

MAHALLİ İDARELERİN SANCILI YILI

Erkan KARAARSLAN
www.erkankaraarslan.org

2006 ve devam eden yıllar Genel Yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinin mali yönetimlerinde önemli değişimler yaşanan yıllar olacaktır. Genel yönetim sektörü içerisinde yer alan Mahalli idarelerde de bütçeleme anlayışından mali yönetim süreçlerine; iç denetimden muhasebeleştirilmeye kadar çok sayıda değişim yaşanacaktır. Bu değişimlerin hepsinin aynı zaman dilimine denk gelmiş olması özellikle belediyelerde çok önemli sıkıntılar yaşanmasına neden olmaktadır. Mahalli idarelerde 2006 Mali Yılında yaşanan ve yaşanacak değişiklikler aşağıda özetlenmiştir.

1- Bütçe Sınıflandırması Değiştirilerek Analitik Bütçe Sınıflandırmasına Geçilmiştir.

Belediyeler ilk defa 2006 yılı bütçelerini Analitik Bütçe Sınıflandırmasına göre hazırladılar. Bu nedenle gerek bütçenin hazırlanmasında gerekse mevzuat haline getirilmesinde çok sıkıntılar yaşandı. Bütçe uygulamasında da bütçe giderleri ilk defa böyle bir sınıflandırma dahilinde yapılacağı ve kaydedileceği için bir çok sorun çıkmaktadır. Önümüzdeki günlerde bir çok giderin tertibi ya da ödeneği bütçelerde öngörülmediği için 2006 yılı içerisinde ödenmesinde sorunlar yaşanacaktır.

2- Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasına Geçilmiştir.

Tüm genel yönetimde olduğu gibi, mahalli idareler de bütçelerini 3 yıllık hazırladılar. Genel yönetim kapsamındaki tüm idarelerin bütçeleri 2006-2008 dönemini kapsamaktadır. Bütçeler hükümetlerin ya da yerel yönetimlerin plan ve politikalarının aynasıdır. Bu nedenle de 3 yıllık bütçe yapılması uzun vadeli politikaların görülmesi açısından çok önemlidir. Örneğin bir belediyenin önümüzdeki 3 yıl içinde alt yapı yatırımlarına mı önem vereceği yoksa hane halkına doğrudan transferler mi yapacağını, personel politikasının ne olacağını bütçeler gösterir.

Ancak çok yıllık bütçeler hazırlanırken, bu politikaların hiçbirisi dikkate alınmadan 2006 yılı bütçesi belirli katsayılarla çarpılarak yasak savmak babından bir bütçeleme anlayışı seçildi. Bu anlayışı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda da net olarak görmek mümkündür.

3- Stratejik Planlama Yapılma Zorunluluğu Getirildi

Stratejik plan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda “Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmıştır.

5018 sayılı Kanuna göre idareler, stratejik plan yapmalı ve buna göre bir bütçeleme anlayışı ortaya koymalıdır. Ancak, bu planlamalar ya hiç yapılmamış, idarelerin stratejik planları ortaya konulmamış ya da ortaya konulsa dahi bu planlar ile bütçeler arasında herhangi bir ilişki kurulmamıştır.

5018 sayılı kanunun “Bütçe İlkeleri” başlıklı 12 nci maddesinde genel yönetim kapsamına dahil kamu idareleri bütçelerinin stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülüp değerlendirileceği, ayrıca bütçelerin kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanacağı, bu kapsamda uygulanacağı ve kontrol edileceği belirtilmiştir.

4- Performansa Dayalı Bütçeleme Anlayışına Geçilecek

5018 sayılı Kanun ile getirilen performans esaslı bütçeleme; kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedefleri belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını değerlendiren ve sonuçları performansa dayalı olarak raporlayan bir bütçeleme sistemidir.

5- Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi Sistemine Geçildi

2006 yılından itibaren Belediyelerde Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi uygulamasına geçilmiştir. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün bu konudaki Yönetmeliği hala yayımlanmamış olması ve detaylı hesap planlarının sağlıklı bir şekilde ortaya konulmamış olması nedeniyle belediyeler tedirgin bir şekilde beklemektedir.

6- Merkezi Yönetim Bütçeleştirme Süreçlerinde Yapılan Değişikliklerden Mahalli İdareler ve Fon Payları da Etkilenecek

2006 yılı Merkezi İdare Bütçe Kanunu ile önceki bütçe kanunlarında olmayan bir yöntem benimsenmiştir. Merkezi idare bütçesinden mahalli idarelere aktarılan “Mahalli idare ve fon payları” Daha önce bütçe gelirlerden düşülerek mahalli idarelere doğrudan aktarılmaktaydı. Bütçeleme anlayışındaki değişiklikten kaynaklanan nedenlerle (Bütçeleme anlayışındaki bu değişiklik doğru bir değişikliktir ve 5018 sayılı Kanuna göre yapılması zorunlu bir değişikliktir.) 2006 yılından itibaren mahalli idareler ve fon payları bütçe gelirlerinden düşülmeyecek bütçeye gider kaydıyla ödenecektir. Bu durumda yapılacak ödemeler bütçe gideri süreci dahilinde ödenecek, yani harcama yetkilisinin izni ve ödenek şartı söz konusu olacaktır. Eğer bir ilde mahalli idareler ve fon payları kesintisine tabi gelirler öngörülenin çok üzerinde artsa bile belediyelerin alacağı pay atmasında ödeneklerden kaynaklanan sıkıntılar yaşanabilecektir.

7- Muhasebe Yetkilisinden Sorumluluk Harcama Yetkilisi ve Gerçekleştirme Görevlilerine Geçmektedir

2006 yılına kadar mali sistemimizde Sayıştay karşısında mali sorumluluk saymanlara aitti. Bu uygulama 2006 yılından itibaren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte değiştirilmiştir. Saymanların yerine getirilen muhasebe yetkililerinin, ödemelerde mevzuata uygunluğu kontrol yetki ve sorumluluğu kaldırılmıştır. Bu sorumluluk harcamayı yapanların üzerine kalmaktadır. Mali mevzuat bilgileri doğal olarak çok fazla olmayan harcama yetkililerini ve gerçekleştirme görevlilerini zor bir yıl beklemektedir. Harcama yetkilileri verdikleri harcama talimatlarının mevzuata uygun olmasından gerçekleştirme görevlileri ise yaptıkları iş ve işlemlerden sorumlu tutulmuştur. Özellikle ödeme emri belgesini düzenlemekle sorumlu tutulmuş harcama yetkilisine

hiyerarşik olarak en yakın gerçekleştirme görevlileri ödeme emri belgesinin tüm yönleriyle sıhhatinden sorumludur.

Bu nedenlerle, mahalli idarelerde mali işlemlerde görevli olanların, gerek Sayıştay karşısında gerekse idari ve yargı mercileri karşısında çok fazla sıkıntı çekmesi muhtemel bir dönem yaşanacaktır.

8- Vergi Gelirlerinde Yaşanılacak Olası Azalmalar Nedeniyle Belediye Paylarında da Düşüşler Yaşanabilir.

Gliir ve kurumlar vergisi kanunları değiştirilmiştir. Bu kanunlarda öngörülen gelir ve kurumlar vergisi oran indirimleri sonucunda vergi gelirlerinde bir azalma söz konusu olabilecektir. Merkezi Yönetim Bütçesinde bu azalmaları telafi edecek vergi dışı önemli gelir kaynakları bulunmaktadır. Pay ayrılan bu vergilerdeki düşüşler mahalli idarelere aktarılan paylarda da ciddi azalmalara neden olacaktır. Bu nedenle öngörülen bütçelerin tutmaması, gerekli hizmetlerin yapılamaması hatta personele maaş ödemesinde bile bulunulamaması söz konusu olabilecektir. Bu nedenle belediyelerin şimdiden bu öngörüde bulunarak hareket etmesinde fayda bulunmaktadır.

9- Belediye Gelirleri Kanunu Henüz Çıkmadı.

Belediyelere yeni açılımlar yaratacak ve yeni gelirlerle halka daha fazla hizmet götürülmesini sağlayacak olan Belediye Gelirleri Kanunu bir türlü çıkarılmadı. Belediyeleri merkezi hükümetin güdümünden kurtaracak ve uzun süredir bahsedilen hizmetlerin yerelleşmesine önemli katkılar sağlayacak bu Kanunun çıkmamış olması belediyeleri ciddi derecede sıkıntıya itmektedir.

10- Vergi İncelemesi ile Belediyeler Arasındaki İlişki

Belediyeler açısından bir diğer önemli sıkıntı ülkemizde vergi incelemelerinin homojen bir şekilde yapılmamasından kaynaklanmaktadır. Mükellefler vergi incelemelerinin yoğun olduğu illerden mükellefiyet kayıtlarını aldırarak nispeten incelemenin az olduğu illere taşınmaktadır. Bu vergi incelemesinin yoğun olduğu il belediyesini çok ciddi şekilde etkilemektedir. Zira mükellefin bütün faaliyeti o ilde ve geliri de o ilde elde edildiği halde vergiden payı mükellefin kayıtlı olduğu il almaktadır. Bu durum incelemenin yoğun olduğu illerin aleyhine incelemenin az olduğu illerin ise lehine bir durum yaratmaktadır.

11- Hizmetin Görüldüğü Belediye İle Merkezi Yönetimden Pay Alan Belediye Birbirinden Farklı

Mahalli idareler ve fon payları, mahalli idare ve fon payı kesintisine tabi vergilerin toplandığı yere göre değil vergiyi ödeyen mükellefin mükellefiyet kaydının bulunduğu yere göre hesaplanmaktadır. Bu hesaplama biçimi pratik, uygulaması kolay ve savunulabilir bir hesaplama biçimidir. Ancak bu hesaplama biçimi, özellikle turizm işletmelerin yoğun olduğu il ve ilçeler açısından önemli bir sorunun da kaynağını oluşturmaktadır. Örneğin Antalya'daki bir turizm işletmesi faaliyetini bu ilde sürdürmekte, geliri bu ilde etmekte ve bu il belediyesinin hizmetlerinden yararlanmaktadır. Ancak mükellefiyet kaydı Antalya yerine İstanbul'da ise ödediği vergilerden payı İstanbul'da bulunan belediyeler yararlanmaktadır. Bu Antalya'da bulunan belediyelerin hizmet maliyetini artırmakta; hizmet-gelir ilişkisini bozmaktadır.

12- Merkez Vergi Dairesi Kurulma Çalışmaları

Önümüzdeki günlerde büyük mükelleflere yönelik doğrudan merkeze bağlı merkez vergi daireleri kurulması gündemdedir. Bu çalışmalar sırasında mahalli idare ve fon paylarına ilişkin konular ihmal edilmesi özellikle İstanbul ve Kocaeli gibi büyük belediyelere önemli sıkıntılar doğurabilir. Merkez vergi dairesince toplanılan vergiler hangi ilin vergisi sayılacaktır. Merkezin vergisi sayılıp pay ayrılmaması söz konusu olmasa bile nüfus gibi çeşitli kriterler kabul edilerek yapılacak bir dağıtım küçük belediyelerin gelirini artıracak ancak daha önce bunlardan pay alan büyük belediyelerin paylarında önemli azalmalara neden olacaktır.

13- Norm Kadro Çalışmaları Sonuçlandırılmamıştır

Mahalli idarelerde sağlıklı kurulmuş bir teşkilat yapısı bulunmamaktadır. Belediyelerden belediyeye teşkilat yapıları farklılaşmıştır. Kadrolarda ve unvanlarda da bir standart bulunmamaktadır. Bu nedenle teşkilatlanmada, kadrolarda ve unvanlarda norm ve standart birliği getiren bir norm kadro düzenlemesi yapılamamıştır. Bu düzenlemenin yapılamaması belediyelerin başlıca sorunlarından birisidir.