

4. YEREL YÖNETİMLERİN HARCAMA VE GELİR TOPLAMA SORUMLULUĞU

Yerelleşme kavramı, idari anlamda yerel yönetimlere verilen yetki ve sorumlulukların genişletilmesidir. Mali yerelleşme (fiscal decentralization) ise, yerel yönetimlerin yetki ve görevlerine bağlı olarak harcama yapma ve gelir elde etme sorumluluklarının geniş tutulmasıdır.

4.1. Yerel Yönetimler ve Harcama Sorumluluğu

Bilindiği üzere, kamusal mal ve hizmetler yerel, ulusal ve küresel düzeyde olabilmektedir. Ulusal savunma gibi ulusal kamusal mallar merkezi yönetim tarafından sunulabilmektedir. Çevre, küresel sağlık, küresel güvenlik, bilgi, ekonomik istikrar gibi küresel kamusal mallar da hem merkezi yönetim tarafından hem de uluslararası örgütlenmeler tarafından organize edilmekte ve sunulmaktadır. Park, bahçe, su, kanalizasyon gibi yerel kamusal mal ve hizmetler ise teknik olarak merkezi yönetim tarafından sunulma olanağı olsa da, hizmet kalite ve verimliliği açısından yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Haliyle söz konusu hizmetlerin sunumu için bir takım harcamalar yapılmaktadır. Yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından verilen görev ve yetkiler, beraberinde harcama yapma sorumluluğunun da verilmesini getirmektedir. Tahmin edileceği üzere bir ülkede yerel yönetimlerin harcama sorumluluklarının genişliği, o ülkenin yönetim yapısına bağlıdır. Bir diğer ifadeyle siyasi, idari ve mali özerkliğin varlığına bağlıdır. Yerel yönetimlerin özerkliğinin bir boyutu da geniş ölçüde hangi harcamaları yapacakları konusunda sahip oldukları serbestiye bağlıdır.

Harcama sorumluluklarının dağıtımı güç bir olaydır. Bir harcamanın merkezde mi yoksa yerelde mi yapılacağı konusu ekonomideki istikrara, gelir dağılımına, kaynakların ülke düzeyinde nasıl dağıtılmış olduğuna bakılarak yapılmalıdır.

4.2. Yerel Yönetimler ve Gelir Toplama Sorumluluğu

Yerel yönetimlere verilen harcama sorumluluğu, beraberinde gelir toplama sorumluluğunu da getirmektedir. Ancak ekonomideki gelir kaynaklarının ne kadarının hangi yollarla yerel yönetimlere bırakılacağı konusunda bir standart yoktur. Ekonomide kaynakların daha etkin kullanılması açısından gelir paylaşım sisteminin optimal bir noktada belirlenmesi gerekmektedir. Bu nedenle de gelir toplama sorumluluğunun yerel yönetimlere bırakılacağı düzey konusunda birtakım genel ekonomik prensiplere uyulması gerekir.

Genel Ekonomik Prensipler:

a. Gelir Toplama Fonksiyonu ve İç Pazarın Etkin Çalışması: Bir ülkenin iç piyasa sisteminin iyi çalışması, emek ve sermaye ile mal ve hizmetlerin serbestçe dolaşımına dayanır (Üretim faktörleri ne kadar mobilse piyasa o kadar etkindir). Vergi sistemi yerelleşirse, piyasa birliğinin bozulma tehlikesi ortaya çıkabilir. Örneğin, değişik belediyeler aynı vergiyi değişik oranlarda uygulamak isteyebilirler. Böylece bir belediyeden ötekine kaynak transferini sağlamak isteyebilirler. Böyle bir durumda her belediye aynı tavrı gösterirse, bunun sonucu emek, sermaye gibi unsurların gereğinden az vergilendirilmesi ve kaynak israfı olabilir. Bu nedenle gelir toplama sorumluluğunun tamamen yerel yönetimlere verilmemesi gerekir.

b. Gelir Toplama Sorumluluğu ve Adalet: Vergi toplama sorumluluğunun yerele devredilmesi halinde, aynen etkinlik ilkesinde olduğu gibi farklı farklı uygulamalar, eşitlik açısından da sorun doğurabilir. Yerel yönetimler, vergileri, yüksek gelir gruplarını kendi bölgelerine çekmek, düşük gelir gruplarını ise kendi bölgelerinden uzak tutmak için kullanabilirler.

c. İdari Maliyetler: Vergi sistemi yerelleştiğinde vergi toplama maliyetleri de artabilir. Özellikle vergi tabanı akışkansa, yani birden fazla yerel yönetimi kapsıyorsa, o zaman vergiden kaçma veya kaçınma yerelleşme ile birlikte artabilir. Vergi denetimi, yerel yönetimler arası işlemler üzerinden alınan vergilerde güçlüklerle yapılabilir. Yerel yönetimlerin vergi idaresini yürütme çabası, kapasite ve maliyet problemlerine yol açabilir.

d. Mali İhtiyaç: Temel ilke, harcama ihtiyacının doğurduğu gelir ihtiyacını karşılayacak gelir araçlarının yerel yönetimlere verilmesidir. Yani harcamadan sorumlu olan, gelir toplamadan da sorumlu olmalıdır.

e. Bu İlkelerin Bir Arada Tutulabilmesi: Birbiriyle çelişkili gibi görünen yukarıdaki dört ilkenin hepsinin bir arada sağlanabileceği optimal bir tercih yapılmalıdır.

4.3. Yönetimlerarası Kaynak Paylaşım Sistemleri

Gelir toplama sorumluluğuyla ilgili yukarıdaki genel ekonomik prensiplerden de anlaşılacağı üzere, vergileme yetkisini tamamen yerel yönetimlere bırakmak olanaksızdır. Bu nedenle merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında kaynakların belli esaslara göre paylaşılması gerekir. İyi bir gelir paylaşım sistemi için çok farklı niteliklere gereksinim duyulur. Bunlardan genel kabul görenler şunlardır:

- Transfer sisteminin yatay ve dikey eşitliği sağlamaya yönelik bir amacının olması gerekir.
- Transfer sisteminin saydam, açık ve anlaşılabilir olması gerekir.
- Transfer sistemi istikrarlı, önceden tahmin edilebilir ve düzenli olarak işleyebilir olmalıdır.
- Transfer sisteminin farklı yönetim seviyeleri arasında dikey eşitsizlikleri ve yatay bölgesel farklılıkları eşitlemeye yönelik bir mekanizmaya / paylaşırma ölçütlerine sahip olması gerekir.
- Gelir paylaşım sisteminin, alt yönetim birimlerinin doğru karar almaları için yeterli teşvikleri sağlaması gerekir.

Yukarıdaki esaslarda yer alan dikey ve yatay eşitsizlik kavramları, bir kaynak paylaşım sistemi için giderilmesi gereken önemli konulardır.

Dikey Eşitsizlik: Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve sorumluluklara göre ulusal mali kaynakların paylaşımı ve gelir yaratma imkânları arasındaki dengesizliği ifade etmektedir. Dikey eşitsizlik belirli bir yönetim seviyesinin yasal olarak sorumlu olduğu kamu hizmetlerinin uygun bir miktar ve kalitede sunulabilmesi için gerekli maliyet ile sağlanan gelirlerin karşılaştırılması suretiyle ölçülür. Vergi tabanı, vergi gayreti ve vergi kapasitesi gibi unsurlar yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında değişiklik gösterdiği için dikey eşitsizlik söz konusudur.

Dikey Eşitleme: Yerel yönetimlerin yürüttükleri hizmetlerin maliyeti ile doğrudan gelir kaynaklarından sağladıkları gelirler arasındaki farkın kapatılması demektir.

Yatay Eşitsizlik: Aynı yönetim düzeyindeki yönetim birimleri arasında görev ve hizmet sorumluluklarına göre sağlanan mali kaynaklar arasındaki eşitsizliği ifade etmektedir.

Yatay Eşitleme: Yerel yönetim birimlerinde kişi başına düşen gelirler ile harcama ihtiyaçları arasındaki farklılıkların giderilmesidir. Diğer bir ifadeyle, ulusal düzeyde kamu kaynaklarının yerel yönetim birimleri arasında görev ve sorumlulukları ile orantılı olarak paylaşılmasıdır.

Mali Eşitleme: Yatay ve dikey eşitsizlikleri birlikte düzeltmeyi içeren bir kavramdır.

Mali eşitlemeyi sağlamak adına uygulanan kaynak paylaşım sistemleri birbirinin alternatifi olmamakla birlikte, bir ekonomide hepsi de uygulanabilmektedir. Yönetimler arası kaynak paylaşım sistemleri temelde dört tanedir:

- Belirli gelirlerin yerel yönetimlere devredilmesi (Gelir devri)
- Belirli gelirlerin paylaşımı (Gelir paylaşımı)
 - Yer esaslı
 - Ülke esaslı
- Her yıl merkezi yönetim bütçesinden yerel yönetimlere transfer yapılması (Ödenek tahsisi)
 - Koşullu
 - Koşulsuz
- Yerel yönetimlerin yürüttükleri hizmetlerin maliyetinin karşılanması

4.3.1. Belirli Gelirlerin Yerel Yönetimlere Devredilmesi

Bu uygulamada yerel düzeyde toplanan bazı vergiler tamamıyla yerel yönetimlere devredilmektedir. Yerel yönetimler, kendilerine devredilen vergi tabanının belirlenmesi, tahakkuku, takibi ve tahsilinde yetki sahibidirler. Yerel yönetimlerin vergi vb. gelir toplama yetkisine sahip olması ve bunları kendi bütçelerine gelir olarak kaydedebilmeleri, mali özerkliğe sahip oldukları anlamına gelmektedir. Bir ülkede yerel yönetimlerin öz gelir tabanı ne kadar geniş tutulursa, mali yerelleşmenin o kadar güçlü olduğu söylenebilir.

Gelir devri de denilen bu mekanizma iki farklı şekilde uygulanabilir. Bunlardan ilki, yerel yönetimlerin bağımsız (sınırsız) vergileme yetkisine sahip olmasıdır. Hangi iktisadi kaynak üzerinden, ne kadar ve hangi yolla vergi alınacağına tamamen yerel yönetimlerin karar verdiği ve uyguladığı bu yöntem, mali yerelleşmenin en ileri düzeyini temsil etmekle birlikte pratikte pek görülmemektedir. İkincisi ise, merkezi yönetim tarafından belirlenmiş bazı vergilerin tahsil yetkisinin yerel yönetimlere devredilmesidir. Özellikle federal devletlerde uygulanmış olan bu yöntemde, verginin usul ve esasları yine merkezi yönetim tarafından belirlenmekte ve tahsil yetkisi yerel yönetimlere bırakılmaktadır.

Gelir devri, genellikle yerel düzeyde toplanması kolay olan vergiler için tercih edilir. Ancak yerel yönetim gelirlerinin sadece gelir devrinden oluşması tek başına yeterli bir yöntem olmamakta ve hatta bir takım sorunlara yol açabilmektedir. Gelişmişlik düzeyi farklı bölgelerin vergi potansiyeli de farklı olduğundan, vergi toplama konusunda bölgeler arasındaki gelişmişlik farkı daha da büyüebilmektedir. Bunun yanı sıra gümrük vergileri veya ithalde alınan katma değer vergileri gibi vergiler sadece gümrük girişi yapılan bölgelerde tahsil edilirse, bölgeler arası gelir eşitsizliği söz konusu olabilecektir. Bu durum yerel yönetimler arasında yatay eşitsizliklere yol açabilmektedir. Bu nedenle gelir devrinin başka bazı kaynak paylaşım yöntemleriyle de desteklenmesi gerekir.

Gelir devri yöntemine getirilebilecek diğer bir eleştiri ise, çifte vergilemeye yol açma ihtimalinin söz konusu olmasıdır. Bunun için de ulusal ve yerel ölçekli vergilerin iyi koordine edilmesi ve vergi mükelleflerini mağdur etmeyecek şekilde düzenlenmesi gerekir.

4.3.2. Belirli Gelirlerin Paylaşımı

Bu sistemde tarh, tebliğ, tahakkuk ve tahsil yetkisi merkezi yönetime ait olan bazı vergi gelirlerinin önceden belirlenmiş bir yüzdesinin yerel yönetim birimlerine verilmesi söz konusudur. Burada merkezi yönetim tarafından belirlenmiş herhangi bir verginin tahsilat toplamının belirli bir yüzdesi yerel yönetim birimlerine aktarılabılırken, bütün genel bütçe vergi gelirlerinin belirli bir yüzdesi de yerel yönetimlere aktarılabilmektedir. Sırasıyla “paylaşım yöntemi” ve “vergi torbası yöntemi” de denilen bu iki yöntemin dışında, merkezi yönetimin belirlediği bazı vergiler üzerinden yerel yönetimlere ek vergi kesme veya ek oran uygulama yetkisinin verilmesi de söz konusu olabilir.

Gelir paylaşımı da denilen bu mekanizma iki yöntemden oluşmaktadır: yer esaslı ve ülke esaslı. Yer esasına göre yapılan gelir paylaşımında, belli bir bölgede tahsil edilen vergi gelirlerinin belli bir oranının o bölgedeki yerel yönetim birimlerine aktarılması söz konusudur. Ülke esasına göre yapılan gelir paylaşımında ise, tüm ülkede tahsil edilen vergi gelirlerinin belli bir oranı ayrılmakta ve bu tutar ülkedeki tüm yerel yönetim birimlerine belli kriterlere göre paylaştırılmaktadır. Bir ülkede bölgeler arası gelişmişlik farkı yüksekse, yer esaslı gelir paylaşımının yatay eşitliği bozma ihtimali yüksek olabilir. Çünkü daha geniş vergi tabanına sahip görece zengin bölgeler daha fazla vergi geliri elde edeceklerdir. Ülke esaslı gelir paylaşımı yatay eşitlik açısından daha adilane olmakla birlikte, bu adaletin sağlanmasında doğru paylaşım kriterlerinin seçilmesi önemlidir. Ülke esaslı gelir paylaşımında her ne kadar merkezi yönetim makroekonomik istikrar için uygulayacağı maliye politikası üzerindeki kontrolünün bir miktarını kaybetse de, yerel yönetimler için fonların uygulanabilirliğindeki belirsizlikler azalmaktadır.

Merkezi yönetim bütçesinde yer alan vergi gelirlerinden belli payların yerel yönetimlere aktarılması mali yerelleşmenin güçlü olduğu anlamına gelmemektedir. Çünkü bu uygulamada yerel yönetimlerin ne kadar pay alacağı yine merkezi yönetim tarafından belirlenmekte ve aslında bir mali vesayet söz konusu olmaktadır.

4.3.3. Her Yıl Merkezi Yönetim Bütçesinden Yerel Yönetimlere Transfer

Yapılması

Bu uygulamada yerel yönetimlere vergi ve diğer gelir kaynakları devredilmemekte, her yıl merkezi yönetim bütçesine konulan ödenek yerel yönetim birimlerine ihtiyaçları oranında dağıtılmaktadır. Bu yöntemde yerel yönetimlerin, bütçe hazırlık döneminde merkezi yönetim temsilcileri ile yapacakları pazarlık dışında, gelirlerini belirleme konusunda yetkileri yoktur.

Bu sistemde merkezi yönetimin bütçeyi hazırlarken yerel yönetimlere belli kriterlere göre ödenek ayırması söz konusudur. İdari ve mali vesayetin en güçlü olduğu kaynak paylaşım sistemlerinden biri olan bu uygulama, yerel yönetimlerin bütün harcamalarını finanse edecek yeterliliğe sahip değildir. Ancak bu yöntem doğru kriterler kullanıldığında yerel yönetimler arasındaki yatay eşitsizliklerin giderilmesinde bir araç olarak da kullanılabilir.

Yerel yönetimlere transfer edilen bu ödeneklerin, yerel yönetim gelirleri ile harcama sorumlulukları arasındaki açığı (dikey mali eşitsizlikleri) kapatacak bir köprü görevi görmesi gerekir. Bunun yanı sıra birçok gelişmekte olan ülkede, ekonomik konsantrasyon ve kaynak zenginliklerindeki farklılıklar nedeniyle bölgeler arası büyük mali eşitsizlikler söz konusudur. Böyle ülkelerde söz konusu ödeneklerin bölgesel mali eşitsizlikleri (yatay mali eşitsizlikleri) de azaltması gerekir.

Merkezi yönetim bütçesinden yapılan transferler koşullu veya koşulsuz olabilir. Koşullu transferlerde yerel yönetim, kaynakların nereye harcanacağını belirler. Bu yöntemde kaynaklar yerel yönetimler tarafından merkezi yönetimin öncelikleri veya politikaları doğrultusunda kullanılır. Bu yöntem, ülke genelinde belirli kamu hizmetlerinde standart sağlamaya katkıda bulunmasına rağmen; yerel öncelikleri, tercihleri, katılımcılığı ve özerkliği engellemesinden dolayı tercih edilebilecek bir yöntem değildir. Koşulsuz transferler ise, kararların yerel tercihlere ve önceliklere göre alınması, katılımcılığa açık olması, hesap verilebilirliği sağlaması ve özerkliğe olumsuz etkide bulunmaması dolayısıyla daha tercih edilen bir uygulamadır.

4.3.4. Yerel Yönetimlerin Yürüttükleri Hizmetlerin Maliyetinin Karşılanması

Bu uygulamada merkezi yönetim belirli kamu hizmetlerini belirler ve yerel yönetimlerin bu hizmetler için yapacakları harcamaları karşılamayı garanti eder. Bu uygulama, merkezi yönetime, yerel yönetim sektörüne tahsis edilen fonların miktarının belirlenmesi ve fonların nasıl kullanılacağı konusunda yetki verir.

Maliyet paylaşımı da denilen bu mekanizma, merkezi yönetimce sübvansede edilmeye layık görülen öncelikli yerel faaliyetlerin harcamalarının karşılanmasıdır. Bu tarz ödenekler, maliyetlerin tamamını veya bir kısmını karşılayabilir. Teknik olarak bakıldığında maliyet paylaşımı yöntemi, koşullu transferlere benzemektedir. Zira hangi kamu hizmetlerinin maliyetinin karşılanacağını yine merkezi yönetim belirlemektedir.

Maliyetin karşılanması modeli, yerel ihtiyaçları, tercihleri ve öncelikleri göz ardı ettiği için, bu şekilde yerelleşme gerçek anlamda idari ve mali yerelleşmeye engel olur.

4.4. Türkiye’de Yönetimlerarası Kaynak Paylaşım Sistemi

Yukarıda da belirtildiği üzere, kaynak paylaşım sistemleri birbirinin alternatifi değil tamamlayıcıdır. Bu nedenle her bir kaynak paylaşım sisteminin Türkiye uygulamasına rastlamak mümkündür.

4.4.1. Belirli Gelirlerin Yerel Yönetimlere Devredilmesi

Yerel yönetimlerin kaynak paylaşım sistemlerinin Türkiye uygulaması konusunda ilk akla gelebilecek olanı ve yerel yönetimlerin öz gelirleri arasında sayılanı vergi gelirleridir. Türkiye’de kanun yapma yetkisi parlamentoya ait olduğundan, vergi kanunlarını merkezi yönetim yapmakta, ancak bazı vergileri toplama yetkisini yerel yönetimlere bırakabilmektedir. Bu nedenle Türkiye’de yerel yönetim meclislerinin vergi koyma yetkisi bulunmamaktadır. Bu durum, Türkiye’de yerel yönetimlerin siyasi özerkliğinin olmamasıyla ilgili bir durumdur.

Türkiye’de belli gelirlerin yerel yönetimlere devredilmesi konusunda iki ayrı kanun düzenlemesine dayanan gelirlerden bahsedebiliriz. Bunlardan ilki, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda sayılan İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi gibi vergiler ve aynı kanunda sayılan İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı gibi harçlar ve harcamalara katılma paylarıdır. İkincisi ise 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nca düzenlenen vergi gelirleridir.

Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde Emlak Vergisi % 100 artırımlı, Çevre Temizlik Vergisi ise % 25 artırımlı uygulanır. Büyükşehir belediyesi içindeki kırsal alanlarda (daha önce köy olup da mahalleye dönüştürülen yerlerde) yaşayanlar için bu vergi, harç ve katılım payları uygulaması 2023’e kadar ertelenmiştir. Ayrıca Büyükşehir Belediyesi Kanunu Ek Madde 3’e göre, kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde; gelir vergisinden muaf esnaf ile basit usulde gelir vergisine tabi mükellefler tarafından bizzat işyeri olarak kullanılan bina, arsa ve araziler ile mesken amaçlı kullanılan binalar ve zirai istihsalde kullanılan bina, arsa ve araziler emlak vergisinden muaftır. Bu yerlerde, ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan bina, arsa ve araziler için emlak vergisi %50 indirimli uygulanır. Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlar alınmaz; alınması gereken diğer vergi, harç ve harcamalara katılma payları %50 indirimli uygulanır. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret en düşük tarifenin işyerleri için %50’sini, konutlar için %25’ini geçmeyecek şekilde belirlenir.

4.4.2. Belirli Gelirlerin Paylaşımı

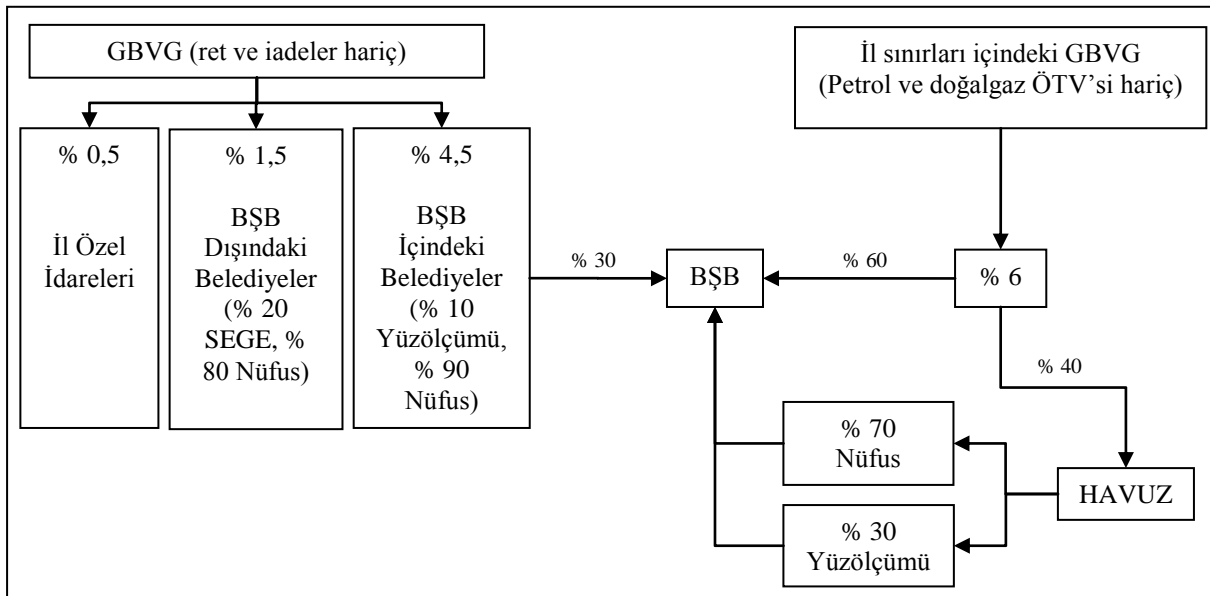
Belli gelirlerin paylaşımı konusunda ise, Türkiye’de geçmişte spesifik olarak bazı vergi türlerinin belirli bir yüzdesinin yerel yönetimlere aktarıldığını görmekteyiz. Ancak günümüzde bu uygulama terk edilmiş ve yerine doğrudan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının belirli bir yüzdesinin yerel yönetimlere paylaştırılması uygulamasına geçilmiştir. 2008 yılında yeniden düzenlenen bu vergi geliri paylaşım mekanizması, 2012 yılında yapılan düzenlemelerle önemli değişikliklere uğramıştır.

12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte yerel yönetimlerin hem idari hem de mali yapısında oldukça önemli değişiklikler olmuştur. Buna göre, mevcut 16 büyükşehir belediyesine ilave olarak ilk başta 13, daha sonra 6447 sayılı Kanun ile Ordu’nun da eklenmesiyle 14 büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Büyükşehir belediyelerinin yetki alanı bütün il sınırlarına genişletilerek söz konusu 30 büyükşehir belediyesinin olduğu illerdeki köyler ve belde belediyeleri mahalleye dönüştürülmüş¹ ve il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Böylece yeni kanunla il özel idareleri ve büyükşehir belediyeleri birbirinin ikamesi haline getirilmekte ve artık 51 il özel idaresi ve 30 büyükşehir belediyesi bulunmaktadır.

6360 sayılı Kanun’un yerel yönetimlerin mali yapısına da getirdiği çok önemli değişiklikler olmuştur. Kanun’un 25, 26 ve 27. maddeleri, 5779 sayılı Kanun’un ilgili maddelerini değiştirerek yerel yönetimlere yapılan transferleri yeniden yapılandırmıştır. Buna göre, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından vergi iadelerinin çıkarılması suretiyle elde edilen net tutarın % 0,5’i il özel idarelerine, % 1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, % 4,50’si büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılmaktadır. Genel bütçe vergi gelirleri toplamından her bir büyükşehir ilçe belediyesine ayrılan payın % 30’u, o ilçe belediyesinin bağlı olduğu büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır. Bununla birlikte büyükşehir belediye sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri toplamının [4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu’na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen Özel Tüketim Vergisi tutarları hariç] % 6’sı büyükşehir belediye payı olarak ayrılmakta, bu tutarın % 60’ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmakta ve kalan % 40’lık kısmın % 70’i nüfusa, % 30’u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır. Görüldüğü üzere, %

¹ Büyükşehir belediyesi olan illerdeki köyler ve belde belediyelerinin mahalleye dönüştürülmesine karşın, 16.10.2020 tarihinde kabul edilen 7254 sayılı Kanun yoluyla 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na “Ek Madde 3” ilave edilmiştir. Buna göre, büyükşehirlerde kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahalleler “kırsal mahalle” kabul edilir. Ancak, tamamı kırsal mahalle olarak tespit edilmeyen diğer mahallelerde de on bin metrekareden az olmamak kaydıyla “kırsal yerleşik alan” belirlenebilir.

6'lık büyükşehir belediye payının % 60'ının doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılması yer esasına göre gelir paylaşımı olduğunu, diğer oranlar ise ülke esasına göre gelir paylaşımı olduğunu göstermektedir.



Türkiye’de gelir paylaşım mekanizmasının bütçede nasıl gösterileceği konusunda önceki yıllardan farklı olarak, 2006 yılından itibaren belediyelere ve il özel idarelerine vergi gelirlerinden ayrılan pay, bütçede cari transferler altında gelirlerden ayrılan paylar içinde gösterilmeye başlanmıştır. Aynı şekilde 2006 yılından itibaren merkezi yönetim bütçe vergi gelirleri, yerel yönetimlere aktarılabacak vergi gelirlerini de kapsayacak şekilde brüt olarak gösterilmektedir.

4.4.3. Her Yıl Merkezi Yönetim Bütçesinden Yerel Yönetimlere Transfer Yapılması

Her yıl merkezi yönetim bütçesinden yerel yönetimlere transfer yapılması da bir kaynak paylaşım sistemidir ve bunun Türkiye’deki örneği “denkleştirme ödeneği” ve “belediyelere yardım ödeneği” mekanizmasıdır. Buna göre, kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri (% 0,1) Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000’e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulmaktadır. Maliye Bakanlığı’nca Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere bu ödenek İlbank A.Ş. hesabına aktarılır. Bu ödeneğin % 65’i eşit şekilde, % 35’i ise nüfus esasına göre dağıtılmaktadır. Buna göre, denkleştirme ödeneğinin toplam miktarının belirlenmesi (genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 0,1’i) dikey eşitlikle ilgili, bu ödeneğin belediyelere dağıtılma şekli (% 65’i eşit, % 35’i ise nüfus esasına göre) ise yatay eşitlikle ilgili bir durumdur.

Ayrıca belediyelerin ihtiyaç duyduğu yatırım nitelikli projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçesine konulan belediyelere yardım ödeneğini, belediyelerin talebi üzerine kullandırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir.

4.4.4. Yerel Yönetimlerin Yürüttükleri Hizmetlerin Maliyetinin Karşılanması

Bu uygulamada merkezi yönetim belirli kamu hizmetlerini belirler ve yerel yönetimlerin bu hizmetler için yapacakları harcamaları karşılamayı garanti eder. Spesifik olarak, bazı altyapı yatırımları veya olimpiyat vb. özel durumların finansmanının merkezi yönetimce karşılanması söz konusu olabilmektedir.

*Türkiye’deki yönetimler arası kaynak paylaşım sistemini öğrenmek için 5779 sayılı **İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun**’u okuyunuz.*

5. YEREL YÖNETİMLERDE BORÇLANMA

Egemenlik hakkının devrine karşılık gelen borçlanma yetkisinin yerel yönetimler tarafından kullanılması, ülkelerin yönetsel yapılarına göre farklılık göstermektedir. Siyasi özerkliğin olduğu federal yapıli ülkelerde borçlanma yetkisinin yerel yönetimlere bırakılmasına daha sık rastlanırken, güçlü merkezi yönetimlerin olduğu ülkelerde bu yetkinin daha çok merkez tarafından yürütüldüğü görölmektedir. Nitekim kimi kaynaklarda yönetimlerarası kaynak paylaşım sistemleri arasında yerel yönetimlere borçlanma yetkisinin verilmesi de sayılmaktadır.

Yerel yönetimlere borçlanma yetkisinin verilir verilmemesinden ziyade, yerel yönetimlerin hangi harcamaların finansmanı için borçlandığı konusu hem teoride hem de pratikte daha çok tartışıla gelmektedir. Bu konuda ana akım yaklaşımın temel argümanı olan altın kuraldan bahsetmek yerinde olacaktır. Altın kural; devletin cari harcamaları için değil, sermaye (yatırım) harcamalarını finanse etmek için borçlanması gerektiğini söylemektedir. Bu yaklaşım, borçlanmanın cari harcamalar için mi, yoksa sermaye harcamaları için mi yapıyor olduğundan hareketle; eğer borçlanma yapılacaksa, bunun sermaye oluşumuna yönelik harcamalar için olması gerektiğini öne çıkarmaktadır. Altın kural fikrinin arka planında mali denklik anlayışı yatmaktadır.¹

Altın kural çerçevesinde yatırım harcamaları (ekonomik kapasiteyi genişletecek güce sahiptir; uzun vadeli) için borçlanma yapılması ilkesi kabul edilse de yerel yönetimlerin yatırım harcamalarına yönelik kararların her zaman hedeflendiği şekilde ekonomik ve sosyal yaşama katkı sağladığını iddia etmek mümkün değildir. Finansal piyasaların derinliği ve rekabet koşullarına uygunluğu, kural ve kurumların etkin işlediği, kurumsal kapasite problemlerinin en aza indirildiği ve yatırım tercihlerinin kaynak çerçevesiyle desteklenen orta vadeli plan ve programlara dayandığı, ihtiyaçlarla yatırım tercihleri arasında güçlü bir ilişkinin olduğu bir ortamda yerel yönetimlerin yatırım tercihlerinin daha etkin olduğu söylenir.

Yerel Yönetimlerin, Sermaye Oluşumuna Yönelik Harcamaların (Yatırım Harcamalarının) Finansmanı İçin Borçlanması Gerektiği Konusunda Getirilen Yaklaşımlar:

a. Maliyet ve Fayda Arasında Zamanlar Arası Dengenin Sağlanması (Zamanlar Arası Adalet): Borçlanma, vergi mükellefleri açısından eşit olmayan maliyet yükünün daha adil

¹ Tüm disiplinlerde her yaklaşımca genel kabul gören ifadeler için kullanılan altın kural kavramının, burada bütçe denkliği gibi mali iktisat literatüründe genel kabul görmemiş bir ifade için kullanılması düşündürücüdür.

dağılımı problemini çözme konusunda etkin bir yoldur. Başka bir ifadeyle, borçlanma uzun vadeli yatırımların finansmanında kullanıldığında, nesiller arası yük paylaşılmış olur.

b. Ekonomik Anlamda Yerel Gelişmeyi Hızlandıran Yatırım Tercihlerinin Faydasının Olumlu Dışsallıklarla Artması: Uygulamaya konulan yatırımların ekonomide diğer ilgili sektörlerin yatırım kararlarını olumlu etkileyebileceği gibi, sahip olduğu değerlerin artması sonucunu da doğurabilir. Örneğin, ulaşım sistemindeki gelişme daha önce sistemin parçası olmayan sektörlerde erişimin artması ve rekabet gücünün gelişmesiyle birlikte ekonomik aktivitenin artmasına da yol açacaktır.

c. Teknolojiyi Geliştirmeye Yönelik Harcamalar İşletme Giderlerinde Bir Düşmeye Yol Açacaktır: Bu yaklaşım daha çok eskiyen teknolojiyi kullanan hizmet sektörlerinde teknolojinin değişmesinin, işletme giderlerinde bir tasarruf sağlayacağı kabulüne dayanmaktadır. Örneğin, ulaşım hizmetlerinde kullanılan otobüslerin yenilenmesi veya kullandıkları yakıt sistemine yönelik teknolojinin yenilenmesi bu hizmetin maliyetinde bir düşüşe yol açacaktır.

d. Yatırım İçin Ayrılan Kaynakların İstikrarı ve Diğer Yerel Hizmetler Üzerindeki Etkisi: Yatırımların cari gelirler yerine borçlanma ile finanse edilmesi diğer yerel hizmetleri aksatmayacaktır.

Yerel Yönetimlerin Borçlanmaları Konusundaki Kısıtlar ve Kontrol Süreçleri:

a) Piyasanın Disipline Edici Etkisi: Piyasanın kredi kullandırma koşulları ve işleyişi, yerel yönetimlerin borçlanmaları üzerinde önemli bir kısıttır. Piyasanın disipline edici etkisi bazı koşulların varlığına bağlıdır. Bunlar:

- Borç verenlerin kaynak kullandıracakları yerel idareler hakkında yeterli bilgiye sahip olmaları,
- Yerel yönetimlerin piyasa sinyallerine doğru tepki vermeleri ve kredi piyasasının dışında kalmaya neden olacak uygulamalardan kaçınmaları,
- Borç verenlerin, yerel yönetimlerin ödeyememe durumuna düşmeleri durumunda, merkezi idarenin bu kurumların borçlarını üstleneceğini öngörmeleri.

b) Doğrudan Yasal ve İdari Düzenlemelerle Yerel Yönetimlerin Borçlanmasının Merkezi Yönetimler Tarafından Kontrol Edilmesi: Anayasal çerçeve veya çeşitli yasal düzenlemelerle, yerel iradelerinin borçlanmasının tamamen yasaklanması veya çeşitli borçlanma enstrümanlarını kullanması engellenebilmektedir. Başka bir ifadeyle, yerel yönetimlerin borçlanması yasalar yoluyla engellenebilir, sınırlandırılabilir veya merkezi yönetimin izin veya kontrolüne tabi tutulabilir.

c) *Karşılıklı Mutabakata Dayalı Kontrol Süreçleri*: Merkezi yönetim ile yerel idareler arasındaki görüşmeler ve danışma süreçleri, yerel yönetimlerin borçlanmalarında sınırlayıcı olabilmektedir. Bu sürecin başarısı, mali disiplin ve işbirliği kültürünün varlığına bağlıdır. Karşılıklı mutabakat (işbirliği) süreci, ülkenin kamu yönetiminde var olan geleneksel uygulamalar çerçevesinde şekillendiği gibi, ülkenin yaşadığı ekonomik krizler sonrasında çıkardığı derslere bağlı olarak da mali yönetim sisteminin bir parçası olmaktadır.

5.1. Borç Yönetimi

Yerel yönetimler açısından borç yönetimi, idarelerin ihtiyaç duyduğu kaynağın, maliyet ve riskler dikkate alınarak en uygun şekilde karşılanmasıdır.

Günümüzde borçlanma yerel yönetimlerin öz gelirleri ve merkezi yönetimden aldıkları yardımların dışında önemli bir finansman aracıdır. Türkiye’de özellikle belediyelerin Hazine garantili dış borçlanmalarının 1990’lı yılların başında artma eğilimine girmesi ve belediyelerin aldıkları borçları ödemeyerek yükü Hazine’nin üstüne yıkmaları, bu dönem belediye borçlanmasının önünde duran en önemli sorunlardan birisi olarak karşımıza çıkmış bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin borçlanması 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu’nda yer alan hükümler çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Yine 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Kanunu’nda yer alan ve kamu yükümlülüğü yaratılmasına yönelik temel bazı hükümler de yerel yönetimlerin borçlanması sürecinde belirleyici olmaktadır.

5.2. İç Borçlanma

Türkiye’de yerel yönetimlerin iç borçlanması, başta İller Bankası ve bankalar olmak üzere iç finans kurumlarından elde edilen kaynakları kullanmak şeklinde olmaktadır.

5393 sayılı Kanun’un belediyelerin yetkilerini ve imtiyazlarını düzenleyen 15’inci maddesinin “i” fıkrasında, borç almak ve bağış kabul edilmiş sayılmak suretiyle belediyelerin yetkileri arasında borçlanma da yer almıştır. Yine söz konusu Kanun’un borçlanma başlıklı 68’inci maddesinin “b”, “c” ve “e” fıkraları, belediyelerin iç borçlanmalarını düzenlemektedir. Bu fıkralar şöyledir:

(b) fıkrası: İller Bankası’ndan yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme planını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme planını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.

(c) fıkrası: Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır (yani yerel yönetimler tahvil çıkarabilirler).

(e) fıkrası: Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; %10'unu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın onayı ile yapabilir.

Belediye Kanunu'nda yazılan bu hükümler, aynı şekilde İl Özel İdareleri Kanunu'nun borçlanmayı düzenleyen 51'inci maddesinde de yer almaktadır.

$$\boxed{\text{İç Borçlanma} = \text{Bankalar} + \text{İller Bankası} + \text{Tahvil İhracı}}$$

5.3. Dış Borçlanma

Türkiye'de belediyelerin ve il özel idarelerinin dış borçlanması, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu'nun getirdiği hükümler ve sınırlamalar çerçevesinde, yatırım projelerinin finansmanına yönelik olmak kaydıyla, ilgili kuruluş yasalarında öngörülen hükümler çerçevesinde yapılmaktadır.

Belediye Kanunu'nda ve İl Özel İdaresi Kanunu'nda dış borçlanmaya ilişkin madde aşağıdaki şekildedir:

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

5.4. Borçlanma Sınırı

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinin borçlanmaya ilişkin getirilen sınırlamalarıyla ilgili hükümleri aşağıdaki şekildedir (bu hükümler aynı şekilde il özel idareleriyle ilgili kanunda da yer almaktadır):

(d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

(e) Belediye ve bağılı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; %10'unu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın onayı ile yapabilir.

(f) Belediyelerin, ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın görüşü alınır.

Belediyelerin ihbar ve kıdem tazminatlarının ödenmesi konusunda yapacakları borçlanmanın Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın onayı ile bu sınırın dışında tutulması sağlanmıştır.

*Yerel yönetimlerin borçlanmayla ilgili usul ve esaslarını öğrenmek için 5302 sayılı **İl Özel İdaresi Kanunu** 'nun 51. maddesini ve 5393 sayılı **Belediye Kanunu** 'nun 68. maddesini okuyunuz.*

6. YEREL YÖNETİMLERDE BÜTÇELEME

Yerel yönetimlerin mali özerkliğe sahip olması, bir başka ifadeyle kendi gelir ve giderlerinin olması, kendilerine ait bir bütçelerinin olması sonucunu doğurur. Bilindiği üzere, yerel yönetimlerin bütçeleri merkezi yönetim bütçesi dışındadır. Bu nedenle de yerel yönetimlerde bütçenin hazırlanma, uygulanma, kapatılma ve denetim süreçleri daha farklı işlemektedir. Yerel yönetimlerin bütçeleme esasları belediye ve il özel idarelerinin görev ve teşkilatını düzenleyen kanunlar (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu) ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nce belirlenir.

Bu bölümde öncelikle bir yerel yönetim bütçesinin taşınması gereken özellikler anlatılmakta, daha sonra Türkiye'de yerel yönetimlerin bütçeleme süreci incelenmektedir.

6.1. Yerel Yönetimlerde İyi Bir Bütçe Sisteminin Taşınması Gereken Özellikler

- 1) Kapsayıcılık
 - a) Bütün bütçe gelirleri kaynaklarına göre,
 - b) Bütün harcamalar fonksiyon ve amaçlarına göre raporlanmalıdır.
- 2) Tutarlılık
 - a) Bütçe bir yıldan öteki yıla tutarlı bir format ve yapıda sunulmalıdır.
 - b) İşlemlerin muhasebeleştirilmesi, genel kabul görmüş muhasebe standartlarına göre yapılmalıdır.
- 3) Karşılaştırılabilirlik
 - a) Gelir ve harcamalar, karşılaştırma ve eğilimlerin tespitine olanak verecek şekilde, birden çok yılı kapsamak üzere raporlanmalıdır.
 - b) Performans hedef ve göstergeleri de karşılaştırma ve eğilimlerin tespitine olanak verecek şekilde birden çok yılı kapsamak üzere verilmelidir.
- 4) Gerçeklik ve Samimilik
 - a) Bütçenin harcama ve gelir tahminleri gerçekçi olmalı; hayali ve afakî tahminlerde bulunulmamalıdır.
 - b) Bütçe, yerel yönetimin olanaklarının üstünde icraatta bulunmasının mümkün olmadığına samimiyetle inanılarak hazırlanmalıdır.

6.2. Yerel Yönetimlerde Bütçeleme Süreci

İl özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır.

Mali yıl bütçesi, stratejik plan ve performans programları dikkate alınarak izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri ile birlikte görüşülür ve değerlendirilir.

Bütçe, kurumların plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları göz önünde tutularak verimlilik, tutumluluk ilkeleri ile uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanır ve uygulanır.

Bütçe; gider, gelir ve finansmanın ekonomik sınıflandırması bölümlerinden oluşur.

Gider bütçesi, kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölüme ayrılır. Finansman tipi sınıflandırma tek düzeyden, diğer sınıflandırmalar dört düzeyden oluşur. Gelir bütçesi ve finansmanın ekonomik sınıflandırması cetvelleri de dört düzeyden oluşur. Kurumlar ihtiyaç duymaları halinde, bu düzeyler dışında ilave düzeyler açabilirler.

*Yerel yönetim bütçelerinin gider, gelir ve finansmanının nasıl sınıflandırıldığını öğrenmek için **Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 6, 7, 8, 9, 10 ve 11. maddelerini** okuyunuz.*

6.2.1. Bütçenin Hazırlanma Süreci

Yerel yönetimlerde bütçe hazırlanırken, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri saklı kalmak kaydıyla, ilgili kanunlardaki hükümlerin uygulanacağı hükme bağlandığından (5018 sayılı Kanun, md. 77) bu idarelerin bütçeleri 5018 sayılı Kanun ve kendi özel kanunlarındaki düzenlemeler çerçevesinde hazırlanmaktadır.

Mahalli idarelerde bütçe hazırlık süreci bütçe çağrısı ile başlar. Kurumlarda üst yönetici, her yıl Haziran ayının sonuna kadar stratejik plan ve performans programına uygun olarak gider bütçelerini hazırlamak üzere birimlere çağrı yapar.

Birimler bütçe fişini kullanarak gerekçeli bütçe yılı gider teklifleri ve izleyen iki yılın gider tahminleri ile ödenek cetvelini mali hizmetler biriminin koordinasyonunda hazırlayarak hizmet gerekçesi ile birlikte Temmuz ayının sonuna kadar mali hizmetler birimine verir. Gider tahminlerinde, stratejik plan, performans programı ve yatırım programlarındaki hedef ve ilkeler göz önünde bulundurulur. Ayrıca merkezi idarelerin ekonomik verileri ve gelecek

yılların öngörülerinden de faydalanılır. Bütçe teklifleri ekonomik sınıflandırmanın dördüncü düzeyini kapsayacak şekilde hazırlanır.

Mali hizmetler birimi, diğer birimlerden gelen gider tekliflerini birleştirip, gelir bütçesini ve izleyen iki yılın gelir tahminlerini hazırlayarak, bütçe ilke ve hedefleri doğrultusunda kurum hazırlık bütçesini oluşturur. Üst yönetici tarafından gerekli inceleme ve düzeltme yapıldıktan sonra hazırlık bütçesi, belediye ve bağlı idarelerde Ağustos ayının sonuna kadar, il özel idarelerinde ise Eylül ayının ilk iş günü encümene havale edilir.

Encümene sunulan bütçe taslağı ve izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri ile bir önceki yıla ve içinde bulunulan yıla ait (bütçe hazırlığının yapıldığı ay itibariyle) bütçe gerçekleştirmeleri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca belirlenecek şekil ve içerikte Eylül ayının ilk haftası içinde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir.

Encümene havale edilen hazırlık bütçe taslağı incelenip encümen görüşü ile birlikte Eylül ayının son haftası içinde üst yöneticiye verilir.

Encümen tarafından görüşülerek üst yöneticiye sunulan bütçe tasarısı, il özel idarelerinde ve büyükşehir belediyelerinde Kasım ayı toplantısında görüşülmek üzere Kasım ayının birinci gününden önce, diğer belediyelerde ise Ekim ayı toplantısında görüşülmek üzere Ekim ayının birinci gününden önce meclise sunulur. Bağlı idare bütçeleri de Büyükşehir Belediyesinin Kasım ayı toplantısında görüşülür. Birliklerde birlik tüzüğü hükümleri uygulanır.

İl genel meclisi ve büyükşehir belediye meclisi Kasım, belediye meclisi Ekim ayı toplantısının ilk oturumunda bütçe tasarısını, incelenmek üzere plan ve bütçe komisyonuna havale eder. Meclisin bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi plan ve bütçe komisyonu toplantı süresi de dâhil olmak üzere en çok yirmi gündür. Meclis;

- Bütçe kararnamesini madde madde,
- Yılı gider bütçesini, kurumsal kodlaması yapılan her birimin fonksiyonel sınıflandırmalarının birinci düzeyi, birim bazında kurumsal kodlama yapılmayan kurumlarda ise fonksiyonel sınıflandırmaların birinci düzeyi,
- Yılı gelir bütçesini, ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi,
- Yılı finansmanın ekonomik sınıflandırmasının birinci düzeyi, itibariyle oylar ve kabul eder.

Bütçenin tümü üzerinde ayrıca oylama yapılmaz.

Birim yetkilileri kendi bütçeleri görüşülürken, meclisin talep etmesi halinde toplantıda hazır bulunarak gerekli açıklamayı yaparlar. Meclis üyeleri, 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 edemezler.

Bütçe görüşmelerinde ad okumak suretiyle oy kullanılır. Meclis, bütçeyi bütünüyle reddedemez, aynen veya değiştirerek kabul eder. Meclis bütçeyi bütünüyle reddeder ve yasal süresi içerisinde bütçe çıkarılamazsa, durum üst yönetici tarafından 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 22'nci, 5393 sayılı Belediye Kanununun 30'uncu maddelerine göre değerlendirmek üzere Bakanlığa bildirilir.

Kabul edilen bütçe, mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girer.

Yerel yönetimlerde bütçe hazırlama takvimi şu şekilde özetlenebilir.

İşlem Sırası	Tarihi	Yetkili	İşlemin Adı	Açıklama
1	Haziran Ayı Sonu	Üst Yönetici	Bütçe Çağrısı	Stratejik plân ve performans programına uygun olarak diğer bütçelerini hazırlamak üzere birimlere çağrı yapılır.
2	Temmuz Ayı Sonu	Harcama Birimleri	Bütçe Teklifleri	Birimler, bütçe fişini kullanarak gerekçeli bütçe yılı gider teklifleri ve izleyen iki yılın gider tahminleri ile ödenek cetvelini mali hizmetler biriminin koordinasyonunda hazırlayarak hizmet gerekçesi mali hizmetler birimine verilir.
3	Ağustos Ayı Sonu	Mali Hizmetler Birimi	Hazırlık Bütçesinin Hazırlanması	Diğer birimlerden gelen gider tekliflerini birleştirip, gelir bütçesini ve izleyen iki yılın gelir tahminlerini hazırlayarak, bütçe ilke ve hedefleri doğrultusunda kurum hazırlık bütçesini oluşturur
4	Ağustos Ayı Sonu Eylül Ayı İlk İş Günü (İl Özel İdarelerinde)	Üst Yönetici	Hazırlık Bütçesinin Encümene Sunulması	
5	Eylül Ayının İlk Haftası	Mali Hizmetler Birimi	Bütçe Taslağının Çevre ve Şeh. Bakanlığına Gönderilmesi	
6	Eylül Ayının Son Haftası	Encümen	Encümen Görüşü	Bütçe taslağı incelenip encümen görüşü ile birlikte üst yöneticiye verilir.
7	Eylül Ayının Son Günü (Diğer Belediyelerde) Ekim Ayının Son Günü (İl Özel İdareleri ve Büyükşehir Belediyelerinde)	Üst Yönetici	Bütçe Tasarısının Meclise Sunulması	
8	Ekim Ayının İlk Oturumu Kasım Ayının İlk Oturumu	Belediye Meclisi Meclis	Plan ve Bütçe Komisyonuna Havale	
9	İlk Oturumu İzleyen 5.Gün	Plan ve Bütçe Komisyonu	Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu	
10	Ekim Ayının İlk Oturumunu İzleyen 20 Gün İçerisinde (Diğer Belediyelerde) Kasım Ayının İlk Oturumunu İzleyen 20 Gün İçerisinde (İl Özel İdarelerinde ve BŞB'lerinde)	Meclis	Bütçe Tasarısının Mecliste Görüşülmesi	

*Yerel yönetimlerde bütçenin hazırlanma sürecini öğrenmek için **Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 ve 29. maddelerini; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 25. maddesini; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 44, 45 ve 46. maddelerini; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 61, 62 ve 63. maddelerini okuyunuz.***

6.2.2. Bütçenin Uygulanma Süreci

Bütçe, kurumun diğer meclis kararları gibi kesinleşir ve yürürlüğe girer. Herhangi bir nedenle yılı bütçesi kesinleşmemiş ise, bütçe kesinleşinceye kadar geçen yıl bütçesinin uygulanmasına devam olunur. Bütçenin kabulüne kadar yapılan işlemler yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılır ve kullanılan ödenekler yılı bütçesi ödeneklerinden düşülür. Tahsil edilen gelirler de yeni yıl bütçesine mal edilir.

Bütçeler cari yıl içinde yapılacak harcamaların, elde edilecek gelirlerin ve finansmanın tahmini miktarını gösterir. Bütçeler ne kadar isabetli yapılırsa yapılsın 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. Bütçelerin uygulandığı yıl içinde, gerekli görülmesi halinde “aktarma”, “ek ödenek” ve “yedek ödenek” yöntemleriyle değişiklik yapılabilir.

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) ilgili mevzuatında aktarma yapılmaması öngörülen tertiplerden aktarma yapılamaz.

Ek ödenek; bütçede tertibi bulunduğu halde ihtiyaca yetmeyeceği anlaşılan veya bütçenin düzenlenmesi ve görüşülmesi sırasında düşünülmeyen, 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 konulan bir ödenektir. Yedek ödenekler konulduğu amaç dışında kullanılamaz. Bu tertipten diğer tertiplere aktarma encümen kararıyla yapılır.

NOT: Yıl sonunda kullanılmayan ödenekler bütün düzeyleri belirtilerek iptal edilir. Ancak, şartlı, tahsisi mahiyette ve mevzuatı gereği ertesi yıla devri gereken ödenekler devir gerekçesi belirtilerek devredilir. Devredilen ödenek yeni yıl bütçesinde açılacak tertiplere ödenek kaydedilir.

*Yerel yönetimlerde bütçenin uygulanma sürecini öğrenmek için **Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği**’nin 35, 36, 37, 38 ve 39. maddelerini okuyunuz.*

6.2.3. Bütçenin Kapatılma Süreci

Uygulanmış bir yerel yönetim bütçesi ile ilgili önce faaliyet raporlama, daha sonra da kesin hesap süreci söz konusudur.

Faaliyet Raporu

Yerel yönetimlerde harcama yetkilileri tarafından hazırlanan “birim faaliyet raporları” izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar üst yöneticiye sunulur. Üst yönetici ise il özel idarelerinde Mart ayı sonuna kadar, belediyeler ve mahalli idare birliklerinde Nisan ayı sonuna kadar “idare faaliyet raporunu” hazırlar ve birer örneğini Sayıştay ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Haziran ayına kadar bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştay’a ve Cumhurbaşkanına gönderilir.

Kesin Hesap

Kesin hesap; mali hizmetler birimi tarafından mali yılın bitiminden itibaren hazırlanarak, üst yönetici tarafından il özel idarelerinde Mart, belediyelerde 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 hesabın meclislerde görüşülmesine ilişkin toplantı süresi en çok beş gündür. Kesin hesap meclisçe görüşülerek kabul edilir. 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 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 22. ve 5393 sayılı Belediye Kanunun 30. maddesine göre değerlendirmek üzere Bakanlığa bildirilir. Bağlı idarelerde ve birliklerde kendi özel mevzuat hükümleri uygulanır. Büyükşehir ilçe belediyelerinin kesin hesapları ayrıca Büyükşehir belediye meclisinde görüşülmez. Ancak Büyükşehir Belediyesi Kanununun 14. maddesine göre büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Kesin hesap Haziran ayının sonuna kadar Sayıştay Başkanlığına gönderilir.

*Yerel yönetimlerde bütçenin kapatılma sürecini öğrenmek için **Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 40 ve 41. maddelerini; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 39. ve 47. maddelerini; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 56. ve 64. maddelerini okuyunuz.***