,2	6,4	7,2	8,1	7,7	6,8	7,6	5,9	6,8	6,6	7,2	7,2
112 Temizlik, Çevre Kor. Hiz.	15,0	16,0	12,6	11,8	9,6	9,7	11,7	12,0	13,1	9,4	11,9	11,3	12,2	12,8
113 Sağlık ve Sosyal Yrd. Hiz.	2,8	1,6	1,4	2,0	1,9	1,5	1,5	1,6	1,6	12,9	0,5	0,6	0,5	0,7
114 Bayındırlık Hizmetleri	19,0	25,8	29,7	28,7	30,4	31,6	32,1	34,2	31,7	25,6	29,4	30,9	33,2	32,4
115 Ulaştırma Hizmetleri	3,5	4,7	6,1	6,0	5,2	5,0	4,7	5,6	4,3	6,5	8,0	7,2	6,9	6,8
116 Tarım Hizmetleri	0,8	1,6	2,2	2,7	5,7	3,4	3,5	3,6	3,3	1,5	2,1	2,1	2,0	2,3
117 Eğt., Kült., Turz., Tan. Hiz.	1,1	0,7	0,8	0,7	0,6	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,7
118 Ekonomik Hizmetler	3,4	2,3	2,2	2,6	2,4	2,3	1,9	1,6	1,6	1,3	1,8	2,3	1,9	1,9
119 Su ve Kanalizasyon Hizmetleri	15,6	9,2	5,3	5,8	5,9	6,0	5,4	5,5	7,2	13,8	10,2	10,1	8,5	7,4
900 Transferler	7,8	8,8	13,6	14,5	14,3	13,0	11,0	11,3	12,4	7,7	10,6	10,9	9,9	8,7
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nüfus Grubu : 5

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
101 Gn. Yön. Des. Hiz.	24,9	25,3	27,5	25,1	23,3	26,5	24,8	24,3	26,9	24,6	26,0	25,2	25,0	26,7
111 Esenlik Hizmetleri	6,6	6,7	5,9	4,8	4,9	5,8	5,6	5,3	5,5	5,5	5,5	8,7	5,1	5,8
112 Temizlik, Çevre Kor. Hiz.	11,4	13,5	14,8	12,1	10,1	10,9	11,0	11,5	13,3	15,9	12,0	11,6	11,4	12,3
113 Sağlık ve Sosyal Yrd. Hiz.	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,5	0,7	0,4	0,8	1,1	0,6	0,9	1,1
114 Bayındırlık Hizmetleri	25,4	24,9	25,8	24,1	27,2	29,9	31,6	31,7	28,3	27,8	29,0	29,0	32,5	30,0
115 Ulaştırma Hizmetleri	9,4	7,8	7,5	8,8	7,2	7,3	7,0	7,9	7,8	6,9	6,9	5,8	5,8	5,6
116 Tarım Hizmetleri	1,2	3,2	1,9	1,4	1,3	1,6	1,4	1,4	1,2	1,7	2,1	2,1	2,3	2,0
117 Eğt., Kült., Turz., Tan. Hiz.	0,4	0,3	0,6	0,7	1,4	0,7	1,0	2,0	0,3	0,2	0,2	0,4	0,4	0,5
118 Ekonomik Hizmetler	1,7	2,8	0,9	0,5	1,6	0,8	0,6	0,6	0,5	1,7	1,2	1,1	0,9	0,7
119 Su ve Kanalizasyon Hizmetleri	6,6	6,1	6,4	8,0	7,7	6,8	6,8	6,5	6,7	7,0	7,8	6,7	8,4	5,9
900 Transferler	12,0	9,2	8,6	14,3	15,0	9,4	9,8	8,1	9,2	7,8	8,2	8,8	7,5	9,5
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nüfus Grubu : 6

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
101 Gn. Yön. Des. Hiz.	36,4	42,5	32,6	25,5	25,1	20,7	24,9	23,4	24,8	33,3	35,3	33,7	34,9	36,8
111 Esenlik Hizmetleri	7,1	3,6	2,5	3,1	3,5	2,7	3,1	3,4	3,2	3,8	3,5	4,0	4,1	4,3
112 Temizlik, Çevre Kor. Hiz.	8,5	13,9	12,3	18,1	8,2	6,8	8,9	10,4	10,8	8,6	7,8	7,4	7,9	8,6
113 Sağlık ve Sosyal Yrd. Hiz.	0,9	0,4	0,2	0,4	0,4	9,1	0,2	0,2	0,2	0,6	0,7	0,8	0,6	0,6
114 Bayındırlık Hizmetleri	14,2	14,8	22,0	19,6	27,7	20,6	31,3	32,8	28,5	23,8	23,6	25,3	28,2	25,7
115 Ulaştırma Hizmetleri	7,9	6,8	12,8	12,2	12,4	8,8	12,4	13,0	13,1	9,0	8,9	10,2	8,3	8,4
116 Tarım Hizmetleri	0,9	1,6	1,0	1,4	1,9	1,1	1,3	1,2	1,2	1,3	1,4	2,0	1,7	1,8
117 Eğt., Kült., Turz., Tan. Hiz.	1,8	0,7	0,9	1,2	1,0	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	1,0	0,7	0,3	0,5
118 Ekonomik Hizmetler	1,8	3,8	0,9	1,4	1,5	12,1	0,3	0,7	1,2	1,3	0,7	0,5	0,3	0,7
119 Su ve Kanalizasyon Hizmetleri	3,4	1,9	1,9	2,8	6,0	4,4	7,6	5,8	5,6	6,2	7,6	7,2	6,9	5,6
900 Transferler	17,0	10,0	12,9	14,2	12,2	13,4	9,4	8,5	10,7	11,1	9,2	8,3	6,9	7,0
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: DPT

3.2. Mali Kapasite Farklılıkları

Bölgesel gelişmişlik farklılıklarının ülkemizde yüksek düzeyde olması, yerel yönetimlerin mali kapasitelerini ve dolayısıyla yerel hizmet arzını da, mali boyut ve kalite açısından, yakından etkilemektedir. Göç ve hızlı şehirleşmenin kentler üzerinde yarattığı altyapı kaynaklı harcama baskısı, nisbi olarak mali kapasiteleri yüksek olan bölgelerde dahi sorunların yaşanmasına neden olmaktadır. Tüm belediyelerin ayrım gözetilmeksizin aynı görev ve sorumluluklara sahip olması ise küçük ölçekli ve mali kapasitesi sınırlı belediyeler açısından sorunları daha da artırmaktadır. Sonuç olarak, daha önce de bahsedilen tablo ortaya çıkmaktadır; mali yapının bozulması ve altyapı başta olmak üzere bir çok hizmetlin eksik sunumu.

Diğer taraftan, özellikle küçük ölçekli belediyelerin kurumsal eksiklikleri mali kapasite farklılıklarının artmasına katkıda bulunan diğer önemli bir unsurdur. Gelir tahsilatında etkinlik için gerekli kurumsal örgütlenme, personel politikası ve strateji oluşturulması zorunlu unsurlardır. Ancak, belediyeler mevcut uygulamada bu gerekliliklerden çok uzaktadır.

Ülkemizde vergilerin önemli bir bölümünün merkezi idare tarafından tahsil edilmesi ve normal statülü belediyelerde transfer mekanizmasının kişi başına dağıtım şeklinde uygulanması, gelişmişlik düzeyi farklı bölgeler arasında mali kapasite farklılıklarından kaynaklanan uçurumun daha fazla büyümesini engellemektedir. Ekonomik aktivitelerin dolayısıyla vergi tahsilatının gelişmiş bölgelerde yoğunlaşmasına karşılık, merkezi idarenin kişi başı transfer mekanizması ile vergi gelirlerini yeniden dağıtımı mali kapasite farklılığını azaltmaktadır.

Mali kapasite genel olarak bölgenin yarattığı katma değer, vergilendirilebilir kapasite ve kişi başına gelir gibi ekonomik kriterler kullanılarak ölçülmektedir. Mali kapasite farklılıklarının ölçülmesi detaylı yerel mali istatistikleri gerektirmektedir. Ülkemizde yerel istatistiklerin oldukça sınırlı olması ve GSYİH gibi ancak il düzeyine kadar elde edilmesi, özellikle emlak vergisi örneğinde olduğu gibi toplam vergilenebilir kapasite tahminlerinin üretilmemesi, mali kapasite ve vergi gayreti (tax effort) gibi oranların tahminini zorlaştırmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde belediyeler gelişmişlik grubu bazında sınıflandırılmış ve bu grupların mali kapasiteleri emlak vergisi, diğer belediye vergileri, harçlar ve vergi dışı gelirler için hesaplanmıştır. Gelir kalemlerinin gelişmişlik grupları bazında, ortada yer alan iki çeyrekliğinin (yüzde 25-75 aralığı) nüfus ağırlıklı ortalaması, ilgili grubun mali kapasite göstergesi olarak kabul edilmiştir. Belediye bazında vergilenebilir kapasiteye (örneğin emlak vergisi değerleri) yönelik herhangi bir istatistik mevcut olmadığı için, zımnen belediyelerin mali kapasitelerini tam olarak kullandıkları varsayılmıştır.

Emlak vergisi, mali kapasite göstergesi olarak belediye gelirleri arasında en önemli kalemdir. Kişi başı emlak vergileri arasında tüm gruplar arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Normal statüdeki belediyeler için sabit fiyatlarla kişi başı emlak vergisi değerleri, en gelişmiş grup ile en az gelişmişlik düzeyine sahip belediyeler arasında 2000-2004 dönemi itibarıyla 15,7 kat farklılık göstermektedir. Gelişmişlik düzeyindeki farklılıklar arttıkça kişi başı emlak vergisi tahsilatlarındaki farklılıklar da artmaktadır. Tablo 3.11 de görüldüğü üzere dördüncü ve beşinci gelişmişlik gruplarına dahil belediyeler arasında dahi yaklaşık 4 katlık bir fark bulunmaktadır. Bu farklılaşma da tahsilat etkinliğininde önemli olduğu kolayca tahmin edilebilir.

Diğer ilginç bir gösterge ise, 1991-2004 döneminde kişi başı emlak vergisi tahsilatı tüm gruplar için önemli düzeyde artarken sadece beşinci gelişmişlik grubunda yer alan belediyelerde hemen hemen hiç artış olmamasıdır. Belediyelerin tahsil ettiği emlak vergisi her ne kadar cari dönemin ekonomik faaliyetlerine bağlı olmasa da, gelişmişlik düzeyi yüksek bölgelerde şehirleşmenin ve gayrimenkul değerlerinin yüksek değerlere ulaşması, gelişmişlik derecesi arttıkça belediyelerin vergi tabanını büyütmektedir. Daha öncede belirtildiği üzere, gelişmişlik düzeyi en düşük olan belediyelerin önemli bir bölümü küçük ölçekli belediyelerdir. Bu belediyelerde gelir yönetiminin kurumsal bir kimlik kazanamaması, emlak vergisi tahsilatında farklılık düzeyinin daha da artmasına neden olmaktadır.

Turizm yöreleri emlak vergisi tahsilatında oldukça avantajlı bir konumdadır. Turizm yörelerinde emlak vergisi tahsilatı diğer yörelere oranla ortalama değerlerin 5,1 kat üzerindedir.

Tablo 3.11: Kişi Başı Emlak Vergisi (1994 yılı fiyatları, Bin TL)

Gel. Grubu	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1	92	88	42	204	79	84	31	257	173	115	92	112	212	150
2	55	36	28	133	52	34	21	162	101	79	65	81	156	103
3	26	18	15	62	28	17	11	96	62	42	38	47	81	56
4	21	13	11	37	16	12	6	47	37	26	23	29	52	36
5	10	5	4	14	5	4	2	12	10	10	7	7	12	8

Tablo 3.12: Kişi Başı Belediye Vergileri (Emlak Vergisi Hariç) (1994 yılı fiyatları, Bin TL)

Gel. Grubu	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1	85	84	74	170	145	151	148	169	156	156	165	152	152	149
2	62	74	67	152	138	129	116	150	143	144	131	140	157	153
3	29	30	25	80	74	69	62	83	86	82	82	86	90	88
4	22	25	21	48	54	54	46	51	49	46	58	52	53	50
5	11	18	16	24	24	24	19	18	20	20	21	18	24	22

Tablo 3.13: Kişi Başı Harçlar (1994 yılı fiyatları, Bin TL)

Gel. Grubu	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1	67	35	70	50	60	62	131	128	102	142	110	81	97	118
2	54	54	66	56	55	51	48	56	50	61	56	51	57	71
3	34	38	44	36	35	27	36	48	56	68	56	47	43	55
4	25	23	26	27	28	24	18	33	38	42	38	35	32	40
5	11	9	12	8	8	11	14	15	20	20	16	14	12	16

Tablo 3.14: Kişi Başı Vergi Dışı Gelirler (1994 yılı fiyatları, Bin TL)

Gel. Grubu	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1	588	864	1.030	1.214	1.087	937	1.312	1.212	1.201	1.472	1.355	1.194	1.284	1.294
2	452	633	750	576	627	702	778	816	880	1.049	929	969	1.016	996
3	404	385	529	476	562	623	642	684	694	722	726	653	624	652
4	371	338	456	350	453	576	579	515	554	604	505	508	494	524
5	227	214	313	262	301	333	429	220	238	390	233	203	247	268

Kaynak: DPT

Diğer belediye vergileri ve harçlar da emlak vergisi benzeri yapıya sahiptirler. Gelişmişlik grupları arasında fark emlak vergisine kıyasla daha az olsa da önemli farklılıklar içermektedir. Vergi dışı gelirlerde ise bu fark bir miktar daha azalmaktadır. Harçlar ve belediye vergileri için en yüksek ve en düşük gruplar arasındaki fark yaklaşık olarak sırasıyla 7,1 ve 7,4 kat iken vergi dışı gelirler için bu fark 4,9 kata kadar düşmektedir. Belediyelerin gelişmişlik düzeyi dolayısıyla vergi matrahı azaldıkça, hizmetlerin fiyatlandırılması, cezalar ve ücretler gibi gelir kalemlerinde performanslarının arttığı tahmin edilmektedir.

Mali kapasite ölçüsü olarak dikkate alınabilecek diğer bir gösterge GSYİH'dan aldıkları paydır. Bu değişken, basit ve yerel bazda kullanılabilir olmakla birlikte gösterge olarak kullanmak temel bir sorun içermektedir. Öncelikle istatistik il bazındadır, ve il bazında dahi yerleşim alanları arasında gelişmişlik açısından ciddi farklılıklar olabilmektedir. İldeki tüm belediyeler için tek bir istatistiğin kullanımı sakıncalı olabilecektir. Ayrıca, GBVP'nın belediye bütçelerinde yüksek pay alması, yerel GSYİH ile mali kapasite arasındaki bağımlılık düzeyinin bütçe üzerindeki etkilerini azaltmaktadır.

Tablo 3.15: İl Bazında Belediye Gelirlerine İlişkin Göstergeler (1994-2001 Nüfus Ağırlıklı Ortalama)

Gelişmişlik Grubu	Belediye Vergileri / İl GSİYH'sı (%)	Belediye Öz Gelirleri / İl GSİYH'sı (%)	Belediye Vergileri (Kişi Başı 1994 Sabit Fiy. Bin TL)	Belediye Özgelirleri (Kişi Başı 1994 Sabit Fiy. Bin TL)
1	0,30	1,41	310	1.592
2	0,21	1,21	197	1.069
3	0,17	1,15	128	863
4	0,14	1,03	73	551
5	0,12	1,01	45	400

Kaynak: DPT, TÜİK

Tablo 3.15'deki illerin sınıflandırılmasında DPT tarafından 2003 yılında yayınlanan ''İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması'' baz alınmıştır. Oranların hesaplanmasında, illerdeki belediyelerin toplulaştırılmış bütçe değerleri ve illerin GSYİH düzeyi kullanılmıştır. Gelişmişlik derecesi azaldıkça belediye vergilerinin il GSYİH'sından aldıkları paylarda azalmaktadır. Ortalama vergi oranı olarak tanımlayabileceğimiz bu rakam, birinci grup ile beşinci grup arasında 2,5 kat farklıdır. Böylece, hem matrahı oluşturan yurt içi hasıla hem de gelişmişlik

düzeylerinin sonucu olarak ortaya çıkan değişik vergi oranları, kişi başına ödenen yerel vergilerde dolayısıyla belediyelerin mali kapasitelerinde önemli farklılıklar yaratmaktadır.

Mali kapasite ile ilgili değerlendirmelerde ülkemiz örneğinde dikkat edilmesi gereken en önemli nokta, vergilendirme yetkisinin tamamen merkezi idare tarafından kullanılmasıdır. Harçlar ve maktu vergilerin uzun yıllar boyunca yüksek enflasyona rağmen artırılmaması, belediyelerin fiyatlandırma yetkisine sahip oldukları vergi dışı gelirlere yönelmelerine neden olmuştur. Veriler, belediye gelirlerine yönelik yapılacak düzenlemelerin daha çok yerel vergilere yönelik olması halinde mali kapasite farklılıklarının daha da artmasına neden olabileceğini işaret etmektedir. Diğer taraftan, mali kapasite farklılıklarının çeşitli yöntemlerle giderilmesi yerinden yönetim sürecinde merkezi idare tarafından devredilecek yeni görevlerin yerel idareler tarafından sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesine yardımcı olacaktır.

3.3. Büyükşehir, İlçe ve İlk (Alt) Kademe Belediyelerinin Bütçe Yapısı

Çalışma kapsamında belediyelerin mali ve idari yapılarının yanı sıra ölçek ekonomilerinin varlığının sorgulanması, BŞB sisteminin ayrı bir şekilde ele alınmasını gerektirmektedir. Görev ve sorumluluk alanlarının farklılaşması, başta GBVP sisteminin farklılığı olmak üzere genel olarak mali imkanlardaki farklılaşma, ilçe ve ilk (alt) kademe belediyeler ile mali ve idari anlamda ilişkileri, altyapı hizmetlerinin ayrı birimler eliyle yürütülmesi, büyükşehir belediyeleri ile normal statüdeki belediyeler arasında farklılığa neden olan temel sebeplerdir.

BŞB'nin en önemli gelir kaynağı, 1991-2004 yılları arasında ortalama olarak borçlanma hariç gelirlerinin yüzde 73,4'ünü oluşturan (borçlanma dahil yüzde 53,9) GBVP'dır. Pay oranlarının azaltıldığı 2002 ve 2003 yıllarında ise bu oran sırasıyla yüzde 67,1 ve 61,5 seviyelerine gerilemiştir. GBVP, büyükşehir belediyelerinin yetki sınırları içerisindeki merkezi idarenin vergi tahsilatına (kısmen ekonomik faaliyetlerin boyutuna) ve nüfusa bağlı olarak değişmektedir. Büyük şehirlerin, ekonomik aktivitenin yoğunlukla gerçekleştirildiği yerler olmasının yanısıra finans ve iş merkezleri haline gelmesi, kendi sınırları içerisinde merkezi bütçe vergi gelirlerinden alınan

yüzde 5'lik payın büyük şehir belediyelerine önemli bir kaynak oluşturmasını sağlamıştır.

Altyapı ve ulaşım gibi işletmelerin bütçe dışında yer alması ve sınırları içerisindeki vergileri ilk ve ilçe kademe belediyeleri ile paylaşması nedeniyle büyükşehir belediyelerinin kişi başı öz gelirleri diğer belediyelere oranla daha düşüktür. 2004 yılı itibarıyla kişi başına özgelirler normal statüdeki belediyeler (nüfusu 100.000'in üzerinde olanlar) için 1994 yılı sabit fiyatlarıyla 1.040 bin TL ve ilk kademe belediyeleri için 788 bin TL iken BŞB'lerde ortalama olarak 574 bin TL'dir. Gerçek büyüklük ise BŞB ve ilk kademe belediyeleri toplamı alındığında ortaya çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle, BŞB sınırları içerisinde yaşayanların elde ettikleri yerel nitelikli hizmetler için katlandıkları toplam yük, yine 2004 yılı için, 1.362 bin TL'dir.

Konsolide gelir rakamına su-kanalizasyon idareleri ve toplu taşıma işletmelerinin hasılatı eklendiğinde ise metropol alanlarda toplam kişi başı brüt özgelir (belediye özgelirleri+işletmeler gider öncesi hasılatı) 4,132 bin TL'ye yükselmektedir. Rakamlar mali kapasite farklılığını açıkça yansıtmaktadır. Görüldüğü üzere metropol alanlarda ekonomik faaliyetlerin vergilendirilmesinin tümü belediyelerin yetki sahasında olmasa dahi, belediyeler önemli oranda gelir potansiyeline sahiptir. Ancak unutmamak gerekir ki, metropol alanların sadece mali kapasiteleri değil harcama ihtiyaçlarıda yüksektir.

Ayrıca, BŞB özgelirlerinin değişkenliği normal statüdeki belediyelere göre bir miktar daha yüksektir. Üç yıllık ortalama değerler üzerinden hesaplandığında, 1994-2004 döneminde BŞB için değişkenlik yüzde 28 ile yüzde 6 arasında değişmekte ve ortalama değer olarak yüzde 16,2 iken, normal statülü belediyelerde bu oran yüzde 34 ile yüzde 2 arasında değişirken ortalamada yüzde 12,6 olarak gerçekleşmiştir.

BŞB'nin diğer önemli bir gelir kaynağı da borçlanmadır. 1991-2004 döneminde gelirlerinin yaklaşık olarak yüzde 26,4'ünü oluşturan borçlanmanın büyük kısmı dış kredi ve Hazine garantili borçlar ile kamuya olan borçların ödenmemesi şeklinde temin edilmiştir.

İlçe ve ilk kademe belediyelerde ise bütçe yapısı BŞB'nin bütçe yapısından oldukça farklıdır. GBVP'nın yüzde 41,5'ini BŞB ve su-

kanalizasyon idareleri ile paylaşması, bu grupta yer alan belediyelerde GBVP'nın bütçe gelirleri içerisindeki önemini azaltmaktadır. Bu bağlamda, GBVP 1991-2004 yılları arasında ortalama olarak borçlanma hariç gelirlerinin sadece yüzde 38,3'ünü oluşturmuştur.

BŞB'lerin harcama bütçeleri de ilk kademe ve normal statüdeki belediyelerden önemli farklılıklar göstermektedir. Kişi başı yatırım harcamaları 1991-2004 dönemi itibarıyla nüfusu 100.000'in üzerinde olan normal statüdeki belediyelerin (1. nüfus grubu) yatırım harcamalarına oranla 2,2 kat daha fazladır. Su-Kanalizasyon idareleri, ulaştırma ve doğalgaz dağıtım işletmeleri ile birlikte düşünüldüğünde bu fark yaklaşık olarak 5,6 kata çıkmaktadır.

Personel ve cari harcamalar ise BŞB bütçelerinde diğer belediyelere kıyasla daha az pay almaktadır. Özellikle nüfusu 1.000.000'un üzerinde olan BŞB'nin kişi başı personel harcamalarının diğer tüm belediyelere kıyasla 2 ila 3 kat arasında daha az olduğu görülmektedir. Cari harcamalarda da BŞB yine daha iyi bir performans göstermelerine rağmen, belediye sisteminin tümünde olduğu gibi istikrarlı bir şekilde artmaktadır.

BŞB'nin nispeten daha fazla borçlanma imkanlarına sahip olması ve diğer belediyelere yaptığı yardımlar, transfer harcamalarının ve borç ödemelerinin bütçeden önemli bir pay almasına neden olmuştur. 1991-2004 döneminde borç ödemeleri dahil toplam transfer harcamalarının BŞB bütçesi içerisindeki payı ortalama yüzde 48,5'dir. Borç ödemeleri ise (BŞB adına Hazine tarafından ödenen borçlarda dahil) bütçenin yüzde 26,8'ini oluşturmuştur. Ölçeğe dayalı hizmet sunumu yapan ve metropol alanların yüksek kaynak gerektiren altyapı yatımlarını üstlenen BŞB bütçelerinde transfer harcamaları ve borç ödemelerinin yüksek pay alması anlaşılır olmakla birlikte, metropol alanlardaki nihai çıktının miktarı ve kalitesi ise yetersizdir.

BŞB'nin bütçe yapılarında diğer olumlu bir nokta ise yüksek oranda operasyonel fazlaya ulaşmalarıdır. Aslında bu ifadeyi nüfusu 1.000.000'un üzerinde olan BŞB'ler için kullanmak daha yerinde olacaktır. Diğer BŞB'lerde kişi başı operasyonel fazla GBVP dağıtım sistemi ve cari harcamalar

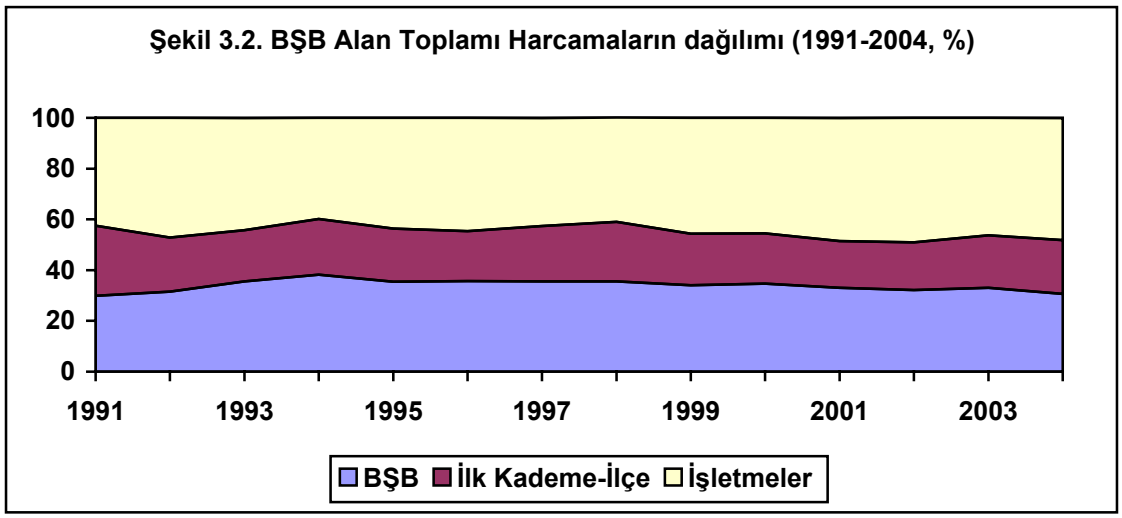
nedeniyle daha az ancak sürekli pozitifdir. İlçe ve ilk kademe belediyelerde ise operasyonel fazla ancak küçük ölçekli belediyeler düzeyindedir.

BŞB sisteminin mali boyutunu tam olarak görebilmek için BŞB bütçelerinin yanı sıra bağlı işletmelerin bütçe büyüklüklerinin de dikkate alınması gerekmektedir. Daha açık bir ifadeyle, bütçe büyüklüklerinin ''konsolidasyon''u gerekmektedir. Ayrıca, bu büyüklüğe ilçe ve ilk kademe belediyelerinin eklenmesi ile de büyükşehir statüsündeki alanlarda belediye hizmetlerinin toplam büyüklüklerine ulaşılacaktır. Tablo 3.16'da görüldüğü gibi, büyükşehir statüsündeki metropol alanlarda belediye hizmetlerinin büyüklüğü sürekli artmaktadır. 2004 yılı itibarıyla GSMH'nın yüzde 3,1'ine kadar ulaşan bu harcamaların, önümüzdeki dönemde özellikle altyapı yatırımları ile daha da artacağı tahmin edilmektedir.

Tablo 3.16: Büyükşehir Sistemi Konsolide Büyüklükleri (*)

	1994	1999	2004
BŞB Sistemi Toplam Harcamalar (Milyar TL)	**78.971**	**2.160.639**	**10.534.731**
(Milyon Dolar)	2.659	5.174	7.406
Kişi Başı (Bin TL)	4.322	102.457	415.325
GSMH'ya Oran	2,0	2,8	2,5
Yatırım Harcamalarının Payı	26,5	30,5	23,6
BŞB Alan Toplamı (BŞB Sistemi+İlk Kademe) (Milyar TL)	**101.290**	**2.710.060**	**13.374.631**
(Milyon Dolar)	3.410	6.490	9.402
Kişi Başı (Bin TL)	5.543	128.511	527.286
GSMH'ya Oran	2,6	3,5	3,1
Yatırım Harcamalarının Payı	25,3	28,6	22,9

Kaynak: DPT
(*) Borç Ödemeleri Dahil



Özetle, BŞB'lerin bütçe yapıları kendi içinde de nüfus ölçeğinden etkilenmektedir. Nüfusu 1.000.000'un altında olan BŞB'nin bütçe yapıları normal statüdeki büyük ölçekli belediyelerin bütçe yapısına benzemektedir. BŞB'nin alan tahsilatı bazlı GBVP sistemi bu durumda etkilidir. 2004 yılında 5216 sayılı BŞB Kanunu ile yapılan alan (yetki sahaları) genişlemesinin nüfusu 1.000.000'un altında olan BŞB için yeni bir harcama baskısı yaratması muhtemeldir. Kanaatimizce, bu veriler ve gözlemler ışığında nüfusu 1.000.000'un altında olan BŞB'nin statüsünün yeniden tartışılması, ayrıca büyükşehir yapılanmasının ilk kademe belediyelerinin fonksiyonlarını ve BŞB ile ilişkilerini ele alacak biçimde yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, zaten mevcut durumda yüksek olan ve yatırım ihtiyaçlarına paralel olarak <u>önümüzdeki dönem daha da artabilecek olan BŞB borç stoku düzeyi,</u> <u>mali kuralların</u> hayata geçirilmesinin gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Tablo 3.17: Büyükşehir, İlçe ve İlk Kademe Belediyelerinin Kişi Başı Göstergeleri (1994 Yılı Fiyatları, Bin TL)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Personel														
BŞB	435	490	497	425	364	351	382	407	503	462	398	348	364	378
Nüfusu 1.000.000 >	441	503	518	304	322	323	329	373	461	420	358	315	330	334
Nüfusu 1.000.000 <	471	589	634	712	438	411	560	519	636	621	517	444	465	516
İlçe ve İlk Kademe	988	882	947	635	578	537	601	643	747	644	571	491	520	526
Cari														
BŞB	105	128	110	115	136	160	164	209	213	231	237	253	334	347
Nüfusu 1.000.000 >	99	130	111	89	121	136	128	183	192	211	216	231	313	320
Nüfusu 1.000.000 <	170	163	164	172	160	223	285	293	282	308	299	316	395	436
İlçe ve İlk Kademe	129	140	140	147	148	177	222	257	218	265	247	256	308	354
Yatırım														
BŞB	328	595	882	684	668	956	1,142	1,157	903	1,012	834	664	803	568
Nüfusu 1.000.000 >	345	660	1,012	635	638	807	1,327	1,279	1,047	1,240	994	727	828	551
Nüfusu 1.000.000 <	253	294	350	662	646	1,360	528	760	441	347	361	485	739	639
İlçe ve İlk Kademe	225	274	252	257	252	289	468	517	332	276	256	274	371	301
Transfer														
BŞB	366	492	686	705	508	515	671	563	691	623	604	633	552	627
Nüfusu 1.000.000 >	403	562	800	780	576	583	787	641	837	763	735	770	678	782
Nüfusu 1.000.000 <	132	119	166	266	193	240	287	310	220	216	217	234	194	213
İlçe ve İlk Kademe	80	90	114	112	77	84	96	102	83	112	80	83	110	123
Özgelir														
BŞB	233	345	576	538	461	469	660	634	741	541	530	678	762	574
Nüfusu 1.000.000 >	218	344	622	478	417	417	622	602	745	533	485	686	796	571
Nüfusu 1.000.000 <	398	499	546	593	525	599	785	737	727	600	663	657	668	596
İlçe ve İlk Kademe	517	551	610	809	630	569	757	879	735	660	603	669	915	788
Operasyonel Denge														
BŞB	505	432	700	672	841	961	1,121	1,191	1,056	1,060	1,119	825	730	835
Nüfusu 1.000.000 >	624	550	887	988	1,129	1,308	1,564	1,673	1,512	1,585	1,623	1,224	1,119	1,341
Nüfusu 1.000.000 <	318	421	736	633	841	834	778	661	488	423	530	874	681	761
İlçe ve İlk Kademe	-291	-210	-265	191	216	175	303	399	143	151	206	288	402	303

Tablo 3.18: Büyükşehir, İlçe ve İlk Kademe Belediyeleri Bütçe Payları (%) (Borçlanma ve Borç Ödemeleri Hariç)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Personel														
BŞB	35.3	28.7	22.9	22.1	21.7	17.7	16.2	17.4	21.8	19.8	19.2	18.3	17.7	19.7
Nüfusu 1.000.000 >	34.2	27.1	21.2	16.8	19.4	17.5	12.8	15.1	18.2	16.0	15.6	15.4	15.3	16.8
Nüfusu 1.000.000 <	45.9	50.6	48.3	39.3	30.4	18.4	33.7	27.6	40.3	41.6	37.1	30.0	25.9	28.6
İlçe ve İlk Kademe	69.5	63.7	65.1	55.2	54.8	49.4	43.3	42.3	54.1	49.7	49.5	44.5	39.7	40.3
Cari														
BŞB	8.5	7.5	5.0	6.0	8.1	8.1	7.0	8.9	9.2	9.9	11.4	13.3	16.3	18.1
Nüfusu 1.000.000 >	7.7	7.0	4.6	4.9	7.3	7.4	5.0	7.4	7.6	8.0	9.4	11.3	14.6	16.1
Nüfusu 1.000.000 <	16.6	14.0	12.5	9.5	11.1	10.0	17.2	15.6	17.9	20.6	21.4	21.4	22.0	24.2
İlçe ve İlk Kademe	9.0	10.1	9.6	12.8	14.0	16.3	16.0	16.9	15.8	20.4	21.4	23.2	23.5	27.1
Yatırım														
BŞB	26.6	34.9	40.6	35.4	39.8	48.2	48.4	49.5	39.1	43.5	40.2	35.0	39.1	29.6
Nüfusu 1.000.000 >	26.8	35.6	41.5	35.1	38.5	43.6	51.6	51.7	41.3	47.1	43.1	35.6	38.5	27.7
Nüfusu 1.000.000 <	24.6	25.2	26.6	36.5	45.0	60.9	31.8	40.4	27.9	23.3	25.9	32.8	41.2	35.4
İlçe ve İlk Kademe	15.8	19.8	17.4	22.3	23.9	26.6	33.7	34.0	24.1	21.3	22.2	24.8	28.4	23.1
Transfer														
BŞB	29.7	28.9	31.5	36.5	30.3	26.0	28.4	24.1	29.9	26.8	29.1	33.3	26.9	32.7
Nüfusu 1.000.000 >	31.3	30.3	32.8	43.2	34.7	31.5	30.6	25.9	33.0	29.0	31.9	37.7	31.5	39.4
Nüfusu 1.000.000 <	12.9	10.3	12.6	14.7	13.4	10.8	17.3	16.5	13.9	14.5	15.6	15.8	10.8	11.8
İlçe ve İlk Kademe	5.6	6.5	7.9	9.7	7.3	7.7	6.9	6.7	6.0	8.6	6.9	7.5	8.4	9.4
Genel Bütçe Payı														
BŞB	83.5	77.6	71.1	71.9	75.1	76.4	71.8	73.3	69.9	77.2	77.5	67.1	61.5	73.9
Nüfusu 1.000.000 >	86.1	80.3	73.1	77.9	80.6	82.3	77.9	79.0	75.2	82.1	83.5	73.0	67.4	79.5
Nüfusu 1.000.000 <	77.4	69.2	66.3	65.8	67.0	64.4	58.8	58.4	54.9	61.4	56.1	63.0	59.7	68.1
İlçe ve İlk Kademe	42.9	38.9	34.8	25.4	38.2	41.5	38.1	37.3	38.2	43.7	45.3	40.2	31.7	39.7

Kaynak: DPT

BŞB'ni normal statüdeki belediyelerden ayıran bir diğer unsur da harcamaların fonksiyonel dağılımıdır. BŞB hariç tüm belediyelerin idari harcamaları yüzde 11-35'ler düzeyinde bulunurken, BŞB'lerde bu oran yüzde 7 düzeyine kadar gerilemektedir. Verimsiz harcama olarak nitelendirebileceğimiz idari harcamaların büyükşehir belediyelerinde düşük düzeyde olması ölçek ekonomisinin bütçe büyüklüğünün alt dağılımında etkili olduğunu göstermektedir. Büyükşehir alanlarında, çevre temizlik hizmetleri başta olmak üzere kent esenliğine yönelik harcamaların bir bölümünün ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından gerçekleştirilmesi, bu hizmetlerin harcamalar içerisindeki payının yüksek olmasına neden olmaktadır.

Tablo 3.19: Büyükşehir, İlçe ve İlk Kademe Belediyeleri Harcamalarının Sınıflandırılmış Fonksiyonel Dağılımı (2000-2004 Ortalama, 1994 Yılı Fiyatları)

	BŞB		İlçe ve İlk Kademe	
	%	Kişibaşı	%	Kişibaşı
İdari Harcamalar	6,0	131	19,6	240
Kent Esenliği Harcamaları	14,8	318	33,9	415
Altyapı Harcamaları	33,5	739	31,5	384
Sosyal, Kültürel Harcamalar	4,4	98	2,5	31
Transfer Harcamaları	41,3	896	12,4	151
Toplam	100,0	2.182	100,0	1.221

Kaynak: DPT

Transfer harcamaları, borç ödemeleri nedeniyle BŞB bütçelerinden yüzde 41,3 gibi oldukça yüksek oranda pay alırken, sosyal harcamalarda BŞB'nde diğer belediyelere göre daha fazla pay almaktadır.

Tablo 3.20: BŞB Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
101 Gn. Yön. Des. Hiz.	7,3	7,6	6,9	5,6	5,4	7,0	5,3	6,5	7,1	5,8	5,6	5,8	6,2	6,7
111 Esenlik Hizmetleri	6,3	6,1	5,0	4,0	3,9	4,3	3,6	3,9	4,7	4,3	4,5	4,0	4,2	4,4
112 Temizlik, Çevre Kor. Hiz.	2,6	4,0	3,0	1,9	4,2	1,4	1,6	1,0	1,2	1,0	2,9	3,0	3,6	4,3
113 Sağlık ve Sosyal Yrd. Hiz.	4,2	3,8	3,7	5,0	4,3	4,0	5,2	5,2	5,0	5,7	3,3	2,2	2,6	2,6
114 Bayındırlık Hizmetleri	31,5	32,3	44,1	30,6	27,0	30,3	29,2	31,7	24,3	25,7	25,9	27,6	32,7	25,4
115 Ulaştırma Hizmetleri	2,4	2,6	1,8	3,4	4,4	8,9	15,1	12,5	9,4	13,1	6,1	4,1	3,5	3,7
116 Tarım Hizmetleri	5,1	4,9	4,6	3,2	3,4	3,6	3,8	4,9	5,1	4,8	6,1	6,4	7,8	7,2
117 Eğt., Kült., Turz., Tan. Hiz.	1,1	1,0	1,1	0,7	1,3	1,2	1,0	1,3	1,3	0,9	1,0	1,2	1,3	1,2
118 Ekonomik Hizmetler	1,5	1,5	1,2	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	0,8	1,2	1,4
119 Su ve Kanalizasyon Hizmetleri	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
900 Transferler	37,8	36,2	28,6	44,9	45,4	38,6	34,4	32,2	41,1	38,0	43,7	44,9	36,9	42,9
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak:DPT

Tablo 3.21: İlçe ve İlk Kademe Belediyeleri Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
101 Gn. Yön. Des. Hiz.	19,2	18,1	19,4	18,3	18,7	18,0	17,3	15,3	16,8	18,4	19,1	19,9	20,3	20,5
111 Esenlik Hizmetleri	4,5	5,0	4,8	4,9	4,5	4,1	3,8	3,4	4,3	3,5	3,7	3,7	3,5	3,4
112 Temizlik, Çevre Kor. Hiz.	25,0	24,3	23,6	20,9	21,2	18,8	18,4	18,0	21,5	23,8	23,8	22,3	21,1	21,6
113 Sağlık ve Sosyal Yrd. Hiz.	1,0	1,6	1,4	1,6	2,0	1,8	1,7	1,6	1,6	1,3	1,4	1,6	1,6	1,6
114 Bayındırlık Hizmetleri	33,5	34,6	32,9	34,1	34,4	35,8	37,8	37,9	31,6	33,4	32,0	32,2	31,2	28,7
115 Ulaştırma Hizmetleri	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
116 Tarım Hizmetleri	5,5	5,8	5,8	4,5	5,8	6,6	5,9	6,6	7,6	6,9	7,0	7,2	8,6	8,3
117 Eğt., Kült., Turz., Tan. Hiz.	0,6	0,6	0,9	1,0	1,3	1,2	1,3	1,4	2,3	1,0	0,7	1,0	1,2	1,5
118 Ekonomik Hizmetler	0,9	1,0	0,6	0,6	0,6	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
119 Su ve Kanalizasyon Hizmetleri	0,5	0,2	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
900 Transferler	9,3	8,7	10,6	13,9	11,5	13,2	13,3	15,5	13,9	11,5	12,0	11,9	12,4	14,1
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak:DPT

BŞB'nin faaliyetleri, kentin büyüme dinamiğine yön veren unsurlardan biridir. BŞB ve bağlı işletmelerinin hacimleri ve ürettikleri hizmetlerin temel yerel ihtiyaçlar olduğu dikkate alınırsa, hizmet üretiminin daha verimli hale gelmesi, yeni mali kaynaklara ulaşılması ve hizmetin niceliğinin yanında niteliğinin de iyileştirilmesi kentin sağlıklı gelişimine önemli katkıda bulunacaktır. BŞB sistemi bir çok yönüyle etkin bir yapıya sahiptir ve kentlerde ölçek ekonomisi gerektiren hizmetler için gerekliliktir. Büyükşehir sınırları içerisinde belediyelere verilen hizmetlerin bir bölümünün ilçe ve ilk kademe belediyeler tarafından gerçekleştirilmesi, büyükşehir belediyeleri bütçe imkanlarının, metropol alanların en önemli sorunları olan ulaşım, katı atık ve diğer altyapı hizmetlerine yönledirilmesi ile bu sorunların hafifletilmesini sağlayacaktır. BŞB'nin bütçe yapıları, nüfusu ve sorunları hızla artan metropol alanların sorunlarının çözülmesinde ve çağdaş metropol niteliği kazanmasında önemli bir rol üstlenecektir.

3.4. Merkezi İdare ve Yerel Yönetimler Arası Mali İlişki

Merkezi ve yerel idareler arasındaki ilişkinin en önemli parçasını idareler arası mali ilişki (transferler) oluşturmaktadır. Yerelleşme sürecinde yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının yeniden tespit edilmesi, merkezi ile yerel idare arasındaki mali ilişkilerinde yeniden düzenlenmesini gerekli kılmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde literatür taraması yapmaksızın konu ile ilgili temel kabullere değinilerek Türk yerel yönetim sisteminde (belediyeler için) transfer sistemi GBVP bazında incelenecektir.

Mali transferler değişik amaçlar içermektedir. Bunlar; dikey ve yatay eşitsizlikleri gidermek, dışsallıkların giderilmesi, merkezi idarenin hedeflediği politikaların uygulanması şeklinde sıralanabilir. Transfer yöntemleri ise genel olarak; gelir paylaşımı, koşulsuz (genel amaçlı) transferler, koşullu transferler, eşleştirilmiş transferler (matching transfers), maliyetlerin geri ödenmesi ve diğer özel amaçlı transferlerdir[31].

Ülkemizde merkezi idarenin uyguladığı transfer yöntemlerinin en önemlisi genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan paylardır. GBVP dağıtım sistemi normal statülü belediyeler ve il özel idareleri için nüfus

[31] Vazquez J., Boex J., The Design of Equalization Grants: Theory and Applications, World Bank Instıtute, syf. 6-8, Atlanta, Ağustos 2001.

esasına (kişi başı), BŞB için ise alan tahsilatı esasına dayanmaktadır. Çeşitli kuruluşların bütçelerinden yapılan yardım ve transferler ise GBVP ile karşılaştırıldığında oldukça küçüktür. 2004 yılında belediye ve il özel idarelerine aktarılan GBVP toplamı 7.843 milyon YTL, diğer tüm transferler ise 211 milyon YTL'dir.

Tablo 3.22: Kişibaşı GBVP'nın İdari ve Coğrafi Dağılım (Milyon TL)

	Normal(1)	Normal(2)	BŞB	İl Özel	Toplam	Normal	BŞB	Köy	Toplam
1990	0.1	0.1	0.1	0.0	0.2	0.0	0.1	0.0	0.2
1991	0.1	0.1	0.2	0.0	0.3	0.1	0.2	0.0	0.3
1992	0.2	0.2	0.3	0.0	0.5	0.1	0.4	0.0	0.5
1993	0.4	0.4	0.6	0.0	1.0	0.3	0.7	0.0	1.0
1994	0.7	0.6	1.2	0.1	2.0	0.4	1.5	0.0	2.0
1995	1.5	1.3	2.2	0.2	3.9	0.9	2.9	0.0	3.9
1996	3.0	2.6	4.3	0.3	7.7	1.9	5.7	0.1	7.7
1997	6.3	5.2	8.6	0.7	15.7	3.5	12.0	0.2	15.7
1998	10.2	9.7	15.6	1.4	27.2	6.7	20.3	0.2	27.2
1999	15.6	14.7	24.2	2.2	42.0	10.4	31.3	0.3	42.0
2000	26.9	24.6	38.3	3.7	68.9	16.2	51.7	1.0	68.9
2001	41.9	37.1	59.8	5.7	107.4	25.2	80.6	1.6	107.4
2002	50.4	47.3	62.5	7.2	120.2	32.9	85.7	1.5	120.2
2003	54.7	50.3	67.1	9.0	130.8	36.2	92.7	1.9	130.8
2004	83.3	75.9	90.8	12.0	186,0	51.3	132.3	2.4	186,0
2005	98.8	88.4	125.1	13.8	237.7	56.3	178.5	2.8	237.7

Kaynak: DPT

1994 Yılı Fiyatlarıyla (Bin TL) (3)

	Normal(1)	Normal(2)	BŞB	İl Özel	Toplam	Normal	BŞB	Köy	Toplam
1990	700	585	992	57	1.749	405	1.319	25	1.749
1991	722	694	1.018	64	1.804	477	1.306	21	1.804
1992	731	693	1.040	63	1.835	490	1.325	20	1.835
1993	828	757	1.215	73	2.116	559	1.535	22	2.116
1994	710	642	1.183	67	1.960	440	1.500	20	1.960
1995	805	708	1.185	86	2.075	504	1.546	25	2.075
1996	906	774	1.300	94	2.300	568	1.704	28	2.300
1997	1.050	867	1.429	124	2.602	573	1.993	36	2.602
1998	962	919	1.474	133	2.570	629	1.920	21	2.570
1999	944	892	1.471	131	2.547	628	1.900	18	2.547
2000	1.083	990	1.539	148	2.771	651	2.078	41	2.771
2001	1.084	960	1.548	147	2.779	651	2.086	41	2.779
2002	903	847	1.121	130	2.154	589	1.537	28	2.154
2003	800	736	982	132	1.915	530	1.356	28	1.915
2004	1.113	1.015	1.214	160	2.487	686	1.769	33	2.487
2005	1.226	1.098	1.553	171	2.950	699	2.216	35	2.950

Kaynak: DPT

(1) Yıllar itibarıyla, nüfus sayımına göre yapılan fiili pay tutarını ifade etmektedir.

(2) Yıllar itibarıyla, tahmin edilen nüfusu göre kişi başına düşen gerçek tutarı ifade etmektedir

(3) Tablonun ilk bölümü İller Bankası tarafından idari yapılanma bazında yapılan pay dağıtımını gösterirken, ikinci bölümde İl Özel İdarelerinin payı normal statülü belediyeler, BŞB ve köyler arasında dağıtılarak; ayrıca, büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe-ilk kademe belediyelerinin payıda BŞB altında gösterilerek coğrafi alan bazında kişi başı paylara ulaşılmıştır.

Mevcut uygulamada, genel bütçe vergi tahsilatından vergi iadeleri, petrol ürünleri üzerindeki özel tüketim vergisinin (ÖTV liste 1) tamamı, motorlu taşıtlar üzerindeki ÖTV'nin (liste 2) yüzde 28'i ve tütün mamüleri ve alkollü içecekler üzerindeki ÖTV'nin (liste 3) yüzde 60'ı, özel iletişim vergisi ve özel işlem vergisi indirildikten sonra kalan tutar belediye ve özel idarelerin genel bütçe vergi payı (GBVP) bazını oluşturmaktadır. Bu baz tutarın, yüzde 6'sı belediyeler payı olarak ayrılmakta ve bu pay belediyelere (büyükşehir belediyeleri hariç) son nüfus sayımında tespit edilen nüfusları oranında (kişi başı) dağıtılmaktadır. Yine bu tutarın yüzde 1,12'si il özel idare payı olarak ayrılmakta ve illerin nüfusları oranında dağıtılmaktadır.

Bu paylar aylık olarak hesaplanıp tahsil edilen ayı takip eden ay sonuna kadar İller Bankası'na aktarılır. İller Bankası bu payları ertesi ayın 15'inci günü akşamına kadar ilgili belediyelerin hesaplarına aktarır. Genel bütçenin vergi tahsilatı ile bu payların belediyelere aktarılması arasında yaklaşık olarak 1,5-2 ay arasında bir zaman boşluğu doğmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinde ise büyükşehir sınırları içerisinde gerçekleştirilen vergi tahsilatı dağıtılacak payın konusu olmakta, ancak yine yukarıda sayılan kalemler indirildikten sonra kalan tutar üzerinden yüzde 5 oranında pay verilmektedir. BŞB'lere tahsis edilen payların yüzde 75'i tahsil edilen alandaki BŞB'ne aktarılırken, kalan yüzde 25'i ise ortak bir havuzda toplanarak BŞB'ne nüfus esasına göre dağıtılmaktadır. GBVP tahsilatı takip eden ayın sonuna kadar Maliye Bakanlığı tarafından büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır.

BŞB sınırları dahilindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri GBVP'nın, Bakanlar Kurulunca tespit edilen oranı kadar pay ilgili BŞB'ne aktarılmaktadır. Bu oran yüzde 35 olarak uygulanmakta olup, İller Bankası tarafından ilgili belediyelerin pay tahakkukundan kesilerek BŞB'lere aktarılmaktadır. Ayrıca, büyükşehir belediyelerine tahsis edilen yüzde 35 pay ile bu aktarım sonrasında kalan ve ilçe-ilk kademe belediyelerine dağıtılan (yüzde 65) GBVP'nın yüzde 10'u ilgili su ve kanalizasyon idaresine tahsis edilmektedir. Diğer bir ifadeyle, BŞB sınırları dahilinde yer alan ilçe ve ilk kademe belediyeleri adına tahakkuk eden GBVP'nın yüzde 41,5'i diğer yerel yönetim birimlerine aktarılmaktadır.

YEREL YÖNETİM FONLARI

Yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların yanısıra, yine vergi gelirleri ile oluşturulan ve çeşitli amaçları gerçekleştirmek üzere merkezi idarenin yönetimine bırakılan fonlardan da kaynak aktarılmıştır. Bu kapsamda geçmişte, mahalli idareler fonu, il özel idareleri fonu ve belediyeler fonu oluşturulmuştur. Mahalli idareler vergi payı matrahı üzerinden yüzde 3 Belediyeler Fonu, yüzde 0,28 İl Özel İdareleri Fonu, yüzde 0,25'i belediye payı ve ve yüzde 0,28'i İl Özel İdare payı olmak üzere toplam yüzde 0,53 oranında Mahalli İdareler Fonu kesilerek ilgili hesaplara aktarılmıştır.

Fonların bütçe içine alınması ile birlikte zaman içerisinde konsolide bütçenin artan finansman ihtiyacına paralel olarak gelirlerinin daha az kısmı ödenek olarak ayrılmıştır. 1987 yılında fon gelirlerinin yüzde 88,6'sı yerel yönetimlere aktarılırken, 2000 yılında bu oran yüzde 8,5 seviyesine gerilemiştir. Fonlardan tahsis edilen kaynakların sürekli azalması, bu kaynakları İller Bankası aracılığıyla kullanan küçük ölçekli ve sınırlı mali imkanlara sahip belediyelerin altyapı yatırımlarını olumsuz etkilemiştir.

Kamu maliyesinde disiplini sağlamak üzere 1993 yılından itibaren bazı fonların gelirleri Merkez Bankasında Hazine Tek Hesabı altında toplanmaya, harcamaları ise bütçeye konulan ödeneklerle (bütçe içi fon uygulaması) yürütülmeye başlanmıştır. Uygulanan ekonomik program ile birlikte fonların tasfiyesi gündeme gelmiş ve 4629 sayılı ''Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun'' ile bir çok fonla birlikte yerel yönetim fonları da 1 Ocak 2002 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere tasfiye edilmiştir.

Normal statüdeki belediyeler için pay dağıtımında esas alınan kişi başına dağıtım metodu bazı avantaj ve dezavantajlara sahiptir.

- Sistem oldukça basit, anlaşılabilir ve yönetilebilirdir. Yerel yönetimlerde uzun dönemli mali planlama yapılabilmesi harcamaların sağlıklı finansmanı açısından büyük önem taşımaktadır. Kişi başına pay dağıtım sisteminde en son nüfus sayımı verilerinin kullanılması ve dağıtımın sadece tek bir kritere dayanması mali planlama açısından önemli kolaylık sağlamaktadır. Ayrıca, GBVP'nın en önemli gelir unsuru olması ve yerel ekonomiye bağımlı olmaması kreditörler açısından mevcut sistemi daha avantajlı kılmaktadır.
- Mevcut pay dağıtım sistemi, politik müdahalelere imkan tanımamaktadır. Her yerel yönetim birimine tek ve objektif bir kriterle dağıtım gerçekleştirilmektedir ve tarafsızdır. Afet kararnameleri kanalıyla pay dağıtım sistemine müdahale her ne kadar sistemin tarafsızlık özelliğine zarar verir gibi görünsede, yerinde kullanıldığı takdirde afet kararnameleri doğru bir müdahale aracıdır.
- Mevcut sistemin diğer önemli bir avantajı ise yerel ve ulusal ölçekte vergi tahsilatının maliyetini azaltmasıdır. Vergi tahsilatının her bir yerel yönetim tarafından değil, bu konuda uzmanlaşmış ve ülke ölçeğinde altyapıya sahip merkezi idare tarafından gerçekleştirilmesi, belediyelerin vergi tahsilatına ilişkin idari maliyetini önemli ölçüde azaltırken, merkezi vergi idaresi açısından da uzlaşmazlık, koordinasyon, yönetim ve denetim gibi maliyetleri minimum düzeye indirmektedir.
- Kişi başı dağıtım sistemi, yönetim maliyeti açısından diğer sistemlere kıyasla minumum düzeydedir. Örneğin pay dağıtımında (veya transfer) performans kriterleri veya bütçe performansı gibi değişkenler esas alındığında bu değişkenlerin her yıl itibarıyla tekrar değerlendirilmesi, tüm idare bütçelerinin toplanması, denetlenmesi ve takibi önemli maliyetler getirecektir.

- Mevcut sistemin diğer önemli bir özelliği ise, merkezi idarenin ekonomi politikalarına yerel düzeyde uyumun sağlanmasına yardımcı olmasıdır. GBVP'nın bütçe gelirlerinin önemli bir bölümünü oluşturması, yerel vergilerde oranların merkezi idare tarafından saptanması, garantili borçlanma düzeyinin merkezi bütçe ile belirlenmesi ve personel politikalarında merkeze bağımlılık bu katkıyı oluşturan unsurlardır. Yine, merkez ve yerel arasında paylaşıma konu olacak vergilerin merkezi idare tarafından tespiti pay dağıtım sisteminin makro ekonomik politikalara diğer bir katkısıdır. Nitekim, petrol ürünleri üzerinden alınan ÖTV'nin dışlanması ve bu verginin istikrar programında en önemli gelir unsurlarından biri olması bu duruma iyi bir örnektir. GBVP'nın 2002 ve 2003 yıllarında ekonomik istikrar programının önemli araçlarından biri olması bu duruma diğer bir örnektir.
- GBVP'nın merkezi idarenin ekonomi politikaları ile uyumu, konjonktürel dalgalanmanın üst düzeye çıktığı ve istikrarsızlığının arttığı dönemlerde, yerel bütçeleri olumsuz etkilemektedir. Belediye bütçelerinin yapısal ve devresel gelişiminin incelendiği bölümde de görüldüğü gibi kriz dönemlerinde belediye bütçelerinde dalgalanma en uç noktalarına varmıştır.
- Sistem gelişmiş ve azgelişmiş bölge ayrımı gözetmeksizin tüm belediyelere kişi başına eşit düzeyde pay dağıtımını sağlamaktadır. Bu ilk bakışta bölgesel eşitsizliği artıracak bir unsur olarak görülebilir. Ancak, vergi gelirleri paylaşımının nüfus esasına göre yapılması mali kapasite farklılıklarının yani yatay eşitsizliklerin giderilmesi fonksiyonunu sisteme dahil etmektedir. Ayrıca, kişi başı eşit dağıtım sisteminin en önemli dezavantajı olarak yerel yönetimlerin harcama ihtiyaçlarındaki farklılığı dikkate almadığı öne sürülmektedir.
- İki nüfus sayımı arasında belediyelerin katsayısı yani pay dağıtım havuzundaki payı değişmemektedir. Gelirlerin önemli bir bölümünü oluşturan genel bütçe vergi paylarının orta vadede sabit bir katsayıya sahip olması bütçe planlaması açısından önemli bir

avantajdır. Ancak bu durum, nüfus artışı çok hızlı olan belediyeler ve iller için kişi başı efektif değerlerin gelecek nüfus sayımına kadar reel olarak azalmasına yol açmaktadır.

Mali transfer sisteminin avantaj ve dezavantajlarını inceledikten sonra üç temel soru sorarak genel yapısını değerlendirmeye başlayabiliriz[32];

1. Transfer sisteminin amacı nedir?
2. Transferler nasıl finanse edilmelidir?
3. Transferlerin amacına ulaşması için hangi mekanizmalar kullanılmalıdır?

1982 Anayasası ilk sorunun cevabını genel olarak vermektedir. 127'nci madde ''bu (mahalli) idarelere görevleri ile orantılı gelir sağlanır'' hükümünü getirmektedir. İlk aşamada merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki dikey eşitsizliğin giderilmesinin hedeflendiği görülmektedir. Ülkemizde vergilendirme yetkisinin önemli bir bölümü merkezi idare tarafından üstlenilmiştir. Mahallli idareler ise sadece sınırlı konularda ve merkezi idarenin tespit ettiği oranlar dahilinde vergilendirme yetkisine sahiptirler. Merkezi idare bir takım görevleri yapmak üzere mahalli idareleri yasalar ile görevlendirmiştir. Ancak sınırlı vergilendirme yetkisi ile bu yükümlülüklerin maliyeti eşit olmadığı için dikey eşitsizliği gidermek amacıyla vergi gelirlerinden pay verilmesi yöntemi tercih edilmiştir.

Bu durumda genel bütçe vergi tahsilatından aktarılan bu pay dikey eşitsizliği giderecek düzeydemidir? Görevlerin gerektirdiği mali kaynağın boyutu önemli olmakla birlikte, merkezi ve yerel idarelerin üstlendiği görevlerin niteliklerinin karşılaştırılması yerinde olacaktır. Merkezi idarenin üstlendiği üç temel hizmet -sağlık, eğitim, sosyal güvenlik- yüksek maliyetli ve emek yoğun sektörler olmasının yanı sıra önümüzdeki dönemde artan hizmet talebi ile birlikte verimlilik ve kalite düzeyinin artırılmasına yönelik yüksek maliyetler gerektiren yani daha fazla kaynağa ihtiyaç duyulan alanlar olacaktır. Kanaatimizce, Anayasanın ilgili hükmündeki ''gelir sağlanması'' kavramı transfer mekanizmasının yanı sıra yerel vergilerin ihdasınıda

[32] Spahn P., Intergovernmental Transfers: The Funding Rule and Mechanisms, Georgia State University Andrew Young School of Policy Studies Working Paper 04-17, syf. 2, Atlanta, Kasım 2004

(örneğin temizlik hizmetini üstlenen belediyeler için çevre temizlik vergisinin ihdası) kapsamaktadır. Nitekim, Vazquez ve Boex (2001) dikey eşitsizlikleri gidermenin en etkili yolunun her düzeydeki yönetime vergilendirme yetkisi tanımak olduğunu belirtmiştir. Ülkemiz uygulamasında da, kamu maliyesinin tüm sektörlerinin ihtiyaçları dikkate alındığında, dikey eşitsizliklerin giderilmesi için yerel gelir kaynaklarının harekete geçirilmesi daha uygun bir araç olacaktır.

Anayasada yer alan düzenleme ilk sorumuza sadece genel bir cevap vermektedir. Transfer sisteminin tek amacı elbette ki dikey eşitsizlikleri gidermek değildir. Bu noktada yukarıda sayılan amaçlardan uygulamaya en çok konu olanına ''yatay eşitsizliklerin giderilmesine'' değinmek gereği ortaya çıkmaktadır.

Yatay eşitsizliklerin giderilmesine yönelik, mali transferlerin dağıtım yönteminin tespitinde yerel yönetimler arasındaki mali kapasite ve harcama ihtiyacı farklılıkları iki temel unsur olarak ön plana çıkmaktadır. Gelişmişlik düzeyinin belediye sisteminde mali kapasite farklılıklarının ortaya çıkmasındaki etkisi bir önceki alt başlıkta gösterilmişti. Transfer sistemine başka bir açıdan baktığımızda da, aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi, benzer bir resim karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 3.23: Vergi Paylarının İllerin Gelişmişlik Gruplarına Göre Dağılımı (*)

Gelişmişlik Grubu	(1)	(2) (Milyon YTL)	(3) (Milyon YTL)
1	0,51	-2.201	3.288
2	2,04	432	310
3	3,62	832	154
4	6,13	609	55
5	8,57	328	-

Kaynak: DPT, Maliye Bakanlığı, İller Bankası

(*) Vergi tahsilatı verileri il bazında mevcut olduğu için gelişmişlik gruplarının sınıflandırılmasında iller esas alınmış ve DPT tarafından 2003 yılında yayınlanan ''İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması'' çalışmasında yer alan sınıflandırma kullanılmıştır. İl vergi tahsilat verileri dağıtım sistemine göre düzeltilmiştir.

(1) Nüfus Esaslı Dağıtım / Alan Tahsilatı Esaslı Dağıtım, gelişmişlik gruplarının 1998-2005 dönemi nüfus ağırlıklı ortalaması ile, nüfus esaslı mevcut sistemde ortalama kayıp ve kazançlarını göstermektedir.

(2) Grupların nominal kayıp ve kazançları (2005 yılı itibarıyla)

(3) BŞB'lere dağıtılan nominal pay tutarı (2005 yılı itibarıyla)

Pay dağıtımı (transfer) sisteminde iki uç yöntem, kişi başı eşit dağıtım ve alan tahsilatı esasına göre dağıtım, karşılaştırıldığında mevcut sistemin

bölgeler arasındaki mali kapasite farklılıklarını gidermede önemli bir role sahip olduğu görülmektedir. Nüfus esasına göre dağıtım ve alanda tahsil edilen vergiyi esas alan dağıtım arasındaki farklar yukarıdaki tabloda gösterilmiştir. En az gelişmiş grupta yer alan bir ildeki belediye, büyükşehir dağıtım sisteminde olduğu gibi alan tahsilat esası ile kıyaslandığında, 8,5 kat daha fazla pay almaktadır. Kişi başına dağıtım sistemi dağıtıma konu olan tutarın ortalama **yüzde 42,7'sini** az gelişmiş bölgeler lehine yeniden dağıtmaktadır. Daha net bir ifadeyle, her ne kadar vergi tahsilatı gelişmişliğin tek göstergesi olmasa da, mevcut kişi başı dağıtım sistemi bölgesel eşitsizliklerin giderilmesinde olumlu yönde yeniden dağıtım işlevi üstlenmektedir. Mevcut sistemin gelişmiş yörelerde neden olduğu kayıplar ise BŞB'ne aktarılan paylar ile fazlasıyla telafi edilmektedir.

Gelişmişlik derecelerine bağlı olarak illerin vergi tahsilatlarında büyük dengesizlikler olmakla birlikte, vergi tahsilatının gelişmiş yörelerde yoğunlaşmasına neden olan etkenlerden biride, büyük vergi mükelleflerinin genel olarak gelişmiş yörelerde toplanmasıdır. Örneğin, ülke geneline yayılmış bir perakende zincirinin tüm bölgelerdeki faaliyeti KDV'ye konu olmakla birlikte, KDV ödemesi işletmenin merkezi tarafından yapılmaktadır. Bu hususa diğer bir örnekte mevduatlar üzerinden yapılan stopajlardır. Bankalar ülke geneline yayılan şubeleri aracılığıyla mevduat toplamakta ve ödediği faize uyguladığı stopajı ise merkezlerinin bulunduğu illerde (Ankara ve İstanbul) vergi dairesine yatırmaktadır. Bu durum özellikle BŞB pay dağıtım sisteminde çarpıklıklara yol açmaktadır. BŞB kendi alanı ile hiç ilgisi olmayan, o bölgedeki ekonomik faaliyetler ile bağı olmayan bir vergiden pay almaktadır. Bu nedenle, vergi paylarının nüfus esasına göre dağıtılması, vergi tahsilatından kaynaklanan bu olumsuzlukları önemli ölçüde gidererek mali kapasite farklılıklarından doğan eşitsizliğin daha da artmasını önlemekte hatta azaltmaktadır.

Yatay eşitsizliklerin doğmasına neden olan diğer önemli başlık ise harcama ihtiyacı farklılıklarıdır. Belediye harcamalarının fonksiyonel dağılımı tablolarınına bakıldığında harcama dağılımının (tercihlerinin veya öncelik sıralamasının) nüfus grupları arasında temelde büyük farklılıklar göstermediği görülmektedir. Her ne kadar, Belediye Kanununda çok geniş görev tanımlaması yapılarak merkezi idareye bağlı kuruluşlar tarafından da yerine

getirilen bir çok görev belediyelerin görev alanında yer alsa da fiili olarak belediye harcamaları altyapı, temizlik ve idari hizmetler gibi belirli alanlarda yoğunlaşmıştır. Harcama farklılıklarının doğmasına neden olabilecek sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik gibi harcamalar merkezi idare tarafından yürütülmektedir. Altyapı yatırımlarının yüksek maliyeti kişi başı harcama ihtiyaçlarında farklılık yaratmakla birlikte bu farklılık İller Bankası yatırımları ile bir ölçüde telafi edilmektedir. Altyapı yatırımlarının esas kaynağı borçlanma ve operasyonel fazla olmalıdır, bununla birlikte eğer merkezi idare az gelişmiş bölgelerde altyapı kaynaklı ihtiyaçların giderilmesini arzu ediyor ise, bu yatırımların borçlanma maliyetinin bir kısmını üstlenmesi ve/veya eşleştirilmiş transfer türünde genel transfer sisteminden ayrı bir yapı kurmalıdır.

Gözden kaçırılmaması gereken bir diğer önemli nokta ise hızlı kentleşmenin gelişmiş bölgelerin yerel bütçeleri üzerinde yarattığı harcama baskısıdır. Sürekli göç alan ve mekansal olarak büyüyen bu bölgeler, altyapı gibi klasik hizmetlerin yanı sıra şehirleşmenin zorladığı konut ve sosyal hizmetler gibi değişik bir çok yeni hizmet için her geçen yıl bütçelerinden daha fazla pay ayırmak zorunda kalmaktadırlar. Bu nedenle, mevcut yapıda harcama ihtiyaçlarının ölçülmesi belki de az gelişmiş yöreler aleyhine bir sonuca neden olabilecektir.

Harcama ihiyaçlarına göre transferlerin yönlendirilmesi özünde merkezden müdahaleci bir yaklaşımıda içermekte olup, harcama önceliklerinin tespitinde merkezi idarenin müdahale etmesine neden olacaktır. Elbetteki, sağlık ve eğitim gibi hizmetlerde bu müdahale anlaşılabilir, ancak bu hizmetlerde ülkemizde merkezi idare tarafından yürütülmektedir. Bu takdirde, kaynakların kullanımında niçin hesap verme sorumluluğu kavramı getirilmiştir ve belediyelere niçin stratejik plan ve performansa dayalı bütçe yapma zorunluluğu getirilmiştir? Diğer bir soru ise, mevcut sistemde harcama ihtiyacı farklılıklarının objektif olarak nasıl ölçüleceğidir. Özetle, belediye sisteminin mevcut yapısında harcama ihtiyaçları farklılığı minumum düzeydedir ve görev-sorumluluklar yeniden yapılandırılmadığı sürece pay dağıtımında kriter olmamalıdır.

İkinci sorunun cevabı üzerinde ise genel bir uzlaşma bulunmaktadır. Transfer havuzunun dolmasında genel bütçe vergi gelirlerinin paylaşımı tercih edilmiştir. Görev ve sorumlulukların yeniden yapılandırılması ve Avrupa Birliğine üyelik süreci ile birlikte diğer transfer türlerinin payında artış olacaktır.

Üçüncü sorunun cevabının önemli bir bölümü ilk sorunun cevabında yerini almıştır. Ülkemizde uygulanan mevcut kişi başı dağıtım sistemi bazı eksiklikleri olmasına rağmen gerek eşitleyici olması gerekse tahmin edilebilir ve objektif olmasıyla, GBVP dağıtımı için doğru bir mekanizma olduğunu ispatlamıştır. Mevcut yapıda, yatay eşitsizliklerin giderilmesine yönelik bir düzenleme arzu ediliyor ise, kriter olarak belediyelerin gelişmişlik farklılıkları kullanılmalıdır. Bir sonraki bölümde projeksiyonlarda bu yönde bir öneri getirilerek; GBVP'nın yüzde 80'i nüfusa göre kalan yüzde 20'si ise gelişmişlik düzeyine göre dağıtılmış ve mali kapasite farklılıklarındaki sapmanın minumum düzeye indiği tespit edilmiştir. Alan tahsilatı esasına dayanan BŞB pay dağıtım sistemi ise sorunlu bir yapıya sahiptir ve son yıllarda bir çok kez değişikliğe uğramasına rağmen sorunlar ortadan kaldırılamamıştır. Büyükşehir sisteminde pay dağıtım mekanizmasının metropolitan alan kaynak ve ihtiyaçları dikkate alınarak yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

Transfer sisteminin dizaynında, özellikle yatay eşitsizlikleri gidermek için, şu ilkelere dikkat edilmelidir[33];

1. Transferler yerel yönetimlere yeterli kaynak sağlamakla birlikte, ulusal öncelikleri ve yerel yönetimin özerkliğini de dikkate almalıdır.
2. Transferler mali kapasitesi düşük ve harcama ihtiyacı yüksek bölgelere yönelmelidir.
3. Transfer politikası istikrarlı olmalı ve ekonomik ve toplumsal yapıdaki değişimleri kavrayabilen bir yapıya sahip olmalıdır.
4. Transfer sistemi basit olmalıdır.

[33] Vazquez J., Boex J., The Design of Equalization Grants: Theory and Applications, World Bank Instıtute, syf. 18, Atlanta, August 2001.

5. Transferler, yerel yönetimlerin etkin olmayan kararlar almasına yol açmamalı ve vergilendirme performansını düşürmemelidir.
6. Koşulsuz olmalıdır.

BŞB'ne yapılan transferler sorunlu bir alanı oluşturmaktadır. Büyükşehir alanları vergi tahsilatının yoğunlaştığı alanlardır. Ancak, yukarıda da bahsedildiği gibi, tahsilat ile ekonomik aktivite her zaman uyuşmamaktadır. Belediye faaliyetleri ile hiç ilgisi olmadığı halde, sadece ilgili idare veya işletmenin merkezinin büyükşehir alanında bulunması nedeniyle büyükşehir alanında tahsil edilen vergilerden pay verilmesi uygulaması yanlıştır. Ayrıca, menkul sermaye iratları üzerinden yapılan stopaj, kurumlar vergisi, ÖTV ve KDV gibi vergi politikasının (ve aynı zamanda kamu finansmanının) önemli araçlarındaki değişiklikler büyükşehir belediyesinin bütçelerinde kısmende olsa istikrarsızlığa yol açabilmektedir.

Büyükşehir pay dağıtım sisteminde, bu alanlarda oluşan yüksek gayrimenkul rantının bir bölümünü vergilendirecek, büyük kentlerde yaşamanın maliyetini bu kentlerde yaşayanlara yansıtacak, büyükşehir belediyelerinin mali özerkleğinin yanısıra mali yönetimide iyileştirecek emlak vergisinin ön plana alınması gereklidir.

Öneri: BŞB'ne genel bütçe vergi gelirlerinden pay aktarım mekanizmasının tamamen değiştirilerek, BŞB'ne kişi başı dağıtım esasının uygulanması ve oluşacak kaybın emlak vergisi artışı ile telafi edilmesi :

Normal Statüdeki Belediyelerde Kişi Başı Pay * BŞB nüfusu
=
BŞB Genel Bütçe Vergi Payı

Bu öneri BŞB'nin ilk aşamada GBVP'nın yaklaşık yüzde 35'ini (ilçe ve ilk kademelerden aktarılan yüzde 35'ler dahil edildiğinde yüzde 30) kaybetmesine yolaçacaktır. İkinci aşamada ise BŞB'nin kaybını karşılamak için BŞB alanlarında emlak vergisinin yaklaşık olarak yüzde 150 artırılması (örneğin binalar için yüzde 0,2 olarak uygulanan oranın yüzde yüzde 0,5 düzeyine artırılması) ve yeni durumda BŞB ve ilçe-ilk kademe belediyeleri arasındaki emlak vergisi paylaşımının BŞB lehine yüzde 80 ve yüzde 20 olarak değiştirilmesi gerekmektedir. Emlak vergisinin borçlanma hariç BŞB

gelirleri içerisindeki payının mevcut yapının devamı halinde 2006-2008 döneminde yüzde 7'ler civarında olacağı tahmin edilirken, sistemin öneriye paralel değiştirilmesi halinde bu rasyo yüzde 29 civarına yükselecektir. BŞB GBVP'ndaki azalma 2006-2008 dönemi için yaklaşık olarak ortalama GSMH'nın yüzde 0,3'üne, bütçe vergi gelirlerinin ise yüzde 1,1'ine eşit bir tutardır.

Bu yöntemde emlak vergisi tahsilatı ilk ve ilçe kademe belediyeleri tarafından gerçekleştirildiği için tahsilat etkinliği düşük olabilecektir. Ancak, emlak vergisi tahsilatının BŞB'ne devri bu sorunu çözecektir. Emlak vergisinin BŞB'nin temel gelir kaynaklarından biri haline getirilmesi, BŞB'lerinde mali kapasitenin artırılması, harcama sorumluluğunun artırılması ve kentsel rantın vergilendirilerek kamu bütçesine aktarılmasını sağlayacaktır. Bu sürecin diğer önemli katkısı ise genel bütçenin mahalli idareler ile vergi paylaşımından dolayı oluşan yükünün azalacak olmasıdır. Bu net katkı genel bütçe kaynaklı vergi yükünün azaltılmasında kullanılabileceği gibi, diğer sosyal politikalar veya yerel yönetimler için yeni bir kaynak olabilecektir.

İyi dizayn edilmiş transfer mekanizmasının özelliklerinden biri de istikrarlı olmasıdır[34]. Normal statülü belediyeler için uygulanan dağıtım formülü bu kriteri yerine getirmekle birlikte, BŞB dağıtım formülü son 4 yılda bu özelliğini yitirmiştir. Ancak, BŞB GBVP sistemi sadece dağıtım formülü olarak değil parasal büyüklük olarakda, ayrı ayrı BŞB bazında istikrarı yakalayamamıştır. 1996-2005 yıllarını kapsayan son 10 yıllık dönemde değişkenlik katsayısı genel bütçe vergi tahsilatı için yüzde 21,3, GBVP dağıtımına konu olan tutar için ise yüzde 13,7 olmuştur. İstikrar politikalarının sonucu olarak pay dağıtımına konu olmayan vergilerin bütçede payının artması sonucu toplam vergi tahsilatı içerisinde pay dağıtımına konu olan tutarın ortalama yüzde 84'den yüzde 67'ye gerilemesi, GBVP bazının genel bütçe vergi gelirlerine göre daha istikrarlı olmasına neden olmuştur. Bu dönemde, GBVP'nın değişkenliği normal statülü belediyeler için yüzde 18,2, BŞB için yüzde 21,6 olmuştur. BŞB GBVP'nın değişkenliğine ayrı ayrı

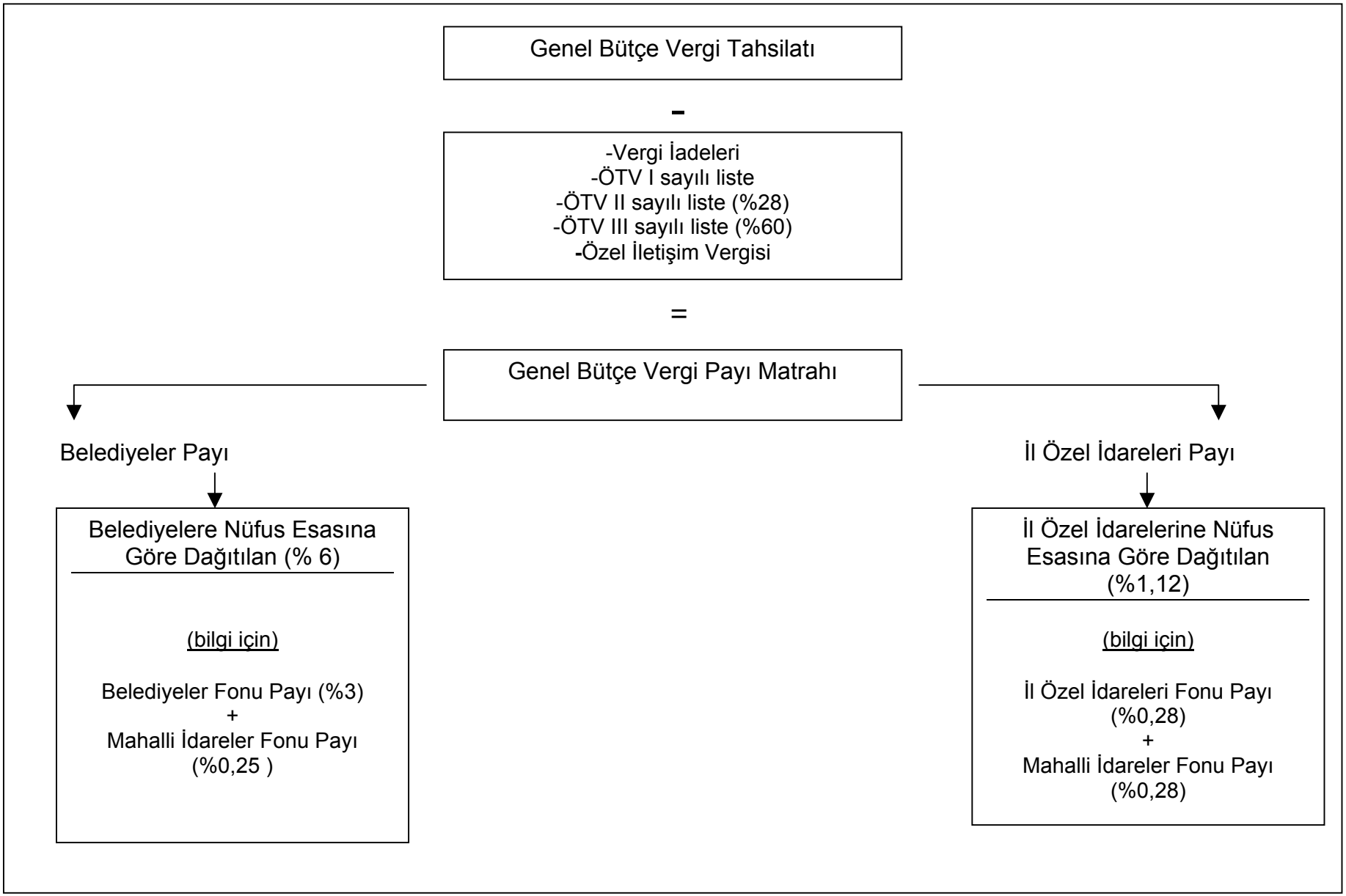
[34] Bird R., Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications, Georgia State University Andrew Young School of Policy Studies Working Paper 00-2, syf. 15, Atlanta, Nisan 2000.

belediye bazında baktığımız da ise daha kötü bir tablo ortaya çıkmakta olup, değişkenlik katsayısı minumum yüzde 13,6 ile maksimum yüzde 84,3 arasında değişmektedir.

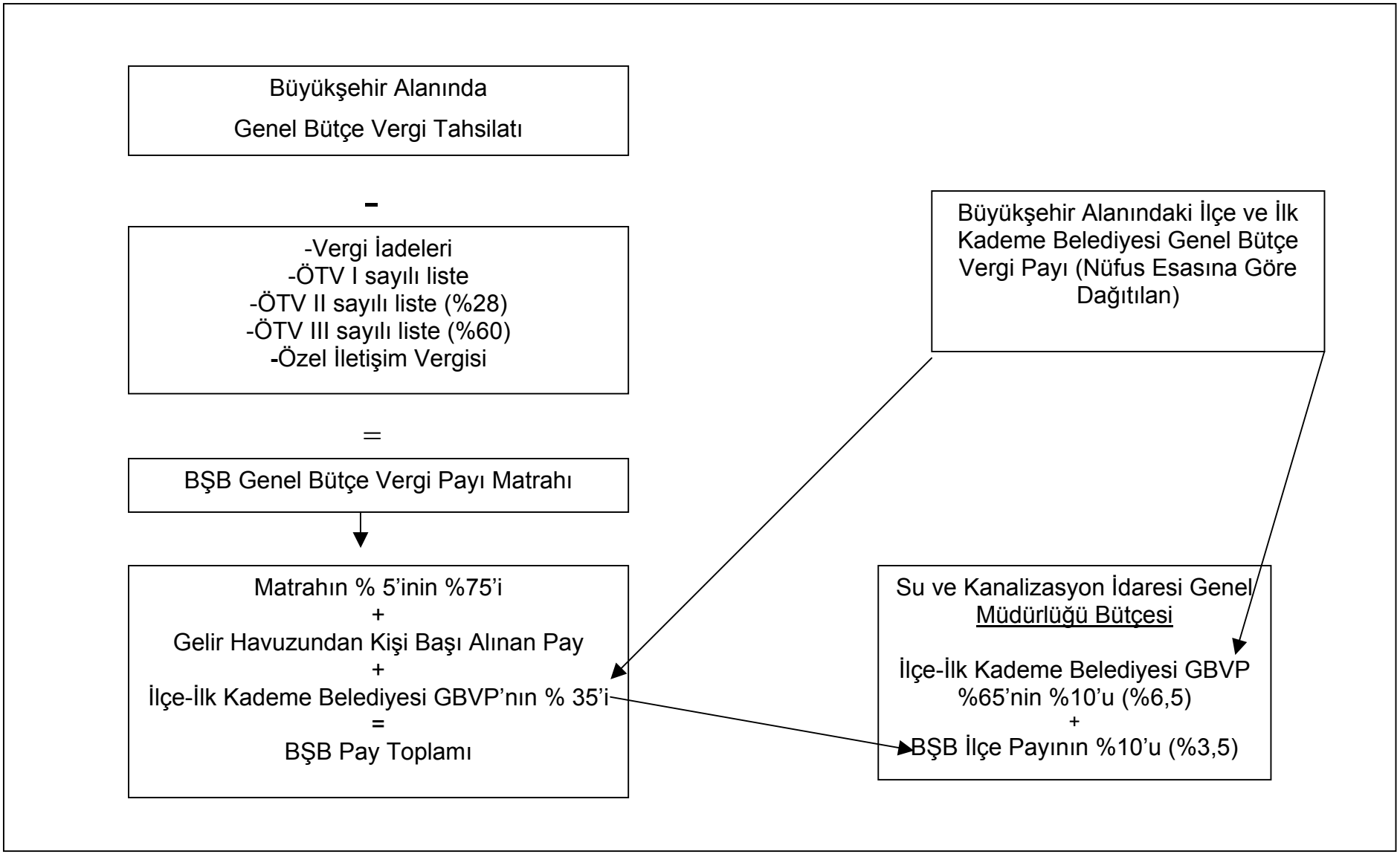
BŞB GBVP değişkenliğinin nispeten yüksek olmasında alan tahsilatından pay verilmesi esası etkili olmuştur. Tamamına yakını BŞB sınırları içerisinde tahsil edilen kurumlar vergisinin değişkenliği yüzde 28,7 ile dağıtıma konu olan ve yüksek bütçe payına sahip vergilerde ilk sırayı almaktadır. Ankara Büyükşehir Belediyesi GBVP, 2001 yılında, Merkez Bankasının kriz sonrası yüksek kar açıklaması sonucu bir önceki yıla göre yüzde 114 (tüm BŞB için yüzde 61 artış) artarken, 2002 yılında dağıtım sistemine nüfus kriterininde eklenmesi ve oran indirimiyle (tüm BŞB için yüzde 8 artış) birlikte 2001 yılına göre yüzde 23 gerilemiştir. Ankara BŞB'nin 2002 yılında bütçe gelirleri nominal olarak gerilemesine rağmen yatırımları artış trendine devam etmiş ve bütçe fazlası açığa dönüşmüştür.

BŞB tek tek incelendiğinde artırılabilecek bu örnekler, BŞB pay dağıtım sisteminin mali yönetimde istikrarsızlık yaratarak ciddi zaafiyetlere neden olabileceğini göstermektedir. Kurumlar vergisi oran indirimi gibi vergi alanında yapısal değişikliklerin önümüzdeki dönemde devam edeceği dikkate alındığında, BŞB bütçelerinde istikrarsızlığın artması riski mevcuttur. Raylı sistemler gibi uzun vadeli finansman gerektiren yatırımları gerçekleştiren bu kuruluşlar için bu olumsuz tablonun ortadan kaldırılması GBVP sisteminin değiştirilmesi ile mümkün olabilecektir.

Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Payların Dağılımı (Normal Statüdeki Belediyeler ve İl Özel İdareleri)



Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Payların Dağılımı (BŞB Sistemi)



2005 yılında başlayan Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (KÖY-DES) yerel yatırımlarda mevcut pay dağıtımı uygulamasının dışında farklı bir tür transferi ön plana çıkarmıştır. Merkezi idarenin köylerin altyapısının desteklenmesine yönelik politikası doğrultusunda, köy altyapı projelerine kaynak aktarılmasına karar verilmiş ancak bu kaynak aktarımı GBVP'nın artırılması kanalıyla değil, merkezde tespit edilen ihtiyaca göre merkezden belli tutarlarda kaynak aktarılması şeklinde yapılmıştır. Bazı hizmetlerin yerele devri sürecinde genel olarak il özel idarelerinin ön plana çıkması, önmüzdeki dönemde bu tür transfer mekanizmalarının daha fazla kullanılacağını işaret etmektedir.

Transfer sisteminin yerel bütçeler üzerindeki önemi, sistemde yapılacak değişiklikleri kritik hale getirmektedir. Olumlu bir düzenleme yerel idarelerin etkinliğinin artmasına yardım edecek, olumsuz bir müdahale ise en basit yönüyle hizmetlerde aksamaya yol açacaktır. Yerel yönetim sisteminin öncelikle görev ve sorumluluk, kaynaklar, mali yönetim ve borçlanma gibi diğer araçları yapılandırılmalı, bunlar yapıldıktan sonra mali transfer mekanizması oluşturulmalıdır. Mali transfer sistemi oluşturulurken mümkün olduğunca müdahalecilikten uzak bir yapı oluşturulmalı ancak kaynak kullanımında sorumluluk ve hesap verilebilirlik mekanizmaları güçlendirilmelidir. Yerel yönetim sisteminin ölçek ve göç gibi unsurlardan kaynaklanan yapısal sorunlarının çözümünde mali transfer sistemi ancak yardımcı olabilir ama tek başına çözüm aracı olamaz.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYELERDE BORÇLANMA VE MALİ SİSTEME YÖNELİK PROJEKSİYONLAR

4.1. Belediyelerin Borçlanma Kapasitesi

Yerel yönetimlere yönelik organize bir borçlanma piyasasının oluşamaması ve yerel yönetimlerin mali yapılarındaki zayıflık gibi sorunlar nedeniyle belediyeler için garantili dış borçlanma, İller Bankası kredileri ve kamu kuruluşlarına olan yükümlülüklerini ödememenin en çok tercih edilen borçlanma yöntemi olduğu daha önceki bölümlerde sıkça vurgulanmıştı.

Borçlanma kapasitesi, borçlunun yasal sınırlamalar dahilinde ve gelecekte geri ödeme yükümlülüklerini aksatmamasını sağlayan borç stoku düzeyidir[35]. Mali kapasitesi yüksek ve mali yapısı güçlü olsa dahi potansiyel borçlanma kapasitesinin üzerinde borçlanan bir belediyenin borç geri ödemelerini aksatması muhtemeldir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin borçlanma kapasitesi, borç verenler açısından belediyenin en önemli mali göstergelerinden biridir.

Mali kapasite, mali yönetim kabiliyeti, merkezi idare ile mali ilişkilerin boyutu ve niteliği, harcama ihtiyacı ve bölgenin ekonomik koşulları (ve değişimi) borçlanma kapasitesinin tespitinde önemli unsurlar olup belediyelerin risk düzeyini tespitte bu değerlerin doğru analizi büyük önem taşımaktadır. FitchRatings kuruluşu, belediyelerin kredi düzeyinin tespitinde dört ana faktörün; borç düzeyi, mali performans, yerel vergi tabanı ve yerel ekonomi ile idari ve yasal faktörlerin, önemli olduğunu belirtmiştir[36].

Çalışmanın bu bölümünde ülkemizdeki belediyelerin borçlanma kapasitesinin tespiti amaçlanmıştır. Belediyeler, altı nüfus grubuna ve sonra her bir nüfus grubu kapsamında beş farklı gelişmişlik grubu olmak üzere toplam otuz gruba ayrılarak her grup için ayrı analiz yapılmıştır. Nüfus grubu ve gelişmişlik gruplarının tespitinde üçüncü bölümdeki gruplandırmalar esas alınmıştır. Belde belediyeleri bağlı oldukları ilçe ile aynı gelişmişlik grubunda sınıflandırılmıştır. Her grubun alt ve üst çeyrek değerlerinden (%25) arındırılmış gelir ve harcama kalemlerinin nüfus ağırlıklı ortalama değerleri 1991-2004 dönemi için hesaplanmıştır. Harcamalar nüfus ölçeğine göre,

[35] Smith C., Measuring and Forecasting Debt Capacity: The State of Oregon Experience, Government Finance Review, Aralık 1998.
[36] Local Government General Obligation Rating Guidelines, FitchRatings, 10 Haziran 2004, New York.

gelirler ise gelişmişlik grubuna göre tespit edilmiştir. Son altı yıl ortalaması mevcut durum (2005 baz yıl) olarak kabul edilmiş ve bu değerler 1994 yılı sabit fiyatlarına çevrilmiştir. Mevcut politikaların değişmeyeceği ve projeksiyonun yapıldığı 2006-2020 dönemi için belediye mali sisteminin yıllık yüzde 4 reel büyüme göstereceği varsayımı yapılmıştır. Bu değerler kullanılarak, çeşitli mali politikaların belediye bütçeleri üzerindeki etkilerinin tahmini ve ileriye doğru projeksiyonunu yapan bir belediye bütçe modeli yardımıyla potansiyel borçlanma kapasitesinin tahmini yapılmıştır.

Hesaplanan borçlanma kapasitesi değerleri verilerin ortalama temsili değerler olması nedeniyle, her grup bazında potansiyel borçlanma kapasitesini temsil etmektedir. Diğer bir ifadeyle, eğer bir gruptaki belediye kendi grubunun ortalama kişi başı mali kapasite ve kişi başı harcama değerlerine ulaşır ve istikrarlı bir bütçe yapısına sahip olur ise, bu belediyenin gelirlerine oranla taşıyabileceği borç stoku tespit edilmiş olmaktadır. Kuşkusuz, borçlanma kapasitesi her belediyenin kendi bütçe yapısına bağlıdır ve çalışma sadece gösterge niteliğindeki gruplar bazında ortalama borçlanma kapasitesi değerlerine ulaşmayı amaçlamaktadır.

Borçlanma kapasitesinin tespitinde belirli sınırlamalar yapılmıştır. Öncelikle belediyelerin bölgesel şartları ve yönetim kapasitesi dikkate alınamamıştır, ancak gelir kalemleri mali kapasite farklılıklarını yansıttığı için bu eksiklik büyük oranda giderilmiştir. Harcamayı etkileyen en önemli unsurun ölçek olduğu tespit edilmiş ve ayrıca sınırlı harcama sorumluluklarının belediyeler arasında harcama ihtiyacı farklılıklarını en alt düzeye indirdiği varsayılmıştır.

Projeksiyonda, borç servisine yönelik varsayımlarda yapılmıştır. Borç stokunun ortalama vadesi kısa ve uzun vadeli borçlanmanın ortalamasını yansıtacak şekilde 3 yıl olarak kabul edilmiştir. Mevcut sistemde, borçların çok büyük bir kısmı vadeye bağlı olmayan ertelenmiş yükümlülükler şeklindedir, ancak bu borçlar yapılandırmaya veya belirli bir miktarda kesintiye tabi olduğu için fiilen vadesi gelmiş ama vadeye bağlı borç haline dönüşmektedir.

Tüm değerler sabit fiyatlarla hesaplandığı için, borç stokuna yıllık yüzde 10 düzeyinde reel faiz uygulanmıştır. Ayrıca borç stoku düzeyindeki artış ve azalışları, diğer bir ifadeyle başarılı ve başarısız bütçe uygulamalarının borç servisine yansımasını göstermek için, her yüzde 20'lik borç stoku artış ve azalışında 0,5 puan artan veya azalan ancak reel faiz düzeyini yüzde 7'nin altına düşürmeyen risk primi

reel faiz düzeyine eklenmiştir. Bu değerler sadece varsayımdır ve gözlemlere dayanmamaktadır.

Borçlanma kapasitesini hesaplamada iki kriter esas alınmıştır. İlk kriter, anaparanın yüzde 10'u ve faizin tamamını ödeyebilecek borç servisini, ikinci kriter ise sadece faizi ödeyebilecek borç servisini hedeflemektedir. Operasyonel denge ve yatırım sonrası verilen fazlanın, bu iki kritere göre borç servisini karşılamaya yeterli olan ve projeksiyonun yapıldığı 15 yıl boyunca istikrarlı bir düzey gösteren veya azalan başlangıç borç stoku düzeyi (5393 sayılı Belediye Kanununda tanımlandığı şekliyle; borç stoku / değerlemeye tabi tutulmuş bir önceki yıl gelirleri) ilgili gruptaki belediyenin yönetebileceği sürdürülebilir potansiyel borç stoku düzeyini ifade etmektedir.

Varsayımı anlattıktan sonra her ne kadar katili hikayenin başında söylemek gibi olsa da, mevcut yapıda grup ayrımı yapmaksızın borçlanma kapasitesine sahip olan belediyenin yok denecek kadar az olduğunu belirtmek gerekir. Her ne kadar bir çok belediye yönetimi kamu kuruluşlarına olan borçlarını borç olarak algılamasa da, bu tür borçlanmalar da dahil edildiğinde ve geçmiş 14 yıllık bütçe sonuçları borç ödeme öncesi fazla ve bu fazlanın sürekliliği çerçevesinde incelendiğinde sadece 32 belediyenin sınırlı borçlanma potansiyeline sahip olduğu görülmektedir.

Çalışmanın bu bölümündeki analizler potansiyel değerler üzerine kurulmuş olup, borcun niteliğine bakılmaksızın düzenli bir borçlanma piyasası var gibi borçlanma ve borç servisi yapıldığı varsayılmıştır. Mevcut kanunlar borç stokunu, geçmiş yıl gelirlerinin yeniden değerleme ile artırılmış tutarının normal statüdeki belediyeler için yüzde 100'ü, BŞB için yüzde 150'si ile sınırlamakla birlikte, mevcut şartlarda bu düzeydeki borç stoku bir çok belediye için büyük bir sorun olacak veya şimdi olduğu gibi kamu kuruluşları fiilen borç veren kreditör rolünü sürdürecektir.

Tablo 4.1: Belediyelerin Borçlanma Potansiyeli

Nüfus Grubu	Gelişmişlik Grubu	Borçlanma Kapasitesi (%) (1) Kriter-1	Borçlanma Kapasitesi (%) (1) Kriter-2	Mevcut Durum Rasyolar (%) (2) Fazla / Toplam Gelirler	Mevcut Durum Rasyolar (%) (2) Operasyonel Denge / Operasyonel Gelirler
1	1	222	259	25,8	37,6
	2	101	118	11,8	34,8
	3	89	105	10,4	32,8
	4	0	0	-2,1	23,4
	5	0	0	-28,6	0
2	1	209	251	27,2	45,1
	2	103	133	13,4	34,7
	3	107	138	13,8	33,8
	4	14	18	1,9	24,6
	5	0	0	-23,6	5,1
3	1	161	209	20,8	39,7
	2	45	60	5,9	28,3
	3	69	90	9,0	29,5
	4	0	0	-3,8	19,6
	5	0	0	-30,7	-1,3
4	1	126	169	16,4	35,2
	2	37	48	4,8	22,9
	3	24	32	3,2	23,6
	4	0	0	-10,4	12,9
	5	0	0	-39,1	-9,8
5	1	82	106	10,7	30,3
	2	32	42	4,3	17,1
	3	0	0	-1,2	18,9
	4	0	0	-15,3	7,6
	5	0	0	-45,3	-16,5
6	1	65	86	8,5	24,6
	2	28	36	3,6	13,5
	3	0	0	-0,8	14,3
	4	0	0	-14,4	2,4
	5	0	0	-44,1	-23,0

(1) Kriter 1; borç servini faiz ve anapara ödemesinin yüzde 10'u , kriter 2; sadece faiz ödemesini sağlayacak borç servisini ifade etmektedir.
(2) Fazla / Toplam Gelir ; belediyenin operasyonel faaliyetler ve yatırım harcamaları sonrasında kalan ve borç servisine ayırabileceği tutarı ifade etmektedir. Operasyonel Denge / Operasyonel Gelir ; belediye operasyonel fazla (açık) pozisyonunun operasyonel gelirlere oranını ifade etmektedir.

Tabloda da görüldüğü gibi mali kapasitesi (bir anlamda gelişmişlik düzeyi) düşük olan belediyeler, operasyonel faaliyetleri ve yatırımları sonrası borç servisini gerçekleştirebilecek kadar fazlaya ulaşamamakta, hatta borç servisi öncesi açık vererek borç stokunun her yıl daha da artmasına yol açmaktadırlar. Nüfus ölçeğide borçlanma kapasitesi üzerinde etkili olmakla birlikte küçük nüfuslu belediyeler içerisinde yüksek mali kapasiteye sahip olanlar da sınırlı bir borçlanma kapasitesine ulaşabilmektedir. Borçlanma kapasitesinin oluşturulmasında operasyonel fazlanın önemi rakamlar incelendiğinde açıkça görülmektedir. Kriterler sadece gösterge niteliğindedir ve elbetteki daha sıkı bir borçlanma politikasında, örneğin yıllık borç servisinin faiz + anaparanın yüzde 25'i olması gibi, daha düşük borçlanma kapasitesine ulaşılacaktır.

Belediyelerin borçlanmasında yaşanan temel sorunlar, avantajlar ve bu sorunların çözümünde ilk aşamayı oluşturacak öneriler şu şekilde sıralanabilir;

Sorunlar:

- Her ne kadar operasyonel fazlaya ulaşılabilse de bir çok belediyede yatırım sonrası nihai denge açığa dönmektedir.
- Belediyelerin merkezi idarenin GBVP transferine bağımlılığı yüksektir ve bu gelirler belediyenin bütçe politikaları dışında şekillenmektedir.
- Yerel vergilerin oran ve miktarlarının tespitinde esneklik yoktur. Dolayısıyla, belediyenin gelir politikası esas olarak fiyatlandırılabilir hizmetler üzerinde yoğunlaşmaktadır.
- Mali yönetim ve mali raporlama oldukça zayıftır.
- Borç ödeme disiplini ve geleneği oluşmamıştır.
- Merkezi idarenin İller Bankası aracılığıyla belediyelerin borçlanmasına müdahalesi, düzenli ve piyasa disiplini ile işleyen yerel kredi piyasalarının oluşumunu engellemektedir.
- Hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı altyapı ihtiyacı kaynak ihtiyacını hızla artırırken, ölçek yapısı ise hizmet üretim maliyetini negatif yönde etkilemektedir.

Avantajlar:

- Belediyelerin büyük çoğunluğu operasyonel fazla yaratabilme kabiliyetine sahiptir.
- Finansman imkanlarının azaldığı dönemlerde, büyük ölçekli olanlar hariç yatırım harcamaları kısmi bir esnekliğe sahiptir.
- Mevcut durumda cari harcamaların yüksek düzeyi potansiyel bir tasarruf alanı oluşturmaktadır.
- Belediye gelirlerinde değişkenlik düzeyi son yıllarda azalmakta ve mali yapının nisbeten istikrarlı bir hale gelmesine yardımcı olmaktadır.

Öneriler:

- Peterson[37] kredi verilebilirliğin geliştirilmesi için;
  1. Belediyelerin mali raporlamasının kreditörler için önemli bilgileri de içerecek şekilde standardize edilmesini,
  2. Belediyelerin tüm mali rapor ve bütçelerinin açıklanmasını,
  3. Belli bir büyüklüğün üzerindeki belediyeler için belediyelerin mali raporlarının bağımsız denetime tabi tutulmasını,
  4. Ulusal veya bölgesel seviyede belediyelerin borç servisi ve mali rasyolarının izlenmesini,
  5. Kredi risk ölçütleriyle uyumlu borç tavanı kuralının oluşturulmasını önermiştir.
- Mevcut 5272 ve 5393 sayılı kanunlarda yer alan borçlanma limitlerini tablodaki değerler ile kıyasladığımızda kanunlarda yer alan üst limitlerin bir çok belediye için sorun olacağı anlaşılmaktadır. Belediyelerin borçlanmasını sadece bir madde ile düzenlemek yerine, ayrıntılı ve gruplar bazında farklılaştırılmış detaylı düzenlemelere ihtiyaç vardır.
- Borçlanmaya temel teşkil edecek ayrıntılı yatırım programı ve buna bağlı orta vadeli finansman planı zorunlu hale getirilmelidir.

[37]Peterson G. E., Measuring Local Government Credit Risk and Improvıng Creditworthiness, World Bank, syf. 19, Mart 1998.

- Belediyelerin ve bağlı kuruluşlarının bütçeleri tüm borç ve yükümlülükleri kapsayacak şekilde konsolide edilerek yayınlanmalıdır. Mali raporlama riskleride yansıtacak şekilde geliştirilmelidir.
- Borç kavramının kapsamlı ve net bir tanımı yapılmalıdır.
- Borç servisi, belli yatırımlar ve öngörülemeyen harcamalar için belediye bütçelerinde esneklik sağlanmalıdır. Bu amaçlarla, mevcut mevzuatımızda da yer alan bütçe içi (ihtiyat) fonlarına uygulamada işlerlik kazandırılmalıdır. Fon uygulamaları, 5018 sayılı kanunun tespit ettiği bütçe ilkelerinden biri olan ''belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır'' hükmünden muaf tutulmalıdır.
- Hazine garantili borçlara ulaşımın şartları zorlaştırılmalıdır.
- GBVP'nın yanısıra diğer yerel vergilerde kamu kuruluşlarına olan borçlara karşılık haciz ve kesintiye konu edilebilmelidir.
- İller Bankası kredi faizleri cari piyasa koşullarına yakınlaştırılmalıdır. İller Bankasının temel kaynağı haline dönüşen ve bütçe gelirlerinin yüzde 5'i olarak tahsil edilen sermaye tahsilatı uygulamasına son verilmeli veya sınırlandırılmalıdır. Ancak bu belediyelere avantajlı yatırım finansmanı sağlanmaması gerektiği anlamına gelmemelidir. Merkezi idare, altyapı yatırımları için sağlamak istediği sübvansiyon tutarını bütçe aracılığı ile İller Bankasına aktarmalıdır.

Kentleşmenin yarattığı sorunların çözümünde belediyeler elbetteki öncü kuruluşlar olmalıdırlar. Ancak, bu önemli miktarda kaynak gerektiren bir süreç olup, kısa-orta vadede, merkezi idarenin GBVP'nı artırması ve yerel vergi miktarlarındaki sınırlı artışlar ile yaratılabilecek tutarda bir kaynağın çok daha fazlasıdır. Sadece kanalizasyon şebekesi ve atıksu arıtma tesisi ilk yatırımları için 2025 yılına kadar toplam 41,1 milyar dolar kaynağa ihtiyaç duyulacağı tahmin edilmektedir[38].

Borçlanmanın önümüzdeki dönemde bir çok belediye için kaçınılmaz bir kaynak olacağı mutlaktır. Bu sürece hazırlıklı olmak için belediyelerin mali yapısına yönelik önlemler hızla uygulamaya konulmalıdır. Borçlanma kapasitesinin geliştirilmesinde,

[38] Esen, E., Türkiye'nin Kentsel Çevre Altyapısı (Atıksu Bertarafı) Yatırım İhtiyacı, Fayda-Maliyet Analizleri ve Strateji Önerisi (2002-2023), syf 132, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, Kasım 2002.

mali kapasiteyi artıran ve gelirlerde belediye yönetimine esneklik sağlayan düzenlemeler öncelikli olmalı, ama belki de daha önemlisi mali kurallar uygulamaya geçirilmelidir. Ancak, her durumda nüfus ölçeğinin yaratacağı olumsuzlukların devam edeceği de diğer bir gerçektir.

4.2. Borç Stokunu Etkileyen Temel Unsurlar

Borç stokunun oluşmasındaki temel unsurların tespiti amacıyla bazı mali göstergeler incelenmiştir. Örnek kapsamındaki belediyelerin mali yapılarına ilişkin 1998-2004 dönemine ait temel bazı verileri kullanılmıştır. Belediyeler kişi başı borç / kişi başı genel bütçe vergi payı rasyosuna göre 6 gruba ayrılmıştır. Gruplarda yüzde 10'luk en düşük - en yüksek kişi başı borca sahip belediyeler dışlanarak ortalama değerler hesaplanmıştır.

Tablo 4.2: Borç Gruplarına Göre Çeşitli Rasyolar (1)

	1	2	3	4	5	6
Kişi Başı Değerler (Bin TL)						
Operasyonel Denge	445	326	273	263	85	248
Özgelirler	1,095	998	878	1,114	1,015	1,246
Yatırım	490	401	411	425	355	496
Denge (Borç Öd. Hariç)	-39	-76	-136	-157	-283	-233
Rasyolar (%)						
Nüfus Artış Hızı, Yıllık Ort. (%)	4,3	3,5	4,0	2,9	3,5	2,7
Op. Denge / Operasyonel Gelir	20.9	14.9	12.6	10.9	2.1	8.1
Yatırım / Top. Gider (Borç Öd. Hariç)	23.3	20.0	20.8	18.6	15.7	19.7
Denge (Borç Öd. Hariç) / Op. Gider	-1.7	-3.9	-8.3	-6.4	-13.0	-10.7
Özgelirler / Operasyonel Gelir	52.0	51.3	45.8	53.6	53.2	55.0

Kaynak: DPT
(1) Kişi başı borç / kişi başı genel bütçe vergi payı (2005 yılı) rasyosu gruplar itibarıyla şu şekilde tespit edilmiştir; 1. grup: 0,3-0,6 (24-55 YTL) ; 2. grup: 0,7-1,2 (57-107 YTL) ; 3. grup: 1,3-2,0 (108-173 YTL) ; 4. grup: 2,1-3,0 (177-256 YTL) ; 5. grup: 3,1-4,5 (260-383 YTL) ; 6. grup: 4,7-9,9 (401-847 YTL)

Tablo incelendiğinde şu sonuçlara ulaşılmaktadır;

- Kişi başı daha az borca sahip belediyeler hem kişi başı sabit fiyatlarla yüksek bir operasyonel fazla miktarına ulaşmakta, hem de operasyonel gelirlerin daha büyük bir bölümünü operasyonel fazla olarak ayırabilmektedir. Diğer bir ifadeyle operasyonel dengesi iyi olan belediyeler daha düşük borç düzeyine sahiplerdir.
- Borç düzeyi düşük olan belediyelerin kişi başı yatırım düzeylerininde yüksek olduğu, en azından düşük borç düzeyini düşük yatırım düzeyi ile sağlamadıkları görülmektedir. Aksine, en düşük kişi başı borca sahip

belediyelerin bütçelerinden yatırımlara daha fazla pay ayırdıkları görülmektedir.

- En borçlu altıncı grubun, kişi başı en yüksek yatırım düzeyine sahip olması, belediyelerin belirli bir operasyonel fazla düzeyine ulaşmış olsa bile bu fazlanın yatırım düzeyi ile uyumsuzluğunun borç stokunu artıran nedenlerden biri olduğunu göstermektedir.
- Mali kapasitenin yüksek olması borç stokunun düşük olması için tek başına yeterli olamamaktadır. Harcama düzeyinin yüksek olması operasyonel fazlanın azalmasına neden olmakta ve yatırımların finanasmanı için yeterli düzeyde fazla yaratılamamaktadır. Mali kapasitenin en etkin şekilde kullanımının yanısıra harcamalarda verimliliği sağlayacak ve düşük maliyetle çalışacak bir bütüncül yaklaşıma sahip bütçe yönetimi oldukça önemlidir.
- Nüfus artışının belediyelerin bütçeleri üzerinde yarattığı mali baskının, borç stokunun miktarının açıklanmasında çok da anlamlı bir gösterge olmadığı görülmektedir. Aksine, borç stokunun daha düşük olduğu belediyelerde nüfus artış hızı daha yüksektir.

Yatırım ihtiyacının yüksek olması, harcamalarda mali disiplininin olmaması, nüfus ölçeğinin toplam maliyetler üzerinde yarattığı olumsuzluk ve yüksek cezai faizler, mali kapasite yüksek olsa dahi bir çok belediyenin borç stokunun hızla artmasına neden olmuştur. Ancak, sonuçlar açık bir şekilde belediyelerde güçlü ve istikrarlı bir mali yapı oluşturulmasında operasyonel dengenin önemini bir defa daha ortaya koymaktadır. Borç düzeyi düşük olan belediyelerin, yatırım sonrası açıkları da oldukça düşük ve yönetilebilir bir seviyededir. Buna karşılık yatırımların bütçeden aldığı pay ve kişi başı yatırımlar borçlu belediyelere oranla daha iyi veya en azından yakın bir düzeydedir. Yani, yatırım ihtiyacı yüksek borç düzeyi için pek de geçerli bir mazaret değildir. Sürdürülebilir bir mali yapı için operasyonel fazlanın temel hedef olarak alındığı ve mali kurallarla desteklenen bütçe yönetiminin, borç sorunun çözümü için en geçerli yol olacağı düşünülmektedir.

4.3. Belediye Sisteminin Alternatif Mali Politikalar Çerçevesinde 2006-2020 Dönemindeki Projeksiyonu

Çalışmanın son bölümünde, mevcut durum ve bazı mali kuralların test edildiği üç alternatif senaryo ile 2006-2020 döneminde belediye sisteminin mali projeksiyonu yapılmıştır. Projeksiyonlar sadece normal statüdeki belediyeleri kapsamaktadır.

Projeksiyonlarda, borçlanma kapasitesi başlığı altında açıklanan bütçe modeli ile gelir ve harcama değerleri kullanılmış, 2003 yılındaki emlak vergisinde yapılan geçici düzenlemenin etkisi dışlanmış ve harçlarda 2004 yılı sonunda gerçekleştirilen artışlar hesaplamalara yansıtılmıştır. Gelir ve harcama kalemlerine ait nüfus ağırlıklı ortalama değerler kullanılarak, harcama nüfus ölçeğine gelir ise gelişmişlik düzeyine bağlı olarak değişen ve 30 grubu kapsayan 7 farklı bütçe modeli oluşturulmuştur. Her bir grubun cari bütçelerinin gözlemlenen operasyonel dengesinin en yakın olduğu bütçe modeli ilgili gruba uygulanmıştır. İller Bankası ve DPT verilerinden her grubun ortalama kişi başı borç düzeyi, çok yüksek borç düzeyine sahip belediyeler dışlanarak, hesaplanmış ve 2005 yılı sonu borç düzeyi olarak kabul edilmiştir. Her senaryoda gruplar itibarıyla bulunan değerler toplanarak sistemin toplamına ulaşılmıştır. Yüksek borçlu belediyeler, borçlanmaya ilişkin rasyolarda sapmayı önlemek amacıyla önce gruplarından ayrıştırılmış, daha sonra ayrıca projeksiyonları yapılarak sisteme dahil edilmiştir.

Varsayımlar

- Borç stokunun vadesinin ortalama 3 yıl, reel faiz düzeyinin ise yüzde 10 olduğu, ayrıca borçlanma kapasitesi analizine paralel olarak her yüzde 20'lik borç stoku artış ve azalışında 0,5 puan artan veya azalan ancak reel faiz düzeyini yüzde 7'nin altına düşürmeyen risk primi reel faiz düzeyine eklenmiştir.
- Belediye borçlarının yapılandırılması sonucu 2005 yılı sonu itibarıyla mevcut stokun yüzde 25 oranında azalacağı varsayılmıştır.
- Belediye mali yapısındaki yıllık reel büyümenin yüzde 4 olacağı varsayılmıştır.
- Kişi başı GBVP'na projeksiyon döneminde sadece reel artış uygulanmıştır.

- Borç ödeme sonrası eğer finansman fazlası kalırsa, bu fazlanın da yatırım amacıyla kullanılacağı varsayılmıştır.
- 2005 yılı tahmini nüfuslar, projeksiyon dönemi boyunca her yıl yüzde 2 oranında artırılmıştır.

2005 baz yıl olmak üzere, 2006-2020 dönemini kapsayan 15 yıl için 4 farklı senaryo üzerinde çalışılmıştır. Projeksiyonlarda temel olarak üç değişken üzerinde politika alternatifleri test edilmiştir.

Bunlardan ilki personel harcamasıdır. Personel harcamalarının politika alternatifi, projeksiyon döneminde personel harcamalarının Belediye Kanununda tespit edilen (yüzde 30 ve 40 düzeyine) sınırlara gerilemesidir.

Politika alternatiflerinin test edildiği ikinci değişken emlak vergisidir. Emlak vergisi oranının bir önceki yıl finansman dengesine göre tespit edildiği bir mali kural oluşturulmuştur. Mali kural; bir yıl önceki operasyonel denge sonrası yatırım ve borç ödemelerinde toplanmasıyla oluşan finansman ihtiyacının açık vermesi durumunda bu tutarın yüzde 5'ine kadar emlak vergisi tutarının artırılmasına, finansman fazlası olması halinde ise emlak vergisinin azaltılabilmesine yönelik dizayn edilmiştir. Böyle bir düzenleme harçlar ve bazı diğer gelir ve gider kalemleri içinde öngörülebilir. Basitliği sağlamak ve emlak vergisinin etkinliğini ön plana çıkarmak amacıyla hesaplama sadece emlak vergisine yönelik yapılmıştır. Ayrıca, finasman fazlasının oluştuğu dönemlerde emlak vergisinin azaltılabilmesi de modelin özelliklerinden biridir. Ancak, emlak vergisi hiç bir durumda 2005 baz yılındaki tutarın 4 katını aşamayacak ve bu tutarın altına düşemeyecek şekilde formüle edilmiştir. Elbetteki, belediyelere emlak vergisi üzerinde böyle politika oluşturabilme yetkisi veren bir düzenleme için öncelikle Anayasanın ilgili hükümlerinin değiştirilmesi gerekmektedir.

Üçüncü politika unsuru ise, GBVP dağıtım sistemin yeniden tespitidir. Mevcut durum hariç tüm senaryolarda yeni bir GBVP dağıtım sistemi uygulanmıştır. Yeni pay dağıtım sisteminde nüfus kriterine yüzde 80 oranında ağırlık verilmiş, geri kalan yüzde 20 ise gelişmişlik endeksine göre dağıtılmıştır. Belediyeler üçüncü bölümde izah edilen aynı yöntemle beş gelişmişlik grubuna ayrılmış, ve her gruba payın dağıtımında değişik katsayılar verilmiştir. Değişik katsayılar verilmesinin temel nedeni gelişmişlik grupları arasındaki, mali kapasite farklılıklarını (kişi başı değerlerle) minimize etmektir.

GBVP'nın yüzde 20'lik bölümü gelişmişlik gruplarına katsayıları oranında dağıtıldıktan sonra, her grubun payıda grup içerisinde nüfusları oranında dağıtılmaktadır.

Tablo 4.3: GBVP'nın Gelişmişlik Gruplarına Göre Alternatif Dağılımı

Belediyelerin GBVP Kayıp ve Kazançları (%)

Grup	75-25	80-20	85-15	Katsayı (%)
1	-17,4	-13,9	-10,5	13,0
2	-0,6	-0,5	-0,4	26,5
3	15,6	12,5	9,4	25,0
4	24,5	19,6	14,7	22,5
5	36,7	29,4	22,0	13,0

Mali Kapasite + GBVP (1994 yılı sabit fiyatları, Bin TL)

Grup	Mevcut	75-25	80-20	85-15
1	1587	1404	1441	1477
2	1424	1418	1419	1420
3	1289	1453	1420	1387
4	1206	1463	1412	1360
5	1105	1491	1414	1337
Stdev	188,4	35,0	11,5	54,9
Stdev(*)	134,8	30,3	4,1	36,0

(*) Birinci grup hariç

Katsayı sütunu, gelişmişlik gruplarının gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak yüzde 20, yüzde 25 veya yüzde 15'lik kısımdan alacağı payı göstermektedir. Nüfusa yüzde 80 ve gelişmişliğe yüzde 20 ağırlık verilen dağıtımda mali kapasite (belediye vergileri ve harçlar toplamı) farklılığından doğan gelir düzeyi farklılığı, grupların katsayılarıda dikkate alındığında en alt düzeye inmektedir. Vergi dışı gelirlerin büyük bölümü fiyatlandırılabilir hizmetler olduğu ve ayrıca diğer idari birimlerden elde edilen kaynakları içermesi nedeniyle pay dağıtımına konu olacak mali kapasite tanımının dışarısında bırakılmıştır.

Senaryolarda yer alan varsayımlar şu şekildedir;

Mevcut Durum: Mevcut politikaların devam edeceği öngörülüyor.

Senaryo 1: Personel harcamalarında projeksiyon dönemi sonunda veya içerisinde yasal sınırlara ulaşılıyor; emlak vergisi esnekliği başarılı şekilde uygulanıyor; GBVP dağıtımında yeni sistem benimseniyor.

Senaryo 2: Personel harcamalarını yasal sınırlara indirmeye yönelik politikalar başarısız; emlak vergisi baz yıla göre ancak 2 kat artabiliyor; GBVP dağıtımında yeni sistem benimseniyor.

Senaryo 3: Personel harcamalarını yasal sınırlara indirmeye ve mali kapasiteyi artırmaya yönelik politikalar başarılı; emlak vergisi baz yıla göre ancak 3 kat artabiliyor; GBVP dağıtımında yeni sistem benimseniyor; ancak bu politikalar sonrasında artan operasyonel denge ve yatırım sonrası fazlanın yarısı borç ödemeleri yerine tekrar yatırım harcamalarında kullanılıyor.

Tablo 4.4: 2006-2020 Projeksiyon Dönemi Özet Göstergeler

Mevcut Durum

Yıl	2005 0	2008 3	2010 5	2013 8	2015 10	2018 13	2020 15
Operasyonel Denge / Operasyonel Gelirler	20,9	20,7	20,6	20,4	20,3	20,2	20,1
Özgelirler / Toplam Gelirler	48,5	48,3	48,3	48,2	48,1	48,0	48,0
Yatırım / Toplam Harcamalar	20,2	20,2	20,2	20,7	20,6	22,0	21,9
Yatırım / Toplam Harcamalar (Borç öd. dahil)	16,4	16,0	15,6	15,4	14,9	15,1	14,4
Cari Harcamalar / Toplam Harcamalar	71,4	71,4	71,4	71,0	71,0	69,8	69,8
Borç Stoku / Toplam Gelirler	57,6	67,3	74,4	88,1	99,5	121,6	141,2
Borç Stoku / Toplam Gelirler (*)	*80,7*	*94,0*	*103,4*	*121,3*	*135,9*	*163,5*	*187,3*
Kişi Başı Borç Stoku (2005 yılı fiyatları, YTL)	94	121	144	191	234	321	402
Kişi Başı Borç Stoku (2005 yılı fiyatları, YTL)(*)	*131*	*168*	*200*	*264*	*319*	*431*	*533*

Senaryo 1

Yıl	2005 0	2008 3	2010 5	2013 8	2015 10	2018 13	2020 15
Operasyonel Denge / Operasyonel Gelirler	20,9	26,6	28,7	31,2	32,8	35,2	36,7
Özgelirler / Toplam Gelirler	48,5	49,8	50,2	50,1	49,9	49,8	49,7
Yatırım / Toplam Harcamalar	20,2	21,0	22,0	27,9	31,2	34,3	36,4
Yatırım / Toplam Harcamalar (Borç öd. dahil)	16,4	17,0	18,4	25,5	29,6	33,2	35,6
Cari Harcamalar / Toplam Harcamalar	71,4	70,2	69,1	63,6	60,4	57,4	55,3
Borç Stoku / Toplam Gelirler	57,6	49,8	37,3	15,7	11,2	6,6	5,0
Borç Stoku / Toplam Gelirler (*)	*80,7*	*74,1*	*62,0*	*41,2*	*37,3*	*33,5*	*32,4*
Kişi Başı Borç Stoku (2005 yılı fiyatları, YTL)	94	91	74	35	27	18	15
Kişi Başı Borç Stoku (2005 yılı fiyatları, YTL)(*)	*131*	*135*	*124*	*93*	*91*	*91*	*95*

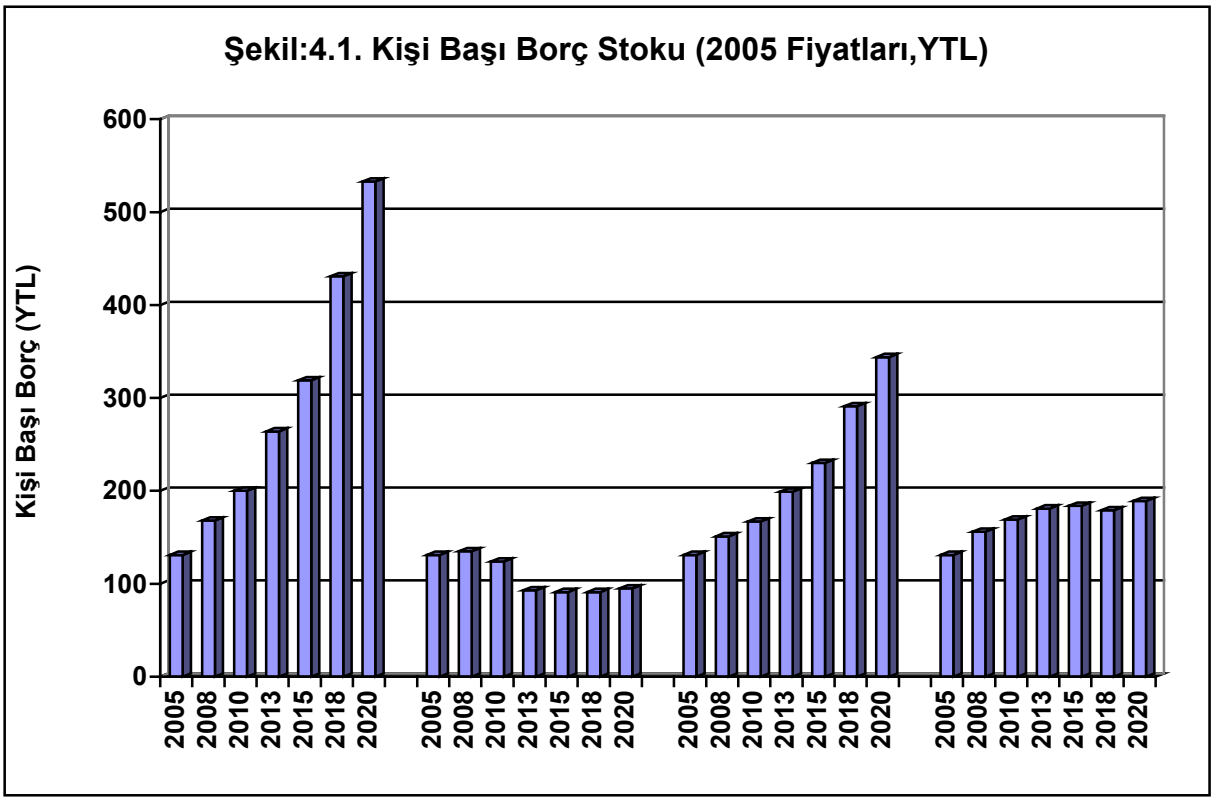
Senaryo 2

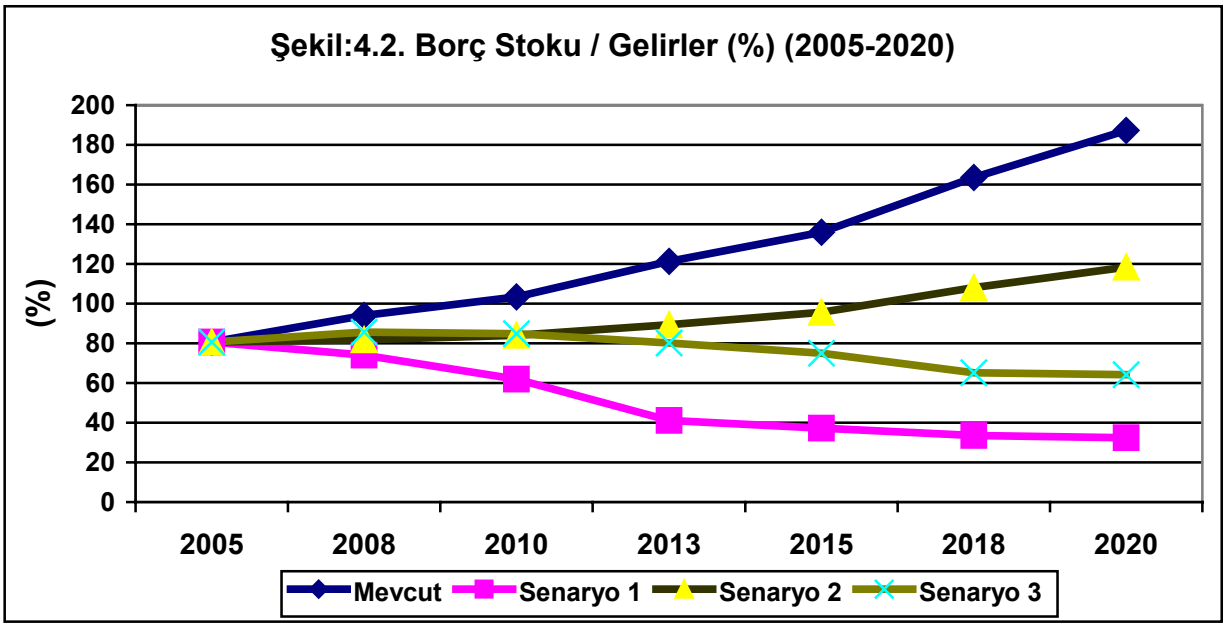
Yıl	2005 0	2008 3	2010 5	2013 8	2015 10	2018 13	2020 15
Operasyonel Denge / Operasyonel Gelirler	20,9	22,8	22,6	22,4	22,2	21,9	21,8
Özgelirler / Toplam Gelirler	48,5	49,9	49,7	49,5	49,4	49,3	49,2
Yatırım / Toplam Harcamalar	20,2	20,2	20,2	20,7	21,1	21,1	21,4
Yatırım / Toplam Harcamalar (Borç öd. dahil)	16,4	16,3	16,3	16,7	16,8	16,5	16,4
Cari Harcamalar / Toplam Harcamalar	71,4	71,4	71,4	70,9	70,6	70,6	70,3
Borç Stoku / Toplam Gelirler	57,6	56,5	56,7	58,6	62,2	70,2	77,0
Borç Stoku / Toplam Gelirler (*)	*80,7*	*81,8*	*84,0*	*89,3*	*95,6*	*108,1*	*118,4*
Kişi Başı Borç Stoku (2005 yılı fiyatları, YTL)	94	104	113	131	150	189	224
Kişi Başı Borç Stoku (2005 yılı fiyatları, YTL)(*)	*131*	*151*	*167*	*199*	*230*	*291*	*344*

Senaryo 3

Yıl	2005 0	2008 3	2010 5	2013 8	2015 10	2018 13	2020 15
Operasyonel Denge / Operasyonel Gelirler	20,9	26,5	28,7	31,5	33,2	35,4	36,9
Özgelirler / Toplam Gelirler	48,5	49,8	50,2	50,4	50,3	50,1	49,9
Yatırım / Toplam Harcamalar	20,2	24,0	25,3	27,1	28,5	30,2	34,1
Yatırım / Toplam Harcamalar (Borç öd. dahil)	16,4	19,2	20,3	22,1	23,8	26,5	30,9
Cari Harcamalar / Toplam Harcamalar	71,4	67,6	66,2	64,3	62,8	61,0	57,4
Borç Stoku / Toplam Gelirler	57,6	59,5	56,8	48,7	40,9	26,4	21,9
Borç Stoku / Toplam Gelirler (*)	*80,7*	*85,7*	*84,8*	*80,1*	*75,0*	*65,1*	*64,2*
Kişi Başı Borç Stoku (2005 yılı fiyatları, YTL)	94	109	113	110	100	72	65
Kişi Başı Borç Stoku (2005 yılı fiyatları, YTL)(*)	*131*	*156*	*169*	*181*	*184*	*179*	*189*

(*) Yüksek borçlu belediyeler dahil borç stoku





Projeksiyonlar, mevcut durumun devamı halinde borç stokunun gelirlere oranının 15 yıl sonunda reel olarak 2,5 kat artacağını göstermektedir. Bu oran yasal limitlerin üstünde olmakla birlikte sürdürülebilir bir yapının çok ötesindedir. Yatırım ihtiyacının artacağıda dikkate alındığında mevcut yapının devamı halinde finansman kısırdöngüsünün artarak devam edeceği öngörülmektedir.

En olumlu gelişimi gösteren birinci senaryo; personel harcamalarına yönelik sınırlamanın ve finansman dengesini hedefleyen emlak vergisine dayalı mali kuralın

başarılı olması durumunda, borç stokunda önemli bir düşüş olacağını ama daha da önemlisi borç stoku azaltılırken yatırımların bütçe içerisindeki payınında göreceli olarak yüzde 81 oranında artacağını göstermektedir. Normal statüdeki belediyelerin toplam borç stoğunun yüzde 5 düzeyine (yüksek borçlular dahil yüzde 32,4) gerileyeceği oldukça iyimser bir tahmin olmakla birlikte mali kuralların uygulanmasının ne derece önemli olduğunu göstermesi açısından önemlidir.

İkinci ve üçüncü senaryolar ise mevcut durum ve ilk senaryoya göre daha ılımlı niteliktedirler. Ancak, daha kötü olan ikinci senaryoda dahi borç stokunun gelişimi mevcut duruma göre daha olumludur. Üçüncü senaryo ise yatırım harcamalarının artan payı ve borç stokundaki göreceli yavaş azalış ile en uygulanabilir senaryo olarak ortaya çıkmaktadır.

Tablo 4.5: Toplam Finansman İhtiyacının Kaynaklara Oranı (%)

	2005	2008	2010	2013	2015	2018	2020
Mevcut Durum	22,2	25,6	28,4	34,2	38,7	48,4	56,0
Senaryo 1	22,2	14,9	9,3	4,2	3,0	1,8	1,8
Senaryo 2	22,2	19,8	20,1	21,5	23,2	26,5	29,6
Senaryo 3	22,2	20,8	19,1	15,1	11,8	5,4	5,4

Tüm senaryolarda borç stokunun gelişimi karşılaştırıldığında belediyelerin sağlıklı bir finansman yapısına kavuşturulmasında operasyonel fazla yaklaşımının ve mali kuralların hayata geçirilmesinini önemi çok net olarak ortaya çıkmaktadır. Bütçe harcamalarında cari harcamaların payının azaltılarak harcamaların daha verimli hale getirildiği birinci ve üçüncü senaryolarda, yeterli düzeyde operasyonel fazlaya ulaşmasına yönelik mali politikalar sonucu belediyeler daha istikrarlı bir mali yapıya kavuşmakta ve toplam finansman ihtiyaçları azalmaktadır. Bu durum, yerel hizmetlerde kalite ve miktar düzeyinin artmasına yardımcı olacak, ayrıca belediyele borç verilebilir kurumlar haline gelmektedir.

Mali kurallar[1];

- amaçlanan politikaya ulaşmada yeterli olmalıdır,
- diğer politikalarla uyumlu olmalıdır,
- mali hedefler iyi tanımlanmış olmalıdır,
- uygulamada şeffaf olmalıdır,
- basit olmalıdır,
- beklenmedik durumlar için esnek bir yapıda olmalıdır,
- uygulanabilir olmalıdır.

5393 sayılı Belediye Kanunu belediyeler için iki temel mali kuralı tespit etmiştir;

- Personel harcamalarının bir önceki yıl gelirlerinin yeniden değerleme katsayısı ile artırılmış tutarının nüfusu 10.000'in altında olanlarda yüzde 40 ve nüfusu 10.000'in üstünde olanlarda yüzde 30 ile sınırlandırılması
- Borç stokunun, normal statülü belediyelerde bir önceki yıl gelirlerinin yeniden değerleme katsayısı ile artırılmış tutarının yüzde 100'ünü BŞB'de ise yüzde 150'sini geçemeyeceğidir.

Ancak, bu iki temel mali kuralın yanı sıra bazı zımmi kurallarda vardır. Bunlar;

- 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 8'inci maddesinde yer alan ''kredi borçlusu kuruluşlar, Hazine garantisi altında sağlanan dış kredilere ilişkin geri ödemeler için gereken tutarı, yılı bütçelerinde yatırım harcamalarına kıyasla öncelikli olarak ayırmakla mükelleftirler'' hükmü ve
- 5393 sayılı Belediye Kanununun 49'uncu maddesinde ''personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir'' hükmüdür.

(*) Joumard I., Kongsrud M., Fiscal Relations Across Government Levels, syf. 203, OECD, Paris 2003

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Hızlı şehirleşme, yerel kamusal hizmetlere olan taleplerin artması, kısıtlı mali kaynaklar, nüfus ölçeğinin olumsuz etkisi ve kötü mali yönetim yerel kamusal hizmetlerin üretilmesi sürecinde önemli sorunların ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Bu sorunların çözümünde, kısa vadeli tedbirlerin ötesinde, yerel yönetim sistemindeki yapısal sorunların doğru kavranması doğru önlemlerin alınması açısından önem arz etmektedir.

Kamu idaresinde ve yerel yönetim sisteminde yeniden yapılanma belediyeler ve hemşehrileri için fırsatların yanı sıra riskleri de beraberinde getirmektedir. Yeni yapıya uyum sağlayabilen, yönetimde sorumluluk ve hesap verilebilirlik kavramlarını yerleştiren ve mali yapılarını güçlendirebilen belediyelerin varlığı hemşehrilerin hayatlarında önemli bir unsur olurken, bu sayılan unsurları başaramayan belediyeler büyük bir şehirde veya beldede yaşamayı bir sorun haline dönüşterebilecektir. Belediyelerin altyapı tesislerine sahip olması kadar, bu altyapı tesislerinin verimli bir şekilde çalıştırılmasına yardımcı olacak ve sürdürülebilirliği olan sağlıklı bir mali yapıya sahip olmalarıda bir o kadar önemlidir.

Önümüzdeki dönemde, mali riskler belediyeler için yine en önemli risk alanı olacaktır. Uzun vadeli mali planlama yeteneği ve yaklaşımına sahip olmayan belediyelerin önemli bir bölümünün metin içerisinde bahsedilen finansman kısırdöngüsüne girmesi muhtemeldir. Tıpkı son 20 yıllık süreçte olduğu gibi kaynaklar artırılsa dahi bu kaynakların kullanımında etkinlik ve verimliliğin sağlanamaması durumunda, projeksiyonlarda görüldüğü gibi borç stoku artmaya devam edecek, uzun vadede normal statülü belediyelerde kişi başı borç stoku mevcut stokun 4 katına kadar yükselebilecektir. Bu sürdürülemez bir durumdur ve önlem alınmadığı takdirde yeni bir borç yapılandırması veya tahkim kaçınılmaz hale gelebilecektir.

Yatırım sonrası açık ve borç ödemelerinden kaynaklanan finansman ihtiyacının uzun vadede sağlıklı bir şekilde finansmanı amacıyla, operasyonel fazlanın yeterli düzeye artırılmasını hedefleyen mali kurallar oluşturulmalı ve uygulama titizlikle takip edilmelidir. Diğer taraftan, bütçe açıklarının arttığı dönemleri takip eden yıllarda bu açıkların telafisine yönelik mali kurallar diğer bir alternatif olmalı ve uygulama yaptırımlara bağlanmalıdır. Operasyonel fazla ve bütçe açıklarını hedefleyen mali kurallar, borç düzeyini hedefleyen mali kurallara göre daha etkili olacaktır. Ayrıca, merkezi idarenin belediyelerin borçlarına karşı GBVP'dan yaptığı kesintiler özellikle

bütçe açıklarının dolayısıyla borçların arttığı dönemlerde belediyelerde bütçe disiplinini sağlamada önemli bir araç olarak kullanılmalıdır.

Belediyelerde mali yönetim güçlendirilmelidir. Bu amaçla, uzun vadeli yatırım ve finansman planlarının yapılması zorunlu hale getirilmelidir. Bu araçlar, belediyelerin mali yapılarında istikrarın sağlanmasına ve kaynakların daha verimli kullanılmasına önemli katkılar sağlayacaktır.

Ancak mali yapıya ilişkin önlemler alınsa dahi, her durumda nüfus ölçeğinden kaynaklanan sorunlar devam edecektir. Diğer taraftan, belediyelerin önümüzdeki dönem muhtemelen artacak olan dış borçlanma istekleri, belediye bütçeleri üzerinde kur riskini ve Hazine üzerinde de yükümlülüklerin üstlenilmesi riskini beraberinde getirecektir.

Belediyelerde borç kavramının açık bir tanımı yapılmalıdır. Borçlanma limitleri belediye grupları bazında farklılaştırılmalı ve borçlanmanın merkezi idare tarafından onaylanması aşamasında, bazı mali kriterlerin sağlanmış olması veya sağlanacağı şartı getirilmelidir. Kanunda belirtilen borçlanma limitlerini aşan belediyeler mali açıdan izlemeye alınarak, belediyenin bütçe açığını telafi edecek ve borç düzeyini azaltacak önlemler (mali kurallar) alması yönünde yaptırımlar uygulanmalı, bu amaca yönelik yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Sadece Hazine garantili borçlanmalarda değil, belli bir düzeyi aşan tüm borçlanmalarda geri ödemenin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için belediye bütçesinde fon oluşturulmasına yönelik yasal düzenleme yapılmalıdır.

Belediyelerin mali yapısında sağlanacak gelişmeye paralel olarak, belediyelerin finansman kaynakları çeşitlendirilmeli, belediyelere yönelik borçlanma araçları ve piyasası geliştirilmelidir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile nüfus ölçeği konusunda yapılan düzenlemeler olumlu olmakla birlikte yeterli değildir. Her ne kadar, belli bir düzeyde nüfusa ulaşan yörelerin tamamına yakını belediye vasfını kazanmış olmakla birlikte, belediye olabilmek için aranan nüfus alt sınırı şartı 10.000 düzeyine çıkarılmalıdır. 10.000 nüfus sınırı idari maliyetlerden kısmen de olsa tasarrufların sağlandığı noktadır. Mevcut 5.000 nüfusun altındaki belediyelerin ise, mesafe şartı aranmaksızın, birleştirme veya yakındaki daha büyük bir belediyeye bağlanma yolu ile tasfiyesi teşvik edilmelidir. Birleştirilen veya tasfiye edilen belediyenin bağlandığı belediyenin vergi gelirlerinden aktarılan paylarının sınırlı bir süre için artırılması ve merkezi idarenin diğer gelir transferlerinin bu amaca yönlendirilmesi ile tasfiye süreci kolaylaştırılmalıdır.

Ölçek sorununun çözümünde diğer bir araç ise, belediyelerin görevlerinin nüfus büyüklüğüne göre farklılaştırılarak, harcamaların nüfus ölçeğine duyarlı olduğu alanlarda yerel yönetim birliklerinin güçlendirilmesi olmalıdır. Belediyelerin yüksek maliyetler nedeniyle kaynak ayıramadıkları altyapı yatırımları ve Finike örneğinde olduğu gibi diğer bazı hizmetleri gerçekleştirmek üzere, mali ve hukuki yapısı güçlendirilmiş yerel yönetim birliklerinin (veya bunlara bağlı işletmelerin) etkin hale getirilmesi, belediyelerin diğer hizmetleri için dolaylı finansman imkanı yaratacaktır.

5018 ve 5393 sayılı Kanunlar, Belediyelerin karar alma, bütçeleme ve denetim süreçlerine önemli değişiklikler getirilmekle birlikte bazı eksiklikler halen mevcuttur. Bu eksiklikleri gidermek için öncelikle, belediyelerin yatırım ve cari bütçeleri ayrılmalıdır. Uzun vadeli mali planlamayı güçlendiren bu uygulamanın stratejik planlama sürecine önemli katkıları olacaktır. Ayrıca, belediye bütçelerinin makro ekonomik büyüklükler ve genel bütçe gelir tahmini ile uyumu sağlanmalıdır.

Kaynakların artırılması yerel mali kaynaklar eliyle gerçekleştirilmelidir. Merkezi idarenin imkanlarının kısıtlı olmasının yanı sıra merkezi idare kaynaklarına artan oranda bağımlılık, belediye bütçelerinde kırılganlığı, bütçe uygulamalarında öngörülemeyen dalgalanmaları ve merkezi idarenin kararlarına bağımlılığı artıracaktır. Ayrıca, yerel idarecilerin hemşehrilerine karşı sorumluluklarının artırılmasında yerel kaynakların bütçe payının artırılması oldukça önemlidir. Bu amaçla, emlak vergisi belediyeler için temel gelir kalemi ve mali politika aracı haline getirilmeli, mevcut emlak vergisi oranları yüksek miktarlarda artırılmalıdır. 5281 sayılı Kanun ile çevre temizlik vergisinde yapılan düzenlemede olduğu gibi, maktu harç ve vergiler her yıl yeniden değerleme oranı kadar artırılmalıdır.

Büyükşehir belediye sistemi yeniden değerlendirilmelidir. Dünya ölçeğindeki metropol alanlar ile büyük bir il kapsamındaki bir alanın aynı çerçeve içinde çalışmasının getirdiği sorunları önlemek amacıyla büyükşehir sisteminin içerisinde görev ve kaynak farklılaştırmasına başvurulmalıdır. Ayrıca, ilçe ve ilk kademe belediyeler ile ilişkiler ve sistem içerisindeki kaynakların ve görevlerin bölüşümü yeniden düzenlenmelidir. Büyükşehir belediyeleri pay dağıtım sistemi değiştirilmeli ve büyükşehir belediyelerinin mali yapılarında yerel kaynakların payı artılmalıdır. Emlak vergisi büyükşehir belediyelerinin en önemli gelir kalemlerinden biri haline getirilmelidir.

Belediye idaresinin mali yapısının bir bütün olarak anlaşılabilmesi için konsolide bilanço tekniğinin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Konsolide bilanço ile belediye ve belediyeye bağlı kuruluşların oluşturduğu belediye idaresinin faaliyetleri ve mali durumu toplu olarak görülebilecek ve idarenin riski ve yönetim becerisi daha açık bir biçimde ortaya konabilecektir. Ayrıca, belediyelerin özel hukuka tabi şirketlerinin ortaya çıkardığı mali riskler daha yakından takip edilebilecektir.

Cari harcamaların artış trendi risk ve aynı zamanda muhtemel tasarruf alanlarından birini oluşturmaktadır. Petrol fiyatlarında ortaya çıkabilecek artışlar hizmet üretiminde maliyetlerin artmasına yol açabilecektir. Ayrıca, istikrar programları ve kriz sonrası reel ücretlerdeki gerilemenin önümüzdeki yıllarda telafi edilmek istenmesi ve sokak aydınlatmasının maliyeti cari harcamalar için önemli risk unsurları olacaktır.

Yerel yönetimlerin piyasa konusu olabilecek çöp toplama ve içme suyu temini gibi hizmetlerinde imtiyaz verilmesi, hizmet satın alınması ve özelleştirme benzeri finansman yöntemlerinin hukuki çerçevesi güçlendirilmelidir.

Yerel yönetimlerin öz gelirlerini güçlendirecek düzenlemelerde temel esas, hizmetlerin faydalananlar tarafından finanse edilmesi olmalı, ancak vergi ve harçlara konu olan hizmetler kesinlikle fiyatlandırma / ücret mekanizmasının dışında tutulmalıdır. Belediyelerin bu konudaki düzenlemelere uyup uymadıkları merkezi idare tarafından titizlikle denetlenmelidir.

Bağlı işletmelerde fiyatlandırma mutlak şekilde işletmenin devamını sağlayacak bir kar yüzdesi içermelidir. Hizmetlerde yapılacak sübvansiyonlar (örneğin toplu taşımlarda çeşitli indirimler) bütçe sürecinde bir politika unsuru olarak ele alınmalı ve bağlı işletmelerin mali yapılarını bozucu bir etki yaratmamalıdır. Bütçe içi işletmelerin bütçeleri, belediyelerin cari bütçelerinden ayrı bir şekilde ele alınmalıdır. Bütçe içi işletmelerin gelirleri öncelikle yine bu işletmelerin harcamalarında kullanılmalı, nakit fazlası ve işletmelerin sermaye ihtiyacı için ayrı politikalar geliştirilmelidir.

Belediyelerin sahip oldukları şirketlerden, kamusal hizmetleri yürütenler dışında kalanlar tasfiye edilmelidir. Bununla birlikte, su ve kanalizasyon idareleri ile toplu taşım işletmelerine ticari işletmeye dönüşebilme imkanı sağlanmalı ve böylece bu imtiyazlı şirketlerin halka açılabilme ve diğer finansman imkanlarını kullanabilme olanağı artırılmalıdır.

KAYNAKLAR

Akad M., Dinçkol A., 1982 Anayasası Madde Gerekçeleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, Alkım Yayınevi, syf 485, İstanbul

Belediye Personel Sistemi, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayını, syf. 65-66, Ankara, Haziran 1999.

Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, syf. 124, DPT Yayını, Ankara 2001

Bird R., Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications, Georgia State University Andrew Young School of Policy Studies Working Paper 00-2, syf. 15, Atlanta, Nisan 2000

Boex J., Martinez-Vazquez J., Timofeev A. ''Subnational Government Structure and Intergovernmental Fiscal Relations: An Overlooked Dimension of Decentralization'' , syf .3, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Working Paper 04-01, Ocak 2004.

Çakal, R., Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon, syf. 18, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, Temmuz 1996,

Çanakçı İ. , "Konsolide Bütçe Dengesinde Yapısal ve Devresel Gelişmeler (1975-1996)", DPT, Ankara, Aralık 1996

TÜİK (DİE), Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesaplar, Muhtelif Sayılar

Esen, E. , Türkiye'nin Kentsel Çevre Altyapısı (Atıksu Bertarafı) Yatırım İhtiyacı, Fayda-Maliyet Analizleri ve Strateji Önerisi (2002-2023), syf 132, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, Kasım 2002,

Joumard I., Kongsrud M., Fiscal Relations Across Government Levels, syf. 203, OECD, Paris 2003

Local Government General Obligation Rating Guidelines, FitchRatings, New York, Haziran 2004,

Honadle B., Costa J., Cigler B., Fiscal Health for Local Governments, Elsevier Academic Press, Londra, 2004

Imre Verebelyi, New Trends in Local Governments in Western and Eastern Europe, syf 40.

İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (2004), DPT Yayını, Ankara, Nisan 2004

Nadaroğlu H., Mahalli İdareler, syf. 201, Beta Yayınevi, Ekim 1998

National Advisory Council on State and Local Budgeting Practice, A Framework for Improved State and Local Government Budgeting and Recommended Budget Practices, Chicago 1998.

Peterson G. E., Measuring Local Government Credit Risk and Improvıng Creditworthiness, syf. 19, World Bank, Mart 1998

R.& P. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, McGraw Hill, syf 514-520, 1980

Smith C., Measuring and Forecasting Debt Capacity: The State of Oregon Experience, Government Finance Review, Aralık 1998

Stephen J. Bailey, Local Goverment Economics, syf. 28-29, Macmillan Press, 1999

Spahn P., Intergovernmental Transfers: The Funding Rule and Mechanisms, Georgia State University Andrew Young School of Policy Studies Working Paper 04-17, syf. 2, Atlanta, Kasım 2004

Varga K., A Key To Local Autonomy: Maintaning Operating Surplus, Budapeşte, Nisan 2000

Vazquez J., Boex J., The Design of Equalization Grants: Theory and Applications, World Bank Instıtute, Atlanta, Ağustos 2001

Wallace Oates, Fiscal Federalism, syf 31-53, Princeteon University, H.B. Javanouich İnc 1972,

Ek Tablo 1: Mahalli İdareler Gelir ve Harcamaları (Bin YTL)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
GELİRLER	**10**	**11**	**15**	**21**	**35**	**66**	**105**	**133**	**202**	**330**	**687**	**1 187**	**1 871**	**3 079**	**4 779**	**9 266**
1.Vergiler	5	6	8	11	16	33	67	81	123	199	448	873	1 294	2 094	3 712	6 795
a. Vasıtasız	3	3	5	7	11	24	34	42	57	90	182	359	532	864	1 728	2 969
b. Vasıtalı	2	3	3	4	5	10	32	38	65	107	262	390	629	1 075	1 808	3 243
c. Servet	0	0	0	0	0	0	1	1	2	2	4	124	132	154	175	583
2.Vergi Dışı Normal Gelirler	4	4	6	8	15	25	29	40	57	103	178	244	431	721	632	1 590
3.Faktör Gelirleri	1	1	1	3	4	8	9	12	22	28	61	70	147	264	435	881
HARCAMALAR	**9**	**11**	**14**	**24**	**34**	**82**	**105**	**130**	**206**	**310**	**649**	**1 322**	**2 215**	**3 546**	**5 254**	**9 426**
1.Cari Giderler	5	6	8	14	23	51	59	69	107	160	280	437	722	1 165	2 309	4 977
2.Yatırım Harcamaları	5	6	8	11	14	34	52	68	95	131	313	702	1 199	1 809	1 768	2 704
a.Sabit Sermaye	5	6	8	10	14	33	49	67	97	128	304	691	1 190	1 772	1 677	2 751
b.Stok Değişimi	0	0	0	0	0	1	3	0	- 2	3	9	10	10	36	91	- 47
3.Cari Transferler	1	1	1	2	2	4	6	8	12	16	32	112	188	450	1 059	1 551
4.Kamulaştırma ve S.Değer Artışı	0	0	1	1	1	1	2	3	6	23	37	105	128	164	173	250
5.Sermaye Transferleri	- 2	- 2	- 3	- 3	- 6	- 9	- 14	- 17	- 14	- 21	- 13	- 34	- 23	- 41	- 55	- 56
GELİR-GİDER FARKI	**1**	**0**	**1**	**- 3**	**1**	**- 16**	**0**	**3**	**- 4**	**20**	**39**	**- 136**	**- 344**	**- 467**	**- 475**	**- 160**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (1)	2005 (2)	2006 (3)
GELİRLER	**16 633**	**27 817**	**56 769**	**120 257**	**249 079**	**502 053**	**1 100 335**	**2 093 714**	**3 281 897**	**5 441 417**	**8 654 946**	**10 137 301**	**12 879 060**	**16 157 737**	**20 271 404**	**22 569 083**
1.Vergiler	11 802	19 996	38 254	80 587	164 154	314 844	678 484	1 364 590	2 112 748	3 613 228	5 509 653	5 551 968	6 915 091	9 450 444	12 007 855	13 561 163
a. Vasıtasız	5 452	8 985	17 674	34 001	64 821	122 302	276 877	614 573	813 513	1 195 264	2 224 900	1 930 289	2 007 209	2 763 993	3 287 623	3 695 329
b. Vasıtalı	5 764	10 237	19 470	39 174	90 842	180 963	386 358	644 988	1 149 314	2 220 151	3 048 711	3 063 106	3 642 674	5 574 670	7 315 765	8 216 221
c. Servet	586	773	1 109	7 412	8 491	11 580	15 249	105 028	149 921	197 813	236 042	558 574	1 265 208	1 111 781	1 404 467	1 649 613
2.Vergi Dışı Normal Gelirler	3 005	5 544	9 735	20 190	44 773	88 003	201 005	348 571	528 878	766 003	1 300 957	1 985 122	2 488 291	2 858 336	3 862 745	4 115 181
3.Faktör Gelirleri	1 826	2 276	8 781	19 480	40 152	99 206	220 846	380 553	640 271	1 062 186	1 844 336	2 600 211	3 475 678	3 848 957	4 400 803	4 892 738
HARCAMALAR	**18 364**	**36 493**	**71 125**	**136 125**	**265 149**	**544 404**	**1 183 434**	**2 299 901**	**3 631 658**	**5 946 661**	**9 221 351**	**10 370 927**	**14 235 760**	**15 744 165**	**20 136 308**	**22 270 138**
1.Cari Giderler	8 272	15 370	30 900	50 480	94 874	188 891	395 692	789 819	1 381 705	2 154 404	3 185 986	4 351 572	6 168 037	7 615 567	10 326 346	11 562 121
2.Yatırım Harcamaları	6 132	13 237	22 593	38 817	76 175	188 100	426 817	906 780	1 267 810	2 005 214	3 072 451	3 982 915	5 573 692	5 570 009	8 477 265	9 517 180
a.Sabit Sermaye	6 016	13 055	22 302	37 001	74 599	186 108	416 694	892 955	1 258 737	1 991 500	3 051 143	3 973 919	5 552 439	5 569 747	8 465 963	9 501 569
b.Stok Değişimi	116	182	291	1 816	1 577	1 993	10 123	13 825	9 073	13 714	21 308	8 996	21 253	0 262	11 302	15 610
3.Cari Transferler	3 383	6 691	16 096	42 478	84 815	149 548	305 783	488 120	848 732	1 468 191	2 540 611	1 379 536	1 955 281	1 774 949	790 465	408 033
4.Kamulaştırma ve S.Değer Artışı	436	1 055	1 678	2 766	7 967	12 742	31 661	63 415	108 008	206 452	302 086	466 207	429 873	595 207	826 140	919 793
5.Sermaye Transferleri	141	141	- 142	1 583	1 318	5 122	23 481	51 767	25 403	112 400	120 217	190 697	108 877	188 433	- 283 908	- 136 989
GELİR-GİDER FARKI	**-1 731**	**-8 676**	**-14 355**	**-15 868**	**-16 070**	**-42 350**	**-83 099**	**-206 187**	**-349 761**	**-505 244**	**-566 405**	**-233 626**	**-1356 700**	**413 571**	**135 096**	**298 945**

Kaynak:DPT

Belediyeler, İl Özel İdareleri, İller Bankası, Su-Kanalizasyon İdareleri, Doğalgaz ve Toplu Taşıma İşletmelerini kapsamaktadır.
(1) Geçici, (2) Tahmin, (3) Program

Ek Tablo 2: Belediye Harcamaları (Bin YTL)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
HARCAMALAR	7	9	11	19	29	66	83	104	161	239	499	1.073	1.737	2.784	4.398
A.CARİ HARCAMALAR	4	5	7	13	21	48	56	65	100	149	261	411	677	1.090	2.169
1.Personel	3	4	5	10	16	37	40	47	71	101	165	242	392	656	1.374
2.Diger Cari	1	2	2	3	5	11	16	19	29	47	96	169	285	434	795
B.YATIRIM HARCAMALARI	1	2	2	3	4	12	17	22	41	61	154	413	716	1.118	831
1.Etüd-Proje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	26	27
2.Yapı Tesis Büyük Onarım	1	2	2	3	4	12	17	22	41	61	154	413	624	1.013	726
3.Makina-Teçhizat	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	72	78	78
C.TRANSFER HARCAMALARI	1	1	2	3	4	6	10	16	21	29	84	249	344	576	1.399
1.Kuruluşlara Katılım Payları	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	3	6	11	12	18
2.Kamulaştırma	0	0	0	1	1	1	2	3	3	5	30	95	112	131	129
3.İktisadi Transferler	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	2
4.Mali Transferler	0	0	0	1	1	1	3	3	6	8	21	81	101	183	465
5.Sosyal Transferler	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	3	4	7	12	36
6.Borç Ödemeleri	0	0	1	1	2	3	5	8	10	13	27	61	112	236	749

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
HARCAMALAR	7.951	15.267	28.540	60.298	120.931	236.334	449.477	1.018.075	1.902.393	2.889.838	4.809.620	8.043.055	10.192.116	13.336.425	13.691.234
A.CARİ HARCAMALAR	4.699	7.844	14.576	29.399	47.993	90.258	178.311	369.540	725.184	1.266.571	1.968.596	2.911.798	3.966.943	5.634.093	7.025.637
1.Personel	3.425	5.886	11.466	23.267	35.396	63.081	119.959	243.007	487.938	889.750	1.295.351	1.834.228	2.378.329	3.338.834	4.164.153
2.Diger Cari	1.274	1.957	3.111	6.132	12.597	27.177	58.352	126.533	237.246	376.821	673.245	1.077.570	1.588.614	2.295.259	2.861.484
B.YATIRIM HARCAMALARI	1.226	2.366	5.988	13.708	22.787	47.559	117.718	267.986	566.007	680.503	1.122.302	1.577.596	2.029.959	2.991.751	2.759.187
1.Etüd-Proje	50	100	150	214	348	1.455	2.800	11.382	18.333	29.301	42.942	62.725	59.217	94.759	124.794
2.Yapı Tesis Büyük Onarım	973	1.828	4.700	11.576	18.382	37.893	98.455	220.531	484.182	566.770	845.707	1.316.872	1.769.244	2.671.855	2.336.688
3.Makina-Teçhizat	203	438	1.138	1.918	4.057	8.211	16.463	36.073	63.492	84.432	233.653	197.999	201.498	225.137	297.705
C.TRANSFER HARCAMALARI	2.025	5.058	7.976	17.191	50.151	98.517	153.448	380.549	611.202	942.764	1.718.722	3.553.661	4.195.214	4.710.581	3.906.409
1.Kuruluşlara Katılım Payları	41	102	453	574	1.388	1.201	4.458	9.478	31.170	53.204	128.068	110.947	231.760	213.979	223.274
2.Kamulaştırma	176	253	779	1.159	2.057	6.153	9.632	26.129	40.934	41.835	76.843	123.973	124.074	165.427	248.431
3.İktisadi Transferler	4	117	268	513	1.168	1.673	2.301	16.550	18.626	78.775	85.739	139.297	263.782	226.901	321.628
4.Mali Transferler	630	1.126	2.247	6.465	14.567	28.948	49.074	107.422	111.256	183.327	341.192	467.104	439.545	609.812	778.409
5.Sosyal Transferler	51	98	249	408	944	2.364	5.112	9.108	18.816	29.195	48.557	98.355	114.052	177.591	260.050
6.Borç Ödemeleri	1.123	3.362	3.980	8.072	30.027	58.178	82.871	211.862	390.400	556.428	1.038.323	2.613.985	3.022.002	3.316.871	2.074.618

Kaynak: DPT

Ek Tablo 3: Belediye Gelirleri (Bin YTL)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
KAYNAKLAR	7	8	10	17	26	52	77	91	151	243	547	1.130	1.700	2.742	4.119
A.VERGI GELIRLERI	3	4	5	8	11	25	46	51	81	138	332	676	992	1.610	2.843
1.Genel Butce Payı	0	0	0	0	0	0	37	41	61	104	279	499	770	1.261	2.335
2.Belediye Vergileri	3	4	5	8	11	25	9	10	20	34	54	177	222	349	508
2.1.Emlak Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	107	112	127	144
2.2.Diger	3	4	5	8	11	25	9	10	20	34	54	71	110	223	364
B.VERGI DISI GELIRLER	3	3	4	8	14	26	29	39	58	95	176	241	417	702	646
1.Harçlar	1	1	1	2	3	5	6	8	16	21	38	57	75	92	181
2.Harcamalara Katılma Payı	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2	5	10	18	28	75
3.Bel.Yon.Kur.Tes.Has.	1	1	1	2	4	7	8	11	18	19	36	56	82	139	260
4.Ceşitli Gelirler	1	1	2	3	7	12	14	20	23	53	96	118	242	444	129
C.BORCLANMA	1	1	1	1	1	1	1	1	12	9	39	213	292	429	631
1.İç Borçlanma	1	1	1	1	1	1	1	1	12	8	30	116	221	293	322
2.Dış Borçlanma	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	9	98	71	136	308

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
KAYNAKLAR	7.434	12.988	25.977	57.234	108.375	217.737	426.370	916.365	1.830.117	2.931.361	4.836.907	7.525.576	10.075.241	12.447.479	14.542.116
A.VERGI GELIRLERI	5.170	8.768	14.929	28.934	63.345	121.442	229.232	483.655	986.535	1.535.299	2.598.996	3.963.624	4.992.162	6.223.986	8.395.919
1.Genel Butce Payı	4.108	7.446	12.770	25.270	48.400	97.696	191.530	413.533	786.359	1.243.464	2.116.593	3.332.678	4.057.802	4.427.038	6.805.620
2.Belediye Vergileri	1.063	1.322	2.159	3.664	14.945	23.746	37.702	70.122	200.176	291.835	482.403	630.946	934.360	1.796.948	1.590.299
2.1.Emlak Vergisi	499	461	609	760	6.504	6.698	8.203	9.489	89.488	107.569	115.629	155.815	449.316	1.107.142	834.937
2.2.Diger	564	862	1.550	2.904	8.441	17.048	29.499	60.633	110.688	184.266	366.774	475.131	485.043	689.806	755.362
B.VERGI DISI GELIRLER	1.495	2.184	4.007	13.046	25.154	61.969	119.776	290.082	493.191	741.372	1.153.159	1.768.785	2.592.663	3.445.997	3.933.629
1.Harçlar	281	403	723	1.646	2.611	6.107	10.114	20.430	33.469	54.188	103.549	141.161	174.225	225.681	324.689
2.Harcamalara Katılma Payı	261	187	309	1.023	1.009	2.382	5.077	12.130	16.015	29.664	53.557	74.192	99.225	134.213	184.211
3.Bel.Yon.Kur.Tes.Has.	462	785	1.752	6.313	12.677	28.500	57.480	139.312	245.812	383.781	598.843	994.922	1.338.265	1.814.250	2.064.655
4.Ceşitli Gelirler	491	810	1.223	4.064	8.857	24.980	47.105	118.210	197.895	273.739	397.210	558.510	980.949	1.271.853	1.360.074
C.BORCLANMA	769	2.036	7.041	15.254	19.876	34.326	77.362	142.628	350.391	654.690	1.084.752	1.793.167	2.490.415	2.777.496	2.212.568
1.İç Borçlanma	544	1.020	3.226	7.200	9.061	24.244	61.071	81.448	223.191	527.955	909.006	1.662.178	2.374.389	2.693.091	2.128.824
2.Dış Borçlanma	225	1.015	3.814	8.054	10.815	10.082	16.291	61.180	127.200	126.735	175.746	130.989	116.027	84.404	83.744

Kaynak:DPT

Ek Tablo 4: İl Özel İdareleri Harcamaları (Bin YTL)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
HARCAMALAR	2	2	3	4	6	9	13	19	30	41	66	105	196	312	512
A.CARİ HARCAMALAR	1	1	1	1	2	2	3	4	7	12	18	27	45	75	140
1.Personel	0	0	0	1	1	1	1	1	2	2	4	6	12	19	49
2.Diger Cari	0	0	0	0	1	1	2	2	4	9	14	21	33	56	91
B.YATIRIM HARCAMALARI	1	1	2	2	3	5	7	11	16	18	30	49	94	132	217
1.Etüd-Proje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
2.Yapı Tesis Büyük Onarım	1	1	2	2	3	5	7	11	16	18	29	47	84	118	201
3.Makina-Teçhizat	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	10	12	15
C.TRANSFER HARCAMALARI	0	0	0	1	2	2	3	4	8	11	17	29	58	105	155
1.Kuruluşlara Katılım Payları	0	0	0	0	0	0	1	1	2	3	4	6	10	11	14
2.Kamulaştırma	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	3	6	8	17	19
3.İktisadi Transferler	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	2
4.Mali Transferler	0	0	0	1	1	1	2	2	3	4	7	11	31	62	104
5.Sosyal Transferler	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
6.Borç Ödemeleri	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	4	7	11	15

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
HARCAMALAR	807	2.264	4.169	4.871	7.942	14.696	37.127	86.293	201.286	347.245	538.439	868.436	1.123.766	1.407.874	1.742.058
A.CARİ HARCAMALAR	278	428	794	1.501	2.487	4.616	10.580	26.152	64.635	115.134	185.808	274.188	384.629	533.944	589.930
1.Personel	107	168	300	533	877	1.501	3.004	6.440	12.108	19.561	28.298	41.737	59.948	92.561	106.616
2.Diger Cari	171	260	494	968	1.610	3.115	7.576	19.712	52.527	95.573	157.510	232.451	324.681	441.383	483.314
B.YATIRIM HARCAMALARI	234	1.295	2.396	1.576	3.062	5.731	15.403	40.659	77.326	143.836	176.996	330.058	499.825	509.952	706.207
1.Etüd-Proje	2	1	4	11	8	71	299	105	2.185	496	1.418	449	1.225	3.598	5.837
2.Yapı Tesis Büyük Onarım	207	1.264	2.290	1.314	2.773	4.922	12.754	33.237	57.168	92.096	121.572	270.160	433.765	438.378	564.662
3.Makina-Teçhizat	25	29	102	251	281	738	2.350	7.317	17.973	51.244	54.006	59.449	64.835	67.976	135.708
C.TRANSFER HARCAMALARI	295	541	980	1.794	2.393	4.349	11.144	19.482	59.325	88.275	175.635	264.190	239.312	363.978	445.921
1.Kuruluşlara Katılım Payları	23	40	55	105	270	391	1.069	2.719	4.257	6.938	6.908	17.557	31.150	40.198	46.833
2.Kamulaştırma	38	62	43	155	174	449	899	2.083	13.382	10.198	17.185	23.737	22.487	22.673	32.358
3.İktisadi Transferler	3	3	5	6	27	84	333	709	7.696	9.176	17.177	27.629	41.043	85.797	88.335
4.Mali Transferler	188	388	739	1.326	1.571	2.607	7.689	11.020	15.359	23.840	75.346	126.761	48.254	90.362	137.534
5.Sosyal Transferler	19	8	18	26	56	83	230	1.321	13.881	27.263	35.486	49.969	72.304	90.916	111.661
6.Borç Ödemeleri	25	42	119	176	295	735	924	1.630	4.750	10.860	23.533	18.537	24.074	34.032	29.200

Kaynak:DPT

Ek Tablo 5: İl Özel İdareleri Gelirleri (Bin YTL)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
KAYNAKLAR	3	3	4	4	8	10	18	26	36	54	84	137	207	323	522
A.VERGI GELIRLERI	1	1	2	2	2	4	10	13	19	27	43	74	119	183	311
2.1.1.Genel Bütçe Payı	0	0	0	0	0	0	7	11	14	19	30	46	68	111	197
2.1.2.Emlak Vergisi Payı	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	14	13	13
2.1.3.Orman Ürünleri Sat.Payı	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	14	21
2.1.3.Taş.Ocak.Resmi ve Harçlar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	10	14
2.1.4.Diğer Vergi Gelirleri	1	1	2	2	2	4	3	2	5	8	13	15	23	36	66
2.2.VERGİ DIŞI GELİRLER	2	2	3	2	5	6	9	12	17	27	39	61	83	133	209
2.2.1.İl Özel İd.Yön.Kur.Teş.Hasılatı	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	3	5	8
2.2.2.Özel İdare Mal Gelirleri	0	0	0	0	0	0	1	1	2	8	13	24	31	32	38
2.2.3.Çeşitli Gelirler ve Cezalar	1	1	2	1	4	4	6	9	10	15	22	29	37	63	97
2.2.4.Özel Gelir Fonlar	0	0	0	1	1	2	2	2	4	4	3	6	12	33	66
C.BORÇLANMA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3	4	7	1
1.İç Borçlanma	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3	4	7	1
2.Dış Borçlanma	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
KAYNAKLAR	1.069	2.489	4.234	5.554	10.457	22.930	49.085	113.398	215.103	360.917	524.560	962.867	1.151.351	1.427.270	1.755.495
A.VERGI GELIRLERI	554	994	1.619	3.038	6.002	14.878	27.801	65.981	129.337	201.346	347.246	542.190	546.334	702.007	953.523
2.1.1.Genel Bütçe Payı	355	647	1.072	2.089	4.070	9.904	19.840	48.052	92.315	144.281	249.687	388.389	502.595	636.372	853.011
2.1.2.Emlak Vergisi Payı	41	51	33	57	326	750	1.204	1.477	7.098	10.919	17.132	28.762	36.499	54.639	82.962
2.1.3.Orman Ürünleri Sat.Payı	28	37	73	104	159	237	40	85	172	9	25	47	39	773	2.578
2.1.3.Taş.Ocak.Resmi ve Harçlar	19	28	44	79	125	228	410	751	1.410	2.363	3.744	5.551	7.201	10.223	14.972
2.1.4.Diğer Vergi Gelirleri	111	231	398	709	1.322	3.759	6.307	15.616	28.342	43.774	76.658	119.441			
2.2.VERGİ DIŞI GELİRLER	511	1.493	2.612	2.503	4.453	8.038	21.274	44.417	75.766	144.571	168.215	418.850	600.179	722.826	801.866
2.2.1.İl Özel İd.Yön.Kur.Teş.Hasılatı	12	23	37	68	96	313	267	486	767	1.819	2.595	2.340	3.871	9.505	12.215
2.2.2.Özel İdare Mal Gelirleri	67	138	249	948	2.215	3.955	14.376	30.131	52.127	110.121	112.212	290.238	391.720	452.237	467.644
2.2.3.Çeşitli Gelirler ve Cezalar	276	947	1.389	905	1.249	2.198	3.866	7.600	12.160	17.632	29.092	73.458	131.264	157.095	196.865
2.2.4.Özel Gelir Fonlar	156	385	937	582	893	1.572	2.765	6.200	10.712	14.999	24.316	52.814	73.324	103.990	125.142
C.BORÇLANMA	4	2	3	13	2	14	10	3.000	10.000	15.000	9.099	1.827	4.838	2.437	106
1.İç Borçlanma	4	2	3	13	2	14	10	3.000	10.000	15.000	9.099	1.827	4.838	2.437	106
2.Dış Borçlanma	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Kaynak: DPT