

İL ÖZEL İDARESİ HARCAMALARI: 1925-1990

Birgöl GÜLER*

Türkiye'de yerel yönetimler, 1925-1990 yılları arasında gayri safi milli hasılanın belediyeler % 1.5, özel idareler %1.2 olmak üzere toplam 2.7'si büyüklüğünde kaynağa sahip olmuşlardır. Genel bütçe gelirlerine oranla bakılırsa, belediyeler %9.3, özel idareler %7.4 olmak üzere yerel yönetim gelirlerinin toplamı, genel bütçe gelirlerinin %16.7'si büyüklüğünde gerçekleşmiştir. Belediyeler ile özel idareler arasındaki bu paylaşım, zaman ilerledikçe özel idareler aleyhine dönmüştür. Cumhuriyet'in ilk yıllarında genel bütçe gelirlerinin zaman zaman %20'sine yakın büyüklükte bir kaynak kullanan özel idareler, 1940 yılından sonra %10'un, 1965 yılından sonra ise %5'in altına düşen büyüklüklerde kaynaklar ile yetinmek zorunda kalmışlardır.

Hangi açıdan bakılırsa bakılsın, rakamlar özel idarelerin giderek küçüldüklerini, zamanla yatırımcı-harcamacı kuruluş olmaktan uzaklaşmış olduklarını ortaya koymaktadır. Bununla birlikte rakamlar temelinde varılan bu sonucun, "özel idareler gereksiz hale gelmiştir" şeklinde bir yargıya varmak için yeterli olamayacağını belirtmek gerekir. Çünkü meclis ve encümenleri ile birlikte bu kurum, doğrudan harcamaya yol açmayan kimi konularda sahip olduğu görüşme ve karar yetkileri nedeniyle gözden kaçırılmaması gereken yetkilere sahiptir. Bir köyde pazar kurulması ya da bir köyün belediye olup olamayacağı gibi konularda karar alma yetkileri yeterli örnek sayılmalıdır. Mülki amirler dahil, uygulamacıların genellikle "çok sıradan, günlük" diye nitelendirdikleri bu tür yetkiler, gerçekte yerleşmeler arası sosyo-ekonomik bölüşüm ilişkilerine yön verme teklinin kullanılması anlamına gelir. Meclis ve encümenleriyle özel idarelerin "gereksiz hale gelip gelmedikleri", görev ve harcama kapasitelerindeki değişmelerin ötesinde, ancak sosyo-ekonomik bölüşüme değen yetki alanı incelenerek sonuçlandırılabilir bir tartışmadır.

Özel idareler yerel yönetim yazınında gölgede kalmış konularından birisidir. Buna karşın, yeniden düzenlenmesine ilişkin pekçok öneri geliştirilmiştir. Bu makale, gerçekçi reform önerileri geliştirilebilmesi için, sahip olunması zorunlu sayılan verilerin bir kısmını daha¹ kullanıma sunmak amacıyla hazırlanmıştır.

* Dr., TODAİE Öğretim Üyesi.

¹ Aynı zaman dilimi için özel idare gelirleri incelenmiş ve yine bu dergide yayımlanmıştır: Birgöl Güler, "İl Özel İdareleri:1925-1990", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 3, Sayı 3, Mayıs 1994, s.13-28.

BÜTÇE SİSTEMİ HAKKINDA AÇIKLAMA

Burada verilen ve üzerinde çalışılan rakamlar, Devlet İstatistik Enstitüsü yayınlarından derlenmiştir. 1929-1932, 1952, 1973-1976 ve 1983 yıllarına ilişkin rakamlar bulunamamıştır. Kullanılan rakamlar bütçe değil, kesin hesap rakamlarıdır. Rakamlar, eklerde üç sayfa halinde verilmiştir. Bütçe sisteminin yapısına sadık kalınarak, ilk ek sayfada 1925-1951, ikinci ek sayfada 1953-1964, üçüncü ek sayfada 1965-1990 yılları kesin hesap rakamları yer almaktadır.

Özel idare bütçe sistemi, benimsenen sınıflandırma bakımından üç farklı döneme ayrılabilir. İlk dönemi oluşturan 1925-1952 yılları arasında harcamalar, faaliyet alanlarına göre sınıflandırılmıştır. Bu dönemin başlangıç yıllarında yalnızca dört kalemden oluşan oldukça basit bir sınıflandırma yapılmıştır: Bayındırlık Giderleri, Ödenekler, Eğitim Giderleri, Çeşitli Giderler. 1933-1951 yılları arasında bütçe sistemi biraz daha ayrıntılandırılmıştır. Tarım, sağlık, sosyal yardım alanları ile ilgili harcamalar ayrıca gösterilmeye başlanmış, ödenekler için ayrı bir sütun açılmıştır. Bir başka yeni sütun, özel idare yönetim-hizmet giderleri ile personeline ait giderleri içeren "hususî idare muhasebesi" sütunudur. Ancak bu, ödemesi özel idarece yapılan tüm aylık ve ücretleri kapsamamıştır. Örneğin öğretmen maaşları "eğitim harcamaları" başlığında, veterinerlere yapılan ödemeler "tarım işleri" başlığında, bu alanlarda yapılan sermaye yatırımları ve makine alımları gibi yatırım harcamaları ile birlikte gösterilmiştir. Bir başka deyişle bütçe sisteminde görev alanları bakımından çeşitlendirmeye gidilmiş, ancak harcamalar ekonomik niteliklerine göre (cari-yatırım-transfer ya da "üretim harcaması-tüketim harcaması" gibi) ayrıştırılmamıştır.

İkinci dönemi oluşturan 1953-1964 yıllarına ilişkin rakamlar, önceki dönemin sınıflandırma mantığına uygun bir yapıya sahiptir. Bir başka deyişle harcamalar yine faaliyet alanlarına göre sınıflandırılmıştır. Ancak ek olarak bu dönem, harcamaların ekonomik niteliklerine göre izlenmesine de olanak vermektedir. Bu olanağı sağlayan yenilik, her kalemin kendi içinde bir de "adi gider"- "olağanüstü gider" şeklinde ayrıntılandırılmış olmasıdır. Harcamaların "adi-olağanüstü gider" ayrımı, kısmen de olsa ekonomik sınıflandırmaya denk düşmektedir. Adi giderler, yönetim-hizmet-personel giderleri ile yatırımların bakım ve onarımı için kullanılan kaynakları göstermektedir.² Bakım ve onarım harcamalarının burada yer alması bir geçismeye yol açmakla birlikte, adi gider, 1964 sonrası sistemin "cari gider"ine denk düşünülebilir. Olağanüstü giderler ise

² İlgili yıllarda adi bütçede gösterilen giderler şunları kapsamıştır: Özel idare personeli giderleri, meclis-encümen üyeleri ödenekleri, özel idarenin görev alanında bulunan yolların bakım-onarım giderleri ve bu işle görevli personelin giderleri, ilkokulların bakım-onarım ve hizmetli giderleri, özel idareye ait taşınmaz malların bakım-onarım ve sigorta giderleri, yönetim ve hizmet giderleri. İsmail Hakkı Ülkmen, Mahallî İdareler Maliyesi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yayın No: 103/85, Ankara, 1960, s. 234-236.

yeni gerçekleştirilen yatırımlar ile makine, araç-gereç alımlarını kapsamıştır.³ Olağanüstü gider, yine 1964'den günümüze geçerli olan sistemde "yatırım gideri"ne denk düşmektedir. Dönemin bütçe sisteminde yer alan "çeşitli ve birleşik giderler" başlığı ise, transferler ile mülki amirlerin konut ve makam otomobili gibi harcamalarını göstermektedir.

1965 yılından itibaren, günümüzde uygulamada bulunan program bütçe sisteminin harcamaların ekonomik niteliklerine dayanan (cari-yatırım-transfer ayırımı) sınıflandırması gelmiştir. Bu sistem, harcamaların faaliyet alanlarına dağılımını inceleme olanağı vermemektedir.

Bütçe sistemindeki değişmelerin, yetmiş yıllık zaman dilimi üzerinde çalışmayı oldukça zorlaştırdığı açıktır. Değişen sistem nedeniyle rakamlar güvenilir olmaktan çok, kaygan bir zemin oluşturmaktadır. Öte yandan, örneğin harcamaların hangi faaliyet alanlarına nasıl paylaştırıldığı sorusu, ancak 1964 yılına kadar izlenebilmektedir. Yine örneğin, harcamaların ne kadarının yatırımlara yöneltildiği sorusu, 1953 yılına kadar izlenememektedir. Kısacası hemen hiçbir soru, zaman serisinde kopuşla karşılaşmadan cevaplanamamaktadır. Bununla birlikte durum çok da kötü değildir. Çünkü 1953-1964 rakamları, adeta ilk dönemi son döneme bağlayan bir geçiş dönemi özelliği taşımakta ve değerlendirmelere bir süreklilik kapısı açmaktadır. Bu dönemin rakamları, faaliyet alanlarına göre cari-yatırım harcaması ayırımını sunduğu için hem ilk dönemin rakamlarına, hem de son dönemin rakamlarına ışık tutmaktadır. Böylece yetmiş yıllık bütün birbirine kapanmayan, tersine bağlanan dönemler halinde incelenebilmektedir.

GELİR-GİDER DENGESİ

İl özel idareleri, 1925-1990 zaman diliminde genellikle fazla veren kuruluşlar olmuşlardır. Yıllık gelirlere harcanamayan miktar izleyen yıla devredilmiştir. Gelecek yıla devredilen miktarın, özellikle siyasal çalkantı ve askeri darbe dönemlerinde arttığı söylenebilir. (Ek:1)

Kurumun ülke genelinde açık verdiği tarihler 1925-28 yılları arası, 1958, 1967 ve 1978 yıllarıdır. Bu yıllarda ortaya çıkan açıkların miktarları da, gelirin %1 ve 5'i gibi önemsiz sayılabilecek büyüklüklerde olmuştur. Diğer tüm yıllarda gelirler giderlerden daha fazla gerçekleşmiştir. 1933-1950 yılları arasında, her yıl o yılki gelirin ortalama %15'i harcanamayarak bir sonraki yıla devredilmiştir. Aynı oran 1950'li yıllarda düşmüş, yılda ortalama %5'e doğru gerilemiştir. Bu özellik bakımından ilk sırayı 1960'lı yıllar almıştır. 1960-64 arasında devir miktarı yaklaşık %25 olarak gerçekleşmiştir. 1965-72 yılları arasında devredilen miktar gerilemiş, yıllık gelirin ortalama %2'si olmuştur. 1981-1990 diliminde ise 1960'lı

³ İl Özel İdaresi Kanunu, md:83. Uygulamada 1965 yılından bu yana anlamı kalmamış olan bu ayırmada olağanüstü giderler şöyle tanımlanmıştır: "Olağanüstü bütçenin gider kısmı, özel idareye ait her türlü yeni yapım ve tesis giderleri ile adi bütçeyle ilgili sürekli giderler dışında yapılacak geçici giderlerden oluşur."

yılların ilk yarısına yakın bir devir miktarı ortaya çıkmıştır. Bu son dilimde her yıl gelirin yaklaşık %20'si ertesi yıla devredilmiştir.

GÖREV ALANI ve HARCAMA YAPISI

İl özel idarelerinin kurucu yasası 1913 tarihlidir. O tarihte bu yasa, getirdiği görev çerçevesi ile kolluk ve yargı hariç, illerde adeta birer "mikro-devlet" taslağı çizmiştir. Kurucu yasa özel idarelere asıl olarak ekonomik-ticari nitelikli görevler vermiş, bunları ulaşım, eğitim ve sağlık gibi üç toplumsal nitelikli görev grubu ile tamamlamıştır.

Yasaya göre il meclisleri ekonomik yaşamda tarım, ticaret ve hizmet sektörlerinin (sanayi sektörü özel bir konuma sahip değildir) her biri için merkezi bir öneme sahip kılınmıştır. Meclisler uygun yerlerde ticaret ve sanayi odaları, ticaret borsaları kurmak, sergiler açmak, pazar-panayır yerleri oluşturmak yoluyla ticaret işlerinin genişletilmesini-kolaylaştırılmasını sağlamak ve yerel servetin artırılması için gerekli önlemleri almak ile yetkili kılınmıştır. Bu kimlik, kredi kurumları kurmak ve bu tür özel girişimlere izin vermek ("vilayete mahsus yerli iktisat ve itibar sandıkları teşkili veya küşadına ruhsat itası") yetkisi tanınarak mali boyut ile çerçevelenmiştir. Öte yandan yasa otobüs işletmeciliği, elektrik-gaz üretim ve dağıtım, sınai üretim faaliyetlerinde bulunacak şirketlere ruhsat verme tekeline de il meclislerine vermiştir. Bir başka deyişle özel idareler, hizmet sektöründe izin-ruhsat makamı niteliği kazanmışlardır. Tarım sektöründeki yetkiler de son derece geniş tutulmuştur. Yasaya göre özel idareler tarımın ilerlemesi için gerekli önlemleri almak, örnek çiftlikler kurmak, tarım okulları açmak, makine kiralamak, şirketler kurmak, fidan-tohum dağıtmak... gibi görevler yüklenmişlerdir.

Tarım, ticaret ve hizmet sektörü ile ilgili görevler, Cumhuriyet'in ilanından sonra hızla uzman bakanlıklara doğru kaydırılmıştır. Tarım ile ilgili görevler, 1925 yılında Tarım Bakanlığı'na devredilmiştir. Ticari yaşama ilişkin düzenleyici yetkiler, aynı tarihlerde kurulan Ticaret Bakanlığı'nın görev alanına çekilmiştir. Kredi kurumları kurmaya ilişkin mali yetkiler de bu bakanlığa geçmiştir. Hizmet sektörü çerçevesinde tanınan izin-ruhsat verme yetkileri ise 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanunu ile asıl olarak belediyelere geçirilmiş, fabrika ruhsatları konusu Hıfzısıhha Kanunu ile merkezileştirilmiştir. Böylece özel idareler, kurucu yasa ile kendilerine verilen ekonomik nitelikli görevlerde en fazla bir tür "yardımcı kuruluş" kimliğine gerilemişlerdir.

Özel idarelere kalan asıl görev alanı, bayındırlık ve eğitim alanları olmuştur. 1913 tarihli yasa, özel idareleri il içinde eytamhane, hastahane, tımarhane ve düşkünler evi gibi kurumları kurmak ve yönetmek ile görevli kılmıştır. 1936 yılında bu kurumların denetimi ve çalışacak personelin atanması ile ilgili işler Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na verilmiştir. Daha sonra 1953 yılında kabul edilen bir yasa ile, isteyen özel idarelerin hastahaneleri bedelsiz olarak ilgili

bakanlığa devretmeleri yolu açılmıştır.⁴ 1960 yılında "sağlık işlerinin toplumsallaştırılması" ile birlikte, özel idarelerin sağlık alanındaki varlıkları hemen hemen ortadan kalkmıştır.

Bayındırlık alanı, uzun yıllar yol yapımı ile özdeşleşen bir görev olmuştur. Kurucu yasaya göre "liva, kaza ve nahiyeleri birbirine bağlayan il yolları"nın planlanması, yapımı ve onarımı özel idarenin görevidir. İl yolları yapımına, bu iş için ayrı bir vergi kaynağı yaratılmasından anlaşılacağı gibi büyük önem verilmiştir. "Yol yükümlülüğü vergisi" olarak anılan bu gelir türü, 1952 yılında akaryakıtla bağlanarak dolaylı bir vergiye dönüştürülünceye kadar varlığını korumuştur. Yol yapımının hemen hemen üçte ikilik finansmanı doğrudan bu kaynaktan karşılanmıştır. Özel idarelerin ağırlığı 1950'de Karayolları Genel Müdürlüğü'nün kurulması ile birlikte değişmeye başlamıştır.

Yine kurucu yasaya göre özel idareler, okullaşmadan öğretimin sürdürülmesine kadar ilköğretim alanında, "livalarda idadi tesisi" görevi ile ortaöğretim alanında ve "amele ve fukaraya gece okulları açılması" yoluyla halk eğitiminde yetkilere sahiptirler. Aynı yıl (1913) çıkarılan "Tedrisatı İptidaiye Kanunu Muvakkati", ilkokul öğretmenleri ile diğer memurların atanma ve görevden alınmalarını valilerin yetkisine vermiş, bunların maaş ödemelerini ve eğitim yatırım harcamalarını özel idare bütçesine bağlamıştır. Aynı yol yapımında olduğu gibi, eğitim işleri için de ayrı kaynaklar yaratılmıştır.⁵ Bu alanda değişme, 1926 ve 1948 yıllarındaki uygulamalarda somutlaşmaktadır. 1926 yılında ilkokul açılması Eğitim Bakanlığı iznine bağlanmış, 1948 yılından itibaren ilkokul müfettişleri ve öğretmen aylıkları ödemeleri Bakanlığa devredilmiştir. Günümüzde eğitim görevi okul-derslik yapımı, bir başka deyişle yatırım boyutu ile sınırlı kalmış durumdadır. Bu değişikliklere karşın özel idarelerin bayındırlık ve eğitim görevleri, ekonomik nitelikli görevlere oranla varlıklarını daha fazla korumuşlardır.

Çizelge 1
Temel Görev Alanlarına Yapılan Harcama Oranları (%)

	1920'ler	1930-40'lar	1950'ler	1960'lar
Bayındırlık	25	20	40	20
Eğitim	20	40	25	50
Tarım	-	5	2	1
Sağlık	-	10	1	1
Yardım	-	3	4	2

Özel idare bütçe sistemi, 1925-1964 yılları arasında özel idarelerin hangi faaliyet-görev alanlarına ne kadar harcama yaptıklarını izleme olanağı vermektedir. Buna göre, anılan dönem boyunca özel idareler bir bayındırlık ve eğitim hizmetleri kurumu olmuştur. Sağlık-sosyal yardım alanı, 1950'li yıllara

⁴ İsmail Hakkı Ülkmen, a.g.k., s.231.

⁵ Birgül Güler, a.g.m.

kadar özel idareler için önemli sayılabilecek bir faaliyet alanıdır. 1933-1951 tarihleri arasında toplam harcamaların ortalama %10'u bu alana ayrılmıştır. 1953 yılında, toplam harcamaların %8'i hâlâ bu alana ayrılmaktadır. Ancak hemen 1954 yılında sağlık-sosyal yardım alanının devreden çıktığı görülmektedir. Aynı oran 1954 yılında yüzde 1'e düşmüş, izleyen yıllarda sistemli olarak daha da daralmıştır. Bu alanda "yatırım" değil, "cari" nitelikte harcamalar yapılmıştır.⁶

1925-28 yıllarına ait rakamlar incelendiğinde (Ek:2), bu yıllarda maaş, ücret ve ödenekler başlığı altında, harcamaların yaklaşık yüzde 40'ının cari gider olduğu görülmektedir. Toplam harcamanın yüzde 45'lik bölümü, bayındırlık ve eğitim alanlarında yatırım harcaması şeklinde gerçekleştirilmiştir. Geriye kalan yüzde 15'lik bölüm, "çeşitli gider" başlığı altında "tarım", "sağlık", "sosyal yardım" alanlarındaki giderler ile yönetim-hizmet gibi cari giderlerden oluşmuştur. 1925-1928 yılları arasında bayındırlık harcamalarının yaklaşık üçte ikisi yol vergisinden, eğitim harcamalarının yarısı "maarif vergisi"nden karşılanmıştır. Dönemin faaliyetleri yol ve okul yapımına hasredilmiş görünmektedir. Öte yandan finansmanın yerel nitelik taşıyan vergilerden oluşması nedeniyle, bu alanlarda gerçekleştirilen harcamalar ilden ile önemli farklılıklar sergilemiştir.⁷

1930-40'lı yıllarda eğitim harcamaları ön plana çıkmıştır. Bayındırlık harcamalarının da büyük bir bölümü okul yapımı ya da onarımına ayrılmış, diğer gider alanları yol yapım-onarımının yanısıra hastahaneler olmuştur.⁸ Bu dönem, özel idarelerin daha sonraki yıllarda hemen tümü ile geri çekilecekleri sağlık ve tarım alanında varlık gösterdikleri yılları kapsamı ile dikkat çekmektedir.

1950'li yıllarda ana faaliyet alanı değişmiş, ağırlık eğitimden bayındırlık alanına kaymıştır. Bu dönemin ilk yıllarında "olağanüstü giderler" in, yani yatırım harcamalarının üçte ikiye yakın bölümü yol yapımına ayrılmış, bu oran dönemin sonlarına doğru okul yapımı lehine değişmiştir. Örneğin, 1954 yılında yatırım harcamalarının yüzde 65'i yol, yüzde 28'i okul, yüzde 0.4'ü sağlık yatırımlarına ayrılmışken, 1959 yılında paylaşırma sırası ile yüzde 45, 48 ve 0.7 olmuştur. 1960 yılından itibaren oranlar tersine dönmüş, yatırımlarda yol yüzde 33, okul yüzde 64, sağlık yüzde 0.8 oranında pay almışlardır. Aynı oranlar 1964 yılında yol yüzde 25, okul yüzde 77, sağlık yüzde 0.2 olarak gerçekleşmiştir.

Bütçe sistemi, 1964 sonrasında günümüze geçen sürede, özel idare harcamalarını faaliyet alanlarına göre izlemeye olanak vermemektedir.

HARCAMALARIN GENEL YAPISI

Devlet harcamaları, kabaca "gerçek harcamalar" ve "transfer harcamaları" olarak ikiye ayrılabilir. Gerçek harcamalar, devletin mal ya da hizmet biçiminde

⁶ 1953 sağlık harcamalarının yaklaşık beşte dördlük bir bölümü, personel-yönetim ve onarım harcaması anlamına gelen "adi giderler" içinde yer almaktadır.

⁷ DİE, ilgili yıllar istatistikleri, ekler, s.65.

⁸ DİE, s.433.

doğrudan bir karşılık elde ettiği giderlerdir. Transfer harcamaları ise genel olarak böyle bir karşılık elde etme ile sonuçlanmayan, kaynağın kurum ya da kişiler arasında el değiştirmesi ile sonuçlanan giderlerdir. Devlet harcamalarının önemli bir bölümünü gerçek harcamalar oluşturur. Bunlar, tüketim niteliği taşıyan cari giderler ile üretici nitelik taşıyan yatırım giderlerinden oluşur. Cari harcamalar doğrudan üretim artırıcı etki yaratmazken, yatırım harcamaları sermaye mallarında artışlar sağlayarak "ekonominin üretim gücünü doğrudan arttırmaya yönelik" etkiler yaratmaktadır.⁹

1965-1990 yılları arasında gerçekleşen rakamlara göre, özel idare harcamalarının yüzde 80'i gerçek, kalan yüzde 20'si transfer harcamaları olmuştur. Toplam giderler içinde cari giderler yüzde 33, yatırım giderleri yüzde 50, transfer giderleri yüzde 17 civarında yer tutmuşlardır.

Çizelge 2
Harcamaların Oransal Yapısı (1965-1990) (%)

Yıllar	Cari	Yatırım	Transfer	Toplam
1965-68	34	52	14	100
1971-72	54	31	15	100
1977-82	25	51	24	100
1984-90	18	64	18	100
<i>Ortalama</i>	<i>33</i>	<i>50</i>	<i>17</i>	<i>100</i>

Cari harcamalar ödenek, personel, yönetim, hizmet, kurum giderleri ile çeşitli giderler olmak üzere altı alt başlıktan oluşur. Alt başlıkların ağırlıkları 1981 yılından itibaren değişmiş görünmektedir. Bu tarihe kadar, cari harcamaların yarısından fazlası personel giderleridir. 1981 yılı başlangıç olmak üzere, izleyen yıllarda personel giderleri sürekli daralmıştır. 1960-70'li yıllarda personel giderleri cari harcamaların yüzde 60'ından, hatta zaman zaman üçte ikisinden fazla iken, 1981 yılında yüzde 41'ine gerilemiş ve bu eğilim sürmüştür. 1980'li yıllarda yüzde 20'nin altına düşmüş, 1990'da dörtte bir olmuştur. 1981'den itibaren yükselen kalem "yönetim harcamaları"dır. Bir başka deyişle özel idare, giderek daha fazla tüketici hale gelmiş görünmektedir. 1980'li yıllarda cari harcamaların yarısından fazlası bu kaleme ayrılmıştır.

Dikkat çeken bir başka özellik, "ödenekler" alt kaleminde. Bu kalemden mülki idareye ait harcamaların yanısıra il genel meclisi ve il daimi encümeni üyelerine yapılan ödemeler yer almaktadır. Personel giderleri karşısında mütevazı oranlara sahip olan ödenekler, 1980-82 yılında nominal olarak düşmüştür. 1986-87'de yüzde 90 oranında, 1987-88'de yüzde 50 oranında, 1988-89'da yüzde 200 oranında sıçramalı artışlar göstermiştir. Sonuçta, 1990 yılına gelindiğinde, personel gideri bütün harcamalar içinde yüzde 5 paya sahip iken, ödenekler yüzde 2'den fazla paya sahip olma noktasına gelmişlerdir. (Cari gider toplamında personel %26, ödenek %12).

⁹ Özhan Ulutaam, *Kamu Maliyesi*, S Yayınları, İkinci Baskı, Ankara, tarihsiz, s.126. 136.

Yatırım harcamaları *etüd-proje, yapı-tesis-büyük onarım ve makine-tesisat alımı* başlıklı üç alt kalemden oluşur. Burada en ağırlıklı olan, inşaat harcamalarını oluşturan ikinci kalemdir. 1964 yılından bu yana her dönemde, yatırım gideri toplamının %90'dan fazlası (1979 ve 80'de %98'i) inşaat faaliyetlerine gitmiştir. Etüd-proje giderleri genellikle %1'in altında kalmıştır. Ancak bu kalemden bazı yıllarda büyük artışlar gözlemlenmektedir. Örneğin, 1965-68, 1978, 1981 ve 1988 yılları artış yıllarıdır.

Sermaye teşkili ve transfer harcamaları *katılma payları, kamulaştırma giderleri, iktisadi transferler, mali transferler, sosyal transferler ve borç ödemeleri* başlıklarından oluşmaktadır. 1980'li yıllara kadar "sosyal transferler" önemli bir konuma sahip olmuşlardır. 1960'lı yıllarda transfer harcamalarının %25'ini oluşturan bu kalem, 1970'li yılların sonlarında daralarak %10'a, 1980'li yıllarda ise %1 civarına gerilemiştir. İlk yıllarda önemli bir başka alt kalem olan "mali transferler" ise önemini arttırarak korumuştur. Mali transferler 1960'lı yıllarda transfer harcamalarının %35'lik bir kısmını oluştururken, 1970'li yıllardan günümüze %50'den fazlasını kaplamaya başlamıştır. Borç ödemelerine gelince, bu kalem özel idarelerin finansmanında borçlanmanın giderek önemini yitirdiğine işaret etmektedir. 1960'lı yıllarda özel idareler transfer harcamalarının %20'sinden çoğunu borç ödemelerine ayırmışken, bu oran 1980'li yıllarda %10 düzeyine gerilemiştir. 1980'li yıllarda toplam giderler içinde borç ödemeleri oranı yalnızca %1-3 civarındadır.

SONUÇ

Yerel yönetimler tarafından yapılan harcamalar, ilgisini asıl olarak "gelirler"e çevirmiş olan maliye disiplini pek ilgi görmemiştir. Yerel yönetim yazınında ise konuya yaklaşım, yerel yönetim/toplam devlet harcamaları oranlaması ve harcamalarda personel giderlerinin payının saptanması ile sınırlı kalmıştır. Yetmiş trilyonluk ulusal bütçe içinde 1-2 trilyona yön veren kuruluşlar, incelemeye değer bulunmamış görünmektedir. Oysa toplam devlet harcamaları içindeki payı ne olursa olsun, devlet kuruluşlarının harcamaları siyaset felsefesi kavramları ile "devlet-toplum" ilişkisine, Marksist kavramlar ile "devlet-sınıf" ilişkilerine, yeni-sağ ideolojinin kavramları ile de "devlet-pazar" ilişkilerine açıklık getirmek için kullanılabilecek elverişli ampirik verilerdir.

Rakamlar amaca göre çeşitli açılardan yorumlanabilir. Burada, 1980'li yıllarda ortaya çıkan iki özelliğe dikkat çekmekle yetinilecektir. 1980'li yıllarda sergilediği büyüme ile öne çıkan "yönetim harcamaları" ve personel giderinin yarısı kadar bir büyüklük oluşturan "ödenekler", özel idarelerin günümüzdeki konumuna ışık tutan önemli göstergeler durumundadır. Ülke genelinde 3.000 civarında meclis üyesi ve 5.000 civarında personele sahip olan bu kurum, bir yönüyle seçilmişler ile mülki personelin finansörü durumunda, bir yönüyle de "ihaleci kuruluş" konumundadır.

Ek: 1 Özel İdare Giderleri 1925-1951

(Kesin hesap rakamları ve cari fiyatlar ile)

Yıllar	Bayındırlık	Eğitim				Manş-Üc-Öde		Çeşitli	Toplam
1925	3.961.166	2.922.055				6.688.079		4.033.621	17.604.921
1926	8.675.154	6.108.835				12.994.811		5.884.932	33.663.732
1927	8.058.673	6.393.821				13.349.369		7.720.377	35.522.240
1928	8.133.123	7.538.092				14.253.365		9.067.444	38.992.024
1929									36.283.607
1930									34.831.075
1931									27.958.133
1932									27.377.323
			Tarım	Sağlık	Sos. Yrd.	Ödenekler	Özel Muhas.		
1933	4.040.944	11.841.734	916.157	1.911.850	1.056.262	552.129	2.106.475	4.154.654	26.580.205
1934	5.032.058	12.008.139	1.648.683	2.142.886	578.102	583.668	2.117.220	4.094.133	28.204.889
1935	5.524.914	11.472.612	1.433.263	2.299.546	640.622	590.626	2.122.668	3.322.685	27.406.936
1936	6.252.001	11.789.514	871.231	2.384.578	882.451	651.164	4.976.063	5.464.604	33.271.606
1937	6.644.672	12.584.554	1.127.396	2.496.131	1.208.717	884.122	5.224.500	6.033.168	36.203.260
1938	7.712.397	13.622.830	998.776	2.703.694	1.221.949	881.092	5.577.261	6.957.530	39.675.529
1939	6.719.362	14.780.462	1.267.437	2.770.849	1.150.403	745.133	5.748.662	5.410.000	38.592.308

Yıllar	Bayındırlık	Eğitim	Tarım	Sağlık	Sos. Yrd.	Ödenekler	Özel Muhas.	Çeşitli	Toplam
1940	6.032.190	15.305.031	1.081.003	2.610.519	1.369.527	710.212	5.959.866	5.583.397	38.651.745
1941	6.692.364	17.142.844	1.081.013	2.950.541	1.207.263	746.997	6.585.507	6.504.414	42.910.943
1942	7.370.923	20.050.682	1.320.150	3.925.699	1.477.981	824.918	7.536.470	8.007.376	50.514.199
1943	15.327.492	25.292.176	1.625.385	5.202.109	1.706.551	970.981	9.838.223	9.158.739	69.121.656
1944	15.485.264	28.694.100	1.874.560	5.476.349	1.782.178	1.031.542	9.789.031	14.270.128	78.403.152
1945	9.825.604	18.979.016	1.187.529	3.493.274	1.403.071	785.042	8.034.412	7.689.083	51.397.031
1946	14.171.525	37.951.052	2.641.128	5.785.857	2.314.964	979.187	13.819.273	16.306.161	93.969.147
1947	13.487.121	57.300.045	2.665.499	7.244.420	2.233.859	1.293.399	17.412.786	13.407.959	115.045.088
1948	13.201.472	17.967.907	2.799.787	8.239.431	2.782.937	1.503.978	17.542.017	15.486.477	79.524.006
1949	14.004.090	15.647.779	3.847.413	10.837.859	2.239.215	1.656.753	20.429.087	19.038.272	87.700.468
1950	15.177.642	12.657.844	3.352.283	9.030.394	2.361.514	2.319.809	19.625.391	22.281.809	86.806.686
1951	22.182.940	15.364.986	3.445.452	10.060.866	2.710.044	1.627.312	17.029.526	21.802.745	94.223.871

Gider başlıklarının orjinal biçimi: Bayındırlık: Nafia, Ödenekler: Meclisi Umumi, Daimi Encümen ve Kalemleri Masrafları;

Eğitim: Maarif İşleri; Tarım: Ziraat İşleri; Sağlık: Sıhhat İşleri; Sosyal Yardım: Cemiyet ve Hayır İşleri; Çeşitli: Muhtelif ve Müşterek Masraflar

Kaynak: DİE, Vilayat Hususi İdareleri Varıdat ve Masarifat İstatistiği, 1925-1928, Ankara, 1931, Yayın No:10.

DİE, Vilayat Hususi İdareleri Faaliyeti İstatistiği, Yayın No:109; DİE, İl Özel İdareler İstatistiği, 1939-1944, Yayın No: 262.

Özel İdare Giderleri 1953-1958

(Kesin hesap rakamları ve cari fiyatlar ile)

	Bayındırlık	Eğitim	Tarım	Sağ + Sos.Y.	Yardımlar	Öde. + Aylık	Çeşitli	Toplam
1953 Adı B.	10.811.415	6.632.771	4.025.034	10.298.574	7.041.929	17.398.297	20.650.213	76.858.233
Olağanüstü	62.205.052	22.100.861	363.234	2.966.308	-	1.132.724	173.956	88.942.135
Toplam	73.016.467	28.733.632	4.388.268	13.264.882	7.041.929	18.531.021	20.824.169	165.800.368
1954 Adı B.	12.635.690	9.326.964	2.935.754	1.345.327	4.718.262	20.719.733	23.264.892	74.946.622
Olağanüstü	58.767.186	25.066.662	253.537	320.955	-	5.073.192	524.732	90.006.264
Toplam	71.402.876	34.393.626	3.189.291	1.666.282	4.718.264	25.792.925	23.789.624	164.952.888
1955 Adı B.	14.557.511	11.432.889	3.391.554	1.445.696	6.065.095	22.537.927	25.893.125	85.323.797
Olağanüstü	63.015.736	30.803.925	416.675	250.550	-	6.959.542	53.538	101.499.966
Toplam	77.573.247	42.236.814	3.808.229	1.696.246	6.065.095	29.497.469	25.946.663	186.823.763
1956 Adı B.	13.443.757	13.669.147	3.170.602	1.492.530	8.216.865	27.489.500	29.164.372	96.646.773
Olağanüstü	75.612.414	36.408.836	296.471	289.185	-	3.292.421	71.844	115.971.171
Toplam	89.056.171	50.077.983	3.467.073	1.781.715	8.216.865	30.781.921	29.236.216	212.617.944
1957 Adı B.	15.658.893	16.818.707	4.231.854	1.833.628	7.367.142	29.480.801	33.249.367	108.640.392
Olağanüstü	94.623.981	57.726.016	360.637	396.275	-	4.763.883	767.652	158.638.444
Toplam	110.282.874	74.544.723	4.592.491	2.229.903	7.367.144	34.244.684	34.017.019	267.278.836
1958 Adı B.	14.265.531	19.013.355	4.494.335	2.074.777	8.821.438	31.643.274	36.806.542	117.119.252
Olağanüstü	70.364.286	54.134.859	592.973	535.293	-	5.397.256	1.017.484	132.042.151
Toplam	84.629.817	73.148.214	5.087.308	2.610.070	8.821.440	37.040.530	37.824.026	249.161.403

Özel İdare Giderleri 1959-1964

(Kesin hesap rakamları ve cari fiyatlar ile)

	Bayındırlık	Eğitim	Tarım	Sağ+Sos.Y.	Yardımlar	Öde. +Ayrılk	Çeşitli	Toplam
1959 Adı B.	18.627.655	24.832.585	4.956.017	2.445.596	9.133.680	43.118.484	36.600.856	139.714.873
Olağanüstü	56.105.937	59.077.843	276.025	831.908	-	4.681.220	1.601.922	122.574.855
Toplam	74.733.592	83.910.428	5.232.042	3.277.504	9.133.680	47.799.704	38.202.778	262.289.728
1960 Adı B.	16.361.000	27.554.000	4.799.000	2.558.000	6.656.000	43.549.000	40.879.000	142.356.000
Olağanüstü	61.051.000	116.937.000	255.000	1.221.000	-	3.119.000	794.000	183.377.000
Toplam	77.412.000	144.491.000	5.054.000	3.779.000	6.656.000	46.668.000	41.673.000	325.733.000
1961 Adı B.	21.138.000	53.023.000	5.814.000	3.873.000	6.253.000	51.812.000	49.256.000	191.169.000
Olağanüstü	40.757.000	156.470.000	794.000	1.587.000	-	6.938.000	600.000	207.146.000
Toplam	61.895.000	209.493.000	6.608.000	5.460.000	6.253.000	58.750.000	49.856.000	398.315.000
1962 Adı B.	30.945.000	65.260.000	6.042.000	5.352.000	7.437.000	52.301.000	49.208.000	216.545.000
Olağanüstü	56.511.000	147.666.000	1.031.000	578.000	-	7.946.000	162.000	213.894.000
Toplam	87.456.000	212.926.000	7.073.000	5.930.000	7.437.000	60.247.000	49.370.000	430.439.000
1963 Adı B.	45.919.000	72.245.000	6.044.000	5.303.000	11.155.000	62.924.000	54.240.000	257.830.000
Olağanüstü	78.912.000	243.475.000	1.465.000	1.064.000	-	22.203.000	402.000	347.521.000
Toplam	124.831.000	315.720.000	7.509.000	6.367.000	11.155.000	85.127.000	54.642.000	605.351.000
1964 Adı B.	49.989.000	78.080.000	6.730.000	4.711.000	15.209.000	66.406.000	55.468.000	276.593.000
Olağanüstü	97.987.000	265.869.000	1.653.000	887.000	-	29.062.000	366.000	395.824.000
Toplam	147.976.000	343.949.000	8.383.000	5.598.000	15.209.000	95.468.000	55.834.000	672.417.000

Özel İdare Giderleri 1965-1990

(Kesin hesap rakamları ve cari fiyatlar ile)

Bin TL

Yıllar	Carl Harcamalar						Yatırım Harcamaları			Sermaye Teşkil ve Transfer Harcamaları					TOPLAM	
	Ödenek	Personel	Yönetim	Hizmet	Kurum	Çeşitli	Etüd	Yapı	Makine	K.Payı	Kamulaş	İktis. T.	Mali T.	Sosyal T. Borç Öde.		
1965	10.658	159.198	33.283	34.050	3.545	15.368	2.998	316.850	23.408	4.556	9.440	538	38.230	23.479	19.802	695.403
1966	12.348	167.070	40.436	26.978	2.934	18.398	4.635	400.139	25.017	5.769	17.744	4	36.087	28.961	23.312	809.832
1967	12.128	180.643	42.808	27.459	3.503	20.339	3.796	421.449	28.654	5.444	11.442	17	43.844	31.985	32.258	865.769
1968	12.770	215.430	48.447	30.448	3.425	22.544	4.023	548.542	29.165	6.134	21.169	668	48.953	32.511	39.976	1.064.205
1969	12.476	245.463	49.330	32.555	3.798	20.249	3.550	467.488	31.110	2.476	14.274	202	57.365	35.417	49.882	1.025.635
1970	12.828	308.383	45.390	31.490	3.317	19.226	670	371.510	28.762	2.636	11.597	493	54.215	33.182	64.106	987.805
1971	12.362	607.027	53.516	28.070	3.687	19.977	1.040	343.845	20.714	3.365	11.716	580	56.533	39.634	67.050	1.269.116
1972	12.186	364.295	53.952	23.879	2.338	15.375	593	283.357	27.616	8.532	9.389	3.600	34.795	33.545	72.598	946.050
1973-76	Rakam yok															0
1977	13.615	356.013	161.469	39.209	5.290	62.716	1.567	1.493.644	37.521	56.292	50.633	10.407	89.569	83.738	68.450	2.530.133
1978	14.357	607.488	267.887	56.233	12.655	84.112	14.458	1.642.034	66.828	69.961	43.914	6.817	729.260	178.336	335.410	4.129.750
1979	14.576	873.446	413.543	79.118	19.606	140.727	1.443	2.949.575	49.648	116.317	103.722	8.592	934.691	216.528	250.821	6.172.353
1980	3.731	1.271.814	828.312	160.643	35.496	186.289	1.881	4.658.621	52.021	98.773	79.590	4.715	1.491.039	263.444	282.675	9.419.044
1981	1.196	1.383.567	1.311.628	205.365	52.191	393.729	73.784	6.170.525	268.695	556.198	243.904	32.574	1.580.422	432.551	309.948	13.016.277
1982	1.003	1.473.101	1.581.944	268.898	63.802	579.259	5.913	9.880.323	774.856	1.153.189	374.963	124.859	1.898.598	489.820	371.041	19.041.569
1983	Rakam yok															0
Milyon TL																
1984	225	2.733	6.501	700	144	1.470	32	31.306	1.369	2.755	1.606	347	4.269	538	1.348	55.343
1985	289	3.696	9.970	1.215	233	2.596	55	50.300	2.683	4.361	2.988	461	6.711	670	2.024	88.252
1986	375	5.233	15.259	2.925	605	3.987	107	101.341	4.813	6.450	5.418	820	12.070	844	4.779	165.026
1987	3.589	8.085	22.178	3.349	468	7.343	220	175.176	9.859	9.608	8.247	1.388	28.267	1.016	6.751	285.544
1988	5.373	13.133	37.744	4.700	1.024	11.960	2.198	308.461	12.062	11.218	16.662	2.223	47.199	1.111	11.475	486.543
1989	15.740	33.079	64.495	7.447	1.444	17.807	729	594.831	15.190	14.058	18.652	1.801	80.078	1.451	15.441	882.243
1990	33.423	73.316	123.337	13.170	2.818	32.059	1.687	988.842	25.396	22.633	37.675	2.723	132.751	18.681	25.273	1.533.784

İL ÖZEL İDARESİ HARCAMALARI: 1925-1990

ÇAĞDAŞ YEREL YÖNETİMLER

Ek: 2
Özel İdare Gelir ve Gider Yapısı: 1925-1990

Yıllar	Gelirler	Giderler	Açık-Fazla
1925	17.403.218	17.604.921	-201.703
1926	29.717.665	33.663.732	-3.946.067
1927	33.591.665	35.522.240	-1.930.575
1928	38.542.976	38.992.024	-449.048
1929	40.693.270	0	0
1930	37.961.212	0	0
1931	30.398.349	0	0
1932	29.475.940	0	0
1933	30.271.135	26.580.205	3.690.930
1934	30.747.996	28.204.889	2.543.107
1935	30.478.392	27.406.936	3.071.456
1936	38.081.496	33.271.606	4.809.890
1937	41.331.946	36.203.260	5.128.686
1938	44.894.102	39.675.529	5.218.573
1939	44.852.356	38.592.308	6.260.048
1940	46.968.507	38.651.745	8.316.762
1941	51.763.254	42.910.943	8.852.311
1942	62.650.242	50.514.199	12.136.043
1943	81.977.198	69.121.656	12.855.542
1944	95.283.493	78.403.152	16.880.341
1945	64.846.686	51.397.031	13.449.655
1946	105.884.197	93.969.147	11.915.050
1947	126.020.100	115.045.088	10.975.012
1948	94.393.277	79.524.006	14.869.271
1949	105.032.277	87.700.468	17.331.809
1950	94.828.336	86.806.686	8.021.650
1951	108.562.948	94.223.871	14.339.077
1952	Rakam yok		
1953	176.785.947	165.800.368	10.985.579
1954	168.289.010	164.952.888	3.336.122
1955	199.618.700	186.823.763	12.794.937
1956	225.081.516	212.617.944	12.463.572
1957	282.829.690	267.278.836	15.550.854
1958	247.920.735	249.161.403	-1.240.668
1959	271.741.488	262.289.728	9.451.760
1960	392.037.000	325.733.000	66.304.000
1961	534.108.000	398.315.000	135.793.000
1962	611.251.000	430.439.000	180.812.000
1963	748.901.000	605.351.000	143.550.000
1964	850.947.000	672.417.000	178.530.000

Yıllar	Gelirler	Giderler	Açık-Fazla
BİN TL	BİN TL		
1965	705.639	695.403	10.236
1966	842.335	809.832	32.503
1967	847.896	865.769	-17.873
1968	1.077.369	1.064.205	13.164
1969	962.876	1.025.635	-62.759
1970	1.005.939	987.805	18.134
1971	1.325.997	1.269.116	56.881
1972	984.556	946.050	38.506
1973-1976	Rakam yok		
1977	4.188.404	2.530.133	1.658.271
1978	4.085.926	4.129.750	-43.824
1979	7.572.600	6.172.353	1.400.247
1980	10.390.314	9.419.044	971.270
1981	18.468.314	13.016.277	5.452.037
1982	25.593.395	19.041.569	6.551.826
1983	Rakam yok		
1984	68.593.000	55.343.000	13.250.000
1985	106.808.000	88.252.000	18.556.000
1986	192.961.000	165.026.000	27.935.000
1987	321.745.000	285.544.000	36.201.000
1988	555.249.000	486.543.000	68.706.000
1989	960.510.000	882.243.000	78.267.000
1990	1.862.356.000	1.533.784.000	328.572.000