

OCAK-EYLÜL 2008 YEREL YÖNETİM KONSOLİDE BÜTÇE PERFORMANSI GERÇEKLEŞMELERİ: YEREL YÖNETİMLER MALİ PERFORMANSINDAKİ BOZULMA DEVAM ETMEKTEDİR

Doç. Dr. H. Hakan YILMAZ
Ocak 2009

I. YEREL YÖNETİMLERİN BÜTÇE DENGESİNDEKİ GELİŞME AMA ÖNCELİKLE 5018'E TEŞEKKÜRLER

Yerel yönetimlerin mali büyüklüklerini geçmiş dönemlerden farklı olarak 5008 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde üçer aylık dönemler itibarıyla izlenebilmektedir. **5018 sayılı kanunun 53 üncü maddesi çerçevesinde 2006 yılı verilerinden itibaren Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü genel yönetim başlığında yerel yönetimlerin bütçe sonuçlarını ve daha kapsamlı bir bazda mali raporlarını düzenli olarak yayınlamaya başlamıştır.**¹

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün çalışmaları sonucunda yerel kurumların mali performansındaki gelişmeyi uluslar arası standartlara uygun bir şekilde ve üçer aylık dönemler itibarıyla görebilmekteyiz. 2006 yılı sonuçları öncesinde Devlet Planlama Teşkilatı tarafından program dönemlerinde yılda bir defa yayınlanan ve kesin rakamları iki yıl sonra açıklanan yerel yönetimlerin mali büyüklükleri Maliye Bakanlığının yeni muhasebe ve mali raporlama sistemi çerçevesinde düzenli olarak yayınlaması ile daha doğru, daha kapsamlı ve daha karşılaştırılabilir baza oturmuştur.²

Eylül sonu itibarıyla konsolide edilmiş yerel yönetimler açığı bir önceki yılın aynı dönemine göre % 138 oranında artışla 3,2 milyar YTL düzeyinde gerçekleşmiştir. Yerel yönetimlerin 2008 yılında özellikle harcamalardaki artışın etkisiyle yılsonu bütçe açığı hedefi yılın ilk dokuz ayı sonunda aşılmıştır. 2008 yılı orijinal programında 256 milyon YTL tutarında tahmin edilen bütçe açığı 2009 yılı Ekim ayında yapılan revize tahminde 3 milyar YTL düzeyinde öngörülmüştü (DPT 2009 Programı). **2008 yılı son çeyreğinde gelirlerde bir artış**

¹ 2008 yılı içinde 5018 sayılı kanunda yapılan değişikliklerle Maliye Bakanlığı bilgi verme yükümlüğünü yerine getirmeyen ve veya isteksiz yerine getiren idare ve sorumlulara karşı çeşitli yeni yaptırımlar getirmiştir. Yasada açık olan yükümlülüğün başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimler tarafından isteksizce yerine getirilmesi belki bizim mali yönetim sistemimiz açısından tartışılması gereken başka bir önemli konu olarak görülmelidir.

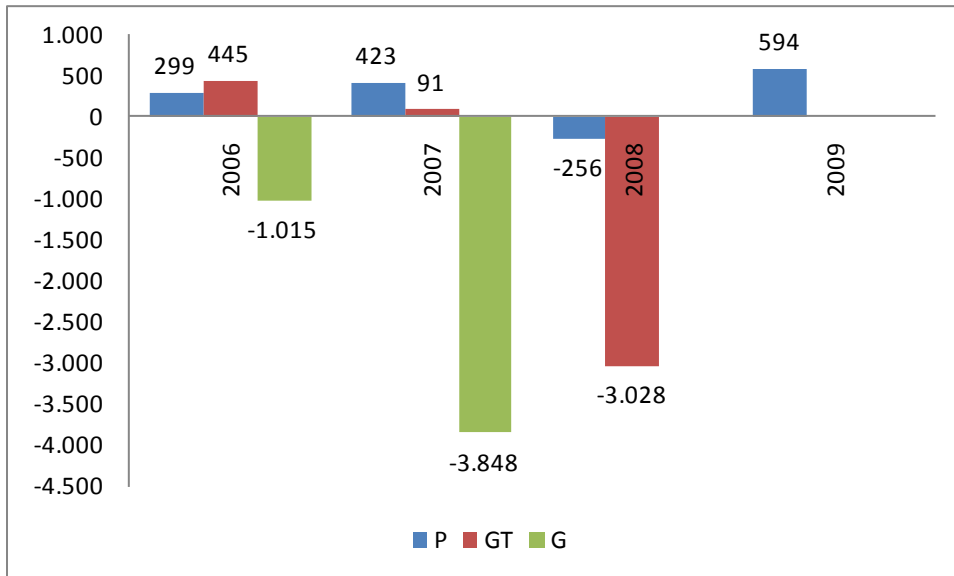
² Mali saydamlık ve hesap verebilirlik açısından Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yaşama geçirilen bu uygulama özellikle bugünün koşullarında oldukça önemli görülmelidir. Bu sayede gerek kamuoyu gerekse ilgili kesimler çok daha ayrıntılı ve standartlara uygun bilgiye erişebilme şansına sahip olmuştur. Tabi burada sorun yine kendisini talep tarafında da göstermiştir. Ortaya çıkan yeni ve kapsamlı bilginin ilgili taraflar tarafından anlaşılması ve bu bilgi üzerinden ekonomik değerlendirmelerin yapılması gerekmektedir. Şimdilik bu konuda talebin arzun (bilgi sunumunun) gerisinde kaldığını söyleyebiliriz. Bu anlamda iletişim stratejisinin bu örnekte de görüldüğü gibi reform sürecinde önemli olduğunun bu vesileyle tekrar altını çizmekte fayda görmekteyiz.

beklenmekle birlikte (gelir paylarını artıran Temmuz ayı düzenlemesi sonucu) harcamalardaki artışın yılın son çeyreğine yığılacak olması yılsonunda yerel yönetimlerin bütçe açığının revize hedefin de üzerinde gerçekleşeceğini bize göstermektedir. Nitekim izleyen grafikten de açıkça görüleceği üzere önceki iki yıl performansı bu konuda yapılan tespitin çok da yanlış olmadığı konusunda ipuçlarını izleyen grafikten izleneceği gibi bize vermektedir.

Bu çerçevede, 2009 Merkezi Yönetim Bütçesi değerlendirmesinin ele alındığı Ekim Sonu Mali İzleme Raporunda açıkça altı çizildiği gibi:

“..geçmiş yıl tahmin ve gerçekleştirmeleri ışığında ve özellikle 2009 yılında yerel seçimlerin yaklaştığı bir ortamda, 2009 yılı için DPT tarafından öngörülen yerel yönetim dengesinin son iki yıl 3 milyar YTL’ye ulaşan açıktan 594 milyon YTL fazlaya dönmesinin gerçekçi bir temele oturmadığı düşünülmektedir.”

Grafik 1: Yerel Yönetimlerin Bütçe Dengesi Hedef ve Gerçekleşmeleri (2006-2009, milyon YTL)



P: Program; GT: Gerçekleşme Tahmini; G: Gerçekleşme

Kaynak: 2008 Yılı Eylül ve Ekim Ayları Mali İzleme Raporu (DPT verilerinden)

II. YEREL YÖNETİMLERİN MAL VE HİZMET ALIMLAR (SAĞLIK HARIÇ) İLE SERMAYE GİDERLERİ TOPLAMI BÜTÇENİN AYNI NİTELİKLİ HARCAMALARINI AŞMIŞTIR

Yerel yönetimlerin mal ve hizmet alımları (sağlık hariç) toplamı ilk dokuz ay sonunda bütçenin aynı kapsamdaki harcamalarının % 90'ı büyüklüğüne ulaşmıştır. Sermaye giderlerinde ise yerel yönetimlerin harcaması son dönem gelişmelerin ortaya koyduğu şekilde beklendiği gibi bütçeyi aşmıştır.

Bu rakamların anlamı aslında yukarıda vurgulandığı şekilde **merkezi bütçeden aktarılan kaynakların yarattığı mali kapasite ile birlikte yerel yönetimlerin kamu harcaması açısından ikinci bir alternatif bütçe haline gelmesidir.** Başka bir ifadeyle, kamu kaynakları adalet,

güvenlik, savunma, eğitim, sağlık, çevre gibi merkezi bütçe tarafından yürütülen hizmetlerden yerel yönetimlere kaydırılmıştır. Bu politikaların alternatif maliyeti vazgeçilen bütçe kaynaklı kamusal hizmetlerdir. Bu durum açıktır ki kamu kaynaklarıyla değişen sermaye birikiminin yerel yönetimler eliyle hızlanması sonucunu da beraberinde getirmektedir.

Diğer yandan yerel yönetimlerin mali yerelleşme anlamında kendi kaynakları yerine merkezi yönetim bütçesi kaynaklarını kullanmaları hem merkezle yerel arasında rol ve sorumlulukların paylaşımı hem de kamu hizmetlerinin önceliklendirilmesi açısından iyi tartışılması gereken bir nokta olarak görülmelidir. **Ayrıca yerelin kaynak yönünden merkeze daha bağımlı hale gelmesi orta vadede yerelleşme açısından bir geriye adım olarak da değerlendirilebilir.**

Tablo 1: Ocak-Eylül Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler ve Merkezi Yönetim Bütçesi Gerçekleşmeleri (milyon YTL)

	Merkezi Yönetim 2008 Ocak-Eylül	Yerel Yönetimler 2008 Ocak-Eylül	Yerel Yön./Merk. Yön (%)
Harcamalar	160,645	30,628	19.07
Personel Giderleri	37,147	6,524	17.56
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	4,534	904	19.94
Mal ve Hizmet Alımları*	10,235	9,236	90.23
Faiz Harcamaları	41,338	654	1.58
Cari Transferler	52,507	1,451	2.76
Sermaye Giderleri	9,825	11,197	113.96
Sermaye Transferleri	2,053	119	5.79
Borç Verme	3,006	544	18.09
Gelirler	160,662	27,528	17.13
Vergi Gelirleri	127,277	3,014	2.37
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	6,363	6,607	103.83
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	646	3,345	518.09
Faizler, Paylar ve Cezalar	13,532	13,128	97.02
Sermaye Gelirleri	8,257	1,277	15.46
Alacaklardan Tahsilatlar	286	157	54.79
Özel Bütçeli İdarelerin Gelirleri	2,863		
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Gelirleri	1,438		

*Sağlık giderleri ayıklanmış

III. YEREL YÖNETİMLERİN OCAK-EYLÜL 2008 BÜTÇE HARCAMA VE GELİR SONUÇLARINA ÖZET BİR BAKIŞ

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerine göre 2008 yılı sonunda **yerel yönetimlerin harcamalarının GSYH'ya oranının % 5'e, gelirlerinin ise % 4 civarında olması beklenmektedir. Buna göre yerel yönetimlerin borçlanma gereğinin ise GSYH'nın % 0,5-1 arasında değişmesi muhtemel görülmektedir.** Bu ise **yerel yönetimlerin faiz dışı fazlaya**

verdiği katkının 2008 ve 2009 yıllarında hissedilir bir şekilde azalacağı anlamına gelmektedir.

Tablo 2: Konsolide Edilmiş Yerel Yönetimler Harcama ve Gelirleri ile Bütçe Dengesi

(Milyon YTL)	2006	2007		2008	Değişim (%)	
	Yıl Sonu	Ocak-Eylül	Yıl Sonu	Ocak-Eylül	2007/2006 (Yılsonu)	2008/2007 (Oc.-Eyl.)
Harcamalar	33,009	25,822	39,383	30,706	19.31	18.91
Personel Giderleri	7,096	5,310	7,516	6,524	5.91	22.85
Sosyal G.üv.Kur. Devlet Primi	996	811	1,147	904	15.22	11.51
Mal ve Hizmet Alımları	9,915	7,640	11,785	9,313	18.85	21.91
Faiz Harcamaları	607	401	634	654	4.45	63.32
Cari Transferler	1,356	1,128	1,685	1,451	24.29	28.56
Sermaye Giderleri	12,256	9,961	15,771	11,197	28.68	12.40
Sermaye Transferleri	426	220	313	119	-26.59	-46.11
Borç Verme	357	350	533	544	49.26	55.28
Gelirler	31,725	24,489	35,474	27,528	11.82	12.41
Vergi Gelirleri	3,378	2,598	3,691	3,014	9.28	16.00
Teşebbüs ve Mülkiyet Gel.	8,060	6,423	8,993	6,607	11.57	2.86
Al. Bağ. ve Yard.ile Özel Gel.	4,305	2,903	4,589	3,345	6.60	15.25
Faizler, Paylar ve Cezalar	13,622	11,187	16,013	13,128	17.56	17.35
Sermaye Gelirleri	2,003	1,250	1,949	1,277	-2.70	2.16
Alacaklardan Tahsilatlar	358	127	239	157	-33.08	23.21
Bütçe Dengesi	-1,284	-1,333	-3,909	-3,178	204.48	138.36
GSYİH Oranları (%)						
Harcamalar	4.35	4.08	4.61	4.20		
Personel Giderleri	0.94	0.84	0.88	0.89		
Sosyal G.üv.Kur. Devlet Primi	0.13	0.13	0.13	0.12		
Mal ve Hizmet Alımları	1.31	1.21	1.38	1.27		
Faiz Harcamaları	0.08	0.06	0.07	0.09		
Cari Transferler	0.18	0.18	0.20	0.20		
Sermaye Giderleri	1.62	1.57	1.85	1.53		
Sermaye Transferleri	0.06	0.03	0.04	0.02		
Borç Verme	0.05	0.06	0.06	0.07		
Gelirler	4.18	3.87	4.16	3.76		
Vergi Gelirleri	0.45	0.41	0.43	0.41		
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.06	1.02	1.05	0.90		
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel C	0.57	0.46	0.54	0.46		
Faizler, Paylar ve Cezalar	1.80	1.77	1.88	1.80		
Sermaye Gelirleri	0.26	0.20	0.23	0.17		
Alacaklardan Tahsilatlar	0.05	0.02	0.03	0.02		
Bütçe Dengesi	-0.17	-0.21	-0.46	-0.43		

Harcamalar üçüncü çeyrek sonunda enflasyon ve büyümenin oldukça üstünde artmıştır. Harcamalarda en önemli artış personel giderleri, mal ve hizmet alımları ve cari transferler kalemlerinde ortaya çıkmıştır. Harcama kalemlerine kısaca bakarsak:

- Personel giderleri geçen yılın aynı dönemine göre % 23 oranında artarken, bu oran mal ve hizmet alımlarında % 22 oranında gerçekleşmiştir.

- Personel hariç olmak üzere operasyonel harcamaların büyüklüğü bu dönemde dikkat çekici boyuta ulaşmıştır. **Merkezi yönetim bütçesinden sağlık harcamaları ayıklandığında yerel yönetimlerin mal ve hizmet alımları kaleminden harcadığı para hemen hemen bütçe harcamalarına eşit düzeye ulaşmıştır.**
- Sermaye giderleri ise son 4-5 yıllık dönemde çıkmış olduğu yüksek düzeyi 2008 yılında da sürdürerek ilk dokuz ay sonunda % 30'a yakın oranda artmıştır. Bu şekilde **yerel yönetimlerin 11,2 milyar YTL düzeyindeki sermaye giderleri toplamı aynı dönemde 9,8 milyar YTL düzeyindeki merkez yönetim bütçe yatırımlarının üzerine çıkmıştır.** Burada çarpıcı olan nokta bu idarelerin toplam yatırım harcamalarının yaklaşık % 50'sinin Ankara ve İstanbul illeri tarafından kullanılıyor olmasıdır. Geri kalan % 50 ise diğer 79 il arasında paylaşılmaktadır.
- Harcamalarda bir diğer artış kalemi de cari transferler olmuştur. **Cari transferler bu yılın ilk dokuz ayı sonunda sosyal nitelikli olmak üzere hanehalkına yapılan transferlerden kaynaklı olarak % 28 oranında artış göstermiştir.**
- Yerel yönetimlerin **faiz giderleri toplam harcamaya katkı açısından düşük olmakla birlikte dönemsel artış iç borçlanma faiz ödemelerinden dolayı % 63 oranında atmıştır.** Bu gelişmenin anlamı yerel yönetimlerin bu dönemde geçmiş dönemlerden farklı olarak daha yoğun bir şekilde iç borçlara başvurmakta olmasıdır.

Yerel yönetimlerin konsolide edilmiş bütçe gelirleri ise bu dönemde % 12,4 oranında artmıştır. Toplam gelirlerdeki artış oranı enflasyon ve büyüme oranının toplamının bu dönemde altında kalmıştır. Gelirlerdeki gelişmeye ana noktalar itibarıyla bakarsak:

- **Vergi gelirlerindeki artış oranı % 16 oranındaki olurken, vergi dışı gelirlerdeki artış oranı % 12 oranında çıkmıştır.** Özellikle vergi dışı gelirlerdeki artış oranının düşük çıkması gelir performansının dönemsel düşmesinde etkili olmuştur.
- Yerel yönetimlerin kişi ve kurumlardan aldığı paylar düşülerek vergi dışı gelirlerin gelişimine baktığımızda artış oranının % 3'lere gerilediği görülmektedir.
- **Yerel yönetimlerin merkezi bütçeden aldıkları vergi geliri payı dönemsel olarak % 25 oranında artış göstermiştir.** Bu gelişme ile vergi gelirleri payının toplam gelirler içindeki oranı % 40'ın üzerine çıkmıştır. Bu oran belediye ve il özel idarelerinde çok daha çarpıcı bir şekilde yüksek çıkmaktadır.
- Bu nokta gelir performansının vergi ve merkezi bütçe gelir payı dışı alanlarda hissedilir şekilde düştüğünü bize göstermektedir. Bu anlamda bu iki kalem dışarıda tutulduğunda gelirlerdeki artış oranı % 6'ya düşmektedir. Bu şekilde **yerel yönetimler bu dönemde artan oranda merkezi bütçe kaynaklarına daha çok bağımlı hale gelmişlerdir.**

Nitekim izleyen tablo bize aslında ilave kaynak yaratılmadan bütçe kaynaklarının yerel yönetimlere devri ile ne düzeyde bir harcama kapasitesi yaratıldığını göstermektedir.

Bütçeden yerel yönetimlere yapılan toplam transfer tutarı 2002 yılında 4,8 milyar YTL iken (GSYH'ya oran olarak % 1,3), bu tutar 2008 yılında 19,6 milyar YTL'ye (GSYH'ya oran olarak % 2) çıkmıştır. 2009 yılında ise bu tutarın Temmuz 2008'de çıkarılan gelir paylaşımına ilişkin düzenlemenin de etkisiyle 22,2 milyar YTL'ye ulaşması hedeflenmektedir.

Tablo 3: Yerel Yönetimler Bütçeden Aktarılan Transferlerin Gelişimi (1999-2008)

							2008	2009
<i>(milyon YTL)</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	(GT)	(B)
Toplam Transfer	4,747	5,361	8,151	12,373	14,695	17,584	19,625	22,199
Cari Transferler	4,747	5,361	8,053	11,528	12,536	15,062	18,225	21,653
Gelir Payı	4,747	5,361	7,941	10,140	10,906	13,286	16,396	19,919
Sermaye Transferleri			98	846	2,159	2,523	1,400	546
KÖYDES					1,397	2,000	750	500
GSYH'ya Oranları (%)								
Cari Transferler	1.35	1.18	1.46	1.91	1.94	2.06	1.97	2.00
Gelir Payı	1.35	1.18	1.44	1.78	1.65	1.76	1.83	1.95
Sermaye Transferleri	0.00	0.00	0.02	0.03	0.02	0.03	0.03	0.03
KÖYDES	0.00	0.00	0.02	0.13	0.28	0.30	0.14	0.05
Toplam Transferler								
(milyon ABD \$)	3,155	3,585	5,730	9,228	10,422	13,526	15,096	15,744

Kaynak: Emil, Kerimoğlu, Yılmaz