

**T.C
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**5018 SAYILI KANUN ÇERÇEVESİNDE
“MAHALLİ İDARELER MALİYESİ
OTOMASYON SİSTEMİ”NİN ETKİNLİĞİ:
İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR UYGULAMASI**

**Şefik ARSLAN
2501894792**

Düzeltilmiş Tez

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Ufuk BAKKAL

**ŞUBAT 2010
İSTANBUL**



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MÜDÜRLÜĞÜ



TEZ ONAYI

Enstitümüz **MALİYE ANABİLİM DALI**’nda ders dönemindeki Eğitim - Öğretim Programını başarı ile tamamlayan **2501894792** numaralı **ŞEFİK ARSLAN**’ın hazırladığı **“5018 SAYILI KANUN ÇERÇEVESİNDE ‘MAHALLİ İDARELER MALİYESİ OTOMASYON SİSTEMİNİN’ ETKİNLİĞİ:İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR UYGULAMASI”** konulu **YÜKSEK LİSANS/ DOKTORA TEZİ** ile ilgili **TEZ SAVUNMA SINAVI**, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği’nin 15.Maddesi uyarınca **28.09.2010 SALI** günü saat **10:30’da** yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **.....Kabul.....**’ne* **OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA** karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATI(*)	İMZA
PROF.DR.ELİF SONSUZOĞLU	Kabul	
DOÇ.DR.NAGİHAN OKTAYER	Kabul	
DOÇ.DR.SERDAR ONGAN	Kabul	
DOÇ.DR.UFUK BAKKAL	Kabul	
YRD. DOÇ.DR.NAZAN SUSAM	Kabul	

DÜZELTMELER SAYFASI

1. Tez içinde, tüm sayfalardaki paragraf aralıkları düzenlendi. Yeni tez yazım kurallarına göre tekrar düzenlendi.
2. Tüm Dipnotlar yönetmeliğe göre düzeltildi.
3. “Ekler” başlığı altında verilen bilgisayar ekran çıktıları hepsi ayrı sayfalara kopyalanmış ve büyütülmüştür.
4. Sayfa 20’de “Yetki ve Sorumluluk İle İlgili Yenilikler” değiştirildi.
5. Sayfa 34’de bulunan “5018 Sayılı Yasanın Değerlendirilmesi” değiştirilmiş ve ilaveler yapılmıştır.
6. Sayfa 60’da “Normal belediyeler” ve “Büyük Şehir Belediye Görevleri” yorumlandı ve tekrar elden geçirildi.
7. Sayfa 67’de, Bölüm 2 başındaki giriş değiştirildi. Tez bilgilerini veren kişiler Araştırmanın Amacı, Yöntemi başlıkları altında açıklandı.
8. Yazı içinde sayfa 90’da, “Bütçeyi Tutturmak” kelimesi “Bütçeyi Dengelemek” olarak değiştirildi.
9. Tez içinde Sayfa 94’de, “Programın Bütçe Modülü ile ilgili Ekran Çıktıları” alt başlıkları düzeltildi
10. Sayfa 126 ‘da, 114 No’lu dipnota resmi gazetenin sayı numarası ilave edildi.
11. Bölüm 3’ün başında sayfa 128’de “Bu dönüşüm” cümlesinin “Neyin dönüşümü” olduğu ifade edilmiştir.
12. 3ncü Bölüm içinde 3.10. alt başlığında “İstanbul Büyükşehir Belediyesi Otomasyon Programının Kamu Maliyesi Açısından İncelenmesi” ilave edilmiştir.
13. 3.ncü Bölüm içinde 3.11. alt başlığında “İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Mali Yönetimin Otomasyon Öncesi ve Sonrası” ilave edilmiştir.

**5018 SAYILI KANUN ÇERÇEVESİNDE “MAHALLİ
İDARELER MALİYESİ OTOMASYON SİSTEMİNİN”
ETKİNLİĞİ
İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR UYGULAMASI**

Şefik ARSLAN
2501894792

ÖZ

Günümüzde yerel yönetimler, çeşitli kamu hizmetlerini daha etkin verebilmek için yoğun bir çaba harcamaktadırlar. Hizmetlerin kalitesi kuşkusuz iyi bir organizasyondan geçmektedir. Söz konusu dünyanın sayılı şehirlerinden biri olan İstanbul’un hizmetlerini gören İstanbul Büyükşehir Belediyesi ise bu organizasyonun önemi daha artmaktadır.

Mahalli idareler, hizmet birimleri olduklarından kaynakların kullanımı çok önemli olup hesap verilebilirliğin, şeffaflığın gerçek değerini bulduğu kurumlardandır. Bu bağlamda tüm aktivite kayıtlarının tam, doğru ve hızlı tutulması gerekmektedir. Kararların optimum seviyede doğru olması gerekmektedir. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim Kanununun uygulamaya girmesi ile Kamu Yönetimine bir çok önemli yenilikler gelmiştir. Bu yeniliklerin uygulamalarının nasıl yapılacağı, zihinsel dönüşümlerin, alışkanlıkların nasıl aşılacağı merak edilen bir konuydu. İstanbul Büyükşehir belediyesi bu konuda çok önemli adımlar atmıştır. Tüm mahalli idarelere örnek olacak uygulamalar yapmıştır. Bu uygulamalardan biri Mahalli İdareler Maliyesi Otomasyon programıdır. Bu sistem, belediye içinde tüm idari ve mali konuların uygulamalarını tamamen yenilediği gibi iç ve dış denetimleri eski ile kıyas kabul edilmeyecek kadar düzenlemiştir. Teknolojik alt yapının düzenlenmesi ile bu gelişmeleri hizmetlere kanalize etmek mümkün olmuştur. Tezimizde 5018 Sayılı Kanun’un getirdiği yenilikleri, Mahalli İdarelerin önemini ve yasa hükümlerinin, otomasyon programı ile nasıl etkin kılındığını ortaya koymaya çalışacağız. İstanbul Büyükşehir Belediyesi uygulamasını anlatacağız.

THE EFFECTIVENESS OF “AUTOMATION SYSTEM OF LOCAL ADMINISTRATIONS TREASURY IN THE FRAME OF LAW NO 5018 ISTANBUL METROPOLITAN MUNICIPALITY

Şefik ARSLAN
2501894792

ABSTRACT

In this day and age, local governments make a great effort to give various public services more effectively. The quality of the services undoubtedly depends on a good organization. When Istanbul Metropolitan Municipality, which serves one of the most significant cities of the world Istanbul, is in question, organization becomes more important.

For local governments are service units, the use of sources is really important, and these organizations do justice to accountability and transparency. Therefore, all of the activity records should be complete, faultless, quickly registered. The decisions should be optimally right. Numerous innovations are brought to public administration with Public Finance Management and Control Law no 5018 became valid. The question that how these innovations would be applied and how the habits would be overcome and mental transformation would be completed was an issue of concern. Istanbul Metropolitan Municipality took significant steps regarding this issue. They performed applications that should be set an example to all local governments. One of these applications is Local Administrations Treasury Automation Program. This system, not only renovated all administrative and financial applications in municipality completely, but also reorganized internal and external audits in a much better way than the old system. The reorganization of technological infrastructure made it possible to canalize these developments to the services. This thesis will discuss the innovations Law no 5018 brought, the importance of local governments and how the automation program makes the

statutory provisions effective as well as presenting Istanbul Metropolitan Municipality application.

ÖNSÖZ

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim Kanunu, mahalli idarelerin işleyişinde, yönetim anlayışında getirdiği yeniliklerin nasıl uygulanacağı konusunda birçok düşünce vardı. Uygulama sürecine başlamak, hazırlıkların hızlı bitirilmesi, alışkanlıkların ve düşünsel yapıların değiştirilmesi gibi kritik noktalar vardı. Operasyonel işlemlerin bir şekilde çözüleceği ancak zihinsel dönüşümün, alışkanlıkların düzelmesinin zaman alacağı konusundaki görüşler ağır basmaktadır. Her seviyede eğitime verilecek önem bu değişimi hızlandıracaktır ve zamanı kısıltacağı düşünülmektedir.

Bu çalışmada, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin uygulamalarını incelemeye çalıştık. Yasanın nasıl uygulandığını nasıl pratik hayata geçirildiğini Türkiye’deki en büyük mahalli idaresinde göstermeye çalışacağız.

Uygulamalar konusunda yazdığımı tüm bilgiler İstanbul Büyükşehir Belediyesi Merter yerleşkesine gidilerek ilgili müdürlüklerden birebir görüşmeler ile elde edilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Mali Hizmetler Proje Yöneticisi Sayın, Selim KARABULUT’a, İç Denetim Başkanı Sayın, Sabri ÇAKIROĞLU’na, Mali Kontrol Müdürü Sayın, Abdulkadir İNCEOĞLU’na, Bütçe Müdürü Sayın Abdurrahman AY’a, Bütçe Müdür Yardımcısı Sayın, Melek YONCA’ya, Finansman Müdür Yardımcısı Sayın, Leyla SEÇKİN’e, Finansman Müdür Yardımcısı Sayın, Adil DİZİN’e, Bilgi İşlem Şefi Sayın, Erdem BAYKARAN’a, Gider Müdür Yardımcısı Sayın, Arif TOP’a, Stratejik Planlama Müdürü Sayın, Mustafa Kemal İŞLER’e, Stratejik Planlama Müdür Yardımcısı Sayın, Hasan CAMCI’ya verdikleri bilgilerden dolayı çok teşekkür ederim. Bana çok değerli vakitlerini ayırarak eşsiz deneyimlerini ve bilgilerini paylaştılar.

Bu çalışmanın hazırlanması sırasında bilgisi ve tecrübesiyle yardımlarını esirgemeyen danışman hocam Doç. Dr. Ufuk BAKKAL’a teşekkürlerimi sunmayı

bir borç bilirim. Ayrıca bana her türlü desteği veren eşime ve hocalarıma şükranlarımı sunarım.

şefik ARSLAN

İÇİNDEKİLER

DÜZELTMELER SAYFASI.....	iii
ÖZ.....	iv
ABSTRACT.....	v
ÖNSÖZ.....	vii
İÇİNDEKİLER.....	ix
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xiii
GİRİŞ.....	1

BÖLÜM 1: KAMU MALİ YÖNETİMİ, 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU, MAHALLİ İDARELER.....4

1.1. Kamu Mali Yönetimi Kavramı.....	4
1.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu.....	5
1.2.1. 5018 Sayılı Kanun'un Gerekçeleri.....	6
1.2.2. 5018 Sayılı Kanun'un Amacı	9
1.2.3. 5018 Sayılı Kanun'un Kapsamı	10
1.2.4. 5018 Sayılı Kanun'un Getirdiği Kavramlar.....	13
1.2.4.1. Tanımlar.....	13
1.2.4.1.1. Kamu Maliyesi Tanımının Düzenlenmesi.....	13
1.2.4.1.2. Hazine Birliği İlkesinin Getirilmesi.....	15
1.2.4.2. Kamu Kaynak Kullanımı İle İlgili Yenilikler.....	16
1.2.4.2.1. Maddi Saydamlık İle İlgili Düzenlemeler.....	16
1.2.4.2.2. Yetki ve Sorumluluk İle İlgili Yenilikler.....	20
1.2.4.3. Mali Kontrol ve Denetimini Yönelik Yenilikler.....	26

1.2.4.3.1. İç Kontrol.....	26
1.2.4.3.2. Harcama Sonrası İç Denetim.....	29
1.2.4.3.3. Dış Denetim.....	29
1.2.4.3.4. Kesin Hesap Kanunu ve Parlamento Denetimi.....	31
1.2.5. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu İle Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi.....	33
1.3. Mahalli İdareler Maliyesi.....	38
1.3.1. Mahalli İdare Kuruluşları, Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	38
1.3.2. Merkez İdareler İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler.....	41
1.3.3. Mahalli İdarelerin Başlıca Görevleri.....	43
1.3.4. Mahalli İdarelerin Finansman Kaynakları.....	47
1.3.4.1. Vergi Gelirleri.....	47
1.3.4.2. Vergi Dışı Gelirler.....	49
1.3.4.3. Bağış ve Yardımlar.....	52
1.3.5. Türkiye’de Mahalli İdareler.....	54
1.3.5.1. Belediyeler.....	54
1.3.5.1.1. Normal Belediyeler.....	55
1.3.5.1.2. Büyükşehir Belediyesi.....	56
1.3.5.2. İl Özel İdareleri.....	59
1.3.5.3. Köy İdareleri.....	60

BÖLÜM 2: MAHALLİ İDARELER MALİYESİ OTOMASYON SİSTEMİ’NİN 5018 SAYILI KANUN’UN GETİRDİĞİ YENİLİKLERİ GERÇEKLEŞTİRMEKTEKİ ROLÜ.....62

2.1. Sistemin Tanımı.....	65
2.1.1. Teknik Yapı.....	68
2.1.2. Programın Özellikleri.....	68
2.1.2.1. Programın İşlevsel Özellikleri.....	68
2.1.2.2. Programın Gelir Özellikleri.....	73

2.1.2.3. Programın Gider Özellikleri.....	79
2.1.2.4. Programın Finansman Özellikleri.....	83
2.1.2.5. Programın Bütçe Özellikleri.....	84
2.1.2.6. Programın Strateji Dairesi ve Denetleme Dairesi Özellikleri.....	87
2.2. Mahalli İdareler Maliyesi Otomasyon Programının, 5018 Sayılı Kanun Uygulanmasına Getirdiği Etkinlik.....	87
2.2.1. Finans Müdürlüğündeki Otomasyonun 5018 Sayılı Kanun'un Uygulanmasındaki Etkinliği.....	87
2.2.2. Gelirler Müdürlüğündeki Otomasyonun 5018 Sayılı Kanun'un Uygulanmasındaki Etkinliği.....	92
2.2.3. Giderler Müdürlüğündeki Otomasyonun 5018 Sayılı Kanun'un Uygulanmasındaki Etkinliği.....	96
2.2.4. Bütçe Müdürlüğündeki Otomasyonun 5018 Sayılı Kanun'un Uygulanmasındaki Etkinliği.....	102
2.2.5. Denetleme Müdürlüğündeki Otomasyonun 5018 Sayılı Kanun'un Uygulanmasındaki Etkinliği.....	109
2.2.6. Strateji Müdürlüğündeki Otomasyonun 5018 Sayılı Kanun'un Uygulanmasındaki Etkinliği.....	112

BÖLÜM 3: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ UYGULAMASI.....117

3.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Tanımı.....	118
3.2. İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Yapılan Bilgi İşlem Çalışmaları....	118
3.3. İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Net Ortamı.....	121
3.4. Belediyelerde Analitik Bütçe ve Muhasebe Uygulamaları.....	121
3.5. İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Tahakkuk Esaslı Muhasebe Uygulaması ve Karşılaşılan Sorunlar.....	123
3.6. Mahalli Yönetimde Saydamlığın Belediyeler Açısından Önem ve İBB.....	127
3.7. İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Derecelendirme (Rating) Çalışmaları.....	130

3.8. İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Bağımsız Muhasebe Denetimine ve Bağımsız Denetim Raporlarına Olan İhtiyaç.....	132
3.9. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2009 Bütçe Uygulaması.....	134
3.9.1. Bütçe Giderleri.....	137
3.9.1.1. Personel Giderleri.....	138
3.9.1.2. Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri.....	138
3.9.1.3. Mal ve Hizmet Alımı Giderleri.....	139
3.9.1.4. Faiz Giderleri.....	140
3.9.1.5. Cari Transferler.....	140
3.9.1.6. Sermaye Giderleri.....	140
3.9.1.7. Sermaye Transferleri.....	141
3.9.1.8. Borç Verme.....	141
3.9.2. Bütçe Gelirleri.....	142
3.9.2.1. Vergi Gelirleri.....	142
3.9.2.2. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri.....	142
3.9.2.3. Alınan Bağış ve Yardımlar.....	143
3.9.2.4. Diğer Gelirler.....	143
3.9.2.5. Sermaye Gelirleri.....	143
3.9.3. Finansman.....	143
3.10. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Otomasyon Programının Kamu Maliyesi Açısından İncelenmesi.....	144
3.11. İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Mali Yönetimin Otomasyon Öncesi ve Sonrası.....	146
Sonuç.....	153
Kaynakça.....	156
Ekler.....	165

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri.
a. e.	: Aynı eser.
a. g. e.	: Adı geçen eser.
ASKİ	: Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi.
BDDK	: Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurulu.
CRM	: Customer Relationship Managment.
DAYSİS	: Doküman Arşiv Yönetim Sistemi.
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı.
DSİ	: Devlet Su İşleri.
GUB	: Genel Uygunluk Bildirimi
INTOSAI	: The Internatioanal Organisation of Supreme Audit Institutions.
İBB	: İstanbul Büyükşehir Belediyesi.
İDO	: İstanbul Deniz İşletmeleri.
İGDAŞ	: İstanbul Gaz Dağıtım Anonim Şirketi.
İSKİ	: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi.
İTA	: Uluslararası Hava Taşımacılığı.
KBS	: Kamu Hesapları Bilgi Sistemi
KHKT	: Kesin Hesap Kanun Tasarısı.
KİT	: Kamu İktisadi Teşekkülleri.
MTA	: Maden Teknik Arama.
RTÜK	: Radyo Televizyon Üst Kurulu.
SHÇEK	: Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu.
SOA	: Service Oriented Architect.
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu.
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi.

TODAI	: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
TÜBİTAK	: Türkiye Bilim Teknik ve Araştırma Kurumu.
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu.
TSE	: Türkiye Standartları Enstitüsü.
YDK	: Yevmiye Deftere Kaydı.
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurulu.
YTS	: Yatırım Takip Sistemi.

GİRİŞ

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 01.01.2006 tarihi itibariyle tamamen yürürlüğe girmesiyle birlikte Kamu Mali Yönetim sistemimize yeni kavramlar ve kurumlar girmiştir. Bunların arasında mali saydamlık, hesap verilebilirlik, kaynakların etkin kullanımı, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, çok yıllık bütçeleme bulunmaktadır. Mahalli idareler maliyesi, Kamu Mali Yönetim içinde önemli bir yer tutmaktadır. Mahalli idareler maliyesinin yönetim şeklini, geçmişte, siyasi politikaların farklılığı, ekonomik faktörler gibi birçok sebebin etkilediği bilinmektedir. Aynı sebepler, 5018 Sayılı Kanunu'nun amaçlarına ulaşmayı geciktirmekte, bazen de engellemektedir.

5018 sayılı yasa ile gelen yeniliklerin Mahalli İdareler Maliyesindeki yansıması çok etkili olmuştur. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun yürürlükten kaldırılması ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçiş, zaten kamu muhasebe sisteminde başlı başına birçok yeniliklerin başlangıcı olmuştur.

Mahalli idareler maliyesi yönetiminde birçok olumsuzlukların olduğu, birçok yolsuzlukların yaşandığı bir gerçektir. Borç batağındaki birçok mahalli idarelerin ellerinde bir "yönetim aracı" olmadan, yönetici yeterliliği olmayan "seçilmiş" yöneticiler ile mahalli idareler yönetilmektedir. Tam bu noktada, 5018 Sayılı Kanun'un amaçlarını gerçekleştirmek için hazırlanmış bağımsız, tarafsız bir "Mahalli İdareler Maliyesi Otomasyon Sistemi" bu yönetim zafiyetini ortadan kaldıracaktır. Belediyeciliği bilmeyen yöneticilerin yönettiği belediyelere bu otomasyon sistemi kurularak iyi bir yönetim sistemi hazırlanmış olacaktır.

Bu tezde Mahalli İdarelerde etkinliğin sağlanması, kamu yönetimine en üst seviyede katkı sağlanması, buna paralel olarak en geniş anlamda kamu ekonomisinin olumlu yönde etkilenmesine sebep teşkil edeceğini düşündüğümüz "Mahalli İdareler Maliyesi Otomasyon Sisteminin" bu yenilikleri gerçekleştirmedeki rolü anlatılacaktır.

Daha sonra incelenecek ve hesap verilecek olan her türlü hizmetlerin, işlemlerin ve eylemlerin başlangıcı ve bitişi arasındaki tüm hareketler en ince detayına kadar kayıt altına alınmasıyla gerçek anlamda kayıt sistemi oluşturulmuş olur. Sistemli bir şekilde kayıt altına alınmayan işlemlerin süreçleri daha sonraları bulunamayacağı gibi ahlak dışı sonuçlarda doğurmaktadır.

Diğer taraftan AB müktesebatına mali sistemimizi uygun hale getirme isteği, işlem hareketlerinin net ve şeffaf bir şekilde görülmesi ile olacaktır.

Gelişmiş ülkelerdeki Kamu Mali Yönetim Sistemlerine benzemek istiyorsak, en başta hesap detaylarının sistemli bir şekilde biriktirilmesi, kolay ulaşılabilmesi ve en ince ayrıntıda rapor alabilme imkânı yaratacak sistemler kurulması gerekmektedir. Yeni teknolojiler yeni sistemleri gündeme getirmektedir.

Yeni teknolojiler, köklü araştırmaları ve uygulamaları, programların ve veri tabanlarının geliştirilmesi faaliyetleri ile sistematik bir bağ kurmaktadır. Kalkınma için çok önemli bir araç oluşturmaktadırlar. Yaşam tarzımızı ve örgütsel yönetimin temel ilkelerini yeniden gözden geçirmemiz gündeme gelmektedir.

Elektronik bilgi çağında kamu yönetimi anlayışında radikal değişimler yaşanmaktadır. Bu köklü değişimlerin başında kamu ünitelerinde bilgisayar-enformasyon teknolojilerinin kullanımının yaygınlaşması ve devletin yeniden yapılanması gelmektedir. E-Devlet, kamu yönetiminde her türlü faaliyetin vatandaşlar, işletmeler, kamu çalışanları ve devletin diğer fonksiyonlarıyla ilgili etkileşimlerinin elektronik ortam üzerine taşınması, birebir ve aracısız olarak kullanılabilir hale gelmesidir.

Bilgi çağının gerektirdiği kent yaşamını kolaylaştıran planlı ve programlı faaliyetlerin yürütülmesinde belediye ve yerel yönetimlere büyük görev ve sorumluluklar düşmektedir.

Kişi ve kurumların yerel yönetimlerden beklentileri sürekli artmakta, belediye hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik, daha düzenli ve sağlıklı bir çevre temel talepler olarak öne çıkmaktadır. Sürekli gelişen bilişim teknolojileri, yerel yönetimlerin çok yönlü hizmet verme gereksinimleri doğrultusunda yeni ufuklar açmakta ve problemlere uygun çözümler sunabilmektedir.

Bu çalışmanın amacı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile getirilen yeniliklerin Mahalli İdareler kapsamında uygulanması esnasında “Mahalli İdareler Maliyesi Otomasyon Sistemi” ile kanunun amaç ve hedeflerine erişmekteki kolaylıkları ortaya koymak; böylelikle, Türk Kamu Mali Yönetim Sisteminin daha iyi işletilmesine katkı sağlayacak bir aracı tespit etmektir.

Sistemin fayda ve sakıncalarını ortaya koyarken İstanbul Büyükşehir Belediyesindeki uygulamalardan yararlanılmıştır. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır.

- Birinci bölümde; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun amacı, kapsamı, getirdiği kavramlar açıklanmış, ayrıca Kamu Maliyesi içinde Mahalli İdareler Maliyesinin yeri ve önemi ele alınmıştır.
- İkinci Bölümde; Mahalli İdareler Maliyesi Otomasyon Sistemi incelenmiş, 5018 Sayılı Kanun'un amacını gerçekleştirmekteki rolü ortaya konmuştur.
- Üçüncü Bölümde; İstanbul Büyükşehir Belediyesi uygulamasından hareketle bir sonuca varılmıştır.

BÖLÜM I

KAMU MALİ YÖNETİMİ, 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU, MAHALLİ İDARELER

1.1. Kamu Mali Yönetimi Kavramı

5018 sayılı kanunda Kamu Maliyesinin düzenlendiği 2. Bölüm'ün 4. Maddesinde kamu maliyesinin tanımı: “gelirlerin toplanması, harcamaların yapılması, açıkların finansmanı, kamu varlık ve borçları ile diğer yükümlülüklerinin yönetimini kapsar. Kamu maliyesi, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre yürütülür. Kamu idarelerinin görevleri, ilgili mevzuatlarında açık olarak belirlenir ve kaynakların dağıtımında esas alınır.” şeklindedir.

Kamu mali yönetimi kavramı, ekonomik ve mali kararların alınması ve uygulanması yönünde kanuni çerçeveye belirlenmiş bir örgütlenme ile topluma yönelik mali olayların yönetilmesi faaliyeti olmak üzere iki anlamda kullanılmaktadır. Birinci anlamıyla kamu mali olaylarının yönetimini gerçekleştiren birim olarak ele alınırken, ikinci anlamında bu yönetimlerin toplum için yaptıkları mali faaliyetlerin karşılığı olarak kullanılmaktadır.¹

Kamu mali yönetimi, kamu erkine sahip örgütler tarafından mali olayların sistemli bir şekilde sunulması ve yerine getirilmesinden ibarettir. Bir başka ifadeyle kamu mali yönetimi, genel olarak kamu kaynaklarının yönetimini kapsayan faaliyetler bütünüdür.²

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda kamu mali yönetimi kavramı “borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait

¹ Özdemir Biltekin, “Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1998, s. 8.

² Fevzi Devrim; Asuman Atalay, “Küreselleşme Sürecinde Sosyal Devlet Anlayışındaki Değişmelerin Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Açısından Değerlendirilmesi”, 15. Maliye Sempozyumu, Antalya 15-17 Mayıs 2000, s. 44.

gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değeri tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçleri” şeklinde tanımlanmaktadır.

Kamu mali yönetimi esas itibari ile bütçe yönetimi şeklinde kendini göstermektedir. Bütçeleme, muhasebe, nakit yönetimi, borç yönetimi, iç kontrol mekanizmaları, yönetim bilgi sistemleri ve denetimden oluşmaktadır.³

Kamu mali yönetimini, yukarıdaki tanımlar doğrultusunda “iyi yönetim” olarak ele alırsak günümüzdeki yönetsel gelişmelerden en hızlı şekilde etkileneceği açıkça ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple yönetimin kullanımına sunulacak her türlü teknolojik gelişme, yeni sistem yapılandırmaları kamu mali yönetimini olumlu yönde etkileyecektir.

1.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

Kamu mali yönetim sistemimize yönelik Cumhuriyet döneminde yapılan ilk önemli düzenleme 1927 yılında yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Kamu mali yönetiminin adeta anayasası olan 1050 sayılı Kanun çok küçük değişikliklerle yaklaşık seksen yıl uygulanmıştır. Bu süre içerisinde dünyada kamu mali yönetimi konusunda büyük değişiklikler yaşanmıştır. Dünyadaki bu gelişmeler Türkiye’de de kamu mali yönetim ve denetim sisteminde köklü değişiklikler yapılmasını zorunlu kılmıştır. Bu konuda yapılan en köklü değişiklik, mali yönetim ve kontrol sistemimizi uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği ile uyumlu hale getirmek için hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun yasallaşması ile gerçekleştirilmiştir. Kanun yaklaşık seksen yıldır uygulanana gelen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye

³ Tülay Arın; Necdet Kesmez; İhsan Gören, “Parlamento ve Sayıştay Denetimi”, **Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı TESEV**, Araştırmalar Dizisi, 2000, s. 87.

Kanunu'nun yerini alarak yeni bir kamu mali yönetimi anlayışı getirmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunuyla birlikte, Türkiye'de yeni bir mali yönetim ve kontrol sistemi hayata geçirilmiştir. Merkezi bütçe kanununun kapsamı genişletilmiş; yeni bir orta vadeli harcama planı oluşturulmuş; stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve performans denetimi sistemleri getirilmiş; iç ve dış denetim mekanizmaları kurulmuş; Maliye Bakanlığı'nın ön mali kontrol yetkisi de dâhil olmak üzere bir dizi yetki harcaması bakanlık ve diğer idareler devredilmiştir. İç kontrol ile ilgili olarak; 5018 sayılı kanunun 55. maddesini değiştiren 5436 Sayılı "Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkındaki" Kanun ile de İç Kontrolün daha önceki, sadece mali bir işlem olma tanımı değiştirilerek "**mali ve diğer kontroller bütünü**" şeklini alarak önceki tanımından daha geniş bir alanı kapsamaya hüküm altına alınmış, "**Kaynak kullanımını etkileyen her şey,**" 5018 sayılı kanuna göre kontrole tabii kılınmıştır.⁴

5018 sayılı Kanun, mali yönetim ve kontrol sistemimizin yapısını ve işleyişini yeni bir anlayışla ele almak suretiyle sistemin temel esaslarını düzenlemekte; kamu bütçelerinin hazırlanma, uygulanma ve kontrol işlemlerinin nasıl yapılacağını, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini ve raporlanmasını şekillendirmektedir. Bu kanun ile kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılması, çok yıllık performansa dayalı bütçe sistemine geçilmesi, mali yönetim ve kontrol görev ve yetkisinin ilgili idarelere devredilmesi, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkesinin öngörülmesi, kamu harcamalarında iç ve dış denetimin düzenlenmesi yanında bütçe ve muhasebe uygulamalarında birlik ve bütünlük sağlanması yönünde temel düzenlemeler yapılmıştır.⁵

⁴ (Çevrimiçi) www.bumko.gov.tr, Rıza Yılmaz, "Belediye, İl Özel İdareleri ve 5018 Sayılı Kanuna Tabii Olan Mahalli İdare Birliklerinde İç Kontrol Sistemini Kurmanın Önemi ve İçişleri Bakanlığının Konuya Yaklaşımı", 2009, s. 1.

⁵ M. Sait Arcagök; Bahadır Yörük; Esin Oral; Umut Korkmaz, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda Öngörülen Düzenlemeler", **Bütçe Dünyası**, Sayı: 18, İlkbahar, 2004, s. 19.

1.2.1. 5018 Sayılı Kanunun Gerekçeleri

Kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulamaması, bazı malî işlemlerin bütçelerde yer almaması, bütçe uygulamalarının malî yılla sınırlı olması ve çok yıllık bütçeleme sisteminin olmaması eski sistemin başlıca eksiklikleri olarak ön plana çıkmaktadır. Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla, mevcut sistemin değiştirilerek daha etkin olması, Ulusal Program ve Politika Belgesi'nde de yer aldığı üzere uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu malî yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır; diğer taraftan Kanunla, bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, malî yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu malî yönetim sisteminin oluşturulması öngörülmüştür.

Bu çerçevede özetle:

- Bütçe türleri uluslararası standartlar kapsamında yeniden tanımlanmakta ve sınıflandırılmaktadır. Katma bütçe kaldırılmakta ve bu kapsamda yer alan kamu idareleri idari ve malî statüsüne göre genel bütçeli ya da özel bütçeli idare haline getirilmektedir. Ayrıca, döner sermaye işletmeleri ve fonların gelir ve giderlerinin ilgili oldukları idare bütçesine dâhil edilmesi sağlanmakta; bunların belirli bir süre sonunda tasfiye edilmesi öngörülmektedir.

- Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde yer alması sağlanmaktadır.

- Genel idareye dahil kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminlerinin Merkezi İdare Bütçe Kanununun ekinde yer alması esası öngörülmektedir.

- Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe büyüklükleri Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulmaktadır.

- Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kanunda sayılan sınırlı sayıdaki

maddeye tabi olmakla birlikte genel olarak Kanun kapsamı dışında tutulmakta; mali özerkliklerini zedeleyecek herhangi bir hükme yer verilmemektedir.

- Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli Merkezi İdare Bütçe Kanununa eklenmektedir.

- Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması amacıyla, bütçe hazırlama çalışmalarına daha erken başlanılmakta, kamu idarelerinin bütçeleri üzerinde daha ayrıntılı hazırlık ve sağlıklı tahmin yapması sağlanmakta ve malî yönetimde çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmektedir. Bu çerçevede, plan-bütçe ilişkisi güçlendirilerek kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerini bu plana dayandırmaları öngörülmekte, amaçların ve hedeflerin bütçe büyüklükleri ve sürdürülebilir finansman planı düzeyinde hangi ekonomik koşullarda gerçekleştirileceğine ilişkin olarak kamu idarelerine orta vadeli program ve mali plan ile yol gösterilmektedir.

- Diğer taraftan bir iç kontrol sistemi oluşturulmakta ve kamu idarelerinin bütçe uygulama sürecindeki inisiyatiflerinin artırılması hedeflenmektedir. Kamu idarelerine bütçe hazırlama ve uygulamaya ilişkin görevlerine ek olarak, harcama öncesi kontrol yetkisi verilmekte ve iç denetçilik müessesesi oluşturulmaktadır.

- Kamu idarelerinin mali işlemleri, kurulacak mali hizmetler birimleri tarafından yapılacak, bütçe sınıflandırmasında ödenek tahsis edilen yöneticiler harcama yetkilisi olarak karar vermeye yetkili olacak, iş ve işlemler harcama yetkilisi tarafından verilen harcama talimatı üzerine gerçekleştirme görevlileri tarafından yerine getirilecektir. Saymanların ödeme aşamasındaki uygunluk denetimi yapma görevleri sona erdirilerek, bunun yerine kamu idaresi başkanına bağlı olarak çalışacak malî kontrol yetkilisine, harcama sürecinin belirli aşamalarında kontrol görevi verilmektedir.

- Kanun ile mali yönetimde şeffaflığın sağlanması ve sağlıklı bir hesap verme mekanizmasının kurulması, kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması sırasında gerekli bilginin gerekli zamanda verilmesi suretiyle kamuoyu denetiminin sağlanması, kamu hesaplarının uluslararası standartlara uygun bir muhasebe düzenine göre tutulması sağlanmaktadır. Diğer taraftan, kamu idarelerince idare faaliyet raporu, mahalli idareler için İçişleri Bakanlığınca değerlendirme raporu

ve Maliye Bakanlığınca genel faaliyet raporu düzenlenmesi öngörülmekte, ayrıca diğer yöntemlerle malî yönetim verilerinin ve mali istatistiklerin düzenli olarak kamuoyuna açıklanması hedeflenmektedir.

- Sayıştay'ın harcama öncesi vize ve tescil işlemleri kaldırılmakta, Maliye Bakanlığınca yapılan taahhüt ve sözleşme tasarılarının vizesi işlemi ise yönetsel sorumluluk ve mali kontrol yetkisinin paylaşılması ilkesi çerçevesinde kamu idarelerine bırakılmaktadır. Böylece bir yandan bütçe işlemlerine hız kazandırılırken, diğer yandan Sayıştay'ın dış denetim organı olarak sadece harcama sonrası denetime odaklanmasına imkan tanınmaktadır. Ayrıca genel idareye dahil kamu idarelerinin tamamı, dış denetim kapsamına alınmaktadır.⁶

1.2.2. 5018 Sayılı Kanun'un Amacı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun amacı 1. maddede şöyle ifade edilmektedir; *“Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir.”*

5018 sayılı Kanun 1050 sayılı Kanun'dan farklı olarak mali yönetim konusunda da düzenlemeler getirmiştir. 1050 sayılı Kanun esas olarak mali usul ile ilgili düzenlemelere yer vermişti mali yetki ve sorumluluklar idari yapıya bağlı görevler olarak tanımlanmakta idi. Ayrıca bu kanunda 1050 sayılı Kanun'da yer almayan şeffaflık, hesap verilebilirlik ve raporlama işlevleri de yer almaktadır.

⁶“ Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu” (1/692), Dönem : 22, Yasama Yılı : 2, **TBMM** (S. Sayısı : 302)

1.2.3. 5018 Sayılı Kanunun Kapsamı

5018 sayılı Kanun'un kapsamı 2. maddede ifade edilmiştir. Buna göre; *“Bu kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsar. Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tabidir.”*

Kanun ile birlikte yeni kavramlarda mali literatüre girmiştir. Bunlardan en önemlisi hiç kuşkusuz ki “Genel Yönetim” kavramıdır.

5018 sayılı Kanun'un kapsamı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerin olarak belirlenmiştir. 1050 sayılı Kanun sadece devlet tüzel kişiliğine dâhil idareler ile özel mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak üzere katma bütçeli ve özel bütçeli idarelerin mali yönetim ve denetimlerini kapsarken, 5018 sayılı Kanun merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumların ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır.

Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı, 5018 sayılı Kanun'a ekli (I),(II) ve (III) sayılı cetvellerde gösterildiği üzere, genel bütçe kapsamındaki idareler ve özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçelerinden oluşmuştur. Eski sistemde katma bütçeli kuruluşlar kapsamında yer alan bazı kuruluşlar (Karayolları Genel Müdürlüğü, DSİ Genel Müdürlüğü, SHÇEK Genel Müdürlüğü gibi) genel bütçe kapsamına alınmış, başta yüksek öğretim kurumları olmak üzere diğer katma bütçeli kurumlar ile birlikte eski sistemde genel ve katma bütçe içerisinde yer almayan, bütçeden yardım alan ve almayan kuruluşlar, (II) sayılı

cetvele dâhil edilmişlerdir.⁷

Ancak TBMM, KİT'ler ve kamuya ait şirketler kapsam dışında kalmıştır. Mali özerkliğinin korunması amacıyla düzenleyici ve denetleyici kurumların kanunun sadece belirli maddelerine tabi olmaları hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kanuna ekli (I), II ve (III) sayılı cetveller 5436 sayılı Kanun ile şu şekilde değiştirilmiştir; kanunda yapılan bu düzenlemelerle, daha önceden 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa tabi olmayan örneğin TODAİ, TÜBİTAK, Türk Dil Kurumu, Türk Tarih Kurumu, TRT, TSE, Milli Prodüktivite Merkezi, MTA, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü, RTÜK, SPK, Kamu İhale Kurumu, BDDK, Rekabet Kurumu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, T.C. Emekli Sandığı, SSK, BAĞ-KUR gibi kuruluşlar mali yönetim ve denetim bakımından bu kanun hükümlerine tabi olacaktır.⁸

Görüldüğü üzere genel bütçeli idarelerde bir değişiklik olmadığı halde katma bütçe uygulaması kaldırılmıştır. Mevcut yapıdaki katma bütçeli idarelerden olan DSİ, Karayolları, Köy Hizmetleri, Tarım Reformu, Petrol İşleri, Orman Genel Müdürlüğü, SHÇEK ile Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı yeni düzenleme ile genel bütçeli idareler kapsamına alınırken bir kısmı da (YÖK) özel bütçeli idareler kapsamına alınmıştır.⁹

Anayasanın 126. ve 127. maddelerinde de belirtildiği üzere merkezi yönetim ve yerinden yönetim ilkesine göre, merkezi yönetime dahil idareler genel bütçede, hizmet yerinden yönetimler de katma bütçede ve mahalli idare bütçelerinde yer

⁷ Ahmet Kesik, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 1, 2005, s. 95.

⁸ Murat Arslan, “Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:54, 2004, s. 151.

⁹ Ertan Tosun, “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanun Tasarısına İlişkin Değerlendirme”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı: 16, Sonbahar, 2003, s. 19.

alacak şekilde düzenlenmiştir.¹⁰

Kurumsal yapıda ortaya çıkan bu değişmelerin yanı sıra özünde kanun kaynaklarının kullanımı ile ilgili olarak daha esnek hareket edebilme isteğinin şekillendirdiği döner sermaye işletmeleri ve fonlar, sistemde, zamanla artan oranda başvurulan uygulamalar olarak öne çıkmıştır. Kanunla kurulan kamu tüzel kişiliğini haiz idarelerin sayısındaki artış da dikkate alındığında çok sayıda değişiklik bütçe türleriyle karşı karşıya kalınmıştır. Bu durum ise bütçe dışında yönetilen kamu kaynaklarının boyutunu önemli oranda arttırarak adeta ikinci bir kamu bütçesi yaratılmasına neden olmuştur. Bu bağlamda bütçe birliği ilkesinden uzaklaşmış ve kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin olarak ayrı bir yapılanma doğmuştur. Bu nedenler ile, genel yönetim kapsamındaki kuruluşların kapsam içerisine alınması ve bütçe birliğinin sağlanması açısından yapılan kapsam düzenlemesi olumlu yönde atılmış bir adımdır. Kanunun genel gerekçesine bakıldığı zaman bütçe türleri uluslararası standartlara uygun olarak yeniden tanımlanmakta ve sınıflandırılmaktadır.¹¹

Bunların yanı sıra uluslararası alandan kaynak temin etme konusunda güven sağlama amacı ile Kanun'un 2. maddenin 2. bendinde Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından elde edilen her türlü kaynakların da kanun kapsamında değerlendirileceği ifade edilmiştir.

¹⁰ Osman Saraç, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", **Maliye Dergisi**, Sayı: 147, 2004, s. 128.

¹¹ Hamdi Gülşen, "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Kapsamı", **Güncel Mali Sorunlar**, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Yayın No: 11, Ankara, Mayıs 2006, s. 7.

1.2.4. 5018 Sayılı Kanunun Getirdiği Kavramlar

1.2.4.1. Tanımlar

1.2.4.1.1. Kamu Maliyesi Tanımının Düzenlenmesi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 4 ncü maddesinde kamu mali yönetimi kavramı “borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değeri tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçleri” şeklinde tanımlamaktadır.

5.nci maddede de uyulması gereken mali ilkeler belirtilmiştir, Bu ilkeler;

- 1- Kamu maliye yönetimini uyumlu bir bütün olarak oluşturmak yönetmek
- 2- Kamu maliyesini kamu görevlilerinin hesap vermelerini sağlayacak şekilde uygulamak
- 3- Maliye politikasını makro ekonomik ve sosyal hedeflerle uyumlu bir şekilde yönetmek
- 4- Kamu mali yönetimini TBMM'nin bütçe hakkına uygun bir şekilde yönetmek
- 5- Kamu mali yönetimi ile mali disiplini sağlamak
- 6- Kamu mali yönetimi, ekonomik, sosyal, mali etkinliği birlikte sağlayacak şekilde kamusal tercih oluşturmak
- 7- Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanması, ekonomik ve sosyal verimliliği sağlamak, maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli diğer ekonomik ve sosyal analizleri yapmak

Kamu maliyesine disiplin, hesap verilebilirlik, şeffaflık, etkinlik, iktisadi ve sosyal politikalarla bütünlük ve analitik bir yapı getirilmiştir.

Klasik kamu yönetimi anlayışının bir uzantısı olan katı hiyerarşik ve merkeziyetçi bürokratik yapı yerini daha esnek, ademi merkeziyetçi ve profesyonel yöneticilik anlayışına dayalı yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır.

Bu kapsamda ve Yeni Kamu Yönetimi'nin amaçları şu şekilde ifade edilebilir:¹²

- Kırtasiyeciliği azaltmak: Bu çerçevede bürokrasinin azaltılması, bürokratik kuralların kaldırılması, kurumların yerleşme biçimlerinde değişiklik yapılması ve evraka dayalı işlemlerin azaltılması,

- İletişim ve bilgi teknolojilerinden yararlanmak: Bu yolla, mali sistemlerde, satın alma ve ödeme usullerinde, vatandaşla ilişkilerde, iç ve dış iletişim kanallarının geliştirilmesinde iyileştirmeler sağlanabilecektir,

- Bütçe açıklarını ve kamu borçlarını azaltmak: Bu amaçla vergilerde ve harcamalarda yeni arayışlarla etkinlik yakalanabilecektir,

- Küçük, etkin ve bağımsız birimler oluşturmak: Böylelikle kurumsal etkililiği artırmak ve verimliliğe ulaşmak mümkün olacaktır,

- Sübvansiyonları kaldırmak: Bu şekilde kullanıcı ücretleri gibi yollarla kamu politikalarının kendi kendini besleme kapasiteleri artırılabilir,

- Yeni yönetim tekniklerini benimsemek: Bu çerçevede stratejik plânlama ve yönetim, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi, amaçlara göre yönetim, durumsallık yaklaşımı, matriks yapılanma, esnek yönetim, imaj ve vizyon yönetimi gibi teknikleri uygulamaya aktarmak gerekmektedir,

- Sözleşmecilik yöntemlerini kullanmak: Bu şekilde kamusal hizmetlerin doğrudan kamu birimleri yerine, sözleşme yoluyla özel kuruluşlar ya da gönüllü kuruluşlara gördürülmesi söz konusu olmaktadır. Bunun sonucunda yönetim anlayışının bir gereği olarak özel sektörle kamu kesimi ve gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği, şirketleşmeler ve özelleştirme uygulamaları görülebilecektir.

- İnsan kaynakları yönetiminde ve ücret sisteminde değişiklik yapmak: Kamu birimlerine kendi personel politikalarını ve ücret sistemlerini belirleme konusunda

¹² M.Akif Özer, "Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi", **Sayıştay Dergisi**, Ekim-Aralık 2005 Sayı:59, s. 42.

daha fazla yetki verilmesi ve ömür boyu iş güvencesi hakkının sınırlandırılarak performansa dayalı ücret sistemine geçilmesi, sınırlı, süreli ya da kısmi zamanlı çalışmaya dayalı sözleşmeler yoluyla istihdamın yaygınlaştırılması, kamu yönetiminde verimlilik artışına yol açabilecektir,

- Kamu hizmetinde kaliteyi geliştirmek: Ülke genelinde kamu hizmeti sunumunda kalitenin esas alınması ve bu amaçla standartların geliştirilmesi, yönetim-yönetilen bütünleşmesinin önünü açacaktır,

- Kamu yönetiminde başta örgütlenme olmak üzere temel ilkelerin yeni baştan ele almak: Bu şekilde kamu yönetiminin örgütlenme ve görev alanlarının yatay anlamda gözden geçirilerek tekrarların ortadan kaldırılması, sahipsiz görevler için yeni ve ilgili birimlerin görevlendirilmesi, birçok alanda tasarrufa gidilmesine ve etkinlik sağlanmasına yol açacaktır.

Burada önemli olan anlayışın toplumun her kesimince benimsenmesi ve uygulamaya aktarılması hususunda ortak düşünülmesi ve kararlı olunmasıdır. Bu sağlandığında mevcut kamu yönetiminin aksayan yönleri çok daha başarılı bir şekilde belirlenecek ve buna göre yeni kamu yönetimi anlayışının gerekleri çerçevesinde yaşanan sorunlara çok daha iyi çözümler bulunabilecektir.

1.2.4.1.2. Hazine Birliği İlkesinin Getirilmesi

5018 sayılı Kanununun 6.maddesi kamuda hazine birliğine yönelik düzenlemeleri içermektedir. Madde metni şu şekildedir: “*merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider, tahsilât, ödeme, nakit planlaması ve borç yönetimi, hazine birliğini sağlayacak şekilde yürütülür. Bu kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin tüm gelirleri Hazine veznelerine girer, giderleri bu veznelerden ödenir. Bu idareler özel vezne açamaz. Her türlü iç ve dış borçlanma, yurt dışından hibe alınması, borç ve hibe verilmesi ve bunlara ilişkin geri ödemeler, hazine garantileri, hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususlarda 09.12.2004 tarihli ve 4059 sayılı, 28.03.2002 tarih ve 4729 sayılı kanun hükümleri uygulanır.*”

Görüldüğü üzere kamuda hazine birliğinden söz etmek pek mümkün görünmemektedir. Özel bütçeli kurumlar ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar bu ilkenin istisnalarını oluşturmaktadır. Hazine işlemleri 1983 yılına kadar Maliye Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmekte idi, ancak bu görev aynı yıl Hazine Müsteşarlığına devredilmiştir. Dolayısıyla bütçe yönetimi Maliye Bakanlığına verilirken nakit yönetimi görevi Hazine Müsteşarlığına bırakılmış bulunmaktadır.¹³

1.2.4.2. Kamu Kaynak Kullanımı İle İlgili Yenilikler

1.2.4.2.1. Maddi Saydamlık İle İlgili Düzenlemeler

5018 sayılı Kanununun 7.maddesiyle düzenlenen mali saydamlık Türk mali yönetiminde yeni ve önemli bir kavramdır.

Maddenin gerekçesi; “*mali saydamlık, çağdaş kamu maliye yönetiminin temel ilkelerindedir. Saydam bir mali yönetim sisteminin oluşturulması mali verilerin zamanında kamuoyuna açıklanması ve raporlanması ile mümkündür. Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir.*

Bu amaçla;

- a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,*
- b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,*
- c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibari ile kamuoyuna açıklanması,*

¹³ M. K. Mutluer; E. Öner, A. Kesik, **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005, s. 265.

d) *Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması, zorunludur.*

e) *Mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir.”*

Mali saydamlık; seçmenlerin ve mali piyasaların, hükümetten şimdiki ve gelecekteki mali durumlarını doğru olarak değerlendirebilmeleri için kamu sektörü dışında cereyan eden işlemlerini de içermek üzere, hükümet işlemleri üzerine uluslararası karşılaştırılabilir, anlaşılabilir, zamanında, kapsamlı ve güvenilir bilgiye kolayca ulaşmayı içerir.¹⁴

Şeffaflık; devletlerin ekonomik, politik ve sosyal konularda kararlarına, özel sektör kuruluşların mali durumlarına ve uluslararası kuruluşların faaliyetlerine ilişkin zamanında, anlaşılır, ilgili, nitelikli ve güvenilir bilgiye bireyler tarafından erişilmesi olarak tanımlanabilir.¹⁵

Yapılan tanımlamalarda ortak olan nokta şeffaflığın her zaman hesap verebilirlik kavramıyla çok yakından ilgili olduğuna yönelik vurgudur. Çünkü şeffaflığın talep edilmesindeki temel amaç kişileri, hükümetleri ya da piyasaları faaliyetleri ve politikaları dolayısıyla sorumlu tutabilme yaklaşımıdır.¹⁶

¹⁴ H. Cansız, “Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık”, **A.K.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, S.1, Temmuz - Eylül 2000, s. 268.

¹⁵ (Çevrimiçi) <http://www.maliyenet/ab/index.html>, “Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, İyi Yönetişimin Temel Unsurları”, 15 Haziran 2006, s.1.

¹⁶ (Çevrimiçi) <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/18299/lorini.pdf>, Ann M. Florini, “Does the Invisible Hand Need a Transparency Glove? The Politics of Transparency”, Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, (April 28–30, 1999), 20 Kasım 2006, s. 5.

Son dönemdeki finansal krizlere ilişkin literatür incelendiğinde, şeffaflığın yeterli düzeyde olmaması, söz konusu krizlere neden olan ya da ortaya çıkmalarına katkıda bulunan faktörlerden birisi olarak gösterilmektedir.¹⁷

Yine literatürde şeffaflıkla, iyi yönetim ve ekonomik istikrar arasındaki muhtemel bağlantıların da altı çizilmektedir.¹⁸

Demokratik bir toplum için temel amaçlardan birisi, mali saydamlığı sağlayabilmektir. Bunun tam olarak gerçekleşmediği durumda demokrasiden söz edilemeyeceği bilinmelidir. Çünkü demokratik toplumlarda halk yönetime katılır. Halkın yönetime katılabilmesi, yöneticilerini denetleyebilmesi en azından memnun olmadıkları politikalar konusunda seslerini yükseltebilmesi ve yönetim politikalarını izleyebilmesi ile her kuruluşun nereye harcadığını görmesiyle mümkündür. Bu da mali saydamlık gerektirmektedir. Demokrasi için bilgilenmenin ve bilgi edinme özgürlüğünün ne derece önemli olduğunu fark eden toplumlar, bu bilgilere ulaşmadaki hız ve kolaylık konusunda da birçok hakları olduğunu bilmektedirler. İdari ve siyasi saydamlığın olmadığı bir mali saydamlık ya da tek başına mali saydamlık her şey değildir.¹⁹

Uluslararası Para Fonu kamu yönetimi anlayışı ve mali reformlarda taşıdığı önem nedeni ile üye ülkeler için “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü”nü kabul etmiştir. Düzenlemenin asıl amacı uzun vadede, sistemin ürettiği veriler ile ülkenin mali sürdürülebilirliğinin doğru bir şekilde değerlendirilebilmesini sağlamak, kısa vadede ise etkili bir bütçe için bütçe dışı faaliyetler ve gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler hakkında da yeterli bilgi üretilmesini mümkün kılmaktadır.

Yayınlanan bu rehber, mali saydamlığı bir sorumluluk olarak değil, sadece adapte olunması gereken bir dizi kurallar seti olarak nitelenmektedir. IMF, üye

¹⁷ IMF, “Report of the Working Group on Transparency and Accountability”, s.v.

¹⁸ Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, s. 2.

¹⁹ Hamdi Gülşen, “Devlet Hesaplamalarında Saydamlık ve say2000i”, **Mali Kılavuz Dergisi**, Sayı 16, s. 44.

ülkeleri bu tüzüğe uymaya teşvik ederken, kendisi için geçerli olacak limitleri da ortaya koymaktadır. Mali saydamlık ile ilgili olarak Tüzük ile ilgili eş zamanlı olarak yayımlanan Mali Saydamlık El kitabında dört temel ilke ve bunların alt başlıkları bulunmaktadır;

- Rollerin ve sorumlulukların açık olması ilkesi,
- Bilginin kamuya açık olması ilkesi,
- Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması ilkesi,
- Denetimin ve istatistiki veri yayınlamanın bağımsız olması ilkesi.²⁰

Mali saydamlıktan bahsederken, tutulan muhasebe kayıtlarının sistematüğinden de bahsetmemiz gerekmektedir. Bilgileri kayıt altına almanın istemi, sonuçlara, raporlamalara yansımaktadır. Bu sebeple gelişmiş bir muhasebe sistemi gerekmektedir.

Gelişmiş bir muhasebenin temel esasları belirtilirken muhasebenin, yönetim sorumluluğu ve uygunluğunun belirlenmesinde, finansal durumun belirlenmesinde, performansın belirlenmesinde ve hükümetin ekonomiye etkisinin belirlenmesi konularında rapor üretebilir olması gerektiği ve bunun da ancak tahakkuk esaslı muhasebeyle gerçekleşebileceği düşünülmektedir.²¹

Tahakkuk esasına göre tutulan muhasebe sisteminden üretilen mali raporlar; stoklar ve akımlara ilişkin işlemlerin tamamını kapsar. Ayrıca stoklarda, akımlara bağlı olarak ortaya çıkan, bütün değişimleri gösterir. Bu muhasebe sistemi, çıkarılan mali raporlar sonucu, nakit esasından farklı olarak, hükümet ve yöneticilerin hesap verme sorumluluklarının ortaya çıkarılması ve kamu alanında şeffaflığın sağlanmasına temel oluşturur.

²⁰ Emin Kızıldaş, “IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları Bu Standartların Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Bu Konuda Yapılması Gereken Düzenlemelere İlişkin Öneriler”, **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, 2001, s. 2. – 3.

²¹ Ayşegül Arıca, “Türkiye’de Devlet Muhasebesi Sisteminin Tekdüzen Muhasebe Sistemi İle Uyumlaştırılması”, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, 2002, s. 38. - 39.

1.2.4.2.2. Yetki ve Sorumluluk İle İlgili Yenilikler

5018 Sayılı Kanunda sıralanan sorumluluklar aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

a) İdarelerin mali saydamlığı sağlamak için gerekli düzenlemeleri yapmaları sorumluluğu 5018 Sayılı Kanunun 7. maddesi ile düzenlemiştir. Burada açıkça müeyyideye dayalı bir sorumluluk söz konusu olmayıp, idari bir sorumluluk söz konusudur. Mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu daireleri sorumlu olup Maliye Bakanlığınca izlenir.

b) Hesap verme sorumluluğu: Kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğunu ve yetkili mercilere hesap vermek zorunda olduğunu ifade etmektedir. (5018 Kanun /8 mad.) Hesap verme sorumluluğu kamu mali yönetimi anlayışında kullanılan yeni kavramlardandır. Özellikle mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu birbirinin tamamlayıcısı, olmazsa olmaz unsurlarıdır. Türk mali sistemine en dar anlamıyla giren “accountability” kavramı negatif içerikli ele alındığında kontrol ve cezalandırmayı, pozitif içerikli ele alındığında ise kamuoyunu, yönetimin belirlediği hedefler ve hedeflere ulaşmak için kullanılan kaynaklar konusunda detaylı olarak bilgilendirmeyi tanımlamaktadır.²²

c) Bakanların sorumluluğu: Bakanların görev, yetki ve siyasi sorumluluklarına ilişkin esas çerçeve Anayasa ile düzenlenmiştir. Anayasanın 112.nci maddesinde her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur. Bakanların siyasi, hukuki ve

²² R. H. Özyıldız, “Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi, Performansa Dayalı Bütçe”, **Hazine Dergisi**, S.13, Ocak 2000, s. 77.

cezai olmak üzere üç tür sorumluluk hali bulunmaktadır. 1050 sayılı Kanun uygulamasından farklı olarak yeni sistemde bakanlara ita amirliği/harcama yetkisi verilmemiştir. Bu yetki, bütçeyle ödenek tahsis edilen birim yöneticilerine, yani bakan ve üst yöneticiler dışında kalan diğer yöneticilere verilmiştir. Eski sistemde giderleri ödetme yetkisi ita amiri olarak bakanda olmasına karşın, istisnai haller (sorumluluk üstlenme gibi) dışında bakanların siyasi sorumluluk dışında herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktaydı. Bu anlamda yetki ve sorumluluk konusunda adil olmayan bir yaklaşım benimsenmiş idi. Yeni mali yönetim ve kontrol sistemi bakanların gideri ödetme yetkisini kaldırmış ve bunu açıkça yapılan düzenlemeyle harcama yetkililerine vermiştir. Bakanların harcama sürecinde harcama yetkililiği görevi, yetkisi bulunmaması nedeniyle bu konuda herhangi bir sorumluluğu da bulunmayacaktır. 5018 sayılı kanunda “Bakanlar, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur diyerek konuyu açıklamaktadır. İlgili bakanların kamu kaynaklarını belirlenmiş ilkelere göre kullanılması hususunda Başbakana ve TBMM’ye karşı sorumlulukları vardır. Bakanlar her yıl hazırlamış oldukları performans programları ve faaliyet raporlarını Başbakana sunacaklardır. Önceden belirlenmiş hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı da bu raporlarda ortaya çıkmış olur. Hükümet ise parlamentoya ve kamuoyuna karşı hesap vermek zorunda bırakılmıştır. Bu hesap verme uygulaması yürütme tarafından hazırlanan faaliyet raporları, Sayıştay tarafından hazırlanan değerlendirme raporları ve Genel Uygunluk Bildirimleri ile yerine getirilir.²³

d) Üst yöneticilerin sorumluluğu: Üst yöneticilerin görev ve yetkileri göz önünde bulundurulduğunda üst yöneticilerin yeni kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin belirleyici/en güçlü aktörü olduğu görülmektedir. Sistemin etkin bir şekilde işletilebilmesi, hedeflenenlerin gerçekleştirilebilmesi ve umulan faydaların

²³ Mutluer, a. g. e. , s. 141.
Düzeltilme

sağlanabilmesi üst yöneticilerin yeni sistem içindeki konumları ve üstlenecekleri rolle yakından ilgilidir. Zira Kanun üst yöneticilere önemli roller ve sorumluluklar yüklemiştir. Üst yöneticiler, Kanunla kendilerine yüklenen bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler. Ayrıca, üst yöneticiler, yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, mali yetki ve sorumlulukların bilgilili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalımsa ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemleri almakla yükümlü tutulduğu 5018 sayılı yasanın 57 nci maddesinde açıklanmıştır. Bundan başka, Maliye Bakanlığınca yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole ilişkin Usul ve Esaslarda da, Kanunda yer alan söz konusu düzenlemeler çerçevesinde iç kontrole ilişkin olarak üst yöneticilere yetki ve sorumluluklar verilmiştir. Üst yöneticiler, iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesinden sorumludurlar. Ayrıca, üst yöneticiler her yıl, is ve işlemlerinin amaçlara, iyi malî yönetim ilkelerine, kontrol düzenlemelerine ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirildiğini içeren iç kontrol güvence beyanını düzenler ve birim faaliyet raporları ile idare faaliyet raporlarına eklerler. Her yıl faaliyet raporu düzenlemekle de mükellef kılınmışlardır.

e) Harcama yetkililerinin sorumluluğu: Kanuna göre (md. 31) bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. Ancak teşkilat yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisi, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından; mahallî idarelerde İçişleri Bakanlığının, diğer idarelerde ise Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine yürütülebilir. İki tür harcama yetkilisi vardır. Birincisi bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimlerinin (merkez birimleri) en üst yöneticileri, ikincisi ise ödenek gönderme belgesiyle ödenek tahsis edilen merkez dışı birimlerin en üst yöneticileridir. Kanun gereği, harcama yetkisinin devredilmesi, yetkiyi devreden idari sorumluluğunu ortadan

kaldırılmaz. Ayrıca, harcama yetkilileri, Maliye Bakanlığınca yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar uyarınca (md. 8) görev ve yetki alanları çerçevesinde, idari ve malî karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişinden de sorumlu tutulmuşlardır. Öte yandan, harcama yetkilileri faaliyet raporu düzenlemekle de görevlidirler. 5018 sayılı Kanuna bakıldığında harcama yetkilisi 1050 sayılı Kanundaki ita amirinin yerini almıştır. Ancak burada, ita amirinden farklı olarak Bakanların harcama yetkilisi olması öngörülmemiştir.²⁴ Harcama yetkililerinin hükümde yer alan sorumlulukları, şartları gerçekleştiğinde idari ve cezai sorumlulukları bir tarafa, temelde mali sorumluluktur.²⁵

f) Gerçekleştirme görevlilerinin sorumluluğu: 5018 sayılı Kanununun 33. Maddesi ve bu maddeye 5346 sayılı kanunla yapılan son düzenlemede giderin gerçekleştirilmesi için gereken koşulları açıklamış ve bu aşamadaki yetkililer ve görevlerini düzenlemiştir. Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için is, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerektiği öngörülmüş ve giderlerin gerçekleştirilmesinin harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanacağı hükme bağlanmıştır. Gerçekleştirme görevlileri için öngörülen mali sorumluluk, kusurluluk esasına dayalı ve gerçekleştirme görevlilerini kapsayan bir mali sorumluluktur. Bir harcamaya gerek gösterenden başlayıp, ihale, muayene ve kabul komisyonlarında yer alanlar dahil, işin ve harcamanın her aşamadaki belge ve evrak tanziminde görevli olanların her biri gerçekleştirme görevlisidir. Oluşan kamu zararlarından sorumludur.

g) Gelirlerin Toplanması Sorumluluğu: Söz konusu kanununun 38. maddesinde

²⁴ A. Üçbaş, “5018 Sayılı Kanunun Kamu Maliyesine Getirdikleri”, **Mali Kılavuz Dergisi**, Temmuz - Eylül 2004, s. 41.

²⁵ Eyüp Kızılkaya, **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar**, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara, 2006, s. 217.

Düzeltilme

kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen, tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu tutulmuştur. 5018 sayılı yasa öncesi yapıdaki gelir tahakkuk memurlarının sorumluluğunun benzeri bir sorumluluktur.

h) Şartlı bağış ve yardımların zamanında kullanılmaması veya amaç dışı kullanımından doğan sorumluluk: Bağış ve yardımların alınması ve kullanılması ile ilgili sorumluluklar 5018 sayılı Kanununun 40. maddesinin (e) bendine ifade edilmiştir. Bağış ve yardımlar kullanılmadığında veya amaç dışı kullanıldığında geri istendiği takdirde, bütçeye geri verileceğini ifade etmektedir. Ve Şartlı bağış ve yardımın zamanında kullanılmaması nedeniyle doğacak zararlar ile amaç dışı kullanım nedeniyle yapılan harcamalar sorumluluğu tespit edilenlere ödettilir denilerek bağışların ve yardımların kurallarına uygun harcanmasını sağlamaya çalışmaktadır. Madde metninden çıkan sonuç, bağış ve yardımlarda sorumluluğun öncelikle üst yöneticiye ait olduğudur. Daha sonra harcama yetkilisi sorumludur.

i) Mal Yönetiminde Sorumluluk: Kamu mali yönetim sisteminde görev alan aktörlerden biri de kamu idarelerine ait malların yönetimini üstlenen kamu görevlileridir. Bunların görev ve sorumlulukları Kanunda kısaca tanımlanmıştır. Buna göre, kamu idareleri, taşınırların yönetimi, kaydı, muhafazası ve kullanımından sorumlu tutulmuşlardır (5018 s. Kanun md. 48). Ancak, taşınırların özelliğinden veya olağan kullanımından kaynaklanan yıpranma ile usulüne uygun olarak belirlenen firelerden dolayı sorumluluk aranmaz. Kullanılmak üzere taşınır teslim edilen görevliler, taşınırın korunmasından ve taşınıra verilen zararlardan sorumludur. Kamu idareleri, verilen zararların sorumlularına ödettirilmesini sağlamakla yükümlüdür. Kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemleri, mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılır. Bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenler sorumludur.

j) Muhasebe Yetkililerinin Sorumluluğu: Muhasebe yetkilisi adına ve hesabına para ve parayla ifade edilebilen değerleri geçici olarak almaya, vermeye ve göndermeye yetkili olanlar muhasebe yetkilisi mutemedi (1050 sayılı Kanun uygulamasında sayman mutemedi) olarak tanımlanmıştır (5018 s. Kanun md.61/son). Muhasebe yetkilisi mutemetleri (veznedar, tahsildar, icra memuru gibi görevliler) anılan isleri muhasebe yetkilisi adına ve hesabına yapar ve yetkileri kullanırlar. Muhasebe yetkilisi mutemetleri doğrudan muhasebe yetkilisine karşı sorumludur. Bu sorumluluk, muhasebe yetkilisi adına yapılan is ve işlemlerden doğmaktadır. Kanunda, muhasebe yetkilisi mutemetlerinin görevlendirilmeleri, yetkileri, denetimi, tutacakları defter ve belgeler ve diğer hususlara ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği öngörölmüştür. Söz konusu usul ve esaslar Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerinin Görevlendirilmeleri, Yetkileri, Denetimi ve Çalışma ve Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle belirlenmiştir. Muhasebe yetkilileri ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve ekli belgeler üzerinde;

- o Yetkililerin imzasını
- o Ödemeye ilişkin ilgili mevzuatta sayılan belgelerin tamam olmasını
- o Maddi hata bulunup bulunmadığını
- o Hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri kontrol etmekle yükümlüdür denilmiştir.

Muhasebe yetkilisinin görevlerini üç başlık altında toplamak mümkündür.

- o Muhasebe hizmetleri yapmak
- o Ödeme aşamasında kontrol
- o 34. maddeye göre emanete alma ve emanetten belli sıraya göre ödeme yapmaktır.²⁶

²⁶ (çevrimiçi) www.alomaliye.com.tr, D. Durak, “1050 ve 5018 Sayılı Kanunun Kapsamı ve Harcama Öncesi Mali Kontrol Süreci”, 2005 Düzeltme

k) Kamu İdarelerinin Sorumluluğu: Kamu kurumları, Malî karar ve işlemlere ilişkin her türlü kayıt, bilgi ve belgeleri, kamu idareleri tarafından düzenli olarak muhafaza etmelerinin gerektiği kanunun 76. sayfasında ifade edilmiştir. Kamu idareleri ve görevlileri; malî yönetim ve kontrol sistemleri ile bütçenin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması, muhasebeleştirilmesi, raporlanması işlemlerine ait bilgi ve belgeleri denetimle görevlendirilmiş olanlara ibraz etmek, görevin sağlıklı yapılmasını sağlayacak önlemleri almak ve her türlü yardım ve kolaylığı göstermek zorundadır denmiştir. Yukarıda sayılan sorumluluk hallerinin bazıları idari yapıyı ilgilendiren bazıları ise mali sorumluluklarla ilgilidir. Kanun maddelerinden 31/2, 33, 38, 40, 48, 58/1, 58/6 ve 61. maddelerdeki sorumluluk doğrudan mali sorumluluğa aittir. Bu maddelerde belirtilen görevleri yerine getirenler yaptıkları işlemlerle ilgili yukarıdaki esaslar çerçevesinde tespit edilen kamu zararlarından doğrudan sorumlu olacaklardır.²⁷

1.2.4.3. Mali Kontrol ve Denetimine Yönelik Yenilikler

5018 sayılı Kanuna göre mali kontrol ve denetim dört kısma ayrılmıştır:

- 1 – İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol
- 2 – Harcama Sonrası İç Denetim
- 3 – Dış Denetim
- 4 – Kesin Hesap Kanunu ve Parlamento Denetimi

1.2.4.3.1. İç Kontrol

5018 sayılı Kanunda ise harcama öncesi kontrol işlemi iç kontrol sisteminin bir unsuru olarak düzenlenmiştir. Söz konusu kanunun iç kontrolü düzenleyen 55. Maddesi daha sonra 5436 sayılı Kanunla değişikliğe uğramıştır. Değişiklik sonucu oluşan madde metnine göre iç kontrol;

²⁷ E. Kızılkaya, “5018 Sayılı Kanuna Göre Kamu Zararı”, **Mali Kılavuz Dergisi**, S.16, Ekim - Aralık 2004, s. 26.
Düzeltilme

“İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.” denmektedir.

Kanunda iç kontrolün amacı 56. maddede düzenlemiş ancak 5436 sayılı Kanunla değişikliğe gidilmiştir. Son değişikliğe göre iç kontrolün amacı:

- *“Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli şekilde yönetilmesini,*
- *Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,*
- *Her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesi,*
- *Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir, rapor ve bilgi edinilmesini*
- *Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamaktır.”*

Kamu iç mali kontrolü, harcamacı kamu idarelerinin bütçe ve ilgili diğer mevzuata, iyi mali yönetim ilkelerine, saydamlık, etkinlik, verimlilik ve ekonomiye uymalarını sağlamak için yürütme tarafından uygulanan mali kontrol sisteminin bütünü olarak tanımlanmaktadır. Bu yaklaşıma göre kamu iç mali kontrolü, hükümetin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerini kapsamaktadır. Aslında bu kavram, diğer uluslar arası kuruluşlar ile ülke uygulamalarında benimsenen “iç kontrol” tanımına karşılık gelmektedir. Diğer bir deyişle, kamu iç mali kontrolü kavramı, sadece mali değil, mali olmayan kontrol türlerini de kapsamaktadır.²⁸

İç denetimin faaliyetinin kapsamı yalnızca harcamalar, ödemeler ve gelir

²⁸ Kesik, a. g. e., s. 98.
Düzeltilme

işleri olmayıp, idarelerin tüm faaliyet ve işlemleri, süreçleri denetim kapsamındadır. 5018 Sayılı Kanun mali kontrolü, harcama öncesi önleyici kontrole dayandırmaktadır. Ancak Avrupa Komisyonunca oluşturulan bir komisyonun hazırladığı raporda “harcama öncesinde alınan mali kararların vize edilmesi veya uygun görüş verilmesinin yolsuzlukları önlemede hiçbir etkisinin olmadığı” belirtilmiştir.²⁹

İç kontrol, bir idarenin belirlenmiş amaç ve politikalarının gerçekleştirilmesi için makul bir güvence sağlamak üzere oluşturulmakta ve etkin bir iç kontrol sistemi için belirli şartlar ortaya konmaktadır. Bu nedenle, iç kontrolün unsurlarının kamu idareleri tarafından çok iyi bir şekilde anlaşılması ve bu ilkelere göre iç kontrol süreçlerinin oluşturulması, iç kontrolün kalitesi ve etkinliğinin sağlanması bakımından önemlidir.³⁰

İç kontrol iki önemli unsuru bulunmaktadır;

- a) Ön Kontrol; Ön mali kontrol ile taahhüde girişmeden ve ödeme işlemi gerçekleşmeden önce, bütçede yeterli ödenek bulunup bulunmadığı, yapılan işlemlerin mevzuata uygun olup olmadığı, görevlilerce kendi görev ve yetkileri çerçevesinde gerekli kontrolün yapılıp yapılmadığı kontrol edilmektedir. Dolayısıyla mali yönetim sisteminde her hangi bir işlemin gerçekleştirilmesine kadar geçen süre içinde yapılan her türlü kontrol, ön mali kontrol kapsamına girmektedir.³¹
- b) İç Denetim; Kamu çalışmalarını değerlendirmek için standartlar doğrusunda denetlemektir.

²⁹ B. Kerimoğlu, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Harcama Reformu, Kesin Hesap ve Parlamento Denetimi”, **Mali Kılavuz**, Ocak - Mart 2004, s. 17.

³⁰ Kesik, **a. g. e.** , s. 99.

³¹ Mutluer vd. , **a. g. e.** , s. 347.

1.2.4.3.2. Harcama Sonrası İç Denetim

Kanunun 5436 sayılı kanunla değişikliğe uğramış 63 üncü maddesinde iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmıştır. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.³²

Son yıllarda iç denetime ilgi oldukça artmıştır. Bunun temel nedeni, kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğu ve saydamlık ilkelerinin ön plana çıkması ve kamuoyunun devletin faaliyetleri hakkında daha çok bilgi edinme ihtiyacını hissetmesidir. İç denetim, kamu idaresinin performansı hakkında yönetime rapor sunmakta ve bir sorun varsa yönetimin gerekli önlemleri almasına imkân tanımaktadır. Aynı zamanda iç denetim, uyguladığı denetim teknikleri ile mali disiplini sağlamanın da bir güvencesi olarak görülmektedir. İç denetimin kalitesinin artması, aynı zamanda yüksek denetim kurumu tarafından yapılan dış denetimi kolaylaştırmaktadır.³³

1.2.4.3.3. Dış Denetim

Dış denetim, bağımsız denetim ve kamu denetimi şeklinde ikiye ayrılır:

- a) Bağımsız Denetim; Bağımsız dış denetim, müşterilerine profesyonel denetim hizmeti sunan, serbest meslek sahibi olarak kendi adına çalışan veya bir

³² Hayrullah Keleş, **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar**, Turhan Kitapevi, Ankara, 2008, s. 5.

³³ Kesik, **a. g. e.**, s. 101.

Düzeltilme

denetim kurumuna veya firmasına bağılı olarak faaliyet gösteren denetçi veya denetçiler tarafından işletmenin talebi ile ve bir denetim sözleşmesi çerçevesinde işletmelerin mali tablolarının denetimi ile uygunluk ve performans denetimlerinin yapılmasıdır.³⁴ Denetçi denetim sürecinde bir yandan denetime ilişkin veri ve kanıtları toplarken öte yandan bu verilerin analizini yapabilmelidir. Uygunluk ve performans denetimi ise genelde işletme talepleri doğrultusunda gerçekleştirilen bir denetim şeklidir.³⁵ Söz konusu kanun tasarısının 46. maddesinde bağımsız dış denetim tanımı “1/6/1989 tarihli ve 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanununa göre denetime yetkili olan yeminli mali müşavirler ile 28/7/1981 tarihli ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa göre kurulan bağımsız denetleme kuruluşlarıdır” şeklinde tanımlanarak, “Belediyeler ile 4 üncü maddenin (b) bendinde sayılan kamu idareleri; Sayıştay’ın talebi üzerine hesap ve işlemlerini bağımsız dış denetçilere denetletir. Sayıştay, yapacağı denetimlerde bağımsız dış denetçilerin hazırladığı raporlardan yararlanır” hükmüne yer vermek suretiyle kamu kurumlarında bağımsız dış denetimin yolu açılmıştır.³⁶

- b) Kamu Denetimi: Bu denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak Kanunda (md. 68) belirtilen esaslar çerçevesinde yapılacaktır. Sayıştay tarafından yapılacak dış denetim, uygunluk denetimi, mali denetim ve performans denetimi olarak gerçekleştirilecektir. Mevcut mali yönetim ve kontrol sistemimizde Sayıştay

³⁴ (Çevrimiçi) http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/denetim.htm, Erdal Kenger, **Denetçi Yardımcıları İçin Eğitim Notu**, 2001, (3 Ağustos 2004)

³⁵ İbrahim Attila Acar; Hüseyin Güçlü Çiçek, “Denetimin Kamuyu Tökezletmesi: Kamu Mali Yönetimi Kontrol Yasası Ve Denetim”, 20. Maliye Sempozyumu, Pamukkale Üniversitesi, (Çevrimiçi: <http://malisesempozyumu.pamukkale.edu.tr/20malsemp.pdf>) (20 Kasım 2006), s.357.

³⁶ (Çevrimiçi) <http://www.sayistay.gov.tr/haberduyuru/duyuru/2005KanunTeklifi/SayistayKanunTeklifi.pdf>. **Sayıştay Kanunu Teklifi**, TBMM’ sine Sunulma Tarihi:25.02.2005, TBMM Esas No:2/394 Düzeltme

denetimi daha çok uygunluk denetimi biçiminde yapılmakta iken, son yıllarda pilot çalışmalar kapsamında kısmi olarak performans denetimi yapılmasına başlanmıştır. Mali denetim ise uygunluk denetimi kapsamında kısmi ve sınırlı olarak yapılan bir denetim türü olarak karşımıza çıkmaktadır.³⁷ Anayasaya göre Sayıştay, hem devletin gelir, gider ve mallarını TBMM adına bağımsız ve tarafsız olarak denetler, hem de, sorumluların hesap ve işlemlerini yargılamak yoluyla kesin hükme bağlamak suretiyle devletin düzenli, verimli ve sağlıklı olarak işleyişine katkıda bulunur. Böylece, yürütmenin yaptığı iş ve işlemlerin parasal işleme dönüştürüldüğü tahakkuk birimi ile saymanlıkların hatalı işlemlerinden doğan zararların sorumlularından tahsilini sağlar. Parlamento adına denetim yönüyle ise, genel ve katma bütçeli dairelerinin gelir ve giderleriyle malları Meclis adına denetlemek ve denetim sonuçlarını Meclis'e sunmakla yükümlüdür.³⁸

1.2.4.3.4. Kesin Hesap Kanunu ve Parlamento Denetimi

1050 sayılı Kanunun 5436 sayılı Kanunla değişikliğe uğrayan 42. Madde şu şekilde düzenlenmiştir:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezi yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçların onama yetkisini kesim hesap kanunuyla kullanır. Kesin hesap kanunu tasarısı, muhasebe kayıtları dikkate alınarak, merkezi yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak Maliye Bakanlığınca hazırlanır. Bu tasarı, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte izleyen mali yılın Haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulunca Türkiye

³⁷ Ekrem Candan, “Yeni kamu Yönetim ve Kontrol Sisteminde Rol Alan Aktörler ve Bunların Görev ve Sorumlulukları, **Mali Hukuk Dergisi**, Sayı 121 S.1

³⁸ **DPT**, “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı”, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000, s. 85.

Büyük Millet Meclisine sunulur ve bir örneği Sayıştay'a gönderilir. Kamu idareleri bütçelerinin kesin hesabının düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir. İdarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu tasarısı ile merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı birlikte görüşülür. Ancak, bu raporlar ile genel uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarında öncelikle görüşülür.

Mahalli idare bütçeleri ile sosyal güvenlik kurumları bütçelerinin uygulama sonuçlarının kesin hesaba bağlanması, ilgili kanunlarındaki hükümlere göre yapılır.”

Devlet gelir ve giderleriyle ilgili işlemleri yapma izin ve yetkisini bütçe yasası ile yürütme organına veren yasama organı, bütçe hakkının doğal bir sonucu olarak denetimi de yapmak durumundadır. Bu denetim yasama organınca bütçenin hem uygulanması sırasında hem de sonrasında yapılır. İlki, bakanlıkların bütçe yılı içerisinde anayasal yönden sorumluluklarını izlemeye ve tespit etmeye yönelik iken, ikincisi Anayasa gereğince yürütme organınca yasama organına sunulan Kesin Hesap Kanun Tasarısı'nın görüşülmesi ve onaylanmasına dayanmaktadır. Çağdaş demokrasilerde özellikle bu ikince denetim daha büyük önem taşımakta ve kamuoyunda daha fazla ilgi görmektedir. Zira bütçenin sadece bir tahmin olmasına karşılık, KHKT gerçekleşmiş somut sonuçları göstermektedir. Türkiye'de bu tasarılar TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na Sayıştay tarafından hazırlanan Genel Uygunluk Bildirimi ile birlikte sunulmaktadır. Bunlara ayrıca yeni yılın bütçe tasarısı da eklenmektedir. Böylece yeni yılın bütçe tasarısı, iki yıl öncesinin, KHKT ve GUB'si ile birlikte söz konusu komisyona sevk edilmektedir. KHKT'yi esas almak üzere hazırlanan GUB'nin doğru ve açıklayıcı bilgileri içermesi gerekli, aksi halde kesin hesabın ait olduğu yılın bütçe uygulamasının muhasebesinin sağlıklı ve doyurucu denetimini yapmak mümkün değildir.³⁹

³⁹ Aziz Konukman, “Kesin Hesap Kanun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”, Devlet Reformu: Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV, 2000, s. 92.

1.2.5. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun dayandığı temel yaklaşımlar ile Kanun'un öngördüğü esaslar ve getirdiği yenilikleri, yürürlükten kalkan 1050 sayılı kanun ile bir tabloda⁴⁰ karşılaştırmalı olarak değerlendireceğiz.

⁴⁰ Ekrem Candan, "Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 sayılı Kanun İle Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler, **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı 296 S.7
Düzeltilme

1050 Sayılı Kanun ve 5018 Sayılı Kanun İle Öngörülen Mali Yönetim Sistemlerinin Esaslarının Karşılaştırılması		
Konu/İşlem	1050 s. Kanun	5018 s. Kanun
Kapsam	1. Devlet (genel bütçeli idareler). 2. Katma bütçeli idareler. 3. Belediye ve il özel idareleri (özel bütçe).1050 s. Kanun özel kanunlardaki hükümler dışında katma ve özel bütçeli idareleri de kapsar. Mali yönetim ve bütçenin kapsamı dardır, bazı harcamalar bütçe dışında kalmıştır. Özerk/bağımsız bütçeli idareler, döner sermaye ve fonlar Kanun kapsamında değildir.	1.Merkezi Yönetim kapsamındaki kamu idareleri (Genel bütçe, özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurumlar). 2.Sosyal güvenlik kurumları 3.Mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini kapsar. Mali yönetim ve bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Tüm harcamaların bütçe içinde izlenmesi esası getirilmiştir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarına bazı ayrıcalıklar tanınmıştır.
Kamu Kaynağı Kullanımının Genel Esasları	Ödeneklerin verimli ve etkili kullanılması.	Mali Saydamlık Hesap Verme Sorumluluğu Stratejik Planlama Performans Esası Bütçeleme Çok Yıllı Bütçeleme Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması.
Yönetim ve Harcama Sürecinde Sorumluluk Alanlar	Bakan - İta Amiri - Tahakkuk Memuru G Sayman İta Amiri Mutemedi Sayman Mutemedi	Bakan Üst Yönetici Harcama Yetkilisi Mali Hizmetler Birimi Yöneticisi (Ön mali kontrol bakımından) Gerçekleştirme Görevlileri Muhasebe Yetkilisi Harcama Yetkilisi Mutemedi Muhasebe Yetkilisi Mutemedi
	Kanunda ita amiri, tahakkuk memuru, sayman, ita amiri mutemedi ve sayman mutemetlerinin görev, yetki	Harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlileri, muhasebe yetkilisi, harcama yetkilisi mutemedi ve muhasebe yetkilisi
Yetki Sorumluluklar	sorumluluklarına yer verilmiştir. Esas sorumluluk tahakkuk memurları ve saymanlar üzerinde kalmış, ita amirleri istisnai hallerde sorumlu tutulmuşlardır. Bakanların sadece siyasi sorumluluğu vardır. Bakan ve üst yöneticilerin yönetim ve hesap verme sorumluluğuna yer verilmemiştir.	mutemetlerinin görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmiş ve bunların sorumlulukları görevleri gereği yapmaları gerekli iş ve incelemeleri gerekli belgelerle sınırlandırılmıştır. Bakan ve üst yöneticilerin hesap verme ve yönetim sorumluluğu vardır.

Bütçe Hazırlığı	Bütçe hazırlığına nispeten geç başlanıyordu. Bütçe çağrısı, bütçe hazırlama rehberi ve yatırım programı hazırlama esaslarına ilişkin hükümler Kanunda yer almamıştır. Program bütçe sistemi uygulanması öngörülmesine rağmen uygulanmamıştır. Bütçe kod yapısı yetersizdir. Bütçe ödenekleri gerçekçi bir şekilde belirlenmemekte, önceki yıl ödenekleri belirli oranlarda artırılarak tespit edilmektedir. Ödeneklerin belirlenmesinde harcamacı kurumlardan ziyade asıl belirleyici olan Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığıdır. Performansa dayalı bütçe uygulaması yoktur. Kalkınma planları ve yıllık programlarıyla bütçeler arasındaki gerekli bağ kurulmamıştır. Stratejik plan hazırlanmamaktadır. Yatırım ve cari-transfer ödeneklerinin	Bütçe hazırlık süreci öne alınmıştır. Bütçe hazırlığına esas mali dokümanlar ve yayımlanma takvimi Kanunda belirtilmiştir. Performans esaslı bütçe sistemine geçilmesi öngörülmüştür. Üç yılı kapsayan çok yıllık bütçeleme (orta vadeli harcama) esasları getirilmiştir. Kurumların stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerin bu planlar ve performans programları esas alınarak hazırlanması öngörülmüştür. 5018 s. Kanun öncesinde uygulanmaya başlanan analitik bütçe kod yapısına Kanunda da yer verilmiştir. Yatırım ve cari-transfer ödeneklerinin belirlenmesinde mevcut sistemde yaşanan çift başlılık giderilmemiştir.
Bütçe Uygulaması	Harcamacı kurumlara insiyatif tanınmamıştır. Yetkiler merkezi kurumlarda (Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı) toplanmıştır.	Kurumlara bütçe hazırlığı ve uygulamasında insiyatif tanınmıştır. Ödenek kullanımı ve aktarmalarında kurumlara belirli oranlara kadar yetki tanınarak esneklik kazandırılmıştır.
Denetim Türleri ve Yetkili Olanlar	1. Denetim türleri Uygunluk denetimi Performans Denetimi (Sayıştay tarafından birkaç yıldır kısmi olarak yapılan bu denetim pilot uygulama düzeyinde kalmıştır.) 2. Denetim Yapanlar Sayıştay denetçileri Kurumların teftiş ve denetim birimleri Maliye Bakanlığının merkez ve taşra	1. Denetim Türleri Uygunluk Denetimi Performans Denetimi Mali Denetim Denetim bir fonksiyon olarak yeniden tanımlanmış ve kapsamı genişletilmiştir. İç kontrol sisteminin bir unsuru olarak iç denetim getirilmiştir. 2. Denetim Yapanlar Sayıştay denetçileri (dış denetim) İç denetçiler (iç denetim) İstisnai hallerde denetim yetkisi olanlar
İç Kontrol Sistemi ve Harcaması Öncesi Kontrol	İç kontrol sistemi oluşturulmamıştır. Sadece harcama öncesinde kısmi bir kontrol mekanizması öngörülmüştür. Harcama öncesi kontrol sürecinde; Maliye Bakanlığı, Sayıştay, Maliye Başkanlıkları/Bütçe Dairesi Başkanlıkları ve Saymanlıklar görev almaktaydı. Harcama öncesi kontrol sistematik değildir, sadece belli noktalarda harcama öncesi kontrol	Kamu idarelerinde iç kontrol sistemi kurulması öngörülmüştür. İç kontrol sisteminin bir unsuru olarak harcama birimleri ve malî hizmetler birimi tarafından işlemlerin ön mali kontrole tabi tutulması esasları getirilmiştir. Saymanlıkların ödeme aşamasında yaptıkları uygunluk kontrolüne son verilmiştir. Muhasebe yetkileri ödeme safhasında sadece Kanunda belirtilen hususları

Yeni Kanun, farklı bir konsept getirmekte ve sistemin dayandığı paradigmlar mevcut mali yönetim ve denetim sistemimizi köklü bazı değişikliklere sürüklemektedir. Yeni sistem bir çok yönden 1050 sayılı Kanuna dayanan Türk mali

yönetim sisteminden farklılaşmaktadır. Ancak, uygulamada yeni kamu mali yönetim sisteminin dayandığı temel varsayımların ve yeni yaklaşımların tam olarak kavranmadığı ve yeni sistemin 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu mantığı çerçevesinde değerlendirmeye tabi tutulduğu ve yanlış bazı sonuçlara varıldığı görülmektedir. 1050 sayılı Kanun ve 5018 sayılı Kanunda öngörülen veya tanımlanan müessese yahut aktörlerin söz konusu Kanunlarla ortaya konan mali yönetim sisteminin bütünlüğü içerisinde ele alınması ve değerlendirmelerin bu çerçevede yapılması gerekmektedir. 5018 sayılı Kanun ile ihdas edilen kamu mali yönetim sisteminin dayandığı temel yaklaşımların, Kanunun çatısını oluşturan esasların ve her bir aktöre ve müesseseye yüklenen fonksiyonların göz ardı edilmesi ve eski ile yeni mukayesesinin bütüncül bir yaklaşımla ve sistematik olarak değil de, birebir görev-yetki-sorumluluk denkleminde sayısal olarak yapılması meselenin özünden uzaklaşılmasına neden olmaktadır.

Bu değişiklikleri aşağıda maddelerle özetlemek gerekirse: ⁴¹

- a) Bütçe hazırlık süreci mevcut uygulamaya göre öne alınmıştır. Bakanlar Kurulunca kabul edilen orta vadeli programın kabul edilmesiyle başlamaktadır
- b) Bütçe hazırlık çalışmalarında, bütçe uygulaması ve denetiminde kamu idarelerine inisiyatif tanınmaktadır
- c) Bütçe uygulamasına esneklik kazandırılmaktadır
- d) Ödenek türleri yeniden tanımlanmıştır
- e) Gelecek yıla ve ertesi yıla sarkan yüklenmeye girişilmesine ilişkin esaslar günümüz koşulları çerçevesinde yeniden belirlenmiştir
- f) Bütçelerden gerçek veya tüzel kişilere yardım yapılması kanuni dayanağın varlığı şartına bağlı tutulmuş, bu yardımların kullanılması, izlenmesi, denetlenmesi ve kamuoyuna açıklanmasına ilişkin esas ve usullerin Maliye Bakanlığınca hazırlanarak Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenmesi öngörülmüştür

⁴¹ Ekrem Candan, “Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 sayılı Kanun İle Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler”, **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı 296 S.1
Düzeltilme

- g)** Bütçe politikası, gelir ve giderlerin izlenmesi konusunda her yıl bütçe kanununa konulan hükümlerle Maliye Bakanına verilen yetkiye kanunda yer verilmiştir
- h)** Harcama süreci ve bu süreçte görev alacak mali aktörler yeniden belirlenmiştir
- ı)** Harcama süreci içinde ödeme öncesinde saymanlıklarca yapılan kanunlara uygunluk denetimine son verilmiştir
- i)** Kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde görev, yetki ve sorumluluk üstlenen aktörler yeniden tanımlanmış, bunların görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir
- j)** Kamu kurumları arasında muhasebe uygulamalarından doğan farklılıklar giderilmekte ve tüm kamu kurumlarında muhasebe birliği sağlanmaktadır
- k)** Tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin Kanuni altyapısını sağlayan hükümlere 5018 sayılı Kanunda yer verilmiştir
- l)** Kamu mali istatistiklerinin ve faaliyet raporlarının belirli sürelerle kamuoyuna ve ilgili makamlara açıklanması esası getirilmektedir
- m)** Taşınır ve taşınmaz edinme, kullanımı ve satışına ilişkin genel esaslar Kanun ile düzenlenmiştir
- n)** Kamu mali yönetiminin bir unsuru olarak iç kontrol sistemi kurulmaktadır
- o)** Harcama sürecinde harcama öncesi kontrol mekanizması ihdas edilmiştir. Bir kontrol mekanizması olarak ön malî kontrol tanımlanmış ve bu fonksiyonu üstlenecek birimler belirlenmiştir
- ö)** İç kontrol sisteminin bir unsuru olarak iç denetim sistemi getirilmektedir
- p)** Maliye Bakanlığına bağlı olarak İç Denetim Koordinasyon Kurulu kurulmuştur
- r)** Sayıştay tarafından yapılacak dış denetimin kapsamı kurumsal ve nitelik olarak genişletilmektedir
- s)** Kanun ile kamu zararının ne olduğu tanımlanmış ve buna ilişkin yaptırımlar öngörülmüştür
- ş)** Kanunda iç ve dış denetim olmak üzere iki tür denetim fonksiyonu tanımlanmıştır. Maliye Bakanlığınca denetim birimleri marifetiyle diğer kurumlar üzerinde yapılan mali denetime son verilmekte, bunun yerine Bakanlığa istisnai ve sınırlı bir denetim yetkisi tanınmaktadır.

1.3. Mahalli İdareler Maliyesi

Üniter sistemlerde, kamu ekonomisinin hizmet sunan birimleri, merkezi idare ve mahalli idarelerdir. Toplumsal ihtiyaçların karşılanması gerekir. Toplumun hizmetlerini gören gerek merkezi gerekse mahalli idareler kaçınılmaz olarak devletin finansmanına ihtiyaç duyar. Devletin ana görevlerinden biri toplumların ihtiyaçlarını gidermek olduğundan bütçesinin büyük bir kısmını bu hizmetlere ayırır. Devleti yöneten hükümetlerin kamu maliyesine hâkim olmaları sebebi ile hizmetler politik amaçlar doğrultusunda yapılmaktadır.

1.3.1. Mahalli İdare Kuruluşları, Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Devlet, toplumların örgütlenerek yaşamlarını sürdürdüğü en geniş birimdir. Toplumların ihtiyaçlarını çözecek hizmetleri, ulusal yasama ve yürütme organlarının kararları doğrultusunda, devlet sınırları içerisindeki tüm fertlere ulaştırmak ile yükümlüdür. Bu hizmetlerin ulaştırılması merkezi idare ve mahalli idareler şekli ile gerçekleşmektedir.

Genel nitelikteki hizmetler toplumların tamamının menfaatinedir. Vatandaşların topluca tükettiği ihtiyaçların karşılanması, mal ve hizmetlerin üretimi merkezi idarenin görevidir. Mahalli idareler merkezi idarelerden ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptirler. Bu idareler belirli coğrafi alanda oturan halkın yaşam ihtiyaçlarını giderecek örgütlerdir. Sözü edilen topluluk yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını görebilmek amacı ile kendi meclislerini ve yürütme organlarını seçerler.

Mahalli idarelerin varoluş sebeplerini iki başlık altında toplayabiliriz:

a) Sosyal Olgu Sonucu: Sosyal olgu sonucu ortaya çıkan mahalli idareler komünlerdir. Komünler gerçek anlamda temel mahalli idari kuruluşlardır. Bölgede komşuca yaşamaktan doğan belli işler için sosyal bir olgu olarak kurulmuş ve bunun sonucu olarak da kendilerine bir hukuki varlık verilmiş idarelerdir. Komünler bilinen klasik bir mahalli idare türüdür. Temeli orta çağlara kadar dayanmakla birlikte o

dönemlerde ki komünler ile günümüzdeki komünler arasında kuvvetler dengesi açısından önemli farklılıklar mevcuttur. Orta çağlarda devlet otoritesini zorlayacak kadar imkânlarla sahip olan komünler daha sonra devlet hâkimiyeti altında ve yetkilerini kanundan alan bugünkü şekline ulaşmıştır. Ülkeler hukuki şekil vermişlerdir. Türkiye’de belediye ve köy idareleri, İngiltere’de şehir alanları (urban district), köy alanları (rural district) komünler için tipik birer örnek teşkil ederler.⁴²

b) İdari Şartlar Sonucu: İdari nedenler ile ortaya çıkan mahalli idareler il ve bölge idareleri (il özel idareleri), mahalli idare birlikleri, özel bölge ve okul bölgeleri olmak üzere üç başlık altında incelenebilmektedir.

c) İl Özel İdareleri: Sınırları içerisindeki komünlerin (köy, belediye) dışsallıklar dikkate alındığında kaynakları optimum dağılımını sağlamak üzere ihtiyaçlarını gidermede önemli rol üstlenmektedirler. İl özel idarelerinin yanında oluşturulabilecek bölge idareleri ile de aynı anlayışla hizmet sunabilecektir. Gerek il idareleri gerekse bölge idareleri şeklinde kurulan bu idareler komünlerin tek başlarına yapamayacakları hizmetleri yapmak ya da onların kendi yörelerinin dışına taşan hizmet, fayda ya da zararlarını ortadan kaldırmak üzere faaliyette bulunacaklardır. İdari olarak oluşturulacak bu tür idareler sınırları içerisinde yer alacak komünler için çevre sağlığı, yol, su ve kanalizasyon gibi dışsallığı fazla hizmetlerin üretimini gerçekleştirerek komünlerin fayda ve maliyetlerinin paylaşımını sağlamış olacaktır.⁴³

d) Mahalli İdareler Birlikleri: Bazı yerel idarelerin ekonomik, sosyal ve coğrafi açıdan çeşitli ölçülerde yakın bulunduğu diğer idareler ile ortak çözülebilecek veya çözülmesi gereken sorunları vardır. Elektrik ve doğal gaz dağıtımı, su ve sulama hizmetleri ile drenaj işleri, çevre sağlığı tesisleri, kanalizasyon gibi konular bu cümledendir. Belirtilen hizmetlerin tek başına ve yerel idare tarafından yapılması çeşitli nedenler ile ekonomik olamayacağı gibi imkânsız da olabilir. Bu nedenlerden

⁴² Yenal Öncel, **Mahalli İdareler Maliyesi**, 3. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998, s. 8.

⁴³ Özhan Çetinkaya, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ekin Kitabevi, Bursa 2009, s. 5. – 6.

birincisi kaynak yetersizliğidir. Gerçekten yerel idarenin ihtiyaç duyduğu bu tür hizmetler büyük sermaye isteyen pahallı yatırımlardır. İkincisi, belirtilen hizmetlerin çoğunluğu azalan maliyetli üretim tekniğine sahip kuruluşlardır. Üretim miktarı arttıkça marjinal maliyetler düşmektedir. Azalan maliyetli bir girişim konusu için marjinal maliyetlerin fiyata eşit olacağı optimum seviyedeki üretimi, belli bir yerel idarenin gerek imkânları ve gerekse coğrafi alanını aşabilir. Bu durumda mali imkânları uygun olsa dahi üretim optimumunda gerçekleşmeyecektir.⁴⁴ Üçüncüsü, belirtilen hizmetlerdeki dışsallık özelliğidir. Çevre sağlığı gibi konularda, hizmetlerin bir yerel idarece eksik görülmesinden diğer idarelerin zarar görmesi (dış zarar) veya yeterli olarak yapılmasından bunu maliyetine katılmayan komşu yerel idarelerin fayda sağlaması mümkündür.⁴⁵ Hizmetin sunumunda üretim miktarı arttıkça marjinal maliyet düşecektir. Mahalli idarelerin kaynakları elverişli olsa da üretimin optimumunda gerçekleşmesi için birlik kurulması rasyonel olacaktır. Birkaç üretim biriminin üretimi paylaşması ile optimum kaynak dağılımı da sağlanmış olacaktır. Bu konuda güzel bir örnek yine Türkiye’den verilebilir. Finike Belediyeleri İtfaiye Birliği Finike belediyesi ile Finike ilçesinde yer alan Turunçova, Sahilkent, Yeşilyurt ve Hasyurt belediyelerinin tek başlarını gerçekleştiremeyecekleri ya da etkin gerçekleştirmeyecekleri itfaiye hizmeti için oluşturdukları birliktir.⁴⁶ Bu tür birlikler tüzel kişiliğe sahip olup, birliğin her belediyenin katkı payı ile oluşan gelirleri ile hizmete ait giderleri vardır. Mahalli idare birliklerinin kurulmasında belediye / il özel idaresi, belediye / köy şeklindeki oluşumlarda mümkündür. Tüzel kişilikleri olduğundan kendi karar organları (meclis, encümen, başkan) ile kendilerine ait bütçe yapmaya da hakları vardır.⁴⁷

e) Özel Bölge ve Okul Bölgeleri: Bunlardan birincisi olan özel bölgeler, sulama, içme suyu sağlama, havaalanı işletilmesi, zararlı böceklerle savaş, taşkından

⁴⁴ Öncel, **a. g. e.** , s. 9. – 10.

⁴⁵ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler, Felsefesi, Ekonomisi, Uygulaması**, Sermet Matbaası, İstanbul, 1978, s. 86. – 87.

⁴⁶ Barış Kurtuluş, “Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı”, **DPT Yayınları**, Yayın No: 2692, Yıllık Programlar ve Konjektür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Temmuz – 2006, s. 96.

⁴⁷ Çetinkaya, **a. g. e.** , s. 7.

korunma gibi hizmetlerden çoğunlukla birinin yerine getirilmesi için kurulmuş ve tüzel kişiliğe sahip yerel idarelerdir. Söz konusu özel bölgenin coğrafi alanı içinde birden çok komün veya bölge idaresi bulunabilir. Tek bir hizmet konusu için kurulmuş bulunan yerel bölgelerden ikincisi okul bölgeleridir. Bunlar da yine tek bir hizmet sahası için kurulmuş idarelerdir. Eğitim hizmeti ve okulların bakım ve idaresi için yönetme yetkisini sahip, belli bir coğrafi alanda faaliyette bulunan okul bölgelerinin diğer finansman kaynakları yanında sınırlı vergileme yetkisi de bulunmaktadır.⁴⁸

Bu tür idareler günümüzde ABD’de yaygın olarak kurulmuşlardır. Ancak günümüzde hizmet sunumu için diğer ülkelerde de birlikler kurularak mahalli idareler arasında özel bölgeler oluşturularak benzer uygulamalar yapılmaktadır. Türkiye’de Finike Belediyeleri İtfaiye Birliği bu konuda örnek gösterilebilir. Özel Bölgeler içinde birden fazla komün idaresi yer alabilir. Özel bölge idaresinin ayrı bir tüzel kişiliği vardır. Okul bölgeleri de özel bölge gibi çalışırlar, ancak bunların kuruluş amacı bellidir. Bunlar sadece eğitim amaçlı kurulabilirler. Ancak eğitimin değişik şekillerde faaliyeti mümkündür.⁴⁹ Örneğin, ABD’de Philadelphia eyaletinde kurulu bulunan Philadelphia Okul Bölgesi eyaletin sekizinci en büyük okul bölgesidir. Bölgenin kaynaklarının % 60’ı federe devletten % 40 ‘ı ise mahalli bölge halkından toplanmaktadır. Eğitim her seviyede kurulu bulunan okullar tarafından verilmektedir.⁵⁰

1.3.2. Merkezi İdareler İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkiler ile ifade etmek istediğimiz konu, toplumsal ihtiyaçların karşılanması anlamında sunulacak hizmetlerin belirlenmesi ve bu hizmetler için gerekli gelirlerin toplanması işinin iki

⁴⁸ Öncel, a. g. e. , s. 11.

⁴⁹ Çetinkaya, a. g. e. , s. 7.

⁵⁰ Çevrimi içi: www.phila.k12.pa.us/about/ ,24.02.2009

idare arasında yasal boyutta düzenlenmesidir. Diğer bir deyişle, hangi idarenin hangi hizmetlerin sunumundan sorumlu olacağı ve ne tür gelire sahip olacakları yasalar ile açıklandığında iki idare arasındaki ilişkiler belirlenmiş olur. Bu şekli ile idareler arasındaki mali ilişkiler kavramının literatürde yerleşmiş şekli **mali tevzindir**. Hem sunulacak hizmetlerin hem de toplanacak gelirlerin paylaşılmasında üniter ve federal sistemlerde merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkilerde daha çok dikey ilişkiler söz konusudur. Ancak mahalli idareler arasında da özellikle gelirler konusunda yatay ilişkiler ortaya çıkmaktadır. Örneğin, gelir toplanması konusunda zayıf olan mahalli idarelere güçlü olan mahalli idarelerden yapılacak transferler yatay ilişkiler içinde yer alır. İster yatay ister dikey ilişkiler içinde olsun idareler arasındaki mali ilişkilerin düzenlenmesinin ekonomik, mali, idari, sosyal nedenleri vardır.⁵¹

Mali Tevzin, merkezi ve mahalli idareler arasında gelir ve giderlerin bölüşümü anlamında, mali ilişkilerin düzenlenmesidir. Bu bir uzlaşma değil merkezi ve mahalli idareler arasında görev ve kaynakların bölüşülmesidir. Bu kapsamda olmak üzere, idareler arası mali ilişkiler ve mali tevzin deyimleri eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Kamu hizmetlerinin, merkezi idare ile daha alt düzeydeki idareler arasında bölünmüş olması, bunların görülmesi için gerekli olan mali kaynakların da paylaşılmasına ihtiyaç gösterir. Bu bakımdan idareler arası mali ilişkiler aşağıda belirtilecek boyutları içinde tanımlamak mümkündür. Buna göre, merkezi idare ile diğer kamu ekonomisi üretici birimleri arasında bir taraftan hizmetlerin ve dolayısıyla bunun sonucu ortaya çıkan giderlerin, diğer tarafından da bu hizmetlerin gerektirdiği gelirlerin paylaşılması veya paylaşılması, idareler arası mali ilişkileri ifade eder. Görülüyor ki idareler arası mali ilişkiler iki yönlüdür. Bunlardan birincisi, idareler arasında hizmetlerin ve dolayısıyla giderlerin bölüşülmesidir. İkincisi ise, giderlerin yanında bunu sağlayacak mali kaynakların da konu edilen idareler arasında paylaşılmasıdır. Mahalli idareler maliyesi konusu içinde bu bölüşüm merkezi idare ile mahalli idareler açısından ele alınmaktadır. Bunun sonucu olarak da mahalli

⁵¹ Çetinkaya, a. g. e. , s. 37.

idarelerin başlıca hizmetleri ve bunları görebilmek için de sahip oldukları gelirleri ortaya çıkmaktadır. Mali ilişkilerin düzenlenmesinde esas kural idarelerin mali ihtiyaçlarına göre kaynakların dağıtımıdır. Bu iki unsuru birbirinden ayırt etmeye imkân yoktur. Belirtilen iki yön arasında organik bir bağımlılık söz konusudur. İdarelerin hizmet durumlarını veri kabul ederek yapılacak bir gelir bölüşümü yeni dengesizlikler meydana getirebileceği gibi gelir durumuna bakılmaksızın, ortaya konan hizmet tahsisleri de idareleri zor durumda bırakabilir. Bazı idareler ihtiyaçlarından fazla gelir elde ederlerken diğer bazıları gelir yetersizlikleri içerisinde kalabilirler. Sonuç olarak görülüyor ki, mali tevzin müessesesi, birinci kamu ekonomisi üreticileri arasında hizmet bölüşümü, ikincisi ise gelir bölüşümü olmak üzere iki yönlüdür. Bu iki durumun beraberce ele alınması idareler arası mali ilişkilerin düzenlenmesi açısından önemli bir zorunluluktur.⁵²

1.3.3. Mahalli İdarelerin Başlıca Görevleri

Bu tür hizmetler özelliklerinden dolayı merkez tarafından sunulamayacak türde hizmetlerdir. Mahalli idareler tarafından sunulmaları faydanın artmasını sağlayacaktır. Mahalli idarelerin sunmaları gereken hizmetler genel olarak kendi yasalarında, görevleri şeklinde belirtilir. Ancak ülkeden ülkeye bu görevlerde farklılıklar olabilir. Hatta optimal hizmet sunumu açısından, bazı mal ve hizmetlerin mahalli idareler tarafından gerçekleştirilmesi rasyonel iken, bazı ülkelerde merkezi idare tarafından sunum yapılmasını rasyonel kabul edildiğini belirtmek gerekir. Sadece mahalli idareler tarafından üretimleri yapılan mal ve hizmetleri kamusal mal ve hizmet türleri başlığı altında aktarmak anlaşılabilirliğin yüksek olmasını sağlayacaktır. Bu anlamda, üretilen mal ve hizmetleri üç başlık altında toplayabiliriz.⁵³

a) Tam Kamusal Nitelikte Sunulan Mal ve Hizmetler: Bölgesel düzeyde

⁵² Öncel, a. g. e. , s. 21. – 22.

⁵³ Çetinkaya, a. g. e. , s. 48.

faydaların bölünmediği, bölgesel düzeyde herkes tarafından tüketilen ve bölgesel kaynaklar ile finanse edilmeleri söz konusu olan mal ve hizmetlerdir. Bunlara örnek olarak zabıta hizmetleri (temizlik, fiyat, kalite kontrolü) imar planlarının hazırlanması, sokakların aydınlatılması, yangında koruma ve söndürme, köprü ve köprü kavşakların inşası, semt park ve bahçeleri, şehir kütüphane hizmetleri, ilkokullara yardım hizmetleri, spor hizmetleri, şehir içi trafik, nikâh hizmetleri verilebilir. Bu mal ve hizmetlerin üretiminin finansmanı toplanan vergi gelirleri ile sağlanmakta olup, bölgede yaşayıp vergi ödemeyenler de sunulan bu hizmetten yararlanabilir.⁵⁴

b) Yarı Kamusal Nitelikte Sunulan Mal ve Hizmetler: Üretim ve tüketimleri sonucunda dışsallıklarının (faydalanalar ya da zarar görenler) yüksek olduğu bazı mal ve hizmetlerde sadece mahalli idareler tarafından sunulurlar. Bunlara örnek olarak ise, çöp toplama hizmeti, ücretli park ve bahçe hizmetler, su – kanalizasyon – yol altyapı hizmetleri, yangın dışındaki su tankeri, su tahliyesi, baca temizliği, itfaiye aracı kiraya verilmesi, mezarlık hizmetleri gibi ücret karşılığı ile verilebilir. Bu tür mal ve hizmet sunumları sonucunda yaralananların hizmetin bedeline katılmaları gerekmektedir. Örneğin, çöplerin toplanmasını ve imha edilmesini isteyen biri belirlenen ölçüler çerçevesinde idareye bedelini ödemek ve hizmetten yararlanmak durumundadır. Çöp toplama ve imha hizmetlerinden yararlanmayacak, kendi çöpünü kendi toplayarak imha edeceğini söyleyecek olan bir kişi, toplu halde yaşamanın kuralları olan yasal yaptırımlar ile karşı karşıya kalacaktır. Bu örnekler çoğaltılabilir. O halde hizmetten yararlanma karşılığında bir bedel ödenmekte yararlanılmak istenmediğinde ise o hizmete konu olan eylemin ortaya çıkmaması gerekmektedir.⁵⁵

c) Özel Mal Niteliğinde Sunulan Mal ve Hizmetler: Bu tür mal ve hizmetlerin özellikleri pazarlanabilmeleri, faydanın içsel olması ve fiyatlanabilmeleridir. Dolayısı ile bu tür mallar piyasaya yöneliktirler. Mahalli idareler tarafından

⁵⁴ a. e. , s. 48. – 49.

⁵⁵ a. e. , s. 49.

sunulmalarının nedeni ise, bölge halkının piyasa koşullarında üretilen mal ve hizmetleri gerek fiyat gerekse üretim yapıları gibi nedenler ile talep etmede zorlanmaları ya da yetersiz görmeleri, idarenin ise, bölge halkının bu yönde ortaya çıkan ihtiyaçlarını karşılayabilme isteğidir. Diğer bir işleyişle bir anlamda, kamu yararının ön planda olmasıdır. Örnek olarak, veterinerlik hizmeti, ulaşım hizmeti, ekmek ve unlu mamuller, otopark hizmeti, buzhane, su, elektrik, ısıtma, mezbaha hizmetleridir.⁵⁶

Bunlara ek olarak mahalli idarelerin merkezi idareler ile birlikte gördükleri hizmetlerde de bulunmaktadır. Bunların başlıcaları aşağıdaki gibidir:

a) Sağlık Hizmetleri: Sağlık personeli yetiştirilmesi, salgın hastalıkları ile savaş, tam teşekküllü hastaneler açılması gibi faaliyetleri merkezi idare genellikle üzerine almaktadır.⁵⁷ Ancak mahalli idareler de bölgesindeki halkın sağlık durumunun düzelmesi ile ilgili bazı işler yaparlar. Kısa süreli tedavi ve teşhis için hastane açma, bölgede sağlık kontrolleri yapma ve bulaşıcı hastalıklar için devlet ile işbirliği halinde çalışma, çevre sağlığı gibi konular bu cümledendir.⁵⁸

b) Çevre Kirlenmesi İle İlgili Hizmetler: Dünya atmosferindeki “ozon tabakasının” delinmesi, buzulların erimesi buna bağlı olarak iklimlerin değişmesi, kıtaların üretim niteliklerinin değişmesi ve daha bir çok örnek bizlere çevre kirliliğinin hangi safhaya geldiğini açıkça göstermektedir. Sorunun kirlenmeden etkilenen kişi ile kirleten arasında doğrudan bağlantısı vardır. Çimento fabrikasının çıkardığı dumanlardan, o çevrede oturan ve ekim yapan bir kişinin zarar görmesi hali bunun örneğini teşkil eder. Soruna bu yönü ile piyasa ekonomisi içinde çözüm aranacak olunursa, ya çimento fabrikası sahibinin doğrudan çiftçinin zararını giderecek bir tazminat vermesi, ya da firmasında kirlenmeyi giderecek önlemler alması gerekir.⁵⁹ Bu

⁵⁶ “Yerel Yönetimlerin Ekonomik İşlevleri”, **Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı** Ankara, Kasım, 1993, s. 9. – 10.

⁵⁷ İ.Hakkı Ülkmen, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ajans Türk Matbaası, 1960, s. 15.

⁵⁸ Öncel, **a. g. e.**, s. 47.

⁵⁹ Kenan Bulutoğlu, “Bölgesel İdareler Maliyesi”, **İktisat Fakültesi Mecmuası**, 22. Cilt, Nisan 1962, No: 3 – 4, s. 301.

sorunun giderilmesi kişisel olduğu gözükmele beraber çoğunlukla kamu otoritesini ve çözümünü beklemektedir.

c) Sosyal Yardım Hizmetleri: Sosyal yardım hizmetlerinin faydası, ulusal sınırlara ulaşmaktadır. Bu nedenle, söz konusu hizmetlerin önemli bir kısmının mahalli idare çerçevesinde halledilmesi mümkün değildir.⁶⁰

d) İmar Faaliyetleri: Esas itibari ile, etki alanı belli bir komün veya bölge dışına yayılan imar faaliyetleri merkezi idarenin görevleri dâhilindedir. Bu gruba bütün ülkeyi ilgilendiren, büyük baraj, şehirler arası yol, limanlar inşası ve bu gibi hizmetler girmektedir. Ancak öyle imar faaliyetleri vardır ki, bunlar belli bir komün veya bölge idaresi etkinlik alanı içerisinde kalır. Mahalli idare içi veya mahalli idareleri birbirine bağlayan yollar, köprüler ve meydanların yapımı faaliyetleri bunun örneğini teşkil eder.⁶¹

e) Eğitim Hizmetleri: Yarı kollektif (değerlendirilmiş) hizmetler grubuna giren eğitim faaliyetleri, sağlık hizmetlerinde olduğu gibi devlet ile diğer mahalli üniteler arasında sıkı işbirliği halinde yürütülmektedir. Genellikle ilköğretimden yüksek öğretime doğru gidildikçe, ortaya çıkan faydanın etki alanı da genişlemektedir. İlköğretimde nispeten mahalli faydanın ağırlığı belli bir bölge ile sınırlı iken, yüksek öğretimde bu saha genişlemekte ve ulusal düzeye ulaşmaktadır. Bu bakımdan genellikle ilköğretim genellikle birçok ülkede mahalli idarelerin görev sahasına bırakılmıştır.⁶²

Az gelişmiş ülkelerde ilköğretim, kütüphane gibi genel kültüre etki yaratacak kurumlar merkezi idare tarafından yürütülmektedir.

⁶⁰ James M. Buchanan, Marilyn R. Flowers, **The Public Finance**, Richard D. IRVIN, INC Illinois, 1975, s. 398.

⁶¹ Öncel, **a. g. e.**, s. 53.

⁶² Ülkmen, **a. g. e.**, s. 17.

1.3.4. Mahalli İdarelerin Finansman Kaynakları

Mahalli idarelerin hizmetlerini ve gelirlerini belirleyen birçok değişik faktör vardır. Bu faktörler politik olabildiği gibi, coğrafi de olabilir. Mahalli idareler bu hizmetleri yapabilmeleri için gerekli olan finansmanı öz kaynaklarından elde ettiği gibi, merkezi idareden sağladıkları yardımlar ve vergi payları ile sonuçlandırmaktadır. Merkezi idarenin topladığı vergiler üzerinden mahalli idarelere merkezin belirlediği oranlarda pay hesaplanması ve bunların mahalli idarelere belirli kriterlere göre dağıtılması mahalli idarelerin önemli bir kaynağı olup birçok ülkede uygulanmaktadır. Mahalli idarelerde bu gelir kaynağına “**mali transferler**” adı verilmektedir. Mali transferler birçok ülkede merkezi idareden mahalli idarelere yapılan mahalli idarelerin en önemli gelir kaynaklarından⁶³.

Türkiye’de 2009 yılı için genel bütçe vergi gelirlerinden normal belediyelere her ay % 2,50 pay ayrılmaktadır. Ayrılan bu pay nüfus, gelişmişlik vb. kriterlerine göre dağıtılmaktadır. Mahalli idarelerin öz vergi gelirlerine örnek vermek gerekirse, genel satış vergisi, işletme vergisi, motorlu taşıtlar vergisi, çevre vergisi, elektrik vergisi, eğlence vergisi, içki vergisi sayılabilir. Sayılan bu vergilerin temel özelliği fayda ilkesinin ağır basması ve vergi konusunu mahalli sınırlar içerisinde olmasıdır.⁶⁴

1.3.4.1. Vergi Gelirleri

Mahalli idareler bir kısım vergileri doğrudan yönetirken ayrıca devlet vergilerinden pay almaktadırlar:

a) Gelir Vergileri: Gelir ve kurumlar vergisi mahalli idare bünyelerine uymayan gelir kaynaklarıdır. Uygulanan bölgenin dışına çıkmakla vergiden kaçınma

⁶³ Serdar Yılmaz; Yakup Beriş, “Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması”, **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Güncel Yayıncılık, Mayıs 2006, s. 95.

⁶⁴ Çetinkaya, **a. g. e.** , s. 68.

imkânının bulunması ve verginin idaresi açısından etkinliklerinin olmaması vb. nedenler ile gelir vergileri mahalli idarelere özgü bir gelir kaynağı değildir. Ancak uygulamada bu vergilerden belirli ölçülerden mahalli idarelere pay verilmektedir.⁶⁵

b) Emlak Vergileri: Emlak vergisinin mahalli idareye bırakılmasının iki nedeni vardır. Birincisi; vergi konusunun mali sınırlar içerisinde olması, ikincisi; emlak değerinin mahalli idarenin hizmetleri ile değişebilmesidir. Emlak değerleri kişilerin emlak sahibi olması ve verginin ödenmesi açısından önemlidir. Emlak vergileri mahalli idarelerin öz vergileri içerisinde önemli paylara sahiptir.⁶⁶

c) Genel Satış Vergileri: Mahalli idarelerin öz vergi gelirleri içinde olmayan ancak gelir vergisi gibi istisnai uygulamalar ile bazı ülkelerde mahalli idarelerin topladığı vergi türüdür. Özellikle federal devlet sisteminin uygulandığı ABD’de eyaletler vergi toplama konusunda yetkilerini mahalli idarelere bırakabilmektedirler.⁶⁷

d) İşletme Vergisi: Diğer adı ile meslek vergisi aslında işletmelere sunulan mahalli hizmetlerden dolayı fayda ilkesi çerçevesinde mahalli idarelerin çoğunlukla uygulamaları gereken bir vergi türüdür. Ancak mahalli idareler hizmet sunumu ve faydalanma ilkesini diğer vergilerle gerçekleştirdiklerinden bu vergi geri planda kalmaktadır. Vergi, işletmeleri ciroları, işletme kiralrı, girdileri gibi kriterler dikkate alınarak tespit edilebilmektedir.⁶⁸

e) Motorlu Taşıtlar Vergisi: Tipik mahalli idare vergisi olması gereken bu vergi bazı ülkelerde merkezi idare vergisi olarak uygulanmaktadır. Aslında fayda ilkesi kapsamında hizmetlerden yararlananların ödemesi gereken bir vergidir. Özellikle belediyelerin sunduğu kent içi yol yapımı, bakımı, onarımı, trafik işaret ve levhaları bakım ve onarım hizmetleri mahalli halkın yaralandığı hizmetlerdendir. Türkiye’de merkezi idarenin genel bütçe vergi gelirleri hesabında toplanmakta olup, mahalli

⁶⁵ Öncel, a. g. e. , s. 75.

⁶⁶ Çetinkaya, a. g. e. , s. 69.

⁶⁷ Nadaroğlu, a. g. e. , s.132.

⁶⁸(Çevrimiçi) <http://cigdemyuksel.av.tr/almanya-da-vergi-hukuku> 29.06.2009

idarelere verilen genel pay hesabında yer almaktadır.⁶⁹

f) Diğer Vergi Gelirleri: Kişilerin direk olarak sunulan hizmetlerin finansmanına katılmaları ya da harcama yapmaları sonucu ödedikleri vergilerdir. Örneğin, sinema, tiyatro, bar, gece kulübü gibi eğlence mekânlarına girişte alınan eğlence vergisi, elektrik tüketimi üzerinden alınan elektrik vergisi, reklam panolarını kullanma karşılığı ödenen ilan ve reklam vergisi, köpek sahibi olanların ödemesi gereken köpek vergisidir.⁷⁰

1.3.4.2. Vergi Dışı Gelirler

Belediyeler tarafından işletilen kurum ve teşebbüslerin hâsılat ve kârları, harcamalara katılma payları, belediyelere ödenen paylar, ücretler, cezalar, yardımlar ve fonlar, sahip olunan menkul ve gayrimenkullerden elde edilen gelirler vb. gelirler belediyelerin vergi dışı gelirleridir. Vergi dışı gelirlerde en fazla göze çarpan gelir kaynağı belediyeler tarafından işletilen kurum ve teşebbüslerin kârlarıdır. Bu kârlar belediye gelirlerinin yaklaşık olarak %13'ünü oluşturmaktadır. Belediyelere önemli gelirler sağlayan bu kurum ve teşebbüslerin en önemlileri İSKİ, ASKİ, EGO gibi su ve ulaştırma işletmeleridir. Belediyeler özel gelir ve gideri bulunan bu hizmetleri yerine getiren bu işletmeler bütçe içi işletme olarak kurulmuşlardır. Bunlar belediye tüzel kişiliği tarafından doğrudan doğruya yönetilmekte, gelir ve giderleri belediye bütçesi içinde yer almaktadır. Ayrıca belediyeler kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurmuşlar ve bunlardan önemli gelirler elde etmişlerdir. Belko, Belpa, Halk Ekmek, İstoç A.Ş, Beltur, Belbim v.b belediye şirketlerinin bütçeleri belediye bütçesinden bağımsız olan tüzel kişilerdir.⁷¹

a) Şerefiye: Kamunun karar ve etkinlikleri sonucunda, belli bir yerdeki taşınmaz

⁶⁹ Çetinkaya, a. g. e. , s. 70. - 71.

⁷⁰ a. e. , s. 71.

⁷¹(Çevrimiçi) <http://www.huseyinust.com/printthread.php?tid=22122>, Abdullah Ekinçi, “Belediyelerin Mali Yapısı ve Borç Durumu Üzerine”, 2010

malların artan değerleri üzerinden yerel yönetimlerin aldığı bir tür taşınmaz vergisidir.⁷² Şerefiye gelirlerinin uygulanmasında bu gelire konu olan değer artışının nasıl hesaplanacağı önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca bayındırlık ve alt yapı faaliyetleri sonucu ortaya çıkan değer artışının zaten çeşitli şekillerde vergilendirilmesi nedeni ile bu koşullarda değer artışının şerefiye uygulanması yolu ile vergilendirilmesinin çifte vergilendirmeye neden olabilmesi bu gelirin uygulanması sırasında karşılaşılan bir başka güçlüğü ortaya çıkarmaktadır. Ancak vergi sisteminin bütününde ön görülecek bir takım vergi tekniği tedbirleri ile, özellikle mahsup yöntemi ile bu soruna çözüm bulunabileceği savunulmaktadır.⁷³

b) Harcamalara Katılma Payları: Belediyenin yapmış olduğu yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarının kanunun belirlediği esaslar çerçevesinde bu hizmetlerden faydalananlardan alınan payı ifade eder.⁷⁴ Diğer bir tanımla, harcamalara katılma payı, belediyelerin kendi sınırları ve mücavir alanlar içerisinde yol yapımı, yol genişletmesi ve yolların yeniden düzenlenmesi, kanalizasyon tesisi yapılması ve mevcut tesislerin onarılması ile yeni içme suyu tesisi yapılması ve mevcut şebekelerin onarılması karşılığında bu hizmetlerden faydalanan gayrimenkul sahiplerinden alınan paydır.⁷⁵

c) Harçlar: Kamu tüzel kişiliğinin sunduğu dışsal faydaya sahip, yarı kamusal hizmetlerden yararlananların ödediği bedeldir. Hizmetin maliyeti ile herhangi bir bağlantısı olmayan bu bedellerin en önemli özelliği, hizmetin yapılması sırasında alınmasıdır.⁷⁶ Devletin toplum yararına sunduğu hizmetlerden ayrıca, özel yarar elde edilmesi dolayısıyla alınan bedeldir.⁷⁷

d) İşletme Gelirleri: Mahalli idareler için asıl gelir kaynağı olmasa da, son

⁷² Prof.Dr. Ruşen KELEŞ, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, TDK,1980

⁷³ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi ve Uygulaması**, Beta Yayınevi, İstanbul, 1998, s. 99.

⁷⁴ Nebi Yılmaz, “Bir Otokontrol Sistemi Olarak Belediyelerde Katılma Payları”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 71. , s. 78.

⁷⁵ Barış Kurtuluş, **a. g. e.** , s. 55.

⁷⁶ Ahmet Ulusoy; Tekin Aydemir, **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2006, s. 239.

⁷⁷ Abdurrahman Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitapevi, Ankara 2006, s. 102.

yıllardaki uygulamalar ile dikkat çekmeye başlamışlardır. Mahalli idarelerin, iktisadi teşebbüs kurarak gelir elde etmelerinin iki nedeni olmaktadır. Birincisi, bölge halkına yasalar ile kendilerine verilen görevler ölçüsünde hizmet sunmak. İkincisi, ekonomik değer yaratarak gelir elde etmektir. Ancak, kar amacı güdülmemesi gerekir. Örnek olarak, ekmek üretimi gibi.⁷⁸

e) Mülk Gelirleri: Devlet elinde bulundurduğu mal varlıklarını çeşitli biçimlerde değerlendirerek gelir sağlar. Bu gelirler işletme, kiralama ve satış gelirleridir. Ülkemizde özelleştirme politikasıyla kamu kesiminin daraltılması için daha çok satış gelirlerine ağırlık verilmiştir.⁷⁹ Belediyelerde ise, sahip oldukları arsa, arazi ve binaların kira ve satışlarından elde ettikleri gelirlerdir.

f) Para Cezaları: Mahalli idarelerin yasalarında belirtilen konularda bölge halkının aykırı davranışları sonucu ödemekle yükümlü oldukları bedellerdir.⁸⁰

g) Borçlanma Geliri: Merkezi yönetim gibi yerel yönetimler de borçlanma yolu ile gelir sağlayabilmektedirler. Öz gelirler ve yardımlar gibi sürekli kaynaklardan farklı olarak borçlanma gelirleri geri ödenmesi gereken geçici kaynaklardır ve gelecek kuşakları da yükümlülük altına sokmaktadır. Bu nedenle, borçlanma gelirlerinin hangi amaçla kullanılacağı büyük önem taşımaktadır.⁸¹ Küreselleşen dünyada gerek merkezi yönetimler gerekse yerel yönetimlerin daha çok borçlandığı görülmektedir. Vergilerin toplanmasına ilişkin zorlu süreç, tasarruf düzeyinin düşüklüğü, sermaye birikiminin yetersizliği gibi faktörler göz önüne alındığında, borçlanmanın daha kolay elde edilebilen bir finansman aracı olduğunu söyleyebiliriz. Yerel yönetimler 1980'li yılların ikinci yarısından sonra borçlanmayı bir finansman aracı olarak sıklıkla kullanmaya başlamışlardır. Özellikle siyasal iktidarların, kendilerine ait borçlarını geçmiş yıllarda silmesi de borçlanmayı arttıran faktör olmuştur. Yerel yönetimlerin yatırımlarına kaynak sağlayan en önemli kuruluş olan İller Bankası'nın

⁷⁸ Çetinkaya, a. g. e. , s. 73.

⁷⁹ (Çevrimiçi)

http://anapod.anadolu.edu.tr/groups/mly205ssel/wiki/22f8b/KAMUSAL_FINANSMAN.html, 2009

⁸⁰ Çetinkaya, a. g. e. , s. 74.

⁸¹ Ülkü Arıkboğa, **Yönetimler Arası Mali İlişkiler**, İstanbul, Yayıncılık Matbaası, 2004, s. 45.

kamu kredileri daralmaya başlamıştır. 1986 yılından sonra kamu kredilerinin kısılmaya başlamasından sonra yerel yönetimler ticari bankaların kaynaklarına başvurmak zorunda bırakılmışlardır.⁸²

1.3.4.3. Bağış ve Yardımlar

İdareler arası mali ilişkileri gerçekleştirecek mali araçlardan biri olan yardım ve bağışlar, mahalli idareler için önemli bir gelir kaynağıdır. Daha önce dağıtım şekilleri konusunda genel olarak değinilen bağışların, varoluş nedenleri şöyle özetlenebilir. Birincisi, gelir kaynaklarının önemlileri genellikle merkezi idare elinde toplanmış veya uygulama bu yöne doğru gitmektedir. Buna karşın hizmetlerinde azalma olmadığı gibi özellikle şehirleşme ve sanayileşme sonucu mahalli idareler kendi imkânları ile başaramayacakları yeni görevler eklenmiştir. Bu gelişmeler mahalli idareler gelir transferi yapılmasını gerektirmiştir. İkincisi, mahalli idarelerin görmüş oldukları hizmetlerin dışsallığıdır. Diğer bir ifade ile, bunların görmüş oldukları hizmetlerden bazıları genel toplum yararını ilgilendirmektedir. Eğitim, çevre temizliği, sosyal yardım hizmetleri gibi. Bu tür hizmetlerde, mahalli idarelerin kaynakları yanında, merkezi idarenin de bunlara yardımcı şeklinde katılması gerekmektedir. Üçüncüsü, kamu hizmetlerinden bazılarının bütün mahalli idarelerde asgari standartta görülmesi ihtiyacı da yardım yapılmasına başlıca etken olmuştur. Gerçekten tüm mahalli idarelerin mali kaynaklarının aynı olması mümkün değildir. Bu nedenle meydana gelecek dengesizlik toplum çıkarlarını bütünüyle etkileyecek mahiyettedir. Dördüncüsü, merkezi idare, mahalli idarelerin etkin bir şekilde görecekları hizmetleri özendirmek gayesiyle de yardım verebilir. Sosyal tesisler ve kültür ile ilgili kütüphane, müze vb. gibi hizmetler, sağlık kurumları bu cümledendir. Bu tip hizmetlerin görülmesi genel yararlar açısından önemli olduğundan, görülmesini özendirmek amacıyla merkezi idarelerce maliyetinin bir kısmı veya tamamı yardım şeklinde verilir. Bu arada söz konusu yardımın mahalli idarelere yön

⁸² Mehmet Karakuş, Murat Çak, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Borçlanma Gereksinimi, Hazine Garantili / Garantisiz Olarak Borçlanmaların Gelişimi”, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Ekim 2009, s. 175. – 176.

verme amacı da bulunabilir.⁸³

Yönetimler arası transferi, merkezi yönetimden daha alt düzeydeki yönetim birimlerine eyaletler ya da yerel yönetimlere transfer edilen para şeklinde ifade etmek mümkündür.⁸⁴ Ancak bu tanımın sadece transferleri parasal açıdan ele alması nedeni ile yetersiz olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü yönetimler arası transfer geniş bir kavramdır. Nitekim doğrudan ödemeleri kapsadıkları gibi gelir paylaşımını, kamu kurumları ya da idareleri arasında tamamlayıcı hizmet sunumunu ya da yönetimler arası taahhütlerden feragat edilmesi gibi parasal olmayan işlemleri de kapsamaktadır. Bu açıdan bakıldığında, yönetimler arası transferleri yardımlara indirgemek ve yönetimler arası transferler ile, yönetimler arası yardımları eş anlamlı olarak kullanmak pek doğru görülmemektedir. Bugün uygulamada zaman zaman transfer ve yardım kavramı birbirinin yerine kullanılmaktadır. Ancak, transferler yardımlardan daha genel bir kavramdır ve bir yönetim biriminden diğerine yapılan; bağışlar, yardımlar, sübvansiyonlar ve vergi gelirlerinin paylaşımını da içeren herhangi bir kaynak akışını ifade etmektedir. Oysa yardımlar daha çok ihtiyarilik özelliği olan ve merkezi yönetimin doğrudan kontrolündeki belli bir şekildeki transfer enstrümanlarını ifade etmekte kullanılmaktadır.⁸⁵

5018 sayılı Kamu Yönetim ve Kontrol Kanun 40. Maddesinde bağış ve yardımlar konusu düzenlenmiştir. Aslında bu maddede iki husus bir arada düzenlenmiştir. Birinci husus, kamu hizmeti karşılığı olarak bağış, yardım vb. adı altında tahsilât yapılamayacağına ilişkin getirilen kesin yasaklamadır. Maddede düzenlene ikinci husus ise, kamu idarelerine kamu hizmeti amacı ile yapılan şartlı

⁸³ Öncel, **a. g. e.** , s. 88. – 89.

⁸⁴ B. Brillantes, Alex Sanco, Tio O. Jose, “Harmonizing Objectives and Outcome At The Subnational Levels Through Citizen Engagement and Capacity Building (With Special References to The Philippines)” **Firs Equalization Challenges in the Desing of Intergovernmental Transfer**, Jorge Martinez – Vazques and Bob Searle, Springer, s. 95. – 128.

⁸⁵ Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, “Yönetimler Arası Transferler: Teori ve Türkiye Uygulaması”, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Ekim 2009, s. 115.

bağış ve yardımlardır.⁸⁶

1.3.5. Türkiye’de Mahalli İdareler

Türkiye’de yerel yönetimlerin yürütmesi gereken hizmetler konusu 1982 Anayasasının 127. maddesine göre düzenlenmiştir. “*Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.*”

1.3.5.1. Belediyeler

Normal belediyelerin görev ve sorumlulukları 03.07.2005 tarih 5393 sayılı Belediye Kanunu ile tanımlanmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları 10.07.2004 tarih 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile tanımlanmıştır.

Bir bölge idaresi özelliğinde olan İl özel idarelerinden başka, idari yerinden yönetim sistemi içerisinde mahalli idare birimi olarak Belediyeler vardır. İl Özel İdaresi ile belediyeler arasında herhangi bir hiyerarşi bağıntısı olmadığı gibi genellikle birbirinden de bağımsızdırlar. İl özel idarelerinin varlık nedenleri esas itibariyle idari düşüncelere dayanmasına karşın, belediyeler açısından topluca ve komşuca yaşama faktörü ağır basmaktadır. Bu bakımdan İl özel idarelerinin başkanı, aynı zamanda merkezin de bir memuru olduğu halde, Belediye başkanları, mahalli olarak ve orada yerleşenler tarafından seçim yoluyla tespit olunur. Belediyeler, bu sebeple idari nedenlerden çok, topluca yaşamının gereklerini yerine getirebilmek üzere kurulmuş doğal idarelerdir. Şüphesiz hukuki varlıkları kanunla

⁸⁶ Suat Eser, “Özel Gelirler, Bağış ve Yardımlar”, **Güncel Mali Sorunlar**, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Yayın No:11, Ankara, Mayıs 2006, s. 204.

sağlanmaktadır.⁸⁷

1.3.5.1.1. Normal Belediyeler

Belediye, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Belediye idaresinin kuruluşu belde olarak adlandırılan yerleşim yerlerinde gerçekleşir. 03.07.2005 tarih 5393 sayılı Belediye Kanunu madde 14 ile belediye görev ve sorumlulukları iki grupta belirlenmiştir:

Birinci grup:

“a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı.

b) Coğrafi ve kent bilgi sistemleri.

c) Çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık.

d) Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans.

e) Şehir içi trafik.

f) Defin ve mezarlıklar.

g) Ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar.

h) Konut.

ı) Kültür ve sanat.

i) Turizm ve tanıtım.

j) Gençlik ve spor.

k) Sosyal hizmet ve yardım.

l) Nikâh, meslek ve beceri kazandırma.

m) Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapmak veya yaptırmak.

n) Koruma evleri açmak (Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50000 geçen belediyeler)”

İkinci grup:

“a) Okul binalarının inşaatı (Devlete ait) ile bakım ve onarımlarını yapabilir

⁸⁷ Öncel, a. g. e. , s. 124.

veya yaptırabilir.

b) Okulların her türlü araç gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir.

c) Sağlık ile ilgili her türlü tesis açabilir ve işletebilir.

d) Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir. Bu amaç ile, bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir.

e) Öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar.

f) Amatör spor karşılaşmalarının her türlüünü düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarında üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararı ile ödül verebilir.

g) Gıda bankacılığı yapabilir.”

1.3.5.1.2. Büyükşehir Belediyesi

Bir kamu kuruluşu olması hasebiyle Büyükşehir Belediyesi'nce yerine getirilen tüm hizmetlerin dayanmakta olduğu hukuki bir alt yapı vardır. Bu bağlamda, Büyükşehir Belediyesi'nin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen pek çok kanun bulunmakta ancak bunlar içerisinde özellikle 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu belirleyici yer tutmaktadırlar. İsmi geçen bu kanunlar belediye hizmetlerinin hemen hemen tamamı üzerinde etkiye sahiptirler ve sekiz ana hizmet alanı ve belediyenin genel yönetimi hususunda belirleyicidirler. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. maddesine göre Büyükşehir Belediyelerinin temel görev, yetki ve sorumlulukları özetle şu şekilde sıralanabilirler. Tırnak içindeki yorumlar İstanbul stratejik planlama müdürlüğünden karışıklı görüşme suretiyle edinilmiştir:

a) Stratejik planları ve yıllık hedefleri oluşturarak bütçeleri hazırlamak görevidir. “Ancak Yatırımların ve ilçe tekliflerinin değerlendirilmesinde subjektif

tavır sergileyerek bazı hizmetlerin bazı yerlerde eksik kalınmasına sebebiyet vermektedir.”

b) Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak, değiştirmek ve onaylayarak uygulamak, denetlemek görevidir. “Kent genelinde üst ölçek de planların yapılmasındaki gecikme, uygulamada, hayata geçirilmesinde sorunlar yaşatmaktadır. Örnek olarak 1/100.000 plandaki gecikme nedeniyle alt ölçekteki planların yapılamamış olması gösterilebilir.”

c) Parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak görevidir. “İmar uygulamalarındaki gecikmeler yine hizmetin aksamasına sebebiyet vermektedir.”

d) İş yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek.

e) Büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak ve koordinasyonu sağlamak görevi ve sorumluluğudur.” İstanbul genelinde, ulaşım otoritesi olarak çok başlılığın getirdiği yetki karmaşası mevcuttur. İstanbul Ulaşım İdaresi Genel Müdürlüğü kurulması yasa teklifi mecliste bulunmaktadır. Bu yasa teklifinin çok acil değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda kent genelindeki ulaşım plan, uygulama ve denetim birimlerinin tek bir merkezden kurgulanması ve yönetilmesi düşünülmektedir.”

f) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.” Reklam ve ilan gelirleri İstanbul büyükşehir belediyesinin en önemli kalemlerindedir. Özellikle otomasyon sistemine girildikten sonra bu konuda çok mesafe kat edilmiş. Kayıp ve kaçaklar kontrol edilmiştir. Yeni reklam alanları oluşturulmuştur.”

g) Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak. “Ulusal ve uluslar arası koordinat sisteminde harita ve planların sayısallaştırılması, tüm kent envanterine, bir bilgi sistemi üzerinden elektronik olarak erişiminin sağlanması yolunda çalışmalar sürdürülmektedir.”

Düzeltilme

h) Çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim planını yapmak görev ve sorumluluğudur. “Çevre yönetimi kapsamında, kurumlar arası koordinasyon çerçevesinde hizmetler yürütmektedir. Bu görevi yapacak başka bir kurum yoktur. Büyük deniz kirliliğinin önlenmesine yönelik bütün kurumları bağlayıcı yasal düzenlemeler ele alınmalıdır. İBB bu görevi kısmen yapmaktadır.”

i) Birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek.

j) Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek görev ve sorumluluğudur.” İBB görev yetki sorumlulukları ile İlçe Belediye zabıta birimlerinin ve emniyet birimlerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sağlıklı sınırlar bulunmamaktadır. Denetim hizmetlerinin tek bir mevzuatta ve kurumda toplanmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Mevcut durumuyla birimlerin hizmetleri ve sorumlulukları birbirine girmekte yetki karmaşası çıkmaktadır. Herkes işleri birbirine bırakmaktadır.”

k) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletirmek veya ruhsat vermek görevidir. “Kent merkezinde kalan alanların şehir merkezi dışına çıkarılacak şekilde planlama ve uygulama çalışmalarının sağlanması gerekir.”

l) Sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek. Amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek,

m) Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak,

n) Kültür ve tabiat varlıkları (KTV) ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak görevidir. “KTV koruma kurulu ile planlama ve uygulama konularında değerlendirme sürecinin uzun olması yatırımların gecikmesine sebebiyet vermektedir. Bu konun, İstanbul’un kültür kenti olması sebebiyle çok acil çözülmesi gerekmektedir.”

o) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve ruhsatlandırmak görevidir.

- p) Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek görevidir. “Son yıllarda meydana gelen yoğun yağışlar sebebiyle kentte felaketler yaşanmaktadır. Bu sebeple dere ıslah çalışmalarının ve alt yapı çalışmalarının tamamlanması gerekmektedir. Kurumlar arası işbirliği sağlanarak (İSKİ-DSİ) güç birliği yapılması çözüm için şarttır.”
- q) Mezarlık işletmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek görev ve sorumluluğu vardır.
- r) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, denetlemek görevidir. “Şehir içinde kalmış bulunan toptancıların kent dışına çıkartılması öncelikle ele alınmayı beklemektedir.”
- s) Doğal afetlerle ilgili planlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak görevidir. “İBB, AKOM faaliyetleri ile İstanbul Valiliği ve merkezi yönetimin afet riski çalışmalarını beraberce yürütmektedir. Bütünleşik bir yapıda değerlendirilmektedir. Merkezi yönetim, mevzuat çalışmalarını ve uygulama değişikliklerini güncel konulara göre düzenleme yaparak bu aksaklıkların gidermesi mümkündür.
- t) Yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek görevidir.
- u) Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek görevidir. “İBB bu görevini çeşitli kurumlarla yapmaktadır. Gaz eğitimi İGDAŞ ile sağlamakta ve dünya standartlarında bir kalite yakalamıştır.

1.3.5.2. İl Özel İdareleri

1982 Anayasasının 126. madde “Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.” ifadesi vardır.

İllerde mahalli idare biriminin söz konusu olacağı belirtilmiştir. Dolayısı ile,

“İl özel idaresi” adı altındaki mahalli idare kuruluşunun dayanağını anayasadan aldığı anlaşılmaktadır.⁸⁸

İl Özel İdareleri 22.02.2005 tarih 5302 sayılı kanununun 6. ,7. ve 43. maddelerinde düzenlenmiştir.

Özel idare görev ve sorumlulukları madde 6:

“İl sınırları içinde;

a) Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret

b) Çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması

c) Sosyal hizmetler ve yardım, yoksullara mikro krediler verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları

d) İlk ve orta eğitim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım hizmetleri(İl sınırları içerisinde)

Belediye sınırları dışında;

a) İmar

b) Yol, su ve kanalizasyon

c) Katı atık, acil yardım ve kurtarma

d) Orman köylerinin desteklenmesi

e) Ağaçlandırma

f) Park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yaymak.”

1.3.5.3. Köy İdareleri

Köy idaresinin kabul edilip mahalli idare olarak varlığının ortaya çıkışı, Osmanlı döneminde 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile olmuştur. Köylere tüzel kişilik tanınması 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu ile gerçekleşmiştir. Bu kanuna göre <Nüfusu 2 binden aşağı yurtlara köy> denir. Ayrıca cami, okul, otlak, yaylak baltalık gibi orta malları bulunan veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve

⁸⁸ Çetinkaya, a. g. e. , s. 164.
Düzeltilme

tarlalarıyla bir köy teşkil ederler. Köy idarelerinin yapacağı işler kanunda, zorunlu ve isteğe bağlı olarak iki kısımda konu edilmiştir. Bunlar, daha çok köyün sağlık, refah ve güvenliği ile ilgili bir seri işler yapmak ve tedbirler almaktır. Yasada bu görevler örnekler verilerek 37 madde halinde sayılmıştır.⁸⁹

⁸⁹ Öncel, **a. g. e.** , s. 166.

BÖLÜM II

MAHALLİ İDARELER MALİYESİ OTOMASYON SİSTEMİ'NİN 5018 SAYILI KANUN'UN GETİRDİĞİ YENİLİKLERİ GERÇEKLEŞTİRMEKTEKİ ROLÜ

Araştırmanın amacı; 5018 sayılı yasanın mahalli idarelerdeki uygulamasını incelemek ve kanun uygulanırken kullanılan bilişim araçlarının etkinliğini ve çıkan sonuçları ortaya koymaya çalışmaktır. Bu sebeple birinci bölümde 5018 sayılı kanunu teorik olarak çeşitli kaynaklardan yararlanarak açıklamaya çalıştık. İkinci Bölümde ise Otomasyon Sisteminin, 5018 sayılı kanunun uygulanmasında gerçekleştirdiği rolü ve etkinliğini incelemektir. Araştırmamızın yöntemi “Görüşme Tekniği” kullanılarak uygulamacılardan elde edilmiştir. Görüşmelerimiz 2009-Temmuz ayından 2010 – Şubat ayına kadar gerçekleşmiştir. Mali Hizmetler Proje yöneticisi Sayın Selim KARABULUT’dan otomasyon sisteminin analizleri, çalışma ilkeleri, teknik bilgiler alınmıştır. İç denetim Başkanı Sayın, Sabri ÇAKIROĞLU’ndan denetim ile ilgili bilgiler alınmıştır. Mali Kontrol Müdürü Sayın Abdülkadir İNCEOĞLU’ndan Mali hizmetlerin tarihçesi, gelişimi analitik muhasebe sisteminin evrimi ve sonuçları ile ilgili bilgiler alınmıştır. Bütçe Müdürü Sayın Abdurrahman AY beyden ve Bütçe Müdür Yardımcısı Sayın, Melek YONCA hanımdan bütçe ile ilgili bilgiler alınmıştır. Finansman Müdürü Sayın Leyla SEÇKİN hanımdan ve Finansman Müdür Yardımcısı Sayın Adil DİZİN beyden finansman ile ilgili bilgiler alınmıştır. Bilgi İşlem şefi Sayın Erdem BAYKARAN beyden gelir müdürlüğünün gelişimini, muhasebe sisteminin uygulamalardaki durumunun bilgisini aldık. Gider Müdür yardımcısı Sayın Arif TOP beyden giderlerin gelişimi ve kayıtları ile ilgili bilgileri aldık. Stratejik Planlama Müdürü Sayın, Mustafa Kemal İŞLER beyden ve Yardımcısı Hasan ÇAMCI beyden İBB’nin stratejik planları ile ilgili bilgileri aldık.

Tarihte benzeri görülmemiş bir teknolojik ve ekonomik gelişme sürecine giren dünyamız, bugün belki de insanlık tarihinin en önemli dönemini yaşamaktadır. Yeni bilgi ve iletişim teknolojilerindeki ve özellikle de internet alanındaki hızlı

gelişmeler, bilginin yayılması, ekonomik ve mali yönetim, ticaret, eğitim ve sağlık dâhil olmak üzere hayatın bütün alanlarında bir dönüşüme yol açmıştır.

Bundan başka, yeni teknolojiler, devletlerin ve daha geniş anlamda kamusal hizmetlerin modernize edilmesinde yararlanılabilecek önemli araçlar da sağlamaktadır. Açıkçası, değişimdeki büyük ivme, yüksek denetim kurumlarını da fazlasıyla ilgilendirmektedir. Yeni yönelişleri yakından izlemek ve çalışma yöntemlerini bu gelişmeler ışığında yeniden uyarlamaları gerekmektedir. Yönetim metotlarında birbirini izleyen sürekli gelişmelere ve devasa boyutlardaki bilgi birikimi ile yeni teknolojilere kendilerini uyarlamak zorundadırlar. Ancak Ekim 2004 tarihinde Budapeşte’de gerçekleşen 18. INTOSAI Kongresi çalışma sonuçları Yüksek Denetim Kurumlarımızın geleceği konusunda güven uyandırmıştır. Aslında 2005-2010 dönemini kapsayan stratejik planın benimsenmesi, tam da doğru zamanda gerçekleşmiş ve günümüzün öncelikleri ile uyumlu ortak faaliyetler için ayrıntılı bir planla yola çıkmıştır. Plan dört ana hedefe ulaşmayı amaçlamaktadır:

- Yüksek denetim kurumlarını örnek olmaları için teşvik ederek ve uygun ve etkin mesleki standartları benimsemeleri ve geliştirmeleri için katkıda bulunarak, güçlü, bağımsız ve donanımlı yüksek denetim kurumları haline gelmelerini sağlamak,
- Eğitim, teknik yardım ve diğer geliştirme faaliyetleri aracılığıyla yüksek denetim kurumlarının mesleki kapasitelerini ve yeteneklerini geliştirmek.
- Bilgi paylaşımı ve karşılıklı çıkar ve ilgi alanlarında araştırma yapılması yolu ile yüksek denetim kurumlarını işbirliğine ve sürekli gelişmeye teşvik etmek.
- INTOSAI’yi, üye yüksek denetim kurumlarının farklı model ve yaklaşımlarını ve bölgesel dengeleri de göz ardı etmeksizin, verimli, etkin ve tutumlu çalışma yöntemlerini, zamanlı karar alma ve etkili yönetim metotlarını geliştirmek suretiyle organize etmek ve yönetmek.⁹⁰

⁹⁰ Faiza Kefi, “Yeni Bilgi İletişim Teknolojileri: Yüksek Denetim Kurumlarının Karşı Karşıya Olduğu Güçlükler ve Fırsatlar”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 57, s. 135. – 136.
Düzeltilme

Her yüksek denetim kurumu faaliyetlerinde başarıya ulaşmak için öncelikle gerekli yapı ve organizasyonu gerçekleştirdiğinden ve yeterli donanımına sahip olduğundan emin olmalıdır. Teknolojik makinalara ve onları işleten programlara sahip olunmalıdır. Sonuç olarak, yüksek denetim kurumları olarak sahip olduğumuz değerler (profesyonelliğimiz, yeni bilgi ve iletişim teknolojilerine hâkimiyetimiz, incelemelerimiz ve önerilerimizin isabetliliği ve ikna gücümüz) uzun vadeli misyonumuza ulaşmada bizleri başarılı kılacaktır.⁹¹

Görölmekteki toplumlardaki düzeni, organizasyonu idare etmek, devam ettirmek için insan gücü ve hayat deneyimleri yeterli gelmemektedir. İş yükünü üzerine alacak teknolojik aletlere ve onları çalıştıracak programlara ihtiyaç duyulmaktadır. Teknolojik gelişmelerin ve yazılımların her gün mükemmelliğe ulaşmak için gösterdiği gayretli ataklar insanoğlunun hayatında önemli yer tutmaya başlamıştır. İnsanların teknolojiye bağımlılığı, yaşamdaki birçok harekete standartlar, prosedürler getirmiştir. Prosedürler ve standartlara uymak hayatı sıkıcı yapmakla birlikte toplum düzenini, yönetimini kolaylaştırdığı bir gerçektir.

İBB'nin geçmiş yıllarda hizmet ettiği nüfus ile bugünlerde hizmet ettiği nüfusu, şehir hayatından beklentileri, hayata bakış açısındaki değişiklikleri ve bunların gerçekleştirme zorluklarını karşılaştırmak mümkün görülmemektedir. Hizmetler teknoloji kullanılmadan halledilebilecek konular değildir. Bu hizmetlerin organizasyonun yapılması denetlenmesi teknolojiye bağımlıdır. Eğer konuya bu yönden bakarsak 5018 sayılı yasanın büyük bir organizasyonun standartları, prosedürleri olarak tanımlayabilmek mümkün görünmektedir.

İBB'de bu hizmetleri yerine getirmek için yeni organizasyonlar oluşturmuştur. Organizasyonları iyi yönetmek için "Mahalli İdareler Otomasyon Sistemini kurmuştur.

⁹¹ a. e. , s. 138.
Düzeltilme

2.1. Sistemin Tanımı

İstanbul Büyük Şehir Belediyesinin (İBB) enformasyon-bilgi işlem vizyonu; uzun dönemli taleplere cevap verebilecek şekilde yapılanmaya yönelik olup, sadece büyükşehir belediyesine ait değil, bütün ilçe belediyeleri, diğer yerel yönetimler ve ilgili kamu idari birim ve üniteleri ile etkileşimin kesintisiz sürdürülebileceği ağ yapısının sağlanmasıdır. Bu vizyona yönelik olarak öncelikli hedef, kurumun bilişim teknolojilerindeki ihtiyaçlarını kendi bünyesi içerisinde kendi kaynaklarıyla çözümler üretmek, buna yönelik yazılım ve donanımları tedarik etmek, otomasyon gereksinimlerini karşılamaktır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi bilgi işlem alt yapısı; kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanması, bilgi düzeyi daha yüksek vatandaşlar oluşturması, herkes için eşit erişim, entegre ağ yapısı, kaliteli zengin enformasyon, geliştirilmiş hizmet kolaylığı, işletme-endüstri-devlet etkileşiminin geliştirilmesi, maliyet tasarrufu, üretkenlik ve gelir artışı, devlet kademelerinde rüşvet ve yolsuzlukla mücadele, daha fazla şeffaflık ve kamu birimlerine ulaşmada kolaylık ve rahatlık gibi birçok fayda yaratmaktadır.⁹²

Bu faydaların gerçekleştirilebilmesi ise devlet işlerinde; basitleştirme, standartlaştırma, erişim, iletişim, hız, gizlilik, güven, etkinlik, kaynak temini, ağ yapısı vb. bir dizi faktör ve faaliyetin oluşturulmasıyla mümkün olabilmektedir.⁹³

İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) içinde muhasebe sisteminin otomasyonu 1991 yılında başlamıştır. 1997 yılına kadar VAX/VMS sistemleri üzerinde kullanılan bu uygulama 1998 yılında yeniden Powerbuilder ve ORACLE kullanılarak yazılmıştır. Artan ihtiyaçlar paralelinde 2005 yılında Mali Hizmetler (Hesap İşleri) Daire Başkanlığı içinde İBB Analitik

⁹² (çevrimiçi) [www:http://www.masoncom.com](http://www.masoncom.com), John Tyreman, Peter Hocking, "Benefits of Modernising Government", Addressing The Challenges_of E-Government, Erişim Tarihi: 08.02.2010, s. 5.

⁹³ Murat Erdal, "Elektronik Belediye Kavramı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulaması", **1. Bilgi ve Ekonomi Kongresi**, 2002, s. 4.

Bütçe ve Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi'nin yazımına başlanmış ve yeni uygulama 2006 yılı başında devreye girmiştir. Yeni uygulama devreye girerken, sadece Analitik Muhasebe Sistemi olarak devreye girmemiştir. Buna ilaveten Yatırım Takip Sistemi, Emlak Yönetim Sistemi, Taşınır Mal Uygulamaları, Doküman Arşiv Yönetim Sistemi (DAYSİS) gibi irili ufaklı birçok programlar sisteme yüklenmiştir. Bazıları hala geliştirilmektedir. Uygulamaya aşamalı olarak alınmaktadır.

İBB Analitik Bütçe Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi ve diğer tüm programlar genel olarak bu çalışmada **Mahalli İdareler Maliyesi Otomasyon Sistemi** olarak adlandırılmıştır. İBB'deki kabul görmüş tanımda bu şekildedir. Bunun sebebi yukarıda da ifade edildiği üzere sistem çalışmaları 1991 yılında başlamış olmasıdır. O yıldan bu güne kadar mahalli idareler maliyesinde gerçekleşen radikal değişiklikler zaman içinde birçok idari ve teknik amaçlı programların otomasyona ilavesini getirmiştir. Dolayısı ile bu sistem her gün gelişmiş ve büyümüştür. Artık sadece muhasebe gibi tek bir subjektif konuyu çözmek yerine, tüm belediye yönetimini bir network ağı içerisinde değerlendirerek idare etmektedir. Bu sebeple genişleyen global sisteme **Mahalli İdareler Maliyesi Otomasyon Sistemi** denilmiştir. Bu sistem hala bugün için detaylandırılarak, ayrı bir proje olarak değerlendirilip, Servis Tabanlı Mimari (Service Oriented Architect – SOA)'e dönüştürülme çalışmaları devam etmektedir. Otomasyonun eksikliklerinin giderilip, tüm birimlerin birbirileri ile koordinasyonunu tam olarak sağlayan, daha bütünleşik bir sistem haline getirilmek istenmektedir. Ayrıca, kullanılan bu otomasyon sisteminin, bağlantılı olduğu sistemler ile ara yüzler tanımlanmaktadır. Bu ara yüzler üzerinden entegrasyon sağlanmaktadır. Örneğin, çalışılan bankalara gönderilen, tahsilat işlemlerinin bu şekilde yapılması gibi.

Sistem içerisine 2006 yılı boyunca eski ve yeni uygulamalar paralel götürülmüştür. 2007 yılın başından itibaren bütün işleyiş yeni uygulama üzerinden devam etmektedir. Önceki muhasebe uygulaması halen geçmiş yıllara ait bilgilerin sorgulanması için kullanılmaktadır. Eski uygulamanın içerdiği kapsamlı mali analiz raporlamaları henüz tamamen yeni uygulamaya taşınmamıştır. Bu taşıma ile ilgili çalışmalar halen devam etmektedir. Üzerinde çalışılan yeni uygulamalar aşağıdaki gibidir;

- Kredi takip uygulaması yeniden yazılmaktadır.
- Yeni yapılanan Ambar sistemi için, Ambar takip programı yazılmaktadır.

- Demirbaş uygulaması ile tüm taşınır mallar ve hareketlerinin takip edileceği program yazılmaktadır.
- Tüm emlak uygulamaları ile tüm taşınmaz malların ve hareketlerinin; kira, ecrimisil tahakkuklarının takibi ve muhasebeleştirilmesini anında sağlayacak, gerekli amortisman ve yeniden değerlendirme gibi toplu işlemleri çok kısa bir sürede muhasebeleştirecek bir emlak programı geliştirilmektedir.

İBB Analitik Bütçe ve Tahakkuk Esaslı Muhasebe sistemi aşağıda belirtilen bölümlerden oluşmaktadır:

- Muhasebe
- Bütçe Teklif ve Tasarı
- Bütçe Ödenek Takibi
- Ücret Teklif
- Krediler

İBB Analitik Bütçe ve Tahakkuk Esaslı Muhasebe sistemi esas olarak Mali Hizmetler (Hesap İşleri) Daire Başkanlığı içinde bulunan müdürlükler tarafından kullanılmaktadır. Bu müdürlükler ve genel işlevleri aşağıda belirtilmiştir:

- Bütçe ve Denetim Müdürlüğü: Bütçe Hazırlanması, yıl içinde ek bütçe ödeneklerinin tespiti aktarımı ve kesin hesabın çıkarılması işlerini yapar.
- Giderler Müdürlüğü: İTA işlemleri ve ödemelerin yapılması işlerini yapar. (Ödeme sürecinin mevzuata uygun olup olmadığının kontrolü)
- Gelirler Müdürlüğü: İBB'nin tüm gelir kaynaklarından (kendi veya farklı birimlerden yapılan tahakkuklara bağlı olarak) sağlanan tüm tahsilatların yapılması, sürecin mevzuata uygunluğunun kontrolü ve muhasebeleştirilmesi. Bunlara istinaden bankalardan gelen veri dosyalarını işlenmesi ile veya doğrudan fiş olarak muhasebeye girilmesi işlerini yapar.
- Finansman Müdürlüğü: Krediler uygulaması ile, fon yönetimi ve hesap Kontrolü işlemlerini yapar.
- Mali Kontrol Müdürlüğü: İhale süreçlerinin yönetilmesi işlerini yapar.

Bunların haricinde:

- Emlak müdürlüğünün de muhasebe işlemleri yapma yetkisi.
 - Meclis müdürlüğünün ücret teklif uygulaması ile ilgili yetkisi vardır.
- Bütçe Teklif ve Tasarı modülünün kullanımı verilen yetkiler dahilinde bütün müdürlüklere açılmıştır.

2.1.1. Teknik Yapı

- Otomasyonun mevcut uygulaması, sistem SQL tabanlı olarak Oracle veri tabanı üzerinde geliştirilmiştir.
- Kayıt, sorgu, döküm, rapor seçme gibi ortamlar “Oracle Forms” kullanılarak geliştirilmiştir.
- Tüm raporlar, sorgu sonuçları, fiş, gönderme emri ve diğer dökümler Oracle Reports kullanılarak hazırlanmıştır.
- Uygulama; Application server üzerinde web tabanlı olarak çalışmaktadır. Kullanılacak bilgisayara herhangi bir ek yükleme, ilave güncelleştirme yapılmadan web tarayıcı ile direkt erişim sağlanabilmektedir.
- Raporlar; Reports Server üzerinde PDF olarak oluşturulmaktadır.
- Uygulamaya kurum intranet üzerinden erişim sağlanmakta olup, böylelikle İstanbul’un çeşitli yerlerinde dağılmış belediye birimlerinin sisteme erişimi sağlanmıştır.
- Veri Kaybı ve dış tehditlere karşı Replikasyon sistemi kullanılmaktadır. Veriler iki ayrı merkezde ayrı serverlara kaydedilmektedir.

2.1.2. Programın Özellikleri

2.1.2.1. Programın İşlevsel Özellikleri Kullanım ve Yetkilendirme

Uygulama içinde kullanıcı yetkilendirmesi üç aşamada yapılmaktadır:

1. İlk aşamada kullanıcılar için 0,1,2,3,9 ile tanımlanan yetki seviyelerinin kontrolleri yapılmakta.

Bu seviyeler;

- 0 Administrator
- 1 Müdür (BUTCE01) sadece şablonlara bağlı
- 2 Müdür yrd (BUTCE02-03-04)
- 3 Normal Kullanıcı
- 9 Görüntüleme / Sorğu

2. Kullanıcı – Program tablosu kullanılarak hangi kullanıcının hangi menü seçeneklerini çalıştırabileceğinin kontrolü yapılmaktadır.
3. Kullanıcı Şablon (YDK) tablosu kullanılarak kullanıcıların yetkilendirildikleri modüllerde hangi şablonlara göre işlem yapacakları belirlenmektedir.

Muhasebe operasyonun temeli olarak kullanılan işlem şablonları oluşturulur.

Şablon tanımlama üç fazda gerçekleşir:

- Şablon master kaydı ve içinde tanımlanması gereken kısıtlar.
- Detaylar, hesap kodları ve detaylar ile ilgili kısıtlar.
- Şablon kullanımına ait yetkilendirmeler (hangi kullanıcıların bu şablon üzerinde ne işlem yapabileceği) belirlenir.

Bazı modüllerin içlerinde kullanıcı koduna bağlı olarak yapılan program içi kontroller de bulunmaktadır.

Tanımlı kullanıcılar içinde “MALI01” kodlu kullanıcı sistem üzerinde yönetsel işlemleri yapmaya yetkili en etkin kullanıcıdır.

Hesap planı dışı fiş detayları ile ilgili referans ve kısıt bilgileri bu tabloya tanımlanır. Bütün müdürlükler bütün kartoteks bilgilerini görebilir güncelleyebilir.

Bütçe teklif tasarı uygulaması için ise bütün müdürlüklere verilen özel kullanıcı kodları mevcuttur. Sayısal değerler ile başlayan kullanıcı bu kodlar daire

başkanlıkları ve müdürlükler tarafından bütçe tekliflerini girmek için kullanılır. Bu kullanıcı kodlarının ilk iki hanesi daire başkanlığı kodunu (kurumsal kod 4. seviye) sonraki ise hane müdürlük kodunu belirtir.

Kurumsal Kodları Tanımlama İşlemleri: İBB ile ilintili kurumların (Belde belediyeleri, bağlı şirket (İDO, İGDAŞ) ve kuruluşlar (İSKİ, İETT) tanımlandığı tablonun giriş ve güncelleme uygulaması. Muhasebe bağlantısı Fiş > vergino > kurumsal üzerinden raporlama amacı ile kullanılır. Her müdürlük kendi girdiği bilgileri görebilir, ilgili form uygulamaları kullanıcı giriş yaptığı anda önce bu kontrol yapılır.

Müdürlük Kodlarını Tanımlama İşlemi: Kurum içi müdürlük seviyelerine kadar hiyerarşik kodlama tablosu bu uygulama ile güncellenir. Bu tablo Şablon ve Fişlerin hangi müdürlüğe ait olduğunun belirtilmesi amacı ile kullanılır şablonda boş olursa fiş girişi sırasında müdürlük seçilir, dolu olursa bu müdürlük ile fiş girişi yapılması zorunludur. Fişlerde boş olamaz. Bütçe teklif tasarı, Bütçe ödenek takip, Ücret tarife teklif uygulamaları da bu referans tablosunu kullanırlar.

Elektronik Kodları Tanımlama İşlemleri: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan Bütçe ekonomik kodlarının girişinin yapıldığı uygulama Bütçe teklif ve tasarı uygulaması için. Şu anda MALI01 girilerek yapılmaktadır, ancak BUTCE01 ile de girilerek yapılabilir.

Ekonomik kodlar üç ayrı grupta toplanmaktadır:

- Gelirler ekonomik kodları
- Giderler ekonomik kodları
- Finansman ekonomik kodları

Fonksiyonel Kodları Tanımlama İşlemleri: Maliye bakanlığı bütçe yapısı içinde birimlerin fonksiyonel/işlevsel sınıflandırması için kullanılan kodlama yapısıdır. Muhasebe bağlantısı, Kurumsal tablodaki müdürlükler ile yapılır. (Kurumsal tabloda, “müdürlük fonksiyonel kod” tanımlı bir alan vardır ve bu alan boş olamaz. Veri bu

tablodan alınır. Her müdürlüğün bir fonksiyonel kodu olabilir birden fazla olamaz.) Maliye bakanlığına verilen bütçe raporları içinde bu koda göre alınan raporlar vardır. Muhasebe işleyişi açısından bir anlamı yoktur, ama Maliye ve Devlet içinde yapılan harcamaları görmek içindir.

Finansal Kodları Tanımlama İşlemi: Finansal kaynakların kodlanması amacı ile oluşturulan Maliye Bakanlığı tanım kodlarının girilmesi için kullanılmaktadır. Şu anda muhasebe ile fiziksel bir bağlantısı bulunmaktadır. Sadece iki kod İBB için geçerli dış borç ve mahalli idare gelirleri. Dış borçlanma için bir fiş şablonu vardır. Geri kalan bütün gelirler otomatik olarak mahalli idareler geliri olmaktadır.

İşlevsel Özelliklerin Teknik Tanımı:

a) Maliye – Mahalli İdareler bütçe kodları hesap planından kullanılmıştır. Maliyenin bütçe kodlarına sadık kalınarak mevcutta dördüncü düzey (Belediyelerdeki Karşılığı: Daire Başkanlığı.) olan kuramsal kodlar, beşinci düzeye (Belediyelerdeki Karşılığı: Müdürlük) çıkarılmıştır. Bu şekilde fonksiyonel çeşitlilik daha da zenginleştirilmiştir. (5018 sayılı yasada Bütçeleme, Kurumsal Fonksiyon, Finansal ve Ekonomik gruplama şeklinde yapılmaktadır.) Ekonomik kodlar da, dördüncü düzeyden beşinci düzeye çıkarılarak detaylandırılmıştır.

b) Maliyenin vermiş olduğu ve Mahalli idarenin kendisine uyarlamasını istediği yaklaşık 8 - 10 bin satır olan hesap planı, aslına sadık kalınarak, kurumsal ihtiyaçlara uyarlanmıştır. Hesap planı 50 - 60 bin satıra çıkartılarak detaylandırılmıştır.

c) Hesap planı dışındaki sınıflandırma şu şekildedir.

d) Muhataplık; Müşteri muhataplığı, Mükellef muhataplığı, Müteahhit Muhataplığı, Satınalma muhataplığı, Üyelik muhataplığı, kısaca gelire ve gidere konu olabilecek her türlü muhataplık için T.C kimlik No, Vergi Kimlik No. kodlarla hesap planı dışında ayrı bir alanda takip edilmektedir. Buraya esas olan datalar ayrı bir tabloda adres, telefon, banka hesabı ve her türlü özel bilgilerle birlikte muhafaza edilmektedir. Müşteri İlişkileri Yönetimi sağlanmaktadır. (Özel sektörde CRM yapısı)

e) Her birimin kendi amacı için özelleştirebileceği ve bu amaç doğrultusunda kullanabileceği konuya özel çeşitlendirilebilir referans alanı.

Örnek Referans çeşitleri:

- Kurumun bağlı kuruluşlarına kefarete referansları.
- Sayıştay denetimi neticesi ortaya çıkan ilan ve rapor maddelerinin kodlanması. (Özel Sektör 140 hesapların karşılığı)
- Gayrimenkul kodu, Ada, Pafta, Parsel
- Kasa Numarası
- Plaka Bilgileri
- İcra Dosya Numarası
- Kredi Kodu gibi özelleştirilebilir referans alanları.

i. İhale ve Hakediş Numaraları

ii. Taksit Numaraları. Süreli ödemelerde Vade Tarihi belirlenmiştir. Süre gecikme gibi durumlar kontrol altına alınmıştır.

iii. Bir işlemin bir önceki adımla ilişkilerinin oluşturulduğu alanlar geliştirilmiştir. Böylelikle sürecin başından sonuna kadar takibi sağlanmıştır.

iv. Tüm muhasebe işlemleri için müdürlük kodu açıldı kullanıcı kodu saklanarak fişe en son kimin müdahale ettiği tespit edilmiştir.

v. Gelişmiş “Log” sistemi sayesinde hangi kullanıcının, hangi kaydı, hangi zamanda ne şekilde değiştirdiği anlaşılabilir bir yapı oluşturulmuştur.

Yukarıda belirtilen Hesap Planı haricindeki bu sınıflandırmalar detaylı analiz ve takip yapabilme imkânı sağlamaktadır.

f) Tüm muhasebe işlemleri sınıflandırılıp yaklaşık 700 tip iş şablonu haline dönüştürülmüştür. Örneğin, bir hakediş, otomasyon sistemine, ilgili birimden mali hizmetlere gelip onaydan geçtikten sonra, sadece hakediş ile ilgili bilgilerin ve kayıtların girileceği şablon kullanılarak girilmektedir. Bu şablon diğer şablonlara benzemez. Sadece hakedişler için özelleştirilmiştir. Hakedişlere özel bir şablondur.

Diğer şablonlar kendi ait oldukları iş sınıflarına göre tasarlanmıştır. Böylelikle yaklaşık 700 tip kayıt formatı oluşturulmuştur. Bu şablonlarda, hangi hesapların kullanılacağı önceden tanımlanmış olan hesap numaralarının seçilmesiyle belirlenmektedir. Hangi referansın ne şekilde kullanılacağı, hangi bilgilerin girilmesinin zorunlu olduğu tanımlanmıştır. Hesaplar birbirleriyle ilişkilendirilerek işlem yapan kişinin eksik ve yanlış veri girişi önlenmiştir. Her kullanıcıya ayrı bir kod verilmiş, sistem şablon bazında yetkilendirilmiştir. Kullanıcının sadece kendi iş ve yetki alanı ile ilgili kayıt yapması sağlanmıştır. Kişiler başkalarının yetki alanlarına istese de müdahale edememektedirler. Ayrıca; her kullanıcı yetkilerine göre sınıflandırılmıştır. Her sınıfın kendi alanında muhasebe işlemi yapabilmesi sağlanmıştır.

Üç çeşit yetkilendirme vardır;

- i. Şablon bazında yetkilendirme.
- ii. Kullanıcı ekran yetkisi.
- iii. Kullanıcı yetki seviyesi.

2.1.2.2. Programın Gelir Özellikleri

Literatürdeki birçok tanım incelendiğinde, muhasebe bilgi sisteminin, işletme içi ve işletme dışı finansal bilgi kullanıcılarına, işletme faaliyetlerinin sağlıklı bir şekilde devam ettirilmesi, planlanması ve denetlenmesi için gerekli olan bilgileri finansal tablolarla sunan bir bilgi sistemi olduğu şeklinde ortak görüş mevcuttur.⁹⁴

Muhasebe bilgi sistemlerinden yararlanan bilgi kullanıcıları iç ve dış bilgi kullanıcısı olarak adlandırılmaktadırlar. İç bilgi kullanıcılara maliyet ve yönetim

⁹⁴ S.Julie DAVID, "The Research Pyramid: A Framework For Accounting Information System Research" **Journal of Information System**, No.1, Vol.13, ,Spring, 1999, s. 7. – 30.

muhasebesi bilgi sistemi bilgi sunarken, dış bilgi kullanıcılara da finansal muhasebe bilgi sistemi bilgi sunmaktadır.⁹⁵

Mahalli idarelerin başlıca iki ana gelir kalemi vardır:

- a. Devlet Katkısı: Devletin mahalli idarelere gelirlerinden belirli oranlarda verdiği gelirlerdir. Sistem içinde bu tür gelirler devletten tahsil edildiğinde tahakkuku yapılan gelirlerdir.
- b. Öz Gelirleri: Kurumun kendi dinamikleri ile elde ettiği gelirlerdir. Mahalli idarelerin yaptığı hizmetler ve çeşitli satışlardan elde ettiği gelirlerdir.

Bu gelirleri ana başlıkları ile ifade etmek istersek:

- i) Emlak kira ve satış gelirleri.
- ii) Hibeler.
- iii) İşletme Gelirleri.
- iv) İştirak Gelirleri.
- v) İlan ve Reklam Gelirleri.

Otomasyon programı içinde bu gelir kalemleri gelirin türüne ve özelliklerine göre ilgi alanlara girişi yapılarak gerek tahakkuk esnasında gerekse ödeme esnasında takip edilir.

Gelirler; operasyonlar esnasında, ilgili uygulamalar ile entegre olarak tahakkuk eder ve muhasebe diline dönüşerek ilgili hesaplara gelir tahakkuku şeklinde atılır.

⁹⁵ E. Lee SUMMERS, "Accounting Information System", Second Edition, **Houghton Mifflin Company**, 1991, New Jersey, s. 23

Burada esas olarak vurgulanmak istenen konu, operasyon yapılırken muhasebe de manuel müdahale olmaksızın, otomasyonun otomatik olarak kendiliğinden tahakkuk işlemini yapmasıdır.

Operasyonun muhasebe sistemi ile entegrasyonu, tahakkukun oluşmasını sağlamakta, böylelikle, usulsüzlüğü, adam kayırmayı, gelir kaybını, yolsuzlukları önlemektedir.

Emlak ve Mesken Müdürlüğü, Zabıta, İlan ve Reklam, İtfaiye gibi hizmetlerde otomatik gelir tahakkuku vardır. Otomatik tahakkuk genelde mükellef sayıları fazla olan işlemlerde çok kullanılmakla birlikte diğer nadir yapılan işlemlerde de çalıştırılmaktadır.

Gelirler tahakkuk edildikten sonra bunların tahsili için takibi, her devirde sorun arz etmekteydi.

Tahsilât takibi; otomasyonda, yukarıda bahsedildiği üzere şablonlar, referanslar sayesinde çok kolay ve detaylı bir şekilde sınıflandırılabilmekte, aranabilmekte ve bulunabilmektedir. Sistem içerisinde oluşan raporlar sayesinde denetlenebilmektedir.

Sistem içinde yazılan uyarıcı ve alarm yazılımlar sayesinde yapılan tahsilât, yapılamayan tahsilâtlar ilgili sorumlu kişilere mesaj olarak gitmektedir.

Yazılan prosedürler sayesinde yapılan tahsilâtlar ilgili hesaplara yatmaktadır. Ayrıca kayıtlar, muhasebe fişi haline dönüşmekte, bilançolara, diğer raporlara ve bütçeye aksetmektedir.

Gelirlerin tahsilât süresi, ödeme vadesi geldiğinde otomatik tahsilât emirleri yazılarak bankalar vasıtası ile tahsil edilebilmektedir.

Tahsilâtların gerçekleşmemesi durumunda listeler otomatik olarak hazırlanmakta Yasal takipler başlatılabilmektedir.

İşlemin ne şekilde sonuçlandığını muhatap şahıslara bildirmek için, bildirimler, mesaj şeklinde elektronik ortamda gönderilmektedir. İstendiğinde evrak olarak çıkartılmaktadır.

İfade edildiği üzere hesapların oluşumu, detaylar bazında, sistemli ve standart olarak düzgün bir şekilde yapılanmaktadır. Sonuçlar her zaman analize ve incelemeye hazır olarak otomasyon sisteminde mevcut bulunmaktadır.

Bütün müdürlükler tarafından yürütülen muhasebeye yönelik her türlü işlem ile ilgili “use-case” tanımları şu şekildedir:

Muhasebe işlemleri uygulamayı oluşturan modüller bazında ayrılmıştır. Otomasyon dışı faaliyetler “diğer işlemler” başlığı altında açıklanacaktır.

Muhasebe içinde yapılan temel iş akışları;

- Tahakkuk İşlemleri (çeşitli bölümlerden gelen tahakkuk fişleri)
- Gelir İşlemleri (Gelirler Müdürlüğü)
- ITA (Ödeme Emirleri, tüm daire başkanlıkları)
- Ödeme İşlemleri (Giderler Müdürlüğü)
- Bütçe İşlemleri (ilk bütçe fişinin girilmesi ve dönem içi ara kayıtlar)
- Finans Yönetim İşlemleri (Banka hesapları arası transferler)
- Kredi İşlemleri (Kredi kefalet, ödeme, mahsuplaşma)
- Takibe Alma İşlemleri

Mevcut uygulamalarla entegre edilebilir bir yapı kurgulanmıştır. (Yatırım takip, emlak, demirbaş, stok takip, gelir uygulamaları, bordro vs..) Birimlerin, detaylarını takip edebileceği farklılaştırılabilir kodlar eklenmiştir.

- Referans (dosya, makbuz, ada. pft. parsel, sayıştay, kredi, plaka, kasa no vs..)

- Kimlik no, Vergi no gibi firma veya kişilere ait bilgiler (adres,tel,vs) bir havuzda

toplanarak, tüm muhasebe içinde ortak olarak kullanılması sağlanmıştır.

İhale numarası ile bir ihaleye ilişkin tüm bilgiler takip edilebilmektedir. Aynı zamanda yatırım takiple entegre halde ihalenin detaylarına ulaşılabilmektedir.

Müdürlük kodu ile tüm müdürlüklerin detayı görülebilmektedir. Ayrıca müdürlük-fonksiyon-daire ilişkileri de tanımlı olduğundan, daire bazında da takip yapılabilmektedir.

İlgi ve tarihler (hakediş tarihi, vade tarihi, hesap işleri geliş tarihi) ile işlemler arası bağlantılar tanımlanmış ve süreçler takip edilebilir hale getirilmiştir. Bütün bu kodlamalar, hesap planının dışında tutulup, hesaptan bağımsız olarak takibi mümkün kılınmıştır.

Devir (Kapanış ve Açılış) işlemleri, istenilen detayda ve otomatik olarak yapılmış, böylece; detay bazda yıllar arasında bağlantı sağlanmış, hatalı veri girişi önlenmiştir. Raporlama süreci devam etmektedir.

Raporlama: Sistemin, donanım ve yazılımların izin verdiği ölçüde, hem operasyonel sistemin, hem yöneticilerin, hem de yönetmeliklerin isteklerini karşılayacak şekilde yapılmaktadır.

- Yönetmeliklerin zorunlu kıldığı raporlar,
- Kurum içi ihtiyaca yönelik raporların oluşturulması süreci devam etmektedir.

Muhasebe Fiş Kayıt İşlemleri: Muhasebe uygulaması içinde tanımlı olan bütün fiş kayıtlarına bu uygulama ile girilmektedir. Girilen fişler geçici veya **Yevmiye Defteri Kaydı (YDK)** tipine göre otomatik imzalı olarak girilebilir. Bu uygulama Muhasebe ile doğrudan ilgili bütün müdürlükler tarafından kendilerine yetki verilen **YDK**'lar dahilinde kullanılır. Örnek genel arayüz aşağıda gösterilmektedir.

Bu arayüz tüm müdürlüklerin ekranlarında gördükleri ana ekrandır. Bölümlerin tamamı bu ana ekrandan YDK butonu ile giriş yaparak, ilgili işlemlerini yapabilmektedir. Bölümlerin kendine özel yapacağı işler alt modüllerde yeterli şekilde programda tanımlanmıştır. Her bölümün ilgili yetkilileri kendilerine parola tanımlaması ile verilen yetkileri doğrultusunda işlerini yapmaktadır. Yapılan tüm işlemler ortak bir veritabanı tarafından saklanmakta ve yönetilmektedir. Kullanıcıların yaptıkları tüm işlemler bu ortak veritabanında otomatik olarak birbirleri ile uyumlu bir şekilde işlenmektedir.

Hesap Planı İşlemleri: Hesap planına giriş, yılın başında manuel tablodan taşıma ile yapılır. Daha sonra sınırlı sayıda kişinin bu planı düzeltme yetkisi bulunmaktadır. Finansman müdürlüğünde de bir kişi bu konuda yetkilidir. (Banka ve kredi hesapları için yeni hesap açma veya hesap durdurma). IBB de yeni sistemde mevcut hesap planı daha da genişletilerek kullanılmıştır. (8.000 ile 60.000 arasında) Tüm iş tanımları yapılmış, kayıtlarla ilgili tüm ihtimaller düşünülüp kayıt şablonları yapılmıştır.(Böylece kullanıcı inisiyatifi en aza indirilerek hata oranı azaltılmıştır.) Yukarıda da ifade edildiği gibi eski sistemde 400 şablon iken yeni sistemde 700 şablona yükseltilmiştir. Yeni sistemle kayıt yükü ilk yılda (2006) yaklaşık %140 artmıştır. Eski sistemde 220.000 fiş varken yeni sistemde 500.000 fiş olmaktadır. Stok ve emlak otomasyonları da eklenirse, amortisman, yeniden değerlendirme ve devir gibi işlemlerle birlikte 2 - 4 katına çıkması muhtemeldir. (1.000.000-2.000.000 fiş) Bu da yaklaşık 5.000.000 - 10.000.000 detay kayıt etmektedir.

2.1.2.3. Programın Gider Özellikleri

Belediyelerin giderlerini 3 ana başlıkta toplayabiliriz:

- a) Cari harcamalar (personel giderleri, bir kısım mal ve hizmet alımları)
- b) Yatırım harcamaları
- c) Transfer Giderleri. Örnek, gelirlerin belirli bir miktarının sosyal yardımlaşmaya ödenmesi.

Tüm giderler sene başında kabul edilen bütçe sistemi içinde satınalma kural ve prensiplerine dayalı olarak yapılmaktadır. Yatırımların büyük bir kısmı ihaleler yoluyla gerçekleşmektedir.

Transfer giderleri de ilgili kanun ve yönetmelikler çerçevesinde bütçe sistemi içinde, harcama yetkilisinin oluru ile yapılmaktadır:

a) **Otomasyon Sisteminde Cari Harcamalar:** Sistem, Personel ödemeleri için bir bordro programıyla entegre olarak çalışmaktadır. Bu bordro programına girilen datalar, personel ödemelerinin hesabını yapmaktadır. Her ayın belirli günlerinde yapılacak net ödemeleri, vergi dairesine yapılacak vergi ödemelerini, Sosyal Güvenlik kesintilerini belirleyerek otomasyon sistemine atmaktadır. Ödeme talimatları, sistem içinde yazılan arayüzler sayesinde bankaya otomatik olarak geçer. Kesintilerin resmi dairelere ödenmesi için gerekli beyannameleri kendi içinde hazırlar ve resmi kurumların sistemleri ile bağlantıya geçerek beyanda bulunur ve ödemeyi yapar. Otomasyon sistemi, bu işlemler için, ilgili kişilerin onayına mutlaka başvurur. Mal ve hizmet alımları: Otomasyon içinde ambar sistemi kurulmuştur. Gerek mal alımları gerekse hizmet alımları (Telif ve kullanım hakları) için kodlama sistemi geliştirilmiştir. Her yeni mal alımında, tüketiminde ve yer değişiminde muhasebe ile entegre olarak fişleri kendiliğinden kesilir ve kayıtlara girer. Otomasyon kendi içinde yeni kodlar üretmektedir. Harcama yetkilisi yapacağı satınalma için ilgili ekrandaki prensip, usul ve esaslara uyarak fiyat araştırması yapar uygun siparişi verir.

Bir malı temin etmenin üç ana şekli mevcuttur:

i- Harcama yetkilisi bir mal temini için kendi araştırıp bulacağı ve onaylayacağı satın almayı, kendisine verilen miktar sınırları içinde yapar. Malı temin eder. Ambara girişini yapar. Ambar girişi ile entegre çalışan muhasebe programı fişini kendi oluşturur.

ii- Harcama yetkilisi alacağı mal teminini kendisi almaz. Ambardan alınmasını isteyebilir. Ambar malı temin ederek kendi kayıtlarına girer ve entegre muhasebe programı fişini kendi oluşturur.

iii- Harcama yetkilisi alacağı malı temin etmek için ambardan ister. Ambarda istenen mal mevcutsa ambar yetkilisi ambar çıkış fişi ile kullanılacak olan kişiye çıkış yapar. Yer değişikliğini kayıt altına alır. Entegre çalışan muhasebe programı tarafından işlemler kendiliğinden fişlenir ve muhasebe de kayıt altına alınır.

Eski sistemde, 5018 sayılı yasa hükümlerinden evvel satın almacı siparişleri verir, harcamalar bir İta amiri tarafından onaylanır, Sayman tarafından ödenirilmiş. Tanımlar ve yetki ve sorumluluklar farklıymış. Ambar sistemi yokmuş. Müdürlüklere, istenilen emtia ile ilgili yazı yazılır ve müdürlükler ellerindeki mevcutları envanter yaparak istenilen emtianın mevcutlarında var veya yok olması durumuna göre soruyu cevaplamaktaymışlar. Şimdi otomasyon programında ambar sistemi mevcuttur. Emtia teslimi ambar sistemi ile yürümektedir. Her hangi bir malın alım sürecinden yok oluş sürecine kadar takibi yapılabilmektedir.

b) **Otomasyon Sisteminde Yatırım Harcamaları:** Yatırım harcamaları ancak bütçede ifade edilen ve onaylanan sistem ve sınırlar içinde yapılır. Yıl içinde ortaya çıkan zorunlu sebeplerden ötürü yapılacak olan yatırımlar 5216 sayılı Kamu İhale Kanunu maddelerine göre yapılmaktadır. Otomasyon sisteminin çalışması şu şekilde olmaktadır. İhale kararı alındığında varsa yaklaşık maliyet ile birlikte talep, mali hizmetlere iletilmektedir. Bu talep muhasebe tarafından sisteme girilmektedir. Yatırımı talep eden birimin, bütçe imkânı (bütçe tahsisi), talebi değerlendirilip ödeneğe dönüştürülür. İhale yapıp, neticelendirildiğinde İhale bedeli ödenek altında kalırsa; Ödenek, ihale bedeline indirgenir. İlk hakedişle birlikte taahhüt kayıtları açılır. Taahhüt kayıtları, toplam iş tutarını ifade eden bilgi ve değerdir. Bir yatırımın yapılabilmesi için mutlaka bütçede karşılığının olması gerekir. İhalden sonra yatırım gerçekleşirken, bütçede bu iş için bulunan bedel bütçe emanetleri hesabına alınır. İş programına göre imalat gerçekleştikçe oluşan hakediş tutarı bütçe gerçekleşmesi olarak sisteme kayıt edilir. İlgili vergi ve diğer kesintiler yapıldıktan sonra ödenecek net tutar kurum ihtiyaçlarına göre sınıflandırılmış bütçe emanetleri

hesabına kayıt edilmektedir. Bu kaydı muhasebe kendi yapmaktadır. Kurumun nakit imkânları ölçüsünde emanette bekleyen ödemeler emanete giriş sırasına göre ödenmektedir. Ödeme; ilgili firma veya kişinin banka hesabına aktarılmak üzere gönderme emri ile veya firma veya kişi adına düzenlenen çek ile ödenerek neticelenir. Banka yaptığı ödemeler ile ilgili bir liste göndermektedir. Bu listeden hangi hesaptan ne ödendiği bilgileri mevcuttur. Liste sisteme girilmektedir. Sisteme girilen ödenme bilgileri hesaplardaki karşılıklarını bularak birbirini eşitler. Tam mutabakat sağlandığında daha evvel borçlandırılarak tahakkuk ettirilen hesaplar bu sefer alacak verilerek kapatılır. Bu işlemi finansman birimi, kontrol ederek yapar. Bu süreçteki her adım bir önceki ile ilişkilendirilip (İşlevsellik Bölümündeki İlgili alanları) süreç başından sonuna kadar takip edilmekte ve raporlanmaktadır. İş bitirilip geçici kabul yapıldığında takip hesabından çıkartılıp ilgili varlık hesabına aktarılmaktadır. Hesaba geçirilme işlemi muhasebe bölümü tarafından yapılmaktadır. Yatırımlar dış kredi ile yapılıyorsa gerek teklif değerlendirme, gerek sözleşme gerekse hak ediş süreçlerinde finansman birimi aktif rol oynamaktadır. Dış kaynaklı finansmanlarda kredi maliyetleri finansman birimi tarafından yapılır ve değerlendirilir.

c) **Otomasyon Sisteminde Transfer Harcamaları:** Transfer harcamaları iki şekilde ortaya çıkar.

- i- İhale neticesinde yapılan bir harcama ise, yukarıda belirtilen yatırım harcamaları otomasyonu süreci ile sonuçlanır.
- ii- Nakit bir harcama ise, yukarıda ifade edilen cari ödemeler süreci ile sonuçlanır.

Çeşitli kanunlardan kaynaklanan başka idarelere veya kurumlara kaynak aktarma durumu varsa. Örneğin, ulusal veya uluslararası üyeliklerden doğan yükümlükler. Başka kurumlar için hibe şeklinde yapılan yatırımlar olarak değerlendirilir.

2.1.2.4. Programın Finansman Özellikleri

Bu uygulama Finansman müdürlüğü tarafından kullanılmaktadır. Uygulamada, ilgili müdürlükler, bütçe gider tekliflerini büyük yatırım projesi olarak sisteme girmektedirler (dış kaynakla yapılacak notuyla). Daha önceden kullanılmış olan krediler varsa (dış kaynaklar veya iç borçlar) gider olarak girilmektedir. Arada kalan farkı kapatmak ve bütçeyi dengelemek için ek finansman (iç borç kredi veya dış borç kredi) miktarı belirlenmektedir.

Finansman bölümünün iş tanımı; Banka hesaplarının kontrolü, İç ve dış borçlanma süreçlerinin kontrolü, ve bununla ilgili ödemeler, değerlendirme hizmetleri (Kur farkları, paranın maliyeti hesaplama işleri) alınan kredilerin orijinal para birimi ile takibidir.

Bu takip işlemi için özel ekranlar oluşturulmuştur. Kredilerin tüm kimlik bilgileri ve her türlü ilgi alanı, maliyet bedelleri ve analizleri, geri ödeme planları finansman modülündeki menülerdir.

Bankaya giderler menüsünden verilen talimatların banka tarafından ödenmesine müteakip. Finansman bölümü, kendi ekranlarındaki listeler ile bankadan gelen ödenmiş paralar listesini karşılaştırır. Bu karşılaştırmada birebir örtüşen rakamlar sonucu finansman bölümü ekranından borçlu hesaplar kapatılır.

Özel bir kodla krediler bölümünde takip edilen her kredi, aynı kodla muhasebe içinde de takip edilebilir. İBB veya yan kuruluşları tarafından kullanılan kredilerin takibi amacı ile bu uygulama kullanılmaktadır. Bu muhasebe dışı bir uygulamadır.

2.1.2.5. Programın Bütçe Özellikleri

Bu uygulama, süreci yeni başlamış (ihaleye çıkacak v.s), halen devam eden, veya bitmiş, dolayısıyla bütçe ödeneği ayrılmış, bütün yatırım projelerinin ödenek takiplerini yapmak için bütçe ve denetim müdürlüğü tarafından kullanılmaktadır.

Normal iş akışı içinde Yatırım projeleri öncelikli olarak Yatırım Takip Sistemi (YTS) tarafından takip edilememektedir. YTS sürecinde ihale aşamasına gelen her yatırım projesi için bütçe denetim müdürlüğünden bir onay alınmakta ve bütçe denetim müdürlüğü bununla ilgili kendi iç sürecini başlatmaktadır.

Bu süreçte;

- Muhasebe sistemi içinde bu proje için imzasız (sadece takip amaçlı gerçek muhasebeye bir etkisi yok) bir talep fişi oluşturulur.
- Bu talep fişi onaylandığı anda bütçe müdürlüğü kararlaştırılan bütçe fasıllarından gerekli ödemeleri alarak ödenek fişini oluşturur (imzasız). Bu proje ile ilgili ihale gerçekleştiği zaman resmi muhasebat başlar (taahhüt fişi resmi olarak girilir, Örneğin: hakedişler) Bu aşamadan sonra ilgili proje kaydı Bütçe Ödenek Takip uygulamasına girmektedir.

Yıl ortasında bir sonraki yılın bütçe hazırlıkları başlar. Bu süreçte birimler (Müdürlükler), kurum politikasına, yatırım programına uygun bir şekilde bütçe tekliflerini sisteme girerler.

Her birimden girilen veriler sistem içinde yetki seviyesine göre görülür. Sistem online olması sebebiyle sistem üzerinde girilen bütçeler müzakere edilir. Müzakereler genel sekreter yönetiminde, mali hizmetlerin koordinasyonunda gerçekleştirilir. Herkes, müzakere toplantılarında kendi bütçesini savunur. Birimler arasında karara bağlanır. Tasarıya dönüştürülerek belediye meclisine sunulur.

Tüm bu süreçler otomasyon içinde kontrol edilir. Performans bütçesine uygun bir model ile bütçe bilinci yürütülür. Meclisin onayına müteakip, onaylanmış bütçe

hesaplara aktarılır. Personel maaş ödemeleri, vergi, ve benzeri zorunlu harcamalar dışındaki ödemeler bütçenin onayı ile gerçekleşir.

Tüm bu işlemler bütçe birimi için oluşturulan ekranlarda yapılır. Bütçe hesap numaraları, muhasebe hesap planı ile birebir örtüşür. Bütçe biriminin onayına istinaden “imalat” yapıldıkça yukarda belirtilen gider ve yatırım harcamaları süreçleri çalışmaya başlamaktadır. Otomasyon içinde kendiliğinden oluşan bütçe, bütçe / fiili raporları yetkili her kişi tarafından incelenebilmektedir. Belediye yönetimine katkı sağlamaktadır.

Cari yılsonunda fiili muhasebe işlemleri bitirildiğinde sonuç işlemleri yapılır. Neticesinde, bütün hesap bakiyeleri takip edildiği detaya (Hesap planı dışındaki sınıflandırma alanları) göre gelecek seneye devredilir. Bu şekilde detaylı takip bir sonraki yılda da devam ettirilebilmektedir.

Buraya kadar yazılan özellikler programın tamamı için geçerlidir.

Otomasyon programı tüm detayların ve referansların girildiği ve tüm birimlerin konsolide olduğu bir ortamdır. Tüm bilgiler bu ortamda mevcuttur. Her türlü bilgi istenilen her türlü kritere göre sorgulanabilmektedir. Otomasyon sisteminin bu özelliği 5018 sayılı yasanın ruhunu temsil eder. Dışarıdan (Sayıştay, Bağımsız dış denetçi) veya içeriden (İç denetim) gelecek olan bir inceleme talebinde, denetçi için son derece detaylı incelemeye olanak tanıyan kolay bir sistem hazır beklemektedir.

Bu durum, 5018 sayılı kanunda ifade edilen “şeffaflık ilkesinin, hesap verilebilirlik ilkesinin” maksimum derecede İBB de bu otomasyon sistemi ile gerçekleştiğinin ifadesi olmaktadır.

İstenilen her türlü kritere göre, işlemin bağlı bulunduğu tüm ilişkileri de kapsayacak şekilde rapor olarak alınabilmektedir. Tüm süreç gözler önüne

serilmektedir. Otomasyonda verilen yetkiler istenildiği takdirde kısıtlanabilmekte veya genişletilebilmektedir.

Programın bütçe özellikleri içinde, İBB tarafından verilen hizmetlerin tarifelerini belirlemek için yapılan çalışmalara baz olacak tekliflerin toplanması için Gelir Dairesi'nin ücret teklif uygulaması kullanılmaktadır. Uygulamanın kullanımı bütçe hazırlık sürecinin son döneminde başlamaktadır. Müdürlüklerden gelen tarife teklifleri bu uygulama ile toplandıktan sonra bütçe müdürlüğü tarafından bütçe ile beraber meclise sunulmaktadır. Bu süreç gelirler müdürlüğü tarafından takip edilmektedir. Her müdürlük kendi ilgili olduğu hizmete dair tarife konusunda teklif vermektedir.

Bu teklifler önce gelirler müdürlüğü tarafından tasarı haline getirilmekte ve gerekirse tarife teklifleri güncellenmektedir. (çok uygulanan, olağan bir durum değildir.) Daha sonra ücretler tasarısı İBB meclis bütçe komisyonunda incelenmekte ve gerekirse son güncellenme yapılmaktadır.

Müdürlükler tarafından kendileri ile ilgili ücret tarife teklifleri, bu uygulama aracı ile girilmekte / güncellenmektedir. Gelirler Müdürlüğü bu uygulama aracılığı ile girilen bütün müdürlük tekliflerini görmekte (Her müdürlük kendi teklifini görebilir) ve tasarıya çevirmektedir.

İBB meclisi, ücret tarife komisyonu tarafından kullanılan bazı bilgileri üretmektedir. Komisyon tarafından onaylanan tarife bilgileri, bu uygulama aracılığı ile gelirler müdürlüğü tarafından güncellenir. Geçen yıl girilen ücret teklifleri ve onaylanmış tarifeler ile bu yılki teklifler, yüzdeler artış bazında karşılaştıran raporlar alınarak (komisyonun kullanımı için) komisyonun tarifeleri belirlemesi için veri teşkil eder. Bu detaylara göre tarifeler belirlenmektedir.

Programın bütçe modülü ile ilgili aşağıdaki ekran çıktıları "Ekler" sayfasında gösterilmiştir:

- Gider Bütçe Teklif Ekranı Ek 1.

- Gider Bütçe Tasarı Giriş Ekranı Ek 2.
- Gelir Bütçe Giriş Ek 3.
- Finansman Bütçe Giriş Ekranı Ek 4.
- Bütçe Girişleri Sorgulama Ekranı Ek 5.
- Genel Sorgulama Ekranı Ek 6.

2.1.2.6. Programın Strateji Dairesi ve Denetleme Dairesi Özellikleri

Otomasyon programında sadece strateji dairesi ve denetleme daireleri bölümleri için ayrı ayrı kendilerine has entegre bir yazılım bulunmamaktadır. Bu iki bölümde ihtiyaçları olan dataları programın sunmuş olduğu çok detaylı operasyon raporlarından alabilmektedir.

2.2. Mahalli İdareler Maliyesi Otomasyon Programının, 5018 Sayılı Kanun Uygulamasına Getirdiği Etkinlik

Mahalli idareler maliyesi otomasyon programı kullanılmaya başlandıktan sonra İstanbul Büyükşehir Belediyesi birimleri arasında gözle görülür etkin koordinasyon gerçekleşmiştir. Tüm birimler yapılan işlem ve operasyonlarda bilgisayar ekranlarında eşleşmiştir. İşlem birliği ve kontrol sağlanmıştır. Programın, mahalli yönetim birimlerine katkıları ayrı ayrı gerçekleşmiştir.

2.2.1. Finans Müdürlüğündeki Otomasyonun 5018 Sayılı Kanun'un Uygulamasındaki Etkinliği

Hesap planları değiştirilmiştir. Tek düzen hesap planına uygunluk sağlanmıştır. Tüm uygulamalar bu plan üzerinden yürütülmüştür.

Tüm hesapların alt detaylarda ayrıntıları açılmıştır. 5018 sayılı kanun ve Otomasyon sisteminden önce sorgulama kriterleri yok denecek kadar az olmasına

karşın ş u anda istenilen her boyutta sistem sorgulanabilmektedir. Her türü iç ve dış denetime her an cevap verebilecek durumdadır.

Mahalli idarelerde temel sorunlardan biri finansmandır. Finansman departmanı mahalli idarelerin nakit akışını doğru olarak yönetebilmeli hizmetlerin yapılmasını ödemelerle desteklemelidir. Bunun için tahsilâtları hızlı gerçekleştirmelidir.

Bu otomasyon sistemi ile işlem yapılan tüm bankaların sistemleri arasında yazılımlar yapılarak gelirler müdürlüğünden yapılan her türlü tahakkuk, mükellefin ödeyeceği bankaya iletilmiş böylelikle mükellef elinde bulundurduğu tahakkuk fişi ile ödemesini rahatlıkla yapabilme imkânına kavuşmuştur.

Ödemelerin muhasebe kayıtlarına geçilmesi ve yasal defterlerin yazılması otomatik olarak gerçekleşmektedir. Raporlamaların anında güncellenerek sonuçlanmasına sebep olmaktadır.

Mükelleflerin gecikmiş ödemeleri için ödeme yapıldığı tarihte gecikme cezaları sistem üzerinden otomatik olarak hesaplanıp tahsil edilmektedir. Bu uygulama daha evvel mükellefin tekrar gelerek gecikme cezalarını hesap ettirmesi işlemini ortadan kaldırarak zaman kayıplarını, iş yükünü ortadan kaldırmaktadır.

Otomasyon sisteminde tüm mükelleflerin kayıtları “vatandaşlık numarası” ile tutulmakta böylelikle bir mükellefin mahalli idare ile yaptığı her türlü işlem bu cari hesaptan izlenebilmektedir.

Stratejik olarak Mahalli İdarenin tüm tahsilâtlarının ve ödemelerinin otomatik olarak otomasyon sistemi içinde yapılması hedeftir.

Belediye giderlerinin kayıtlara girilmesi satınalma departmanı ile bağlantılı olarak satınalma siparişi ile gerçekleşmektedir. Satınalma gerçekleştiğinde sistem

içinde faturalandırılarak muhasebe kayıtları kendiliğinden oluşmaktadır. Alacaklı hesaplara alacak tahakkuku yapılmaktadır.

Ancak şu anda alacaklılara ödemeler otomatik yapılamamaktadır. Uygulamaya geçiş çalışmaları hala devam etmektedir.

Uygulamayı geciktiren sebepler:

- Eksik evrakların tamamlanamaması prosedürü,
- Ödemeler konusunda, bankalar ile otomasyon sistemi arasında yapılacak yazılımın bitirilememesi.

Ödemeler, hakedişler veya ödeme tutarları giderlere girilmekte itaya hazır hale getirilmektedir. Otomasyon sistemi, girilen ödeme emirlerini belirli bir formatta bankaya ödeme talimatı olarak hazırlamakta ve göndermektedir. Banka veznesi, ekranına düşen ödeme emirlerini alacaklılara ödemektedir.

Gün sonunda bankanın hazırladığı ödeme extreleri sistem içinde analize tabi tutulmaktadır. Bankanın yaptığı her ödeme, gönderme emriyle otomasyonda eşleşerek muhasebe kayıtlarına girmektedir.

Eski uygulamalarla kıyaslanmayacak bir durum mevcuttur. Otomasyona geçmeden evvel, elle hazırlanan listeler bir ulak sayesinde bankaya ulaştırılmakta ve bu listelerden ödemeler yapılmaktaymış. Hesap kontrolleri kişilerce yapılmakta daha sonra kayıtlara alınmaktaymış. Zaman ve insan hataları hesap edilemeyecek kadar fazla, işlem miktarı hacim olarak bu günün 1/10u kadarmış.

Kanuni defter dökümlerinin ve raporlarının alınması için mesai saatlerinin bitirilmesi beklenirken, kaçınılmaz olarak çalışan sayısının çoğalması, personel giderlerinin artmasına sebebiyet verilmekteymiş.

Bu gün, bu işlem hacmi göz önüne alınarak, otomasyon sisteminin kurulmadığı varsayımı ile bu analizlerin ve işlem hızının gerçekleşmesinin mümkün olmayacağı ortaya çıkmaktadır.

Hataların çok kısa bir zamanda bulunması ve ayıklanması, kayıtların gün ve saat belirleyerek tutulması, raporların istenilen standartlarda ve istenilen her detayda alınabilmesi, analizlerin istenilen koşullarda sağlanması otomasyonun rutini haline gelmiştir.

5018 sayılı kanundan sonra ihtisaslaşma ve hesap verilebilirlik kriterleri İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde Finansman Müdürlüğünün kurulmasını tetiklemiştir. Finansman Müdürlüğü yönetmeliği düzenlenmiştir. Yeni yönetmelikte Finansman Müdürlüğünün Tanımı madde 3'de şöyle tanımlanmıştır: "Krediler Müdürlüğü İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yurtiçi ve yurtdışı faaliyetlerini kanun ve nizamlara uygun olarak yönetilmesini sağlayan birimdir"

Eski yönetmelikte borçların yurtiçi ve yurt dışı detayında tutulması hükmü yokken hesaplar nazım hesaplarda tutulmaktaymış. Hesapları tutan memurların kendilerine sorulması halinde cevap verebilmek için, kendi inisiyatiflerinde, kişisel çabaları ve gayretleri sonucu hesapların detayı tutulmaktaymış. Kendilerini zorlayan hukuki bir yaptırım yokmuş.

Bu gün otomasyon sisteminde iç ve dış borçlar, ana paralar, faiz miktarları, anlaşma yapılan merciler tüm detaylarda, tasdik makamları, kredi maliyetleri, bugünkü borç miktarı, ödenecek faiz miktarları ve gelecekteki borç miktarları girilebilmektedir.

Gelecek açısından borç projeksiyonları hazırlanmakta böylelikle gelecek yıl bütçelerine aktarılmaktadır. İç ve dış denetimlerde bu konular tüm açıklığı ile görülebilmektedir. Geçmiş dönemlerde borç projeksiyonu söz konusu dahi değilmiş.

Denetimlerde birçok konu hemen açıklanamamakta, tüm dosyalar teker teker açılarak uzun zamana yayılan incelemeler ile gerçekleşmekteymiş. Denetim süresinin uzaması çeşitli suçlamaların sonuçsuz kalmasına sebebiyet vermektedir.

Yeni yıla ait devir işlemlerinde, hesaplar tüm detayları ve açıklamaları ile devredilmekte böylelikle geçmiş yıllara ait bilgilere ulaşmak için geçmiş yıl dosyaları tekrar incelenmemektedir.

Dönem sonu kur farkları da hesaplarda kendiliğinden hesaplanmaktadır. Otomasyon, merkez bankasına her gün düzenli olarak bağlanmakta, kurları alarak, hesapları değerlendirmektedir.

Nakit akışı açısından yapılanları incelediğimizde; Gelirler açısından hesaplara girecek olan paralar belli olmakla beraber, giderler açısından, yapılacak olan faaliyetler siyasi karara bağlı olduğundan yapılacak harcamalarda planlama hataları oluşmaktadır. Bütçeleme açısından da çeşitli zorluklar çıkmakta ve nakit akış tablosunun aksamasına sebebiyet vermektedir.

Bu otomasyon sisteminde sonuçlanmayan raporlardan biri nakit akış tablosudur. Esasen sistem açısından bir sorun yoktur. Doğru veriler girildiğinde kuşkusuz doğru akış çıkacaktır. Nakit akış tablosunun kurgulanması doğrudur. Fakat karar vermede siyasi çıkarlar söz konusu olduğundan ve bu kararlar zamana bağlı değişkenlikler gösterdiğinden, müdürlüklerin yatırım projeksiyonları kestirilemediğinden nakit akış tablosu tespiti mümkün olamamaktadır.

5018 sayılı kanun ile getirilmiş olan borçların takibi, raporlanması gibi finansal birçok yaptırım görüldüğü üzere bu otomasyon programı kullanılarak gerçekleştirilmektedir.

2.2.2. Gelirler Müdürlüğündeki Otomasyonun 5018 Sayılı Kanun'un Uygulamasındaki Etkinliği

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ülkemizde kamu mali yönetim sistemini yeniden düzenlemekte, özellikle kamu mali yönetiminin sınırlarının çizilmesi, ortak terminoloji oluşturulması, devlet muhasebesi, mali raporlama ve devlet mali istatistiklerinin hazırlanması, merkezi yönetim bütçesinin kapsamı, hazırlanması ve uygulanması gibi konularda, uluslararası gelişmelere uygun olarak, yeni yaklaşımlar getirmektedir. Bunun yanında hesap verilebilirlik, iç kontrol sistemi, faaliyet raporları gibi, Kanunda eksik ifade edilmiş ve uygulamada yürütülemeyecek düzenlemeler de içermektedir.⁹⁶

Kamu mali yönetim sisteminin iyileştirilmesi çalışmaları çerçevesinde mali kararların sağlam mali istatistiklere dayanılarak geleceğin daha sağlıklı planlanması, saydamlık ve hesap verilebilirlik gibi modern kavramların daha iyi işleyebilmesi için ihtiyaç duyulan altyapının ancak sağlam ve gelişmiş tahakkuk esasına dayalı bir muhasebe sistemi ile kurulabileceğinin anlaşılması, dikkatlerin devlet muhasebesi üzerinde toplamış ve bu konuda uluslararası çalışmaların yoğunlaşmasına neden olmuştur. Tahakkuk esasına dayalı muhasebe sistemine göre üretilen mali raporlar, gelirleri, giderleri (amortisman giderleri dahil), varlıkları (mali varlıklar, fiziksel varlıkları, sermaye varlıkları), yükümlülükleri ve diğer ekonomik akımları içerir. Tam tahakkuk esasına dayalı muhasebe, amortisman giderleri dahil, program maliyetlerinin tamamını hesaplar ve raporlar. Bu yönü ile kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığını ya da diğer bir ifade ile kamu yöneticilerinin performanslarının yani iyi yönetici olup olmadıklarının ölçümünde sağlam bir alt yapı oluşturur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun İkincil mevzuatı, ağırlıklı olarak Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüklerince yapılması gerekmektedir. 19.11.2003 tarihli Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliği, bugüne kadarki birikimler ve kamunun tümünde

⁹⁶ Ali Bilge; Ferhat Emil; Baki Kerimoğlu, "Kamu Mali Yönetim Reformu, Mali Saydamlık, Hesap Verebilirlik," **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Sayı 218, Mayıs 2004, s. 10.

uygulanabilirlik gibi temel hususlar dikkate alınarak Muhasebat Genel Müdürlüğünce gerçekleştirilmektedir.⁹⁷

Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ile;⁹⁸

- 1- Devlet muhasebesinin kapsamı genişletilmektedir.
- 2- Devlet muhasebesinde kayıtlar tahakkuk esasına göre tutulacaktır.
- 3- Tüm devlet faaliyetleri muhasebe sistemi tarafından kayıt altına alınacaktır.
- 4- Maddi duran varlıklar kayıt altına alınacaktır.
- 5- Yeterli detayda ve sınıflandırılmış bilgi üretilecektir.
- 6- Devlet muhasebesinde süreklilik sağlanacaktır.
- 7- Devlet muhasebesi ödenek ve nakit planlamasına destek sağlayacaktır.
- 8- Devlet borçlarının kayıtlarda görülmesi sağlanacaktır.
- 9- Bütçe hazırlanmasına katkı sağlayan bir muhasebe sistemi kurulmaktadır.
- 10- Kesin hesap kanun tasarısına ilişkin bilgiler muhasebeden elde edilecektir.
- 11- Vergi harcamaları raporlanabilecektir.
- 12- Kurumsal muhasebe sistemine geçilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Devlet Muhasebesine ve Devlet Mali İstatistiklerinin oluşturulmasına ilişkin yaklaşımı, kanunun 49., 50., 51., 52., 53. maddelerinde ifade edilmektedir. “Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır” şeklindeki hükmün birinci cümlesi devlet muhasebesinde tahakkuk esasının uygulanacağını hüküm altına almaktadır. 50’inci madde ayrıca, belge düzeninde de bir disiplin için standart sağlanmasına işaret etmektedir. 51’nci madde devlet muhasebesinde dönemselliğe işaret etmektedir. Muhasebe döneminin mali yıl olduğu

⁹⁷ Erkan Karaarslan, “Ülkemizde Devlet Muhasebesinin Serüveni”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 54, s. 69. – 71.

⁹⁸ Erkan Karaarslan, “Kamu Mali Yönetimi ve Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 54, s. 8. – 13.

belirtilmektedir. 51'nci maddedeki bir başka önemli hüküm de bütçe sisteminde nakit esasının uygulanmasına devam edileceğidir. Maddedeki "Bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir" ifadesi tamamen nakit esasına dayalı bir bütçe uygulamasına işaret etmektedir. Devlet muhasebe sisteminin tahakkuk esasında muhasebe kayıtlarını ve nakit esasında bütçe uygulama sonuçlarını verecek şekilde oluşturulması gerekmektedir.

İBB de, 5018 sayılı kanun ile getirilen tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin yukarıda belirtilen tüm faydalarının gerçekleşmesi otomasyon içinde yer alan "İBB Analitik Bütçe Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi" ile tam olarak uygulanmış, belediyenin muhasebe kayıtları bu programla düzenlenmiştir. Muhasebe programı, 5018 sayılı kanunun getirdiği muhasebe esaslarına göre yazılmıştır. Kanunda belirtilen ilkeler bire bir uygulanmıştır. Böylelikle kanunun uygulamadaki etkinliği en üst seviyeye çıkartılmıştır.

Kanunun 52 ve 53'üncü maddeleri devlet mali istatistiklerinin hazırlanmasına ilişkin esasları, 54'üncü maddesi de hazırlanan devlet mali istatistiklerinin hazırlanma, yayımlanma, doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından dış denetim organı olan Sayıştay'ın denetimine tabi olduğunu düzenlemektedir. Yani Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce hazırlanan devlet mali istatistikleri bir dış denetim organınca uluslararası standartlara uygunluk açısından TBMM adına denetlenecektir Kanunun 52'inci maddesi Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce hazırlanacak malî istatistiklerin, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî işlemlerini kapsayacağını; devlet malî istatistiklerin hazırlanmasında, uluslararası standartlara uygunluk, bütünlük, güvenilirlik, kullanılabilirlik, yöntemsel geçerlilik ve ulaşılabilirlik ilkeleri ile yeterli mesleki eğitimi almış personel tarafından muhasebe kayıtlarındaki verilere dayanılarak ve istatistiksel yöntemler kullanılarak hazırlanması sağlanacaktır. Kanunun 53'üncü maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistikler, Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce derlenecektir. Merkezî yönetim kapsamı dışındaki kamu idareleri malî istatistiklerini belirlenmiş ilkelere uygun olarak hazırlayacaklar ve belirlenen süreler içinde Muhasebat Genel Müdürlüğü'ne göndereceklerdir.

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistikler, Maliye Bakanlığınca aylık olarak yayımlanacak; sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelere ait malî istatistikler ile merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistikler Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce birleştirilerek, genel yönetim kapsamına dahil kamu idarelerinin malî istatistikleri elde edilecek ve üçer aylık dönemler itibarıyla yayımlanacaktır. Burada belirlenen devlet mali istatistiklerinin yayımlanma süreleri uluslararası standartlara uygundur.

Kamu Hesapları Bilgi Sistemi (KBS), mâli işlemlerin harcama birimleri ve muhasebe birimi aşamalarını tek bir otomasyon sistemi içinde bütünleştirmek, harcama birimleri ile muhasebe birimleri arasında elektronik iletişim ortamı sağlamak amacıyla Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından geliştirilen otomasyon sistemidir. Bu sistem ile, mâli işlemlere ilişkin bilgiler harcama birimlerinde bilgisayar ortamında girilecek; bu bilgiler elektronik ortamda muhasebe birimine aktarılacak ve muhasebe kaydı olarak sonuçlandırılabilir. Aynı zamanda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 61 inci maddesi hükmü gereğince, devlet muhasebesine ilişkin bilgi ve raporların muhasebe yetkilileri tarafından düzenli olarak kamu idarelerine verilmesi sağlanacak ve karar – destek organlarının bilgi ihtiyaçları anlık olarak karşılanabilecektir. Diğer taraftan, bütçe uygulamalarına ilişkin raporların elektronik ortamda strateji geliştirme birimlerine aktarılarak bütçe uygulamasının etkinliğini ve saydamlığını artırmak, özellikle ödenek gönderilmesi ve harcamaların takibini sağlamak, kesin hesabın çıkarılmasındaki iş sürecini kolaylaştırıp hızlandırmak amacıyla, geliştirilen yazılım uygulamaya açılmıştır. Strateji birimleri geliştirilen bu uygulama ile ödenek gönderdiği harcama birimlerinin bütçe gideri ve ödenek işlemlerine ilişkin muhasebe raporlarını (<http://kbs.muhasibat.gov.tr>) adresinden anlık olarak alabileceklerdir.⁹⁹

KBS sistemi, konsolide edilebilir bir yapıya sahiptir. Maliye Bakanlığı bünyesinde tüm kamu verileri konsolide edilip, devletin genel durumu görülebilmektedir. Türkiye'deki mahalli idareler 2009 yılının Haziran ayına kadar 3

⁹⁹ (Çevrimiçi) <http://kbs.muhasibat.gov.tr>, Erişim Tarihi: 09.02.2010

er aylık periyotlar halinde Maliye Bakanlığının sistemine veri girişi yapmakta iken. Aynı yılın Temmuz ayından sonra mahalli idareler, fiili kayıt sonuçlarını her ay girmeye başlamışlardır. Bu uygulama, 5018 sayılı yasa hükümlerinin mahalli idarelerde sıkı bir disiplin içinde uygulandığını ve sonuçların zamanında alındığını ifade etmektedir.

İBB Gelirler Müdürlüğünde, otomasyon sisteminde tüm gelir kalemleri sonuçları, 5018 sayılı yasanın devlet mali istatistiklerinin hazırlanmasına ilişkin esaslarına göre, sistem içine gömülerek düzenlenmiştir. Sonuçlar, herhangi bir müdahaleye gerek kalmadan kendiliğinden oluşmaktadır. Böylelikle 5018 sayılı yasanın uygulanmasındaki etkinlik, gelirler müdürlüğünün kullandığı menülerde, otomasyon sistemi içinde can bulmaktadır. Otomasyonun, söz konusu kanunu uygulamasındaki etkinliği sistemin var olmasıyla doğru orantılıdır.

İstenilen raporlar sistem içinde var olmakla birlikte henüz Maliye Bakanlığı KBS sistemine otomatik olarak, arayüz yazılarak iki sistemin konuşurulması ile kendiliğinden aktarılamamaktadır. Sonuçlar döküm olarak alınıp KBS sistemine elle girilmektedir. Elle girilmesinin birçok sakıncası olmakla beraber bu konudaki çalışmalar devam etmektedir.

2.2.3. Giderler Müdürlüğündeki Otomasyonun 5018 Sayılı Kanun'un Uygulanmasındaki Etkinliği

Bir kavram olarak kamu harcaması, kamu makamlarının, toplumsal ihtiyaçları karşılamak üzere belirli kurallara göre gerçekleştirdikleri parasal harcamalardır. Bu harcamalar ekonomiyi doğrudan etkilediğinden bunlardaki değişimler de ekonomik açıdan son derece önem arz etmektedir. Kamunun gider politikasını gerçekleştirme planları, kamu hesapları ve hedeflerinin kamuoyuna açık olması karar alma sürecinde kolaylık sağlayacaktır. Kamu gider tahminlerinin hazırlanma süreci ve harcamaların uygulama esasları bütçe kanunuyla belirlenmektedir. Bütçe kanunuyla kamu kesimi tarafından harcanabilecek miktarlar yani ödenekler tespit edilmektedir.

Kamu gideri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 3/H Maddesinde;

- Kanunlarına dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri,
- Sosyal güvenlik katkı payları,
- İç ve dış borç faizleri,
- Borçlanma genel giderleri,
- Borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar,
- Ekonomik, mali ve sosyal transferler,
- Verilen bağış ve yardımlar,
- Diğer giderler, olarak tanımlanmıştır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 4. Maddelerinde ise kamu giderlerini;

- İlk defa hesaplara alınacak varlıklar ile yeniden değerlendirme farkları dışında, öz kaynakta artışa neden olan her türlü işlemi, olarak tanımlanmıştır. Kamu giderlerinin gerçekleşmesinde görev alanları üç başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar, Harcama Yetkilisi, Gerçekleştirme Görevlisi ve Muhasebe yetkilisidir. 5018 Sayılı Kanunun 32 maddesi bir kamu giderinin yapılabilmesi için harcama yetkilisi tarafından harcama talimatı verilmesi gerekmektedir demektir. 5018 Sayılı Kanunun 33 maddesi gerçekleştirmeyle görevli olanlar ise giderin belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler, demektir. 5018 Sayılı Kanunun 61 maddesi Muhasebe yetkilisi gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin Kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerini yürütmektedir.

- Kamu Mali İşlemlerinin Bir Belgeye Dayanma Zorunluluğu bulunmaktadır:

1. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, 15. Maddesine göre bütün muhasebeleştirme işlemlerinin kanıtlayıcı belgelere dayandırılması zorunludur. Kanıtlayıcı belgeler, muhasebeleştirme belgesinin hazırlanmasını gerektiren ve ilgili mevzuatında belirtilen belgelerden oluşur.

2. Mahalli İdareler Muhasebe Yönetmeliği, 461. Maddesine göre her muhasebe kaydının bir belgeye dayanması ve mali sonuç doğuran bütün işlemlerin muhasebe kayıtlarında gösterilmesi zorunludur ifadesini kullanmıştır. Otomasyon sistemi, operasyon esnasında, mükellef ile ilgili memur karşı karşıya geldiğinde veya bir işleme dayalı tahakkuk veya tediye oluştuğunda. İşlemin dayanağı olan belgeyi işlemin başından bu yana kendi içinde aşama aşama tekamül ettirmeye başlamış olmaktadır. Örneğin alınan herhangi bir hizmet veya emtianın operasyonel başlangıcı İBB'nin kendi içinde ilgili ihtiyaç sahibi birim tarafından yazılan talep formu ile başlar. Üst makam tarafından onaylanan kabul formu, üreticiye verilen sipariş ile oluşan sipariş fişi, mal veya hizmetin teslimi yapıldığında oluşturulan irsaliye ve fatura. Sistem içinde evraklar kullanıcılar tarafından tekamül ettirilmektedir. Otomasyon sistemi elektronik ortamda yarattığı kendi evraklarını dışarıdan üreticiden gelen üreticinin evrakları ile eşleştirir. Eşleşen iki evrak ispat için dosyalanmaktadır Sistem kendi içinde tekamül ettirdiği evrakların son aşaması ödeme evrakıdır. Bu son aşamada prosedür standardında ve aşağıda ifade edilen ödeme yetkilileri tarafından ödeme yapılarak işlem sonuçlandırılır. Otomasyon içinde evraklar tekamül ederken arka planda muhasebe kayıtları her aşamada kendiliğinden oluşmakta kayıtları yapılmaktadır.

Kamu giderlerinin görev alanlar aynı zamanda çeşitli sorumluluklarda yüklenmektedir:

- 5018 S.K. 32.Maddesi harcama yetkilileri, Verdikleri harcama talimatının ilgili mevzuata uygun olmasından sorumludur,
- 5018 S.K. 33. Maddesine göre gerçekleştirme görevlileri, Bu kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumludurlar,

- 5018 S.K. 61.Maddesine göre muhasebe yetkilileri, Ödeme emri belgelerinde “ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını” aramakla sorumlu tutulmuşlardır.

Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği:

Amaç; Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde malî işlemlerin gerçekleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi kapsamında,

- Harcamalarda Ödeme Belgesine Bağlanacak Kanıtlayıcı Belgeleri,
- Bunlardan bu yönetmelikte düzenlenmesi gerekenlerin Şekil ve Türlerini, belirlemektir.

Ödeme belgeleri: Ödeme Emri: Bütçeden yapılacak kesin ödemeler. Muhasebe İşlem Fişi: Ön ödeme suretiyle yapılacak ödemeler.

Kamu Alımlarında Kullanılacak Belgeler: Aşağıdaki belgeler, sistem içinde hazırlanmış olan şablonlar vasıtası ile ekrana gelmektedir. Şablonların içine yazılacak olan datalar zaten operasyonun bir parçası olduğundan şablon içinde bulunmaktadır. Böylelikle evraklar istenildiğinde elektronik ortamdan kağıda aktarılabilir.

Harcama Talimatı: Kamu ihale mevzuatına tabi olmayan bir giderin, idare adına ödenebilmesi için, harcama yetkilisinin imzasını taşıyan belgedir. İçeriğinde; giderin konusunu, gerekçesini, yapılacak iş veya hizmetin süresini, hukuki dayanaklarını, tutarını, kullanılabilir ödeneğini, tertibini, gerçekleştirme usulünü, gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgileri gösterir.

İhale Onay Belgesi: İhale usulüyle yapılacak alımlarda, Kamu İhale Mevzuatında standart form olarak belirlenen ihale onay belgeleridir. İçeriğinde; doğrudan temin suretiyle veya Kamu İhale Mevzuatında belirtilen istisnai alımlarda ise çeşitli bilgileri içeren, harcama yetkilisinin imzasını taşıyan belgedir.

Taahhüt Dosyası: İhale veya doğrudan temin usulüyle yapılacak her türlü mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin ödemelerde taahhüt dosyası içinde şu evraklar bulunur:

1. Onay Belgesi,
2. İhale Komisyonu Kararı,
3. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22. maddesine göre doğrudan temin usulüyle ihale komisyonu kurulmadan yapılan alımlarda Piyasa Fiyat Araştırması Tutanağı veya söz konusu maddenin A, B ve C bentleri kapsamında tek kaynaktan yapılan alımlara ilişkin olarak ihale mevzuatında belirlenen standart form,
4. Sözleşme yapılması halinde sözleşme ve bakanlıkça gerekli görülen diğer belgeleri, kapsar.

Taahhüt dosyası, ödemedi önce veya ilk hakedişle birlikte biri asıl diğeri onaylı suret olmak üzere iki nüsha (Taahhüt olunan işin bedeli bir defada tahakkuk ettirildiği takdirde bir nüsha) olarak muhasebe yetkilisine verilir.

Hakediş Raporu: İhale veya doğrudan temin usulüyle yapılacak yapım işleri ile hizmet alımlarında, sözleşme hükümlerine göre yerine getirilen taahhütlerin bedellerinin ödenmesinde hakediş raporları düzenlenir. Aşağıdaki raporlar, yapım veya hizmet işlerinde yükleniciye ödenecek ara ve kesin hakediş tutarının hesaplanmasına esas olan belgelerdir. Yapım veya hizmet türüne göre ilgili sayfaları ve gerekli görülen diğer belgeler düzenlenerek yüklenici ve yapı denetim elemanlarınca imzalanır, yetkili makamca onaylanır:

- ✓ Fatura,
- ✓ Fatura yerine geçen belgelerden serbest meslek makbuzu, gider pusulası, müstahsil makbuzu, giriş ve yolcu taşıma biletleri ile uluslararası hava taşıyıcıları birliği üyesi şirketlerce düzenlenen elektronik yolcu biletleri,
- ✓ Kanunen yukarıdaki belgeleri düzenlemek zorunda olmayanlardan alınan harcama pusulası,

- ✓ Kamu kurum ve kuruluşlarınca düzenlenen ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 61 İnci maddesi uyarınca düzenlenen muhasebe yetkilisi mutemetlerinin çalışma usul ve esaslarına ilişkin yönetmelikte belirlenen asgari bilgileri taşıyan alındı,
- ✓ Yurtdışında yapılan iş ve hizmet alımları ile mal alım bedellerinin ödenmesinde ise, yerel teamüle uygun olarak düzenlenen ve birim amiri veya ilgili mevzuatında belirtilen yetkililerce onaylı tercümeleri ekli fatura veya benzeri belgeler.

Piyasa Fiyat Araştırması Tutanağı:

- ✓ Doğrudan temin usulüyle ihale komisyonu kurulmadan yapılacak alımlar için,
- ✓ Alımı yapmakla görevlendirilen kişi veya kişilerce yapılan,
- ✓ Piyasa fiyat araştırması sonucunda alınan teklifleri, uygun görülen fiyat ile yükleniciyi gösteren,
- ✓ Söz konusu kişi veya kişilerce imzalanan,
- ✓ Bu yönetmelik Eki 2 örnek numaralı tutanağı.

Harcama Belgesi: Harcama birimi tarafından 3 nüsha düzenlenir. İlk iki nüshası, bu yönetmelikte belirtilen kanıtlayıcı belgelerle birlikte Muhasebe Birimine verilir. Ödeme belgesinin birinci nüshası ile eki kanıtlayıcı belgeler Sayıştay'a gönderilir, ikinci nüshası ise muhasebe biriminde saklanır.

Ödeme Belgesi; Ödeme belgesinin birinci nüshasına, kanıtlayıcı belgelerin aslı veya yasal bir sebeple aslı temin edilemeyenlerin Onaylı Suretleri bağlanır:

- Fatura ve taşınır işlem fişinin asıllarının bağlanması esastır,
- Ancak, kaybolma, yırtılma, yanma gibi mücbir sebeplerle aslının temin edilemediği hallerde, fatura ve/veya taşınır işlem fişinin Onaylı Örnekleri Bağlanmak Suretiyle ödeme yapılabilir.

Onaylı suretlerin, onaylayan ilgili birim yetkilisinin adı, soyadı, unvanı, imzası ve resmi mühür ile onay tarihini taşıması gerekir

Ödeme Yapılacak Kişiler:

- Gerçek Kişiler İçin: Alacaklıya, vekiline, velisine, vasisine, mutemedine, varislere yapılır.
- Tüzel Kişiler İçin: Kanuni temsilcilere, bunların tayin ettikleri vekillere, kayyım tayinini gerektiren durumlarda kayyım
- Kamu Personeline Yapılacak Ödemeler: Aylık, ücret, düzenli olarak yapılan benzeri ödemeler, yolluk, tedavi gideri, münferit benzeri alacaklar, kamu personeli olmayan kişilerin hizmetleri karşılığı gerçekleşen yolluk, ders ücreti, huzur ücretidir.

Yukarıda ifade edilen tüm gider prosedürü ve uygulama biçimi Yatırım Takip Sistemi (YTS) içerisinde oluşturularak giderler gerçekleştirilmektedir. İlgili evraklar elektronik ortamda taratılarak Doküman Arşiv Yönetim Sisteminde (DAYSİS) ilgili dosyalarda saklanmaktadır. Tüm prosedürler birbiri ardınca otomasyon içerisinde tanımlandığından, kişisel hatalara sebep olamadan belirli bir standart içerisinde gerçekleştirilmektedir. Böylelikle 5018 sayılı yasada giderler ile ilgili emredilen hükümler hiç eksiksiz yerine getirilmektedir.

2.2.4. Bütçe Müdürlüğündeki Otomasyonun 5018 Sayılı Kanun'un Uygulamasındaki Etkinliği

Performans esaslı bütçeleme sistemi, kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedeflerini belirleyen bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını

sağlayan performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşip ulaşmadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir.¹⁰⁰

Performans esaslı bütçeleme süreci, hükümet politikaları ve devamında kalkınma planı ve programları ile 5018 sayılı Kanuna göre hazırlanan Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan ve Stratejik Plan ile Başlamaktadır.¹⁰¹

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'unun 16. maddesinde, *“Merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmî Gazetede yayımlanır. Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli malî plan, Haziran ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmî Gazetede yayımlanır.”* hükmü yer almaktadır.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin özü, faaliyetlerin belirlenmiş hedef ve göstergeler ışığında yürütülmesi ve sonuçların bu hedef ve göstergelere dayalı olarak değerlendirilmesi oluşturur. Bütçeleme süreci öncesinde hazırlanan ve kamu idaresinin bulunduğu yer ile ulaşmayı istediği durum arasındaki yolu tarif eden stratejik planlar ile süreçte hazırlanan performans programları ve faaliyet raporları bu amacı gerçekleştirmek için kullanılan temel araçlardır. Bu üç temel araç birlikte çalışır ve birbirine bağımlıdır.

¹⁰⁰ Mutluer, a. g. e. , s. 141. – 142.

¹⁰¹ Nihat Edizdoğan, **Kamu Bütçesi**, Ekin Kitabevi, 7. Baskı, Bursa, 2008, s. 269. – 275.

5018 sayılı yasanın getirdiği bütçe anlayışı, sözü edilen üç temel aracın birlikteliğidir. Bu nokta geçmiş yıllarda yapılan bütçe anlayışının farklılık noktasıdır. Eski bütçe sistemi ile yeni bütçe sistemi burada ayrışır.

Performans esaslı bütçeleme sistemi temel olarak, stratejik plana, çok yıllık bütçeleme ve performans yönetimine ihtiyaç duymaktadır. Orta ve uzun vadeli amaçlara ulaşmak için stratejik plan yapılır. Çok yıllık bütçede sektörel tavanlar belirlenerek kamu kurumlarına bildirilir ve kamu kaynakları bu tavanlar dikkate alınarak dağıtılır.

Mevcut bütçede var olmayan fonksiyonel sınıflandırmanın sağlanması, aynı kodlamanın merkezi yönetim bütçesi dışındaki kuruluşlarda da uygulanabilir olması, uluslararası karşılaştırmalara olanak vermesi, ölçmeye ve analize uygun istatistikî veriler üretmeye elverişli olması performans esaslı bütçe sisteminin bütçe kodlaması “Analitik Bütçe Sınıflandırması” olarak adlandırılmıştır. Bu sınıflandırma; kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölümden oluşmakta ve performans esaslı bütçeleme sisteminin alt yapısını oluşturmaktadır. Bu bağlamda; kurumsal sınıflandırma program sorumlularının saptanmasını sağlamakla, performans hedeflerinin gerçekleşmesinde sorumlu olanları ortaya koyar. Fonksiyonel sınıflandırma sektörel tavanların belirlenmesine yardımcı olarak orta vadeli harcama sistemi ile kurum bütçeleri arasındaki ilişkiyi kurar. Ayrıca kaynakların tahsis edildiği alanları belirlediğinden kaynakların kurumun misyonu ile bağlantısı olmayan alanlardan temel fonksiyonlarına doğru yönlendirilmesini sağlar. Kamu hizmetlerinin hangi kaynaklarla finanse edildiğini finansman tipi sınıflandırması gösterir. Ekonomik sınıflandırma ise, kamu hizmetlerinin en etkin yöntemlerle geliştirilmesine olanak sağlar. Ayrıca, kurumların hedeflerini karşılamada kullandığı girdilerin türü hakkında bilgi verir.¹⁰²

Anayasa'nın 162. Maddesi “(Değişik: 29.10.2005-5428/4 md.) Bakanlar Kurulu, merkezi yönetim bütçe tasarısı ile millî bütçe tahminlerini gösteren raporu,

¹⁰² a. e. , s. 5.

malî yılbaşından en az 75 gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar denmektedir.

Bu maddeye göre en geç 17 Ekimde Bakanlar Kurulu tarafından hükümetin tasarısı olarak TBMM'ne sunulması gerekir.

Ancak, 17 Temmuz'a kadar tamamlanması gereken 2010 ve 2012 arasındaki üç yıllık dönemi kapsayacak olan Orta Vadeli Program (OVP) Resmi Gazete Tarihi: 16.9.2009, Sayı 27351 (Mükerrer) ile ancak Eylül ayı içinde açıklanmıştır. Mahalli idareler üçüncü bölüm 24 ncü madde de, bağlı idarelerin bütçeleri Ağustos ayı sonuna kadar encümene havle edilir denmektedir. Hüküm gereği, oluşturulmuş olan bütçenin Ağustos ayında bitirilerek encümene teslimi gerekmektedir. Orta Vadeli Program Eylül ayında açıklanması sebebi ile mahalli idareler bütçelerini OVP'yi beklemeden yapmışlardır. Şimdi burada açıkça bir çelişki mevcuttur.

Stratejik Plan Dairesi OVP'yi beklediğinden, Stratejik Plan Dairesinin çalışmaları net olarak kesinleşmemiştir ve bütçeye katkısı olmamıştır. Mahalli idareler yönetmeliği madde 26'da "*Encümene havale edilen bütçe tasarısı incelenip encümen görüşü ile birlikte en geç Eylül ayının son haftasında üst yöneticiye verilir.*" denmektedir. Mahalli idareler yönetmeliği madde 27'de "*..... Kasım ayının ilk haftasında meclise gönderilmeyen bu işlemler zamanında bitmediğinde Sayıştay tarafından soruşturma açılır.*" denmektedir. Bu bağlamda; OVP'ın Eylül ayında ilan edilmesi ile işlemlerin Kasım ayında yetişmeyeceği aşikârdır. Böylelikle bir çok mahalli idare Sayıştay davası ile baş başa kalmamak için kendileri OVP'yi tahmin etmek zorunda kalmışlardır.

5018 sayılı Kanun gereği hizmet veya yatırımlar, yatırım programında gösterilmezse gerçekleştirilemezler. Bu maddelerin siyasi riskler sebebiyle konulduğu düşünülmektedir. Acil ihtiyaçlarda sorun çözülememektedir.

Çözüm olarak kanun koyucu bu kuralı "meclis kararı ile bu kural revize edilebilir" şeklinde düzeltebilir.

İBB’de Otomasyon içinde performans bütçeleme ve yatırım programı muhasebe programına entegre olmadığından kesin bütçe zamanında gerçekleşmemektedir. Aksaklıkların en önemlilerinden biri stratejik planlamanın vermesi gereken performans bütçe ve yatırım programlarını OVP’nin geç ilanı sebebi ile sonuçlandıramamasıdır. Stratejik planlamadan alınamayan bütçe ve yatırım programı, bütçe müdürlüğünün işini sonuçlandırması için bu bilgileri finansman ve gider birimlerinden toplamasına sebep olmaktadır. Devletin OVP’yi geç ilan etmesi belediyelerdeki iş organizasyonunu bozarak gecikmelere sebebiyet vermektedir.

İBB’de Otomasyon programı proje bazında bütçe yapmakla beraber masrafları birim bazında ayırtıramamakta maliyetler gerçek anlamda hesaplanamamaktadır. Örneğin benzin giderleri, telefon, elektrik ve personel kullanımının hangi departmanlar için kullanıldığı bu masrafların hangi departmanlara dağıtılacağı çoğunlukla belli olmamaktadır. Böylelikle performans ölçülememekte ve gerçek hedefe ulaşılamamaktadır.

Kamu kurumlarında hizmetlerin global olması sebebi ile maliyet hesaplarının birimlere indirgenememesi, analizlerin yapılamaması, bu analizleri yapacak personelin bulunamaması, üst yöneticilerin yoğun toplantıları sebebiyle çalışanların sorunlarına yeterince eğilememeleri performans bütçe yapmayı zorlaştırmaktadır.

Mahalli idare kararları siyasi olduğundan hedefler değişmektedir. Birimler, ekipler siyasi kararlar ile en iyi performanslı olarak yaptıkları işten başka işe yönlendirilmektedirler. Örneğin, yol işçiliğini çok iyi performans ile yapan ekibi park ve bahçe dizayn etmeye gönderebilmektedirler. Veya yol yapanlara bina inşaatı yaptırılmaktadırlar. Kişilerin veya bölümlerin yaptıkları işin performanslarına bakılarak değil tamamen siyasi kararlar doğrultusunda başka bir işte çalıştırabilmekteler. İşinde iyi performans göstermiş olabilir ama siyasi bir karar gereği başka bir işin yapılması gerekebilir. Performansın çok iyi olması o işi yapmalarını gerektirmemektedir. Bu düşünce sistemi performans bütçeleme sistemine ters bir uygulamadır. 5018 Sayılı yasa performans bütçeleme sistemi yapılacak dediğine göre yöneticilerin bilimsel düşünememe ve davranamama

şansı kalmamıştır. Performans esaslarına uymayarak yasaya aykırı hareket etmektedir. Bu durum görevi suistimal'e girmektedir. Esas olan verimli çalışma ve çalıştırmadır. Kaynakları etkin kullanmaktır.

Aynı şekilde siyasi etkinliğin artması sebebiyle, kararlar altında ezilen yöneticilerin, aşırı kamu harcamalarına, mali savurganlığa hakim olamamaları sebebiyle ciddi bütçe açıklarına sebep olunması şu anda bütün belediyelerin ortak sorunudur. 5018 sayılı yasanın bu noktada önemli bir yaptırımı yoktur. Oysaki öngörülen bütçelerin belirli bir miktardan fazla aşamayacağı aşım gerçekleşirse idarecilere sorumluluk getirilebileceği yasaya konabilse bu konuda bir disiplin sağlanabilir.

Kayıt dışı ekonominin kontrol altına alınabilmesi için maliye bakanlığı özel ve tüzel kişilere harcamaların kaynağını ve nedenini sorgulayabiliyorsa mahalli idarelere de bütçe aşımalarını izah etme zorunluluğu getirilebilir. Maliye Bakanlığı kendi sistemi içinde mahalli idarelerin bütçe ve fiili kayıtlarını alıyor, inceliyor ve konsolide ediyorsa da bütçe aşımları için izahat istediği bir rutin vazife olarak görülmemiştir.

Mali disiplinin, yerel yönetimlerde uygulanması konusu 5018 sayılı yasa hükmünde olmalıdır. Bu anlamada yasada açıklık mevcuttur.

İMF yardımlarının ön şartı harcamaların kısılması buna yönelik reformların hayata geçirilmesidir.

Bütçe sistemi Gelir, Gider, Finansman olarak üç bölümde yapılmaktadır. Analitik muhasebe ve bütçelemenin esası **Gelir + Finansman = Gider** denkleminde dayanmaktadır.

5018 sayılı kanunda “.....*analitik bütçe yapmadan evvel performans bütçe yaparak analitik bütçeye yol göstermesi gerekmektedir.*” denmektedir. Fakat tüm kamu kurumlarında performans bütçeye stratejik plan oluşturacak data mevcut

değildir. Bu dataların toplanması için en az bir yıllık zamanın geçmesi gerekmektedir. Ayrıca bu dataların toplanıp işlendiği bir araç program gerekmektedir. Dataların analizi için uzman elamanlara gereksinim vardır.

Bütçe kesin hesapları, otomasyon programından evvel hesaplar yıl sonunda kontrol ediliyor ve sonuçlandırılıyordu. Şimdi bu otomasyon programı ile her ay kontrol edilir ve sonuçlandırılır oldu. 5018 ve otomasyon programı öncesi, program bütçeleme vardı ve kod sistemi yetersizdi. Şimdi, amaca uygun çok geniş bir kod sistemi ile istenildiği genişlikte yürütülmektedir.

Otomasyon programı içinde var olan menülerden tüm birimlerin bütçelerini girdiğini ve bunların yine sistem üzerinden müzakere edilerek sonuçlandığını ifade etmiştik. Bütçelerin elektronik ortama girilmesi ve bağlanması hususunda sistem olarak bir problem olmamakla beraber yukarıda ifade etmeye çalıştığımız konuların çözüme kavuşması gerekmektedir.

İBB kendi içindeki bütçe konsolidasyonlarını otomasyon sisteminde kolayca çözebilmekte ve gerçekleştirmektedirler. Türkiyede mevcut tüm mahalli idarelerin konsolidasyonu Maliye Bakanlığı tarafından [www. bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr) internet adresinde gerçekleştirilmektedir. Mahalli idareler gerçekleşen fiili hesap sonuçlarını, 2008 yılından beri söz konusu internet sitesinden, maliye bakanlığına üç ayda bir bildirirken 2009 Temmuz'dan sonra, bildirimler her ayda bir verilmeye başlanmıştır. Mahalli idareler bütçelerini yılbaşında aynı platforma girdiklerinden fiili bütçe karşılaştırmaları bu platformda takip edilmektedir. Böylelikle Maliye Bakanlığı mahalli idarelerin mali konsolidasyonunu gerçekleştirmektedir.

İBB'deki Otomasyon programı, Servis Tabanlı Mimari (Service Oriented Architect – SOA) sistemi ile yeniden yapılanmaktadır. Maliye Bakanlığı'nın istediği tüm veriler bu sistemden otomatik olarak aktarılabilecektir. Böylelikle kişisel hatalar ortadan kalkacak mahalli idarelerin sisteme veri girerken bilgileri kamufle edebilme gibi imkanları ortadan kalkacaktır. Şeffaflık tam olarak sağlanacaktır. Ödeneklerin ve ödenek dışı harcamaların kontrolü yapılmış olacaktır. Mahalli idareler merkezi

idarelerin kontrolüne daha fazla girecektir. Merkezi idare, mahalli idarelerde denetimde daha etkin olacaktır.

5018 sayılı kanun, İBB’de mali kontrol müdürlüğünün kurulmasını sağlamıştır. Daha evvel bütçeyi, Bütçe Müdürlüğü kontrol etmekteydi. Otomasyon sistemi ile bütçeler Mali Kontrol Müdürlüğü’nün emrinde daha etkin kontrol edilir hale gelmiştir. Stratejik plan, performans bütçe ve analitik bütçe oluşturulmuştur.

2.2.5. Denetleme Müdürlüğündeki Otomasyonun 5018 Sayılı Kanun’un Uygulamasındaki Etkinliği

Denetim ve kontrolün, hangi amaçla olursa olsun, bazı küçük farklılıklarla tanımlarını yapmak mümkündür. Türkçe’de denetim, audit; kontrol, control; ve teftiş, inspection kelimelerinin karşılıkları olarak kullanılmaktadır. Türk Dil Kurumu, de-netimi “bir işin doğru ve yönetime uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, teftiş etmek, kontrol etmek”; kontrolü, “bir işin doğru ve usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, denetlemek; teftişi ise “bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için araştırmak, denetlemek” şeklinde tarif etmektedir.¹⁰³

Kontrol faaliyetini, kamudaki fonksiyonlarına ve Avrupa Birliği’nin tasnifine göre, iç kontrol (internal control) ve dış denetim (external audit) olarak iki ana gruba ayırabiliriz. İç kontrol de kendi içinde ön mali kontrol (ex ante financial control) ve iç denetim (internal audit) olarak ikiye ayrılmaktadır. Dış denetim ise yüksek denetim (supreme audit) karşılığı olarak kullanılmakta ve parlamento adına yapılan bağımsız denetim şeklinde algılanmaktadır. İç denetim, idarenin (yürütmenin) kendisine emanet edilen kaynakların yönetimini, yine kendisine bağlı denetçiler vasıtasıyla denetlemesidir. Harcama sonrası dış denetim ise, fonksiyonel bağımsızlığa haiz ve yürütmenin dışında olan en üst denetim kuruluşu tarafından parlamento adına yapılan

¹⁰³ <http://www.tdk.gov.tr/tdksozluk.php>, 10.02.2010

denetimdir. Diğ er bir deyiş le, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim, idari denetimin; harcama sonrası dış denetim ise, yasama denetiminin kapsamına girmektedir. Harcama öncesi kontrolün uygulama sırasında yapılan kontrol, harcama sonrası denetimin ise uygulama tamamlandıktan sonra gelir ve giderlere ilişkin bütçe iş lemlerinin ve idare faaliyetlerinin yasal yetkiler ve amaçlar açısından gözden geçirilmesi ve değ erlendirilmesi olduğ u sö ylenebilir.¹⁰⁴

Kontrol, yönetimin en temel faaliyetidir ve idarenin her türlü faaliyetinin sonuçlarını tespit etmek ve değ erlendirmek, elde edilen sonuçların önceden belirlenmiş olan yönetsel amaç ve hedeflere uygun olup olmadığını ölçmek ve bu yönde gerekli dü zeltici tedbirleri almak şeklinde tanımlanabilir. Bu yönüyle baktığımızda kontrol, denetimi de kapsayan daha geniş kapsamlı bir kavramdır.¹⁰⁵

Avrupa Komisyonu iç kontrolü, “idarenin belirlenmiş amaç ve politikalarına uygun olarak faaliyetlerin etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doç ru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ile iç denetimi kapsayan mali ve diğ er kontroller bütünüdür” şeklinde tanımlamaktadır.¹⁰⁶

5018 sayılı Kanununun 60’ ıncı maddesine göre, “*idarelerin stratejik planlarının hazırlanmasını koordine etmek, çok yıllı bütçeyi hazırlamak, bütçe kayıtlarını tutmak, idare gelirlerinin tahsil iş lemlerini yürütmek, idare faaliyet raporlarını hazırlamak, ön mali kontrol faaliyetini yürütmek, üst yöneticiye danışmanlık yapmak, idarede iç kontrol sisteminin kurulması ve geliştirilmesi konusunda çalışmalar yapmak üzere ka-mu idarelerine bağ lu olarak mali hizmetler birimleri (strateji geliştirme birimleri) kurulmaktadır*”. Bunun sonucunda, kamu kurum ve

¹⁰⁴ Ahmet Kesik, **a. g. e.** , s. 97.

¹⁰⁵ Hasan Türedi, **Denetim**, Celepler Matbaacılık, Trabzon, 2001, s. 12. – 13.

¹⁰⁶ European Commission, Glossary of Definitions Used by the Commission in the Framework of Public Internal Financial Control (PIFC), Brussels, 2002, s. 10.

kuruluşlarının mali yönetim ve kontrol faaliyetlerini yürüten araştırma, planlama ve koordinasyon kurulları ile bütçe dairesi başkanlıklarının faaliyetleri 2006 yılından itibaren sona ermiş olacaktır.

5018 sayılı Kanun ile birlikte harcama öncesi kontrol görevi kamu idarelerine devredilmekte, yönetsel sorumluluk çerçevesinde yürütülen bir faaliyet olmakta ve taahhüt aşamasında gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla, harcama öncesi kontrol sisteminin (ödenek tahsis edilmesi, yüklenmeye girilmesi, ihale yapılması, sözleşme yapılması, mal veya hizmetin teslim alınması, işin gerçekleştirilmesi, ödeme emri belgesi düzenlenmesi gibi mali kararların) bir süreç kontrolü şeklinde yürütülmesi öngörülmektedir. Bu görev, mali hizmetler birimi ve kamu idaresi içinde bulunan harcama birimleri (genel müdürlükler gibi) tarafından yerine getirilecektir.¹⁰⁷

Mahalli İdareler Maliyesi Otomasyon Sistemi kurgulanırken, sistem kendi içerisinde bütçeden başlayarak söz konusu herhangi bir alım için aynı 5018 sayılı kanunda belirtildiği şekilde ödenekleri bütçe içerisinde belirlenmektedir. Alım zamanı geldiğinde, yine sistem içerisinde ihale prosedürü ile ihale gerçekleşir. Sözleşme imzalanarak her türlü detay sisteme girilmektedir. (Sözleşme tarafları vadesi, ödeme miktarları, ödeme koşulları gibi.) İşin veya alımın gerçekleşmesi ile ambar kayıtları yapılmakta ve ambar düzeni oluşturulmaktadır. Söz konusu alımın teslim alınması ve şartnameye uygunluğunun tespiti ve onayı ile sistem içerisinde ödeme emri kendiliğinden oluşmakta ve onay makamının ekranına düşmektedir. Onay makamının kabulü ile ödeme işlemlerine başlanmaktadır. Böylelikle otomasyon sistemi kanunun öngördüğü prosedürde işlemleri birbiri ile entegre bir şekilde başlatmakta ve bitirmektedir. Gerek görüldüğünde her zaman gerek iç denetim, gerekse dış denetimlerde, haber verilmeksizin tüm işlemlerin hikayeleri ile birlikte ve tüm ilgili evrakların görüntüleri DAYSİS (Doküman Arşiv Yönetim Sistemi) den görülebilmektedir. Böylelikle tam olarak 5018 sayılı kanunun getirdiği düzenleme, uygulamada bu otomasyon programı ile gerçekleşmiş olmaktadır.

¹⁰⁷ Ahmet Kesik, a. g. e. , s. 109.

2.2.6 Strateji Müdürlüğündeki Otomasyonun 5018 Sayılı Kanun'un Uygulamasındaki Etkinliği

Stratejik planlama, bir defa yapılan bir işlem değildir. Ortaya çıkan fırsatlara göre tekrarlanan bir süreçtir. Bu nedenle sadece stratejik planlama yapmak yeterli değildir. Plan yapmanın yanında yöneticilerin stratejik düşünme ve vizyon geliştirme niteliklerinin de güçlendirilmesi gerekmektedir.¹⁰⁸

Stratejik planlama, örgütün bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır.¹⁰⁹

Stratejik planlama; örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve neyi neden yaptığına şekil veren ve yol gösteren temel kararları ve eylemleri üretmek için disipline edilmiş bir çabadır.¹¹⁰

Bir soru sorma ve sorgulama disiplini olan stratejik planlama, aşağıdaki üç temel soruya cevap arar:

1- Biz örgüt olarak neyiz?

(Hangi işteyiz? İnsan kaynaklarımızın niteliği ve nicelikleri nelerdir? Yönetim şeklimiz ve tekniklerimiz neler? Müşterilerimiz kimler?..)

2- Biz ne olmak istiyoruz?

(Hangi alanda iş yapmak istiyoruz? İnsan kaynaklarımızı hangi seviyeye getirmek istiyoruz? Teknolojimizi nasıl geliştireceğiz?..)

3- Hedeflerimize nasıl ulaşacağız?

¹⁰⁸ Can, T., "Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama", Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Ankara, 1996, s. 8

¹⁰⁹(Çevrimiçi) <http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf>, "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu", T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Haziran 2006,

¹¹⁰ Bryson, John, M., **Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations**, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1995, s. 4

(İnsan kaynakları, teknoloji, finansman ve yönetim stratejilerininin hedeflere ulaşmak için nasıl kombine edileceği bu aşamada belirlenecektir.)¹¹¹

Günümüzde dış çevre çok hızlı bir şekilde değişmektedir. Bu anlamda stratejinin temel amacı örgütün kaynak ve kabiliyetleri ölçüsünde çevreye uyumunun sağlanmasıdır. Strateji sürekli değişen, belirsiz ve dolayısıyla riskli olan çevrede örgüte bir yön kazandıracaktır. Bu açıdan bakıldığında örgütlerin başarısızlıklarının temel nedeni strateji yokluğu veya strateji yanlışlığıdır. Çünkü belirsizlik ortamında stratejilerden yoksun olan bir örgüt için başarısızlık kaçınılmazdır.¹¹²

Stratejik planlama değişen çevreye uyum sağlama özelliğinin dışında örgütlere **bilimsel ve teknolojik** gelişmeleri takip etme şansı vermesiyle de önemlidir. Bilimsel ve teknolojik gelişmeler değişen çevrenin bir parçasıdır. Bu alandaki gelişmeler çok büyük hızla seyrettiğinden takibi kolay olmamaktadır. Stratejik planlama çevresindeki gelişimin gerisinde kalmamalıdır. Stratejik planlamanın önemli olmasının bir başka nedeni ise sistematik düşünceye yöneliyor olmasıdır. Günlük kararlarla yönetilen örgütler her an yok olma tehlikesiyle karşı karşıyadırlar. Stratejik planlamayı önemli kılan bir başka yönü yönetimde etkinliktir. Çevrenin, teknolojik gelişmelerin, ana politikaların, amaçların ve hedeflerin incelenmesi ve bunlara ulaşabilmek için gerekli stratejilerin tayini örgüt üst yönetimi için vazgeçilmemesi gereken bir yönetim faaliyetidir. Stratejik planlama, yöneticilerin kendini, sistemi, amaçları ve kaynakları değerlendirip uygun karar almasını sağlayan bir araçtır. Stratejik planlamanın örgüte sağlayacağı yararlardan en önemlisi stratejik düşünce ve stratejik eylem yeteneğini geliştirmesidir. İkinci olarak, stratejik planlama karar vermede iyileştirmeler sağlar.¹¹³

Örgüt misyonu ve gelecek üzerine sistemli bir düşünme süreci olan stratejik planlamanın örgütlere sağlayabileceği diğer yararlar aşağıdaki gibi sıralanabilir:¹¹⁴

¹¹¹ Harun Gürer, "Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulamasına Yönelik Öneriler", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 63, 2008, s. 92.

¹¹² Özdemir, **a. g. e.**, s. 33-34

¹¹³ Harun Gürer, **a. g. e.**, s. 95.

¹¹⁴ Bryson, J., M., **a.g.e.**, s. 239

- Stratejik planlama, uzun vadeli düşünmeye ve etkili stratejiler geliştirmeye yardım eder.
- Stratejik planlama, örgütün gelecekte takip edeceği yönü berraklaştırarak çatışmaları azaltır ve ortak amaçlar doğrultusunda kaynakların etkili kullanılmasına yardımcı olur.
- Stratejik planlama, örgütsel öncelikler arasında bir sıralama yapılmasına ve öncelikli alanlarda yoğunlaşmaya yardım eder.
- Stratejik planlama, bugün alınan kararların yarının beklentileri ile uyumlu olmasına yardımcı olur.
- Stratejik planlama, karar verme için tutarlı ve meşru bir temel oluşturur.
- Stratejik planlama, örgütün kontrolü altındaki alanlarda inisiyatif sahibi olmasına yardım eder.
- Stratejik planlama, örgütün birimleri arasında uyum sağlanmasına yardımcı olur.
- Stratejik planlama, önemli örgütsel problemlerin çözümüne yardımcı olmaktadır.
- Stratejik planlama, kaynakların amaçlar doğrultusunda kullanılmasını sağlayarak örgütsel performansın artmasına yardımcı olmaktadır.
- Stratejik planlama hızla değişen çevresel şartlara örgütlerin uyum sağlamasına yardımcı olmaktadır.
- Stratejik planlama takım çalışmasını, bilgi ve fikir paylaşımını teşvik etmektedir.

“Stratejik planlama” 5018 sayılı Kanun ile kamu idarelerinin planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir şekilde izleme ve değerlendirmelerini sağlamaya yönelik olarak temel bir araç olarak benimsenmiştir. 5018 sayılı Kanun ile kamu idarelerine kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve uygulamanın izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlama görevi verilmiştir. 5018 sayılı Kanunun yanı sıra 5393 sayılı Belediye ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunları ile nüfusu 50.000’in üzerindeki tüm belediyeler

stratejik plan hazırlamakla yükümlü kılınmıştır. Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerine de stratejik planlama yükümlülüğü getirilmiştir.¹¹⁵

5018 sayılı Kanunda, stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır. Bu çerçevede “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” hazırlanmıştır.¹¹⁶

Ayrıca kamu idarelerine stratejik planlama sürecinde yol göstermek üzere DPT Müsteşarlığı tarafından “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” hazırlanmıştır.¹¹⁷

Yine Kanunla, kamu kurumlarının stratejik yönetim ve planlama faaliyetlerini organize etmek üzere Strateji Geliştirme Birimleri oluşturulmuştur. Kanunda stratejik planlama performans esaslı bütçeleme ile bir arada ele alınmıştır. Kanuna göre; kamu kurumları bütçelerini stratejik planlarına, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacaklardır. Performans göstergeleri kamu kurumlarının bütçelerinde yer alacak ve performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilecektir. Performans esaslı bütçelemeye ilişkin çalışmalardan ise Maliye Bakanlığı sorumlu olup, Bakanlık tarafından “Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (taslak)” hazırlanmıştır.¹¹⁸

Stratejik departmanın ihtiyacı olan her türlü veriler otomasyon sisteminden alınmaktadır. Bu veriler ile 5018 Sayılı Kanunda ifade edilen stratejik amaçlara ulaşılmaktadır.

¹¹⁵ Harun Gürer, **a. g. e.** , s. 100.

¹¹⁶ 26 Mayıs 2006 tarihli 26179 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹¹⁷ (çevrimiçi) <http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf>, 2009

¹¹⁸(Çevrimiçi)

<http://www.bumko.gov.tr/proje/MaliYonetim/performans/performansb/pbutcerehber.pdf> , 2010

İnsan Kaynaklarından alınan detaylı veriler ile örgüt içerisindeki insanların nitelik ve nicelikleri bilinmektedir. Böylelikle vizyonu takip edecek kişilerin özellikleri bilinmektedir. Müşteri ve tedarikçi bilgilerine Customer Relationship Management (Müşteri İlişkileri Yönetimi - CRM) programından kolayca ulaşılarak her türlü gerekli olan stratejik planlama yapılabilmektedir.

Yapılan hizmetlerin ve taahhütlerin kapsamı, riskleri ve iş yükü, finansman gereksinimi otomasyon programı içerisinde net olarak belli olduğundan hangi noktada bulunduğu ve hangi noktaya gidilmesi gerektiği strateji yöneticilerince anında tespit edilebilir. Böylelikle, risklerden nasıl aşılacağı ve hedefe ne şekilde ulaşılacağı yönünde kolayca karar verilebilir. Belirsizliklerin minimuma indirilmesi için her türlü veri sisteme yüklenmektedir. Bu da örgüte hız ve enerji kazandırmaktadır. Vizyon ve misyonun gerçekleştirilmesindeki en önemli adım, belirsizliklerin daha evvelden tespit edilerek çözümlenmesidir. Sistem içerisindeki verilere tüm ekiplerin sorumluluk ve yetki sınırlamaları dahilinde ulaşmaları ile stratejik planlama ve hedeflerine ulaşmada fikir paylaşımı çok kolaylıkla olmaktadır. Bir departmanda oluşan problemin diğer departmanlar tarafından anında görülerek çözüm alternatifleri saptanabilmekte veya mümkünse çözüm üretilebilmektedir. Yine otomasyon içerisinde, gerçekleşen geçmiş yılların verileri gelecek yılın performans bütçelerinin oluşturulmasında stratejik planlamaya temel teşkil etmektedir. Böylelikle performans bütçeleri daha gerçekçi oluşturulabilmektedir. Elbette, otomasyon sisteminin eksikleri vardır. Bu sebeple, eksik bilgiler mevcut olabilir. Ancak, devamlı yapılan gelişmeler ile her gün bu eksiklikler kapanmaktadır. 5018 Sayılı Kanunun stratejik hedeflerine ulaşmada, otomasyon sisteminin etkinliği her gün oransal olarak hızla artmaktadır.

BÖLÜM III

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ UYGULAMASI

Bilişim teknolojileri yenilenmesi ve düzenlenmesi dönüşüm hareketinin merkezinde belediye bünyesindeki tüm departman ve daire başkanlıklarının enformasyon teknolojileri ile bütünleştirilmeleri yer almaktadır. Belediyenin bütün birimlerinde “teknoloji kültürü”nün özümsemesi, çalışanlar ve bölümler tarafından sahiplenilmesinden geçmektedir. Belediye için gerekli yazılım ve donanım ihtiyaçlarının temini, vatandaş ve işletmelerle internet üzerinden etkileşimin sağlanabilmesi, kamu bilgi işlem teknolojilerinin etkin bir biçimde kullanılması, personelin yeni duruma adaptasyonu ve eğitim gereksinimlerinin karşılanması, hukuki ve teknik altyapıların yeniden planlanması, belediyecilik yasa ve düzenlemelerinin belirlenmesi gerekmektedir.

Belediyecilikte üst yöneticilerin işlerinin ve sorumluluklarının fazla olduğunu biliyoruz. Hem siyasi kararlara sahip çıkma hemde organizasyonu verimli işletme gibi bir ikilem içinde kaldığımızı birbirine denk getirilmeye çalışıldığı görünen, yaşanan bir gerçektir. Türkiye'nin ve geri kalmış birçok ülkenin temel sorunu, uygulamaların, bilimselliğe önem verilmeden yapılmasıdır. Hizmet işinde adalet ve verimlilik mahalli idarelerin en önemli lokomotifi olmaktadır. Tarafsız bir yönetim, performansa dayalı bir yönetim, gelişmeleri gören bir yönetim gerek hizmet yapmada gerekse değerlendirilmede başarıya ulaşmaktadır. Bu günü kotarmak yerine geleceğe yatırım yapmak gelişmiş ülkelerin belediyecilik anlayışıdır. Bu anlayışın ispatı faaliyetlerin niteliklerinde görülmektedir. Belediyecilikte zihinsel anlayış, kavrayış, hayata bakış açıları belediye yöneticiliğinin temel taşıdır. Çünkü tüm hizmetler ve yönetim bu zihniyet ile gerçekleştirilmektedir. Zihniyetin kalitesi, hizmetin kalitesini getirmektedir. Çalışanların performanslarını görmemezlikten gelerek siyasi kararlara yetersiz kişileri projelere dahil etmek başarısızlığa davet çıkarmaktır. Tarihte bu tür örnekler çoktur.

3.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Tanımı

2008 yılı sonu Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre İstanbul'un nüfusu 12 milyon yedi yüz bin kişidir. Türkiye'deki en büyük metropol olan İstanbul'un ihtiyaç duyduğu hizmet ve yatırımların gerçekleştirilmesi ve bir dünya kenti kimliğine kavuşmasının sağlanması konularında İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İ.B.B.) kilit bir rol üstlenmiş durumdadır. Tek başına ülkenin en büyük bütçeli kamu kurumlarından birisi olan İ.B.B.'nin İstanbul'a hizmet götüren bağlı kurum ve kuruluşlarıyla birlikte, 2009 yılı tarihli organizasyon değişikliklerine göre İ.B.B.'nde 20 Daire Başkanlığı, 91 Müdürlük ve genel organizasyon yapısı içerisinde halen İSKİ ve İETT olmak üzere iki ayrı genel müdürlük faaliyet göstermektedir. 2009 yılı Gider Bütçesi 6 milyar 200 milyon TL olarak hedeflenmiştir.¹¹⁹

3.2. İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Yapılan Bilgi İşlem Çalışmaları

Belediyede çalışmalar İ.B.B.'nin tüm departmanlarında yürütülmekte olup, Bilgi İşlem Daire Başkanlığınca koordine edilmektedir. Bilgi İşlem Daire Başkanlığı, Bilgi İşlem Müdürlüğü ve Bilgi İşlem Koordinasyon Müdürlüğü olmak üzere iki alt bölümden oluşmaktadır. Bu organizasyona ait temel faaliyet ve çalışma alanları aşağıdaki gibidir:

Bilgi İşlem Daire Başkanlığı: Büyükşehir Belediyesinin bilişim stratejilerinin belirlenmesi, yatırım kararlarının teklif ve uygulaması.

Bilgi İşlem Koordinasyon Müdürlüğü: Müdürlük, Kent Bilgi Sistemi, Kent Bilgi Bankası Projesi çalışmalarını yürütme, proje kapsamındaki müdürlükler, ilçe belediyeleri ve kamu kuruluşları arasındaki koordinasyonu sağlama görevlerini üstlenmiştir.

¹¹⁹ (Çevrimiçi) www.ibb.gov.tr, 2010

Bilgi İşlem Müdürlüğü: Bilişim teknolojilerinin takibi ve yeni teknolojilerin kurum yapısına göre uygulanması, bilgisayar alt yapısının kurulması ve işletilmesi, yazılım ve donanım hizmetlerinin verilmesi temel görev ve sorumluluk alanlarıdır. Bununla birlikte Bilgi İşlem Müdürlüğü Büyük Şehir Belediyesi bünyesinde aşağıdaki alanlarda faaliyetler yürütmektedir:¹²⁰

- Belediye müdürlüklerini bilgisayar ortamına geçirmek,
- İ.B.B.'de mevcut olan iç ve dış müdürlüklerin yazılım, donanım, program ihtiyaçları ile ilgili teknik destekte bulunmak,
- Bilgisayar, yazıcılar ve kesintisiz güç kaynaklarının bakım ve onarımlarını yapmak,
- Belediyede mevcut bilgisayar sistemleri üzerinde yüklü olan programların bakım ve güncellemelerini yapmak,
- İç ve dış müdürlükler ile diğer ilgili kurumlar arasında ağ (network) veri hatlarını kurarak bilgi alışverişini sağlamak,
- İnternet ve web sitesi altyapısını kurarak çağdaş haberleşme ve bilgi alışverişini başlatmak,
- Belediyenin çeşitli birimlerinde, bilgi işlem ihtiyaçlarını değerlendirmek, gerekli teknik desteği sağlamak ve ilgili birimlerin uyumlu çalışmasına yardımcı olmak,
- Donanım (PC, yazıcı vb.) ihtiyaçlarının belirlenmesi ve kurulmasına destek olmak,
- Gelecekteki bilişim ihtiyaçlarını analiz etmek ve teminini sağlamak
- Sistemin teknolojik gelişme doğrultusunda büyümesine yardımcı olmak
- Belediyenin ihtiyacı olan uygulama programlarının analizi, tasarımı ve hazırlanmasına kadar olan tüm işlemleri yapmak,
- Merkezi bilgisayar sisteminin yönetimi, bakımı ve geliştirilmesi işlerini ve veri güvenliğini sağlamak,
- Veri Ambarı Projesini yürütmek,

¹²⁰ Düzöğlü, "İBB Bilgi İşlem Koordinasyon Müdürlüğü Çalışma Raporu", İstanbul, 2002, s. 3.

- M.I.S. (Yönetim Bilgi Sistemi) Projesini yürütmek,
- Belediyeye ait personel bordro işlemlerini yürütmek.

Bilgi İşlem Daire Başkanlığı tarafından geliştirilen ve üzerinde halen çalışmaların yürütüldüğü başlıca bilgi işlem proje ve programları aşağıdaki gibidir:¹²¹

- emlak otomasyonu
- mesken ve gecekondü müdürlüğü otomasyonu
- beyaz masa otomasyonu
- park bahçeler otomasyonu
- ruhsat müdürlüğü otomasyonu
- çevre koruma programı
- ilaç tahakkuk programı
- eczaneler için ilaç tahakkuk programı
- sekreter randevu takip otomasyonu
- tüketici şikayetlerinin kaydını tutan zabıta tüketici programı
- garaj otomasyonu: ihale programı
- imar denetim programı
- yanıcı parlayıcı madde depolama takip programı
- teftiş müdürlüğü evrak ve müfettiş görev takip programı,
- eğlence vergisi takip programı
- pano ve bez afiş takip programı
- belediye gelirlerinin takibini yapan banka ile otomatik tahsilat programı
- icra takip programı
- zabıta GSM kayıt ve evrak takibi programı
- müze otomasyonu
- müşavirlik hukuk programı
- çevre koruma takip programı
- veri ambarı projesi.

¹²¹ Fahrettin Yıldız, “İBB Bilgi İşlem Müdürlüğü Çalışma Raporu”, İstanbul, 2002, s. 5.

İ.B.B. bilişim teknolojilerini bünyesinde kurduğu profesyonel ekiplerle günü gününe takip etmekte ve gerek duyulan her alanda sürekli yatırım yapmaktadır. Bilgi işlem merkezi, belediyenin tüm iç ve dış birimlerini kapsayacak şekilde sayısal veri altyapı donanımları ile birlikte hizmete sunulmuştur. Sayısal ortamda belediyeye bağlı kurumlar kendi aralarında her türlü veri haberleşmesi (dosya transferi, e-posta ve web tabanlı uygulamalar vb.) yapabilmektedir. Belediye ve bağlı kuruluşlarda internet kullanıcı sayısı 3000 olup dolaylı olarak tüm personel bu hizmetlerden faydalanmaktadır.

3.3. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Net Ortamı

İ.B.B. web sitesi (www.ibb.gov.tr) dinamik, sürekli güncellenen bir site olup 1997 Aralık ayında yayına başlamıştır. İnternet'in ülkemize yeni yeni yerleşmeye başladığı günlerde hizmet vermeye başlayan ibb.gov.tr. Büyükşehir Belediyesinin halkla ilişkilerini birebir hale getirme ve şeffaflaştırma yolunda önemli rol oynamıştır. Altyapıdan ulaşım, sağlıktan çevreye, yerleşim ve imardan kültür ve sanata kadar bir çok alanda hizmet veren İ.B.B.'nin çalışmalarını başta İstanbul'lular olmak üzere tüm dünyaya açan site, Türkçe ve İngilizce yayın yapmaktadır. Belediyelere ait web siteleri arasında en geniş içeriğe sahip olma özelliği taşıyan ibb.gov.tr. Büyükşehir Belediyesi'nin kurumsal kimliğini, bütçe, yatırım ve projelerini, ihale ilanları ve hizmet alanlarını bütün netliği ve ayrıntısıyla vatandaşın bilgisine sunmaktadır.

İBB yaptığı tüm faaliyetleri bu site üzerinden duyurmakta her türlü ekonomik göstergeleri burada yayınlamaktadır.

3.4. Belediyelerde Analitik Bütçe ve Muhasebe Uygulamaları

01/01/2006 tarihinde Belediyelerde Analitik Bütçe kod yapısına uygun olarak geliştirilen Tahakkuk Esaslı Muhasebe uygulaması, mahalli idare birimleri ve belediyelere yönelik Muhasebe yönetmeliği çıkarılmadan başlatılmıştır. Çünkü İçişleri Bakanlığı tarafından Mahalli İdarelerde uygulamak üzere çıkarılması gereken

muhasebe yönetmeliği ve mahalli idareler harcama belgeleri yönetmeliği, 2005 yılında yetiştirilememiştir. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 29/12/2005 tarihinde yayımladığı genelgede, kurumsal İnternet Web sitesinde yayınlanan detaylı hesap planı ve dönüşüm tablosunun kullanılarak, belediyelerin de aralarında bulunduğu bütün mahalli idare birimlerinin, yeni tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçmelerini emretmiştir. Ancak yeni tahakkuk esaslı muhasebe eğitimlerini, yeterli düzeyde alamamış bir çok belediyenin varlığı ve bunun yanı sıra kurumların kullanımına hazırlanmış muhasebe uygulamasının yapılabileceği bir bilgisayar programı yazılımının olmaması, mahalli idarelerde sisteme sancılı başlanılmasının önemli nedenlerinin başında yer almıştır.

Maliye Bakanlığı, kendi bünyesinde geliştirdiği web tabanlı SAY2000 programı aracılığıyla bütçe ve tahakkuk esaslı muhasebe uygulamalarını yürütürken, belediyeler muhasebe uygulamalarını bilgisayar ortamında yapabilmek için kendi yazılımlarını piyasanın özel yazılım firmalarına yaptırmak zorunda kalmışlardır. Analitik Bütçe ve Tahakkuk Esaslı Muhasebeyle ilgili bilgi birikiminin ve yetişmiş eleman sayısının çok az olduğu başlangıç düzeyinde, muhasebe uygulamalarında büyük sıkıntılarla karşılaşmıştır. Bu durum ayrıca devlet mali raporlarının kaynağını oluşturan muhasebe uygulamalarının yapıldığı çeşitli bilgisayar yazılımlarının, standardizasyonu ve güvenilirliği konusunu da gündeme getirmiştir.

Genel Yönetim Birimlerinde ortak bir yazılım kullanımının getireceği ekonomik faydalar bir yana, muhasebe verilerinden üretilen mali raporları, konsolide etmekle görevli Maliye Bakanlığının, muhasebe de kullanılmış farklı yazılımlar nedeniyle entegrasyon sorunları yaşacağı görülmüştür. Nitekim 2006 yılı mali raporları için mahalli idare birimlerinin Defterdarlıklara eleman göndererek SAY2000i programına giriş yapmaları Muhasebat Genel Müdürlüğüne istenmiştir. Genel Yönetim Birimleri arasında ortak yazılımın kullanılıyor olması durumunda, mali bilgiler online alınabilmektedir.

Bilişim sektöründe meydana gelen gelişmeler ve sanal ortamda bilginin üretilip kullanımı ve güvenilirliği konusunda, önümüzdeki dönemde belediyelerde

muhasebe uygulamalarında kullanılan yazılımların standardizasyonu, üretilen mali bilgilerin inandırıcılığı için veri güvenirliliği ve bilgilerin dış müdahaleye imkan tanımayacak şekilde otomasyon programı içinden elde edilmesi konuları daha fazla önem kazanacağı düşünülmektedir.

3.5. İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Tahakkuk Esaslı Muhasebe Uygulaması ve Karşılaşılan Sorunlar

Aşağıda anlatılan konular belediye yetkilerinde alınan bilgiler doğrultusunda aktarılmaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesinde 2005 ve 2006 yılı bütçeleri Analitik Bütçe kod yapısına uygun olarak hazırlanarak Büyükşehir Belediye Meclisinin onayından geçmiştir. İlk yıl bazı birimlerde yeni kod yapısının iyi anlaşılammış olması nedeniyle sıkıntılarla karşılaşılmasına rağmen genel olarak bütçe uygulamasında önemli bir problemle karşılaşılmmıştır.

Tahakkuk Esaslı Muhasebe uygulamasında ise aynı rahatlıktan bahsedilmesi mümkün değildir. Bunun nedenleri öncelikle İçişleri Bakanlığı tarafından Mahalli İdarelerde uygulamak üzere çıkarılması gereken muhasebe yönetmeliğinin, yukarıda bahsedildiği şekilde 2005 yılında yetiştirilememiş olması, ayrıca kullanıma hazır bir muhasebe yazılımının bulunmamasıdır.

Kurumsal ihtiyaçları karşılayabilecek düzeyde bir yazılım firmasının bulunamaması, kurum içinde bilgi işlem departmanı ve muhasebe departmanlarının ortak gayretiyle muhasebe yazılımı yapılması çalışmalarına başlanmasına neden olmuştur. Bir taraftan yazılım çalışmaları devam ettirilirken, aynı zamanda muhasebe kayıtları girilerek kullanılmaya başlanmıştır. Böylesi bir durum, yazılımın doğru bilgi üretilip üretilmediğinin test edilmesine imkan tanımadığından, muhasebe işlemlerinin yeni muhasebe ve eski muhasebe olarak çift kayıt şeklinde tutulması zorunluluğu ortaya çıkmış ve yeni yazılım çalışmaları ve eski muhasebe datalarının yeni muhasebe programına aktarılması tamamlanana kadar çift kayıt girilmesi kararı alınmıştır. Bunun en önemli diğer bir sebebi ise, yeni muhasebe yazılımının veri girişi yapılabilecek hale getirilebilmesine karşın sorgulama ve raporlama

modüllerinin olmamasıdır. Bunun zorunlu sonucu olarak, kurumun vergi sorumlusu sıfatıyla Vergi Dairesine ödemesi gerekli vergilerin aylık icmal bilgileri üzerinden hesabında, yanlışlığa ve düzeltilemeyecek mali sorumluluk durumlarına düşülmesi riskine karşılık, çift kayıt girişi zorunluluğu görülmüştür.

2006 yılının ilk altı ayının sonunda, yeni muhasebe yazılımının sorgulama ve raporlama modüllerinin devreye alınması ve eski muhasebe kayıtlarının veri giriş işlemlerinin terk edilmesi amaçlanmıştır. Ancak İstanbul Büyükşehir Belediyesi muhasebesinde tahminlerin ötesinde bulunan binlerce ayrıntı detay kaydının, vergi numarası ya da TC. Kimlik numarası gibi ayırıcı aidiyet bilgisi ile yeni programa taşınması ve eski muhasebe kodlarının dönüşüm tablosuna göre sağlıklı aktarımının yapılması çok uzun zaman almıştır.

Bu aşamada şu soru akla gelmiştir. Belediyelerde 2006 yılında eski program bütçe yapılmamıştır. Eski muhasebenin kod yapısının program bütçe yapısına uygun olduğu ve analitik bütçenin kod yapısına uygun olmadığı bilinmektedir. Bu durumda eski muhasebe kaydının hangi kriterlere göre tutulduğu sorusu akla gelmektedir. Aslında 2006 yılı bütçesinin analitik bütçe kod yapısında hazırlanmış olması nedeniyle normal şartlar altında program bütçenin kod yapısı üzerinde çalışan eski muhasebenin program bütçe olmadan çalıştırılması mümkün değildir. Ancak sorunun aşılması için bulunan çözüm, program bütçe varmış gibi analitik bütçe rakamları program bütçe rakamlarına dönüştürülmüştür. Analitik bütçe kodları ile program bütçe kodları her ne kadar yüzde yüz örtüşmüyor olsa da, sanal bir “program bütçe” varmış gibi işlemlere başlanmış, aynı şekilde yeni muhasebe karşılığı ikinci bir kayıt olarak tutulmuştur.

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün yayınlamış olduğu Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim Elkitabının 19. sayfasında yer alan Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Varsayımlarının başında; “Geliştirilen Bütçe Kodlamasının Bilgisayar Ortamında Uygulanacağı Varsayılmıştır” tespiti yer almaktadır. Gerçekten de bütçe uygulamasının kayıtlara işlenmesi olarak tarif edebileceğimiz muhasebenin, Analitik Bütçe ve Tahakkuk Esaslı Muhasebe olarak

pratiğinin bilgisayar olmadan uygulanabilmesi mümkün değildir. Örneğin harcamanın mahsup yada nakit olarak yapıldığı esnada kullanılması zorunlu belge olarak gösterilen ödeme emri belgesi ile bütçe gelirlerinden iadeler ile emanet değerlerinin iadesinde kullanılması zorunlu belge olan muhasebe işlem fişi, bilgisayar aracılığıyla ve muhasebe bilgisi olan personel tarafından üretilmektedir.

Belediyelerde Analitik Bütçe ve Tahakkuk Esaslı Muhasebe uygulamasında karşılaşılan en önemli sorun, mali sistemin kurularak işletilmesinde, Maliye Bakanlığı örgütsel yapılanmasının temel olarak alınması ve belediyeler kurumsal yapısının göz ardı edilmesidir. Şöyle ki; Maliye Bakanlığı kurumsal yapısında merkez taşra ayrımı bulunmaktadır. Her bir Merkez ve Taşra harcama biriminin kendi içinde müstakil bir muhasebe departmanı bulunmaktadır. Ancak belediyelerde merkez taşra ayrımı bulunmadığı gibi belediyenin muhasebe birimi dışında harcama birimlerinin kendi müstakil muhasebe departmanları da bulunmamaktadır.

Yeni mali sistemde, öngörülen harcama birimi yapısı ile harcama yetkililerinin konumlarına dikkat edildiğinde, öngörülen yapının belediyeler organizasyon yapısına ve işleyişine uymadığı, küçük il ve ilçe belediyeleri dışında iş ve belge akış süreçlerinde sıkıntılarla karşılaşıldığı görülmektedir. Örneğin, harcama birimlerinde, harcama sürecinin zorunlu belgesi olan ödeme emri belgesinin oluşturulması, muhasebe otomasyon programının kullanılmasına ve muhasebe bilgisine sahip, muhasebe elemanının muhasebe programına kayıt girişi yapması ile mümkün olmaktadır. Belediye örgüt yapısında, harcama birimlerinde muhasebe departmanı ve muhasebe elemanı olmadığından, bu belgenin mali hizmetler birimi bünyesinde yer alan muhasebe birimi ve elemanları tarafından tanzim edilmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Halbuki eski mali yapıda zorunlu belge olan tahakkuk müzekkeresi, muhasebe bilgisi ve programı gerektirmeden daktilo ile dahi oluşturulabilmektedir.

Harcama birimleri halen göndermeleri gereken ödeme emri belgelerini, boş ya da benzeri işlerde oluşturulmuş belge örneklerine bakarak adapte etmeye

çalışmaktadırlar. Ancak ödeme emri belgesine bilgi kaydının, muhasebe yevmiye kaydı şeklinde, temel muhasebe ilkelerine göre doldurulması gerektiğinden, büyük oranda belgeler hatalı düzenlenmektedir. Yapılması gereken, doğru muhasebe kaydına göre düzeltilmiş, harcama belgesinin yeniden imzalanmak üzere harcama birimlerine geri gönderilmesidir. Ancak bu durumda da muhasebe işleminin harcama belgesinden önce oluşması nedeniyle mevzuat yönünden sıkıntılarla karşılaşmaktadır. Aksi durumda da belgenin yanlış düzenlenmiş olması, örneğin bütçe ödenek kodunun ödeme emri belgesine yanlış yazılmış veya muhasebe kaydından farklılık göstermesi durumunda, harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisi arasında mali sorumluluk konusunda problem yaşanmaktadır.

Yaşanan sorunların üstesinden gelinmesi için muhasebe eğitimlerinin ve yetişmiş muhasebe bilgisine sahip personel sayısının artırılması, öte yandan mali işlemlerin akış sürecinin, belediyeler için yeniden ele alınması gerekmektedir.

Bunların dışında yeni tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin Büyükşehir Belediyesinde uygulamalarında karşılaşılan diğer iki problem, ambar giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ile varlık kayıtlarının envanter çalışmalarının yapılarak bilanço kayıtlarına alınmasında karşılaşılmıştır. Bu çalışmanın yapıldığı tarih itibariyle halen taşınır Mal Yönetmeliği çıkarılmamış ve varlık hesaplarının kayıtlara işlenmesine ilişkin belirsizlikler aşılamamıştır. Özellikle varlıklara ilişkin tapu kadastro kayıtlarında yer alan güncelleştirme sorunları ve sistemin kayıtlara alınmasını öngördüğü, 251-Yer altı ve Yerüstü Düzenleri Hesap grubunda yer alan, boru hatları, yollar, alt ve üst geçitler gibi varlık değerlerinin sisteme kayıtlarının yapılarak bilanço değeri olarak mali tablolarda gösterilmesi sorunları, halen aşılamamıştır.

Tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin ve getirdiği yeniliklerin etkilerine bakıldığı zaman, belediyelerde muhasebe departmanlarının ve muhasebe bilgisinin yeni dönemde daha büyük bir önem arz ettiği görülmektedir.

Tüm yapılanlardan görülmektedir ki yaklaşık on yıldır İBB’de çekirdek bir kadro 5018 sayılı yasanın gereklerini yerine getirmek için, çok başarılı temel sayılabacak projeler üretmiştir. Teknolojik gelişmeleri sonuna kadar kullanarak rantabiliteyi arttırmaya çalışmışlardır. İnsan hatalarını sıfıra indirerek hizmet kalitesini artırmış ve yönetimi desteklemişlerdir. Yönetimde adalet ve şeffaflığı ilke edinerek bugünü değil geleceği planlamışlardır. İBB’nin uygulama örnekleri bunu ifade etmektedir. Çekirdek zihniyet, aranan ve beklenen uyanışın anahtarı olmuşlardır. Umulur ki, projeler değerini bularak gelişsin ve ilerlesin. Köreltilmesin.

3.6. Mahalli Yönetimde Saydamlığın Belediyelerde Önemi ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulaması

Mali saydamlık, gizlilik derecesi ve piyasaları etkileme boyutu da göz önünde bulundurularak, kamu kaynaklarının nasıl ve ne şekilde kullanıldığının tüm açıklığı ile kamuoyuna anlatılması ve her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi şeklinde tanımlanabilir.

Avrupa Birliğinin en önemli mali kriterleri arasında mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri yer almaktadır. Bu ilkelere arzulanan düzeye ulaşmak için Belediyelerin de içinde bulunduğu Genel Yönetim yapısında Analitik Bütçe sistemi ve Tahakkuk esaslı muhasebe uygulamaları çok önemli bir yer tutmaktadır. Yeni sistemin tek düzen hesap planı ve işleyişine yakınlığı, bütçe uygulama sonuçlarının alınabilmesine imkan tanınması ve bilanço esasını getirmesi başlıca önemli özellikleri arasındadır. Böylelikle Belediyelerde üretilecek mali raporlarla karar alıcılara ileriye dönük politika tespit imkanı sunmanın yanı sıra kamuoyuna açık, net, doğru ve aynı zamanda güvenilir bilgiler verecek saydam, etkin ve denetlenebilir bir mali yapı oluşturulması amaçlanmaktadır.

Saydamlığın nasıl sağlanabileceği konusunda bir çok uluslararası standart oluşmuştur. Bunlardan önemli bir tanesi Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından kabul edilen "Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü"dür (Code of Good Practices

on Fiscal Transparency). IMF bu tüzük temelinde bir de ülkelerin saydamlık düzeyini ölçmekte kullanılan bir anket hazırlamıştır. Devlet Planlama Teşkilatı, Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı'na mensup uzmanlar tarafından bu anket formu kullanılarak yapılan çalışma ile¹²² Türkiye'nin kamu mali sisteminin saydamlık düzeyi ölçülmeye çalışılmıştır.

Türkiye'nin tüzükte vurgulanan ana başlıklar itibariyle (rollerin ve sorumlulukların açık olması, bilginin kamuya açık olması, bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması, denetimin ve istatistiki veri yayınlamanın bağımsız olması) yüz üzerinden 50-60 arası puan alarak saydamlık düzeyi düşük ülkeler sınıfına girdiği gözlenmiştir.

IMF'ye göre mali saydamlığı sağlamanın asgari şartları şunlardır¹²³;

- Tüm bütçe dışı uygulamalar bütçe sürecinin bir parçası olmalıdır.
- Bütçe dışı uygulamalara ilişkin bilgiler bütçede ve tamamlayıcı raporlarda yer almalıdır.
- Muhasebe uygulama esasları yayınlanmalıdır.
- Maliye politikası bildirimini sunulmalı ve bildirim; temel varsayımlar, orta vadeli makroekonomik çerçeve, öncelikler, mali sürdürülebilirlik analizi ve riskleri içermelidir.
- Sonuçlar hedefler ile karşılaştırılmalıdır.

Kamu harcamaları için mali saydamlık ne kadar önemli ise mali saydamlığın sağlanmasında da açık, anlaşılabilir ve etkin mali tablolar o denli önemlidir. Mali raporlama konusunda başta IMF ve Dünya Bankası olmak üzere Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) ve Uluslararası Yüksek Denetim Kuruluşları Organizasyonu (INTOSIA) önemli işlevler görmektedir.

¹²² (çevrimiçi) <http://www.tesev.org.tr>, Yasemin Hürcan; Emine Kızıldaş; H. Hakan Yılmaz, "Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının neresinde - IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme", 2010

¹²³ (çevrimiçi) <http://www.tesev.org.tr>, "Kamu Maliyesinde Saydamlık", TESEV, 2010

Etkin mali raporlama; devletin mali politikalarının niyet ve gerekçelerini, politika hedeflerini açık bir biçimde ortaya koymalı, uygulamayı yakından takip edip uygulama sonuçlarını aktarmalı, bu sonuçların başta konan hedefler ile ne kadar uyumlu olduğunu ve bu hedeflerden ne kadar saptığını belirlemeli ve sonunda bu raporlama bağımsız bir dış denetim kuruluşu tarafından denetlenmelidir.¹²⁴

İBB etkin bir mali raporlama sistemi kurmak için, Türkiye’deki en etkin bağımsız dış denetim kuruluşlarından biri olan “Deloitte” firması tarafından denetlenmektedir. Denetim sonuçları İBB’nin resmi web sitesinde yayınlamaktadır.

Kamu kaynaklarının “nerelere tahsis edildiğini” gösteren bütçeler ile “nerelere harcandığına” ilişkin mali tabloların ve en temelde bunlara ilişkin “mali mevzuatın” saydamlığı sağlaması hem ekonomik istikrarın sağlanması hem de etkin bir kamu yönetimi ve devlete ulaşılması açısından son derece önemlidir.

Bu çerçevede ayrıca, Kamu Bütçesi’nin gelir, gider ve açılarının hedef ve gerçekleştirmeleri konusunda saydamlığı sağlamak amacıyla,

- Uluslar arası kabul görmüş muhasebe ilke ve standartların açıklanması
- Uluslar arası standartlara uygun mali tabloların üretilmesi
- Mali tabloların kamuoyuna açık olması büyük önem taşımaktadır.

Vergi mükellefi olarak “vatandaş”ın kendisinden toplanan kaynağın tahsis ve harcama mekanizması üzerinde demokratik denetim hakkını kullanması ve sonuçları konusunda gerekli duyarlılığı göstermesi de etkin ve saydam bir mali yönetim sisteminin kurulmasının en önemli şartlarından biridir.

İBB resmi web sitesinde tüm kaynakların tahsis ve harcama raporlarını yayınlamaktadır. Ayrıca zaman zaman toplantı ve seminerler düzenleyerek topluma detaylı bilgiler aktarılmaktadır.

¹²⁴ (çevrimiçi) <http://www.tesev.org.tr>, TESEV, Kamu Maliyesinde Saydamlık, 2010

3.7. İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Derecelendirme (Rating) Çalışmaları

Gelişen iktisadi ilişkilerin bir sonucu olarak, mali saydamlığın kurumlar açısından zorunlu bir yönü ise finansman arayışında olan kurumların, kreditor kuruluşlara kendi borç geri ödeme güçlerini göstermek zorunda olmalarıdır. Ülkemizde belediyelerin mali açıdan zayıf ve merkezi yönetime olan bağımlılıkları göz önüne alındığında, yeni yatırım ihtiyaçlarını karşılayacak alternatif finansman kaynaklarına olan ihtiyaçları, ülke içi kaynaklar yanında dış finansman kaynaklarına yönelmeleri sonucunu doğurmuştur. Son yıllarda gelişmekte olan ülkelerin yerel yönetimlerinin sağladıkları dış kaynak ve bunların geri ödenmesinde kredi derecelendirme kuruluşlarının derecelendirmeleri en sağlıklı gösterge olarak kabul edilmektedir. Dış Borç Birikimi, Dış Borç Servisi, Likidite Göstergeleri, Sosyal ve Politik derecelendirme kriterleri ve puanlaması ayrıca dış kaynak maliyet ilave marjlarını da belirlemektedir.

Bu kuruluşların derecelendirmeleri bir başka gelişmeye de yol açarak yalnızca dış borçlanma piyasasının değil fakat gelişmiş fon ve finans kuruluşlarının gelişmekte olan ülke kurum ve kuruluşlarına fon sunmalarını sağlayacak en önemli dayanak noktası olarak görülmeye başlanmıştır.¹²⁵

Dünyanın ileri gelen en önemli rating (derecelendirme) kuruluşları olan Standard and Poors, Moody's ve Fitch, İstanbul Büyükşehir Belediyesinde derecelendirme çalışmalarını yürütmektedirler. Bu çalışmalar ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Türkiye'nin makroekonomik finansal ve politik yerel değişkenleri de dikkate alınması sureti ile;

- Gelir Yaratma Kapasitesi

125

<http://www.ibb.gov.tr/IBB/DocLib/pdf/bilgihizmetleri/yayinlar/faaliyetler/2005/mali.pdf>,
İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu, 2005

(çevrimiçi)
2005 Yılı

- Dış Faktörlere Karşı Tepkisi
- Fon Hareketleri
- Anapara ve Faiz ve Diğer Ödemeler
- Toplam Borç Yükü
- Ödeme Düzenliliği
- Ekonomik Risk Göstergeleri
- Uluslararası Piyasalarla Olan ilişkiler
- Yeniden Yapılanma
- Belediye Tahvili ihracı
- Yönetimin Kalitesi
- İç Kontrol ve Denetim Mekanizmaları
- Mali Yapı ve Yönetim şeffaflığı
- Nüfus ve istihdam yapısı,

diğer sosyal ve siyasi unsurlar ile ilgili olarak uluslararası standartlar çerçevesinde değerlendirmeye tabi tutulmuştur.¹²⁶

Uluslararası piyasalardaki finans kaynaklarına ve fon arzına erişim ve bu kaynaklardan fon transferi imkanları elde etmeye yönelik çalışmalarla, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin her yıl periyodik olarak derecelendirmesi yapılarak sonuçları uluslararası piyasalara duyurulmaktadır. 2005 yılı içerisinde yayınlanan en son rating derecelendirmelerine göre İstanbul Büyükşehir Belediyesinin derecesi, Standard and Poor's a göre BB+ Pozitif'tir. Moodys Investor Service'e göre B1 Pozitif istikrarlıdır. Fitch Ratings kuruluşunun notu durağandan pozitifte yükseltilerek BB(BB minus) şeklinde belirtilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi ülkemizin önde gelen, en büyük belediyesi olması yanı sıra yurt dışı ilişkileri ve faaliyetleri ile ülkemizin vitrini olma özelliğini taşımaktadır. Yapılan rating çalışmalarının Büyükşehir Belediyesi bünyesinde saydam, hesap verebilir ve denetlenebilir mali yapı oluşturulması sürecinde büyük katkısı olduğu görülmüştür. Özellikle uluslararası kuruluşlarla girilen ilişkilerde

126

(çevrimiçi)
<http://www.ibb.gov.tr/IBB/DocLib/pdf/bilgihizmetleri/yayinlar/faaliyetler/2005/mali.pdf>, "2005 Yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu", 2005

istenen mali tablolardaki bilgiler ve değerlendirme kriterleri, tahakkuk esaslı muhasebenin daha çabuk benimsenerek başlatılmasına ve uygulanmasına zemin hazırlamıştır.

3.8. İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Bağımsız Muhasebe Denetimine ve Bağımsız Denetim Raporlarına Olan İhtiyaç

Öncelikle rating çalışmalarının muhasebe denetimi olmadığını belirtmemiz gerekmektedir. Rating çalışmalarında amaçlanan, kredi talebinde bulunan kuruluşun borç geri ödeme kapasitesinin belli mali tablolar ile kuruluşun iç ve dış potansiyelini belirleyen bazı önemli göstergelerin değerlendirilmesi sonucunda ölçülmesidir. Öte yandan muhasebe denetimi ise çok daha geniş kapsamlı ve üretilen bütün mali tabloların gerçekliğinin ve güvenilirliğinin kontrolünü amaçlamaktadır.

Rating çalışması yapan kuruluş ağırlıklı olarak kendisine verilen mali tabloların tutarlılığı üzerine yoğunlaşmaktadır. Farklı mali tabloların çapraz karşılaştırmaları yapılarak bir sonuca ulaşılmaya çalışılmaktadır. Muhasebe denetiminde ise denetimi yapılan kuruluşun verdiği mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğu sadece mali tablolar arası tutarlılıkla değil, gerektiğinde girişi yapılmış her bir muhasebe kaydının kontrolü şeklinde yapılmaktadır. Sonuçta muhasebe denetimi yapan kuruluş gerekirse mali tabloları yeniden kendisi üretmeye çalışır. Böylece onayladığı mali tablolar artık kendisinin sorumluluğu altındadır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi muhasebe yapısı ele alındığında Hesap İşleri Daire Başkanlığı çatısı altında, Giderler Müdürlüğü, Gelirler Müdürlüğü, Finansman Müdürlüğü ve Bütçe ve Denetim Müdürlükleri muhasebe kaydı girişi yapmaktadırlar.

Giderler Müdürlüğü, harcama konularını, Gelirler Müdürlüğü, gelir konularını, Finansman Müdürlüğü, borçlanma ve banka hesaplarının, Bütçe ve Denetim Müdürlüğü ise ödenek verme işlemleri için muhasebe kaydı girmektedir. Yapılanmaya dikkat edilirse 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa dayalı eski

mali yapılanmaya uygun bir organizasyon karşımıza çıkmaktadır. Özel şirket muhasebesi yapısına yaklaşan yeni mali sistemde, sağlıklı muhasebe yapımı için organizasyonun yeniden ele alınması kaçınılmazdır. Çünkü yukarıda da belirttiğimiz gibi eski mali sistemde muhasebe yapımında 45 ana hesap kullanılıyorken bugün bilanço esasına dayalı çok daha kapsamlı bir yapıya geçilmiştir. Muhasebenin ve belediyelerde muhasebe yapan birimlerin, bir araya getirilerek tek elden muhasebe kayıtlarının tutulmasının sağlanması etkin bir kontrol ve denetim için zorunluluk arz etmektedir.

Yılda onbeşbinden fazla harcama dosyasının, ödeme emri numarası aldığı ve toplam yevmiye kaydı sayısının yüzbinlerle ifade edildiği İstanbul Büyükşehir Belediyesi muhasebesinin, denetim ve kontrolü için, muhasebenin kayıtlarının veri girişlerinin doğru yapılması yanında yazılım ve bilgi güvenliği boyutları da büyük önem arz etmektedir. Muhasebe elemanının veriyi muhasebeye doğru şekilde muhasebe ilke ve kurallarına uygun şekilde kaydedip etmediği kadar, muhasebe kayıtlarının sanal ortamda güvenliğinin sağlanması, belge üzerine geçirilmiş muhasebe kaydı ile bilgisayar ekranına gelen kayıtların tutarlılığı ve ispat ediciliği büyük önem arz etmektedir.

Ancak rating çalışmalarıyla mali tablolarının yabancı kuruluşlar tarafından, uluslararası kriterlere göre değerlendirilmeye alınması, İstanbul Büyükşehir Belediyesinde saydam, hesap verebilir ve denetlenebilir bir mali yapının oluşumu için önemli bir bilgi ve tecrübe birikimini sağlamaktadır. Bu arada Belediyelerde mali yapının değişimi ile birlikte tek düzen özel şirket muhasebesi yapısına benzeyen, bilanço esasına dayalı Analitik Bütçe ve Tahakkuk Esaslı Muhasebe uygulamalarıyla yeni mali rapor ve tabloların üretileceği bunun ise belediyenin mali yapısının ve performansının ölçülmesinde kullanılacağı ifade edilmiştir. Yeni mali sistemde belediyelerin kamuoyuna, bilanço ve gelir-gider tablosu gibi mali tablolar yayınlamak zorunda olmaları, bu tabloların güvenilirliği, doğruluğu, merak edilen ve tartışılan bir konu olarak ortaya çıkacaktır. Böylelikle muhasebe denetimi kavramı öne çıkacaktır. Belediyelerde rutin harcama sonrası mevzuat uygunluğu ile sınırlı Sayıştay Denetiminin yapıla geldiği ancak bunun kapsamlı bir muhasebe denetimi

olmadığı bilinmektedir. Sayıştay'a yeni mali sistemin yüklediği görevler arasında mali tabloların kontrolü bulunmaktadır. Ancak Sayıştay'ın denetlemekle görevli olduğu merkezi kamu kurumlarının yanı sıra üç binin üzerindeki Belediyenin yasal uygunluk denetimleri yanında muhasebe denetimlerini de yapabilmesi kısa dönemde mümkün görünmemektedir. Yeni mali sistemde seçmenlerine stratejik planını sunacak olan belediye başkanı adayları gelecek seçim döneminde hangi hedeflerine ulaştıklarını anlatmak zorunda kalacaklardır. Özellikle Sayıştay tarafından yapılacak performans değerlendirmesi sonucu açıklanacak performans raporları, seçim tartışmalarının referans kaynakları arasında yer alacaktır. Bunun yanı sıra adaylarca verilen sözlerin yeni dönemde tutulup tutulamayacağı yada ne kadar gerçekçi olduğu konusu yine mali raporlara bakılarak değerlendirilecektir. Belediyelerin çıkaracakları bilanço tabloları ve buna paralel diğer mali tablolar, güvenilir muhasebe denetim raporları ile birleştiklerinde, geçmişe dönük değerlendirmeler yanında mevcut durumun analizini ve gelecek öngörülerinde gerçekçi yaklaşıma imkan sunacaktır. Bu nedenlerle artık belediye yönetimine talip olanlar, seçmen desteği için kamuoyuna açıkladıkları mali rakamların doğru ve güvenilir olduğunu gösterecek, kamuda yapıla gelen klasik harcama denetimlerinin ötesinde inandırıcı muhasebe denetim raporlarına ihtiyaç duyacaklardır. Bunun için mevcut dış denetim organı Sayıştay ile kurumların iç kontrol sistemlerinin bir unsuru olan iç denetimin yeterli olmayacağı açıkça görülmektedir. Bağımsız muhasebe denetimlerine olan ihtiyaç yeni mali sisteme geçilmesi ile birlikte kendini daha fazla hissettirmiştir.¹²⁷

Bu sebeple İBB muhasebe sistemi bağımsız dış denetim kuruluşlarından biri olan "Deloitte" firması tarafından denetlenmektedir.

3.9. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2009 Bütçe Uygulaması

Bütçe Raporlarının Yayınlanmasının kanuni dayanağı;

¹²⁷ Abdülkadir İnceoğlu, "Impacts of Acquis Communautaire on Financial Control; A Case of Istanbul Metropolitan Municipality", **Master Projeekt, Beykent Üniversitesi**, İstanbul, 2006, s. 24. – 25.

5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun, Mali saydamlık başlıklı 7.Maddenin (b) bendinde “Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması” zorunludur denilmektedir. Ayrıca Bütçeyi oluşturan cetveller örnekleriyle birlikte;

Mahalli İdareler Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Bütçe kararnamesi ve bütçeyi oluşturan cetveller” başlığıyla, 30 ncu maddede:

1- Bütçe kararnamesi metninde;

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

2- Bütçe kararnamesine mevzuata aykırı hükümler konulamaz.

3- Bütçeyi oluşturan cetveller,

- a) Bütçe Kararnamesi
- b) Ödenek Cetveli (A) (Örnek-14)
- c) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırması (B) Cetveli (Örnek-15)
- d) Finansmanın Ekonomik Sınıflandırması Cetveli (Örnek-16)
- e) Gelirlerin Yasal Dayanağını Gösterir (C) Cetveli (Örnek-17)
- f) Çok Yıllı Gider Bütçesi Cetveli (Örnek-18)
- g) Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırma Düzeyinde İzleyen İki Yıl Bütçe Tahmini Cetveli (Örnek-8)
- h) Çok Yıllı Gelir Bütçesi Cetveli (Örnek-19)
- i) Çok Yıllı Finansmanın Ekonomik Sınıflandırması Cetveli (Örnek-20)

- j) Gelecek Yıllara Yaygın Yüklenmeleri Kapsayan Taahhütler (G) Cetveli (Örnek-21)
- k) Memur Olmayanlara Verilecek Yollukları Gösterir (H) Cetveli (Örnek-22)
- l) İhdas Edilen Memur Kadrolarını Gösterir (K-1) Cetveli (Örnek-23)
- m) İhdas Edilen Sürekli İşçi Kadrolarını Gösterir (K-2) Cetveli (Örnek-24)
- n) 237 sayılı Taşıt Kanununa Göre Satın Alınacak Taşıtları Gösterir (T-1) Cetveli (Örnek-25)
- o) Mevcut Taşıtları Gösterir (T-2) Cetveli (Örnek-26)
- p) Ayrıntılı Harcama Programı (Örnek-27)
- q) Finansman Programı (Örnek-28)

cetvellerinden oluşur denilmektedir.

Yukarda sayılan cetveller İBB resmi internet sitesinde ([www. ibb.gov.tr](http://www.ibb.gov.tr)) yayınlanmaktadır. Cetvellerin tamamı İBB'nin kendi otomasyon sistem ekranlarında yer alan,

- Analitik bütçe ve muhasebe programında
- Bütçe teklif ve tasarı ana başlığının altında
- Bütçe raporlarından ulaşılmaktadır.

Bütçe raporları yönetmelikte belirtilen zorunlu tablolardan oluşur. Harcama Birimleri tekliflerini otomasyon sistemine (Bütçe teklif ve tasarı ana başlığının altında- bütçe teklif girişi) girip mali hizmetlere göndermektedir. Mali hizmetlerde incelenen teklifler, tasarı haline getirilmektedir. Tasarı belediye meclisinde kabul edildikten sonra tasarılar bütçeye dönüştürülür. (Yönetmelik raporlarını, harcama birimleri veya toplam bütçe olarak bütçe teklifleri, bütçe tasarısı ve bütçe olarak ayrı raporlanabilmektedir.)

3.9.1. Bütçe Giderleri

Burada ifade edilen tüm sonuçlar İBB'nin 2009 Yılı fiili bütçe sonuçları olup tamamı belediyenin resmi sitesi olan www.ibb.gov.tr den alınmıştır. Tüm fiili sonuçlar otomasyon sisteminden direkt olarak web sitesine aktarılmıştır. Yukarıda ifade edildiği üzere aktarılan tüm bilgiler 5018 sayılı yasa ile belirtilmiştir. Yılın ilk altı aylık döneminde geçen yıla göre İ.B.B.'nin bütçe giderleri % 39 oranında artış göstererek 2 milyar 736 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. 2008 ve 2009 yılları Ocak - Haziran dönemi bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre ilk altı aylık gerçekleştirmeleri şu şekilde oluşmuştur.

İBB'nin 2009 Mali yılı Bütçesinde; **Personel Giderleri** için 453 milyon 719 bin TL, **Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Pirimi Giderleri** için 76 milyon 726 bin TL, **Mal ve Hizmet Alım Giderleri** için 1 milyar 289 milyon 201 bin TL, **Faiz Giderleri** için 327 milyon 850 bin TL, **Cari Transferler** için 392 milyon 423 bin TL, **Sermaye Giderleri** için 2 milyar 860 milyon 81 bin TL, **Sermaye Transferleri** için 160 milyon TL, **Borç verme** için 20 milyon TL, **Yedek Ödenekler** için de 620 milyon TL olmak üzere toplam 6 milyar 200 milyon TL ödenek ayrılmıştır.

2009 yılı ekonomik sınıflandırmaya göre bütçe ödenekleri, ödeneklerin ilk altı aydaki gerçekleşme oranları, toplam gerçekleşme içindeki payları şu şekildedir. 6 milyar 200 milyon TL olarak belirlenen bu ödeneklerin gider kalemlerine göre bütçeden aldığı paylara bakacak olursak; **Personel Giderleri** ile **Sosyal Güvenlik Kurumlarına Ödenen Devlet Pirimi Giderlerine %8,6**, **Mal ve Hizmet Alım Giderlerine %20,8**, **Faiz Giderlerine %5,3**, hane halklarına yapılan sosyal amaçlı yardımlar, Olimpiyat Oyunları Hazırlama ve Düzenleme Kurumu'na ödediğimiz olimpiyat payı, mahalli idare birliklerine katılma payları, İller Bankası ortaklık payı vb. giderlerimizden oluşan **Cari Transferlere % 6,3**, tamamı yatırımlardan oluşan **Sermaye Giderlerine %46,1**, Bağlı Kuruluşlara ve İlçe Belediyelerine yaptığımız yardımlardan oluşan **Sermaye Transferlerine %2,6**, İştirakimiz olan şirketlerin sermaye artırımlarına katılma paylarımızdan oluşan **Borç Verme** kalemine **%0,3**,

yine önemli bir kısmı yatırımların finansmanı amacıyla kullanılacak olan **Yedek Ödenek** kalemine **%10** oranında bütçeden pay ayrılmıştır.

2009 yılı Ocak-Haziran dönemde **Personel Giderleri** bütçesine göre %52'lik bir gerçekleşme ile 235,7 milyon TL, **Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri** %53'lük bir gerçekleşme ile 40,6 milyon TL, **Mal ve Hizmet Alım Giderleri** %35'lik bir gerçekleşme ile 446,8 milyon TL, **Faiz Giderleri** %50'lik bir gerçekleşme ile 164,8 milyon TL, **Cari Transferler** %37'lik bir gerçekleşme ile 146,8 milyon TL, **Sermaye Giderleri** %51'lik bir gerçekleşme ile 1 milyar 450 milyon TL, **Sermaye Transferleri** %157'lik bir gerçekleşme ile 250,5 milyon TL olarak gerçekleşirken, **Borç Verme** kaleminde ilk altı ay içinde herhangi bir gerçekleşme olmamıştır.

3.9.1.1. Personel Giderleri

2009 yılı Ocak-Haziran Dönemi personel giderlerine ait gerçekleştirmeler bütçesiyle uyumlu bir yapı göstermiştir. 2008 yılının aynı dönemine göre söz konusu giderlerde % 17 oranında bir artış gerçekleşmiştir. 2008 yılının ilk 6 ayında bütçesinin %53'ü gerçekleşmiş iken 2009 yılının aynı döneminde bütçesine göre %52 oranında bir gerçekleşme olmuştur. Personel giderlerinin toplam gider gerçekleşmesi içindeki payı 2008 yılında % 10 iken, 2009 yılında bu oran % 9 olmuştur.

3.9.1.2. Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri

2008 yılının ilk altı ayında bütçesinin % 44'ü gerçekleşmiş iken, 2009 yılının aynı döneminde % 53 oranında bir gerçekleşme olmuştur. 2009 yılında Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderlerindeki artış bir önceki yılın aynı dönemine göre %26 oranındadır. Bu harcama kaleminin toplam gider gerçekleşmesi içindeki payı 2008 yılında % 2 iken, 2009 yılında bu oran % 1 olmuştur.

3.9.1.3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri

2009 yılı Ocak-Haziran Döneminde; park bahçe düzenlemeleri, katı atıkların işlenmesi ve geri kazanımı, yolların meydanların geçitlerin temizliği, kıyı ve sahillerimizin temizlik ve düzenlenmesi, kentsel dönüşüm projeleri, meslek edindirme kursları, kadın sağlığı merkezlerinin işletilmesi, itfaiye ve zabıta personeli hizmet alımları, tüketime dönük mal ve malzeme alımları, yolluklar vb. giderlerden oluşan mal ve hizmet alım giderleri için toplam 446 milyon 818 bin TL harcama yapılmıştır. 2008 yılının aynı döneminde 391 milyon 572 bin TL harcama yapılmış ve 2009 yılında söz konusu giderlerdeki artış 2008 yılına göre % 14 olmuştur. Mal ve hizmet alım giderlerinin toplam gider gerçekleşmesi içindeki payı 2008 yılında % 20 iken bu oran 2009 yılında % 16 olmuştur. Mal ve hizmet alım giderlerinin 2008 yılında bütçesine göre gerçekleşme oranı % 34 iken, 2009 yılı için bu oran %35 olmuştur.

Mal ve Hizmet Alım Giderleri Gerçekleşmeleri görüldüğü gibi aylar itibariyle genelde artan bir seyir izlemiş, ocak ayında bu giderler %5 ile en düşük, haziran ayında ise % 27 ile en yüksek seviyede gerçekleşmiştir.

2009 yılının ilk altı ayında 446 milyon 818 bin TL olarak gerçekleşen mal ve hizmet alım giderleri içerisinde en önemli payı 348 milyon 302 bin TL ile yukarıda da sayılan ve spor etkinlikleri, temizlik, ulaşım, aydınlatma, park bahçe düzenlemeleri, katı atıkların işlenmesi ve geri kazanımı, yolların meydanların geçitlerin temizliği, kıyı ve sahillerinin temizlik ve düzenlenmesi, kentsel dönüşüm projeleri, meslek edindirme kursları, kadın sağlığı merkezlerinin işletilmesi, itfaiye ve zabıta personeli hizmet alımları gibi önemli gider kalemlerinden oluşan Hizmet Alımları kalemi almıştır.

2008 yılının aynı döneminde yine “Hizmet Alımları” kalemi 323 milyon 770 bin TL ile mal ve hizmet alımları gerçekleşmesi içinde yine en büyük payı almıştır.

3.9.1.4. Faiz Giderleri

2008 Yılı'nın Ocak-Haziran döneminde faiz giderlerinde 94 milyon 98 bin TL iç borç, 8 milyon 981 bin TL dış borç olmak üzere toplam 103 milyon 79 bin TL faiz ödemesi yapılmıştır. 2008 yılında bütçesinin % 60'ı gerçekleşmiş iken 2009 yılının aynı döneminde bütçesinde öngörülen 327 milyon 849 bin TL ödeneğin % 50'si kullanılmıştır. Faiz giderlerinin toplam gider gerçekleşmesi içindeki payı 2008 yılının ilk 6 aylık döneminde % 5 iken, 2009 yılında bu oran % 6'e yükselmiştir.

3.9.1.5. Cari Transferler

Olimpiyat Oyunları Hazırlama ve Düzenleme Kurumu'na ödediğimiz olimpiyat payı, mahalli idare birliklerine katılma payları, İller Bankası ortaklık payı, hane halklarına yardımlar vb. giderlerden oluşan **Cari Transferler** 2008 yılının ilk altı ayında 152 milyon 501 bin TL ile bütçesinin %46'sı oranında gerçekleşirken, 2009 yılının aynı döneminde 146 milyon 807 bin TL ile bu oran %37 olmuştur. Cari transfer gerçekleşmesinin 2008 yılında ilk altı aylık toplam gerçekleşme içindeki payı % 8 oranındayken, 2009 yılının aynı döneminde bu oranda % 3 lük bir düşüş meydana gelmiştir. Cari transferlerin gerçekleşmesinde 2008 yılına göre 2009 yılında % 4 oranında bir azalış görülmektedir.

3.9.1.6. Sermaye Giderleri

2009 yılı Ocak-Haziran döneminde; metro yatırımları, dere ıslahları, alt-üst geçitler, köprülü kavşak ve viyadük yapımları, trafik ve yol düzenleme işleri, asfalt gibi yatırım giderlerimizin yer aldığı sermaye giderleri için toplam 1 milyar 450 milyon 323 bin TL harcama yapılmıştır. 2008 yılının aynı döneminde 1 milyar 78 milyon 439 bin TL harcama yapılmış ve 2009 yılında söz konusu giderlerde 2008 yılına göre % 34 lük bir artış olmuştur. Sermaye giderlerinin 2008 yılının Ocak-Haziran döneminde toplam gider gerçekleşmesi içindeki payı % 55 ve 2009 yılında ise % 53 olmuştur. Yine sermaye giderlerinin 2008 yılının ilk altı aylık bütçe gerçekleşme oranı % 41 olurken, 2009 yılında bu oran % 51 olmuştur.

2009 yılının ilk altı ayında sermaye giderleri içerisinde mamul mal alımlarına 40 milyon 59 bin TL, menkul sermaye üretim giderlerine 486 bin TL, gayri maddi hak alımlarına 7 milyon 262 bin TL, gayrimenkul alımları ve kamulaştırmasına 149 milyon 989 bin TL, gayrimenkul sermaye üretim giderlerine 990 milyon 779 bin TL, menkul malların büyük onarım giderlerine 505 bin TL, gayrimenkul büyük onarım giderlerine 261 milyon 244 bin TL harcama yapılmıştır.

2009 yılında sermaye giderlerinde, en düşük harcama mayıs ayında yapılırken, en yüksek harcama nisan ayında gerçekleşmiştir.

2009 yılının ilk altı ayında 1 milyar 450 milyon TL gerçekleşmiş olan sermaye giderleri içinde en yüksek harcama 990 milyon 779 bin TL ile raylı sistem projeleri, yol yapımları, altyapı yatırımları gibi harcamalarımızın yer aldığı gayrimenkul sermaye üretim giderleri için yapılmıştır. 2008 yılının aynı döneminde yine en yüksek gerçekleşme 606 milyon 418 bin TL ile gayrimenkul sermaye üretim giderleri için yapılmıştır.

3.9.1.7. Sermaye Transferleri

Bağlı kuruluşlara yapılan yardımlar ile ilçe belediyelerine yapılan yardımlardan oluşan **Sermaye Transferleri** 2008 yılının ilk altı ayında 3 milyon 500 bin TL ile bütçesinin %2'si oranında gerçekleşmiştir. 2009 yılı bütçesi 160 milyon TL olan Sermaye Transferlerinin ilk altı aylık gerçekleşmesi 250 milyon 500 bin TL'dir.

3.9.1.8. Borç Verme

İ.B.B.'nin iştiraki olan şirketlerin sermaye artırımlarına katılma paylarından oluşan borç verme kaleminde ilk 6 ayda henüz bir gerçekleşme olmamıştır.

3.9.2. Bütçe Gelirleri

2009 yılı bütçesinin **gelir kısmı**; % 2 vergi gelirleri, % 7 teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, % 0,7 alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, % 89,7 diğer gelirler, % 0,3 sermaye gelirleri, olmak üzere toplam 4 milyar 700 milyon TL olarak tahmin edilmiştir.

Ocak-Haziran 2009 döneminde, İstanbul Büyükşehir Belediyesi bütçe gelirleri, geçen yılın aynı dönemine göre % 3 oranında artarak 1 milyar 992 milyon TL olarak gerçekleşmiş olup, bütçe hedefinin % 42'sine ulaşılmış durumdadır.

Haziran sonu itibariyle, gelir bütçe gerçekleştirmeleri içinde, Vergi Gelirlerinin payı 2008 yılında % 2,6 iken, 2009 yılında % 2,3; Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin payı 2008 yılında % 9 iken, 2009 yılında % 8; Alınan Bağış ve Yardımların payı 2008 yılında % 0,7 iken, 2009 yılında % 0,6; Faizler, Paylar ve Cezalardan oluşan Diğer Gelirlerin payı 2008 yılında % 87,6 iken, 2009 yılında % 85,9; Sermaye Gelirlerinin payı 2008 yılında % 0,1 iken 2009 yılında % 3,5 düzeyinde olmuştur.

3.9.2.1. Vergi Gelirleri

İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi ve Yangın Sigorta Vergisi'nden oluşan vergi gelirleri 2009 yılı Ocak-Haziran döneminde 46.314.963 TL olarak gerçekleşmiştir. 2008 yılı Ocak-Haziran döneminde bizzat İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edilen vergi gelirlerinin 49.510.370 TL olduğu dikkate alındığında, bu gelir kaleminde % 6'lık bir düşüş meydana geldiği görülmektedir.

3.9.2.2. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri

Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri 2009 yılı Ocak-Haziran döneminde 153.655.424 TL olarak gerçekleşmiştir. 2008 yılı Ocak-Haziran döneminde Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri'nin 174.448.918 TL olduğu dikkate alındığında, bu gelir kaleminin azalış oranı % 12 düzeyindedir.

3.9.2.3. Alınan Bağış ve Yardımlar

Alınan Bağış ve Yardımlar 2009 yılı Ocak-Haziran döneminde 12.391.815 TL olarak gerçekleşmiştir. 2008 yılı Ocak-Haziran döneminde Alınan Bağış ve Yardımların 13.795.375 TL olduğu dikkate alındığında, bu gelir kaleminin düşüş oranı % 10'dur.

3.9.2.4. Diğer Gelirler

Toplam gelirler içinde en önemli payı paylar, faizler ve ceza gelirlerinden oluşan Diğer Gelirler kalemi oluşturmaktadır. 2009 yılı Ocak-Haziran döneminde Diğer Gelirler 1.712.328.291 TL olarak gerçekleşmiştir. 2008 yılı Ocak-Haziran döneminde Diğer Gelirler kaleminin 1.695.714.366 TL olduğu dikkate alındığında Diğer Gelirlerin artış oranı % 1'dir. Diğer Gelirler başlığının toplam bütçe gelirleri içinde en önemli yere sahip olmasının sebebi, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların, Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar başlığı altında bu bölümde yer almasıdır. Ocak-Haziran 2009 döneminde genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar 1.601.555.911 TL olarak gerçekleşerek, toplam gelirlerin % 80'ini oluşturmuştur. 2008 yılı Ocak Haziran döneminde genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payın 1.541.344.085,76 TL olduğu dikkate alındığında, bu gelirin artış oranı % 4 düzeyindedir.

3.9.2.5. Sermaye Gelirleri

Taşınır ve Taşınmaz Satışlarından oluşan Sermaye Gelirleri 2009 yılı Ocak-Haziran döneminde 68.997.977 TL olarak gerçekleşmiştir. 2008 yılı Ocak-Haziran döneminde ise Sermaye Gelirlerinin gerçekleşmesi 2.461.673 TL olmuştur.

3.9.3. Finansman

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin ulaşım, alt yapı, çevre, itfaiye, vb. gibi alanlarda yapılan büyük ölçekli yatırımlarının hızlı bir şekilde tamamlanabilmesi için

ilave kaynaklara ihtiyaç duyulmuştur. İhtiyaç duyulan bu ilave kaynakların temini için Büyükşehir Belediye Meclisinin kararları doğrultusunda iç ve dış borçlanma yapılmıştır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin bütçesinde öngörmüş olduğu 1 milyar 500 milyon TL olan finansman rakamının % 25’u olan 378 milyon 99 bin TL ilk altı ayda gerçekleşmiştir.

2009 yılının Ocak-Haziran döneminde 539 milyon 828 bin TL iç borçlanma yapılmış 297 milyon 908 bin TL iç borçlanma geri ödemesi gerçekleştirilmiştir. Yine aynı dönemde 208 milyon 761 bin TL dış borçlanma, 71 milyon 765 bin TL dış borçlanma geri ödemesi yapılmıştır.

2008 yılının ilk altı aylık döneminde ise 313 milyon 500 bin TL iç borçlanma yapılmış 120 milyon 663 bin TL iç borçlanma geri ödemesi gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde yapılan dış borçlanma 326 milyon 15 bin TL, dış borçlanma geri ödemesi ise 27 milyon 753 bin TL’dir.

3.10. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Otomasyon Programının Kamu Maliyesi Açısından İncelenmesi

- Harcamalar Açısından
Sistem içinde analitik bütçeye geçildiği için tüm harcamalar hesap planlarında ayrı kodlarla takip edilmeye başlanmıştır. Harcamalar eskiye nazaran daha kontrol altına alınmıştır.

- Gelir Artırıcı Etkisi

İBB’nin Konsolide bütçesi, ilgili yıllar faaliyet raporlarında 2004 yılında 2.250 Milyon TL iken, 2005,2006,2007,2008 ve 2009 yılları toplamı 23.213TL dir. Bu yılların konsolide bütçe ortalaması 4.642 TLdir. 2010 yılında 6.300 Milyon TL ye çıkmıştır. Ülkemizdeki son yıllardaki düşük enflasyon oranları dikkate alındığında

bu nominal rakamlar İBB'nin konsolide bütçesinin büyüdüğünün göstergesi sayılabilir. Belediye gelirleri, Öz gelirler ve Genel Bütçe Vergi gelirinden alınan paydan oluşmaktadır. "Genel Bütçeden Gelen Gelirler" üzerinde Otomasyon Programının olumlu veya olumsuz etkisi vardır denilemez. Ancak bu gelirler harcamalarının düzenlenmesinde, kontrolünde mutlak etkisi vardır. Belediye Öz Gelirlerinin yıllara göre dağılımını aşağıdaki tabloda incelemeye çalışacağız. Ancak bu artışın ne kadarının Otomasyon programından ötürü ortaya çıktığını ifade etmek zordur. Gelirlerin tahsilatında doğru takip ve tespitler, giderlerdeki tasarruf. Doğru ve isabetli yönetim için verilen destekler, tamamen otomasyon sisteminin oluşturduğu raporlarla olmuştur.

Tablo: Öz Gelirlerin Yıllara Göre Dağılımı

	(X 1.000 TL)	2006		2007		2008		2009		2010 (9 ay)	
		Bütçe	Gerçek	Bütçe	Gerçek	Bütçe	Gerçek	Bütçe	Gerçek	Bütçe	Gerçek
1	Dahilinde Alım Mal ve Hammadde Gelirleri (Eğlence, yangın, sigorta, ilan reklam gelirleri)	23.050	28.207	31.300	33.034	39.100	41.326	45.006	37.855	30.112	34.478
2	Teşhis ve mülkiyet gelirleri (Hizmet gelirleri+kurum karları.) Kira gelirleri çıkartılmıştır*	68.815	210.027	88.892	293.394	188.888	186.732	196.158	201.284	140.384	176.182
3	Emlak vergisi	-	4.672	51.000	30.220	25.000	58.890	35.000	23.301	26.249	29.541
4	Ecri misil gelirleri	9.500	7.519	6.900	6.057	6.600	9.843	9.000	38.244	6.750	67.417
5	Menkul kiralari	96.502	101.668	115.050	205.767	123.916	176.402	149.800	201.950	137.175	178.918
6	Para cezaları	5.387	7.645	21.685	25.726	22.425	38.432	39.237	23.101	15.462	21.090
7	Çeşitli vergi dışı gelirler (Tanımlanmayan ve Sınıflanmayan Çeşitli Vergiler Örnek: Gecekondu Gelirleri)	52.106	101.124	82.393	181.854	110.555	149.329	125.555	150.433	85.837	237.974

Kaynak: www.ibb.gov.tr "İlgili Yıllar Bütçe ve Gerçekleşme Tabloları Gelir ve Bütçe Performans Tabloları"

Öz gelirlerin yıllara göre dağılımını incelediğimizde. Birçok gelir kaleminde nominal olarak artış gözlemlenmektedir.

Emlak vergisi gelirleri, 2004 yılında çıkan bir kanun ile Büyükşehir belediyeleri tarafından toplanmasına son verildiğinden bu kalemde gözüken gelirler ilçe belediyelerden gelen paylar olarak kayıtlara geçmektedir. Aynı zamanda ilçe belediyeler ile olan anlaşmazlıklar ve davalar sebebiyle istikrarlı bir gelir kalemi değildir.

Ecrimisil gelirleri otomasyon sistemi tarafından miadlı olarak takip edilmeye başlanmıştır. Sözleşmelerin bitim zamanı geldiğinde sistemin otomatik olarak kira yenilemelerini haber vermektedir. Bu suretle ecrimisillerin tahakkuklarını yenilemektedir. Kriterlere göre sözleşme bedellerini artırarak belediyelere gelir kaybını ortadan kaldırmaktadır. Bu durum otomasyon sisteminin performansı olarak ortaya çıkmaktadır.

Aynı performans Menkul Kiralarında da görülmektedir.

Para Cezaları gelir kaleminde oluşan gelirlerde ise otomasyon tarafından yapılan aynı yakın takibi gözlemlemekteyiz. Geciken tahakkuklar, geciken tediyeler, sistem içinde dataları mevcut ise kendiliğinden. Kanun nizam ve esaslara uygun olmayan durumların tespitinde ise, dataların sisteme girilerek objektif kıstaslar ölçüsünde otomasyon sistemi, ceza tahakkuk etmektedir. Sistem öncesi belediyede çalışan memurların inisiyatifinde bazen kesilmeyen cezalar veya az kesilen cezalar kendiliğinden ortadan kalkmıştır. Böylelikle para cezaları gelirlerinde istikrarlı bir durum oluşmuştur.

Dahilinde Alım Mal ve Hizmetler gelir kalemi içinde değerlendirilen İlan ve Reklam gelirlerinde de aynı istikrarlı takip sistemi Otomasyon sistemi tarafından uygulanmaktadır. İlan ve reklamların ödeme zamanı geldiğinde otomasyon sistemi ilgili birime uyarılar göndermektedir. İş yerlerinde mevcut bulunan reklamlar için zabıtarlar tarafından reklamı yapıldığı yere giderek tespit yapılmakta, reklam vergisinin devamlılığı sağlanmaktadır. Ayrıca diğer reklam durumları için otomasyon sistemi içinde ilanlar ile ilgili her türlü kıstaslar girildiğinden tahakkuklar çok kolay yapılmaktadır. Sistem öncesi reklam sahibi mükellefe bir kereliğine vergi

kesiliyor fakat çok az miktarda devamlılığı sağlanıyordu. Kötü niyetli memurların inisiyatifine çok açık bir durum vardı.

Tüm bu değerlendirmelerin ışığında otomasyon sisteminin, öz gelirlerin artışı veya azalışlarında direkt ve kesin bir etkisinden, net olarak bahsedemeyiz. Gelir kalemlerindeki artış ve azalışlarda birçok etmenin rol oynadığı bir gerçektir. Ancak otomasyon sisteminin tüm bu iş organizasyonlarını hiçbir etki altında kalmadan, programlandığı şekilde objektif kurallar dahilinde yerine getirmektedir. Bu kurallar iyi kurgulandığında ve çalıştırıldığında mutlaka her türlü operasyona olumlu bir etkisi olacaktır. Kamu maliyesinde olumlu etkisinin olacağını düşünmekteyim.

- Yatırımlara Katkısı Bakımından: İBB'nin Konsolide yatırım Bütçesi, İlgili yıllar faaliyet raporlarından alınan verilere göre 2004-2009 Toplam 15.704 milyon TL iken ortalama yıllık 2,61 milyon TL; sadece 2010 yılı yatırımı 4.04 Milyon TL'dir. 2010 yılında Bütçe / Yatırım oranı %64 olmuştur. Geçmiş 2004-2009 yılı toplam 6 yıl ortalaması %62'dir. Bu verilerden faydalanarak yatırımların arttığını söylemekle birlikte otomasyon sisteminin bu artışa katkısını net ifade edemeyiz. Ancak demirbaş kayıtlarının tamamlandığını, stratejik planlar ve bütçe planları yapılırken yatırım planlarının artık daha net ortaya çıktığını ifade edebiliriz.

- İstihdam Yaratması Açısından: İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde başkan, genel sekreter, genel sekreter yardımcıları, daire başkanları ve müdürlerden oluşan hiyerarşik bir yapı bulunmaktadır. Kurumda bir genel sekreter, beş genel sekreter yardımcısı, bir hukuk müşaviri, bir teftiş kurulu başkanı, 20 daire başkanı ve 81 müdür bulunmaktadır. 2008 yılında Toplam 27.364 kişi çalışmaktadır.¹²⁸ İstanbullulara daha iyi hizmet sunabilmek amacıyla çalışanların eğitim durumunun yükseltilmesi de İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin başlıca istihdam politikaları arasında yer almaktadır. Yeni işe başlayacak adaylardan eğitim durumları en az ön lisans ve lisans mezunu olanların tercih edilmesi, çalışanların eğitim durumlarının

¹²⁸ "2010-2014 Yılları Stratejik Planı", İBB, Sayfa:34

yükseltilmesiyle ilgili çalışmalardan biridir. Bu politika sayesinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesindeki tüm birimlerde nitelikli personel ihtiyacı karşılandığı gibi, iç kontrol sisteminin daha etkin çalışmasına da katkı sağlanmaktadır. 2009 yılı içerisinde işe başlayan toplam 86 adet sözleşmeli personel üniversite mezunu olarak istihdam edilmişlerdir.¹²⁹ Otomasyon sisteminin devreye alınması ile birlikte İBB’de kalifiye personele ihtiyaç artmıştır. Aşağıdaki tabloda bu durum görülmektedir.¹³⁰

<u>ÖĞRETİMDURUMU :</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>
Okur Yazar :						
İlk Öğretim :	%45,5	43,3	39,1	35,1	32,7	30,3
Orta Öğretim:	%32,1	31,3	29,6	32,5	32,0	31,4
Üniveriste :	%19,5	22,3	29,0	30,0	33,0	35,2
Lisans Üstü :	% 2,7	2,9	2,0	2,4	2,1	2,9

İlköğretim mezunu İBB çalışanı Toplam çalışanlar içindeki payı 2004 yılında %45,5 iken 2009 yılına kadar devamlı düşerek % 30,3 seviyesine inmiştir. Üniveriste mezunu çalışanlar ise 2004 yılında % 19,5 seviyesindeyken 2009 yılına kadar her yıl artarak %35,2 seviyesine çıkmıştır. Bu bağlamda kalifiye elemana olan ihtiyaç konularından birinin otomasyonda çalıştırılacak elemanlar olduğunu ve İBB’de kalifiye eleman istihdamının arttığını söyleyebiliriz.

3.11. İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Mali Yönetimin Otomasyon Öncesi ve Sonrası

- Eski nakit esaslı muhasebe sisteminde gelirler muhasebe içinden takip edilemiyordu. Sistem nakit esaslı olduğu için tahsilat yapıldığı anda gelir kaydı oluşuyor kurumun kimden ne kadar alacaklı olduğu bilgisi sistemde olmadığından tahsil edilemeyen gelirler takip edilemiyor ve sonucunda kayıplar oluşuyordu. Yeni

¹²⁹ “2009 Yılı Faaliyet Raporu”, İBB, Sayfa:44

¹³⁰ “2009 Yılı Faaliyet Raporu”, İBB, Sayfa:44 Grafik: 8

sistem tahakkuk esaslıdır. Mükellef geldiğinde her türlü borçlandırma zamanında yapılmakta borcu tahakkuk etmektedir. Mükellefin borçlandırmak suretiyle yapılan tahakkuk daha sonraki günlerde vadesi geldiğinde tahsil edilmekte tahsil konusunda gecikmeler olduğunda yasal yollara başvurulmaktadır. Borç alacak ilişkileri sağlıklı bir şekilde takip edilebilmektedir. Fazla tahakkuk veya fazla tahsilat durumlarında ise mükellef alacaklandırılarak ya geri ödeme ya da gelecek dönem borçlarından düşülmektedir.

- Otomasyon sistemine geçmeden evvel muhasebede birçok gelirin muhtevası bulunmuyordu. Farklı gelir kalemlerine haiz gelirler “diğer gelirler” veya “çeşitli gelirler” sınıflandırılmasına tabi kılınarak aynı hesaba atılıyordu. Gelirlerin %30-35’i bu şekilde sınıflanamıyordu. Bu kayıt sisteminde gelirlerin takibi zorlaşmakta, performans ölçümünü imkansız olmaktadır. Bankadan yapılan gelir tahsilatlarında da aynı yöntem uygulanıyordu. “Torba Hesap” denilen her türlü gelirin içine konduğu tek bir hesap vardı. Ayırıştırılmalı bir sistem olmadığından ve tahsil edecek olan bankaya da gelir tanımları verilmediğinden bankanın yaptığı her türlü tahsilatta, banka çalışanı tarafından yeterli detay oluşturulmadığından yatan paranın muhtevası bilinmiyordu. Gelirler ayırıştırılamıyordu. Otomasyon sisteminde, gelir hesapları kurumun ihtiyacına göre detaylandırılmıştır. Bankalarla yapılan koordinasyon ile sistemdeki detaylandırma bankalara aktarılmıştır. Bankanın yaptığı tahsilatlar otomasyon sistemi içine detaylı olarak aktarılmaktadır. Böylelikle gelir tahsilatları ilgili doğru hesaplara tüm detayları ile tasnifi yapılmaktadır. Bu şekilde olabilecek en detaylı takip sağlanmıştır. Kayıplar minimize edilmiştir. Diğer Gelirler veya Çeşitli gelirler gibi hesaplar ortadan kaldırılmıştır.

Otomasyon sisteminde her mükellefin TC vatandaşlık numarası ve vergi kimlik numaraları kaydedilmektedir. Her ayrı mükellefiyet için ayrı dosya oluşturulup kodlanmakta, muhasebe sistemine kaydedilmekte, tahakkuk tahsilat ilişkisi sağlanmaktadır. Taksitler, vadeleri ve tahsilat makbuz numaraları da sisteme kaydedildiğinde tam bir takibat sağlanmış olmaktadır.

- Gider açısından incelersek; otomasyondan evvel her firma veya şahıs için ayrı bir muhasebe hesap açılmaktaydı. Çoğu zaman aynı tüzel veya gerçek kişiler için mükerrer hesaplar açılabilirdi. Ödenecek miktar tüzel veya gerçek kişilerin muhasebe hesabına alınıp emanetten çıkışı yapılmaktaydı. Bu durum hesapların yanlış çalışmasına yol açılıp takip edilebilmesini imkansız kılmaktaydı. Örnek olarak, gerçek veya tüzel kişilere fazla ödeme yapıldıysa kontrol edilebilecek bir karşı kaydı bulmak imkansız olabilmekteydi. Sistemde kayıp ve kaçaklara yol açılmaktaydı. Otomasyon sisteminde tüm mükelleflere TC vatandaşlık numarası ve vergi kimlik numaraları tanımlandığından bu karmaşa kendiliğinden ortadan kalkmıştır. Böylece aynı mükellef ile ilgili çoklu ilişkilerde (ödeme-tahsilat) bütünlük sağlanmıştır. Ayrıca ileriye dönük tüm uygulamalarda kullanılacak, mükellefin tüm bilgilerini içeren (adres, telefon, e-mail, sorumlu kişiler, banka hesap no, iban vs.) CRM (müşteri ilişkileri yönetimi) modeli geliştirilmiştir. Otomasyon sisteminde, İhale ve ödemeleri içinde sistem kurulmuştur. Her ihale ve bu ihalenin gerçekleşmiş ödemeleri, hakedişleri için ayrı ayrı kodlar açılmaktadır. Kodlanan bu ihale ve hak edişler “Yatırım Takip Sistemi” ile entegre edilmektedir. Her işin ve hakedişin tüm süreçlerinin muhasebeden takibi sağlanmaktadır. Otomasyona, ihale ve hakediş dosyaları üzerinde hakediş tarihi, mali hizmet geliş tarihi vb. gibi bilgiler ile girilmektedir. Bu bilgiler birimlerin performansını, kurumun ödeme istatistiklerini de takip edebilen bir yapının oluşmasına sebebiyet vermektedir. Otomasyon sistemi içine gömülmüş çeşitli kontroller sayesinde firmalara fazla veya yanlış ödeme engellenmiştir. Firmaya salınmış icra kararları ve bu sebeple mahkemenin İBB’ye firmanın alacakları için vermiş olduğu icra kararı ve alacak temliği kararı sisteme girilmektedir. İBB ödeme yaparken bu mahkeme kararları uyarınca muhatabına ödeme yapılması sağlanmaktadır. İleride doğabilecek kayıplar ve hukuki sıkıntılar engellenmiş olmaktadır.

- İhaleleri bütçe açısından incelersek; Otomasyon kurulmadan evvel taahhütler (ihalenin gerçekleşmesi sonucunda oluşan mali yükümlülük) takip ediliyor fakat ödenekler (ihalenin öncesi ve sonrasını içeren toplam yükümlülükler) takip edilememekteymiş. Otomasyondan sonra, ödeneğin talep aşamasından itibaren kaydedilmesi sağlanmıştır. Müdürlük kodları ve ihale numaraları sayesinde her

müdürlük ve her ihale için ayrı ayrı ödenek takibi de sağlanmıştır. Bu sayede müdürlüklerin, birimlerin bütçelerini aşmamaları sağlanmıştır. Kayıp ve kaçaklar en aza indirilmiştir. Ödenek aktarmaları disipline edilmiştir.

- Eski sistemde finansman işlemleri muhasebe sistemi içinde takip edilemiyordu. Otomasyon sistemine geçtikten sonra, aynen gelirlerde elde edilen disiplin finansman bölümünde de gerçekleştirilmiştir. Ödemelerin vadeleri ve gerekli olan diğer detayların takibi sağlanmıştır. Krediler (İç, Dış, Kurumlar arası) sözleşme evrakları üzerinde ve kredilerin imzalanıp kullanıma geçilmesiyle, tahsilatı yapıldığında, paranın takibini mümkün kılan hesap ve detay kodları oluşturulmuştur. Kredinin tahsilatı, kullanımı, geri ödenme şekli ve vadesi tüm serüveni takip edilmeye başlanmıştır. Bu şekilde tüm olabilecek yükümlülükler önceden bilinir hale gelmiştir. İBB’de daha evvel gerçekleşmesi çok meşakkatli ve yorucu olan, günler alan banka hesapları ile mutabakat yapma işlemi otomasyon sisteminin kurulması ile ortadan kalkmıştır. Banka hesapları ile muhasebe hesaplarının tutturulması mutabakatı işlem hacminin artmasıyla adeta imkansız hale gelmekteymiş. Otomasyon sistemi kurulduktan sonra bankaların İBB hesaplarından yaptığı ödemelerin talimatları sistem üzerinde verilerek ödemelerde eşleşme sağlanmıştır. Böylelikle yapılan her ödeme kendiliğinden muhasebe kayıtlarına geçmekte ve eşleşmektedir. Yapılan çek, gönderme emri, talimat vs. sistem üzerinde tahakkuk etmekte ve bankadan yapılan ödemesiyle eşleşmektedir. Otomasyon sistemi kurulmazdan evvel yılsonu işlemleri manuel olarak elle yapılmaktaymış. Manuel yapılan işlerde insan hataları, unutma çok yaşanan bir gerçekmiş. İşlemler yanlış ve mükerrer sonuçlanmaktaymış.

Otomasyon sistemi sayesinde tüm hesaplara takip kodları verilmiş. Bu takip kodları sayesinde tüm hesaplar ortak bir platformda takip edilir olmuş. Yıl sonu işlemleri ve bunların nasıl yapılacağı prosedürleri yazılarak sisteme tanıtılmış. Prosedürlerin çalıştırılması sayesinde yılsonu işlemler otomatik olarak yapılabilmekteymiş. Bu sayede hesapların takip imkanları ileriki yıllara taşınarak buradan doğabilecek kayıplar olabildiğince azaltılmış. Otomasyondan önce işlemler ile ilgili bilgilere ulaşmak için geçmiş yıl evrakları incelenmekteymiş. Devamlı

arşive inilerek bilgiye ulaşılabilmekteymiş. Zaman zaman arşiv belgelerinin yok olması ve bu sebeple İBB'nin yaşadığı kayıp, kaçak ve zararlar otomasyon sisteminin uygulanması ile son bulmaktaymış.

Otomasyon sisteminde tüm operasyonel işlemler ve süreçler gelişmiş ve detaylı bir raporlama yapısıyla desteklenmiştir. Sistem tüm faaliyetleri ve işlemlerin sonuçlarını, en geniş detayda, uygulamacılara ve yöneticilere raporlama yapmaktadır. Her işlemin her aşaması detayda ve toplamda sorgulanabilir hale getirilmiştir. Otomasyon sisteminin kurulması İBB'deki tüm işlemlerin standart, düzenli, ölçülebilir denetlenebilir ve raporlanabilir olmasını getirmiştir. Böylelikle 5018 sayılı kanun getirdiği, yukarıda zikredilen tüm ilkeleri İBB'de uygulamak mümkün olmuştur.

Düzeltilme

SONUÇ

Avrupa Birliği ve uluslararası standartlara uyumlu olarak hazırlanan 5018 sayılı Kanunun, 2006 yılından itibaren tümüyle uygulanmaya başlanması ile bütçe birliği sağlanmış, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ön plana çıkmış, kamu kaynaklarının stratejik yönetim anlayışına uygun olarak etkin, iktisadi ve verimli bir şekilde kullanım gerçekleştirilmiştir. Çağdaş kamu mali yönetimi ilkelerinden biri olan önceden idarecilere serbesti tanıyıp harcama sonrası etkin bir denetim yapılması konularında önemli değişiklikler meydana gelmiştir.

İyi işleyen bir mali kontrol sistemi, kamu kaynaklarının en iyi şekilde kullanılmasının da ön şartı olmaktadır.

Devlet muhasebesinin amacı; mali yönetim ve kontrol aracı olarak milli ekonominin planlanması ve yönetimi için kamu kesimine ait gerekli ekonomik bilgileri sağlamak üzere, bir mali yıla ait bütçeleştirilmiş gelir ve giderlerin yıl içi ve yıl sonundaki gerçekleştirmeleri ile Genel Devletin ve yönetsel birimlerin varlık ve kaynaklarını izlemek ve belirli dönemler itibariyle yönetsel birimlerin bütçe uygulama sonuçları ile faaliyet sonuçlarını ilgililere, bilgi ihtiyaçlarına uygun şekilde rapor etmektir.

Devlet muhasebesinde planlanan reform çalışmaları sonuçlanmıştır. Bütün genel idareye dahil birimlerde ortak muhasebe ve raporlama standartları ile çerçeve bir hesap planının uygulanmasına başlanmıştır. Ayrıca, genel idarenin mali istatistiklerinin hazırlanması ve yayımlanması konusunda Maliye Bakanlığı yetkilendirilmiş bu alandaki dağımlık çok büyük ölçekte giderilmiştir.

Böylece, merkezi yönetime, yerel idarelere ve sosyal güvenlik kurumlarına ait mali raporlar hem alt birimler itibariyle ve hem de birleştirilmiş halde hazırlanır hale gelmiştir. Ve önceden belirlenen aralıklarla kamuoyunun bilgisine ve kullanımına sunulmaktadır. Hazırlanarak kamuoyunun kullanımına ve eleştirisine sunulan bu

raporlar, kamu yönetiminde saydamlık ve hesap verilebilirliğin temelini oluşturmaktadır. Söz konusu raporlar, genel idare kapsamındaki tüm birimlere; mali kararları alanlara; akademisyenlere; basına; milli gelir, gayri safi milli hasıla gibi ulusal hesapları yapan Devlet İstatistik Enstitüsüne; bütçe hazırlanmasında ve ödenek dağıtımında kullanılmak üzere Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne; taşınmaz mallara ait bilgiler için Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğüne; nakit yönetimi ve borçlanma gereksiniminin tespit edilmesinde Hazine Müsteşarlığına; yatırım programlarının hazırlanmasında Devlet Planlama Teşkilatına; para politikasının oluşturulmasında Merkez Bankasına ve kamu oyuna sağlam bir veri tabanı oluşturarak ekonomik ve mali geleceğin sağlam bir şekilde oluşturulmasına katkı sağlayacaktır.

Tezimizde sunmaya çalıştığımız Mahalli İdareler Maliyesi Otomasyon programı sayesinde İstanbul Büyük Şehir Belediyesi yönetimi daha iyi bir idari yapıya kavuşmuştur. Birimler arsında koordinasyon daha çok artmıştır. Gerek ekonomik, gerekse stratejik karar almada gerekli dataların kullanılması daha kolay ve hızlı olmuştur. Raporlamaları her seviyede analiz etmek mümkündür.

Stratejik planlamanın başarılı bir şekilde uygulanması, sistemin aksayan yönlerine ve karşılaşılan sorunlara karşı son derece etkin bir çözüm yöntemidir. Sistemin kilit karar alıcılar ve personel tarafından sahiplenilmesi ve çalışmalarda kamu tarafından üretilen mal ve hizmetlerin kalitesinin artırılmasının hedef alınması 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türk kamu yönetiminde uygulanmaya başlanan stratejik planlama çalışmalarının başarılı olmasını sağlayacak temel faktörlerdir. İstanbul Büyükşehir Belediyesinde 5018 sayılı yasadan sonra stratejik Daire Başkanlığı ve Müdürlüğü kurulmuştur. Ancak daha da önemli olan nokta, değişimi ve gelişimi önce akıllarda ve zihinlerde gerçekleştirmektir. Çalışmalar başarıyla ve bir bütün olarak uygulandığı takdirde, kamu kaynaklarının stratejik önceliklere göre dağıtılmasını ve etkin kullanımını izlemeyi, hesap verme sorumluluğunu geliştirmeyi, idarenin hizmetlerinin kalitesini arttırmayı ve müşteri odaklılığı sağlayacaktır.

Türkiye’de 1981’den günümüze yerel yönetimlere (belediyelere) yapılan yardımlar yerel harcama farklılıklarını dikkate almadan sadece nüfus esasına göre yapılmaktadır. Bu konuda diğer dünya ülkelerindeki uygulamalara bakarak başka çözümler geliştirilerek daha optimal çözümler bulunabilir.

Kamu kurumlarının 5018 sayılı Kanun’un uygulamadaki başarısı, kuşkusuz AB ile müzakerelerde kolaylık sağlayacaktır. Ancak, uzun bir süreçte hazırlanan bu Kanun’un en iyi şekilde uygulanabilmesi, kamu idarelerinde idari kapasitenin geliştirilmesine bağlıdır.

İdari kapasiteler, bu çalışmanın başından beri vurgulamaya çalıştığımız üzere İBB de var olan Otomasyon sistemi gibi sistemlerin kurulması ile kolaylaşmaktadır. Kanunun uygulanması amaçtır. Otomasyon programı kanunu amacına ulaşmak için bir araç haline gelmiştir. Söz konusu otomasyon sistemi ile, zaman içinde yaklaşık 10 kat artan iş yükü ve evrak hacmi ile personel giderleri arasında ters orantı gözlenmiştir. İşlerin bitirilme sürelerinde, geçmiş ile karşılaştırılmayacak kısaltmalar gerçekleşmiştir. Denetim, sorunların çözümü, şeffaflık, yönetsel kolaylıklar geçmişle kıyas kabul görmez oranda otomasyon sistemi ile sağlanmıştır. Maliyetlerin düşürülmesi, zaman tasarrufu ve yönetimde koordinasyon başlı başına üzerinde durulması gereken bir kazanımdır.

Türkiye’de Mahalli idarelerde bu otomasyon programının kullanılması, 5018 sayılı yasanın yaptırımlarının yerine getirilmesini sağladığı gibi, idari zaafı azaltacak, belediye idaresini kolaylaştıracak bir araç vazifesi göreceğini düşünmekteyiz. Seçimle başa gelen, belediye yönetimini ve işleyişini bilmeyen, belediye başkanlarının, belediye meclis üyelerinin, veya taşrada bu konuda eğitimi olmayan belediye çalışanlarının belediyeyi yönetmek için bu tür otomasyon sistemlerini kendi belediye teşkilatlarında kurup, kullandırarak işletme zafiyetlerinin büyük oranda azalacağını tahmin etmekteyiz.

KAYNAKÇA

KİTAP VE MAKALE

26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede

“2009 Yılı Faaliyet Raporu”, **İBB**

“2010-2014 Yılları Stratejik Planı”, **İBB**, Sayfa:34

AKDOĞAN Abdurrahman, **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitapevi, Ankara 2006

ARCAGÖK M. Sait; YÖRÜK Bahadır; ORAL Esin; KORKMAZ Umut, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda Öngörülen Düzenlemeler”, **Bütçe Dünyası**, Sayı: 18, İlkbahar 2004

ARICA Ayşegül, “Türkiye’de Devlet Muhasebesi Sisteminin Tekdüzen Muhasebe Sistemi İle Uyumlaştırılması”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, 2002

ARIKBOĞA Ülkü, **Yönetimler Arası Mali İlişkiler**, İstanbul, Yaylacık Matbaası, 2004

ARIN Tülay; KESMEZ Necdet; GÖREN İhsan, Parlamento ve Sayıştay Denetimi, **Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı TESEV**, Araştırmalar Dizisi, 2000

ARSLAN Murat; “Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:54, 2004

BİLGE Ali; EMİL Ferhat; KERİMOĞLU Baki, “Kamu Mali Yönetim Reformu, Mali Saydamlık, Hesap Verebilirlik,“ **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Sayı 218, Mayıs 2004

BRILLANTES Alex B.; SANCO JOSE O. Tio, “Harmonizing Objectives and Outcome At The Subnational Levels Through Citizen Engagement and Capacity Building (With Special References to The Philippines)” **Firs Equalization Challenges in the Desing of Intergovernmental Transfer**, Jorge Martinez – Vazques and Bob Searle, Springer

BRYSON John M., **Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations**, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1995

BULUTOĞLU Kenan, “Bölgesel İdareler Maliyesi”, **İktisat Fakültesi Mecmuası**, 22. Cilt, Nisan 1962, No: 3 – 4

BUNCHANAN James M.; FLOWERS Marilyn R., **The Public Finance**, Richard D. IRVIN, INC Illinois, 1975

CAN T., “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Ankara, 1996

CANDAN Ekrem, “Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 sayılı Kanun İle Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler”, **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı:296, Nisan 2006

CANDAN Ekrem , “Yeni Kamu Yönetim ve Kontrol Sisteminde Rol Alan Aktörler ve Bunların Görev ve Sorumlulukları”, **Mali Hukuk Dergisi**, Sayı 121, Ocak-Şubat 2006

CANSIZ H., “Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık”, **A.K.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, S.1, Temmuz - Eylül 2000

ÇETİNKAYA Özhan, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Bursa, Ekin Kitabevi, 2009

DAVİD S.Julie, “The Research Pyramid:A Framework For Accounting Information System Research”, **Journal of Information System**, No.1,Vol.13, Spring, 1999

DEVRİM Fevzi; ATALAY Asuman, “Küreleşme Sürecinde Sosyal Devlet Anlayışındaki Değişmelerin Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Açısından Değerlendirilmesi”, **15. Maliye Sempozyumu**, Antalya, 15 - 17 Mayıs 2000

DÜZOĞLU, “İBB Bilgi İşlem Koordinasyon Müdürlüğü Çalışma Raporu”, İstanbul, 2002

EDİZDOĞAN Nihat, **Kamu Bütçesi**, 7. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2008

ESER Suat, “Özel Gelirler, Bağış ve Yardımlar”, **Güncel Mali Sorunlar**, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Yayın No:11, Ankara, Mayıs 2006

“European Commission, Glossary of Definitions Used by the Commission in the Framework of Public Internal Financial Control”, **PIFC**, Brussels, 2002

GÜLŞEN Hamdi, “Devlet Hesaplamalarında Saydamlık ve say 2000 i”, **Mali Kılavuz Dergisi**, Sayı 16, 2006

GÜLŞEN Hamdi, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Kapsamı”, **Güncel Mali Sorunlar**, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Yayın No: 11, Ankara, Mayıs 2006

GÜRER Harun, “Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulamasına Yönelik Öneriler”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 63, 2008

İNCEOĞLU Abdülkadir, **Impacts of Acquis Communautaire on Financial Control; A Case of Istanbul Metropolitan Municipality**, Master Projeckt, Beykent Üniversitesi, İstanbul, 2006

“Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu” (1/692), Dönem: 22, Yasama Yılı: 2, TBMM (S. Sayısı: 302) Saraç, 2004
KARAARSLAN Erkan, “Ülkemizde Devlet Muhasebesinin Serüveni”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 54, t.y

KARAARSLAN Erkan, “Kamu Mali Yönetimi ve Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi”, Sayı:54, t.y

KARAKUŞ Mehmet; ÇAK Murat, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Borçlanma Gereksinimi, Hazine Garantili/Garantisiz Olarak Borçlanmaların Gelişimi”, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Ekim 2009

KEFİ Faiza, “Yeni Bilgi İletişim Teknolojileri: Yüksek Denetim Kurumlarının Karşı Karşıya Olduğu Güçlükler ve Fırsatlar”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 57, t.y

KELEŞ Hayrullah, **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar**, Turhan Kitapevi, Ankara, 2008

KERİMOĞLU, B., “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Harcama Reformu, Kesin Hesap ve Parlamento Denetimi”, **Mali Kılavuz**, S.23, Ocak-Mart 2004

KESİK Ahmet, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 1, 2005

KIZILKAYA E., “5018 Sayılı Kanuna Göre Kamu Zararı”, **Mali Kılavuz Dergisi**, S.16, Ekim-Aralık 2004

KIZILKAYA E., “**5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar**”, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara, 2006

KIZILTAŞ Emin, “IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları Bu Standartların Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Bu Konuda Yapılması Gereken Düzenlemelere İlişkin Öneriler”, **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, 2001

KONUKMAN Aziz, “Kesin Hesap Kanun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”, Devlet Reformu: Kamu Maliyesinde Saydamlık, **TESEV**, 2000

KURTULUŞ Barış, “Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı”, **DPT Yayınları**, Yayın No: 2692, Yıllık Programlar ve Konjektür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Temmuz – 2006

Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, İyi Yönetişimin Temel Unsurları, 2003, (çevrimiçi) <http://www.maliyenet/ab/index.htm>, 10 Şubat 2010

MUTLUER M. K.; Öner E.; Kesik A., **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005

NADAROĞLU Halil, **Mahalli İdareler, Felsefesi, Ekonomisi, Uygulaması**, Sermet Matbaası, İstanbul, 1978

NADAROĞLU Halil, **Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi ve Uygulaması**, Beta Yayınevi, İstanbul, 1998

ÖNCEL Yenal, **Mahalli İdareler Maliyesi**, 3. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1998

ÖZDEMİR Biltekin, “Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması”,
Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler
Enstitüsü**, 1998

ÖZER M.Akif, “Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi”, **Sayıştay
Dergisi**, Sayı:59, s. 42. Ekim-Aralık 2005

ÖZYILDIZ R. H., “Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi, Performansa
Dayalı Bütçe”, **Hazine Dergisi**, S.13, Ocak 2000

SARAÇ Osman, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan
Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 147, 2004

SUMMERS E. Lee, **Accounting Infomation System**, Second Edition, Houghton
Mifflin Company, New Jersey, 1991

Ruşen KELEŞ, “Kentbilim Terimleri Sözlüğü”, **TDK**, 1980

“Report of the Working Group on Transparency and Accountability”, **IMF** s.v.

“Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden
Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, **DPT**,
Ankara, 2000

TOSUN Ertan, “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanun Tasarısına İlişkin
Değerlendirme”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı: 16, 2003

Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, Yerel Yönetimlerin
Ekonomik İşlevleri, Ankara, Kasım, 1993

TÜREDİ Hasan, **Denetim**, Celepler Matbaacılık, Trabzon, 2001

ULUSOY Ahmet; AYDEMİR Tekin, “Yönetimler Arası Transferler: Teori ve

Türkiye Uygulaması”, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Ekim 2009

ULUSOY Ahmet; AYDEMİR Tekin, **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2006

ÜÇBAŞ A., “5018 Sayılı Kanunun Kamu Maliyesine Getirdikleri”, **Mali Kılavuz Dergisi**, S.25, Temmuz - Eylül 2004

ÜLKMEN İ.Hakkı, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ajans Türk Matbaası, 1960

YILDIZ Fahrettin, “İBB Bilgi İşlem Müdürlüğü Çalışma Raporu”, İstanbul, 2002

YILMAZ, “Bir Otokontrol Sistemi Olarak Belediyelerde Katılma Payları”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 71, t.y

YILMAZ Serdar; BARIŞ Yakup, Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması, **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Güncel Yayıncılık, Mayıs 2006

İNTERNET KAYNAKLARI

(Çevrimiçi) www.ibb.gov.tr, 2010

(çevrimiçi) <http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf>, 2009

(Çevrimiçi) <http://www.tdk.gov.tr/tdksozluk.php>, 10.02.2010

(Çevrimiçi) <http://cigdemyuksel.av.tr/almanya-da-vergi-hukuku> 29.06.2009

(Çevrimiçi)

[http://anapod.anadolu.edu.tr/groups/mly205ssel/wiki/22f8b/KAMUSAL_FINANS
MAN.html](http://anapod.anadolu.edu.tr/groups/mly205ssel/wiki/22f8b/KAMUSAL_FINANS_MAN.html), 2009

(Çevrimiçi)

[http://www.bumko.gov.tr/proje/MaliYonetim/performans/performansb/pbutcerehber.p
df](http://www.bumko.gov.tr/proje/MaliYonetim/performans/performansb/pbutcerehber.pdf), 2010

(Çevrimiçi) <http://kbs.muhasebat.gov.tr>, 2010

(Çevrimiçi) www.phila.k12.pa.us/about/,24.02.2009

ACAR, İbrahim; Attila, ÇİÇEK, Hüseyin Güçlü, “Denetimin Kamuyu Tökezletmesi: Kamu Mali Yönetimi Kontrol Yasası Ve Denetim”, **20. Maliye Sempozyumu, Pamukkale Üniversitesi**, (Çevrimiçi) <http://maliesempozyumu.pamukkale.edu.tr/20malsemp.pdf>), 20 Kasım 2006

DURAK D., “1050 ve 5018 Sayılı Kanunun Kapsamı ve Harcama Öncesi Mali Kontrol Süreci”, (çevrimiçi) www.alomaliye.com.tr, 2005

EKİNCİ Abdullah, “Belediyelerin Mali Yapısı ve Borç Durumu Üzerine”, (Çevrimiçi) <http://www.huseyinust.com/printthread.php?tid=22122>, 2009

FLORİNİ Ann M., “Does the Invisible Hand Need a Transparency Glove? The Politics of Transparency”, Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, April 28–30, 1999, (Çevrimiçi) <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/18299/florini.pdf>, 20 Kasım 2006

HÜRCAN Yasemin; KIZILTAŞ Emine; YILMAZ H. Hakan, "Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının neresinde - IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme", (çevrimiçi) <http://www.tesev.org.tr>, 2009

“Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, (Çevrimiçi) <http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf>, 2006

KENGER Erdal, “Denetçi Yardımcıları İçin Eğitim Notu”, 2001, (Çevrimiçi) http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/denetim.htm), 3 Ağustos 2004

“Sayıştay Kanunu Teklifi”, TBMM’sine Sunulma Tarihi: 25.02.2005, TBMM Esas No:2/394 (Çevrimiçi) <http://www.sayistay.gov.tr/haberduyuru/duyuru/2005KanunTeklifi/SayistayKanunTeklifi.pdf>), 2009

“Kamu Maliyesinde Saydamlık”, **TESEV**, (çevrimiçi) <http://www.tesev.org.tr>, 2009

YILMAZ Rıza, “Belediye, İl Özel İdareleri ve 5018 Sayılı Kanuna Tabii Olan Mahalli İdare Birliklerinde İç Kontrol Sistemini Kurmanın Önemi ve İçişleri Bakanlığının Konuya Yaklaşımı”, 2009 (Çevrimiçi: www.bumko.gov.tr)

“2005 Yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu”, (çevrimiçi) <http://www.ibb.gov.tr/IBB/DocLib/pdf/bilgihizmetleri/yayinlar/faaliyetler/2005/mali.pdf>, 2009

EKLER

Ek 1: Gider Bütçe Teklif Ekranı

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Muhasebe Otomasyonu - Windows Internet Explorer

Pencere

GİDER BÜTÇESİ Muhasebe Yılı:2009 Kullanıcı:BÜTÇE01 MÜDÜRLÜK:13.SORGULAMA.YETKİLİ KULLANICI Bağlantı:10/02/2010 01:01

2010

30.13 - MALİ HİZMETLER DAİRE BAŞKANLIĞI-BÜTÇE VE DENETİM MÜDÜRLÜĞÜ

01.1.2 - GENEL KAMU HİZMETLERİ-YASAMA VE YÜRÜTME ORGANLARI, FİNANSAL VE MALİ İŞLER, DIŞ İŞLERİ HİZMETLERİ-FİNANSAL VE MALİ İŞLER VE HİZMETLER

5 - MAHALLİ İDARELER

Form> Tabloları Almek için mavi alanda Sağ Mouse Klık ile Rapor Listesini Görüntüleyebilirsiniz!

Ekonomik 1 2 3 4

Finansal 5

Proje Kodu

Artis Oranı

2010 2011 2012

GEREKÇE (Örnek 14-Bütçe Fisi oluşturmak için kullanabilirsiniz!)

Yenile **EKONOMİK-I** **Göre Filtrele** **PROJE KOD**

	I	II	III	IV	AÇIKLAMA	2010	2011	2012
Sil	01				PERSONEL GİDERLERİ	7,000	7,455	7,868
Detay					MEMURLAR	6,000	6,390	6,744
Sil	1				TEMEL MAAŞLAR	1,000	1,065	1,124
Detay					01 TEMEL MAAŞLAR	1,000	1,065	1,124
Sil	2				ZAMLAR VE TAZMİNATLAR	1,000	1,065	1,124
Detay					01 ZAMLAR VE TAZMİNATLAR	1,000	1,065	1,124
Sil	3				ÖDENEKLER	1,000	1,065	1,124
Detay					01 ÖDENEKLER	1,000	1,065	1,124
Sil	4				SOSYAL HAKLAR	1,000	1,065	1,124
Detay					01 SOSYAL HAKLAR	1,000	1,065	1,124
Sil	5				EK ÇALIŞMA KARŞILIKLARI	1,000	1,065	1,124
Detay					01 EK ÇALIŞMA KARŞILIKLARI	1,000	1,065	1,124
Sil	6				ÖDÜL VE İKRAMİYELER	1,000	1,065	1,124
Detay					01 ÖDÜL VE İKRAMİYELER	1,000	1,065	1,124
Program Bütçe-Analitik Bütçe Kod Karşılıştırma (Excel Tablo)						814,113,200	867,030,559	914,717,245

Ek 2: Gider Bütçe Tasarı Giriş Ekranı

Pencere

GİDER BÜTÇE TASARI İSLEMLERİ Mühasebe Yılı:2009 Kullanıcı:BÜTÇE02 Müdürük:13 - Bağlantı:10/02/2010 02:05

2010

30.13 - MALİ HİZMETLER DAİRE BAŞKANLIĞI-BÜTÇE VE DENETİM MÜDÜRLÜĞÜ
01.1.2 - GENEL KAMU HİZMETLERİ-YASAMA VE YÜRÜTME ORGANLARI, FİNANSAL VE MALİ İŞLER, DIŞİŞLERİ HİZMETLERİ-FİNANSAL VE MALİ İŞLER VE HİZMETLER

5 - MAHALLI İDARELER

Müdürlük Listesi

BÜTÇE VE DENETİM MÜDÜRLÜĞÜ

Form-Tabloları Altmak İçin mavi alanda Sağ Mouse Kükü Rapor Listesini Görmülebılrshızı!

Artış Oranı %

2010 2011 2012

Fin. Ekonomik 1 2 3 4

Proje Kodu

TEKLİF

Açıklama

Kayıdet

Yenile	EKONOMİK-J	AÇIKLAMA	TEKLİF		TASARI	
			2010	2011	2010	2011
Düzeltil	F I II III IV	MAHALLI İDARELER	814.113.200	867.030.569	914.717.246	1.186.734.623
Düzeltil	5	PERSONEL GİDERLERİ	7.000	7.455	536.322	557.775
Düzeltil	1	MEMURLAR	6.000	6.390	521.041	541.883
Düzeltil	1	TEMEL MAAŞLAR	1.000	1.065	266.120	276.765
Düzeltil	01	TEMEL MAAŞLAR	1.000	1.065	266.120	276.765
Düzeltil	2	ZAMLAR VE TAZİNATLAR	1.000	1.065	214.399	222.975
Düzeltil	01	ZAMLAR VE TAZİNATLAR	1.000	1.065	214.399	222.975
Düzeltil	3	ÖDENEKLER	1.000	1.065	397	413
Düzeltil	01	ÖDENEKLER	1.000	1.065	397	413
Düzeltil	4	SOSYAL HAKLAR	1.000	1.065	13.211	13.739
Düzeltil	01	SOSYAL HAKLAR	1.000	1.065	13.211	13.739
Düzeltil	5	EK ÇALIŞMA KARŞILIKLARI	1.000	1.065	20.140	20.946
Düzeltil	01	EK ÇALIŞMA KARŞILIKLARI	1.000	1.065	20.140	20.946
Program Bütçe-Analizlik Bütçe Kod Karşılasmı (Excel Tablo)			814.113.200	867.030.569	914.717.246	1.186.734.623

Ek 3: Gelir Bütçe Giriş Ekranı

Istanbul Büyükşehir Belediyesi Bütçe Muhasebe Otomasyonu - Windows Internet Explorer

Pencere

GELİR BÜTÇESİ TASARIM ISLEMLERİ Muhasebe Yılı:2009 Kullanıcı:BTJCE01 Müdürlük:13.BORÇLULAMA YETKİLİ KULLANICI Bağlantı:10/02/2010 01:23

2010

01.1.2 - GENEL KAMU HİZMETLERİ-YASAMA VE YÜRUTME ORGANLARI, FİNANSAL VE MALİ İŞLER, DIŞİŞLERİ HİZMETLERİ-FİNANSAL VE MALİ İŞLER VE HİZMETLER

30.19 - MALİ HİZMETLER DAİRE BAŞKANLIĞI-GELİRLER MÜDÜRLÜĞÜ

5 - MAHALLI İDARELER

Form-Tabloları Almek İçin mavi alanda Sağ Mouse Klık İ.
Rapor Listesini Görüntüleyebilirsiniz!

Ekonomik: 1 2 3 4 5
Kaydet

Açıklama: Artış Oranı % 2010 2011 2012

TEKLİF

EKONOMİK-İ Göre Filtrele

SİL	Detaş	I	II	III	IV	V	TEKLİF			TASARI		
							2010	2011	2012	2010	2011	2012
		01					87.205.000	90.693.000	95.228.000	87.205.000	90.693.000	95.228.000
			3				40.150.000	41.756.000	43.843.000	40.150.000	41.756.000	43.843.000
				9			40.150.000	41.756.000	43.843.000	40.150.000	41.756.000	43.843.000
					51		9.150.000	9.516.000	9.991.000	9.150.000	9.516.000	9.991.000
						01	150.000	166.000	163.000	150.000	166.000	163.000
						02	9.000.000	9.380.000	9.828.000	9.000.000	9.380.000	9.828.000
						52	8.000.000	8.320.000	8.736.000	8.000.000	8.320.000	8.736.000
						53	8.000.000	8.320.000	8.736.000	8.000.000	8.320.000	8.736.000
						00	23.000.000	23.920.000	25.116.000	23.000.000	23.920.000	25.116.000
						00	23.000.000	23.920.000	25.116.000	23.000.000	23.920.000	25.116.000
						6	47.055.000	48.937.000	51.383.000	47.055.000	48.937.000	51.383.000
						9	47.055.000	48.937.000	51.383.000	47.055.000	48.937.000	51.383.000
						53	700.000	728.000	764.400	700.000	728.000	764.400
							4.300.000.000	4.500.000.000	4.750.000.000	4.300.000.000	4.500.000.000	4.750.000.000

Program Bütçe-Analitik Bütçe Kod Karşılaştırma (Excel Tablo)

En iyi görüntü için ekran görüntüünüzün 1024x768 olması tavsiye edilir!
Copyright©YBM Bütçe&Muhasebe Çalışma Grubu

Ek 4: Finansman Bütçe Giriş Ekranı

30.30 - MALİ HİZMETLER DAİRE BAŞKANLIĞI-FİNANSMAN MÜDÜRLÜĞÜ
01.1.2 - GENEL KAMU HİZMETLERİ-YASAMA VE YÜRÜTME ORGANLARI, FİNANSAL VE MALİ İŞLER, DIŞİŞLERİ HİZMETLERİ-FİNANSAL VE MALİ İŞLER VE HİZMETLER
5 - MAHALLI İDARELER

2010

Müdürlük Listesi

FINANSMAN MÜDÜRLÜĞÜ

Ekonomik 1 2 3 4 5

Proje Kodu Açıklama

Artış Oranı % 2010 2011 2012

TEKLİF

Yenile EKONOMİK-I Göre Filtrele Teklif Tasarı

SİL	Detaf	I	II	III	IV	V	TEKLİF			TASARI		
							2010	2011	2012	2010	2011	2012
		01					8.367.328	-140.784.766	-84.321.596	8.367.328	-140.784.766	-84.321.596
			90				8.367.328	-140.784.766	-84.321.596	8.367.328	-140.784.766	-84.321.596
				51			-10.828.978	-4.659.018	1.151.658	-10.828.978	-4.659.018	1.151.658
				01			30.000.000	40.000.000	50.000.000	30.000.000	40.000.000	50.000.000
				02			-40.828.978	-44.659.018	-48.848.342	-40.828.978	-44.659.018	-48.848.342
				62			19.196.306	-136.125.748	-65.473.254	19.196.306	-136.125.748	-65.473.254
				01			480.000.000	465.000.000	485.000.000	480.000.000	465.000.000	485.000.000
				02			-470.803.694	-601.125.748	-560.473.254	-470.803.694	-601.125.748	-560.473.254
			02				1.991.632.672	2.190.784.766	2.189.321.596	1.991.632.672	2.190.784.766	2.189.321.596
				50			1.991.632.672	2.190.784.766	2.189.321.596	1.991.632.672	2.190.784.766	2.189.321.596
				01			1.991.632.672	2.190.784.766	2.189.321.596	1.991.632.672	2.190.784.766	2.189.321.596
				02			-137.648.607	-295.933.377	-331.853.059	-137.648.607	-295.933.377	-331.853.059
							2.000.000.000	2.060.000.000	2.125.000.000	2.000.000.000	2.060.000.000	2.125.000.000

Program Bütçe-Analizlik Bütçe Kod Karşılartırma (Excel Tablo)

En iyi görüntü için ekran çözünürlüğünüzün 1024X768 olması tavsiye edilir!
Copyright©YBM-Bütçe&Muhasebe Çalışma Grubu

Ek 5: Bütçe Girişleri Sorgulama Ekranı

Pencere

BÜTÇE SON DURUM -Müdürlükler Bazında- Muhasebe Yılı:2009- Kullanıcı:BTUTCE01 Müdürlük:13-SORGULAMA.YETKİLİ KULLANICI Bağlantı:10/02/2010 01:58

2010



Bütçe Girişi Yapan Müdürlükler

Evet

Hayır

Sıralama

Müdürlük Adına göre sıralı

Müdürlük Koduna göre sıralı

GELİR

GIDER

FINANSMAN

EKONOMİK (1)

EKONOMİK (2)

EKONOMİK (3)

EKONOMİK (4)

-Detay-Seçilen Ekonomik Kodlara Göre Filtrele

Finansal Kod

Bütçede Görüntülenecek Tutar

2010,2011,2012 Teklif Tutarları

2010,2011,2012 Tasarı Tutarları

2010,2011,2012 Bütçe Tutarları

2010 Teklif,Tasarı,Bütçe Tutarları

2011 Teklif,Tasarı,Bütçe Tutarları

2012 Teklif,Tasarı,Bütçe Tutarları

Bütçe Girişi Yapılan Müdürlükler

Sıra MD.	AÇIKLAMA	TEKLİF	
		2010	2011
1- 02	ACİL YARDIM VE ÇANKURTARMA MÜDÜRLÜĞÜ	20,563,245	21,798,241
2- 76	AFET KOORDİNASYON MERKEZİ MÜDÜRLÜĞÜ	6,777,000	7,217,505
3- 03	ALTYAPI HİZMETLERİ MÜDÜRLÜĞÜ	1,067,672,425	361,149,815
4- 98	ALTYAPI KOORDİNASYON MÜDÜRLÜĞÜ	539,000	544,115
5- 73	ANADOLU YAKASI İTFAİYE MÜDÜRLÜĞÜ	1,042,000	1,109,730
6- 92	ANADOLU YAKASI ZABITA MÜDÜRLÜĞÜ	33,000	35,145
7- 07	ARŞİV MÜDÜRLÜĞÜ	108,500	115,553
8- 27	ATIK YÖNETİMİ MÜDÜRLÜĞÜ	313,013,000	344,314,300
9- 95	AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ VE TANITIM MÜDÜRLÜĞÜ	1,515,250	1,613,740
10- 71	AVRUPA YAKASI İTFAİYE MÜDÜRLÜĞÜ	1,355,490	1,443,003
11- 36	AVRUPA YAKASI ZABITA MÜDÜRLÜĞÜ	34,000	36,210
12- 09	BASIN YAYIN MÜDÜRLÜĞÜ	5,845,000	6,225,225
13- 11	BİLGİ İŞLEM MÜDÜRLÜĞÜ	16,278,500	17,336,603
14- 86	BİRİM FİYAT VE STANDARTLAR MÜDÜRLÜĞÜ	171,000	182,315
15- 12	BOĞAZIÇI İMAR MÜDÜRLÜĞÜ	13,965,500	14,885,300
16- 13	BÜTÇE VE DENETİM MÜDÜRLÜĞÜ	814,113,200	867,030,559
17- 10	COĞRAFI BİLGİ SİSTEM MÜDÜRLÜĞÜ	1,628,500	1,742,115
Toplam Kayıt:		8,177,594,522	8,575,295,344

86

Yenile

