

T.C.
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI

MAHALLİ İDARELERDE BÜTÇE GENEL YAPISI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Aysun ÇINAR

İstanbul, 2012

T.C.
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI

MAHALLİ İDARELERDE BÜTÇE GENEL YAPISI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Aysun ÇINAR

Danışman: Prof.Dr.Gülümser ÜNKAYA

İstanbul, 2012

ÖNSÖZ

Üzerimde emeği ve bilgisi olan tüm hocalarıma, proje konumun seçimi sırasında bana yol gösteren ve hazırladığım bu çalışma süresince bilgi ve deneyimi ile çalışmama destek veren proje danışmanım, değerli hocam Sn. Prof. DrGülümser ÜNKAYA'ya tüm kalbimle teşekkür ederim.

Aysun ÇINAR

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
KISALTMALAR.....	vii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM YEREL YÖNETİM KAVRAMI, ÇEŞİTLERİ VE ÖZ GELİRLERİ

1.1. Yerel Yönetim Kavramı, Niteliği ve Önemi.....	3
1.2. Küreselleşme Sürecinde Yeni Ekonomik Düzen Ve Yerelleşme.....	6
1.2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yeni Mali Yönetimin Temelleri.....	8
1.2.2. Yerel Yönetimlerin Etkin Bir Şekilde Hizmet Sunabilmesi İçin Yerel Gelirlerin Fiyatlandırma (Ücretlendirme) Yöntemi.....	14
1.3. Dünyadaki Genel Eğilimler ve Yerelde Mali Yönetim Anlayışının Dönüşümü	16
1.4. Türkiye’de İl Özel İdareleri Ve Planlama	18
1.5. İl Özel İdarelerinin Tarihi Gelişim Süreci ve Planlama	19
1.6. Türkiye’de Mahalli İdare Birlikleri.....	20
1.7. Yerel Yönetimler Planlamasında Önemli Bir Girişim Olan İl Mahalli İdareler Planlaması (İLMİP)	22
1.8. Köy İdareleri ve Kısaca Gelişimi	23
1.8.1. Türkiye’de Köyler, Köy Bütçesi Ve Gelirleri.....	24

İKİNCİ BÖLÜM BÜTÇE KAVRAMI VE MAHALLİ İDARELERDE BÜTÇE YAPILARI

2.1. Bütçe Nedir: Kavram Tanımlaması.....	30
2.2. Bütçenin Nitelikleri ve İşlevleri	32
2.2.1. Bütçenin Siyasi Niteliği.....	32
2.2.2. Bütçenin Mali ve İktisadi Niteliği	33
2.2.3. Bütçenin Hukuki Niteliği	34
2.3. Bütçenin İlkeleri	36

2.3.1. Genellik İlkesi	36
2.3.2. Birlik İlkesi	37
2.3.3. Önceden İzin İlkesi	38
2.3.4. Yıllık Hazırlanma İlkesi.....	39
2.3.5. Denklik İlkesi	40
2.3.6. Aleniyet İlkesi	42
2.3.7. Sınırlı Yetki İlkesi	42
2.3.8. Objektif Doğruluk İlkesi.....	43
2.3.9. Tasarruf İlkesi	43
2.3.10. Tahsis İlkesi	44
2.3.11. Samimiyet İlkesi	45
2.4. Bütçe Türleri.....	46
2.4.1. Genel Bütçe.....	46
2.4.2. Katma Bütçe.....	46
2.4.3. Özel Bütçe	48
2.4.4. Konsolide Bütçe	48
2.4.5. Döner Sermayeli İşletme Bütçeleri	49
2.4.6. Mahalli İdare Bütçeleri.....	50
2.4.7. Özerk Bütçe.....	51
2.5. Bütçe Sistemleri	51
2.5.1. Performans Bütçe	51
2.5.2. Milli Bütçe	53
2.5.3. Program Bütçe	54
2.5.4. Telafi Edici Bütçe.....	54
2.5.5. Devri Bütçe.....	55
2.5.6. Denk Bütçe.....	55
2.5.7. İktisadi Devlet Teşekkülü Bütçeleri	55
2.6. Kamu Bütçeleri ve Sınıflandırması	56
2.6.1. Kurumsal Sınıflandırma	57
2.6.2. Fonksiyonel Sınıflandırma.....	58

2.6.3. Finansman Tipi Sınıflandırma.....	58
2.6.4. Ekonomik Sınıflandırma	59
2.7. Mahalli İdare Bütçeleri.....	59
2.7.1. Genel Bakış.....	59
2.7.2. İl Özel İdare Bütçeleri.....	62
2.7.3. Belediye Bütçeleri	66
2.7.4. Köy Bütçeleri	82
2.7.5. Genel Örneklem: Güncel Mahalli İdarelerin Bütçe Gerçekleşmeleri.....	83
2.7.5.1. Bütçe Dengesi	84
2.7.5.2. Bütçe Giderleri	84
2.7.5.3. Bütçe Gelirleri	85

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BELEDİYE İLE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YAPISI, GELİR VE GİDER SEYİRLERİ

3.1. Belediyenin Süreç İçindeki Tarihsel Gelişimi Ve Yönetimi Kapsamında İdari Organları	88
3.1.1. Belediye İdari Organlarının Görev Ve Yetkileri	90
3.1.2. Belediye Yönetimi Gelir Yöntemleri.....	95
3.1.2.1. İhale Yöntemi	95
3.1.2.2. İmtiyaz Yöntemi	96
3.1.2.3. Yap-İşlet-Devret Yöntemi.....	96
3.1.2.4. Doğrudan Satış Modeli	98
3.1.3. Mahalli İdarelerde Borçlanma Kavramının Yeri Ve Önemi	98
3.1.4. Belediyelerde Muhasebe Yapısı.....	99
3.2. Türkiye'de Büyükşehir Belediyeleri Ve Önemi.....	108
3.3. Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Belediye Hizmetlerinin Finansmanı ve Kontrol Mekanizması	110
3.3.1. Belediyelerin Topladığı Yerel Vergiler.....	111
3.3.1.1. Bina Vergisi	111

3.3.1.2.Arazi Vergisi	114
3.3.1.3. Harçlar ve Katılma Payları	116
3.3.1.3.1.Belediyelerin Topladığı Yerel Harçlar.....	116
3.3.1.3.2.Belediyelerin Aldığı Harcamalara Katılma Payları	116
3.3.1.3.3.Belediyelerin Aldığı Ücrete Tabi İşlerden Alınan Ücretler	117
3.3.1.3.4. Belediyelerin Aldığı Müze Giriş Ücretleri.....	117
3.3.1.3.5. Belediyelerin Taşınır Ve Taşınmaz Mallardan Elde Edilen Gelirleri	118
3.3.1.3.6. Belediyelerin Her Türlü Girişim İştirak Ve Faaliyetler Karşılığı Elde Edilen Gelirler	118
3.4. Bütçe Denetim Yolları	118
3.4.1.Meclis Denetimi	119
3.4.2.Vesayet Denetimi.....	121
3.4.3. İç Ve Dış Denetim.....	122

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İKİ BELEDİYE ÖRNEKLEMİ: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR VE BEYOĞLU BELEDİYELERİ BÜTÇE SEYİRLERİ

4.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi	123
4.1.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Varlıkları	123
4.1.1.1. Gayrimenkuller	123
4.1.1.2. Araç ve İş Makineleri.....	129
4.1.1.3. Kent İçi Ulaşım Sisteminde Yapımı Devam Eden ve Tamamlanan Raylı Sistemler.....	131
4.1.2. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2004-2009 Mali Yapısı ve Bütçe Gelir/Gider Tahsilat Seyri.....	134
4.1.3. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2009 Yılı Yatırım Harcamaları ve Personel Giderleri Seyri	137

4.1.4. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2004-2009 Sürecinde Toplam Gelir-Gider Bakımından Nüfus Seyri Ve Kişi Başına Gelir-Gider Artış Oranları.....	138
4.1.5. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2004-2009 Sürecinde Gerçekleşen Yatırım Harcamaları Ve Personel Giderleri Seyri.....	139
4.1.6. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2004-2009 Sürecinde Gelir Bütçesi Ayrıntısı	141
4.1.7. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirket Gelirleri ve İştirakleri	141
4.2. Beyoğlu Belediyesi	145
4.2.1. Bütçe Uygulama Sonuçları	145
4.2.2. Temel Mali Tablolara İlişkin Açıklamalar	146
4.2.2.1. Gelir Hesabı.....	146
4.2.2.2. Gider Kesin Hesabı	146
4.2.2.3. Emanet Hesabı	147
4.2.3. Mali Değerlendirme	148
4.2.3.1. Stratejik Yönetim İşlemleri.....	148
4.2.3.2. Gelir İşlemleri.....	149
4.2.3.3. Gider İşlemleri.....	156
4.2.3.4. Satınalma ve İhale İşlemleri	159
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	161
KAYNAKLAR	166

KISALTMALAR

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

GİRİŞ

Türkiye’de yerel yönetimler, 1982 Anayasasının 123 ve 127’nci maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasanın 123’üncü maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenlenmesi gerektiği, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre belirleneceği hükümleştirilmiştir.

Buna göre Türkiye’nin idari sistemi temel olarak merkezi idare ve yerel idare olarak iki temel çerçeveye oturmaktadır. Anayasamızın ortaya koyduğu esaslara göre idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olup kamu hizmetlerinin görülmesinde merkezi ve mahalli idareler uyum ve işbirliği içinde hareket etmektedir. Bu çerçevede, mahalli hizmetlerin zamanında, yeterli, kaliteli, etkin ve iktisadi şekilde sunulmasını sağlayacak bir yerel yönetim sisteminin kurulması önem kazanmaktadır.

442 sayılı ve 1924 tarihli Köy Kanununun yürürlüğe girdiği tarihin devamında iki Anayasa yürürlüğe girmiş, yerel yönetimlerin diğer sacayağını oluşturan belediye ve il özel idarelerinin hukuki yapıları, 2004 yılında yürürlüğe giren Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında yürürlüğe giren Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu ile yeniden düzenlenmiştir. 1982 Anayasasına göre, bir yerel yönetim birimi olan köylerin, Anayasanın 127’nci maddesinde öngörülen ilkeler ve kamu yönetimi düşüncesindeki değişime uygun olarak katılımcı bir anlayışla yeniden düzenlenmesi zaruri görülmektedir.

Yerel yönetimler, her ülkede anayasa ile düzenlenmiş, demokratik ve özerk kuruluşlar olma özellikleri ile ülkelerin yönetim yapıları içerisinde oldukça önemli olan yerlerini korumakta, hatta her geçen gün bu konumlarını güçlendirmekte ve etkinliklerini artırmaktadırlar. Yerel yönetimlerin önemlerinin bu derece artması, genel olarak gerçek demokrasiye olan inanç ve özlemin artmasının sonucu olarak görülmekte ve değerlendirilmektedir.

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki münasebetler; idari ve mali olmak üzere çift taraflı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yaklaşıma idari ve mali desantralizasyon denilmektedir. Bu sirkülerde hem gelir kaynaklarının hem de görev ve faaliyet alanlarının sınır ve kapsamının açıklanması da önem taşımaktadır.

Merkezi idare ve yerel yönetimler arasındaki idari ve mali dengenin yukarıdaki görüş doğrultusunda gerçekleştirilmesi gerekmektedir ancak Türkiye’de sistem bakımından yetkiler büyük oranda merkezde toplanmış bulunmaktadır. Üniter yapıya sahip bir devlet anlayışı nedeniyle yerel yönetimler, merkezi yönetimin idari ve mali sorumluluğu altında bulunmaktadır.

Günümüzdeki bütçe anlayışı, geçirdiği aşamalarla, mali ve ekonomik koşullar yanında, siyasi ve sosyal ihtiyaçlarla bazı değişiklikleri yapısına getirmiş ve bütçeleme süreci ekonomik bakımdan devlet ekonomisine yön veren araçlardan biri haline gelmiştir.

Belediyelerde mali yönetim değişimi, öncelikle mali yönetimde anlayış değişimi olarak kendisini göstermiştir. Bu kapsamda daha önce de ifade edildiği üzere, tüm dünyada âdem-i merkeziyetçiliğe doğru gidişatın hızlandığı ve küresel düşün, yerel hareket et ilkesi doğrultusunda belediyelerdeki yönetim anlayışı da hizmet sunumunda etkinliği sağlayacak, bireylerin tatmin düzeyini yükseltecek, halk katılımı ilkesini esas alacak, yönetişim temelli bir anlayış zemini üzerine oturmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM KAVRAMI, ÇEŞİTLERİ ve ÖZ GELİRLERİ

Yerinden yönetim ya da yerel yönetim, Yönetim Biliminde “adem-i merkeziyet” olarak bilinen bir kavramdır. Yönetim Biliminde adem-i merkeziyetin başlıca iki turu bulunmaktadır. İlk tur adem-i merkeziyet merkezdeki kuruluşların merkezden uzakta bulunan bir örgüte, belli işlevleri yerine getirmelerine yetecek oranda yetkiyi, kendi organlarınca kullanmak üzere devretmeleri anlamına gelen “yetki genişliği (göçerimi)”dir. İkinci tur adem-i merkeziyetçilik ise yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının, yine yasaların belirlediği ya da merkeze bırakılmış olanlardan başka işlevleri görebilmeleri için tüzel, siyasal birtakım yetkilerle donatılmalarını içeren gerçek anlamda “yerel yönetim”dir¹.

1.1. Yerel Yönetim Kavramı, Niteliği ve Önemi

Kamu Yönetimi Sözlüğünde yerel yönetimler; “merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak bir gereksinmesini karşılamak amacı ile oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme modeli” olarak tanımlanmaktadır². Evrensel tanımıyla yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda (köy, kent vb.) yaşayan topluluk üyelerinin bir arada bulunmaları nedeniyle, bunların en çok ihtiyaç duydukları ortak hizmetleri sağlamak amacıyla kurulan ve bu hizmetleri sağlamak için örgütlenebilen, karar organları (yerel toplulukça seçilebilen), bazı durumlarda da yürütme organları yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere, özel gelir, bütçe ve personele sahip, merkezi yönetimle ilişkilerinde özerk olarak hareket edebilen kamu tüzel kişileri olarak belirtilmektedir³.

Yerel yönetimler, merkezi yönetimin bir tamamlayıcısı olarak İl özel idareleri, belediyeler, köy-mahalle olarak üç kategoride ele alınmaktadır. Yerel yönetimleri biraz

¹ KELEŞ, R. (2000), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul., s.19

² BOZKURTO. (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayını, Ankara., s.158

³ TODAİE (1991), *Kamu Yönetimi Araştırması* (KAYA) Genel Rapor, Ankara.

uzunca olsa da Şu Şekilde tanımlayabilirim. Yerel yönetim belli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluk üyelerinin ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik sosyal kültürel zenginliğe ve refaha ilişkin yerel hizmetleri genel yetki ile kendi sorumluluğunda ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren, işleyişinde açıklığı, şeffaflığı insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini hayata geçiren, yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimince kullanıldığı, karar organlarını yer yer yürütme organlarını kendilerince belirlediği ve bu organlarla kendi ihtiyaçlarını ve görevlerini yerine getirdiği, kamu tüzel kişiliğine sahip merkezi yönetime karşı özerk, demokratik bir yönetimdir⁴.

Kamusal hizmetlerin yürütülmesinde giderek önem kazanan temel ilke, bu hizmetlerin ölçek ekonomisi ve etkin kaynak kullanımı amacıyla halka en yakın yönetim birimlerinde yerine getirilmesidir. Bu nedendir ki, günümüzde bütün dünyada merkezi yönetimle birlikte yerinden yönetim sistemi de devlet Yönetiminin vazgeçilmez bir unsurunu oluşturmaktadır. Halkın günlük yaşamına ilişkin sosyal gereksinmelerinin karşılanmasında yerel ölçekteki örgütlenmelerin ulusal düzeydeki örgütlenmelerden daha işlevsel olduğu kuşkusuzdur. Güvenlik ve kalkınma gibi daha uzun vadeli ve geniş kapsamlı gereksinmelerin karşılanmasında ulusal ölçek daha rasyonel bir örgütlenme düzeyi olmakla birlikte, günlük yaşama dair ulaşım, içme suyu, sağlıklı barınma benzeri gereksinmelerin yerel örgütlenme yoluyla karşılanmaya çalışılması, insanlık tarihi boyunca süregelen bir güdüdür⁵.

Mahalli idareler, hemen hemen her ülkede, anayasalarla düzenlenmiş, demokratik ve özerk kuruluşlar olma özellikleri ile ülkelerin yönetim yapıları içerisinde oldukça önemli olan yerlerini korumakta, hatta her geçen gün bu konularını güçlendirmekte ve etkinliklerini artırmaktadırlar. Yerel yönetimlerin önemlerinin bu

⁴ TORTOP, N. (1993), **Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimi**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:26, Sayı:2, s.70

⁵ BERK, A. (2003). "Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri" **Sayıstay Dergisi**, Sayı 49, s.49

derece artması, genel olarak gerçek demokrasiye olan inanç ve özlemin artmasının sonucu olarak görülmekte ve değerlendirilmektedir⁶.

Günümüzde yerel yönetim birimlerinin kamusal mal ve hizmet talebinin miktar ve standart olarak eşitsiz coğrafi dağılışı nedeniyle kamusal hizmet sunumunda daha büyük önem kazandığı düşünülmektedir. Bununla birlikte, mahalli ihtiyaç ve tercihlerdeki coğrafi farklılıklara, merkezi idareye göre daha kolay uyum sağlayabilecekleri ve gerçek ihtiyaç ve taleplere daha duyarlı, hizmete dair kararları uygulamada daha hızlı olabilecekleri; vatandaşa yakınlıkları sayesinde sıkılaştıran kamuoyu denetiminin kırtasiyecilik ve hiyerarşik denetimin yol açabileceği kaynak ve zaman israfının engelleneceği savunulmaktadır⁷.

Yurttaş ve Köseoğlu, yerel yönetimlerin önemini birkaç açıdan somut olarak ortaya koymaktadırlar: Birinci olarak, yerel yönetimlerin seçilmiş organları, o yöre halkının içinden seçildiği için yörenin önceliklerini bilirler ve bu nedenle de merkezi yönetime göre hizmetlerin daha verimli ve etkin yürütülmesini sağlar. İkinci olarak, yerel nitelikteki görevleri merkezi yönetimden devralan yerel yönetimler, merkezi Yönetimin yükünü hafifletmektedir. Yerel yönetimler, merkezi yönetime göre dinamik ve girişimci bir yapıya sahiptir. Diğer yandan yerel yönetimler hemşerilik duygularının ve demokratik değerlerin gelişmesine de katkıda bulunmaktadır. Son olarak, aşırı merkezileşmenin ortaya çıkardığı sorunların giderilmesinde yerel yönetimlerin önemi büyüktür ve bu açıdan yerel yönetimlerin, merkezi yönetime aykırı değil aksine merkezi yönetimi destekleyici nitelikte olduğu söylenebilir.⁸

⁶ ÖZER, M.A. (2004). “Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 444, s. 140

⁷ KÖSE, H.O. (2004). “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 52, s. 31

⁸ YURTTAŞ, F. O. KÖSEOĞLU, (2005). **Yönetimden Yönetişime Geçiş Sürecinde Yerel Yönetimler**, III. Uluslararası Sosyal Bilimler Kongresi, <http://www.sbe.sakarya.edu.tr/kongree.php>

1.2. Küreselleşme Sürecinde Yeni Ekonomik Düzen Ve Yerelleşme

Ülkelerde yönetim hizmet ve sorumluluğu genel ve yerel yönetim olarak iki ayrı erke ve teşkilat arasında paylaştırılmıştır.

Ülkemizde tarihi eskilere kadar ulaşmayan yerel yönetimler Tanzimat döneminde kurulmuştur. Yasal niteliklere haiz yerel yönetimlerin kuruluşu ise Cumhuriyet döneminde gerçekleştirilmiştir. 1924 yılında yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Kanunu ve 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile tüzel kişiliğe sahip Köy ve Belediye idareleri gibi yerel idare birliklerinin kurulması sağlanmıştır.

Küreselleşen dünyada yaşanan değişimlere karşın, 20. yüzyılın ortalarına gelindiğinde de yerel yönetimlerin toplumdaki rolünün çok değişmediği görülmektedir. 1961 Anayasasının mahalli idare birliklerine ilişkin herhangi bir yenilik getirmemiş olması bunun önemli bir göstergesidir.⁹

“Mahalli İdareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunda belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.”¹⁰

“Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi kamu görevlerinde birliğin sağlanması. Toplumun yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.” şeklinde yer alan hükümle merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisi ve sınırları net olarak ortaya konmaktadır.¹¹ Ülkemizde mahalli idare sistemi içerisinde üç tür yerel yönetim kuruluşu vardır. Bunlar; İl Özel İdaresi, Belediyeler ve Köylerdir.

Mahalli idare sisteminin genel yapısı ve ana özellikleri şu şekilde çizilmiştir:

⁹ 1961 Anayasasının 116. maddesi

¹⁰ 1982 Anayasasının 127. maddesi

¹¹ 1982 Anayasasının 127.maddesinin 5.fıkrası

- Tüzel kişilikleri olan özerk kuruluşlardır.
- Karar organları seçimle işbaşına gelir.
- Yerel yönetim organlarının seçimle gelen temsilcilerinin bu sıfatlarını kaybetmeleri ancak yargı kararı ile olur. Merkezi idare sadece geçici bir süre görevden uzaklaştırabilir.
- Görevler yasa ile belirlenir.
- Merkezi idarenin sınırlı vesayet yetkisi vardır.
- Yerel yönetim kuruluşlarına görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.
- Yerel yönetimler Bakanlar Kurulu kararı ile aralarında birlik kurabilirler.
- Büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir.¹²

Türkiye’de, mahalli idareler Cumhuriyet’in ilk dönemlerinde kurulmaya başlanmıştır. Bununla birlikte, mahalli idarelere ilişkin temel yasalar da bu yıllarda yürürlüğe konulmuştur.

Ülkemizde belediyeler; amacının belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek olarak belirtildiği Belediye Kanunu uyarınca yönetilmektedir. İdari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olan belediyelerin organları; belediye meclisi, belediye

¹² 1982 Anayasasının 127’nci maddesi

encümeni ve belediye başkanıdır. Bunlardan belediye meclisi ve belediye encümeni karar, belediye başkanı ise yürütme organıdır.¹³

Belediyeler, genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden her ay hesaplanan % 6 oranında paydan nüfusları oranında pay almaktadırlar.¹⁴ Türkiye’de belediyelerin, yerinden yönetim birimi sayılmanın temel esasları olan idari ve mali özerkliğe sahip olma şartlarını taşıdıkları söylenebilir¹⁵. İdari özerkliği, herhangi bir yönetim biriminin kendi kuruluş kanununda verilen yetkilere dayanılarak karar alabilmesi ve uygulayabilmesi olarak tanımlayabilirken, mali özerkliği ise, herhangi bir yönetim biriminin gelir ve gider kalemlerine ve ayrı bir bütçeye sahip olması olarak düşünülmektedir. Bu kapsamda; “yerel yönetimlerin özerkliği, yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı” olarak tanımlanmıştır.¹⁶

1.2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yeni Mali Yönetimin Temelleri

21. yüzyılda, dünya iktisadi ve siyasi doktrinlerindeki değişimler, uluslararası örgütlenme ve koordinasyonun artması, toplumların devletten olan beklenti ve taleplerinin değişmesi ve buna göre gelişen devlet anlayışı ve bilgi ve iletişim teknolojilerindeki baş döndürücü gelişmeler ulus-devlet anlayışının sorgulanmasına yol açan köklü değişimleri de beraberinde getirmiştir. Bu ortamda tüm dünya ülkeleri mal, hizmet ve sermayenin ülkelerarasında serbestçe dolaşımını öngören küreselleşme süreci ile ülke yönetiminde yerel yönetimlere verilen önemin arttığı yerelleşme eğilimleri ile karşı karşıya kalmıştır.

¹³ 13.07.2005 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu

¹⁴ 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Pay Verilmesi Hakkında Kanunun değişik 1’inci maddesi

¹⁵ KERİMOĞLU, B. (2005a), “Türkiye’de Mevcut Siyasi ve Mali Sistem İçinde Yerel Yönetimler: Yerelleşme ve Özerklik Açısından Değerlendirme”, **Mali Kılavuz**, Sayı 27, s.25

¹⁶ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Madde 3/1

Dünyada ortaya çıkan bu değişimin kamu mali yönetimine de yansımaları farklı biçimlerde ortaya çıkmış ve kamu yönetiminde yer alan kuruluşlar süreçten etkilenmiştir. Belediyeler de bu süreçte kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi anlayışındaki değişimin bir yansıması olarak bütçe anlayışındaki değişim olmak üzere iki yönlü ancak, birbiriyle bağlantılı bir değişim sürecine girmiştir. Dünyadaki küreselleşme ve yerelleşme eğilimlerine bağlı olarak ortaya çıkan kamu yönetimindeki değişimler, “Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı”nı ortaya koymuştur. Kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine doğru meydana gelen bu değişim sürecini ortaya çıkaran faktörler; kamu sektörü ve yönetimi üzerindeki neo-liberal eleştirilerin yorumlanması, ekonomik teorideki değişiklikler ve özel sektörde meydana gelen yeni yönetim teknik ve stratejilerinin kamu yönetimine olan etkileri olarak sıralanabilir¹⁷. İdare yerine yönetim kavramını kullanan bu yaklaşım, özü itibarıyla işletme yönetiminde kullanılan kavram ve yöntemleri kamu yönetiminde de uygulamayı öngörmüştür.

Belediyelerin yerelleşme eğilimi karşısında her geçen gün artan önemi, çabuk gelişen şehirleşmeyi de beraberinde getirmiştir. Bu durumun belediyelerin mali yapısı üzerinde yarattığı harcama yönlü baskı ise her geçen gün daha fazla hissedilmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde belediyelerin, şehirleşme ile birlikte hızla artan altyapı yatırımları talebi için kaynak yaratmada karşılaştıkları sorunlar, belediyelerin mali yapısındaki bozulmayı ve borç stokundaki artışı kaçınılmaz hale getirmiştir¹⁸. Belediyelerde temel ihtiyaçlar ile kaynaklar arasındaki dengeyi gerçekleştiren araç bütçedir. Bütçe, mali yönetim açısından yaşamsal önem taşıyan bir takım özelliklere sahiptir. Bütçe, devletin gelir kaynaklarıyla giderlerini belirten, bunlar arasında denge kuran ve bu kaynakların elde edilmesi ve harcamaların yapılmasına belli bir dönem için yetki veren kanuni bir belgedir¹⁹. Başka bir ifadeyle bütçe, maliyetleri siyasal gelirlerle

¹⁷ KÖSE; Ömer (2004), “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, **Sayıştay Dergisi**, 52(1), s.26

¹⁸ KURTULUŞ; Barış (2006), **Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı, DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme** Genel Müdürlüğü, Bütçe ve Mahalli İdareler Dairesi, Ankara, s.3

¹⁹ COŞKUN; Gülay (1991), **Devlet Bütçesi**, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, s.11

yani vergilerle karşılanan ve topluma sunulması planlanan kamu hizmetlerinin bir listesidir²⁰.

Günümüzdeki bütçe anlayışı, geçirdiği aşamalarla, mali ve ekonomik koşullar yanında, siyasi ve sosyal ihtiyaçlarla bazı değişiklikleri yapısına getirmiş ve bütçeleme süreci ekonomik bakımdan devlet ekonomisine yön veren araçlardan biri haline gelmiştir²¹.

Belediyelerde mali yönetim değişimi, öncelikle mali yönetimde anlayış değişimi olarak kendisini göstermiştir. Bu kapsamda daha önce de ifade edildiği üzere, tüm dünyada adem-i merkezîyetçiliğe doğru gidişatın hızlandığı ve *küresel düşün, yerel hareket et* ilkesi doğrultusunda belediyelerdeki yönetim anlayışı da hizmet sunumunda etkinliği sağlayacak, bireylerin tatmin düzeyini yükseltecek, halk katılımı ilkesini esas alacak, yönetişim temelli bir anlayış zemini üzerine oturmuştur.

Bahsedilen ilkelerin yerine getirilmesinde esas olan mali yapının sağlam temellere oturtulmasında dikkat edilmesi gereken hususlar ise; kaynak-harcama dengesinin kurulması ve mali disiplinin sağlanması, orta vadeli harcama sistemi kapsamında çok yıllık bütçeleme sürecinin uygulanması, çıktı odaklı performans esaslı bütçeleme sisteminin kabulü ve stratejik plan uygulaması olarak uygulamadaki yerini almıştır.

Kamunun mali yönetiminin değişim dinamikleri bu özelliklerle sınırlı değildir. Etkinlik ve verimliliğin sağlanması için gerekli olan performans yönetimi, mali disiplinin sağlanması ve mali saydamlık ilkeleri kamu mali yönetiminde yerlerini almış kavramlardır. Ayrıca mali yönetimde denetimin sağlanması, hesap verilebilirlik, uyulması gereken temel ilke ve esasların belirlenmesi ve bu amaca eşlik edecek gerekli kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi ve bütçe anlayışında meydana gelen

²⁰ Kenan BULUTOĞLU; (1981), **Kamu Ekonomisine Giriş**, Üçüncü Basılış, Filiz Kitapevi, İstanbul, s.192

²¹ Nihat EDİZDOĞAN; (1989), **Kamu Bütçesi**, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları Yayın No:15, Bursa, s.5

değişimler bu süreçte yer alan diğer temel ilkeleri oluşturmaktadır²². Nitekim bu temel ilkelerin, kamu yönetiminin önemli bir yönetsel altyapısını oluşturan belediyeler için de geçerli olması kaçınılmazdır.

Mahalli idarelerde mali yönetim anlayışında ortaya çıkan değişim, belediyelerin gelir-harcama dengelerini de yakından etkilemiştir. Merkezi yönetim ile diğer kamu ekonomisi üretici birimleri olan federe devletler ile yerel yönetimler arasında bir taraftan hizmetlerin ve dolayısıyla bunun sonucunda ortaya çıkan giderlerin, diğer taraftan da bu hizmetlerin gerektirdiği gelirlerin paylaşılması veya paylaşılması mali tevzini ifade eder²³.

Mali tevzin kapsamında, belediyelerin kendisine ait kaynakları olduğu gibi, merkezi yönetimden aktarılan gelir kaynakları da mevcuttur. Ülkelere göre değişmekle birlikte, belediyelerin gelir kaynakları; yerel nitelikli vergiler ile harç ve benzeri yükümlülükler olarak tahsil edilen yararlanma vergileri, merkezi yönetimden aktarılan paylar ve diğer gelirlerden oluşur²⁴. Yerel yönetim birimi olan belediyelerin kendi yetkileri içinde serbestçe harcayabilecekleri, kendilerine has yeterli mali kaynak sağlanması ve yasal sınırlar içinde oran belirleme ve genel vergilere ekleme yapma yetkisine sahip olması özerk yerel yönetimler için vazgeçilmez bir koşuldur²⁵. Belediyelerin harcamaları ise; yaptıkları hizmetler sonucunda ortaya çıkan ve ekonomik ayırma göre ifade edilen cari, yatırım ve transfer harcamalarından oluşur. Yeni mali yönetimdeki değişimin yapı taşları olarak mali disiplinin sağlanması ve bütçe açıklarının ortaya çıkmasına engel olmak amacıyla harcamaların azaltılması ve belediyelerde öz kaynakların geliştirilmesi bu süreçte benimsenen temel ilkeleri oluşturmuştur.

²² Esra Siverekli DEMİRCAN; (2006), “Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumunu”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Celal Bayar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 2(13), s.51

²³ Yenal ÖNCEL; (1991), **Mahalli İdareler Maliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, s.22

²⁴ ÖNCEL; (1991), a.g.e., s.85

²⁵ Ziya ÇOKER; (1992), “Yerel Yönetimin Özerkliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 2(1), s.62

Mahalli idare yapısının en kayda değer parçası olan belediyelerin mali yapısı, verilen hizmetin kalitesini ve büyüklüğünü gösteren önemli bir göstergedir. Yerel nitelikli gelirler, merkezi idarenin mali transferleri ve borçlanmanın oluşturduğu kaynakların büyüklüğü kadar harcamaların etkinliği ve verimliliği de mali yapının şekillenmesinde önemli rol oynamaktadır.²⁶

Belediyelerin hizmetlerini etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde halkın yararına olacak şekilde gerçekleştirebilmeleri her zaman olmasa da genellikle kaynaklarının yeterliliğine bağlıdır. Çağdaş belediyeçilik anlayışı doğrultusunda genel kabul gören; saydam, katılımcı, kaynak yaratan, üretken, etkili ve verimli hizmet üreten belediye anlayışı, belediyelere kaynak yaratma konusunda verilecek yetkilerle yakından bağlantılıdır²⁷.

Yerel yönetimler doğası gereği merkezi yönetimden uzakta, yerinden yönetim ilkesinin uygulama alanı bulduğu, yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren yönetim birimleridir²⁸. Bu bağlamda yerel yönetim birimi olan belediyelerin bütçelerinin de kendilerine ait parasal bir plan niteliğine sahip olması gerekir. Nitekim belediyelerin bu açıdan özerkliğe sahip olmaları hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması ile yakından bağlantılıdır. Bununla birlikte dünyada kamu yönetiminde meydana gelen değişimlerin bütçe anlayışına yansımaları da önemli bir gerekliliktir.²⁹

Mahalli idarelerin verdiği hizmetlerin niteliği, hizmete ilişkin toplumun beklentilerinin en uygun maliyetle, eksiksiz ve zamanında karşılanması, çevre ve diğer yönlerden toplumsal sorumluluk anlayışına uygunluğu, yüksek güvenilirliğe sahip olması ve yeniliklere uyum sağlayabilme derecesidir.

²⁶ KURTULUŞ, a.g.m., s.4

²⁷ Esra Siverekli DEMİRCAN; (2003), Finansal Katılım İçinde Belediye Vergilerinin Payı ve Merkezileşme”, **İktisat Dergisi**, 439(7), s. 57

²⁸ M. Kamil MUTLUER, Erdoğan ÖNER, Ahmet KESİK; (Mayıs 2005), **Bütçe Hukuku**, Birinci Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s.189

²⁹ DEMİRCAN; (2006), a.g.e., s.111

Mahalli idarelere ayrı bütçe verilmesinin nedeni de bulunulan mahaldeki ihtiyaçların karşılanmasındaki önceliklidir. Mahalli idarelerin bütçelerinin olması ödenek krizlerinden bir anlamda kurtulmaları demektir. Her ne kadar küçük belediyeler İller Bankası payına veya ödeneğine bağlı olsalar da daha büyük belediyeler kendilerine yetecek gelirleri temin etmekte pek güçlük yaşamamaktadırlar. Bu açıdan küçük mahalli idare birimleri olan küçük belediyelerin İller Bankası'ndan aldıkları paylar belli bir katsayıyla artırılma yoluna gidilmelidir.³⁰

“Belediyelerin mali yapıları ve bütçeleri ve bu bütçelerin kullanılması yeterince rahattır. Belediyeler personel giderlerinde bütçelerinin % 30'unu aşmamaları kuralına uymamaktadırlar. Yerel hizmetlerin ihale edilmesinde, hazırlanan şartnamelerde yapılan hizmete karşılık kabul şartlarına yeterince riayet edilmeden paranın ödendiği görülmektedir. Bu konuda yerel yönetimler hassas davranmamaktadırlar. Çünkü bir yolunu ve yöntemini bulup ihaleyi yine istenilen kişilere verilmekte ve baştan anlaşmalı firma ile menfaat ilişkisine girilmektedir. Bu da yerel yönetimlerin finans kaynağının yanlış kullanılmasını açık ifade ile heba edilmesini doğurmaktadır.”³¹

Bu hususta mahalli idarelerin ihalelerindeki yoruma açık şartnamelerin bir kurul tarafından denetlenmesi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Ancak buna rağmen yerel yönetimler ihaleleri, merkezi yönetimdeki gibi istediği firmaya verebilmektedir. En azından kâğıt üzerinde hizmetin teslim süresi kısa tutularak istenmeyen ihale taliplileri devreden çıkartılmakta, istenilen firma da hizmetin kabulünde zaman unsurunda müsamaha gösterilmektedir. Bu da, ihaleyi alan firmanın hizmeti 5-10 günlük bir geciktirmesiyle bile çok yüksek meblağlar kazanmasını sağlamaktadır.

Mali açıdan sıkıntıda olan yerel yönetimlere BİT'ler kurma ve bütçe denetimi yolu açılmalıdır. BİT'ler ile belediyeler kısa vadeli hizmetlerin icra edilmesinde ciddi

³⁰ Ahmet FİDAN; (Ocak 2004), “Yerel Yönetimlerde Kaynakların Etkin Ve Verimli Kullanımını Engelleyen Faktörler ve Balıkesir Yöresindeki Yerel Yönetimler İçin Çözüm Önerileri”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl:7, Sayı:73, s.6

³¹ FİDAN; (2004), **a.g.e.**, s.6

oranda rahatlamaktadırlar. Kurulmasına müsaade edilecek BİT'ler belli alanların dışına çıkmasına izin verilmemelidir.

Mahalli idarelerin tüm alımlarında gerekli finans kaynağı ve harcama kalemleri çeşitleri artırılıp miktarları düşürülmek suretiyle büyük miktardaki mali hesabın devre dışı kalması önlenabilir. Çünkü kamu kurumlarında birçok harcama kaleminde ödenekler karşılık gösterilemediği için devre dışı kalmaktadır. Ne var ki buna karşılık, birçok harcama kaleminde de yeterli ödenek olmadığı için yerel ihtiyaçlar karşılanamamaktadır.³²

1.2.2.Yerel Yönetimlerin Etkin Bir Şekilde Hizmet Sunabilmesi İçin Yerel Gelirlerin Fiyatlandırma (Ücretlendirme) Yöntemi

Ücretlendirilebilir kamu hizmetleri, kullanıcıların tüketimlerini maddi olarak karşılması anlamında ücretlendirilebilir ve yalnızca piyasa ekonomisi tarafından sunulmuyorsa veya sunulamıyorsa kamusal mal ve hizmettir. Ücretlendirilebilir kamu hizmetleri, atıkların toplanması ve depolanması, su üretimi, suyun taşınması, stoku, arındırılması ve dağıtılması, sağlık hizmetleri, eğitim ve benzeri hizmetleri içerir. Bu mal ve hizmetlerin birçoğu bir bölgeden veya şehirden başka bir bölgeye veya şehre taşınamamaları anlamında mahalli ve şehirseldirler.³³

Mahalli idarelerin en etkin şekilde hizmet verebilmesi için gelirlerin mümkün olduğunca fayda-maliyet ilişkisine göre takdir edilmeleri gerekir. Yerel kamusal hizmetler kullanıcı ücretleri ve nitelikli fayda vergileri ile finanse edildikleri kadar,

³² FİDAN; (2004), **a.g.e.**, s.6-7

³³ Remy PRUD'HOMME; (1998), "The Supply of Chargeable Public Services: The Two French Models", **M.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**. Özel Sayı, Prof. Dr. Halil Nadaroğlu'na Armağan, 14(1), s.309; Ertuğrul ACARTÜRK; (Aralık 2001), Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:6, Balıkesir, s.56

etkinlik kuralına uyabilir. Mahalli idareler en uygun hizmet arzı için gerektiğinde, vergiler ve sübvansiyonlar yoluyla fiyatlara müdahale edebilirler.³⁴

Yarar esasının pek çok devlet etkinliğine uygulanmasını adalet yönünden kabul etmek mümkün değildir. Bununla beraber, bazı devlet etkinlikleri yarar esasına göre negatif yönlü etkiler meydana getirmeden mali olarak desteklenebilirler. Bu prensibin kullanılabilmesi için kişilerin elde ettikleri faydanın ölçülebilmesi ve toplum tarafından adil kabul edilen bir gelir dağılımının olması gerekmektedir.³⁵

Hizmet karşılığı ücretler, mahalli hizmetlerin finansmanında kullanılan en uygun finansman araçlarından birisidir. Kullanıcı fiyatları, özel malların piyasa ekonomisinde tabi olduğu arz ve talep koşulları altında oluşmaktadır. Ne var ki, mahalli mal ve hizmetlerin özel mallardan farklı özellikleri olması nedeniyle, bu mallar için denge fiyatı, piyasa fiyatına eşit olmayabilir. Bu koşul altında, ücret ve vergi, birlikte ortak bir finansman yöntemi olarak kullanılabilir. Vergi ve fiyat ortak finansman yönteminin, hangi yerel hizmetler için, hangi alternatif yararlanma oranına göre uygulanacağı, hizmetin faydasının yayıldığı alan, hizmetin neden olduğu dışsal sosyal fayda düzeyi, politik ve sosyal değerlendirmeler etkili olacaktır.³⁶

Fiyatlandırma yöntemi, su, havagazı, doğalgaz ve şehir içi ulaşım gibi hizmet alanlarında yaygın olarak uygulanmaktadır. Ancak, fiyatlandırma yapılırken dar gelirli belde halkının durumunun dikkate alınması gerekmektedir.

³⁴ Süreyya SAKINÇ; (1998), “Yerel Kamusal Malların Fiyatlandırılması ve Etkinlik”, **M.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**. Özel Sayı, Prof. Dr. Halil Nadaroğlu'na Armağan, 14 (1), s.327.

³⁵ John F. DUE; (1967), Maliye. Çevirenler: Sevim Görgün, İzzettin Önder, İÜ Yayını: 1241, İstanbul: Fakülteler matbaası, s.1 16.

³⁶ ACARTÜRK; (Aralık 2001), **a.g.e.**, s.56

1.3. Dünyadaki Genel Eğilimler ve Yerelde Mali Yönetim Anlayışının Dönüşümü

Genel olarak bakıldığında kamu yönetimi reformunun amaçlarının etkinlik, etkililik, hesap verme sorumluluğu, yetki devri, saydamlık gibi kavramlar etrafında toplandığı görülmekle birlikte, reform süreci boyunca vurgu yapılan noktalar zamanla değişim göstermektedir³⁷. İçerisinde bulunduğumuz 21. yüzyılda, kamu yönetiminde küreselleşme yerelleşme sürecine paralel olarak ortaya çıkan değişim, ülkeleri kamu yönetiminde onun önemli bir parçasını oluşturan kamu mali yönetiminde reform arayışlarına itmektedir.

Yerelleşme ve yerel yönetimlerde mali yapının dönüşümü öncelikle Avrupa Birliği açısından büyük bir öneme sahiptir. Avrupa Birliği'nin ekonomik birlikten başlayarak, özellikle siyasi birlik yolunda gelmiş olduğu noktada, yerellik kavramının büyük bir payı vardır. Birliğin yerindelik ilkesini kabul etmesi yanında bölgesel eşitsizlikler üzerine geliştirdiği programlar bu sürecin gelişmesini hızlandıran temel adımlar olmuştur.

Avrupa Birliği'ni oluşturan ülkelerden, Almanya federal bir yönetime ve geleneğe yani eyaletlerden oluşan bir federatif sisteme sahiptir. Aynı şekilde İsviçre kantonlardan oluşan bir federasyon yapısındadır. Fransa merkeziyetçi cumhuriyet geleneğine sahiptir³⁸.

Avrupa Birliği'ne katılacak olan ülkeler açısından, uyum sürecinde AB mevzuatına göre yapılması gereken değişikliklerin içinde yerel yönetimlerce gerçekleştirilecek düzenlemeler önemli bir yer tutmaktadır. Kamu yönetimi içinde yerel yönetimlerin yapısı esas olarak yerindelik ilkesi çerçevesinde tanımlanmakta ve

³⁷ Osman YILMAZ; (2001), **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, DPT, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Hukuki Tedbirler ve Finansal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Ankara, s.12

³⁸ DPT; (2000), **Küreselleşme**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No: DPT:2544-ÖİK:560, Ankara, s.61

gerektiğinde yerel ölçekte demokratik yasamın bir güvencesi olarak ön plana çıkmaktadır.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, AB'nin bu konuya yönelik uygulamaları konusunda temel başvuru kaynağı niteliğinde olmuştur. Yerel yönetimlerin ve dolayısıyla yerel yönetim birimi olan belediyelerin hakları mevcut kanunlar çerçevesinde güvence altına alınırken, bu idarelerin kendilerine verilen görevleri istenilen düzeyde yapabilmeleri için yeterli mali kaynakla desteklenmiş olmaları genel ilkelerdendir³⁹. Böylece merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelir paylaşımına ilişkin düzenlemelerin istikrarlı ve güvenilir olması, yerel yönetimlerin ve dolayısıyla belediyelerin mali kaynaklarının sorumlulukları ile orantılı olmasını sağlayabilecektir⁴⁰.

Yerelleşme eğilimlerinin ön plana çıktığı günümüzde, birçok Avrupa devletinde merkeziyetçiliğin azaltıldığı gözlemlenebilmektedir. Almanya, Avusturya gibi federal devletlerde, federal devletin federe devlet üzerindeki kontrolü anayasa ile sınırlandırılmıştır. Belçika ve İspanya gibi devletlerde de aynı şekilde merkezi yönetimin yetkilerinin azaltıldığı görülmektedir⁴¹.

Fransa ise, 28 Mart 2003 tarihinde bir dönüm noktası olarak değerlendirilen anayasa değişikliğini gerçekleştirerek, desantralizasyon reformunu geri dönülmez kılmıştır. Böylece, yasanın belirlediği sınırlar içinde kalmak kaydıyla yerel yönetimlerin vergilerin matrah ve oranlarını belirleyebilecekleri anayasal güvence altına alınmış ve mali özerklik ilkesi yasama geçirilmiştir. Ayrıca, bu birimlerin harcama yetkileri de

³⁹ Ferhat EMEL ve Hakan YILMAZ; (2005), “Avrupa Birliği Türkiye Arasında Yerel Yönetimlerin Finansman ve Mali Yönetim Uyumlaştırılması”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Karahayıt-Pamukkale, s.262

⁴⁰ Baki KERİMOĞLU; (2006), “Türkiye’de Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Paylaşımı”, iç. Nihat FALAY, Mehmet ŞAHİN ve Ahmet KESİK (Ed.), Kamu Maliyesine Yeni Bakış, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 99

⁴¹ KESER, Hasan; (2004), “Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler”, Yerel Yönetimler Kongresi: Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, **Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi**, Biga-Çanakkale, s. 121

anayasal güvence altına alınarak, devletin yerel yönetimlere getirdiği ek yükümlülüğe paralel ek kaynak aktarımı zorunluluğu ve mali eşitlik ilkesi kabul edilmiştir.⁴²

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ve özellikle geçiş ekonomisi niteliğindeki Doğu Avrupa ülkelerinde yerel yönetim birimlerinin kurumsal olarak yeterince gelişmiş olmamaları, yönetsel altyapının yetersizliği ve mali kaynak yaratma ve kullanma konusundaki yetersizlikler yerelleşme kavramının bu ülkelerde başarıyla uygulanmasını geciktiren nedenler olmuştur. Ayrıca yerel yönetim birimlerine yapılan yetki devri her ne kadar bir dönüşüm olarak nitelendirilse de, beraberinde bazı sorunları da getireceği bir gerçektir. Bunun için ülkelerin kendilerine devredilecek yetki ve kaynakları kullanmada ve denetlemede başarılı olabilecek sağlıklı bir yerel yönetim yapısına sahip olmaları ve bu birimlerin ülkenin gelişiminde olumlu bir yere sahip olması önemli bir gerekliliktir.

1.4. Türkiye’de İl Özel İdareleri Ve Planlama

Türkiye’de il özel idareleri; amacının il özel idaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek olarak belirtilen ve 04.03.2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu uyarınca yönetilmektedir. İdari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olan il özel idarelerinin organları; il genel meclisi, il encümeni ve validir. Bunlardan il genel meclisi ve il encümeni karar, vali ise yürütme organıdır. 5302 sayılı Kanunun 4 ve 5’inci maddelerinde belirtildiği gibi, il özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulmakta, ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona ermekte ve il özel idaresinin görev alanı il sınırlarını kapsamaktadır.⁴³

5302 sayılı Kanun, il özel idarelerine ilave görev ve yetkiler vermesine rağmen bu yeni görevleri finanse edecek yeterli kaynak sağlanması konusunda yeni

⁴² Eyüp KIZILKAYA, (Ocak-Mart 2004), Denetimin Yeniden Yapılandırılması Düzenlemeleri Üzerine Değerlendirmeler, **Mali Kılavuz Dergisi** Sayı: 23

⁴³ 04.03.2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

düzenlemeleri içermemesi nedeniyle eleştirilmektedir. İl özel idareleri, genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden her ay hesaplanan % 1,12 oranındaki paydan nüfusları oranında pay almaktadırlar.⁴⁴

Kamunun elinde, kamusal bir düzeltim aracı olarak planlamanın uygulamada yer bulduğu 19. yüzyılın ikinci yarısından bu yana yerel yönetimler çeşitli boyutlarda planlamaya ilişkin yetki ve sorumluluklara sahip olmuştur. Süreçte planlamaya ilişkin yetki ve sorumlulukların niteliği her bir yerel yönetim birimi için farklılık göstermiş olduğu görülmektedir⁴⁵. İl özel idareleri, Büyükşehir belediyeleri ve belediyelere verilen yatırım ve hizmet ile ilgili planlama görevleri aşağıda özetlenmektedir.

1.5. İl Özel İdarelerinin Tarihi Gelişim Süreci ve Planlama

İl özel idarelerinin etkinlik alanına giren hizmetlerin planlı ve programlı biçimde yürütülmelerine yönelik hükümlere yer verilerek il özel idaresi ve planlamaya ilişki si kurulmuştur. 13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatinde il özel idare hizmetlerinin beşer yıllık programlar dahilinde yürütüleceği ve bu programların hazırlanmasında bütçedeki mali imkanlar dikkate alınacağı belirtilmiştir. Mevzuatta bu şekilde yer alan düzenlemelere rağmen uygulamada ödenek yetersizliği ve planlama tekniklerinin bilinmemesi nedeniyle, beş yıllık programlar gerçekleşmemiş, il özel idarelerinde planlı-programlı çalışma, bütçeye girebilen yatırımlarla sınırlı kalmıştır.

1987 yılında adı geçen Kanunda yapılan değişiklikler sonucu eklenen bir madde ile İl Özel İdareleri, ilin yerel ihtiyaçları, kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak ve ilin imkan ve ihtiyaçları da göz önünde bulundurularak, yıllık program hazırlamak ve uygulamak ile görevli sayılmıştır. Söz konusu yıllık programlar, ulusal beş yıllık kalkınma planlarında belirtilen ilke ve hedeflere uygun olacaktır. Planların

⁴⁴ 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Pay Verilmesi Hakkında Kanunun değişik 1'inci maddesi

⁴⁵ A. HANAZAY; (2006). **Yerel Yönetimlerde Planlama** (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin., s.128

birinci bölümünde il özel idarelerinin kendi imkânlarıyla gerçekleştireceği yatırımla r yer alacak, ikinci bölümde ise il özel idaresine genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan ve diğer kaynaklardan aktarılan ödenekler dikkate alınacaktır⁴⁶.

1.6. Türkiye’de Mahalli İdare Birlikleri

Mahalli idareler, 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 123 ve 127’nci maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasanın 123’üncü maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu itibarla ülkemizin idari sistemi temel olarak merkezi idare ve mahalli idare olarak iki temel eksene oturmaktadır. Anayasamızın ortaya koyduğu esaslara göre idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olup kamu hizmetlerinin görülmesinde merkezi ve mahalli idareler uyum ve koordinasyon içinde hareket etmektedir. Bu çerçevede, mahalli hizmetlerin zamanında, yeterli, kaliteli, etkin ve ekonomik şekilde sunulmasını sağlayacak bir yerel yönetim sisteminin kurulması önem kazanmaktadır.⁴⁷

Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.⁴⁸

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Mahalli idarelerin seçimleri, beş yılda bir yapılır.⁴⁹

Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin

⁴⁶M. Tamer; (1992), Bölge Kalkınması ve Yerel Yönetimler, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 396, s. 119

⁴⁷ Köy Kanunu Tasarı Taslağı, Kasım 2009, Genel Gerekçe, s.24

⁴⁸ Anayasanın 127’nci maddesi

⁴⁹ Anayasanın 67’nci maddesi

genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.⁵⁰

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır hükmünü amirdir.⁵¹

1982 Anayasa'sının 127'nci maddesinin son fıkrasında, mahalli idarelerinin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile Bakanlar Kurulunun izni ile kendi aralarında birlik kurabilecekleri belirtilmiştir.

Mahalli idareler kendi aralarında birlik kurma yoluyla hem ortak ihtiyaçlarının çözümünde güç birliği yapmış olurlar hem de hizmetin gerektirdiği ölçekte hizmet birimleri oluşturabilirler.⁵²

Türkiye'de mahalli idare birlikleri; amacının mahallî idare birliklerinin hukukî statüsünü, kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek olarak belirtilen ve 11.06.2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu uyarınca yönetilmektedir.

⁵⁰ Anayasanın 127'nci maddesi

⁵¹ Anayasanın 127'nci maddesi

⁵² KERİMOĞLU, a.g.e., s.17

Birer kamu tüzel kişileri olan mahalli idare birliklerinin organları; birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanıdır. Özellikle coğrafi bakımdan birbirine yakın olan mahalli idare birimleri itfaiye, su, kanalizasyon, arıtma, katı atık toplama ve yok etme, asfalt şantiyesi gibi hizmetleri, aralarında kuracakları birlikler aracılığıyla yürütebilirler. Merkezi yönetim bütçe gelirlerinden herhangi bir pay almayan birliklerin gelirleri esas itibarıyla birlik üyelerinin birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma paylarından oluşur⁵³. Birliğin diğer gelirleri ise, Birlik Meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler gibi gelirlerdir.

1.7. Yerel Yönetimler Planlamasında Önemli Bir Girişim Olan İl Mahalli İdareler Planlaması (İLMİP)

Yerel yönetimlerde stratejik planlama konusunu incelemeyen önce il sınırları içerisinde yerel yönetimler tarafından yürütülen yatırım ve hizmetleri plan disiplinine bağlamak düşüncesi ile ilk kez Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında dile getirilen ve yerel yönetimler planlamasında stratejik planlama uygulamasından önceki en önemli ve kapsamlı girişim olması nedeniyle İLMİP deneyiminin; tarihsel gelişimi, amaçları, önemi hakkında bilgi verilmesi ve genel değerlendirilmesinin yapılması yerinde olacaktır.

İLMİP; içinde oluştukları yerel toplumların ortak ihtiyaçlarını gidermek amacıyla kurulmuş olan yerel yönetimlerin bu hizmetlerini plan ve program disiplini içinde ve kendi kaynakları ile karşılamalarını, kaynaklarını geliştirerek ussal bir biçimde kullanmalarını sağlamak ve merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki teknik ve mali yardım ilişkilerini düzenlemek, idarenin bütünlüğü ilkesi içerisinde kuruluşlar arası etkin bir işbirliği ve koordinasyon sağlamak için kullanılacak bir planlama aracıdır⁵⁴.

⁵³ KERİMOĞLU; a.g.e., s.18

⁵⁴ T. ÖZŞEN; (1987), Yerel Yönetimler ve Planlama, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 377, s.131

İLMİP, müşterek mahalli ihtiyaçları saptama, bunları karşılayacak kaynakları araştırma, değerlendirme, programlama ve profesyonelleşme çalışmalarını rasyonalize edeceği merkezin yaptığı teknik yardımın rasyonel kullanımı ve coğrafi bakımdan dengeli dağılımı sağlayacağı düşüncesiyle hazırlanmıştır⁵⁵.

İLMİP ile şunlar amaçlanmaktadır;

- Ulusal ve yerel ihtiyaçları tespit ederek, hangilerinin yerel yönetimlerce yapılacağı belirlenmesi,
- Yerel yönetimlerin ihtiyacı olan kaynakların tespiti,
- Yerel hizmetlerin plan ve program disiplini altında gördürülmesi,
- Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi,
- Kaynakların rasyonel kullanımının sağlanması,
- Yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun olarak işbirliği ve koordinasyonun sağlanması,
- Yerel yönetimlerle merkezi yönetimler arasında çeşitli konularda dengeleme ve işbirliğini sağlamak.

1.8. Köy İdareleri ve Kısaca Gelişimi

Türkiye’de köyler; 07.04.1924 yürürlük tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu uyarınca yönetilmektedir. Merkezi yönetim bütçe gelirlerinden herhangi bir pay almayan köylerin biri imece diğeri salma olmak üzere iki tür gelir kaynağı vardır. Köyün zorunlu işlerinin yapılması için köy halkının ücretsiz olarak ortaklaşa çalışması

⁵⁵ O. ULUATAM, T. TAN; (1982), **Türk İktisat Politikasının Hukuki Çerçevesi**, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara, s.24

olan imece köye özgü bir kurumdur. Salma, ise, köy ihtiyar meclisi tarafından köyün zorunlu giderlerinin karşılanması için köyde oturanlara ve köyde oturmamakla beraber köyle maddi ilişkisi bulunanlara salınan bir tür aile vergidir. Salma salınırken yükümlünün mali durumu da dikkate alınır⁵⁶. Köy gelirleri, Kanunla verilmiş görevleri yürütmeye yeterli olmamaktadır. Köylere ait hizmetler büyük oranda il özel idareleri ve Bakanlıkların taşra teşkilatlarınca yürütülmektedir⁵⁷.

1.8.1. Türkiye’de Köyler, Köy Bütçesi Ve Gelirleri

442 sayılı Köy Kanunu 1924 yılında yürürlüğe girmiştir. Kanun 1924 ve devamındaki birkaç on yıl boyunca yeterliliğini korumuştur. Ancak, Türkiye’deki sosyal, ekonomik ve kültürel değişim süreci Kanunun pek çok maddesini aşındırmış ve işlevsiz kılmıştır. Köy Kanunu yürürlüğe girdiği yıl Türkiye nüfusunun % 85’i köylerde yaşarken 2008 yılında bu oran % 17’dir. 1924 yılından günümüze kadar köy nüfusu nerede ise aynı kalırken, köylerin nüfus içindeki payı sürekli azalmıştır. Türkiye’de toplam köy sayısı 34.146, köy altı yerleşim yerleri (mezra, kom v.s.) sayısı ise 47.081’dir. Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi 2008 Nüfus Sayımı sonuçlarına göre toplam köy nüfusu 12.047.755’tir. Ortalama köy nüfusu 353 kişidir. Köy idarelerine yönelik bir düzenleme 80 bin dolayında yerleşim ve 12 milyon nüfusu doğrudan etkileyecektir.

1924 yılı şartlarında tanımlanan köy idaresinin görevleri de kentleşme, sosyal, kültürel ve ekonomik gelişmelere paralel olarak anlamını ve önemini yitirmiştir. Örneğin, köy namına nalbant, bakkal, arabacı dükkânları yaptırmak; Devlet parasını kıymetinden aşağı aldırtmamak; bir adamın suda veya başka suretle başına bir felaket gelince onu kurtarmak gibi görevler 2009 yılı Türkiye’sinin idari ve sosyal yapısı ile uyumlu olmayan işlevsiz görevlerdir⁵⁸.

⁵⁶ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK; (2000), **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitapevi, 13. Baskı, Ankara, s.129

⁵⁷ KERİMOĞLU, a.g.e., s.19

⁵⁸ Sultan Kavili ARAP; (2004), “Yerel Gündem 21 ve Yerel Yönetişim”, **Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Biga-Çanakkale, s. 162.

Köy gelirleri de zamanla anlamsız hale gelmiştir. Salma geliri 442 sayılı Köy Kanununun 16 ncı maddesinin ikinci fıkrasında ve EK 1 maddesi ile düzenlenmiştir. Köy işlerini gören köyün aylıklı adamlarının aylık ve yıllıklarıyla köy sınırları içinde yapılacak mecburi köy işlerine yetmezse;

“En yüksek haddi yirmi lirayı aşmamak üzere herkesin hal ve vaktine göre köy ihtiyar meclisi kararıyla köyde oturanlara ve köyde maddi alakası bulunanlara salma salınır.”

“Salma köyde oturanlar için hane başına tevzi edilir. Bir hanede oturanların kendilerine ait gelirleri olduğu takdirde bunlar dahi ayrı hane sahibi sayılırlar. Köy haricinde oturup da köyde maddi alakası bulunanların vergi miktarı, o köydeki alaka ve istifadelerinin derecesi nisbetiyle ölçülür ve ona göre tayin olunur.”

Salma aslında bir baş vergisi olduğundan vergi adaletine uygun değildi. Yeni Türk Lirası uygulamasından önce, fiilen ekonomik değerini yitirmişti. Salma, YTL sonrası dönemde bir ölçüde anlamlı hale gelse de uygulanmasındaki güçlükler, meblağın düşüklüğü, ödenmediği takdirde tahsilinin zorluğu ve cebri tahsilâta verimliliğinin düşüklüğü gibi nedenlerle çok fonksiyonel değildir.

442 sayılı Köy Kanununun 15 inci maddesi *“Köy işlerinin birçoğu bütün köylü birleşerek imece ile yapılır.”* hükmünü taşımaktadır. İmece köy bütçesinde akçal karşılığı ile gösterilir. Bu açıdan köyün gelirleri arasında sayılmalıdır. Ancak, köylerde geleneksel yapının zayıflaması imece uygulamalarının da büyük ölçüde etkinliğini yitirmesi sonucunu doğurmuştur⁵⁹.

Tüm bu gelişmeler, 442 sayılı Köy Kanununun esaslı bir değişime tabi tutulmasını zorunlu kılmaktadır. Bu amaçla kanun yeniden ele alınmak suretiyle

⁵⁹ Baki KERİMOĞLU, H. Hakan YILMAZ; (2005), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Öz Gelirlerin Gelişimi”, Mali Yerelleşme: Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım, (İstanbul: TESEV)

yazılmış, toplumsal talep ve ihtiyaçlar dikkate alınarak ilgili tarafların katkıları da sağlanarak yeni Köy Kanunu Taslağı hazırlanmıştır.

Köyler nüfus esasına göre kademelendirilerek küçük köyler için köylere hizmet götürme birlikleri işlevsel kılınacaktır. Bu suretle ölçek ekonomilerinden yararlanılarak daha az maliyetle, daha büyük ve etkili hizmet sunumu gerçekleştirilecektir. Köylere hizmet götürme birlikleri 2005 yılından bu güne kadar uygulanan ve büyük başarı elde edilen KÖYDES Projesi ile kendilerini ispatlamış demokratik birimlerdir. Köylerin % 76,88'inin nüfusu 1.000'in altındaki yerleşimlerdir. Nüfusu 5.000'in üzerinde yer alan köylerin tüm köyler içindeki nüfus payı yalnızca % 0,11'dir. Köylerin kademelenmesine dayalı model ölçek ekonomilerinin sağlanmasını kolaylaştıracaktır. Köylere genel bütçe tahsilâtından pay verilmesi ile köy idarelerinin mali yapısı da kuvvetlendirilmiş olacaktır.

Günümüz dünyasında ülkeler arasında ciddi gelişmişlik farkları bulunmaktadır. Gelişmiş ülkelerin kendi içinde bölgesel, kentsel-kırsal alanlar arasındaki farkları ile şehirlerin birbiriyle olan gelişmişlik farkları gelişmekte olan ülkelere göre daha azdır. Bu ülkeler gelişim süreçlerinde ekonomik gelişmelerine paralel olarak kendi içindeki gelişmişlik farklarını da azaltabilmişlerdir⁶⁰.

Cumhuriyet tarihi boyunca başta sanayi olmak üzere birçok alanda yatırımlar gerçekleştirilmiştir. Cumhuriyetin kurulduğu tarihte 13 milyonluk ülke nüfusunun büyük çoğunluğu kırsal alanlarda yaşamaktaydı. Bu gerçeğin farkına varılarak kırsal alanda yaşayan nüfus çoğunluğunun altyapı ihtiyaçlarını karşılamak ve yaşam standartlarını yükseltmek amacıyla 1924 yılında Köy Kanunu çıkarılmıştır. İzleyen dönemde kurulan değişik bakanlıklar ve bunlara bağlı birimler kanalıyla kırsal alan altyapısının tamamlanması için çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bu alandaki çalışmaların

⁶⁰ Esra Siverekli DEMİRCAN; (2003), Finansal Katılım İçinde Belediye Vergilerinin Payı ve Merkezilesme”, **İktisat Dergisi**, 439(7), s.52

en kapsamlısı ise, 2005 yılında uygulamaya konulan Köylerin Altyapısının Desteklenmesi (KÖYDES) Projesidir.

2005 senesinde ülke genelinde uygulamaya konulan KÖYDES Projesi ile susuz veya suyu yetersiz köy ve bağlularının sağlıklı ve yeterli içme suyuna kavuşturulması ile köy yollarının kalite ve standartlarının yükseltilmesi, alt yapı hizmetleri konusundaki mağduriyetlerin büyük ölçüde giderilmesi ve bu alanlardaki hayat kalitesinin iyileştirilmesi hedeflenmektedir. KÖYDES Projesi, vali ve kaymakamların önderliğinde, il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleri aracılığı ile mahalli imkân ve kabiliyetleri en verimli şekilde kullanarak, henüz içme suyu ve yolu bulunmayan veya yetersiz olan köylerimizin yeterli ve sağlıklı içme suyuna kavuşturulmasını, köy yollarının yapılmasını ve standartlarının yükseltilmesini hedeflemiştir.⁶¹

İllere tahsis edilen ödenekler; temel bileşenler analizi yöntemi denilen; illerin yatırım ihtiyaçları ve kapasiteleri göz önünde bulundurularak, KÖYDES Projesi temel amacına odaklı çok sayıda değişkenin analizlere dâhil edildiği, kırsal altyapı yetersizliklerinin giderilmesine öncelik veren, bilimsel bir dağıtım yöntemi ile belirlenmektedir.⁶²

Proje kapsamında 2005 ve 2009 yılları arasında;

- 2005 yılında 200 milyon TL,
- 2006 yılında 2 milyar TL
- 2007 yılında 2 milyar TL
- 2008 yılında 500 milyon TL

⁶¹ Köy Kanunu Tasarı Taslağı, Kasım 2009, Genel Gerekçe, s.27

⁶² Köy Kanunu Tasarı Taslağı, Kasım 2009, Genel Gerekçe, s.28

- 2009 yılında 500 milyon TL olmak üzere
- Toplam 5,2 milyar TL ödenek tahsis edilmiş, bu ödeneğin şu ana kadar 5,1 milyar TL'lik kısmı birlik hesaplarına gönderilmiş ve kırsal alanda öncelik tanınan sorunların tamamına yakını çözüme kavuşturulmuştur.

KÖYDES Projesi ile aynı zamanda; ülkemizdeki alt yapı hizmetlerinin yaygınlaştırılması yoluyla hem bölgeler arası hem de iller arası kalkınmışlık farklılıklarının giderilmesi hedeflenmektedir. Bu nedenle uygulamada her yıl ödenek dağılımı kıstasları belirlenirken daha az gelişmiş iller ve bölgeler lehine iyileştirmeler yapılmıştır. Köy alt yapısının en sorunlu olduğu Karadeniz Bölgesi (% 27,9), Doğu Anadolu Bölgesi (% 21,3) ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerine (% 14,0) toplam ödeneğin % 63,2 si aktarılarak diğer bölgelerle aralarındaki kalkınmışlık farkının azaltılması yoluna gidilmiştir.⁶³

Kapsamı ve bütçeden ayrılan kaynağıyla KÖYDES Projesi, Türkiye’de 21’inci yüzyılda hâlâ yolsuz ve susuz yerleşim yerlerinin bulunmasının kabul edilemez olduğu bilinciyle köye ve köylüye yönelik Cumhuriyet tarihindeki en önemli kırsal kalkınma projesidir.⁶⁴

Yeni Köy Kanunu KÖYDES benzeri başarıların sürekliliğinin sağlanmasına yönelik küçük köylerde köylere hizmet götürme birliklerini ön plana çıkaran, büyüklerinde ise teşkilat ve mali kaynakları kuvvetlendirilmiş köy idareleri ile hizmetleri ifa etmeyi mümkün hale getirmeyi amaçlayan bir yaklaşım benimsemiştir.⁶⁵

⁶³ Köy Kanunu Tasarı Taslağı, Kasım 2009, Genel Gerekeçe, s.28

⁶⁴ Osman YILMAZ; (2001), Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, DPT, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Hukuki Tedbirler ve Finansal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Ankara, s.12

⁶⁵M. KÖSECİK, İ. SAĞBAŞ; (2005) Tarihsel Bakış Açısıyla Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri, Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler, Editör: Nagehan Talat Arslan, Seçkin Yayıncılık, Ankara. s. 112

Köy idarelerindeki yetersizlikler Cumhuriyet tarihi boyunca çoğu merkezi hükümet takviyesini öngören örnek köy, merkez köy, toplum kalkınması, köy-kent gibi modellerle çözüm aranmıştır. Bunlarla kısmi bir takım başarıya ulaşılmışsa da köy idarelerinin sorunları büyük ölçüde varlığını sürdürmüştür. Yeni Köy Kanunu mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin mahalli bir yapıya görülmesini amaçlamaktadır.

Mevcut köy idarelerinin yapısını andıran, köyde gelenekselleşmiş köy meclisi ve muhtar gibi organlar köy halkı tarafından bilinen yapılardır. Yeni Kanunda bu yapılar büyük ölçüde geliştirilerek muhafaza edilmiştir. İşlevini yitiren köy derneği kaldırılmıştır. Geçici köy korucuları ile ilgili düzenlemeye dokunulmamış, mevcut 442 sayılı Köy Kanununda bunlarla ilgili hükümler korunarak 442 sayılı Köy Kanununun adı Geçici Köy Korucuları ve Gönüllü Köy Korucuları Kanunu olarak değiştirilmiştir⁶⁶.

⁶⁶ Baki KERİMOĞLU; (2006), “Türkiye’de Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Paylaşımı”, iç. Nihat FALAY, Mehmet ŞAHİN ve Ahmet KESİK (Ed.), **Kamu Maliyesine Yeni Bakış**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 99

İKİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE KAVRAMI VE MAHALLİ İDARELERDE BÜTÇE YAPILARI

Çalışmanın bu bölümünde bütçe kavramına bir giriş yapılacaktır. Tanımlamalar, bütçenin yapısına, özelliklerine ve türlerine değinilerek, mahalli idare bütçelerine değinilecektir. Doğal konu akış süreci içerisinde bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi konularına değinilmemiştir. Bunun nedeni, genel bütçe uygulamalarından ziyade mahalli idare bütçe uygulamaları çerçevesinden dışarı çıkmama çabasıdır. Bunun yerine çalışmada değinilen mahalli bütçe konularında konuyla ilgili detaylandırmalara yer verilmiştir.

2.1. Bütçe Nedir: Kavram Tanımlaması

Bütçe kavramının ilk doğuşu Hint-Avrupa kökenli dillere dayanmaktadır. Bu dillerde *bhelgh* olarak ifade edilen torba anlamına gelen kelimedenden türetildiği düşünülmektedir. Daha sonra, Latince’de aynı anlama gelen *bulga*, Eski Fransızca’da kese, çıkın anlamına gelen *buoget*’e dönüşmüştür. Zaman içerisinde Fransızca’da *dabudget* adıyla gelir ve giderleri gösteren çizelge anlamına gelen bir kelime olarak, İngilizce’de de aynı şekliyle evrak veya para kesesi anlamında bir tabir olarak kullanılmaya başlanılmıştır. İngiltere Hazine Bakanı’nın yıllık Hazine hesabını Parlamento’ya sunarken kullandığı çantaya da aynı isim verilmektedir.⁶⁷

Bütçe, devletin ve diğer kamu kuruluşlarının yıllık yaklaşık gelir giderini gösteren belge olarak karşımıza çıkmaktadır. Devlet bütçesi her yıl, en geç aralık ayı sonuna kadar TBMM’ce; kamu tüzel kişilerinin, illerin ve belediyelerin bütçeleri kendi yetkili meclislerince yapılır. Devlet bütçesi ile katma bütçeler birer yasa ile kabul edilip Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girer.

⁶⁷ NİŞANYAN, Sevan; (2007), **Sözlerin Soyağacı**, Çağdaş Türkçenin Etimolojik Sözlüğü, Adam Yayıncılık, Bütçe Maddesi

Devlet bütçesi, devlet ve öteki kuruluş veya toplulukların belirli bir dönem içindeki gelir ve giderlerinin oranlama niceliklerini önceden belirleyen, onaylayan ve bu işlemlerin yapılmasına izin veren kanun veya karar, bu kanun veya karar yasama organının yürütme organına verdiği bir yetki şeklindedir.⁶⁸

Genel bir tanımlamayla bütçe, belirli bir dönemde gerçekleşmesi öngörülen gelir ve giderlerin tahminlerini içeren çizelgedir. Devletin belli bir dönemdeki gelirlerini ve harcamalarını tahmin eden ve yürütme organına harcamaların yapılması, gelirlerin toplanması konusunda yetki veren kanundur. Devletin harcamaları ile gelirlerini gösteren, belli bir dönem için harcamaların yapılmasına ve gelirlerin toplanmasına izin veren hukuksal bir belgedir.

Kamusal ihtiyaçlar, kişilerin tek başlarına karşılayamadıkları ancak karşılanması zorunlu olan ihtiyaçlardır. Kamusal ihtiyaçlar devlet ve diğer kamu kuruluşlarınca yerine getirilir. Devletin bu hizmetleri yerine getirebilmesi için birtakım harcamalar yapması ve gelir toplaması gerekmektedir. Devlet, bu hizmetleri yaparken hangi ihtiyaçlar için ne kadar harcama yapacağını, harcamanın hangi gelir kaynaklarıyla sağlanacağını ve bunların yaratacağı olumlu ve olumsuz sonuçları bilmek zorundadır.

Giderlerin ve gelirlerin birbirine denk olması gerekir. Bu dengeyi sağlayan araç bütçedir. Bütçe mali, sosyal, ekonomik ve siyasi özellik taşımaktadır ve yürütme organının belli bir dönemdeki faaliyet programını oluşturur. Türkiye’de 2006 yılından itibaren ilk defa çok yıllık bütçeleme anlayışına geçilmiştir.⁶⁹

⁶⁸Bütçe ve devlet bütçesi hakkında ansiklopedik bilgilerden derlenmiştir.

⁶⁹Uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamalarıyla uyumlu bir kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi kurulması yönünde önemli bir adım teşkil eden 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince çok yıllık bütçeleme anlayışına geçilmiştir.

2.2. Bütçenin Nitelikleri ve İşlevleri

2.2.1. Bütçenin Siyasi Niteliği

Bütçe, önce devletin belli bir dönemde toplumun ortak gereksinimlerinden hangilerini, ne ölçüde karşılayacağını gösterir. Ayrıca, bu görevlerini yerine getirirken devletin milli gelirden alacağı payın büyüklüğü ve gelirleri içinde vergiler, borçlanma vb. kaynakların ağırlığı da bütçe tarafından belirlenir, işte bütün bunların kararlaştırılmasında oynadığı rol bütçenin siyasal bir nitelik kazanmasına yol açar. Demokratik ülkelerde parlamento her yıl bütçeyi inceleyip onaylarken bu açıdan siyasal bir tasarrufta bulunmuş olur.⁷⁰

Bütçe, parlamentoya kamunun mali yönetiminin gidişatını etkileyecek bir araç olarak hükümete yol gösterme imkânı verir. Kamu yönetiminin seçeneklerini belirler. Hükümetin tasarruf yetkisi bütçe ile belirlenir.⁷¹

Bütçelerde yer alan gelir ve gider tahminleri ait oldukları mali yıldan önce tahmin edilerek hazırlanır. Bütçe, ilgili mali yılın ilk ayında değil, henüz mali yıl başlamadan önce onaylanır ve mali yılın ilk gününden itibaren de yürürlüğe girmiş olur.⁷²

Bütçe yasama organına, yürütme organının işlemlerine izin verme ve onu denetleme imkânını sağlar. Böylece, yasama organı, tüm kamu kesimine, hiç değilse teorik olarak, hâkim olur. Bu amaca ulaşabilmesi için devlet yönetiminde güçler ayrımının yeterince belirlenmiş olması ve yasama organının yürütme organı üzerindeki üstünlüğünün siyasal planda iyice yerleşmiş olması gerekir. Çağdaş bütçe kavramının

⁷⁰ Büyük Larousse, Cilt-IV Bütçe Maddesi

⁷¹ KARABAŞ, Engin; (2005), **Bütçe Kapsamı ve Bütçe Kapsamı Dışında Kalan Kamusal Harcama Alanları**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, s.28

⁷² DOĞRUYOL, Cengizhan; (2012), **Kamu Maliyesi Bütçe ve Borçlanma**, Savaş Yayınevi, Ankara, s.565

gelişimi ile çeşitli ülkelerdeki demokrasi mücadelelerinin ve parlamento egemenliği kavramının gelişmesi arasında görülen büyük paralelliklerin temel nedeni burada yatar.⁷³

2.2.2. Bütçenin Mali ve İktisadi Niteliği

Günümüzde devletin görev alanı genişledikçe milli gelirden kamu kesimine ayrılan pay artmakta, değişik ülkelerde % 20-35 arasında değişen bir bölümü bütçe yoluyla kullanılmaktadır. Gerek kamu gelirlerinin miktarı, kaynakları, toplanılma biçimi, gerekse kamu harcamalarının miktar ve bileşimi genel ekonomi üzerinde ciddi etkiler yaratır. Bunların başlıcaları, ekonomik kalkınma, ekonomik denge, fiyat istikrarı, kaynak dağılımı ve gelir bölüşümü üzerindeki etkilerdir. Dolayısıyla, bu açıdan bakıldığında, bütçe temel niteliği bakımından mali bir plan ve ekonomik bir olgudur.⁷⁴

Bütçe, devlet tarafından izlenmesi amaçlanan sosyo-ekonomik politikanın bir göstergesidir. Politikalara ulaşabilmek için, bütçenin kamu harcamalarının tamamını kapsamı gerekir ki sonuca daha etkili bir yoldan ulaşılabilsin. Beklenen döneme ait gelir ve gider öngörülerini yansıtan bir belgedir. Hükümetin bir mali yıl için harcamalar ve gelirlerle ilgili kararlarını kapsayan yasal bir düzenlemedir. Devletin varlığından doğan parasal yükün belirlenmesine ve bu yükün adaletli bir biçimde dağıtılmasına yardımcı ve aracı olurlar.

Bütçe, kamu kurum ve kuruluşlarına hizmetlerini sunmalarını sağlamakta yardımcı olan bir araçtır. Böylece elde var olan kaynaklar ile maksimum düzeyde yararın elde edilmesi amaçlanır. Ekonominin konjonktürel devrelerinde düzenleyici etki göstererek kaynak dağılımını belirler.⁷⁵

⁷³ULUATAM, Özhan; (2011), **Kamu Maliyesi**, İmaj Yayınevi, Ankara, s.111

⁷⁴Büyük Larousse, Cilt-IV Bütçe Maddesi

⁷⁵KARABAŞ; (2005), **a.g.e.**, s.27-28

Giderler için yapılan tahminler bir üst sınırı gösterir. Merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Gelir tahminleri ise alt ve üst sınır niteliği taşımaz.⁷⁶

Bütçe, devlet amaçlarına ulaşılmasını sağlayan en önemli araç olarak, bir yandan doğrudan kamu kesimince üstlenilmiş hizmetlerin üretimini gerçekleştirmekte, diğer yandan, üretimi özel kesime bırakılmış alanlarda devletin çeşitli amaçlarına uygun etkiler doğurabilmek için kullanılmaktadır. Böylece, bütçeyle topluma kamusal ve yarı kamusal hizmetler sunulurken gelir dağılımının değiştirilmesi, fiyat istikrarının sağlanması, büyümenin hızlandırılması, piyasa mekanizmasındaki aksaklıkların düzeltilmesi vb. gibi pek çok sonuca ulaşmakta da bütçe temel araç olmaktadır. Bütçe, yavaş yavaş kamusal ihtiyaçların karşılanmasıyla ilgili bir liste olmaktan çıkıp devletin çeşitli amaçlarını gerçekleştirmekte kullanılan çok önemli bir araç haline gelmiştir.⁷⁷

2.2.3. Bütçenin Hukuki Niteliği

Bütçe, devletin kendisi ile ilgili bütün yönetim işlemlerini hukuksal kurallara bağlar. Bu nedenle bütçeye yasa biçimi verilmiştir. Ancak bu konuda üç ayrı görüş bulunduğu işaret etmek gerekir: bütçenin parlamento onayından geçtiği için tam bir yasa olduğu, genel ve sürekli kurallar getirmediği için idari karar olup yasa olmadığı ve nihayet kısmen yasa kısmen idari tasarruf olduğu görüşleri. Uygulamada, gerek anayasalarda gerek genel muhasebe yasalarında bütçenin bir yasa olduğu ifade edilmektedir.⁷⁸

Bütçe bir kanun olması dolayısıyla halkın iradesinin yansımasıdır. Varlığı anayasa ile koruma altına alınmıştır. Yasama organı tarafından yürütme organına

⁷⁶DOĞRUYOL; (2012), **a.g.e.**, s.565

⁷⁷ULUATAM; (2011), **a.g.e.**, s.111-112

⁷⁸Büyük Larousse, Cilt-IV Bütçe Maddesi

verilen bir ön izindir. Bu durum bütçeye hukuki meşruiyet kazandırır. Hükümet tarafından hazırlanması, yasama organınca görüşülüp onaylanması ve kamu yönetim birimlerini bağlayıcı bir tasarruf olması bütçenin hukuki boyutunu yansıtır. Sayıştay'ın bütçe üzerinde hukuksal denetimi vardır.⁷⁹

Bütçe gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına izin veren özel bir yasadır. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiç bir hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez.⁸⁰

Bütçenin yasama organınca onaylanması, yürütme organının faaliyetine hukukî meşruluğunu kazandırmaktadır. Bir başka deyişle, bütçenin bir kanun biçiminde yasama organından çıkışı, yürütme organına belli işlemleri yapma hususunda süresi belirlenmiş yetkiler verir. Her ne kadar, bütçenin hukukî niteliğinin ne olduğu, bir kanun mu yoksa bir idarî işlem mi sayılmak gerekeceği hususunda hukukçular arasında zaman zaman bazı tartışmalar ortaya çıktığı görülmekteyse de yürürlükteki hukuk açısından bu tartışmaların fazla önem taşımadığı kolaylıkla söylenebilir. Bütçe, sonuçta, yasama organından çıktığına ve kanun adını taşıdığına göre, diğer kanunlarla arasında, nitelik ve yetki gücü açısından yapılacak bir ayırımın fazla anlamı yoktur.⁸¹

Mahalli idarelerin denetimi, kendi iç denetim birimleri, Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmaktadır.⁸² Ancak, bu denetimlerin yanında, mahalli idareler reformu sonucunda yürürlüğe konulan yasal düzenlemeler uyarınca, mahalli idarelerde gerçekleştirilen özellikli bazı denetim uygulamaları da bulunmaktadır. Mahalli idarelerin iş ve işlemlerinin denetimiyle ilgili olarak yerel meclis ve komisyonlara ulusal parlamento ve komisyonlara benzer şekilde verilen görev ve fonksiyonlar çerçevesinde meclis ve komisyonlar, bütçe uygulamalarına ilişkin etkin bir denetim

⁷⁹KARABAŞ; (2005), **a.g.e.**, s.27-28

⁸⁰DOĞRUYOL; (2012), **a.g.e.**, s.565

⁸¹ULUATAM; (2011), **a.g.e.**, s. 112

⁸² M. Akif ÖZER, Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler, s.165.

yapma imkanına kavuşturulmuştur. Ayrıca, belediye ve il özel idarelerinde yasama denetimine benzer bir denetim belediye meclisleri ve il genel meclisleri tarafından icra edilmektedir. Keza, belediye encümenleri/il encümeni ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği uyarınca belediye ve il özel idarelerinde oluşturulan plan ve bütçe komisyonu da bu konuda görev üstlenmektedir.⁸³

Mahalli idarelerdeki yargı denetimi ise dış denetim olarak Sayıştay tarafından yapılacaktır. Mahalli idarelerin bütçe uygulamalarına ilişkin iş ve işlemleri ayrıca Sayıştay yanında, duruma göre ve gerekli koşulların varlığı halinde idari ve adli yargı mercileri tarafından da yargı denetimine tabi tutulabilecektir.⁸⁴

2.3. Bütçenin İlkeleri

Bütçe her iktisadi, siyasi ve hukuki bütünlük kavramlarında olduğu gibi birtakım ilkelere sahiptir. Bu ilkeler aşağıda açıklanmıştır.

2.3.1. Genellik İlkesi

Bütçenin genellik ilkesi, tüm gelir ve giderlerin tüm yapı birimlerini kapsayarak bütçede ayrı ayrı gösterilmesini ifade eder. Hiçbir gelir ve harcama birbirinin arkasında gizlenemez. Önceleri, safi metot usulünde kuruluşlar harcama yaparken bir taraftan da elde ettikleri gelirlerin tümünü göstermeden yaptıkları harcamaları elde ettikleri gelirlerden düşürdükten sonra harcamalardan arta kalan kısmını göstermekteydiler. Bu yapı, harcama denetimlerini zorlaştırarak, oysa gayrisafi bütçe usulünde gelir ve giderler eksiksiz olarak, yani birbiriyle mahsup edilmeden bütçede yer alır. Bu nedenle ilke, bütçe uygulaması bakımından eskiden kullanılan safi metodun yerine gayrisafi metodun kullanılmasını gerektirmektedir. Bu usule göre herhangi bir gelirin herhangi

⁸³ 5393 sayılı Kanun, md. 24; 5302 sayılı Kanun, md.16; Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, md. 28

⁸⁴ T.C. Anayasası, md. 160, KMYKK, md. 68, 5393 sayılı Kanun, md. 55, 5302 sayılı Kanun, md. 38.

bir harcamaya doğrudan tahsis edilmemesi gerekir. Buna “âdem-i tahsis yöntemi” de denir. Böylece tüm gelirler hazinede toplanır ve bütün giderler buradan yapılır.⁸⁵

Genellik ilkesiyle güdülen amaç, yasama organından geçerek harcama yetkisi almamış kurumların harcama yapma imkânını ortadan kaldırmak, keza devlet adına fon toplayan kuruluşlarının bu faaliyetinin de bütçe aracılığıyla denetimini sağlamak; böylece yasama organının kamu kesiminin bütünü üzerindeki egemenliğini gerçekleştirmektir.

Kamu kesimi içinde yer aldığı şüphesiz olan mahallî idarelerin bu ilke açısından durumunun işaretlenmesi gerekir. İzleyen bölüm sonunda değinileceği gibi, Türkiye’de yerel idareler bütçelerinin kabul süreci yasama organının dışında gerçekleşmekte, yerel organlarca hazırlanan bütçeler gene yerel organlarca kabul edildikten vesayet organlarının onayıyla yürürlüğe girmektedir.⁸⁶

Genellik ilkesiyle bütçede, tüm kamu gelir ve giderlerinin ayrıntılı bir şekilde ve ait oldukları sütunlarda yer alması, kamu kuruluşlarının gerçek mali durumlarının da bütçelerinde görülmesini sağlamış olur.⁸⁷

2.3.2. Birlik İlkesi

Devletin gelir ve giderlerini gösteren tek bir bütçenin olmasıdır. Bu ilke ile bütçenin açıklığı sağlanmış olur; çünkü tek bir bütçe üzerinde her şeyi görmek mümkündür. Ayrıca, tek bir bütçe gelirlerin hepsi bir arada görülür. Bütçede birlik ilkesi ile kastedilen, devlet bütçesinin dışında herhangi başka bir bütçenin olmamasıdır.⁸⁸

⁸⁵ ULUATAM; (2011), a.g.e., s. 116-117

⁸⁶ ULUATAM; (2011), a.g.e., s. 116-117

⁸⁷ Nihat EDİZDOĞAN;(1998), Kamu Bütçesi, 4. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, s. 33.

⁸⁸ Mahmut KALENDEROĞLU; (2012), Kamu Maliyesi, Bütçe ve Borçlanma, Agon Bilgi Akademisi Yayınları, Ankara, s.280

Gider ve gelirlerin tek bütçede gösterilmesi hâlinde kuruluşlar karşılaştırılabilir. Aynı ayrı bütçe hâlinde karşılaştırma imkânı azalır ve bu israfa da yol açar. Ülkede bütün harcama ve gelirlerin ekonomideki etkisini topluca görebilmek bakımından birlik ilkesi uygulanmaktadır. Bazı şartlarda olağanüstü harcamalar yapılması gerekebilmektedir. Olağanüstü harcamaların mevcut bütçede yer alması doğru olmayabilir. Bu nedenle olağanüstü bütçe ayrıca hazırlanır.

Bu ilkeye uyulması, bütçenin gerçek durumunun görülmesini ve açık ve fazlaların kolay kavranmasını sağlayacaktır. Bu husus, özellikle yasama organının bütçeyi gereği gibi değerlendirme imkânı bulabilmesi açısından önemlidir. Bütçenin siyasal ve iktisadî fonksiyonlarının gerçekleştirilmesi ancak böyle bir değerlendirme ile mümkündür.

Birlik ilkesi, aşağıda işaretlenen bütçenin yıllık dönemler itibariyle düzenlenmesi ilkesini tamamlar niteliktedir. Zira, birlik ilkesine uyulmaması halinde, bütçe dönemi için birden çok bütçe kanunu çıkarılarak, bütçe bölünebilir; dolayısıyla, kamu kesiminin gerçek durumunun açıklıkla görülmesi güçleşir.⁸⁹

2.3.3. Önceden izin ilkesi

Belli bir döneme ait harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin, yasama organınca o mali yıl başlamadan önce bir bütçe yasası ile yürütme organına verilmesidir.⁹⁰

İlkenin bütçenin iki temel bölümünü oluşturan harcamalar ve gelirler açısından anlamı değişik biçimde ortaya çıkmaktadır.

Harcamalar açısından önceden izin ilkesi:

⁸⁹ULUATAM; (2011), **a.g.e.**, s. 118

⁹⁰DOĞRUYOL; (2012), **a.g.e.**, s.588

Önceden izin ilkesi, harcamalar açısından, öngörölmüş hizmetler için bütçede ödenek ayrılmasını ifade eder. Bütçenin belli bir bölümünde işaretli ödenekler, o iş için ayrılan paranın üst sınırını gösterir. Dönem içinde sınırın aşılması zorunluğu ortaya çıkarsa yeni bir kanunla yasama organının izin vermesi gerekir. Doğal olarak, bütçede işaretlenmiş ödenek tutarının tümüyle kullanılması gerekmez. Ödeneklerde bir fazlalık ortaya çıkması halinde bu ödenek hazineye irat kaydedilir.

Gelirler açısından önceden izin ilkesi:

Gelirler açısından ilke, hem gelirlerin toplanması iznini hem de zorunluğunu getirir. Bu ifade genel olarak geçerli olmakla birlikte değişik gelir kalemleri için oldukça farklı anlamlar içerir.⁹¹

Bütçe, hükümet tarafından hazırlanır. Halkın temsilcilerinden oluşan parlamento tarafından onaylanır. Parlamentonun izni olmadan hükümet, bütçeyi uygulayamaz. Yani ne gelir toplayabilir ne de harcama yapabilir. Bu ilke yasama organının kamu gelir ve giderleri üzerinde söz sahibi olduğunu ifade eder.⁹²

2.3.4. Yıllık Hazırlanma İlkesi

Söz konusu ilke, bütçenin uygulanması için verilen iznin bir süre ile sınırlandırılmasını ifade eder. Bu süre bir yıl olarak kabul edilir. Ancak bazı istisnai durumlarda geçici bütçe uygulanabilir. Geçici bütçeler, bir yıldan daha az dönemi kapsayabilir. Ekonomik dalgalanmalar, ekonomik planlar nedeniyle daha uzun süreli bütçeler yapılabilir. Genellikle her ülkede kabul edilen ve uygulanan mali yıl, bir yıllık bir süreden oluşur. Bu dönem bütçe uygulaması itibariyle uygun bir zaman dilimidir ve Türkiye’de de “yıllık” ifadesi kullanılmaktadır.⁹³ Mali bakımdan daha isabetli

⁹¹ULUATAM; (2011), **a.g.e.**, s. 114-115

⁹²MEB; (2007), **MEGEP: Meslekî Eğitim Ve Öğretim Sisteminin Güçlendirilmesi Projesi**, Muhasebe Finansman Bütçe İşlemleri Yayını, Ankara, s.23

⁹³T.C. Anayasası madde 161

tahminlerde bulunmak, muhasebe uygulamalarını kolaylaştırmak, bütçenin incelenmesi, onaylanması ve meclis denetimine uygun zaman tanınması açısından bir yıllık süreuygun görülmektedir. Bir yıllık süre meclis araştırmaları, kamuoyundaki eğilim ve değişmelerin izlenmesi, toplumsal karar alma süreci açısından doğru bir süredir.

Bütçeleme süreci için bir yıllık dönemin seçilmesindeki temel neden, iktisadî ve doğal olayların birçoğu bakımından "yıl"ın tekrarlanan bir birim oluşudur. İklimler, hasat dönemleri vb. yanında yılın, genellikle, özel ve kamusal kesimlerin çeşitli hesaplarında birim olarak kullanılması yıllık dönemlerin devlet bütçeleri için de kabul edilmesinin mantıklı olacağı düşüncesine yol açmıştır.⁹⁴

Doğruyol, yıllık hazırlanma ilkesinin kabul nedenlerini, gelir ve gider tahminlerinde doğruluk derecesini artırmak, denetimi daha kolay ve verimli yapabilmek, Hasat, iklimler gibi doğal olayların akışı ile paralellik sağlamak, ekonomik faaliyetlerin planlanmasında ve hesaplanmasında yıl ölçüsünün yaygın bir zaman ölçüsü olarak kullanılması şeklinde sıralamıştır.⁹⁵

Hukuki mevzuata göre devlet bütçelerinin 3 yıllık olarak hazırlanacağı belirtilmiştir.⁹⁶ Ancak bu üç yıllık bütçe uygulaması 1+2 yıl şeklinde olacaktır.⁹⁷

2.3.5. Denklik İlkesi

Denklik prensibi, klasik maliyecilerin sıkı sıkıya bağlı olduğu ve savunduğu bir ilkedir. Buna göre, bütçede yer alan gelir ve giderler eşit olmalıdır.⁹⁸

Bütçe dengesi hakkında görüş birliği yoktur. Bu konudaki kuramlar şunlardır:

⁹⁴ULUATAM; (2011), a.g.e., s. 119

⁹⁵DOĞRUYOL; (2012), a.g.e., s.588

⁹⁶5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu"

⁹⁷KALENDEROĞLU; (2012), a.g.e., s.281

⁹⁸KALENDEROĞLU; (2012), a.g.e., s.282

- **Geleneksel (Klasik) Bütçe Kuramı:** Bir bütçenin denk sayılabilmesi için giderlerin normal gelirlerle (vergi, harç, resim, mülk ve teşebbüs gelirleri) karşılanması gerekir. Devletin borçlanma yoluyla sağladığı fonlar normal gelir sayılmaz. Bunlar mali denge fikrine bağlıdır. İktisadi hayatı hiç göz önünde tutmaksızın gider ve gelirler arasında sürekli bir denge sağlamak gerekir. Devlet bütçesi ekonomi karşısında tarafsız kalmalıdır.

- **Devri Bütçe Kuramı:** Bütçe denliğini klasik bütçe kuramının iddia ettiği gibi her yıl sağlamak yerine, bir iktisadi konjonktür devresi süresince sağlamak gerektiğini ileri sürer. Bu kuram bütçe denliği fikrini tamamen reddetmemekte, denliği daha geniş düşünmektedir. Buhranların giderilmesi için Devlet müdahalesini zorunlu saymaktadır.

- **Telafi Edici Bütçe Kuramı:** Mali denklik fikrini tamamen reddeder. Bütçenin devri bakımdan denliği fikri dahi aranmaz. W. Beveridge tarafından geliştirilmiştir. Devlet gelir ve giderleri tümüyle iktisadi denge içinde değerlendirilir. Devletin ekonomiye müdahalesi başlıca görev olarak kabul edilir.⁹⁹

Önceden devlet üretiminin, zorunlu olarak ve daima, beceriksiz ve israfçı olacağı fikrinden hareket eden anlayış devlet harcamalarındaki her artışı kaygı ile karşılama eğilimindeydi. Devlet harcamalarının gelirleri geçemeyeceği, yani bütçenin denk bağlanması gerektiği yolunda bir ilke, harcamalardaki artışı frenlemenin başlıca çarelerinden birisi olarak görünmekteydi. Zira, bir kez harcamaların gelirlerle aşmasına izin verildi mi bu politika, yöneticileri kolaylıkla bir israf yarışına yani kamu kesiminin büyümesine götürebilirdi. Bütçe denliğinin sağlanması zorunluğu ise bu eğilimleri, bir ölçüde frenlemektedir.¹⁰⁰

⁹⁹EDİZDOĞAN;(1998), a.g.e., s. 178-183.

¹⁰⁰ULUATAM; (2011), a.g.e., s. 122

2.3.6. Aleniyet İlkesi

Bütçede gelir ve harcamalarla ilgili yer alan bilgilerin mümkün olduğu kadar açık olması, sadece uzmanların değil ilgi duyan vatandaşların da anlayabileceği şekilde hazırlanması gerekir. Ayrıca herkesin incelemesine açık olmalıdır. Bütçeler basılarak yayımlanmalıdır. İsteyen herkesin alıp inceleyebilme imkânı sağlanmalıdır. Bütçe ile ilgili bilgi ve belgelerde herhangi bir gizlilik olmamalıdır.

Bütçe tasarısının hazırlanmasından başlayarak kesin hesap kanununa kadar geçen süreçte ortaya çıkan bütün belgelerin yayınlanmasını gerektirir. Bütçe ile ilgili bilgiler kamuoyunun bilgisine sunulmalıdır.¹⁰¹

Aleniyet ilkesi, bütçede yer alan gelir ve giderlerin herkesin kolayca anlayabileceği şekilde açık ve sade olarak düzenlenmesini ifade eder. Bu ilkeye uyulması, aynı zamanda bütçenin uygulanmasını da kolaylaştırır. Bütçe gelir ve giderleriyle ilgili rakamların kolayca anlaşılmasını sağlar.¹⁰²

2.3.7. Sınırlı Yetki İlkesi

Sınırlı yetki ilkesine göre; "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulmaz". Bu maddeden de anlaşılacağı üzere, bütçe ile ilgili durumlar dışında hiçbir hüküm bütçe kanununa konulamaz.¹⁰³

Bütçe kanunlarının her yıl tekrarlanan niteliği ve yasama organlarında, mutlaka uyulması gereken belli bir takvim içinde ve ciddi kısıtlamalarla geçen görüşülme biçimleri, başka kanunlarla düzenlenmesi gereken hususların bütçe ile düzenlenmesini çok sakıncalı hale getirmektedir. Bu ilke ile ulaşılmak istenen amaç, bütçe içine

¹⁰¹Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 949, Kamu Maliyesi, 3. Baskı, s. 102-105

¹⁰² MEB; (2007), a.g.e, s.23

¹⁰³ T.C. Anayasası 161. madde

sokulmuş bu tür hükümlerle meclislerin olağan faaliyetlerinin aksatılmasının önüne geçmektir.¹⁰⁴

2.3.8. Objektif Doğruluk İlkesi

Bütçede yer alan gelir ve gider tahminlerinin, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullara uygun olması, tahminler aşırı iyimse ve kötümserlikten uzak bir şekilde iktisadi durum ve konjunktüre uygun bir şekilde olması gerektiğini ifade eden ilkedir. Kısaca doğruluk ilkesi, bütçenin hazırlanması aşamasının bilimsel verilere ve bilgiye dayanılarak yapılmasıdır. Örneğin, ekonomik yapı ve durum hakkında sağlıklı verilerin elde edilmesi ve bu verilerin yorumlanması için yeterli derecede ve iyi bir insan kaynağı, kamu mali yönetiminin iyi bir alt yapıya ve muhasebe sistemine sahip olunması gerekir.

Gelir ve gider tahminlerinin doğruluğu, bu gelir ve gider tahminlerinin hazırlanmasında samimi olunmasını zorunlu kılar.¹⁰⁵

Bütçenin gelir ve harcama tahminleri, mümkün olduğu kadar gerçeklere uygun sonuçlar verebilmelidir. Yıl içerisindeki iktisadi değişmelerin doğru tahmin edilmesi gerekir. Bütçe hazırlanırken gerçeğe yakın tahminler yapılmalıdır. Aksi durumda bütçenin uygulaması güçleşir ve bütçe açığı meydana gelir. Tahminlerin, önceki yıllarla ilgili istatistikî bilgilerden faydalanılarak, ülkenin içinde bulunduğu şartların ve dünyadaki gelişmelerin göz önünde bulundurularak yapılması gerekmektedir.¹⁰⁶

2.3.9. Tasarruf İlkesi

Bu ilke, belirli miktardaki para ile en yüksek faydayı sağlamayı gerektirir. Böylece bütçede lüks ve savurganlığı önlemek, hizmetlerin görülmesinde birim

¹⁰⁴ULUATAM; (2011), a.g.e., s. 120

¹⁰⁵KALENDEROĞLU; (2012), a.g.e., s.282

¹⁰⁶MEB; (2007), a.g.e, s.22

maliyetleri en alt düzeye düşürmek, hizmetin kalitesini yükseltmek ve miktarını artırmak mümkün olabilir.¹⁰⁷

İlke, en az harcama ile en fazla hizmetin sağlanmasını savunur. Gereksiz harcamaların önlenerek, verimliliğin sağlanmaya çalışılarak, kamu gelirlerinin zorunluluk dereceleri dikkate alınarak kamu giderlerinde kullanılmasını açıklar.

2.3.10. Tahsis İlkesi

Bu ilkeye ödenek ayrılması ilkesi de denir. Kamu hizmetlerine tüm gelirlerden ödenmek üzere her hizmet çeşidine bir ödenek ayrılmasıdır. Devletin herhangi bir idaresi kendisine bütçe ile ödenek ayrılmadıkça devlet adına bir ödemede bulunamaz.

Bu ilkenin birinci boyutu, belirli hizmetlerin yapılmasına ayrılan ödeneklerin başka amaçlar için değil, bu hizmetlere kullanılmasını gerektirir. Devlet daireleri kendiliklerinden bütçenin bir bölümünden diğer bölümüne aktarma yapamaz.

İlkenin diğer boyutu, bütçe kanunu ile verilen ödenekten fazla harcama yapılmasını yasaklar. İlkenin başka bir boyutu ise harcamaların bütçenin düzenlendiği ilgili mali yıl içinde yapılmasını gerektirir. Yıllar arasında ödenek devredilemez.¹⁰⁸

Bu ilke ile bütçeyle verilen ödeneklerin parlamentonun onayladığı yönde kullanılması sağlanmakta ve bölümler arasında yürütme organı tarafından aktarmalar yapılması önlenmek istenmektedir. Bu tür aktarmaların da gerekirse parlamentodan geçerek kanunlaşması gerekmektedir.¹⁰⁹

Tahsis ilkesinde nitelik itibariyle tahsiste alanlar açısından ödenekler saptanır. Miktar itibariyle tahsiste her alana yapılacak ödenek ayrımı hizmet alanı itibarı ile

¹⁰⁷DOĞRUYOL; (2012), a.g.e., s.591

¹⁰⁸DOĞRUYOL; (2012), a.g.e., s.590

¹⁰⁹EDİZDOĞAN;(1998), a.g.e., s. 176-177

miktar olarak belirlenir. Zaman itibariyle tahsiste ise ödenek ayrımı çok mali yıl için yapılır.¹¹⁰

2.3.11. Samimiyet İlkesi

Bütçe gelir ve giderlerinin gerçeğe en yakın şekilde tahmin edilmesidir. Kısaca bütçeyi hazırlayan ve kabul edenlerin iyi niyetli olması ve bütçenin toplumun beklentilerine uygun hassasiyet içinde dürüst, samimi ve gerçekçi bir yaklaşımla yapılmasıdır.¹¹¹

Bütçe kanunlarının hazırlanışında, olabildiği ölçüde, gerçek harcama ve gelir rakamlarına yakın değerler kullanılması gerektiğini ifade eder. Bütçelerin ileriye dönük belgeler olması ve gelecekteki iktisadî-malî-siyasî değişiklikleri tam bir kesinlikle bilmenin mümkün olmaması, bütçenin gerek harcama gerekse gelir rakamlarının dönem sonunda yüzde yüz doğrulukla gerçekleşmesini engelleyen doğal nedendir. Ancak, bu ilkeyle altı çizilmeye çalışılan şey, bütçe hazırlayanların ödenek teklifleri ile gelir tahminlerinde samimî olmayan oynamalardan kaçınmaları gereğidir.

Samimiyetsizce hazırlanmış bütçe önerileri yıl içinde büyük tutarlarda ek ödenek taleplerine, tahminlerin çok gerisinde gelir gerçekleştirmelerine ve sonuçta da öngörülenin ötesinde bütçe açıklarına yol açabilir. Türk Anayasasında ilke açık biçimde ifadesini bulmuş olmasa da 5018 sayılı kanunda kullanılan ve az önce verilen "saydamlık" deyiminin bu ilkeyi de kapsadığı kabul edilebilir.¹¹²

¹¹⁰ MEB; (2007), a.g.e, s.23

¹¹¹ KALENDEROĞLU; (2012), a.g.e., s.284

¹¹² ULUATAM; (2011), a.g.e., s. 122

2.4. Bütçe Türleri

2.4.1. Genel Bütçe

Genel bütçe, merkezi idare içerisinde yer alan devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerinin gösterildiği bütçedir.¹¹³

Genel bütçe, TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Bakanlıklar, Yargı organları, MGK Genel Sekreterliği, Müsteşarlıklar, Devlet Personel Başkanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı ve bazı Genel Müdürlükler ile devlet tüzel kişiliğine dahil olan kamu idarelerinin bütçesidir.¹¹⁴

Kendilerine ait özel bir gelir kalemi olmayan bu kuruluşların bütçelerine klasik bütçe ilkeleri, özellikle genellik ilkesi kesin bir şekilde uygulanır.¹¹⁵Bu kuruluşların kamu hizmeti görme amacı taşıyan giderlerinin yanında bu giderlerin karşılanması için gerekli olan gelirler de yer almaktadır. Tüm gelirler bütçeye brüt olarak kaydedilir. Genel bütçe içinde yer alan bakanlıklar bütçeye kendilerine verilen ödeneklerden fazla harcamalarda bulunmazlar.¹¹⁶

2.4.2. Katma Bütçe

Katma bütçe giderlerini özel gelirleri ile karşılayan ve genel bütçe dışında yönetilen kamu kuruluşlarının bütçeleridir.¹¹⁷

¹¹³1050 Sayılı Kanun

¹¹⁴KALENDEROĞLU; (2012), a.g.e., s.293

¹¹⁵BADEM, Ahmet Cemkut; (2003), Türk Bütçe Sistemi İçinde Belediye Muhasebesi ve Bir Uygulama, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli, s.34

¹¹⁶BOZGEYİK, Yusuf; (2004), 1990 Sonrası Türkiye’de Uygulanan Bütçe Politikaları, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Gaziantep, s.24

¹¹⁷1050 Sayılı Kanun 115. madde

Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve üniversiteler katma bütçeli kuruluşlara örnek gösterilebilir.¹¹⁸

Katma bütçeli kuruluşlardan Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü'nün tüzel kişiliği ve döner sermayesi yoktur. Petrol İşleri Genel Müdürlüğü'nün de tüzel kişiliği yoktur. Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü ile Telsiz Genel Müdürlüğü hazine yardımı almamıştır.¹¹⁹

Katma bütçeli kuruluşlar, daha çok ticari nitelikte hizmet üreten ve satan kuruluşlardır. Bazı KİT'ler ilk kuruluş zamanlarında katma bütçeli kuruluş olarak ortaya çıkmışlardır.¹²⁰

Katma bütçeler genellik ilkesinin istisnasıdır. Genellik ilkesi hizmetten yararlananlarla maliyeti karşılayanları tamamen birbirinden ayırdığından, katma bütçe uygulaması ile belirli kamu hizmetini veren örgütler ayrı bir bütçeye kavuşturularak hizmetten yararlananların maliyete katkıda bulunmasının sağlanması, bu yolla da hem kaynak yaratılması hem de hizmetten yararlanmayanların katkısının azaltılarak adaletin gerçekleştirilmesi amacı güdülür.

Katma bütçeli kuruluşların hemen hepsinin öz gelirleri son derece az olduğundan bunlar giderlerini hazine yardımları ile karşılayabilmektedir. Bu sebeple genel bütçenin kesin şeklini alması katma bütçelere yapılacak hazine yardımının belli olmasına dolayısıyla katma bütçelerin kesinleşmesine bağlı olmaktadır.

Katma bütçeler, genel bütçe gibi kanunla yürürlüğe konulur. Ancak bütçe yasaları yürürlüğe konulurken Resmi Gazete'de yayınlanmaları ayrı kanunlar halinde

¹¹⁸DOĞRUYOL; (2012), a.g.e., s.615

¹¹⁹EDİZDOĞAN;(1998), a.g.e., s. 154-156

¹²⁰COŞKUN, Gülay; (2000), Devlet Bütçesi Türk Bütçe Sistemi, Turhan Kitabevi, Ankara, s.53

olur. 1984 yılına kadar her katma bütçe için ayrı bir bütçe kanunu, dolayısıyla ayrı bir kesin hesap kanunu çıkarıldığı halde bu yıldan itibaren tüm katma bütçeler bir kanunla yürürlüğe girmekte tümü için bir tane kesin hesap kanunu çıkarılmaktadır.¹²¹

2.4.3. Özel Bütçe

5018 sayılı kanunla birlikte katma bütçelerin yerini almış ve yeniden tanımlanarak özel bütçeli kuruluşlar katma bütçeden biraz farklı olarak yeniden sayılmış bütçedir. Özel Bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen kamu idarelerinin bütçesidir.

YÖK, Üniversiteler, ÖSYM, Yüksek Teknoloji Enstitüleri, Savunma Sanayi Müsteşarlığı, TODAİ, TÜBİTAK, GAP idaresi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Kredi Yurtlar Kurumu ve bazı Genel Müdürlükler örnek olarak gösterilebilir.¹²²

2.4.4. Konsolide Bütçe

Konsolide bütçe bir bütçe çeşidi olmaktan öte kamu kesiminin tam ve toplu bir bütçesini yapma ve böyle bir bütçe ile kamu yönetiminde planlama, koordinasyon ve denetim olanağı sağlama ihtiyacından doğmuştur.¹²³

Türk bütçe sisteminde birlik ve genellik ilkesinden sapmalar olmakla beraber, yine birlik ilkesi esasına göre tek devlet bütçesinin gelir ve giderlerinin hesaplanması istenmektedir. Bu amaçla yapılan hesaplama konsolide bütçeyi oluşturmaktadır. Genel bütçe ile katma bütçe ödenekleri toplamından, genel bütçe ödeneklerinden katma bütçeli kuruluşlara yapılan hazine yardımları düşülmekte böylece konsolide bütçe

¹²¹KARABAŞ; (2005), a.g.e., s.96

¹²²KALENDEROĞLU; (2012), a.g.e., s.294

¹²³EDİZDOĞAN;(1998), a.g.e., s. 68

ödeneklerinin toplam rakamına ulaşılmaktadır. Hazine yardımları, hem genel bütçenin giderleri arasında hem de katma bütçe giderleri arasında yer almakta, böylece katma bütçelere yapılan yardımlar çift kayıt edilmektedir. Katma bütçeli kuruluşlara yapılan yardımlar genel ve katma bütçe ödenekleri toplamından düşülmektedir.¹²⁴

Konsolide bütçe, kamu ekonomisinin genel ekonomideki fonksiyonunu tespit etmek, anlamak amacıyla, bir ülkedeki merkezi yönetim bütçeleri, mahalli idare bütçesi ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçesi ile özerk bütçelerin gelirlerinin ve giderlerinin birleştirilmesi veya bir araya getirilmesi ile oluşur. Konsolide bütçe, esas olarak bir bütçe değildir. Bu bütçenin oluşturulması ile kamu ekonomisinin genel ekonomi içerisindeki payı görülür ve böylece kamu sektörünün planlanması ve koordinasyonu yapılır.¹²⁵

Milli ekonomi içinde kamu sektörünün yerinin topluca tespiti bakımından konsolide bütçe hesaplarına genel ve katma bütçelerden başka özerk bütçeler ve mahalli idare bütçeleri de dahil edilmiştir. Bu anlamda konsolide bütçe hesaplarına 5 yıllık planda yapılan hesaplarda ve yıllık programlarda yer verilmiştir.

Dar anlamda konsolide bütçe terimi yalnız genel ve katma bütçeler toplamını ifade eder. Maliye Bakanlığı bu anlamdaki konsolide bütçe hesaplarını bütçe gerekçelerinde göstermiştir. Konsolide gider bütçesi toplamı, katma bütçeler gider toplamının genel bütçe giderlerine eklenip, Hazine yardımının bundan çıkartılması suretiyle bulunur.¹²⁶

2.4.5. Döner Sermayeli İşletme Bütçeleri

5018 sayılı yasadan önce Muhasebe-i Umumiye Kanununa göre, genel ve özel bütçeli idarelere bağlı olarak çalışan, ticari ve sınai nitelikte faaliyette bulunan fon

¹²⁴KARABAŞ; (2005), a.g.e., s.97

¹²⁵KALENDEROĞLU; (2012), a.g.e., s.295

¹²⁶DOĞRUYOL; (2012), a.g.e., s.616

işletmelerine, döner sermayeli işletme adı verilirdi. Ancak 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda Döner Sermaye işletme ile ilgili Hükümlerle ilgili düzenlemeler 2007 yılından itibaren yürürlüğe girmiştir. Bu nedenle döner sermaye işletmeleri 2007 yılında yapılan düzenlemeye kadar varlıklarını devam ettirmişlerdir. Devlet bu işletmelere, değişken giderlerini karşılamak üzere, bir döner sermaye fonu tahsis etmiştir. Bu işletmeler, aldıkları sermayeyi faaliyetleri ile ilgili olarak çalıştırmışlardır. Fiyat ve ücret karşılığı özel kişi ve kurumlarla iş yapmışlardır. Bu tür işletmelerin bütçesine de döner sermaye bütçesi denmektedir.¹²⁷

Genel bütçe içinde yönetilen sınıî ve ticari kurum ve idarelerin ilk madde ve malzeme alım bedelleri ile uzman ve işçi ücretleri döner sermaye adıyla bütçelere konulan ödenekler ile karşılanır ve ödenir. Bu kurum ve idarelerin döner sermaye ödeneklerinden kullanılmayan tutarlar yılsonunda yok edilir; kullanılan sermayeden doğan gelir fazlaları da gelir yazılır.¹²⁸

2.4.6. Mahalli İdare Bütçeleri

Mahalli idare Bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir.¹²⁹

İl özel idareleri, belediye ve mahalli idareler birlik bütçeleri bu kapsamda değerlendirilebilir.

Mahalli idare Bütçesi çalışmanın ileriki bölümlerinde detaylı olarak açıklanacaktır.

¹²⁷TÜRK, İsmail; (1992), Kamu Maliyesi, Turhan Kitapevi, Ankara, s.372-373. (Bilgiler mevcut uygulamayla yorumlanmıştır.)

¹²⁸1050 Sayılı Kanun 115. madde

¹²⁹KALENDEROĞLU; (2012), a.g.e., s.294

2.4.7. Özerk Bütçe

Merkezi Yönetim Bütçelerinin dışında yönetilen ve işletme bütçesi niteliğinde olan bütçelerdir. İktisadi, ticari ya da endüstriyel bir nitelik taşıyan devlet kuruluşlarının bütçeleridir. Gelir toplamadan ve masraf yapmadan yani bunun için var olan mali kaynaklardan yararlanmadan gelir ve giderini ticari ve iktisadi faaliyetlerle kazanan kamuya ait işletme bütçeleridir.¹³⁰

Özerk Bütçe, devletin, özel sektör ekonomik faaliyetlerini, özel hukuk kurallarına göre yönettiği kuruluşların bütçelerine denir. Özerk bütçelere en iyi örnek KİT'lerin bütçesidir.

Özerk bütçelerin hazırlanması, genel ve özel bütçeden ayrı olarak yapılır. Uygulanması için yasama organının onayına gerek yoktur. TRT, Merkez Bankası, AOÇ, vb. özerk bütçeli kuruluşlardır.¹³¹

2.5. Bütçe Sistemleri¹³²

2.5.1. Performans Bütçe

Devletin yüklediği görevleri yerine getirebilmesi bakımından gerçekleştirdiği hizmetler ile bunların birim maliyetinin önem kazandığı bir bütçeleme sistemidir.

Mal ve hizmet üretimi yapmaya yönelik kamu kuruluşlarının faaliyet ve etkinliklerinin ölçülmesi bu bütçenin amacıdır. Ayrıca üretim maliyetinin düzeyi ile üretim miktarları arasındaki ilişkinin önemi söz konusudur. Gerçekleştirilecek görevlerin planlanması yapıldıktan sonra her bir hizmet biriminin alanına giren

¹³⁰KARACAN, Sami; (1996), Döner Sermaye İşletmelerinde Muhasebe Düzeni ve Bir Uygulama, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli, s.6

¹³¹KALENDEROĞLU; (2012), a.g.e., s.294

¹³²Bütçe Sistemleri ile ilgili kısımlar, çeşitli maliye ve muhasebe ders notlarından derlenmiştir.

hizmetler belirlenmekte, ilgili programlar ve faaliyetler incelenmektedir. Faaliyetler sonucu yapılan nihai üretim ve belirli bir üretimin yapılabilmesi için katlanması söz konusu maliyetin en aza indirilmesi, performans bütçenin esasını oluşturur.

2002 yılından başlayarak Türk bütçe sistemini uluslararası alanda yaygınlaşmış bazı uygulamalara göre yeniden düzenlemek üzere Maliye Bakanlığınca başlatılan yeni çalışma 5018 sayılı kanunda temel yansımasını bulan "performans bütçe" anlayışını getirmiştir.

Bu anlayışın belli başlı özellikleri şöyle sıralanabilir:

- Bütçe çeşitleri uluslararası kuruluşlarca kullanılan kavramlara daha yakın biçimde yeniden tanımlanmıştır.
- Bütçe sürecinin hazırlanma, uygulanma ve denetim aşamaları yeni bir anlayışla ele alınıp büyük boyutlarda değiştirilmiştir.
- Kamu bütçelerinin kapsamı genişletilmiştir.
- Kalkınma planları ile bütçeler arasında daha sıkı bir bağ kuracak mekanizmalar kullanılmaya çalışılmıştır.
- Kamu harcamalarının yapılması ve denetlenmesinde ilgili idarelere daha büyük bir esneklik sağlanmıştır.
- Denetlemeyi hemen tümüyle Maliye Bakanlığına veren eski düzenlemeler yerine ilgili daire ve kuruluşların kendi elemanlarıyla yapacakları iç denetime ağırlık verilmiştir.
- Kamunun çeşitli kesimlerinde aynı muhasebe sistemi kullanılması zorunluluğu getirilmiştir.

Bütçeleme konusunda her sorun, belli bir yöntemde bazı değişiklikler yapılmasını ya da yepyeni yollar aranmasını gerekli kılabilir. Bununla birlikte, genel bir fikir verebilmek amacıyla önce kamu harcamalarının programlanması-rasyonelleştirilmesindeki aşamalara işaret edecek, izleyen alt bölümde ise seçeneklerin değerlendirilmesinde ve karar almakta kullanılan belli başlı yöntemler işaret edilecektir.¹³³

Performans bütçe sistemi, ABD'de ortaya çıkmıştır. Bu sistem, verilen ödeneklerden en yüksek hizmet çıktısının elde edilmesini sağlamak amacıyla geliştirilmiş bir tekniktir. Amaç kamu yönetiminde verimliliği yükseltmektir. Belirli amaçlara hizmet eden giderler aynı programlar içinde toplanır ve her programın maliyet ve faydası hesaplanır. Yapılan harcamalarla ulaşılabilecek sonuçlar üzerinde durulur. Bir hizmetin nasıl yapılacağı üzerinde durulur.

Bununla beraber sistemin getirdiği birtakım dezavantajlar da mevcuttur. Uygulayıcılara daha fazla iş yükü getirdiğinden kamu görevlilerinin sisteme sıcak bakmayarak bunu uygulamaktan kaçınabilmeleri, bu sisteme göre bütçe hazırlanmasının daha zor olması yanında bütçedeki bilgileri anlayıp yorumlama belirli bir uzmanlık gerektirdiğinden parlamento tarafından benimsenememesi, Yöneticilerin, performanslarını artırmak için hukukun uygun görmediği işlere de girişebilmeleri, Hizmetin özelliği dolayısıyla bazı kamu hizmetlerinde performansı ölçmenin her zaman mümkün olmaması örnek olarak verilebilir.¹³⁴

2.5.2. Milli Bütçe

Milli bütçe kavramı, kamu kesiminin ekonomide taşıdığı önem ve ağırlıktan kaynaklanmaktadır. Kamu ve özel sektör arasında kaynak dağılımının en uygun bir şekilde sağlayabilmek ve toplumsal amaçlarla etkinlik yakalayabilmek amacıyla bu

¹³³ULUATAM; (2011), a.g.e., s. 184

¹³⁴ Mesut HASTÜRK*; (2006), Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, *Muhasebat Kontrolörü, k.b.d.

bütçeye başvurur. Ekonomide toplam kaynakların ve harcamaların denkleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu nedenle millî muhasebe kavramına dayanarak ekonomideki kaynakların belirlenmesine yarayan bir millî bütçe hazırlanması gerekir. Bu bütçe, planlı ve programlı bir bütçedir. Millî bütçe, iktisadi ve mali politikaya yön verecek bir bütçe türüdür.¹³⁵

2.5.3. Program Bütçe

Kamu faaliyetlerinde verimin, tasarruf ve etkinliğin sağlanması bakımından önemli olan bu bütçe, sahip olunan olanakların mevcut alternatifler içerisinde en iyi şekilde kullanımını amaçlamaktadır. Böylece öngörülen amaçlara ulaşabilmek için maliyet-fayda analizleri yapılmak suretiyle kısıtlı kaynakların, ihtiyaçların en etkin düzeyde karşılanmasına yönelik bir şekilde kullanımına çaba gösterilmektedir. Kamu hizmetlerinin en üst düzeyde yerine getirilmesi kamu giderlerinin etkinliği ve verimliliğin yükseltilmesi amacıyla bütçe kaynaklarının en uygun düzeyde kullanılması program bütçenin temelini oluşturmaktadır. Genellikle bir yıllık süre için uygulanan bütçelerin devamlılık ve plan-programlar arasındaki koordinasyonunun sağlanması bakımından büyük önemi bulunmaktadır. Verimliliğin artırılması ve israflardan kaçınılması yanında ödenekler, harcama kalemlerine göre değil; planda belirtilen hedeflerin gerektirdiği hizmetler için ayrılmaktadır.¹³⁶

2.5.4. Telafi Edici Bütçe

Kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasındaki geleneksel bağ sürdürülmekle birlikte geniş ölçüde ekonomik dengenin gerçekleştirilmesi için çaba gösterilmektedir. Devletin ekonomik hayata müdahalesinin gerekliliği düşüncesine dayanır. Bu bütçe görüşünde bütçe açıkları devam edebilir. Ekonomik hayatın gerektirdiği sürece devletin borçlanmaya başvurması gerekir. Çünkü şartlar daha fazla harcamayı gerektirirken

¹³⁵ Orhan SEVİLENGÜL; (2011), Genel Muhasebe, Gazi Kitapevi, Ankara, ISBN: 9757313182, Bütçe Başlığı

¹³⁶ Vasfi HAFTACI; (2007), Genel Muhasebe, ABP Yayınevi, İstanbul, Bölüm 1:Bütçe Esasları

gelirler azaldığında harcamalar artırılmazsa denklik düşüncesi olumsuz sonuçlar meydana getirir. Tam çalışma sağlanıncaya kadar devletin borçlanması gerekmektedir. Ancak devamlı artan borçların faiz ödemelerinin bütçede önemli bir meblağ tutacağı göz önünde bulundurularak borçlanma kontrollü bir şekilde yapılmalıdır.¹³⁷

2.5.5. Devri Bütçe

Bu bütçede bütçe dengliği şart olarak görülmez. İktisadi faaliyetlerin daralma dönemlerinde bütçe açığı meydana gelir. Bu nedenle devlet harcamalarını artırarak talebi teşvik etmeli ve açığı kapatmaya çalışmalıdır. İktisadi faaliyetlerin genişleme döneminde ise bütçe fazla verir. Bu durumda faaliyetlerin daraltılması gerekir. Aksi hâlde daralma dönemindeki gelirlerdeki azalma, vergileri de artırır.¹³⁸

2.5.6. Denk Bütçe

Bütçenin denk olması esastır. Yani kamu harcamaları, kamu gelirleriyle karşılanacak ve bütçe açık vermeyecektir. Kamu harcamalarında artış meydana geldiğinde kamu gelirleri de artırılarak harcamalar finanse edilmeli, borçlanmaya gidilmemelidir. Ancak olağanüstü hâllerde borçlanmaya gidilebilir. Bütçenin dengliğini bozan etkenler içinde devletin para basması, bütçe açıklarının borçlanma ile finanse edilmesi ve bütçe fazlalıkları gelmektedir. Kamu giderlerinin normal kamu gelirleriyle karşılanması gerekmektedir. Devletin ekonomiye müdahale etmemesi ve kamu hizmetlerinin sınırlı düzeyde kalması esastır.¹³⁹

2.5.7. İktisadi Devlet Teşekkülü Bütçeleri

İktisadi devlet teşekküllerinin teşebbüs niteliğinde olması nedeniyle bağımsız bütçeye ihtiyaçları vardır. İktisadi devlet teşekküllerinin idari görev yapan diğer devlet

¹³⁷ SEVİLENGÜL; (2011), a.g.e.

¹³⁸ SEVİLENGÜL; (2011), a.g.e.

¹³⁹ HAFTACI; (2007), a.g.e.

kuruluşlarından farklı olarak iktisadi faaliyetlerde bulunması ayrıca bir bütçe hazırlanmasını gerektirir. İktisadi devlet teşekküllerinin bütçesi özel hukuk hükümlerine tabidir. İktisadi devlet teşekküllerinin sermayesinin tamamı devlete aittir. Bunların ayrıca yatırım ve finansman bütçeleri hazırlanır. Bu nedenle İDT bütçeleri işletme bütçesi niteliği taşır. Yatırım ve finansman programlarını içerir. İDT bütçeleri; genel muhasebe kanununa, Devlet İhale Kanunu'na ve Sayıştay denetimine tabi değildir.¹⁴⁰

2.6. Kamu Bütçeleri ve Sınıflandırması

Ekonomide fiyat istikrarının sağlanması, gelir dağılımının düzeltilmesi, yatırımların teşvik edilmesi gibi hedeflerin gerçekleştirilmesinde kullanılan en önemli mali araçlardan biridir. Bütçe harcamalarının nitelikleri ve etkileri farklı olduğundan bütçenin etkin bir mali araç olarak kullanılabilmesi için harcamaların temel kriterlere göre sınıflandırılması gerekir. Yeni bütçe kanuna göre bütçe analitik olarak sınıflandırılmıştır.¹⁴¹

Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz. Gelir ve giderlerin belirli bir sistematik içinde sınıflandırılması; aynı türdeki gelir ve giderlerin kolaylıkla toplanabilmesi; gelir ve gider açık istatistiklerine ulaşılabilmesi için de yeni bütçe kodlamaları geliştirilmiştir. Yeni bütçe kodlamasının getirdiği önemli yenilikler; detaylı bir kurumsal kodlamayla program sorunlarının tespitine imkân vermesi, mevcut bütçede var olmayan fonksiyonel sınıflandırmanın sağlanması, aynı kodlamanın konsolide bütçeli kuruluşlar dışındaki kuruluşlarda da uygulanabilir olması, uluslararası karşılaştırmalara imkân vermesi, ölçmeye ve analize elverişli olması olarak sıralanabilir. Bu özellikleri ve özellikle de analize elverişli

¹⁴⁰ SEVİLENGÜL; (2011), a.g.e.

¹⁴¹ SEVİLENGÜL; (2011), a.g.e.

istatistikî veriler üretmeye imkân vermesi nedenleriyle yeni bütçe kodlaması Analitik Bütçe Sınıflandırması olarak adlandırılmıştır.¹⁴²

Kamu bütçelerini pek çok şekilde sınıflandırmak mümkündür. Biz analitik bakımdan bütçeleri inceleyeceğiz. Analitik bütçe sınıflandırması; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört gruptan oluşmaktadır.

2.6.1. Kurumsal Sınıflandırma

Siyasi ya da bürokratik olarak yönetim yetkisi temel kriter kabul edilmiştir. Kurumsal sınıflandırmayla siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesi ve program sorumlularının tespiti hedeflenmektedir. Kurumsal sınıflandırma, dört düzeyli bir kod yapısından oluşmaktadır. Sınıflandırmanın birinci düzeyinde, bakanlıklar ve anayasal olarak eşdeğer idareler ile bütçe türleri itibarıyla bir sınıflandırma yer almaktadır. İkinci düzeyde, birinci düzeyde tanımlanan yöneticilere karşı doğrudan sorumlu birimler; üçüncü düzeyde, ana hizmet birimleri gibi ikinci düzeye bağlı olan ve kurumsal politikanın uygulanmasından sorumlu olan birimler; dördüncü düzeyde ise, destek ve lojistik birimler ile politikaları uygulayan ve hizmetten yararlananlarla doğrudan muhatap olan birimler yer almaktadır. Dolayısıyla üçüncü ve dördüncü düzeyde kurumların teşkilatına ilişkin mevzuatına ve teşkilat şemasına uygun olarak sınıflandırılan idari birimler yer alacak ve bu birimler harcama yetkilisinin belirlenmesinde esas alınacaktır. Kurumsal sınıflandırmada teşkilat yasaları esas alınacaktır. Zorunlu haller dışında teşkilat yasalarında bulunmayan birimlere kodlamada yer verilmeyecektir.¹⁴³

¹⁴² HAFTACI; (2011), a.g.e.

¹⁴³ SEVİLENGÜL; (2011), a.g.e.

2.6.2. Fonksiyonel Sınıflandırma

Fonksiyonel sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin türünü göstermektedir. Devlet faaliyetlerinin ve bu faaliyetlere yönelik harcamaların zaman serileri boyunca izlenmesi ve uluslararası karşılaştırma imkânının elde edilmesi, fonksiyonel sınıflandırma ile mümkün olabilmektedir. Ayrıca, bütçe politikalarının oluşturulmasında sektörel ayrımların yapılabilmesi de bu sınıflandırmanın hedefleri arasındadır. Fonksiyonel sınıflandırma, dört düzeyli bir kod grubundan oluşmaktadır. Birinci düzey, Devlet faaliyetlerini on ana fonksiyonda gösterilmiş, ana fonksiyonlar, ikinci düzeyde alt fonksiyonlara bölünmüş, üçüncü düzey kodlar ise, nihai hizmetlere ayrılmıştır. Fonksiyonel sınıflandırmanın dördüncü düzeyi de, özel olarak izlemeyi gerektiren bazı kurumsal planlama ihtiyaçlarının karşılanması ve izlenmesi amacıyla yapıya dahil edilmiştir.¹⁴⁴

2.6.3. Finansman Tipi Sınıflandırma

Analitik Bütçe Sınıflandırması, genel idare tanımına giren tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kullanacağı bir kod yapısıdır. Finansman tipi sınıflandırma, yapılan harcamaların hangi kaynaktan finanse edildiğini göstermektedir. Finansman tipinin belirlenmesinde ödemenin nereye yapıldığı hususu önem taşımamaktadır. Örneğin, herhangi bir genel bütçeli idareden döner sermayeye, özel bütçeli bir idareye veya sosyal güvenlik kurumuna yapılan yardım ve ödemelerde, ödemeyi yapan, genel bütçeli bir kurum olduğundan finansman tipi sınıflandırmada bütçe kodu “1-Genel Bütçe” olacaktır. Finansman tipi sınıflandırma aynı zamanda dış proje kredileri ile özel ödenekler ile bağış ve yardımların da takibine imkân vermekte olup, özellikle mali mevzuatımız gereği ayrı tertiplerde izlenmesi gereken ödeneklerin takibine de olanak sağlamış olacaktır.¹⁴⁵

¹⁴⁴ HAFTACI; (2011), a.g.e.

¹⁴⁵ SEVİLENGÜL; (2011), a.g.e.

2.6.4. Ekonomik Sınıflandırma

Ekonomik sınıflandırmayla, Devletin görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerin, milli ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkilerinin planlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi hedeflenmektedir. Ekonomik sınıflandırma; gelirlerin, harcama ve borç vermenin, finansmanın sınıflandırması şeklinde üç bölümden oluşmaktadır. Gelir ile harcama ve borç vermenin sınıflandırılmasında, karşılıklı veya karşılıksız, cari veya sermaye ayırımı öncelik taşımaktadır. Karşılıksız işlemler, kanunun emrettiği hususlarda bir mal veya hizmet karşılığı olmadan yapılan, burs ödemeleri veya vergi gelirleri gibi tahsilât ve ödemeleri kapsar. Sermaye ve cari ayırımında ise, bütçe hazırlama rehberi ile bütçe kanununda belirlenmiş asgari değer ile kullanım ömrü dikkate alınmaktadır.¹⁴⁶

2.7. Mahalli İdare Bütçeleri

2.7.1. Genel Bakış

Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.¹⁴⁷

Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Mahallî idarelerin seçimleri, beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahallî idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili

¹⁴⁶ SEVİLENGÜL; (2011), a.g.e.

¹⁴⁷ T.C. Anayasası madde 127

genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.¹⁴⁸

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, içişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.¹⁴⁹

Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.¹⁵⁰

Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Mahallî idare; yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri ifade eder.¹⁵¹

Mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir.

Günümüzde, yerel yönetimlerin önemi her geçen gün artmaktadır. Federal siyasi yapıya sahip ülkelerde yerel yönetimler çok daha önemlidirler. Yerel hükümetlerin

¹⁴⁸ T.C. Anayasası madde 67

¹⁴⁹ DOĞRUYOL; (2012), a.g.e., s.633

¹⁵⁰ DOĞRUYOL; (2012), a.g.e., s.633-634

¹⁵¹ 5018 Sayılı Kanun

coğrafi alanı, “yerellik niteliğini” aşmış, “bölgesel” olmaya başlamıştır. Artık, yerel yönetimler, birlikler kurarak, bazı hizmetleri sunmaya başlamışlardır.¹⁵²

Literatürde merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki hizmet kaynak bölüşümü olarak geçen, eski deyimle “mali tevzin” yeni ifadeyle “idareler arası mali ilişkiler” kavramı daha da önemli hale gelmiştir.¹⁵³

Federal devletlerde “mali tevzin” bugüne kadar çok fazla tartışılmıştır. Üniter devletlerde ise tartışmalar “vesayet hakkı” üzerine yoğunlaşır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti de bir üniter devlettir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında mali tevzin ve vesayet hakkı konusunda bir anlaşmazlık yoksa şikâyet eden bir taraf bulunmuyorsa, yerel yönetimler hizmetlerini gereği gibi yerine getirebiliyorlarsa ve özel bütçeler genel ve katma bütçelerle birlikte, devlet hesaplarında birleştirilip, gelir ve giderler burada net bir şekilde görülebiliyorsa, sorun yok demektir.¹⁵⁴

1982 Anayasa’sının yerel yönetimler açısından yerel yönetimleri özgürlükleri açısından sınırlayıcı ve kısıtlayıcı bir anlayışla düzenlendiği görülmektedir. Söz konusu Anayasa’nın bir yandan yerel yönetime ağırlık verme görünümünde iken diğer yandan da yerel yönetimi işlemez hale getirmeye yol açabilecek ağır vesayet hükümlerini içermektedir. Bu hükümlere dayanarak, her türlü idari sınıflama ve kısıtlama getirme ya da her şeyi izin ya da onaya bağlama olanağı bulunmaktadır. Bu tür sınırlama ve kısıtlamalar ise, amacın tam tersine, hizmet etkinliğini engellemekte dolayısı ile toplum yararının ve yerel gereksinimlerin gereği gibi karşılanmasını sağlayamamaktadır.¹⁵⁵

¹⁵² ÖZGEN, Ferhat Başkan; (1999), Cumhuriyetin 75. Yılında Bütçe Disiplini Açısından Genellik ve Birlik İlkelerinden Sapmalar, Adnan Menderes Üniversitesi Yayınları, No.8, Aydın, s.249-271

¹⁵³ TÜGEN, Kamil;(1997), Devlet Bütçesi, Anadolu Matbaacılık, İzmir.

¹⁵⁴ ÖZGEN; (1999), a.g.e., s.249-271

¹⁵⁵ ATACAN, Vedat; (1995), “Yerel Yönetimlerde İl Planlamasının İşlevi, (Türk İdare Sisteminde Yeniden Yapılanma)”, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Uludağ Üniversitesi, SBE, s.6

Yerel yönetimler; kamu hizmetlerinin, merkez dışında teşkilatlanan ve merkezin hiyerarşik astı olmayan kamu kuruluşlarınca yürütülmesi olarak adlandırılmaktadır.¹⁵⁶

Türkiye’de yerel yönetimler, il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşur. Bunların ayrı ayrı bütçeleri vardır.

2.7.2. İl Özel İdare Bütçeleri

İl özel idarelerini düzenleyen kanun 1987 tarihli, 3360 sayılı, İl Özel İdaresi Kanunu’dur. Kanunda İl Özel İdarelerinin görevleri maddeler halinde sayılmıştır. Yerel nitelikte çok kapsamlı görevleri vardır. Devlet tarafından İl Özel İdarelerine hiçbir zaman bu görevleri yerine getirebilecek kadar gelir sağlanmamıştır. Böyle olunca, zaman içinde, kanunla İl Özel İdarelerine verilen görevler fiilen merkezi idare tarafından üstlenilir olmuştur.¹⁵⁷

İl Özel İdarelerinin, fonksiyonlarını çoktan tamamladığı şeklinde görüşler vardır. Yapılacak yeni düzenlemelerle bunlara işlerlik kazandırılabilceğini iddia edenler de az değildir. İl Özel İdarelerinin geçmişi Cumhuriyet dönemine dayanır. Bu kuruluşlar idari gereksinimlerden doğmuştur. Osmanlı Devletinde İl düzeyindeki otorite zayıflayınca bu düzeydeki kamu hizmetleri sunulamaz olmuştur. İl Özel İdareleri buna cevap vermesi için getirilmişti. Cumhuriyetin ilk dönemlerinde merkezi idare yerel düzeydeki bayındırlık, eğitim, sağlık ve sosyal yardım gibi hizmetleri görece kadar, özellikle mali açıdan, yeterince güçlü olmadığı için, İl Özel İdarelerinden medet umulmuştu. Zaman içinde merkezi idare yurt çapında otoritesini sağlamlaştırdıkça, “mali tevzin ve idari vesayet konusundaki dengeleri kendi lehine bozdu. İl Özel İdarelerine görev verdi, görevlerini arttırdı, ama gelirlerini sürekli az tuttu. Bir taraftan Devlet Su İşlerini, Köy Hizmetlerini ve Karayolları Genel Müdürlüklerini kurarken, öbür taraftan İl Özel

¹⁵⁶DAYAR, Hatice; (1998), Türkiye ve Almanya’da Büyükşehir Belediye Yönetimlerinin Hizmet-Gelir ve Bütçesel Yapılarının Karşılaştırmalı Analizi, (Bursa-Münih Örneği,1991 Sonrası), İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayınları-No:7, Ankara; akt. ÖZMEN, İlknur; (2007), Yerel Yönetimlerde Analitik Bütçe Sınıflandırma Sistemi; Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği, Dumlupınar Üni. SBE, Yüksek Lisans Tezi, Kütahya, s.8

¹⁵⁷ ÖZGEN; (1999), a.g.e., s.249-271

İdareleri Kanunundaki eksiklikleri gidermedi. Bu kuruluşların teknik hizmetlerini yürütmek için kendilerine bağlı, alt birimlerini oluşturmasına izin vermedi. Bunları İldeki merkez yönetimin teknik birimlerine ve dolayısıyla Vali'ye muhtaç kılmıştır.¹⁵⁸

Türkiye'de İl düzeyindeki örgütlenme, merkezi yönetimin ağır vesayeti altındadır. Kontrol merkezin atanmış görevlisi Vali'nin elindedir. Büyükşehir Belediyeleri ile bu bir ölçüde kısılmıştır. Büyükşehir Belediyeleri ve Belediyelerin oluşturdukları birlikler, İl düzeyinde etkin bir yönetimin kaynağı olabilir.

Türkiye'de il ve ilçe düzeyinde etkili ve denetlenebilen bir yönetim gereklidir. Böyle bir kamu yönetiminde, bütçeler genellik ve birlik ilkelerinin özüne sadık kalınarak düzenlenebilir ve denetlenebilir.¹⁵⁹

İl özel idareleri; taşınır ve taşınmaz malları olan ve merkezden ve yerinden yönetim özellikleri gösteren bir birimdir. İl özel idareleri, merkezi idare kuruluşları tarafından yürütülen kamu hizmetlerine yardımcı bir unsur gibi faaliyet göstermektedir ve aşağıda belirtilen hizmetleri ifa etmektedir:

- Eğitim hizmetleri,
- Sağlık ve sosyal yardım hizmetleri,
- Bayındırlık hizmetleri,
- Tarım ve hayvancılık hizmetleri,
- İktisadi ve ticari hizmetler

¹⁵⁸YAZICIOĞLU, Recep; (1989), Taşra Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi: Mahalli İdareler Reformu, Tokat.

¹⁵⁹ ÖZGEN; (1999), a.g.e., s.249-271

Ancak bu hizmetler il özel idarelerinin mali ve teknik gücünün çok üstünde kalmış, birçoğu çıkarılan kanunlarla çeşitli bakanlıklara ve genel müdürlüklere devredilmiştir.¹⁶⁰

İl özel idarelerinde bütçenin oluşma süreci üç aşamada gerçekleşir:

1. İl özel idareleri hizmetlerinin temel yürütücüsü olan vali, bütçenin hazırlanmasından sorumludur. Vali tarafından ilin stratejik planına uygun hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayı başında il encümenine sunulur.

2. Encümen, yılbaşından başlayan on iki aylık dönem harcama ve gelirlerini kapsayan bu tasarımı inceleyerek kasım ayından önce il genel meclisine sunar.

3. İl genel meclisi yılbaşına kadar bütçe tasarısını görüşür ve aynen ya da değişikliklerle kabul eder. Ancak, mecliste bütçe denkliliğini bozacak gelir azaltıcı ya da gider arttırıcı değişiklikler yapılamaz.¹⁶¹

İl özel idareleri bütçeleri, ilgili olduğu malî yıl ile izleyen iki yılı kapsayacak üç yıllık bir dönem için gelir ve gider tahmin ve ödeneklerini gösterir. Her yılın bütçesiyle ilişkili kesin hesap, vali tarafından hazırlatılarak ertesi yılın mart ayı içinde encümene sunulur. Encümeden çıkan kesin hesap, il genel meclisince mayıs ayı içinde görüşülüp karara bağlanır.¹⁶²

Yürürlüğe giren bütçenin uygulanmasında merkezî idare bütçelerinin temel kayıtlamaları önemli rol oynar. Çeşitli yasal mevzuatlar il özel idare harcamalarının yapılmasına esas oluşturan hukuk kurallarını çizer. Bütçenin uygulanmasında, ödenek verilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi "harcama yetkilisi" dir. İlçelerde bu yetki kaymakamca kullanılır.¹⁶³

¹⁶⁰KARABAŞ; (2005), a.g.e., s.119-120

¹⁶¹ ULUATAM; a.g.e., s.164

¹⁶² ULUATAM; a.g.e., s.164

¹⁶³5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu.

Merkezî yönetim bütçelerinde esas olarak il özel idareleri için de geçerli olur. İdarî denetim, orada olduğu gibi, iç ve dış denetim olarak gerçekleştirilir ve hem hukuka uygunluğu, hem malî denetimi, hem de performans denetimini kapsar.¹⁶⁴

Yargı denetimi, esas itibariyle, bütçe uygulamasındaki uyuşmazlıkları çözen mahkemeler aracılığıyla gerçekleştirilir. Merkezî devlet bütçelerindeki yasama denetimine benzeyen bir siyasal denetim ise daimî encümen ile il genel meclisince yapılır. Bütçe uygulaması sürerken vali tarafından hazırlanan harcama cetvellerinin encümence incelenip onaylanması, bütçe yılı sonunda çıkarılan il bütçe kesin hesabının il genel meclisince mayıs ayı içinde görüşülüp onaylanması bu denetimin aşamalarıdır.

İl özel idarelere, günümüzdeki yapısı ile görevler açısından merkezî yönetim ile belediyeler arasında sıkışmış, kamuoyunca da görevleri yeterince anlaşılmamış bir yönetim birimi görünümündedir. Bu sıkışıklık, kendilerine bırakılmış gelirlerin dağınkılık ve yetersizliği ile birleştiğinden daha da belirginleşmektedir. İl özel idare gelirlerinin başlıcalarını emlak vergisi payı, iskele resmi, taşocakları resim ve harçları, inşaat ruhsatı ve yapı kullanma izinleri, özel mülk gelirleri, cezalar v.s. oluşturur.¹⁶⁵

İl özel idaresinin bütçesi, İl Özel İdare Kanunu'nun 84'üncü ve 101'incimaddelerine dayalı olarak İçişleri ve Maliye Bakanlığınca düzenlenen esaslara uygun olarak "İl Özel İdaresi Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği" hükümlerine uygun olarak valiler tarafından hazırlanır. İl özel idare bütçesi, ilgili olduğu mali yıla ilişkin il özel idaresinin gelirlerinin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır.¹⁶⁶

İl özel idaresinin gelirlerini; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, bağışlar, borçlanma gelirleri ve öz gelirler oluşturmaktadır. Öz gelirler olarak

¹⁶⁴5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu

¹⁶⁵ ULUATAM; a.g.e., s.164-165

¹⁶⁶KOÇ, Mustafa;(2001), Genel ve Katma Bütçe Dışındaki Bütçe Yapıları, Tarihsel Süreççinde Konsolide Bütçe İle Döner Sermaye Vakıf Fon İlişkisi ve Özel Bütçe Kavramının Analizi, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, s.74

taşocakları resim ve harçları, iskele resmi gibi gelirleri sayabiliriz. Ancak günümüzde bu gelirler son derece önemsiz kalmıştır. İl özel idarelerinin bütçelerinde asıl gelir kalemini genel bütçe vergi gelirlerinden verilen paylar oluşturmaktadır.¹⁶⁷

2.7.3. Belediye Bütçeleri

Ülkemizde Belediyeler 1930 tarihli 1580 sayılı kanunla düzenlenmiştir. 1984 tarihli 3030 sayılı kanunla da Büyükşehir Belediyeleri kurulmuştur. Belediyelerin görevleri ve bütçeleri 1580 sayılı kanunda düzenlenmiştir.¹⁶⁸

Belediye Bütçesi Genel Bütçe'den farklıdır. Belediye Bütçesi'nin hazırlanması sırasında, önce gelir bütçesi yapılıp gelire göre gider bütçesi ayarlanır. Ayrıca genel bütçe kanun haline getirildiği halde, Belediye Bütçesi kararname niteliğindedir. Bir üçüncü farklılık; belediye personel giderlerinin yıllık gelirlerin %30'unu aşamayacağı hükmünün Belediye Kanunu'nda ve bütçesinde yer almasıdır. Ancak günümüze bu hüküm fiilen uygulanamamaktadır.¹⁶⁹

Belediyelerin giderleri, yerine getirilmesi zorunlu hizmetler için yapılacak harcamalar ve isteğe bağlı hizmetler için yapılacak harcamalar şeklinde ikiye ayrılır. Bugün ancak zorunlu hizmetlere harcama yapılabilmektedir.

Belediye gelirleri içinde, vergi gelirlerinden belediyelere ayrılacak paylar, en önemli bölümü oluşturur. Belediyelerin öz gelirleri sınırlıdır.¹⁷⁰

Belediyeler demokratik siyasal kurumlar olmaktan çok, yerel kamu hizmetlerini yurttaşlara kolay, ucuz ve etkin olarak sunmakla görevli ve daha fazlasına karışmamaları gereken kuruluşlar olarak görülmüşlerdir. Yerel düzeyde halk katılımını arttırmayı

¹⁶⁷ KARABAŞ; (2005), a.g.e., s.121-122

¹⁶⁸ ÖZGEN; (1999), a.g.e., s.249-271

¹⁶⁹ TÜGEN; (1997), a.g.e., s.134

¹⁷⁰ ÖZGEN; (1999), a.g.e., s.249-271

amaçlayan birimler olarak öngörölmüş olmadıklarından, demokratik gelişmeye katkıda bulunmalarından söz edilememektedir.

Yerel yönetimlerin güçlü bir merkezi yönetimin ölkede yapmak istediği önemli atılımlar karşısında kolaylaştırıcı değil, güçleştirici bir rolü olacağı kanısı yaygındır.

1960 Askeri Müdahalesine kadar geçen süre içinde, belediyeleri genel olarak merkezi yönetimin taşra örgütü olarak görme eğilimi devam etmiştir.¹⁷¹

Batı dünyasına baktığımızda kamu harcamalarının %50'sine yakın bir kısmı yerel yönetimlerce yapılmaktadır. Bizde ise merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve kaynak bölüşümü yapılmamıştır.¹⁷²

Yerel yönetimlerin kendi olanakları ile topladıkları gelirlerin nispî öneminin giderek düşmesi, genel bütçe hâsılatından aldıkları payın, borçların ve sağlayacakları yardımın önemini arttırmıştır. Burada soruna İller Bankası dâhil olmaktadır. Bugün bu banka, genel bütçe vergi gelirleri paylarının yerel yönetimlere dağıtılmasında aracı olan, aynı zamanda yerel yönetimlere belli şartlarla borç veren bir bankadır. Tüzel kişiliği vardır, özel hukuk hükümlerine göre çalışır. Borç verme şartları arasında, “kredi verilecek konunun kalkınma planında öngörölen ve bankanın uğraş alanı içinde olan bir sahayı ilgilendirmesi gerekir hükmü vardır. Bu hüküm uygulamada, yerel yönetimlerin İller Bankasından borç alarak yerine getirecekleri yerel hizmetlerin bizzat İller Bankası tarafından yapılması sonucunu doğurmuştur.¹⁷³

Yereldeki bir hizmet, merkezdeki bir banka tarafından kararlaştırılmakta ve yürütölmektedir. Doğal olarak hizmet gecikmekte, pek çok yatırım yıllarca beklemektedir. Bugün, gelir durumu itibariyle pek çok belediye, gelir durumu itibariyle bu yatırımları yapamayacak durumdadır. Ama belediyelere, bunlar için yeterli gelir

¹⁷¹KELEŞ, Ruşen; (1988), Demokratik Gelişmede Yerel Yönetimler, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları 7, Bahri Savcı'ya Armağan'dan ayrı baskı, s.b.

¹⁷²YAZICIOĐLU, Recep; (1989), a.g.e., s.61

¹⁷³ÖNCEL, Yenal; (1992), Mahalli İdareler Maliyesi, Filiz Kitabevi, İstanbul, s.177

kaynaklarını toplama imkânı verilirse, bürokrasi ortadan kalkacak, yerel katılımı işler daha hızlı ve daha az şaibesiz yürüyebilecektir.¹⁷⁴

Belediyeler aşağıda belirtilen hizmetleri yerine getirebilmek adına faaliyette bulunmaktadır;

- Genel yönetim, esenlik (zabıta, itfaiye) hizmetleri,
- Temizlik, kanalizasyon hizmetleri,
- Sağlık ve sosyal yardım hizmetleri,
- Bayındırlık hizmetleri,
- Ulaştırma hizmetleri,
- Eğitim (mesleki kurslar) hizmetleri.¹⁷⁵

Beldelerin yerel nitelikteki gereksinmelerini karşılamak amacıyla kurulmuş belediyeler ve Büyükşehir belediyeleri halen yerel idarelerin en faal olanları gibi görülmektedir. Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde birden fazla ilçe belediyesi bulunan örgütlerdir. Gerek ilçe, gerekse Büyükşehir belediyeleri, belediye meclisi, belediye encümeni ile belediye başkanının oluşturduğu organları aracılığıyla yönetilir.

Belediyelerin görevleri, yasal mevzuatlarla ortaya konulmuştur.¹⁷⁶Bu görevlerin gerekli kıldığı gelirlerin önemli bölümü ise

- Vergi ve harçlar, cezalar,

¹⁷⁴ ÖZGEN; (1999), a.g.e., s.249-271

¹⁷⁵ KARABAŞ; a.g.e., s.122

¹⁷⁶5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

- Harcamalara katılma payları,
- Merkezî idareden aktarılacak kaynaklar,
- Taşınmaz ve taşınır mallardan sağlanan gelirler,
- Teşebbüs gelirleri

olarak sınıflandırılabilir.¹⁷⁷

1986 yılından itibaren belediyelere bırakılan emlak vergisi hâsılatı da işaretlenen gelir kaynaklarına eklenmiş önemli bir kalem olmaktadır.¹⁷⁸

İl özel idarelerine çok benzer biçimde belediyelerin üç temel organı vardır. Belediye başkanı, belediye idaresinin yürütme organıdır ve beş yılda bir yapılan seçimlerle belde halkı tarafından seçilir. Belediye meclisi, tıpkı belediye başkanı gibi seçilen üyelerden oluşan belediye idaresinin karar organıdır. Belediye encümeni de, meclis gibi, ancak farklı yetkilerle, bir karar organı olarak çalışır.

Bütçelerin hazırlanması sorumluluğu belediye başkanına aittir. Hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayından önce encümene sunulur. Bütçe tasarısı ayrıca İçişleri Bakanlığına da gönderilir. Bakanlık, konsolide ettiği bütçe tahminlerini, merkezî yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere Maliye Bakanlığına sevk eder.

Belediye encümeni sunulan bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayına kadar Belediye Meclisine sunar.

Belediye Meclisi kasım ile yılbaşı arasındaki sürede bütçeyi inceleyerek aynen ya da değişikliklerle kabul eder. İl özel idarelerinde olduğu gibi burada da meclis bütçe denliğini bozacak gelir azaltıcı ya da gider arttırıcı değişiklikler yapamaz.¹⁷⁹

¹⁷⁷3365 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

¹⁷⁸3239 Sayılı Kanun

Belediye bütçelerine, ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir.¹⁸⁰

Kabul edilen bütçenin uygulanması ve yürütülmesi görevi belediye başkanına aittir. Gerek gelirlerin toplanmasında, gerekse harcamaların yapılmasında merkezî idare bütçelerinin uygulanmasına esas olan mevzuat uygulanır.

Bir malî yılla ilişkili kesin hesap, belediye başkanı tarafından hazırlatılıp ertesi yılın mart ayı içinde encüme sunulur. Encümenden çıkan kesin hesap, belediye meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır.

Belediyeler için de merkezî yönetim için olduğu gibi idarî, yargısal ve siyasal denetim bahis konusudur. İdarî denetimi oluşturan iç ve dış denetim, 5018 sayılı kanunun koyduğu kurallar içinde gerçekleştirilir.

Malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahallî idarelerin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilir.¹⁸¹

Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten

¹⁷⁹ ULUATAM; a.g.e., s.165-166

¹⁸⁰ 5018 Sayılı Kanununun 77 'nci maddesi

¹⁸¹ ULUATAM; a.g.e., s.166

sonra yürürlüğe girer. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu değildir. Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.¹⁸²

Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.¹⁸³

Belediyenin gelirleri şunlardır:

- Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay.
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
- Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.

¹⁸²5393 Sayılı Kanun madde 41

¹⁸³5393 Sayılı Kanun md. 56

- Faiz ve ceza gelirleri.
- Bağışlar.
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler,
- Diğer gelirler.

Büyükşehir belediyelerinde Büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınır. Bunlardan Büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmez.¹⁸⁴

Belediyenin giderleri şunlardır:

- Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.
- Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.
- Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.

¹⁸⁴5393 Sayılı Kanun md. 59

- Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri.
- Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler,
- Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri.
- Dar gelirlili, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürllülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- Dava takip ve icra giderleri.
- Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
- Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri.
- Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.
- Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar.
- İmar düzenleme giderleri.

- Her türlü proje giderleri.¹⁸⁵

Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usûl ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir:

- Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.

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

- Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.

- Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar Büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

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

¹⁸⁵5393 sayılı Kanun md. 60

- Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar mevzuatta geçen miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.

Yukarıda belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır.

Belediye, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı malî tablolarını üçer aylık dönemler hâlinde İçişleri Bakanlığına, Maliye Bakanlığına, Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığına ve Hazine Müsteşarlığına gönderir.¹⁸⁶

Belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe yılı Devlet malî yılı ile aynıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.¹⁸⁷

Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar. Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe

¹⁸⁶5393 sayılı Kanun md. 68

¹⁸⁷5393 sayılı Kanun md. 61

denkliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girer.¹⁸⁸

Belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.¹⁸⁹

Her yıl bütçesinin kesin hesabı, belediye başkanı tarafından hesap döneminin bitiminden sonra nisan ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap, belediye meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır.¹⁹⁰

Herhangi bir nedenle yeni yıl bütçesi kesinleşmemiş ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yıl bütçesi uygulanır. Bütçenin kabulüne kadar yapılan işlemler yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılır.¹⁹¹

Belediye bütçesi, belediyelerin gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına, hizmetlerin yapılmasına ve harcamalara izin veren bir meclis kararıdır. Belediye bütçeleri, kalkınma plan ve programlarının gerekleriyle fayda ve maliyet unsurları göz önünde tutularak verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre düzenlenmelidir.

Belediyeler, kendi bütçelerini kendileri hazırlamaktadırlar.¹⁹²

Bütçe süreci Mayıs ayının ilk haftasında Belediye Başkanının birimlere gider bütçelerini hazırlamak üzere çağrı yapmasıyla başlar. Birimler 15 Haziran tarihine kadar hazırladıkları gider bütçelerine ait cetvelleri gerekçesi ile birlikte Hesap İşleri Daire Başkanlığına sunarlar. Sayman, bütçe çağrısında gösterilen ilke ve hedefler doğrultusunda gider cetvellerini inceleyerek uygunluğunu sağlar. Gider bütçelerini tek taslak haline getirir, gelir bütçesini düzenler, Temmuz ayı basma kadar Belediye

¹⁸⁸5393 sayılı Kanun md. 62

¹⁸⁹5393 sayılı Kanun md. 63

¹⁹⁰5393 sayılı Kanun md. 64

¹⁹¹5393 sayılı Kanun md. 66

¹⁹²5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 1580 sayılı Belediye Kanunu

Başkanı'na sunar. Belediye Başkanı tarafından incelenen taslak gerekli görülen değişikliklerden sonra Ağustos ayının ilk haftası içinde Encümene havale edilir. Encümen tarafından 30 gün içinde incelenerek tasarı haline gelen bütçe inceleme raporu ile birlikte Belediye Başkanına sunulur. Hazırlanan bütçe gerekçesiyle birlikte başkan tarafından meclise verilir.¹⁹³

Meclis bütçe kararnamesi metnini madde madde, gelir ve gider cetvellerini asıl fasıl müzakere ve bütçeyi aynen veya fasıl ve maddelerini tadilen kabul eder. Belediye Başkanı, bütçe tasarısını 1 Kasım tarihine kadar Belediye Meclisine havale eder. Meclis tarafından kabul edilen bütçe kararı mahallin en büyük Mülki İdare Amirinin tasdikine sunulur.¹⁹⁴ Mülki İdare Amirleri bütçeyi bir hafta içinde aynen veya değiştirerek tasdik eder. Bir hafta içinde incelenip tasdik edilmeyen bütçeler kendiliğinden kesinleşir. Bütçeyi tasdike yetkili olan makam kendisine sunulan bütçeyi aynen veya tadilen tasdik edebilir. Tasdike yetkili makam örneğin bütçeye konulmayan zorunlu giderlere ait tahsisatı ilaveye ya da belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya yetkilidir.¹⁹⁵

İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak Büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak Büyükşehir belediyesinin görev yetki ve sorumlulukları arasındadır.¹⁹⁶

Büyükşehir belediye başkanı, Büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir.¹⁹⁷

¹⁹³ KARABAŞ; a.g.e., s.124

¹⁹⁴ 1580 ve 3030 sayılı Kanun

¹⁹⁵ Belediye Kanununun 123'üncü maddesi

¹⁹⁶ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu md. 7/a

¹⁹⁷ 5216 sayılı Kanun md. 17

- Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak
- Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, Büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak.
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürhülerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özürhü merkezleri oluşturmak. Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkilerindedir.¹⁹⁸

Büyükşehir belediyesinin gelirleri şunlardır:

- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre Büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe ve ilk kademe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50'si.
- Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları.
- 7'nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri.

¹⁹⁸5216 sayılı Kanun md. 18/b-e-m

- 7'nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si.

- Hizmetlerin Büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.

- Kira, faiz ve ceza gelirleri.

- Kamu idare ve müesseselerinin yardımları.

- Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler.

- Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hâsılatından Büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler.

- Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.

- Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler.

- Şartlı ve şartsız bağışlar.

- Diğer gelirler.

Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın taz-

mininden, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Bu fıkra hükmü, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan Büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da uygulanır.¹⁹⁹

Büyükşehir belediyesinin giderleri şunlardır:

- Belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler.
- Belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ile diğer giderler.
- İlçe, ilk kademe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri.
- Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.
- Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri.
- Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.

¹⁹⁹5216 sayılı Kanun Madde 23

- Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.
- Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- Dava takip ve icra giderleri.
- Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- Avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri.
- Spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- Büyükşehir belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.²⁰⁰

Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçeler Büyükşehir belediye meclisine sunulur ve Büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir.

Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye bütçeleri, Büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe hâlinde bastırılır.

Büyükşehir belediye meclisi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken;

²⁰⁰5216 sayılı Kanun Madde 24

- Bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye,
- Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye,
- Kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye,
- Ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye, yetkilidir.

Büyükşehir belediye meclisince ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay'a itiraz edilebilir. Danıştay, itirazı otuz gün içinde karara bağlar.

Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır.²⁰¹

2.7.4. Köy Bütçeleri

Köyler, “nüfusu 2000'i aşmayan yerleşim yeridir” şeklinde tanımlanmış ve bu yerleşim yerinde kanunla verilmiş görevleri yerine getiren tüzel kişiliği de köy idaresi olarak adlandırılmıştır.²⁰²

Köy hizmetleri; zorunlu ve ihtiyari olmak üzere ikiye ayrılır. Köy Kanunu'nda belirtilen zorunlu hizmetler çevre sağlığı ve korunması ve bayındırlık hizmetleri;

²⁰¹5216 sayılı Kanun md. 25

²⁰²442 sayılı Köy Kanunu

yapılması isteğe bağılı hizmetler ise iktisadi hizmetler, sosyal hizmetler, kültürel hizmetler gibi hizmetlerdir.²⁰³

Köy bütçesi muhtar ve ihtiyar meclisi tarafından hazırlanır. Uygulamada İçişleri Bakanlığı örnek bütçeler bastırmaktadır. Muhtarın başkanlığında toplanan ihtiyar meclisi, bu bütçe örneği üzerine, o yılın gelir ve gider rakamlarını ve diğer rakamları yerleştirmektedir. Bütçe Kaymakam ve Vali tarafından onaylandıktan sonra kesinlik kazanır.²⁰⁴

Köyün gelirleri 1924 tarihli Köy Kanunu'nda düzenlenmiştir. Türkiye'de parasal ölçüler değişmiştir. 1924 tarihli Köy Kanunu değişmemiştir. Buna göre "Muhtarın 20 TL'lik Salma yetkisi" vardır. Uygulamada köylünün ödeyebileceği bir miktar salınmakta, hukuki olmasa da gönüllü olarak bu miktar toplanmaktadır. Köyün gelirlerinin asıl önemli bölümü ise, Muhtar ve İhtiyar Heyeti'nce düzenlenen ilmühaber, tasdikname vb. belgelerden alınan harçlar ve resimlerdir.

Muhtar her hizmeti merkezi idareden talep eden, maaşlı bir devlet memuru haline gelmiştir. Köyde hizmet yoktur. Bu köyden kente göçün, aşırı ve çarpık kentleşmenin görünmeyen bir nedeni olabilir.²⁰⁵

2.7.5. Genel Örneklem: Güncel Mahalli İdarelerin Bütçe Gerçekleşmeleri²⁰⁶

2010 yılı Ocak-Eylül döneminde 2,6 milyar TL bütçe fazlası vermiş olan mahalli idareler, 2011 yılının aynı döneminde 3,7 milyar TL bütçe fazlası vererek gelir fazlasını % 40 artırmıştır.

²⁰³ KARABAŞ; a.g.e., s.126

²⁰⁴ TÜGEN; a.g.e., s.139

²⁰⁵ ÖNCEL; a.g.e., s.91

²⁰⁶ Çalışmanın bu kısmı Maliye Bakanlığı 2011 yılı Mahalli İdareler Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu'ndan derlenmiştir.

2011 yılı Ocak-Eylül döneminde bütçe gelirleri bir önceki yılın aynı dönemine göre % 23,8 oranında artarak 45,4 milyar TL, bütçe giderleri ise % 22,6 oranında artarak 41,8 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

2011 yılı Ocak-Eylül döneminde merkezi yönetim vergi gelirleri tahsilatındaki artışa paralel olarak merkezi yönetim gelirlerinden mahalli idarelere aktarılan paylar geçen yılın aynı dönemine göre % 18,4 artarak 17,6 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

2.7.5.1. Bütçe Dengesi²⁰⁷

Mahalli idareler bütçesi 2010 yılı Ocak-Eylül döneminde 2 milyar 636 milyon TL fazla vermişken, 2011 yılının aynı döneminde bütçe fazlası % 39,8 oranında artmış ve 3 milyar 687 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.

2010 yılı Ocak-Eylül döneminde 34,1 milyar TL olarak gerçekleşen bütçe giderleri, 2011 yılının aynı döneminde % 22,6 oranında artış göstererek 41,8 milyar TL olmuştur.

2010 yılı Ocak-Eylül döneminde bütçe gelirleri 36,7 milyar TL iken, 2011 yılının aynı döneminde % 23,8 oranında artarak 45,4 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

2.7.5.2. Bütçe Giderleri

2011 yılı Ocak-Eylül döneminde, mahalli idareler bütçe giderleri 41 milyar 751 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.

²⁰⁷5018 sayılı Kanuna göre mahalli idareler 2950 belediye, 81 il özel idaresi, 2 ilçe özel idaresi, 16 bağlı idare ve sayıları 1600'ü bulan mahalli idare birliklerinden oluşmaktadır. Mahalli idareler konsolide bütçe dengesi hesaplanırken, mahalli idareler bütünü oluşturan bu alt birimlerin birbirlerine aktardıkları tutarlar; gider ve gelirlerde çift sayımı önlemek üzere bütçe giderleri ve bütçe gelirleri rakamlarından karşılıklı olarak düşülmek suretiyle elimine edilmektedir.

2010 yılı Ocak-Eylül döneminde 11 milyar 938 milyon TL olarak gerçekleşen mal ve hizmet alım giderleri, 2011 yılının aynı döneminde % 25,1 oranında artarak 14 milyar 935 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Mal ve hizmet alım giderlerinin artışında büyük ölçüde, tüketim malzemesi alımları, hizmet alımları ve gayrimenkul bakım ve onarım giderleri kalemlerindeki artışlar etkili olmuştur.

Mahalli idareler bütçesi faiz harcamaları 2011 yılı Ocak-Eylül döneminde bir önceki yılın aynı dönemine göre % 7,3 oranında azalarak 904,5 milyon TL olmuştur.

Mahalli İdareler bütçesi sermaye giderleri 2011 yılı Ocak-Eylül döneminde bir önceki yılın aynı dönemine göre % 33,3 oranında artarak 12 milyar 619 milyon TL olmuştur. Sermaye giderlerindeki artışta, gayrimenkul sermaye üretimi ile gayrimenkul büyük onarımları için yapılan harcamalar etkili olmuştur.

2.7.5.3. Bütçe Gelirleri

2010 yılı Ocak-Eylül döneminde 36 milyar 690 milyon TL olan bütçe gelirleri, 2011 yılının aynı döneminde % 23,8 oranında artarak 45 milyar 438 milyon TL olmuştur.

Mahalli İdareler bütçe gelirlerindeki artışta; teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ile Merkezi Yönetimden alınan paylardaki artışlar temel belirleyiciler olmuştur.

2011 yılı Ocak-Eylül dönemi vergi gelirleri tahsilâtı geçen yılın aynı dönemine göre % 19,7 oranında artarak 4 milyar 938 milyon TL olmuştur. Vergi türleri itibarıyla 2011 yılı Ocak-Eylül dönemi gerçekleşmelerine bakıldığında; bina vergisinde % 26,9, arsa vergisinde % 32,7, arazi vergisinde % 49,7, İlan ve çevre temizlik vergisinde % 25,6 artış dikkat çekmektedir.

2011 yılı Ocak-Eylül dönemi Alınan Bağış ve Yardımlara ilişkin gelirler, geçen yılın aynı dönemine göre % 34,5 oranında artarak 6 milyar 892 milyon TL olmuştur. Bu

gelir kalemindeki artışın en büyük belirleyicisi merkezi yönetimden alınan hazine yardımları ve proje yardımlarındaki artış olmuştur. KÖY-DES projesi gibi önemli projeler ile okul ve sağlık hizmet binası yapımında kullanılmak üzere il özel idarelerine kaynak aktarılmış olması bu gelir kalemini artırmıştır.

2011 yılı Ocak-Eylül döneminde Faiz, pay ve ceza gelirleri, geçen yılın aynı dönemine göre % 18,9 oranında artarak 20 milyar 770 milyon TL olmuştur. Bu kalemin artışında büyük ölçüde Merkezi Yönetim Vergi Gelirlerinden aktarılan payların % 18,4 oranında artmış olması etkili olmuştur.

2011 yılı Ocak-Eylül dönemi Sermaye Gelirleri geçen yılın aynı dönemine göre % 76,7 oranında artarak 2 milyar 791 milyon TL olmuştur. Büyük orandaki bu artışın temel belirleyicisi, İstanbul Büyükşehir Belediyesince (İDO)'nun özelleştirilmesinden elde edilen 1 milyar 308 milyon TL'lik gelir olmuştur.

2011 Yılı Ocak-Eylül döneminde Alacaklardan Tahsilat % 213,5 gibi büyük bir oranda artarak 46,8 milyon TL'ye yükselmiştir. Bu artışta büyük ölçüde bağlı idarelerin, belediyelerden olan alacaklarını tahsil etmesi etkili olmuştur.

	MAHALLİ İDARELER								
	BELEDİYELER					BELEDİYELERE BAĞLI İDARELER	İL ÖZEL İDARELERİ	BİRLİKLER	TOPLAM MAHALLİ İDARELER
	İL BELEDİYELERİ			İLÇE VE BELDE BELEDİYELERİ	TOPLAM BELEDİYELER				
	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ	BÜYÜKŞEHİR DIŞINDAKİ İL BELEDİYELERİ	TOPLAM İL BELEDİYELERİ						
Harcamalar	10.236.447	3.362.457	13.581.878	14.317.671	27.883.481	5.543.646	7.096.759	1.830.883	41.751.485
Personel Giderleri	1.172.729	821.043	1.993.772	3.625.356	5.619.128	956.727	1.733.215	144.856	8.453.926
Sosyal Güv.Kur.Devlet Primi	201.288	151.062	352.350	605.335	957.685	184.025	291.292	18.176	1.451.178
Mal ve Hizmet Alımları	2.720.490	1.382.733	4.103.223	6.253.686	10.356.909	2.286.089	1.635.025	657.353	14.935.376
Faiz Harcamaları	452.931	73.476	526.407	217.839	744.246	149.435	7.212	3.620	904.513
Canı Transferler	626.837	92.909	706.102	568.905	1.258.939	176.861	309.567	92.090	1.645.285
Sermaye Giderleri	3.550.398	812.246	4.362.644	2.977.932	7.340.576	1.537.927	2.897.082	843.391	12.618.976
Sermaye Transferleri	688.610	22.972	708.200	53.371	761.571	3.334	223.175	68.872	997.417
Borç Verme	823.164	6.016	829.180	15.247	844.427	249.248	191	2.525	744.814
Gelirler	11.697.170	3.233.906	14.931.076	14.533.322	29.464.398	7.122.580	7.900.227	1.708.368	45.438.576
Vergi Gelirleri	257.193	434.977	692.170	4.228.262	4.920.432	0	13.742	4.559	4.938.733
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	905.397	891.251	1.796.648	1.999.807	3.796.455	5.570.630	326.078	305.613	9.998.776
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Ç	83.290	70.719	154.009	286.687	440.696	745.465	5.148.401	1.220.631	6.892.035
Faizler, Paylar ve Cezalar	8.694.127	1.721.600	10.415.727	7.139.332	17.555.059	681.706	2.366.451	167.696	20.770.912
Sermaye Gelirleri	1.671.895	115.359	1.787.254	878.731	2.665.985	78.821	45.555	962	2.791.323
Alacaklardan Tahsilatlar	85.268	0	85.268	503	85.771	45.958	0	8.907	46.797
Bütçe Dengesi	1.460.723	-128.551	1.349.198	215.651	1.580.917	1.578.934	803.468	-122.515	3.687.091

Tablo- 2011 Yılı Ocak-Eylül Dönemi Mahalli İdareler Bütçe Gerçekleşmeleri

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BELEDİYE İLE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YAPISI, GELİR ve GİDER SEYİRLERİ

3.1. Belediyenin Süreç İçindeki Tarihsel Gelişimi Ve Yönetimi Kapsamında İdari Organları

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 gelmiştir²⁰⁸. 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 tasarıları 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 Komutanlıklarının 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

²⁰⁸ Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 124, DPT Yayını, Ankara 2001

sayısı 1981 yılında 1.580'e gerilemiştir²⁰⁹. 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 sağlayacak bir şekilde düzenlemektir şeklinde açıklanmaktadır²¹⁰. Benzer hüküm 5216 sayılı kanunda da yer almış ayrıca verimlilik kavramına da 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

²⁰⁹ NADAROĞLU H., Mahalli İdareler, s. 201, Beta Yayınevi, İstanbul, Ekim 1998

²¹⁰ 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) Büyükşehir bütünlüğünün her yönü ile etkili, yetkili ve verimli bir yapıya kavuşturulması B) Büyükşehirin 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.

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 yanı sıra 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.

3.1.1. Belediye İdari Organlarının Görev Ve Yetkileri

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 geliştirmiştir²¹¹. Bu raporda, bütçe süreci; hizmet sunumu ve yatırımların 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 uygulamanın ötesinde, çok yıllık mali ve işletimsel 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

²¹¹ A Framework for Improved State and Local Government Budgeting and Recommended Budget Practices, National Advisory Council on State and Local Budgeting Practice, Chicago 1998.

- 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 kırılmalıkların 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 uyumsuzluktur. 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 temel alınması gibi ilginç yöntemler kullanılmıştır. Ayrıca, yüksek miktarda 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.

Mali yönetim, bütçe hazırlama ve mali planlama süreçlerine yeni yaklaşımlar getirilmiştir. Yerel yönetimlerin mali yönetimlerinde önemli değişiklikler içeren bu düzenlemeler şunlardır;²¹²

- 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.

²¹²5393 ve 5018 sayılı Kanunlar

- 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 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 hazırlanmasında belediyeler için bağlayıcı olabilecek diğer bir unsur ise bölgesel planlardır. 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.²¹³

²¹³5393 sayılı Kanununun 41'inci maddesi

3.1.2. Belediye Yönetimi Gelir Yöntemleri

3.1.2.1. İhale Yöntemi

Bu yöneme göre yerel hizmetler, bir sözleşme çerçevesinde, özel sektör tarafından sunulur. Hizmet sunma sorumluluğu bulunan belediyeler, finansmanını ve denetimini sağlayarak hizmetin özel sektöre sunumunu gerçekleştirirler.

İhale yönetiminde belediye, yüklenici özel firma ve halk arasında üçlü bir ilişkiden söz edilebilir. Hizmetle ilgili genel standartları tespit eden belediye, hizmetin kalitesini, fiyatını ve çevreye olan diğer etkilerini kontrol etmek ve gerekli tedbirleri almak durumundadır. Belediye hizmetin yürütülmesinden sorumlu olmakla beraber, daha çok organizatör konumundadır²¹⁴.

İhale yöntemiyle, çöp toplama, sokakların süpürülmesi, parkların bakımı gibi nitelikli eleman istihdamını gerektirmeyen ve özel sektörün etkin olarak sunabileceği hizmetlerin sunulduğu görülmektedir. Bu tür hizmetlerin niteliği gereği, özel sektör tarafından sunulmasının kamu yararını azaltması veya belediyece sunulmasının kamu yararını arttırması söz konusu değildir. Bununla birlikte, özel sektörün sunmasının maliyetleri düşüreceği ve hemşerilerin daha fazla ve kaliteli hizmet alacağı ileri sürülebilir.

Artan rekabetle birlikte maliyetlerde önemli düşüşler görülebilir. Bunun yanı sıra hizmetin kalitesinde artış ve sunumunda etkinlik beklenir. Ayrıca işçi sorunlarının çözülmesinde de katkısı görülür. Ancak, rüşvet ve iltimas türü uygulamalar, sistemin sağlıklı işlemesine zarar verir. Özel sektör temsilcileri ile belediye yetkilileri arasındaki rüşvet olayı, rekabetin pozitif getirilerini tamamen ortadan kaldırabilir.

²¹⁴ Recep BOZLAĞAN, (1997), Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesi ve Bağcılar Belediyesi Özelleştirme Uygulamaları. İstanbul: Üç-Er Ofset Ltd., s.52.

3.1.2.2. İmtiyaz Yöntemi

Yerel yönetimin, bir kamu hizmetinin finansman ve idaresini tamamen veya kısmen özel bir işletmeciye havale ettiği bir formüldür. Buna karşılık, özel girişimcinin yapmış olduğu yatırımlarının karşılığını alabileceği bir teminat tekeli vardır. Bu teminat genellikle belli bir coğrafi alanla sınırlıdır²¹⁵.

İmtiyaz, imtiyazı veren idare ile imtiyaza hak kazanan kişi veya firma arasında bir sözleşme ile düzenlenir. İmtiyaz genellikle doğal tekel özelliği olan bir hizmetin yapılması amacıyla verilir. Hizmetin belirli bir kalitede, miktarda ve uygun fiyatta sunulması belediye idaresinin sorumluluğundadır ve bu sözleşmede belirtilmelidir.

Bu sistemde en önemli sorun fiyatın belirlenmesidir. Bu hizmet alanlarında toplum yararı düşünülerek tekelci karın ortadan kaldırılması gerekir. Tekelci firma fiyat tespitinde serbest bırakılırsa, üretimi kısararak yüksek fiyat isteyebilir. Bu nedenle belediye, doğal tekel oluşturan mallarda ya üretimi üzerine almalı ya da fiyat tespitine karışmalı ve optimal üretim seviyesine ulaşılması için firmanın zararını sübvansiyonla karşılamalıdır²¹⁶.

3.1.2.3. Yap-İşlet-Devret Yöntemi

“Yap-işlet-devret modeli, kamunun görev alanına giren bir yatırım veya hizmeti, yatırım ve işletme döneminde yapılacak masrafları yüklenen ve karşılığında yatırım sonucu ortaya çıkacak tesisi, önceden belirlenen bir süre ve tarife üzerinden işletme hakkına sahip olan bir şirket eliyle gerçekleştirmesidir²¹⁷.”

²¹⁵ Nicolas LEVRAT, (1995), “Avrupa’da Yerel Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri”, Çeviren: Mustafa Dönmez, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi. 4 (2), s.34.

²¹⁶ Fevzi DEVRİM, (1998), Kamu Maliyesine Giriş. Üçüncü baskı, İzmir: Anadolu Matbaacılık Ltd., s.57.

²¹⁷ Uğur EMEK, (1999), Ek ve Değişiklikleri ile Yap-İşlet-Devret(YİD), Yap-İşlet(Yİ) ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı. Ankara: DPT Yayını, s.2.

Genellikle büyük sermaye ve ileri teknoloji isteyen otoyollar, metro yapımı, asma köprüler, hava alanları, santraller ve benzeri kamu yatırımlarının devlete yük getirmeden yapılması amaçlanmaktadır. Uzun dönemde mali kaynak sağlayıcı özelliği olan metro, turizm tesisleri ve alışveriş kompleksleri gibi projelerin belediyeye doğrudan mali veya teknik bir yük getirmeden yapılması belediyelerin temel amacını oluşturur.²¹⁸ Türkiye’de özellikle belediyeler, bu modeli kullanarak, kendi bütçe imkanları ile gerçekleştiremeyecekleri metro, raylı sistem, ticaret merkezi gibi hizmetler gerçekleştirmişlerdir. Bunların yanında, işhanı, otogar, konut inşaatı, gazino, otel, motel ve eğlence merkezlerinin yapımı için de yararlanmışlardır²¹⁹.

Bu model ile gerçekleştirilmek istenen projeler, genellikle özel sektörün yabancı sermaye ile işbirliği sonucu gerçekleşir. İlgili firmalar, projeyi gerçekleştirerek, belirli bir süre işletip yapılan masrafın karşılanması ve kar ettikten sonra tesisin devrini ilgili belediyeye yapar. Ortak yatırım şirketi projeyi tasarlayıp, finansmanını bulmuş olarak gelmekte ve belediyelerin herhangi bir geri ödeme taahhüdü bulunmamaktadır. Model, yerel hizmetlerin sunulmasında yabancı sermayenin de rol almasına neden olabilmektedir. En ileri teknolojileri yanında getirebilen yabancı sermaye, malzeme ve işçilikte de kalite sağlar²²⁰.

Bu yöntemde işletmenin üstleneceği yatırım ve hizmetin süresinin belirlenmesi, sermayenin miktarı, tesisin işletim esasları, ücretin belirlenmesi titizlikle üzerinde durulması gereken noktalardır. Bu model ile yapılan tesisin işletim esasları, üretilen mal ve hizmetlerin belirli bir kalitede ve uygun fiyatta sunulması belediye idaresinin sorumluluğundadır.

²¹⁸ Naci B. MUTER, (1994), “Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme”, Özelleştirme Sempozyumu, Manisa (28-29 Nisan), s.151.

²¹⁹ Emek, age, s.2.

²²⁰Bozlağan, age, s.76.

3.1.2.4. Doğrudan Satış Modeli

Özelleştirmenin başarılı olmasında, hisse senedi satışları yoluyla mülkiyetin tabana yayılması ve yerel tasarrufların özelleştirilen kamu kuruluşlarının alımına yönlendirilmesi temel hedeflerden birisidir. Özel sektöre mülkiyet devrinde satılacak birimin özellikleri ve günün ekonomik şartları ile birlikte, hedef alınan yatırımcı grubuna göre satış yöntemi değişmektedir. Özelleştirmede halka arz, yerli ve yabancı sermayeye blok satış, uluslararası piyasalarda kurumsal arz gibi satış yöntemlerinden hangisinin kullanılacağı, özelleştirilecek kuruluşun sektör içindeki konumu, sahip olduğu teknolojisi, yatırım ihtiyacı, uluslararası düzeyde rekabet ve entegrasyon imkanları, pazar payı ve rekabet durumu ile doğrudan ilgilidir²²¹.

Belediyelerin elindeki arazi, bina, belediye iktisadi teşebbüsleri ve her türlü malvarlığı doğrudan satış veya hisse yoluyla satış modelleriyle satışa konu olabilir. Doğrudan satış modelinde kamu kuruluşunun aktifleri tamamen veya kısmen satışa konu olmaktadır. Diğer modelde ise, kamu kuruluşunun hisselerinin tümü veya bir kısmı özel şahıslara veya kuruluşlara hisse senetleri aracılığı ile devredilmektedir. Böyle bir uygulamanın yapılabilmesi için, özelleştirilecek kamu kuruluşunun sermayesinin hisselerine bölünmüş olması ve sermaye şirketi statüsünde bulunması gerekir²²².

3.1.3. Mahalli İdarelerde Borçlanma Kavramının Yeri Ve Önemi

Yerel yönetimlere yönelik organize bir borçlanma piyasasının oluşmaması 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

²²¹ Fevzi Devrim, (1994), “Başarılı Bir Özelleştirme Politikasının Temel Elementleri”, Özelleştirme Sempozyumu, Manisa (28-29 Nisan), s.25.

²²²Muter, age, s.149.

sağlayan borç stoku düzeyidir²²³. 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 biridir²²⁴.

3.1.4. Belediyelerde Muhasebe Yapısı

Muhasebe, mali nitelik taşıyan mübadele işleri ile kısmen de olsa benzeri ekonomik olayları, para cinsinden sistemli bir şekilde teşhis, toplama, kaydetme, sınıflandırma ve anlamlı olarak özetleme işlemleriyle varılan sonuçları, yorumlayarak ticari kişiliğin sahiplerine, yöneticilerine ve bu kişilikle ilgisi bulunan diğer kimselere, amaçlarına uygun, faydalı bilgiler sağlayan sanat, bilim ve tatbikattır.²²⁵

Finansal muhasebe, işletme ile ilgilenen işletme dışındaki gruplara işletmenin varlık, sermaye, borç, alacak durumu hakkında bilgi veren muhasebe sistemidir. Mali nitelik taşıyan işlemlerin kaydedilmesi, sınıflandırılması ve özetlenerek ilgililere mali tablolar aracılığı ile sunulması finansal muhasebenin işlevlerini oluşturur.

Maliyet muhasebesi işletmede üretilen mal ve hizmetlerin maliyetlerinin belirlenmesi, maliyet giderlerinin kontrolü, fiyat incelemeleri ve satış fiyatının belirlenmesine yönelik işletme içindeki işlemleri izleyen muhasebe sistemidir.²²⁶

Muhasebe organizasyonu için, organizasyon görevini yüklenen kimse, muhasebe sistemini yürütecek ve yönetecek uygun kişileri seçmek zorundadır. Personel, muhasebe sisteminin en önemli unsurudur. Organizasyonda belirli kişilere, belirli görevler verilecek ve bunların işe uyumları sağlanacaktır. İşletmede muhasebede bilgisayar

²²³ C. SMİTH; (Aralık 1998), Measuring and Forecasting Debt Capacity: The State of Oregon Experience, Government Finance Review.

²²⁴ Local Government General Obligation Rating Guidelines, Fitch Ratings, 10 Haziran 2004, New York.

²²⁵ Gökçen, GÜRBÜZ; (1998), **Belediyelerde Muhasebe Sistemi ve Organizasyonu**, Der Yayınları, İstanbul, s.19

²²⁶ a.g.e., s.20

kullanımı karan verilmiş ise buna yönelik eğitim ve öğretim görmüş personel istihdam edilmelidir. Gerektiğinde personel işletme içi ve işletme dışı eğitimlerden geçirilerek muhasebe mesleğindeki gelişmelerden bilgilendirilmelidir.²²⁷

Muhasebe sisteminin organizasyonunda belge düzeninin kurulması, kullanılacak doğal ve yapay belgelerin belirlenmesi, belge akış düzeninin yönergeye bağlanması gerek genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri, gerek yasal düzenlemeler nedeniyle organizasyonun temel zorunluluğunu oluşturmaktadır.

Belgeler nitelikleri, itibariyle doğal ve yapay belge olmak üzere ayrıma tabi tutulabilirler. Doğal belgeler, işletmenin başka işletmeler ya da üçüncü kişiler ile yaptıkları işlemlerde düzenledikleri, içermesi gereken bilgiler yasalarda belirtilmiş olan belgelerdir. İşletmelerin iç işlemlerini izlemek ve doğal belge düzenlenmesi mümkün olmayan hallerde düzenledikleri, yasalarda içerikleri belirlenmemiş belgeler de yapay belgeleri oluştururlar.²²⁸

Kayıtların yapılacağı defterlerin belirlenmesi organizasyonun önemli unsurlarından birini oluşturmaktadır. Defter tutma, belge tanzimi ve bunların saklanması ve ibrazı konuları yasalarda düzenlenmiş bulunmaktadır. Bunun sonucu olarak, defter ve belge düzeninin bir taraftan işletmenin gerçek durumunu ve kazancını sağlıklı bir şekilde tespiti ve diğer taraftan bunların gerçek durumu yansıtmadığının belirlenmesi amacıyla yapılacak kontrollere elverişli bir nitelik taşımaları gerekmektedir.

Hesap Çerçevesi, bir ülkede bulunan kurum ve işletmelerin tüm hesaplarını, belirli bir anlamda, belirli bir sistem içinde hesap sınıfı ve grubu olarak bölümleyen ve bu bölümleri kesin olarak sınırlayan ve açıklayan genel bir yönergedir. Bu genel

²²⁷Gökçen, **a.g.e.**, s.21

²²⁸**a.g.e.**, s.22

yönergenin amacı, ülke içindeki bütün işletmelerin tekdüzen muhasebe sistemi uygulamalarıdır.²²⁹

Genel Hesap Planı, belirlenmiş hesap çerçevesine dayanılarak, aynı işi yapan kurumları ya da birçok şubesi olan büyük kurum ya da işletmelerin hesaplarını, belirli bir anlamda, belirli bir plan ve sistem içinde bölümleyen, bu bölümleri kesin olarak sınırlayan ve açıklayan bir yönergedir.

Bilanço esasına göre defter tutan gerçek ve tüzel kişiler bu düzenleme kapsamına girmektedirler. Ancak bilanço esasına göre defter tutmakla birlikte faaliyet konuları itibarıyla farklı muhasebe tekniğini kullanmak durumunda olan Banka ve Sigorta Şirketleri, Özel Finans Kurumları, Finansal Kiralama Şirketleri, Menkul Kıymet Yatırım Fonları, Aracı Kurumlar ve Yatırım Ortaklıkları tebliğde belirlenen Muhasebenin Temel Kavramları, Muhasebe Politikalarının Açıklanması, Mali Tablolar İlkeleri'ne uymaları kaydıyla, tebliğin diğer düzenlemelerine uymakla yükümlü değildirler.²³⁰

1580 sayılı Belediye Kanunu 129. maddesi "Belediyelerin muhasebelerine müteallik usul bir nizamname ile tespit olunur" hükmü ile belediye muhasebe düzeninin ayrı bir tüzükle oluşturulacağı belirtilmiştir.

1931 yılında 10750 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile "Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü" ve "Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği" yürürlüğe girmiştir. 1990 yılına kadar uygulamada kalan Tüzük, 24.09.1990 tarih ve 20645 sayılı Resmi Gazetede "Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü" şeklinde yayımlanarak yeni haliyle 1992 yılında yürürlüğe konulmuştur. 1931 tarihli yönetmelik te 02.05.1990 tarih ve mükerrer 20506 sayılı Resmi Gazetede yeni şeklini alarak "Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği" olarak 1992 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Bu yönetmelik

²²⁹ Gökçen, a.g.e., s.23

²³⁰ a.g.e., s.24-25

çeşitli eksiklikleri gidermek amacıyla 19.02.1994 tarihinde mükerrer 21854 sayılı Resmi Gazetede yeniden düzenlenerek son halini almıştır.²³¹

Yönetmelikteki muhasebe sistemi devlet muhasebesine paralel çift yanlı kayıt esasına dayalıdır. Belediye muhasebe sisteminde belediye bütçesi de muhasebeye dâhil edildiğinden karmaşık bir yapıya sahiptir.

Belediyelerde, belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak belediye başkanına, belediye gelir ve alacaklarını tahsil ve takip etmek, belediye bütçesinin ita amiri sıfatıyla gider ve harcama belgelerinin tahakkukunu onaylama görevleri verilmiştir.

Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün (BBMUT) 39. maddesinde ita amirinin tanımı yapılmıştır. Buna göre belediye hizmetlerine ilişkin giderlerin geçici ya da kesin ödenmesi hakkında saymanlara yazılı emir ve izin verenlere ita amiri denir. Belediye ita amilleri, belediye başkanı veya 1580 sayılı Belediye Kanununun 126'ncı maddesine göre yetki verdiği görevlidir.

Belediyelerde ita amirinin dışında gelir ve gider tahakkuk memurları görev alırlar. Tahakkuk memuru, devlet harcamalarının ve gelirlerinin tahakkukundan, ödeneklerin zamanında ve yerinde kullanılmasından, giderlerin gerçek gereksinim olmasından, hizmetlerin yerinde ve zamanında yerine getirilmesinden sorumlu olan kişidir.

Kanun, tüzük ve yönetmeliklere uygun olarak belediye gelirlerini gerçekleştirip tahsil edilebilir duruma getirenlere gelir tahakkuk memuru ve belediye giderlerini mevzuata uygun şekilde gerçekleştirenlere gider tahakkuk memuru denir.²³²

Belediyelerde mali işleri ve muhasebe işlemlerini yürütme görevi saymanlara verilmiştir. Gelirleri toplama, nakit ve malları saklama, giderleri hak sahiplerine ödeme

²³¹ Gökçen, **a.g.e.**, s.27

²³² **a.g.e.**, s.28

ve teslim, bu işlerle ilgili her türlü göndermelerle bunlara bağlı bütün nakit ve mal işlemlerini yapan ve Sayıştay'a yönetim dönemi hesabı verenlere sayman denir. Nakit saymanı ve mal saymanı olmak üzere iki türlü sayman vardır. Bağımsız nakit ve mal saymanı bulunmayan yerlerde belediye hesap işleri müdürleri veya muhasipleri belediyelerin sahip olduğu nakit ve malların sorumlu saymanıdır.²³³

Belediyelerde ita amirliği, saymanlık ve tahakkuk memurluklarından ikisi bir kişide birleşemez. Her bir görev ayrı ayrı kişilere verilmiş olmalıdır.

Belediye başkanı, ita amiri sıfatı ile muhasebe işlemlerinin kayıtlama, sınıflandırma, özetleme ve raporlama sürecinde sayman ile birlikte sorumluluğu paylaşmaktadır.

Kasa işlemleri ile ilgili veznedarlar görevlendirilmektedir. Veznedarlar, kendilerine verilen nakit ve kıymetli evrakı, kasada saklamak zorunda olup ziyamdan sorumludurlar. Veznedarlar, tahsilatı kendilerine verilen belediye gelirlerini tahsil etmek ve saymanlıkça kasadan tediyesi istenilen belediye giderlerini Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nca belirtilen limit dâhilinde ödemekle yükümlüdürler.²³⁴

Belediye muhasebe sisteminde yevmiye defteri sistemin temelini oluşturur. Ancak bilinen yevmiye defterinden farklı olarak her hesap için ayrı sayfalardan oluşmaktadır. Bilanço esasındaki defter-i kebir'in fonksiyonlarını üstlenmiş bulunmaktadır.

Sistemde yevmiye defterinin yanı sıra yardımcı defterler tutulmaktadır. İşlemler yevmiye defterinde tarih, no, tutar bilgileri ile kaydedilmekte, işlemlerin ayrıntıları yer almamaktadır. İşlemler ayrıntıları ile yardımcı defterlerde kayıtlara alınırlar.²³⁵

²³³ Gökçen, **a.g.e.**, s.29

²³⁴ **a.g.e.**, s.30

²³⁵ **a.g.e.**, s.31

Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği'nde Belediye muhasebesinde kullanılacak hesaplar, kod numaraları ile belirtilmiştir. 45 hesaptan oluşan bu hesap planında Sermaye ve Kar-Zarar hesapları yer almayıp, bunların yerine çift fonksiyonlu Genel Sonuç Hesabı kullanılmaktadır.²³⁶

Bilgisayar ile kayıt tutan belediyeler, bilgisayar sistemlerine uyum sağlayabilecek şekilde kod numaralarının ön veya arkalarına ekleme yapabilirler.

Belediye saymanları tarafından tahakkuk ettirilen ve tahsil olunan belediye geliri, ödenen belediye giderleri ile reddiyatı gösterir cetveller ay sonunda düzenlenerek, gelir ve gider belgeleri ile birlikte ait olduğu ayı izleyen ayın 15'ine kadar encümenine gönderilmek üzere belediye başkanlığına verilir.

Kesin Hesap Cetvelini, sayman bütçe hesap dönemi sonunda düzenleyerek. Mart ayı sonuna kadar encümenine gönderilmek üzere belediye başkanına verir. Kesin Hesap, başkan ve encümen tarafından incelenip, karara bağlandıktan sonra mahallin en büyük mülki idare amirine onay için gönderilir. Onaylanmış Kesin Hesap, Yönetim Dönemi Hesabı ile birlikte bir ay içerisinde Sayıştay'a sunulur.

Saymanlar, her mali yılın sonunda Sayıştay'a yönetim dönemi hesabı vermekle sorumludur. Mal Saymanları, geçen yıldan devreden mallarla, yıl içindeki girişleri, mali yıl içindeki çıkışlarla, gelecek yıla devredilecek malları, yıl içindeki değişimleri, kayıpları ve fireleri, envanter sonucu çıkan noksanlık ve fazlalıkları gösteren cetvelleri, her mali yılın sonunda bir ay içerisinde encümenine gönderilmek üzere belediye başkanına sunmakla sorumludurlar.²³⁷

Kasa Hesabına, kasaya giren ve çıkan, Devletin kanuni dolaşım niteliğine sahip, kağıt ve madeni paralar, alınan banka çekleri ile kasa sayımı sonunda noksan ve fazla çıkan tutarlar kaydedilmektedir.

²³⁶ Gökçen, **a.g.e.**, s.32

²³⁷ **a.g.e.**, s.33

Kasaya yatırılan tutarlar kasa hesabına borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilir. Kasa sayımında fazla çıkan tutarlar, kasa hesabına borç, bütçe gelirleri veya sebebi biliniyorsa emanetler hesabına alacak kaydedilir.

Kasadan yapılan ödemeler, kasa hesabına alacak, ödemenin yapıldığı kişi veya yerleri tanımlayan hesaplara borç kaydedilir. Kasa sayımında noksan çıkan tutarlar kasa hesabına alacak, sorumluları tanımlayan kişi borçları hesabına borç kaydedilir. Banka hesabına, saymanlıkça bankaya yatırılan, ödetilen veya gönderilen paralar kaydedilmektedir.²³⁸

Kasadan bankaya yatırılan paralar, banka hesabına borç, kasa hesabına alacak kaydedilir. Belediyenin bankadaki hesabına çeşitli sebeplerle ve çeşitli yerlerden gelen paralar banka hesabına borç, ilgili hesaplara alacak yazılır. Banka tarafından saymanlığa gönderilen ve düzenlediğimiz çeklerin banka tarafından ödendiğini bildiren günlük hesap özetleri ile banka hesabına alacak, ödenecek çekler hesabına borç kaydedilir.

Aylık, ücret, yolluk ve yüklenici hak edişlerine karşılık bütçeden ödenmek üzere düzenlenen verile emri toplamı bütçe giderleri hesabına borç, bankadan ödenecek veya gönderilecek tutar ödenecek çekler hesabına alacak yazılır. Çek veya gönderme emri düzenlenerek emanet hesaplarından ödenecek paralar, emanet hesabına borç, banka tarafından ödenecek tutar ödenecek çekler hesabına alacak kaydedilir. Avans ve krediler karşılığında bankadan yapılacak ödemeler ilgili avans ve krediler hesabına borç, ödenecek çekler hesabına alacak kaydedilir. Kasaya çekilmek üzere düzenlenen çekler, kasa hesabına borç, ödenecek çekler hesabına alacak yazılır. Banka tarafından ödenen tutarlar, ödenecek çekler hesabına borç, banka hesabına alacak kaydedilir.²³⁹

Menkul kıymetler hesabına, gerek belediye malı, gerekse kişi malı olarak saymanlığa teslim edilen, menkul kıymetler ile bunlardan paraya çevrilenler ve ilgililerine geri verilenler kayıt edilirler. Bu menkul kıymetler çeşitleri şunlardır:

²³⁸ Gökçen, **a.g.e.**, s.34

²³⁹ **a.g.e.**, s.35

- Altın
- Gümüş
- Her türlü değerli maden ve taşlardan yapılmış bilezik, yüzük, kolye, küpe, saat, kemer, iğne, başlık ve benzeri takılar
- Çeşitli maden ve taşlardan yapılmış antik değeri olan tabak, bardak, kaşık, kupa, ağızlık, sigaralık, şamdan, fincan, çatal, kama, tablo ve benzeri eşyalar
- Her türlü antika para ve pullar
- Vergi ve diğer belediye alacaklarına karşılık alınan veya teminat olarak alınan tahvil, hisse senedi ve hazine bonoları
- Teminat ve depozito olarak alınan veya mahkeme ve diğer dairelerce herhangi bir sebeple belediyeye teslim edilen tahvil, hisse senedi ve hazine bonoları
- Yabancı tahvil ve hisse senetleri
- Yabancı paralar.²⁴⁰

Mahkeme, emniyet ve diğer daireler tarafından belediye malı olarak saymanlığa teslim edilen menkul kıymetler bu hesaba borç, ilgili gelir hesabına alacak yazılır. Saymanlık tarafından vergi ve diğer alacaklara karşılık teminat ve depozito olarak alınan menkul kıymetler, bu hesaba borç, menkul kıymetler emanetleri hesabına alacak kaydedilir. Kişilerden alınmış olan menkul kıymetlerin belediyeye kalması durumunda bir taraftan gelir kaydedilirken, diğer taraftan menkul kıymetler hesabına alacak,

²⁴⁰ Gökçen, a.g.e., s.36

menkul kıymetler emanetleri hesabına borç yazılarak hesaplardan çıkarılır. Sayım sonunda fazla çıkan menkul kıymetler, bu hesaba borç, ilgili gelir hesabına alacak kaydedilir.²⁴¹

Bütçe emanetleri hesabına, mali yıl içerisinde verile emri belgesine bağlandığı halde, herhangi bir nedenle ilgililerine henüz ödenmemiş, mutemetlerin üzerinde kalan tutarlardan saymanlığa iade edilmiş olanlar ve bu tutarlardan nakden veya mahsuben yapılan ödemeler kaydedilir.

Bütçeye gider yazılarak, ödenmesi gereken, henüz ödenmemiş tutarlar bütçe giderleri hesabına borç, bütçe emanetleri hesabına alacak kaydedilir. İlgililerine verilmek üzere mutemetlere teslim edilen tutarlar, kasa hesabına borç, bütçe emanetleri hesabına alacak kaydedilir. Bütçe emanetleri hesabına kayıtlı tutarlardan yapılan nakit ödemeler, bu hesaba borç, kasa veya ödenecek çekler hesabına alacak yazılır. Bütçe emanetleri hesabında kayıtlı paralardan zamanaşımına uğrayan tutarlar, bu hesaba borç, bütçe gelirleri hesabına alacak kaydedilir.²⁴²

Emanetler hesabına, saymanlıkça herhangi bir işlem sebebiyle veya kanunlar gereğince emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarlar ile bunlardan yapılan iade ve ödemeler kaydedilir. Emanet olarak nakit tahsil edilen paralar, kasa hesabına borç, emanetler hesabına alacak kaydedilir. Belediyenin yapmış olduğu ödemelerden kanunlar gereğince kestiği vergi, emekli keseneği, fonlar emanetler hesabına alacak, bütçe gelirleri hesabına borç kaydedilir.

Bu hesaptaki kayıtlı tutarlardan ilgili yerlere yapılan ödemeler emanetler hesabına borç, kasa veya ödenecek çekler hesabına alacak kaydedilir. Belediyenin mal ve hizmet alımları sırasında ödedikleri katma değer vergileri mahsup sonucunda,

²⁴¹ Gökçen, **a.g.e.**, s.36-37

²⁴² **a.g.e.**, s.37

mahsup edilen tutar, emanetler hesabına borç, bütçe gelirleri hesabına alacak kaydedilir.

243

Ödenekler hesabına, bütçe ile tayin edilen ödenekler, mali yıl içinde yapılan ödenek ilaveleri, mali yıl içinde iptal edilen ödenekler ve mali yıl içinde yapılmış olan ödenekli harcamalar ile ertesi mali yıla devreden ödenekler kaydedilir. Kullanılacak ödenekler hesabına, bütçe ile tayin edilen ödenekler ile mali yıl içinde yapılan ödenek ilaveleri ve iptalleri ile mali yıl içinde kullanılan ödenekler kaydedilir. Ödenekli giderler hesabına, bütçe ile tayin edilen ödeneklerden tahakkuk ettirilip, nakden veya mahsuben ödenen bütçe giderleri ile bunlardan iptal edilenler kaydedilir. Ödenekler hesabı, kullanılacak ödenekler hesabı ve ödenekli giderler hesabı bağlantılı çalışan hesaplardır. Bütçe ile tayin edilen veya mali yıl içerisinde ilave edilen ödenekler, kullanılacak ödenekler hesabına borç, ödenekler hesabına alacak kaydedilir. Ödenegine dayanılarak bir ay içerisinde tahakkuk ettirilen ve bütçeye gider kaydedilen tutarlar, ay sonlarında kullanılacak ödenekler hesabına alacak, ödenekli giderler hesabına borç kaydedilir. Mali yıl sonunda, ödenekli giderler hesabının toplamı ödenekler hesabına borç, ödenekli giderler hesabına alacak yazılarak bu hesap kapatılır.²⁴⁴

3.2. Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri Ve Önemi

Dünyamız günümüzde küreselleşme ve yerelleşme gibi iki eğilimi aynı anda yaşamaktadır. Bir taraftan mahalli talep ve çıkarlar ön plana çıkarken, diğer taraftan uluslararası düzenin tektipleştirici etkisi kendisini hissettirmektedir. Küreselleşme gereği, günümüzde modern devlet, bir taraftan otoritesini uluslar arası kuruluşlara devretmek, diğer taraftan da yerelleşme talepleri karşısında, yetki ve görevlerinin bir kısmını merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere ve sivil toplum kuruluşlarına devretmek şeklinde iki yönlü bir yapılanma sürecine girmiştir²⁴⁵. Yerel

²⁴³ Gökçen, a.g.e., s.38

²⁴⁴ a.g.e., s.38-40

²⁴⁵ Halil KALABALIK; (1999), “Yerinden Yönetim Türleri ve Yerinden Yönetime Geçiş Sürecinde Kullanılan Teknikler”, Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, TODAİE Yayın No:289, Ankara, s.403

hizmetlerin yerel yönetim birimi olan belediyelerce daha etkin ve verimli sunulmasının çeşitli nedenleri vardır. Buna göre²⁴⁶;

- Halkın kamu hizmetlerinin yürütülmesine katılımı daha kolay olur ve böylece etkin katılım ilkesi sağlanabilir.

- Belediyeler merkezi yönetime nazaran küçük ölçekli birimler olduğundan hizmet arz ve talebi aynı ortamda gerçekleşir.

- Bürokrasi ve kırtasiyecilik azalır.

- Halkın beklenti ve taleplerini yansıtır ve cevap verme imkanı artar.

- İhtiyacın ne olduğu ve düzeyi tespit edilerek, ihtiyaçlarla kaynaklar arasında denge sağlanır.

- Halkın hizmetlere finansal açıdan gönüllü katılımı mümkün olur.

Yerel yönetim birimi olarak belediyelere verilen öneme, 15.10.1985 tarihinde imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da değinilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel amacını, özerk, güçlü, katılımcı, demokratik ve hizmetlerin yerel halkın istekleri doğrultusunda seçilmiş yöneticiler tarafından, yerel halkın çıkarları ve iradesini gözeterek yerine getirilmesini amaçlayan yerel yönetimler oluşturmak şeklinde özetlemek mümkündür. Nitekim, 1988 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. Madde 1. kısımda yerini bulan özerk yerel yönetim kavramı; yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşıyan bir kavram olarak ifade edilmiştir

²⁴⁶ DEMİRCAN; (2003), a.g.e., s.52

Günümüzde küreselleşme sürecinin getirmiş olduğu ve dolayısıyla dünya ülkelerini etkisi altına alan yerelleştirme anlayışı kapsamında belediyelere atfedilen önem de artmıştır. Böylece merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin mümkün olduğu ölçüde yerel yönetimlere devredilmesi katılımcı yerel demokrasiye de işlerlik sağlayabilecektir. Ayrıca yerel yönetim birimi olan belediyelerin hizmet sunumu ve yetki kullanımını açısından geliştirilmesi yerel nitelikli hizmetlerin sunumunda kaliteyi arttırması yönüyle de önemli bir etki yaratabilecektir.

Merkeziyetçi yapının adem-i merkeziyetçi yapıya dönüşerek, belediyelere verilen önemin artması ile yerel yönetimlerde idari yapılanma açısından da önemli adımların atılması, idari anlamda reformların da hayata geçirilebilmesini sağlayabilecektir²⁴⁷.

3.3. Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Belediye Hizmetlerinin Finansmanı ve Kontrol Mekanizması

Gelir ve gider dengesine yönelik sürekli olarak bilgi alan belediye yönetimleri finansal kontrol yolu ile aldıkları bilgiler doğrultusunda düzeltici önlemleri de alacaklardır. Gelir ve giderlerdeki artış ve azalışların hangi kalemlerden kaynaklandığı tespit edilecek ve gider kalemlerindeki artışın nedenleri araştırılarak gider azaltıcı önlemler alınırken, gelir kalemlerindeki azalışların nedenleri bulunarak gelirleri artırıcı işlemler yapılacaktır.²⁴⁸

Belediyeler, il özel idareleri kadar olmasa da büyük bir oranda merkezi yönetim tarafından finanse edilmektedirler. Bu durumun belediyelerin mali özerkliklerini zedelediği söylenebilir.

²⁴⁷ Milli Prodüktivite Merkezi, Anahtar Dergisi, “Yerel Yönetimlerde Kaynakların Verimli Kullanımını Engelleyen Faktörler ve Çözüm Önerileri

²⁴⁸ Ali Haydar GÜNGÖRMÜŞ; (Ocak-Şubat 2003), “Belediyelerde Finansal Kontrol Sistemi”, Mali Yönetim ve Denetim Dergisi, Yıl: 4, s.18.

Türkiye’de belediyelerin öz gelirleri olarak yerel vergiler, yerel harçlar, harcamalara katılma payları, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilen gelirler, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı elde edilen gelirler, ücrete tabi işlerden alınan ücretler, müze giriş ücretleri, üretilen madenlerden belediyelere verilen pay gibi gelirleri sayabiliriz²⁴⁹.

Belediyeler, gelir kaynakları açısından % 50’nin üzerinde bir oranla merkezi yönetime bağımlıdır. Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin öz gelirlerini belediyelerin öz gelirleri ve il özel idarelerin öz gelirleri olarak ikiye ayrılmaktadır.

3.3.1. Belediyelerin Topladığı Yerel Vergiler

Ülkemizde belediyeler dışında herhangi bir yerel yönetim birimine ne il özel idarelerine ne de birliklere vergi tahsis edilmemiştir. Belediyelerin topladığı yerel vergiler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununda düzenlenmiştir²⁵⁰. 2464 sayılı Kanunda sayılan ve belediyelerce tahsil edilen vergiler şunlardır: İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigorta Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisi. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununda sayılan ve belediyelerce tahsil edilen vergiler ise şunlardır: Bina Vergisi ve Arazi Vergisi.

3.3.1.1. Bina Vergisi

Bina, yapıldığı madde ne olursa olsun, gerek karada gerek su üzerindeki sabit inşaatın hepsini kapsar. Bu kanunun uygulanmasında Vergi Usul Kanununda yazılı bina mütemmimleri de bina ile birlikte nazara alınır. Yüzer havuzlar, sair yüzer yapılar, çadırlar ve nakil vasıtalarına takılıp çekilebilen seyyar evler ve benzerleri bina sayılmaz. Buna göre; mesken olarak kullanılan bina veya apartman dairelerinin, 2.500 Yeni Türk Lirasından az olmamak üzere vergi değerinin 1/4 ü, inşalarının sona erdiği yılı takip

²⁴⁹KERİMOĞLU, a.g.e., s.32

²⁵⁰KERİMOĞLU, a.g.e., s.29

eden bütçe yılından itibaren 5 yıl süre ile geçici muafiyetten faydalandırılır.²⁵¹ Binanın, bina apartman ise dairenin, kısmen veya tamamen mesken olarak kullanılmaması halinde bu binaya veya daireye tanınmış bulunan muafiyet bu halin vuku bulduğu yılı takip eden bütçe yılından itibaren düşer.²⁵²

Bina vergisinin oranı meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde ikidir. Bu oranlar, 5216 sayılı Kanunun uygulandığı büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde % 100 artırımlı uygulanır. Bakanlar Kurulu, vergi oranlarını yarısına kadar indirmeye veya üç katına kadar artırmaya yetkilidir.²⁵³

Bakanlar Kurulu, kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup onsekiz yaşını doldurmamış olanlar hariç olmak üzere hiçbir geliri olmadığını belgeleyenlerin, gelirleri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunanların, gazilerin, özürhükümlülerin, şehitlerin dul ve yetimlerinin Türkiye sınırları içinde brüt 200 m²'yi geçmeyen tek meskeni olması halinde, bu meskenlerine ait vergi oranlarını sıfıra kadar indirmeye yetkilidir.²⁵⁴ Bu hüküm, yukarıda belirtilenlerin tek meskene hisse ile sahip olmaları halinde hisselerine ait kısım hakkında da uygulanır. Muayyen zamanda dinlenme amacıyla kullanılan meskenler hakkında bu hüküm uygulanmaz. Geliri olmadığını belgelemenin usul ve esaslarını belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir. Yeni inşa edilen bina veya binaların vergisi, arsasının veya arsa payının vergisinden az olamaz. 29 uncu maddeye göre hesaplanan vergi değeri esas alınarak yıllık olarak tarh olunur. Bildirim posta ile gönderilmiş ise vergi, bildirim verme süresinin son gününü takip eden yedi gün içinde tarh olunur. Bu suretle tarh olunan vergiler, tarh edilen tarihte tahakkuk etmiş sayılır ve mükellefe bir yazı ile bildirilir. Yapılan tarh ve tahakkuku takip eden yıllarda, 29 uncu maddeye göre tespit edilen vergi değeri üzerinden hesaplanan bina vergisi, her bütçe yılının başından itibaren o yıl için tahakkuk etmiş sayılır. Bir il veya ilçe hududu içerisinde birden fazla

²⁵¹ 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu Değişik madde: 17/07/1972 - 1610/2 md.

²⁵² 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunundaki bina tabiri

²⁵³ 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu Değişik fıkra: 08/01/2002 - 4736 S.K./4. md.

²⁵⁴ 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu Değişik fıkra: 30/07/2003 - 4962 S.K./15. md.

belediye olması halinde, belediye ve mücavir alan sınırları dışında bulunan binaya ait bina vergisini tarha yetkili olacak belediye, ilgili valiler tarafından belirlenir.

Vergi değeri; Arsa ve araziler için, 213 sayılı Vergi Usul Kanununun asgari ölçüde birim değer tespitine ilişkin hükümlerine göre takdir komisyonlarınca arsalar için her mahalle ve arsa sayılacak parsellenmemiş arazide her köy için cadde, sokak veya değer bakımından farklı bölgeler, arazide her il veya ilçe için arazinin cinsi itibarıyla takdir olunan birim değerlere göre, Binalar için, Maliye ve Bayındırlık ve İskan bakanlıklarınca müştereken tespit ve ilan edilecek bina metrekare normal inşaat maliyetleri ile (a) bendinde belirtilen esaslara göre bulunacak arsa veya arsa payı değeri esas alınarak 31 inci madde uyarınca hazırlanmış bulunan tüzük hükümlerinden yararlanılmak suretiyle, hesaplanan bedeldir.²⁵⁵ Vergi değeri, mükellefiyetin başlangıç yılını takip eden yıldan itibaren her yıl, bir önceki yıl vergi değerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca aynı yıl için tespit edilen yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde artırılması suretiyle bulunur. 33'üncü maddeye (8 numaralı fıkra hariç) göre mükellefiyet tesisi gereken hallerde vergi değerinin hesaplanmasında, 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 49'uncu maddesinin (b) fıkrasına göre belirlenen arsa ve arazi birim değerleri, takdir işleminin yapıldığı yılı takip eden ikinci yıldan başlamak suretiyle her yıl, bir önceki yıl birim değerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca aynı yıl için tespit edilen yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde artırılması suretiyle dikkate alınır. Vergi değerinin hesabında bin liraya, verginin hesaplanmasında ise bir liraya kadar olan kesirler dikkate alınmaz. Bakanlar Kurulu, bu maddede belirtilen artış oranını sifıra kadar indirmeye veya yeniden değerlendirme oranına kadar artırmaya yetkilidir.²⁵⁶ Bakanlar Kurulu bu yetkisini, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 95 inci maddesi uyarınca belirlenen belediye grupları itibarıyla farklı oranlar tespit etmek suretiyle de kullanabilir. Emlak Vergisi birinci taksidi Mart, Nisan ve Mayıs aylarında, ikinci taksidi Kasım ayı içinde olmak üzere iki eşit taksitte ödenir.²⁵⁷ Anılan Kanun uyarınca; Maliye Bakanlığı ödeme aylarını, bölgelerin

²⁵⁵1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu Değişik madde: 03/04/2002 - 4751 S.K../2. md.

²⁵⁶1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu Değişik fıkra: 16/06/2009-5904 S.K./33.md

²⁵⁷1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu Değişik madde: 17/07/1972 - 1610/20 md.

özelliklerine göre değiştirebilir. Kanunlar veya diğer kamu düzeni koyan mevzuatla tasarrufu kısıtlanan bina arsa ve arazinin vergisi, kısıtlamanın devam ettiği sürece 1/10 oranında tahsil olunur. 9 ve 19 uncu madde hükümleri saklıdır.²⁵⁸ Kısıtlamanın kaldırılması halinde, kaldırılma tarihini takip eden bütçe yılından itibaren emlak vergisi, tüm vergi değeri üzerinden ödenir. Kısıtlamanın devam ettiği sürede tecil edilen verginin 9/10 u bina, arsa veya arazinin satılması, istimlaki veya hibe yoluyla ahara devir ve temlik halinde, tahsilat zamanaşımına uğramamış olanları muaccel hale gelir. Kanunla ve diğer mevzuatla yapılan kısıtlamaların neler olduğu, süresi, tevsiki ve kısıtlama koyan kamu organlarının görevleri ve sorumlulukları Maliye Bakanlığınca, Milli Eğitim, İmar ve İskân ve İçişleri Bakanlıklarının mütalaaları alınarak hazırlanacak bir yönetmelikle tanzim olunur.²⁵⁹ Devir ve ferağ yapılan bina ve arazinin, devir ve ferağ yapıldığı yıl ile geçmiş yıllara ait ödenmemiş Emlak Vergisinin ödenmesinden devreden devralan müteselsilen sorumlu tutulurlar. Devralanın mükellefe rücu hakkı saklıdır. Tapu daireleri devir ve ferağ işlemi, işlemin yapıldığı ayı takip eden ayın 15'inci günü akşamına kadar ilgili belediyelere bildirir.²⁶⁰

3.3.1.2.Arazi Vergisi

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun Türkiye sınırları içinde bulunan arazi ve arsalar bu kanun hükümlerine göre Arazi Vergisine tabidir.²⁶¹ Belediye sınırları içinde belediyece parsellenmiş arazi arsa sayılır. Belediye sınırları içinde veya dışında bulunan parsellenmemiş araziden hangilerinin bu kanuna göre arsa sayılacağı Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenir. Aksine hüküm olmadıkça bu kanunun diğer maddelerinde yer alan arazi tabiri arsaları da kapsar. Vergi değeri; Arsa ve araziler için, 213 sayılı Vergi Usul Kanununun asgari ölçüde birim değer tespitine ilişkin hükümlerine göre takdir komisyonlarınca arsalar için her mahalle ve arsa sayılacak parsellenmemiş arazide her köy için cadde, sokak veya değer bakımından farklı bölgeler, arazide her il veya ilçe

²⁵⁸1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu İkinci fıkra Mülga: 04/12/1985 - 3239/141 md.

²⁵⁹1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu Değişik fıkra: 08/12/1980 - 2350/7 md.

²⁶⁰1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu Değişik fıkra: 04/12/1985 - 3239/110 md.

²⁶¹1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu Değişik madde: 17/07/1972 - 1610/7 md.

için arazinin cinsi itibarıyla takdir olunan birim değerlere göre binalar için, Maliye ve Bayındırlık ve İskan bakanlıklarınca müştereken tespit ve ilan edilecek bina metrekare normal inşaat maliyetleri ile (a) bendinde belirtilen esaslara göre bulunacak arsa veya arsa payı değeri esas alınarak 31'inci madde uyarınca hazırlanmış bulunan tüzük hükümlerinden yararlanılmak suretiyle, hesaplanan bedeldir.²⁶² Vergi değeri, mükellefiyetin başlangıç yılını takip eden yıldan itibaren her yıl, bir önceki yıl vergi değerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca aynı yıl için tespit edilen yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde artırılması suretiyle bulunur. Anılan Kanunun 33'üncü maddesine (8 numaralı fıkra hariç) göre mükellefiyet tesisi gereken hallerde vergi değerinin hesaplanmasında, 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 49'uncu maddesinin (b) fıkrasına göre belirlenen arsa ve arazi birim değerleri, takdir işleminin yapıldığı yılı takip eden ikinci yıldan başlamak suretiyle her yıl, bir önceki yıl birim değerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca aynı yıl için tespit edilen yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde artırılması suretiyle dikkate alınır. Vergi değerinin hesabında bin liraya, verginin hesaplanmasında ise bir liraya kadar olan kesirler dikkate alınmaz.²⁶³ Bakanlar Kurulu, bu maddede belirtilen artış oranını sifra kadar indirmeye veya yeniden değerlendirme oranına kadar artırmaya yetkilidir. Bakanlar Kurulu bu yetkisini, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 95'inci maddesi uyarınca belirlenen belediye grupları itibarıyla farklı oranlar tespit etmek suretiyle de kullanabilir.

Bu vergilerin miktarı 2004 yılında yeniden belirlendiğinden bu vergilerin güncellikleri korunabilmiştir. Ancak belirli bir miktar olarak belirlenen vergilerin miktarı belirli bir süre sonra özellikle yüksek enflasyon dönemlerinde yeniden belirlenmezse bu vergiler anlamını yitirebilmektedirler. Belirli bir miktarın oranı olarak belirlenen vergiler için ise böyle bir sorun söz konusu değildir. 2464 sayılı Kanunda düzenlenen yerel vergilerden İlan ve Reklam ile Çevre Temizlik Vergileri belirli bir miktar olarak belirlenirken, Eğlence, Haberleşme, Elektrik ve Havagazı Tüketim ile

²⁶²1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu Değişik madde: 03/04/2002 - 4751 S.K./2. md.

²⁶³1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu Değişik fıkra: 16/06/2009-5904 S.K./33.md

Yangın Sigorta Vergileri ise, hâsılat, tahsil edilen ücret ve prim tutarı gibi belirli bir miktarın oranı olarak belirlenmektedir.

Bina vergisinin matrahı binanın vergi değeridir. Verginin oranı meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde ikidir. Bu oranlar, 5216 sayılı Kanunun uygulandığı büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde % 100 artırımlı olarak uygulanır.²⁶⁴

3.3.1.3. Harçlar ve Katılma Payları

3.3.1.3.1. Belediyelerin Topladığı Yerel Harçlar

Türkiye’de belediyelerin tahsil ettiği yerel harçlar; İşgal Harcı, Tatil Günleri Çalışma Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetim Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı, Kayıt ve Suret Harcı, imar ile ilgili harçlar (Parselasyon Harcı, İfraz ve Tevhit Harcı, Plan ve Proje Tasdik Harcı, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı ve Yapı Kullanma İzni Harcı), İşyeri Açma İzin Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı ve Sağlık Belgesi Harçlarından oluşmaktadır. Bu harçların tamamı belirli bir miktar olarak belirlenmiştir.²⁶⁵

3.3.1.3.2. Belediyelerin Aldığı Harcamalara Katılma Payları

Belediyelerin aldığı harcamalara katılma payları 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda düzenlenmiştir. Harcamalara katılma payları, belediyelerin gerçekleştirdikleri yol, su ve kanalizasyon gibi alt yapı hizmetleri karşılığında, bu hizmetlerden yararlananlardan alınan belirli bir miktarı ifade etmektedir. Burada

²⁶⁴1319 sayılı Kanunun 7 ve 8’inci maddeleri

²⁶⁵2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

hizmetten yararlananların hizmetin maliyetine belirli bir ölçüde katılımı sağlanmaktadır.²⁶⁶

Türkiye’de belediyeler yaptıkları altyapı hizmetleri karşılığında Yol Harcamalarına Katılma Payı, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı ve Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı adı altında katılım payları tahsil etmektedir.

3.3.1.3.3. Belediyelerin Aldığı Ücrete Tabi İşlerden Alınan Ücretler

Belediyeler harç ve katılım payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak yapılan her türlü hizmet için ücret alabilirler. Belediye tarafından yapılacak bir hizmetin ücret konusu yapılabilmesi için öncelikle o hizmet için bir harç veya katılım payı belirlenmemiş olması ve hizmetten yararlanacak kişi veya kişilerin bizzat belediyeden hizmetin yapılmasını talep etmiş olmaları gerekmektedir. Ancak, bu şekilde tahsil edilen ücretler belediyeler için düzenli ve önemli bir gelir kaynağı değildir.²⁶⁷

3.3.1.3.4. Belediyelerin Aldığı Müze Giriş Ücretleri

TBMM’ye bağlı milli saraylar hariç belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzel kişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 5’i belediyelere, Büyükşehir belediyesi olan illerde Büyükşehir belediyesine pay olarak verilmektedir. Ancak, bu tür gelirler de belediyeler için düzenli ve önemli bir gelir kaynağı değildir.²⁶⁸

²⁶⁶ KERİMOĞLU, a.g.e., s.29

²⁶⁷ 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

²⁶⁸ 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

3.3.1.3.5. Belediyelerin Taşınır Ve Taşınmaz Mallardan Elde Edilen Gelirleri

Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilen gelirler de belediyelerin gelirleri arasında sayılmaktadır.²⁶⁹

3.3.1.3.6. Belediyelerin Her Türü Girişim İştirak Ve Faaliyetler Karşılığı Elde Edilen Gelirler

Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı elde edilen gelirler belediyelerin gelirleri arasında sayılmıştır.²⁷⁰

İktisadi işletme kurma imkanı olan belediyeler bu imkanı bir gelir yaratma aracı olarak kullanabilmektedirler. Türkiye genelinde belediyelerin oluşturdukları teşebbüslerden elde ettikleri gelirin ortalama olarak toplam gelirlerine oranı 1999 yılında % 5, 2000 yılında % 6, 2001 ve 2002 yıllarında % 7 ve 2003 yılında % 8 olarak gerçekleşmiştir.

3.4. Bütçe Denetim Yolları

Belediyelerde denetim mekanizmasının üç temel ayırım bazında incelemek 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,

²⁶⁹5393 sayılı Belediye Kanununun Belediyenin Gelirleri başlıklı 59’uncu maddesi

²⁷⁰5393 sayılı Belediye Kanununun Belediyenin Gelirleri başlıklı 59’uncu maddesi

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.

3.4.1. Meclis Denetimi

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 Danıştay’a 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.

İç denetim, iç kontrol sisteminin bir unsuru olarak sayılmış ve kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemlerinin harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetler ile ön mali kontrol ve iç denetimden oluştuğuna hükmedilmiştir.²⁷¹

İç 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,

²⁷¹5018 sayılı Kanun

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.²⁷²

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.

3.4.2.Vesayet Denetimi

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 düzenlenmiştir.²⁷³ Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı 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 imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına

²⁷²5018 sayılı Kanun

²⁷³Belediye Kanununun "Hizmetlerde Aksama" başlıklı 57'nci maddesi

bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.

3.4.3. İç Ve Dış Denetim

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.²⁷⁴

²⁷⁴Ayrıca 5018 sayılı kanununun 77'nci maddesi

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İKİ BELEDİYE ÖRNEKLEMİ: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR VE BEYOĞLU BELEDİYELERİ BÜTÇE SEYİRLERİ²⁷⁵

4.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi

4.1.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Varlıkları

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin binalarına ilişkin incelemede hizmet binaları ve ofis binaları ayrı olarak değerlendirilmektedir.

4.1.1.1. Gayrimenkuller

Kurum tarafından yürütülen hizmetlerin çeşitliliği ve hizmetlerin geniş bir alanda yaygın bir şekilde yürütülmesinin zorunluluğu, bina ihtiyacını belirleyen en önemli etken olarak nitelenebilir. İtfaiye, zabıta, park bahçe, sağlık, sosyal destek hizmetleri, kütüphane ve tiyatro gibi hizmetlerin kendine has özellikleri dolayısıyla, bu tür hizmetleri yürüten birimler ana hizmet binalarının dışında da örgütlenmiştir. Hizmetlerin gerektirdiği bina ihtiyacı karşılanırken; satın alma, kiralama veya inşa etme yöntemlerinden uygun olanı tercih edilmektedir. İmar izni veya yapılaşma imkânı bulunmayan noktalarda, geçici olarak prefabrik yapılardan da yararlanılmaktadır.²⁷⁶

²⁷⁵ İstanbul Büyükşehir ve Beyoğlu Belediyelerinin İstatistiksel Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

²⁷⁶ İstanbul Büyük Şehir Başkanlığı Yazı İşleri ve Kararlar Daire Başkanlığı, 2009, s.41

Tablo 1: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Hizmet Binaları

BİNA KATEGORİSİ	BİNA TÜRÜ	SAYI	ALAN (m²)
Sosyal Amaçlı Binalar			
	Sosyal Tesis	15	133.123
	Spor Tesisi	28	531.120
	İSMEK	200	97.535
Sosyal Destek Amaçlı Binalar			
	Halkla ilişkiler (Beyaz Masa)	6	685,19
	Kadın Koordinasyon Merkezi	2	5.522
	Darülaceze	28	155.100
	Huzurevi	1	10.603
	Gençlik ve Çocukeyi	2	28.466
	Çocuk ve Gençlik Merkezi	1	1.260
	İSMEM	4	251.526
	Özrüü Merkezleri	18	12.643
	Özrüüleri Yaz Kampı	1	60.000
Sağlık Hizmetleri			
	Evde Sağlık Ünitesi	3	510
	Kadın ve Aile Sağlığı Merkezleri	34	11.945
	Görüntülenme Merkezleri	5	1.450
	Tıp Merkezleri	3	1.839
	Hayvan Tedavi Polikliniği	1	551
	Hayvan Rehabilitasyon Birimleri	4	77.062
	Kesik Et Kontrol ve Denetim Amaçlı Binalar	1	1.500
Kültür Hizmetleri			
	Kültür Merkezleri	10 1	75.944
	Kütüphaneler	13	11.333
	Müzeler	5	2.090
	Sanat Galerileri	2	1.362
	Tiyatro Sahneleri	10	16.615
	Tiyatro Atölyeleri	10	1.500
Acil Duruma Müdahale Hizmetleri			
	AKOM	1	4.000
	Acil Yardım İstasyonları (İtfaiye İstasyonları Dışında)	4	3.300
	İtfaiye İstasyonları	74	165.218
Diğer			
	Lojistik Destek Merkezi	1	38.000
	Meyve ve Sebze Hal Kompleksleri	2	374.000
	Su Ürünleri Hal Kompleksleri	1	26.250
	İkmal Ambarı	1	12.100
	Tasfiye Ambarları	2	12.820

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Başkanlığı Yazı İşleri ve Kararlar Daire Başkanlığı, 2009, s.41

İstanbul İtfaiyesinde; tüm sorumluluk alanlarında yapılan risk analizleri sonucu elde edilen öncelik dereceleri dikkate alınarak, yangınlar için dünya standartlarının öngördüğü ortalama müdahale sürelerine ulaşılabilmesi amacıyla yeni itfaiye merkezleri oluşturulmasına yönelik planlama çalışmaları tamamlanmıştır.

2008 yılında 5 istasyon tamamlanmış, 20 adet yeni itfaiye istasyonunun temeli atılmış olup 2009 yılında inşaatı devam eden istasyonların büyük bir çoğunluğunun 2010 yılında bitirilmesi planlanmaktadır Bu doğrultuda itfaiye istasyon sayısının mevcut sayı olan 74'ten 2014 yılı sonu itibariyle 98'e, Acil Yardım ve Can kurtarma İstasyon sayısının, her itfaiye istasyonunda bir adet olacak şekilde hedeflenen itfaiye istasyon sayısına ulaştırılması düşünülmektedir. Bu çerçevede yeni yapılacak itfaiye istasyonlarının yerleri belirlenmiş olup uygulama projeleri hazırlanmıştır.²⁷⁷

Tablo 2: İstanbul Büyükşehir Belediyesi İdari Binaları

KULLANICI BİRİM	TOPLAM ALAN (m²)	OFİS ALANI (m²)
İç Denetim Birimi Başkanlığı	400	350
Teftiş Kurulu Başkanlığı	1,500	1,100
I. Hukuk Müşavirliği	610	610
Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı	2,099	1,019
Bilgi Teknolojileri Daire Başkanlığı	2,500	1,550
Boğaziçi İmar Müdürlüğü	1.997	1.524
Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığı	18,068	8,336
Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Daire Başkanlığı	1,150	1,050
Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	87,750	1,095
Emlak Yönetimi Daire Başkanlığı	3,050	2,306
Etüd ve Projeler Daire Başkanlığı	3,987	1,585
Fen İşleri Daire Başkanlığı	2,511	2,301
İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı	4,721	2,338
İnsan Kaynakları ve Eğitim Daire Başkanlığı	2,221	1,176
İtfaiye Daire Başkanlığı	27,832	6,958

²⁷⁷ İstanbul Büyükşehir Başkanlığı İtfaiye Daire Başkanlığı, 2009, s.163

Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı	1,400	640
Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı	13,423	1,580
Mali Hizmetler Daire Başkanlığı	1,557	1557
Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı	37,954	9,834
Satın Alma Daire Başkanlığı	16,986	3,871
Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı	857,93	857,93
Ulaşım Daire Başkanlığı	263,928	12,980
Yazı İşleri ve Kararlar Daire Başkanlığı	4,428	4,428
Zabıta Daire Başkanlığı	18,012	2,787
Toplam	518,942	65,668

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Başkanlığı Yazı İşleri ve Kararlar Daire Başkanlığı, 2009, s.42

İstanbul Büyükşehir Belediyesi gayrimenkulleri, kamu ihtiyaçlarını karşılayacak ve belediye bütçesine mali kaynak sağlayacak şekilde değerlendirilmektedir. Gayrimenkul envanteri kayıt altında olup, değişimler güncel olarak sürekli takip ve kontrol edilmektedir.

Belediye taşınmazlarının işgal edilerek kullanılmasına karşı etkin bir denetim faaliyeti sürdürülmekte, işgallerin tespit edilmesi halinde işgal kaldırılmaya kadar geçen dönem için işgalciden ecri misil tahsil edilmektedir. 2009 yılı içinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi yönetim ve tasarrufundaki mülklerin dijital ortamda ilişkilendirme ve güncelleme çalışmaları devam etmiştir. Satış ve Kiralama İşlemleri İstanbul Büyükşehir Belediyesi mülkiyet, yönetim ve tasarruf türleri; arsalar, binalar, dükkanlar, billboardlar, gazete satış büfeleri, ATM grupları, otoparklar, iskeleler, deniz taşıtları, sahil dolgu alanları, fiber optik kablo ve data hatları olarak sıralanabilir.

Toplam bütçe gelirlerinin önemli bir kısmını bu gayrimenkullerin kiralama ve satış gelirleri oluşturmaktadır. Bu gelirlerin 2009 yılı içerisinde büyük kısmını arsa satış gelirleri oluşturmuştur. Kira ve satış gelirleri haricinde ecri misil gelirleri de gayrimenkul gelirleri arasında sayılabilir.

Satış ve kiralama işlemlerinde gayrimenkullerin rayiç bedeli üzerinden işlem görmesi için SGK ve Belediye arasında mutabakat sağlanan parsellerin rayiç bedel tespitinin yapılabilmesi için Gayrimenkul Değerleme Raporu Hazırlanması ve Taşınmaz

malların gerçek değerlerinin belirlenmesi ve böylece rayiç değerlerinin altında işlem görmelerinin önüne geçilebilmesi için İmar Planlarının Temiz Çizimi, çalışmaları yapılmaktadır.

Taşınmaz malların güncel durumunun, gelişme potansiyelinin ve en uygun değerlendirme alternatiflerinin belirlenebilmesi ve bu gayrimenkuller hakkında yerli ve yabancı yatırımcıların ayrıntılı şekilde bilgilendirilmesini sağlamak amacıyla bazı taşınmazlar için Belediye taşınmazlarının en etkin ve en verimli kullanımının analizi çalışması 775 sayılı Gecekondu Kanunu çalışmalarına gelir temin edilebilmesi bakımından 2009 yılında 62 adet arsa satışından 12.270.440,00 TL, 12 adet daire satışından 2.342.100,00 TL gelir elde edilmiş olup toplam 14.612.540,00 TL gelir elde edilmiştir.

Gecekonduların ıslahına yönelik bu çalışmalardan elde edilen gelir, sosyal konut yapılmak üzere parsel devri, tasfiye ve sosyal konut yapımında kullanılmaktadır. 2009 yılı içerisinde yapılan tespit raporlarına istinaden işgalden arındırılan, plan durumlarına göre, park, yeşil alan, cami, kilise ve okul alanlarında kalan yerler tahliye edilerek 37 adet işlem dosyası kapatılmıştır. 640 adet işlemde olan ecrimisil dosyası, 86 adet davalı ecrimisil dosyası mevcuttur. 2009 yılında bu şekilde 5.171.623,00 TL tahsil edilmiştir.

2009 yılı içerisinde 174.179.418 TL gayrimenkul kira geliri elde edilmiştir. Aynı dönemde gayrimenkullerin satışından 192.498.053 TL gelir temin edilmiştir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi, ilçe belediyelerinin yanı sıra diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyacı olan ve kendi mülkiyetinde bulunan taşınmazları tahsis etmektedir. Ayrıca bu kurum ve kuruluşlara ait taşınmazlardan İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin ihtiyacı olan taşınmazların tahsisi de talep edilerek alınmaktadır.

En çok tahsis alınan kurumlar olarak Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Milli Emlak Daire Başkanlığı gösterilebilir. 2009 yılı için, tahsis alınan yerlerin % 38'i sosyal hizmet, % 43'ü kültürel hizmet, %5'i sağlık hizmetleri, % 5'i itfaiye hizmetleri ve % 10'u spor alanları için kullanılmıştır.

En çok tahsis verilen kurumlar Bakanlıklar, İlçe Belediye Başkanlıklarıdır. 2009 yılı için, tahsis verilen yerlerin % 47'si sosyal hizmet, % 8'i kültürel hizmet, % 2'si spor alanları, % 42'si belediye hizmet alanı ve % 2'si diğer (eğitim amaçlı) alanlar için kullanılmaktadır. 2009 yılında kamulaştırma komisyonuna ilçelerden toplam 1044 dosya gelmiş olup bunların yaklaşık % 62'sine tekabül eden 626 dosya komisyonda görüşülerek değer tespiti çalışmaları tamamlanmıştır.

2004-2009 yılları arasında toplam 1.283.000m² alan kamulaştırma gerçekleşmiş ve toplam 1.124.000.000 TL kamulaştırma bedeli ödenmiştir. Kamulaştırmalarda uzlaşma oranı 2009 yılı için % 44 olarak gerçekleşmiştir²⁷⁸.

775 sayılı Gecekondu Kanunu çalışmalarına gelir temin edilebilmesi bakımından 2009 yılında 62 adet arsa satışından 12.270.440,00 TL, 12 adet daire satışından 2.342.100,00 TL gelir elde edilmiş olup toplam 14.612.540,00 TL gelir elde edilmiştir.

Gecekonduların ıslahına yönelik bu çalışmalardan elde edilen gelir, sosyal konut yapılmak üzere parsel devri, tasfiye ve sosyal konut yapımında kullanılmaktadır. 2009 yılı içerisinde yapılan tespit raporlarına istinaden işgalden arındırılan, plan durumlarına göre, park, yeşil alan, cami, kilise ve okul alanlarında kalan yerler tahliye edilerek 37 adet işlem dosyası kapatılmıştır. 640 adet işlemde olan ecrimisil dosyası, 86 adet davalı ecrimisil dosyası mevcuttur. 2009 yılında bu şekilde 5.171.623,00 TL tahsil edilmiştir. 2009 yılı içerisinde 174.179.418 TL gayrimenkul kira geliri elde edilmiştir. Aynı dönemde gayrimenkullerin satışından 192.498.053 TL gelir temin edilmiştir.

Ayrıca bu kurum ve kuruluşlara ait taşınmazlardan İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin ihtiyacı olan taşınmazların tahsisi de talep edilerek alınmaktadır. En çok tahsis alınan kurumlar olarak Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Milli Emlak Daire Başkanlığı gösterilebilir. 2009 yılı için, tahsis alınan yerlerin % 38'i sosyal hizmet, % 43'ü kültürel hizmet, %5'i sağlık hizmetleri, % 5'i itfaiye hizmetleri ve % 10'u spor alanları için kullanılmıştır.

²⁷⁸ İstanbul Büyük Şehir Başkanlığı Yazı İşleri ve Kararlar Daire Başkanlığı, 2009, s.52

Tablo 2: 2004 - 2009 Yılları Arası Amaçlarına Göre Tahsis Alınan ve Tahsis Verilen Yerler

	Tahsis Alınan Yerler			Tahsis Edilen Yerler		
	2004-2008	2009	Toplam	2004-2008	2009	Toplam
Sosyal Hizmet	7	8	15	19	25	44
Kültürel Hizmet	15	9	24	6	4	10
Sağlık Hizmet	0	1	1	4	-	4
İtfaiye Hizmet	20	1	21	0	-	-
Spor Alanı	2	2	4	8	1	9
Belediye Hizmet Alanı	5	-	5	0	22	22
Diğer	0	-	-	17	1	18
Genel Toplam	49	21	70	54	53	107

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Başkanlığı Emlak Yönetimi Daire Başkanlığı, 2009

4.1.1.2. Araç ve İş Makineleri

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, araç tedarikini iki yolla karşılamaktadır. Bunlardan ilki hizmet alımı ihalesi yoluyla kiralama yapılması, ikincisi ise doğrudan satın alma şeklindedir. Mevcut durumda kullanılan araçların yaklaşık olarak % 63'ü kurumun resmi aracı statüsündedir ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde hizmet ihaleleri ile yürütülen projeler kapsamında projenin gerektirdiği niteliklerde araçlar temin edilmekte olup, bu araçlar proje bitiminde teslim edilmektedir. Bu araçların bakım ve onarımları hizmet ihalesini alan firma tarafından yapılmaktadır²⁷⁹.

²⁷⁹ İstanbul Büyükşehir Başkanlığı Yazı İşleri ve Kararlar Daire Başkanlığı, 2009, s.39

Tablo 3: Araç Çeşidi ve Mülkiyet Durumu

ARAÇ ÇEŞİTİ	RESMİ	KİRALIK	TOPLAM	ORAN
Binek Araçları	154	503	657	24.16%
Otobüsler	221	104	325	11.95%
Kamyon ve Tankerler	513	113	626	23.02%
Çevre ve Temizlik Araçları	421	-	421	15.48%
Cenaze ve Sağlık Araçları	144	30	174	6.40%
İtfaiye Araçları	273	-	273	10.04%
İş Makinaları	163	-	163	5.99%
Yol Yapım ve Bakım Araçları	80	-	80	2.94%
Toplam	1.969	750	2.719	100.00%

Kaynak: İstanbul Büyük Şehir Başkanlığı Yazı İşleri ve Kararlar Daire Başkanlığı, 2009, s.39

İstanbul'da büyük oranda özel araç kullanımı ve yoğunluğundan kaynaklanan trafik sıkışıklığının önüne geçilip, toplu taşımının cazip hale getirilmesi gerekmektedir. Konforlu, emniyetli ve hızlı teknolojik alçak tabanlı, özürülülerinde rahatlıkla kullanabileceği, çevre kirliliğine sebep olmayan doğalgazlı Euro4 veya Euro5 motorlu özellikli 1500 otobüs ile toplu taşımıcılığın daha cazip hale geleceği tüm kurumlar tarafından kabul edilmektedir.

Bu çerçevede alınan; 2009/6-1 sayılı UKOME Kararı ile yüksek standartlarda 1500 adet otobüsün ihale yoluyla özel sektörden temini kararlaştırılmıştır. İstanbul Kent İçi Deniz Ulaşım Payının Artırılması ve Kara Entegrasyonu Projesi kapsamında 4 adet iskele alanı (Küçüksu-Tokmakburnu-Çengelköy-Harem iskeleleri) belirlenerek, kara taşımıcılığında İETT hatları ile entegrasyonu planlanarak hizmete sunulmuştur. Bu iskelelerde çalışacak deniz motorlarının hat planlamaları yapılarak, deniz motorları geçici çalışma ruhsatnamesi verilmek suretiyle ruhsatlandırma çalışmalarına başlanmıştır²⁸⁰.

²⁸⁰ İstanbul Büyük Şehir Başkanlığı Yazı İşleri ve Kararlar Daire Başkanlığı, 2009, s.132

İstanbul'un yaşanabilir bir şehir olmasında çevre ve temizlik yatırımlarının rolü oldukça büyüktür. İstanbul'daki 1306 ana arterin 855'inin 4 milyon m²'lik alanı her gün, 6 merkezden yönlendirilen 160 süpürge aracı ile süpürülerek temizlenmekte; belli aralıklarla 63 adet çok maksatlı yıkama araçları ile yıkanmaktadır. Ana arterlerde bulunan bariyerler 5 adet özel bariyer yıkama aracı, meydanların granit yüzeyleri ise 2 adet zemin yıkama aracı ile temizlenmektedir. Ayrıca 15 mobil araç ve 143 personelle elle süpürme yapılmaktadır.²⁸¹

Kıyıda deniz temizliği çalışmaları, çift kabinli kamyonet ile mobilize edilen 6'şar kişiden oluşan 24 adet ekip ile kepçeler, kanca, süpürge araçlarıyla yıl boyunca kıyılarda ve Mayıs-Eylül ayları arasında 180 adet personelle plajlarda yapılmaktadır. Toplanan çöpler torbalanarak aktarma merkezlerine getirilmektedir. Kış aylarında temizliği yapılan kıyı uzunluğu 190 km, yaz aylarında 240 km.dir.²⁸²

4.1.1.3. Kent İçi Ulaşım Sisteminde Yapımı Devam Eden ve Tamamlanan Raylı Sistemler

İstanbul Ulaşım A.Ş.'nin işletmeciliğini üstlendiği hatların başında İstanbul Metrosu gelmektedir. Şişhane-Atatürk Oto Sanayi arasında hizmet veren metronun hat uzunluğu 15,65 km.dir. 10 istasyonda 12 araçla (dörtlü dizi) hizmet sunan metro, günde 231.163 yolcuya hizmet vermektedir. Ulaşım A.Ş.'nin işletme hizmeti verdiği bir diğer hat olan Aksaray-Otogar-Havalimanı hafif metrosu, günde yaklaşık 252.289 yolcu taşıyarak Aksaray-Havalimanı arasındaki 18 istasyonu 31 dakikada kat ederek kent içi ulaşımın yoğunluğunu ciddi oranda azaltmaktadır.

²⁸¹ İstanbul Büyükşehir Başkanlığı Yazı İşleri ve Kararlar Daire Başkanlığı, 2009, s.139

²⁸² İstanbul Büyükşehir Başkanlığı Yazı İşleri ve Kararlar Daire Başkanlığı, 2009, s.141

Tablo 4: Projesi Tamamlanan Raylı Sistemler

Hatlar	Tür	Uzunluk (Km)	Kapasite (Yolcu/ Saat/Yön)	Yaklaşık İmalat Süresi (Yıl)	Tahmini Tamamlanma Yılı
Üsküdar-Altunizade-Ümraniye-Dudullu LRT	Yüksek Kapasiteli Hafif Metro	19	55.000	5	2014
Bakırköy-Avcılar-Beylikdüzü LRT	Yüksek Kapasiteli Hafif Metro	25	45.000	5	2014
Bakırköy-Bahçelievler-Bağcılar Metrosu	Metro	9	70.000	4	2014
Kabataş-Beşiktaş-Şişli-Giyimkent-Bağcılar Metrosu	Metro	24,5	70.000	4	2014
Yenikapı-Bakırköy Metrosu	Metro	7	70.000	4	2014
TOPLAM		84,5	310.000	-	-

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Başkanlığı Ulaşım A.Ş. 2009, s.92

Toplam uzunluğu 14 km'yi bulan ve günde 215.484 yolcuya hizmet veren Kabataş -Zeytinburnu arası cadde tramvayı özellikle tarihi yarımada hızlı ve konforlu ulaşım imkânı sağlamaktadır.

Tablo 5: İnşaatı Tamamlanarak Hizmete Açılan Raylı Sistem Projeleri

HATLAR	Tür	Uzunluk (Km)	Kapasite (Yolcu Saat/Yön)
Topkapı Edirnekapı Tramvay Hattı	Tramvay	2,5	15.000
4.Levent – Atatürk Oto Sanayi Sitesi Metrosu	Metro	5,5	70.000
Taksim-Şişhane Metrosu	Metro	1,65	70.000
TOPLAM		9,65	155.000

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Başkanlığı Ulaşım A.Ş. 2009, s.93

Zeytinburnu-Bağcılar uzatması ile birlikte Bağcılar'a kadar uzamış olan bu hat, Zeytinburnu ve Aksaray istasyonlarında hafif metroya Kabataş Taksim füniküler hattı ile de İstanbul Metrosuna bağlanarak kent içi raylı sistemlerde tam entegrasyon sağlanmıştır. Habibler-Topkapı tramvay hattı 15km hat uzunluğu ve 22 istasyonu ile günde yaklaşık 60.000 yolcuya hizmet vermektedir.

Tablo 7: Uygulama Projesi Devam Eden Raylı Sistemler

Hatlar	Tür	Uzunluk (Km)	Kapasite (Yolcu/ Saat/Yön)	Yaklaşık İmalat Süresi (Yıl)	Tahmini Tamamlanma Yılı
Atatürk Havalimanı-Bahçelievler-İkitelli Metrosu	Metro	14,30	70.000	4	2016
Haliç Çevresi Tramvayı	Tramvay	9,60	15.000	2	2016
TOPLAM		23,90	85.000		

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Ulaşım A.Ş. 2009, s.93

Tablo 8: İnşaat Aşamasındaki Raylı Sistemler

Hatlar	Tür	Uzunluk (Km)	Kapasite (Yolcu/Saat/Yön)	Yaklaşık İmalat Süresi (Yıl)	Tahmini Tamamlanma Yılı
Taksim- Unkapanı Metro	Metro (Delme Tünel-Haliç Geçişi)	3,55	70.000	60	2011
Unkapanı-Yenikapı Metro	Metro-Hafif Metro	0,70	35.000	66	2011
4.Levent-Ayazağa-Atatürk Oto Sanayi -Darüşşafaka-Hacıosman Metro	Metro	4	70.000	99	2010
Kadıköy-Kartal Metro	Metro	21,70	70.000	51	2011
Otogar-Bağcılar (Kirazlı) LRT	Hafif Metro	5,60	35.000	65	2011
Bağcılar-Mahmutbey-İkitelli-Olimpiyat Köyü Metro Hattı	Metro	15,90	70.000	65	2011
TOPLAM		51,45	350.000		

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Ulaşım A.Ş. 2009, s.95

4.1.2. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2004-2009 Mali Yapısı ve Bütçe Gelir/Gider Tahsilat Seyri

2009 yılı için İstanbul Büyükşehir Belediyesi gider bütçesi 6.200.000.000 TL, gelir bütçesi 4.700.000.000 TL öngörülmüş olup, aradaki fark açık ve fazlanın

finansmanı tablosu ile denkleştirilerek 2009 yılı bütçesi 6.200.000.000 TL olarak Büyükşehir Belediye Meclisi'nce kabul edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi; İstanbul'un ve İstanbul halkının ihtiyaçlarını, beklentilerini en üst düzeyde, kaliteli bir şekilde karşılamak ve şehrin her noktasına aynı yeterlilikte hizmet sunmak bilinciyle, başta ulaşım ve raylı sistemler olmak üzere sağlıktan spora, altyapıdan kültürel etkinliklere, park bahçelerden kentsel dönüşüm projelerine ve kültürel faaliyetlere kadar geniş bir yatırım-hizmet yelpazesini oluşturan birçok alanda hizmet vermeye devam etmektedir. Bu kapsamda

2009 yılı gider bütçesi 6.200.000.000 TL olup; %99,67'lik bir gerçekleştirme ile 6.179.383.621 TL düzeyine ulaşmıştır. Gider bütçesi ekonomik sınıflandırma bazında; personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, faiz giderleri, cari transferler, sermaye giderleri, sermaye transferleri, borç verme, yedek ödenek kalemlerinden oluşmaktadır.

Mal ve hizmet alımları gider kalemi; evde sağlık hizmetleri, kadın sağlığı merkezleri, darülaceze, sosyal hizmetler, bina bakım onarımları, imar ve şehircilik faaliyetleri, itfaiye harcamaları, park ve bahçe hizmetleri, katı atıkların toplanması taşınması ve geri kazanımı, mezarlık hizmetleri, çevre koruma hizmetleri, mesleki beceri ve eğitim kursları, şehir tiyatroları etkinlikleri, çocuk şenlikleri, halka yönelik konserler, kütüphane ve müze hizmetleri, kültür merkezleri, yolların, meydanların, geçitlerin temizliği, kıyı ve sahillerin temizlik ve düzenlenmesi, kentsel dönüşüm projeleri gibi giderleri kapsamaktadır. Yine mal ve hizmet alım giderleri içinde yer alan elektrik, su, haberleşme giderleri, yolluklar, temsil ve tanıtma giderleri, bakım onarım giderleri gibi cari nitelikli giderler için de 206.741.823 TL bütçe ayrılmış bunun 203.757.412 TL' si gerçekleşmiştir. Bütün bu giderlerle birlikte mal ve hizmet alım giderlerinin toplam bütçe gerçekleşmesi içerisindeki payı ise % 18,41'dir. Faiz Giderleri belediyemizin yıl içerisinde borçlandığı iç ve dış kredi faiz ödeneklerinin takip edildiği bir gider kalemidir.

Cari Transfer kalemi sosyal sorumluluğun gereği olarak; İstanbul sınırları içerisinde, ilköğretim ve liselerde okumakta olan yetim ve ihtiyaç sahibi öğrencilere verilen yardımlar, dar gelirli vatandaşlara yapılan çeşitli ayni ve nakdi yardımlar, gerek İstanbul ve ülkemiz sınırları içinde, gerekse ülkemiz sınırları dışındaki çeşitli doğal afetlerden etkilenenlere yaptığımız yardımlar, Verem Savaş Derneği, Darülaceze, Kızılay Derneği gibi dernek ve kurumlara yapılan yardımlar, yurt içi ve uluslar arası birliklere üyelik aidatları, İller Bankası Ortaklık Payı ile Olimpiyat Oyunları Hazırlık ve Düzenleme Kurulu'na ödenen paylardan oluşmaktadır.

Sermaye Giderleri hususunda; 2009 yılında yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlanmaya çalışılmış, fayda ve maliyet unsurları göz önünde bulundurularak verimlilik ve tutumluluk ilkelerine uygun hareket edilmiştir. Geçmiş yıllarla kıyaslandığında yatırımlarımızın bütçe gerçekleşmesinde artış olmuştur. Metro yatırımları, alt geçit üst geçitler, köprülü kavşak ve viyadük yapımları, asfalt işleri, dere ıslahları, trafik ve yol düzenleme işleri, depremle ilgili güçlendirme faaliyetleri, gibi yatırım giderlerimizin bulunduğu sermaye giderleri için 2009 yılı içerisinde 3.378.613.658 TL bütçe ayrılmış olup, bu bütçe 3.377.971.692 TL olarak gerçekleşmiştir. Tamamı yatırım niteliğinde olan sermaye giderlerimizin toplam bütçe gerçekleşmesi içindeki payı % 54,67 olmuştur. Diğer gider kalemlerimiz içerisinde yer alan yatırım karakterli harcamalar da bu rakama eklendiğinde % 69,54'ü geçen bir yatırım bütçesi elde edilmiş olacaktır.

Sermaye transferleri kalemi, bağlı kuruluşlar ve ilçe belediyelerinin yatırım niteliğinde olan sermaye giderlerinin finansmanı amacıyla yapılan transferlerden oluşmaktadır. Borç verme kalemi içerisinde belediyenin bağlı şirketlerinin sermaye artışları yer almakta olup, 2009 yılında bu gider kalemi için 70.455.018 TL bütçe ayrılmış, bunun 70.455.018 TL'si gerçekleşmiştir.

4.1.3. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2009 Yılı Yatırım Harcamaları ve Personel Giderleri Seyri

31 Aralık 2009 tarihi itibari ile kurumda 350'si sözleşmeli sanatçı olmak üzere 6011 memur, 2.318 sözleşmeli personel ve 35'i geçici işçi olmak üzere 5.460 işçi toplamda 13.789 çalışan bulunmaktadır. 2009 yılı içinde kurumda 493'ü itfaiye eri olan 993 memur, 23 işçi göreve başlamıştır. Memur ve işçi toplam 1016 personel 2009 yılı içerisinde çalışmaya başlamıştır. Buna karşılık ise 523 memur ve 390 işçi kurumdan ayrılmıştır. Bu şekilde yıl başında 13 686 olan personel sayısı yıl sonunda 13 789'a yükselmiştir.

Toplum Yararına Çalışma Programı (TYÇP); işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde işsizlerin kısa süreli istihdam ve eğitimini amaçlayan, doğrudan veya yüklenici eli ile toplum yararına bir iş ve hizmetin gerçekleştirilmesini sağlayan ve Türkiye İş Kurumu tarafından yürütülen bir programdır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Eylül 2009'da meydana gelen sel felaketinin yaralarını sarmak ve İş-Kur'un projesini desteklemek amacıyla 297 kişiyi Toplum Yararına Çalışma Programı kapsamında istihdam etmiştir.

2009 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde faaliyet gösteren birimlerimizin isteği doğrultusunda, 663'ü üniversite öğrencisi ve 261'i lise öğrencisi olmak üzere toplamda 924 öğrenciye staj imkanı sunulmuştur. Personelin Hizmet Sınıflarına Göre Dağılımı tablosunda İBB personelinin % 38'inin genel idare hizmetleri sınıfında ve % 19,4'ünün teknik hizmetler sınıfında olduğu dikkat çekmektedir.

Sağlık hizmetleri sınıfında çalışanların oranı % 1,7, avukatlık hizmetleri sınıfında olanların oranı % 0,6, din hizmetleri sınıfında olanların oranı % 0,3 ve yardımcı hizmetler sınıfında olanların oranı % 0,3'tür. Ayrıca hizmet sınıfı olmayan personelin (işçi) oranı da % 39,7'dir.

4.1.4. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2004-2009 Sürecinde Toplam Gelir-Gider Bakımından Nüfus Seyri Ve Kişi Başına Gelir-Gider Artış Oranları

İstanbul, ulaştığı nüfus büyüklüğü ile Türkiye'nin en büyük kenti durumundadır. 1927 yılından beri Türkiye'nin nüfusu yaklaşık 5 kat artış göstermiştir. Buna karşılık, İstanbul'un nüfusu, sürekli bir yükselme trendi içinde, ülke genelindeki eğilimin çok üstünde 12,5 kat artmıştır. Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde kentin nüfusu daha sınırlı düzeylerde artış gösterirken, Türkiye'nin sanayileşme dönemine geçmesiyle birlikte 1950'den sonra artış hızı ülke genelindeki ortalamanın oldukça üstünde gerçekleşmeye başlamıştır.

İstanbul'da en düşük nüfus artış değeri %1,1 ile 1927-1935 döneminde kaydedilmiş, en yüksek artış ise 1965-1970 döneminde %5,5 ile gerçekleşmiştir. Sonraki dönemlerde azalış trendine giren nüfus büyümesi, 1990-2000 döneminde %3,3 olmuştur. İstanbul'da yer alan ilçeler 2000 yılı verilerine göre toplam nüfus bakımından incelendiğinde, Gaziosmanpaşa 752.389 kişi, Kadıköy 663.299 kişi ve Ümraniye 605.855 kişi ile ilk üç sırayı oluşturmaktadır. En az nüfusa sahip ilçe ise 17.760 kişi ile Adalar'dır. İstanbul'un nüfus yoğunluğu 2000 yılı nüfus sayımı sonuçlarına göre km²'ye 1928 kişidir. Yoğunluk bakımından ilçeler incelendiğinde Bayrampaşa 35.144, Güngören 34.119 ve Fatih 31.039 kişi ile ilk üç sırayı oluşturmaktadır. Nüfus yoğunluğu en az olan ilçe ise km²'ye 36 kişi ile Şile'dir. 2000 yılı sayımına göre ortalama hane halkı büyüklüğü Türkiye için 4,5, İstanbul için 3,85 düzeyindedir.

İstanbul'un ekonomik bakımdan sahip olduğu potansiyel, kentte yaşayan insanların gelir yapılarını da olumlu etkilemektedir. 1995'de 4 bin dolar düzeyindeki kişi başına düşen gelir, sonraki yıllarda artmakla birlikte 1999 yılında Marmara Bölgesinde meydana gelen deprem ve 2000 yılındaki ekonomik krizlerden etkilenerek 3 bin dolara kadar gerilemiştir. Türkiye'nin sağladığı ekonomik istikrar ve makro ekonomik göstergelerdeki iyileşme paralelinde İstanbul'da kişi başına düşen gelir, 2005 yılı itibariyle 6 bin dolar seviyesine yaklaşmıştır.

1980-2000 döneminde sanayi sektöründe istihdam edilenlerin toplam istihdam içindeki oranı azalırken hizmet ve tarım sektörünün paylarında artış olmuştur. İnşaat sektörünün payı inişli çıkışlı bir seyir izlemektedir. 2000 yılı verilerine göre istihdam edilen nüfusun sektörlere göre dağılımı hizmetler %53,3, sanayi %32,2, tarım %8,1 ve inşaat %6,2 biçiminde seyretmektedir.

4.1.5. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2004-2009 Sürecinde Gerçekleşen Yatırım Harcamaları Ve Personel Giderleri Seyri

İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından 2004-2008 yılları arasında yapılan plan değişikliği sayısının 1383 adet olduğu beyan edilmiştir. Üst ölçekli planlar yapılmaktadır, ancak alınan plan kararlarına aykırı olarak bütün kentin gelişim akışını değiştirecek ulaşım yatırımları plandan bağımsız olarak uygulanabilmektedir. Üst ölçekli plan yapılıp, yerel ölçekli planların buna göre düzenlenmesi gereği belirtilmektedir, fakat tadilatlar ile yerel plan kararlarının yapılaşma katsayıları arttırılmakta, hedef nüfus, istihdam ilişkileri bozulmaktadır. Somuta indirgeyecek olursak, İstanbul'un hâlihazırda yürürlükte olan yerel ölçekli Nazım İmar Planları'na göre olması beklenen nüfusu 19 milyon iken 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı'nda bu nüfus 16 milyondur. Dolayısıyla yerel ölçekli planların üst ölçekli kararlar doğrultusunda revize edilmesi beklenmektedir. İlk aşamada 1990-2009 döneminde İstanbul'da yapılmış ve inşaatı/projesi devam eden 20 kat ve üzerindeki gökdelenlerin verileri internet ortamında elde edilmiştir. Toplanan veriler, proje başlama ve bitiş yılı, parsel büyüklüğü, toplam inşaat alanı, kat adedi ve yapı içinde yer alan işlevler ile sınırlı tutulmuştur. Toplam inşaat alanlarından, kullanılabilir alanlara geçiş otopark alanlarının düşülmesi ile elde edilmiştir. Bunun yanı sıra, genelde yapı ruhsatı almış bina yüzölçümlerinin, inşaat ruhsatlı bina yüzölçümlerinin altında olduğu görülmektedir. Bu durum iki olasılığa işaret etmektedir. Bunlardan biri inşaat ruhsatına aykırı inşa edilen yapıların iskân ruhsatı almamasıdır. Diğeri ise inşaat ruhsatı alındığı halde inşaata başlanmamış olma olasılığıdır. Bu yorumların ötesinde, İstanbul'da yıllara göre artan nüfus için 25 m² inşaat alanı ile elde edilen konut gereksinimi eğrisinin üzerinde bir yapılaşma eğiliminin olduğunu yansıtmaktadır. Bu fark yapıların

yenilendiği şeklinde yorumlanabilmekle birlikte, gelecekte bir arz fazlasının olabileceğinin de sinyallerini vermektedir²⁸³.

İstanbul genelinde 19 yılda yapılan ve 2012 yılına kadar bitirileceği tahmin edilen ulaşım yatırımlarının toplam değeri 15 milyar dolardır. Bu yatırımların %38'ini Demiryolları, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü (DLH) tarafından ihalesi yapılmış olan Marmaray Projesi oluşturmaktadır. Bunu %20'lik pay ile İETT yatırımları izlemektedir. Son on yılda yapılan yüksek yapılar ve alışveriş merkezlerine paralel olarak İstanbul'da yol çalışmaları ve kavşak düzenlemelerinin sayısı belirgin bir biçimde artmıştır. Bu durum ulaşım yatırım istatistiklerinden de izlenebilmektedir. Gökdelen, alışveriş merkezleri ve konut sitelerine kolay erişimi sağlamak üzere çevre yollarından girişler sağlanması, pek çok alışveriş merkezinin inşasını takiben standart dışı kavşakların yapılması İstanbul'daki planlı plansız gelişme örnekleridir. Bu noktada, gökdelenlerin yarattıkları ulaşım talebine bağlı olarak ortaya çıkan negatif dışsallıklar ve kamuya getirilen maliyetler göz önüne alındığında bir noktanın altını çizmekte fayda görüyoruz.

Son 19 yılda İstanbul'da kamu eliyle (İBB, İETT, DLH) gerçekleştirilen ulaşım yatırımları, kentte aynı dönem de yapılan gökdelenler ile yaratılan değer yaklaşık olarak % 35'ini, tüm ulaşım yatırımları ise %50'sini oluşturmaktadır. Buna göre İstanbul genelinde 19 yılda yapılan ve 2012 yılına kadar bitirileceği tahmin edilen ulaşım yatırımlarının toplam değeri 15 milyar dolardır. Bu yatırımların %38'ini Demiryollar Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü (DLH) tarafından ihalesi yapılmış olan Marmaray Projesi oluşturmaktadır. Bunu %20'lik pay ile İETT yatırımları izlemektedir²⁸⁴.

²⁸³ Betül ŞENGEZER, Yiğit EVREN, Ayşe Nur ÖKTEN ve Senem KOZAMAN SOM, Kentte Yaratılanlar ve Paylaşılanlar: İstanbul'da Gökdelenler Üzerine Bir İnceleme, MEGARON 2009;4(2):s.71

²⁸⁴ Betül ŞENGEZER, Yiğit EVREN, Ayşe Nur ÖKTEN ve Senem KOZAMAN SOM, Kentte Yaratılanlar ve Paylaşılanlar: İstanbul'da Gökdelenler Üzerine Bir İnceleme, MEGARON 2009;4(2):s.74

4.1.6. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2004-2009 Sürecinde Gelir Bütçesi

Ayrıntısı

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2009 yılında gelir bütçesi 4.700.000.000 TL. olup, % 93'lük bir gerçekleşme ile 4.355.156.588 TL düzeyine ulaşmıştır. Ekonomik sınıflandırmaya göre gelir bütçesi; vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar, diğer gelirler ve sermaye gelirleri olmak üzere 5 ana gelir kaleminden oluşmaktadır. Vergi gelirleri; ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, yangın sigorta vergisi ve harçlardır. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ise mal satış gelirleri, hizmet gelirleri, kurum karları ve kira gelirlerinden oluşmaktadır.

Alınan bağış ve yardımlar; hazine yardımları, yurt dışından alınan bağış ve yardımlar ile kişilerden alınan bağış ve yardımlardan oluşmakta olup bütçede bu kalemden % 76 oranında gerçekleşme sağlanmıştır.

Toplam gelirler içindeki en önemli payı genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar, kurumlardan alınan paylar, faizler ve ceza gelirlerinden oluşan diğer gelirler kalemi oluşturmaktadır. Diğer gelirler başlığının toplam bütçe gelirleri içinde en önemli yere sahip olmasının sebebi, 5779 sayılı Kanun uyarınca genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların kişi ve kurumlardan alınan paylar adıyla bu başlık altında yer almasıdır. Nitekim 2009 yılı içerisinde 3.360.661.030 TL olarak gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri payı, kişi ve kurumlardan alınan paylar içinde % 97, toplam gelirler içinde % 77 düzeyinde bir yere sahip olmuştur.

Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan bu payın gelişimi merkezi yönetimin vergi gelirleri tahsilatı ile doğru orantılı bir seyir izlemektedir. Sermaye gelirleri ise taşınır ve taşınmaz mal satış gelirleridir.

4.1.7. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirket Gelirleri ve İştirakleri

İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraki olan şirketler, Belediye Kanunu'nun verdiği yetkiye istinaden 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu (TTK) ve ilgili mevzuat

hükümlerine göre kurulmuş özel hukuk tüzel kişiliğine haiz şirketlerdir. Bu şirketlerin yönetim ve denetim işleyişleri de yine TTK ve ilgili mevzuat hükümlerine tabidir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı faaliyet gösteren ve iştiraki olan 22 şirket bulunmaktadır ve bu şirketlerde 12.146 kişi istihdam edilmektedir. Bu şirketler 7 farklı alanda faaliyet göstermektedir.

Tablo 9: İstanbul Büyükşehir Belediyesi İştirakleri

Sektör	Şirket	Faaliyet Konusu
Enerji	İGDAŞ A.Ş	4646 Sayılı Kanun ve ilgili mevzuat çerçevesinde, doğal gaz dağıtım faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi
	İstanbul Enerji A.Ş	Akaryakıt/LPG satış ve servis istasyonları ile bunlara müteferri tesislerin kurulması, kurdurulması, işletilmesi, işlettirilmesi, petrol veya diğer organik/inorganik maddelerin atık ve artıklarının geri kazanımı veya bertarafı ile ilgili faaliyetlerde bulunulması, elektrik enerjisi üretmek amacıyla her türlü üretim tesisinin kurulması, doğalgaz ithalat ve ihracatı yapılması.
Çevre	İSTAÇ A.Ş	Evsel, tıbbi ve katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, aktarılması, değerlendirilmesi, bertarafı, nihai dolgu alanlarının işletilmesi, atıkların bertarafı ile ilgili tesislerin kurulması ve işletilmesi
	Ağaç A.Ş	Şirket park, bahçe, koru, rekreasyon alanı, sosyal tesisler, yol, kaldırım, gezinti alanlarının alt yapı ve üst yapı işleri, bahçe düzenlemesi ve peyzaj, mimari projeler yapımı, her türlü çiçek, yapay çiçek, çim, tohum, ağaç, süs bitkisi, ve her türlü peyzaj aksesuarlarının temini, üretimi, ithalatı, ihracatı, alım satımı
Ulaşım	Ulaşım A.Ş	Yeraltı ve yerüstü raylı taşımacılık hizmetlerinin

		yapılması
	İDO A.Ş	Deniz ticareti ve işletmeciliği alanında her çeşit yolcu ve yük taşıma işlerinin, bu işlere ilişkin yan hizmetleri ve her çeşit liman, ikmal ve tedarik işlerinin yapılması
	İSPARK A.Ş	Yurtiçinde ve yurtdışında her türlü açık, kapalı, yeraltı ve yer üstü otopark, katlı otopark inşaatının yapılması, yaptırılması, işletilmesi
İnşaat	KİPTAŞ A.Ş.	Planlı ve sağlıklı kentleşmenin gerçekleştirilmesi amacı ile toplu konut yapılması, toplu konut konusunda projelendirme ve taahhütte bulunulması
	İSFALT A.Ş.	Her türlü asfalt üretiminin yapılması ve üretimle ilgili her türlü tesisin kurulması
	İSTON A.Ş.	Hazır beton ve beton elemanlarının üretilmesi, müteahhitlik, mühendislik ve ticari hizmetlerin yapılması
	BİMTAŞ A.Ş.	Planlı kentleşmenin gerçekleştirilmesi amacı ile projelendirme, etüt, müşavirlik ve kontrol hizmetlerinin verilmesi
	İstanbul Otobüs A.Ş.	Yerel/ulusal düzeyde, toplu ulaşım ve taşımacılık ihtiyacını karşılamak üzere havayolu ve kara üzerinde (kara raylı sistemleri hariç), her türlü toplu taşıma araçları ile yürütülen toplu ulaşım ve taşımacılık hizmetlerinin, tüp geçit ve tünel işletmecilik hizmetlerinin, servis taşımacılığı, şehir içi turizm taşımacılığı, minibüs-midibüs ve taksi taşımacılığı hizmetlerinin en uygun şekilde/sistemle yapılması, yaptırılması, işletilmesi, işlettirilmesi
	İstanbul İmar A.Ş.	Her türlü inşaat işlerinin, mesken, ticaret merkezi, otopark v.b. inşa edilmesi, taahhüt işlerinin yapılması, her türlü işbirliği, iş ortaklığı ve konsorsiyum kurulması, bayındırlık hizmetleri ile her türlü resmi ve hususi bina inşası taahhüdünde bulunulması

Teknoloji	İSBAK A.Ş.	Her türlü telekomünikasyon sisteminin kurulması ve işletilmesi, bu sistemleri kullanarak her türlü telekomünikasyon hizmetinin sağlanması, her türlü ulaşım ve trafik sistemleri ile ilgili alt yapıların kurulması, alt yapıları kullanarak hizmet sunulması
	BELBİM A.Ş.	Her türlü bilgi işlem, otomatik ve yarı otomatik geçiş ve kullanım hakkı veren elektronik cihazlar ile ücretlendirme, tahakkuk, ve kontrol sistemleri konusunda proje, üretim, ticaret, hizmet ve işletmecilik yapılması; donanım ve yazılım sistemlerinin geliştirilmesi, her türlü bilgisayar sisteminin bakımının yapılması, eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin verilmesi
Hizmet	Kültür A.Ş.	Kültür sanat ürün ve hizmetleri ile reklam ve tanıtım hizmetlerinin yapılması
	UGETAM A.Ş.	Doğalgaz sektörü başta olmak üzere enerjinin olduğu tüm sektörlerle yönelik, mesleki ve teknik eğitim, akredite test, kalibrasyon, personel belgelendirme, ürün belgelendirme ve muayene hizmetlerinin verilmesi, konusu ile ilgili Ar-Ge ve mühendislik faaliyetlerinde bulunulması. denetim, müşavirlik, tahribatsız muayene, plan, proje, fizibilite hizmetleri ve enerji verimliliği çalışmalarında bulunulması
	Sağlık A.Ş.	Fert ve toplum sağlığı ile ilgili her nevi muayenehane, huzurevi, klinik, sağlık merkezi, dispanser, sağlık evi, sağlık danışma merkezi, çocuk kreşi, hastane, bakımevi, rehabilitasyon merkezi, tanı ve tedavi merkezi, diyaliz merkezi, bağımlılık tedavi merkezleri, görüntüleme merkezleri, ilaç deposu ve benzeri tesislerin kurulması ve işletilmesi
	Spor A.Ş.	İstanbul halkının her türlü spor tesisinden yararlanmasını ve her

		türlü spor etkinliğine katılımını sağlamak için gerekli tesislerin kurulması, kurdurulması, işletilmesi, işlettirilmesi
Gıda	Halk Ekmek A.ř.	İstanbul halkının düzenli, ucuz, sağlıklı ve kaliteli ekmek ile un ve undan mamul her türlü yiyecek maddeleri ihtiyacını karşılamak üzere üretim yapılması, dağıtılması ve dağıtmak için gerekli ünitelerin kurulması
	Hamidiye A.ř.	Her türlü kaynak, akarsu ve kuyu suları ile artezyenler, maden suyu ve sodalarının üretimi, aranması, bu amaçla tesisler kurulması, bu tesislerde üretilen suların arıtılması, ambalajlanması suretiyle tüketime hazır hale getirilmesi
	BELTUR A.ř.	Her türlü, otel, motel, hotel, her sınıf restoran, kamping, tatil köyü ve benzeri turizm tesislerinin işletilmesi

4.2. Beyoğlu Belediyesi

4.2.1. Bütçe Uygulama Sonuçları

2011 Mali yılın bitiminden itibaren hazırlanan Bütçe kesin hesap cetvellerine göre 132.372.881,90 TL gelir elde edilmiş ve 148.669.628,84 TL gider yapılmıştır. 216.344.887,06 TL bütçe emanetleri ve emanet hesaplarına alınmış, bunun 118.161.912,10 TL'si yıl içinde ödeme yapılmış, kalan 98.182.974,96 TL'si 2012 yılına emanet hesaplarına devretmiştir. Banka hesaplarında ise nakit olarak 9.877.780.35 TL 2012 yılına devretmiştir.

4.2.2. Temel Mali Tablolara İlişkin Açıklamalar

4.2.2.1. Gelir Hesabı

2011 Mali yılı Bütçesiyle 177.000.000,00 TL gelir tahmin edilmiş; yılı içinde 136.429.544,10 TL ile 2010 yılından 29.638.222,26 TL devir olmak üzere dönem sonu itibariyle toplam 166.067.766,36 TL gelir tahakkuk etmiş olup, 2011 yılında 132.372.881,90 TL'si tahsil edilmiş, tahsilâtı yapılamayan 33,694.884.46TL 2012 yılına devretmiştir.

GELİR	BÜTÇE TAHMİNİ	TOPLAM TAHAKKUK	2011 YILI TAHSİLÂT	2012'DEVREDEN
VERGİ GELİRLERİ	69.520.000,00	100.427.308,20	67.915.862,61	32.511.445,59
TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	3.570.000,00	3.549.679,01	2.856.919,23	692.759,78
ALINAN BAĞIŞ VE YRD.	31.203.000,00	5.809.896,00	5.809.896,00	-----
DİĞER GELİRLER	39.360.000,00	32.915.128,98	32.544.504,92	370.624,06
SERMAYE GELİRLERİ	33.497.000,00	23.365.754,17	23.245.699,14	120.055,03
RED.İADELER	-150.000,00	-----	-----	-----
TOPLAM	177.000.000,00	166.067.766,36	132.372.881,90	33.694.884,46

Tablo-10: Beyoğlu Belediyesi 2011 Yılı Gelir Hesabı Tablosu

4.2.2.2. Gider Kesin Hesabı

2011 Mali yılı Gider Bütçesi 177.000.000,00 TL gider tahmin edilmiş ve 148.669.628,84 TL gerçekleşmiştir.

GİDER	NET BÜTÇE ÖDENEĞİ	ÖDENEN BÜTÇE GİDERİ	İPTAL EDİLEN ÖDENEK	SONRAKİ YILA DEVREDEN ÖDENEK
PERSONEL GİDERLERİ	22.495.731,13	20.885.179,93	1.610.551,20	-
SOS. GÜV. KUR. DEV. PRİM GİDERLERİ	4.092.789,38	3.595.433,51	497.355,87	-
MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	68.343.651,89	60.542.789,14	7.800.862,75	-
FAİZ GİDERLERİ	967.000,00	571.288,69	395.711,31	-
CARİ TRANSFERLER	4.513.000,00	4.183.680,60	329.319,40	-
SERMAYE GİDERLERİ	73.061.543,16	58.891.256,97	14.170.286,19	-
YEDEK ÖDENEK	3.526.284,44	-----	3.526.284,44	-
TOPLAM	177.000.000,00	148.669.628,84	28.330.371,16	-

Tablo-11: Beyoğlu Belediyesi 2011 Yılı Gider Hesabı Tablosu

4.2.2.3. Emanet Hesabı

2011 yılında özel, resmi kurum ve kuruluşlara veya şahıslara iadesi ya da ödemesi gereken 216.344.887,06TL'den 118.161.912,10 TL ödenmiş, 98.182.974,96 TL 2012 yılına devretmiştir.

EMANET ADI	EMANETE ALINAN	ÖDENEN	2012 YILINA DEVREDEN
Bütçe Emanetleri	104.902.508,18	81.040.297,78	23.862.210,40
Verem Savaş Der. Pay	1.222.441,00	101.919,33	1.120.521,67
Darülaceze Md. Pay	207.646,75	189.646,27	18.000,48
Kültür Var. Kor. Kat. P.	8.527.852,44	1.880.893,08	6.646.959,36
Büyükşehir Payı	31.938.154,82	890.978,23	31.047.176,59
T.H.K. Güçlendirme Kat. P.	10.789,25	-----	10.789,25
Banka Krediler Hes.	1.483.868,13	676.307,07	807.561,06
Sosyal Güv. Kur. Hes.	16.661.022,36	3.660.113,31	13.000.909,05
Vergi ve Fonlar Hesabı	19.941.560,59	3.908.051,07	16.033.509,52
Diğer Emanetler (Teminat Em.)	26.637.299,85	22.429.642,67	4.207.657,18
Yapı Denetim Hesabı	4.811.743,69	3.384.063,29	1.427.680,40
TOPLAM	216.344.887,06	118.161.912,10	98.182.974,96

Tablo-12: Beyoğlu Belediyesi 2011 Yılı Emanet Hesabı Tablosu

4.2.3. Mali Değerlendirme

Hizmetin etkin ve verimli sunulabilmesi açısından gereksinme duyulan bilişim teknolojilerinden optimum düzeyde yararlanılmıştır. Belediye internet sitesi üzerinden borç öğrenme ve tahsilât yapılabilmektedir. Vatandaşın belediyeye gelmeden internet imkânı ile işlem yapabilmesi için çalışmalar hız kesmeden devam etmektedir. Mükellef tespiti, beyanlarda niteliksel ve niceliksel kayıpların giderilmesi, tahsilât kayıplarının azaltılması, yeni gelir kaynaklarının oluşturulması için çalışmalara öncelik verilmiştir.

Mali Hizmetler Müdürü Encümen ve İhale Komisyonu daimi üyeliğini yürütmektedir.

Halkın bilgilendirilmesi ve halkla ilişkilerin geliştirilmesi için gereken çalışmalar hassasiyetle uygulanmaktadır.

4.2.3.1. Stratejik Yönetim İşlemleri

Stratejik planın hazırlanması ve takibi, yıllara ilişkin performans programının hazırlanması ve performans esaslı bütçenin hazırlanmasına katkıda bulunmak, birim faaliyet raporlarının toplanması ve idare faaliyet raporunun konsolide edilmesi ile iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulamalarının takibi görevleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile stratejik yönetim birimlerine verilmiştir.

Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının takibinin daha etkin yürütülmesi için her birimin bir asıl bir yedek olmak üzere Stratejik Yönetim Temsilcisi belirlemesi sağlanmıştır. Stratejik yönetim çalışmaları için Bilgi İşlem Müdürlüğünce yazılım geliştirilmiş, tanımlanan yazılımın kullanılması konusunda temsilcilere gerekli eğitimler verilmiştir.

Stratejik Planda 2012 yılında yapılması öngörölmüş hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik performans hedefleri dikkate alınarak 2012 Yılı

Performans Programı hazırlanmış, faaliyet maliyetleri tespit edilmiş olup Performans Esaslı Bütçenin hazırlanmasına katkı sağlanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla kamu mali yönetim sistemimiz uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamalarına uygun bir şekilde yeniden düzenlenmiş ve bu kapsamda etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla belirlenmiş standart ve bu standartlar için gerekli genel şartlar doğrultusunda; hazırlanan “Beyoğlu Belediyesi İç Kontrol Eylem Planı”nın takibi yapılmıştır. Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberinde 12. Madde doğrultusunda eylem planının gerçekleştirme sonuçlarının değerlendirilmesi kapsamında Beyoğlu Belediyesi İç Kontrol Eylem Planında belirlenmiş eylemlerin sonuçlarını değerlendirmek üzere birimlerle toplantılar gerçekleştirilmiştir. Toplantılar neticesinde sonuç raporları hazırlanmıştır.

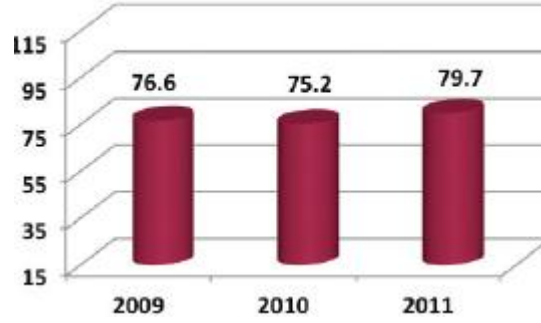
4.2.3.2.Gelir İşlemleri

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre tüm birimlerde tahakkuk ettirilen bütün gelirler ve kanuni payların takip ve tahsil işlemleri yapılmıştır. 2011 Mali yılı Bütçesiyle 177.000.000,00 TL gelir tahmin edilmiş olup; yıl içinde 136.429.544,10 TL ile 2010 yılından 29.638.222,26 TL devir olmak üzere dönem sonu itibariyle toplam 166.067.766,36 TL Gelir tahakkuk etmiş, 2011 yılında 132.372.881,90 TL'si tahsil edilmiştir. Tahsilatı yapılamayan 33,694.884.46 TL 2012 yılına devretmiştir.

Tahakkuk ve tahsil servislerinde; belediyenin vergi ile ilgili görev alanında faaliyet gösteren ve sürekli yükümlülüğü gerektiren vergilerden dolayı mükellef ya da sorumlu durumda olan gerçek ve tüzel kişilerin yükümlülüğe giriş, çıkış ve değişiklikle ilgili yoklama işlemlerini yapmak üzere sicil kaydı yapılarak sicil numarası verilmektedir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre tahakkuk eden vergi, resim, harç ve katılım payları ile diğer belediye gelirlerinin tahsil edilebilir hale gelmesi işlemleri tahakkuk servisinde yapılmaktadır.

Gelir Şefliğinde vergi dönemleri haricinde nakit ve kredi kartı olmak üzere 1 vezne başkanlık binasında, 2 kredi kartı ve 2 nakit veznesi de İstiklal Caddesi'nde bulunan ek hizmet binasında hizmet vermektedir.

	TAHAKKUK (TL)	TAHSİLAT (TL)	ORAN (%)
2009	70.882.481	54.322.590	76,6%
2010	119.684.444	90.046.222	75,2%
2011	166.067.766	132.372.881	79,7%



Tablo-13: Yıllara Göre Tahsilatın Tahakkuka Oranı

2011 Mali yılı içine yapılan 166.067.766,36 (TL) tahakkuk yapılmış olup, 132.372.881,90 (TL) tahsilât yapılmıştır. 25.02.2011 tarih ve 6111 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ve 12.03.2011 tarihinden önceki Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması hakkında 6111 sayılı kanun genel tebliği gereği; 31.12.2010 tarihinden önce tahakkuk etmiş ve vadesi geçmiş; emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, ilan reklâm vergisi, eğlence vergisi, ecri misil, kira, işgaliye harçları, yol harcamalarına katılım payları vb. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında olan diğer vergi ücret ve paylar vb. borcu bulunanların borçları yapılandırılmıştır. Toplam yapılandırma işlemi için 12.860 kişi başvurmuş ancak üst üste 2 taksit ödenmediğinden dolayı 763 kişinin yapılandırma işlemi 6111 sayılı kanun gereği bozularak eski haline getirilmiştir.

Kalan 12.097 kişinin yapılandırılma işlemi ile belediyemizin 2011 yılı için yapılan tahsilât ise 9,295.726,51 TL' dir.

Tahakkuk Eden Vergi	17.456.583,16 TL
2011 Yılında Tahsil Edilen Vergi	9,295.726,51 TL
2014'e Kadar Tahsil Edilecek Bakiye	8.160.856,65 TL

Tablo-14: Tablo- 6111 sayılı yasaya göre yapılandırma işlemi

2011 Yılı içerisinde 6111 sayılı kanun çerçevesinde yapılan borçların yapılandırılmasından dolayı bir önceki yıla göre düzenlenen ödeme emri belgesi ve haciz varakası belgesi adedinde azalma olmuştur.

Yıl / Tahsilât	2009		2010		2011	
	İşlem Sayısı	Tahsilât Miktarı (TL)	İşlem Sayısı	Tahsilât Miktarı (TL)	İşlem Sayısı	Tahsilât Miktarı (TL)
Vezneler	102.275	30.634.858,10	108.673	50.632.336,30	130.497	69.612.016,15
Posta	1.254	370.021,81	1.537	1.245.804,68	1.794	1.031.860,76
Banka	1.131	23.000.445,62	1.641	36.149.504,03	3.686	57.926.670,70
Mobil Araç	0	0,00	253	36.774,76	2.685	475.844,31
T-Belediye	285	56.845,75	283	147.502,71	331	174.382,16
İnternet-Kiosk	683	260.418,72	1.799	1.833.409,96	3.703	3.123.102,82
PDA	0	0,00	2	890	52	29.005
TOPLAM	105.628	54.322.590,00	114.188	90.046.222,44	142.748	132.372.881,90

Tablo-15: Tahsilâtın sağlanmasına yönelik başvuru kaynakları ve işlem sayıları

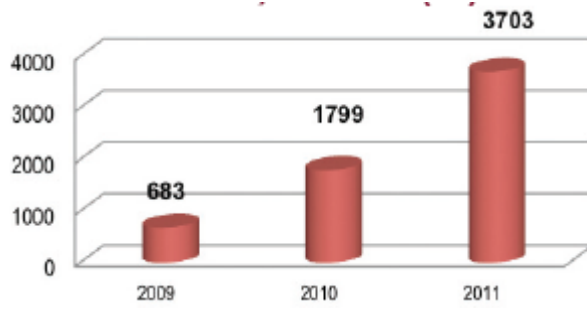
2011 yılında vatandaşlarımızın tahsilât işlemlerinin hızlı ve verimli bir şekilde yürütülmesi amacıyla belediyemizin vezneleri dışında Akıllı Kent Otomasyon sistemi (AKOS), internet, kiosk, T-belediye gibi hizmetlerin kullanımı artmıştır. İnternet aracılığıyla yapılan işlem sayısı geçmiş yıla göre %106 artmıştır.

1319 Sayılı Emlak Vergi Kanuna göre emlak vergisi arazi, arsa ve binalar için ödenmektedir. Bu tür taşınmazı olan mükellefler emlak vergisi ödemekle yükümlüdürler.

Emlak vergisi her yıl emlak vergisi tahakkuk ayı olan Ocak-Şubat-Mart aylarında tahakkuk etmektedir. 2 taksit halinde Mayıs ve Kasım aylarında Emlak vergi tahsilâtları yapılmaktadır. Meskenlerde bina değerinin binde 2'si kadar, işyerlerinde bina değerinin binde 4'ü kadar, arsalarda arsa değerinin binde 6'sı kadar emlak vergisi ödenmektedir. 2011 Mali yılında belediyemiz emlak vergisinde 43.115.798,88 TL tahsilât sağlamıştır.

1319 sayılı Emlak vergisinin 8. maddesi uyarınca; Bakanlar Kurulu, kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup on sekiz yaşını doldurmamış olanlar hariç olmak üzere hiçbir geliri olmadığını belgeleyenlerin, gelirleri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunanların, gazilerin, özürülülerin, şehitlerin dul ve yetimlerinin Türkiye sınırları içinde brüt 200 m²'i geçmeyen tek meskeni olması halinde, bu meskenlerine ait vergi oranlarını sifıra kadar indirmeye yetkilidir denmektedir. 2010 dönemi-2011 yılı içinde emlak muafiyetinden faydalanan mükellef sayısı 7.692 kişidir. 2011 yılında indirim konusu vergi ödemelerinin yeri ve kolaylıklarını belirtmek konusunda 2.000 adet form bastırılarak mükelleflerin bilinçlendirilmesi sağlanmıştır.

Günümüz bilgi ve teknoloji çağı olması nedeniyle kurulan Akıllı Kent Otomasyon Sistemiyle Beyoğlu'nda yaşayan herkesin adil bir şekilde yararlanmasını sağlayacak denetim ve gözetim çalışmaları bilişim tabanlı uygulamalar sayesinde elektronik ortama aktarılmıştır. AKOS projesi ile Emlak Vergisi ve Çevre Temizlik Vergilerinde vergi kaçağı minimum seviyeye indirilmeye çalışılmaktadır.



Tablo-16: İnternet ile yapılan ödeme işlem sayısı

AKOS'ta (Akıllı Kent Otomasyon Sistemi) iki adet dış saha personeli bulunmakta olup, gayrimenkuller adres değişikliği vs. konularda ikilemde kalınmasında ivedi olarak yerinde tespit ve fotoğraflama yapılarak sisteme aktarılmakta güncellemeler sağlanmaktadır. Emlak vergisi ile Çevre Temizlik vergisi servisinde 4 adet Akos taşınmaz servis personeli hizmet vermekte, bu personel sahada tespit yapan personelin güncellemelerini, değişiklikleri, eşlemelerini girmekte, Nüfus ve Harita birimiyle ortak çalışarak kişilerin adreslerinin doğru kayıt altına alınmasını sağlamaktadır.

İŞLEM ADI	İŞLEM SAYISI
Saha Çalışması Yapılan Toplam Mükellef Sayısı	1814
Toplam Çekilen Cadde ve Sokak Resimleri	2768
Toplam Çekilen Bina Resim Sayısı	6643
Taşınmaz Servisinde Bakılan Toplam Mükellef Sayısı	6661

Tablo-17: Akos emlak servisi 2011 yılı işlemleri

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun mükerrer 44. Maddesine istinaden belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren işyerleri belediyeye çevre temizlik beyanı vermekte ve çevre temizlik vergisi ödemektedir. Mükellefler işyerlerini açtıktan sonra 1

ay içerisinde belediyemize çevre temizlik beyanı vermekte ve çevre temizlik vergisi tahakkuk etmektedir.

Bu verginin 1. taksitini Mayıs 2. Taksitini ise Kasım ayında tahsilâtı yapılmaktadır. İşyerini kapatan ya da bölge içerisinde adres değiştiren mükellefler beyan vererek bunu servise bildirmekte olup, değişiklikler yerinde tespit edilerek sisteme kayıdı yapılmaktadır. 2011 Mali yılında belediye Çevre Temizlik Vergisinde 4.092.504,82 TL tahsilât sağlamıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre beyan esasına dayalı Ocak ayı içerisinde tahsil edilmektedir. 2011 mali yılında belediye 1.432.036,68 TL tahsilât yapmıştır.

Emlak ve Çevre Temizlik Vergisinin 1 ve 2. Taksit ödeme aylarında (Mayıs-Kasım) hizmetin vatandaşın ayağına gitmesi felsefesiyle mükellefin yoğun bulunduğu bölgelerdeki hizmet binalarımıza ek vezneler açılmaktadır. İçerisinde nakit ve kredi kartı veznesi bulunan 1 mobil aracımız yine bölgede tahsilât yapmaktadır. Ayrıca dış görevde bulunan 2 gezici kontrol ekibi elinde bulunan 2 el bilgisayarı ile de bölgede yerinde tahsilâtlar yapılmaktadır.

2011 yılı içerisinde toplam 302.027 adet beyan işlemi, 54.244 adet kapama işlemi gerçekleştirilmiştir. Bunun sonucunda net 48.640.340,48 TL gelir elde edilmiştir.

İŞLEM ADI	İŞLEM SAYISI	TAHSİLÂT (TL)
Çevre Temizlik Vergisi Bildirimi	63.254	4.092.504,82
Emlak Bildirim Sayısı	226.198	38.465.609,99
Arsa Bildirim Sayısı	8.850	4.650.188,99
İlan ve Reklam Bildirimi	3.725	1.432.036,68
TOPLAM	302.027	48.640.340,48

Tablo-18: 2011 Yılı Beyan Ve Kapama İşlemleri

Belediye sınırları içinde yer alan sinema salonları, biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerleri ile biletle veya ücretle girilen konser vb. eğlence faaliyetlerinin kontrolü yapılmaktadır. Bölgede 33 oyun salonu, 12 sinema salonunu ve 542 adet eğlence vergisine tabi işletmenin takip, tahakkuk ve tahsilât işlemleri 2011 yılında yapılmıştır. Bunun sonucunda 4.719.436,67 TL kadar tahakkuk, 1.840.580,87 TL tahsilât yapılmıştır.

Bölgede bulunan 151 adet daimi, 126 adet geçici işgal, 955 adet Pazar esnafının yerleri aldıkları izin çerçevesinde hareket etmeleri için ekipler tarafından sürekli kontrol edilmektedir. Tahsilât takipleri yapılmış olup, ödemelerini yapmayan mükelleflerin ödeme yapmaları sağlanmıştır. 2011yılı Mali yılı içerisinde işgaliye ile ilgili toplam 3.311.812,10 TL tahsilât yapılmıştır.

Daha az zamanda çok iş yapmak anlayışıyla Mali Hizmetler Müdürlüğü Gelir Şefliğine bağlı ekipler, el terminalleri (PDA) sayesinde tahsilât yapıp, dijital makbuzları da anında hazırlayarak esnaflarımıza ve mükelleflerimize yerinde ve anında ödeme yapma imkânı sağlamaktadır. İlçedeki eğlence yerleri, semt pazarları, kafe, kafeterya, lokanta vb. tüm esnaflar ve mükellefler belediyeye ait emlak, çevre temizlik, ilan ve reklam, eğlence vergisi gibi her türlü ödemelerini anında ve yerinde ödeyerek hizmeti yerinde alma işleminden faydalanma yoluna gitmektedirler.

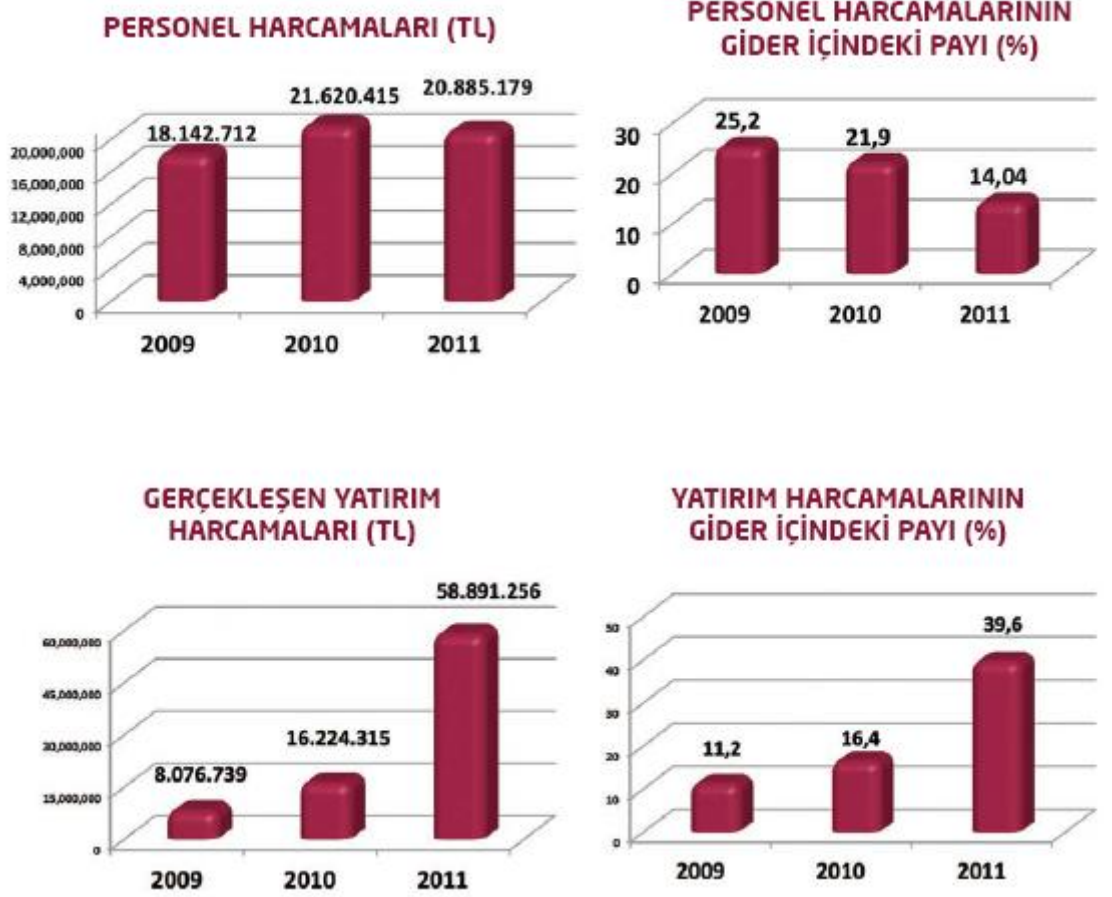
Verimliliği arttıran bu hizmetler vatandaşlarımız ve esnaflarımız kadar diğer kurumlarında ilgisini çekerek büyük övgüler almıştır.

İcra müdürlüklerince bölgemizde açık artırma usulü ile satışa çıkarılan menkul ve gayrimenkul satışlarına tellalımız iştirak etmekte ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 67-71 maddesine istinaden tellâliye ücreti tahsil edilmektedir.

2011 yılında toplam 480 adet satış işlemi için tellallık hizmeti verilmiş, 307 adedinin kesin olarak satışı gerçekleşmiş, 173 adetinin ise satışı düşmüştür. 2011 yılı tellallık harcı gelirimiz 244.961,62 TL olarak gerçekleşmiştir.

4.2.3.3.Gider İşlemleri

2011 Mali yılı Gider Bütçesi 177.000.000, 00 TL gider tahmin edilmiş ve 148.669.628,84 TL gerçekleşmiştir.



Tablo-19: Belediye Standart Harcama Grafikleri

5018 sayılı kanununun 53.maddesine göre Belediyemizin mali tabloları, dönemsel mizan gelir ve gider bilgileri aylık olarak Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bilgi Sistemine (KBS) ye kayıtları yapılmıştır.

Kanun ve yönetmeliklerde belirtilen tarihler arasında Analitik Esaslı Gelir ve Gider Bütçesi, Stratejik Plan ve buna bağlı Performans Programı ile ilişkilendirilerek hazırlanmıştır. Giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması ilgililerine verilmesi işlemleri

yürütülmüştür. Hakediş ödemeleri, banka hesapları aracılığıyla hesaptan hesaba gönderme emirleri talimatları ile yapılmıştır. Bu sayede tedarikçilerimizle ödeme konusunda muhatap olunmamış, belediyemize gelmeden hak edişlerini tahsil etmeleri sağlanmıştır.

Aylık KDV1, Muhtasar ve Vergi Tevkifatını internet ortamından alınarak ödemeye hazır hale getirilmiştir. Birimlerin ihale işlemlerinde kesin teminat olarak müdürlüğümüze gönderilmiş olan teminat mektubunun muhasebe kaydı yapılarak muhafazası ve Teminat mektubuna konu işlemin iş bitiminde kesin kabulün yapılmasını müteakip birimin yazısına istinaden iade edilmesi işlemleri yapılmıştır. Birimlerin avans-kredi talepleri muhasebeleştirilmiş olup, süresi içinde kapatılması takip edilmiştir. Personel maaş bordoları hazırlanmış, ödemeye hazır hale getirilmiştir.

Destek Hizmetleri Müdürlüğünce sözleşmeleri yapılan; elektrik, doğalgaz, telefon, adsl ve su faturaları Mali Hizmetler Müdürlüğünce takip edilerek süresinde ödemesi yapılmıştır. Gelir Şefliği tarafından tahsildarlar ve veznelerce tahsilâtı yapılan gelirlerin icmal ve irsaliyeleri günlük olarak muhasebeleştirilmiştir. Teslimat müzekkereleri tanzim edilerek bankaya yatırılması sağlanmıştır.

Geliri Şefliği, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, Emlak ve İstimlâk Müdürlüğü ve Plan Proje Müdürlüklerinde yapılan günlük gelir tahakkukları muhasebeleştirilmektedir. Muhasebe İşlem Fişleri hazırlanarak dosyalanmıştır.

Her ay sonunda gelir olarak olan envanterin mizanı çıkartılmakta olup, banka ve gelir şefliğince karşılıklı mutabakatı sağlandıktan sonra ay sonu mizanları çıkartılmıştır. İmar ve Şehircilik Müdürlüğü tarafından gönderilen yapı denetim hak edişlerinin takibi yapılarak yapı denetim şirketlerine hak ediş oranına göre Yapı Denetim Hesabından ödemesi yapılmıştır. Fen İşleri Müdürlüğü tarafından kazı ruhsatı olarak alınan emanetin iş bitim sonucu Fen İşleri Müdürlüğü teskeresi ile vatandaşa geri ödemesi yapılmıştır.

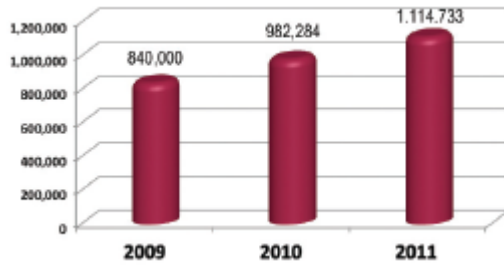
Hukuk İşleri Müdürlüğünce takip edilen davaların kazanım sonucunda elde edilen vekâlet ücretleri başkanlık onayı ile ödenmiştir.

Gelirlerden elde edilen tahsilât sonucu, eğlence vergisinden Darülaceze payı ayrılıp ödemesi yapılmıştır. Ayrıca eğlence vergisinden Verem Savaş Derneği payı, Çevre Temizlik Vergi tahsilâtından Büyükşehir Belediyesi payı ile Emlak Vergi tahsilâtından Kültür ve Tabiat Varlıklarına pay ayrılarak muhasebeleştirilmesi ve takibi yapılmıştır.

Belediyemizin Sosyal Güvenlik Kurumuna olan 10.997.775,86 TL ile İl Özel İdaresine olan 5.930.742,60 TL borcu 6111 Sayılı Bazı Borçların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun doğrultusunda 36 taksit olarak yapılandırılmıştır. Yapılandırılan toplam 16.928.518,46 TL'nin 2011 yılında 1.576.111,53 TL'lik bölümü ödenmiştir.

İlçemizde ikamet eden asker ailelerinden yardıma muhtaç olanların belediyemize başvurusu üzerine Yazı İşleri Müdürlüğümüzce tespit yapılmakta ve Encümene sunulmaktadır. Encümen kararı sonucunda yardım alması uygun bulunanlara Mali Hizmetler Müdürlüğümüzce ödeme yapılmaktadır.

Ödemeler aylık olarak asker ailesi adına bankaya yatırılmaktadır. 2011 yılı içerisinde asker ailelerine 1.114.733,53 TL kadar maaş ödemesi yapılmıştır.



Tablo-20: Asker Ailesi Yardımları

4.2.3.4.Satınalma ve İhale İşlemleri

Satın alma Büro Şefliği marifetiyle 2011 yılı içerisinde yapılan işlemlerin tutarı 27.773.200,57 TL'dir. Diğer birimler marifetiyle 61.761.127.06 TL'lik ihale işlemi yapılmış olup 2011 yılı içerisinde belediye genelinde yapılan ihalelerin toplamı 89.534.327,63 TL'dir.

SIRA NO	MÜDÜRLÜK	TOPLAM TUTAR
1	BAS.YAY.VE HALKLA İLİŞK. MÜDÜRLÜĞÜ	561.371,90 TL
2	BİLGİ İŞLEM MÜDÜRLÜĞÜ	1.749.766,15 TL
3	DESTEK HİZMETLERİ MÜDÜRLÜĞÜ	10.384.926,65 TL
4	EMLAK İSTİMLAK MÜDÜRLÜĞÜ	3.268,60 TL
5	ETÜD PROJE MÜDÜRLÜĞÜ	1.784,34 TL
6	FEN İŞLERİ MÜDÜRLÜĞÜ	21.755.881,97 TL
7	HUKUK İŞLERİ MÜDÜRLÜĞÜ	413,00 TL
8	İMAR ŞEHİRCİLİK MÜDÜRLÜĞÜ	29.199,10 TL
9	KÜLTÜR VE SOSYAL İŞLER MÜDÜRLÜĞÜ	6.932.564,38 TL
10	MALİ HİZMETLER MÜDÜRLÜĞÜ	232.650,47 TL
11	ÖZEL KALEM MÜDÜRLÜĞÜ	487.229,49 TL
12	PLAN VE PROJE MÜDÜRLÜĞÜ	1.865.640,00 TL
13	RUHSAT DENETİM MÜDÜRLÜĞÜ	1.882,20 TL
14	SAĞLIK İŞLERİ MÜDÜRLÜĞÜ	237.263,66 TL
15	SOSYAL YARDIM İŞLERİ MÜDÜRLÜĞÜ	2.986.827,80 TL
16	TEMİZLİK İŞLERİ MÜDÜRLÜĞÜ	39.362.266,69 TL
17	YAZI İŞLERİ MÜDÜRLÜĞÜ	78.138,83 TL
18	ZABITA MÜDÜRLÜĞÜ	2.863.252,40 TL
	GENEL TOPLAM	89.534.327,63 TL

Tablo-21: 2011 yılında yapılan ihalelerin müdürlüklere göre dağılımı

Yazı İşleri Müdürlüğü tarafından düzenlenen Hizmet İçi Eğitim Seminerleri kapsamında 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Şefliğimiz tarafından sunumları hazırlanmış ve katılan personellere eğitim verilmiştir.

Malzeme giriş ve ıkışları Taşınır Mal Yönetmeliği gereğince usulüne uygun bir biçimde yapıldı.

Yılsonunda Birim Müdürlüklerin İcmal Raporlarının düz enlenmesi sağlandı. Personel alıştırılan hizmet alım ihalelerinde, SGK yazılarının zamanında yapılmasına titizlik gösterilmiştir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Belediye ve Büyükşehir Belediyelerinde iktisadi yapıda yaşanan değişimin yansımalarından en büyüğü 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 taşıma ve şehrin imarı gibi temel kentsel altyapı hizmetleri başta olmak üzere, kent yaşamıyla ilgili birçok yerel nitelikli talep ön plana çıkmıştır. Ancak, geleneksel yerel yönetim yapıları bu gelişime ayak uyduramamış ve görevlerini yerine getirmede çoğu zaman başarısız olmuşlardır.

Göçler sonucunda yaşanan etkileşimler sonucu 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 kısır döngüye 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.

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 stokundaki artış kaçınılmaz hale gelmektedir.

Merkez belediyesinin sınırları içinde birden çok ilçe bulunan yerlerde, Büyükşehir belediye meclislerinin yanı sıra ilçe belediye meclislerinin seçilmesi ve her biri için seçilebilecek birer belediye başkanıyla birlikte anakent yönetimlerinin oluşturulması, mevcut belediye uygulama çatışmaları açısından oluşabilecek yöntemlerin ilki olarak akla gelmektedir. Bir diğer husus olarak da 1994 yılında çıkarılan 195 sayılı KHK ile anakent on yıllık uygulama Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki paylaşımından önemli aksamaların bulunduğunu göstermiştir. Her düzeydeki seçilmiş ve atanmış yöneticiler, Büyükşehirlerdeki yerel kamu hizmetlerinin görülmesinde yer yer boşluklar ve iç içe girmeler olduğunu belirtmekten geri kalmamışlardır. Bununla birlikte bu konu, yeterli sayıda, nitelikte ve kapsamda bilimsel araştırmalara konu olmaktan uzaktır.

İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin anakent belediyesi içinde kalan bölümlerinin sınırlarıdır. Özellikle planlama gereksinimleri açısından bu durum çok büyük tıkanıklıklara yol açmaktadır.

İlçe belediyelerinin büyüklüklerinin birbirinden çok farklı olması yalnız yürütmeye katılım açısından değil; hizmet verimliliği açısından da sakıncalar yaratmaktadır.

Büyükşehir belediyesinin sınırları içinde ilçe belediyelerinin “komşu alanları” olamayacağı için, planlama açısından bu durum sıkıntı yaratacaktır. İlçe belediyelerin plan yapmadığı, ya da yapmayı geciktirdiği alanlarda, Büyükşehir belediyesinin de plan yapmaması durumunda, planlama boşluklarının doğacağı öngörülmektedir. Nazım planları, uygulama planları, faaliyet planları ve parselizasyon planları birbirinin

ayrılmaz parçası olduğundan, bunların tek elden Büyükşehir belediyesince yürütülmesi düşünülebilir.

Büyükşehirlerin komsu alanları içindeki belde belediyelerinin de nazım planların uygulanması ve küçük paylaşım açılarından sorun yaratma potansiyeline sahiptir. Bu gibi yerlerin Büyükşehir belediye sınırları içerisine alınmasıyla sorunun çözülebileceği ihtimali söz konusudur.

İlçe belediyelerinin görev ve yetkilerinin açıkça belirlenmemiş ve yalnız 1580 sayılı yasaya gönderme yapılmış olmasının görev çalışmalarının arttırdığına, neredeyse görevsiz kalan ilçe belediyelerinin kendilerine iş bulmak amacıyla imar konularına el attıkları gözlemi emlak ve arazi konularına değinilirken dikkat çekmiştir.

Yetki karmaşasının 3030 sayılı yasadan kaynaklandığı, Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin hizmetleri, niteliklere göre bölüştürülmeleri gereğinden söz edilebilir.

Büyükşehir Belediyesi, ilçe belediyesinin sorumlu olması gereken alanlara müdahale ederken bazı ilçe belediyeleri de Büyükşehir belediyesinin yerine getirmesi gereken sorumlulukları tartışma konusu haline getirmiştir. Ancak yasaya göre, Büyükşehir belediyesinin kentin bütününe yönelik ve tümünü kapsayan çalışmaların ve altyapı yatırımlarının yapım ve bakımı ile sorumlu olması, ilçe ve semt belediyelerinin ise belde sınırları içinde oturanların günlük yaşamını kolaylaştıracak iş ve hizmetleri yürütmesi temel ilkedir.

Bu ilkenin gereğini yerine getirmek üzere, imar ve planlama görevinin bölünmekte olduğu dikkat çekmektedir. Şöyle ki tasarıda, çevre düzeni ve nazım imar planı yapmak yetkisi Büyükşehir belediyesine ve bunlara dayalı olarak, ilçe ve semt belediyelerinin de kentsel gelişme planlarının yapma, imar ve ıslah uygulama planlarını yapma, bunlarla ilgili uygulamayı izleme, denetleme, izin belgelerini verme yetkisi de ikinci basamaktaki belediyelere verilmiştir.

Büyükşehir belediye meclisinin ilçe ve ilk kademe belediyeler üzerinde imar planları ile ilgili yetkileri mevcuttur. İlçe ve ilk kademe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren 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.

Bununla birlikte Büyükşehir belediyesi, alt basamaktaki belediyelerin imar uygulamalarını denetlemek ve uyuşmazlık durumunda son sözü söylemek yetkisine sahip olacaktır. Ama Büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve semt belediyeleri arasında kent imarına ilişkin olarak çıkarılan anlaşmazlıkların çözümü için, alt basamaktaki belediyeler, Büyükşehir belediye meclisinin kararlarına karşın her zaman yönetsel yargıya başvurabileceklerdir.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ayrımının sınırlarının açıkça belirtilmemiş olmaması nedeniyle, Büyükşehir belediyesinin, siyasal yönden yararlı gördüğü durumlarda ilçe belediyelerinin görev alanlarına karışabilme esnekliğine sahip bulunabileceği dikkat çekmektedir.

İlgili mevzuatlar, Büyükşehirde hizmetlerin verimli ve uyum içinde yürütülmesi ve koordine edilmesi görevini BŞB'ne vermiş ve bunu sağlamak amacıyla Büyükşehir 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 değiştirilerek 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 bağlanmakta ve tek bütçe halinde bastırılmaktadır.

BŞB kendisine verilen görevleri, mali ve teknik imkânları 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.

KAYNAKLAR

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

ACARTÜRK, Ertuğrul; (Aralık 2001), Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:6, Balıkesir, s.56

Adana Büyükşehir Belediyesi Dergisi, 2010-2014 Stratejik Planı- s.2-6, 19-30, 39, 21-25

Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 949, Kamu Maliyesi, 3. Baskı

ARAP, Sultan Kavili; (2004), “Yerel Gündem 21 ve Yerel Yönetişim”, Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Biga-Çanakkale, s. 162.

ATACAN, Vedat; (1995), “Yerel Yönetimlerde İl Planlamasının İşlevi, (Türk İdare Sisteminde Yeniden Yapılanma)”, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Uludağ Üniversitesi, SBE

BADEM, Ahmet Cemkut; (2003), Türk Bütçe Sistemi İçinde Belediye Muhasebesi ve Bir Uygulama, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli

BERK, A. (2003). Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri, Sayıştay Dergisi, Sayı 49, s.49

BOZGEYİK, Yusuf; (2004), 1990 Sonrası Türkiye’de Uygulanan Bütçe Politikaları, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Gaziantep

BOZKURT, O. vd (1998). Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayını, Ankara., s.158

BOZLAĞAN, Recep (1997), Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesi ve Bağcılar Belediyesi Özelleştirme Uygulamaları. İstanbul: Üç-Er Ofset Ltd., s.52, 76

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

BULUTOĞLU, Kenan; (1981), Kamu Ekonomisine Giriş, Üçüncü Basılış, Filiz Kitabevi, İstanbul, s.192

Büyük Larousse, Cilt-IV Bütçe Maddesi

COŞKUN, Gülay, (1997), Devlet Bütçesi, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.

COŞKUN, Gülay; (1991), Devlet Bütçesi, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, s.11

COŞKUN, Gülay; (2000), Devlet Bütçesi Türk Bütçe Sistemi, Turhan Kitabevi, Ankara

ÇANAKÇI, İbrahim “Konsolide Bütçe Dengesinde Yapısal ve Devresel Gelişmeler (1975-1996)” (Aralık 1996, DPT,Ankara)

ÇOKER, Ziya; (1992), “Yerel Yönetimin Özerkliği”, ÇağdaşYerel Yönetimler Dergisi, 2(1), s.62

DAYAR, Hatice; (1998), Türkiye ve Almanya’da Büyükşehir Belediye Yönetimlerinin Hizmet-Gelir ve Bütçesel Yapılarının Karşılaştırmalı Analizi, (Bursa-Münih Örneği,1991 Sonrası), İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayınları-No:7, Ankara

DEVRİM, Fevzi (1994), “Başarılı Bir Özelleştirme Politikasının Temel Elementleri”, Özelleştirme Sempozyumu, Manisa (28-29 Nisan), s.25.

DEVRİM, Fevzi (1998), Kamu Maliyesine Giriş. Üçüncü baskı, İzmir: Anadolu Matbaacılık Ltd., s.57.

DOĞRUYOL, Cengizhan; (2012), Kamu Maliyesi Bütçe ve Borçlanma, Savaş Yayınevi, Ankara

DPT; (2000), Küreselleşme, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No: DPT:2544-ÖİK:560, Ankara, s.61

DUE, John F.; (1967), Maliye. Çevirenler: Sevim Görgün, İzzettin Önder, İÜ Yayını: 1241, İstanbul: Fakülteler matbaası, s.l 16.

EDİZDOĞAN, Nihat; (1989), Kamu Bütçesi, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları Yayın No:15, Bursa,s.5

EDİZDOĞAN, Nihat;(1998), Kamu Bütçesi, 4. Baskı, Ekin Kitapevi, Bursa

EMEK, Uğur (1999), Ek ve Değişiklikleri ile Yap-İşlet-Devret(YİD), Yap-İşlet(Yİ) ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı. Ankara: DPT Yayını, s.2.

EMEL, Ferhat ve Hakan YILMAZ; (2005), “Avrupa Birliği Türkiye Arasında Yerel Yönetimlerin Finansman ve Mali Yönetim Uyumlaştırılması”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Karahayıt-Pamukkale, s.262

FİDAN, Ahmet; (Ocak 2004), Yerel Yönetimlerde Kaynakların Etkin Ve Verimli Kullanımını Engelleyen Faktörler ve Balıkesir Yöresindeki Yerel Yönetimler İçin Çözüm Önerileri, Mevzuat Dergisi, Yıl:7, Sayı:73, s.6

GÖKÇEN, Gürbüz; (1998), Belediyelerde Muhasebe Sistemi ve Organizasyonu, Der Yayınları, İstanbul

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (2000), Yönetim Hukuku (Ankara: Turhan Kitabevi, 13. Baskı), s.129

GÜNGÖRMÜŞ, Ali Haydar, “Belediyelerde Finansal Kontrol Sistemi”, Mali Yönetim ve Denetim Dergisi, Ocak-Subat 2003, yıl 4 S.18.

HAFTACI, Vasfi; (2007), Genel Muhasebe, ABP Yayınevi, İstanbul

HANAZAY, A. (2006). Yerel Yönetimlerde Planlama (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin., s.128

HONADLE B., Costa J., Cigler B., Fiscal Health for Local Governments, Elsevier Academic Press, 2004, London UK.

İstanbul Büyük Şehir Başkanlığı, 2009 Faaliyet Raporu, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, 2009, s.16

İstanbul Büyük Şehir Başkanlığı İtfaiye Daire Başkanlığı, 2009, s.163

İstanbul Büyük Şehir Başkanlığı Yazı İşleri ve Kararlar Daire Başkanlığı, 2009, s.52

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin “2010-2014 Stratejik Planı Kitabı, s.11

KALABALIK, Halil; (1999), “Yerinden Yönetim Türleri ve Yerinden Yönetime Geçiş Sürecinde Kullanılan Teknikler”, Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, TODAİE Yayın No:289, Ankara, s.403

KALENDEROĞLU, Mahmut; (2012), Kamu Maliyesi, Bütçe ve Borçlanma, Agon Bilgi Akademisi Yayınları, Ankara

KARABAŞ, Engin; (2005), Bütçe Kapsamı ve Bütçe Kapsamı Dışında Kalan Kamusal Harcama Alanları, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, s.28

KARACAN, Sami; (1996), Döner Sermaye İşletmelerinde Muhasebe Düzeni ve Bir Uygulama, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli

KELEŞ, Ruşen; (1988), Demokratik Gelişimde Yerel Yönetimler, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları 7, Bahri Savcı’ya Armağan’dan ayrı baskı, s.b.

KELEŞ, Ruşen; (2000). Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul., s.19

KERİMOĞLU, Baki ve Yılmaz, H. Hakan (2005), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Öz Gelirlerin Gelişimi”, Mali Yerelleşme: Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım, (İstanbul: TESEV), s.29-32

KERİMOĞLU, Baki; (2006), “Türkiye’de Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Paylaşımı”, iç. Nihat FALAY, Mehmet ŞAHİN ve Ahmet KESİK (Ed.), Kamu Maliyesine Yeni Bakış, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 99

KERİMOĞLU, Baki ve YILMAZ, H. Hakan (2005), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Öz Gelirlerin Gelişimi”, Mali Yerelleşme: Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım, (İstanbul: TESEV)

KESER, Hasan; (2004), “Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler”, Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel YönetimlerdeYeniden Yapılanma, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Biga-Çanakkale, s. 121

KESER, Hasan; (2004), “Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler”, Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel YönetimlerdeYeniden Yapılanma, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Biga-Çanakkale, s. 108

KIZILKAYA, Eyüp; (Ocak-Mart 2004), Denetimin Yeniden Yapılandırılması Düzenlemeleri Üzerine Değerlendirmeler, Mali Kılavuz Dergisi Sayı: 23

KIZILTAŞ, Emine, (2005), “Türkiye’de Bütçenin Tarihsel Gelişimi ve Ekonomik Yapı ile İlişkisi,” Bütçe Dünyası Dergisi, sayı 23, s. 4-40.

KOÇ, Mustafa;(2001), Genel ve Katma Bütçe Dışındaki Bütçe Yapıları, Tarihsel SüreçÇinde Konsolide Bütçe İle Döner Sermaye Vakıf Fon İlişkisi ve Özel BütçeKavramının Analizi, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara

KÖSE, Ömer; (2004), “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, Sayıştay Dergisi, 52(1), s.26

KÖSE, H. O. (2004). Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi, Sayıştay Dergisi, Sayı 52, s. 31

KÖSECİK, M., Sağbaş, İ. (2005) Tarihsel Bakış Acısıyla Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri, Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler, Editör: Nagehan Talat Arslan, Seçkin Yayıncılık, Ankara. s. 112

Köy Kanunu Tasarı Taslağı, Kasım 2009

KURTULUŞ, Barış; (2006), Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı, DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Bütçe ve Mahalli İdareler Dairesi, Ankara, s.3

Local Government General Obligation Rating Guidelines, Fitch Ratings, 10 Haziran 2004, New York.

Maliye Bakanlığı, (2005), “Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı,” www.bumko.gov.tr

Maliye Bakanlığı 2011 yılı Mahalli İdareler Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu

MEB; (2007), MEGEP: Meslekî Eğitim Ve Öğretim Sisteminin Güçlendirilmesi Projesi, Muhasebe Finansman Bütçe İşlemleri Yayını, Ankara

Milli Prodüktivite Merkezi, Anahtar Dergisi, “Yerel Yönetimlerde Kaynakların Verimli Kullanımını Engelleyen Faktörler ve Çözüm Önerileri

MUTLUER M.Kamil, Erdoğan ÖNER, Ahmet KESİK, Bütçe Hukuku, Birinci Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Mayıs 2005., s.189

MUTER, Naci B. (1994), “Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme”, Özelleştirme Sempozyumu, Manisa (28-29 Nisan), s. 149, 151.

NADAROĞLU H., Mahalli İdareler, s. 201, Beta Yayınevi, İstanbul, Ekim 1998

Nevzat AKKUŞ, Sami Bayram DÖRTBUDAK, Eskimeyen İstanbul: Ageless İstanbul/Dün & Bugün: Yesterday&Today İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) Yayınları; Kent Mimarisi, İstanbul Kitapları; İstanbul, 2007, 1. baskı, s.38, 42

LEVRAT, Nicolas (1995), “Avrupa’da Yerel Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri”, Çeviren: Mustafa Dönmez, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi. 4 (2), s.34.

NİŞANYAN, Sevan; (2007), Sözlereın Soyağacı, Çağdaş Türkçenin Etimolojik Sözlüğü, Adam Yayıncılık, Bütçe Maddesi

ÖNCEL, Yenal; (1992), Mahalli İdareler Maliyesi, Filiz Kitabevi, İstanbul

ÖZER, M. A. (2004). Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler, Türk İdare Dergisi, Sayı 444, s. 140

ÖZGEN, Ferhat Başkan; (1999), Cumhuriyetin 75. Yılında Bütçe Disiplini Açısından Genellik ve Birlik İlkelerinden Sapmalar, Adnan Menderes Üniversitesi Yayınları, No.8, Aydın

ÖZMEN, İlknur; (2007), Yerel Yönetimlerde Analitik Bütçe Sınıflandırma Sistemi; Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği, Dumlupınar Üni. SBE, Yüksek Lisans Tezi, Kütahya

ÖZŞEN, T. (1987). Yerel Yönetimler ve Planlama, Türk İdare Dergisi, Sayı 377, s.131

PRUD'HOMME, Remy; (1998), "The Supply of Chargeable Public Services: The Two French Models", M.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi. Özel Sayı, Prof. Dr. Halil Nadaroğlu'na Armağan, 14(1),s.309.

SAKINÇ, Süreyya; (1998), "Yerel Kamusal Malların Fiyatlandırılması ve Etkinlik", M.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi. Özel Sayı, Prof. Dr. Halil Nadaroğlu'na Armağan, 14 (1), s.327.

SARAÇ, Osman, (2005), "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi," Maliye Dergisi, Ankara, sayı 148, s. 122-163.

SEVİLENGÜL, Orhan; (2011), Genel Muhasebe, Gazi Kitabevi, Ankara, ISBN: 9757313182

SİVEREKLİ, DEMİRCAN, Esra; (2003), Finansal Katılım İçinde Belediye Vergilerinin Payı ve Merkezileşme”, İktisat Dergisi, 439(7), s.52

SİVEREKLİ, DEMİRCAN, Esra; (2006), “Yeni Ekonomik Düzenle Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu”, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Celal Bayar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 2(13), s.51

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

SİVEREKLİ DEMİRCAN, Esra; (2003), Finansal Katılım İçinde Belediye Vergilerinin Payı ve Merkezileşme”, İktisat Dergisi, 439(7), s.52

ŞENGEZER, Betül, Yiğit EVREN, Ayşe Nur ÖKTEN ve Senem KOZAMAN SOM, Kentte Yaratılanlar ve Paylaşılanlar: İstanbul’da Gökdelenler Üzerine Bir İnceleme, MEGARON 2009;4(2):s.71, 74

TAMER, M. (1992). Bölge Kalkınması ve Yerel Yönetimler, Türk İdare Dergisi, Sayı 396, s. 119

TODAİE (1991). Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Rapor, Ankara.

TORTOP, Nuri; (1993), Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:26, Sayı:2, s.65-72

TOSUN, Ertan, (2004), “Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı,” Bütçe Dünyası Dergisi, sayı 19.

TÜGEN, Kamil;(1997), Devlet Bütçesi, Anadolu Matbaacılık, İzmir.

TÜRK, İsmail;(1992), Kamu Maliyesi, Turhan Kitabevi, Ankara

ULUATAM, O., Tan, T. (1982). Türk İktisat Politikasının Hukuki Çerçevesi, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara., s.24

ULUATAM, Özhan; (2011), Kamu Maliyesi, İmaj Yayınevi, Ankara

VARGA, K., A KeyToLocalAutonomy: Maintaning Operating Surplus, Budapest, Nisan 2000.

YAZICIOĞLU, Recep; (1989), Taşra Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi: Mahalli İdareler Reformu, Tokat.

YENİGÜN, Dilek, Pelin (2005), Sivil Toplum Bütçeyi İzliyor, TESEV Yayınları, İstanbul.

YILMAZ, Osman; (2001), Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, DPT, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Hukuki Tedbirler ve Finansal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Ankara, s.12

YURTTAŞ, F., KÖSEOĞLU, O.; (2005). Yönetimden Yönetişime Geçiş Sürecinde Yerel Yönetimler, III. Uluslararası Sosyal Bilimler Kongresi <http://www.sbe.sakarya.edu.tr/kongree.php>

24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete

2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Pay Verilmesi Hakkında Kanun

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, MB (2005).

5018 sayılı Kanuna ekli cetvellerde yer alan kurumlar kılavuzun 'Ek' bölümü

5393 sayılı Belediye Kanunu

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

