



Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir?

Yerel Paydaşlar İçin Bir Rehber

Baki Kerimoğlu
Hayrettin Güngör
Emre Koyuncu

tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

TEPAV Yayınları No: 40

Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir ?

Yerel Paydaşlar İçin Bir Rehber

Kitap içeriğinden yazarları sorumludur.

Kaynak göstermek suretiyle kısmen veya tamamen alıntı yapılabilir.

© Şubat 2009 1. Basım

ISBN 978-9944-927-30-7

Matsa / +90 312 395 2054

TEPAV,
TOBB-ETÜ Yerleşkesi,
Söğütözü Caddesi No:43
Söğütözü/ANKARA
Telefon +90 312 292 5500
Faks +90 312 292 5555
www.tepav.org.tr
tepav@tepav.org.tr

İçindekiler

ÖNSÖZ	1
1. Giriş	3
2. Belediye Harcamalarının Büyüklüğü ve Analizi	5
3. Yerel Düzeyde Sunulan Hizmetler	8
4. Belediye Bütçeleri	12
Bütçe nedir? Bütçe giderleri ve gelirleri nasıl sınıflandırılır?	12
Bütçeler neden önemlidir?	18
Bütçe hazırlanırken esas alınması gereken temel ilkeler nelerdir?	19
Bütçe hazırlanmasında ve uygulanmasında kimler rol alır?	20
Bütçe hazırlama takvimi	23
Bütçede yılı içinde yapılabilecek değişiklikler	25
İyi bir bütçenin temel unsurları	26
Ön analiz	26
Uzun vadeli önceliklerle uyum	29
Bütçe dokümanı ile birlikte destekleyici belgeler ve kesin hesap	29
Bütçe bilgisinin sunumu	31
Bütçe dışı kaynakların belirtilmesi	33
Çıktı ve sonuçlarla ilişkilendirme	34
Önce kaynak kısıtlarına sonra ihtiyaçlara odaklanma	34
Bütçe yönetilmesi ve izlenmesi	34
Kanuna uygun yönetim	34
Kurum içi mali yönetim sisteminin kurulması	35
Yıl içinde mali raporlama	36
İç kontrol	38
Belediyelerde denetim	40
Muhasebe verilerinin diğer istatistiklerle sunulması	42
5. Paydaşların Katkısı ve Katılımı	44
Stratejik plana paydaş katkısı	44
Meclisin katkısı	45
Mahalle yönetiminin katkısı	45
Kent konseyinin katkısı	45
Sivil toplum örgütlerinin katkısı	45
Kent sakinlerinin katkısı	45

Kamuoyu yoklaması-araştırması	46
Katılımcı bütçe uygulaması	46
Vatandaşlar bütçe hazırlık sürecine hangi noktalarda dâhil olabilirler.	47
<i>Ön hazırlık süreci</i>	47
<i>Görüşme süreci</i>	48
İstek, ihbar ve şikâyet mekanizması	49
<i>Belediyeye Başvuru</i>	49
<i>Bilgi Edinme Başvurusu</i>	50
<i>Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na Başvuru</i>	51
<i>Başbakanlık İletişim Merkezi'ne (BİMER) başvuru</i>	52
<i>Tüketicinin korunması ve tüketici örgütleri</i>	53
<i>Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)</i>	53
<i>Cumhuriyet Başsavcılığına Başvuru</i>	54
<i>İçişleri Bakanlığına Başvuru</i>	54
<i>Vali ve Kaymakamlara Başvuru</i>	54
<i>İdari Yargıya Başvuru</i>	55
<i>Yetkisiz kurum ve makamlara ihbar ve şikâyet</i>	55
6. İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme	56
Katılımcı Bütçe Nedir?	56
Katılımcılık Nasıl Sağlanır?	57
Hangi öncelik daha öncelikli?	60
Katılımcı Bütçeleme ve Stratejik Plan Nasıl İlişkilendirilir?	62
Kente Yönelik Tüm Hizmetlerin Önceliklendirilmesi Mümkün Olabilir mi?	64
Katılımcı Bütçe için ne zaman ne yapılır?	66
Önceliklendirme Nasıl Yapılır?	71
Kaynaklar Mahallelere Nasıl Dağılır?	72
7. Bütçe Analizi	75
Bütçe analizi ne için yapılır?	75
Analiz sonuçlarıyla ne yapılır?	76
Politika, kanun ve uygulamalarda değişiklik	76
Belediye meclisinin etkinleştirilmesi	77
Kent konseyi görevleri ve katılım sürecine etkisi	77
8. Gelir Analizi	79
Gelir kaynakları ve gelir analizi	79
<i>Belediyelerin gelir kaynakları: öz gelirler ve transfer gelirleri</i>	79

<i>Gelir yönünden merkeze bağımlılığın hesaplanması ve anlamı</i>	86
<i>Merkezi yönetimden belediyelere yapılan transferlerin özellikleri</i>	88
<i>Varlık satışı veya borçlanma suretiyle harcamaların finansmanı</i>	88
<i>Gelirlerin analizi</i>	90
Gelirlerin tahmini	91
<i>Gelir tablolarının analizi</i>	91
<i>Analiz ipuçları (Nelere bakılır, ne anlaşılır)</i>	91
<i>Gelir tahminlerinin gerçekçi olup olmadığının anlaşılması</i>	92
<i>Örneklerle anlatım</i>	93
9. Gider Analizi	96
Cari ve yatırım giderleri ayrımı	97
Yerel yönetimler arası kişi başına harcama karşılaştırması	98
Merkezi yönetimden yapılan transferlerin kişi başına harcamalar üzerindeki etkisi	100
Yatırım harcamalarının ekonomik ve fonksiyonel dağılımının analizi	102
Harcamaların fonksiyonel sınıflandırması	104
Yatırım harcamalarından doğan yeni cari harcamalar	105
Belediyelerde harcamalar üzerinde performans değerlendirmesi	105
Belediyelerin ihale işlemleri	107
İller Bankasının belediye faaliyetlerindeki rolü	108
10. Belediyelerde Finansman-Borçlanma	110
Sözlük	112
Belediyeler hakkında yararlı düzenleme, bilgi ve veriye ulaşılacak internet adresleri	114

Önsöz

Türkiye'de son yıllarda yapılan yasal düzenlemeler yeni kamu yönetimi ilkeleri ve AB hedefleriyle uyumlu bir biçimde bir taraftan hiç olmadığı kadar yerelleşme/yetki devri sürecini içermekte öte yandan kamu yönetimini stratejik düşünmeye, sonuç odaklı ve performansa dayalı bir hesap verme sorumluluğuna yöneltmektedir. Bütün bu yapılan ve tasarlanan değişikliklerle hem kamu kurumlarının iç işleyişinde hem de vatandaşla olan ilişkilerinde önemli değişiklikler gündeme gelmektedir. Yasal düzenlemelerin yanında sivil toplumun da gelişim göstermesi, kent konseyleri gibi ortaklık platformlarının yaygınlaşmasıyla birlikte kamu hizmetlerinin sunumunda, hizmetin niteliğinin belirlenmesinde talep unsuru ve katılımcılık önem kazanmaktadır.

Yerel yönetimler sundukları hizmetleri iyileştirmek ve kapsamını geliştirmek için vatandaşların sunulan hizmetlerden ne ölçüde faydalandığı, hizmetlerin vatandaşların ihtiyaçlarını ne kadar karşıladığı ve dolayısıyla vatandaşların yaşam kalitesini nasıl etkilediğini bilmek durumundadırlar. Bu bilgiler hem kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı ile ilgili hesap vermeye hem de belirlenen hedeflere / taahhütlere ne kadar ulaşıldığını ölçmeye yarar. Diğer yandan vatandaşlar da yerel yönetimlere seçimle devrettiği yetkilerin kullanımı ve ödenen vergiler karşılığında ne yapıldığı, başka bir ifadeyle yönetimin performansı, konusunda kamuoyu denetiminin sağlanmasından sorumludurlar. Kamuoyu denetiminin kapsamını yerel yönetimin 1) mali disiplin ve kaynak dağılımı çerçevesinde uygulamaları 2) sunduğu kamu hizmetlerinin niteliği ve niceliği 3) karar alma süreçlerinin niteliği açısından izlenmesi oluşturmaktadır.

Ancak etkin bir izleme faaliyeti için yerel yönetim faaliyetlerinin ve özellikle de mali bilgilerinin sadece kamuya açık olması yeterli olmayabilir. Hem periyodik olarak bu bilgilerin izlenmesi hem de kamuoyunun anlayacağı şekilde analiz edilmesi ve bunların paylaşılması gerekmektedir.

Elinizdeki bu rehber kaynakların dağılımı için temel bir araç olan bütçe hakkında belediyelere ilişkin bilgiler sunmakta ve belediye bütçelerinin nasıl izlenebileceği konusunda pratik yöntemler önermektedir.

Bu rehberdeki bilgiler ve yöntemler aracılığıyla yerel düzeyde karar alma süreçlerine paydaşların daha etkili olarak katılabileceği düşünülmüştür. Daha etkili katılımın sağlanmasına yönelik araç ve uygulamalar ülkemizde de sivil toplum girişimlerinin yanı sıra pek çok yerel yönetici tarafından özellikle teşvik edilmektedir.

1 Giriş

Türkiye'de yerel yönetim tanımına, belediyeler, il özel idareleri, yerel yönetim birlikleri ve köyler girmektedir. Yerel düzeyde yurttaşların mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetim birimleri kent ölçeğinde belediyeler ve il ölçeğinde il özel idareleridir.

İdari özerklik kapsamında yerel yönetim birimleri kuruluş kanunlarında verilen yetkilere dayanarak karar alabilir ve uygulayabilirler. Mali özerklik ise yönetim biriminin kendi gelir ve giderleri ile ayrı bir bütçesinin olması anlamına gelmektedir. Bu anlamda, yerel yönetimler kendi gelir ve giderlerini yine kendilerinin hazırladıkları yıllık bütçelerinde ve kesin hesaplarında gösterirler.

İdari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetim birimleri merkezi yönetim tarafından denetlenir. Yönetmelikler olarak ifade edilen merkezi yönetimin bu yetkisi anayasada düzenlenmiştir. Ayrıca kanunlarda belediye ve il özel idaresinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından merkezi yönetim tarafından denetlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

İyi yönetim kamu kaynaklarının ekonomik ve etkin bir şekilde hizmet gereksinimi ve önceliklerine göre etkili olarak kullanılmasını gerektirir. Yerel yönetimlerin kamu kaynaklarını ekonomik, etkin ve etkili kullanmasının sadece yönetim sorumluluğu ve resmi denetim faaliyetleri aracılığıyla sağlanması mümkün değildir. Yerel düzeyde kaynak tahsis sürecine halkın ve sivil toplum kurumlarının katılması ve uygulamaları izlemesi iyi yönetimin teşvik edilmesi ve sürdürülebilirliği açısından önem taşımaktadır. Böyle bir katılım ancak yerel yönetim birimlerinin yasal temsilcileri ile karar alma sürecine katılması beklenen kişi ve kurumların mali ve bütçesel işlemler konusunda yeterli bilgiye sahip olmaları ve neyi nasıl izleyeceklerini bilmeleri ile mümkün olabilir.

Bu rehber, gerek kurumsal düzeyde gerek bireysel düzeyde olsun tüm yerel paydaşları yerel yönetimlerin faaliyetlerini izleyebilmeleri ve sorgulayabilmeleri için bilgilendirmek ve sunulan hizmetlerin bütçe aracılığıyla nasıl izlenebileceği konusunda yol göstermek amacıyla hazırlanmıştır. Rehber akışını ve anlatımını kolaylaştırmak için yukarıda yerel yönetim birimi içinde sayılan yönetim birimlerinden sadece belediyeler örnek alınmıştır. Belediye birlikleri ve il özel idarelerinin faaliyetleri de, bütçe hazırlama ve uygulama süreçleri çok farklı olmadığından, bu çalışmada gösterilen yöntemler ve araçlarla izlenebilir.

2 Belediye harcamalarının büyüklüğü ve analizi

Bugün ülkemizde 16'sı büyükşehir olmak üzere 3225 adet belediye bulunmakta ve bunlar yerel düzeyde önemli kamu kaynaklarını kullanmaktadırlar. Bu bölümde, kullanıcılara belediyelerin makro büyüklükleri hakkında genel bir fikir edinebilmeleri ve bunu ileriki bölümlerde değerlendirebilmeleri amacıyla, ülkemizde belediyelerin elde ettikleri ve kullandıkları kaynakların birleştirilmiş büyüklerine yer verilmiştir.

2006 yılı verilerine göre, büyükşehir belediyeleri dâhil belediyelerin toplam harcama büyüklüğü 22,1 milyar YTL olup, bunun GSMH'ya oranı % 3,85, merkezi yönetim bütçesine oranı ise %12,72 düzeyindedir. Belediyelerin gelirleri toplamı 20.8 milyar YTL olup bunun GSMH'ya oranı 3,62, merkezi yönetim bütçesine oranı ise %12,01'dir (Tablo 1).

Tablo 1- Belediyeler ve merkezi yönetim harcama ve gelirlerinin tutarları (milyon YTL) ve GSMH'ya oranları (2006)

Belediyeler		GSMH'ya oranı (%)	Merkezi yönetim		GSMH'na oranları (%)	Belediye harcamalarının ve gelirlerinin merkezi yönetim bütçesine oranları (%)
Harcamalar toplamı (milyon YTL)	22.162	3,85	Harcamalar toplamı (milyon YTL)	178.126	30,94	12,44
Gelirler toplamı (milyon YTL)	20.820	3,62	Bütçe gelirleri toplamı (milyon YTL)	173.483	30,13	12,01

*Kaynak:
Maliye Bakanlığı,
Muhasebat Genel
Müdürlüğü
verilerinden
derlenmiştir.*

Birleştirilmiş belediye harcamalarının ekonomik sınıflandırmaya göre gider kalemleri arasındaki ağırlıkları ve GSYH'ya oranları Tablo 2'de gösterilmiştir. Harcamaların en büyük kısmı, %37,1'i sermaye giderlerine gitmektedir. Bunu %31,9 ile mal ve hizmet alımları ve %19,6 ile personel giderleri izlemektedir. Birleştirilmiş belediye gelirleri içinde en önemli payı, %57,9 ile faizler, paylar ve cezalar kalemi oluşturmaktadır. Bu kalem içinde yer alan merkezi yönetim genel bütçe gelirlerinden alınan transferlerin toplam bütçe gelirlerine oranı ise %44,2'dir. Yerel vergi gelirlerinin payı %15,6, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerin payı ise %15,8'dir (Tablo 2).

Tablo 2- Belediyelerin Gelir ve Harcama Yapısı (2007)

	milyon YTL	% Dağılım	GSYH'ya Oranları
Bütçe Giderleri	25.833	100,0	3,03
Personel Giderleri	5.073	19,6	0,59
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	748	2,9	0,09
Mal ve Hizmet Alımları	8.239	31,9	0,97
Faiz Giderleri	435	11,7	0,05
Cari Transferler	1.295	5,0	0,15
Sermaye Giderleri	9.588	37,1	1,12
Sermaye Transferleri	138	0,5	0,02
Borç Verme	317	1,2	0,04
Bütçe Gelirleri	23.648	100,0	2,77
Vergi Gelirleri	3.678	15,6	0,43
Teşebbüs ve Mülkiyet gelirleri	3.743	15,8	0,44
Alınan Bağış ve Yardım. ile Özel Gelir.	579	2,4	0,07
Faizler, Paylar ve Cezalar	13.687	57,9	1,60
Sermaye Gelirleri	1898	8,0	0,22
Alacaklardan Tahsilatlar	63	0,3	0,01
Bütçe Dengesi	-2.184		-0,26

Kaynak:

Emil, F. Kerimoğlu,
B. Yılmaz, H. H. Yerel
Yönetimler Maliyesi:
Temel İlkeler -
Mevzuat ve
Uygulama Açısından
Türk Yerel Yönetim
Yapılanmasında Mali
Yönetim ve Kaynak
Kullanım Sistemi,
yayıma hazırlanan
kitap çalışması

Birleştirilmiş belediye harcamalarının fonksiyonel gider kalemlerine göre dağılımı ise Tablo 3'de gösterilmiştir. Belediyelerin harcamaları içinde en yüksek oran % 31,7 ile genel kamu hizmetlerine gitmektedir. Genel kamu hizmetlerini % 26,2 oranı ile iskân ve toplum refahı hizmetleri ve %20,6 ile ekonomik işler ve hizmetler izlemektedir.

Tablo 3- Belediye Harcamalarının Fonksiyonel % Dağılımı (2007)

	Belediyeler
Genel Kamu Hizmetleri	31,7
Savunma Hizmetleri	0,0
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	4,1
Ekonomik İşler ve Hizmetler	20,6
Çevre Koruma Hizmetleri	9,3
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	26,2
Sağlık Hizmetleri	1,1
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	5,1
Eğitim Hizmetleri	0,4
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	1,5
TOPLAM	100,0

Kaynak:

Emil, F. Kerimoğlu,
B. Yılmaz, H. H. Yerel
Yönetimler Maliyesi:
Temel İlkeler -
Mevzuat ve
Uygulama Açısından
Türk Yerel Yönetim
Yapılanmasında Mali
Yönetim ve Kaynak
Kullanım Sistemi,
yayıma hazırlanan
kitap çalışması

TÜİK verileri çerçevesinde baktığımızda, belediyelerin harcamalarının GSMH'ya oranı (1994-2004) %2,42 ile %3,06 arasında değişmektedir. Aynı dönemde belediye gelirlerinin GSMH'ya oranı ise %2,27 ile %3,23 arasında değişmektedir (Tablo 4).

Gelirlerin düştüğü yıllarda harcamalardaki düşme oranı gelirlerdeki düşme oranından çok daha hızlı olmuştur. Bütçe dengesinde yaşanan açıkta özellikle 90'lı yılların sonunda önemli bir artış içinde olmuş, GSMH'ya oran olarak %0,3'lere yaklaşmıştır.

Tablo 4- Belediyelerin Harcama Gelir Büyüklükleri ve GSMH'ya Oranlarının Gelişimi(1994-2005)

(milyon YTL)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005(B)
Belediye Gelirleri Top.	93	178	362	789	1.496	2.304	3.762	5.696	7.529	9.945	11.730	23.705
Belediye Harcamaları Top.	100	190	384	822	1.571	2.466	3.844	5.715	7.847	10.749	12.040	23.705
Bütçe Dengesi	-6	-12	-22	-33	-74	-162	-81	-19	-318	-804	-310	0
Belediye Gelirleri Top. (Borçlanma Hariç)	93	178	362	789	1.364	2.139	3.495	5.346	7.299	9.594	11.323	22.582
Belediye Harcamaları Top. (Borç Ödeme Hariç)	100	190	384	822	1.522	2.355	3.708	5.473	7.468	10.391	11.661	23.021
Bütçe Dengesi (Düzeltilmiş)	-6	-12	-22	-33	-158	-215	-213	-127	-169	-796	-338	-438
GSMH'ya Oranları (%)												
Belediye Gelirleri Top.	2,40	2,27	2,42	2,68	2,80	2,94	3,00	3,23	2,75	2,79	2,73	4,87
Belediye Harcamaları Top.	2,56	2,42	2,56	2,80	2,94	3,15	3,06	3,24	2,87	3,01	2,81	4,87
Bütçe Dengesi	-0,15	-0,15	-0,14	-0,11	-0,14	-0,21	-0,06	-0,01	-0,12	-0,23	-0,07	0,00
Belediye Gelirleri Top. (Borçlanma Hariç)	2,40	2,27	2,42	2,68	2,55	2,73	2,78	3,03	2,67	2,69	2,64	4,64
Belediye Harcamaları Top. (Borç Ödeme Hariç)	2,56	2,42	2,56	2,80	2,84	3,01	2,95	3,10	2,73	2,91	2,72	4,73
Bütçe Dengesi (Düzeltilmiş)	-0,15	-0,15	-0,14	-0,11	-0,29	-0,28	-0,17	-0,07	-0,06	-0,22	-0,08	-0,09

Kaynak:
Kerimoğlu, Baki,
Yılmaz, H. Hakan,
Türkiye'de Merkezle
Yerel İdareler
Arasında Gelir
Paylaşım Sistemi ve
Uygulamaları, UNDP-
TESEV, 2005

Borçlanma ve borç ödeme hariç belediyeler bütçe dengesi GSMH'ya oran olarak 1998-2002 arasında ortalama yüzde 0,16 oranında açık verir iken, 2001, 2002 yıllarında konsolide bütçenin aksine önemli bir düşme göstererek ortalama yüzde 0,06 düzeyine gerilemiştir.¹

Nüfus büyüklüğü açısından belediyelerin 2002 yılı sonuçlarını incelediğimizde, toplam harcamaların yüzde 41,1'inin nüfusu 500 binin üzerindeki belediyeler tarafından geri kalan yüzde 58,9'nun ise diğer belediyeler tarafından yapıldığı görülmektedir (Tablo 5).

Tablo 5- Belediyelerin Nüfus Büyüklükleri Bağlamında 2002 Yılı Giderlerinin Dağılımı (bin kişi, %)

Belediyelerin toplam cari harcamalarının %25,1'i, yatırım harcamalarının %47,4'ü ve transfer harcamalarının ise %68,2'si nüfusu beş yüz bini aşan belediyelerce gerçekleştirilmiştir (Tablo 5).

	500 >	500-300	300-100	100-10	< 10
Toplam Harcamalar	41,1	7,6	15,5	22,3	13,5
Cari harcamalar	25,1	9,8	18,5	27,8	18,9
Yatırım harcamaları	47,4	6,7	16,0	19,7	10,2
Transfer harcamaları	68,2	3,8	9,0	13,4	5,7

Kaynak:
Emil, F. Kerimoğlu,
B. Yılmaz, H. H. Yerel
Yönetimler Maliyesi:
Temel İlkeler -
Mevzuat ve
Uygulama Açısından
Türk Yerel Yönetim
Yapılanmasında Mali
Yönetim ve Kaynak
Kullanım Sistemi,
yayıma hazırlanan
kitap çalışması

¹ Kerimoğlu, Baki, Yılmaz, H. Hakan, Türkiye'de Merkezle Yerel İdareler Arasında Gelir Paylaşım Sistemi ve Uygulamaları, UNDP-TESEV, 2005

3 Yerel düzeyde sunulan hizmetler

Belediyelerin sundukları hizmetlerden vatandaşlar iki şekilde yararlanırlar. Birincisi belediyelerin kamu malı olarak herkesin ortak kullanımına sundukları hizmetlerdir. İkincisi ise özelleşmiş veya faydalanılması belirli nitelik ve özelliklerle sınırlandırılmış hizmetlerdir. Birinci gruba hizmetlere içme suyu, kanalizasyon, yeşil alan, semt pazarı, yol, kaldırım, toplu taşıma, çöp toplama gibi bütün kent halkının sınırlama olmadan yararlanabilecekleri belediye hizmetleri dâhildir. Bu tür belediye hizmetleri bütün kent halkına yönelik olduğundan yararlanmak için özel bir çaba gerekmez.

İkinci gruba ise belediyelerin belirli sosyal grupları desteklemek, yardımda bulunmak, iş edinmelerini sağlamak amacıyla sundukları beceri kazandırma kursları, yaşlı, kadın, çocuk ve gençlere yönelik hizmetler, sağlık bilgilendirme kampanyaları, yoksul mahallelerde aş evleri kurulması, yoksullara doğrudan ayni ve nakdi yardımlar, yoksul öğrencilere eğitim bursları gibi hizmetler dâhildir. Bu grup hizmetlerden yararlanmak için belediyenin ilgili birimlerine başvuruda bulunulur. Bu ya belediyelerin sunacakları hizmetleri ilan edip başvuruları beklemek ya da hizmetlerden yararlanması beklenen kişilerin yerinde tespit edilmesi şeklinde yapılır.

Merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasında görev paylaşımı

Yönetimler arası rol ve sorumlulukların açık olarak belirlenmesi, görev çakışmalarının ortadan kaldırılması modern kamu yönetiminin temel ilkelerinden birisidir. Bir kamu hizmetinin yürütülmesinden birden fazla yönetim birimi sorumluysa bu kamu hizmetinin etkin ve etkili yürütülemeyeceği varsayılır.

Anayasamıza göre ülkemiz siyasi bakımdan üniter yönetim sistemine sahiptir. Merkezi yönetim ülkenin bütünü için politika belirleme, yönlendirme ve her türlü standartları koyma bakımından geniş yetkiye sahiptir.

Kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı merkezi yönetim tarafından belirlenmekte ve merkezi yönetimin yetki genişliği ilkesine göre oluşturduğu il teşkilatları (sağlık il müdürlüğü, milli eğitim il müdürlüğü, tarım il müdürlüğü, çevre orman il müdürlüğü, gençlik spor il müdürlüğü gibi) aracılığıyla yerine getirilmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde ülkemiz yönetsel ve mali bakımdan yetkilerin merkezde toplandığı bir ülkedir.

Ulusal savunma, adalet, bayındırlık, enerji gibi merkezi yönetim tarafından yürütülmesi gereken kamu hizmetleri yanında, pek çok ülkede yerel düzeyde sunulan eğitim, sağlık, gençlik ve spor, çevre, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmetler ve yardımlar gibi kamu hizmetleri de büyük bir ağırlıkla merkezi yönetim tarafından yürütülmektedir. İhale, personel, harcırah, sağlık, sosyal güvenlik, gelir ve bütçe uygulamalarına ilişkin yasal düzenlemeler merkezi yönetim tarafından yapılmaktadır. Belediyelerin bu tür konularda düzenleme yapma yetkisi yoktur.

Ülkemizde merkezi ve yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları yasalarla belirlenmiş olmasına rağmen bazı kamu hizmetleri (örneğin sosyal hizmet ve yardımlar) hem merkezi yönetim ve hem de yerel yönetim birimleri tarafından yürütülebilmektedir.

Belediyeler mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunabilir²:

1. İmar planlama, arazi ve arsa düzenleme, denetim, ruhsatlandırma hizmetleri
2. İçme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, işletmek
3. İtfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans hizmetleri, afet ve acil durum planlaması
4. Coğrafi ve kent bilgi sistemleri; toplu konut hizmetleri
5. Nikah hizmetleri
6. Mezarlık alanlarının tesisi, bakımı ve defin ile ilgili hizmetler
7. İlaçlama, gürültü kirliliği, hava kirliliği ile mücadele, yol ve meydanların temizliği; ağaçlandırma hizmetleri
8. Sosyal donatılar, parklar, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak ve işletmek
9. Toplu taşıma yapmak; her türlü toplu taşıma sistemleri kurmak ve işletmek
10. Her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek
11. Durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek
12. Otopark yapmak ve işletmek
13. Yolları trafik düzenini ve güvenliğini sağlayacak durumda bulundurmak ve trafik işaretlendirmelerini yapmak
14. Taşıt ve yaya yollarının yapımı, bakımı ve onarımını yapmak
15. Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetler
16. Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, meslek ve beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi, gıda bankacılığı hizmetleri
17. Kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açılması
18. Yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler
19. Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımının yapılması, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılanması
20. Sağlıkla ilgili her türlü tesis açılması ve işletilmesi
21. Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasının sağlanması; bu amaçla bakım ve onarımın yapılması veya aslına uygun olarak yeniden inşa edilmesi

² 5393 Sayılı Belediye Kanununun 14 ve 15'inci maddelerinde belediyelerin görev, sorumluluk, yetki ve imtiyazları belirlenmiştir. <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.5393>

22. Öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verilmesi ve gerekli desteği sağlanması, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenlenmesi
23. Reklâm panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirilmesi
24. Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırılması ve denetlenmesi.
25. Seyyar satıcılarla mücadele edilmesi
26. Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerinin kentin belirli yerlerinde toplanması
27. Hafriyat toprağı ve moloz dökün alanları; sivilaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahaları, inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerinin belirlenmesi
28. Belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilinin yapılması; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsil edilmesi
29. Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, işletmek, ruhsatlandırmak
30. Mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondur yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla tedbir alınması için kanunlarla verilen yetkileri kullanmak
31. Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad ve numara verilmesi; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi
32. Sahipsiz hayvanların toplanması ve rehabilitasyonu

Büyükşehir belediyesi bulunan illerde belediye hizmetleri büyükşehir belediyesi ile diğer ilçe, ilk kademe ve belde belediyeleri arasında paylaştırılmıştır.³ Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri; görevli oldukları konularda Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir. Buna göre yukarıda sayılan hizmetlere ilave olarak Büyükşehir belediyeleri aşağıda belirtilen hizmetleri yerine getirir.

- Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak ve uygulamak
- Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiğı proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak
- Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek
- Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak
- Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlölükler koymak
- Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak

3 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu m.7
<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.5216>

- Büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak
- Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek
- Yolcu ve yük terminalleri, yapmak, işletmek, ruhsat vermek
- İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek
- Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek
- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak

Yukarıda sayılan belediyelerin görev ve yetkilerinin yerel kamuoyu ve sivil toplum kurumları tarafından bilinmesi ve takip edilmesi kamu kaynaklarının etkin, verimli ve etkili kullanılmasının sağlanması, kent hayatının modernleşmesi ve kolaylaşması açısından önemlidir.

4

Belediye bütçeleri

Yerel yönetim birimlerinin gelirleri merkezi yönetim tarafından kanunla belirlenir.⁴ Harcamalar ise yerel yönetimlerin meclislerinin kararı olarak kabul edilir ve uygulanır.

Bütçeler birisi harcamaların nereye yapıldığını gösteren gider bütçesi, diğeri ise bu giderlerin kaynağını gösteren gelir bütçesi olmak üzere iki taraflıdır. Yerel düzeyde bütçe izlemeden bahsederken bütçenin bu iki yönünün de ele alınması gerekir. Çünkü kaynakların nasıl kullanıldığı kadar, gelirlerin hangi kaynaklardan toplandığı ve etkin toplanıp toplanmadığı da önemlidir.

Belediye bütçesi, bir mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren, belediye meclisince mali yılbaşında uygulamaya konulmak üzere görüşülüp kabul edilen hukuki bir metindir. Belediye bütçelerinde izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri de yer alır ve varsa stratejik plan ve performans programları dikkate alınarak hazırlanır.

Bütçe, belediyenin plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları göz önünde tutularak verimlilik, tutumluluk ilkelerine uygun olarak hazırlanır ve uygulanır. Bu yönüyle bütçeler kamu kaynaklarının etkin, etkili ve ekonomik kullanılmasını amaçlar.

Bütçe nedir? Bütçe giderleri ve gelirleri nasıl sınıflandırılır?

Bütçe bir yönetim biriminin bir mali yıla ilişkin olarak gelir ve gider tahminlerini gösteren yasal bir belgedir. Bu belge merkezi yönetime dâhil kamu idareleri için TBMM'nin onayı ile kanun olarak, belediyelerde ise belediye meclisinin onayı ile belediye yöneticilerine gelir toplama ve harcama yapmalarına yetki veren bir meclis kararı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bütçe giderleri bütün belediyeler için standart kurumsal, ekonomik⁵ (Tablo 6), finansman ve fonksiyonel⁶ (Tablo 45) sınıflandırmaya uygun olarak sınıflandırılır ve 4 üncü düzeye kadar detaylandırılır (Tablo 7).

4 Anayasa 73. maddesinde hüküm altına alınmıştır.

5 Ekonomik sınıflandırma, kurumların faaliyetlerinin ekonomik ve mali anlamda çeşitlerini gösteren bir sınıflandırmadır.

6 Fonksiyonel sınıflandırma kurumun faaliyet türlerini gösterir.

Tablo 6- Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırması ve açıklamalar

Giderin kodu	Giderin türü	Açıklama
01	Personel Giderleri	Belediye birimlerinin tamamı nda ve belediye hizmetlerinde çalışan memur, işçi, sözleşmeli ve diğer personele yapılacak ödeneklerin tamamını gösterir. Belediye başkanına, meclis ve encümen üyelerine yapılan ödenek, huzur ücreti gibi ödemeler personel giderleri kapsamında sayılır. Belediyelerin personel giderleri toplamı bir önceki gerçekleşen bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirilmesi sonucu bulunacak miktarın nüfusu 10.000'den az olan belediyelerde %40'ını, diğer belediyelerde ise %30'unu aşması halinde yeni personel istihdamı yapılmaz. Personel giderleri bu oranları aştığı halde yeni personel alımı yapılmış ise, doğacak kamu zararı belediye başkanından faiziyle birlikte tahsil edilir.
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	Belediyenin personel istihdamı sonucunda işveren payı olarak sosyal güvenlik kuruluşlarına ödeyeceği sosyal güvenlik primi tutarını göstermektedir.
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Merkezi Yönetim bütçe kanunları ile belirlenmiş asgari değeri aşmayan ⁷ ve normal ömrü bir yıl ya da bir yıldan az olan kırtasiye, temizlik malzemesi gibi mal ve haberleşme gibi hizmet alım giderlerini kapsamaktadır. Geçici görev nedeniyle personele ödenen yolluklar da bu kapsamdadır.
04	Faiz Giderleri	Belediye borçlanmış ise bu borçlanma karşılığı bütçe yılında ödeyeceği faiz miktarını gösterir. Örneğin; (A) belediyesi bütçe yılı içinde ve aynı yıl oniki taksitte ödenmek üzere İller Bankasından 100.-YTL nakit kredisi almış ve bu kredi için 10.-YTL faiz ödeyecekse, 10.-YTL faiz gideri bütçenin bu bölümünde yer alır.
05	Cari Transferler	Sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli ömrü bir yıl ya da bir yıldan az olan mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir. Örneğin; Büyükşehir Belediyesi'nin, sınırları içindeki bir ilçe belediyesine fuar ve kongre yapması için kaynak aktarması cari transferdir.
06	Sermaye Giderleri	Mal ve hizmet alımı dışında kalan ve kullanım ömürleri bir yıl veya daha uzun süreli olan demirbaş ve araç alımı, bina, park, spor sahası ve yol yapımı gibi yatırımlar bu kapsamdadır.
07	Sermaye Transferleri	Bütçe dışına sermaye birikimi amaçlayan ve sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir. Örneğin; Büyükşehir Belediyesi'nin, sınırları içindeki bir ilçe belediyesine park yapması için kaynak aktarması sermaye transferidir.
08	Borç Verme	Bir mali hakka veya belediyenin mülkiyetinde hisse (sermaye) katılımına neden olan ödemeleri kapsar. Örneğin; Büyükşehir Belediyesi, sınırları içindeki bir ilçe belediyesine geri ödemesi şartıyla nakit aktarması, belediyelerin şirketlere sermaye katılımında bulunması bütçenin borç verme tertibinden yapılır.
09	Yedek Ödenekler	Bütçede başlangıçta öngörülemeyen hizmet karşılıkları olarak veya yapılan tahminlerin yıl içi gelişmeler neticesinde tutmaması ihtimaline karşılık hizmetlerin aksamaması için ihtiyat olarak ayrılan ödeneklerdir.

7 5828 sayılı 2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu E-cetvelinin 25. maddesinde aşağıda yer alan her bir alım için a) Menkul mal alımlarında 15.000 Türk Lirasına, b) Gayrimaddi hak alımlarında 11.000 Türk Lirasına, c) Menkul malların bakım ve onarımlarında 15.000 Türk Lirasına, d) Gayrimenkullerin bakım ve onarımlarında 36.000 Türk Lirasına, kadar olan tutarlar "(03) Mal ve Hizmet Alım Giderleri" tertiplerinden ödenir. Ancak, "(06) Sermaye Giderleri"ne ilişkin olarak yukarıdaki limitlerin uygulanmasında toplam proje ödeneği esas alınır.

Belediyelerde bütçe giderlerinin kurumsal, fonksiyonel, finansman ve ekonomik sınıflandırılması Tablo 7'de birlikte gösterilmiştir. Kurumsal sınıflandırmada birinci düzey (46) kurumsal birimin belediye olduğunu; ikinci düzey (06) belediyenin hangi ilde olduğunu (Örnek. Ankara); üçüncü düzey (06) belediyenin kodunu (Örneğin. Altındağ Belediyesi), dördüncü düzey (01–60) ise belediyenin birim kodunu (Ör. 02. Özel Kalem Müdürlüğü) göstermektedir. Belediyenin bütçe hazırlığına esas olan birimleri esas alınır ve bu birimlere 01'den başlayarak 60'a kadar bütçe kodu verilir⁸.

Tablo 7- Bütçe giderlerinin kurumsal, fonksiyonel, finansman ve ekonomik sınıflandırmasının birlikte detaylı olarak gösterilmesi⁹

GİDER BÜTÇESİ												
Kurumsal Sınıflandırma				Fonksiyonel Sınıflandırma				Fin. Tipi	Ekono. Sınıf.		AÇIKLAMA	Ödenek Tutarı
I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	I	II		YTL.
46											BELEDİYE VE BAĞLI İDARELER	
	06										ANKARA İLİ	
		06									ALTINDAĞ BELEDİYESİ	3.307
			02								Özel Kalem Müdürlüğü	190
				01							GENEL KAMU HİZMETLERİ	190
					1						Yas. ve Yür. Organ., Finansal ve Mali İşler	190
						1					Yasama ve yürütme organları hizmetleri	190
								5			Mahalli İdareler	190
									01		PERSONEL GİDERLERİ	190
										1	Memurlar	100
										3	İşçiler	90
			03								Sivil Savunma Müdürlüğü	120
			04								Destek Hizmetleri Müdürlüğü	340
			05								İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü	230
			10								Bilgi İşlem Müdürlüğü	140
			18								Yazı İşleri Müdürlüğü	110
			20								Teftiş Kurulu Müdürlüğü	90
			24								Hukuk İşleri Müdürlüğü	125
			30								Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü	290
			31								Fen İşleri Müdürlüğü	400
			32								Mali Hizmetler Müdürlüğü	250
			33								Park ve Bahçeler Müdürlüğü	310
			34								Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü	165
			35								Sağlık İşleri Müdürlüğü	140
			36								Şehircilik ve İmar Müdürlüğü	157

8 Birimlere bütçe kodu verilirken Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine ekli Örnek-1/B'de yer alan tablodan yararlanılır. <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metin.asp?mevzuatkod=7.5.10003>

9 Ödenek tutarları örnek olarak verilmiş olup gerçek tutarları yansıtmamaktadır.

06						İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZ.	157
1						İskan İşleri ve Hizmetleri	157
0						İskan işleri ve hizmetleri	157
				5		Mahalli İdareler	157
				01		PERSONEL GİDERLERİ	15
				02		SOSYAL GÜVENLİK KUR. DEVLET PRİM GİD.	24
				03		MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	26
				06		SERMAYE GİDERLERİ	92
				1		Mamul Mal Alımları	20
				2		Menkul Sermaye Üretim Giderleri	15
				3		Gayri Maddi Hak Alımları	8
				4		Gayrimenkul Alımları ve Kamulaştırma	14
				5		Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri	13
				6		Menkul Malların Büyük Onarım Giderleri	12
				7		Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri	10
37						Temizlik İşleri Müdürlüğü	150
38						Zabıta Müdürlüğü	100

Belediye harcama birimleri gider bütçesi tekliflerini her harcama için ayrı ayrı bütçe gider fişi düzenleyerek ekonomik sınıflandırmanın dördüncü düzeyinde gösterirler. Bu fişlerin toplamı birim gider bütçesi teklifi toplamını oluşturur.

Gider bütçesinin ekonomik sınıflandırmasına ilişkin dört düzeyli kodlar her yıl Maliye Bakanlığınca güncellenerek yayımlanır.

2008–2010 Bütçe Hazırlama Dönemine ait ekonomik sınıflandırma kodlarından bazı bölümler yanda gösterilmiştir.

I	II	III	IV	GİDERLERİN EKONOMİK SINIFLANDIRMASI
03				MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ
03	2			TÜKETİME YÖNELİK MAL VE MALZEME ALIMLARI
03	2	1		Kırtasiye ve Büro Malzemesi Alımları
03	2	1	01	Kırtasiye Alımları
03	2	1	02	Büro Malzemesi Alımları
03	2	1	03	Periyodik Yayın Alımları
03	2	1	04	Diğer Yayın Alımları
03	2	1	05	Baskı ve Cilt Giderleri
03	2	1	90	Diğer Kırtasiye ve Büro Malzemesi Alımları
06				SERMAYE GİDERLERİ
06	1			MAMUL MAL ALIMLARI
06	1	1		Büro ve İşyeri Mefruşatı Alımları
06	1	1	01	Büro Mefruşatı Alımları
06	1	1	02	İşyeri Mefruşatı Alımları
06	1	1	03	Okul Mefruşatı Alımları
06	1	1	04	Hastane Mefruşatı Alımları
06	1	1	05	Sosyal Tesis Mefruşatı Alımları
06	1	1	90	Diğer Mefruşat Alımları
06	5			GAYRİMENKUL SERMAYE ÜRETİM GİDERLERİ
06	5	7		Müteahhitlik Giderleri
06	5	7	01	Hizmet Binası
06	5	7	02	Hizmet Tesisleri
06	5	7	03	Lojmanlar
06	5	7	04	Sosyal Tesisler
06	5	7	05	Gemiler
06	5	7	06	Yüzer Tersaneler
06	5	7	07	Yol Yapım Giderleri
06	5	7	08	İçme Suyu Tesisi Yapım Giderleri
06	5	7	09	Kanalizasyon Tesisi Yapım Giderleri
06	5	7	90	Diğerleri

Tabloya bakıldığında belediyenin bir harcama birimi “03.2.1.05- Baskı ve Cilt Gideri” için ödenek talep etmiş ise bu bütçede “03.2- Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları” olarak yer alacaktır.

Örnek: Ankara Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Daire Başkanlığı 2009 Yılı bütçe gider teklifi olarak “Gider Bütçe Fişinde” (A) ilçesi yol yapım gideri olarak 1.000.-TL teklif ettiğini, başka bir yatırım gideri teklifi olmadığını ve bu teklifin aynen bütçeleştğini varsayalım.

GİDER BÜTÇE FİŞİ

KURUM ADI : ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
BİRİMİN ADI : FEN İŞLERİ DAİRE BAŞKANLIĞI

Kurumsal Sınıflandırma				Fonksiyonel Sınıflandırma				Fin. Tipi	Ekonomik Sınıflandırma				AÇIKLAMA	BÜTÇE TEKLİFİ		
I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	I	II	III	IV		BÜTÇE YILI	İZLEYEN	
														2009	2010	2011
46	06	01	32	04	05	1	00	5	06	5	7	07	Yol yapım giderleri	1000	1100	1250

AÇIKLAMA VE HESAPLAMALAR :

Bütçe uygulama yılı olan 2009 yılında (A) İlçesi ana yolların asfaltının yenilenmesi için 1.250,-TL bütçeye ödenek talep edilmiştir. 2010 yılında (B) İlçesinin ana yollarının asfaltı için 1.100,-TL ve 2011 yılında (C) İlçesinin ana yollarının asfaltı için 1.250,-TL bütçeye ödenek konulması tahmin edilmektedir.

Gider teklifi bütçe fişinde ekonomik sınıflandırmanın dördüncü düzeyinde yer alır ve nereye nasıl bir yatırım yapılacağı açıklama bölümünde belirtilir.

Bütçe fişinde ayrıntılı olarak yer alan bu yatırım teklifi, ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyinde bütçede yer alır.

Kurumsal Sınıflandırma				Fonksiyonel Sınıflandırma				Fin. Tipi	Ekono. Sınıf.		AÇIKLAMA	Ödenek Tutarı TL.
I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	I	II		
46											BELEDİYELER	
	06										ANKARA İLİ	
		01									ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	5.500
											... Daire Başkanlığı	2.000
			32								Fen İşleri Daire Başkanlığı	1.000
				04							EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER	1.000
					5						Ulaştırma Hizmetleri	1.000
						1					Karayolu inşaat işleri ve hizmetleri	1.000
								5			Mahalli İdareler	1.000
									06		Sermaye Giderleri	1.000
									5		Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri	1.000
											... Daire Başkanlığı	2.500

Fen İşleri Daire Başkanlığı (A) İlçesi ana yollarının yapımı için 2009 yılı bütçesine koymuş olduğu 1.000.-YTL bütçesinde ekonomik sınıflandırmada iki düzey “06. 5-Gayrimenkul Sermaye Üretim Gideri” olarak yer alır. Dolayısıyla Fen İşleri Daire Başkanlığı bütçesinde yer alan bu 1.000.-TL ödeneği “Gayrimenkul Sermaye Üretim Gideri” içerisinde kalmak koşulu ile başka işler için de harcamasında (örneğin; malzeme gideri, taşıma gideri, kira gideri gibi) yasal bir engel yoktur.



Vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşları bütçeye konulan ödeneklerin hangi amaç için konulduğunu ve hangi iş için harcadığını bilgi edinme hakkı çerçevesinde belediye birimlerinin yıllık bütçe hazırlanırken doldurdıkları “Gider Bütçe Fişi”ni isteyerek öğrenebilir ve bu yolla bütçe üzerinde kamuoyu denetimi oluşturabilirler.

Bütçe gelirleri ise giderlerden farklı olarak yalnızca ekonomik sınıflandırmaya uygun olarak sınıflandırılır ve 4 üncü düzeye kadar detaylandırılır (Tablo 8).

Tablo 8- Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırması ve açıklamalar

Gelirin kodu	Giderin türü	Açıklama
01	Vergi Gelirleri	Belediyece tahsil edilen vergi, resim ve harçlar vergi gelirleri içerisinde yer alır. Örneğin, emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, imar harçları gibi.
02	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Belediyelerin vergi, resim ve harç gelirleri dışında olan ve teşebbüs ve mülkiyet faaliyetleri dolayısıyla mal ve hizmet satışı sonucu elde ettiği gelirleridir. Örneğin, su, doğalgaz, şehir içi toplu taşıma gelirleri gibi.
04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	Belediyelerin diğer kamu kurum ve kuruluşlarından veya gerçek ve tüzel kişilerden almış oldukları her türlü bağış ve yardımlar bu kapsamda yer alır. Örneğin, merkezi idare bütçesinden belediyelere nüfusları oranında aktarılan pay, BELDES projesi kapsamında aktarılan kaynak ile kişi ve kurumların yapmış oldukları yardım ve bağışlar gibi.
05	Diğer Gelirler	Belediyelerin elde ettikleri faiz ve gecikme cezası veya buna benzer gelirlerdir.
06	Sermaye Gelirleri	Belediyelerin taşınır ve taşınmazların ile tahvil, bono ve altın satışı sonucu elde edilen gelirlerdir.
08	Alacaklardan Tahsilâtlar	Belediye başka bir kurum ve kişiye borç vermiş ise bu borç sonucu olarak geri aldığı paralar bu kapsamdadır.
09	Ret ve İadeler (-)	Ret ve iade belediye için bir gelir kalemi olmadığından (-) olarak gösterilmektedir. Belediye bir gelirle beraber başka bir idare adına da ayrıca bir gelir tahsili yapıyor ve daha sonra bu geliri o kuruma ödüyorsa bu ret ve iade olarak bütçede yer alır. Örneğin, emlak vergisi tahsilâtıyla birlikte %10 nispetinde belediyelerce "Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı" tahsil edilerek il özel idaresi hesabına yatırılması ret ve iade kapsamındadır.

Birinci düzey (Örn. 01-Vergi geliri) gelirin türünü; ikinci düzey (Örn. 3-Mülkiyet üzerinden alınan vergiler) verginin ne tür bir vergi olduğunu; üçüncü düzey (Örn. 1-Mülkiyet üzerinden vergilerin nasıl alındığını) alındığı varlıkların türünü; dördüncü düzey (Ör.51-Bina vergisi) vergilendirilen varlığı gösterir (Tablo 9).

Tablo 9- Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırmasının detaylı gösterimi

GELİRİN KODU				GELİRLERİN EKONOMİK SINIFLANDIRMASI	 YILI GELİR TAHMİNİ (TL)
I	II	III	IV		
01				VERGİ GELİRLERİ	
	3			MÜLKİYET ÜZERİNDEN ALINAN VERGİLER	
		1		GAYRİMENKULDEN DÜZENLİ OLARAK ALINAN VERGİLER	
			51	Bina Vergisi	
			52	Arsa Vergisi	
			53	Arazi Vergisi	
			54	Çevre Temizlik Vergisi	
		5		MÜLKİYET ÜZERİNDEN BİR DEFALIK ALINAN VERGİLER	
			01	Mülkiyet Üzerinden Bir Defalık Alınan Vergiler	
		6		DİĞER DÜZENLİ OLARAK MÜLKİYET ÜZERİNDEN ALINAN VERGİLER	
			90	Diğer Düzenli Olarak Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	

Bütçe gelir ve gider dengliği sağlanmış olarak hazırlanmalıdır. Ancak bütçe dengliği her zaman gelir ve gider eşitliği anlamına gelmez. Maliyeti yüksek yatırımların finansmanı gibi bazı durumlarda harcamaların bir kısmının borçlanma ile sağlanması öngörülmüş ise bunun bütçe kararında belirtilmesi gerekir.



Bütçe dengliği konusunda daha ayrıntılı bilgi için 26. sayfada yer alan “Ön analiz” bölümüne bakınız

Bütçeler belirli formülasyonlara ve rakamlara göre hazırlandığı için doğrudan taraf olmayanlar için anlaşılması ve yorumlanması oldukça zor olan dokümanlardır. O nedenle bütçe belgelerinde yer alan rakam ve ifadelerin anlamlarının paydaşlar için anlaşılır olması ayrıca çalışılmasını gerektirmektedir.

Bütçeler neden önemlidir?

Yerel düzeyde bütçeler yerel yönetim birimlerine tahsis edilen maddi ve mali kaynakların nerelere ve hangi önceliklere göre tahsis edildiğini göstermeleri bakımından önemlidir. Her yerleşim yerinin hizmet gereksinimi farklıdır. O nedenle, bütün yerel yönetim birimleri için ortak/standart bir hizmet/ihtiyaç gereksinim sıralaması yoktur. Kış koşulları gibi mevsimlik ihtiyaçlar yanında, caddelerin asfaltlanması, sokak aydınlatması, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı hizmetleri ile genç, yaşlı ve öğrenci sayısından oluşan nüfusun yapısı gibi unsurlar yerel düzeyde hizmet gereksinimlerini farklılaştırmaktadır.

Her yerel yönetim biriminde hizmet ihtiyaçlarının farklı olması ve bunları karşılayacak mali kaynakların ise sınırlı olması kaynakların hangi önceliklere göre tahsis edileceği sorunu gündeme getirmektedir.

Öncelikler ise bir yerel yönetim biriminde herkes için aynı eşitlikte değildir. Gençler daha çok spor ve sosyal faaliyet alanları talep ederken, yaşlıların ihtiyacı daha fazla veya konforlu huzur evleri olabilir. Bunun dışında su veya kanalizasyon sistemi olmayan veya mevcut sistemin artık yenilenmesi gereken bir mahallenin öncelikli ihtiyacı bu sistemlerin yenilenmesi olabilir. Yerel düzeyde sınırlı olan mali kaynakların hizmet taleplerinin karşılanmasında kullanılması, bu hizmetlerden yararlanacak olanların önceliklerinin nasıl belirleneceği sorununun gündeme getirmektedir.

Teknik öncelik ve halkın önceliği

Belediye yatırımlarındaki teknik öncelik ile mahalle halkının öncelikli beklentisi bazen birbiri ile çelişebilir. Kanalizasyonu, suyu ve asfalt yolu olmayan bir mahalle halkın belediyeden talebi mahalleyi güzelleştireceği ve sakinleri çamurdan kurtaracağı için, asfalt yol olabilir. Böyle bir durumda belediyenin tercihi, mahalle halkının tercihi olan asfalt yol ile teknik öncelik olan önce kanalizasyon ve su altyapısının tamamlanması, sonra asfalt yapılması arasında, kaynakların etkin ve verimli kullanılması açısından, doğal olarak teknik tercihten yana olacaktır.

Bütçeler hazırlanırken sınırlı mali kaynakların hangi hizmet gereksinimlerinin giderilmesinde kullanılacağını belirlenmesi çıkar gruplarından bazılarının taleplerinin karşılanması, bazılarının taleplerinin ise sonraya bırakılması sonucunu doğuracaktır. Bu çelişki seçimle iş başına gelen ve yeniden seçilmek isteyen yerel yöneticileri yerel kaynakları etkin ve rasyonel dağıtmak veya seçmen gruplarının tercihine göre karar vermek gibi sorunu gündeme getirecektir. Yerel mali kaynakların daha etkin ve ekonomik kullanılması, sivil toplum kurumlarının bütçe hazırlama ve kaynakların rasyonel önceliklere göre kullanılmasında etkin bir rol oynayacaktır.

Bütçe hazırlanırken esas alınması gereken temel ilkeler nelerdir?

Kamu mali yönetim sistemimiz ve genel kabul görmüş bütçe hazırlama ilkeleri çerçevesinde bütçe hazırlanırken esas alınması gereken temel ilkeler aşağıdaki gibidir.

1. Bütün gelirler ve giderler gayrisafi olarak idarelerin bütçelerinde gösterilir; belirli gelirler belirli giderlere tahsis edilmez.
2. Bütçelerle verilen ödenekler her birimin başında bulunan yöneticinin (harcama yetkilisinin) harcama miktarını gösterir.
3. Bütçeyle verilen ödenekler harcama yetkilileri tarafından yasal düzenlemelere uygun olarak ve bütçede gösterilen amaçlar için kullanılır.
4. Bütçeler stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleri ile birlikte hazırlanır.
5. Bütçelerde gelir ve gider denkliliğinin sağlanması esastır.
6. Bütçeler idarelerin kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçlarının görülmesini sağlayacak şekilde hazırlanır.
7. Bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve saydamlık esastır.

Bütçe hazırlanmasında ve uygulanmasında kimler rol alır?

Belediye yönetiminde bütçenin iç paydaşları bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde rol ve sorumluluk alan ve yetki kullanabilen görevliler ve bütçenin hazırlanmasına ve uygulanmasına katkıda bulunan idari birimler aşağıda sınıflandırılmıştır.

Görevliler	Birimler
1- Üst yönetici (Belediye başkanı),	1- Mali hizmetler birimi,
2- Harcama yetkilileri,	2- Harcama yapan idari birimler,
3- Gerçekleştirme görevlileri,	3- Belediye encümeni ve
4- Muhasebe yetkilisi ve	4- Belediye meclisidir.
5- İç denetçilerdir.	

Üst yönetici: Belediyelerde üst yönetici belediye başkanıdır. Belediye başkanları stratejik planlar ve bütçelerin kurumun performans hedefleri ve hizmet gereksinimine göre hazırlanması ve uygulanması, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından, mali yönetim ve kontrol sisteminin kurulması ve işleyişinin gözlenmesinden Meclise karşı sorumludurlar.

Belediye başkanı bütçe hazırlığını 30 Haziran tarihine kadar birimlere yaptığı bütçe çağrısıyla başlatır. Bütçe çağrısında bütçenin hazırlanmasında uyulacak temel ilke ve politikaları belirtir. Mali hizmetler birimi tarafından son şekli verilen bütçe tasarısı üzerinde belediye başkanı tarafından gerekli inceleme ve düzeltme yapılabilir. Ayrıca belediye başkanı meclisçe kabul edilen bütçeyi gerekçesini belirterek beş gün içinde yeniden mecliste görüşülmesini isteyebilir. Meclis kararında ısrar ederse bütçe kesinleşir. Bu durumda belediye başkanı isterse yargı yoluna başvurabilir.



Kesinleşmiş belediye bütçelerine ait meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araç ve yöntemlerle belde halkına duyurulur. Bu duyurma sorumluluğu belediye başkanına aittir.

Harcama yetkilileri: Norm kadro standardına göre oluşturulan ve bütçeyle ödenek ayrılan her birim harcama birimi ve bu birimlerin amirleri ise harcama yetkilisidir. Örneğin; İmar ve Şehircilik Müdürü, Bilgi İşlem Müdürü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü, Fen İşleri Müdürü gibi birimler belediyelerin harcama birimleridir.¹⁰ Her harcama birimi kendi gider bütçesi teklifini bizzat hazırlamakla sorumludur. Belediye birimleri hangi hizmetlerin görülmesinden sorumlu tutulmuş ise bütçe hazırlığında bu hizmetlerin görülmesi için yeterli miktarda ödenek isteklerini gerekçeleriyle birlikte hazırlayıp 31 Temmuz tarihine kadar mali hizmetler birimine verirler.

Harcama yetkilileri Meclis tarafından kabul edilen bütçe kararında kendi birimlerine tahsis edilen bütçenin uygulanmasında harcama talimatlarının bütçe ilke ve esasları, yasal düzenlemelere uygun

¹⁰ Büyükşehir belediyelerinde harcama birimleri daire başkanlığı şeklindedir.

olması ve ödeneklerin etkili, verimli ve ekonomik kullanılmasından sorumludurlar. Harcama yetkilileri kendi bütçelerinin ihale yetkilisidirler. Harcama yetkilileri ihale yetkisi sıfatıyla, kendilerine tahsis edilen ödeneklerle sınırlı olmak üzere ihale yapmak suretiyle mal ve hizmet alımı ile yapım işi gerçekleştirebilirler.

Harcama birimlerinin harcamalarını yaparken harcama programına uymaları, ödemeler konusunda mali hizmetler birimine nakit yönetimi konusunda yardımcı olmalarının kaynak kullanımı ve yönetimi konusunda etkinliğin sağlanmasına büyük katkısı vardır.

Gerçekleştirme görevlileri: Harcama yetkilisinin harcama talimatı üzerine işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürüten görevlilerdir. Gerçekleştirme görevlileri yaptıkları mali işlemlerden dolayı harcama yetkilileri ile birlikte dış denetime karşı sorumludurlar.

Belediyelerde gerçekleştirme görevlileri harcama kararını veren harcama yetkilisi ile aynı birimde olabileceği gibi farklı birimlerde de olabilmektedirler. Örneğin her birimin personel giderlerine ilişkin tahakkuk işlemleri personel müdürlüğünde görevli gerçekleştirme görevlilerince yürütülmekte ve imzalanmakta, nihai ödeme talimatı ilgili birimin harcama yetkilisince verilmektedir. Ya da bazı cari harcamalara ilişkin harcama kararları ilgili birimlerin harcama yetkililerince alınmakta, satın alma işlemleri mali hizmetler biriminde çalışan gerçekleştirme görevlilerince yürütülmekte ve nihai ödeme emri ilgili birimin harcama yetkilisince imzalanmaktadır. Bu durumlarda dış denetime karşı mali sorumluluk işlemi yürüten gerçekleştirme görevlileri ile nihai ödeme emrini imzalayan harcama yetkililerine ait olmaktadır.

Mali hizmetler birimi: Belediyenin bütçe ve kesin hesaba ilişkin iş ve işlemlerini hazırlamak, yürütmek ve sonuçlandırmak mali hizmetler biriminin görevleri arasındadır. Belediyelerde mali hizmetler birimi “strateji geliştirme birimi” veya “mali hizmetler birimi” şeklinde örgütlenir.¹¹ Bir belediyede bu birimlerden sadece birisi bulunur. Mali hizmetler birimi kendi gider bütçesiyle birlikte diğer birimlerden gelen cari dönem gelir tahminleri, gider teklifleri ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminlerini birleştirip, bütçe ilke ve hedefleri doğrultusunda kurumun bütçe tasarısını 31 Ağustos'a kadar oluşturur. Belediyelerde mali hizmetler birimi merkezi idarenin maliye bakanlığına benzer.

Muhasebe yetkilisi: Belediyelerde gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerini yürüten görevliler muhasebe yetkilisidir.

Muhasebe yetkililerinin dış denetime karşı mali sorumlulukları harcama belgeleri üzerinde ödeme aşamasında yapacakları yetkililerin imzası, ödemeye ilişkin belgelerin tamam olması, maddi hata ve hak sahibinin kimliği hususları ile sınırlıdır. Kamu mali yönetim sistemimizde dış denetime karşı mali uygunluk denetiminden kaynaklanan sorumluluk harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlilerine aittir.

¹¹ Bu birimleri büyükşehir belediyelerinde “daire başkanlığı” diğer belediyelerde “müdürlük” şeklindedir.

Muhasebe yetkilisi ve harcama yetkilisi görevleri bir kişide birleşemeyeceğinden muhasebe yetkilisinin harcama yetkisi yoktur. Eğer mali hizmetler birimi müdürü muhasebe yetkilisi olarak görevlendirilmiş ise bu birimin harcama yetkilisi olarak en az ona eşit başka bir kişi görevlendirilir.

Encümen: Mali hizmetler birimi tarafından hazırlanan bütçe tasarısı 31 Ağustos'a kadar encümene havale edilir. Encümen kendisine havale edilen bütçeyi inceler ve görüşünü içeren bir rapor düzenleyerek en geç Eylül ayının son haftası içinde meclise sunulmak üzere belediye başkanına verir.

Encümen kimlerden oluşur?

İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye başkanı, belediye meclisinin bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere 7 kişiden oluşur,

Büyükşehir belediyelerinde belediye başkanı, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üye olmak üzere 11 kişiden oluşur,

Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere 5 kişiden oluşur.

Meclis: Belediye bütçeleri, belediye meclislerinin bir kararıdır. Dolayısı ile bütçelere nihai şekil meclis tarafından verilir. Bütçe, ilk kademe ve büyükşehir ilçe belediyelerinde Ekim, büyükşehir, il, ilçe ve kasaba belediyelerinde ise Kasım ayı meclis toplantısında görüşülür ve karara bağlanır. Bütçeler mecliste görüşülmeden önce meclis üyeleri arasından seçilen plan ve bütçe komisyonu tarafından görüşülür. Plan ve bütçe komisyonu bütçe tasarısı hakkında görüşünü içeren raporu meclise sunar. Her ne kadar bütçelere son şekli meclisçe verilmiş olsa da meclisin bütçeyi değiştirme yetkisi sınırsız değildir. Meclis, program dışı ödenek konulmasını ve programlı işlere ait ödeneğin başka işlere aktarılmasını, projelerin gerçekleşmesini engelleyecek ödenek indirimlerini, ödeneği temin edilmemiş projelerin bütçeye dâhil edilmesini teklif edemez.

Vali ve kaymakamların bütçe üzerindeki yetkileri nedir?

Meclis tarafından kabul edilen bütçe kesinleşir. Ancak bağlılığına göre vali ve kaymakama gönderilmeyen belediye bütçesi yürürlüğe girmez. Vali ve kaymakamların belediye bütçenin onanması ve bütçede değişiklik yapılması gibi bir yetkileri bulunmamaktadır. Vali ve kaymakamlar belediye bütçelerini görevlendirdikleri kişiler tarafından teslim almakla yetkilidirler. Vali ve kaymakamların, teslim aldıkları belediye bütçeleri üzerinde hukuka aykırı hususlar bulunduğu kanaatine varırlarsa idari yargıya başvurabilme yetkileri vardır.

İç Denetçiler: İç denetçiler üst yönetici adına harcama sonrası mali uygunluk ve performans denetimi yaparlar. Bu; belediyede mali muhasebe ve raporlama, performans gözlemlemesi, fiziksel kontroller,

süreç kontrolleri, ihale ve harcamalarda yolsuzluk ve usulsüzlüklerin kontrolleri gibi sisteme yönelik denetimler sonucunda belediye başkanına hazırlayacağı raporla belediyede eksik işleyen alanların belirlenmesi, tedbir alınması ve çözüm bulunması gibi konularda yardımcı olmak anlamına gelmektedir.

İç denetçilik ve müfettişlik aynı mıdır?

Müfettişler memurların kanunlara uygun olmayan işlemleri hakkında hukuka uygunluk denetimi yaparlar. İç denetçilerden farklı olarak üstlendikleri işlevler idari denetim, soruşturma ve inceleme yapabilmeleridir. İç denetçiler idari denetim ve soruşturma yapmazlar. Müfettişler ve iç denetçilerin yetki ve görev alanlarında bazı çakışmalar bulunmaktadır. Bu iki yapının birbirleriyle uyumlu ve birbirlerini tamamlar bir şekilde nasıl çalışabileceklerine ilişkin bir mevzuat düzenlemesi henüz yapılmamıştır.



Bütçenin etkili bir şekilde uygulanması için hazırlama ve uygulama sürecinde yer alan iç paydaşların sorumluluklarını yerine getirmesinin güvencesi olan denetim sistemi iç-dış, idari-mali boyutlarıyla ayrıntılı olarak 40. sayfada yer alan “Belediyelerde Denetim” bölümünde açıklanmaktadır.



Bütçenin hazırlanmasında ve uygulanmasında kamuoyu denetiminin etkinliği demokratik sistemin kalitesini belirlemektedir. Vatandaş adına kullanılan bütçenin hazırlanmasına nasıl katkı sağlanacağı ve bütçenin uygulamasında yönetimlerden nasıl hesap sorulabileceğine ilişkin bilgilere “Yerel Yönetimlerce Sunulan Hizmetler ve Bütçe Sürecine Vatandaş Katkısı” bölümünde yer verilmektedir.

Bütçe hazırlama takvimi

Bir belediyede bütçe hazırlıkları belediye başkanının 30 Haziran'a kadar bütçe çağrısı yapmasıyla başlar ve bütçe tasarısının Mecliste Kasım-Aralık ayında kabul edilip bütçe kararı haline gelmesiyle tamamlanır. Tablo 10'da bütçe hazırlama takvimi hazırlık sürecinde rol alan kişi ve birimlerin görevleriyle ilgili açıklamalarla gösterilmiştir.

Tablo 10-Belediyelerde bütçe hazırlama süreci

Zaman	Açıklama	Ocak				Şubat				Mart				Nisan				Mayıs				Haz.				Tem.				Ağu.				Eyl.				Ekim				Kas.				Ara.			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4												
01 Ocak-30 Haz.	Belediye başkanı bütçe çağrısını yapar. Bütçe çağrısında bütçenin hazırlanmasında uyulacak temel ilke ve politikaları da belirtilir.																																																
01 Tem.-31 Tem.	Belediye birimleri giderlerden oluşan bütçe tekliflerini hazırlayarak mali hizmetler birimine verir.																																																
01 Ağu.-31 Ağu.	Mali hizmetler birimi harcama birimlerinden gelen gelir ve gider bütçelerini birleştirir ve belediyenin bütçe tasarısını oluşturur. Ardından başkanının incelemesinden geçirmek suretiyle encümene havalesini sağlar.																																																
01 Eyl.-07 Eyl.	Bütçe tasarısı merkezi yönetim bütçe tasarsına eklenmek üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir.																																																
01 Eyl.-25 Eyl.	Bütçe tasarısı encümenince incelenir ve meclise sunulmak üzere bir rapor hazırlanır.																																																
25 Eyl.-30 Eyl.	Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerinde belediye başkanı bütçe tasarısını meclise sunar.																																																
25 Eyl.-31 Ekim	Büyükşehir il, ilçe ve kasaba belediyelerinde belediye başkanı bütçe tasarısını meclise sunar.																																																
01 Ekim-20 Ekim	Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye bütçeleri bütçe komisyonu ile mecliste görüşülür.																																																
01 Kas.-20 Kas.	İl, ilçe ve kasaba belediye bütçeleri bütçe komisyonu ile mecliste görüşülür.																																																
08 Kas.-28 Kas.	Büyükşehir belediye bütçeleri, ilk kademe ve ilçe belediye bütçeleriyle birlikte bütçe komisyonu ile mecliste görüşülür.																																																
01 Kas.-31 Ara.	Mecliste görüşülüp kesinleşen bütçe en geç yedi gün içinde 1 Ocakta yürürlüğe girmesi için bağlılığına göre vali veya kaymakama gönderilir.																																																
01 Ocak	Bütçe uygulamaya girer veya herhangi bir nedenle bütçe kesinleşmemişse geçen yılın bütçesi uygulamaya devam olunur.																																																

Bütçede yılı içinde yapılabilecek değişiklikler

Bütçeler cari yıl içinde yapılacak harcamaların, elde edilecek gelirlerin ve finansmanın tahmini miktarını gösterir. Bütçeler ne kadar isabetli yapılırsa yapılırsın belirli bir yanılma payı vardır. Gerçekleşme oranları yüzde yüze yakın olan bütçeler isabetli bütçeler sayılır. Elde olmayan sebeplerden dolayı (ekonomik kriz, doğal afet gibi) veya yönetim zafiyetlerinden (harcamaların bütçe önceliklerine göre yapılmaması, bütçenin gerçekçi biçimde hazırlanamamış olması gibi) dolayı bütçe tahminlerinde sapmalar olabilir.

Bütçelerde uygulandığı yıl içinde, gerekli görülmesi halinde, “aktarma”, “ek ödenek” ve “yedek ödenek” yöntemleriyle değişiklik yapılabilir.¹²

Aktarma; bütçenin herhangi bir tertibinde bulunan ve o hesap döneminde kullanılmayacağı anlaşılan ödeneklerden alınarak, ödenek ihtiyacı olan diğer gider tertiplerine veya yeni tertip açılarak yapılan eklemelerdir. Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasındaki aktarmalar meclis kararı, fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasındaki aktarmalar encümen kararıyla, bunların dışında kalan ve ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyine kadar aktarmalar ise üst yöneticinin onayı ile yapılır. Ancak; a) Personel giderleri tertiplerinden, b) Aktarma yapılmış tertiplerden, c) Yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, ç) Projeye bağlı yatırım tertiplerinden, d) İlgili mevzuatında aktarma yapılmaması öngörülen tertiplerden, aktarma yapılamaz.



Bütçe sınıflandırmaları için 13. sayfaya bakınız.

Ek ödenek: Bütçede tertibi bulunduğu halde ihtiyaca yetmeyeceği anlaşılan veya bütçenin düzenlenmesi ve görüşülmesi sırasında düşünülmeyen ve bütçede tertibi açılmayan, ancak yapılmasında zorunluluk bulunan bir hizmet için tertip açılarak, bütçenin diğer tertiplerindeki ödeneklere dokunulmadan alınan ödenektir. Ek ödenek ancak bütçe yılı içerisinde verilebilir. Ek ödenek verilmesi meclis kararı ile yapılır. Ek ödenek verilmesi için yeni bir gelir veya finansman kaynağının bulunması zorunludur.

Yedek ödenek: Bütçede öngörülen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçenin düzenlenmesi ve görüşülmesi sırasında düşünülmeyen veya öngörülmeyen ve bütçede tertibi bulunmayan, ancak yerine getirilmesi zorunlu hizmetlere ilişkin giderleri karşılamak üzere, gerektiğinde diğer tertiplere aktarma yapmak amacıyla “09-Yedek Ödenek” tertibine bütçe gelirleri toplamının %10'undan fazla olmamak kaydıyla ödenek konulur. 09-Yedek Ödenek tertibi altındaki yedek ödenek dışındaki diğer tertiplere konacak yedek ödenekler konulduğu amaç dışında kullanılamaz. Bu tertipten diğer tertiplere aktarma encümen kararıyla yapılır.

¹² Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği Madde 36, 37 ve 38
<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=7.5.10003>



Encümen kararlarının kamuoyuna duyurulma zorunluluğu olmadığından eğer belediye kendiliğinden bu bilgileri açıklamamışsa, bu bilgilere bilgi edinme hakkı çerçevesinde ulaşılabilir.

İyi bir bütçenin temel unsurları

Ön analiz

Bütçe hazırlanmasında ön analiz bütçe tasarısında yer alan harcama kararlarının stratejik planlarla uygunluğunun, bütçe gelir ve gider dengesinin, varsa borçlanma gereksiniminin ve büyüklüğünün, bütçede yer alan ödeneklerin fonksiyonel ve ekonomik dağılımının ve diğer hususların değerlendirilmesidir. Bu hem içsel ve hem de yerel paydaşların katılacakları ve bilgilendirilecekleri bir değerlendirmedir.

Belediyeler seçim tarihinden itibaren altı ay içinde gelecek yerel seçimlere kadar süreyi kapsayacak şekilde stratejik plan ve yıllık performans programı hazırlarlar. Stratejik plan ve performans programı meclis tarafından müzakere edilerek kabul edilir ve uygulamaya konulur.

Katılımcılık stratejik planlamanın temel unsurlarından biridir. Kuruluşun etkileşim içinde olduğu tarafların görüşlerinin dikkate alınması stratejik planın sahiplenilmesini sağlayarak uygulama şansını artıracaktır.¹³

Bütçeler performans programına, performans programı ise stratejik plana uygun olarak hazırlanır. Stratejik plan, performans programı ve bütçeler arasında bir uyum ve bütünlük vardır.



Nüfusu 50.000'den az olan belediyelerde belediyelerin stratejik plan ve buna bağlı olarak performans programı yapılmasının zorunlu olmaması, bu belediye bütçelerinin hazırlanmasında paydaş katkısının olmayacağı anlamına gelmez. Özellikle nüfusu az olan yerlerde katılımcı bütçe uygulaması daha kolay yapılabilir.

Bütçelerin denk olarak hazırlanması gerekir. Bu denklikte esas olan gelir ve gider dengliğidir. Ancak, bütçede bazı giderlerin finansmanı için borçlanma veya gelirlerin bir kısmı için borç ödemesi öngörülmüş olabilir. Bu durumda finansman tablosu ile birlikte bütçe dengliği sağlanmalıdır. Bütçede üç şekilde denklik sağlanır (Tablo 11). Borçlanma her zaman başvurulacak bir yol değildir. Diğer bir ifade ile gelirlerin giderleri karşılamadığı her durumda borçlanma yapılmaz ve yapılamaz. Bütçe yılı içinde bir kısım belediye hizmetlerinin yapılması zorunluluk arz ediyor ve gelir yetersizliği nedeniyle yapılamıyorsa, o zaman yasada öngörülen kurallara uymak koşulu ile belli bir miktara kadar meclis yetkisi ile belli miktarı aşan borçlanmalar için ise meclis kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın izni ile borçlanma yoluna gidilebilecektir.

13 Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, 2.Sürüm, s.16, <http://www.sp.gov.tr> (03.01.2008)

Birincisinde gelirler bütün giderleri karşılar veya bütçe nakit fazlası bile verebilir. Bu durumda belediyenin finansman ihtiyacı yoktur.

İkincisinde gelirler giderlerin bir kısmını karşılar. Kalan kısım ile borçlanma, varlık satışı veya vadesi gelen ve tahakkuk eden bazı borçların ödenmemesiyle yükümlülük biriktirmek suretiyle denklik sağlanır.

Üçüncüsünde ise gelirler giderleri karşıladıktan sonra nakit kalır. Bu nakit bu durumda artan para banka sisteminde değerlendirilir.

Tablo 11- Bütçe denkliğinin sağlanması

1) Gelir = Gider	Bütçede gelir ve gider eşitliği şeklinde bir denklik sağlanmışsa, belediyenin bütçe yılı içinde bir borçlanması ve borç ödemesi ile önceki yıldan bir nakit artışı ve bütçe açığı bulunmamaktadır. Ya da devreden nakit artışı ve borçlanma ve borç ödemesi bulunmakla birlikte, nakit artışı ve borçlanma tutarının borç ödemesine eşit olduğu anlamına gelir. Diğer bir ifadeyle denk bütçe yapılmıştır.
2) Gider = Gelir + Finansman	Bütçede gelir ve finansmanın, giderlere eşitliği sağlanmışsa, yıl içinde belediyenin borçlanması veya borç ödemesi ile önceki yıldan nakit artışının var olduğu anlamına gelir. Diğer bir ifadeyle bütçe açığı var demektir.
3) Gider + Finansman = Gelir	Bütçede gider ve finansmanın, gelirlere eşitliği sağlanmışsa, belediyenin giderlere nazaran geliri ve devreden nakit artışının fazla olduğu anlamına gelir. Diğer bir ifadeyle bütçe fazlası var demektir.

“Bütçe Denklığı” prensibi kurumun geliri kadar harcama yapması anlamına gelse de uygulamada çoğunlukla bütçeler “açık” verir. “Açık”, bütçe gelirlerinin harcamaları karşılamaması durumu olup, açık miktarı bütçe geliri ve bütçe gideri arasındaki fark kadardır. Bütçe açığı temelde iki şekilde finanse edilir. Bunlardan ilki ve en yaygın olanı “borçlanma”dır. Belediyeler yurt içinden ve dışından borçlanma yapma imkânına sahiptirler.¹⁴ Söz konusu borçlanmalar yurt içinden ve dışından olabileceği gibi belli bir projeye yönelik olarak “proje kredisi” niteliğinde veya genel amaçlı “program finansmanı” şeklinde olabilir. Belediyelerin borçlanmaları ağırlıklı olarak “proje kredisi” mahiyetindedir.

İkincisi finansman imkânı geçmiş yıldan aktarılan finansal kaynakların kullanılmasıdır. Bunlar kasa ve bankalarda bulunan nakit ve nakit benzeri (tahvil, bono vb. menkul kıymet) kaynaklardır.

Bir örnek ile açıklamak gerekirse:

¹⁴ Belediyelerin borçlanması ve belediyelerin dış borçlarına garanti verilmesi 5393 sayılı Belediye Kanununun 68 inci ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanununun ilgili maddelerinde düzenlenmiştir.

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.5393>

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.4749>

A-GELİRLER: 80- TL

- A.01. Vergi Gelirleri
- A.03. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri
- A.04. Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler
- A.05. Diğer Gelirler
- A.06. Sermaye Gelirleri
- A.08. Alacaklardan Tahsilât
- A.09. Ret ve İadeler (-)

B-HARCAMALAR: 100-TL

- B.01. Personel Giderleri
- B.02. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prim Giderleri
- B.03. Faiz Giderleri
- B.04. Mal ve Hizmet Alım Giderleri
- B.05. Cari Transferler
- B.06. Sermaye Giderleri
- B.07. Sermaye Transferleri
- B.08. Borç Verme
- B.09. Yedek Ödenek

Çizgi Üstü**C-BÜTÇE DENGESİ (A-B): -20 TL(açık)****D-FİNANSMAN (E+F): +20 TL****E-NET BORÇLANMA (E2-E1): 15 -TL**

- E.1- Anapara Ödemesi: 30-TL
- E.2- Borçlanma: 45-TL

F-KASA/BANKA DEĞİŞİM: 5-TL**Çizgi Altı**

Bu örnekte görüleceği gibi bütçe 20 birim açık vermektedir. (Harcamalar gelirlerden 20 birim fazladır.) Finansman her zaman bütçe dengesine eşit ama ters işaretli olmak zorundadır. Bu örnekte finansman kalemleri (çizgi altı kalemler) 20 birim fazla vermektedir. Diğer bir ifade ile 20 birimlik bütçe açığı 15 birimlik net borçlanma (anapara ödemesinin üzerindeki miktar) ve 5 birimlik mevcut nakit imkânlar kullanılarak finanse edilmiştir. Bazı uygulamalarda varlık satışları da bir finansman kalemi olarak değerlendirilmektedir.

Bütçe analizinde en çok dikkat edilmesi gerekli hususlardan biri borcun faizinin bir gider kalemi olması (çizgi üstü) ama anaparasının bir finansman kalemi (çizgi altı) olmasıdır. Hem faiz hem anapara ödemesinin toplamına “borç servisi” denir.

Bunların dışında belediyelerin finansman aracı olarak kullandıkları üçüncü bir yöntem alınan mal ve hizmetlerin bedellerinin ödemelerinin geciktirilmesidir. Bu durum, gecikmiş borçlara uygulanan ceza ve faizlerden dolayı pahalı bir yöntem olmasına rağmen, ülkemizde sıklıkla kullanılmaktadır. Belediyeler vergi dairesi, sosyal güvenlik kurumu gibi kamu idarelerine olan yükümlülükleri ile piyasadan aldıkları mal ve hizmetlerin karşılığı tutarları ödemeyerek borç biriktirmektedirler.

Bütçe hazırlık çalışmaları başlamadan önce beldede öncelikli olarak yerine getirilmesi gereken hizmetlerin sivil toplum kuruluşları ve hizmetlerden doğrudan yararlanacak kişilerle birlikte değerlendirilmesi kaynakların hangi önceliklere göre paylaştırılacağı konusunda bütçe hazırlayanlara kolaylık sağlar.

Bütçe tasarısının sosyal yardım, sağlık, eğitim, altyapı gibi hizmet alanlarına etkilerinin ve bütçe politikasının amacının sivil toplum kuruluşları ve ilgili grup ve kişilere anlatılması, onlarla birlikte ön analize tabi tutulması paydaşlarca benimsenmesi açısından önem taşır. Bu analizin bütçenin hem gider ve hem de gelir yanını kapsamaması gerekir. Böylece hem planlanan yatırım ve hizmetler ve hem de bu hizmet ve yatırımlar için tahsis edilen kaynaklar ve gerçekleşme şansları hakkında ilgili çevreler bilgilendirilmiş olunur.

Bütçede belirli fonların, özellikle fakir ailelere ayrılan transferlerin, su ve kanalizasyon, imar, sosyal yardım, çevre temizliği gibi önemli ihtiyaç alanlarına ayrılan fonların yeterli olup olmadığının önceden hem belediye yöneticileri ve hem de yerel sivil toplum kuruluşları tarafından değerlendirilmesi belediye faaliyetlerine olan yerel kamuoyu desteğini artırır.

Uzun vadeli önceliklerle uyum

Mali yönetim sisteminde uzun vade terimi bir yıl ve daha uzun süreli dönemi kapsamaktadır. Belediyeler yerel düzeyde kentin ve kent halkının sosyal, ekonomik ve kültürel yaşamını düzenleme konusunda önemli roller üstlenmektedirler. Özellikle imar çalışmaları ve çevre sağlığı konularında bugün alınan kararların etkileri uzun yıllar devam etmektedir.

Belediyelerin stratejik planları uzun vadeli belediye hizmetlerinin nasıl planlandığı konusunda temel bir belgedir. Kentin geleceği konusunda önemli kararları içeren stratejik planda yıllar itibarıyla yerine getirilecek belediye hizmetleri ile her yıl hazırlanan bütçeler arasında bağ kurulması önemlidir. Belediye faaliyetleri üzerindeki sivil toplum kuruluşları ve kamuoyu denetimi uzun dönemde planlanan belediye hizmetlerinin kısa dönemdeki popülist çıkarlara tercih edilmesine engel olur. O nedenle stratejik planda vaat edilen ve kentin uzun dönem öncelikleri ile uyumlu olan hizmet ve yatırımların bilinmesi, not alınması ve yerine getirilip getirilmediğinin her yıl bütçe hazırlık ve uygulama sürecinde gözetilmesi önem taşımaktadır.

Bu kapsamda stratejik planda, örneğin, ilk yıl, diğer hizmetlerle birlikte, çöp toplama hizmetlerinin etkinleştirilmesi, ikinci yıl katı atık arıtma tesisi kurulması ve iki yıl sürecek içme suyu sisteminin yenilenmesi, üçüncü yılda şiddete maruz kalan kadın ve çocuklar ile yaşlılar için barınma evi kurulacağı planlanmışsa yıllar itibarıyla kent yaşamını kolaylaştıracak söz konusu vaatlerin yerine getirilip getirilmediğinin ilgili yılları bütçe kararlarında sorgulanması ve takip edilmesi gerekir.

Bütçe dokümanı ile birlikte destekleyici belgeler ve kesin hesap

Bütçe tasarısı belediyenin gelecek yıl uygulayacağı bütçe gelir ve gider tahminleri ile sonraki iki yılın bütçe gelir ve gider tahminlerini içerir. Belediye meclisine sunulan bütçe teklifini oluşturan cetveller Tablo 12'de gösterilmiştir.

Tablo 12- Meclise sunulan bütçe tasarısını oluşturan cetveller¹⁵

- a) Hizmet Gerekçesi ve Hedefleri
- b) Bütçe Fişi
- c) Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Ödenek Teklifleri İcmali Cetveli
- ç) Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Ödenek Teklifleri İcmali Cetveli (Birinci Düzey)
- d) Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Ödenek Teklifleri İcmali Cetveli (İkinci Düzey)
- e) Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırma Düzeyinde Bütçe Teklifi Cetveli
- f) Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırma Düzeyinde İzleyen İki Yıl Bütçe Teklifi Cetveli
- g) Ödenek Cetveli (Teklif)
- ğ) Bütçe Gelirleri Cetveli
- h) Birleşik Gider Bütçesi Tasarısı
- ı) Birleşik Gelir Bütçesi Tasarısı
- i) Birleşik Finansmanın Ekonomik Sınıflandırması Cetveli
- j) Ayrıntılı Harcama Programı
- k) Finansman Programı
- l) Bakanlık ya da üst yönetici tarafından gerekli görülecek diğer cetveller.

Meclis tarafından kabul edilen “bütçe kararnamesi metninde”;

- a) Gider tahminleri toplamı,
- b) Gelir tahminler toplamı,
- c) Bütçe açığı varsa açığın ne şekilde kapatılacağı,
- ç) Kanunlara göre toplanacak vergi, resim ve harçların taksit süreleri,
- d) Bütçe yılına ait ve o yılın gelir ve giderlerini ilgilendiren diğer hükümler yer alır.

Belediye meclisince kabul edilen bütçe kararı Tablo 13'te gösterilen cetvellerden oluşur.

Tablo 13- Bütçe kararnamesini oluşturan cetveller¹⁶

- a) Bütçe Kararnamesi
- b) Ödenek Cetveli (A)
- c) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırması (B) Cetveli
- ç) Finansmanın Ekonomik Sınıflandırması Cetveli
- d) Gelirlerin Yasal Dayanağını Gösterir (C) Cetveli
- e) Çok Yıllı Gider Bütçesi Cetveli
- f) Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırma Düzeyinde İzleyen İki Yıl Bütçe Tahmini Cetveli
- g) Çok Yıllı Gelir Bütçesi Cetveli
- ğ) Çok Yıllı Finansmanın Ekonomik Sınıflandırması Cetveli
- h) Gelecek Yıllara Yaygın Yüklenmeleri Kapsayan Taahhütler (G) Cetveli
- ı) Memur Olmayanlara Verilecek Yollukları Gösterir (H) Cetveli
- i) İhdas Edilen Memur Kadrolarını Gösterir (K-1) Cetveli
- j) İhdas Edilen Sürekli İşçi Kadrolarını Gösterir (K-2) Cetveli
- k) 237 sayılı Taşit Kanununa Göre Satın Alınacak Taşıtları Gösterir (T-1) Cetveli
- l) Mevcut Taşıtları Gösterir (T-2) Cetveli
- m) Ayrıntılı Harcama Programı
- n) Finansman Programı

15 Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=7.5.10003>

16 Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=7.5.10003>

Belediyenin bir önceki yıl uygulama sonuçlarını gösteren belediye kesin hesapları mali hizmetler birimi tarafından mali yılın bitiminden itibaren hazırlanarak, üst yönetici tarafından Nisan ayı içinde encümene sunulur. Encümen kesin hesabı en geç Nisan ayının sonuna kadar inceleyip, görüşü ile birlikte meclisin Mayıs ayı toplantısında görüşülmek üzere üst yöneticiye sunar. Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır. Kesin hesaplar belediye yönetiminin kendisine tahsis edilen kaynakların hesabını belediye meclisine verme aracıdır. Belediye yönetimine bütçe kararı ile verilen gelir toplama ve harcama yapma yetkilerinin nasıl kullanıldığı mecliste görüşülür ve bir karara bağlanır. Ancak kabul edilmeyen hususlar gerekçeleri belirtilmek suretiyle karara bağlanır. Konusu suç teşkil eden hususlar var ise meclis başkanlığınca yetkili mercilere iletilir. Belirtilen durumların dışında meclisçe kesin hesabın reddedilmesi halinde, durum üst yönetici tarafından değerlendirmek üzere İçişleri Bakanlığına bildirilir. Belediye kesin hesabını oluşturan cetveller Tablo 14'de gösterilmiştir.

Tablo 14- Kesin hesabı oluşturan cetveller¹⁷

- a) Bütçe Giderleri Kesin Hesap Cetveli
- b) Bütçe Gelirleri Kesin Hesap Cetveli
- c) Finansmanın Ekonomik Sınıflandırması Kesin Hesap Cetveli)
- ç) Genel Mizan
- d) Bilanço,
- e) Görev Yapan Muhasebe Yetkililerine Ait Liste
- f) Gerek duyulan diğer belgeler



Kesin hesabın ait olduğu yılın bütçesi ile karşılaştırılması bütçenin güvenilirliğini gösterir ve meclis denetiminin özüdür.

Bütçe bilgisinin sunumu

Bütçeler çeşitli tablolar ve bu tabloların içinde yüzlerce rakamlardan oluşan teknik belgeler olup anlaşılması ve yorumlanması bu sürecin içinde bulunanlar için bile zordur. Bu belgelerin kamuoyu ile paylaşılmasında hiçbir engel olmadığı gibi doğrudan paydaşlara verilip görüşlerinin sorulması da doğru bir yaklaşım değildir. Bunun yerine gerek belediye meclisine ve gerekse dışsal paydaşlara belediye gelirlerinin nerelere ve hangi önceliklere göre harcanacağını özetleyen basit ve anlaşılabilir broşürler dağıtılmalıdır. Bu broşürlerde özellikle, belediye politikalarının öncelikleri konusundan önem arz eden, yatırım harcamaları ve cari transferler olmak üzere önemli harcama kalemlerinde yer alan ödenekler ve bu ödeneklerin kentin hangi bölgesinde hangi hizmetler için harcanacağını özetlenmesi gerekir.



Belediyenizden bütçe harcamalarına ilişkin bilgilendirici broşürlerin hazırlanmasını, dağıtılmasını ve web sayfalarında yer verilmesini talep edebilirsiniz.

¹⁷ Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=7.5.10003>

Bütçe üç ana başlık ve bölümden oluşur. Bu bölümler gelir bütçesi, gider bütçesi ve borçlanma, borç ödeme ve nakit fazlasını gösteren finansmanın ekonomik sınıflandırılması tablolarıdır. (Açıklamalar için bkz. Tablo 15). Bu tablolar cari yılda hangi hizmetler için hangi tür giderlerin yapılacağını ve bu giderlerin yapılmasından hangi birimlerin sorumlu olduğunu, gelir tahmininin ne olduğunu, borç ödemesi ve borçlanma olup olmadığını gösterirler.

Bütçe, mecliste müzakere edilerek kabul edilen bütçe kararnamesi ve buna bağlı belgelerden oluşur. Bütçe kararnamesinde gelir ve gider tahminleri toplamı, bütçe açığı varsa bunun ne şekilde kapatılacağı, kanunlara göre toplanacak vergi, resim ve harçların taksit süreleri, bütçe yılına ait ve o yılın gelir ve giderlerini ilgilendiren diğer hükümler yer alır.

Tablo 15- Bütçede gider ve gelirler ile finansmanın sınıflandırması

Gider Bütçesi	Gelir Bütçesi	Finansman Bütçesi
1- Kurumsal sınıflandırma: Bütçenin bu bölümünde belediye birimlerinden kimin neyi yapacağı ve hangi hizmetlerin yapılmasından hangi birimin sorumlu olacağı belirlenir. Bu sınıflandırma ile aynı zamanda harcama birimleri ve harcama yetkilileri de tanımlanmış olur. Örneğin; İmar, Fen, Mali Hizmetler, Personel, Zabıta, İtfaiye, Destek Hizmetleri gibi birimlerdir. 2- Fonksiyonel sınıflandırma: Belediyenin ve dolayısı ile harcama birimlerinin, eğitim, sağlık, iskân ve toplum refahı gibi, yapacağı hizmetlerin sınıflandırılmasıdır. 3- Finansman tipi sınıflandırma: Belediye bütçesindeki giderlerin hangi kaynaklardan karşılandığını gösterir. Bu kaynaklar kendi gelirleri veya bağış ve yardımlar olabilir. 4- Ekonomik sınıflandırma: Bütçede, personel, cari, yatırım, transfer harcaması gibi, hangi hizmetler için ne tür giderlerin yapılacağını gösteren bir sınıflandırmadır.	01-Vergi Gelirleri 03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri 04- Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler 05-Diğer Gelirler 06-Sermaye Gelirleri 08-Alacaklardan Tahsilât	1- İç borçlanma: Bütçede bütçe yılı içinde varsa iç borçlanma tutarı ile iç borç ödeme tutarını gösterir. 2- Dış borçlanma: Bütçede bütçe yılı içinde varsa dış borçlanma tutarı ile dış borç ödeme tutarını gösterir. 3- Likidite amaçlı tutulan nakit, mevduat ve menkul kıymetlerdeki değişiklikler: Önceki yıldan devreden nakit ve likidite ile yılı içinde giderden fazla elde edilecek gelir miktarını gösterir.

Bütçenin orta vadeli bir perspektifte gelecek yıllar için gelir ve giderler öngörülerini dikkate alarak hazırlanmasını teminen mevzuatımıza göre izleyen iki yılın bütçe tahminlerini içeren özet tablolar da bütçe ekinde yer alır.

Belediyede mevcut işçi ve memur dolu-boş kadroları ile mevcut ve satın alınacak taşıtları gösterir liste, birden çok bütçe yılını kapsayan yüklenmeleri gösterir cetvel, üç aylık dilimler halinde bütçeye konulan ödeneklerin ne zaman harcanacağını gösteren ayrıntılı harcama programı ve finansman programı bütçenin diğer eklerini oluşturmaktadır. Bütçe sunumunda bütçe dengesi, varsa açığın finansmanın hangi kaynaklardan yapılacağı gibi konularda belediye meclisi ve diğer paydaşlara bilgi verilmelidir.



Bütçe dengeliği konusunda daha ayrıntılı bilgi için 26. sayfada yer alan “Ön analiz” bölümüne bakınız

Bütçe bilgisinin önemli bir kısmı da yapılacak hizmetler için ne tür harcama yapıldığının ve bunların bütçedeki ağırlıklarının değerlendirilmesidir.

Personel, yatırım, cari ve transfer harcamalarının bütçe harcamaları içindeki oranları, kaynakların ne kadarının belediyenin yönetsel giderlerinde ve ne kadarının hizmet üretmek üzere kullanıldığına ilişkin oranlar basit grafiklerle sunulabilir. Bunlar belediye kaynaklarının hangi önceliklere göre kullanıldığı konusunda paydaşlara anlaşılabilir bilgi verir. Bir belediyenin gelirleri sınırlıdır. Bu sınırlı gelirlerin bir kısmı personel, elektrik, telefon, kırtasiye gibi sabit yönetim giderleri için kullanılır. Bu giderlerden sonra kalan kaynaklar doğrudan hizmet sunumu için kullanılabilecek kaynaklardır. Belediyenin politika amaçlı kullanabileceği asıl bütçe sabit maliyetlerden sonra kalan kısımdır. Bu kısmın hangi belediye hizmetleri için ve hangi önceliklere göre paylaştırıldığının paydaşlara anlatılması ve benimsetilmesi projelerin uygulanmasında belediyeye kolaylık sağlar.

Bütçe dışı kaynakların belirtilmesi

Ülkemizde bütçe dışı fon uygulaması katı harcama disiplininin kaçmanın bir yolu olarak kullanılmaktadır. Bu tür kaynaklar, çoğu zaman, denetim dışında tutulduğundan yolsuzluk ve kötüye kullanmaya konu olabilmektedir.

Belediye bütçeleri belediye meclisinde görüşülürken şirket, iştirak, fon uygulaması gibi bütçe dışı kaynaklara ilişkin raporların meclisin bilgisine ve denetimine sunulması saydamlık ve hesap verilebilirlik açısından önemlidir. Bu şekilde belediyenin bütçe ve bütçe dışı kaynak olarak ne kadar mali büyüklüğü yönettiği, hangi alanlarda bütçe dışı faaliyetler yürütüldüğü, kimlere yarar sağlandığı gibi konular meclis denetimi ve bilgisine sunulur. Ayrıca sivil toplum kuruluşları ve diğer paydaşlarda bütçe dışı faaliyetler konusunda bilgilendirilmiş olunur.

Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde gösterilmesini zorunludur.¹⁸ Dolayısı ile belediyelerin bütün gelir ve giderlerinin bütçelerinde gösterilmesi zorunludur. Bunun dışında bütçenin dışında kalan veya dışına aktararak kullanılan kaynaklar varsa sorgulanması gerekir.

Belediyeler özel gelir ve giderleri olan işler için İçişleri Bakanlığı'nın izni ile işletme kurabilirler. Ancak, bu işletmelerin muhasebe işleri ayrı tutulsa bile gelir ve giderleri yine belediye bütçesi içinde gösterilmesi ve Meclis denetimine sunulması zorunludur.

Belediyeler için bütçe dışı kaynak olarak değerlendirilecek önemli örnek belediye şirketleridir. Belediyeler görev ve hizmet alanları ile ilgili olarak Bakanlar Kurulu'nun izni ile sermaye (limitet ve anonim) şirketleri kurabilirler ve kurulmuş şirketlere ortak olabilirler. Belediye bütçelerinin "08-Borç Verme" bölümünde sadece bütçe yılı içinde şirketlere aktarılabilecek sermaye ve sermaye artışları yer alır.



Belediye şirketlerin gelir ve giderleri ve diğer varlıkları belediye bütçelerinde ve mali tablolarında yer almaz. Bu şirketler personel istihdamı, harcama mevzuatı ve denetim gibi hususlarda belediyelere nazaran daha esnekler. Önemli kaynakların kullanıldığı göz önüne alındığında belediye şirketlerinin kullandıkları kaynaklar ve faaliyetler hakkında belediye meclisinin ve paydaşların bilgilendirilmesi saydamlık ve hesap verilebilirliğin gereği olarak talep edebilirsiniz.

¹⁸ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 13/m maddesine göre.

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.5018>

Çıktı ve sonuçlarla ilişkilendirme

Daha iyi hizmet sunulabilmesi için bir belediyenin bütçe yaparak tahsis ettiği kaynaklarla ne kadar kamu hizmeti yarattığı (çıkıtı) ve bu hizmetlerin kent halkının hayatını nasıl etkilediği (sonuç) gerek belediye yönetiminin kendisi tarafından ereksede sivil toplum kuruluşları ve vatandaşlar tarafından sorgulanmasıdır. Örneğin bir bütçe yılında şiddete maruz kalan kadınlar için ayrılan belirli bir miktardaki ödenekle aynı zamanda yüzelli kadına sığınabileceği bir barınma evi projesi hazırlandığını varsayalım. Bu barınma evinin inşaat ve donanım maliyeti, bu yatırımdan doğan elektrik, gıda, personel gibi yeni cari harcama ihtiyacı, gibi maliyetler projenin girdi tarafını, bu maliyetler sonucunda sahip olunan barınma evi projenin çıktı tarafını, barınma sağlanan kadın sayısı ve bu hizmetin yerel halka sağladığı sosyal, psikolojik ve ekonomik faydalarda projenin sonuç kısmını oluşturur. Bu değerlendirme her proje için ayrı ayrı yapılabilir.



Çıktı ve sonuç analizi konusunda daha fazla açıklama için 105. sayfada yer alan “Belediyelerde harcamalar üzerinde performans değerlendirmesi” bölümüne bakınız

Önce kaynak kısıtlarına sonra ihtiyaçlara odaklanma

Belediyelerin kaynakları sınırlı, hizmet gereksinimleri ise kaynaklarına göre oldukça fazladır. Kaynakların sınırlı olması, farklı hizmet gereksinimleri arasında tercih yapılmasını gerektirmektedir. O nedenle bütçe hazırlama sürecinin belirleyici unsuru hizmet gereksinimleri değil sınırlı kaynaklardır. Bu bütçe denkliğinin sağlanması sorununu gündeme getirmektedir.

Bütçe denkliğinin sağlanmasında bütçe gelirleri esas alınır. Gelirlerin giderleri karşılamaması halinde aradaki fark, ilk olarak gider bütçesinde öngörülen tertiplerden indirim yapılması ya da yeni gelir kaynakları bulunması suretiyle giderilmeye çalışılır. Buna rağmen denklik sağlanamamış ise, borçlanma yoluna gidilerek veya varsa önceki yıldan nakit devri yoluyla bütçe denkliği sağlanır.

Belediye başkanı tarafından bütçe çağrısı yapılırken hizmet birimlerine önceki yıla göre bütçe gelirlerinde nasıl bir değişme beklendiği ve bu beklentiye göre gider bütçelerini hangi ölçütlere göre hazırlamaları gerektiği konularında belirli kriterlerin verilmesi gerekir. Çevre müdürlüğü daha fazla park, bahçe, dinlenme ve spor alanları, fen işleri müdürlüğü daha fazla sokak asfaltlaması ve altyapı için harcama yapmak, belediye başkanı da kent halkını memnun etmek için daha fazla sosyal yardım yapmak isteyebilir. Ancak kaynaklar sınırlı olup sınırlı kaynakların bir kısmı zaten, personel giderleri gibi, sabit masraflar için ayrılmaktadır. Bu tür giderler bütçenin %60'ını oluşturuyorsa, hizmet gereksinimleri için önceliklere göre tahsis edilebilecek kısım bütçenin %40'lık kısmıdır. Kamu hizmetleri ve yatırımlarının bir bölümü bütçenin %60'lık kısmı dikkate alınarak ertelenebilecektir. Bu gerçek belediyeleri gerçekçi stratejik planlar hazırlamaya yönelten önemli bir etkidir.

Bütçe yönetilmesi ve izlenmesi

Kanuna uygun yönetim

Bütçenin kanuna uygun yönetimini iki şekilde değerlendirmek gerekir. Birincisi merkezi yönetim tarafından yürürlüğe konulan düzenlemelere uygunluk; ikincisi ise belediye yönetimi ve belediye meclisince kabul edilen kararlara uygunluktur.

Harcama yetkilileri faaliyetlerini yürütürken hem merkezi yönetim tarafından belediyelere ilişkin olarak yapılan düzenlemelere ve hem de bütçe kararı başta olmak üzere belediye meclisi tarafından alınan kararlara uygun olarak işlemlerini yürütmek zorundadır.

Belediye yöneticilerinin yasal düzenlemelere aykırı olarak gerçekleştirdikleri işlemler idari, mali ve cezai yaptırımlara tabidir.

Bütçenin amacına uygun olarak uygulanmasından en başta belediye başkanları sorumludurlar. Belediye başkanları, belediyenin 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, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve diğer görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden meclislerine karşı sorumludurlar.¹⁹ Belediye başkanları, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler.

Bütçeye çeşitli hizmetler için konulan ödenekleri harcama yetkilileri kullanırlar. Harcama yetkilisi olan belediye birim amirleri kendilerine tahsis edilen ödenekleri harcama talimatı vererek hizmet gereklerine uygun olarak harcamakla ve harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumludur.

Kurum içi mali yönetim sisteminin kurulması

Belediyelerde kurum içi etkin mali yönetim sistemi için gider ve gelirlerin zaman bakımından tahmini ve denkleştirilmesi, belediye yöneticilerini karar alma sürecinde destekleyecek yeterli bütçe hazırlama, uygulama, muhasebe, mali raporlama ve iletişim sistemlerinin olması ve bu sistemlerin etkin yönetsel kontroller ve iç denetimle desteklenmesi gerekir.

Kurum içi kaynakların kontrol edilebilmesi ve optimal faydanın sağlanabilmesi için mali ve mali olmayan bütün kaynakların kayıt altında olması gerekir. Çünkü kontrol edilemeyen varlıklar yönetilemez.

Veriye sahip olma: Kaynakların yönetilebilmesi için yöneticilerin güvenebilecekleri yeterli veriye sahip olmaları gerekir. Tahakkuk esasına dayalı, gelişmiş otomasyon sistemine sahip ve iyi yönetilen bir muhasebe sistemi karar alıcılara zamanında ve yeterli raporları üretebilir. Bu raporların, gelirlerin tahsil süreleri, harcamaların ödeme zamanları gibi, muhasebe dışı verilerle desteklenmesi gerekir.

¹⁹ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesi.

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.5018>

Harcamaların planlanması: Belediyeler mali yılbaşında harcama birimlerinin ayrıntılı harcama programlarını alırlar. Nakit planlanmasında ayrıntılı harcama programı cetveli giderlerin yıl içinde aylara göre dağılımını gösterdiğinden önemli bir belgedir.

Gelir planlaması: Belediyelerin gerek kendi öz gelirleri ve gerekse merkezi yönetimden aldıkları transferlerin aylar itibarıyla tahsil miktarları planlanır. Belediyenin nakit planlaması yapılırken gelirlerin tahsil zamanlarının dikkate alınması gerekir.

Nakit planlanması: Belediyelerin mali kaynakların yönetimi açısından dikkat etmeleri gereken en önemli husus “nakit yönetimi”dir. Etkin nakit yönetimi için belediye harcamalarının mali yıl içinde rasyonel dağıtımı, borç ve yükümlülükler gibi zamanında ödenmediklerinde ek yükümlülük veya mali sorumluluk yaratabilecek nakit çıkışlarının, belediye gelirlerinin tahsil zamanları da göz önüne alınarak, iyi bir şekilde planlanması gerekir.

Borç yönetimi: Belediye açısından önemli mali kaynak gerektiren bazı yatırım harcamalarının belediyenin öz kaynakları ile gerçekleştirilmesi her zaman mümkün değildir. Belediyelerin, yurt içinden ve yurt dışından hangi durumlarda ve hangi şartlarla borçlanabileceklerine ilişkin düzenlemeler Belediye Kanununda yapılmıştır.

Belediyelerin yerel düzeyde bazı kamu hizmetlerini borçlanmak suretiyle maliyetlerinin zamana yayılmasında fayda görülmüşse en uygun kaynaklardan borçlanma yoluna gidilebilir. Ancak böyle durumlarda alınan borçlarla gerçekleştirilecek yatırımlardan sağlanacak faydalar ile borcu geri ödeme süresi ve taksit miktarlarının belediyenin ekonomik gücü ile orantılı olması gerekir.

Belediyelerin gelirleri yıl içinde bazı aylarda harcamalarını karşılayamayabilir. Böyle bir durumda belediyeler giderlerini, temerrüde düşmemek için, kısa süreli borçlanma yoluna gidebilirler. Ancak bu tür borçlanmalarının maliyetinin ve geri ödeme imkânlarının da iyi planlanması gerekir.

Varlık yönetimi: Belediyeler mülkiyetlerinde bulundurdıkları arsa, arazi, bina, şirket, iştirak gibi varlıklarını belediye harcamalarının finansmanında kullanabilirler. Ancak belediye yönetimi meclis kararı olmadan bu tür tasarruflardan sağlayacakları nakit girişlerini yılı içinde yapamayacağından önceden planlanması ve bütçe kararında gösterilmesi gerekir.

Yıl içinde mali raporlama

Yıl içinde mali raporlama esas olarak bütçenin izlenmesi için kullanılır. Meclis tarafından kabul edilen bütçe kararında tahsis edilen ödenekler, yıl içinde yapılan kullanımlar, kullanılabilecek ödenek tutarlarının sürekli olarak izlenmesi gerekir.

Mali tablolar; bu tablolarda yer alan bilgilerin, gelecekteki olaylar ve sonuçları hakkında tahminlerin oluşturulması, doğrulanması veya değiştirilmesine olanak sağlayacak şekilde ihtiyaca göre aylık, üç aylık ve yıllık (Tablo 16) olarak hazırlanır.²⁰ Tablo 16'da sayılan raporlar belediyeler tarafından

²⁰ Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, Madde 440.

hazırlanması ve yerel kamuoyu ile paylaşılması zorunlu olan tablolardır. Ayrıca 5018 sayılı Kanunun 30/2 inci maddesine göre her belediyenin bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları ile ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini yerel kamuoyuna açıklama zorunlulukları vardır.

Belediyelerin aylık raporları bütçe uygulama sonuçlarına ilişkindir. Aylık olarak bilânço çıkarılması ve faaliyet sonucunun ölçülmesi zorunlu değildir. Ancak aylık dönemler itibarıyla belediye faaliyetleri hakkında yerel kamuoyunu bilgilendirecek rapor ve tabloların yayımlanması belediye açısından önemli bir saydamlık ve hesap verilebilirlik gösteresidir.

Tablo 16- Yayımlanma dönemlerine göre mali rapor ve tablolar.

1- Aylık olarak hazırlanabilecek rapor ve tablolar	2- Üçer aylık dönemler itibarıyla hazırlanabilecek rapor ve tablolar,	3- Yıllık olarak hazırlanacak rapor ve tablolar
a) Mizan cetveli	a) Mizan cetveli	a) Mizan cetveli
b) Bütçe uygulama sonuçları tablosu	b) Faaliyet sonuçları tablosu	b) Bilanço
c) Nakit akım tablosu	c) Bütçe uygulama sonuçları tablosu	c) Faaliyet sonuçları tablosu
ç) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu	ç) Nakit akım tablosu	ç) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
d) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu	d) Mali varlık ve yükümlülükler değişim tablosu	d) Nakit akım tablosu
e) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu	e) İç borç değişim tablosu	e) Mali varlık ve yükümlülükler değişim tablosu
f) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu	f) Dış borç değişim tablosu	f) İç borç değişim tablosu
g) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu	g) Şarta bağlı varlık ve yükümlülükler tablosu	g) Dış borç değişim tablosu
ğ) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu	ğ) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu	ğ) Şarta bağlı varlık ve yükümlülükler tablosu
	h) Giderlerin kurumsal sınıflandırılması tablosu	h) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
	ı) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu	ı) Giderlerin kurumsal sınıflandırılması tablosu
	i) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu	i) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
	j) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu	j) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
	k) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu	k) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
	l) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu	l) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
	m) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu	m) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
	n) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu	n) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
	o) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu	o) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
		ö) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu



Bunların dışında, dünyada, belediyelerin seçim dönemlerinde, rapor ve tablo yayımlama sürelerini beklemeden yukarıda sayılan raporları seçimden makul bir süre önce, yerel kamuoyuna açıklamalarının seçmenler önündeki tartışmalarının sağlıklı zeminde yapılmasına katkı sağlayacağı ileri sürülmektedir.

İç kontrol

Kamu idarelerinin faaliyetleri üzerindeki modern iç kontrol iki şekilde yürütülmektedir.

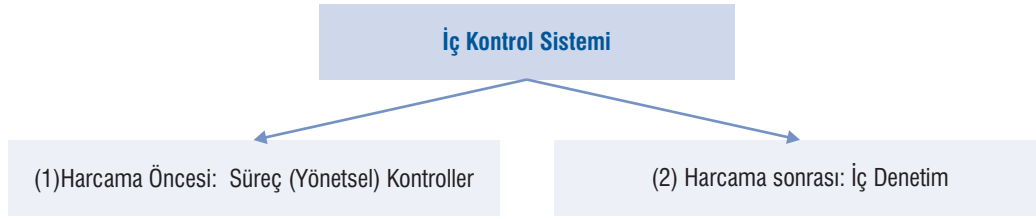
Birincisi kamu idaresinin harcama sürecinin her aşamasında rol ve sorumluluk alan görevlilerce yürütülen iç(yönetsel) kontroldür. Mali işlemlerin sürecin her aşamasında görev alan memurlarca kontrol edilmesini gerektiren özelliğinden dolayı, iç(yönetsel) kontrol, süreç kontrolü olarak da tanımlanmaktadır. Burada mali işlemleri yürütmekle görevli memurlar yürüttükleri mali hizmetler konusunda yeterli bir eğitime tabi tutulurlar. Bundan sonra kamu idaresinin mali hizmetler biriminde görevlendirilir ve yürüttükleri mali işlemlerin ilgili yasal düzenlemelere, idarenin stratejik amaçlarına ve performans hedeflerine uygun olarak yürütülmesinden sorumludurlar. İç kontrolün amacı, iç denetimdeki gibi sonucu tespit etmeyi değil, yanlış karar, kaynaklarda savurganlık, yolsuzluk gibi hususları önlemektir.

İkincisi, kamu idaresinin mali işlemlerinin ilgili yasal düzenlemelere uygunluğu ve performans denetimini içeren ve harcama sonrasında iç denetçilerce yürütülen iç denetimdir. Burada iç denetim bu görevi profesyonel olarak yürüten iç denetçiler tarafından, ilgili kamu idaresinin geçmiş belli bir döneme ait mali işlemlerinin ilgili mali yasalara uygun olarak yürütülüp yürütülmediği, kendilerine tahsis edilen mali kaynaklarla performans kriterlerini gerçekleştirip gerçekleştirmediklerinin tespiti ve sonuçtan üst yöneticinin raporla bilgilendirilmesi şeklinde yürütülür. Bu özelliğinden dolayı iç denetim üst yöneticiye danışmanlık görevi olarak da ifade edilmektedir.

İç denetçiler hiçbir şekilde idarenin işlemlerine karışmazlar, harcama sürecinde görev almazlar. İç denetçiler tarafından yürütülen iç denetim faaliyetinin amacı kamu idaresinin üst yöneticisine idarenin örgütsel yapısı, kurulan mali yönetim ve kontrol sistemlerinin çalışması, faaliyetlerin ilgili yasal düzenlemelere uygunluğu ve sunulan hizmetlerin kalitesinin ve miktarının idarenin performans kriterlerine uygunluğu hakkında danışmanlık görevi yapmaktır. İç denetçiler tarafından yürütülecek iç denetim faaliyeti mali uygunluk denetimi ve performans denetimini içermektedir.

İç kontrol kavramı, kamu mali yönetim sistemimizde, bir kamu idaresinin harcama kararının alınmasından ödeme aşamasına kadar geçen yönetim süreci ile ödeme yapıldıktan sonra profesyonel iç denetçilerce yürütülen iç denetim faaliyetlerinin hepsini kapsar. Ödemeden önce harcama sürecinde rol ve sorumluluk alan görevlilerce harcama sürecinin her aşamasında gerçekleştirilen yönetsel kontroller “süreç kontrolü” olarak tanımlanmaktadır.

“İç kontrol sistemi” belediyelerde hem harcama sürecince görev alan memurlarca gerçekleştirilen yönetsel kontrolleri ve hem de harcama sonrasında profesyonel iç denetçilerce yapılan iç denetimlerin bütünü kapsar.



Ödeme yapıldıktan sonra harcama belgeleri ve mali işlemler üzerinde gerekli profesyonel eğitimi almış ve bilgiye sahip iç denetçilerce yapılan kontroller ise “iç denetim” faaliyeti olarak kabul edilmektedir. Kamu mali yönetim sisteminde iç denetim üst yöneticiye kamu idaresinin mali yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin çalışıp çalışmadığı, harcamaların ilgili yasal düzenlemelere uygun yapıp yapılmadığı, kaynaklarda yolsuzluk ve kötüye kullanma gibi işlemler ile performans kriterlerinin sağlanıp sağlanmadığı hakkında idare için bir danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmıştır. Bu çerçevede iç denetçiler danışmanlık görevlerini yürütürlerken hazırlayacakları raporlarda kusurlu olan görevlileri belirleyerek yapılması gereken işlem ve alınması gereken tedbirler hakkında üst yöneticileri bilgilendireceklerdir. İç denetçiler yönetsel faaliyetlerin içinde yer almazlar. İdari denetim ve soruşturma yapmazlar.

İç denetimi iç kontrolden ayıran en önemli özelliği iç denetimin yönetimden ve iç kontrol sürecinden bağımsız olarak çalışmasıdır.²¹ İç kontrolde harcama sürecinde rol alan bütün memurlar yürüttükleri işlerle sınırlı olarak harcama süreci ve sorumluluğuna katılmaktadırlar. İç denetçiler ise hiçbir şekilde icranın içinde yer almamaktadır. Bu şekilde iç denetçilerin yönetimden fonksiyonel bağımsızlığının sağlanması amaçlanmaktadır. İç Denetçiler Enstitüsü bağımsızlığı şöyle tanımlamaktadır: “İç denetçiler görevlerini objektif ve özgürce yürütebilmeleri konusunda bağımsızdırlar. Bağımsızlık iç denetçilere denetimlerinde doğru karar alınmasında adil ve tarafsız olmalarında esastır. Bu kurumsal konum(mevki) ve tarafsızlıkla başarılabılır”.²²

Uygulamada, iç denetim hizmeti iki tür asıl faaliyeti kapsar. Bunlar mali iç denetim ve performans denetimidir.

Mali iç denetim (Financial Audit): bütçesel ve mali sistemlerin uygunluk ve sağlamlık testleri aracılığıyla değerlendirilmesidir. Bu denetimler genellikle yıllık bir plan temelinde yürütülür. Mali denetim, muhasebe sistemlerinin etkililiğini, bilgi teknolojileri(IT) sistemlerinin korunması ve raporlama faaliyetlerinin değerlendirilmesini de içerebilir.²³ Mali iç denetim, diğer mali işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğu yanında, muhasebe verilerinin ve mali raporların kalitesi konusunda güvence sağlamak üzere iç kontrol sistemlerinin denetlenmesini de içerir.

Performans denetimi: kurum ya da kuruluşun belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaştığını ve belirlenen programların ne ölçüde hayata geçirildiğinin değerlendirilmesidir. Bu değerlendirme yapılırken, riske dayalı maliyet unsuru ile kaynakların etkin ve etkili bir şekilde kullanımı göz önünde bulundurulmalıdır.

21 Baltacı, Mustafa, Yılmaz, Serdar, *Keeping An Eye On Subnational Governments: Internal Control And Audit At Local Levels*, World Bank Institute, Washington, D.C. 2006, sayfa 23.

22 Allen, Richard, Tommasi, Danial, *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD:SIGMA 2001

23 Allen, Richard, Tommasi, Danial, *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD:SIGMA 2001

İç denetçi, kurumların hedefleri ve görevleri çerçevesinde, var olan insan sermayesini de değerlendirir.²⁴ Performans denetimi belirli bir faaliyetin etkin, etkili ve ekonomik sonuçlar doğuracak şekilde tamamlanıp tamamlanmadığının denetlenmesini amaçlar. Bu bir kurumun performansı hakkında yeterli kanaat edinilebilmesi için objektif bir değerlendirmedir.

İç denetim, hata, yolsuzluk veya eksik uygulama ihtimallerini en aza indirmek amacıyla bağlı olduğu yönetim tarafından kendisine kurumun sistemlerini ve uygulamalarını kontrol etme ve değerlendirme görevi verilen, bir bakanlık veya diğer bir kamu kuruluşunun bünyesindeki bir birim veya departman tarafından gerçekleştirilen denetim faaliyetidir²⁵.

Belediyelerde denetim

Yeni kamu yönetim sistemimizde belediyelerde denetimi önce idari ve mali denetim olarak, sonra da bunların kimler tarafından yapıldığına bağlı olarak iç ve dış denetimler olarak ikiye ayırmamız gerekmektedir.

a. Belediyelerde idari denetim:

Belediyelerin idari denetimi iç ve dış denetim olarak iki şekilde yapılır (Tablo 17).

Tablo 17-Belediyelerde denetim

A- İç denetim	B- Dış denetim
1- İç denetçiler: mali uygunluk ve performans denetimi yapar.	1- Sayıştay: mali uygunluk ve performans denetimi yapar.
2- Müfettişler: İdari denetim, inceleme ve soruşturma yapar.	2- İçişleri Bakanlığı: idari vesayet kapsamında idari ve özel hallerde mali denetim ile suç ihbarı üzerine ön inceleme (soruşturma) yapar.

Belediyelerde içsel idari denetim: Belediyelerde içsel idari denetimler birisi yönetici konumundaki amirler tarafından düzenli olarak yapılan idari denetimler ve diğeri belediye müfettişlerince belirli bir program çerçevesinde yapılan denetimler olmak üzere iki şekilde yürütülür. Birincisinde yönetici konumundaki memurlar birimlerinin yürüttükleri her türlü idari işlemleri sürekli olarak her aşamada denetlemek ve işlemlerin etkin ve kanunlara uygun olarak gerçekleştirilmesinden sorumludurlar. Belediyelerde müfettişlerin idari denetimleri ise belirli bir program çerçevesinde belediye başkanı adına belediyenin idari birimlerinde gerçekleştirilen işlemlerin kanunlara uygunluğu ve etkinliği üzerinde yapılan denetimlerdir. Bu denetimlerle belediyenin idari birimlerinde işlemlerin etkin bir şekilde yürütülmesi ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygun olarak gerçekleştirilmesi ve varsa yasalara uygun olmayan işlemlerin tespiti ve ilgililer hakkında gerekli inceleme ve soruşturmaların yapılması amaçlanır.

²⁴ Allen, Richard, Tommasi, Danial, *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD:SIGMA 2001

²⁵ Allen, Richard, Tommasi, Danial, *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD:SIGMA 2001

Belediyelerin dışsal idari denetimi: Anayasamıza göre yerel yönetimler merkezi yönetimin vesayet denetimine tabidir. İçişleri Bakanlığı belediyeler ve bağlı idareler üzerinde mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri aracılığı ile idari denetim yetkisi kullanmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu, İçişleri Bakanlığına belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemlerini, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından denetleme yetkisi vermiştir.²⁶ İçişleri Bakanlığı belediyeler üzerinde, yıllık programlı ve gerek duyulan hallerde özel denetim şeklinde idari denetim yetkisini kullanmaktadır. 5393 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesiyle vali ve kaymakamların belediyeler üzerinde teftiş yetkilerinin uygulama olanağı kalmamıştır. Ancak, vali ve kaymakamlar, 4483 sayılı Yasa hükmü gereği görevleri ile ilgili bir suç işleyen belediye memurları ile ilk kademe ve kasaba belediye başkan ve meclis üyeleri hakkında ön inceleme yaptırarak soruşturma izni verebilirler.²⁷

b. Belediyelerin mali denetimi:

Belediyelerde mali denetimi içsel ve dışsal olmak üzere iki şekilde yapılmaktadır.

Belediyelerin içsel mali denetimi: Belediyelerde içsel mali denetimler harcama öncesi süreç kontrolleri ve harcama sonrası iç denetçilerce yapılan mali uygunluk ve performans denetimi şeklinde yapılmaktadır. Bunun yanında nüfusu 10.000'in üstünde olan belediyelerde, belediye meclisine kendi üyeleri arasından siyasi parti temsilcileri arasından seçilecek üç ile beş kişi arasında denetim komisyonu oluşturma imkânı getirilmiştir.²⁸ Her yıl seçilecek ve bir önceki yılın gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerini denetleyen denetim komisyonu, gerekirse uzman kişilerden de yararlanarak raporlar hazırlayabilirler.



Denetim komisyonu raporları aleni olup çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verilir. (5393 s.k. m.24)

Meclis denetim komisyonu, üyelerinin seçimle gelmesi, siyasi parti grupları ile bağımsız üyelerin meclisteki oranları kadar temsil edilmeleri ve komisyon raporları hakkında meclise bilgi verilmesi nedeniyle belediyelerin iç denetim mekanizması içerisinde fonksiyonel bağımsızlığı en fazla olan denetim şekli gibi görünmektedir. Bununla birlikte denetim komisyonu üyelerinin denetime ilişkin bilgi ve deneyimi denetimin başarısı konusunda belirleyici olmaktadır. Bu nedenle siyasi partilerin yerel seçimlerde meclis üyesi adayları arsında denetim komisyonuna üye olabilecek nitelikte adaylara yer vermeleri önem taşımaktadır.

Belediyelerin dışsal mali denetimi: Belediyelerde dışsal mali denetimler Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Sayıştay'ın belediyeler ve bağlı idareler üzerinde yapmış olduğu denetim Anayasanın 127'nci maddesinde düzenlenmiş olan idari vesayet kapsamında bir denetim değil, Parlamento

26 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55'inci maddesi.

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.5393>

27 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un 3 ve 6'ncı maddeleri.

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.4483>

28 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 25'inci maddesi

(TBMM) adına yapılan bir denetimdir. Yasama organı adına yapılan Sayıştay denetiminin fonksiyonel bağımsızlığının daha fazla olduğu kabul edilir.

Sayıştay tarafından belediyeler ve bağlı idarelerin harcama sonrası “dış mali denetimi” genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları esas alınarak yapılır. Bu denetimin amacı, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, belediyelerin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.²⁹ Sayıştay, belediyelerde, idari, adli ve cezai bir soruşturma, kovuşturma veya yargılama yapmaz. Sayıştay belediyelerde yaptığı mali denetim, kamu zararlarının tespiti ve ilgililerinden tazminine yönelik olan, mali uygunluk denetimi ile performans denetimini kapsar.



Genel olarak belediyeler üzerinde dış mali denetim Sayıştay tarafından yapılır. İçişleri Bakanlığı belediyeler üzerinde özel hallerde sınırlı olarak mali denetim yapma yetkisine sahiptir. Belediyenin malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda, belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanının onayı üzerine, yetkili denetim elemanları, ilgili belediyenin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş eder ve bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilir.³⁰



İdari ve mali işlem ayrımı yapılmaksızın belediyenin bütün iş ve işlemleriyle ilgili olarak usulsüzlük yapıldığı ihbarı üzerine büyükşehir, il ve ilçe belediye başkan ve meclis üyeleri hakkında İçişleri Bakanı, kasaba belediye başkanı, meclis üyeleri ve belediye memurları hakkında ise, bağlılığına göre vali ve kaymakamlarca ön inceleme (soruşturma) yaptırılır ve suç işledikleri kanaatine varılması halinde soruşturma izni verilerek bu kişilerin yargılanmaları sağlanır. Kasaba belediye başkanı, meclis üyeleri ve belediye memurları hakkında vali ve kaymakamların talep etmeleri halinde, ön inceleme İçişleri Bakanlığınca yapılır.³¹

Muhasebe verilerinin diğer istatistiklerle sunulması

Muhasebe verilerinden elde edilen bilanço, faaliyet tablosu, nakit akım tablosu gibi mali raporlar ile bütçe uygulaması sonuçlarını gösteren tablolar muhasebe raporları olarak hazırlanır ve yerel paydaşların kullanımına sunulur. Ancak, bu rapor ve tablolarda açıklanan rakamlar sadece belediyenin mali işlemlerinin sonuçlarına ilişkin olup, çoğu zaman ne anlama geldiğinin herkes tarafından anlaşılabilmesi zordur. Belediye faaliyetleri ile ilgilenenler daha çok hayatlarını kolaylaştırmak için belediyenin hangi hizmetleri yaptığını ve bunların sonuçları ile ilgilidir.

29 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 68'inci maddesi.
<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.5018>

30 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 77'nci maddesi.

31 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerine göre ön inceleme yapılır ve sonuçlandırılır.
<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.4483>

Üst yönetici olan belediye başkanlarının, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporları düzenleme yükümlülüğü bulunmaktadır. Belediye başkanları harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek belediye meclisine sunarlar. Faaliyet raporlarında³² belediyenin gelir ve gider hedefleri ve gerçekleştirmeleri, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarının iç ve dış borç durumu, insan kaynakları ve fiziki kaynaklar, belediye bütçesinden yapılan yardım ve sosyal hizmet harcamaları, stratejik planlama ve performans esaslı bütçe uygulamaları, iç denetim sonuçları, yatırımlar ve gelecek yıllara yaygın yüklenmelere ilişkin bilgi ve değerlendirmelere yer verilir. Faaliyet raporları belediyelerin:

- 1- Fiziksel, örgütsel, bilgi ve teknoloji, insan kaynakları, sunulan hizmetler yönetim ve kontrol sistemi gibi idari bilgiler,
- 2- Bütçe uygulama sonuçları, temel mali tablolara ilişkin bilgiler, mali denetim sonuçları gibi mali bilgiler ve
- 3- Faaliyet ve projeler, performans sonuçları tablosu, performans sonuçlarının değerlendirmesi, performans bilgi sisteminin değerlendirilmesi gibi belediyenin performans bilgilerini birlikte içermesi nedeniyle önemli bir başvuru kaynağıdır.



Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır. Belediyenizin faaliyet raporunu Nisan ayının ilk haftası içinde yapılan meclis toplantısını takiben talep edebilirsiniz.

Faaliyet raporu dışında belediyenin toplam giderleri içindeki genel yönetim maliyetleri; bunların ne kadarının personel giderlerinin oluşturduğu; personel giderlerinin toplam giderler içindeki oranı; yatırımların toplam giderlere oranı (Tablo 18); yatırımların mahalleler arasındaki dağılımı; sosyal transferlerle ayni ve nakdi yardım yapılan hane halkı sayısı; yükümlülüklerdeki değişimler ve nedenleri gibi belediye yönetiminin etkinliğini gösteren istatistiksel verilerin muhasebe verilerinden yararlanılarak hazırlanması ve saydamlık anlayışı içinde paylaşılması gerekir.

Belediye harcamalarının eğitim, sağlık, genel yönetim gibi hangi fonksiyonlar için ve hangi oranlarda kullanıldığı ise harcamaların fonksiyonel sınıflandırması tablosundan elde edilebilir. Bu konuda daha fazla açıklama için sayfa 103'te yer alan "Harcamaların fonksiyonel sınıflandırılması" bölümüne bakabilirsiniz.

Tablo 18- Ekonomik sınıflandırmaya göre harcamaların toplam harcamalar içindeki ağırlıkları

Harcamanın türü	Tutarı (YTL)	Toplam harcamalara oranı (%)
Personel harcamaları	23.546.000	40,35
Yatırım harcamaları	15.234.000	26,10
Cari transferler	5.678.000	9,73
Mal ve hizmet alımları	8.467.000	14,51
Diğer harcamalar	5.432.000	9,31
Toplam	58.357.000	100

32 Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik
<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=7.5.100278>

5 Paydaşların katkısı ve katılımı

Belediye bütçesinin paydaşlarını içsel ve dışsal paydaşlar olarak ayırabiliriz. İçsel paydaşlar belediye içinde bütçe hazırlama, uygulama ve kesin hesabın mecliste kabul edilmesine kadar geçen süreçte bütçeye etki eden kişi ve birimlerdir. Bu süreçte içsel paydaşlar bütçenin bir şekilde sahibi olup hazırlanması ve uygulanmasından hem idari ve hem de mali bakımdan sorumlu olan görevlilerdir.

Dışsal paydaşlar ise bütçe sürecine doğrudan etki etmeyen, ancak belediye tarafından bilgi ve önerilerinden yararlanmak üzere bütçe sürecine dâhil edilen, çoğunlukla beldede yerleşik olan ve belediye hizmetlerinden yarar sağlayan sivil toplum kuruluşları, mahalle muhtarları, meslek kuruluşları, bir şekilde bir araya gelip örgütsel bütünlük oluşturan topluluklardır. Belediyenin stratejik planı, imar uygulamaları, çevre koruma gibi hizmetlerinin başarılı bir şekilde uygulanması dışsal paydaşların bu tür hizmetlere ilişkin projeleri benimsemeleri ve desteklemelerine bağlıdır. O nedenle dışsal paydaşlar kentin geleceğini belirleyecek stratejik plan, yıllık bütçe kararları ve iç ve dış kaynaklardan desteklenen projelerin hazırlanması ve uygulanması sürecinde benimsenmesi ve sonuçlandırılmasına önemli destek verebilir.

Kentte yaşayanlar ve kent sakinleri belediyenin önemli paydaşıdır. Kent sakinleri çeşitli sosyal gruplardan oluşurlar. Çocuklar, kadınlar, yaşlılar, çeşitli meslek ve sanat erbabı gibi gruplar bunların bazılarıdır. Sosyal grupların bir kısmı örgütlü olmasına rağmen, örgütlü olmayan sosyal gruplar çoğunluğu oluştururlar.

Belediyelerin hizmet planlaması yaparken kent sakinlerinin ve sosyal grupların görüş ve önerilerinden faydalanması paydaş desteğinin alınmasını ve hizmetlerin benimsenmesini sağlar.

Yerel yönetimlerin bütçelerinin katılımcılık esaslarına göre hazırlanması gerekir. Bu katılımcılık paydaş gruplarının katılımları ile sağlanabilir.

Stratejik plana paydaş katkısı

Bütçeler, belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanır. Stratejik planların kent halkınca benimsenmesi için hazırlanmasında paydaş katkısının sağlanması gerekir. Bu şekilde kent halkının desteğini alan stratejik planlar esas alınarak hazırlanan bütçeler, dolaylı olarak paydaş katkısını yansıtır. Nüfusu 50.000'den aşağı olan belediyelerde stratejik plan hazırlama zorunluluğu bulunmamakla beraber, isterlerse hazırlayabilirler.

Meclisin katkısı

Belediye meclisi belediyenin karar organıdır. Belediye meclisi seçilmiş üyelerden oluşur. Belediye meclisleri oluşumu itibariyle kette yaşayanların siyasi tercihlerini yansıtır. Stratejik planların ve bütçelerin hazırlanmasında katılımcılığı sağlamada meclislerin önemli rolü vardır. Belediye bütçelerine son şekli belediye meclisince verilir. Bütçeler belediye meclisinin bir kararıdır. Stratejik planları ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelin performans ölçütlerini görüşmek ve karar bağlamak meclisin görevidir.

Mahalle yönetiminin katkısı

5393 sayılı Belediye Yasası'nın yürürlüğe girmesiyle mahalle yönetimlerinin kurumsal yapıları güçlendirilmiştir. Muhtarlar belde halkı ile belediye yönetimi arasında iletişimi sağlarlar. Paydaş isteklerinin mahalle bazında belediye yönetimine yansıtılmasında ve baskı oluşturulmasında muhtarlar önemli rol oynarlar. Bütçe dâhil olmak üzere kararlarında mahallenin ortak isteklerini göz önünde bulundurmak ve hizmetlerini mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamak belediyelerin görevleri arasındadır.³³

Kent konseyinin katkısı

Kent konseyleri bütçenin katılımcı olarak yapılması için elverişli bir ortam sağlar. Yeni düzenlemelerle kent konseyinin oluşturulması zorunlu hale getirilmiştir. Kent konseyi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcilerinin katılımı ile oluşur. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir ve bütçe hazırlama sürecinde bu görüşlerden yararlanılır.³⁴

Sivil toplum örgütlerinin katkısı

Sivil toplum örgütleri kentin önceliklerinin daha doğru belirlenerek kamu hizmetlerinin daha etkili bir şekilde sağlanması konusunda belediyelere iki türlü katkı sağlayabilir. Birincisi sivil toplum örgütlerinin uzman oldukları konularda görüş paylaşımında bulunmak ikincisi ise temsil ettikleri kitlelerin ihtiyaç, beklenti ve çıkarlarını yansıtmaktır. Katılımcılığı benimsemiş belediyeler bütçe hazırlama ve diğer karar aşamalarında sivil toplum örgütlerinin gönüllü uzmanlıklarından faydalanmak ve kamuoyu desteği sağlamak için bu kuruluşların karar mekanizmalarına katılımlarını teşvik ederler.

Kent sakinlerinin katkısı

Kentte yaşayan bireyler belediye hizmetlerine ilişkin olarak yaşadığı kent, mahalle, cadde ve sokak gibi yerlerle ilgili dilek ve isteklerini birlikte veya ayrı ayrı belediye yönetimine ileterek karşılanmasını

33 5393 sayılı Belediye Kanunu 9'uncu maddesi.

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metin.asp?mevzuatkod=1.5.5393>

34 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76'ncı maddesi.

isteyebilirler. Bu istekler ve dilekler belediye yönetiminin kararlarını etkiler.

Kamuoyu yoklaması-araştırması

Belediyelerin görevleri arasında, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilmekte vardır.³⁵ Belediye yönetimi bütçe hazırlama sürecinden önce kent sakinlerinin eğilimlerini, memnuniyet düzeylerini ve beklentilerini tespit ederek bütçe politikasını yerel halkın tercihleri doğrultusunda oluşturabilirler.

Katılımcı bütçe uygulaması

Katılımcı bütçe yerel düzeyde vatandaşları bütçe hazırlama sürecinde belediye yöneticileri ile bir araya getiren ve karar alma sürecine katılmalarını sağlayan bir süreç olup, “belirli bir bölgedeki yerel yönetim biriminin mevcut kamu mali kaynaklarının bütününe veya bir kısmının kamu hizmetlerine tahsis edilmesi ve yönetilmesinde karar alma sürecine vatandaşların katılmasına izin veren bir mekanizma”³⁶ olarak tanımlanmaktadır. Katılımcı bütçe vatandaşların karar alma sürecine katılımını sağlarken, diğer yandan belediyede bütçe işlemlerinde saydamlığın, etkinliğin ve hesap verilebilirliğin oluşmasına da katkı sağlar.



Katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik ayrıntılı bilgiler için 55. sayfada yer alan “İyi Yönetişim için Örnek Bir Model – Katılımcı Bütçeleme” başlıklı bölüme bakabilirsiniz.

Şeffaf bir belediye için kontrol listesi

1. Bütçe çağrısı ve birimlerin bütçe hazırlığından vatandaşların bilgisi olmakta mıdır?
2. Bütçenin görüşüldüğü meclis gündemi halka nasıl duyurulmaktadır? Halkın gündemden haberi olup bütçe görüşmelerini izleyebilmekte midir?
3. Kesinleşmiş belediye bütçesine ait meclis kararı yedi gün içinde uygun vasıtalarla (web, yerel gazetede ilan, hoparlör, el ilanı, broşür, belediye ilan tahtalarına asmak suretiyle) halka duyurulmakta mıdır?
4. İç denetim ve meclis denetim komisyonu raporları halka duyurulmakta mıdır?
5. Belediyenin bütçesi ve kesin hesabı grafiklerle desteklenmiş ve kamuoyu tarafından anlaşılır bir içerikle sunulmakta mıdır?
6. Belediye hizmetlere ilişkin kamuoyu araştırması yapmakta mıdır? Kamuoyu görüşünü ne kadar dikkate almaktadır?
7. Belediye hizmetlerine ilişkin dilek ve şikâyetlerinizi rahatlıkla ulaştıracağınız yöntemler var mıdır? Bu konuda istekleriniz değerlendirilip size bilgi verilmekte midir?
8. Tablo 13'deki belge ve cetvellerin hepsi belediyenin bütçe kararının ekinde var mıdır?
9. Belediyenin mali rapor ve tabloları önceden belirlenen sürelerde ve uygun araçlarla kamuoyu ile paylaşılmakta mıdır?

35 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'nci maddesi.

36 Participatory Budgeting Toolkit for Local Governments in Albania, Page 1, Social Development Team Europe and Central Asia Region, World Bank, December 2006.

Vatandaşlar bütçe hazırlık sürecine hangi noktalarda dâhil olabilirler.

Yerel yönetimlerde bütçeden kaynaklı hizmetlerden faydalanan kent halkının bütçe sürecine katılımı konusunda yasal bir altyapı yoktur. Ancak belediyelerin yerel düzeyde kamu hizmeti sunmaları, tekrar seçilme amaçları, bunun için kent halkını memnun etme gereği kent halkı ile belediye yönetimi arasında sürekli bir ilişki kurma ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Kaynak planlama sürecine vatandaş katılımı bu ilişkinin sağlanabileceği en etkin araçtır.

Belediyelerin yerel düzeyde kamu hizmetlerini planladıkları iki temel belge vardır. Birincisi birden fazla yıllardaki hedeflere dayalı olarak kamu hizmetleri ve yatırımlarının da gösterildiği stratejik planlar; ikincisi ise yıllık bütçelerdir. Her ikisine de vatandaş katılımı belediye hizmetlerinin benimsenmesi ve desteklenmesi açısından önemli olup, her ikisine de vatandaş katılımı asıl olarak bunların hazırlık sürecinde gerçekleşir.

Bütçe hazırlık süreci kendi içinde “ön hazırlık süreci” ve bütçe taslağı ortaya çıktıktan sonra encümen, plan ve bütçe komisyonu ve meclis çalışmalarını kapsayan “görüşme süreci”nden oluşur. Bütçe taslağının oluşması, tasarı haline gelmesi ve mecliste kabul edilerek bütçe kararı haline gelmesi sürecinde de vatandaşlar bütçe sürecine etki edebilirler.

Ön hazırlık süreci

Belediye başkanı belirlediği temel politika ve ilkeler çerçevesinde bütçeyi hazırlatmakla sorumludur. Bu süreç, 30 Haziran'a kadar belediye başkanının birimlere bütçe çağrısı yapmasıyla başlar.

Belediye başkanının bütçe çağrısı sonucu birimler 01–31 Temmuz tarihi arasında bütçe tekliflerini hazırlarlar. Belediye birimleri bütçe tekliflerini üst yöneticinin belirlediği ilke ve politikalara uygun hazırlamak zorunda olmalarına rağmen, belirlenen bu ilke ve politikalar kapsamında kalmak koşulu ile birimler bütçede farklılıklar oluşturulabilirler. Temel hedeflerden birini (X) km yolun asfaltlanması oluşturuyorsa, fen işleri birimi bu yolların tercihinde yönlendirici olabilmektedir.



Vatandaşlar birimlerin bütçe hazırlık sürecinde isteklerinin çeşitlerine göre ilgili birim yöneticilerine ileterek bu sürece müdahil olabilirler.



Katılımcı Bütçe uygulaması belediyenin hizmet önceliklerini belirlenmesi için vatandaşların ön hazırlık sürecine daha sistematik katılımına imkân sağlamaktadır. Ön hazırlık sürecinde, bütçe taslağının oluşmasına destek sağlamak üzere vatandaşların önceliklerinin belirlenmesi için anket uygulamaları, mahalle ve kent düzeyinde sivil toplum kuruluşlarının da katılımıyla öncelik belirleme toplantıları yapılır. Buralardan elde edilen veriler yerel hizmetlere ve yatırımlara ayrılacak sınırlı kaynaklar dikkate alınarak belediye yönetiminde değerlendirilir. Bütçe taslağı ortaya çıktığında bütçenin ana ilkeleri, öncelikleri ve beklenen sonuçları konusunda kamuoyu bilgilendirilmelidir. Bilgilendirme katılımcı süreçlerde yapılan tekliflerden hangilerinin değerlendirmeye alındığı, hangilerinin sonraya bırakıldığı ve nedenlerini içermelidir.



Ön hazırlık sürecinin ardından vatandaşlar bütçenin encümen ve mecliste görüşülmesi aşamalarını takip ederek nasıl sonuçlandığını izleyebilirler.

Görüşme süreci

Encümen aşaması: Encümen bütçeyi 01–25 Eylül tarihleri arasında inceleyerek öneri ve isteklerini içerir bir rapor hazırlayarak meclisin bilgisine sunar. Encümenin bütçe üzerindeki rapor meclisi bağlamamakla birlikte, meclisin kararlarını etkileyebilecektir.



Belde sakinleri istek ve dileklerini bütçe inceleme süresinde encümen üyelerine iletmek suretiyle raporlarını etkileyebilirler.

Plan ve bütçe komisyonu aşaması: Bütçeler mecliste görüşülmeden önce meclis üyeleri arasından siyasi parti ve bağımsız üyelerin meclisteki oranına göre seçilerek oluşturulan bir ihtisas komisyonu olan plan ve bütçe komisyonu tarafından görüşülerek bir rapor hazırlanır. Raporda varsa bütçe hakkında öneri ve değişiklik istekleri yer alır. Plan ve bütçe komisyonu raporları bağlayıcı kararlar olmamasına karşın, meclise bütçe bilgisi hakkında ışık tutan raporlardır.



Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri, ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş belirtebilirler. Bunun yanında vatandaşlar plan ve bütçe komisyonunda yer alan meclis üyeleri aracılığı ile komisyon aşamasına katılabilir ve katkı sağlayabilirler.



Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verilir.

Meclis aşaması: Belediye bütçeleri büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerinde Ekim ayı diğer belediyelerde Kasım ayı meclis toplantılarında 20 günlük toplantı süresi içinde görüşülür. Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye bütçeleri ayrıca plan ve programların bütünlüğü açısından büyükşehir belediye meclislerinde de görüşülür.

Belediye meclisi bütçeyi görüşüp karara bağlayan belediyenin karar organıdır. Meclis üyelerinin seçiminde nispi temsil yöntemi uygulanır. Dolayısı ile meclis üyeleri belde halkının seçimle gelen temsilcileri olarak vatandaşların isteklerini kararlarına yansıtmaları beklenir.



Vatandaşlar siyasi, mesleki, mahalle, komşuluk gibi yakınlık duyduğu ve ulaşabildiği meclis üyelerine isteklerini iletebilirler. Bu şekilde ulaştırılan istek ve öneriler meclisin kararlarına yansiyarak vatandaşların bütçede yer almasına yardımcı olacaktır.



Meclis toplantıları meclis üyelerinden hazır bulunanların salt çoğunluğuyla aksine karar verilmediği sürece açıktır. Her ayın ilk günündeki belediye meclis gündemi belediye başkanı tarafından belirlenerek en az üç gün önceden üyelere bildirilir ve çeşitli yöntemlerle halka duyurulur. Vatandaşlar ve ilgili kuruluşların temsilcileri bütçe görüşmelerini bu şekilde izleyebilir, söz hakkına sahip olmasalar dahi varlıklarını görüşmeler sırasında meclis üyelerine hissettirebilirler.

Bütçeye vatandaş katılımının sağlanması katılım sisteminin kurumsallaşmasını gerektirir. Bunun için;

- 1- Vatandaşları bireysel ve örgütsel olarak katılıma teşvik edecek girişimlerin olması,
- 2- Stratejik plan ve bütçe hazırlama sürecinde karar alma mekanizması ve kanallarının katılımcılara açık olması,
- 3- Sonuçların vatandaşlarla paylaşılması ve
- 4- Katılım sürecinin hem belediye yönetimi ve hem de katılımcılar tarafından benimsenerek kurumsallaşması gerekir.

Bunun başarılabilmesi için hem stratejik planların hazırlanması veya güncelleşmesi çalışmalarının ve hem de bütçe tasarılarının hazırlanması süreçleri bir takvimle belirlenmelidir. Bu şekilde vatandaşlar ve sivil toplum kurumları belediye kaynaklarının hizmet ve yatırım önceliklerine göre planlanması sürecine ne zaman dâhil olabileceklerini önceden bilirler ve hazırlıklı olurlar.

İstek, ihbar ve şikâyet mekanizması

Modern belediye yönetimleri sunduğu veya tasarladığı hizmet ve yatırımları belirlerken hizmetlerden yararlanan veya etkilenen yurttaşların geri bildirimlerine ihtiyaç duyarlar. Hizmetlerinin niteliği ve niceliği ile ilgili istekler, hizmet aksamalarıyla ilgili ihbarlar ve hizmetlere ilişkin her türlü memnuniyetsizliğin belediye yönetimine ulaştırılması yurttaşlık bilincinin gereği olan bir ödevdir. Kimi zaman belediye yönetimleri bu tür bildirimlere kayıtsız kalabilir ve başka mekanizmaların devreye girmesi gerekebilir. Kimi zaman da ihbar ve şikâyetin konusu sadece kötü yönetim değil usulsüzlük olabilir. Her durumda Bbelediye teşkilatına görev olarak verilen işlerin tam ve zamanındakaliteli yapılmaması veya yasalara aykırı olarak yapılması kent halkının yaşamını ve menfaatlerini olumsuz olarak etkiler.

Bu bölümde Kentte yaşayan kişiler belediyelerin daha iyi hizmet sunmalarını sağlamaya yönelik bildirimlerin yanında nin görev ve hizmetlerini yerine getirmemesinden veya usulsüzlüklere ilişkin bildirimlerin nasıl ve nereye yapılabileceğine ilişkin araç ve yöntemlere yer verilmiştir.

Belediyeye Başvuru

Birçok belediyede “beyaz masa”, “alo belediye”, “alo vatandaş” ve “e-şikâyet” gibi vatandaşların istek ve şikâyetlerini iletecekleri yöntemler uygulanmaktadır. Bazı belediye başkanları da e-mail ve telefonlarını da vatandaşların dilek ve şikâyetlerini her saat ulaştıracağı şekilde açık tutabilmektedir. Bu ve benzeri kanallar belediyelerce oluşturulmalı, vatandaşların kolayca istek ve şikâyetlerini iletebilecekleri şekilde sürekli geliştirilmeli ve gelen istek, ihbar ve şikâyetlerin değerlendirilerek sunulan hizmetlerle bağlantısının kurulması sağlanmalıdır.

Belediye hizmetlerine ilişkin yapılan usulsüz işlerle ilgili olarak ise belediye başkanı dâhil bütün belediye üst yöneticilerini sorumlu tutmak her zaman mümkün değildir. Başta belediye başkanı olmak üzere üst yöneticiler mahiyetindeki kişilerin usulsüzlüklerini bilemeyebilirler. Bazen de üst yöneticiler usulsüz iş yaptıklarının farkında olmayabilirler. Bu durumlarda üst yöneticiler kendilerine ulaşan ihbar ve şikâyetleri önemseyerek hemen tedbir almak isterler. Bu nedenle öğrenildiğinde belediye yönetimi

tarafından usulsüz işlemin düzeltileceği düşünülen ve anlaşılan durumlarda istek, ihbar ve şikâyetin belediyeye yapılması doğru bir yaklaşım olacaktır

Belediyeye iletilen dilek ve şikâyetler hakkında, 3071 sayılı Yasa gereği dilekçe sahibine otuz gün içinde cevap verilmesi zorunludur³⁷. Eğer bu yoldan bir sonuç alınamıyorsa diğer bildirim yolları kullanılabilir.

Bilgi Edinme Başvurusu

Belediye hizmetleri hakkında veya bir işlemin detayları hakkında bilgi sahibi olmak isteyen belde halkı, 4982 sayılı Yasa hükmüne göre bilgi edinme hakkını kullanabilirler.

Belediye iş ve işlemleri hakkında bilgi edinmek isteyen bireyler ve tüzel kişiler, istedikleri bilgi ve belgeleri açıkça yazarak bir dilekçe ile ilgili belediyelerin bilgi edinme birimlerine başvururlar. Bilgi edinme başvuruları web sayfası bulunan belediyelerde internet ortamında doldurulan formlar aracılığıyla da yapılabilmektedir.



Bilgi Edinme Hakkı Yasası, idarenin elindeki bilgilere ulaşmayı sağlayacak bir “araç”tır ve bu aracın değerini, son tahlilde, bunu kullanacak olanların, yani yurttaşların beceri ve birikimi belirleyecektir.

TESEV Bilgi Edinme Hakkı Değerlendirme Raporu, Aralık 2004

Belediyenin bir idari işlemi nedeniyle hakkı ihlal edilenler, bu işlemin iptali ve uğradıkları zararın tazmini için yetkili idari yargı yerlerinde dava açabilirler. Hakkı ihlal edilenlerin idari yargı yerlerinde dava açmaları, yetkili mercilere ihbar ve şikâyet haklarını ortadan kaldırmaz.

Belediye başvuru üzerine istenen bilgi veya belgeye erişimi onbeş iş günü içinde sağlar. Ancak istenen bilgi veya belgenin, başvuru kurum ve kuruluş içindeki başka bir birimden sağlanması; başvuru ile ilgili olarak bir başka kurum ve kuruluşun görüşünün alınmasının gerekmesi veya başvuru içeriğinin birden fazla kurum ve kuruluşu ilgilendirmesi durumlarında bilgi veya belgeye erişim otuz iş günü içinde sağlanır. Bu durumda, sürenin uzatılması ve bunun gerekçesi başvuru sahibine yazılı olarak ve onbeş iş günlük sürenin bitiminden önce bildirilir³⁸

Bilgi edinme istemi reddedilen başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce kararın tebliğinden itibaren onbeş gün içinde Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna itiraz edebilir.³⁹



Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, 4982 sayılı Kanun'da yazılı, usulüne uygun olarak yapılmış itiraz başvurularını aşağıda yazılı adreslerde karşılamaktadır.

Posta yoluyla: Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK) Başbakanlık Merkez Bina B-04 Bakanlıklar/ANKARA **Faks yoluyla:** 0(312) 419 15 35

37 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'un 7'nci maddesi.

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.3071>

38 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkında Kanun'un 11'inci maddesi.

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.4982>

39 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkında Kanun'un 13'üncü maddesi.



Bilgi Edinme Kanunu ve kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelik için TESEV tarafından hazırlanan kullanma kılavuzu için

http://www.tesev.org.tr/etkinlik/BEH_kilavuz.doc

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na Başvuru

Kamu görevlileri etik davranış ilkelerine⁴⁰ aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla vatandaşlar yerel düzeyde görev yapan aşağıdaki görevliler için Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na başvurabilirler.

Valiler, Kaymakamlar, Büyükşehir Belediye Başkanı, İl ve İlçe Belediye Başkanları, Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri ve Genel Sekreter Yardımcıları, Büyükşehir Belediyesi ve Bağlı Kuruluşları Genel Müdürü, Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanı, İl Belediye ve İl Özel İdare Birlikleri ile bunların Üst Birlik Başkanları, Büyükşehir Belediye Şirketleri Genel Müdürleri, Yönetim ve Denetim Kurulu Üyeleri ve Büyükşehir sınırları içindeki Belediye Başkanları.

Bu kişilere bağlı olarak çalışan kamu görevlilerinin, etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular ise ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarınca değerlendirilir.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri

- Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilincine göre davranmak
- Halka hizmet bilincine göre davranmak
- Hizmet standartlarına uymak
- Amaç ve misyona bağlı olmak
- Dürüst ve tarafsız olmak
- Saygınlık ve güven hissettirmek
- Çevresindekilere nezaket ve saygı göstermek
- Etik dışı davranışların yetkili makamlara bildirmek
- Çıkar çatışmasından kaçınma
- Görev ve yetkileri menfaat sağlamak amacıyla kullanmamak
- Hediye almamak ve menfaat sağlamamak
- Kamu malları ve kaynaklarının amaçlar doğrultusunda kullanmak
- Savurganlıktan kaçınmak
- Kurumları adına bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyanda bulunmamak
- Bilgi verme hakkının kullanımına yardımcı olmak, saydam ve katılımcı olmak
- Yöneticilerin sorumlulukları ve yükümlülükleri konusunda hesap verebilir olmak, kamusal değerlendirme ve denetime açık olmak
- Eski kamu görevlilerine imtiyazlı muamele yapmamak
- Mal bildiriminde bulunmak

⁴⁰ Etik davranış ilkelerinin ayrıntıları için Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=7.5.80448>

Kurul, başvurular hakkındaki inceleme ve araştırmasını etik davranış ilkelerinin ihlâl edilip edilmediği çerçevesinde yürütür ve en geç üç ay içinde sonuçlandırarak şikâyet sahibine durumu bildirir.



Kamu görevlileri etik kurulu başvurular aşağıdaki yollarla yapılabilir.

Posta yoluyla: Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başbakanlık Yeni Bina (DPT Binası)

Necatibey Cad. No:108 Kat:1 06100 Yücetepe/ANKARA

Telefon yoluyla: 150 (Başbakanlık İletişim Merkezi)

Faks yoluyla: 0(312) 424 17 74

E-posta yoluyla: etikkurul@basbakanlik.gov.tr

İnternet başvurusu yoluyla: <http://www.basbakanlik.gov.tr/bimer/index.htm>



BİMER'e başvurular aşağıdaki yollarla yapılabilir.

Şahsen: Belediyeler, kaymakamlıklar, valilikler ve bakanlıklarda bulunan halkla ilişkiler bürolarına gelinerek başvuru yapılabilir.

Telefon: Sabit veya cep telefonlarından "150" tuşlanarak BİMER'e ulaşılabilir.

İnternet başvurusu: www.basbakanlik.gov.tr/bimer adresindeki BİMER web sayfası üzerinden başvuru yapılabilir.

E-posta: bimer@basbakanlik.gov.tr adresine veya valiliklerde başvuru için belirlenmiş elektronik posta adreslerine (genellikle bimer@ilismi.gov.tr şeklindedir) başvuru yapılabilir.

Faks: Valiliklerde BİMER için belirlenmiş faks numaralarına başvuru yapılabilir.

Mektup: Belediyeler, kaymakamlıklar, valilikler ve bakanlıklarda bulunan halkla ilişkiler bürolarına mektup gönderilerek başvuru yapılabilir.

Belediye yetkilileri hakkında her türlü ihbar ve şikâyet yetkili Cumhuriyet Başsavcılıklarına yapılabilir. Cumhuriyet Başsavcılıkları kendilerine gelen ihbar ve şikâyetleri değerlendirir ve 4483 sayılı Yasa⁴³ kapsamında olan suçlarla ilgili olan ihbar ve şikâyetleri ilgisine göre İçişleri Bakanlığı, valilik ve kaymakamlıklara gönderir. 3628 sayılı Yasa⁴⁴ kapsamında olan zimmet, irtikâp, rüşvet ve ihaleye fesat karıştırma gibi suçlarda soruşturma doğrudan Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından yapılır.

İçişleri Bakanlığına Başvuru

4483 sayılı Yasa hükmü gereği görevleri ile ilgili bir suç işleyen büyükşehir, il ve ilçe belediye başkanları ve meclis üyeleri ile bunlarla birlikte suç işleyen memurlar hakkında ön inceleme yapma ve soruşturma izni verme yetkisi İçişleri Bakanlığına ait olduğundan bu kişiler hakkında ihbar ve şikâyetler doğrudan İçişleri Bakanlığına yapılabilir. İçişleri Bakanlığı ihbar ve şikâyetle bağlı olarak en geç 45 günlük süre içerisinde yaptığı ön inceleme sonucu, soruşturma izni verilmesi veya verilmemesi kararını ihbar ve şikâyetle bulunana, yetkili Cumhuriyet Başsavcılığına ve hakkında inceleme yapılan belediye yetkilisine bildirmek zorundadır.

Tüketici şikâyetlerinin mal ve hizmet sağlayıcı kuruluşlara iletilmesi, takip edilmesi ve çözümle ilgili tüketicinin bilgilendirilmesi konusunda internet teknolojileri önemli kolaylıklar sunmaktadır. İhbar ve şikâyetle bulunan kişiler İçişleri Bakanlığının soruşturma izni verilmemesi yönündeki kararlarına karşı kendilerine tebliğ edildiği tarihten itibaren on gün içinde Danıştay'a itiraz edebilirler. Aynı itirazı gerekli görürse Cumhuriyet Başsavcısı da yapabilir.

Aynı itirazı gerekli görürse Cumhuriyet Başsavcısı da yapabilir. İhbar ve şikâyetle bulunan kişiler İçişleri Bakanlığının soruşturma izni verilmemesi yönündeki kararlarına karşı kendilerine tebliğ edildiği tarihten itibaren on gün içinde Danıştay'a itiraz edebilirler. Aynı itirazı gerekli görürse Cumhuriyet Başsavcısı da yapabilir.

Vali ve Kaymakamlara Başvuru
Tüketici şikâyetlerinin mal ve hizmet sağlayıcı kuruluşlara iletilmesi, takip edilmesi ve çözümle ilgili tüketicinin bilgilendirilmesi konusunda internet teknolojileri önemli kolaylıklar sunmaktadır. İhbar ve şikâyetle bulunan kişiler İçişleri Bakanlığının soruşturma izni verilmemesi yönündeki kararlarına karşı kendilerine tebliğ edildiği tarihten itibaren on gün içinde Danıştay'a itiraz edebilirler. Aynı itirazı gerekli görürse Cumhuriyet Başsavcısı da yapabilir.

İhbar ve şikâyetle bulunan kişiler vali ve kaymakamların soruşturma izni verilmemesi yönündeki kararlarına karşı kendilerine tebliğ edildiği tarihten itibaren on gün içinde Bölge İdare Mahkemelerine itiraz edebilirler. Aynı itirazı gerekli görürse Cumhuriyet Başsavcısı da yapabilir.

İdari Yargıya Başvuru

Kurul, başvurular hakkındaki inceleme ve araştırmasını etik davranış ilkelerinin ihlâl edilip edilmediği

41 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.4077>

42 Anayasa Mahkemesinin 27.10.2006 tarihli yürürlüğü durdurma kararı ile ilk teşkilatlanmasını oluşturan Geçici 1'inci maddesinin; Anayasa'ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek esas hakkında karar verinceye kadar yürürlüğünün durdurulması hüküm altına alınmıştır.

<http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2006/11/20061101-33.htm>

çerçevesinde yürütür ve en geç üç ay içinde sonuçlandırarak şikâyet sahibine durumu bildirir.

Yetkisiz kurum ve makamlara ihbar ve şikâyet

Belediye yetkilileri hakkında yetkisiz kurum ve makamlara yapılan ihbar ve şikâyetler, bu makam ve kurumlarca öğrenildiği andan itibaren yetkili makamlara iletilmesi zorunludur.⁴⁵ Yetkili makamlar Cumhuriyet Başsavcılıkları, İçişleri Bakanlığı, vali ve kaymakamlardır.

43 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.4483>

44 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.3628>

45 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesi.
<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.4483>

6 İyi yönetim için örnek bir model: Katılımcı bütçeleme ⁴⁶

Katılımcı Bütçe Nedir?

Katılımcı Bütçeleme çoğunlukla yerel yönetimlerin harcama önceliklerinin halkın katılımı ve tercihleri doğrultusunda belirlendiği ve bütçelendirildiği bir süreci tarif etmektedir. 1989 yılında Brezilya'nın Porto Alegre kentinde temelleri atılan süreç bugün farklı biçimlerde Arjantin'den Kanada'ya, Fransa'dan İngiltere'ye dünyada yüzlerce şehirde bir yerel demokrasi modeli olarak kullanılmaktadır. Türkiye'de ise Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi kapsamında 2007 yılında pilot yerel yönetimlerde katılımcı bütçe çalışmaları başlatılmıştır.

Mevcut deneyimler katılımcı bütçe modelinin en önemli yararının vatandaşların aktif katılımını temel alan bir demokrasi pratiği aracılığıyla toplumsal öncelikleri yeniden düzenleyerek sosyal adaletin teşvik edilmesi olduğunu göstermektedir. Yıllık dönemler halinde uygulamanın da izlenip değerlendirildiği bir döngü içinde tekrarlanan model yerel yönetimlerin vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesini ve kaynakların etkili bir şekilde kullanımını amaçlamaktadır. Diğer yandan halkın yeni yatırımların belirlenmesi ve mevcut hizmetlerin geliştirilmesiyle ilgili kaynak dağılımının yapıldığı bu süreçte katılımı vatandaşların kente sahip çıkma bilincini geliştirmektedir.

Katılımcı bütçe sürecinin temelini mahalle düzeyinde yapılan ve vatandaşların herhangi bir sınırlama olmadan katıldığı toplantılar oluşturmaktadır. Genellikle bu toplantılarda yerel yöneticiler tarafından, kent ve mahalle düzeyinde bir önceki yıl içinde yapılan veya taahhüt edilmesine rağmen yapılamayan faaliyetler aktarılır, ilgili yılın katılımcı bütçe sürecinin işleyişi hakkında bilgi verilir, vatandaşlardan mahalleleri ve kent için taleplerini dile getirmeleri istenir ve ardından yapılan oylamayla mahalle düzeyinde öncelikler belirlenir. Önceliklendirme yerel yönetimin sunduğu hizmetlerin sınıflandırıldığı bir listede yer alan hizmetlerin (ör. kentsel altyapı, yeşil alanlar, toplu taşıma, sosyal hizmetler, sosyal yardımlar, çevre sağlığı, yol-kaldırım-trafik vs) oylanması sonucunda gerçekleştirilmektedir.

Mahalle düzeyinde yapılan toplantılara ek olarak hizmet alanları bazında tematik toplantılar gerçekleştirilir. Tematik toplantılar tek bir hizmet alanı için yapılabileceği gibi (ör. Kentsel altyapı tematik toplantısı) uygun görülen alanların bir araya getirilmesi şeklinde de yapılabilir (ör. Sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar toplantısı). Bu toplantılarda hizmet alanlarının alt grupları arasında mahalle toplantılarındaki yöntemler kullanılarak önceliklendirme yapılır. (Ör. Sosyal hizmetler altında beceri kursları, gençlere yönelik hizmetler, yaşlılara yönelik hizmetler, engellilere yönelik hizmetler

⁴⁶ Bu bölüm daha önce yayımlanan TEPAV raporundan uyarlanmıştır. Raporun tam metni için www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Katilimci_Butceleleme.pdf

kendi aralarında önceliklendirilir.)

Mahalle toplantılarında ve tematik toplantılarda seçilen/belirlenen temsilciler ve yerel yöneticilerin bir araya gelmesiyle oluşan katılımcı bütçeleme kurulunda kent yönetiminin bir sonraki yıl için gelir ve gider projeksiyonları gözden geçirir, kurulun üyeleri mahalleleri gezerek önceliklendirilen yatırım alanlarını değerlendirir. Kurul mahalle önceliklerinin kentin önceliklerine uyumu, mahallenin nüfusu ve ilgili hizmetin mahalledeki ihtiyacını temel alan bir formülasyona tabi tutarak bütçeden iş ve hizmetlere ilişkin yatırımları mahalle bazında dağıtım yapar.

Pek çok yerel yönetimde yatırım bütçesinin yaklaşık %5-%15'i katılımcı bütçe süreciyle belirlenmektedir. Önceliklendirmeye konu olan bütçe genellikle yatırım bütçesi olmakta ve daha çok yeni yatırımlara yer verilmektedir.

Katılımcı bütçeden bahsedebilmek için katılımdan olduğu kadar bütçeden de bahsetmek gerekmektedir. Bütçe bilindiği gibi kaynak dağılımını düzenleyen mekanizmadır. Dolayısıyla üzerinde dağılımına-katılımcı veya değil, karar verebilecek bir "kaynak" yoksa katılımcı bütçe süreci kozmetik bir uygulama olarak kalmaya mahkûm olacaktır. Bildiğimiz gibi yerel yönetimlerde kaynaklar çoğunlukla "zorunlu harcamalar" dediğimiz personel ve idari giderlere, borç ödemelerine ve devam eden yatırımlara (o da çok yetersiz bir oranda) zar zor yetmekte, yeni yatırımlara ayrılacak kaynak ya hiç bulunmamakta ya da proje kredisi vb. yöntemlerle borçlanma yoluyla temin edilmektedir. Bu durumda mahalle düzeyinde katılım sonucu ortaya çıkan önceliklerin belirlenmesi, sonuç doğurmayan, bu nedenle bir süre sonra da itibarını yitiren bir uygulama olma riskini taşımaktadır. Bu nedenle az da olsa belediyenin "esnek" bir yatırım harcaması imkânı olması katılımcı bütçe sürecini daha anlamlı kılacaktır.

Katılımcılık Nasıl Sağlanır?

Katılımcı bütçe sürecini “katılımcı” yapan etmenleri dört gruba ayırabiliriz:

- Ne kadar vatandaşın ve örgütün katılarak öncelik tercihini beyan ettiğini ifade eden “katılımın niceliği”;⁴⁷
- Öncelik tercihlerinin nasıl gerekçelendirildiği, tercihlerin bilgiye dayalı olup olmadığı ile ilgili olarak “katılımın niteliği”
- Tercihlerin hizmetlere ne ölçüde dönüştüğünün ve sürecin yaşam kalitesine katkısının izlenebilirliği
- Oyunun kurallarının nasıl belirleneceği ve sürecin nasıl yönetileceği

Dünya örnekleri değerlendirildiğinde katılımcı bütçe sürecinde “katılım”ın niceliği ve niteliği zaman içinde artmakta ve zenginleşmektedir. 1.3 milyon nüfuslu Porto Alegre'de 1990 yılında 600 civarında olan katılımcı sayısı günümüzde yılında 40.000'lere ulaşmıştır. Süreç içinde yöntemlerin ve tartışma çerçevesinin kavranmasıyla katılımın niteliğinin de arttığı gözlenmektedir. Katılımın artması ve sürecin

47 Doğrudan bireysel katılımı hedefleyen uygulamalar olabileceği gibi ağırlıklı olarak sivil toplum örgütlerinin katılımını hedefleyen süreçler de olabilir. İdeal olarak uygulama hem coğrafi olarak (ör. mahalle bazında) bireysel katılımı, hem de tema veya sektör bazında örgütlenmiş kuruluşları (mesela kent konseyine katılım boyutuyla) farklı aşamalarda da olsa sürece katabilmelidir.

sahiplenmesinin temel nedeni yönetim ve vatandaş arasında talep ve arz ilişkisinin yatırım ve hizmet bazlı kurulmasıdır. Mahalleli tercihlerinin yatırım ve hizmetlere dönüştüğünü gördükçe sürecin içinde kalmakta ve çıkarlarını daha aktif olarak savunmaktadır.

Madalyonun diğer yüzünde ise taleplerin yerine getirilmesinin ardından katılımın azaldığı durumlar da yaşanmaktadır. Kısa vadeli bir çıkar perspektifine sahip bir toplulukta talep yerine getirildikten sonra katılım azalabilir. Benzer şekilde yatırım ve hizmetlere erişim açısından doygunluğa ulaşmış bir mahallenin beklentilerinin az olması nedeniyle katılım düşük olabilir. Bu gibi sorunları önlemek için katılımcı bütçe sürecini yöneten yerel yönetimin şeffaflık ve hesap verme sorumluluğuna dayalı güçlü bir halkla ilişkiler ve iletişim stratejisi geliştirmesi gerekir. Bunun için yerel yönetim:

1. Mahalle ve kent ölçeğinde veri üretmeli,
2. Ne zaman ve hangi verilerin yayınlanacağını belirtilen bir takvime uymalı,
3. Verilerdeki değişimleri göstergeler aracılığıyla izlemeli ve kamuoyu tarafından da izlenebilir hale getirmelidir.

Kentsel hizmet ve yatırımlara ilişkin bilgi arzını yerel yönetimler yaparken talep tarafını vatandaşların ve sivil toplumun oluşturması gerekmektedir. Bu hesap verme-hesap sorma ilişkisinin kurulabilmesi için hizmetlerden yararlananların çıkarlarını savunan sivil toplum örgütleriyle hizmetleri sunan kuruluşları bir araya getirebilecek platformlar oluşturulmalıdır.

Yerel yönetim bürokrasinin katılımcı bütçe süreci üzerinde büyük bir ağırlığı bulunmaktadır. Her ne kadar katılımcı bütçe uygulamaları sivil toplumun ve vatandaşların politika yapma sürecine katılımını öngörüyor olsa da yerel yönetim bürokrasisi, örneğin belediye başkanlığı baskın rolünü korumaktadır. Belediye başkanlığı toplantıları düzenlemekte, verileri sağlamakta ve seçilen politikaların hayata geçirilmesini temin etmektedir. Sağlam bir ortaklığa dayanmayan ve Belediye Başkanının inisiyatifine dayalı böyle bir “katılım yapısında” yeni gelecek bir yönetimin süreci devam ettirip ettirmeyeceğini bilmek imkânsızlaşmaktadır. Aynı şekilde tek aktörlü bir katılımcılık, bütçe sürecini manipülasyonlara açık hale gelmektedir. Örneğin Brezilya’da Recife isimli bir kentte belediye başkanı katılımcı bütçe sürecini her yıl kendi taraftarlarınca düzenlenen karnavala para aktaran bir modele dönüştürmüştür. Açık ve şeffaf toplantılarda kaynak dağılımını belirlemek yerine kaynaklar, manipülasyonla yandaşlara aktarılmıştır. Sürece katılanlar yönetim tarafından belli bir şekilde davranmaya zorlandıklarını aksi takdirde sürecin dışında bırakıldıklarını belirtmişlerdir.

Katılımcı bütçe sürecinin bir kayırmacılık modeli olarak kullanılmaması veya siyasi yandaşlara kaynak aktarma mekanizmasına dönüşmemesi için sürecin en başından ortaklığa dayalı olarak kurulması ve oyunun kurallarının bu şekilde belirlenmesi gerekir. Ortaklık temel paydaşların katılımıyla oluşturulan bir komite şeklinde kurulabilir. Komite katılımcı bütçe sürecinin kurallarını belirlemeli, sürecin aşamalarını izlemeli ve mahalleli öncelikleri, kentsel öncelikler ve teknik öncelikleri ağırlıklandırarak yerel yönetimin referans alacağı yatırım alanlarının bütçe tavanlarını hesaplamalıdır. Böyle bir komite içinde ilgili yerel yönetimin meclisinden seçilecek üyelerin dağılımında sadece çoğunluk partisinin değil diğer partilerin, en azından ikinci büyük partinin de temsil edilmesine dikkat edilmelidir. Bununla birlikte komitenin üstlenmesi öngörülen işler süreklilik ve ayrıntılara hâkimiyeti gerektirdiğinden

komitenin etkin çalışabilmesi için üye sayısı makul bir düzeyi aşmamalıdır. Dolayısıyla geniş paydaş katılımı ve komitenin üye sayısı arasında bir denge kurulmalıdır.

Yatırım Planlama Komitesi – Çanakkale Belediyesi

Özgün bir model çerçevesinde katılımcı bütçeyi uygulama çalışmalarını sürdüren Çanakkale Belediyesi bu konuyla ilgili olarak “yatırım planlama komitesi” adında bir yapı oluşturmuştur. Sürecin katılımcı aşamalarını gözetken komitede Belediye Meclisinin İmar Komisyonu ile Plan, Bütçe Kesin Hesap Komisyonu'nun kendi üyeleri arasından seçeceği parti gruplarından 1'er üye, meclis stratejik planlama komisyonundan bir üye, belediye başkan yardımcısı, belediye hesap işleri müdürü, belediye stratejik planlama ve yönetim birimi sorumlusu, kent konseyi yürütme kurulundan 1 üye ve mahalle muhtarları yer almaktadır. Başlangıç için oldukça uygun olan böyle bir yapı süreç içinde ilgili kentin özellikleri çerçevesinde mükemmelleştirilebilir.

Katılımcı bütçe sürecinde kullanılan temel teknik olan “önceliklendirme” farklı alternatifler arasında tercihlerin yapılmasına dayanmaktadır. Bu alternatiflerin nasıl ve kimler tarafından belirlendiği, sürecin kalitesini ve sonuçlarını doğrudan etkilemektedir. Alternatiflerin sınırlı olması halkın gerçek önceliklerine yanıt verilememesi riskini taşır. Alternatiflerin iyi tanımlanmaması ise halkın tercihlerinin istendiği gibi yorumlanması ve suiistimal edilmesine yol açabilir. Önceliklendirme çalışmasına kullanılacak alternatifler kümesi (yatırım alanları) üzerinde (Bkz. Tablo 19) katılımcı bir ortamda uzlaşma sağlanmalıdır.

Tablo 19 - Belediyeler için örnek yatırım alanları

1. Kentsel altyapı • İçme suyu sistemi • Kanalizasyon sistemi • Yağmur suyu toplama sistemi 2. Ortak kullanım alanları • Mahalle Kütüphanesi • Yeşil alan, park ve bahçeler • Spor alanları • Tarihi alan ve konutların güzelleştirilmesi • Alışveriş merkezleri • Semt pazarları 3. Toplu Taşıma • Yeni güzergâhların belirlenmesi, • Yeni durakların yapılması • Taşıma hizmeti 4. Yol, kaldırım ve trafik • Kent içi yönlendirme ve sinyalizasyon • Araç yolları • Asfaltlama, sathi kaplama, parke • Yaya yolları ve kaldırımlar • Bisiklet yolları	5. Çevre koruma ve çevre sağlığı • Çöplerin toplanması • Çöp konteynırları • Geri dönüşüm çöplerinin toplanması • Haşere ve sinek ile mücadele • Zabıta denetimleri 6. Sosyal Hizmetler • Beceri kazandırma kursları (tekstil, seramik, bilgisayar) • Sosyal hizmet evlerinin yaygınlaştırılması • Çocuklar, gençler, yaşlılar, engellilere yönelik hizmetler • Sağlık kampanyaları ve bilgilendirme 7. Sosyal Yardımlar • Ayni ve nakdi yardımlar • Gıda ve yakacak yardımları • Giyecek kampanyaları 8. Eğitim ve Sağlık Destek Hizmetleri • Öğrenci bursları • Okullara yardımlar • Sağlık Bilgilendirme kampanyaları
--	---

Türkiye'de Yerel Gündem 21 sürecinde⁴⁸ gelişen ve ardından belediye yasasında yer bulan⁴⁹ bir yönetim modeli olan kent konseyleri 1) katılımcı bütçe sürecinde hesap verme / hesap sorma ilişkisinin kurulması, 2) kentin stratejik yöneliminin belirlenmesi, 3) vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşlarının sürece ilgisinin sürdürülmesi ve 4) süreç içinde alınan yatırım ve hizmet kararlarının izlenmesi için ideal bir yapı olarak görünmektedir. Bununla birlikte her kentte kent konseyi olmadığı gibi olan kentlerde de kent konseyleri yerel toplumun sahiplenmesi, ortak çalışma kültürünün benimsenmesi açısından farklılık göstermektedir.

Başarılı bir kent konseyi deneyimine sahip kentlerde katılımcı bütçe sürecinin uygulanması kolaylaşacaktır. Diğer taraftan henüz olgunlaşmamış ya da kentli ve yerel kurumlar tarafından yeterli ilgiyi görmemiş kent konseyleri için de katılımcı bütçe süreci konseyin işlevselliğinin artması ve daha çok sahiplenilmesi için önemli bir fırsat sunmaktadır. Özetle, katılımcı bütçe süreci ile kent konseyleri arasında karşılıklı bir fayda söz konusudur. Ancak bu kent konseyinin olmadığı yerlerde katılımcı bütçe sürecinin yapılamayacağı anlamına gelmez. Bununla birlikte katılımcı bütçe sürecinin doğal bir sonucu olarak kent konseyinin oluşturulması gündeme gelebilir.

Bu bölümde katılımcı bütçenin çeşitli aşamalarında kent konseyinin üstlenebileceği rollere atıfta bulunulmuştur. Ancak yazıda kent konseyi ile asıl vurgulanmak istenen katılımcı bütçe sürecinin gerektirdiği ortaklık modelidir. Bir kentte kent konseyi olmasa da, var olan kent konseyi işlevsiz kalmış olsa da veya kentte kent konseyi adı altında farklı amaçlara hizmet eden örgütlenmeler olsa da katılımcı bütçe süreci için iyi yönetişime dayalı bir ortaklık modeli bir zorunluluktur ve “kent konseyi” bu modeli tanımlamaktadır.

Hangi Öncelik Daha Öncelikli?

Bir mahalleye yapılacak yatırımın önceliğini belirlemek için çeşitli değişkenler kullanılabilir. Mahallelinin öncelikleri, teknik öncelikler, kentsel öncelikler, nüfus ve yoksulluk katılımcı bütçe süreçlerinde en çok kullanılan karar değişkenlerini oluşturmaktadır. Yatırım alanların bu değişkenlerin ağırlıklandırılmasıyla oluşan endeks değerine göre sıralanarak önceliklendirilirler. Değişkenler ve ağırlıklandırma katılımcı bütçe sürecini uygulayacak yerel yönetimler arasında farklılık gösterebilir. Ancak her durumda yönetimin önceliklerin belirlenmesine ilişkin değerlendirme çerçevesini/formülü vatandaşlarla açıkça paylaşması gerekmektedir.

Mahallelinin Öncelikleri

Hizmetlerin faydalanıcısı konumundaki bireylerin sunulan yatırım alanları arasından kişisel yargısına dayalı olarak mahallenin önceliklerini belirlemesine dayanır. Bireysel düzeyde yapılan öncelik tercihleri mahalle düzeyinde çeşitli yöntemler kullanılarak bir araya getirilir ve mahalle öncelikleri oluşturulur.

⁴⁸ www.la21turkey.net

⁴⁹ Kent Konseyi Yönetmeliği için <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=7.5.10687>

Teknik Öncelikler

Mahallelinin öncelikleri mahallede yaşayan vatandaşların mahallesinde gördüğü ihtiyaçlar temelinde kendi yargısına dayanan tercihlerdir. Bazı durumlarda mahallelinin öncelikleri mahallenin önceliklerini doğrudan ifade etmeyebilir. Örneğin kanalizasyon sistemindeki bir eksiklik, koku ve taşma gibi belirtiler göstermiyorsa, bu durum mahallelinin öncelikleri arasına girmeyecektir. Ancak potansiyel bir tehlike taşıyan bu durumdan haberdar olan bir belediye yönetimi ilgili mahalleye yönelik yatırımında kanalizasyon alanına öncelik verecektir. Başka bir durumda mahallelinin birinci önceliği park yapımı olabilir ancak mahallede park yapılacak yer olmayabilir. İçme suyu, kanalizasyon gibi temel bir hizmetten yoksun bir mahallede kaynaklar, vatandaşların bunların dışında belirleyecekleri öncelikler ne olursa olsun öncelikle temel hizmetin karşılanmasına aktarılmalıdır. Temel hizmet olarak tanımlanan içmesuyu, kanalizasyon gibi hizmetler “kamu malı” niteliğindedir. Temel altyapı hizmetlerinin bu niteliğinden dolayı önceliklendirme alanları arasında yer almasına gerek olmadığı düşünülebilir. Ancak mahallelinin mahalleye sahip çıkma anlayışının pekiştirilmesi ve bir ihtiyaç söz konusuysa bunun vurgulanması ve izleme süreçlerine dâhil edilmesi açısından temel hizmetlere mahalleli tarafından seçilecek yatırım alternatifleri arasında yer verilebilir.

İlgili bir yatırımın toplam öncelik puanının belirlenmesinde kullanılan mahalleli öncelikleri, kentsel öncelikler ve nüfus önceliği değişkenleri gibi teknik öncelikler de objektif ve şeffaf olmalıdır. Diğer yandan teknik değerlendirmenin hizmeti sunan yerel yönetim tarafından yapılması da bir gerekliliktir. Teknik öncelik puanı, yerel yönetim tarafından ölçülebilir göstergelere, bunların olmadığı durumlarda da kanıtlara dayalı olarak gerekçelendirilmelidir.

Kentsel öncelikler

Mahalle toplantılarında dile getirilen sorunlar, talepler ve hizmet önceliklendirmesi ağırlıklı olarak mahalle bazındaki ihtiyaçları temel almakta, kentin bütününe ilgilendiren sorunları ve ihtiyaçları önceliklendirmemektedir. Dolayısıyla kent önceliklerinin, tek tek mahallelerden çıkan önceliklerin aldıkları puanların toplanarak belirlenmesi, kentin bütününe ilgilendiren öncelikleri tam olarak yansıtmayabilecektir. Örneğin belli bir sokaktaki çöp konteynırlarının yetersizliğinden dolayı apartmanlarının önüne yığılan çöpler nedeniyle bir vatandaş önceliğini mahalle düzeyinde “çevre sağlığı” olarak belirleyebilirken kentsel düzeyde öncelik tercihini şehrin bütününe ilgilendirdiğini düşündüğü için “ulaşım” olarak belirleyebilir. Bu nedenle kent önceliklerinin mahalle toplantılarından bağımsız olarak belirlenmesi daha uygun olacaktır. Kent önceliklerinin belirlenmesinde vatandaşların katılımıyla birlikte sivil toplum kuruluşları ve ilgili kamu kuruluşlarının sektörel katkıları; çocuklar, gençler, kadınlar, yaşlılar ve engelliler gibi özel ilgi gruplarının katılımı sağlanmalıdır. Kentteki tüm paydaşlardan oluşan bir platform olmasından hareketle kent önceliklerinin kent konseyinde belirlenmesi en uygun alternatif gözükmemektedir.

Nüfus önceliği

Yukarıda bahsettiğimiz mahalleli öncelikleri, teknik öncelikler ve kentsel önceliklerin ağırlıklı puanının aynı olduğu bir varsayımda yatırımın hangi mahalleye yapılacağı konusu bütçe dağılım formülünde

başka bir kriterin daha kullanılması gerektiğine işaret etmektedir. Yatırım ihtiyacının aynı olduğu ve yatırımın niteliği gereği paylaştırılamayacağı böyle bir durumda ölçek ekonomisi gereği hizmetin yararlanıcısının daha çok olduğu başka bir ifadeyle daha çok nüfusa sahip mahalle tercih edilecektir.

Yoksulluk

Bir yerel yönetim, sosyal politikası gereği diğer tüm önceliklerden önce kaynak dağılımını mahallenin yoksulluk durumuna göre belirlemek isteyebilir. Buna göre kaynaklar mahalleler arasında yoksulluk derecesine göre dağıtıldıktan sonra diğer öncelik değişkenlerine göre yatırım bazında dağıtılır. Diğer bir yaklaşımda da yoksulluk göstergeleri yoksulluğun giderilmesine ilişkin yatırım alanları (ör. Sosyal hizmetler, sosyal yardımlar) ile ilgili teknik önceliklerin belirlenmesinde kullanılır. Yoksulluk genel kabul görmüş göstergeler temelinde ölçülebilir. Ancak ölçüm formülünün şeffaf olmasına (hangi göstergelere dayandığının bilinmesi) ve ölçüm sonuçlarının doğrulanabilir olmasına dikkat edilmelidir.

Yerel farklılıklar

Öncelik belirlenmesi mahalle ve kentle ilgili özel durumlara göre uyarlama yapılmasını gerektirebilir. Örneğin işyerlerinin ağırlıkta olduğu mahalleler için özel bir yaklaşım gerekebilir. Bir mahalleye götürülen hizmetler mahalle sakinleriyle (konutlar) sınırlanmadığı gibi hizmetlerle ilgili talebin belirlenmesinde de çalışanların (işyerleri) varlığı dikkate alınmalıdır. Mahalleli önceliklerinin belirlendiği toplantılara mahallede çalışanların da katılımının sağlanması, nüfus kriterinin gece ve gündüz nüfusları olarak detaylandırılması ve teknik önceliklerde bu durumun göz önünde bulundurulması gereklidir. Benzer şekilde bir mahallenin veya bir kentin nüfusu veya hizmet kullanım yoğunluğu mevsimsel farklılıklar gösterebilir. Özellikle turistik kentlerde yaz nüfusları kış nüfuslarının onlarca katına çıkabilmektedir. Öncelik belirlenmesinde bu durumun da göz önünde bulundurulması gereklidir.

Özel ilgi grupları

Yaşlılar, kadınlar, gençler, çocuklar, engelliler gibi özel ilgi gruplarına ilişkin yatırım ve hizmetler ihtiyacın saptanması amacıyla önceliklendirmeye konu olacak yatırım alanları arasında yer alabilir. Ancak ilgi gruplarına ilişkin yatırım alternatifin kent ölçeğinde veya mahalle ölçeğinde yapılan önceliklendirme çalışmasında üst sıralarda yer almaması bu alanda yatırım yapılmayacağı ya da öncelikler arasında yer almayacağı anlamına gemlememelidir. Yerel yönetim özel ilgi gruplarının ihtiyaçlarına ilişkin yatırım ve hizmetler için katılımcı bütçe için ayırdığı bütçeden farklı olarak “özel” bir kaynak ayırmalıdır. Diğer yandan özel ilgi gruplarının katılımcı bütçe sürecine kent ölçeğinde ve mahalle ölçeğindeki süreçlere katılımı teşvik edilerek yatırım ve hizmetlere ilişkin öncelik tercihlerini diğer vatandaşlarla bir arada yapabilmeleri sağlanmalıdır.

Katılımcı Bütçeleme ve Stratejik Plan Nasıl İlişkilendirilir?

Yerel yönetimler 2006 yılı içinde stratejik planlarını hazırlayarak meclislerinden geçirdiler. Standart bir stratejik plan belgesinde kent/il düzeyinde ulaşılmak istenen durum ve kurumsal yapıyı tarif eden bir

vizyon, bu vizyona bağlı olarak geliştirilen ve yerel yönetimlerin genel hizmet alanlarını içeren stratejik amaçlar; birimler düzeyine indirgenen stratejik hedefler ve bu hedeflere ulaşmak için yapılması gereken belli hizmet ve yatırımları içeren faaliyetler yer almaktadır.

Faaliyet düzeyine kadar indirgenen planlarda çoğunlukla yatırımların niteliği ve hangi mahallede yapılacağı tanımlanmaktadır. Bu belediyenin proje stoğunda bulunan bir projenin plana girmesi ya da plan uygulama döneminin başlarında işin projelendirilmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Projelerde yatırımın tüm teknik ayrıntıları ile birlikte hangi mahallede yapılacağı belirtilmekte ve yatırım imarı gerektiren nitelikteyse, imar planlarında gerekli değişikliklere gidilmektedir. Bu şekilde mahallerde yapılacak büyük ve orta ölçekli yatırımlar zaten belirlenmiş olduğundan katılımcı bütçe sürecine konu olabilecek, başka bir deyişle mahallenin yıllık öncelikleri kapsamında belirlenebilecek yatırımlardan söz etmek mümkün olamamaktadır.

Stratejik plan ve katılımcı bütçe uyum problemleri

Bir belediyenin Stratejik Planında “Kişi başına düşen yeşil alanların %20 artırılması” şeklinde tanımlanan bir stratejik hedef altında Konaklar mahallesinde Cumhuriyet parkı, Çınarlı mahallesinde Demokrasi parkı gibi faaliyetler/projeler tanımlanmış olsun. Esentepe mahallesinde ise yeşil alan çalışması planlanmamış olsun. Bu beldede katılımcı bütçe sürecinde mahallelerin önceliklerinin belirlendiğini düşünelim. Böyle bir durumda iki tür uyum problemiyle karşılaşılması söz konusu olabilir:

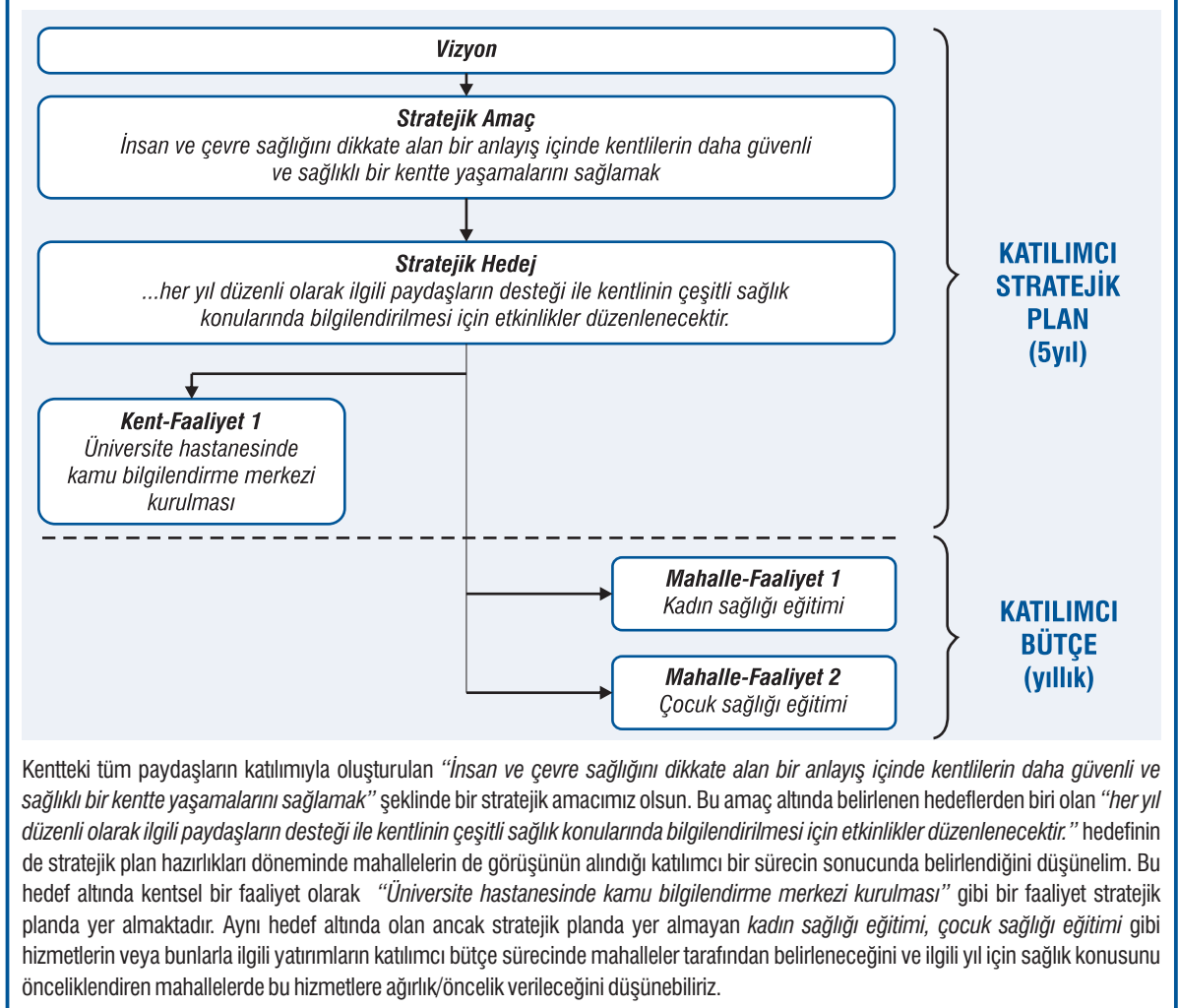
1. Yeşil alanı öncelikleri arasında birinci sıraya koyan Esentepe mahallesinde park yapma işi stratejik plana uyumlu olmadığı ve projelendirilmiş park yatırımları arasında yer almadığı için bu mahallede park yapılmaması,
2. Yeşil alan yatırımına öncelikleri arasında son sıralarda yer vermiş Konaklar ve Çınarlı mahallelerinde mahallenin önceliği yerine stratejik planda olduğu için park yatırımı yapmakla karşı karşıya kalınması.

Stratejik plan ve katılımcı bütçe sürecini uyumlaştırmak için mahalle düzeyinde ele alınabilecek bir yatırımın ya da hizmetin stratejik planda faaliyetlere indirgenmemesi ve faaliyetlerin (projelerin) mahalle öncelikleri temelinde tasarlanması uygun olacaktır. Katılımcı bütçe sürecinin stratejik planlara entegre edilmesi için en uygun zaman 2009 yılı olarak görünmektedir. Zira 2009 yılında yapılacak yerel seçimlerin ardından işbaşı yapacak yönetim stratejik planlarını revize edecek veya yeniden tasarlayacaktır.

Yeni dönemde yapılacak stratejik planlarla katılımcı bütçe sürecinin uyumlaştırılması stratejik hedeflerin nasıl belirlendiği ile çok yakından ilgilidir. Kentin stratejik yönelimini belirleyen stratejik amaçlarının kentteki tüm paydaşların katılımıyla belirlendiği aşamaların ardından mahalle ihtiyaç ve beklentilerinin yansıtılmasının daha anlamlı olduğu stratejik hedeflere mahallelerin görüşleri yansıtılmalıdır. Bu stratejik hedeflerin belirleneceği toplantılara mahalle muhtarlarının katılımı ile sağlanabileceği gibi mahalle toplantılarıyla stratejik hedeflerle ilgili mahalle perspektifi alınabilir. Kentsel nitelikli stratejik hedefler ile mahalle ölçeğindeki stratejik hedeflerin süreç içinde ayrıştırılmalıdır. Böylece katılımcı bütçe sürecinde stratejik plan hedefleri ile uyumlu bir şekilde önceliklendirme yapılması ve faaliyetlerin (yatırım ve hizmetler) belirlenmesi mümkün hale gelebilir.

Stratejik plan sürecinde mahalle ölçeğinde değerlendirilebilecek, kentin bütününe ilgilendirmeyecek nitelikteki faaliyetlere karar verilmemesi ve katılımcı bütçe sürecinin uygulanacağı takip eden yıllarda mahallelere kendi önceliklerine uygun faaliyetleri belirleme esnekliğinin yaratılması gerekmektedir. Başka bir deyişle stratejik plan mahalle ölçeğindeki yatırım ve hizmetler için faaliyet/proje düzeyine kadar inmemelidir. Bununla birlikte kentsel nitelikli yatırım ve hizmetler katılımcı bütçenin bir yıllık zaman dilimini aşmakta ve orta vadeli bir harcama perspektifini gerektirmektedir. Bu nedenle stratejik plan içinde kentsel nitelikli stratejik hedeflerin somutlaştırılarak faaliyet/ proje düzeyine indirgenmesi tercih edilebilir. (Bkz.Şekil 1)

Şekil 1- Stratejik plan ve katılımcı bütçe uyumu için örnek amaç-hedef-faaliyet dizgesi

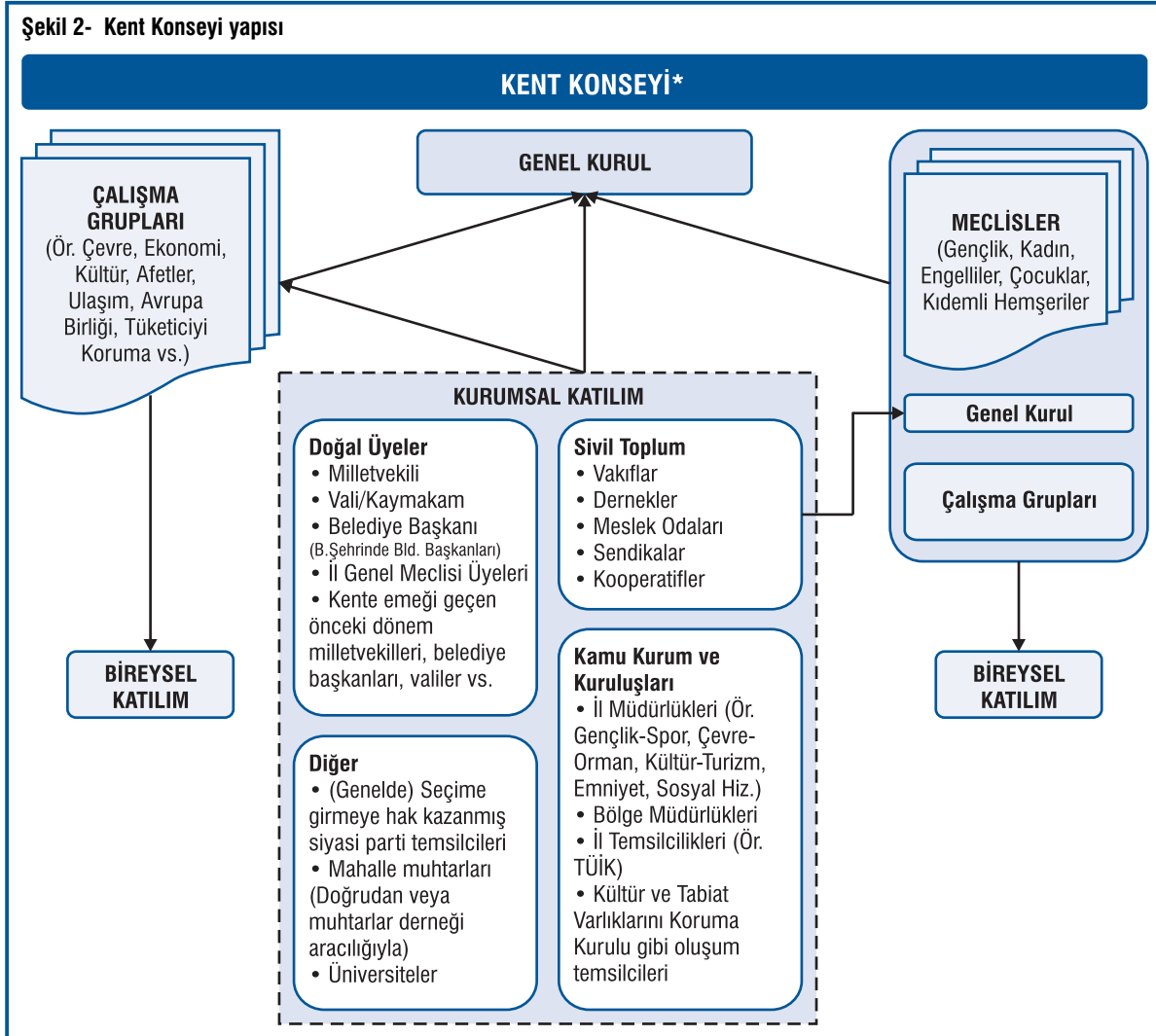


Kente Yönelik Tüm Hizmetlerin Önceliklendirilmesi Mümkün Olabilir mi?

Katılımcı bütçe süreciyle mahalle ve kent öncelikleri temelinde yatırım ve hizmetlerin bütçeleştirilmesinden söz etmekteyiz. Tek bir bütçeden bahsedildiğine göre tek bir kurumdan bahsetmek gerekmektedir. Yani yasadaki tanımıyla “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî

ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olan belediye. Hâlbuki ülkemizde kent düzeyinde kamu hizmetleri sadece belediyeler tarafından sunulmamaktadır. Kentteki kamu hizmetlerin azımsanmayacak bir kısmı da il özel idaresi ve merkezi yönetimin taşra teşkilatları tarafından yerine getirilmektedir. Oysa katılımcı bütçenin kapsamı sadece belediye tarafından sunulan hizmetler olmaktadır. Bu katılımcı bütçe sürecinin en önemli kısıtlarından birini oluşturmaktadır. Bütçe süreçleri farklı olmakla birlikte hem mahalle önceliklerinin belirlenmesinde hem de kamusal hizmetlere ilişkin hizmet tatmin anketlerinde kapsama istisnasız bütün hizmetler alınmalıdır. Hiç kuşkusuz belediye dışında kamu hizmeti sunan kurumlar da kendi sundukları hizmetlere ilişkin değerlendirmeleri ve ihtiyaçları görmek isteyecektir. Belediyenin hem il özel idaresi hem de daha çok eğitim ve sağlık gibi temel kamusal hizmetleri sunan bakanlık il müdürlükleri ile temasa geçerek mahalle önceliklerini belirlenmesinde ve kent bazında hizmet kalitesinin ölçülmesinde kapsama eğitim ve sağlık hizmetlerini de dahil etmeleri ve sonuçlarından il müdürlüklerini bilgilendirmeleri çok faydalı olacaktır.

Merkezi yönetim, yerel yönetim ve sivil toplumu bir araya getiren bir platform olan kent konseyleri (Bkz. Şekil 2) sadece belediyece değil bütün kamu kurumlarınca sunulan kamusal hizmetler açısından “kentsel önceliklerin” belirlenmesi için oldukça elverişli bir ortam sunmaktadır.



Kent konseyi platformu yalnızca katılımcı bütçe sürecindeki kentsel öncelikler için değil yerel yönetimlerin (belediye ve il özel idareleri) ve taşra teşkilatlarının (bakanlıkları aracılığıyla) stratejik planlarının uyumlaştırılması ve tüm paydaşların kendi sorumlulukları çerçevesinde rol üstleneceği kentin “ortak aklı”na dayalı bir kent eylem planının oluşturulması için de kullanılabilir. İdeal olarak nitelendirebileceğimiz böyle bir yapı içinde katılımcı bütçe süreci daha sağlam bir mahalle ve kent öncelikleri ilişkisinin kurulmasını sağlayacaktır.

Kurumların stratejik planların uyumlaştırılmasının yasal, yönetsel ve politik nedenlerle kısa vadede gerçekleşmesi mümkün gözükmemektedir. Ancak yine de kent konseyinde yalnızca belediye hizmetlerinin önceliklendirilmesi değil tüm kentsel hizmetlerin önceliklendirilmesi, kamusal hizmet sunan tüm kuruluşlara önemli bilgiler sağlayacaktır. Dolayısıyla kent konseyinde yapılacak önceliklendirme egzersizinde kullanılacak yatırım alanlarının tüm kamusal hizmetleri içerecek şekilde genişletilmesi uygun olacaktır.

Dikkat edilmesi gereken başka bir konu da önceliklendirmenin yapılacağı kent konseyi oturumuna en geniş katılımın sağlanarak tüm çıkar gruplarının temsil edilmesini garanti altına almaktır. Diğer yandan belirlenecek önceliklerin kentin stratejik yönelimiyle uyumlu olmasının sağlanması için önceliklendirme egzersizi öncesinde katılımcı olarak hazırlanmış olduğunu varsaydığımız belediye ve il özel idaresi stratejik planlarının uygulanmasında gelinen aşama katılımcılarla paylaşılmalıdır.

Katılımcı Bütçe için ne zaman ne yapılır?

1. Uygulanacak yöntemin belirlenmesi ve sürecin gözden geçirilmesi (Ocak)

Katılımcı bütçe sürecinin kentte nasıl uygulanacağı, sürecin hangi adımlardan oluşacağı ve kaynak dağılımının nasıl yapılacağına ilişkin taslağın katılımcı bir ortamda (kent konseyi) paylaşılmasıyla sürece başlanır. Paydaşların katkıları alınarak sürece ilişkin bir uzlaşma sağlanır. Mahalle öncelikleri ve kent önceliklerinin belirlenmesinde kullanılacak temel yatırım alanları ve alt alanlar belirlenir. Oyunun tüm kurallarının belirlendiği aşama bu aşamadır. Sürecin tekrarlandığı takip eden yıllarda bu aşamada bir önceki yıl ait uygulama ve süreç adımları, kullanılan yöntemler ve araçlar gözden geçirilerek rafine ve gerektiğinde revize edilir.

2. Muhtarlıklarda Önceliklendirme: (Ocak-Nisan)

Mahallelerde yapılacak tek bir toplantıda belirlenen önceliklendirmeyi toplantı tarihinde çekilen bir fotoğraf olarak değerlendirmek gerekir. Vatandaşlar önceliklendirmede o haftaki hatta o günkü ihtiyaçları çerçevesinde oluşturdukları bir yargıya dayalı bir tercih yapmış olabilirler. Bu nedenle o mahalledeki önceliklerin belli bir zaman süresindeki seyri de önemli bilgi değeri taşımaktadır. Bunun için mahalle toplantısında yapılan önceliklendirme çalışmasını desteklemek ve zamana yaymak için muhtarlıklar kullanılabilir.

Bu aşamada kentin ve mahallenin özelliklerine göre farklı yöntemler tercih edilebilir. Muhtarlıklara çeşitli nedenlerle gelen vatandaşlar önceliklendirmeye katılabileceği gibi apartmanlardan oluşan

mahallelerde apartman yöneticileri apartman görevlileri aracılığıyla formların hanelere dağıtılması ve toplanması konusunda sorumluluk alabilirler. Önceliklendirme ise muhtarlıklardaki bir listenin işaretlenmesi şeklinde olabileceği gibi form doldurmak şeklinde de olabilir. Ancak mükerrer oylama yapılmaması için önlemler alınmalıdır. Muhtarlıklarda yapılacak önceliklendirmeler mahalle toplantılarını da içine alan bir dönemde yapılabilir.

3. Mahalle Toplantıları: (Mart-Nisan)

Katılımcı bütçe sürecinin temelini mahalle toplantıları oluşturur. Mahalle toplantılarına vatandaşların herhangi bir sınırlama olmadan katılması temin edilmelidir. Mahalleler büyüklüklerine göre alt bölgelere ayrılabilir. Toplantılarda önce belediye başkanı tarafından kent ve mahalle düzeyinde bir önceki yıl içinde yapılan veya taahhüt edilmesine rağmen gerçekleştirmediği faaliyetler aktarılır, ilgili yılın katılımcı bütçe sürecinin işleyişi hakkında bilgi verilir, vatandaşlardan mahalleleri ve kent için taleplerini dile getirmeleri istenir ve ardından yapılan oylamayla mahalle düzeyinde öncelikli yatırım alanları belirlenir. (Bkz. Tablo 20) Aynı toplantı içinde oylama sonuçları belli olduktan sonra en çok tercih edilen 2-3 yatırım alanı üzerinden mahalleliden tercih edilen öncelikleri gerekçelendirmeleri ve talep ettikleri alt yatırım alanlarını somutlaştırmaları istenir. Gündem gereği bir toplantı süresi içine sığamayacağı düşünülürse önceliklerin detaylandırılmasının 3-4 hafta sonra yapılacak ikinci tur toplantıda tamamlanması söz konusu olabilir. Diğer bir seçenek ise, belirlenen öncelik alanından sorumlu belediye birimlerinin bilahare mahalle ziyaretleri yaparak detaylandırmayı gerçekleştirmeleridir. Bu seçenek belediye birimlerinin doğrudan vatandaşla ilişki kurması açısından tercih edilebilir.

Tablo 20- Örnek Mahalle Toplantısı Gündemi

GÜNDEM
1. Toplantı amacının anlatılması
2. "Sizin önceliğiniz bizim önceliğimiz"
a. Katılımcı bütçe süreç adımlarının anlatılması
b. Kullanılacak yöntemlerle ilgili kısa bilgi verilmesi
3. Belediyenin tanıtılması
a. Bütçe Bilgileri
b. Yatırım Bilgileri
4. Mahallenin kentle karşılaştırmalı olarak tanıtılması
a. Demografik göstergeler
b. Çıktı göstergeleri
c. Hizmet sonuçlarına ilişkin göstergeler
d. Mahallenin bir önceki yıl belirlenen öncelikleri ve hizmet tatmini
e. Mahalle yatırımlarının tanıtılması
i. Devam edenler
ii. Bu yıl içinde yapılacaklar
5. Oylama
a. Oylamanın nasıl yapılacağına anlatılması
b. Oy pusulalarının dağıtılması
c. Oylamanın gerçekleştirilmesi
d. Oyların sayılarak önceliklerin ilan edilmesi
6. Başkan tarafından ilk 2-3 öncelik üzerinde öneri ve şikâyetlerin alınması

4. Mahalle Ziyaretleri: (Nisan-Mayıs)

Önceliklendirmenin yapıldığı adımlardan sonra Yatırım Planlama Komitesi üyeleri her bir mahalleye ziyarette bulunarak mahallenin muhtarı ve ihtiyar heyeti ile mahallenin öncelikleri hakkında görüşmede bulunur, talep edilen yatırım ve hizmetlerle ilgili yerinde inceleme yaparlar. Bu görüşmelerde diğer mahalle muhtarlarının da bulunması belediyenin tüm mahallelerle ilgili yükümlülüklerinin, taahhütlerinin ve tercih edilen öncelikler temelinde ilişkilerinin gözlemlenmesi açısından önemlidir. Diğer yandan bir mahallede yapılacak bir yatırımdan doğrudan ya da dolaylı olarak tüm mahallelerin de yararlanabileceği unutulmamalıdır.

5. Kent Öncelikleri Toplantısı (Nisan)

Kent düzeyinde önceliklendirme çalışması kent konseyinde yapılır. Kent Konseyinin tercihinine göre tartışmalar ve oylamalar tek bir oturumda ya da birkaç oturumda yapılabilir. Bu tartışmalara ve yapılan önceliklendirme oylamasına en geniş katılımın sağlanarak kentteki tüm paydaşların temsil edilmesi sağlanmalıdır.

Belirlenecek önceliklerin kentin stratejik yönelimiyle uyumlu olmasının sağlanması için önceliklendirme egzersizi öncesinde katılımcı olarak hazırlanmış olduğunu varsaydığımız belediye ve il özel idaresi stratejik planlarının uygulanmasında gelinen aşama hakkında bilgi verilmelidir. Bununla birlikte tüm paydaşların katılımıyla hazırlanmış güncel bir kent eylem planı varsa yine oylamadan önce katılımcılarla paylaşılmalıdır.

Oylama yapılarak önceliklendirilecek yatırım alanlarının Kent Konseyi bölümünde anlatıldığı üzere kent düzeyinde hizmet sağlayan tüm kuruluşların yatırım alanlarından oluşması önerilmektedir. Oylama yapılmadan önce sunulan çeşitli veri ve çalışmalar bazında Kent Konseyinde etraflı bir tartışma yapılması gerekmektedir.

Tablo 21- Yerel Yönetim için örnek bütçe süreci⁵⁰

BÜTÇE SÜRECİ																								
Aylar	Oc		Şu		Ma		Ni		Ma		Ha		Te		Ağ		Ey		Ek		Ka		Ar	
Dönemler	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Katılımcı Bütçe Süreci																								
1. Uygulanacak Yöntemin Belirlenmesi ve Sürecin Gözden Geçirilmesi																								
2. Muhtarlıklarda Önceliklendirme Yapılması																								
3. Mahalle Toplantıları (I. Düzey Öncelikler)																								
Mahalle Toplantıları (II. Düzey Öncelikler) (tercih edilirse)																								
4. Mahalle Ziyaretleri																								
5. Kent Öncelikleri Toplantısı																								
6. Hizmet Sunumunun Değerlendirilmesi																								
7. Yatırım Planlama Komitesi Toplantısı																								
8. Mahalle Bilgi Kartlarının Yayınlanması (önceki dönem)																								
Mahalle Bilgi Kartlarının Yayınlanması (yeni dönem)																								

50 Kurum içi bütçe sürecindeki adımlar Çanakkale Belediyesi'ne aittir.

Aylar	Oc	Şu	Ma	Ni	Ma	Ha	Te	Ağ	Ey	Ek	Ka	Ar
Dönemler	1 2	1 2	1 2	1 2	1 2	1 2	1 2	1 2	1 2	1 2	1 2	1 2
Kurum İçi Bütçe Süreci												
1. Gelir Tahminleri ve Harcama Sınırları												
2. Müdürlüklere Bütçe Çağrısı												
3. Çok Yıllı Yatırım Programı ve Bütçe Teklif Formu; Yatırım Talep Formlarının Birimlere İletilmesi												
4. Çok Yıllı Yatırım Programı ve Bütçe Hazırlık Toplantısı												
5. Çok Yıllı Yatırım Programı ve Bütçe Teklifleri, Yatırım Talep Formları, Ödenek Sınırlarıyla 2008 Birim Tekliflerinin Başkanlık Makamına Sunulması												
6. Son Değerlendirme Toplantısı												
7. Bütçenin Encümene Gönderilmesi												
8. Bütçenin Encümenden Meclise Gönderilmesi												
9. Bütçenin İlanı												

6. Hizmet Sunumunun Değerlendirilmesi (Mayıs)

Katılımcı bütçe sürecinde belirlenen öncelikleri ile mevcut hizmet ve yatırımların vatandaşların beklenti ve ihtiyaçlarıyla ne kadar uyumlu olduğunu ölçmek için çeşitli veriler kullanılır. Bu veriler kurumun kayıtlarından, genel vatandaş memnuniyet anketleri, belli hizmetlerin kullanıcılarıyla yapılan memnuniyet anketleri ve gözlem değerlendirmeleri aracılığıyla elde edilir. Bu adımda belirtilen verilerin toplanması tamamlanmış olmalıdır. Verilerin toplanmasının ardından katılımcı bütçe sürecinde belirlenen öncelikli hizmetlerle memnuniyet ve kalite sonuçlarının analizi yapılmalıdır. Analiz sonucunda memnuniyetin az ve kalitenin yetersiz olduğu alanlardaki öncelikler belirlenerek Yatırım Planlama Komitesinde yapılacak değerlendirmeye katkı sağlanır.

7. Yatırım Planlama Komitesi Toplantısı (Mayıs)

Komitede Belediye Meclisinin İmar Komisyonu ile Plan, Bütçe Kesin Hesap Komisyonu'nun kendi üyeleri arasından seçeceği parti gruplarından 1'er üye, meclis stratejik planlama komisyonundan bir üye, belediye başkan yardımcısı, belediye hesap işleri müdürü, belediye stratejik planlama ve yönetim birimi sorumlusu, kent konseyi yürütme kurulundan 1 üye ve mahalle muhtarları yer almaktadır. Yatırım planlama komitesi mahalle toplantıları, mahalle ziyaretleri ve muhtarlıklarda yapılan önceliklendirmelerden gelen sonuçları değerlendirerek mahalleli öncelikleri, kent öncelikleri, teknik öncelikler ve nüfus ağırlıklarının yer aldığı dağıtım formülünü kullanarak ilgili mahalle için kullanılacak bütçe tavanlarını oluşturur. Yatırım planlama komitesi toplantısının ardından kurum içi bütçe süreci başlatılır.

8. Mahalle Bilgi Kartlarının Yayınlanması

Vatandaşların öncelik tercihlerini daha sağlıklı ve tutarlı bir şekilde belirleyebilmeleri yerel yönetimlerin ise hizmetlerini daha iyi sunabilmeleri için önceliklendirmeye konu olan hizmetler ve

yatırımlarla ilgili veriye ihtiyacı vardır. Katılımcı bütçe sürecinde yerel yönetim hizmetlerinin sunulmasında ve kaynakların dağılımında mahalle düzeyi esas alınmaktadır. Seçilen bir muhtar tarafından yönetilen ve belediyeler, il özel idaresi ve taşra teşkilatları olmak üzere yerinden hizmet sunan tüm kuruluşlara destek sağlayan bir birim olan mahalleler bu haliyle katılımcı bütçe süreci için önemli bir avantaj sağlamaktadır. Bu nedenle başta yerel yönetimler olmak üzere yerel nitelikli hizmet sağlayan tüm kurumlar mahalle bazında veri üretmelidir. Bu veriler katılımcı bütçe sürecinde hizmet ve yatırımların izlenmesi ve bir sonraki katılımcı bütçe sürecine katkı sağlaması için de kullanılabilir. Verilerin kamuoyu ile paylaşılması mahalle bilgi kartları aracılığıyla gerçekleştirilir.

Mahalle bilgi kartlarında yatırımlarla ilgili tanıtıcı bilgiler ve yatırımlar ve hizmetlerin sonuçlarına ilişkin gösterge değerleri yer alır. Kartlarda kullanılan göstergeler aynı zamanda kaynak dağıtım formülünde kullanılan teknik önceliklere ilişkin göstergeleri de içerir. Mahalle bilgi kartları bütçe döneminin tamamlandığı Kasım ayında web ortamında, broşür ve afiş şeklinde yayınlanır. Kartlar bir sonraki yılın Kasım ayında yenilenir. Afişler muhtarlıklar ve kültür merkezleri, sosyal tesisler gibi ortak kullanım alanlarına asılır. Broşürler ise su faturalarıyla hanelere ve işyerlerine ulaştırılabilir.

Şekil 3- Örnek mahalle bilgi kartı

Şekil 3- Örnek mahalle bilgi kartı

Mahalle Bilgi Kartı ‘2007

Nüfus Göstergeleri

Kent	Mahalle
Gece Nüfusu	85.632 13.268
Gündüz Nüfusu	85.632 9.423
Hane Halkı Büyüklüğü (Kişi/Konut sayısı)	3,63 3,96
İşyeri sayısı	9.685 382
15-64 arası nüfusun toplama oranı	% 68 % 56
6-15 yaş nüfusun toplama oranı	% 23 % 26
Kişi başı gelir (ytl)	1.750 1.123
Kayıtlı hususi araba sayısı	22.563 3.245

Ulaşım Göstergeleri

Kent	Mahalle
Zirve saatte sunulan taşıma kapasitesi	7881 1214
Otobüs kullanıcıları oranı	% 63 % 70
Kaldırımlar ve yaya yolları oranı	% 83 % 68

Gaz Göstergeleri

Kent	Mahalle
Gaz dağıtımından yararlanan nüfus	569 –
Kişi başı gaz tüketimi	0,003 m3 –

SU ile ilgili göstergeler

Kent	Mahalle
Su şebekesine bağlı nüfusun oranı	% 98,5 % 97,7
Kişi başı günlük su tüketimi	0,76 m3 0,62
Su kayıpları oranı	% 7,6 % 9,5
Su ve atıksu tahsilat oranı	% 59 % 42

Diğer Göstergeler

Kent	Mahalle
Kanalizasyon şebekesine bağlı nüfus	% 89 % 89
Yeşil alanlar (m2/kişi)	5,36 1,26
Yağmur suyu toplanan yolların oranı	% 49 % 38
Kişi başına sosyal yardımlar	153 YTL 356 YTL
Hane başına tahsil edilen	92 YTL 56 YTL
Emlak-ÇTV vergisi	92 YTL 56 YTL
Kişi başına tahsil edilen diğer belediye vergi, harç ve katılım payları	75 YTL 68 YTL

Mahallenin Öncelikler Sicili

Puanlar	
2007	2006
1. Ortak Kullanım Alanları	%43 %33
2. Toplu Taşıma	%24 %27
3. Sosyal Hizmetler	%11 %7
4. Çevre Koruma ve Çevre Sağlığı	%6 %10
5. Sosyal Yardımlar	%6 %8
6. Yol, Kaldırım ve Trafik	%5 %11
7. Kentsel Altyapı	%3 %1
8. Eğitim ve Sağlık Destek Hizmetleri	%2 %3

Hizmet Memnuniyet Ölçümü Sonuçları

Puanlar	
2007	2006
7. Kentsel Altyapı	% 85 % 76
8. Eğitim ve Sağlık Destek Hizmetleri	% 76 % 78
2. Toplu Taşıma	% 75 % 70
1. Ortak Kullanım Alanları	% 53 % 50
4. Çevre Koruma ve Çevre Sağlığı	% 51 % 65
3. Sosyal Hizmetler	% 37 % 45
6. Yol, Kaldırım ve Trafik	% 29 % 27
5. Sosyal Yardımlar	% 17 % 25

Hizmet Gözlemcilerinin Sonuçları

Puanlar	
2007	2006
2. Toplu Taşıma	% 68 % 72
4. Çevre Koruma ve Çevre Sağlığı	% 65 % 70
6. Yol, Kaldırım ve Trafik	% 63 % 74
3. Sosyal Hizmetler	% 56 % 61
5. Sosyal Yardımlar	% 51 % 53
1. Ortak Kullanım Alanları	% 48 % 54
8. Eğitim ve Sağlık Destek Hizmetleri	% 41 % 33
7. Kentsel Altyapı	% 32 % 27

Mahallede Planlanan Yatırımlar		Önceki Yıllardan Devam Eden Yatırımlar	
2007 yılı yatırımları	Bütçe (YTL)	Yol Yapım Projesi (Prj. No: 2007.YY.12)	Bilgileri
1. Yağmur toplama kanalı	15.158	Üstlenici	A İnşaat Şti.
2. Park ve rekreasyon alanı	12.298	Toplam yatırım tutarı	4.250.000 YTL
3. Kültür Parkı Projesi	14.587	Cari yıl yatırım miktarı	1.200.000 YTL
4. Bisikletli Yaşam Alanı Projesi	18.258	Fiziki gerçekleştirme oranı	% 68
5. Kanalizasyon Altyapısı Yenileme Projesi	25.699		
2008 yılı yatırımları		Yol Genişletme (Prj. No: 2007.YG.15)	Bilgileri
1. Konser alanı yapılması	25.143	Üstlenici	B İnşaat Şti.
2. Yaya yollarının yenilenmesi	63.254	Toplam yatırım tutarı	2.326.000 YTL
3. Mahallenin fiziki altyapısının geliştirilmesi	24.149	Cari yıl yatırım miktarı	865.000 YTL
		Fiziki gerçekleştirme oranı	% 17
2009 yılı yatırımları		Yol Asfaltlama (Prj. No: 2006.AST.05)	Bilgileri
1. Altyapı iyileştirme çalışmaları	18.258	Üstlenici	C İnşaat Şti
2. Ortak kullanım alanları üretimi	86.581	Toplam yatırım tutarı	6.253.000 YTL
		Cari yıl yatırım miktarı	1.658.000 YTL
		Fiziki gerçekleştirme oranı	% 35

Onceliklendirme Nasıl Yapılır?

Katılımcı bütçeleme modern kamu yönetiminin temel dayanağı olan “stratejik yönetim” anlayışı ile uyumlu bir şekilde yerel yönetimlerin kaynak dağılımını (hizmet ve yatırımlarını) dönemsel (katılımcı bütçe için bir yıl, stratejik planlama için 4-5 yıl) hedef ve öncelikler çerçevesinde gerçekleştirmesini önermektedir. Vatandaşların günlük hayatlarını etkileyecek faaliyetlerin belirlenmesi farklı alternatifler arasından önceliklere dayalı tercihler yapmalarını zorunlu kılmaktadır. Başka bir anlatımla katılımcı bütçe sürecinde mahalle ölçeğinde yapılan toplantılar aracılığıyla vatandaşlardan önceden tanımlanmış bir alternatifler kümesi (yatırım veya hizmet alanları) arasından en çok işine yarayacak olan alternatifi seçmeleri beklenmektedir.

Porto Alegre'de ve daha birçok yerde uygulanan katılımcı bütçe sürecinde kullanılan yöntemde alternatiflerin (yatırım alanları) listelendiği bir oy pusulası (Bkz. Şekil 4) aracılığıyla x sayıdaki alternatifi önceliğe göre sıralandırmaları istenmektedir. Katılımcılar ya belirli bir sayıda alternatif seçip onları kendi aralarında sıralamakta (örneğin 10 yatırım alanından 3'ünün seçilip kendi aralarında sıralandırılması) ya da tüm alternatifleri sıralamaktadır. Her iki durumda da alternatifler sıralamanın tersi bir puan almaktadır. (Ör. üç yatırım alanı sıralanıyorsa birinci sıradaki 3 puan, ikinci sıradaki 2 puan, üçüncü sıradaki 1 puan alır.) Grubun öncelikleri alternatiflerin aldıkları puanların toplanması sonucu belirlenir ve sıralanırlar.

Sıralama yöntemi katılımcıyı bir sıralama yapmaya zorlamaktadır. Katılımcı iki alternatifin eşit olması ya

**Şekil 4- Rio Grande do Sul Eyaletinde
kullanılan oy pusulası**

ASS EMBLEMA PÚBLICA DO OP-RS

Região

Município

**CÉDULA de VOTAÇÃO
PROGRAMAS DA TEMA**

VOTE NOS PROGRAMAS PRIORITÁRIOS, UM POR TEMA.

Escreva o N° do programa prioritário por TEMA

1º LUGAR

2º LUGAR

3º LUGAR

06-76

da bir alternatifin diğerinden üç kat önemli olması şeklinde bir yargı kullanamamaktadır. Dolayısıyla bütün tercihlere eşit ağırlık vermektedir. Diğer yandan toplumsal tercih problemi olarak tanımlanan literatürde alternatiflerin sıralanması yönteminin çeşitli matematiksel ve felsefi paradokslar içerdiği, ikiden fazla alternatifin sıralanmasını gerektiren seçim sistemlerin manipulasyona açık olduğunu belirtmektedir. Herhangi bir katılımcı bütçe sürecinde önceliklerin sıralandığı yöntem yerine “dağılım” yönteminin kullanılması benzer bir takım sorunları barındırır da topluluğun (mahallenin) önceliğini yansıtmada daha başarılı olacaktır.

Dağılım yöntemi bütçenin bireysel düzeyde yapılması şeklinde ifade edilebilir. Yöntemde katılımcıdan belli bir miktardaki parayı alternatiflere dağıtması istenir. Örneğin her bir katılımcıdan 20 lirayı (puanı) 9 yatırım alanına kendi önceliklerine göre tam sayılar halinde dağıtması istenir. Burada dikkat edilmesi gereken katılımcıyı tüm alternatiflere eşit dağılım yapmadığı bir tercih yapmaya zorlamak gerektiğidir. Buradaki örnekte eğer 9 yerine 10 alternatif olsaydı dağıtılacak parayı (puanı) 10'un katı olmayacak bir sayı olarak belirlemek gerekirdi, örneğin 21 sayısı. Yöntemi uygulanabilir hale getirmek ve her bir katılımcıya bir bütçe tablosu verip katılımcıyı hesaba bağlamak için şöyle bir yöntem izlenebilir. Önce alternatif sayısı kadar oy sandığı kurulur, ardından katılımcılara bir puan değerinde 20 kart verilir (kart sayısı ve her bir kartın değeri isteğe bağlı olarak değiştirilebilir) ve kartları istedikleri miktarlarda oy sandıklarına atması istenir.

Toplumsal tercih probleminin bir diğer konusu da oy pusulasındaki tercihin kişisel bir tercih mi olduğu yoksa kişinin toplumsal talebe yönelik fikrini mi yansıttığıdır. Bireyin kişisel ihtiyaçları kapsamında belirleyeceği öncelikleriyle kendisi dâhil ailesinin ihtiyaçları kapsamında belirleyeceği öncelikleri farklılaşabileceği gibi mahallesi için belirleyeceği öncelikleri de farklılaşabilir. Bu nedenle mahallede yapılacak oylamayı “kişisel önceliğiniz nedir” biçiminde değil “mahallenizin öncelikleri nedir” biçiminde yönlendirmek gerekir. Kent düzeyinde yapılacak ve kentsel önceliklerin belirlendiği oylamada da tercih kurumsal önceliğiniz nedir sorusuyla değil “kentinizin öncelikleri ne olmalıdır” sorusu aracılığıyla yapılmalıdır.

Kaynaklar Mahallelere Nasıl Dağılır?

Bir yatırımın hangi mahallede, hangi hizmet grubunda yapılacağı ve yatırım için ne kadar kaynak ayrılacağı öncelik değişkenleri ve ağırlıklandırma katsayılarının kullanıldığı bir yöntemle belirlenir. Yöntemde kullanılan formülasyon katılımcı bütçeyi uygulayacak yerel yönetim kurumunun tercihinə göre değişebilir. Aşağıda iki farklı seçenek incelenmiştir.

1. Kentsel Öncelikler Temelinde Kaynak Dağılımı

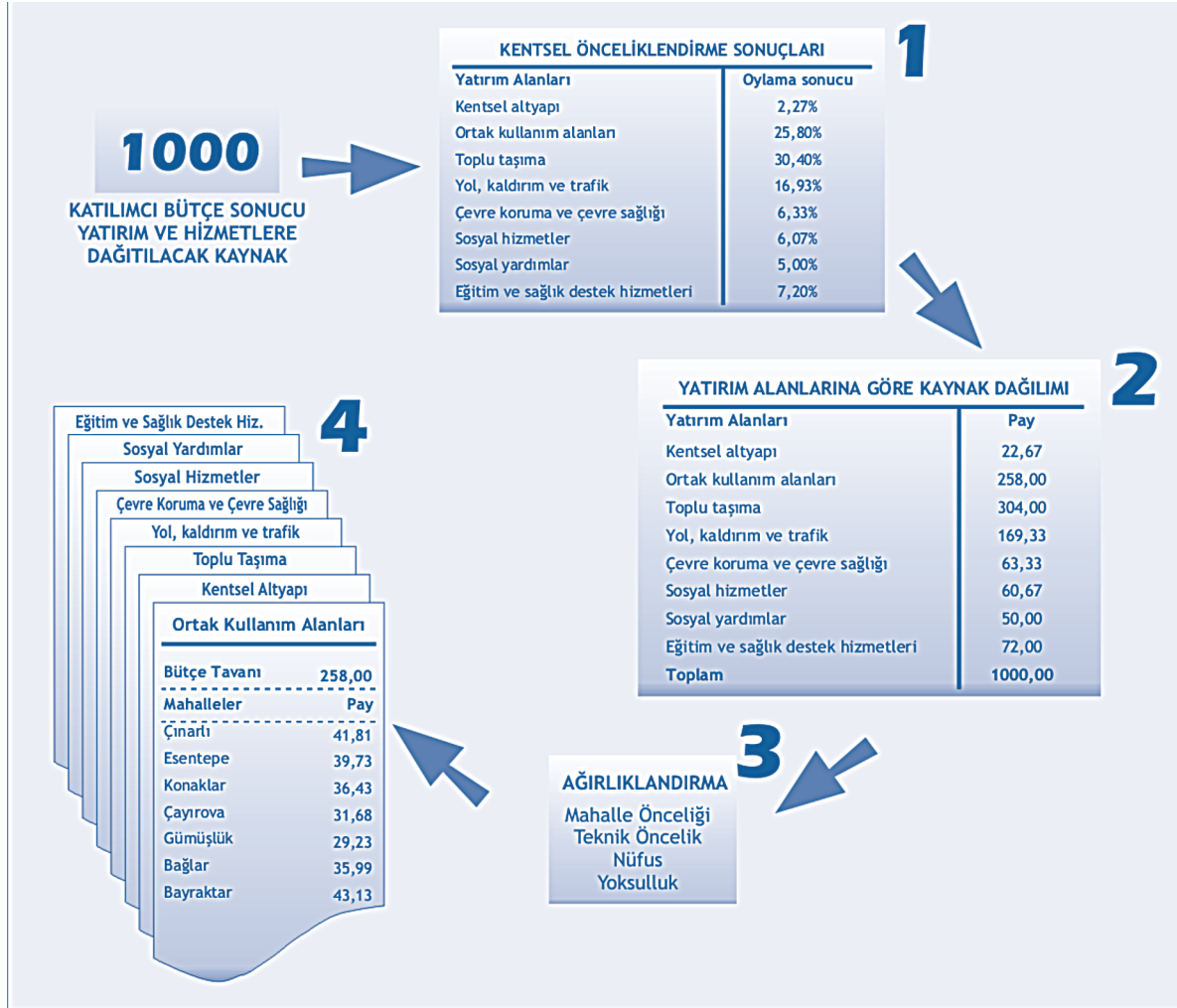
Katılımcı bütçe süreci sonucu yatırım ve hizmetlere dağıtılacak kaynağın 1000 birim olduğunu düşünelim. Birinci adımda kent düzeyinde önceliklendirme çalışması yapılarak yatırım alanları arasındaki öncelik dağılımı belirlenir. İkinci adımda 1000 birim, öncelik dağılımı kullanılarak yatırım alanları arasında paylaştırılır. Üçüncü adımda yatırım alanlarına ayrılan payların mahallelere nasıl dağılacığına ilişkin ağırlıklandırma formülü oluşturulur. Formülde kullanılan değişkenler olan:

- a) mahallelerde yapılan önceliklendirme çalışmasının dağılımı,

- b) her yatırımın ilgili mahalledeki teknik öncelik puanı,
- c) mahallenin şehir nüfusuna oranı ve
- d) mahallenin yoksulluk endeksi değerinin ağırlık katsayıları belirlenir.

Dördüncü adımda ise her bir mahallenin değişkenleri ve ortak ağırlık katsayılarından oluşan formül değerlerine göre ilgili yatırım alanına ayrılan pay mahallelere dağıtılır. Sonuçta hangi yatırıma hangi mahallede ne kadar pay ayrılacağı hesaplanmış olur. Her mahalleye her yatırım alanı için para ayrılması gerçekçi olmayabilir. Bu nedenle bir yatırım alanı içinde en çok pay alan ilk birkaç mahalle seçilerek diğer mahallelerin payları seçilen mahallelerdeki yatırım için kullanılabilir. Örneğin 4.adımdaki Ortak Kullanım Alanları yatırımları için en çok pay alan ilk 3 mahalle (sırasıyla Bayraktar, Çınarlı ve Esentepe) seçilerek diğer mahallelerin payları seçilen mahallelere aktarılabilir.

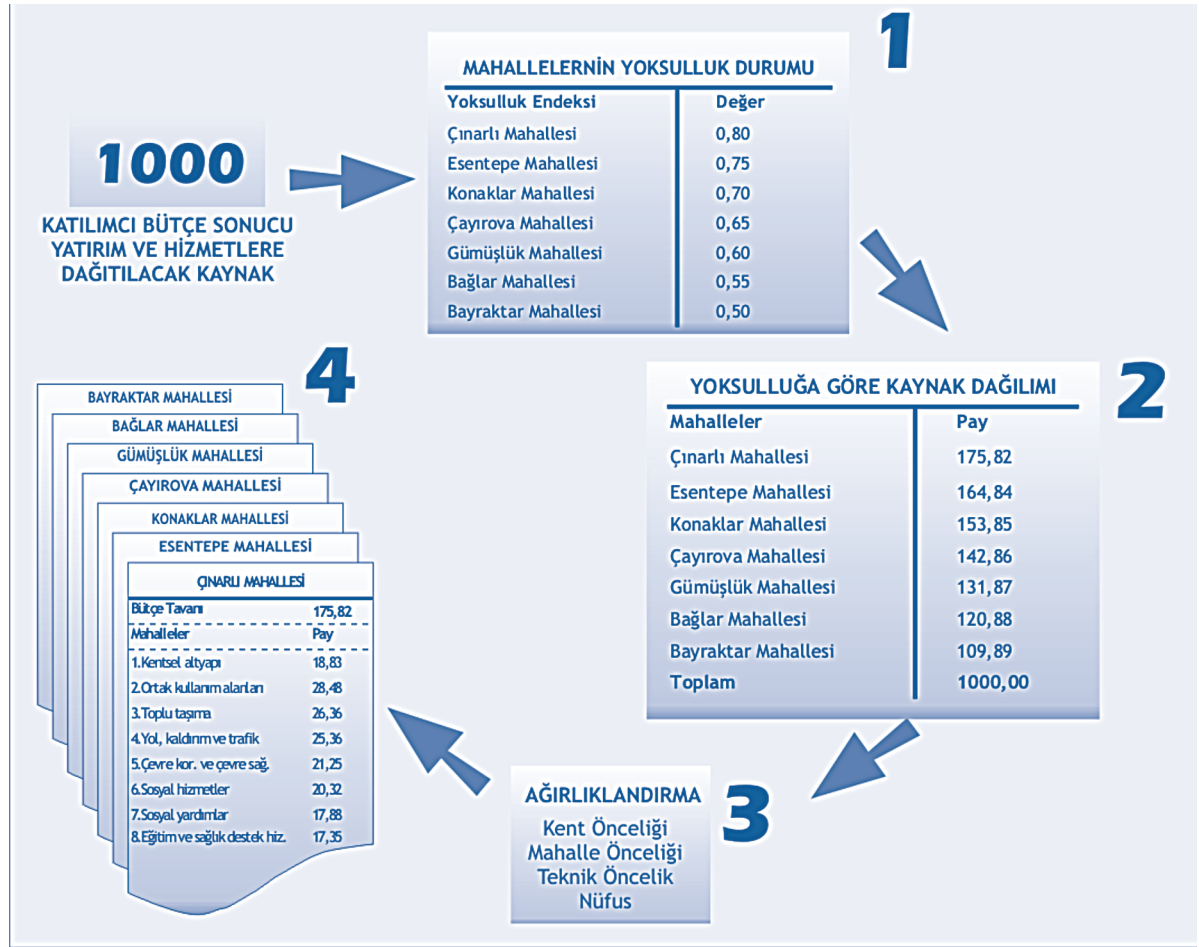
Şekil 5. Kentsel Öncelikler Temelinde Kaynak Dağılımı



2. Mahallelere yoksulluk veya sosyo-ekonomik göstergeler temelinde kaynak dağılımı

Bu yöntemde kaynak diğerinden farklı olarak yoksulluk veya geliştirilen bir sosyoekonomik gösterge düzeyine göre önce mahalleler arasında paylaşılır. Bu şekilde en yoksul veya en kötü sosyoekonomik göstergeleri olan mahallenin en çok kaynağı kullanacağı garanti edilir. Ardından mahallenin payları kentsel öncelikler, mahalle öncelikleri, teknik öncelikler ve nüfus değerleri bazında yatırım alanlarına dağıtılır. Yukarıdaki örnekte olduğu gibi mahalle içinde ilk birkaç yatırım alanı seçilerek mahalleye ayrılan tüm kaynağın bu yatırımlar arasında paylaşılması sağlanır.

Şekil 6 Mahallelerin Yoksulluk Durumu Temelinde Kaynak Dağılımı



7

Bütçe analizi

Bütçe analizi ne için yapılır?

Yerel yöneticilerin sorumluluğu yerel kaynakları halkın yararı için etkin, etkili ve ekonomik kullanmaktır. Tüm düzeylerde halka karşı sorumluluklarının yanında belediye çalışanları yönetsel bakımdan amirlerine karşı, amirler belediye başkanlarına, belediye başkanları da siyasi olarak belediye meclislerine ve vesayet denetimi kapsamında merkezi yönetime -İçişleri Bakanlığına- karşı sorumludurlar. Bütçe analiz sonuçları gerek siyasi olarak gerekse de idari olarak hesap verilebilirliğin sağlanması için kullanılabilir.

Kamu mali yönetimi kapsamında kendilerine bütçe tahsis edilen harcama yetkilileri, harcama kararlarını yürütüp sonuçlandıran gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkilileri ayrı Sayıştay'a karşı mali sorumluluğa sahiptirler. Bütçe analiz sonuçları dış denetime karşı mali hesap verilebilirliğin sağlanması için kullanılabilir.

Bütçe analizi sonucunda kaynakların etkin, etkili ve ekonomik kullanılmadığı, stratejik planda duyurulan faaliyetlerin gerçekte uygulanmadığı, sağlanan kaynaklarla hedeflenen performansların sağlanamadığı, belediye varlıklarının savurganca kullanıldığı ve gerçek değerlerinin altında satılarak veya kiraya verilerek belediyenin zarara uğratıldığı, belirli kişilere menfaat sağlamak için kullanıldığı, harcamalarda yolsuzlukların olduğu, bazı mali işlemlerin bütçe ve muhasebe dışı bırakılarak kamuoyundan ve belediye meclisinden gizlendiği, gelirlerin toplanmasında kayıtsız kalındığı, belirli kişilerin kayırıldığı gibi çok farklı sonuçlara ulaşılabilir. Bunların aksine çok olumlu tespitler de yapılabilir.

Bütçe analizinde temel amaç yerel kamuoyunun gözünün belediye faaliyetlerinin üzerinde olduğunun belediyenin karar alıcılarına hissettirilmesidir. Eğer belediye yöneticileri aldıkları her türlü kararın gözlendiğini ve sorgulandığını bilirlerse kanunlara uygun karar almak, kaynakları etkin, etkili ve verimli kullanmak, sivil toplum kurumları ile işbirliği yapmak, siyasi kayırmacılık ve yolsuzluklardan uzak kalmak gibi konularda daha dikkatli olmaya çaba harcayacaklardır.

Bütçe analizi sonucunda elde edilen ve belgelendirilen olumsuz sonuçlar belediye yönetiminin denetlenmesi, sorgulanması ve gerekli olması halinde yasal yollara başvurulmasını; olumlu sonuçlar ise belediye yöneticilerinin takdir edilerek daha başarılı olmaya çalışmak için teşvik edilmelerini sağlamak için kullanılabilir.

Analiz sonuçlarıyla ne yapılır?

Belediyenin varlıkları, yükümlülükleri, bütçe gelirleri, bütçe giderlerine ilişkin raporların analiz edilmesinden doğan sonuçlar;

- a) Belediyede yönetsel düzeyde karar alıcılar olan belediye meclisi, belediye başkanı, başkan yardımcıları veya ilgili birimlerle, yerel düzeydeki merkezi yönetimin temsilcisi olan vali, kaymakam ve diğer ilgili yöneticilerle ve
- b) Yerel kamuoyunu oluşturan ve etkili olan kent konseyi, vatandaş grupları, mahalle muhtarları, sivil toplum kuruluşları, yerel medya, yerel meslek kuruluşları ile paylaşılabilir.

Analiz sonuçlarının mutlaka olumsuz olması beklenmemelidir. Başarısızlıklar kadar başarıların da ilgili çevrelerle paylaşılması gerekir.

Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin vesayet denetimi vardır. Bu çerçevede, öncelik ilgili belediye yöneticileri olmakla beraber, merkezi yönetimin yerel düzeyde temsilcisi olan vali veya kaymakama da analiz sonuçları, varsa çözüm önerileri ve şikâyetler iletilebilir ve ilgililerden sorgu konusu yapılan hususlarla ilgili ne tür tedbirlerin alınmasının planlandığı sorulabilir.

Politika, kanun ve uygulamalarda değişiklik

Belediyelerin ve vatandaşların ileride neyle karşılaşacaklarını makul bir süre önce bilmeleri gerekir. O nedenle, yasal düzenleme yapma yetkisi merkezi yönetimde olan Türkiye gibi ülkelerde, belediyelerin gelirlerinde artış ve azalış doğuracak yasal düzenlemeler ile politika değişikliklerinin kabul edilmesi ile yürürlüğe girmesi arasında, belediyelerin ve vatandaşların yeni duruma kendilerini ayarlayabilecekleri kadar, makul bir süre olması gerekir. Bu tür değişiklikler yerel yönetimlerin stratejik planlarındaki hedefleri de etkiler. Yeni durum sonucunda kaynaklardaki azalmalar ve artmalar ileriye yönelik olarak stratejik planlarda kamuoyuna duyurulan hedeflerin yeniden gözden geçirilmesini ve düzeltme yapılmasını gerektirir. Dışsal faktörlerden kaynaklanan bu tür gelişmelerden, yanlış anlaşılmalara sebep olunmaması için, yerel bütçeyi izleyen sivil toplum kuruluşlarının da haberdar edilmesi gerekir.

Belediyelerin yerel kamuoyuna karşı hesap verme sorumluluğunu yerine getirme araçlarında veya uyguladıkları sağlık ve sosyal yardım politikalarında veya doğrudan ayni ve nakdi transfer politikalarında bir değişiklik olduğunda da durumu ve değişikliklerin neden yapılmasına ihtiyaç duyulduğu bunlardan yararlananlara ve yerel kamuoyuna makul bir süre önceden duyurması gerekir. Kışlık kömür ihtiyacını belediyenin yaptığı kömür yardımı ile karşılayan bir aile gelecek kış için planlarını ona göre yapacaktır. Eğer belediye kömür yardımından vazgeçer ve bu durumu önceden bildirmezse kömür yardımı bekleyen aile için bu yeni durum sürpriz olacak ve zamanında gerekli hazırlığı yapmayan aileyi kömür ihtiyacının karşılanması konusunda sıkıntıya sokacaktır. Aynı durum gıda ve sağlık yardımı ve diğer sosyal nitelikli transferler içinde geçerlidir.

Belediye meclisinin etkinleştirilmesi

Belediye meclisleri, yerel düzeyde belediye faaliyetlerinin en etkin sorgulanabileceği yerlerdir. Belediye bütçesinin hazırlanması, kaynak tahsisi, bütçe uygulama sonuçlarının incelenmesi ve aklanması gibi en önemli kararlar yerel meclislerde alınmaktadır. Belediye meclisinin en önemli özelliği, yerel seçmenlerin temsilcilerinden oluşan ve siyasi olarak belediye yönetimini elinde bulunduran ve yetki kullanan siyasi görüş ile muhalefet temsilcilerinin aynı çatı altında bulunmaları ve birbirlerini kontrol edebilme imkânına sahip olmalarıdır.

Yukarıda sayılan özelliği yanında belediye meclisinin en önemli dezavantajı ise seçimle gelen üyelerin önemli bir kısmının belediyenin yürüttüğü idari ve mali konular hakkında önceden yeterli düzeyde teknik bilgiye sahip olmamalarıdır. Üyeler o şehirde lokantacılık, tüccarlık gibi ticari faaliyetleri, ya da avukatlık, doktorluk gibi belirli meslekleri icra ederlerken, bir yandan da kendilerini birden devlet işlerinin içinde bulmaktadırlar. Böyle bir durumda meclis üyelerinin meclis çalışmalarına verecekleri önem ve ayırabilecekleri zaman oldukça sınırlıdır. Belediye faaliyetleri üzerindeki etkin meclis denetimi ve mali işlemler ve bütçe uygulama sonuçlarının sağlıklı bir şekilde analiz edilebilmesi ancak, üzerinde çalıştıkları konularda yeterli teknik bilgiye sahip meclis üyeleri ile sağlanabilir. Bunun için:

- 1- Meclis üyesi olarak seçilen kişilerin çalışmalar başlamadan önce mali ve idari konularda yeterli uzmanlar tarafından temel bir eğitime tabi tutulmaları ve bu tür eğitimlerin görevleri süresince tekrarlanması,
- 2- Meclis üyelerinin belirli bir kısmının seçimle tam zamanlı olarak seçilmeleri ve mesailerini belediyenin idari ve mali faaliyetlerinin incelenmesine ve denetlenmesine ayırmaları faydalı bir tercih olabilir.

Kent konseyinin görevleri ve katılım sürecine etkisi

Kent konseyleri merkezi yönetimin taşra kuruluşlarının, yerel yönetim birimlerinin, yerel sivil toplum kuruluşlarının, siyasi partilerin ve üniversite temsilcilerinin katılımıyla oluşan geniş katılımlı demokratik bir yapılanmadır. Kent vizyonunun ve hemşericilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeyi amaçlamaktadır.

Doğrudan icra yetkisi olmasa da belediye meclisine sunulmak üzere kentin önemli sorunları, projeleri ve geleceği gibi konularda kentin temsilcilerinin çalışmaları sonucunda tavsiye kararlar oluşturur.

Kent konseyinde hem merkezi yönetimin ve hem de yerel yönetimin temsilcileri yer aldığından kamu kaynaklarının bütün yönetim birimleri tarafından kentte yapılacak hizmet ve yatırımların planlanması ve kullanımı konusunda önemli tavsiye kararlarının ortaya çıkabileceği bir çalışma ortamıdır.

Kent konseyleri bütçe analizi sonuçlarının paylaşılması için elverişli bir ortam sağladığı gibi analizin kent konseyi adına yayımlanması da analiz sonuçlarının meşruiyetini artırıcı bir unsur olarak değerlendirilebilir.

Kent konseyinin görevleri:⁵¹

- a) Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak,
- b) Sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli bir planın hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak,
- c) Kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturmaya katkıda bulunmak,
- ç) Yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek,
- d) Kentin kimliğine ilişkin tarihi, kültürel, doğal ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek,
- e) Kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak,
- f) Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek,
- g) Sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak,
- ğ) Çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak,
- h) Kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak,
- ı) Kent konseyinde oluşturulan görüşlerin değerlendirilmek üzere ilgili belediyeye gönderilmesini sağlamaktır.

51 Kent Konseyi Yönetmeliği, Madde 6

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=7.5.10687>

8

Gelir analizi

Gelir kaynakları ve gelir analizi

Belediyelerin gelir kaynakları: öz gelirler ve transfer gelirleri

Belediyelerin gelirleri biri yerel (öz) gelirler ve diğeri merkezi yönetimden alınan transferler olmak üzere ikiye ayrılır.⁵²

Tablo 22- Belediyenin Gelirlerinin Sınıflandırılması

A-Yerel (Öz) Gelirler	B- Transfer Gelirleri
1- Kanunla belediyelere verilen vergi, resim, harç ve katılma payları	1- Merkezi yönetim genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar
2- Taşınır ve taşınmaz malların yönetim gelirleri	2- Merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenen ödenekten alınan transferler ⁵³
3- Hizmet karşılığı alınan ücretler	3- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler
4- Faiz ve ceza gelirleri	
5- Alınan bağışlar	
6- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyet karşılığı sağlanan gelirler	
7- Diğer gelirler	

Öz gelirler

Belediyelerin öz gelirleri kent halkının vergi ödeme potansiyeline ve belediyenin vergiler dışında kendi imkânları ile gelir yaratma kapasitesi ve potansiyeline bağlı olarak topladığı Tablo 22'de "A-Yerel (Öz) Gelirler" başlığı altında gösterilen vergi ve vergi dışı gelirlerdir. Bu gelirlerin tahakkuk, takip ve tahsilât işlemleri doğrudan belediyelerce yürütülmektedir. Bundan dolayı belediyelerin potansiyel gelirlerini tespit ve tahakkuk ettirmeleri, tahakkuk etmiş olan gelirlerini takip ve tahsilde gösterdikleri çabalar (takip için vergi borcu olanların uyarılması ve yasal takibat ve tahsil için ödeme noktalarının yaygınlaştırılması, bankalarla işbirliği yapılması) öz gelirlerini arttıracaktır.

52 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belediye gelirlerinin türleri, kaynakları, oranları ve tahsil zamanları belirlenmiştir. <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.2624>

53 Maliye Bakanlığı Bütçesinde yer alan bu tür transferler bütçe imkânlarının kısıtlı olması nedeniyle oldukça sınırlı olup, daha çok nüfusu belli bir sayının altında olan küçük belediyelere mali destek olarak dağıtılmaktadır.

Tablo 23- Belediye Vergi ve Harçları, Hesaplanma Şekli, Oranlar ve Tutarlar⁵⁴ (5281 sayılı Kanunla güncellenmiş hali)

Gelirin Türü		
BELEDİYE VERGİLERİ	Hesaplama Şekli	Oran veya Miktar
Bina Vergisi	Nispi	Meskenlerde %0,1, Diğer binalarda %0,2 ⁵⁵
Arazi vergisi	Nispi	Arazilerde %0,1, Arsalarda %0,3 ⁵⁶
İlan ve Reklam Vergisi	Maktu	0,01 Krş ile 150 TL
Eğlence Vergisi	Nispi	%5-%50 (Biletle girilmesi mecburi olmayan yerlerde günlük 5 ile 100 TL arasında)
Haberleşme Vergisi	Nispi	% 1
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	Nispi	İmal, taşıma, yükleme vb yerlerde %1, bunlar dışında %5
Yangın Sigorta Vergisi	Nispi	% 10
Çevre Temizlik Vergisi	Maktu	Konutlarda m ³ su tüketim başına büyükşehirler 15 Krş, diğerlerinde 12 Krş. Diğer bina gruplarına göre yıllık 12 TL ile 560 TL arasında. Büyükşehirlerde %25 artırımlı uygulanır.
BELEDİYE HARÇLARI		
İşgal Harcı	Maktu	0,25 Krş ile 2,5 TL arasında
Tatil Günleri Çalışma Ruhsatı Harcı	Maktu	20 TL ile 800 TL arasında
Kaynak Suları Harcı	Maktu	Litre veya kap başına 0,005 Krş ile 0,03 Krş arasında
Tellallık Harcı	Nispi	%2, 100 TL'yi aşan kısım için %1
Hayvan Kesimi Muayene ve Denetim Harcı	Maktu	Hayvan başına 1 TL ile 7,5 TL
Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	Maktu	0,50 Krş ile 30 TL arasında
Bina İnşaat Harcı	Maktu	m ² başına 0,5 Krş ile 15 TL arasında.
Kayıt ve Suret Harcı	Maktu	0,25 Krş- 12 TL arasında
İmar ile İlgili Harçlar		
a- Parselasyon Harcı	Maktu	0,05 Krş - 0,15 Krş arasında
b- İfraz ve Tehvit Harcı	Maktu	0,05 Krş - 0,15 Krş arasında
c- Plan ve Proje Tasdik Harcı	Maktu	0,05 Krş - 0,15 Krş arasında
d- Yapı Kullanma İzni Harcı	Maktu	0,05 Krş - 0,15 Krş arasında
e- Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyat Harcı	Maktu	0,05 Krş - 1,50 TL arasında
İşyeri Açma ve İzin Harcı	Maktu	0,10 Krş ile 1 TL arasında
Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı	Maktu	5 ile 15 TL arasında
Sağlık Belgesi Harcı	Maktu	1 ile 3 TL arasında

Kaynak: Belediye Gelirleri Kanunundan derlenmiştir.

54 Anayasamızın 73 üncü maddesine göre vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Ülkemizde kanun yapma gücü TBMM'nindir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin belirlenmesi bakımından merkezi yönetim çok geniş bir yetkiye sahiptir.

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.2709>

55 Bu oranlar büyükşehir belediye sınırları içinde iki katı olarak uygulanır.

56 Bu oranlar büyükşehir belediye sınırları içinde iki katı olarak uygulanır.

Yerel yönetim birimlerinden belediyelerin topladığı vergiler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununda düzenlenmiştir. Belediye Gelirleri Kanununda sayılan ve doğrudan belediyelerce toplanan vergi ve harçlar Tablo 23'te gösterilmiştir. Ayrıca, belediyeler 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre Emlak Vergisi ve Arazi Vergisi de tahsil etmektedirler.

Yerel vergiler nispi ve maktu olmak üzere iki şekilde belirlenmektedir. Nispi vergiler, özellikle enflasyon dönemlerinde, kendilerini fiyat değişmelerine karşı endeksleme mekanizması ile korurlarken, maktu vergiler, eğer dönem içinde çıkarılacak yeni yasal düzenlemelerle güncellenmezse, zaman içinde önemlerini yitirmektedir.

Emlak ve Arazi Vergileri: 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre Türkiye sınırları içinde bulunan bütün binalar ile arsa ve araziler emlak vergisinin konusuna girmektedir.

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

Arazi vergisinin matrahı arazinin tespit edilen vergi değeridir. Arazi vergisinin oranı binde bir, arsalarda ise binde üçtür. Bu oranlar büyükşehir belediyesi kurulan illerde %100 artırımlı uygulanır. Bakanlar Kuruluna bu oranları yarısına kadar indirme veya üç katına kadar artırma yetkisi verilmiştir. Arazi vergisi, bina vergisinde olduğu gibi, mükelleflerin beyanı üzerine tarh ve tahakkuk ettirilir.

Harcamalara Katılım Payı: Harcamalara katılma payları, yerel yönetimlerin su, yol, kanalizasyon ve çevreyi iyileştirmeye yönelik alt yapı yatırımları hizmetlerinden yararlananlardan bu hizmetin karşılığı olarak alınan kaynaktır. Harcamalara katılma payı ile altyapı yatırımlarından faydalananlardan maliyete katılımı sağlanmaya çalışılmaktadır.

Türkiye'de belediyeler yaptıkları altyapı hizmetleri karşılığında Yol Harcamalarına Katılım Payı, Kanalizasyon Harcamalarına Katılım Payı ve Su Tesisleri harcamalarına Katılım Payı adı altın katılım payları tahsil etmektedir.

Transfer gelirleri

Belediyelerin transfer gelirleri ise diğer kamu idarelerinin topladığı gelirlerden belirli yasal düzenlemeler çerçevesinde alınan paylar ve diğer kamu idarelerinin bütçelerinden sağlanan transfer gelirleridir. Temmuz 2008 ayına kadar olan uygulamada 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanuna göre;

- Petrol ve doğal gaz ürünlerinden alınan ÖTV'nin tamamı,
- Motorlu taşıtlardan alınan ÖTV'nin %28'i,
- Alkollü ve gazlı içecekler ile tütün mamulleri üzerinden alınan ÖTV'nin %60'ı ile

6802 sayılı Gider Vergileri Kanunun 39'uncu maddesine göre Özel İletişim Vergisi yerel yönetimlere pay hesaplanmasında matraha dâhil edilmiyordu. Bu şekilde matraha dâhil edilmeyen vergi gelirlerinin 2007 yılı verilerine göre toplam vergi gelirlerine oranı yaklaşık %23'yür. Bu vergilerin de 2.7.2008 tarih ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunla⁵⁷ pay hesaplanmasında matraha dahil edilmesiyle yerel yönetimlere yapılan transferler arttırılmıştır. ÖTV Kanununa ekli (I) sayılı cetvelde belirlenen petrol ve petrol ürünlerinden alınan ÖTV'nin anılan Kanunun geçici 2'ci maddesi ile 2012 yılına kadar büyükşehir belediyeleri matrahına dahil edilmemesi hüküm altına alınmıştır.

1- İl, ilçe ve belde belediyelerine yapılan transferler:

Her ay ülke genelinde toplanılan genel bütçe vergi gelirlerinin %2,85'i Maliye Bakanlığınca büyükşehir belediye sınırları dışındaki belediyeler payı olarak hesaplanmakta ve İller Bankası aracılığı ile belediyelere %80'ni nüfusa, %20'si de gelişmişlik endeksine göre paylaştırılmaktadır⁵⁸. Nüfus dışında gelişmişlik endeksinin pay hesaplama sistemine dahil edilmesi, gelişmiş ve öz gelir yaratma potansiyeli yüksek olan şehirlerle, az gelişmiş ve öz gelir yaratma potansiyeli zayıf olan belediyeler/şehirler arasındaki gelir adaletsizliğini /yatay eşitsizliği düzeltici bir etki yaratacaktır. Ayrıca, BELDES gibi uygulamalar belediyeler arasında yatay eşitsizliği gidermeye yönelik etki yapmaktadır.

Belediyelerin altyapısının desteklenmesi projesi (BELDES).

Nüfusu 10.000'nin altında bulunan belediyelerin (büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri dâhil olmak üzere) alt yapı ihtiyaçlarının giderilmesi ve bu belediyeler tarafından sunulan mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin kalite ve standartlarının yükseltilmesi amacıyla 2007 yılında BELDES Projesi başlatılmış ve 2008 yılında da devam edilmektedir. BELDES projesi, nüfusu 10.000'nin altında bulunan belediyelerin içme suyu ve yol altyapıları konusundaki yapım, tesis geliştirme, bakım-onarım gibi yatırımlarının yapılması ve bu amaçla ihtiyaç duyulacak demir, çimento, boru ve benzeri malzemelerin temini ile şebekeli içme suyu tesisi bulunmayan belediyelere İller Bankası Genel Müdürlüğü tarafından içme suyu tesisi yapımını kapsar. Her yıl merkezi yönetim bütçesine bu amaçla ödenek konulmaktadır.

Ülkemizde küçük belediyelerin öz gelir kaynakları oldukça sınırlıdır. Bu belediyeler faaliyetlerini sürdürme konusunda geniş ölçüde merkezi yönetimden yapılan transferlere bağlıdır. Transferlerin sadece nüfus esas alınarak dağıtılması, bu belediyelere temel belediye hizmetlerinin yürütülebilmesi için yeterli mali kaynak aktarılmasını sağlamamaktadır. BELDES Projesi ile kendi gelirleri ile küçük belediyelere su, kanalizasyon ve yol gibi temel belediye hizmet gereksinimlerini yerine getirebilmeleri konusunda imkân sağlanmaktadır. Bu şekilde yapılan transferler, belediyeler arasında yatay eşitlemeye de katkıda bulunmaktadır.

2006 Yılında büyükşehir belediyesi bulunan şehirlerin dışında kalan belediyelere kişi başına yapılan transfer tutarı yaklaşık 107-YTL'dir (Tablo 24). Bu, söz konusu belediyelere, gelir ve gelişmişlik durumu

57 15.7.2008 tarih ve 26937 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.5779>

58 2.7.2008 tarih ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'la transferlerin %80'nin nüfus esasına, %20'nin de gelişmişlik endeksine göre paylaşılması hüküm altına alınmıştır. Daha önce transferlerin tamamı sadece nüfus esasına göre paylaştırılmaktaydı.

gözetilmeden aynı miktarda transfer yapıldığı anlamına gelmektedir. Bu durumda öz gelir yaratma potansiyeli yüksek olan belediyeler diğerlerine göre yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesinde önemli bir avantaja sahiplerdi. 2.7.2008 tarih ve 5779 sayılı Kanunla transferlerin %20'nin gelişmişlik endeksine göre dağıtılması esasının kabul edilmesi az gelişmiş illerdeki belediyelerin transferlerden göreceli olarak daha gelişmiş illerdeki belediyelere göre daha fazla pay almalarını sağlayarak yatay eşitliğin sağlanmasına katkı sağlayacaktır.

Tablo 24- Belediyelere kişi başına yapılan transferler

Yıl	Toplam transfer(YTL)	Pay dağıtımına esas toplam nüfus	Kişi başına düşen transfer tutarı(YTL)
2006	5.771.765.000	54.024.765	106,88

Kaynak: Maliye Bakanlığı, İller Bankası

2- Büyükşehir ilçe belediyeleri

2.7.2008 tarih ve 5779 sayılı Kanuna göre genel bütçe vergi gelirlerinin %2,50'si büyükşehir ilçe belediyeleri payı olarak hesaplanacak ve söz konusu belediyelere nüfusları oranında paylaştırılacaktır. Büyükşehir belediye sınırları içindeki ilçe, ilk kademe ve belde belediyelerinin aldıkları transferlerin %30'u⁵⁹ o ildeki büyükşehir belediyesine, kalan tutarın %10'unu⁶⁰ da yine o ildeki su ve kanalizasyon idaresine ayrılır. Böylece büyükşehir belediyesi bulunan illerdeki diğer belediyeler kendilerine düşen her 1000 TL'den 630 TL almakta kalan 370 TL'sini Büyükşehir Belediyesine ayrılmaktadır. (Tablo 25).

Tablo 25- Büyükşehir belediyesi bulunan illerdeki ilçe, ilk kademe ve belde belediyelerine yapılan 1000-TL transferin paylaşılması

Nüfusa göre hesaplanan pay (TL) A	Büyükşehir belediyesi payı (%30) B	Su ve kanalizasyon idaresi payı (%10) (A Bx0 10 =) C	İlçe, ilk kademe veya Belde Belediye-sinin eline geçen (TL) A-B-C
1000	300	70	630

Belediyenizin merkezi yönetimden ne kadar para aldığını nasıl öğrenebilirsiniz?

Büyükşehir belediyelerine her ay genel bütçe vergi gelirlerinden yapılan transferler <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten> adresinde aylık ve düzenli olarak yayınlanmaktadır. Diğer belediyelere yapılan transferlerin belediyelere paylaştırılması ise İller Bankası tarafından yapılmaktadır. Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde belediyenize yapılan transferlerin miktarını İller Bankasından öğrenilebilir. Bunların dışında Maliye Bakanlığı bütçesine konulan “mahalli idarelere yardım ödeneği” özellikle nüfusu düşük olan belediyelere dağıtılmaktadır. Belediyenizin bu ödenekten yararlanıp yararlanmadığını yine Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde Maliye Bakanlığından öğrenilebilir.

59 2.7.2008 tarih ve 5779 sayılı Kanun madde 5/3

60 1981 yılında çıkarılan İSKİ Kanununa göre büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan ilçe, ilk kademe ve belde belediyelerine ayrılan paydan, eğer bu illerde ayrı bir su ve kanalizasyon idaresi kurulmuşsa, büyükşehir belediye payı hesaplandıktan sonra kalan tutar üzerinden %10 su ve kanalizasyon idarelerine pay verilmektedir. <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.2560>

Belediyelere yapılan transferler ayrıca belediyelerin bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırması tablosunda “genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar” başlığı altında muhasebeleştirilmekte ve raporlanmaktadır. İller Bankasına, Vergi Dairesine, Hazineye veya diğer kuruluşlara borcu olan bazı belediyeler, kendileri için hesaplanan toplam pay yerine, bu borçlarından dolayı yapılan kesintilerden sonra aldıkları net tutarları transfer geliri olarak kaydetmektedirler. Bu uygulama yanlış olup her bir belediye için hesaplanan transferlerin toplamının transfer geliri olarak kaydedilmesi; bu transferlerden kesinti yapılmak suretiyle tahsil edilen borçların da ilgili yükümlülük hesaplarından düşülmesi gerekir.

3- Büyükşehir belediyelerine yapılan transferler:

Büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde toplanılan genel bütçe vergi gelirlerinin %5'i hesaplanır; bunun %70'i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılır; kalan %30'lar bir havuzda toplanarak 16 büyükşehir belediyesine nüfusları oranında paylaştırılır.⁶¹ Bu paylaşım sisteminde oranlar 2.7.2008 tarih ve 5779 sayılı Kanundan önce, sırasıyla %75 ve %25 olarak uygulanmaktaydı.

Tablo 26- 2007 Yılı Büyükşehir belediye paylarının hesaplanması ve paylaştırılması (YTL)

Büyükşehir Belediyeleri	Genel Bütçe Vergi Geliri Üzerinden Hesaplanan (% 5)	Nüfus (güncellenen nüfus)	(A) (%70) Merkezden Alacağı Pay	(B) (%30) Havuzdan Alacağı Pay	(A+B) Aldığı Pay Toplam
Adana Bşb	53.456.169	1.514.364	37.419.318	16.036.851	79.219.847
Ankara Bşb	810.095.041	4.127.051	567.066.528	243.028.512	810.095.041
Antalya Bşb	68.100.402	877.945	47.670.281	20.430.121	68.100.402
Bursa Bşb	161.445.631	1.760.022	113.011.942	48.433.689	161.445.631
Diyarbakır Bşb	16.289.605	778.343	11.402.723	4.886.881	16.289.605
Erzurum Bşb	11.261.758	361.160	7.883.230	3.378.527	11.261.758
Eskişehir Bşb	37.139.600	581.939	25.997.720	11.141.880	37.139.600
Gaziantep Bşb	26.849.385	1.209.499	18.794.569	8.054.815	26.849.385
İstanbul Bşb	2.844.032.651	12.460.170	1.990.822.855	853.209.795	2.844.032.651
İzmir Bşb.	760.267.184	3.139.745	532.187.029	228.080.155	760.267.184
Kayseri Bşb	42.132.791	872.211	29.492.953	12.639.837	42.132.791
İzmit Bşb	493.375.621	1.346.092	345.362.934	148.012.686	493.375.621
Konya Bşb	38.999.727	973.791	27.299.809	11.699.918	38.999.727
Mersin Bşb	139.466.396	801.318	97.626.477	41.839.919	139.466.396
Adapazarı Bşb	13.703.344	531.219	9.592.341	4.111.003	13.703.344
Samsun Bşb	35.280.970	504.091	24.696.679	10.584.291	35.280.970
Toplam	5.551.896.272	31.838.960	3.886.327.390	1.665.568.882	5.551.896.272

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

Havuz uygulaması sonucu, nüfuslarına göre genel bütçe vergi gelirleri potansiyeli fazla olan İstanbul, Ankara, Kocaeli ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinden diğer büyükşehir belediyelerine transfer

⁶¹ Daha fazla bilgi için 2.7.2008 tarih ve 5779 sayılı Kanuna bakılabilir.

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.5779>

yapılarak büyükşehir belediyeleri arasındaki yatay eşitsizliğin kısmen de olsa giderilmesi amaçlanmaktadır⁶² (Tablo 26). Tablonun incelenmesinden de anlaşılabileceği üzere, Ankara, İstanbul, İzmit ve İzmir büyükşehir belediyelerinin aldıkları paylardaki azalmaya karşılık, nüfuslarına göre genel bütçe vergi geliri potansiyeli zayıf olan Erzurum, Diyarbakır, Adana, Gaziantep, Adapazarı, Samsun, Kayseri gibi büyükşehir belediyeleri bir havuzda toplanan %30 oranındaki kısmın büyükşehir belediyelerine nüfusları oranında tekrar dağıtılmasından önemli ölçüde fayda sağlamaktadırlar. Böylece büyükşehir belediyeleri arasında kişi başına yapılan transferlerde küçük ölçüde de olsa yatay eşitlik sağlanmaktadır. 5779 sayılı Kanunda %25 oranı %30'a çıkarılmıştır. Bu yeni uygulama büyükşehir belediyeleri arasında yatay eşitlemeye daha fazla katkı sağlamaktadır.

4- Merkezi yönetim bütçesine konulan ödenekten yapılan transferler

Mevcut uygulamada Maliye Bakanlığı bütçesinde "Mahalli idarelere yardım ödeneği" adı altında bir ödenek her yıl yer almakta ve özellikle nüfusu düşük olan belediyelere mali destek sağlamak amacıyla dağıtılmaktadır. Ancak bütçe imkânlarının çok kısıtlı olması nedeniyle bu ödenek çok sınırlı olmaktadır. Tablo 27'de bu kalemden yıllar itibarıyla bütçede yer alan, yıl içinde eklenen ve belediyelere aktarılan tutarlar gösterilmiştir.

Tablo 27- Belediyelere merkezi yönetim bütçesinden yapılan yardımlar

Yıllar	Bütçe Kanunu ile verilen ödenek (YTL)	Eklenen Ödenekler (YTL)	Düşülen Ödenekler (YTL)	Yıl Sonu Ödeneği (YTL)	Kullanımlar (YTL)
2001	60.000.000			59.100.000	57.766.000
2002	50.000.000	610.000		50.610.000	50.585.000
2003	50.000.000			50.000.000	41.275.500
2004	55.000.000	1.800.000	7.150.000	49.650.000	49.605.500
2005	51.937.600			51.937.600	50.912.700
2006	50.000.000			50.000.000	50.000.000

Kaynak: İlgili yılların
Kesin Hesap
Kanunları

5779 sayılı Kanunla bu ödenek kaldırılmış, yerine denkleştirme ödeneği adı altında yeni bir transfer uygulaması getirilmiştir. Buna göre kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının binde birinin Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konulacağı ve Maliye Bakanlığının da bu ödeneği mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere İller Bankası hesabına aktaracağı, İller Bankasınca bu ödeneğin %60'ını nüfusu 5.000'e kadar olan belediyelere, %40'ını ise nüfusu 5.001-9.999 arasında olan belediyelere eşit olarak dağıtılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu uygulama ile merkezi yönetim bütçesine konulacak denkleştirme ödeneği ile bütçeden yapılan transferler, 2007 yılı bütçe gerçekleşmesi dikkate alındığında, yaklaşık üç kat artacaktır.

62 2006 yılında 5216 sayılı Kanunun 23 üncü maddesine göre, büyükşehir belediyelerine o il büyükşehir belediye sınırları içinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin %75'i doğrudan verilmekte, %25'i ise bir havuzda toplanıp büyükşehir belediyelerine nüfusları oranında dağıtılmaktaydı.

Gelir yönünden merkeze bağımlılığın hesaplanması ve anlamı

Her belediyenin merkezi yönetimden aldığı transferlerin toplam belediye gelirlerine oranı o belediyenin gelir bakımından merkezi yönetime bağımlılığını gösterir. Öz gelir yaratma potansiyeli yüksek olan belediyelerde merkezi yönetimden yapılan transferlere bağımlılık oranı düşük, diğerlerinde ise yüksektir. Bu bağımlılık;

GMBO = Gelir bakımından merkeze bağımlılık oranı,
 TBG = Toplam belediye gelirlerini,
 TTG = Toplam transfer gelirlerini göstermek üzere
 yandaki formüle göre hesaplanır.

$$GMBO = \frac{TTG}{TBG}$$

Basit rakamlarla ifade edecek olursak; bir belediyenin kesin hesabına göre kesinleşmiş 2007 yılı gelirleri toplamı 100.000.000-YTL olup, bu gelirlerin 65.000.000-YTL' si merkezi yönetimden yapılan transferlerden sağlanmış ise bu belediyenin "gelir bakımından merkeze bağımlılık oranı";

$$GMBO = \frac{65.000.000}{100.000.000} \rightarrow GMBO = \%65'tir.$$

Tablo 28- 2006 yılı verilerine göre bazı belediyelerin öz gelir/transfer geliri oranları

	Transfer Gelirleri	Öz Gelirler	Toplam
Diyarbakır BŞB	80,41	19,59	100,00
İstanbul BŞB	58,95	41,05	100,00
Erzurum BŞB	78,10	21,90	100,00
Sakarya BŞB	66,11	33,89	100,00
Ankara BŞB	78,07	21,93	100,00
İzmir BŞB	87,89	12,11	100,00
Sivas Belediyesi	34,15	65,85	100,00
Hakkâri Belediyesi	75,26	24,74	100,00
Edirne Belediyesi	36,52	63,48	100,00
Çankaya Belediyesi/Ankara	30,69	69,31	100,00
Beyoğlu Belediyesi/İST	34,46	65,54	100,00
Karşıyaka Belediyesi/İZMİR	31,80	68,20	100,00
Seyhan Belediyesi/ADANA	54,01	45,99	100,00
TOPLAM	46,51	53,49	100,00

Kaynak: Maliye
Bakanlığı,
Muhasebat Genel
Müdürlüğü

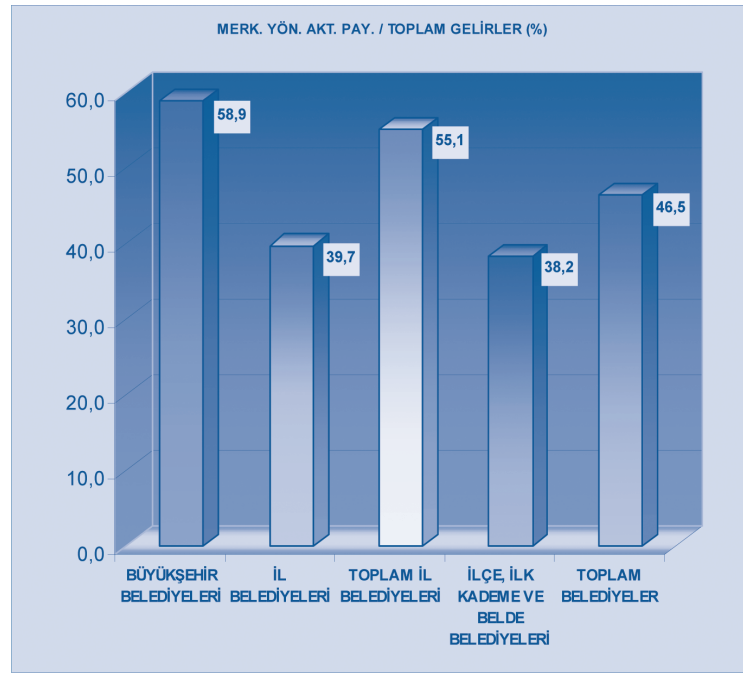
Bu durumda belediye harcamalarının %35'ini bulunduğu şehirde halktan doğrudan topladığı vergi ve vergi dışı gelirlerle, %65'ini ise merkezi yönetimden aldığı transferlerle karşılamaktadır. Benzeri belediyelerle karşılaştırıldığında gelirlerinin büyük kısmının merkezi yönetimden yapılan transferlerle karşılanması, bu belediyenin öz gelir yaratma potansiyelinin zayıf olduğunu göstermektedir. Tablo 28'de görüldüğü gibi bazı belediyelerde merkezi yönetimden yapılan transferlere bağımlılık oranı %80'lere ulaşmaktadır. Bu durumda olan belediyeler hizmetlerin yürütülebilmesi için önemli ölçüde transfer gelirlerine bağımlıdır.

Türkiye'de transferlerin paylaşımının önemli bir kısmı, büyükşehir belediye sınırları dışındaki belediyeler hariç, sadece nüfus esasına dayandığı için, transferlerin bölgeler ve şehirlerarasındaki gelir ve gelişmişlik farklılıklarını giderme amacı çok azdır. Bundan dolayı, transferlerin, öz gelir yaratma potansiyeli düşük olan belediyelerle, öz gelir yaratma potansiyeli yüksek olan belediyeler arasındaki

yatay eşitsizlikleri düzeltme etkisi zayıf kalmaktadır. Mevcut transfer paylaşım sisteminin sonucu olarak düşük gelire sahip belediyeler, yerel düzeyde gerekli hizmet gereksinimini karşılamakta diğer belediyelere göre daha fazla sıkıntı yaşamaktadırlar. Büyükşehir belediye sınırları dışındaki belediyelerde ise transferlerin %20'sinin gelişmişlik endeksine göre dağıtılması az gelişmiş illerdeki belediyeleri transfer gelirleri yönünden kısmen destekleyecektir. Ancak gelişmişlik endeksine göre paylaştırılacak olan %20 oranı toplam transferlerin sadece yaklaşık %5'idir. Bu nedenle gelişmişlik endeksinin transfer paylaşım sistemine dahil edilmesi olumlu bir yaklaşım olmakla birlikte etkisinin sınırlı olacağı düşünülmektedir.

Tablo 29- Transferlerin belediyelerin harcamalarını karşılama oranı(%)

Gelir yönünden merkezden yapılan transferlere bağlılık oranı, belediyelerin içinde bulunduğu koşullar göz önüne alınarak, her belediye için ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Gelir ve gelişmişlik düzeyi düşük olan bir kentte, gelir yaratma kapasitesi sınırlı olacağından, ne kadar çaba gösterilirse gösterilsin toplanabilecek yerel vergiler mevcut vergi potansiyeli ile sınırlıdır. Bunun dışında gelir ve gelişmişlik düzeyi yüksek olan bir kentte, vatandaşların vergi ödeme kapasitesi ve eğilimleri yüksek olduğundan, o yer belediyesi emlak vergisi, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, çevre temizlik vergisi gibi vergileri daha kolay toplayabilir. Bu iki durumda da sorgulanması gereken belediyenin potansiyel gelir yaratma ve toplama kapasitesini etkin kullanıp kullanmadığıdır.



Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2006 yılı Mahalli İdareler Mali İstatistikleri Bülteni

Ülkemizde merkezi yönetimden alınan genel bütçe vergi gelirleri payı, bütçede buna ilişkin ödenek olmakla birlikte bu ödeneklere bağlı kalınmadan⁶³, her ay gerçekleşen genel bütçe vergi gelirlerinin belirli bir oranı şeklinde yasayla belirlenmiştir. Bu durum merkezi yönetimin kendi bütçe açıklarını

63 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 37 inci maddesine göre genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin topladığı vergi, resim, harç ve benzeri gelirlerden diğer idare, kurum ve kuruluşlara verilecek paylar, geliri toplayan kamu idaresi bütçesine bu amaçla konulacak ödenekten karşılanır. Mali yıl içinde kullanılacak ödenek miktarı, ilgili kanun hükümleri uyarınca tahsil edilen miktar dikkate alınarak hesaplanacak pay miktarını geçemez. Hesaplanan pay tutarının, bu amaçla konulacak ödenek miktarını aşması halinde, aradaki farkı geçmemek kaydıyla ödenek eklemesi yapmaya genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde, diğer idarelerde üst yöneticiler yetkilidir.

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.5018>

belediyelere yapılan transferleri kısarak kapatmak gibi bir uygulamaya başvurmasını önemli ölçüde sınırlamakta ve transfer gelirleri yönünden belediyelere geleceğe yönelik planlar yaparken önemli ölçüde güvence vermektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimlere yapılan transferleri kısılabilmesi ya yasal bir değişiklik yapılmasını ya da, büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi, Bakanlar Kurulu Kararı ile düzenleme yapılmasını gerektirmektedir.

Merkezi yönetimden belediyelere yapılan transferlerin özellikleri

Merkezi yönetimin genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere yaptığı transferler kanunla düzenlenmiş olup, yapılacak olan transferlerin miktarı her ay gerçekleşen genel bütçe vergi gelirlerinin miktarına bağlıdır. Bundan dolayı genel bütçe vergi gelirlerinin yüksek olduğu aylarda yerel yönetimlere yapılan transferler, doğal olarak, diğer aylara göre daha yüksek olabilmektedir. Bu durum yerel yönetimlere yapılan transferlerde aydan aya farklılık gösterse de, yerel yönetimlere transferlerin düzenli olarak alınacağı konusunda güvence vermektedir. Yerel yönetimlere yapılan transferlerin iki önemli özelliği vardır. Bunlar;

- a) Belediyelere aktarılacak tutarın belirlenmesinde, merkezi yönetimin yönetsel kararının değil, o ay toplanılan genel bütçe vergi geliri tutarlarının esas alınması ve
- b) Yapılan transferlerin kullanımının belirli bir şarta bağlanmayan koşulsuz transferler olmasıdır.

Belediyelerin 2006 yılında merkezi yönetim genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payın toplam gelirlerine oranı ortalama %46,5'tir (Tablo 29). Bu ortalama olarak belediye harcamalarının yaklaşık yarısının merkezi yönetimden yapılan transferlerle finanse edildiği anlamına gelmektedir. Harcamaların finansmanında merkeze bağımlılığın oranı gelir ve gelişmişlik düzeyi düşük olan beldelerde artmakta, diğerlerinde ise azalmaktadır. O nedenle, gelir yönünden merkeze bağımlılığın her belediyenin içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal koşullar göz önüne alınarak ayrı ayrı hesaplanması ve değerlendirilmesi gerekir.

Varlık satışı veya borçlanma suretiyle harcamaların finansmanı

Varlık satışları, mali muhasebede nitelik olarak gelir sayılmasa da, bütçelerin finansmanında kullanılabilen ve nakit esaslı bütçe uygulamasında bütçe geliri olarak gösterilmektedir. Bilançoda varlıklardaki bir yıldan diğer bir yıla azalış ve artışlar belediye yönetiminin varlıklar üzerindeki tasarrufunu gösterir. Arsa, bina, taşıt araçları gibi maddi varlıklar ile nakit, banka hesapları, alacak hesapları gibi mali varlıklardaki azalmalar bunların nakde çevrildiğini veya bağış, hibe veya yok etme gibi bir şekilde elden çıkarıldığını gösterir. Maddi ve mali varlıklardaki artışlar ve yükümlülüklerdeki azalışlar, belediyenin tasarruf yaptığını, maddi ve mali varlıklardaki azalışlar ve yükümlülüklerdeki artışlar ise belediyenin tasarruflarını tükettiğini veya gelirlerinden fazla harcama yaptığını/yükümlülüklerini arttırdığını gösterir (Tablo 30).

Tablo 30- Bilançoda varlık ve yükümlülüklerdeki değişikliklerin izlenmesi

Varlık Hesabının Kodu ve Adı	Hesabın Türü	2005 yılı değeri (YTL)	2006 yılı değeri (YTL)	2007 yılı değeri (YTL)	Açıklama
102 Banka Hesabı	Mali varlık hesabı	1.500	2.000	4.000	Belediye nakit giderlerini karşılamak için yeterli nakde sahip değildir.
121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	Mali varlık (alacak) hesabı	24.000	16.000	8.000	Takipteki alacakların tahsilâtı sıkı takip suretiyle hızlandırılmıştır.
250 Arazi ve Arsalar Hesabı	Maddi varlık hesabı	80.000	85.000	40.000	Arsa ve arazilerden bir kısmı harcamaların finansmanı amacıyla satılmıştır.
300 Banka Kredileri Hesabı	Yükümlülük hesabı	60.000	80.000	120.000	Belediye harcamaların finansmanı için borçlanmaktadır.
320 Bütçe Emanetleri Hesabı	Yükümlülük hesabı	8.000	11.000	13.000	Belediye nakit yetersizliği nedeniyle tahakkuk etmiş harcamalarını ödeyememektedir.
360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	Yükümlülük hesabı	16.000	23.000	28.000	Belediye Vergi Dairesine olan vergi borçlarını ödeyememektedir.
361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hes.	Yükümlülük hesabı	23.000	32.000	36.000	Belediye sosyal güvenlik kurumlarına olan prim borçlarını ödeyememektedir.

Arsa, arazi, bina ve belediye iktisadi kuruluşu gibi varlıklar üzerindeki etkin yerel kamuoyu denetimi varlıkların piyasa değerinin altında satılması, belirli grup veya kişilere rant sağlamak üzere devredilmesi(özelleştirilmesi), kiralanması veya göstermelik değerlerle kullanma haklarının devri gibi tasarrufları engeller. O nedenle, yerel kamuoyunun bir gözünün de belediyenin kontrolündeki maddi varlıklar üzerinde olması gerekir. Varlıklardaki değişimlerin nedeni, amacı ve tasarruf değerleri sorgulanmalıdır.

Tablo 30'da Arsa ve araziler hesabında kayıtlı arsa ve arazilerin bir kısmı 2007 yılında satılarak elde edilen bütçe geliri 2007 yılı bütçe gelir hesapları içinde "Taşınmaz satış geliri" olarak kaydedilmiştir (Tablo 31). Bundan sonra elde edilen nakit paranın yükümlülüklerin azaltılmasında veya yatırımların finansmanında mı, yoksa cari harcamaların finansmanında mı kullanıldığının sorgulanması gerekir. Varlık satışında amaç belediyenin yükümlülüklerinin azaltılması veya yatırımların finansmanı için nakit sağlamak olmalıdır. Cari harcamaların finansmanı için yapılan varlık satışları, bugün belediyenin ekonomik varlıklarının azalması karşılığında kent halkına geçici fayda sağlamasına karşılık, gelecek dönemlere/nesillere yük getirecek bir yönetsel tasarruftur.

Tablo 31-Varlık satışlarının bütçe gelirlerinde gösterilmesi

Bütçe Gelir Hesabının Kodu ve Adı	Hesabın Türü	2005 yılı gerçekleşmesi (YTL)	2006 yılı gerçekleşmesi (YTL)	2007 yılı gerçekleşmesi (YTL)	Açıklama
03.3.1. Taşınmaz Satış Gelirleri	Bütçe gelir hesabı	67.000	68.000	110.000	Arsa ve arazilerden bir kısmı satılarak bütçenin finansmanında kullanılmıştır

Nakit, banka hesapları, alacak hesapları, menkul değerler gibi mali varlıklardaki değişimler belediyenin

mali faaliyetleri hakkında bilgi verir. Takipteki alacakların azalması belediyenin alacaklarını takip ederek tahsilini sağlamak için çaba sarf ettiğini; artışlar ise tahsilâtların hızlandırılması için yeterli çaba gösterilmediğini gösterir. İkinci durumda belediyenin alacakları dururken bazı giderlerin borçlanılarak yapılması veya bazı yükümlülüklerin zamanında ödenememesi nedeniyle faiz ve gecikme cezası gibi gereksiz ödemeler yapılması suretiyle belediye ilave maliyetleri karşılamak zorunda kalabilir. Yine belediyenin vergi ve sosyal güvenlik primi borçlarındaki artmalar bu yükümlülüklerin yerine getirilemediğini gösterir. Bu şekilde yükümlülüklerdeki artışların kötü mali yönetimden mi, yoksa gelir eksikliğinden mi kaynaklandığının sorgulanması gerekir.

Gelirlerin analizi

Gelir kalemlerindeki değişikliklerin, içinde bulunulan yıla ilave olarak, en az son iki yılın gerçekleşmiş verilerini içerecek şekilde yayımlanması gerekir⁶⁴. Bu şekilde, gelirleri izleyen sivil toplum kuruluşları ve diğer paydaşlar ayrı ayrı gelir kalemlerindeki değişiklikleri görebilir ve gelir türleri itibarıyla önemli değişiklikleri sorgulayabilirler. Eğer gelir kalemlerinde bir yıldan diğerine önemli değişiklikler varsa (Tablo 32) bunun makul bir açıklamasının olması ve bu açıklamanın ilgili tablo ve raporların dipnotlarında veya açıklama metinlerinde belirtilmesi gerekir. Böyle bir duruma örnek olarak belediye sınırları içinde belirli bir alanın (X bölgesinin) yapılaşmaya açılmasını verebiliriz. Yapılaşmanın gelecek beş yıl devam edeceği planlanmışsa bu yıllarda bina inşaat harcı ve imarla ilgili harçların gelir tahsilâtında önemli artışlar beklenir. Böyle bir gelişmenin bütçe hazırlanırken inşaatlarla ilgili harç gelirlerinin tahmininde dikkate alınması gerekir.

Tablo 32- Geçmiş gelir gerçekleştirmeleri ve gelir tahminleri⁶⁵

Bütçe Gelir Hesabının Kodu ve Adı	2005 yılı gerçekleşmesi (YTL)	2006 yılı gerçekleşmesi (YTL)	2007 yılı gerçekleşmesi (YTL)	2008 yılı gerçekleşmesi (YTL)	Açıklama
01.8.1.51 Bina İnşaat Harcı	8.000	26.000	34.000	40.000	X bölgesinin yapılaşmaya açılması sonucu 2006 yılında inşaat çalışmaları başlamış ve devam etmektedir.
01.7.1.01 Merkezi yönetimden alınan paylar	60.000	65.000	70.000	96.000	Belediyelere vergi gelirlerinden yapılacak transferlerde %30 artış öngören kanun TBMM'de kabul edilmiş olup 2008 yılında yürürlüğe girecektir ⁶⁶ .

Tablo 32'de Bina İnşaat Harcında 2006 yılında ortaya çıkan artışın nedeni X bölgesinin yapılaşmaya açılması ve bu bölgede inşaatların başlaması suretiyle alınan harçların artmasıdır. İnşaatların ileriki

64 Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği 117, 120, 126 ve 130 uncu maddeleri ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği 420, 424, 430 ve 434 üncü maddeleri gereğidir.

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=3.5.20058844>

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=7.5.10003>

65 Tablodaki rakamlar hayalidir.

66 Varsayıma dayalı bir örnek olup, bir hesaplamaaya dayanmamaktadır.

yıllarda da devam etmesi beklenmektedir. Merkezi yönetimden alınan transferlerin tahminindeki artışın nedeni TBMM'de kabul edilen ve 2008 mali yılında yürürlüğe girmesi kesin olan bir kanuni düzenlemeye dayandırılmıştır. Bu iki durumda da gelir tahminindeki artışlar makul bir gerekçeye dayanmaktadır. Bunun dışında somut olarak açıklanamayan veya makul bir gerekçeye dayanmayan gelir artış tahminlerine bütçe hazırlanırken yer verilmemesi gerekir.

Gelirlerin tahmini

Giderler kadar gelirlerin rasyonel ve gerçekçi tahmini de önemlidir. Gelir tahminlerinin iyi bir şekilde analizi belediye gelirlerinin doğru tahmin edilmesini ve bunun sonucu olarak gerçekleşme şansı yüksek olan gelir tahminine uygun gider bütçesi yapılmasına imkân verir. Diğer türlü, gerçeğe uygun olmayan irrasyonel gelir tahminleri, ister olumlu isterse olumsuz yönde olsun, gerçekleşme yüzdesi çok düşük olan başarısız bir bütçe hazırlanması sonucuna yol açar. Burada ortaya çıkan başarısızlık belediyelerin yürüttükleri hizmetlerin etkinliğini de azaltır.

Gelir tablolarının analizi

Gelir tahminlerinin ve gerçekleştirmelerinin analizi için başvurulacak temel tablo gelirlerin ekonomik ayrımını 4 üncü düzeye kadar detaylandıran “Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu”dur. Bu tabloda gelir tahminleri gelir kalemleri itibarıyla ayrıntılı olarak verilmektedir. Analiz için başvurulabilecek diğer bir tablo da belediyenin bütçe yılını izleyen iki yılın gelir tahminlerini ikinci düzeye kadar gösteren “.... Belediyesinin İzleyen İki Yılın Gelir Bütçesi Tahmini Tablosu” dur. Gerek bütçe yılı ve gerekse izleyen iki yıl için bütçelerde yer alan gelir kalemleri için ayrı ayrı yapılan tahminlerin gerçekçi ve gerçekleşme yüzdesinin çok yüksek olması gerekir. Gelir tahmin tablolarının en az iki önceki yılın gerçekleşmiş verilerini de gösterecek şekilde hazırlanması bütçe hazırlama sürecine katılanlara ve paydaşlara gelir kalemlerinin seyri konusunda doğru fikir edinmelerine yardımcı olacaktır. Böylece gelir kalemleri itibarıyla belediye hizmetlerinin asıl olarak hangi gelirlerle finanse edildiği görülebilir. Buna ilave olarak, gelir tablosu, potansiyel gelir kalemi olarak görülen fakat beklenenden düşük gerçekleşen gelir kalemlerindeki eksik performansların sorgulanmasına imkân verir.

Gelir kalemleri için bütçe kararında yapılan tahmin ile gelir kesin hesabına göre gerçekleşen tutar arasındaki fark yapılan tahminin doğruluk payını gösterir. Doğal afet veya gelir affı gibi belirli gelirlerin toplanmasını engelleyen veya ortadan kaldıran zorunluluklar dışında, gelir tahminindeki sapmaların sorgulanması gerekir. Çünkü gelir tahminlerinde bu şekilde ortaya çıkan sapmalar sadece toplanılacak gelirden yoksun olmakla kalmayıp, gerçekleştirilmesi planlanan kamu hizmetinin de tamamlanmasını engelleyecek veya başlanılan yatırımların sürücümeye kalmasına neden olacaktır.

Analiz ipuçları (Nelere bakılır, ne anlaşılır)

Gelirlerin analizi yapılırken öncelikle en az geçmiş iki yılın (varsa daha önceki yılların da) gelir kalemleri itibarıyla gelir tahminleri ve gelir kesin hesaplarına göre gerçekleşen tutarların veri olarak alınması gerekir. Bu şekilde geçmiş iki yılın gelir tahmini ve gerçekleştirmelerinin karşılaştırılması belediyenin gelir

tahmini konusundaki kararının doğruluk yüzdesinin sorgulanmasını sağlar. Eğer gelir kalemleri itibariyle yapılan tahminlerle kesin hesaplara göre gerçekleşen gelir tutarları arasında önemli sapmalar varsa, bu sonuç belediyede bütçe yapan memurların bütçenin gelir yönüyle yeteri kadar ilgilenmediklerini gösterir. Gerçekçi gelir tahminlerinden ayrı olarak yapılan gider bütçesinin gerçekleşme yüzdesi belediyenin kendi oluşturduğu ve izlediği politikaya ve performansına değil, gelirlerdeki gerçekleşmeye bağlı kalır.

Gelir kalemleri itibariyle geçmiş yıllar gerçekleştirmeleri üzerinde ayrı ayrı yapılan analizler gelir kalemlerinin seyri konusunda, bütçe yapanlarda, güçlü kanaat oluşmasını sağlar. Bundan sonra yapılması gereken, ileriye yönelik olarak muhtemel gelişmeler öngörülerek gelir kalemleri itibariyle tahminlerin yapılmasıdır.

Gelir tahminleri yapılırken dikkate alınacak gelişmeler ve kullanılacak teknikler

- 1- Enflasyonun vergilerde yaratacağı nominal artışlar,
- 2- Merkezi yönetim tarafından yapılan yasal düzenlemelerin öz gelirler ve merkezi yönetimden alınan transferler üzerindeki etkileri,
- 3- Kiraya verilmiş varlıkların kiralarda beklenen artışlar,
- 4- Yapılan yatırımlar dolayısıyla alınacak harcamalara katılım payları,
- 5- Vergi, ücret vb gelirlerin tarife ve oranlarındaki değişiklikler,
- 6- Genel ekonomik gelişmeler ve belde ekonomisindeki değişim ve gelişmeler
- 7- Kuraklık, göç gibi coğrafi, sosyal ve ekonomik koşullardaki değişiklikler,
- 8- Gelirlerin denetimi ve takibinde izlenecek politikalardaki değişiklikler,
- 9- İstatistiksel yöntemlerin kullanılması.

Gelir tahminlerinin gerçekçi olup olmadığının anlaşılması

Doğru gelir tahminleri harcamaların rasyonel planlanmasını sağlar. Şişirilmiş gelir tahminleri, bu tahminler kullanılarak planlanan harcamaların yapılamama ya da başlanılmış uzun süreli yatırım projelerinin zamanında tamamlanamaması ve sürüncemede kalması gibi sonuçlar doğurur. Bunun sonucu olarak stratejik planda taahhüt edilen hizmetlerin aksamaması veya yapılamaması nedeniyle belediyenin performansı ve başarısı düşer.

Belirli yıllarda doğal felaketler, ekonomik krizler veya merkezi yönetimin tek yanlı kararları gibi nedenlerle bazı gelirler tahmin edilenden daha az gerçekleşebilir. Bu gibi durumlar olduğunda gelir tahminlerinde ortaya çıkan sapmaların kesin hesaplara eklenecek notlarda açıklanması gerekir. Bu gibi durumların dışında bütçelerdeki gelir tahminleri ile gerçekleşen tutarlar arasındaki makul olmayan farklar belediyenin gelir tahmin etmedeki başarısızlığını gösterir. Bu başarısızlığın sonuçlarını ölçmek için, gerçeğe uygun olmayan gelir tahminleri nedeniyle öngörülen hizmetlerden hangilerinin gerçekleştirilemediğinin veya yarım kaldığının sorgulanması gerekir.

Geleceğe yönelik olarak yapılan belirli gelir kalemlerinde önceden bilinen nedenlerle gelir tahminlerinde önemli artışlar ve azalışlar yapılmışsa bunların nedenlerinin bütçe dokümanlarında

açıklanması gerekir. Tablo 33’te verilen 2006 ve 2007 yılları tahmin ve gerçekleşme rakamları veri alınarak emlak vergisi oranındaki artışın gelir bütçesine etkisi gösterilmiştir. Her iki durumda da 2008 yılı emlak vergisi gelir tahmini emlak vergisi oranında değişiklik yapmaya yetkili merciin yaptığı düzenlemeye dayanmaktadır.

Tablo 33 -Gelir tahminindeki önemli artışın sorgulanması

Gelirin Türü	2006 tahmin/gerçekleşme (YTL)	2007 tahmin/gerçekleşme (YTL)	2008 tahmin	Açıklama
Emlak Vergisi	70.000 / 68.000	80.000 / 76.000	100.000	Emlak vergisi %20 oranında artırıldı.

Şehirde gelir yaratan ve belediye gelirleri arasında önemli yer tutan gelir kalemlerindeki muhtemel değişiklikleri rasyonel bir şekilde izleyen ve bunu stratejik plana ve her yıl hazırladıkları bütçeye yansıtılaben belediye gelir tahmini yönünden başarılı bir belediyedir.

Örneklerle anlatım

Belediyenin gelir tahminlerindeki gerçeklik geçmiş yıllarının bütçeleri ile yine aynı yılların kesin hesabına göre gerçekleşen tutarlar vergi kalemleri itibariyle karşılaştırılarak bulunur. Gelir tahminindeki oransal sapmalar gelir kalemlerinin ilgili yıl bütçe kararına göre tahmin edilen gelir tutarı ile yine aynı yılın kesin hesabına göre gerçekleşen tutarların karşılaştırılması ile hesaplanır. Bütçenin kendisi tahmin olduğu için burada tahmin ve gerçekleşen tutar arasında mutlak eşitlik beklenmez. Bu sapmaların hoş görülmesi gerektiği anlamına da gelmez. Makul bir gerekçeyle dayanmayan gelir tahminindeki önemli sapmaların sorgulanması gerekir.

Tablo 35’te bazı gelir kalemleri itibariyle 2006 yılı bütçe tahminleri ve gerçekleştirmeleri verilmiştir. Tahmin edilen tutarlardan önemli ölçüde sapan, fazla veya eksik olan, her iki gerçekleşme de sağlıklı bütçe oluşturulması için engeldir. Tahmin edilenden fazla gerçekleşen tutarlar gerçekleştirilebilecek hizmetlerin bütçede yer almaması nedeniyle yerine getirilmemesi, eksik gerçekleşen tutarlar da planlanan kamu hizmetlerinin gerçekleşmemesi veya başlanılan hizmetlerin zamanında bitirilmeyerek maliyetlerinin artmasına neden olur.

Bazı belediyelerce, “biz gelirlerimizi fazla gösterelim, olursa harcarız olmazsa ödenekleri tenkis ederiz” şeklindeki yaklaşım yanlıştır. Tablo 35’te fazla gerçekleşen ve eksik gerçekleşen tutarları toplam olarak karşılaştırdığımızda 32.800-YTL’lik bir eksik gerçekleşme hesaplamaktayız. Bu belediyenin gelir tahminindeki başarısızlığının ölçülebilmesi için önemli bir göstergedir, ancak yeterli değildir. Fazla ve eksik gerçekleşen tutarlar birbirinden mahsup edildiğinde fark çok az da çıkabilir. Bu belediyenin başarılı gelir tahmini yaptığı anlamına gelmez. Belediyenin gelir tahminindeki başarısının gelir kalemleri itibariyle ayrı ayrı ölçülmesi gerekir.

Bazı vergilerin doğru tahmin edilebilmesi için belediyelerde gerekli veriler vardır. Örneğin bina sayısından ve emlak vergisi mükelleflerinin bir önceki yıl ödedikleri vergilerden emlak vergisini (Tablo

34); mükellef sayısı ve cinsinden çevre temizlik vergisini; lojman sayısından lojman kira gelirleri için tahmin yapmak üzere gerekli veriler vardır. Mevcut veriler ve emlak vergisindeki artış oranı kullanılarak toplanabilecek emlak vergisi tahmini yapılabilir. Ancak işyeri açma izni, işgal harcı, bina inşaat harcı gibi bazı gelirlerin doğru tahmin edilmesi mevcut ve muhtemel koşulların iyi analiz edilmesine bağlıdır. Bir belediye yoğun konut yapılaşmasının yaşandığı bir bölgede ise veya teşvik ve sübvansiyon gibi bazı destekler dolayısıyla bir şehirde ticaret ve sanayi gelişme eğilimine girmişse bu koşulların doğru algılanması ve bütçe hazırlanırken bu gelişmelerin etkilerinin gelir tahminlerine doğru yansıtılması gerekir.

Tablo 34- Emlak Vergisindeki artış oranının gelir bütçesine yansıtılması

Gelirin türü	Konut sayısı/2007 yılı konut başına ortalama emlak vergisi(YTL)		İşyeri sayısı/2007 yılı işyeri başına ortalama emlak vergisi(YTL)		2008 yılında uygulanacak Emlak Vergisi artış oranı	2008 yılı emlak vergisi tahmini (YTL)
Emlak Vergisi	3.000	120	1200	160	%10	607.200

Belediyelerin en önemli gelir kaynaklarından birisi merkezi yönetim genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylardır. Bazı öz gelir yaratma potansiyeli düşük olan belediyelerin bu transferlere bağımlılık oranı oldukça yüksek düzeylere kadar varmaktadır. Bütçe oluşturulurken merkezi yönetimden alınacak transferlerin, toplam gelirler içindeki ağırlığı nedeniyle, doğru tahmin edilmesi önem taşımaktadır

Tablo 35- Gelir tahminleri ve gerçekleştirmeler arasındaki farklar⁶⁷

Gelirin Kodu	Gelirin türü				2006 yılı Tahmini	2006 yılı Kesin Hesabı	Fark
01 3 1 51	Bina vergisi				25.500	24.000	(-)1.500
	52	Arsa vergisi			15.000	10.000	(-)5.000
	54	Çevre temizlik vergisi			8.000	12.000	(+)4.000
01 7 1 01	Merkezi yönetimden alınan paylar				120.000	95.000	(-)25.000
01 8 1 51	Bina İnşaat Harcı				7.500	8.000	(+) 500
	52	Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı			4.500	3.000	(-)1.500
	53	İşgal Harcı			2.000	3.000	(+) 1.000
	54	İşyeri Açma İzni Harcı			8.000	8.500	(+) 500
02 1 1 51	Çevre ve Esenlik Faaliyetleri Hâsılatı				2.500	3.500	(+) 1.000
	58	Su Hizmetleri Hâsılatı			18.000	12.000	(-)6.000
	60	Ulaştırma Hizmetleri Hâsılatı			12.000	11.000	(-)1.000
3 1 01	Lojman Kira Geliri				1.500	1.400	(-) 100
	03	Sosyal Tesis Geliri			2.500	2.800	(+) 300
Tahmin ile gerçekleştirme arasındaki fark					227.000	194.200	(-)32.800

67 Tabloda yer alan rakamlar rastgele seçilmiş olup, herhangi bir belediye ile ilişkisi yoktur.

Ülkemizde merkezi yönetim yerel yönetimlere yapılacak transferlerin miktarını belirleme konusunda tam yetkiye sahiptir. Yasalarla ve bazı durumlarda Bakanlar Kurulu Kararı ile yerel yönetimlere yapılacak transferler azaltılabilmekte veya arttırılabilmektedir. Bu tür düzenlemeler genelde Resmi Gazetede yayımlanınca yürürlüğe girdiğinden yerel yönetimler kendilerini yeni duruma ayarlayamamaktadır⁶⁸. Bu sıkıntıya rağmen merkezi yönetimin bütçe hazırlık çalışmaları izlenerek genel bütçe vergi gelirlerinde öngörülen artış oranlarına göre yerel yönetimlere yapılacak transferler tahmin edilebilir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere yapılacak transferlere ilişkin ödenek Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü bütçesine konulmaktadır. Bu ödeneğin tutarı ilgili bütçe yılındaki genel bütçe vergi gelirlerinde beklenen artışlar esas alınarak hesaplanmaktadır. Bir yıldan diğer yıla bu ödenekteki artış yaklaşık olarak belediyelere o bütçe yılında yapılacak transferlerdeki artışa eşittir. Burada kullanılan deflâtör merkezi yönetimden alınacak transferler için iyi bir göstergedir.

68 2001, 2002 ve 2003 yıllarında yerel yönetimlere yapılan transferler, yaşanan ekonomik kriz dolayısıyla izlenilmek zorunda kalınan kriz nedeniyle azaltılması ve hemen uygulamaya konulması yerel yönetimlerin beklemedikleri bir sürprizle karşılaşmaları ve gelirlerinin önemli ölçüde azalmasına neden olmuştur.

9

Gider analizi

Belediye bütçesinden yapılacak giderlerin analizinde amaç belediye kaynaklarının ekonomik sınıflandırmaya göre gider kalemleri arasında nasıl dağıtıldığının sorgulanmasıdır. Personel giderlerinin toplam giderlere oranı veya yatırım harcamalarının toplam harcamalara oranı gibi rasyolar mali kaynakların nasıl ve hangi önceliklere göre kullanıldığı konusunda doğru kanaat oluşmasını sağlar. Örneğin bir belediyenin gelirinin %60'ı⁶⁹ personel ve cari harcamaların finansmanında kullanılıyorsa bu personel politikasında bir sıkıntıya işaret eder. Çünkü bir belediyenin amacı personele maaş ödemek değil, yerel düzeyde kamu hizmetlerini yürütmektir. Bunun için de bir belediyenin ileriye yönelik olarak politika oluşturmayı sağlayacak yeterli ve sürekli mali kaynaklara sahip olması gerekir.

Gider analizinde rasyo analizleri kadar faaliyet sonuçlarının paylaşılması da önemlidir. Bunun yanında belediyelerde saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanabilmesi için aşağıdaki hususların da değerlendirilmesi gerekir:

- 1- Harcama sürecinde rol ve sorumluluk alan aktörlerin açıkça belirlenmesi ve yapacakları görevler ve sorumluluklar konusunda gerekli ve yeterli eğitime sahip olmaları,
- 2- Harcamaların yasal düzenlemelere uygun olması ve bunun iç ve dış denetimle desteklenmesi,
- 3- Belediye hizmetlerinin yürütülmesinde etkinliğin sağlanabilmesi için gerekli otomasyon sistemleri ile desteklenmiş doğru mali yönetim ve etkin iletişim sistemlerinin oluşturulması,
- 4- Yöneticilere ve dış kullanıcılara aylık ve yıllık olarak sunulan raporların bütün mali işlemleri kapsamı ve önceden belirlenen sürelerde düzenli olarak ve herkesin ulaşabilmesini sağlayacak araçlarla yayımlanması,
- 5- Veri yayımlanmasına ilişkin önceden belirlenen standartların olması,
- 6- İç ve dış denetimlere güvenin ve denetimlerde etkinliğin sağlanması,
- 7- Mali mevzuat, raporlama ve diğer hususlarda yapılacak politika değişiklikleri konusunda paydaşların önceden bilgilendirilmesi.

Belediye faaliyetlerini izlemek isteyen veri kullanıcılarının/paydaşların kendilerine sunulan verilere güven duymaları gerekir. Bu güven ise yukarıda sayılan hususların birlikte sağlanmasına bağlıdır. Aksi durumda, yayınlanan veriler çok doğru olsa bile, kullanıcıların yayımlanan veriler konusunda tereddütleri veya veri yayımlanmasına ilişkin genel kabul görmüş standartlar yokluğu verinin kullanıcılar nezdindeki değerini de azaltacaktır.

⁶⁹ %60 oranı genel bir oran olup, belediye bazında belediyenin gelir yaratma kapasitesi gibi faktörler bu oranın farklılaşmasında rol oynayabilir. O nedenle, bu oranının her belediye için ortalama azami olması gereken personel maliyeti şartı gibi düşünülmemesi gerekir.

Tablo 36- Cari giderlerin ekonomik sınıflandırması

Giderin Kodu	Ekonomik Sınıflandırma
01	Personel Giderleri
02	Sosyal Güv. Kurumlarına Devlet Primi Giderleri
03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri
04	Faiz Giderleri
05	Cari Transferler
07	Sermaye Transferleri
08	Borç Verme
09	Yedek Ödenekler

Cari ve yatırım giderleri ayrımı

Cari gider: Bütçe sınıflandırmasında personel, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi, mal ve hizmet alımları, faiz ve cari transferler gider kalemleri altında sınıflandırılan, kullanıldıklarında tüketilen veya kullanım süresi bir yılın altında olan mal ve hizmet alımları ile tutarı yılları merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenen tutarı aşmayan alımlar cari gider (Tablo 36) olarak kabul edilir.

Tablo 37-Sermaye giderlerinin sınıflandırması

06	Sermaye Giderleri
1	Mamul Mal Alımları
2	Menkul Sermaye Üretim Giderleri
3	Gayri Maddi Hak Alımları
4	Gayrimenkul Alımları Ve Kamulaştırması
5	Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri
6	Menkul Malların Büyük Onarım Giderleri
7	Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri
8	Stok Alımları (Savunma Dışında)
9	Diğer Sermaye Giderleri

Yatırım gideri: Bütçe sınıflandırmasında “06-Sermaye gideri” başlığı altında (Tablo 37) sınıflandırılan ve kullanım süresi bir yıldan fazla olan mal alımları ile her türlü uzun süreli kullanım veya elde bulundurma değerinden yararlanmak için elde edilen maddi varlıklar için yapılan harcamalar yatırım giderleri olarak kabul edilir.

Cari ve yatırım harcamaları belediyenin “Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu” ndan izlenir. Bu tablonun, dönemler arası karşılaştırmayı mümkün kılabilmesi için en az son iki mali yıla ilişkin gerçekleşmiş verileri kapsayacak şekilde hazırlanması gerekmektedir. Bu tabloyla birlikte gelecek iki yıla ait cari ve yatırım ödenek tahminleri de elde edilirse, geçmiş iki yılın gerçekleşmiş ve gelecek üç yılın tahmini cari ve yatırım harcamalarına ilişkin veriye ulaşılmış olunur. Böylece, cari ve yatırım harcamalarını izleyenler beş yıllık süre için belediyenin cari ve yatırım politikası konusunda bilgiye ulaşmış olurlar.

Cari harcamalar ve yatırım harcamalarının ikisi de belediyeler için önemli olup, bu ikisinin belediyenin toplam giderleriyle karşılaştırılabilecek belirli bir oranı yoktur. Her iki harcamanın da her belediye için ayrı ayrı analiz edilmesi gerekir. Yatırım ihtiyacını tamamlamış bir belediye için mevcut yatırımların bakımı ve onarımı dışında önemli bir yatırım ihtiyacı olmayabilir. Bu durumda belediyenin ve yerel kamuoyunun önceliği yoksullar için gıda yardımı, öğrencilere burs, sosyal ve kültürel birikimin sağlanması, halk eğitimi ve çevre koruma gibi kullanıldığında tüketilen cari harcamalara ağırlık vermek olabilir. Diğer yandan su ve kanalizasyon altyapısının kurulması, caddelerin asfaltlanması, sokak aydınlatması, park ve pazar yeri inşası, konut üretimi gibi önemli yatırım ihtiyacı olan belediyelerin

öncelikli hizmet gereksinimi ise söz konusu bu eksiklikler arasında öncelik sıralaması yapmak olabilir. Bütçede, birinci durumda cari harcamalar, ikinci durumda ise yatırım harcamalarının ağırlığı ön plana çıkacaktır. Her iki durumda da, belediye bütçesini izleyenlerin göz önünde tutmaları gereken hususlar:

- Kaynak tahsisinde önceliklerin hangi kriterlere göre yapıldığı, ve
- Kaynakların, “3E formülü”ne uygun olarak “Etkin, Etkili ve Ekonomik” kullanılıp kullanılmadığının sorgulanmasıdır.

Yerel yönetimler arası kişi başına harcama karşılaştırması

Belediyelerin yaptığı toplam harcama tutarının belediye sınırları içindeki nüfusa oranlanması kişi başına yapılan harcama tutarını verir (Tablo 38). Kişi başına yapılacak harcama belediyeye sağlanan gelirle doğrudan ilgilidir.

Öz gelir yaratma imkânı zayıf olan bazı belediyelerde merkezi yönetimden alınan transferlere bağımlılık oranı oldukça yüksektir (Tablo 28, Tablo 39). Böyle bir durumda bir belediyenin kişi başına yaptığı harcamaların tutarı merkezi yönetimden aldığı transferlere bağlıdır. Belediyeler arası kişi başına yapılan harcamaların karşılaştırılması yapılırken bu hususun göz önünde bulundurulması gerekir.

Yerel düzeyde kişi başına düşen harcama tutarının hesaplanması belediyeler arasındaki yatay eşitsizlik sorunuyla ilgilidir. Yerel gelirler her belediye için belediyenin öz gelir yaratma potansiyeline bağlı olarak değişmektedir. Gelir yaratma potansiyeli yüksek olan belediyeler diğerlerine göre avantaj elde etmektedirler. Böyle bir durumda gelir ve gelişmişlik düzeyi yüksek olan illerde belediyeler merkezi yönetimden aldıkları transferlerin yanında önemli oranda öz gelir elde ederek kişi başına harcama tutarında artış sağlayabilmektedir.

Tablo 38- X Yılı Kesin Hesabında ekonomik sınıflandırmaya göre Y Belediyesinin kişi başına cari ve yatırım harcamaları

Bütçe kodu	Giderin türü	X yılı gerçekleşmesi	Belediye nüfusu	Kişi başına harcama tutarı (TL)
01	Personel Giderleri	6.423.642,20	126.234	50,88
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	866.069,32	126.234	6,86
03	Mal ve hizmet Alımları	19.364.330,92	126.234	153,40
04	Faiz Giderleri	34.486,82	126.234	0,27
05	Cari Transferler	2.232.321,37	126.234	17,68
06	Sermaye Giderleri	15.665.442,15	126.234	124,10
07	Sermaye Transferleri	26.496,00	126.234	0,21
Toplam		44.612.788,78	126.234	353,40

Gider analizinde kişi başına yapılan harcamalar toplam harcamaların kent nüfusuna oranlanması ile toptan hesaplanabileceği gibi, nüfus başına düşen personel ve yatırım harcamaları şeklinde ekonomik gider kalemleri itibarıyla de hesaplanabilir. Tablo 38'de bütçe giderleri kalemleri itibarıyla kişi başına

yapılan harcamalar ile toplam kişi başına yapılan harcama tutarı gösterilmiştir. Bu hesaplama her belediye için benzer şekilde yapılabilir. Böylece, Tablo 38 hem farklı gelir potansiyeline sahip belediyeler arasında karşılaştırma yapılması ve hem de birbirine benzer veya yakın belediyeler arasında harcama tercihlerinin belirlenmesi amacıyla kullanılabilir.

Tablo 39'da nüfusları aynı olan ve merkezi yönetimden kişi başına 107-TL yerel yönetimlere transfer yapıldığı varsayımı altında X, Y ve Z belediyelerinin kişi başına elde ettikleri gelirler hesaplanmıştır. Merkezi yönetimden yapılan transferlerde nüfus tek kriter olarak kullanıldığından nüfusu eşit olan üç belediye merkezi yönetimden aynı tutarda transfer geliri alacaklardır. Bu belediyelerin öz gelir yaratma potansiyelleri ise farklıdır. Bu durumda her bir belediyenin kişi başına harcamayabileceği geliri sırasıyla 126,23, 199,31 ve 283,92 TL'dir. Kişi başına harcanabilecek bu tutarların 107-TL'si merkezi yönetimden yapılan transferlerle karşılanacaktır. Bu hesaplama da anlaşılabileceği üzere, merkezi yönetimden yapılan transferler kişi başına her belediye için eşit hesaplandığından, belediyelerin kişi başına harcamayabileceği tutarları farklılaştıran tek unsur her belediyenin öz gelir yaratma potansiyelidir. Belediyeler kişi başına harcama tutarlarını varlık satışı ve borçlanma suretiyle arttırabilirler. Ancak bu tür artışlar gelecek dönemlerin gelirlerinin bugün tüketilmesi anlamına gelir.

Tablo 39- İl ve ilçe belediyeleri: Kişi başına gelirden kişi başına harcama

	X Belediyesi	Y Belediyesi	Z Belediyesi
Öz gelirler	250.000	1.200.000	2.300.000
Transfer gelirleri	1.391.000	1.391.000	1.391.000
Toplam gelir	1.641.000	2.591.000	3.691.000
Öz gelirlerin harcamaları karşılama oranı	%15,23	%46,31	%62,31
Nüfus	13.000	13.000	13.000
Kişi başına gelir(TL)	126,23	199,31	283,92
Kişi başına transfer geliri (TL)	107	107	107

TBMM'de Kabul edilen 2.7.2008 tarih ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da merkezi yönetimden yapılan transferlerin paylaşılmasına ilişkin olarak getirilen değişiklikler ve paylaşım etkisi

Kanun büyükşehir belediyeleri ve belediyelere merkezi yönetimden yapılan transferlerin paylaşımında yeni oran ve kriterler getirmekte ve pay hesaplanmasında esas alınacak matrah, kapsam dışında tutulan ÖTV ve özel iletişim vergilerinin matraha dahil edilmesiyle, genişletilmektedir. Böylece belediyelere yapılan transferlerde yaklaşık %33 oranında, büyükşehir belediyelerine yapılan transferde 2012 yılına kadar pay ayrılmasında yapılacak hesaplama ÖTV dahil edilmeyeceğinden, yaklaşık olarak %13 oranında bir artış öngörülmektedir.

Kanuna göre büyükşehir belediye sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri toplamının; yüzde 5'i büyükşehir belediyelerine, ülke genelinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin yüzde 2,50'i büyükşehir belediye sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyelerine, yüzde 2,85'i diğer belediyelere ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılacaktır.

Büyük şehir belediyelerine pay hesaplanmasında gelirin toplandığı yer esas korunmakta, havuzda toplanan %25 oranındaki pay %30'a çıkarılmaktadır. Böylece nüfusuna göre genel bütçe vergi geliri tahsilâtı yüksek olan İstanbul ve İzmit gibi illerden nüfusuna göre genel bütçe vergi geliri düşük olan Erzurum ve Diyarbakır gibi illere daha fazla transfer yapılması sağlanmaktadır. Ayrıca, büyükşehir belediye sınırları içindeki ilçe belediyeleri için hesaplanan transferden ilgili büyükşehir belediyelerine verilecek payın oranı %35'den %30'a düşürülmektedir. Kanuna göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki belediyelere ayrılacak %2,50 oranındaki pay bu belediyelere sadece nüfus esas alınarak paylaştırılacaktır.

Diğer belediyelere yapılacak transferlerin paylaşımında ise nüfus kriteri yanında gelişmişlik endeksi yeni bir kriter olarak yer almaktadır. Kanunda transferlerin;

- a) Yüzde 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna,
- b) Yüzde 20'lik kısmı gelişmişlik endeksine,

göre dağıtılması hüküm altına alınmıştır.

Burada gelişmişlik endeksi kriteri için Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından sağlanan en son veriler esas alınacaktır. Bu endeksin kullanımında ilçeler gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş ilçeden en çok gelişmiş ilçeye doğru ve eşit sayıda ilçeyi içeren beş gruba ayrılacak; eşitliği bozan ilçe son gruba ilave edilecek; belde belediyelerine bağlı bulundukları ilçenin endeks değeri uygulanacak; ayrılan miktarın yüzde 23'ü birinci gruba, yüzde 21'i ikinci gruba, yüzde 20'si üçüncü gruba, yüzde 19'u dördüncü gruba ve yüzde 17'si beşinci gruba tahsis edilecektir. Bu tahsisat, her grup içerisinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılacaktır.

Transferlerin paylaşımında nüfus kriteri yanında gelişmişlik endeksi gibi belediyeler arasında yatay eşitlemeyi sağlamaya yönelik yeni bir kriterin kullanılması doğru bir yaklaşımdır. Ama bu kriterin sadece toplam transferlerin yaklaşık %30'unu alan büyükşehir belediyeleri ile büyük şehir belediyeleri içinde kalan belediyelerin dışındaki belediyelere uygulanmasının düşünülmesi doğru bir tercih olarak görülmemektedir.

Merkezi yönetimden yapılan transferlerin kişi başına harcamalar üzerindeki etkisi

Büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyeler:

Ülke genelinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere %2,85 oranında pay hesaplanmakta ve %80'i nüfus %20'i ise gelişmişlik endeksine göre paylaştırılmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında dikey eşitlemeyi sağlamak amacıyla yapılan bu transferlerin %20'lik kısmı, belediyeler arasındaki yatay eşitsizliği gidererek şehirlerarasındaki gelir ve gelişmişlik farklılıklarını gidermeyi amaçlamaktadır. Ancak, gelişmişlik endeksine göre paylaştırılan %20 oranında pay toplam transferler içinde yaklaşık %5 lik bir yere sahiptir.

Transfer paylaşım sisteminin bu özelliğinden dolayı öz gelir yaratma potansiyeli yüksek olan belediyeler daima diğer belediyelere göre önemli bir avantaja sahiptir (Tablo 28, Tablo 39). Az gelirli belediyelere altyapı gereksinimi, halk ve çevre sağlığı gibi önemli alanlarda kullanılmak üzere şarta bağlı ve gelir farklılıklarını giderecek ilave kaynaklar sağlanmamış olması, gelişmiş ve gelişmemiş belediyeler arasındaki gelir farklılıklarının daha da artmasına neden olmaktadır.

2006 yılında büyükşehir belediyesi bulunan şehirlerin dışında kalan belediyelere kişi başına yapılan

transfer tutarı yaklaşık 107-YTL'dir (Tablo 24). Bu transferler belediyeler tarafından kişi başına yapılan harcamaları arttırmasına karşılık, yatay eşitlemeye yönelik olarak hiçbir etkisi yoktur.

Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu iller:

Büyükşehir belediyesi bulunan illerdeki büyükşehir belediyelerine belediye sınırları içinde toplanılan genel bütçe vergi gelirlerinden %5 oranında pay verilmektedir. Bu illerdeki ilçe, ilk kademe ve belde belediyeleri, ülke düzeyinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan %2,50 oranındaki paydan, nüfus başına eşit oranda pay almaktadırlar. Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerin gelişmişlik düzeyleri birbirinden çok farklı olduğundan, büyükşehir belediyesi bulunan şehirlere kişi başına yapılan transferlerde önemli farklılıklar ortaya çıkmaktadır (Tablo 40).

Tablo 40- 2006 Yılı genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyesi bulunan illere yapılan transferlerden kişi başına düşen pay

İL	İller Bankasınca Yapılan Transferler (YTL)	Maliye Bakanlığınca Yapılan Transfer (YTL)	Genel Toplam (YTL)	Nüfus	Kişi Başına Düşen Pay (YTL)
Adana	148.368.241,47	89.973.454,15	238.341.695,62	1.308.021	182,22
Ankara	404.256.768,57	682.781.939,42	1.087.038.707,99	3.584.482	303,26
Antalya	79.037.855,78	71.704.747,27	150.742.603,05	700.833	215,09
Bursa	172.353.733,09	172.172.913,79	344.526.646,88	1.528.270	225,44
Diyarbakır	77.299.688,98	39.246.745,65	116.546.434,63	685.714	169,96
Erzurum	45.624.844,79	24.356.764,71	69.981.609,50	404.558	172,98
Eskişehir	58.031.782,96	46.945.492,19	104.977.275,15	514.571	204,01
Gaziantep	104.828.394,07	55.935.278,11	160.763.672,18	929.339	172,99
Mersin	83.189.276,67	101.749.892,51	184.939.169,18	735.334	251,50
İstanbul	1.132.110.290,27	2.069.604.517,96	3.201.714.808,23	10.038.484	318,94
İzmir	324.441.733,92	506.592.155,60	831.033.889,52	2.877.323	288,82
Kayseri	79.147.926,09	57.832.679,33	136.980.605,42	699.880	195,72
İzmit	138.783.398,01	363.493.696,70	502.277.094,71	1.230.600	408,16
Konya	86.287.500,86	57.113.264,85	143.400.765,71	765.116	187,42
Adapazarı	55.968.811,84	28.043.481,73	84.012.293,57	495.570	169,53
Samsun	53.775.111,91	39.962.036,43	93.737.148,34	474.163	197,69
GENEL TOPLAM	3.043.505.359,28	4.407.509.060,39	7.451.014.419,67	26.972.258	276,25

Kaynak: Maliye Bakanlığı ve İller Bankası verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 40'ta da görülebileceği üzere büyükşehir belediyesi bulunan iller arasında transferlerden kişi başına alınan tutarlar önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Kişi başına düşen transfer tutarı Adapazarı'nda 169,53-YTL, Diyarbakır'da 169,96-YTL, Erzurum'da 172,98-YTL iken, bu tutar İzmit'te 408,16- YTL, İstanbul'da 318,94-YTL, Ankara'da 303,26-YTL'dir. Bu rakamları büyükşehir belediyesi dışında kalan illerin aldıkları kişi başına yaklaşık 107-YTL transfer ile karşılaştırdığımızda büyükşehir belediyesi olmanın avantajı ortaya çıkmaktadır.

Büyükşehir belediyesi bulunan illerde kişi başına yapılan harcamalar hesaplanırken her büyükşehir belediyesi için Tablo 40'ta hesaplanan kişi başına transfer kadar harcamanın merkezi yönetimden yapılan transferlerle finanse edildiğinin dikkate alınması gerekir. Tablo 41'de X Büyükşehir belediyesi yapılan transferler bu belediyenin nüfusuna bölündüğünde kişi başına 134,05-YTL gelirin 102,38-YTL'lik kısmının merkezi yönetimden yapılan transferlerle finanse edildiği görülür. Aynı hesaplama şekliyle, Y Büyükşehir belediyesinin kişi başına 417,05-YTL gelirin 273,36-YTL'lik kısmının ve Z büyükşehir belediyesinin de 460,15-YTL'lik gelirin 213,36-YTL'lik kısmının merkezi yönetimden yapılan transferlerden sağlandığı görülmektedir.

Tablo 41- Büyükşehir belediyeleri: Kişi başına gelirden kişi başına harcamanın hesaplanması

	X Büyükşehir Bel.	Y Büyükşehir. Bel.	Z Büyükşehir Bel.
Öz gelirler	13.300.000	1.230.000.000	960.000.000
Transfer gelirleri	43.000.000	2.340.000.000	830.000.000
Toplam gelir	56.300.000	3.570.000.000	1.790.000.000
Öz gelirlerin harcamaları karşılama oranı	%23,62	%34,45	%53,63
Nüfus	420.000	8.560.000	3.890.000
Kişi başına gelir(YTL)	134,05	417,05	460,15
Kişi başına transfer geliri (YTL)	102,38	273,36	213,36

Burada belediyeler arasında kişi başına yapılan harcamalarda aranan mutlak eşitlik değildir. Çünkü İstanbul ile Erzurum'un hizmet gereksinimi ve öncelikleri birbirinden oldukça farklıdır. Bu farklılıktan dolayı merkezi yönetimden yapılan transferlerde belediyeler arasında makul ölçüde farklılık yaratılması kabul edilirken; az gelişmiş şehirlerin de buralardaki belediyelere yapılacak transferlerle desteklenmesi gerekmektedir. Bu ise, transferlerin paylaşım kriterlerinde nüfusun yanında gelişmişlik endeksi, hizmet gereksinimi, öğrenci ve yaşlı nüfus gibi, başka kriterlerin de kullanılması ile çözülebilecek bir sorundur.

Yatırım harcamalarının ekonomik ve fonksiyonel dağılımının analizi

Belediye bazında yatırım harcamalarının dağılımı hem bütçelerde yatırımlara ayrılan tutarın ve hem de yatırımların nerelerde ve hangi mahallelerde kullanıldığının sebeplerinin analiz edilmesini gerektirmektedir. Bütçeden yatırımlara ayrılan tutarın oranı toplam yatırım ödenek tahminlerinin toplam gider tahminlerine oranı ile hesaplanır(Tablo 42'de C/A olarak gösterilmiştir). Bu oran bütçe oluştururken önemlidir. Geçmişin sorgulanmasında ise gerçekleşmiş rakamların esas alınması gerekir (Tablo 42'de D/B olarak gösterilmiştir). Bu oran ise belediyede politika belirleyenlere kaynak tahsislerinin hangi kriterlere göre yapıldığının hesabının sorulmasında kullanılır. Tablo 42'de tahmin edilen yatırım tutarının bütçe gider tahminine oranı ile gerçekleşen yatırım tutarının gerçekleşen toplam bütçe giderlerine oranı arasında pek fark yoktur: sırasıyla %40,9 ve %39,6'dır. Ancak gider bütçesinin gerçekçi hazırlanmaması veya başka nedenlerle sağlıklı uygulanamaması sonucu toplam yatırımlar tahmin edilen tutara göre %14,7 oranında eksik gerçekleşmiştir. Bu bir mahalleye pazar yeri veya sokak asfaltlanması gibi bir hizmetin yapılmasının planlandığı halde gerçekleştirilemediği anlamına gelmektedir.

Tablo 42-Gider bütçesi tahminleri ve gerçekleştirmelerin hesaplanması

Toplam gider bütçesi (YTL) 2006 (A)	Gerçekleşen (YTL) 2006 (B)	Toplam yatırım bütçesi (YTL) 2006 (C)	Gerçekleşen yatırım (YTL) 2006 (D)	C/A	D/B	Yatırım tahminindeki sapma (C-D/C)
127.500.000	112.236.500	52.230.000	44.532.456	%40,9	%39,6	%14,7

Geçmiş yıllarda bütçelerde yatırıma ayrılan tutarlar ile gerçekleştirmelerin karşılaştırılması belediyenin yatırım planları konusundaki başarısını gösterir. Yeterli kaynak olmadan konulan yatırım ödeneklerinin kullanılamaması veya yatırım kararlarında çeşitli nedenlerle yapılan değişiklikler nedeniyle aksayan yatırımlar kent halkının bunların yaratacağı fayda ve katma değerden yoksun kalmasına neden olacaktır. Tablo 43'teki tahmin ve gerçekleşme rakamları kentte bazı mahallelere yol asfaltlanması ve pazar yeri yapılması için söz verildiği halde bunların tam anlamıyla yerine getirilmediğini göstermektedir.

Tablo 43-Yatırım planlaması ve gerçekleşme arasındaki farkın hesaplanması

Yatırımın türü	2005 yılı Planlanan	2005 yılı Gerçekleşen	2006 yılı Planlanan	2006 yılı gerçekleşen	2007 yılı planlanan	2007 yılı gerçekleşen
Yol asfaltlanması	450 km	250 km	350km	260 km	400 km	200 km
Pazar yeri yapımı	3 adet	1 adet	4 adet	2 adet	3 adet	1 adet



Yatırım harcamaları analiz edilirken dikkat edilmesi gereken önemli iki husustan birincisi bütçenin belirli bir oranının yatırım için ayrılmasının zorunlu olmadığıdır. Yatırım yapıp yapılmayacağını ise buna ihtiyaç olup olmadığı hususu belirleyecektir. İkinci husus ise bütçede yatırım için ayrılan ödeneklerin hangi mahallere kullanılacağı belirlenmediğinden, mali yıl içinde keyfi veya siyasi nedenlerle değişiklik yapılmaması için, yatırımların belediye birimlerinin yatırım taleplerini destekleyen stratejik planlama dokümanı gibi belgelerle birlikte incelenmesi veya mali yılbaşında yatırım yapan belediye birimlerinden ödeneklerin hangi mahallelerde ve hangi yatırımlar için kullanılacağını sorgulanması gerekir.

Yatırımlara ayrılan bütçenin analizi yapılırken belediyenin içinde bulunduğu ekonomik durumu, gelir yaratma potansiyeli, kişi başına toplayabildiği gelir tutarı, kentin gelişmişlik durumu, halkın vergi ödeme kapasitesi gibi faktörlerin birlikte değerlendirilmesi gerekir. Tablo 44'te yatırım harcamalarının toplam harcamalara oranı %35,11 olarak hesaplanmıştır. Personel giderlerinin toplam giderlere oranı %14,4 gibi oldukça makul bir düzeydedir. Mal ve hizmet alımlarının içinde çevre düzenlemesi, ihale edilmiş temizlik hizmetleri gibi temel belediye hizmetleri yer almaktadır. Bu nedenle mal ve hizmet alımları için bütçeden %43,41 oranında kaynak ayrılması normaldir. Bu veriler ışığında Tablo 44'teki belediye harcamalarının gider kalemleri arasındaki dağılım oranlarının makul görüldüğü söylenebilir.

Tablo 44- Belediye harcamalarının ekonomik sınıflandırması: giderin gerçekleşmeye oranının hesaplanması

Bütçe kodu	Giderin türü	2007 yılı gerçekleşmesi	Bütçe içindeki payı
01	Personel Giderleri	6.423.642,20	%14,4
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	866.069,32	%1,94
03	Mal ve hizmet Alımları	19.364.330,92	%43,41
04	Faiz Giderleri	34.486,82	%0,08
05	Cari Transferler	2.232.321,37	%5
06	Sermaye Giderleri	15.665.442,15	%35,11
07	Sermaye Transferleri	26.496,00	%0,06
Toplam		44.612.788,78	%100,00

Harcamaların fonksiyonel sınıflandırması

“Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırması” hizmetlerin gördükleri fonksiyonlara göre sınıflandırılmasıdır. Kamu harcamaları fonksiyonel sınıflandırmada on alt sınıfa ayrılmıştır (Tablo 45).

Tablo 45- Harcamaların fonksiyonel sınıflandırması⁷⁰

01	Genel Kamu Hizmetleri	Belediyeye yasalarla görev olarak verilen hizmetleri üretmek için başta belediye başkanı ve meclis olmak üzere yönetimin maliyetini yansıtır. Bunların emrinde çalışan, personel, araç-gereç, temsil ağırlama ve her tür gider yer alır.
02	Savunma Hizmetleri	Belediyelerde sivil savunma ve arama kurtarma hizmetleri bu kapsamdadır.
03	Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	Belediye zabıta ve itfaiye hizmetlerinin maliyetini gösterir.
04	Ekonomik İşler ve Hizmetler	Turizm, ormancılık ve balıkçılık veya ekonomik getirisi ve katkısı olan hizmetlerdir.
05	Çevre Koruma Hizmetleri	Kanalizasyon, atık su yönetimi ve çevre kirliliği hizmetleri bu kapsamdadır.
06	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	Su temini, sokakların aydınlatılması, park-bahçe, yol, cadde, sokak, kaldırım, iskân ve imar işleri bu kapsamdadır.
07	Sağlık Hizmetleri	Her türlü sağlık hizmeti, poliklinik ve hastane işleri bu hizmet kapsamındadır.
08	Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	Dinlenme ve spor, kültür ve din hizmetleri bu kapsamdadır.
09	Eğitim Hizmetleri	Her türlü eğitim hizmetleri bu grup içinde yer alır.
10	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	Hatalık yardımı, yaşlılara, dul ve yetimlere, çocuklara, sosyal güvenliği bulunmayanlara yardımları içerir.

Bu sınıflar da daha alt sınıflara ayrılmaktadır. Kamu idareleri yürüttükleri hizmetleri hem ekonomik ve hem de fonksiyonel sınıflandırmaya göre bütçeleştirir, uygular ve raporlarlar. Böylece harcamalar hem türleri ve hem de gördükleri fonksiyonlar itibarıyla bütçeleştirilir ve raporlanırlar. Tablo 46'da X Belediyesinin fonksiyonel sınıflandırmaya göre 2007 yılı bütçe tahminleri ve gerçekleştirmeleri verilmiştir. Tablo 46'da önem arz eden kamu hizmet maliyetini oluşturan gerçekleşen genel kamu hizmetlerinin toplam harcamalara oranı %27'dir. Gerçekleşen iskân ve toplum refahı hizmetlerinin

⁷⁰ Tablodaki açıklamalar her yıl yayımlanan bütçe hazırlama rehberindeki bilgilere dayanmaktadır.

toplam harcamalara oranı ise %38'dir. Belediyenin sağlık, eğitim, çevre koruma, iskân ve toplum refahı gibi fonksiyonlar için yaptığı harcamaları ekonomik sınıflandırmada göremeyiz. O nedenle belediye harcamalarının fonksiyonel sınıflandırması gösteren bu Tablo, belediyenin mali kaynaklarının hangi fonksiyonlar için kullanıldığını göstermesi bakımından önemlidir.

Tablo 46- X Belediyesinin 2007 yılı harcamalarının fonksiyonel sınıflandırması

Giderin türü	Gider tahmini: bütçe (YTL)	Gerçekleşme (YTL)	Toplam gerçekleşmeye oranı
Genel Kamu Hizmetleri	14.693.923	13.049.138	%27
Savunma Hizmetleri	99.000	10.908	
Sağlık Hizmetleri	266.950	130.507	
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	3.306.160	2.962.822	%6
Ekonomik İşler ve Hizmetler	8.955.020	8.225.428	%17
Çevre Koruma Hizmetleri	4.485.350	4.302.000	%8
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	23.375.846	18.208.832	%38
Dinlenme, Kültür, Din ve Spor Hizmetleri	335.100	152.585	
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	860.000	810.000	%1,69
Toplam	56.377.349	47.852.220	

Yatırım harcamalarından doğan yeni cari harcamalar

Yatırım harcamalarından doğan ilave maliyetlerin planlanması belediyelerin ileriye yönelik olarak iyi bir projeksiyon yapmalarını gerektirmektedir. Örneğin, bir mahallede yapılan çocuk parkı ve yeşil alanın bu yatırımın tamamlanması ile birlikte burası için bir bekçi, parktaki araçların bakım ve tamiri, çimlerin, çiçeklerin ve ağaçların sulanması ve bakımı ve parkın aydınlatılması gibi ilave maliyetler doğuracağının önceden hesaplanması ve gerekli tedbirlerin alınması gerekir. Bu örneği belediye hizmet binası, fakirler için aşevi, şiddete maruz kalan kadın ve çocuklar için barınma evi yapılması gibi örneklerle çoğaltabiliriz. Kamu hizmetlerinin yürütülebilmesi amacıyla yapılan her ilave yatırım beraberinde yeni cari harcamalar getirmektedir.

Belediyeler stratejik planlarında bu tür yatırım planlarını göstermektedirler. Yıllık bütçeler hazırlanırken biten yatırımlardan kaynaklanacak yeni cari harcamalarının hesaplanarak bütçelerde gösterilmesi kaynak planlaması ve belediye hizmetlerinde etkinliğin sağlanması açısından önem taşımaktadır.

Belediyelerde harcamalar üzerinde performans değerlendirmesi⁷¹

Belediyelerin performansı belediye hizmetlerinden yararlanan her sıradan vatandaşını ilgilendirir. Çünkü vatandaşlar ödedikleri vergilerle finanse ettikleri kamu kaynaklarını kullanan belediyelerden en üst

⁷¹ Buradaki anlatım ve örneklendirmeler "Local Government Budgeting Toolkit, Materials to Accompany Remarks of Michael Schaeffer Sudan Budget Workshop, August 6, 2003" adlı dokümandan yararlanılarak hazırlanmıştır. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/128834/Schaeffer%202000.pdf>

düzye ve kalitede kamu hizmeti sunmalarının beklentisi içindedir. Sağlıklı içilebilir musluk suyu, asfalt ve aydınlanmış sokaklar, temiz çevre, etkin ve düzenli çalışan ulaşım sistemi gibi hizmetler kent hayatının kalitesini yükselten ve yaşamı kolaylaştıran belediye hizmetleridir.

Yerel düzeyde sivil toplum kurumları ve diğer paydaşlar belediyelerin performans göstergelerini kullanarak belediyelerin kaynak tahsis kararları, program amaçları ve etkinlikleri gibi konularda bir karara ulaşabilirler. Bu kapsamda belediyeler önceden belirlenen amaçlara ulaşabilmek için tahsis edilen kaynakları maliyet fayda dengesini gözeterek şekilde kullanmaktan sorumludurlar. Bu sorumluluğun yerine getirilip getirilmediğinin denetimi ise, örneğin fonksiyonel sınıflandırmada “iskân ve toplum refahı hizmetleri” içinde tanımlanan “kente musluk suyu sağlama projesi” üzerinde yapılan; 1)Girdi 2) Çıktı 3)Sonuç ve 4) Etkinlik değerlendirmesi ile belirlenebilir (Tablo 47).

Burada “girdiler” bir hizmetin sunulabilmesi için kullanılan kaynakların miktarını ifade ederken, “çıktılar” sağlanan hizmetlerin miktarını tanımlar. Bir proje için girdi ve çıktı göstergelerinin kullanılması, bunlara ilişkin verilerin ölçülmesi nispeten kolay olduğundan kullanıcılar için bir avantaj sağlar. Sonuç ise beklenen çıktının ötesinde kamu hizmetinin gerçekleştirilmesi sonucunda kent halkının yaşantısı ve yaşam kalitesinde ortaya çıkan iyileşmeleri ifade eder. Etkinlik ise her bir birim belediye hizmetinin sağlanabilmesi için yüklenilmesi gereken maliyeti ölçer.

Tablo 47- Şehre musluk suyu sağlama projesi için performans ölçümü

Gösterge çeşidi	Tanım	Örnek
1- Girdi göstergeleri	Kullanılan kaynakların ölçümü	-Gerekli ekipman -Gerekli istihdam -Kullanılan diğer malzemeler
2- Çıktı göstergeleri	Sağlanan hizmetlerin miktarı	-Kişi başına sağlanan su miktarı -Hizmet sunulan kişi/hane sayısı
3- Sonuç göstergeleri	Amaçlanan hizmetin sağlanma derecesi	-Sağlıklı/içilebilir musluk suyu, -Bulaşıcı hastalıkların azalması -Kentin güzelleşmesi -Yaşam kalitesinin artması
4- Etkinlik göstergesi	Çıktıların her bir biriminin maliyeti	-Evlere sağlanan her bir litre suyun maliyeti

Tablo 47’de verilen performans ölçüleri;

- 1- Maliyetlerin ortalama maliyetlerin çok üstünde veya altında olup olmadığının kontrolü, eğer farklılıklar varsa nedenlerinin belirlenmesi: **maliyet kontrolü,**
- 2- Belirli bir teknoloji, yaklaşım veya süreçler kullanılarak bir belediye hizmetine ilişkin performansın analiz edilmesi: **ilerlemelerin gözlenmesi,**
- 3- Önceden belirlenen performans hedefleri dikkate alınarak belirli hizmetlerde performansın gözlenmesi: **standartların korunması/sürdürülmesi,**
- 4- Özel sektör ve diğer belediyelerce sağlanan aynı tür hizmetlerin maliyetlerinin karşılaştırılması: **sektörler ve belediyeler arası karşılaştırma,**

Gibi çeşitli amaçlar için kullanılabilir.

Belediyelerin ihale işlemleri

Belediyelerin ihale işlemleri alım ve satım olmak üzere iki ayrı ihale mevzuatına tabidir.

Alım işlerinin ihalesi: Belediye bütçesinden bir harcamayı gerektiren mal ve hizmet alımı ile yapım işleri, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre yürütülür ve sonuçlandırılır. Mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin ihalesinde ihale yetkilisi, harcama yetkilisi olan belediyelerin birim amirleridir⁷². Her birim amiri bütçeyle kendilerine tahsis edilen ödeneklerin harcanmasında ihale yetkilisi sıfatıyla, ihale işlemini sonuçlandırmak üzere en az beş kişiden oluşmak üzere ihale komisyonu oluşturur. İhale komisyonunun kararlarını iptal etmek veya ihale kararlarını ve sözleşmeyi onaylamak ihale yetkilisinin görevi arasındadır. Nüfusu 10.000'den az olan belediyelerde harcama yetkilisi ve ihale yetkilisi belediye başkanlarıdır.

Belediyeler alım işleri için “açık ihale usulü”, “belli istekliler arasında ihale usulü” ve “pazarlık usulü” olmak üzere üç çeşit ihale usulü uygularlar⁷³. Alım işlerinde açık ihale usulünün uygulanması esastır.

Her yıl güncellenen ve belli bir parasal miktarı⁷⁴ geçmeyen halkoyu tarafından “çarşı pazarlığı” olarak bilinen küçük alımlar için “doğrudan temin” yöntemi uygulanmaktadır. Doğrudan temin yöntemi bir ihale usulü olmadığından, ihale komisyonu oluşturulması ve ilan yapılması zorunlu değildir. İhale yetkilisinin görevlendireceği en az bir kişinin piyasa fiyat araştırması sonucu piyasadan doğrudan alım yapılabilir.

Pazarlık usulü ile yapılan bazı alımlar hariç diğer ihale işlemlerinin ilan edilmesi zorunludur. İhalelerin hangi süre ve sıklıkta veya ne düzeyde (resmi, ulusal, bölgesel gazetede veya belediye ilan cihazı aracılığı vb.) yayınlanacağı ihalenin türü ve parasal miktarı esas alınarak belirlenir⁷⁵. Belediyeler, zorunlu olarak yapılacak ilanlar dışında isterse başka ilan araçları ve internet sayfaları aracılığı ile parasal limitlere bağlı kalmaksızın her türlü alımlarına ilişkin ilanları yayımlayabilirler.

Alım ihalelerinin belli bir limiti aşması halinde sözleşme yapıldıktan sonra tekrar Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle ilan edilmesi zorunludur.

Belediyeler zorunlu olmamakla birlikte bütün ihaleler sonuçlanıp sözleşmeye bağlandıktan sonra mutakat vasıtalarıyla, örneğin internet sayfalarında kamuoyuna duyurabilirler. Bu gibi hususlar şeffaf yönetimin gereklerinden sayılır.

72 Büyükşehir belediyelerinde daire başkanları, diğer belediyelerde müdürlerdir.

73 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Madde 18.

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.4734>

74 Bu oran 2008 yılı için KDV hariç büyükşehir sınırları içindeki belediyelerde 28.880.-YTL, diğer ilerde ise 9.624.-YTL'dir.

75 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Madde-13.

Vatandaşlar belediyenin yapmış oldukları ihalelere ilişkin bilgileri ilanları takip ederek veya bilgi edinme hakkı sayesinde alabilirler. Ayrıca Kamu İhale Kurumu internet sitesinden de ihaleler takip edilebilir.

Satım ve kiraya verme işlerinin ihalesi: Belediye bütçesinden bir harcama gerektirmeyen, taşınır ve taşınmaz malların satışı, kiraya verilmesi veya kat karşılığı yapım işleri, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılır. Belediyelerin satım ve kiraya verme işleri için “kapalı teklif usulü”, “açık teklif usulü” ve “pazarlık usulü” olmak üzere üç ihale usulü uygulanır. Belediyelerin satım ve kiraya verme işlerinin ihale işlemlerinde ihale yetkilisi belediye başkanı ve ihale komisyonu da belediye encümenidir. Belediye başkanı ihale yetkilisi sıfatıyla encümenin ihale komisyonu olarak aldığı kararlarını onaylar veya iptal edebilir.

Pazarlık usulü hariç, diğer ihale usulleriyle yapılacak satım işlerinin ilan yapılması zorunludur. İlan parasal limitler esas alınarak, resmi, ulusal ve bölgesel gazetelerde veya diğer ilan usulleriyle yapılır. Pazarlık suretiyle yapılacak ihaleler belli bir parasal limiti⁷⁶ aşmayan küçük rakamlı işlerdir. Alıcı veya müstecir ile ihale komisyonu olan encümen pazarlık yaparak ihaleyi sonuçlandırır.

Bazen belediyenin rantı yüksek gayrimenkullerinin satışında tahmini bedelin düşük gösterilmek suretiyle kimsenin okumadığı ve bilmediği bir mahalli gazetede ilan yapılarak veya pazarlık limiti içerisinde kalmasını sağlayarak hiç ilan yapılmadan adrese teslim satışların yapıldığı kamuoyuna yansımaktadır.



Meclis üyeleri, soru ve denetim komisyonu yöntemleriyle, vatandaşlar ise bilgi edinme hakkı çerçevesinde bu ihalelere ilişkin bedel tespitinin nasıl yapıldığı, neden bu şekilde ilan edildiği ve kime satıldığı veya kiraya verildiği hususlarını sorgulamalıdır. Bunlar etkili kamuoyu denetim yollarıdır.

İller Bankasının belediye faaliyetlerindeki rolü

İller Bankası özel hukuk hükümlerine tabi olarak ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulmuş, tüzel kişiliğe haiz özel bütçeli bir kuruluştur. İller Bankası yatırım ve kalkınma bankası olarak 4389 sayılı Bankalar Kanununa tabi bulunmaktadır.

Belediyeler iller bankasının ortağıdır. Her yıl belediye bütçelerinden İller Bankası Ortaklık Payı olarak %0,5 oranında bu bankaya ödeme yapılır.

İller Bankası, yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu harita, imar planı, içmesuyu, kanalizasyon, arıtma tesisi, katı atık, deniz deşarjı, soğuk hava deposu, mezbaha, terminal, hal, belediye hizmet binası ve benzeri her türlü kentsel projelerin geliştirilmesi, üretilmesi ve hayata geçirilmesi hizmetlerinin yerine getirilmesi ve danışmanlık gibi önemli görevler yanında belediyelere yol gösterilmesi ve sorunlara çözüm önerileri sunulması gibi hizmetleri de yürütmektedir.

⁷⁶ Bu oran 2008 yılı için illerde, kuruluş merkezlerinde, büyükşehir belediye sınırları içindeki ilçeler ve nüfusu 50.000'i geçen ilçelerde KDV hariç 30.000.-YTL, diğer ilçelerde 15.000.-YTL'dir.

İller Bankası, yerel yönetimlerin her türlü kentsel ihtiyaçlarının karşılanması için geliştirilen projelerine uygun kaynakların temin edilmesi konusunda yerel yönetimlere yardımcı olmakta, ulusal ve uluslararası kaynaklardan piyasa şartlarına göre en uygun koşullarda finansman sağlamaktadır.

10 Belediyelerde Finansman-Borçlanma

Belediyeler, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla iç ve dış borçlanma yapabilir veya tahvil ihraç edebilir.

Belediyelerin borçlanmaları sınırsız ve kurlsız değildir. Belediyelerin borçlanmalarında ve tahvil ihraç etmelerinde uymaları gereken kurallar vardır.

Dış borçlanma:

Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir⁷⁷. Cari giderlerin finansmanı için dış borçlanma yapılamaz.

İç borçlanma:

Belediyeler iç borçlanma yoluyla, İller Bankası veya diğer bankalardan yatırım kredisi ve nakit kredisi kullanabilirler. İller Bankasından yatırım ve nakit kredisi kullanan belediyeler, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası belediyenin hazırladığı geri ödeme plânını yeterli görmeyerek kredi isteklerini reddedebilir.

Tahvil ihracı:

Belediyeler, sadece yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için tahvil çıkarmak suretiyle de borçlanabilir. Cari giderlerin finansmanı için tahvil ihraç edilemez.

Belediyelerin borçlanma sınırı:

Belediyeler diledikleri kadar borçlanamazlar. Borçlanmalarında bir üst sınır vardır. Belediyeler, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk (1,5) kat olarak uygulanır.

Örnek; (X) Belediyesinin 31.12.2007 tarihi itibarıyla Aralık ayı mizanındaki “800-Bütçe Gelirleri

⁷⁷ 5393 sayılı Belediye Kanunu, Madde 68.

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.5393>

Hesabının" alacak bakiyesi toplamı 1.000.000.-YTL ve iç ve dış borç stok tutarı ise 750.000.-YTL olsun. 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre, 2008 mali yılı için belirlenen yeniden değerlendirme oranının da % 7,2'dir.

Bu durumda, (X) Belediyesinin 2008 yılı için esas alacağı faiz dâhil borçlanma oranı şu şekilde hesaplanacaktır;

A = En son yıl gerçekleşen bütçe gelirleri toplamı	1.000.000,0
B = 2008 mali yılı yeniden değerlendirme oranı	7,2%
C = (A x 1,072)	1.072.000,0
D = Faiz dahil iç ve dış borç stoku	750.000,0
E = Maksimum borçlanma miktarı (C-D)	322.000,0

(X) Belediyesinin 2008 yılında iç ve dış borç stoku 1.072.000.-YTL'yi geçemeyeceğinden 2008 yılında en fazla 322.000.-YTL borçlanabilecektir.

Bu belediye büyükşehir belediyesi ise faiz dâhil toplam borç stoku (1.072.000 x 1,5) 1.608.000.-YTL'yi geçemeyeceğinden 2008 yılında en fazla 858.000.-YTL borçlanabilecektir.

Borçlanma yetkisi ve izin: Belediyeler borçlanma yaparken borcun niteliği ve miktarına göre yetkili organ ve makamların kararı ve izni gerekir.

Dış borçlanmalar belediye meclisinin kararı ve Hazine Müsteşarlığının izni ile yapılabilir⁷⁸.

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 yapılabilir⁷⁹.

Örnek; Yukarıda verilen örnekte (X) Belediyesi (1.072.000.-YTL x %10)= 107.200.-YTL'yi aşmayan borçlanma için sadece belediye meclis kararıyla borçlanacaktır. Ancak, 107.200.-YTL'yi aşan borçlanma için belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının izni ile yapılabilir.

78 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Madde 7.

79 5393 sayılı Belediye Kanunu, Madde 68.

Sözlük

Bütçe açığı: Bir bütçe dönemi içinde bütçe giderlerine göre bütçe gelirlerinin az olması veya bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılamaması durumudur.

Bütçe dönemi: Bütçenin uygulama dönemidir. Ülkemizde bütçe dönemi takvim yılıdır.

Bütçe muhasebesi: Bütçe gelirleri ve bütçe giderleri ile bütçe ödenekleri ve bu ödeneklerden kullanımların kaydedildiği, raporlandığı ve bütçe uygulama sonucunun hesaplandığı muhasebe sistemidir.

Bütçe: Belediye, il özel idaresi veya belediye birliğinin bir bütçe yılında bütçe gelir ve gider tahminlerini gösteren ve ilgili meclis tarafından onaylanan bütçe karardır.

Denk bütçe: (1) Bir bütçe dönemi içindeki bütçe giderleri aynı dönem içinde faaliyet gelirlerine eşit olan bütçedir. (2) Bütçe gelir ve gider tahminlerinin denk olduğu bütçedir.

Dikey eşitsizlik: Üstelenilen rol ve sorumluluklara göre merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasından birinin lehine diğerinin aleyhine olan kaynak paylaşım sistemidir. Dikey eşitsizlik merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve sorumluluklara göre ulusal mali kaynakların paylaşımı ve gelir yaratma imkânları arasındaki dengesizliği ifade etmektedir.

Ekonomik sınıflandırma: Belediyelerde harcamaların personel, mal ve hizmet alımı, yatırım, sosyal yardımlar gibi harcama alanlarına göre sınıflandırılmasıdır.

Finansman tipi sınıflandırma: Belediyelerde harcamaların hangi kaynaklardan finanse edildiğini gösteren sınıflandırmadır.

Fonksiyonel sınıflandırma: Belediyelerde harcamaların genel yönetim, eğitim, sağlık gibi fonksiyonlara göre sınıflandırılmasıdır.

Gelir farklılığı: Kişi başına düşen belediye gelirlerinin belediyeler arasında farklılık göstermesidir.

Genel yönetim: Merkezi yönetim, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumlarının oluşturduğu bütündür.

Gerçekleştirme görevlisi: Harcama yetkilisi tarafından verilen harcama kararının alındığı andan mal veya hizmetin alınıp kesin ödemenin yapıldığı ana kadar geçen süreç içinde işlemleri gerçekleştiren memurlar gerçekleştirme görevlisidir.

Harcama birimi: Belediye bütçesinde bütçe tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan İmar Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü gibi birimlerdir.

Harcama yetkilisi: Belediye, il özel idaresi veya belediye birliği bütçesinde kendisine ödenek tahsis edilen birimin başında bulunan kişi harcama yetkilisidir.

İdari özerklik: İdari özerklik yerel yönetim biriminin kuruluş kanununda verilen yetkilere dayanılarak karar alması ve uygulayabilmesidir.

İstatistiksel raporlama: Muhasebe sisteminden elde edilen verilerin istatistiksel yöntemler kullanılarak yapılan hesaplamalardan elde edilen sonuçların rapora dönüştürülmesidir.

Kişi başına harcama: Belediyelerin yaptıkları kesinleşmiş toplam harcamaların kent nüfusuna bölünmesi ile bulunan kişi başına harcama tutarıdır.

Kurumsal sınıflandırma: Belediyelerde bütçelerin hizmet birimleri itibarıyla sınıflandırılmasıdır.

Mali muhasebe: Bir kamu idaresinin varlıkları, yükümlülükleri, faaliyetleri ile ileride yükümlülük doğurabilecek muhtemel yükümlülüklerin hepsinin kaydedildiği, raporlandığı ve faaliyet sonucunun hesaplandığı muhasebe sistemidir.

Mali özerklik: Bir yönetim biriminin kendisine tahsis edilen mali kaynakları başka bir yönetim biriminin müdahalesi olmadan hangi önceliklere göre ve hangi hizmetlerde kullanacağına karar verebilme yetkisidir. Mali özerklik yönetim biriminin kendi gelir ve giderleri ile ayrı bir bütçesinin olması anlamına gelmektedir.

Mali raporlama: Muhasebe sisteminin kaydettiği varlıklar, yükümlülükler, faaliyetler ve muhtemel yükümlülüklerin muhasebe sonuçlarına göre raporlanmasıdır.

Muhasebe dönemi: Bir yönetim biriminin faaliyet dönemidir. Her faaliyet dönemi aynı zamanda muhasebe dönemidir. Ülkemizde muhasebe dönemi takvim yılıdır.

Nakit esası: Bütçe gelirlerinin nakden tahsil edildiğinde bütçe geliri, bütçe giderlerinin de nakden ödendiğinde bütçe gideri yazıldığı bütçe muhasebesi sistemidir.

Raporlama birimi: Her yönetsel birim bir raporlama birimidir.

Saydamlık: Bir yönetim biriminin işlevleri ve organizasyonu, ekonomik ve mali politika hedefleri, mali tahminleri ve hesapları ile ilgili olarak halka ve diğer paydaşlara bilgi sağlama politikasıdır.

Siyasal özerklik: Bir yönetim biriminin yasa yapabilme ve uygulayabilme yetkisidir. Siyasi özerklik yerel yönetim biriminin yürütme, yasama ve yargıda serbest hareket etmesi anlamına gelmektedir.

Şarta bağlı olmayan transfer: Yönetim birimleri arasında yapılan transferlerin harcanmasının belirli bir şarta bağlanmaması; transferi alan kamu idaresinin aldığı transfer gelirinin istediği harcamalar için kullanabilmesidir.

Şarta bağlı transfer: Yönetim birimleri arasında yapılan mali transferlerin kullanımının, yatırım, çevre koruma, sağlık vb alanlarda harcanması gibi belirli bir şarta bağlanmasıdır.

Tahakkuk esası: Gelirlerin geliri doğuran işlemin gerçekleştirdiği, giderlerinde gideri doğuran işlemin gerçekleştiğinde gider yazıldığı mali muhasebe sistemidir.

Tahvil: Belediyenin ödünç para bulmak için çıkardığı borç senedi.

Üst yönetici: Belediyelerde belediye başkanı, il özel idarelerinde vali ve belediye birliklerinde birlik başkanı üst yöneticidir.

Yatay eşitsizlik: Aynı yönetim seviyesinde olan yerel yönetim birimlerinin üstlendikleri rol ve sorumluluklara göre ulusal kaynaklardan aldıkları gelirlerin dengesiz paylaşılmasıdır. Yatay eşitsizlik aynı yönetim düzeyindeki yönetim birimleri arasında görev ve hizmet sorumluluklarına göre sağlanan mali kaynaklar arasındaki eşitsizliği ifade etmektedir.

Yeniden değerlendirme: Yeniden değerlendirme amortismanına tabi bazı iktisadi kıymetlerin hem aktifteki varlıklarının hem de birikmiş amortismanlarının Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen katsayı doğrultusunda güncelleştirilmesi, artırılması işlemidir.

Yönetim birimi: Kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen her kamu idaresi bir yönetim birimidir.

Belediyeler hakkında yararlı düzenleme, bilgi ve veriye ulaşılacak internet adresleri

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü

<http://www.muhasabat.gov.tr>

Genel yönetim ve merkezi yönetim mali istatistikleri, büyükşehir belediyelerine yapılan transferler ile gerek belediyelerin, bağlı kuruluşlarının, il özel idarelerinin, gerek yerel yönetim grupları ve gerekse birleştirilmiş olarak, varlıkları, yükümlülükleri, gelirleri, harcamaları gibi makro büyüklükleri hakkında doğrudan yerel yönetim birimlerinden elde edilen rapor ve tablolara ulaşılabilir.



İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

<http://www.mahalli-idareler.gov.tr>

Yerel yönetimlerin yapılanması ile ilgili bilgilere mahalli idareler menüsünden; yerel yönetim hizmetleriyle ilgili uygulamada tereddüt oluşturan konularda bakanlık görüşlerine güncel genelge ve görüşler menüsünden, Genel Müdürlüğün sorumluluğunda yürütülen projelerle ilgili bilgilere projeler menüsünden ulaşılabilir. Ayrıca sitede belediyelerle ilgili istatistikî bilgiler, yayınlar ve duyurular yer almaktadır.



Yerel Yönetimler Bilgi Tabanı Projesi – İçişleri Bakanlığı

<http://www.yerelbilgi.gov.tr>

Sitenin veritabanı yerel yönetimlerin kimlik bilgileri, gelir ve gider kesin hesap bilgileri, bilişim altyapısına ilişkin bilgilere, imar, ulaştırma, içme suyu, çöp, sosyal yardım hizmetleri, araç ve makine durumuna ilişkin ayrıntılı veriler bulundurmaktadır. Ayrıca yerel yönetimler ve ilgili mülki idare birimlerinin iletişim bilgileri siteden temin edilebilmektedir.



İllerde il envanterlerinin ve kırsal altyapı hizmetlerinin uygulama ve izlenmesinde modernizasyon projesi (İLEMOD) – İçişleri Bakanlığı

<http://www.ilemod.gov.tr>

İl ve ilçelerin coğrafi, idari, ekonomik, nüfus, sağlık, eğitim ve işgücü ve çalışma gibi alanlarında 450'ye yakın tabloda 18.000'i aşan veri bulunmaktadır. Sistemde birimlere ve yıllara göre sorgulamalar yapılabilmekte ve karşılaştırmalı tablolar yaratılabilmektedir. Sitedeki forum odalarında sistemin kullanımı ile ilgili konular tartışılmaktadır. Kamu kuruluşlarının hizmet, envanter ve bütçelerine ilişkin ayrıntılı bilgilere siteden ulaşılabilmektedir.



Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

<http://www.bumko.gov.tr>

Mali yönetim ve kontrol sistemine ilişkin mevzuat ve çalışmalar, merkezi yönetim bütçe uygulamaları ve istatistikleri gibi konularda bilgileri içermektedir. Sitede performans esaslı bütçeleme, iç denetim ve iç kontrol konularında rehber, eğitim materyalleri ve uygulama örnekleri bulunmaktadır. Yerel yönetimler de dahil olmak üzere kamu kuruluşlarının performans bütçeleri, stratejik planları ve faaliyet raporlarının yer alacağı bölümler hazırlanmıştır.



Kamuda Stratejik Yönetim – Devlet Planlama Teşkilatı

<http://www.sp.gov.tr>

Web sayfasında stratejik plan yapmakla yükümlü merkezi ve yerel yönetimlerin stratejik planları, stratejik planlamaya ilişkin mevzuat, kaynak belgeler, üst ölçek politika belgeleri, pilot uygulamalara ilişkin belgeler ve stratejik planlama uygulamasına ilişkin soru-cevap bölümü bulunmaktadır.



İller Bankası Genel Müdürlüğü

<http://www.ilbank.gov.tr>

Banka tarafından yürütülen faaliyet ve hizmetler ile yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden yapılan transferlere ilişkin bilgiler yer almaktadır. Kanalizasyon, içme suyu, harita işleri ile ilgili birim fiyatlar sitede sunulmaktadır.



Hazine Müsteşarlığı

<http://www.hazine.gov.tr/>

Borç stokuna ilişkin büyüklükler, belediyelerin ve bağlı kuruluşlarının Hazineye olan borçları hakkında bilgiler yer almaktadır.



Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı

<http://www.dpt.gov.tr/>

Temel ekonomik göstergeler, stratejik planlama, yatırım programları, bölgesel gelişme politika ve uygulamaları, hükümet programları gibi konularda bilgilere ulaşılabilir



Türkiye Belediyeler Birliği

<http://www.tbb.gov.tr>

Eğitim ve danışma faaliyetleri ile mahalli idareler mevzuatı hakkında bilgilere ulaşılabilir.



Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği

<http://www.kontder.org.tr>

Yerel yönetimler ile ilgili mevzuat, makale, soru ve cevaplar, ilgili web adresleri yer almakta ve yerel yönetimlerin iş ve işlemlerinin uygulamasıyla ilgili internet üzerinden soru sorulabilmektedir.



