

MAHALLİ İDARE DÜZEYİNDE MALİ KURALLARIN İNCELENMESİ

Tolga DEMİRBAŞ*

Makale Geliş Tarihi-Received: 07.04.2017
Makale Kabul Tarihi-Accepted: 09.05.2017

ÖZ

Mali kurallar, 1990'lı yıllarla birlikte büyük bir ilgi odağı haline gelmiştir. Özellikle birçok ülkede meydana gelen bütçe açıkları, mali disiplini yeniden sağlamak için ulusal düzeyde mali kuralların benimsenmesine yol açmıştır. Günümüzde mali kurallar, kamu kesiminde genel yönetimin bir parçası olan mahalli idareler için de oldukça önemli bir araçtır. Mahalli idareler ayrı tüzel kişiliğe sahip aktörler olarak çoğu ülkede kamu hizmetlerinin önemli bir kısmını üstlenmektedirler. Ayrıca söz konusu idarelere son yıllarda yerleşme reformlarıyla daha çok yetki, kaynak ve sorumluluk devredilmektedir. Mali yönetim içinde ağırlıkları artan mahalli idarelerin mali disiplin içinde kaynaklarını etkin kullanması için özellikle merkezi idare tarafından konulan mali kurallarla yönlendirildiği göze çarpmaktadır. Ulusal düzeyde mali kurallarla ilgili çok sayıda araştırmaya karşın mahalli düzeyde mali kuralları inceleyen çalışmalar sınırlıdır. Bu nedenle makale, mahalli idarelerde uygulanan mali kural türleri incelenmekte ve Türkiye'deki mevcut durumu değerlendirmektedir.

Anahtar Kelimeler: Mahalli İdareler, Mali Kurallar, Mali Disiplin, Mali Yerleşme, Türkiye.

* Doç. Dr., Uludağ Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü,
tolga@uludag.edu.tr

AN EXAMINATION OF FISCAL RULES FOR LOCAL GOVERNMENTS

ABSTRACT

Fiscal rules have become a major focus, especially in the 1990s. Budget deficits in many countries have led to the adoption of fiscal rules at the national level to restore fiscal discipline. Today, fiscal rules are also a very important tool for local governments, which are part of the general government in the public sector. Local governments, as actors with separate legal entities, undertake a significant portion of public services in most countries. In addition, local governments in recent years have taken more authority, resources and responsibility with the reforms of fiscal decentralisation. The growing tendency of local governments is driven by the fiscal rules set by the central government, in order to use their resources effectively in fiscal discipline. Despite the numerous researches on fiscal rules at the national level, there are limited studies that examine fiscal rules at the local level. For this reason, the article examines the types of fiscal rules applied in local governments and assesses the current situation in Turkey.

Keywords: Local Governments, Fiscal Rules, Financial Discipline, Fiscal Decentralization, Turkey.

GİRİŞ

Mali kural, genel mali performansın bir göstergesi olduğu kabul gören bütçe açığı ya da borçlanma gibi mali göstergelerden hareketle maliye politikası üzerine getirilen sürekli bir sınırlama olarak tanımlanmaktadır. Bu tür sınırlamalar bütçe açığının GSYİH'ye oranı gibi sayısal türden olabileceği gibi merkez bankasından ya da yurt dışından borçlanmanın yasaklanması gibi nitel de olabilir (Kopits, Symansky, 1998: 2).

Mali kurallar, özellikle 1990'lı yıllarla birlikte daha büyük bir ilgi odağı haline gelmiştir. Özellikle birçok ülkede meydana gelen büyük bütçe açıkları, kontrol edilemeyen kamu harcamaları ve borç yükü, mali ve ekonomik disiplini yeniden sağlamak için özellikle ulusal düzeyde mali kuralları gündeme getirmiştir. Avrupa Birliği düzeyinde ekonomik-mali istikrarın korunması kaygısı da Birlik düzeyinde mali kurallar oluşturulmasını sağlamıştır (Günaydın, Eser, 2009: 52).

Ulusal düzeyde mali kurallar üzerine birçok çalışma olmakla birlikte mahalli idare düzeyindeki çalışma sayısı oldukça sınırlıdır. Mahalli idareler ayrı tüzel kişiliğe sahip aktörler olarak bazı ülkelerde kamu hizmetlerinin önemli bir kısmını üstlenmişlerdir. Kamu yönetiminde yerinden yönetime gittikçe ağırlık verilmesi ve mahalli idarelere daha büyük yetki, kaynak ve sorumluluk devirleri söz konusu idarelerin mali sistem içindeki önemini artırmaktadır. Bu nedenle makalede, mahalli düzeyde uygulanan mali kuralların neler olduğu, hangi ülkelerde hangi tür kuralların uygulandığı ve kural tasarımı konularının incelenmesi amaçlanmıştır.

Bu çerçevede makale beş ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde mali kurallar hakkında genel bilgiler verilmektedir. İkinci bölüm mahalli idare düzeyinde mali kurallara başvuru nedenlerine odaklanmaktadır. Mahalli idarelerde uygulanan mali kural türleri üçüncü bölümde ele alınmaktadır. Dördüncü bölüm mali kural tasarımı konusunda yol gösterici olması için kuralların muhtemel etkilerini incelemektedir. Son bölüm olan beşinci bölümde ise Türkiye'de mahalli idare düzeyinde yürürlükte olan mali kurallar değerlendirilmektedir.

1. MALİ KURALLAR: KAVRAMSAL BİLGİLER

Kopits (2001:3-4)'in belirttiği gibi mali disiplinin faziletleri, yaklaşık 2 bin yıl önce Çiçero tarafından şu şekilde vurgulanmıştır: “Bütçe denk olmalı, hazine yeniden doldurulmalı, kamu borcu azaltılmalıdır”. Mali disiplinin anayasal veya yasal hükümler aracılığıyla daimi kurallar koyarak sağlamaya yönelik çabaların yaklaşık yüz elli yılı aşkın bir geçmişi vardır.

Mali kuralların uygulamada tarihsel gelişimini üç döneme ayırabiliriz. Birinci dönem, bazı federal devletlerde eyaletlerin kendiliğinden denk bütçe kuralının bir türü olan “altın kuralı” benimsedikleri dönemdir. 19. Yüzyılın ortalarında çoğu Amerikan eyaletinde ve 1920’lerde de İsviçre’de bazı kantonlarda uygulamaya konan bu kural, borçlanmanın ancak yatırım harcamalarında kullanılabileceğini vurgulamaktadır. Bu kuralın o dönemde benimsenmesinin temel amacı ise federal devletin zor durumlardaki eyaletleri kurtarma geleneğinin olmamasıdır. İkinci dönem, II. Dünya Savaşından sonra, Almanya, İtalya, Japonya ve Hollanda gibi gelişmiş ülkelerin uygulamaya koydukları istikrar programlarını desteklemek amacıyla denk bütçe kurallarını (çoğu altın kural şeklinde) benimsedikleri dönemdir. 1960’lı yıllarda ise özellikle bütçe açıklarının merkez bankalarından finanse edilmesini sınırlayan veya yasaklayan kurallar uygulanmaya başlanmıştır. Ancak bu dönemde sözü edilen bütün kurallar, yaratıcı muhasebe işlemleri ve diğer şeffaf olmayan uygulamaların önüne geçilememesi nedeniyle yeterince başarılı olamamıştır. Mali kuralların gelişiminde üçüncü dönem ise Yeni Zelanda’nın 1994 yılında Mali Sorumluluk Yasası’nı kabul etmesiyle diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere mali kurallar konusunda örnek teşkil etmeye başladığı dönemdir. Bu dönemin kuralları, devletin çeşitli kademelerinde uygulanmaya başlanan bir dizi denk bütçe yükümlülükleri, borç ve harcama limitlerini içermektedir. Önceki dönemlerden farklı olarak bu dönemde ve günümüzde mali kurallar genelde bir çerçeve yasada ya da uluslararası bir antlaşmada yer almakta, ayrıca zamanlı ve düzenli raporlamaya imkân veren bir muhasebe düzeni ve orta vadeli harcama sistemi ile desteklenmektedir. Bu sayede mali kuralların daha saydam bir şekilde takip edilmesi ve uygulanması sağlanmakta ve bu konuda hesap verebilmek mümkün hale gelmektedir (Kopits, 2001: 4-5).

IMF verilerine göre mali kuralların 1990 yılında sadece yedi ülkede uygulandığı görülürken bu sayının 2009 yılında seksene (Kumar vd., 2009: 7), 2015'te ise doksan altıya (IMF, 2016) yükseldiği anlaşılmaktadır. Birçok ülke tarafından benimsenen mali kuralların uygulanma gerekçeleri oldukça fazladır. Bunlardan birisi, politikacıların çeşitli sebeplerle bütçe açığına meyilli oldukları, bu nedenle de mali kurallarla sınırlandırılmaları gerektiği görüşüdür. Buna göre politikacılar, mali disiplini sağlama yükünü kendilerinden sonra gelecek hükümetlere ve hatta gelecek kuşaklara aktarma eğilimindedirler. Onların mevcut vergi yükünün üzerinde harcama yapmaları ve baskı-çıkar gruplarına cömert davranarak ikramda bulunmaları, vergi yükünün gelecek yıllara taşınmasına yol açarken yeniden seçilme olasılıklarını artırmaktadır (Wyplosz, 2013: 497-499). Seçmenler ise politikacıların uyguladıkları bu stratejiyi anlama konusunda tam anlamıyla başarılı değildirler. Bir yandan mevcut harcamalardan sağladıkları faydalara aşırı değer verirken diğer yandan gelecekte yüklenecekleri vergi yükünü olduğundan az tahmin etme eğilimindedirler. Bu yüzden bir ceza da almayan politikacıların mali kurallar tarafından sınırlandırılmasının gerekli olduğu savunulmaktadır (Karakurt, Akdemir, 2010: 231). Mali kuralların diğer uygulanma gerekçeleri ise makroekonomik istikrarın sağlanması; para politikasının desteklenmesi; uzun dönemli mali sürdürülebilirliğin sağlanması; federal devlet, konfederasyon ya da ortak para alanı içindeki olumsuz dışsallıklardan kaçınılması; devlet politikasının uzun vadede saygınlığının artırılmasıdır (Kopits, Symansky, 1998: 6-8).

Kopits, Symansky (1998: 18-19), ideal bir mali kuralın sekiz özelliğe sahip olduğunu belirtmektedirler. Bunlar:

- (1) Mali kural, belirsizlik ve etkin olmayan uygulamadan kaçınmak amacıyla kurumsal kapsam ve özel kaçınma hükümleri açısından *iyi tanımlanmalıdır*.
- (2) Uzun ömürlü bir mali kuralın temel özelliği, halkın desteğini kazanabilmek açısından muhasebe, tahminleme ve kurumsal düzenlemeler dâhil devlet faaliyetlerinde *saydamlıktır*.
- (3) Mali kurallar, halkın ve parlamentonun ilgisini çekebilmek için *basit* nitelikte olmalıdır.

(4) Kurallar, yetkili otoritelerin kontrolü dışındaki dışsal şoklara karşı koyabilmek için *esnek* olmalıdır.

(5) Mali kurallar, amaca ulaşmak açısından *yeterli* olmalıdır.

(6) Mali kural, *uygulanabilir* olmalıdır. Bu nedenle uyulmaması halinde yaptırım yetkisi ile cezaları içeren anayasal ya da yasal düzenlemelerin olması gereklidir.

(7) Mali kural, diğer makroekonomik politikalar ya da kurallarla *içsel tutarlılığa* sahip olmalıdır.

(8) Mali kural, *etkin* politikalarla ve mali reformlarla desteklenmelidir. Aksi takdirde uzun süre uygulanması mümkün değildir.

6

IJSI 8/2
Aralık/
December
2015

2. MAHALLİ DÜZEYDE MALİ KURALLARA BAŞVURMA SEBEPLERİ

Mali kurallar daha önce belirtildiği gibi politikacıların karar alma yetkisi üzerine getirilen sınırlamalardır. Mahalli idare düzeyinde düşünüldüğünde mali kurallar, genelde merkezi idare tarafından (çeşitli gerekçelerle) konulup uygulanması istenen kurallardır. Bununla birlikte mahalli idareler de mevzuatın izin vermesi halinde bazı kurallar koyup uygulayabilirler (Sutherland vd., 2006: 7).

Mahalli idare düzeyinde mali kurallara ihtiyaç duyulmasının birçok sebebi vardır. Bunlardan bazıları mahalli idareleri aşırı harcama-borçlanma yapmaya ve gerektiğinden daha az vergi toplamaya yönelten faktörlerin olmasıdır. Söz konusu faktörler mahalli idarelerin ekonomi içinde mali disiplinsizlik kaynağı olmalarına ve merkezi idareyi zor duruma düşürmelerine yol açabilmektedir. Örneğin, merkezi idarenin mahalli idareleri zor mali durumlarında kurtarma geleneğinden kaynaklanan “ahlaki tehlike / çöküş” bunlardan birisidir. Bu gibi durumlarda, mali disiplinsizliğin maliyetleri ulusal bütçeye aktarılmaktadır. Bu nedenle hatalarının telafi edileceğini bilen mahalli idarelerde mali sorumluluk düzeyi zayıflamakta ve riskli de olsa aşırı harcama-borç alma eğilimi doğabilmektedir. Ötesinde, merkezi idarenin mahalli idareleri hiçbir şekilde kurtarmayacağı yönünde açık bir politikası olsa bile buna uyulmayabilir. Çünkü mahalli idarelerin, kendi sınırlarında yaşayan vatandaşlara temel

Mahalli İdare Düzeyinde Mali Kuralların İncelenmesi

kamu mal ve hizmetlerini sunma sorumlulukları vardır. Hizmetlerde meydana gelecek aksamalar genellikle önemli sosyal ve siyasal Tlara yol açtığından bütçe açıkları ve aşırı borç yükü kaçınılmaz olabilir (Ter-Minassian, 2007: 2-3).

Bir diğer sebep, idareler arasında mali ilişkilerin önceden adil bir şekilde düzenlenemediği durumlarda ortaya çıkar. Bilindiği gibi hemen her ülkede mahalli idareler arasında coğrafik, ekonomik ve sosyal açılardan önemli farklılıklar vardır. Söz konusu idareler arasında bu tür bölgesel dengesizliklerin, idareler arası mali ilişkiler düzenlenirken düşünülmesi ve ihtiyaç duyan mahalli idarelere gelir transferi yapılması gereklidir. Eğer ülke içinde bazı mahalli idareler kendilerine düşen görevleri yapabilecek gelir kaynaklarından yoksun ise ve merkezi idareden bu durumu telafi edecek ölçüde bir gelir aktarımı yapılmıyorsa, ilgili idarelerin temel kamu hizmetlerini sunmak için bütçe açığına başvurmaları söz konusu olabilir. Bu durum özellikle ilgili mahalli idarelerin borç alma olanaklarına sahip olduğu durumlarda (bankadan borç ya da kendi kurduğu teşebbüsten borç gibi) daha çok görülür (Ter-Minassian, 2007: 2-3).

Mali kurallara başvurulma sebeplerinden birisi de yerelleşme (adem-i merkezîyetçilik) olgusunun yaygınlaşmasıdır. Genellikle adem-i merkezîyetçilik mahalli idarelere düşen sorumlulukların artması olarak algılanmakta ve bu sorumlulukla orantılı bir vergi özerkliği artışına gidilmemektedir. Özellikle borçlanma özgürlüğüne sahip olan mahalli idarelerin bu gibi durumlarda finansman kaynağı olarak borca daha fazla başvurdukları görülebilmektedir. Özellikle Kanada ve Avustralya'da 1990'lı yılların başlarında yerel düzeyde meydana gelen kronik açıklar ve borç seviyeleri buna bir örnektir. Bu gibi durumlarda yerel idarelerin mali kuralları benimsemeye çalıştıkları görülmektedir (Sutherland vd., 2006: 8-9). Genel olarak mahalli idarelerin, dereceleri değişmekle birlikte anayasal olarak garanti altına alınmış bir özerklikleri vardır. Bu ise merkezi idarenin mahalli idareler üzerine denk bütçe kuralı ya da borçlanma limiti gibi mali kurallar koyup ve uygulamasına engel olabilir. Genelde mahalli idarelerin yasal ya da fiili özerkliği ne kadar büyük olursa, yukarıdan-aşağı getirilen sınırlamaların uygulanabilir ve etkili olma ihtimali de o kadar düşük olur (Ter-Minassian, 2007: 2-3).

Ekonomide bütünleşmenin arttığı günümüzde bir mahalli idarede meydana gelen mali dengesizlikler, diğerlerini de etkileyebilmekte,

dışsal maliyet yayabilmektedir. Bu nedenle mahalli idarelerin bir mali disiplinsizlik kaynağı olmalarının önüne geçebilmek için mali kurallara ihtiyaç duyulabilir. Çünkü bu tür durumlarda mahalli idarelerin geneli, oluşan olumsuz maliyetleri kendiliğinden yüklenmek istemeyeceklerdir (Ter-Minassian, 2007: 2-3). 2008 krizi sırasında ve sonrasında yerel idarelerin mali durumları, merkezi idarelerden daha az etkilenmiş olsa da idareler arası mali dışsallıklar gerekçesi ile yerel idarelerin borçlanmaları ve bütçe açıkları yoluyla disiplini zedelemeleri olasılığı bulunmaktadır. Özellikle bir mahalli idarenin mali durumunun kötüleşmesi faiz oranlarında bir artışa yol açabilmekte bu gibi dışsallıklar ise diğer tüm idarelere maliyet olarak yansımaktadır (OECD, 2013: 39).

8

IJSI 8/2
Aralık/
December
2015

Mali kurallar, genel yönetim kapsamında bir mali güçlendirmeye (konsolidasyona) olan ihtiyaç nedeniyle de uygulanabilir. Gerçekten Avrupa Birliği düzeyinde Maastricht kriterleri sadece merkezi idareyi değil mahalli idareleri de içine almaktadır. Bu nedenle borçlanma ya da bütçe açığı kriterlerine uymak isteyen bir devletin, mahalli düzeyde de borç-bütçe açığı düzeylerini düşünmesi ve gerekliyse bu tür mali kuralları yerel düzeyde uygulamaya koyması gereklidir (Sutherland vd., 2006: 10)

Son olarak mahalli idarelerin mali kapasitelerinin sınırlı olması da önemli bir sebep olarak görülebilir. Mahalli idareler, merkezi idareden daha az özerkliğe sahiptirler. Genellikle gelir tabanları dar ve gelirlerini artırma güçleri sınırlıdır. Ayrıca yaptıkları harcamaların önemli bir kısmı zorunlu olup kısılması zordur. Ek olarak demografik faktörler (örneğin yaşlanma) de harcama artışını zorlayan bir unsurdur (Hulbert, Vammalle, 2016: 5-6). Bu nedenle mahalli idarelerde mali durumun bozulmaması için mali kurallara başvurulması söz konusu olabilmektedir.

3. MAHALLİ DÜZEYDE UYGULANAN MALİ KURAL TÜRLERİ

Mahalli idarelerde uygulanan mali kural sayısı oldukça fazladır. Bununla birlikte mali kuralları dört ana başlık altında gruplandırmak mümkündür. Bunlar, bütçe denkliği, borçlanma, vergi ve harcamalara ilişkin kurallardır. Bazı kurallar yıldan yıla uygulanırken, bazıları birkaç yılı kapsar şekilde uygulanmaktadır (OECD, 2013: 40; Wyplosz, 2013: 506).

Mahalli İdare Düzeyinde Mali Kuralların İncelenmesi

Mali kurallara ilişkin veriler OECD tarafından anket yöntemiyle toplanmakta ve zaman zaman güncellenmektedir (Sutherland vd., 2006: 14). OECD ülkelerinde mahalli idare düzeyinde (belediyeler, komünler, alt kademe yerel birimler) uygulanmakta olan mali kurallar Tablo 1’de görülmektedir. Tabloda yer alan ülkelerde en fazla uygulanan mali kural bütçe denklığı kuralıdır. Onu sırasıyla borçlanma ve vergi kuralları izlemektedir. Harcamalara ilişkin mali kurallara daha az rastlanmaktadır.

Tablo 1. Mahalli İdare Düzeyinde Mali Kural Örnekleri

Ülke Adı	Bütçe Denklığı Kuralı	Harcama Limiti	Vergileme Limiti	Borçlanma Kısıtı
Almanya	X	-	-	X
Avustralya	-	-	X	X
Avusturya	X	-	-	-
Belçika	X	-	X	X
Çek Cum.	X	-	X	X
Danimarka	X	X	X	X
Estonya	X	-	-	X
Finlandiya	X	-	X	-
İrlanda	X	-	-	X
İspanya	X	X	-	X
İsveç	X	-	-	-
İsviçre	X	-	X	-
İtalya	X	-	X	X
Kanada	X	-	X	X
Kore	X	X	X	X
Meksika	-	-	-	X
Norveç	X	-	X	X
Polonya	X	-	-	X
Slovak Cum.	X	-	-	X
Slovenya	X	-	X	X
Şili	-	-	X	X
Yeni Zelanda	X	X	X	X
Türkiye	-	X	-	X
Toplam	19	5	13	19

Kaynak: Fredriksen, 2013: 11.

Mali kural örneklerine göre OECD ülkeleri genellikle birkaç mali kuralı bir arada kullanmaktadır. Danimarka, Kore ve Yeni Zelanda ise dört tür mali kuralı da mahalli idareler düzeyinde benimseyen nadir ülkelerdendir.

3.1. Bütçe Denkliği Kuralları

Bütçe dengesine ilişkin kurallar genel olarak bir mahalli idarenin bütçe açığına üst sınır (tavan) getirilmesidir. Bu, “sıfır açık” (denk bütçe) olabileceği gibi en fazla belirli bir açığa izin verilmesi şeklinde de olabilir. Bütçe açığını tamamen yasaklamak (borçlanmaya imkân tanımamak) temel bir mali yönetim ölçütü olsa da mahalli idarelerde yatırım harcamalarının borçla finansmanına izin verilmesi gerçekçi olabilir. Mahalli idareler, OECD ülkelerinde ortalama olarak kamu yatırımlarının üçte ikisini gerçekleştirmektedirler ve bu tür yatırımlar hizmetlerin yerinden sunumu için gereklidir. Ayrıca iyi belirlenmiş kamu yatırımlarının uzun vadeli büyüme üzerinde de olumlu etkileri olabilir.

10

IJSI 8/2
Aralık/
December
2015

Tablo 2. Mahalli İdarelerde Bütçe Denkliğine İlişkin Mali Kural Örnekleri

Ülke Adı	Kural Yok	Sadece cari bütçe (Altın Kural)	Cari bütçe + bütçe dışı fonlar (Güçlü Altın Kural)	Denk Bütçe Kuralı (Cari ve Yatırım Bütçeleri)	Güçlü Denk Bütçe Kuralı (Cari ve Yatırım Bütçeleri ayrı)	Cari ve yatırım bütçeleri ile bütçe dışı fonlar
Almanya	-	-	-	X	X	X
Avustralya	X	-	-	-	-	-
Avusturya	-	-	-	-	-	X
Belçika	-	X	-	-	-	-
Çek Cum.	-	-	-	X	-	-
Danimarka	-	-	-	X	-	-
Estonya	-	X	-	-	-	-
Finlandiya	-	X	-	-	-	-
İrlanda	-	X	-	-	-	-
İspanya	-	-	-	X	-	X
İsveç	-	X	-	-	-	-
İsviçre	-	X	-	-	-	-
İtalya	-	-	-	X	-	-
Kanada	-	X	-	X	-	-
Kore	-	X	-	-	-	-
Meksika	X	-	-	-	-	-
Norveç	-	-	-	-	-	-
Polonya	-	X	-	-	-	-
Slovak Cum.	-	-	-	-	X	-
Slovenya	-	-	-	X	-	-
Şili	X	-	-	-	-	-
Yeni Zelanda	-	X	-	-	-	-
Türkiye	X	-	-	-	-	-
Toplam	4	10	0	7	2	3

Kaynak: Hulbert, Vammalle, 2016: 22.

Mahalli İdare Düzeyinde Mali Kuralların İncelenmesi

En zayıf bütçe dengesi kuralı, sadece yatırımlar dışındaki bütçe harcamalarının* (cari bütçe harcamaları) denk olmasını gerektiren (basit) "altın kural"dır ve bu uygulamada kamu yatırımlarının borçlanmayla finanse edilmesine izin verilmektedir. Altın kural kapsamına cari bütçe ile birlikte bütçe dışı fonların da dâhil edilmesi, mali kuralı biraz daha güçlendirdiğinden buna "güçlü altın kural" adı verilmektedir. Güçlü altın kuralda kapsam genişlese de borçlanmaya (yatırımlar için) hala izin verilmektedir. Bütçenin gerek cari gerekse yatırım kısmı toplamının normal gelirlere denk olması gerektiğini ifade eden kural ise "basit denk bütçe kuralı"dır. "Güçlü denk bütçe kuralı" ise cari bütçenin ayrı, yatırım bütçesinin ayrı şekilde normal gelirlerle denk olması gerektiğini ifade etmektedir. Böylece bu uygulamada bir bütçenin (örneğin cari) fazlası ile diğer bütçenin (örneğin yatırım) açığını kapatma imkânı da kalmamıştır. En katı denk bütçe yaklaşımı ise güçlü denk bütçe kuralının bütçe dışı fonlar da dâhil olacak şekilde uygulanmasıdır (Hulbert, Vammalle, 2016: 21). Bütçe denkliliğine ilişkin mali kuralların OECD ülkelerindeki görünümü Tablo 2'de yer almaktadır. Tabloda görüldüğü gibi en fazla uygulanan kural, altın kuraldır. Basit denk bütçe kuralı da yedi ülkenin mahalli idarelerinde uygulanmaktadır.

11

IJSI 8/2
Aralık/
December
2015

* Analitik bütçe sınıflandırmasına göre harcamalar, cari harcama ve sermaye harcamaları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Cari harcamalar ise cari giderler ve cari transfer giderleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bkz. Maliye Bakanlığı, 2016: 167.

Tablo 3. Mahalli İdare Düzeyinde Bütçe Denkliğinin Niteliği

	Teklif düzeyinde denklik	Onay aşamasında denklik	Bütçe uygulaması sonucunda açık olmamalı	Bütçe açığı olursa gelecek yılın bütçe fazlasıyla denkleştirme yapılır
Almanya	X	X	X	-
Belçika	X	X	X	-
Çek Cum.	X	X	X	-
Danimarka	X	X	X	-
Estonya	-	X	X	-
Finlandiya	X	X	-	X
Fransa	-	X	-	-
İrlanda	-	X	-	-
İspanya	X	X	X	-
İsveç	X	X	X	X
İsviçre	X	X	X	X
İtalya	-	X	-	X
Japonya	-	X	-	-
Kanada	X	X	-	X
Kore	-	X	-	-
Polonya	X	X	X	-
Slovak Cum.	X	X	X	-
Slovenya	X	X	X	-
Toplam	12	18	11	5

Kaynak: Hulbert, Vammalle, 2016: 24-25.

Bütçe denkleğine ilişkin kurallar, bütçenin farklı aşamalarıyla ilişkilendirilmiştir. Tablo 3'te görüldüğü gibi bütçe denkleğini sadece bütçenin hazırlık aşamasında isteyen ve diğer aşamaların hiçbirinde denkleği şart koşmayan bir ülke yoktur. Çünkü bu tür bir kural oldukça zayıf olacaktır. Tabloda gösterilen ülkelerin tamamı, bütçenin onaylanması aşamasında bu kurala riayet edilmesini istemektedirler. Ülkelerin mali yılsonunda karşılaşılabilecek bütçe açıklarına bakış açıları ise biraz farklıdır. Toplam on bir ülke bütçe uygulaması sonunda bütçe açıklarına izin vermemektedir. Beş ülkede ise bir mali yılsonunda bütçe açığı ile karşılaşılabilecek durumda bu açığın gelecek yılın bütçe fazlası ile karşılanması istenmekte böylece nispi olarak bir esneklik getirilmektedir (Hulbert, Vammalle, 2016: 24). Hollanda'da mali yılsonunda bütçe açığı verilmesi yasak olsa da eğer bir belediye bütçe açığı verirse gelecek 3 yıl boyunca bütçenin denk olması gerekmektedir. Aksi durumda ilgili belediye, bütçesini onaylatmak için bir üst idareye göndermek zorunda kalmaktadır (Sutherland vd., 2006: 14).

2007-2009 krizi sonrasında mahalli idarelerde bütçe denkliğine ilişkin kurallar geliştiren ülkelerde bir artış yaşanmıştır. Birçok ülke, mali sıkılaştırma politikalarına mahalli idareleri de katma ihtiyacı duymuştur (Hulbert, Vammalle, 2016: 21).

3.2. Borçlanma Kuralları

OECD ülkelerinde mahalli idarelerin borçlanmalarına ilişkin kısıtlama getiren birçok mali kural bulunmaktadır. Tablo 4'te görüldüğü gibi bazı ülkelerde (Avusturya, Finlandiya, İsveç, İsviçre, Polonya) mahalli idareler bu tür kısıtlamalara tabi değildir. Borçlanma üzerindeki en katı sınırlama (Şili), borçlanmaya hiç izin verilmemesidir. Avustralya, Meksika, Slovenya ve Yeni Zelanda'da mahalli idarelerin yurt dışı kaynaklardan borçlanmalarına izin verilmemektedir. Danimarka, İrlanda ve Kanada gibi ülkelerde mahalli idarelerin borç almaları için merkezi idarenin onayı gerekmektedir. Altın kuralda söz edildiği gibi borçlanmaya sadece yatırım projeleri finansmanı için izin veren ülkeler de bulunmaktadır. Bazı ülkelerde mahalli idarelerin borç almaları serbest olarak gözüke de bazen genel yönetim borçlarının seviyesine göre sonradan sınırlama getirilmesi söz konusu olabilmektedir. Örneğin Polonya'da genel yönetim borç stokunun GSYİH'ye oranı %60'ı (ki bu bir Maastricht kriteridir) aşarsa, mahalli idarelerin borçlanmalarına izin verilmemektedir (Sutherland vd., 2006: 16).

Tablo 4. Mahalli İdare Düzeyinde Borçlanma Üzerindeki Sınırlamalar

Ülke Adı	Kısıtlama Yok	Yurtdışında borçlanma yasak	Merkezi idarenin onayı gerekli	Yalnızca yatırımlar için alınabilir	Hem cari bütçenin hem de yatırımların finansmanı yasak
Almanya	-	-	-	X	-
Avustralya	-	X	X	-	-
Avusturya	X	-	-	-	-
Belçika	-	-	-	X	-
Danimarka	-	-	X	X	-
Estonya	-	-	X	X	-
Finlandiya	X	-	-	-	-
İrlanda	-	-	X	-	-
İspanya	-	-	-	X	-
İsveç	X	-	-	-	-
İsviçre	X	-	-	-	-
İtalya	-	-	-	X	-
Kanada	-	-	X	X	-
Kore	-	-	X	X	-
Meksika	-	X	-	X	-
Polonya	X	-	-	-	-
Slovak Cum.	-	X	-	X	-
Slovenya	-	X	X	X	-
Şili	-	-	-	-	X
Yeni Zelanda	-	X	-	-	-
Türkiye	-	-	X	X*	-

* Yalnızca dış borçlar için geçerlidir.

Kaynak: OECD, 2016: 117.

Borçlanmalarına izin verilen mahalli idarelerin borç stokuna ilişkin sınırlamalar getiren ülkeler de bulunmaktadır. Örneğin Slovak Cumhuriyetinde mahalli idare borcu, mahalli idare (cari dönem) gelirlerinin %60'ını aşamaz. Portekiz'de bir belediyenin borçları, üç yıllık net gelirleri ortalamasının 1,5 katını geçemez. Yunanistan'da mahalli idarelerin toplam borçları, yıllık gelirlerini aşmamaktadır. Bazı ülkelerde borç servisi üzerinde de sınırlamalar bulunmaktadır. Örneğin Çek Cumhuriyetinde mahalli idarelerin borç servisi, gelirlerinin %30'unu aşamaz. İtalyan mahalli idarelerinde ise faiz ödemeleri, mahalli idare cari gelirlerinin %12'sini aşmamalıdır (Hulbert, Vammalle, 2016: 27).

Mahalli İdare Düzeyinde Mali Kuralların İncelenmesi

Tablo 5. Mahalli İdare Teşebbüslerinin Borçlanmasına İlişkin Mali Kurallar

Ülke Adı	Mahalli İdarenin Mahalli İdare Teşebbüslerinden Borç Alması Sınırlandırılmamış	Mahalli İdarenin Mahalli İdare Teşebbüslerinde n Borç Alması Sınırlandırılmış	Mahalli İdare Teşebbüsleri nin Borç Alması Sınırlandırılmamış	Mahalli İdare Teşebbüslerini n Borç Alması Sınırlandırılmış
Almanya	-	X	-	X
Avustralya	-	X	-	X
Avusturya	-	X	-	X
Belçika	X	-	X	-
Çek Cum.	X	-	X	-
Danimarka	-	X	-	-
Estonya	-	X	-	X
Finlandiya	X	-	X	-
İrlanda	-	-	-	X
İspanya	-	-	-	X
İsveç	X	-	X	-
İsviçre	X	-	X	-
İtalya	-	-	-	X
Kanada	-	-	-	X
Kore	-	-	-	X
Meksika	-	-	-	-
Norveç	-	-	-	-
Polonya	X	-	X	-
Slovak Cum.	-	X	-	-
Slovenya	-	X	-	X
Şili	-	-	-	-
Yeni Zelanda	X	-	X	-
Türkiye	-	-	-	X

Kaynak: Hulbert, Vammalle, 2016: 32-33.

Mahalli idarelerin kamu hizmetlerini sunmak için kurdukları teşebbüslerin borçlanmaları da bazı ülkelerde sınırlandırılmıştır. Tablo 5'te görüldüğü gibi Almanya, Avustralya, Avusturya, Estonya, İrlanda, İspanya gibi ülkelerde bu tür teşebbüslerin borçlanmalarının belirli bir limiti vardır. Yine bazı ülkelerde (Danimarka, Estonya vb.) mahalli idarelerin, kendi teşebbüslerinden borç almaları da sınırlandırılmıştır.

3.3. Vergisel Sınırlamalar

Birçok ülkede merkezi idare, mahalli idarelerin vergi oranlarına ve / veya vergi tabanına bazı sınırlamalar getirmektedir. Kuşkusuz bu tür sınırlamalar aynı zamanda vergi özerkliğini de kısıtlamaktadır. Vergi üzerinde sınırlamalar bazen açıkça asgari / azami vergi oranlarının belirlenmesi şeklindedir. Bazı ülkelerde (bir kısım ABD eyaletlerinde ve İngiltere’de) ise belirli bir vergi tabanından elde edilebilecek gelir düzeyine sınırlamalar getirilmektedir. Böylece vergi oranlarının aşırı yükselmesinin önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Esasında kamu maliyesinde vergisel sınırlamalar 19. yüzyılın sonlarından günümüze kadar uzanan bir tarihe sahiptir. 1978 yılında emlak vergisi oranlarına ilişkin Kaliforniya’da gerçekleştirilen bir referandum sonrasında bu tür sınırlamaların popülerliği ABD eyaletleri arasında gittikçe artmıştır (OECD, 2013: 40; Sutherland vd., 2006: 19).

Mahalli İdare Düzeyinde Mali Kuralların İncelenmesi

Tablo 6. Mahalli İdarelerin Vergileme Gücüne İlişkin Sınırlamalar (2011)

Ülke Adı	Mahalli İdare Vergi Gelirlerinin Yüzdesi Olarak							
	Vergi oranı ile birlikte istisnaları belirleme yetkisi mahalli idarede		Vergi oranını belirleme yetkisi mahalli idarede		Sadece istisnaları belirleme yetkisi mahalli idarede	Oran ve istisnalar merkezi idarece belirlenir	Mahalli İdareye Aktarılacak	
	Tam Yetki	Sınırlı Yetki	Tam Yetki	Sınırlı Yetki			Vergi payını belirlemede mahalli idare söz sahibi	Vergi Payını merkezi idare belirler
Almanya	-	-	15,1	43,3	-	-	40,5	-
Avustralya	100	-	-	-	-	-	-	-
Avusturya	7,9	-	-	15,1	-	61,6	-	-
Belçika	6,9	-	92,9	-	-	0,3	-	-
Çek Cum.	-	-	-	100	-	-	-	-
Danimarka	-	-	87,1	11,0	-	-	-	1,9
Estonya	0,5	-	-	9,8	-	-	-	89,7
Finlandiya	-	-	85,1	6,3	-	0,1	-	8,6
Fransa	44,9	-	14,7	3,3	0,3	20,2	0,1	14,7
Hollanda	-	-	66,5	30,8	-	-	-	-
İngiltere	-	-	-	100	-	-	-	-
İspanya	28,8	-	-	52,4	-	0,9	17,9	-
İsrail	-	5,2	-	94,8	-	-	-	-
İsveç	-	-	97,4	-	-	2,6	-	-
İsviçre	1,5	-	-	98,5	-	-	-	-
İtalya	36,0	-	-	57,7	-	6,3	-	-
Japonya	-	0,1	60,4	24,4	-	15,2	-	-
Kanada	1,9	-	96,1	-	-	0,6	-	-
Kore	-	-	-	85,4	-	13,2	-	-
Lüksemburg	4,6	-	-	92,6	-	1,1	-	-
Macaristan	-	-	-	84,2	-	0,2	-	15,6
Meksika	100	-	-	-	-	-	-	-
Norveç	-	-	-	98,5	-	1,5	-	-
Polonya	-	-	-	36,5	-	-	-	59,3
Portekiz	-	-	-	72,9	-	17,3	-	9,8
Slovak Cum.	4,4	-	-	95,3	0,3	-	-	-
Slovenya	14,1	-	-	-	-	7,6	-	78,3
Şili	-	-	16,7	24,9	-	-	-	58,3
Yeni Zelanda	99,2	-	-	-	-	0,8	-	-
Yunanistan	-	-	-	75,8	-	23,8	-	-
Türkiye	-	-	-	-	-	21,7	-	78,3

Kaynak: OECD, 2017a.

Mahalli idarelerin vergileme gücüne ilişkin sınırlamalar Tablo 6'da görülmektedir. Buna göre mahalli idarelerin vergi oranlarıyla birlikte istisnalar (relief) konusunda tam yetkiye sahip olduğu bazı ülkeler bulunmaktadır. Ancak bunlar arasında bu tür vergi gelirleri, kendi toplam vergi gelirlerinin yarısından fazla olan ülke sayısı (Yeni

Zelanda, Avustralya, Meksika) oldukça azdır. Bu nedenle OECD ülkelerinin birçoğunda mahalli idarelerin vergileri üzerinde az ya da çok bazı sınırlamaların olduğu görülmektedir. Örneğin ülkelerin çoğunda mahalli idareler, kendi vergi oranlarını belirleme konusunda sınırlı yetkiye sahiptirler. Hatta Çek Cumhuriyeti, İngiltere, İsrail, İsviçre, Lüksemburg, Norveç ve Slovak Cumhuriyeti'nde mahalli idare vergilerinin %90'ından fazlası bu tür vergilerden oluşmaktadır. OECD ülkeleri içinde çok yaygın olmasa da hem mahalli idare vergi oranlarını hem de vergi istisnalarını belirleme konusunda merkezi idarenin söz sahibi olduğu vergiler de bulunmaktadır. Bu tür vergiler şüphesiz mahalli idareler üzerinde ciddi bir sınırlama meydana getirmektedir. Mahalli idarelere aktarılacak vergi paylarını belirleme konusunda ise ağırlıklı olarak merkezi idarenin daha üstün olduğu göze çarpmaktadır.

18

IJSI 8/2
Aralık/
December
2015

3.4. Harcama Sınırlamaları

OECD ülkelerinde mahalli idare harcamalarına sınır konması az görülmektedir. Bununla birlikte 2010 yılından itibaren harcama limitleri daha fazla kullanılmaya başlanmıştır. Örneğin İspanya'da 2012 yılında çıkarılan Bütçesel İstikrar ve Mali Sürdürülebilirlik Yasası'na göre mahalli idarelerin harcamalarındaki artışlar, orta vadeli (3 yıllık) büyüme oranlarını geçemez. Yine Slovenya'da 2012 yılında yürürlüğe giren Mali Denklik Yasası, genel yönetim borç stokunun ve bütçe açığının kontrol altında tutulabilmesi için mahalli idareler de dâhil olmak üzere özellikle kamu personel giderlerine belirli sınırlamalar getirilmesini öngörmüştür. Danimarka'da 2012 yılında kabul edilen yeni harcama kontrolü sistemi, tüm devlet kademelerindeki kamu harcamalarına (yatırım ve işsizliğe yönelik harcamalar hariç) bağlayıcı tavanların konması uygulamasını başlatmıştır. Belediyelerde eğer harcama tavanları aşılsa aşılacak kısım bir sonraki yıl telafi edilmek zorundadır. Limit aşımında merkezi idarenin yaptığı aktarımların kesilmesi de mümkündür. Estonya, İtalya ve Kore'de de yatırımlar dışındaki cari bütçe harcamalarına sınır konmaktadır (OECD, 2016: 123-124).

4. MALİ KURALLARIN MUHTEMEL ETKİLERİ

Mahalli idare düzeyinde uygulanan kurallar, uygulanma amaçları açısından bazı çelişkilere sebep olabilir. Genellikle bütçe dengliği ile borçlanma sınırlamaları benzer etkilere sahiptirler. Amprik kanıtlarda

tam bir uzlaşma olmamakla birlikte bütçe denklığı kuralları, borçların ve maliye politikasının uzun dönemde sürdürülebilir olmasına katkı sağlamaktadır. ABD'deki kanıtlar, daha katı bütçe denklığı kurallarının daha düşük bir borç düzeyine ve daha küçük bütçe açıklarına neden olduğunu göstermektedir. Bütçe denklığı ve borçlanma kurallarındaki asıl sorun, bu tür kuralların katılığı artıktça ve uygulama dönemi kısaldıkça maliye politikasında konjonktürel riskler meydana gelmesidir. Ayrıca tüm mali kurallar bir mali yılı konu aldığı için bütçe denklığı kuralı, dönem sonuna doğru kullanılmamış kaynakların gereksiz harcanmasına ya da denklığı sağlamak için harcamalarda uygun olmayan (toptancı) kesintilere ya da mali hileye (gimmickry) sebep olabilir. Denk bütçe ve borçlanma kuralları, konjonktürel etkiler nedeniyle makro etkinlik kayıplarına da yol açabilir (Sutherland vd., 2006: 37-39).

Toplam harcamalar üzerine getirilen sınırlamalar, kaynak tahsisinde etkinsizliklere yol açabilir. Çünkü kısa vadede yatırım harcamalarını kısmak, cari harcamaları kısmaktan çok daha kolaydır. Bu nedenle sadece yatırım için borçlanmaya izin veren altın kural eğer etkin uygulanabilirse kaynak tahsisinde etkinsizlikle mücadelede önemli bir yer tutabilir. Vergi ve harcama sınırlamaları ise harcama artışlarına engel olmadık işe yarayabilir ancak bu durum kaynak tahsisinde bozulmalara neden olabilir. Harcama kuralları genelde daha düşük borçlanma maliyetleriyle ilişkilidir. Buna karşın katı vergisel sınırlamalar yüksek borçlanma maliyetlerine yol açma eğilimindedir. Çünkü bu tür sınırlamalar piyasa tarafından bir risk olarak algılanmaktadır. Harcama kuralları, avantajları yanında kamu harcamalarında bozulmalara neden olabilir. Bu tür kurallar, sınırlamaya tabi olmayan bütçe dışı alanlara kaymayı teşvik edebilir. Bu durum, mali kuralı etkisizleştirmeye yönelik bir mali hiledir. Örneğin İspanya'da mahalli idare istihdamını sınırlamak üzere getirilen mali kural, geçici sözleşmeli personelin artmasıyla sonuçlanmıştır. Benzer mali hilelerle, bütçe denklığı kurallarında da karşılaşılabilir (Sutherland vd., 2006: 40-41). Mali kuralların yukarıda sözü edilen olumlu ve olumsuz etkileri Tablo 7'de özet bir şekilde görülmektedir.

Tablo 7. Mali Kuralların Etkileri

	Kamu Kesimi Büyüklüğünün Kontrolü	Kaynak Dağılımında Etkinlik	Bütçe Açıkları ile Borçların Sürdürülebilirliği	Konjoktüre Duyarlılık
Bütçe denklığı kuralları	“Takoz Etkisi” ile makro etkinlik kayıplarına yol açar.	Bütün harcamaları kapsıyorsa tarafsızdır. Eğer bazı harcamaları içeriyorsa kayıplara yol açabilir.	Daha katı kurallar bütçe açıklarını önlemede daha etkili olup uzun dönemli borç sürdürülebilirliğini sağlayabilir	Konjoktür yanlı maliye politikasına sebep olur.
Borçlanma sınırlamaları	Bütçe denklığı ile aynı.	Kapsamı dar ise harcama yapmayı saptırabilir ve etkisizliklere yol açabilir	Açık eğilimini azaltabilir ve borcun sürdürülebilir olmasına katkı sağlayabilir	Konjoktür yanlı maliye politikasına sebep olur.
Vergi sınırlamaları	Devletin büyüklüğünü sınırlandırmaya yardımcı olabilir. Kapsamı genişse başarı düzeyi artar.		Eğer harcama yapma üzerinde kontrol yok ise bütçe açıklarına yol açabilir.	Gelir esaslı ise konjoktür yanlıdır
Harcama sınırlamaları	Devletin büyüklüğünü sınırlandırmaya yardımcı olabilir. Kapsamı genişse başarı düzeyi artar	Kapsamı genişse tarafsızdır. Dar kapsamlı ise ya da önceliklendirme yapılmıyorsa etkisizliklere yol açar.		Kontrollü harcamaya yardımcı olur. Ancak gelirle ilişkili ise konjoktüre duyarlılığa sebep olur.

Kaynak: Sutherland vd., 2006: 43.

Mali kuralların olumsuz etkilerinden kurtulmak için alınabilecek önlemlerden birisi tek kurala bağlı kalmamak ve birden fazla mali kural koymaktır. OECD ülkelerinde genellikle bu tür bir yaklaşım benimsenmiştir. Bununla birlikte mali kuralların çelişkilerini ve yan etkilerini giderici bir kural tasarımı için şu hususlara dikkat edilmesi önem taşımaktadır (OECD, 2013: 46; Fredriksen, 2013: 9):

Mahalli İdare Düzeyinde Mali Kuralların İncelenmesi

(1) Nominal kurallardan ziyade konjoktüre uyumlu yapısal mali kural konması, kısa dönem istikrar ile uzun dönem sürdürülebilirlik arasındaki çatışmayı azaltabilir. Çok yıllık bütçeleme uygulaması da bunu destekleyici bir işlev üstlenebilir. Ayrıca zor zamanlarda kullanılacak bir ihtiyat fonu da konjoktürel dalgalanmalara karşı destek sağlayabilir.

(2) Belirli harcama alanlarının bütçe denkliğinden muaf tutulması oldukça yaygındır. Örneğin altın kural, daha çok fiziksel yatırımlara ağırlık verilmesini sağlarken eğitim, araştırma-geliştirme gibi diğer yatırım türlerinin arka planda kalmasına yol açabilmektedir. Bu nedenle toplam harcamayı kapsayan kurallar daha etkindir.

(3) Bir mali kuralın katı uygulanması bütçe kesintileri yoluyla istenmeyen etkilere sebep olabilir. Bu nedenle esneklik sağlamak için gerektiğinde bir bütçe açığına izin verilebilir. Bu durumun belirli bir süre içinde telafi edilmesi de ilgili mahalli idareden istenmelidir.

(4) Mali kural tasarımı mali problemlere ya da amaçlara göre yapılmalıdır.

(5) Mahalli idarelerin özel şirket ve bankalarla ilişki kurmasına izin verilmesi iyi bir esneklik sağlama yolu değildir çünkü mali sürdürülebilirliğe zarar verebilir. Bu nedenle mahalli idarelerde bütçe dışı yükümlülükler sınırlanmalı ve mümkün olduğunca saydam olmalıdır.

(6) Mahalli idarelerin içinde bulunduğu kurumsal çevrenin mutlaka dikkate alınması gereklidir. Örneğin dikey dengesizlikler büyükse yani mahalli idare harcamalarının çoğu merkezi idareden finanse ediliyorsa ilgili mahalli idare, merkezi idareden daha fazla gelir elde etmeye odaklanacaktır. Bu nedenle bütçe sınırlamaları yumuşak ise sürdürülebilirlik zedelenebilir. Buna karşın mahalli idare, harcamalarının çoğunu kendisi finanse ediyorsa, harcamaları artırırken iki defa düşünmek zorunda kalacaktır. Bu ise katı mali kurallara olan ihtiyacı azaltacak olan bir faktördür.

(7) Zor mali durumlarda mahalli idarelerin mali sorumlulukları onların mali kurallara olan bağılıklarını azaltacaktır.

(8) Yerel demokrasinin gelişmiş olması, vatandaşların mali kuralları izlemelerine neden olacağından başarı şansını artıracak bir faktördür.

5. TÜRKİYE'DE MAHALLİ DÜZEYDE UYGULANAN MALİ KURALLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "bütçe ilkeleri" başlıklı 13. maddesinde "bütçelerde gelir ve gider denkleğinin sağlanması esastır" denilmektedir. Bununla birlikte bunu sürekli bir sınırlamaya dönüştüren bir mali kurala mevzuatımızda yer verilmemiştir. 2016 Tarihli Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin "bütçe denkleğinin sağlanması" başlıklı 19. maddesi "bütçe denkleğinin sağlanmasında bütçe gelirleri esas alınır" dese de bu ifade mahalli idarelerin ayaklarını yorganlarına göre uzatmaları için düşünülmüş olup katı bir denklikten söz etmemektedir. Nitekim ilgili hükmün devamında, bütçe hazırlığında gelirler giderleri karşılamıyorsa ilk önce giderlerin kısılmaya çalışılacağı ya da yeni gelir kaynakları bulunacağı, bunlar yapılmasına rağmen denklik sağlanamamışsa borçlanma yoluna gidilebileceği yani bütçenin açık verebileceği belirtilmektedir*.

Türkiye'de mahalli düzeyde bir denk bütçe kuralı uygulanmamakla birlikte mahalli idarelerin borçlanmaları üzerinde çeşitli sınırlamalar bulunmaktadır. Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanununun 68. maddesinin (d) bendinde "belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır" hükmü belediyelerin toplam borçları üzerinde net bir sınırlandırma getirmektedir. Benzer bir hüküm 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda da yer almaktadır (m. 51/d). Söz konusu hükümle faiz dâhil borç stoku toplamının bütçe gelir toplamıyla

* Belediye Kanununun 62. maddesi, belediye bütçesi belediye meclisinde görüşülürken meclisin, "bütçe denkleğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler" yapamayacağını hüküm altına almıştır. Benzer bir hüküm, 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanununda da yer almaktadır (m. 45). Bu hükümler, bütçe üzerinde bir sınırlama olmakla birlikte bütçenin denk olması gerektiğine ilişkin bir kural olarak yorumlanmamalıdır.

Mahalli İdare Düzeyinde Mali Kuralların İncelenmesi

orantılı olması ve mali disiplinsizlik meydana getirmemesi amaçlanmıştır. Ayrıca kuralın kapsamı geniş tutulmuş, mahalli idarenin bağlı kuruluş ve şirketlerinin borçları da kurala dâhil edilmiştir. Böylece örneğin belediyenin limit aşımı nedeniyle alamadığı bir borcu, şirketleri yoluyla alarak kuralı geçersiz kılmasının önüne geçilmek istenmiştir. İleri teknoloji ve büyük tutar gerektiren alt yapı yatırımları için kurala bir esneklik de getirilmiştir. Bu tür yatırımlar için alınacak borçlar, Kalkınma Bakanlığı ve ardından Bakanlar Kurulu onayı ile alınabilmekte ve bu tür borçlar, ilgili mali kural dışında yer almaktadır* (5393 sayılı Yasa m. 68/f; 5302 sayılı Yasa m. 51/f). Bu esneklik özellikle büyükşehir belediyeleri gibi büyük ölçekli belediyelerde borçlanma kuralının oldukça esnemesi anlamına gelmektedir. Hatta Yılmaz vd. (2012: 277-278) bu esnekliği, sözü edilen belediyeler için borçlanma sınırının kalkması şeklinde yorumlamaktadır.

Mahalli düzeyde borçlanmanın kaynakları itibariyle de bazı kurallar mevcuttur. Örneğin belediyelerde, *“belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden 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 onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir”* hükmü iç borçlanma üzerinde nitel bir sınırlama getirmektedir (5393 sayılı Yasa, m. 68/e). Benzer bir hüküm İl Özel İdaresi Kanunu’nda da yer almaktadır (5302 sayılı Yasa, m. 51/e). Burada İçişleri Bakanlığı onayının özellikle idari açıdan bir gereksinim olduğu ifade edilebilir. Ancak mahalli idareleri mali açıdan izleyen Maliye Bakanlığı’nın görüşünün aranmaması bir eksiklik olarak nitelenebilir. Nitekim Yılmaz vd. (2012: 278) de tek izin makamının İçişleri Bakanlığı olmasını eleştirmektedir.

Yerel düzeyde iç borçlanma yanında dış borçlanma üzerinde de bir sınırlama bulunmaktadır. Belediye Kanununun 68/a maddesinde göre belediyeler *“sadece belediyenin yatırım programında yer alan*

* Bu projeler için dış borçlanmaya gidilecekse Hazine’nin görüşü de alınmak durumundadır. 5393 sayılı Yasa, m. 68/f.

projelerinin finansmanı amacıyla” dış borçlanma yapabilirler. Benzer hüküm İl Özel İdareleri için de geçerlidir (5302 sayılı Yasa, m. 51/a).

Mahalli düzeyde borçlanmayla ilgili bir diğer kural, Hazine'nin, *“kamu ve/veya özel kurum ve kuruluşlarının yurt içi piyasalardan yapacağı borçlanmalarda garanti veya kefalet”* vermesinin yasak olmasıdır (4749 sayılı Yasa, m. 8). Yurt dışı borçlanmada ise Hazine, garantör olabilmektedir. Ancak daha önce belirtildiği gibi bu tür borçların sadece yatırımlar için alınma şartı da bulunmaktadır. Hazine garantili dış borçlarda kredi borçlusu kuruluşların müteselsilen sorumlu olduklarına ve borç geri ödemeleri için gereken tutarları kendi bütçelerine öncelikli olarak koymak zorunda olduklarına dair hükümler de mevzuatımızda yer almaktadır (4749 sayılı Yasa, m. 8).

24

IJSI 8/2
Aralık/
December
2015

Belediye Kanunu (m. 68) ve İl Özel İdaresi Kanunu (m. 51), söz konusu yasalarda borçlanmaya ilişkin hükümlere aykırı şekilde borçlanan yetkililer hakkında Türk Ceza Kanunu'na göre işlem yapılacağını belirtmektedir. Bu yaptırım şüphesiz mali kurala uyulmasını güçlendirmek için getirilmiştir.

Uygulamada Hazine garantisi ile alınan dış borçlarda mahalli idarelerin geri ödeme konusunda sorunlar yaşadığı görülmektedir. Mahalli idareler tarafından zamanında ödenemeyen dış borçların Hazine tarafından ödenmek zorunda kalındığı ve bu borçların Hazine alacağı haline geldiği göze çarpmaktadır. Örneğin 2017 Şubat ayı sonu itibarıyla mahalli idarelerin Hazine'ye yaklaşık 12,2 milyar TL borcu bulunmaktadır. Bu borçların yaklaşık %25'inin ise vadesi geçmiştir (Hazine Müsteşarlığı, 2017: 22-23). Zaman zaman (örneğin 2014 yılında) vadesi geçmiş olan Hazine alacakları çeşitli yasalarla yeniden yapılandırılmaktadır. Ancak mahalli idarelerin bu tür borçlarını bile zamanında *“ödedikleri”* Hazine Müsteşarlığı tarafından ifade edilmektedir (Hazine Müsteşarlığı, 2016: 20). Bunun temel sebebi mahalli idarelerin garantili dış borçlarını ödememeleri halinde esaslı bir yaptırımla karşı karşıya kalmamaları, aksine borcun yeniden yapılandırılmasıyla yüklerinin hafifletilmesidir.

Vergisel sınırlamalar açısından mahalli idarelere bakıldığında Türkiye'de mahalli idarelerin gerek vergi oranlarını gerekse istisnalarını belirleme güçleri bulunmamaktadır. Vergilemeye ilişkin hususlar merkezi idare tarafından belirlenmektedir. Ayrıca mahalli

Mahalli İdare Düzeyinde Mali Kuralların İncelenmesi

idarelerin merkezi idareden aldıkları paylar konusunda da bir belirleyicilikleri yoktur.

Harcamalara ilişkin kural uygulamasına bakıldığında Türkiye’de mahalli idarelerin personel giderlerine ilişkin sınırlamalar bulunmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49. maddesi, *“belediyenin 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 otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000’in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır”* hükümlerine yer vermektedir. Böylece personel giderlerinin bütçe içindeki oranı kontrol altında tutulmak istenmektedir. Yasa, olağanüstü durumlar; örneğin ücretlerin ani yükseldiği dönemler sebebiyle belirtilen oranların aşılması halinde, oran belirlenen limitlere düşünceye kadar yeni personel alınamayacağını hüküm altına alarak kurala bir esneklik kazandırmıştır. Ancak buna uyulmaması durumunda oluşan kamu zararının belediye başkanından tahsil edileceğini belirterek kuralı bir yaptırıma da bağlamıştır. Ayrıca belediyelerde istihdam konusu, merkezi idare tarafından belirlenen norm kadro ilke ve standartlarına tabi olup bu açıdan da bir sınırlama olduğu belirtilebilir.

Genel olarak mahalli idare düzeyinde Türkiye’deki mali kurallara bakıldığında borçlanma kuralları bir adım öne çıkmakta ayrıca vergi özerkliğinin düşük olması da kendiliğinden vergi gelirleri üzerinde bir sınırlama meydana getirmektedir. Personel giderleri kuralının ise harcamalara çeki düzen getirmek açısından uygun bir genel yaklaşım olduğu söylenebilir.

Personel giderleri açısından bakıldığında Türkiye’deki tüm belediyelerde personel giderlerinin bir önceki yıl bütçe gelirlerine oranının 2007, 2008 ve 2009’da yaklaşık %25, 2010’da %26, 2011’de %22, 2012’de %20, 2013’te %32, 2014’te %18, 2015 ve 2016’da ise %17 civarında olduğu göze çarpmaktadır. Bütçe açıkları boyutu ile bakıldığında ise Türkiye’deki tüm belediyelerde bütçe açığının bütçe harcamalarına oranının 2006’da %6, 2007’de %9, 2008’de %17, 2009’da %13, 2010’da %07, 2011’de %1, 2012’de %4, 2013’te %10, 2014’te %1, 2015’te %2 ve 2016’da ise %6 civarında olduğu görülmektedir (Maliye Bakanlığı, 2017). Daha anlamlı sonuçlar, nüfus ve kişi başına düşen gelir düzeyine göre söz konusu rakamların analiz edilmesi ile ortaya çıkabilir. Ancak belediye bazında bütçe-borçlanma verileri

açıklanmadığı için daha detaylı analiz yapabilmek imkânı bulunmamaktadır. Bununla birlikte mali kuralların belediyelerin bütçe disiplini açısından makro planda başarılı olduğu söylenebilir.

Tablo 8. Mahalli İdarelerde Mali Kural Endeksi (2011)

Ülke	Amaçlar				Ortalama
	Kamu kesimi büyüklüğünün sınırlanması	Kaynak dağılımında etkinlik	Borçların sürdürülebilir olması	Şoklara karşı mücadele	
Almanya	2,1	6,8	6,4	3,9	4,8
Avustralya	2,2	6,0	4,8	2,1	3,8
Avusturya	3,8	9,4	3,7	5,0	5,5
Belçika	1,6	5,6	5,6	2,2	3,7
Çek Cum.	3,6	9,4	3,5	5,0	5,4
Danimarka	3,5	4,5	7,4	3,6	4,8
Estonya	2,5	4,4	7,5	2,0	4,1
Finlandiya	3,1	7,8	3,6	6,3	5,2
İrlanda	1,7	6,6	5,0	4,5	4,4
İspanya	3,3	7,4	6,9	2,2	4,9
İsveç	2,4	6,7	4,0	4,2	4,3
İsviçre	3,1	5,6	4,7	5,8	4,8
İtalya	2,6	7,9	6,8	3,8	5,3
Kanada	2,8	6,5	5,9	4,0	4,8
Kore	2,5	8,0	5,8	2,0	5,9
Meksika	3,9	7,4	4,2	4,7	5,0
Norveç	2,6	7,8	7,8	3,0	5,6
Polonya	3,2	6,6	6,8	1,8	4,3
Slovak Cum.	2,0	6,6	7,3	2,7	4,7
Slovenya	2,8	6,6	6,9	1,1	4,4
Şili	3,5	6,0	5,8	3,6	4,7
Yeni Zelanda	3,0	5,1	4,9	3,1	4,3
Türkiye	6,4	2,3	4,9	2,7	4,1

Kaynak: OECD, 2017b.

Mahalli idarelerde mali kuralların maliye politikası amaçlarına uygun olması gerektiği daha önce belirtilmişti. OECD tarafından mahalli düzeyde mali kuralları değerlendirmek için bir endeks hazırlanmıştır. Bu endeks dört ana başlıktan oluşmaktadır: (1) Harcama artışlarını sınırlandırarak kamu kesimi büyüklüğünü kontrol altında tutmak, (2) Kaynak dağılımında etkinlik, (3) Açık ve borçların sürdürülebilirliği, (4) Şoklarla mücadele edebilme. Ülkelerde uygulanmakta olan mali kuralların her biri bu dört amaca yönelik olma durumuna göre puanlanmıştır. Böylece 0-10 arasında endeks değerleri elde edilmiştir (Fredriksen, 2013: 6). Sonuçlar Tablo 8’de yer almaktadır.

Buna göre Türkiye, harcamaları sınırlandırma bakımından 23 ülke arasında 6,4 puan ile 1. sırada yer almaktadır. Türkiye’de harcamalara ilişkin sadece personel giderlerine ilişkin bir kural olmakla birlikte vergi özerkliğinin çok düşük olması, merkezi idarenin yaptırım uygulama gücünün bulunması ve borçlanma kurallarının varlığı harcamaları kontrol açısından kuralları güçlü hale getirmektedir. Buna karşın Türkiye, kaynak dağılımında etkinlik açısından 2,3 puan ile 23. sırada almaktadır. Bunda ise kapsayıcı bir denk bütçe anlayışının bulunmamasının önemli bir etken olduğu görülmektedir. Endekste üçüncü kısım olan bütçe açıkları ile borçların sürdürülebilirliği açısından Türkiye 4,9 puan ile 15. sıradadır. Borçlar üzerindeki kurallara rağmen bütçe açığına izin veren bir yaklaşım benimsenmesi sıralamada arkalarda yer alınmasının temel sebebidir. Şoklara karşı mücadele edebilme açısından ise Türkiye 2,7 puanla 15. sırada kendisine yer bulabilmektedir. Bütçe denklığı kuralının olmaması özellikle dış kaynaklı kriz durumunda bir avantaj olmasına rağmen vergi özerkliğinin düşük olması şoklara açık bir yapı meydana getirmektedir. Türkiye genel endeks ortalamasına göre ise 4,1 puanla 20. sırada yer almaktadır*.

SONUÇ

Merkezi idare düzeyinde yaygın olarak kullanılan mali kurallar artık mahalli idare düzeyinde de birçok ülkede uygulanmaktadır. Hatta 2008 küresel finans krizi sonrasında mahalli düzeyde mali kural uygulayan ülke sayısında bir artış yaşandığı görülmektedir. Genelde mali disiplini temin etmek ya da disiplinden kopmamak üzere kural uygulamasına geçildiği görülmekle birlikte mali kuralların diğer maliye politikası amaçlarına da olumlu ya da olumsuz etkileri olabilmektedir. Bu nedenle mali kuralların tüm etkiler göz önüne alınarak konması rasyoneldir. Mali kuralın nasıl olması gerektiği ile ilgili bazı genel prensipler olsa da tasarım ülke gerçekliklerinden hareketle yapılmalıdır. Bu nedenle mali kural alanında her ülkeye uygun bir reçete ileri sürmek mümkün değildir.

Türkiye’de özellikle borçlanmaya ve personel giderlerine getirilen bazı sınırlamaların ön planda olduğu dikkati çekmektedir. Bunların yanında vergi özerkliğinin düşük olması nedeniyle mahalli idarelerin

* Alt endeks içerikleri ve puanlar için bkz. Fredriksen, 2013: 22-30.

vergi gelirlerini artıracak kapasiteye sahip olamadıkları ve bunun da ister istemez vergi gelirleri üzerinde bir sınırlama oluşturduğu gözlenmektedir. Türkiye'deki kural setine bakıldığında mahalli idarelerin borçlanmaya teşvik edildiği görülmektedir. Her şeyden önce özgelirleri yetersiz olan mahalli idarelerde tekrar seçilme ve kısa zamanda (iktidar döneminde) çok iş yapma çabası, mahalli idareleri borçlanmaya yöneltmektedir. Dış borçların yatırım harcamaları için alınma zorunluluğu varken iç borçlarda böyle bir zorunluluk yoktur. İç borç alımı için getirilen İçişleri Bakanlığında izin kuralının ise yeterli olmadığı göze çarpmaktadır. Ayrıca Hazine garantili dış borçların, nasıl olsa yapılandırılır mantığı ile zamanında ödenmemesi de mali yönetimde önemli bir sorun teşkil etmektedir. Bu nedenle Hazine garantili dış borçların da (mahalli idare düzeyinde) bir sınırı olmalı ve mahalli idare tarafından geri ödenmemesi durumunda zorunlu tahsil edilmelidir.

28

IJSI 8/2
Aralık/
December
2015

Personel giderlerine getirilen sınırların mali disiplin yanında kaynak tahsisinde etkinliğe dönük olduğu görülmektedir. Buradaki mantık personel giderlerinin belirli bir sınırı aşmaması ve bütçenin önemli bir kısmının verimli harcamalara kullanılması için yer açılmasıdır. Uygulamada ise mahalli idarelerin bütçelerindeki personel giderlerinin dışında özellikle hizmet alımı yoluyla sözleşmeli personel çalıştırdıkları da dikkatlerden kaçmamaktadır. Bu nedenle birçok idarede personele ödenen giderler aslında olduğundan çok daha yüksektir. Mevcut kural, hizmet alımıyla sözleşmeli personel çalıştırma kapısını aralamış ve bunu teşvik etmiştir. Bu nedenle personel giderlerine ilişkin kuralın yeniden tanımlanması gerekmektedir.

Türkiye'de mahalli idarelerin görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olmamaları birçok sorunun temelini oluşturmaktadır. Özgelir düzeyi düşük olan ve vergi özerkliği oldukça sınırlandırılmış olan mahalli idareler merkezi idareye bağlı hale gelmekte ve borçlanarak ya da aşırı şirketleşerek iş yapma yolunu tercih etmektedirler. Bu uygulamalar ise mali disiplini ve kaynak tahsisinde etkinliği bozucu olmaktadır. Kendi gelirlerini artırma kapasitesinden yoksun olan mahalli idarelerin konjonktürel şoklara karşı koyma konusunda da yetersiz oldukları bilinmektedir. Bu nedenle mahalli idarelerin merkezi idareye bağımlılıklarının azaltılması mali kuralların başarı şansını artıracak önemli bir konudur.

Mahalli İdare Düzeyinde Mali Kuralların İncelenmesi

Türkiye’de mahalli idarelerde bütçe denklığı arzu edilmekle birlikte bütçe açığının önünde herhangi bir engel yoktur. Borçlanma kuralları bir nebze bu açığı sınırlar gibi gözüktse de büyük ölçekli mahalli idarelerde bütçe açıkları tehlikeli boyutlara ulaşabilir. Bu nedenle bütçe açığına bir üst sınır getirilmesi gerek mali disiplin gerekse kaynak tahsisinde etkinlik için önemli olacaktır.

Bir diğer önemli konu ise mali kuralların net şekilde tanımlanması ve uygulama sonuçlarının saydam olmasıdır. Gerçekten yürürlükteki mali kuralların tam olarak net şekilde tanımlanmadığı, bazı tereddütlere açık olduğu görülmektedir. Bu nedenle mali kuralların, yaptırımlarının ve sonuçlarının saydam olması, kamuoyu kontrolünün sağlanması açısından oldukça önemlidir.

29

IJSI 8/2
Aralık/
December
2015

KAYNAKÇA

Fredriksen, Kaja (2013). "Fiscal Consolidation Across Government Levels - Part 2. Fiscal Rules for Sub-central Governments, Update of the Institutional Indicator", OECD Economics Department Working Papers, No. 1071, Paris: OECD Publishing.

Günaydın, İhsan; Eser, Levent Yahya (2009). "Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar". Maliye Dergisi, 156, 51-65.

Hazine Müsteşarlığı (2016). *Kamu Borç Yönetimi Raporu: 2016*, Ankara.

Hazine Müsteşarlığı (2017). *Kamu Borç Yönetimi Raporu: Mart 2017*, Ankara.

Hulbert, Claudia; Vammalle, Camila (2016). "Monitoring Sub-central Governments' Debts: Practices and Challenges in OECD Countries". Workshop RIFDE-GEN+.

IMF (2016). *Fiscal Rules Dataset, 1985-2015*, Last updated on December, <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm> (Erişim Tarihi 08.04.2017).

Karakurt, Birol; Akdemir, Tekin (2010). "Kurallı Maliye Politikası: Türkiye'de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri". Maliye Dergisi, 158, 226-261.

Kopits, George (2001). Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?, IMF Working Paper, September.

Kopits, George; Symansky, Steven (1998). Fiscal Policy Rules, Occasional Paper, IMF.

Kumar, Manmohan; Baldacci, Emanuele; Schaechter, Andrea; Caceres, Carlos; Kim, Daehaeng; Debrun, Xavier; Escolano, Julio; Jonas, Jiri; Karam, Philippe; Yakadina, Irina; Zymek, Robert (2009), Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, IMF Staff Paper.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği (27.05.2016 Tarih ve 29724 Sayılı Mükerrer R.G.).

Maliye Bakanlığı (2016). *2017-2019 Dönemi Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi*, Ankara.

Maliye Bakanlığı (2017). *Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü*, <https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri>, (Erişim Tarihi 14.04.2017).

OECD (2013). *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing.

OECD (2016). *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing.

Mahalli İdare Düzeyinde Mali Kuralların İncelenmesi

OECD (2017a). *Tax autonomy indicators, Fiscal Decentralisation Database*, http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#A_1, (Erişim Tarihi 12.04.2017).

OECD (2017b). *Sub-Central Governments Fiscal Rules Indicator, Fiscal Decentralisation Database*, http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#A_1, (Erişim Tarihi 15.04.2017).

Sutherland, Douglas; Price, Robert; Joumard, Isabelle (2006). *Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact*, OECD Working Paper.

Ter-Minassian, Teresa (2007). "Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?". *OECD Journal on Budgeting*, 6 (3), 1-11.

Wyplosz, Charles (2013). *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*, Alesina, Alberto; Giavazzi, Francesco (Ed.), *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, National Bureau of Economic Research, University of Chicago Press, 495-525.

Yılmaz, H. Hakan; Emil, M. Ferhat; Kerimoğlu, Baki (2012). *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Mali Hizmetler Derneği Yayını, Ankara.

4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (09.04.2002 Tarih ve 24721 Sayılı R.G.).

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (24.12.2003 Tarih ve 25326 Sayılı R.G.).

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (04.03.2005 Tarih ve 25745 Sayılı R.G.).

5393 Sayılı Belediye Kanunu (13.07.2005 Tarih ve 25874 Sayılı R.G.).

SUMMARY

The fiscal rule is defined as a permanent limitation on the fiscal policy instruments such as borrowing, budget deficits, taxation or expenditures. Major budget deficits, uncontrollable public spending and high debt burden have led many countries to implement fiscal rules at national level to restore financial discipline. Anxiety over the protection of economic and financial stability has also led to the implementation of certain fiscal rules at the European Union level. Along with many studies on fiscal rules at the national level, the number of studies at the local administration level is rather limited. Today, it seems that many local administrations are driven by fiscal rules imposed by the central government, in order to use their resources efficiently in fiscal discipline. For this reason, the main objective of the article is to examine the fiscal rules applied at the level of local government in OECD countries and to assess the current situation in Turkey.

32

IJSI 8/2
Aralık/
December
2015

The article in this framework consists of five main sections. In the first part, general information about fiscal rules is given. The second part focuses on the reasons for applying for fiscal rules at local government level. The types of fiscal rules applied in local administrations are discussed in the third section. The fourth part examines the possible effects of the rules to guide the design of fiscal rules. In the fifth section, the financial rules in force at the level of local administration in Turkey are evaluated.

There are some general principles about how the fiscal rule should be, but the rule design must be specific to each country. For this reason, it is not possible to make a prescription for each country in the area of fiscal rule. The fiscal rules in Turkey seem to be predominantly on the limits of borrowing and personnel expenses. In addition, it is observed that the local administrations can not have the capacity to increase the tax revenues because of the low tax autonomy, which is also a restriction on the tax revenues. It is seen that the local administrations are encouraged to borrow when the rule set in Turkey is examined. For this reason, it may be considered that an upper limit is imposed on budget deficits in order not to reach dangerous levels for local administrations. In Turkey, it is also necessary to clarify the fiscal rules at local government level more clearly. In addition, sharing more of the financial performance of fiscal rules at the level of each local government with the public can also increase the level of success.