

ÖZET

Yerel Yönetim Düzeyinde Mali Kural Uygulaması ve Türkiye Değerlendirmesi

1970'li yıllarda dünyada ekonomik ve politik alanda yaşanan gelişmeler, mali disiplinin sağlanması ve politikacıların keyfi davranışlarının sınırlandırılması amacıyla mali politikaların kurala bağlanması gündeme getirmiştir. Mali kurallar 1980'li yıllardan başlayarak ve özellikle 1990'lı yıllardan itibaren dünya çapında hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde gittikçe artan bir şekilde uygulanmaya başlanmıştır. Uygulamada mali kurallar tüm kamu kesimini veya belli yönetim düzeylerini kapsamaktadır. Yerel yönetimler de bu kapsam içerisinde önemli ve öncelikli bir yere sahiptir. Bu çalışmada öncelikle mali kural teorisi çerçevesinde yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulaması ortaya konulmuş; ardından Türkiye'de yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulaması yasal dayanakları ile beraber ele alınmıştır. Son olarak, etkin bir mali kural uygulaması için gerekli olan koşullar dikkate alınarak Türkiye'de yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulamasının değerlendirilmesi yapılmıştır. Bu bağlamda, özellikle yasal, kurumsal ve şeffaflıkla ilgili birtakım sorunların varlığı nedeniyle Türkiye'de yerel yönetim düzeyinde etkin bir mali kural uygulamasının olmadığı sonucuna varılmıştır.

JEL Sınıflaması: E62, H30, H79

Anahtar Kelimeler: Mali Kural, Yerel Yönetim Düzeyinde Mali Kural Uygulaması, Türkiye

ABSTRACT

Implementation of Fiscal Rule at Local Government Level and Evaluation of Turkish Case

Developments in economic and political areas in the 1970s in the world have brought fiscal policies based on rules to agenda to achieve fiscal consolidation and to restrict politicians' arbitrary behaviours. Fiscal rules, beginning from 1980s and especially since 1990s, have started to be increasingly applied both in developed and developing countries in the worldwide. In the implementation, fiscal rules covers whole public sector or certain governmental levels. Local governments have an important and primary place in this coverage. In this study, the implementation of fiscal rule at local government level was presented within the frame of fiscal rule theory; after that Turkish case was examined together with its legal basis. Lastly, fiscal rule implementation at the local government level in Turkey was evaluated considering its conditions required for an effective implementation. In this regard, due to the existence of some problems especially related to legal, institutional, and transparency aspects, it was concluded that there is no an effective implementation of fiscal rule at the local government level in Turkey.

JEL Classification: E62, H30, H79

Keywords: Fiscal Rule, Implementation of Fiscal Rule at Local Government Level, Turkey

Yerel Yönetim Düzeyinde Mali Kural Uygulaması ve Türkiye Değerlendirmesi



Yrd.Doç.Dr. İsmail Orçun Gündüz*

Yrd.Doç.Dr. Bilge Hakan Agun**



İRİŞ

1970'li yılların başında Bretton Woods sisteminin çökmesi, 1973 ve 1979 yıllarında yaşanan petrol şokları, artan işsizlik ve enflasyon ile beraber tekrarlanan resesyonist dönemler kamu kesiminin ekonomik faaliyetlerdeki payını artırmış; kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayacak düzeyde artmaması da mali dengesizlikleri büyük boyutlara ulaştırmıştır. Büyük Buhran'dan sonra uygulanmaya gelen ve temel politika önermesi talep

yönlü makroekonomik politikalar olan Keynesyen iktisat, bu süreçte ortaya çıkan stagflasyon olgusunun çözümünde yetersiz kalmış; hızla artan borç stokları ve krizler, mali yapının sürdürülebilirliğine ilişkin endişeleri hızla artırmıştır (Kaya, 2009, s.4). Bu noktada Keynesyen mali politikalara yönelik bir takım eleştiriler gelmiş; bu eleştirilerin başında ise uygulama sürecindeki gecikmeler yer almıştır. Konjonktür karşıtı politikaların etkinliğini azaltan gecikmelerin; mali önlemlerin tanımlanması, gerekli mali önlemlerin alınması ve mali önlemin alınmasıyla ekonominin tepki vermesi arasında geçen zaman uyumsuzluğu olmak üzere üç alanda ortaya çıktığı; bu nedenle iradi maliye politikalarının konjonktür kar-

* Trakya Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu, Bankacılık Bölümü

** Trakya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü

şıtı olmasından çok konjonktüre paralel özelliklere sahip olduğu; diğer bir ifadeyle, konjonktürün genişlediği dönemlerde genişletici, daraldığı dönemlerde daraltıcı eğilim gösterdiği eleştirilerin çerçevesini oluşturmuştur (Tanzi, 2005, s.57).

Keynesyen iktisada tepki olarak liberal perspektife dayalı; monetarist iktisat, arz yönlü iktisat, kamu tercihi teorisi ve anayasal iktisat gibi yeni iktisadi düşünce akımları ortaya çıkmıştır. Yeni iktisadi yaklaşımlar devletin ekonomiye müdahalesinin piyasa ekonomisinin işleyişini olumsuz etkilediği, verimsiz kamu harcamaları dolayısıyla kaynakların verimsiz, etkin olmayan biçimde kullanıldığını ileri sürmüş ve iradi maliye politikası araçlarının kullanılmasının sınırlandırılması gerektiği konusunda ortak paydada buluşmuşlardır. İradi maliye politikalarına karşı, kurala dayalı maliye politikası çerçevesinde mali kural uygulamaları da bu süreçte hız kazanmıştır (Kaya, 2009, s.8-9). Dolayısıyla, birçok ülkede mali kurallara olan ilgi 1970'li ve 1980'li yıllarda hızla artan kamu borçları ve sürdürülemez bütçe açıklarına karşılık bir gelişme olarak artmaya başlamıştır (Hallenberg ve diğerleri, 2007, s.339). Özellikle 1980'li yıllardan başlayarak bazı ülkeler makroekonomik istikrarı ve mali sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla orta vadeli mali istikrar programları uygulamışlar; bu sürecin devamında ise mali istikrar programlarının yerini mali politika kuralları uygulaması almıştır (Kopits, 2001, s.4).

Temelde mali kuralın uygulanma gerekçesi kamu harcamalarının artırılması üzerinde güçlü bir baskının ve harcamaları finanse etmek için vergilerin artırılması konusunda isteksizliğin olmasıdır (Ljungman, 2008). Bu çerçevede mali kural kavramı daha çok merkezi yönetim ile özdeşleştirilmiştir. Ancak, kamu kesimi üretici birimlerinden olan yerel yönetimlerin aynı şekilde aşırı harcaması, olması gerekenden daha az vergi alması ve/veya aşırı borçlanması mali dengesizliklere neden olur. Yerel yönetimlerin bu tür mali davranışları ileride merkezi yönetimin mali disiplini sürdürme çabalarını zayıflatır ve dolayısıyla makroekonomik istikrarın sağlanmasında bir risk unsuru oluşturur (Ter-Minassian, 2007, s.2-3). Bu nedenle yerel yönetim düzeyindeki mali kurallar merkezi yönetim tarafından özellikle yönetim seviyeleri arasında politika koordinasyonunu geliştirmek, yerel yönetimlerin borçlanmalarını sınırlamak (Singh ve Plekhanov, 2005, s.3), yerel yönetim harcamalarını disipline etmek ve ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla bir dizi politik ve kurumsal sınırlamalar şeklinde uygulanır (Broyles ve diğerleri, 2009, s.2).

Bu çalışmanın amacı mali kuralın teorik çerçevesi bağlamında yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulamasını ortaya koyarak, Türkiye'de yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulamasını değerlendirmektir. Bu amaçla, çalışmada ilk olarak mali kuralın teorik çerçevesi bağlamında mali kuralın tanımı ve türleri, düzenlenmesi ve türü-

nün seçimi ve uygulama alanı anlatılacaktır. İkinci olarak ise genel anlamda yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulaması; üçüncü olarak Türkiye’de ilgili kanunlar çerçevesinde yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulamaları ele alınacaktır. Çalışmanın son kısmında da yerel yönetim düzeyinde etkin bir mali kural uygulamasının koşulları çerçevesinde Türkiye’deki uygulamanın değerlendirilmesine yer verilecektir.

1. MALİ KURAL: TANIMI, TÜRLE- Rİ, DÜZENLENMESİ VE UYGULA- MA ALANI

Günümüzdeki şekliyle mali kural uygulaması her ne kadar yakın bir geçmişe dayansa da, çeşitli yönetim kademelerinde anayasal ya da yasal düzenlemeler aracılığıyla mali disiplini sağlamaya yönelik girişimler aslında 150 yılı aşkın süre öncesine dayanmaktadır. Bu süreç içerisinde mali kurallar başlıca üç ayrı aşamadan geçerek günümüzdeki şekliyle uygulama alanına kavuşmuştur. Bu aşamaların birincisinde bazı federal ülkelerde alt yönetim birimleri bağımsız olarak altın kuralı¹ (golden rule) uygulamışlardır. Bu kural, ABD’deki eyaletlerin birçoğunda 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ve 1920’lerde de İsviçre’deki birkaç kantonda cari bütçe dengesini sağlamanın bir zorunluluğu olarak uygulanmıştır. Bu aşamada uygulanan mali kuralın asıl amacı, merkezi yönetimin müdahil olmasına gerek duyulmaksızın yatırım harcamala-

rını piyasa finansmanı aracılığı ile finanse etmek olmuştur (Kopits, 2001, s.4).

İkinci aşamada II. Dünya Savaşı’ndan sonra birtakım sanayileşmiş ülkeler (örneğin Almanya, İtalya, Japonya, Hollanda) parasal reformun ardından istikrar programlarını desteklemek amacıyla denk bütçe kurallarını uygulamaya başlamışlardır. Bu kuralların çoğu altın kural tipinde kurallardır. Diğer kurallar ise merkez bankası kaynakları gibi bir takım iç kaynaklardan bütçe açıklarının finansmanına sınırlama ya da yasaklama getirilmesi şeklinde olup, 1960’lı yıllarda bazı gelişmekte olan ülkelerde de bu kurallar uygulanmaya başlanmıştır. Ancak, bu aşamada sözü edilen kurallar muhasebe hileleri ve diğer bir takım şeffaf olmayan uygulamalar nedeniyle tam anlamıyla etkin olamamıştır (Kopits, 2001, s.4-5).

Üçüncü aşama ise, Yeni Zelanda’da enflasyon hedeflemesine geçilmesinden hemen sonra 1994 yılında kabul edilen Mali Sorumluluk Yasası ile başlamıştır. Bu dönemde sanayileşmiş ülkelerin ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunda mali kural uygulamalarında artış görülmüştür. Bu aşamadaki kurallar, çeşitli yönetim düzeylerinde denk bütçe yükümlülükleri, borçlanma ve harcamaların sınırlandırılması gibi bir dizi kuralları kapsamaktadır. Önceki aşamaların

¹ Bu kural, borçlanmanın sadece yatırımların finansmanı için yapılabilmesini, cari harcamalar için yapılamamasını ifade etmektedir.

aksine bu aşamada uygulanan kuralların ortak paydası, bu kuralların uygun muhasebe standartları, zamanında ve düzenli raporlama koşulları ve orta vadeli makro bütçe çerçevesini içeren oldukça katı şeffaflık standartları ile desteklenmesidir. Genellikle tüm bu unsurlar ayrıntılı olarak oluşturulmuş hesap verilebilirlik yükümlülükleri ile birlikte açık olarak yasalarda ve uluslararası anlaşmalarda yerini almıştır (Kopits, 2001, s.5). Son yıllarda ise mali kuralların gündemde olmasının başlıca gerekçesi ülkelerin maliye politikasını gelecek dönemlerde nasıl uyarlayacakları ve maliye politikalarının uzun dönemde istikrarlı şekilde uygulamasını nasıl sağlayacakları üzerinde önemle durmalarıdır (Kennedy ve Robins, 2001, s.2). Çünkü hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde mali açıklarda ve kamu borcunda yaşanan keskin artış mali sürdürülebilirlikle² ilgili kaygıları artırmış ve orta vadede mali istikrar sağlama gereğini ortaya koymuştur (IMF, 2009, s.3).³

Tarihsel gelişimini de göz önüne alarak mali kuralların uygulanma gerekçeleri ise şu şekilde sıralanabilir: Makroekonomik istikrarı sağlamak; uygulanan diğer maliye politikalarını ve ekonomi politikalarını desteklemek; maliye politikasının sürdürülebilirliğini sağlamak ve alt yönetim birimlerinin mali açıdan sorumsuz davranışları nedeniyle ortaya çıkan negatif dışsallıkları azaltmak. Bu son gerekçe bir federasyon veya uluslararası bir sistem içinde yer alan ülkelerin neden olabileceği dışsallıklar için

de geçerlidir (Kopits ve Symansky, 1998, s.6,7). Ekonomi politik açısından ise, mali kuralın temel çıkış noktası siyasi rasyonellik ile iktisadi rasyonellik arasındaki çatışmayı ortadan kaldırmaya yöneliktir (Bali ve Çelen, 2007, s.31). Bu bağlamda, mali kural uygulamasına duyulan ihtiyacın kaynağına yönelik olarak iktisat literatüründe çok çeşitli görüşler ortaya konmuştur. Bu görüşler ana hatları itibarıyla; mali yanılısma, seçim sistemleri ve oylama kuralları, bürokrasi, iktidarların açıkladıkları hedeflere ulaşmadaki isteksizlikleri ve bölgeler arasındaki çıkar çatışmaları ve hemşericilik olarak sıralanabilir (Ayrıntılı bilgi için bkz. Kaya, 2009, s.11-14). Tüm bu görüşlerin ortak noktası ise demokratik bir toplumda, iradi ekonomi politikaları uygulayan ve bütçe açığına neden olan politikacıların hareketlerinin sınırlandırılmasıdır (Bali ve Çelen, 2007, s.31). Bu açıdan mali kuralların, politikacıların rant kollama davranışını engellemek, kaynak israfını azaltmak ve sonuçta mali açıdan ortaya çıkabilecek olumsuzluklardan korunmak için uygulandığı savunulmaktadır (Von Hagen, 2002'den aktaran Von Hagen ve Wolf, 2004, s.1).

² Mali sürdürülebilirlik, özellikle 1990'lı yıllarda iktisat politikalarının düzenlenmesi aşamasında sıklıkla kullanılan bir kavram olup daha çok borçların sürdürülebilirliği ile eş sayılmakta ve çoğunlukla kendine yeterlilik olarak ifade edilmektedir (Göktan, 2008, s.425, 426).

³ 2009 yılı başları itibarıyla ise, ulusal düzeyde ve/veya uluslararası sistem içinde 21 gelişmiş, 33 gelişmekte olan ve 26 düşük gelirli ülke olmak üzere toplam 80 ülke tarafından mali kural uygulanmaktadır (IMF, 2009, s.7).

1.1. Mali Kuralın Tanımı ve Türleri

Mali kuralla ilgili birçok tanım yapılmıştır. Bir tanıma göre, mali kural, bütçe açıkları, kamu borçlanması ve kamu harcamaları için sayısal hedeflerin belirlenmesi iken (Hallerberg ve diğerleri, 2007, s.338); başka bir tanıma göre ise mali kural, bütçeye ilişkin karar alma ve uygulama sürecinde yol gösteren davranışsal ya da yasal normlardır (Hallerberg ve diğerleri, 2004, s.15). Diğer bir tanıma göre mali kural, bir makroekonomik çerçeve içinde maliye politikası üzerinde kalıcı bir sınırlama getirilmesi olup, mali performansın bir göstergesidir. Dolayısıyla, mali kurallar bütçe açığı, borçlanma, borç veya bunların başlıca bileşenlerini kapsayan ve genellikle GSYİH'ya oran olarak belirlenen bir sayısal tavan ya da hedef olarak tanımlanır (Kopits ve Symanksy, 1998, s.2). Bütün yapılan bu tanımlardan hareketle mali kuralın tanımı; “bütçe dengesi, borçlanma, harcama ya da vergilendirme gibi mali göstergeler üzerinde belirli bir sınırlama tesis edilerek maliye politikası üzerinde yasal ya da anayasal çerçevede kısıtlayıcı kuralların getirilmesi” olarak ifade edilebilir (Kennedy ve Robins, 2001, s.2).

Mali kural dört temel türe ayrılmaktadır: Bunlardan birincisi, *bütçe açığı kurallarıdır*. Bu kurallar denk bütçe kuralını, altın kuralı ve bütçe açığına ilişkin sınırlamaları içermektedir. İkincisi, net ya da brüt kamu borcuna sınırlamalar getiren *borç kuralları*,

üçüncüsü, toplam harcamalara (reel ya da nominal düzeyde harcama artışlarına) veya belli bir harcama türüne bir tavan getirilmesine yönelik *harcama kuralları* ve dördüncüsü de, vergi yüküne bir sınırlama getirilmesine veya gelirlerde beklenmeyen bir artışı dağıtmaya yönelik *gelir kurallarıdır* (Debrun ve diğerleri, 2008, s.8).

Yukarıda açıklanan mali kural tanımı ve türleri aslında “sayısal temelli mali kuralları (numerical fiscal rules)” ifade etmektedir. Oysa sayısal temelli mali kuralların yanında mali disiplini sağlamak ve sürdürmek için “usule ilişkin kurallar (procedural reforms/rules)”⁴ da bir mali kural türü olarak kabul edilmektedir. Usule ilişkin kurallar, uygulayıcılar tarafından sorumlu bir mali davranış (fiscal behaviour) kazandırılmasına yardımcı olur (Buti ve Giudice, 2002, s.3). Bu tür kurallar bütçenin hazırlanması ve onaylanmasında uyulması gereken kuralları, bütçenin kabulüne yönelik oylama sürecini, ek bütçeye yönelik sınırlamaları, bütçe uygulama aşamasında açık uçlu uygulamaların sınırlandırılmasını ve şeffaflık gibi birtakım düzenlemeleri içermektedir (Drazen, 2002, s.1). Uluslarüstü düzeyde ise bu tür kurallar uluslarüstü kuruluşa, ulusal hükümetlerin bütçesel davranışlarını takdir ve onaylama gücü verir (Buti ve Gi-

⁴ Yapılan literatür taramasında usule ilişkin mali kurallar “procedural rules” veya “procedural reforms” olarak ifade edilmektedir. Çalışmada bütünlük sağlanması açısından usule ilişkin kural olarak yer verilmiştir.

udice, 2002, s.3). Dolayısıyla, mali kurallar belli sayısal hedefleri ifade ederken, usule ilişkin kurallar ise yönetilen süreçleri ve kurumsal gereksinimleri içermekte (Ter-Minassian, 2007, s.5,6) ve şeffaflığı, hesap verilebilirliği ve mali yönetimi geliştirmek amacıyla bütçe sürecinde yer alan tarafların etkileşimlerini ve yetkilerini ifade etmektedir (Kim ve Saito, 2009, s.9).

Her ne kadar sayısal temelli mali kurallar ile usule ilişkin kurallar mali disiplinin sağlanmasında birbirlerine birer seçenek olarak görülse de, uygulamada birbirlerini dışlamaz ve genellikle paralel biçimde uygulanırlar (Buti ve Giudice, 2002, s.4). Ancak, sayısal temelli mali kurallar usule ilişkin kurallara göre daha basittir, kamuoyu ve politikacılar tarafından daha kolay anlaşılır ve daha hızlı uygulanırlar (Buti ve diğerleri, 2002, s.4).

1.2. Mali Kuralın Düzenlenmesi

Mali kural uygulamasının, maliye politikasının yürütülmesinde istikrar ve öngörülebilirlik sağlaması en önemli avantajlarından biridir. Çeşitli mali göstergeler üzerine yasal sınırlar konulması ile ekonomide yer alan taraflar, maliye politikasının daraltıcı veya genişletici mi olduğunu ve genişlemenin veya daralmanın büyüklüğünün ne olacağı konusundaki öngörülerini oluşturabilirler. Bunun bir sonucu olarak da, eğer ortaya konulan hedefler gerçekleştirilirse, güvenilirliğin kazanılmasıyla risk primi azalacak ve ekonomiye olan güven artacaktır. Ancak bazı durumlarda mali kurallar kon-

jonktür karşıtı maliye politikası oluşturma kabiliyetini sınırlayabilir. Örneğin, bir dış şok nedeniyle ekonomi daralma dönemine girdiğinde, ekonomiyi canlandırmaya yönelik politikalar uygulanamayabilir. Bu durumda mali kural uygulanması askıya alınabilir. Bu durum maliye politikasının güvenilirliğinin ve ardından da ekonomiye olan güvenin azalması sonucunu doğurabilir. Ayrıca mali kurallar, muhasebe hileleri ile şeffaf olmayan birtakım davranışları teşvik edebilir. Çünkü mali kuralları uygulamakla yükümlü kurumlar karşılaştıkları yaptırımlar nedeniyle gerçek mali performanslarını saklama eğilimine girebilirler. Ancak, sadece mali kuralların tesis edilmesi tek başına yeterli değildir; kuralların uygulanması ve izlenmesi için gerekli kurumsal kapasite mevcut değil ise, mali kural uygulaması sadece bürokratik işlemleri artırır. Aynı şekilde yasallaştırılmış kurallar politikacılar tarafından sıklıkla değiştirilirse, bu da güvenilirliği azaltır (Senate of the Phillipines, 2005, s.3,4). Dolayısıyla mali kurallar tek başına mali disiplini sağlayamazlar. Mali kurallar, konjonktür karşıtı maliye politikası uygulanması durumunda yeterince esnek ve kalıcı bir uygulama ile güvenilir bir yapıya sahip olmalı; izlenmesini sağlayarak ve manipüle edilmesini zorlaştırarak şeffaf olması sağlanmalıdır (Fiess, 2005, s.178). Bu nedenle, mali kuralın uygulanması için kurumsal olarak birtakım unsurların tesis edilmesi gerekmektedir. Bu unsurlar aynı zamanda ideal bir mali kuralın dü-

zenlenmesi için gerekli olan özelliklerdir (Creel, 2003, s.4).

İdeal bir mali kuralın düzenlenmesinde göz önünde bulundurulması gereken sekiz temel özellik bulunmaktadır (Aksi belirtilmedikçe Creel, 2003, s.4-5):

1. İyi Tanımlama: Mali kurallar, belirsizliği ve etkin olmayan yaptırımını önlemek için göstergelere, kurumsal alana ve gerektiğinde uygulamaya ilişkin istisnai şartlara göre açık ve net şekilde tanımlanmalıdır.

2. Şeffaflık: Kamuoyunun desteğini almak amacıyla mali kural uygulamasında önemli bir husus olan şeffaflık, yönetimin işlemlerinde ve muhasebeleştirmede, tahminler ve kurumsal düzenlemelerde tesis edilmelidir. Ayrıca, kamusal kaynak kullanımında tamamiyle hesap vermeyi sağlayacak iç ve dış denetim sistemlerinin oluşturulması ile beraber mali kuralın izlenmesine olanak sağlamak amacıyla bütçe raporlama sistemi ile uyumlu mali verilerin önceden belirlenmiş bir takvim doğrultusunda kamuya açıklanmalıdır (IMF, 2009, s.11-12).

4. Esneklik: Mali kurallar sorumlu otoritenin kontrolünün yanı sıra dışsal şoklara cevap vermesi için esnek olmalıdır.

5. Uygunluk: Mali kurallar belirlenen amaca yönelik uygun bir yapıya sahip olmalıdır.

6. Zorlayıcılık: Mali kural zorlayıcı olmalıdır. Bunun için de kurallara uyulmaması durumunda ceza ve yaptırımın söz ko-

nusu olabileceği yasal ve anayasal düzenlemelere ihtiyaç vardır.

7. Tutarlılık: Mali kurallar kendi içinde ve diğer makroekonomik ve politika kuralları ile tutarlılık göstermelidir.

8. Etkinlik: Çoğu kurallar etkin politikalarla desteklenmedikçe uygulanma süresi uzun sürmez. Bu açıdan bakıldığında mali kural, sürdürülebilirlikte önem arz eden mali reformlar için bir katalizör olarak görülebilir.

Mali kuralın düzenlenmesi ile ilgili yukarıda sayılan özellikler politik ve ekonomik kavramları kapsamaktadır. 1, 2, 3 ve 6. özellikler daha çok politik unsurları içerirken; 4, 5, 7 ve 8. özellikler ise daha çok ekonomik unsurları içermektedir. Ancak, sekiz özelliğin hiçbiri tam anlamıyla birebir karşılanamaz, bu nedenle de her ülke kendi şartlarını ve amaçlarını göz önüne alarak söz konusu özellikler arasında stratejik bir seçim yapmalıdır (Kopits, YY, s.2). Dolayısıyla, mali kural, hem düzenleme hem de uygulama açısından ülkeler arasında oldukça farklılıklar içermektedir (Kopits, 2001, s.5). Hedef değişkenler, kurumsal yapı ve uygulama yöntemleri bu farklılığın nedenlerindedir (Kopits ve Symansky, 1998, s.1). Örneğin, Anglo-Sakson ülkelerinde mali kuralın temelini şeffaflık oluştururken, Kıta Avrupası ve gelişmekte olan ülkelerde ise daha çok hedefler ve sınırlamalar gibi performans göstergeleri üzerinde bir takım sayısal referans değerlere dayanmaktadır (Kopits, 2001, s.5).

Mali kuralın düzenlenmesinde mali kuralların yer alacağı yasal dayanaklar da ülkelere göre farklılık göstermektedir. Bu anlamda mali kuralların uygulamaya konulacağı yasal dayanaklar olan anayasa, yasa, regülasyon, politika kuralları veya uluslararası anlaşmalar, ülkelerin büyük ölçüde gelenekleri, yasal teamülleri veya başka birtakım standartlarına göre değişebilmektedir (Kopits ve Symansky, 1998, s.8).

Finansal sistemin kırılmalılığı, kamu kesimindeki istihdam katılıkları, demografik baskılar veya bölgesel dengesizlik gibi koşullar altında mali kuralın istikrarlı biçimde uygulanmasını sağlayacak aşamalı yapısal reformların gerçekleştirilmesi, birçok ülke için mali kuralın başarılı şekilde uygulanmasında önemli bir önkoşuldur. Bu reformlar genellikle yönetimler arası mali ilişkileri, vergi yapısını, memur maaşları gibi birçok alanı kapsar (Kopits, 2001, s.17). Bunun yanı sıra mali kuralın başarılı bir şekilde uygulanması için başka bir takım önkoşulların yerine getirilmesi de gerekir. Örneğin, mali kurala duyulan ihtiyacın kamuoyu tarafından yeterince anlaşılması ve desteğinin sağlanması için eğitim ve medyayı da kapsayan çok güçlü destek kampanyaları düzenlenmelidir. Bu kampanyalar ile birlikte, mali kuralların uygulanmasına başlamak için geniş bir yasama uzlaşması sağlayacak bir politik tartışma ortamı sağlanmalıdır. Böyle bir uzlaşma sağlanması mali kuralların anayasa değişikliği gerektirmesi halinde önemlidir. Ayrıca, ortak bir yol ha-

ritası ayrıntılı bir şekilde açıklanmalıdır. Bu, özellikle, önceden açıklanan performans göstergelerinin etkin bir tarihte uygulanmasını içeren orta vadeli uyum programı için gerekmektedir. Bu ön koşullar öncelikle merkezi yönetim düzeyinde uygulanacak mali kurallar için ve eş zamanlı olarak veya daha sonra benzer şekilde alt yönetim birimleri düzeyinde gerçekleştirilmelidir. Bu süreci ileri teknik çalışma ve her aşamada aktif bir kamuoyu ile iletişim süreci izlemelidir (Kopits, 2001, s.16-17). Mali kural uygulamasını daha etkin kılmak için mali sorumluluk yasası veya partiler üstü bir mali kurulun oluşturulması gibi kurumsal reformlar da yapılmalıdır (Kim ve Saito, 2009, s.10-11).

Mali kuralın düzenlenmesi çerçevesinde mali kural türünün seçimi de önem kazanmaktadır. Uygulamada mali kural türlerinin seçimi ülkelere göre farklılık göstermektedir. Ekonominin maruz kaldığı şokun türü, kamu maliyesinin ve bütçesel sürecin durumu, mali kurumların yapısı ve kalitesi, mali yerleşmenin derecesi, görelilik politik öncelikleri gibi faktörler mali kural türü seçimini etkilemektedir (Kim ve Saito, 2009, s.10-11).

Mali kural türleri arasındaki değiş-tokuş (trade-off), mali hedeflerin seçimine yönelik uygulanacak standart politika önerilerinin belirlenmesini de zorlaştırmaktadır. Örneğin, kamu borcu üzerine bir sınır konulması borç sürdürülebilirliği sorununa bir çözüm getirebilirken, borç sınırı bağlayıcı-

lık kazanana kadar düzenlemeler genellikle ertelenebildiği için, kısa vadede mali disiplin sağlanamayabilir. Ayrıca, borç kurallarının uygulanması güçlü bir politik kararlılık da gerektirmektedir. Bütçe dengesi kuralları ise kısa vadeli mali gerçekleştirmeler üzerine sınırlamalar koyarak daha güvenilir bir kısa vadeli mali disiplin sağlar ancak, konjonktür yanlısı politika tepkilerine neden olabilir. Dolayısıyla, bu kuralların konjonktür yanlısı özellik taşıması ile beraber düzenlenmesi, izlenmesi, uygulanması ile ilgili birtakım problemler de söz konusudur. Harcama kuralları, daha çok hesap verilebilirlik sağlar ve konjonktür karşıtı olarak uygulanabilir. Ancak, kurala ilişkin tanımlama yapılması ve yaptırımın uygulanması güçtür. Bunun yanı sıra harcama kuralının istikrarlı şekilde uygulanması için gelir tahminlerinin güvenilir olması gerekir. Gelir kuralı ise çok uygulanan bir kural değildir. Ancak, bu kural gelir politikası ve yönetimini geliştirebilir. Bu çerçevede mali kurallar arasındaki değiş-tokuşun zorluğunu azaltmak için, genellikle hedeflerin bir bileşimi kullanılır. Özellikle, ekonomik istikrar ve borçların sürdürülebilirliğine etkin bir katkı sağlaması için harcama kuralları, bütçe açığı ve borçlanma ile ilgili kuralların uygulanmasına yardımcı olan en iyi araçlardır. Diğer taraftan, işlemsel basitlik ile çoklu kural uygulaması arasındaki değiş-tokuş genellikle politika düzenlemesini karışık hale getirir (Kim ve Saito, 2009, s.9-10).

1.3. Mali Kuralın Uygulama Alanı

Mali kuralların ağırlıklı olarak uygulandığı alan genel yönetim ve merkezi yönetim düzeyidir. Uluslarüstü sistemlerde ise mali kuralın genel yönetimi kapsamı ortak bir uygulamadır (IMF, 2009, s.28). İdeal olanı ise mali kural uygulamasının bütün kamu kesimini; genel yönetim ve kamu işletmelerini⁵ içermesidir (Kilpatrick, 2001, s.189).

Mali kural uygulamasının başarısı büyük ölçüde yönetimler arası koordinasyona bağlıdır (Gutierrez ve Revilla, 2010, s.20). Çünkü, birçok ülkede olduğu gibi maliye politikasının yürütülmesinde farklı yönetim kademelerinin sorumlu olması, mali kuralların farklı yönetim kademelerinde uygulanmasını gerektirir (IMF, 2009, s.28). Bu nedenle mali kurallar her bir yönetim kademesinde ve eş zamanlı olarak uygulanmalıdır. Ancak uygulamada bu çok rastlanan bir durum değildir. Birçok ülkede ulusal düzeyde mali kural uygulanmasına başlanmadan önce yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulamasına geçilmiştir (IMF, 2009, s.29). Ayrıca, ulusal düzeyde uygulanan mali kurallarda daha çok merkezi yönetim ile ilgili bütçe gerçekleştirmeleri hedef alınır-

⁵ Mali kurallar genel yönetimin yanında bir takım kamu işletmelerini de kapsar. Çünkü, kamu işletmeleri yükümlülüklerini karşılayamadığında, bu yükümlülüklerin maliyetini sonunda vergi mükellefleri üstlenecektir (Kilpatrick, 2001, s.189). Özellikle piyasada faaliyette bulunan kamu işletmelerinin ağırlığının fazla olduğu ülkelerde mali kural uygulamasının bütün kamu kesimini kapsamı gerekebilir (IMF, 2009, s.28).

ken, yerel yönetimlerle ilgili mali kurallar bunlardan ayrı olarak uygulanmakta (IMF, 2009, s.28) ve yerel yönetim düzeyinde uygulanan mali kurallar merkezi yönetim düzeyine göre daha fazla bütçe kalemlerini içermekte (OECD, 2010, s.11-12) ve daha katı biçimde uygulanmaktadır (Beneci ve diğerleri, 2006, s.19).

Ülkelerin üniter ve federatif yapıda olmasına göre de uygulama farklılık göstermektedir. Üniter ülkelerde politika oluşturulması ve karar alınması sadece merkezi yönetim seviyesinde gerçekleşirken, federal ülkelerde ise federal devlet ve alt yönetim birimleri arasında gerçekleştirilmektedir (Kopits, 2001, s.12). Katı bir üniter yapıya sahip ülkelerde merkezi yönetimler yerel yönetimlere mali kural uygulamasını dayatır (Braun ve Tommasi, YY, s.11). Gelişmekte olan ülkelerde de benzer şekilde yukarıdan-aşağı bir uygulama söz konusu olmaktadır (Ballasone ve Kumar, 2007'den aktaran Gutierrez ve Revilla, 2010, s.14).

2. YEREL YÖNETİM DÜZEYİNDE MALİ KURAL UYGULAMASI

Yerel yönetim düzeyinde uygulanan mali kurallar genellikle harcama düzeyini sınırlandırarak, artırılabilir gelir miktarına sınır koyarak ve/veya borçlanabilecekleri miktarı sınırlandırarak yerel yönetimlerin davranışlarını ve özerkliğini sınırlamayı amaçlar. Dolayısıyla, yerel yönetim düzeyinde uygulanan mali kuralların fonksiyonu, yerel yönetimlerin mali davranışına dair bir

veya birkaç boyutunu sınırlamak, daraltmak veya kısıtlamaktır. Mali kurallar bu amaçları; borç, bütçe açığı, vergiler ve harcamalara yönelik belli bir seviye veya mali performans aralığı tesis ederek yerine getirmek amacıyla düzenlenir. Bu kurallar genellikle gayrisafi yurtiçi hasılaya oransal olarak belirlenen harcama değişkenleri veya sayısal hedefler olarak yapılandırılır. Bazı kurallar yerel yönetimin vergi ve diğer gelirlerine dayalı bir yüzdesel ifade olarak harcama artışını sınırlar veya harcama tavanını belirler; bazıları ise belli vergi gelirlerini veya borçlanabileceği miktarı sınırlar (Broyles ve diğerleri, 2009, s.1).

Bu noktada yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulaması tartışmalı bir konu hüviyetini kazanmaktadır. Mali kuralların uygulanmasını savunanlar mali kural uygulamasının yerel yönetim sınırları içinde yaşayanları aşırı harcama, vergileme ve borçlanmadan koruyan önemli bir mekanizma olduğunu ileri sürerler. Bu görüşü savunanlara göre mali politika oluşturmada tam bir serbestlik verilirse, yerel yönetimler sistematik olarak daha fazla harcama yapacak ve borçlanacak; sorumsuzca harcama, vergileme ve borçlanma ise ülkenin makroekonomik istikrarını tehdit edecektir (Broyles ve diğerleri, 2009, s.1). Ayrıca, seçimlere özgü bir davranış olarak yerel yönetimlerin harcamalarını artırması, vergi oranlarını düşürmesi ve büyüyen bir döngü içinde bütçe açığının ve borç artışının sınırlandırılmasının tek yolunun mali kural uygulama-

ması olduğunu savunurlar (Pereira ve Silva, 2008, s.2). Bunun tam aksine, mali sınırlamaların aleyhinde olanlar, sınırlamaların mevcudiyetinin yerel yönetimlerin özerkliğini ciddi anlamda azaltacağını ve bunun bir sonucu olarak da daha güçlü ancak yerel seçmenlerin isteklerini gerçekleştirmeden daha uzak bir merkezi yönetime neden olacağını savunurlar. Ayrıca, mali kuralların yerel yönetimlerin sundukları kamu hizmetlerini azaltacağını ve olması gereken daha az düzeyde hizmet sunumuna sebep olabileceğini ileri sürerler. Bu anlamda mali kurallar merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere uygulanan bir çeşit müdahale şekli olduğu için, bu politikalar bir takım etkisizliklere ve bazı kritik kamu hizmetlerinde yetersiz üretime neden olabilir (Broyles ve diğerleri, 2009, s.1). Örneğin, mali kuralın katılığına bağlı olarak yerel yönetimlerin kendi bütçeleri üzerindeki yetkilerini azaltarak özerkliklerini kısıtlayabilir (Blöchliger ve King, 2006, s.182) veya verimli ancak kesilmesi kolay olan yatırım harcamaları mali kural uygulamasından olumsuz etkilenebilir (Ter-Minassian, 2007, s.7)

Konu ile ilgili farklı görüşlere karşın, yerel yönetim birimlerinin bir takım harcamalar için karar alma sorumluluğuna ve bir takım kamu gelirleri toplama ve borçlanma yetkisine sahip olmaları, yerel yönetim düzeyinde sıkı bütçe kısıtının uygulanmasını önemli kılmaktadır. Çünkü, yerel yönetimlerin kamu harcamalarının ve kamu gelirle-

rinin belli bir kısmı üzerinde karar verme ve borçlanma yetkisine sahip olması etkinliğin sağlanmasına yardımcı olabilirken, aynı zamanda ulusal düzeyde mali hedeflerin gerçekleştirilmesine de engel olabilir (Daban ve diğerleri, 2003, s.17). Özellikle son yıllarda dünya genelinde ülkeler aşamalı olarak mali yerelleşme sürecine geçmiş ve bunun bir sonucu olarak da alt yönetim birimlerine ait ekonomik gelişmeler makroekonomik istikrarı sağlamada gittikçe artan biçimde önemli hale gelmiştir (Singh ve Plekhanov, 2005, s.3). Mali yerelleşmenin uzun dönemde mali istikrar üzerindeki etkisi, kamu kesiminin toplam kaynak talebi ve makroekonomik istikrarın sağlanmasına ilişkin amaçlar alt yönetim birimlerinin etkin yönetimine ve daha da önemlisi sıkı bütçe kısıtına uymasına bağlıdır (Sutherland ve diğerleri, 2005a, s.5). Bu çerçevede yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulamasının gerekçeleri birbirleriyle ilişkili olmak üzere dört temel başlık altında açıklanabilir (Aksi belirtilmedikçe, Sutherland ve diğerleri, 2005a, s.7-12):

i) Uzun dönemde mali istikrarın sağlanmasına yardımcı olmak: Önemli bir gelir yaratma kabiliyeti olmayan yerel yönetimlere sermaye piyasalarından borçlanmalarına izin verildiğinde, borç verenler tarafından merkezi yönetimin yerel yönetim borcuna örtülü bir garanti verdiği şeklinde algılanır. Merkezi yönetimin yerel yönetimin borcunu üstlenmesiyle ortaya çıkan ahlaki riziko sorunu ülke genelinde borçlanma

maliyetlerini artırabilir, daha yüksek ve daha istikrarsız bir kamu harcama ve vergi oranları düzeyine neden olabilir. Diğer bir gerekçe ise ulusal düzeyde mali istikrarın sağlanması gereğidir. Yerel yönetim düzeyindeki mali kurallar, merkezi yönetimin tek başına karşılayamayacağı büyüklükte mali istikrar gereksiniminin varlığının söz konusu olduğu ve yerel yönetimlerin önemli derecede mali disiplinsizliğin görüldüğü ülkelerde önerilmektedir (Gutierrez ve Revilla, 2010, s.20). Özellikle yerel yönetimlerin kamu kesimi içinde görece olarak daha fazla payı oluşturduğu ülkelerde, ulusal düzeydeki mali gerçekleştirmeler hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim politikalarına bağlıdır (Anderson ve Minarik, 2007, s.531).

ii) Kısa dönemde ekonomik istikrarın sağlanmasına yardımcı olmak: Uzun dönemde mali istikrarın sağlanmasına yönelik uygulanan mali kurallar, bir çıpa görevi görerek kısa dönemde ekonomik istikrarın sağlanmasına da yardımcı olabilir. Bu nedenle mali kuralların yerel yönetim düzeyinde uygulanmasının diğer bir gerekçesi de dengeli bir ekonomik büyüme için çerçeve şartlarının oluşturulması olarak ifade edilebilir.

iii) Kamu harcamalarının marjinal faydası ile marjinal aşırı vergi yükünü dengeleyerek toplam etkinliği sağlamak: Mali yerleşmenin önemli bir gereği de yerel yönetimlerin öz gelirlerini⁶ kontrol edebilmesidir (Martinez-Vazquez ve diğerleri, 2006,

s.21). Ancak, yerel yönetimler belli derecede mali özerkliğe⁷ sahip olduğunda ve aralarında vergi rekabeti olmadığında, marjinal vergi yükü yerel harcamanın marjinal faydasını aşabilir. Bu durumda harcamaların optimum dışı yüksek seviyelerde gerçekleşmesiyle beraber ilgili yerel yönetimin coğrafi sınırları içinde harcamalardan elde edilen fayda ile vergi yükü arasındaki ilişki azalır ve sonuçta harcama eğilimi, etkin olmayan büyüklükte bir yönetime neden olur (Sutherland ve diğerleri, 2005b, s.144).

Yerel yönetimlerin önemli derecede mali özerkliğe sahip olduğu ülkelerde ise mali kuralların uygulanması ve düzenlenmesi merkezi yönetimin güçlü olduğu ülkelere göre daha karmaşık bir süreçtir (Daban ve diğerleri, 2003, s.18). Çünkü, mali özerkliğin artması yerel yönetim birimleri arasında vergi rekabetine yol açabilir (Martinez-Vazquez ve diğerleri 2006, s.5). Aslında bir dereceye kadar vergi rekabetinin olması,

⁶ Öz gelirler birincil (yerel vergi, harç, katılma payı, ücret (kullanıcı bedeli)) ve ikincil (menkul ve gayrimenkul gelirleri, işletme ve faaliyet gelirleri, özel kişi ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar ve cezalar) gelirler olmak üzere iki grupta sınıflandırılabilir. Özellikle yerel vergi gibi birincil nitelikteki öz gelirlerin görece olarak esnek ve öngörülebilir bir yapıya sahip olması ve alınan hizmet ve fayda arasında güçlü bir ilişki kurulması bu anlamda önem taşımaktadır (Güner, 2006, s.70-71).

⁷ Mali özerklik, yerel yönetimlerin vergiyi salma veya yürürlükten kaldırma, vergi oranlarını düzenleme, vergi matrahını veya vergi muafiyetini belirleme yetkisini ifade eder (Blöchliger ve King, 2006, s.159). Mali özerkliğin daha geniş tanımı ise verginin yanı sıra harç, ücretler gibi gelirler ile borçlanma üzerinde kontrol yetkisini de kapsamaktadır.

açık verme eğilimini ve vergi oranlarını belli bir seviyede aşağıda tutarak mali kural uygulama ihtiyacını azaltabilir. Ancak, vergi rekabetinin artması vergi gelirlerinde düşüşe buna karşın harcamalarda, borçlanma gereksiniminde, vergiye uyum maliyetinde ve gelir yapısının konjonktürel hassasiyetinde bir artışa neden olabilir. Burada merkezi yönetim bu tür zarar verici vergi rekabetini önlemek için minimum vergi oranlarını belirleyebilir (Sutherland ve diğerleri, 2005a, s.31,32).

iv) Kamu hizmetlerini yerel ihtiyaçlara uygun şekilde sunulmasını sağlayarak kaynak dağılımında etkinliği sağlamaya yardımcı olmak: Bir takım idari kontrollerin aksine, yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulaması, yerel yönetimlere daha fazla karar verme yetkisi sağlayabilir ve böylece yerel taleplere daha uygun hizmet sunumunun gerçekleştirilmesine yardımcı olabilir.

Yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulaması merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında üzerinde uzlaşmış bir anlaşma olmasını gerektirir. Böyle bir uzlaşmanın etkin olması için de açık bir politik kararlılık ile yaptırım mekanizması uygulanmalıdır (Daban ve diğerleri, 2003, s.17). Kurallara politik olarak bağlı kalınmazsa veya merkezi yönetimin yerel yönetim borcuna kefil olmayacağına ilişkin kesin bir kararlılık gösterilmiyorsa, mali kurallar tek başlarına mali disiplini sağlayamazlar (Ter-Minassian, 2007, s.2). Çünkü, yerel yönetimler bir mali kriz yaşamaları durumunda

merkezi yönetim tarafından kurtarılacaklarını bildikleri için, mali faaliyetlerinin tüm ülke ekonomisi açısından doğuracak sonuçlarını genellikle dikkate almazlar. Yerel yönetimlerin bu fırsatçı davranışı seçimlerde oy kaybetmemek için yerel yönetimlere mali destek vererek kurtaran merkezi yönetimin fırsatçılığı ile örtüşür (Braun ve Tomasi, YY, s.18). Bu durumda mali disipline uymamanın maliyeti ortadan kalktığı için mali sorumlulukla ilgili çabalar azalır. Sonuçta tipik bir ahlaki riziko sorunu ortaya çıkar (Ter-Minassian, 2007, s.3).

Yönetimlerarası mali ilişkilerin düzenlenişi yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulamasının başarısındaki en önemli hususlardan biridir. Yönetimler arası mali ilişkiler uygun bir şekilde düzenlenmemişse, yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulaması mali disipline katkı sağlayamaz (Ter-Minassian, 2007, s.8). Diğer bir ifadeyle; harcama sorumluluklarının bölüşümü açık değilse, yerel yönetimlerin öz gelirleri yetersizse, yönetimlerarası mali transferler uygun olarak düzenlenmemiş ve mali transferler aslında bütçe açığını finanse etmek için kullanılıyorsa, yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulamasının başarısızlığa uğraması kaçınılmazdır (Ter-Minassian, YY, s.10). Diğer taraftan mali kural uygulama süreci yerel yönetimlerin izlenmesine imkan verecek güçlü raporlama gereksinimleriyle desteklenmeli; başka bir deyişle, yerel yönetim düzeyinde mali gerçekleştirmelerin güvenilir şekilde ve zamanında yayın-

lanmasını sağlayacak etkin bir bilgi sistemi tesis edilmelidir (Daban ve diğerleri, 2003, 17).

Dolayısıyla, yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulama sürecinde sadece mali kurallar üzerine odaklanmak yeterli değildir. İstikrarlı ve etkin biçimde mali performansını geliştirmek için olumsuz mali davranışa neden olan etkenlerin üzerinde durulması gerekir. Bu anlamda, her ülke için temel eksiklikler, mali ve ayrıca politik etkenlerin tam olarak teşhis edilmesiyle beraber belirlenmelidir. Yapılacak olan müdahaleler böyle bir teşhis göz önüne alınarak en ince ayrıntısına kadar düzenlenmelidir. Böylece mali kurallar bu geçiş dönemine eşlik etmede faydalı bir araç olabilir (Braun ve Tommasi, YY, s.8).

Yukarıda üzerinde durulan hususlar da göstermektedir ki yerel yönetim düzeyinde etkin bir mali kural uygulaması için birçok koşulun yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu koşullardan başlıcaları; güçlü bir yasal dayanak, kurumsal sorumlulukların açıkça belirlenmesi, şeffaf bir muhasebe sistemiyle yerel yönetim işlemlerin zamanında ve kapsamlı raporlanması ve sıkı ve ayırım gözetmeksizin kuralların yaptırım ve cezaların uygulanması olarak ifade edilebilir (Ter-Minassian, 2007, s.8). Bu koşullar sırasıyla aşağıdaki gibi açıklanabilir:

i) Güçlü bir yasal dayanak: Mali kuralların, mali sorumluluk yasaları dahil daha güçlü bir yasal çerçeve içinde yer alması, kuralların değiştirilmesini zorlaştırır. Ancak, ekonomik ve yasal belirsizliklerin söz konusu olduğu durumlarda mali kuralların bu şekilde tesis edilmesi zaman alır (IMF, 2009, s.6).

ii) Kurumsal sorumlulukların açıkça belirlenmesi: Yönetimlerarası mali ilişkilerin düzenlenmesinde öncelikle hizmet bölüşümü diğer bir ifadeyle her bir yönetim kademesinin harcama sorumlulukları belirlenir; gelir bölüşümü ise bu sürecin ikinci aşamasını oluşturur.

Hizmet bölüşümünde göz önünde bulundurulması gereken en önemli hususlardan biri yönetim birimlerinin görev ve sorumluluklarının açık ve net olarak tanımlanmasıdır. Yönetim birimleri arasında harcama alanlarının açıkça belirlenmesi hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin harcama gücünü sınırlandırır. Harcama sorumluluklarının bölüşümünün merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında açık olarak belirlenmemesi ve ayrıca, merkezi yönetimin finansmanını üstlenmekten kaçınmayacağı birtakım politik hassasiyeti yüksek harcamaların yerel yönetimlerin sorumluluğunda olması, yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulamasını zorlaştırır (Sutherland ve diğerleri, 2005a, s.29). Görev ve sorumlulukların açıkça belirlenmemesi; hizmetlerin gerektirdiği gelirlerin belirlenmemesi, yerel yöneticilerin kısa dö-

nemde fayda sağlayacakları popülist politikalara yönelmesi ve yerel yönetim harcamalarının ne kadarının yerel öncelikleri, ne kadarının merkezi yönetim tarafından belirlenen programları temsil ettiği gibi belirsizliklerin oluşmasına neden olacaktır (Ebel ve Yılmaz, 2002, s. 28'den aktaran Güner, 2007, s.52).

Yönetimlerarası mali ilişkilerin düzenlenmesinin ikinci aşaması olan gelir bölüşümü, hizmet ve kaynak dengesinin kurulması açısından önem taşımaktadır. Yerel yönetimlere devredilen harcama sorumlulukları ile gelirleri arasında bir uyumsuzluğun olması genellikle gevşek bütçe kısıtına neden olur (Sutherland ve diğerleri, 2005a, s.31). Şöyle ki; alt yönetim birimleri genellikle harcama sorumluluklarını karşılayacak yeterli gelir kapasitesine sahip olmazlar. Bu da dikey bir mali açık yaratır ve bu açık denkleştirici yönetimlerarası mali transferlerle kapatılmaya çalışılır (Gamkhar ve Shah, 2007, s.230). Bu tür bütçe açığını kapamaya yönelik transfer sistemi yerel yönetimleri bütçe açığı vermeye ve harcamaya teşvik eder (Lui ve Waibel, 2010, s.5). Çünkü, yerel yönetimlerin yüksek derecede mali transferlere bağımlı olmaları ve mali açıklarının her zaman transfer mekanizmasıyla kapatılacaklarını bilmeleri hizmet sunumunda etkinliği sağlama açısından bir çaba göstermemelerine neden olur (Ter-Minassian, YY, s.3). Ortaya çıkan mali dengesizliğin yönetimlerarası mali transferlerle giderilmesi, alt yönetim birimlerinde mali

disipline uyma çabasını azaltır (Claeys ve diğerleri, 2007, s.3). Burada önem kazanan konu ise yerel yönetimlerin toplam gelirleri içinde ne kadar öz gelire sahip olduğudur. Öz gelirleri yetersiz olan yerel yönetimler mali transferlere ve dolayısıyla merkezi yönetime daha çok bağımlı hale gelecektir. Kaldı ki, yönetimler arası mali transferlerin öz gelirlere göre konjonktürel hassasiyeti daha fazladır ve bu nedenle daha istikrarsız bir gelir özelliği taşımaktadır (OECD, 2010, 12). Ayrıca, öz gelirler etkinliğin artırılmasında, yerel tercihlere cevap verme yeteneğinin oluşturulmasında ve şeffaflığın sağlanmasında önem taşımaktadır. En önemlisi ise öz gelirlerin yerel yönetimlere gelir büyüklüğünü belli sınırlarda değiştirme gücünü sağlamasıdır (Merk, 2010, s.4). Ancak, şu da bir gerçektir ki; dünyanın hemen her ülkesinde yerel yönetimlere devredilen hizmet sorumlulukları sadece yerel kaynaklarla karşılanamayacak düzeydedir. Buradaki temel konu yönetimler arası mali transferlerin nasıl düzenlendiğidir. Çünkü, yönetimler arası mali transferler ile yönetimler arası mali sistemin diğer üç ayağı olan gelir, gider ve borçlanma unsurları arasında karşılıklı bir etkileşim söz konusudur (Yılmaz ve Beriş, 2006, s.95). Bu nedenle, yerel yönetim düzeyinde uygulanacak mali kuralların iyi işlemesi için diğer bir kritik unsur dikey dengesizliklerin yeterli bir denkleştirici yönetimlerarası mali transfer mekanizması ile dengelenmesidir. Bu anlamda yönetimlerarası mali transferler açık

bir şekilde belirlenmiş bir harcama ve gelir bölüşümü ile uyumlu olarak ve mümkün olduğunca, her bir yerel yönetim biriminin harcama ihtiyaçları ve vergileme kapasitesini gösteren objektif göstergelerle belirlenmelidir (Kopits, 2001, s.12).

iii) Şeffaf bir muhasebe sistemi ile yerel yönetim işlemlerinin zamanında ve kapsamlı raporlanması: Yerel yönetimlerin mali riskinin etkin olarak izlenmesi ve mali istikrarlılığın analiz edilebilmesi için uyumlu bir muhasebe ve raporlama sistemi oluşturulmalıdır (Benecki ve diğerleri, 2006, 18). Yerel yönetimlerin mali gerçekleştirmeleriyle ilgili bilgiler zamanında ve kapsamlı olarak yayınlanmalıdır. Kamu hesaplarının tam olarak açıklanması kamuoyu baskısının oluşması için temel bir unsur olup, mali disiplinsizliğin erken teşhis edilmesini sağlayarak uygun bir tedbir alınmasına imkan sağlar (Ter-Minassian, 2007, s.10). Bunun yanı sıra, mali kurallar kapsamlı göstergeleri temel almalıdır. Çünkü, sınıflandırma ve muhasebe hileleri yoluyla birtakım mali göstergeler kapsam dışında tutulabilir. Hatta mali kuralın kapsamı geniş tutulsa da, koşullu mali yükümlülükler ve kamu-özel sektör ortaklığı gibi birtakım faaliyetler mali kuralın kapsamı dışında tutulabilir (Ter-Minassian, YY, s.8). Mali kurallar bütçe dışı unsurları ve ayrıca yerel yönetim şirketleri gibi yarı-kamusal oluşumları kapsamazsa, bütçe dışı borçlanmalarda hızlı bir şekilde artış gerçekleşebilir (Singh ve Plekhanov, 2005, s.7).

iv) Kesin ve ayırım gözetmeksizin yaptırım mekanizmasının uygulanması: Etkin bir yaptırım mekanizması etkin mali sistemin ve mali kuralların tesis edilmesi için hayati önem taşımaktadır (Gutierrez ve Revilla, 2010, s.21). Güçlü ve bağımsız bir yaptırım mekanizması tesis edilmez ise mali kuralların yerel yönetimin mali davranışlarını tam olarak değiştirmesi beklenemez. Örneğin, merkezi yönetim seçimler nedeniyle mali kurala uymayan yerel yönetimlere gerekli yaptırımı uygulamayabilir veya merkezi yönetim yeterli politik güçten yoksunsa gerekli yaptırımı uygulama kabiliyetine sahip olmayabilir (Braun ve Tommasi, YY, 3). Diğer taraftan, yerel yönetimlere uygulanacak yaptırımların düzenlenmesi de önem kazanmaktadır. Ancak, yerel yönetim büyüklüklerindeki farklılıklar, tarihsel ve kültürel faktörler her bir yerel yönetime uyabilecek şekilde bir yaptırımın düzenlenmesini zorlaştırırken (Joumard ve Kongrud, 2003, s.46), ekonomik koşulların değişmesi de etkin bir yaptırımın düzenlenmesini karmaşık hale getirmektedir (Sutherland ve diğerleri, 2005a, 24).

Yerel yönetimlere uygulanan yaptırımlar çeşitlidir. Bu yaptırımlardan biri mali yaptırımlardır. Ancak, yerel yönetimler mali sıkıntı içinde olduklarında genellikle ek bir mali destek aldıkları için, mali yaptırım uygulamasının amacına hizmet etmesine dair bir güven sorunu ortaya çıkabilir (Sutherland ve diğerleri, 2005a, s.25,26). Kaldı ki, bazı mali zorluklar yaşayan yerel yöne-

time mali yaptırım uygulamak politik olarak zor olabilir veya anayasaya aykırı olabilir (Joumard ve Kongsrud, 2003, s.46). Bu nedenle uygulamada yaptırımlar mali transferlerin kesilmesi gibi bir takım mali yaptırımlardan çok idari yaptırımlara kaymakta (Ter-Minassian, 2007, s.8); daha ziyade tavsiyede bulunma, düzeltici politikaları dikte etme ya da yerel yönetimin politika oluşturma iradesini kısıtlama uygulamalarına başvurulmaktadır (Sutherland ve diğerleri, 2005a, s. 25). Bazı ülke uygulamalarında ise kurallara uyulmamasında sorumluluğu olduğu düşünülen kamu görevlilerine ceza verilmekte ve birtakım yaptırımlara tabi tutulmakta (Ter-Minassian, 2007, s.8), mali disiplinden uzaklaşan yerel yönetimlerin borçlanmalarının finansal piyasalar tarafından sınırlandırılması çerçevesinde yaptırım piyasa mekanizmasına bırakılmakta ve hatta, mali kriz içinde olan yerel yönetimler için iflas sürecinin başlatılması söz konusu olabilmektedir (Singh ve Plekhanov, 2005, s.25).

3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM DÜZEYİNDE MALİ KURAL UYGULAMASI

1990'lı yıllarda dünyada uygulaması gittikçe yaygınlaşan kurala dayalı maliye politikası Türkiye'de de 1994 ekonomik krizinden sonra ulusal düzeyde kamu borçlarının sürdürülebilirliği için faiz dışı fazla verme ve borçlanmaya sınır getirilmesine yönelik girişimleri artırmış ve 2000 yılı sonrasında da bu doğrultuda düzenlemeler

yapılmıştır (Yükseler, 2010, s.2). Aslında son on yıldan fazla bir süredir mali kurallara yönelik düzenlemeler, esas itibarıyla IMF ve AB çıpası çerçevesinde yapılmıştır (Karakurt ve Akdemir, 2010, s.321). IMF tanımlı faiz dışı fazla çıpası, kamu kesiminde borçların sürdürülebilirliğini sağlamanın yanı sıra yüksek faiz harcamalarını düşürme ve faiz dışı harcamalarda disiplini sağlamayı amaçlamış ve hatta maliye politikasının tek hedefi olmuştur (Şen ve diğerleri, 2007, s. 250'den aktaran Karakurt ve Akdemir, 2010, s.321). IMF ile yapılan stand-by anlaşmalarında yer alan ve başlangıçta GSMH'ye oran olarak yüzde 3 düzeylerinde planlanan faiz dışı fazla, daha sonra maliye politikasının güçlendirilmesi anlayışıyla yüzde 5,5-6,5 düzeylerinde hedeflenmiştir (Yılmaz ve Yılmaz, 2007, s.207). AB'ne üye statüsünde bir ülke olarak bütçe açığı ve kamu borcu açısından sırasıyla genel yönetim bütçe açığının GSYİH'nın %3'ü ve kamu borç stokunun da GSYİH'nın yüzde 60'ı ile sınırlı tutulmasını öngören Maastricht kriterleri de ulusal düzeyde mali kural uygulaması kapsamında değerlendirilmelidir. Her ne kadar, Türkiye'de faiz dışı fazla hedefi ve Maastricht kriterleri yasal bir zeminde yer almadığı için örtük bir mali kural uygulaması ve daha çok bir performans kriteri olarak kabul edilse de, kurallı bir maliye politikası olarak fiili anlamda uygulanmıştır (Karakurt ve Akdemir, 2010, s.332-333).

Birçok ülkede yerel yönetim düzeyinde uygulanan mali kurallar ulusal düzeyde uygulanan mali kuralları tamamlayıcısı durumdadır (OECD, 2007, s.245).⁸ Bu doğrultuda Türkiye’de yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulama ihtiyacı yerel yönetimlerin aşırı borçlanmaya giderek mali disiplinden uzaklaşmaları nedeniyle ortaya çıkmıştır. Özellikle, 1989 yılından itibaren finansal serbestleşmeye gitmesi ile birlikte tamamıyla dışa açık bir ekonomik yapıya kavuşması paralelinde 1990’lı yıllardan itibaren yerel yönetimlerin Hazine garantili dış borç stokunda önemli bir artış yaşanmıştır. Bu artış içerisinde en önemli pay belediyelere ait olup, belediyelerin sorumsuz mali davranış içerisine girmesi ve buna bağlı olarak kontrolsüz dış borçlanmaya başvurmaları nedeniyle borç yükü doğrudan Hazine’nin üzerine kalmış ve Hazine’nin borçlanma gereği de artmıştır. Bundan dolayı da, 1990’lı yılların sonunda, özellikle de belediyelerin borçlanmaları konusunda yasal bazı sınırlamalara başvurulmuştur (Yakar, 2008, s.198). Başlangıçta

bu sınırlamalar bütçe kanunları ile gerçekleştirilmiştir. 1997 yılında bütçe kanunu ile performans kriteri, 1998 yılı bütçe kanunu ile belediyelerin Hazine garantili ticari koşullarda sağlanan dış borçlanmalarına sınır ve 1999 yılı bütçe kanunu ile de belediyeler ve bağlı kuruluşlar ile sermayelerinin yüzde 50’sinden fazlası belediyeye ait kuruluşlar ve tüzel kişiliği bulunan yerel yönetim birliklerinin uluslararası ticari bankalardan borçlanmalarında Hazine garantisi aranma koşulu ve borç tutarı sınırı getirilmiştir (Bali, 2007, s.561-562 ve Hücran, 1999, s.74-75). 2000 yılından sonra ise yerel yönetim düzeyinde uygulanan mali kurallar açıkça ilgili kanunlarda yer almışlardır. Bu kanunlar 4749, 5018, 5393 ve 5302 sayılı kanunlar olup kanunların içerisinde hem sayısal hem de usule ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

⁸ Örneğin, 1990’ların başından itibaren Maastricht Kriterleri çerçevesinde AB’nde birçok sayısal temelli mali kural yerel veya bölgesel yönetim düzeyinde uygulanmaya başlanmış ve günümüzde neredeyse tüm üye ülkelerde uygulamada yerini bulmuştur (European Commission, 2006, s.150).

Tablo 1 : Türkiye’de Yerel Yönetim Düzeyinde Uygulanan Mali Kuralların Yasal Dayanakları

Yürürlüğe Giriş Yılları	2002	2005	2006
Sayısal Kuralları İçeren Kanunlar			
- Borç Kuralı		5302, 5393	
- Altın Kural		5302, 5393	
- Harcama Kuralı		5393	
Usule İlişkin Kuralları İçeren Kanunlar	4749	5302, 5393	5018

3.1. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Hakkında Kanun

Özellikle 2001 krizinden sonra önem kazanmaya başlayan mali disiplinin yeniden sağlanması çerçevesinde 2002 yılında yürürlüğe giren 4749 sayılı Kanun ile kamu borç yönetiminin disiplin altına alınması amaçlanmış ve bu anlamda mali kural hayata geçirilmiştir (Kesik ve Bayar, 2010, s.53). Genel olarak kamu borçlanması ile ilgili düzenlemeleri içeren 4749 sayılı Kanunun amacı; mali disiplini ve şeffaflığı sağlamak ve en uygun vadede borçlanma yapısını ortaya koyacak, borçlanma sürecine ilişkin bir borç yönetimi oluşturmaktır. Bu amaç bağlamında, kanun kapsamındaki idareler ve/veya kuruluşlar arasında, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile diğer yerel yönetim kuruluşları da yer almakta ve yerel yönetimlerin ağırlıklı olarak dış borçlanmalarına ilişkin usul ve esaslarına yönelik düzenlemeler bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin borçlanmalarında yetki çerçevesi 4. maddede düzenlenmiştir. Buna göre, yerel yönetimler ile bağlı kuruluşlar ve iktisadi teşebbüslerinin yurtiçi piyasalarda yapacakları tahvil ihracı Hazine Müsteşarlığı'nın iznine tabi tutulmuştur. Ancak, bu izin Hazine garantisi sağlama anlamına gelmemekte (Md. 4/5) ve yerel yönetimlerin Hazine'nin taraf olmadığı anlaşmalarla borçlandıklarında sorumluluk Hazine'de olmamaktadır (Md. 4/6). Bunun yanı sıra yerel yönetimler yatırım program-

larında yer alan projelere dış finansman sağlanmasında Devlet Planlama Teşkilatı'ndan (DPT) uygun görüş almak zorunda ve bu çerçevede Hazine ise sadece finansmanın sağlanmasında ve sonuçlandırılmasında yetkili olmaktadır (Md. 4/7). Bu bağlamda yerel yönetimler, yıllık yatırım programlarında yer alan yatırımların finansmanında dış borç izni için Hazine'ye başvurular ve yapılan başvuru üzerine Hazine, DPT'nin vereceği uygun görüş doğrultusunda, Hazine'nin bağlı olduğu Bakandan alınacak onaya dayanarak, gerekli izni vermektedir. Bu şekilde sağlanacak dış finansman, dış borcun tahsisi, dış borcun ikrazı yöntemleriyle ya da Hazine geri ödeme garantisi altında kullanılır (Dış borçlanmaya yönelik süreç için bkz. 4749 Sayılı Kanun Kapsamında Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik).

Yerel yönetimlerin *dış borçlanmalarından doğan sorumluluklarına* 8. maddede yer verilmiştir. Buna göre, yerel yönetimler ve kendilerine ait tüzel kişilerin ve/veya kendilerine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar ile kendilerinin ve/veya kendilerine ait tüzel kişilerle kendilerine bağlı tüzel kişiliği haiz kuruluşların sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu özel idare şirketleri ile belediye iktisadi kuruluşlarının dış finansman kaynağından Hazine garantisi ile sağladıkları borçlanmalarında geri ödemelerini aksatmaları durumunda Hazine alacaklarının ge-

ri ödenmesinde müteselsilen sorumludurlar (Md. 8/5). Ayrıca, yerel yönetimler, Hazine garantisi altında sağlanan dış kredilere ilişkin gereken geri ödemeler için gerekli tutarı yılı bütçelerinde yatırım harcamalarına kıyasla öncelikli olarak ayırmak zorundadırlar (Md. 8/6) (Buna ilişkin yönetmelik için bkz. Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik). Buna ek olarak 11. maddede Hazine garantisinde veya ikrazen kullanılan *iç ve dış borçlanmalarla ilgili sorumluluklara* yer verilmiş olup (Hazine borçlarının tahsili için bkz. Hazine Alacaklarının Yönetimi, Takip ve Tahsiline Dair Yönetmelik) geri ödeme yükümlülüklerinin yerine getirilmemesi durumunda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı (Md. 11/2) ve gecikme zammının da aynı kanuna dayanılarak alınacağı hüküm altın alınmıştır (Md. 11/3). Ayrıca, sadece belediyeler ve bağlı kuruluşları için bir Dış Borç Ödeme Hesabı oluşturulmasına da ilgili maddede yer verilmiştir. Buna göre, Hazine garantisi altında sağlanan veya dış borcun ikrazı suretiyle kullanılan krediler için geri ödeme yükümlülüklerini karşılamak amacıyla gelirlerinin bir kısmının aktarılması amacıyla ve bu yönetimlerin yetkili organları kararıyla beraber söz konusu hesap oluşturulur (Md. 11/7).

Yerel yönetim birimlerinin *gelirlerinin tek bir hesapta toplanması* ve giderlerinin

de bu hesaptan yapılması amacıyla 12. maddede düzenlemelere yer verilmiştir. Bu çerçevede, belediyeler, il özel idareleri ve bunların bağlı ortaklıkları, müessese ve işletmeleri ile birlikleri kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını Merkez Bankası'nda veya Maliye Bakanı ile Hazine'den sorumlu Bakan'ın ortak teklifi ve Başbakan'ın onayı ile belirlenecek esasları dahilinde Türkiye'de yerleşik bankalar nezdinde kendi adlarına açtıracakları hesapta toplarlar ve tahakkuk etmiş tüm ödemelerini bu hesaptan yaparlar. Kamu kaynaklarının bu madde hükümlerine aykırı şekilde değerlendirilmesinden elde edildiği tespit edilen nemalar genel bütçeye gelir kaydedilir. İlgili kamu kurum ve kuruluşlarının yetkilileri ile muhasebe yetkilileri yukarıda bahsi geçen hükümlerin yerine getirilmesinden şahsen ve müteselsilen sorumludurlar.

Yerel yönetim borçlarının *bütçeleştirilmesi, muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasına* ilişkin hükümler 14. maddede yer almaktadır. Bu çerçevede, yerel yönetimlerin her türlü iç ve dış borç yükümlülüklerine ilişkin tüm bilgileri muhasebe ve istatistik kayıtlarına doğru ve zamanında aktarılması amacıyla belirlenen usul ve esaslar dahilinde Hazine'ye vermekle yükümlüdürler (Md. 14/4). İkraz ve tahsis edilen krediler ve sağlanan Hazine garantileri kapsamında yerel yönetimlerce yapılacak her türlü yatırım harcaması, yılı bütçesinin ilgili tertipleriyle ilişkilendirilir. Bu yönetimler tarafın-

dan proje kredisi olarak kullanılacak her türlü imkanın, kullanımdan önce bütçeleştirilmesi esastır (Md. 14/6).

Son olarak, 14A maddesinde *parasal yaptırıma* yer verilmiştir. Kanunun amir hükümlerine uyulmaması durumunda söz konusu yükümlülükleri yerine getirmeyen kişiler hakkında 750 TL idari para cezası uygulanır. Bu cezayı gerektiren fiillerin üç yıl içerisinde tekrarı halinde, verilen para cezası iki katı, aynı süre içerisinde iki veya daha fazla tekrarlanması durumunda para cezası üç katı arttırılarak uygulanır.

3.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Sadece usule ilişkin kuralların yer aldığı, 2003 yılında kabul edilen ve 2006 yılının başından itibaren uygulanmaya başlanan **5018 sayılı Kanun** ile kamu mali yönetim sistemi yeniden yapılandırılmış ve mali disiplinin altyapısının güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Bu çerçevede bütçenin kapsamı genişletilmiş, bütçe süreçleri yeniden tanımlanmış ve stratejik yönetim ve performans ilişkisi kurulmuş, sorumluluklar yeniden tanımlanmış, orta vadeli bir perspektif getirilmiş, mali kontrol sisteminde iç kontrol ve dış denetim uygulamasına geçilmiş ve idari ve mali cezalarda düzenlemeye gidilmesi ile mali disiplinin kurumsal alt yapısı kuvvetlendirilmiştir (Dedeoğlu, 2010, s.3). Bu kanunla genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinde⁹ bütçe ve muhasebe birliği sağlanması, AB uygulamala-

rı ile uyumlu bir mali yönetim ve kontrol sisteminin tesis edilmesi, şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması ve bütçe sisteminin uluslararası standartlara göre yeniden tanımlanması amaçlanmıştır (Yükseler, 2010, s.4).

5018 sayılı kanun ile mali yönetim ve kontrol kapsamı genişletilmiştir. Böylece yerel yönetimlerin mali şeffaflığını, hesap verilebilirliğini sağlayacak biçimde muhasebe, raporlama ve mali kontrolünü ve yaptırımları içeren birtakım düzenlemeler yapılmıştır.

Kanunun 7. maddesinde *mali şeffaflık* ve 8. maddesinde *hesap verme sorumluluğu* yer verilmiştir. Mali şeffaflıktan anlaşılması gereken mali verilerin kamuoyu ile zamanında paylaşılması ve raporlanması olup kamu mali yönetiminde görev alan yetkili ve sorumluların görev tanımlarının da açık bir biçimde belirlenmesidir (Civriz, 2010, s.364). Hesap verme sorumluluğundan anlaşılması gereken ise, alınan kararların politik ve sosyo-ekonomik maliyetinin tamamıyla karar alıcılar tarafından üstlenilmesidir (Güner ve Yılmaz, 2006, s.3). Bu kapsamda kanunda yer alan düzenlemeler ise şunlardır:

⁹ Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri şunlardır: (i) merkezi yönetim kapsamındaki idareler (genel bütçe, özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçesi), (ii) sosyal güvenlik kurum bütçesi ve (iii) mahalli idareler bütçesini (belediyeler, il özel idareleri ve mahalli idare birlikleri bütçeleri) (Md. 2).

Yerel yönetimlerin tüm gelir ve giderleri ile borç ve mali olanaklarının belirlenmesi ve izlenebilmesi için gelir ve gider tahminlerini, mali tablolarını, birbirleriyle olan borç ve alacak durumlarını, personel giderlerine ilişkin her türlü bilgi ve belgeleri istenilmesi durumunda Maliye Bakanlığı'na verecekleri ve altı aylık uygulama sonuçları ile izleyen altı aylık beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini kapsayan mali durumlarını Temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklayacakları hüküm altına alınmıştır (Md. 30/2,3). Ayrıca, yerel yönetimlerin üst yöneticileri¹⁰ tarafından *hesap verme sorumluluğu* çerçevesinde faaliyet raporu hazırlanır. Hazırlanan bu faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Bakanlık da kendi değerlendirmesini içeren “*Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*”nu hazırlar ve kamuoyuna duyurur. Bu raporun birer örneği de Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığı'na gönderilir (Md. 41/1,2). Diğer taraftan, bütçe gerçekleştirmeleri ile ilgili mali istatistikler belli standartlar çerçevesinde hazırlanmalı (Md.52), istatistiklerin açıklanması için Maliye Bakanlığı'na belli süre içinde gönderilmeli ve mali istatistikler anlaşılabilir ve kolayca ulaşabilir olmalıdır. (Md.53/1,2,3)¹¹

5018 sayılı Kanun ile *bütçe süreci ve uygulaması* değiştirilmiş ve kaynakların etkin ve verimli kullanılması amacıyla stratejik planlama, performans esaslı ve çok yıllık bütçeleme getirilmiştir. Bu değişiklikle ayrıca, mali şeffaflık ve hesap verilebilirlik

mekanizması güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Buna göre yerel yönetimler bütçelerini stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye göre hazırlayacaklar (Md. 9) ve bütçe tahminlerini merkezi yönetim bütçe tasarısına ekleyeceklerdir (Md. 18/f). Bu maddelere ek olarak, ödenekleri ne şekilde kullanacakları (Md. 20/a,d,e); kamu yatırım projelerini hangi aşamalardan geçirerek uygulayacakları (Md. 25/1,3,4,5); yıllara sair yüklenmelerini nasıl gerçekleştirecekleri (Md. 26, 27); bütçelerinden kimlere ve ne

10 5018 sayılı kanunun bütçe uygulamasına dair kanunun 11. maddesinde, yerel yönetimlerde üst yöneticilerinin kimler ve görevlerinin neler olduğuna yönelik düzenlemeler yer almaktadır. Buna göre, il özel idarelerinde vali, belediyelerde ise belediye başkanı üst yöneticidir (Md. 11) ve bu yöneticiler aynı zamanda harcama yetkilisidirler (Md. 31/1). Diğer taraftan, yerel yönetimler, harcama talimatı ve sorumluluk (Md. 32) ile giderlerin gerçekleştirilmesinde (Md. 33) merkezi yönetim ilkelerine bağlıdır.

Üst yöneticilerin sorumlulukları ise şunlardır: (i) idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanması. (ii) Sorumlulukları altındaki kaynakları etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanımının sağlanması. (iii) kayıp ve kötüye kullanımın önlenmesi. (iv) mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi ve 5018 sayılı kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi (Md. 11/2).

11 Kanunun ilgili maddesinde bir süre belirtilmemiş ve “...*Merkezî yönetim kapsamı dışındaki kamu idareleri malî istatistiklerini belirlenmiş ilkelere uygun olarak hazırlar ve belirlenen süreler içinde Maliye Bakanlığına gönderir.*” hükmüne yer verilmiştir. Maliye Bakanlığı ise kendisine gönderilen mali istatistikleri birleştirerek genel yönetim kapsamındaki mali istatistiklere ulaşarak bu istatistikleri üçer aylık dönemler itibarıyla yayınlamaktadır (5018 sayılı Kanun Md. 53/1,2).

şekilde yardım yapacaklarına (Md. 29) yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

5018 sayılı Kanun'da yerel yönetimleri kapsayacak şekilde *bütçe denetimine* (mali kontrole) yönelik madde hükümlerine de yer verilmiştir. Bu bağlamda, mali kontrol; iç kontrol ve dış denetim araçları ile gerçekleştirilmektedir. İç kontrol, yerel yönetimlerin faaliyetlerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlayan yöntem ve süreçlerdir (Md. 55/1). Buna göre, iç kontrol; harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetler ile ön mali kontrol ve iç denetim olmak üzere iki yöntem ile gerçekleştirilir (Md. 57/1). Ön mali kontrol, yerel yönetimlerde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile mali hizmetler birimi tarafından yapılan kontroller olup, süreç mali karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesi şeklinde işlemektedir (Md. 58/1,2). İç denetim ise, yerel yönetimlerin çalışmalarını geliştirmek için kaynakların ekonomik, etkili ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını değerlendirmek ve yol göstermek amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir (Md. 63/1).

Dış denetim ise, Sayıştay tarafından harcama sonrası yapılan denetim olup, amacı

yerel yönetimlerin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanmasıdır. Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak gerçekleştirilir. Burada dikkat edilecek hususlardan birincisi, yerel yönetimlerin hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile bu yönetimlerin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadıklarının tespit edilmesidir. İkincisi ise, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans açısından değerlendirilmesidir (Md. 68/1,2). Dış denetim sonucunda, yerel yönetimlerin harcama yetkilisi için kamu zararına neden olmayıp ödenek üstü harcamada bulunulması, kamu zararına yol açılması ve yetkisiz tahsil ve ödeme yapılması durumunda adli ve idari cezalar öngörülmüştür. Bu cezalar şunlardır: Kamu zararına yol açmamakla birlikte, ödenek üstü harcamada, harcama yetkilisine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verilir. Kamu zararına yol açan üst yöneticiler hakkında ise TCK veya diğer kanunların bu fiile ilişkin hükümleri ile birlikte her türlü aylık,

ödenek, zam ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası uygulanır. Yetkisiz tahsil ve ödemede de işlemleri gerçekleştirenlerden gerçekleştirdikleri tutarlar tahsil edilir ve ilgili kanunlar uyarınca adli ve idari yönden gerekli işlemler yapılır (Md. 70-73).

Yerel yönetimlerin faaliyetlerine yönelik olarak hukuki denetim de söz konusudur. Şöyle ki, mali kontrol ve yönetim sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik belirtilerin ortaya çıkması durumunda; il özel idarelerinde vali, belediyelerde belediye başkanının talebi veya doğrudan Başbakan'ın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili yerel yönetimlerin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk açısından incelettirir (Md. 77/2).

5018 sayılı kanunda, bir takım *yaptırımlara* da yer verilmiştir. Bunlardan ilki mali istatistiklerin süresinde gönderilmesi ile ilgilidir. Eğer bir aylık ek süre de dahil olmak üzere süresi içinde mali istatistikler Maliye Bakanlığı'na gönderilmezse, Bakanlığın talebi üzerine, üst yöneticiler¹² tarafından sorumlulara (mali hizmetler birimi yöneticisi ile muhasebe yetkilisine) idari para cezası verilmektedir. İdari para cezası ise her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dahil yapılan her bir aylık net ödemeler toplamından oluşmaktadır (Md. 53/4). Bu yaptırımın yanı sıra diğer yaptırımlar ise öde-

nek üstü harcama, kamu zararına yol açılması ve yetkisiz tahsil veya ödemeyi kapsamaktadır. Buna göre;

-Ödenek üstü harcamada; kamu zararı oluşturmamakla birlikte ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verilir (Md.70).

-Kamu zararına yol açılmasında; kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edilir (Md.71/3). Ayrıca, alınmamış para, mal ve değerleri alınmış; sağlanmamış hizmetleri sağlanmış; yapılmamış inşaat, onarım ve üretimi yapılmış veya bitmiş gibi gösteren gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle kamu kaynağında bir artışa engel veya bir ekilmeye neden olanlar ile bu gibi kanıtlayıcı belgeleri bilerek düzenlemiş, imzalamış veya onaylamış bulunanlar hakkında Türk Ceza Kanunu veya diğer kanunların bu fiillere ilişkin hükümleri uygulanır. Ayrıca, bu fiilleri işleyenlere her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemelerin iki katı tutarına kadar para ce-

¹² Para cezaları, ilgili kamu idaresinin üst yöneticisi tarafından verilir. Para cezaları, karar verilmesini izleyen ay başından başlamak üzere ve herhangi bir hüküm almaya gerek kalmaksızın; ilgililerine yapılan her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil bir aylık net ödemelerin dörtte biri oranında kesilerek tahsil olunur (Md.73).

zası verilir (Md.71/4).

-Yetkisiz tahsil veya ödemede; kamu hizmeti karşılığında veya kamu hizmetleriyle ilişkilendirilerek bağış veya yardım toplanması veya başka adlarla tahsilat veya ödeme yapılması hallerinde; söz konusu tutarlar, yetkisiz tahsilat veya ödeme yapılanlardan alınarak, ilgisine göre bütçeye gelir kaydedilir veya ilgililerine iade edilmek üzere emanet hesaplarına kaydedilir. Ayrıca, bunlar hakkında ilgili kanunları uyarınca adli ve idari yönden gerekli işlemler yapılır (Md.72/2).

Son olarak kanunun 74. maddesinde zamanlaşımına yer verilmiş; para cezalarının verilmesini gerektiren fiilin işlendiği yılı mali yılın başından başlamak üzere zamanlaşımını kesen ve durduran genel hükümlerin saklı kalması kaydıyla onuncu yılın sonuna kadar tespit ve tahsil edilemeyen kamu zararları ile para cezalarının zamanlaşımına uğrayacağı belirtilmiştir.

3.3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

Türkiye’de yerel yönetim düzeyinde uygulanan sayısal temelli mali kurallar 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 ve 5302 sayılı Kanunlarda yer almaktadır. Bu kapsamada *borç kuralı*, bütçe açığı kuralı içerisinde yer alan *altın kural ve harcama kuralı* olmak üzere üç tür kural uygulaması bulunmaktadır.¹³ Ayrıca, bu kanunlarda 4749 ve 5018 sayılı kanunlarda olduğu gibi usule ilişkin mali kurallara da yer verilmiştir.

Borç kuralına ilişkin düzenlemelerde iç ve dış borç ayırımına gidilmemiş; yerel yönetimlere “*ve bağlı kuruluşlar ile bunların sermayesinin yüzde 50’inden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarı aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.*” (5393-68/1-d ve 5302-51/1-d) hükmü ile hem iç hem de dış borçlanmalarına sayısal bir sınır getirilmiştir. Buna göre, yerel yönetimlerde borç kuralı, en son gerçekleşmiş bütçe gelirin bir yüzdesi olarak arttırılan tutar kadar uygulanmaktadır. Ancak, ilgili kanunlarda iç borçlanma izni için ayrı bir takım düzenlemelere de yer verilmiştir. Bu çerçevede, yerel yönetimler “*ve bağlı kuruluşlar ile bunların sermayesinin yüzde 50’inden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde 10’unu geçmeyen iç borçlanmayı* meclis kararı (belediyeler de belediye meclisinin kararı, il özel idarelerinde ise il genel

¹³ 5393 sayılı Kanun’un 68. maddesi ve 5302 sayılı Kanun’un 51. maddesinde yer alan düzenlemeler fıkra ve bent numaraları dahil bire bir aynıdır. Bu nedenle ilgili maddeler üzerinde durulurken büyükşehir belediyeleri, belediye ve il özel idaresi ayrımı yapılmadan yerel yönetimler olarak ifade edilecektir.

meclisinin kararı); yüzde 10'unu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilirler (5393-68/1-e ve 5302-51/1-e). Ayrıca, İller Bankası'ndan yatırım kredisi ve nakit kredi kullanmak isteyen yerel yönetimler, ödeme planlarını Bankaya sunmak zorundadırlar. Sunulan bu geri ödeme planı Banka tarafından yeterli görülmezse kredi talepleri reddedilir (5393-68/1-b ve 5302-51/1-b).

Bütçe açığı kuralının bir türü olan **altın kurala** ilişkin düzenlemeler de ilgili madde hükümleri içinde yer almaktadır. Buna göre, yerel yönetimler, sadece yatırım projelerinin finansmanı için 4749 sayılı Kanun hükümlerine tabi olarak dış borca (5393-68/1-a ve 5302-51/1-a) ve tahvil ihracına (5393-68/1-c ve 5302-51/1-c) başvurabilirler. Diğer taraftan, yerel yönetimlerce gerçekleştirilecek ileri teknoloji ve büyük miktarda kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında DPT Müsteşarlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeler için yapılacak borçlanmalarda, -her iki maddenin- (d) bendinde yer alan borç tavan sınırlaması uygulanmamaktadır. Bu tür projelerin finansmanında dış kaynağa başvurulacaksa Hazine Müsteşarlığı'ndan görüş alınması zorunluluğu bulunmaktadır (5395 68/1-f ve 5302 51/1-f).

Sayısal temelli mali kurallardan üçüncüsü de sadece belediyeler için uygulanan **harcama kuralı**dır. Bu kural 5393 sayılı kanun 49. maddesinin sekizinci fıkrasında

yer almakta olup “belediyelerin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde 30'unu aşamaz.” şeklinde düzenlenmiştir. Ancak, bu oranın nüfusu 10.000'in altındaki belediyelerde yüzde 40 olarak uygulanacağı belirtilmiştir. Buna karşın belediye personelinin tüm alacakları zamanında ve öncelikli olarak ödenmek zorundadır.¹⁴

*Mali şeffaflık*a yönelik olarak da düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre, yerel yönetimler varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı mali tablolarını üçer aylık dönemler halinde İçişleri Bakanlığı'na, Maliye Bakanlığı'na, DPT Müsteşarlığı'na ve Hazine Müsteşarlığı'na göndermek zorundadır (5393-68/3 ve 5302-51/3).

Son olarak, 5393 ve 5302 sayılı kanunların sırasıyla 68. ve 51. maddelerinin 2. fıkrasında ve 5393 sayılı kanunun 49. maddesinin 8. fıkrasında *yaptırımlara* yer verilmiştir. 5393 ve 5302 sayılı kanunların sırasıyla 68. ve 51. maddelerinin 1. fıkrasında belirtilen usul ve esaslara uyulmaması durumunda belediye yetkilileri ve il özel idaresi sorumluları hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektiren bir suç oluşturmadığı takdirde, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 257.

¹⁴ İl özel idareleri açısından sözleşmeli personel ile kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırılmasında 5393 sayılı kanunun 49. maddesine atf yapılmıştır (5302-36/3).

maddesinin görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanacağı hüküm altına alınmıştır (5393-68/2 ve 5302-51/2). Buna göre görevi kötüye kullanmanın cezaları 3 fıkra halinde sıralanmış ve genel olarak 1-3 yıl ve 6 ay-2 yıla kadar hapis cezaları öngörülmüştür. Harcama kuralı ile ilgili olarak da belirtilen tavanların aşılması durumunda yaptırım ayrı olarak düzenlenmiştir. Bu kurala ilişkin tavanın aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda ilgili yıl içinde aşılması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel harcamaları sınırın altına inene kadar ilgili belediye yeni personel alımı yapılamaz. Burada belediye üst yöneticilerine yönelik herhangi bir yaptırım olmamakla birlikte, sadece personel alımlarının durdurulması söz konusudur. Buna karşın tavanın yeni personel alımı ile aşılması, kamu zararı olarak kabul edilmekte ve aşılınan tutar ilgili yıldan itibaren kanuni faizi ile birlikte belediye başkanından tahsil edilmektedir (5393-49/8).

Bunların yanı sıra 2008 yılı ortalarında IMF anlaşmasının sona ermesi ve yeni bir anlaşma yapılmasının ertelenmesi açık mali kurala geçiş beklentileri güçlendirmiş; nihayetinde 2010-2012 dönemini kapsayan Orta Vadeli Plan'da ulusal düzeyde açık mali kural uygulamasına geçileceği açıklanmıştır. Bu çerçevede, 2011 yılından itibaren uygulanması hedeflenen ve 2010 yılında yasa tasarısı hazırlanan ve Haziran ayı içerisinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna sunulan "Mali Kural Yasa Tasarısı",

bütçe açığı kuralına ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Tasarısının kapsamında genel yönetim, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıkları¹⁵ ile sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmecilik kuruluşları¹⁶ bulunmakta ve 5. maddesinde mali kurala ilişkin hükümlere yer verilmektedir. Buna göre, bütçe açığına ilişkin hüküm "herhangi bir yılda genel yönetim açığının¹⁷ GSYİH'ya oranı, bir önceki yıl genel yönetim açığının GSYİH'ya oranına kanunda yer alan şekilde belirlenen genel yönetim açık uyarlamasının eklenmesi suretiyle hesaplanan tavanı aşamaz." şeklinde düzenlenmiş ve mali kural ile milli gelirin yüzde 1'i kadar genel yönetim bütçe açığı verileceği ve yıllık büyümenin de yüzde 5 olacağı hedeflenmiştir.¹⁸ Buna ek olarak, döner sermayeli kuruluşların bütçelerinde bütçe denkleğinin sağlanmasının esas olduğu, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı or-

15 233 sayılı KHK kapsamındaki teşebbüs ve ortaklıklardır.

16 4046 sayılı Kanuna tabi olan kuruluşlardır.

17 Bu açık, genel yönetimin Maliye Bakanlığı tarafından çerçevesi belirlenerek kamuoyuna duyurulan Avrupa Hesaplar Sistemi ile uyumlu konsolide açığı ifade etmektedir.

18 Genel yönetim bütçe açığına ilişkin getirilen mali kural formülü, $a_{(t)} \leq a_{(t-1)} - y (a_{(t-1)} - a^*) - k(b_{(t)} - b^*)$, olarak gösterilmektedir. Buna göre $a_{(t)}$: Cari yıldaki genel yönetim açığının GSYİH'ya oranını; $a_{(t-1)}$: Bir önceki yılın genel yönetim açığının GSYİH'ya oranını; a^* : Yüzde 1 olarak belirlenmiş olup borç stokunun makul bir seviyeye düşürülmesi amacıyla, genel yönetim açığının GSYİH'ya oranının orta-uzun vadede ulaşılması hedeflenen değerini; $b_{(t)}$: Cari yıldaki reel GSYİH artış oranını; b^* : Yüzde 5 olarak belirlenmiş olup otomatik dengeleyicilerin çalışmasında esas alınacak eşik reel GSYİH büyüme oranını; y : Yakınsama katsayısını; k : konjonktürel etkiyi yansıtırma katsayısını; $-y (a_{(t-1)} - a^*)$: Açık etkisini ve $-k(b_{(t)} - b^*)$: Konjonktürel etkiyi ifade etmektedir.

taklıkları ile sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmecî kuruluşlar için ayrı ayrı borçlanma gereğinin oluşturulması yer almaktadır.

Mali Kural Yasa Tasarısı'nda yerel yönetimler için de bir takım değişikliklere gidilmiştir. Her ne kadar yerel yönetimler için yeni bir sayısal temelli mali kural öngörülmemiş olsa da borçlanmaya, bütçeleme sürecine ve şeffaflığa ilişkin mevcut uygulamalarla ilgili olarak üç alanda yeni düzenlemelere tasarıda yer verilmiştir. Buna göre;

- İlk olarak borçlanma süreci konusunda hem 5393 sayılı Kanun hem de 5302 sayılı Kanunda değişiklikler dikkat çekmektedir. Yerel yönetimler için iç borçlanmalarda “.....yüzde 10'unu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile” yapabilirler (5393 68/1-e) hükmüne, tasarısı ile Hazine'den sorumlu Bakanın uygun görüşü aranacağı hükmü getirilmiştir (Mali Kural Yasa Tasarısı, Madde 9/1-b ve 2-b).

- İkinci olarak bütçeleme süreci konusunda yerel yönetimlerin bütçelerinin hazırlanması ve kabulü ile ilgili maddelerine (5393/62 ve 5302/45) 1. fıkraya olarak şu hüküm eklenmiştir: “..... bütçesi, Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan ve temmuz ayı içerisinde yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe Hazırlama Rehberine uygun olarak hazırlanır.” (Mali Kural Yasa Tasarısı, Madde 9/1-a ve 2-a).

- Üçüncü ve son olarak, 5018 sayılı kanunun *şeffaflığa* yönelik maddeleri olan 52'nci, 53'üncü ve 54'üncü maddeleri gereği mükerrerliği ve/veya karışıklığı önlemek için de yerel yönetimlerin mali istatistiklerini hazırlama ve açıklama konusunda Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Buna göre, yerel yönetimlerin ilgili kanunlarında buna yönelik yer alan düzenlemeler de (5393/68-3 ve 5302/51-3) yürürlükten kaldırılmaktadır (Mali Kural Yasa Tasarısı, Madde 9/1-b ve 2-b).

4. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM DÜZEYİNDE MALİ KURAL UYGULAMASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye'deki yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulamasına yönelik değerlendirmelere, ikinci bölümde değinilen yerel yönetim düzeyinde etkin bir mali kural uygulaması için gerekli olan koşullar çerçevesinde yer verilecektir.

Etkin bir mali kural uygulaması koşullarının başında **güçlü bir yasal dayanağın varlığı** gelmektedir. Türkiye'de hem usule ilişkin mali kurallar hem de sayısal temelli mali kuralları içeren yasal dayanaklar mevcuttur. Ancak, yasal dayanağı zayıflatan birtakım muafiyet hükümleri de yer almaktadır. Bir taraftan yerel yönetimlerin toplam borç stoku için geçmiş yıl gelirlerinin yeniden değerlemesi kadar bir üst tavan belirlenirken, diğer taraftan ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırım projelerinden DPT'nin teklifi

üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilenlerde belirlenen tavanın dışında tutulmaması, borçlanma kuralının uygulama alanını daraltmaktadır (Kaya, 2010, s.403). Özellikle başta bu şekilde kaynak kullanan büyükşehir belediyeleri olmak üzere yerel yönetimlerin borçlanma sınırını bir anlamda ortadan kaldırmakta ve politik müdahale riskini artırmaktadır (Bali, 2007, s.550). Ayrıca, yapılan diğer bazı yasal düzenlemelerle mevcut yasalarda yer alan mali kurallar belli süreler dahilinde kısmen veya tamamen uygulamadan kaldırılabilir. Dünyada yaşanan son finansal kriz nedeniyle kamu harcamalarını disiplin altına almak için 2009 ve 2010 yıllarında ilgili Bütçe Kanunları ile sayısal temelli mali kuralların uygulanmasında uygulamanın sınırlandırılmasına yönelik düzenlemelere gidilmiştir. 2009 Yılı Merkezi Bütçe Kanunu'nun 29. maddesinin 1. fıkrasının e bendine göre 5393-68/f bendi ve 5302-51/f bendinde altın kural uygulaması bir mali yıl için uygulamadan kaldırılmış, buna karşılık 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 28. maddesinin 3. fıkra hükmüne göre de, f bentleri hükümlerine dayanarak gerçekleştirilen yatırımlar için gerekli olan tutar, borç stok tavanı hesaplanmasına dahil edilmiştir. Ancak, yerel yönetimlerin AB ile katılım öncesi mali işbirliği çerçevesinde desteklenen projelerinin finansmanı için sağlanan borçlanmalar ile hükümetler arası ikili mali işbirliği protokolleri kapsamında projelerinin finansmanı için sağlanan

borçlanmalar, söz konusu borç stokunun hesabının dışında tutulmuştur.

İkinci olarak, yönetimler arası mali ilişkilerin düzenlenmesini ifade eden *kurumsal sorumlulukların açıkça belirlenmesi* gelmektedir. Bu açıdan, Türkiye'de yönetimler arası hizmet ve gelir bölüşümü aşağıda ele alınmıştır.

Türkiye'de *hizmet bölüşümü* açısından karşılaşılan en temel ve önemli sorun hem merkezi yönetim ile yerel yönetimler hem de yerel yönetim birimleri arasındaki görev ve sorumluluk bölüşümünün açık ve net olarak tesis edilmemiş olmasıdır (Arıkboğa, 2004, s.154). Yerel yönetimlere devredilen hizmetler klasik yerel nitelikteki hizmetleri kapsarken, merkez ile yerel arasında kalan eğitim, sağlık, sosyal yardım, çevre, ekonomi ve ticaret gibi karma nitelikteki hizmetleri de içermektedir. Buradaki temel sorun karma nitelikteki hizmetlerin hangi yönetim düzeyinde, hangi dereceye kadar yerel yönetimler tarafından sunulacağı ve koordinasyonun açıkça belirlenmemiş olmasıdır (Güner, 2007, s.61,65).

Tablo 2 ve Tablo 3'den de görüleceği üzere belediyeler ve il özel idarelerinin karma nitelikli hizmetlere ilişkin harcamalarının toplam harcamaları içindeki payları farklılık gösterse de, bu tür hizmetlerin ilgili kanunlarda detaylı olarak ifade edilmemesi, Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının aynı görev alanlarında hizmet sunması hizmet sunumunda koordinas-

yon eksikliğine, görev paylaşımında belirsizliğe ve görev çakışmasına yol açabilmektedir. Örneğin eğitim hizmetine yönelik harcamalar hem merkezi yönetimin hem de belediyeler ile il özel idarelerin sorumluluğu altındadır. 5393 sayılı kanunun 14. maddesine göre, belediyeler mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla “devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir...”; 5302 sayılı kanunun 6. maddesinde ise, il özel idareleri mahalli müşterek nitelikte olmak koşuluyla “... ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binaların yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçların karşılanmasına ilişkin hizmetlerin il sınırları içinde, ... yapmakla görevli ve yetkilidir...”¹⁹ ve ayrıca, 3797 sayılı

Milli Eğitim Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunu'nun 39. maddenin b fıkrasında, “ihtiyaç duyulan bina ve araziyi kiralamak, satın almak, Bakanlığa bağlı okul ve kurumların binalarını yapmak veya yaptırmak...” hükümleri yer almaktadır.

Türkiye’de yönetimler arası mali ilişkilerin ikinci aşamasını oluşturan gelir bölüşümü açısından bakıldığında yerel yönetim-

19 İlgili maddenin ikinci fıkrasında sayılan hizmetlere ilişkin yatırımlar Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebileceği yer almaktadır. Ayrıca, 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun 76. maddesinin ikinci fıkrasının b bendine göre il özel idareleri 1960 mali yılında ilköğretime tahsis edilen miktardan az olmamak üzere, yıllık gelirlerinin en az yüzde 20'si kadarını ilköğretim hizmetleri için ödenek olarak ayırmak zorundadırlar.

Tablo 2 : Belediyelerin Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırma Düzeyinde Bütçe Harcamalarının Dağılımı (2006-2010) (%)

	2006	2007	2008	2009
Genel Kamu Hizmetleri	34,19	31,66	32,48	37,20
Savunma Hizmetleri	0,02	0,02	0,03	0,03
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	3,71	4,08	4,21	4,02
Ekonomik İşler ve Hizmetler	18,85	20,63	22,51	21,90
Çevre Koruma Hizmetleri	9,48	9,34	9,50	10,14
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	25,89	26,20	22,92	18,48
Sağlık Hizmetleri	1,14	1,09	1,07	1,19
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	4,96	5,15	5,39	5,08
Eğitim Hizmetleri	0,34	0,38	0,38	0,42
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	1,42	1,45	1,51	1,54

Kaynak : Tablodaki rakamlar tarafımızdan T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Kamu Hesapları Bülteni**, www.muhasebat.gov.tr den düzenlenmiştir.

Tablo 3 : İl Özel İdarelerinin Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırma Düzeyinde Bütçe Harcamalarının Dağılımı (2006-2010) (%)

	2006	2007	2008	2009
Genel Kamu Hizmetleri	40,08	43,38	54,43	47,45
Savunma Hizmetleri	0,44	0,21	0,13	0,26
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	1,00	1,00	0,78	1,88
Ekonomik İşler ve Hizmetler	15,00	11,98	8,35	10,22
Çevre Koruma Hizmetleri	0,57	0,51	0,27	0,19
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	8,30	4,86	2,97	5,27
Sağlık Hizmetleri	5,37	7,90	6,18	5,45
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	6,23	3,60	3,11	3,04
Eğitim Hizmetleri	22,17	25,48	22,99	25,28
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	0,84	1,08	0,79	0,96

Kaynak : Tablodaki rakamlar tarafımızdan T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Kamu Hesapları Bülteni**, www.muhasabat.gov.tr den düzenlenmiştir.

lerin büyük ölçüde mali transferlere bağımlı, özellikle il özel idarelerinde öz gelirlerinin toplam gelirleri içindeki payı oldukça sınırlı ve öz gelirleri içinde vergi gelirlerinin düşük bir paya sahip olduğu görülmektedir. Ayrıca, bu gelir yapısı dahilinde yerel yönetimler vergi gelirleri üzerinde matrah, oran, tutar açısından belirleyici bir yetkiye sahip değildir (Güner, 2005, s.227).

Tablo 4'ten görüleceği üzere, belediyelerin bütçe gelirlerinin yaklaşık yarısını öz gelirler, diğer yarısını ise mali transferler oluştururken, il özel idarelerinde bu payasal dağılım ortalama olarak öz gelirlerde yaklaşık yüzde 15, mali transferlerde ise yüzde 85'tir. Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam gelirleri içindeki payının düşük olması, mali transferlerin ise yüksek düzeyde

Tablo 4 : Yerel Yönetimlerin Bütçe Gelirlerinin Dağılımı (2006-2009) (%)

YILLAR	BELEDİYELER		İL ÖZEL İDARELERİ	
	Öz Gelirler	Transferler	Öz Gelirler	Transferler
2006	52,44	47,56	15,15	84,85
2007	53,64	46,36	19,25	80,75
2008	49,60	50,40	15,73	84,27
2009	48,86	51,14	12,87	87,13

Kaynak : Tablodaki rakamlar tarafımızdan T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Kamu Hesapları Bülteni**, www.muhasabat.gov.tr den düzenlenmiştir.

olması merkezi yönetime olan bağımlılığı artırmaktadır.

Yerel yönetimlerin öz gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin payı da oldukça düşüktür. Belediyelerde bu pay ortalama olarak yaklaşık yüzde 15 iken, il özel idarelerinde son yıllar itibariyle görece olarak yükselmiş olsa da yüzde 1 civarındadır. Yerel yönetimlere yapılan transfer türlerine bakıldığında ise, belediyelerde koşulsuz, il özel idarelerinde ise koşullu transferler ağırlıktadır (Bkz. Tablo 5).

Yönetimler arası mali transferlerin düzenlenmesi 2008 yılında yürürlüğe giren 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunla yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile belediye ve il özel idarelerine ayrılan paylarla ilgili oranlar yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının vergi idareleri düşüldükten sonraki net değeri üze-

rinden pay verilmekte ve genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılmaktadır. Büyükşehir belediyelerinde ise, sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır. Bu paylar belirlenen esaslara göre Maliye Bakanlığı'nca doğrudan dağıtılmaktadır.

Önceki yasal düzenleme olan 2380 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından verilen payların tamamı belediyelerin ve il özel idarelerinin nüfusuna göre dağıtılmaktaydı. 5779 sayılı Kanunla bu payların dağıtımında yeni birtakım kriterler getirilmiştir. Buna göre be-

Tablo 5 : Yerel Yönetimlerin Öz Gelir ve Transfer Gelirlerinin Bileşenleri Bazında Dağılımı (2006-2009) (%)

YILLAR	BELEDİYE				İL ÖZEL İDARESİ			
	Öz Gelirler		Transferler		Öz Gelirler		Transferler	
	V.Gel.	Diğer Gel.	Koşullu	Koşulsuz	V.Gel.	Diğer Gel.	Koşullu	Koşulsuz
2006	16,43	36,01	0,96	46,60	0,53	14,61	64,86	20,00
2007	15,55	39,67	1,58	43,20	0,20	19,04	60,35	20,41
2008	15,84	33,75	1,30	49,11	1,59	14,14	62,06	22,21
2009	13,53	35,34	0,80	50,33	1,55	11,33	62,08	25,04

Kaynak : Tablodaki rakamlar tarafımızdan T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Kamu Hesapları Bülteni**, www.muhasebat.gov.tr den düzenlenmiştir.

diyelerde yukarıda belirtilen payın yüzde 80'lik kısmı nüfusa göre dağıtılırken geri kalan yüzde 20'lik kısmı DPT Müsteşarlığı tarafından tespit edilen gelişmişlik endeksinine göre; il özel idarelerinde ise, yukarıda belirtilen payın yüzde 50'lik kısmı nüfusa, yüzde 10'luk kısmı yüzölçümüne, yüzde 10'luk kısmı köy sayısına, yüzde 15'lik kısmı kırsal alan nüfus sayısına ve yüzde 15'lik kısmı da gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından dağıtılmaktadır. Gelişmişlik endeksine göre payların dağıtımında ilçe belediyeleri ve il özel idareleri beş gruba ayrılmış ve en az gelişmişlikten en çok gelişmişlik düzeyine göre sıralanmıştır. Bu sınıflandırmada birinci grupta yer alan ilçe belediyeleri ve il özel idarelerine gelişmişlik endeksi paylarının yüzde 23'ü, ikinci gruptakiler yüzde 21, üçüncü gruptakiler yüzde 20, dördüncü gruptakiler yüzde 19 ve beşinci gruptakilere yüzde 17 oranında tahsis edilir. Grup içindeki tahsis ise nüfuslarına göre gerçekleştirilir.

Bunların yanı sıra belediyeler arasındaki eşitsizliğin önüne geçmek ve kaynak sıkıntısını gidermek amacıyla kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri kadar miktar Maliye Bakanlığı bütçesine “*belediyeler denkleştirme ödeneği*” olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İller Bankası hesabına aktarır. Bu ödeneğin yüzde 60'ı, nüfusu 5.000'e kadar olan belediyelere, yüzde 40'ı ise nüfusu 5.001 – 9.999

arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılır.

Dolayısıyla, yönetimler arası mali transferlerin düzenlenmesi konusunda 2380 sayılı Kanun göz önüne alındığında 5779 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemeler önemli bir gelişme olarak değerlendirilmelidir. Söz konusu düzenlemelerle yerel yönetimlerin nüfusunun yanı sıra ekonomik, sosyal ve coğrafi özellikleri bölgelerarası dengesizlikler kaldırılmaya ve denkleştirme ödeneği ile yatay eşitsizlik giderilmeye ve böylece daha etkin bir transfer mekanizması düzenlenmeye çalışılmıştır.

Üçüncü olarak ise *şeffaf bir muhasebe standardı ile yerel yönetim işlemlerinin zamanında ve kapsamlı raporlanması* gelmektedir. Bu açıdan Türkiye'de 5018 sayılı kanun ile mali işlemlerin şeffaf bir şekilde muhasebeleştirilmesi ve buna bağlı raporlanmasını sağlamak üzere yerel yönetimlerin muhasebe standartları yükseltilmiştir. Ancak, özellikle borçlanmaya ilişkin istatistik verilerin toplanması ve raporlanmasında, bu verilerin ilgili kurumlara aktarılmasında ve kurumlarında kolayca ulaşabilecek şekilde kamuoyuna duyurmasında sorunlar yaşanmaktadır. Örneğin; Hazine'nin yayınladığı borç yönetim raporunda Hazine garantili ve garantisiz dış borçlarla ilgili verilere belediye ve bağlı idareler bazında yer verilirken, yerel yönetimlerin iç borçlanmaya ilişkin -bir belediye ya da il özel idaresi bazında- veriler ve bu yönetimlerin sermayesinin yüzde 50'sinden fazlası-

na sahip oldukları şirketlerin mali istatistikleri kamuoyuna sunulmamaktadır. Ayrıca Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü aracılığı ile belediye, il özel idaresi ve bağlı idareleri bütçeleri üçer aylık dönemler itibariyle kamuoyuna toplu olarak duyurulmaktadır. Aynı şekilde İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan “*Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*”’nda da detaylı verilere yer verilmemektedir. Bu durumda, yerel yönetim birimler bazında tamamıyla ve ayrıntılı olarak verilere ulaşılamamakta; bu birimlerin borçlanma ve harcama ile ilgili kurallara ne ölçüde uydukları kamuoyu tarafından tam olarak bilinmemektedir.

Son olarak da etkin bir mali kural uygulaması açısından *kesin ve ayırım gözetmeksizin yaptırım mekanizmasının uygulanması* gelmektedir. 4749, 5018, 5302 ve 5393 sayılı Kanunlarda genel olarak para ve hapis cezası olmak üzere iki tür yaptırım yer almaktadır. Bu yaptırımlar içerisinde sorumluluğu olan kamu görevlilerine verilen para cezaları ağırlıklı olup, kamu zararına yol açılması ya da görevi kötüye kullanma suçlarında hapis cezası söz konusu olabilmektedir. Burada önemli olan husus siyasi kayırmacılık yapılmaksızın ve eşit olarak tüm sorumlulara yaptırımların uygulanmasıdır. Aksi takdirde yaptırımların varlığının bir hükmü olmayacak ve genel olarak kurallara uymama eğilimi güçlenebilecektir. Yaptırımların caydırıcı gücünün olması da bu kapsamda önemlidir. Kurala uymamanın maliyeti uymamanın faydasından


az ise yaptırımın etkinliği ortadan kalkabilir. Bu çerçevede Türkiye’de bu alanlarda hala sorunlar yaşanıyor olması, yaptırım mekanizmasının etkinliğini şüpheli hale getirmektedir. Kaldı ki, şeffaflık ile ilgili yapılan yasal düzenlemelere karşın buna tam olarak uyulmaması nedeniyle; borç kuralına uyulup uyulmadığının tam olarak bilinememesi nedeniyle ilgili yaptırımının uygulanamaması gibi, etkin bir yaptırım mekanizmasının uygulanmasını da olumsuz etkilemektedir.

SONUÇ

1970’li yıllarda yaşanan ekonomik ve politik gelişmeler sonucu mali disiplinin sağlanması ve politikacıların keyfi davranışlarının sınırlandırılması amacıyla iradi politikaların aksine mali politikaların kuralla bağlanması gündeme gelmiş; özellikle 1980’li yıllardan itibaren günümüze değin ise dünya çapında birçok ülkede artarak uygulanmaya gelmiştir.

Uygulamada mali kurallar tüm kamu kesimini veya belli yönetim düzeylerini kapsamaktadır. Mali disiplinin ve de makroekonomik istikrarın sağlanması açısından yerel yönetimler bu uygulama alanı içerisinde önemli ve öncelikli bir yere sahiptir. Çünkü, yerel yönetimler sıkı bütçe kısıtına uymadıkları takdirde mali faaliyetleri mali disiplini ve dolayısıyla makroekonomik istikrarı olumsuz olarak etkileyebilir. Bu bağlamda yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulaması yerel yönetimleri sıkı bütçe kısıtına uymalarını sağlamayı amaçlamaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimler üzerinde mali kural benzeri uygulamalara 1990’lı yılların sonuna doğru başlanmıştır. Bu dönemde yerel yönetimlerin aşırı ve kontrolsüz borçlanmalarını önlemek ve mali disiplini tesis etmek amacıyla bütçe kanunlarıyla birtakım sınırlamalar getirilmiştir. 2000’li yılların başından itibaren ise yerel yönetim düzeyinde mali kurallar yasal çerçevede yer almış ve böylece açık bir mali kural uygulamasına geçilmiştir. Ancak, bu kural uygulamaları bir bütün olarak tasarlanmamış, yıllar itibariyle yapılan çeşitli yasal düzenlemelerle daha çok bir uygulama bütünü olarak ortaya çıkmıştır. Bu da dağınık ve karmaşık bir uygulama yapısına neden olmuştur.

Türkiye’de yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulaması, etkin bir uygulama için gerekli olan koşullar çerçevesinde değerlendirildiğinde; söz konusu koşulların tam olarak karşılanmadığı ve uygulamada birtakım sorunların mevcut olduğu görülmektedir. Bu bağlamda koşulları karşılamaya yönelik eksik olan birtakım mali, kurumsal ve teknik hususlar tesis edilmeli ve özellikle şeffaflığa ilişkin yükümlülükler uyulmasına özen gösterilmelidir. Burada yaptırımların uygulanması ve politik kararlılığın gösterilmesi de önem kazanmakta olup ayrıca, dağınık ve karmaşık bir yapıda olan yasalar tekrar düzenlenerek daha açık ve düzenli bir yapıya kavuşturulmalıdır. 

KAYNAKÇA

- Anderson, B. ve Minarik, J. J. (2007). Design Choices for Fiscal Policy Rules. *Fiscal Policy* içinde. Research Department Public Finance Workshop. Banca D'Italia. 513-535. 25 Mayıs 2010 tarihinde www.bancaditalia.it/studi-ricerche/convegna/atti/.../Anderson_Minarik.pdf adresinden erişildi.
- Arıkboğa, Ü. (2004). *Yönetimler Arası Mali İlişkiler*. 1. Basım. İstanbul: Yaylacık Matbaası.
- Balassone, F. ve Kumar, M. S. (2007). Cyclicity of Fiscal Policy. *Promoting Fiscal Discipline* içinde, Ed. Manmoham S. Kumar ve Teresa Ter-Minassian, IMF, Washington, 2007'den aktaran Gutierrez, M. ve Revilla, J. E. (2010).
- Bali, B. B. (2007). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Borçlanmasına Mali Özerklik Perspektifinden Bir Bakış. *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II*. Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 541-572.
- Bali, B. B. ve Çelen, M. (2007). *Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması*, 1. Bası. İstanbul: Beta.
- Benecki, R., Hölscher, J., Jarmuzek, M. (2006). Fiscal Transparency and Policy Rules in Poland. *UCL*. 65, 1-30.
- Blöchliger, H. ve King, D. (2006). Less Than You Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-central Governments. *OECD Economic Studies*. 43, 155-188.
- Braun, M. ve Tommasi, M. (YY). Fiscal Rules for Subnational Governments: Some Organizing Principles and Latin American Experiences. 1- 41. 25 Mayıs 2010 tarihinde <http://129.3.20.41/eps/papers/0410/0410004.pdf>, adresinden erişildi.
- Broyles, M., Halpern-Finnerty, J., McGuire, A., Muller J. P. ve Rivas, J. (2009). Fiscal Rules Effectiveness and Outcomes for Sub-Central Governments. Prepered for Fiscal Federalism Network Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, France, Spring, 1-23. 28 Mayıs 2010 tarihinde www.lafollette.wisc.edu/publications/workshops/2009/fiscal.pdf adresinden erişildi.
- Buti, M. ve Giudice, G. (2002). Maastricht's Fiscal Rules at Ten: An Assessment. European Commission. 25 March 2002, 1-28. 20 Mayıs 2010 tarihinde http://www.crei.cat/activities/sc_conferences/14/buti2.pdf adresinden erişildi.
- Buti, M., Eijffinger S. ve Franco, D. (2002). Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Desing or Internal Adjustment. 1-36. 10 Nisan 2010 tarihinde <http://www.cepii.fr/anglaisgraph/communications/pdf/2002/211102/franco.pdf>, adresinden erişildi.

- Civriz, M. (2010). Türkiye’de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar. Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya. *Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar* içinde. Ankara: TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı. 2010/408, 347-379.
- Claeys, P., Ramos, R., ve Surinach, J. (2007). Fiscal Sustainability across Government Tiers: An Assessment of Soft Budget Constraints. *Research Institute of Applied Economics*. 2001/14, 1-33.
- Creel, J. (2003). Ranking Fiscal Policy Rules: the Golden Rule of Public Finance vs. the Stability and Growth Pact. *OFCE*. 2003-04, 1-28.
- Daban, T., Detragiache, E., di Bella, G., Milesi-Ferretti, G. M. ve Symansky, S. (2003). *Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy and Spain*. Washington: International Monetary Fund.
- Debrun, X., Epstein, N., Symansky, S. (2008). A New Fiscal Rule: Should Israel ‘Go Swiss’?. *IMF Working Paper*. WP/08/87, 1-27.
- Dedeoğlu, E. (2010). Mali Kural Nasıl İşler?. TEPAV. Politika Notu, 1-16. 25 Temmuz 2010 tarihinde http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/.../PN_Mali_Kural_Nasil_Isler.pdf, adresinden erişildi.
- Drazen, A. (2002). Fiscal Rules From A Political Economy Perspective. 1-28. 5 Nisan 2010 tarihinde <http://primage.tau.ac.il/librari->
[es/brender/books/1615545.pdf](http://primage.tau.ac.il/librari-es/brender/books/1615545.pdf), adresinden erişildi.
- Ebel, R. D. ve Yılmaz, S. (2002). Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview. *World Bank*. 30346, Washington 2002, s. 28’den aktaran, Güner, A. (2007).
- European Commission. (2006). *European Economy - Public Finances in EMU 2006*. European Commission: Brussels: Directorate-General for Economic and Financial Affairs, No 3 / 2006.
- Fiess, N. (2005). Chile’s Fiscal Rule. *Fiscal Sustainability in Theory and Practice*. Ed. Craig Burnside. Washington: The World Bank, 175-204.
- Gamkhar, S. ve Shah, A. (2007). The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers. Ed. Robin Boadway ve Anwar Shah. *Intergovernmental Fiscal Transfers* içinde. Washington: The World Bank, 225-258.
- Göktaş, A. (2008). Türkiye’de Mali Sürdürülebilirlik Üzerine Ampirik Bir Çalışma. *T.C. Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 25. 2, 425-442.
- Gutierrez, M. ve Revilla, J. E. (2010). Building Countercyclical Fiscal Policies in Latin America: The International Experience. *The World Bank*. 5211, 1-38.
- Güner, A. (2005). Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme. *20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*. Pamukkale: Pamukkale Üniversitesi. 23-27 Mayıs 2005, 220-229.

- Güner, A. ve Yılmaz, S. Ed. (2006). *Mali Yerelleşme, Teori ve Uygulamalar Üzerine Yazılar*. İstanbul: Marmara Üniversitesi Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi ve Güncel Yayıncılık Yayınları.
- Güner, A. (2006). Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar. Ed. Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz. *Mali Yerelleşme, Teori ve Uygulamalar Üzerine Yazılar içinde*. İstanbul: Marmara Üniversitesi Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi ve Güncel Yayıncılık Yayınları, 61-82.
- Güner, A. (2007). Nasıl Bir Hizmet Bölüşümü? Temel İlkeler ve Türkiye Uygulaması. Ed. Ayşegül Mengi. *Yerellik ve Politika – Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi*. Ankara: İmge Kitabevi, 47-66.
- Hallerberg, M., Strauch, R., Von Hagen, J. (2004). The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries. *European Central Bank. Working Papers Series*. 419, 1-36.
- Hallerberg, M., Strauch R., Von Hagen, J. (2007). The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries. *European Journal of Political Economy*. 23, 338-359.
- Hazine Alacaklarının Yönetimi, Takip ve Tahsiline Dair Yönetmelik. RG. Tarihi: 18.10.2005. RG. Sayısı: 25970.
- Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik. RG. Tarihi: 21.12.2002. RG. Sayısı: 24970.
- Hücran, Y. G. (1999). *Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi*. Ankara: Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü.
- IMF. (2009). Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. Prepared by the Fiscal Affairs Department. 1-72. 11 Mayıs 2010 tarihinde www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf adresinden erişildi.
- Joumard, I. ve Kongsrud, P. M. (2003). Fiscal Relations across Government Levels. *OECD Economic Department*. OECD Publishing. 375, 1-63.
- Karakurt, B. ve Akdemir, T. (2010), Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş. Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya, *Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar içinde*. Ankara: TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı. 2010/408, 320-346.
- Kaya, F. (2009). *Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi*. Ankara: DPT. 2807.
- Kaya, F. (2010). Türk Kamu Mali Yönetiminde Örtük Mali Kurallar ve Ülke Tecrübelerinin Değerlendirilmesi. Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya. *Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar içinde*. Ankara: TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı. 2010/408, 380-405.

- Kennedy, S. ve Robins, J. (2001). The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance. *Banca d'Italia*. Department of Finance Working Paper. No. 2001-16, 1-30. 10 Mayıs 2010 tarihinde http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2008/fin/F21-8-2001-16E.pdf adresinden erişildi.
- Kesik, A. ve Bayar, N. (2010). Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin. Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya. *Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar* içinde. Ankara: TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı. 2010/408, 46-62.
- Kilpatrick, A. (2001). Transparent Frameworks, Fiscal Rules and Policy-making under Uncertainty. Fiscal Rules içinde. *Banca D'Italia*, 171-215. 13 Nisan 2010 tarihinde http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fisc_rules/session1/171-216_kilpatrick.pdf, adresinden erişildi.
- Kim, D. ve Saito, M. (2009). A Rule-Based Medium-Term Fiscal Policy Framework for Tanzania. *IMF Working Paper*. WP/09/244, 1-29.
- Kopits, G. ve Symansky, S. (1998). Fiscal Policy Rules. *IMF. Washington: Occasional Paper* 162.
- Kopits, G. (2001). Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament. *IMF. Working Paper*. WP/01/145, 1-23.
- Kopits, G. (YY). Fiscal Responsibility Framework: Comments on the Finance Ministry Proposal. 1-7. 20 Nisan 2010 tarihinde http://english.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/ENMNB/Monetarispolitika/mnben_monpol_kapcsolodo/Dev_and_Finance_FINAL.pdf adresinden erişildi.
- Ljungman, G. (2008). Fiscal Rules – Beneficially Binding?. Public Financial Management Blog. IMF. 11 Mayıs 2010 tarihinde <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2008/02/fiscal-rules-.html> adresinden erişildi.
- Lui, L. ve Waibel, M. (2010). Managing Subnational Credit and Default Risks. *The World Bank*. Policy Research Working Paper 5362, 1-18.
- Mali Kural Kanun Tasarısı. Türkiye Büyük Millet Meclisi. 8 Haziran 2010 tarihinde http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=83828 adresinden erişildi.
- Martinez-Vazquez, J., McLure, C. ve Vaillancour, F. (2006). Revenues and Expenditures in an Intergovernmental Framework. Ed. Richard M. Bird ve François Vaillancour. *Perspectives on Fiscal Federalism* içinde. The World Bank, 15-34.
- Merk, O. (2010). Own Source Revenues of Local Governments: International Practices. III.Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu: Yerel Yönetimlerin Öz Gelir Yaratma Kapasitesinin Güçlendirilmesi. Hazine Müsteşarlığı. 1-19. 17 Eylül 2010 tarihinde http://193.25.125.6/Yerel_Yonetimler_Forumu_2010/Sunumlar/Olaf_Merk_Fiscal_management_local_administrations_Ankara.ppt adresinden erişildi.

- OECD. (2007). *Fiscal Consolidation: Lessons from Past Experience*. OECD Economic Outlook. Preliminary Edition. 81, 229-249.
- OECD. (2010). Fiscal Policy across Levels of Government in Times of Crisis. *OECD. COM/CTPAECO/GOV/WP(2010)12*, 1-32.
- Orta Vadeli Program (2010-2012). Bakanlar Kurulu Kararı Karar Sayısı: 2009/15430. RG. Tarihi: 16.09.2009. RG. Sayısı: 27351 (Mükerrer).
- Pereira, P. T. ve Silva, J. A. (2008). Intergovernmental Grant Rules, the 'Golden Rule' of Public Finance and Local Expenditures. *ISEG. WP 42/2008/DE/UE EC*, 1-18.
- Senate of the Phillipines. (2005). Fiscal Rules: The Way Forward. Senate Economic Planning Office. Policy Insights. 1-10. 10 Haziran 2010 tarihinde www.senate.gov.ph/.../PI%202005-08%20-%20Fiscal%20Rules%20-%20The%20Way%20Forward.pdf adresinden erişildi.
- Singh, R. ve Plekhanov, A. (2005). How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence. *IMF. Working Paper. WP/05/54*, 1-33.
- Sutherland, D., Price R. ve Joumard, I. (2005a) Fiscal Rules for Sub-central Governments: Design and Impact. *OECD. OECD Publishing*. 465, 1-76.
- Sutherland, D., Price R. ve Joumard, I. (2005b) Sub-central Government Fiscal Rules. *OECD Economic Studies*. 41, 141-181.
- Şen, H., Sağbaş, İ. ve Keskin, A. (2007). *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: Orion Kitapevi. s. 250'den aktaran Karakurt B. ve Akdemir, T. (2010).
- Tanzi, V. (2005). Fiscal Policy and Fiscal Rules in the European Union. *CESifo Forum*. 6. 3, 57-64. 10 Mayıs 2010 tarihinde <http://www.cesifo-group.de/DocCIDL/forum3-05-special.pdf> adresinden erişildi.
- Ter-Minassian T. (2007). Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?. *OECD Journal on Budgeting*. 6. 3, 1-13.
- Ter-Minassian, T. (YY). Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?. 1-15. 18 Nisan 2010 tarihinde <http://www.terra-space.com/teresa/Publications/Fiscal%20rules%20for%20subnational%20governments.DOC>, adresinden erişildi.
- T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü. Kamu Hesapları Bülteni. 20 Temmuz 2010 tarihinde www.muhasabat.gov.tr adresinden erişildi.
- Von Hagen, J. (2002). Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance. *The Economic and Social Review*. 33. 3. Winter, 2002'den aktaran Von Hagen, J. ve Wolf, G. B. (2004).
- Von Hagen, J. ve Wolff, G.B. (2004). What do Deficits Tell Us about Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU. *Deutsche Bundesbank. Discussion Paper. Series 1: Studies of the Economic Research Centre*, No 38/2004, 1-30.
- Yakar, A. Ö. (2008). Türkiye'de Belediyele-

rin Borçlanma Süreci: 1960-2006. *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. 39, 187-206.

Yılmaz, G. A. ve Yılmaz, A. (2007). *Türkiye’de Borç Sarmalı ve Makroekonomik İstikrar*. İstanbul: Arıkan Yayınevi.

Yılmaz, S. ve Beriş, Y. (2006). Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması. Ed. Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, *Mali Yerelleşme, Teori ve Uygulamalar Üzerine Yazılar* içinde. İstanbul: Marmara Üniversitesi Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi ve Güncel Yayıncılık Yayınları, 95-119.

Yükseler, Z. (2010). Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş. TCMB. 1-14. 22 Ekim 2010 tarihinde <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/mali%20kural-zy.pdf> adresinden erişildi.

222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu. RG. Tarihi: 12.01.1961. RG. Sayısı: 10705.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun. RG.

Tarihi: 09.04.2002. RG. Sayısı: 24721.

4749 sayılı Kanun Kapsamında Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik. RG. Tarihi: 17.12.2009. RG. Sayısı: 27435.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. RG. Tarihi: 24.12.2003. RG. Sayısı: 25326.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu. RG. Tarihi: 04.03.2005. RG. Sayısı: 25745.

5393 sayılı Belediye Kanunu. RG. Tarihi: 13.07.2005. RG. Sayısı: 25874.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun. RG. Tarihi: 15.07.2008. RG No: 26937.

5828 sayılı 2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu. R.G. Tarihi: 31.12.2008. R.G. No: 27097 (1. Mükerrer).

5944 sayılı 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu. RG. Tarihi: 31.12.2009. RG. No: 27449 (1. Mükerrer).