YEREL YÖNETİM BORÇLARININ KONTROLÜNDE KULLANILAN YÖNTEMLER ve AB UYGULAMASI: MALİ ÖZERKLİK versus MALİ İSTİKRAR *

Yrd. Doç. Dr. Besim Bülent BALİ[ς]
Yrd. Doç. Dr. Mustafa ÇELEN[ξ]

Klasik maliye teorisi açısından borçlanma konusuna bakış, borç hangi yönetim düzeyince alınırsa alınsın son derece basittir: "Devlet masraflarının yegane normal karşılanma vasıtası vergidir ve bu itibarla her nevi harcama için esas itibarile vergilemeye başvurmak lazımdır. Bu kaidenin klasik maliye teorisinde iki önemli istisnası vardır: bunlardan biri harp, diğeri verimli kamu masraflarıdır....Bunlar dışındaki bütün masrafların karşılanma vasıtası, vergi gelirlerinden ibaret olmalıdır." (Yaşa, 1971; 12).

Merkezi yönetim gibi yerel yönetimler de borçlanma yoluyla gelir sağlayabilmektedirler. Öz gelirler ve yardımlar gibi sürekli kaynaklardan farklı olarak borçlanma gelirleri geri ödenmesi gereken geçici kaynaklardır ve gelecek kuşakları da yükümlülük altına sokmaktadır. Bu nedenle borçlanma gelirlerinin hangi alanda kullanılacağı büyük önem taşımaktadır.

Bu konuda genellikle kabul edilen görüş; gelecek kuşakları yükümlülük altına sokan bu gelir kaleminin faydası gelecek yıllara taşan yatırım harcamaları için uygun olduğu, gelecek kuşakların faydalanamadığı cari harcamalar için uygun olmadığı yönündedir. Ancak harcama ve gelir akışında meydana gelen düzensizlikleri gidermek, doğal felaketler gibi öngörülemeyen durumlarda ortaya çıkan zararları tazmin etmek, ekonominin beklenmedik durgunluk dönemlerinde vergi gelirlerinin beklenilen düzeyin çok altına düşmesi sonucu cari harcamaları karşılayamaması gibi durumlarda borçlanma gelirlerinin cari harcamalar için de kullanılabilmesi öngörülmektedir (Arıkboğa, 2004; 45).

Klasik mali federalizm teorisi temel alındığında bazı durumlarda yatırım projelerinin finansmanının borçlanmayla sağlanmasının cari dönemde toplanan yerel yönetim gelirleriyle finansmanına tercih edilmesi yönünde görüşlere rastlanmaktadır (King, 1984). Böyle bir öneri ilk başta iktisadi rasyonaliteden uzak görünebilir. Çünkü borçlanma yerel yönetim açısından başta ödenecek faiz olmak üzere ek maliyet/külfet anlamına gelecektir. Oysaki mevcut gelirle finansman bu tür sorunlar yaşatmayacaktır. Bu noktada borçlanma tercihinin altında yatan belli başlı nedenleri saymak yararlı olacaktır (Swianiewicz, 2004; 5-7);

- Zamanlar arası adaleti sağlama kaygısı ya da maliyetlerin yükünün ve projeden elde edilecek yararlara ulaşımın nesiller arasında adil paylaşımı
- Kaynakların optimal dağılımı
- Projenin gerçekleşmesiyle hızlanan yerel gelişmenin yaydığı pozitif dışsallığın borçlanma maliyetinden daha fazla olması
- Operasyonel maliyetlerdeki azalış
- Yapımı uzun zaman alan işlerin daha maliyetli olması
- Proje için gereken bütçe kaynaklarının istikrarı

---

* Bu makaleye temel oluşturan metin ilk kez T.C. Pamukkale Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü tarafından 23-27 Mayıs 2005 tarihleri arasında Karahayıt-Pamukkale'de düzenlenen "Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma" temalı 20. Türkiye Maliye Sempozyumu'nun beşinci oturumunda sunulmuştur. Yazarlar, tüm katılımcılara soru ve eleştirileri için teşekkür ederler.

ς Işık Üniversitesi İİBF İşletme Bölümü
ξ Marmara Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

- AB'den ya da diğer kuruluşlardan sağlanacak yardımlara daha kolay ulaşılması

Şüphesiz yukarıda sayılan ikna edici nedenler dışında borçlanmanın ortaya çıkaracağı gerek mikro ekonomik ve gerekse makro ekonomik sorunlar da mevcuttur. Mikro düzeyde akla ilk gelen risk, bazı yerel yönetimlerin aşırı borçlanması ihtimalidir. Bu durumda, yerel yönetim borçların geri ödenmesinde önemli sorunlar yaşayacak bu da yerel düzeyde verilen yaşamsal önemi haiz kamu hizmetlerinde büyük aksaklıklara yol açacaktır. Makro düzeyde hatırlanması gereken en temel nokta ise yerel yönetim borçlarının kamu kesimi genel borç stokunu artırdığı gerçeğidir. Yerel yönetimlerin borçlanması başta enflasyon oranı ve faiz hadleri olmak üzere ulusal ekonomi üzerinde etkisi olan birçok parametreyi olumsuz etkileyecektir.

Yerel yönetimler yurtiçi ve yurtdışı sermaye piyasalarından, merkezi yönetim tarafından kurulmuş bir borç fonundan ya da ülke içinde kurulmuş olan yerel yönetim bankalarından borçlanabilmektedirler. Ancak, hemen hemen hiçbir ülkede yerel yönetimler borçlanma konusunda tamamen sınırsız değildir. Yerel yönetimlere borç vermeye razı olan sermaye piyasalarının kapasitesi ve yeterlilik düzeyi bu yönetim birimlerinin borçlanmaları üzerindeki ekonomik sınırı oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra üst yönetim birimleri, genellikle makro ekonomik nedenlerle yerel yönetimlerin borçlanmalarını sınırlandırmakta ve kontrol altında tutmaktadır (Arıkboğa, 2004; 45).

Ter-Minassian (1997) ile Ter-Minassian ve Craig'den (1997) hareketle yerel yönetimlerin/alt yönetim birimlerinin borçlanmalarının kontrolü konusunda başvurulan yöntemleri dört kategoride toplamak mümkündür;

- Piyasa disiplinine güven
- İşbirliği yaklaşımı
- Kurala dayalı yaklaşım
- Merkezi yönetimin doğrudan kontrolü

Piyasa Disiplinine Güven

Alt yönetim birimlerinin borçlanmalarını etkin bir şekilde disiplin altına alma konusunda sermaye piyasalarının yeterli olabilmeleri için bazı koşulların gerçekleşmesi gerekmektedir. Şöyle ki (Lane, 1993);

- Piyasalar serbest ve açık olmalı, özellikle mali aracılar üzerinde yönetimi öncelikli borçlanıcı pozisyonuna getirmeye zorlayan hiçbir düzenleme olmamalıdır.
- Potansiyel borç vericiler için borçlanıcıların önemli borçları ve geri ödeme kapasiteleri hakkında yeterli bilgi hazırda bulunmalıdır.
- Borcun geri ödenmemesi durumunda borç verenlerin borcu kefile tevdi etmek gibi bir şansları olmamalıdır.
- Borçlananlar, kredi piyasasının dışında kalma noktasına gelmeden önce piyasa sinyallerine uygun hareket etmelerini sağlayan kurumsal yapılara sahip olmalıdırlar.

Tahmin edileceği gibi bu koşullar, alt yönetim birimlerinin borçlanmalarının kontrol edilmesi konusunda uygulanabilirliği fazla olmayan koşullardır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde alt yönetim birimlerinin finansmanının takibi konusunda bilgi yetersizliği söz konusudur. Ayrıca, birçok ülkede ya yönetimin güvenliğini sağlamak için finansal aracılar üzerine çeşitli sınırlamalar getirilmekte ya alt yönetim birimlerinin borçlanma konusundaki başarısızlıklarını önlemek için merkezi yönetim müdahalede bulunmakta ya da seçim dönemlerinde yerel siyasetçiler mali piyasalara karşı sorumsuz davranmaktadırlar. Bu nedenle alt yönetim birimlerinin borçlanmalarının kontrolünde yalnızca piyasa disiplinine güvenmek zor görünmektedir.

İşbirliği Yaklaşımı
Bu yaklaşım, alt yönetim birimlerinin borçlanma miktarları üzerine yasalarla veya merkezi yönetim kararlarıyla herhangi bir sınırlamanın getirilmediği ancak konunun üst yönetim birimi ile alt yönetim birimi arasındaki pazarlık süreci aracılığıyla düzenlendiği bir yöntemi ifade etmektedir. Bu yöntemde alt yönetim birimleri makro ekonomik amaçların biçimlenmesinde aktif olarak yer almaktadır.

İşbirliği yaklaşımı, çeşitli yönetim düzeyleri arasındaki diyaloğun ve bilgi alışverişinin geliştirilmesi açısından önemli avantajlara sahiptir. Ayrıca alt yönetim birimlerinin bütçe tercihlerinde bulunurken makro ekonomik konularda bilinçlenmelerine imkan vermektedir (Rossi ve Dafflon, 2002; 35). Ancak bu yöntem mali disiplin kültürünün bulunduğu ülkelerde iyi işlerken piyasa disiplininin zayıf olduğu ya da ekonomik ve mali yönetimde merkezin yetersiz kaldığı yapılarda etkin borçlanma koşullarının oluşmasını engelleyebilmektedir.

Kurala Dayalı Yaklaşım
Bu yaklaşımda alt yönetim birimlerinin borçlanmalarının kontrolü, anayasada veya yasalarda belirtilen kurallara dayalıdır. Bu kurallardan bazıları alt yönetim birimlerinin borçlanma miktarları konusunda kesin bir sınırlama getirirken bazı kurallar borçlanmanın sadece belli bir amaç için yapılmasına izin vermektedir. Bazıları ise önemli makro ekonomik riskler içeren belirli borçlanma tiplerini sınırlandırmaktadır.

Bu yaklaşım, şeffaflık ve merkezi yönetim ile alt yönetim düzeyleri arasındaki pazarlık sürecinin uzamasını engellemek gibi bazı avantajlara sahiptir. Ancak doğası gereği esneklikten yoksundur ve uygulamanın geliştirilmesi konusundaki teşvikler çoğu zaman hakim kurallar çerçevesinde mümkündür (Dafflon, 1996).

Merkezi Yönetimin Doğrudan Kontrolü
Bu yaklaşımda merkezi yönetim alt yönetim birimlerinin borçlanmaları üzerinde doğrudan kontrol yetkisine sahiptir. Bu kontrol, her bir alt yönetim biriminin borçlanmaları konusunda yıllık kapsayıcı sınırlamaların konulması, borçlanma işlemlerine önceden izin verilmesi ve gözlemlenmesi, bütün borçlanmaların merkezileştirilmesi gibi çeşitli biçimlerde ortaya çıkmaktadır. Alt yönetim birimlerinin borçlanmaları üzerindeki kontrol gücü yalnızca önceden izin vermek şeklinde değil sonradan denetim biçiminde de gerçekleşebilmektedir.

Merkezi yönetimin doğrudan kontrolü, genellikle dış borçlanmalarda tercih edilmektedir. Bu durumun nedenleri arasında (Ter-Minassian ve Craig, 1997; 168-169);

- Dış borçlanmanın merkezi yönetimin doğal olarak sorumluluğu altında bulunan diğer makro ekonomik politikalarla yakından ilişkili olması,
- İyi koordine edilmiş bir dış piyasa yaklaşımının dış borçlanma için daha elverişli koşullar yaratması,
- Bir ya da birkaç alt yönetim biriminde ortaya çıkan bozuk dış borçlanma oranının kamu veya özel kesimdeki diğer borçlanıcıları da kötü etkilemesi,
- Dış borç veren kurumların genellikle alt yönetim birimlerinin borçlanabilmeleri için merkezi yönetimin garantisini istemeleri

Sayılabilir. İç borçlanma konusunda ise doğrudan kontrol yaklaşımı pek tercih edilmemektedir.

Tablo 1. Seçilmiş Bazı Ülkelerde Alt Yönetim Birimlerinin Borçlarının Kontrolünde Kullanılan Yöntemler

	Piyasa Disiplinine Güven		**İşbirliği Yaklaşımı**		**Merkezi Yönetimin Doğrudan Kontrolü**		**Kurala Dayalı Yaklaşım**		**Borçlanmanın Yasaklanması**	
	Dış Borç	İç Borç	Dış Borç	İç Borç	Dış Borç	İç Borç	Dış Borç	İç Borç	Dış Borç	İç Borç
Sanayileşmiş ülkeler										
Avustralya			X	X						
Avusturya					X	X				
Belçika			X	X						
Kanada	X	X								
Danimarka			X	X						
Finlandiya	X	X								
Fransa	X	X								
Almanya							X	X		
Yunanistan					X	X				
İrlanda					X	X				
İtalya							X	X		
Japonya						X			X	
Hollanda							X	X		
Norveç					X	X				
Portekiz	X	X								
İspanya					X	X				
İsveç	X	X								
İsviçre							X	X		
İngiltere					X	X				
ABD							X	X		
Gelişmekte olan ülkeler										
Arjantin					X	X				
Brezilya					X	X				
Bolivya					X	X				
Şili					X	X				
Kolombiya					X	X				
Etyopya						X			X	
Hindistan					X	X				
Endonezya					X	X				
Kore					X	X				
Meksika						X			X	
Peru					X	X				
Güney Afrika		X	X							
Tayland									X	X
Geçiş ekonomileri										
Arnavutluk									X	X
Ermenistan									X	X
Azerbaycan									X	X
Beyaz Rusya									X	X
Bulgaristan									X	X
Çin									X	X
Estonya					X	X				
Gürcistan									X	X
Macaristan					X	X				
Kazakistan									X	X

Kırgızistan									X	X
Latvia					X	X				
Litvanya					X	X				
Polonya									X	X
Romanya									X	X
Rusya	X	X								
Slovenya									X	X
Tacikistan									X	X
Ukrayna									X	X
Özbekistan									X	X

Kaynak: Ter-Minassian ve Craig, 1997, ss:159.

Arıkboğa (2004; 48)'nın da belirttiği gibi alt yönetim birimlerinin borçlanmalarının kontrolü konusunda sayılan bu yöntemlerden hangisinin ya da hangilerinin tercih edileceği her ülkenin siyasi, idari, ekonomik yapısına ve geleneklerine göre değişecektir. Ancak bu noktada alt yönetim birimlerinin özerkliği de ihmal edilmemeli, makro ekonomik koşullarla alt yönetim birimlerinin özerkliği arasında bir denge kurulmalıdır. Avrupa Birliği'nde yerel yönetimlerin borçlanması üzerine getirilen sınırlamaların incelenmesi söz konusu dengenin birlik içinde nasıl kurulmaya çalışıldığını anlamak açısından önemlidir.

Bilindiği gibi, Avrupa Birliği vatandaşlarına daha iyi hizmet verebilmek için halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerin gelişmesine büyük önem vermektedir. AB fonlarının kayda değer bir bölümü yerel ve bölgesel yönetimlerin daha iyi çalışabilmeleri için ayrılmıştır.

Avrupa Birliği'nde tek bir yerel yönetim sistemi yoktur. AB, yerel yönetimlerin örgütlenme tarzı ve görev ayrımı gibi yerel yönetim sistemine ilişkin konularda üye ülkelere herhangi bir yaptırımda bulunmaz; bu nedenle üye ülkelerin yerel yönetim sistemlerinde farklılıklar bulunmaktadır. Ancak, AB sınırları içerisinde yerel yönetimler için ortak bir yönetişim kavramı geliştirilmektedir. Bu anlayışın en temel özelliği demokratik ve katılımcı bir yönetimin desteklenmesidir.

AB tarafından 2001 yılında yayınlanan Beyaz Kitap'ta benimsenen "İyi Yönetişim" ilkesine göre, yönetimler şu özellikleri gerçekleştirmeli ve sürdürülebilir kılmalıdır:

- Yerel yönetimlerin çalışmaları vatandaşların denetimine açık olmalıdır,
- Kamu hizmetleri etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulmalıdır.

AB'nin benimsediği "yerindenlik" ilkesi (subsidiarity) yerel yönetimlerin yetkilerinin büyük ölçüde genişlemesine yol açmıştır. Yerindenlik, kamu projelerinin ölçeklerine ve yapılarına göre, onlara en uygun yerel veya merkezi otorite tarafından tasarlanıp, uygulanması demektir. Yerindenlik ilkesi AB içinde aynı zamanda maliye politikasının geleneksel fonksiyonları olan kaynak dağılımında ekinliğin, gelir dağılımında adaletin ve istikrar içinde büyüme ve kalkınmanın sağlanmasıyla da ilişkilendirilmiştir (Hemming ve Spahn, 1997; 120-126). Aynı şekilde, "katılımcılık/ortaklık prensibi" de AB fonlarının, yararlanacak kişilere mümkün olan en yakın yönetim birimince programlanması ve uygulanmasını öngörür. Bu çerçevede, AB'de belediyeler geleneksel hizmetler yanında eğitim, kültür sanat ve sporun geliştirilmesi konusunda daha geniş yetkilere sahiptir. Sosyal refahı sağlamaya yönelik merkezi yaklaşımlar yerel yönetimlere devredilmiştir. Örneğin işsizlikle mücadele ve ekonominin canlandırılması ile ilgili yetkiler belediyelere aittir. AB'de tek bir yerel yönetim sistemi olmamasına rağmen, AB genelinde yerel yönetimlere özgü ortak özelliklerden bahsetmek mümkündür. Örneğin, belediye başkanlarıyla aynı seçimlerde seçilen belediye meclisleri, sistemin temelini oluşturur. Belediye başkanları, belediye meclisine hesap verir konumdadır.

Ayrıca, merkezi hükümetlerle yerel yönetimler arasında belirlenmiş bir alt-üst ilişkisi yoktur. Yerel yönetimler merkezi hükümetlerin belediyeleri ilgilendirebilecek konularda alacağı kararlara aktif bir aktör olarak katılırlar. Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilen **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**, yerel yönetimlere kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı tanımaktadır. Mali kaynakların paylaşımında ise merkezi hükümetle yerel yönetim arasındaki gelir dağılımına uzlaşma yoluyla karar verilir. Avrupa'daki belediyeler kendi öz kaynaklarını kullanma ve bunları geliştirme bakımından da ileri aşamalardadırlar.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlanmasına yönelik ilk çalışmalar, Avrupa Konseyi bünyesinde 1980'li yılların ilk yarısında başlamıştır. Gerek *Avrupa Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı*'nda gerekse 1988 yılından itibaren *Bölge ve Yerel Uzmanlar Komitesi (CDRL)* adını alan *Bölge ve Yerel Sorunlar Yönetim Komitesi (CDRM)* ile *Yerel Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı (CPLRE)*'nda konu birçok defa görüşülmüştür. Konsey, yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili bazı ilkeleri tartışmış ve bir karar tasarısı hazırlamıştır. **"Yerel idarelerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur"** görüşünden hareketle hazırlanan tasarı 8-10 Kasım 1984 tarihlerinde Roma'da düzenlenen *Altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı* gündeminin birinci sırasında yer almıştır. Söz konusu metin daha sonra "Özerklik Şartı" olarak Avrupa Konseyi'nce kabul edilmiş ve 15 Ekim 1985 tarihinde üye ülkelerin imzasına açılmıştır.[1]

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimleri siyasi, idari, ekonomik ve mali yönden güvence altına alan ve bu yönetimlerin gelişimine yönelik hukuksal bir düzenlemedir. Bu anlaşmayı imzalayan ülkeler Şart'ta belirtilen ilkeleri yerine getirmek zorundadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın mali yaptırımları Şart'ın dokuzuncu maddesinde **"Yerel Makamların Mali Kaynakları"** başlığı altında toplanmıştır. Buna göre;
1- Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.
2- Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.
3- Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.
4- Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır.
5- Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik

[1] Türkiye anlaşmayı 21 Kasım 1988'de imzalamıştır. 1991 yılında da 3723 sayılı yasa ile TBMM tarafından onaylanması uygun görülmüş ve 1992'de 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmıştır (Resmi Gazete: 3.10.1992 - 21364). Yürürlük tarihi ise 1 Nisan 1993 olarak belirlenmiştir. Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bazı hükümlerini benimsemiştir (Türkiye'nin benimsediği maddeler için 3723 sayılı yasaya bakınız.).

mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.
6- Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.
7- Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir.
8- Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.

Yukarıda belirtilen mali konularda üye devletlerin yerel yönetimlerinin mali işleyişine yönelik kısıtlayıcı hareketlerden kaçınması mali özerkliğin ve yönetimlerarası mali ilişkilerin geliştirilmesi açısından oldukça önemlidir. Bu bağlamda yerel yönetimler mali bakımdan desteklenmekte ve güçlü kılınmaktadırlar.

Diğer taraftan **Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı**, yerel ve bölgesel yönetimleri mali açıdan **"Bölge Maliyesi"** başlığı altında düzenlemiştir. Bu başlık altında yer alan 14. maddeye göre;
1. Bölgelere yetki ve sorumluluklarıyla orantılı, kendi politikalarını yürütmeyi mümkün kılacak, öngörülebilir miktarda parasal kaynak sağlanacaktır.
2. Bölgelerin mali kaynakları, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların ve genel ekonomik gidişatın mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak sağlayacak ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır.
3. Öz yetki ve sorumlulukların yerine getirilmesi açısından, bölgelerin mali kaynakları, serbestçe kullanabilecekleri öz kaynaklar içermelidir.
4. Dayanışma ilkesi her devlette, farklı bölgelerde yaşayan insanların yaşam standartlarını uyumlandırmak amacıyla, potansiyel kaynak ve gereksinmeleri dikkate alan bir takım akçal denge mekanizmaları oluşturulmasını gerektirir.
5. Transfer ve hibeler, kural olarak, koşulsuz olmalıdır. Bölgelere yapılan mali transferlerde ya da 15. maddenin 3. paragrafında belirlenen biçimde bölgeler için devlet bütçesinden ayrılan payların dağıtılmasında, bölgelerin gerçek ihtiyaçlarına uygun olarak açıkça tespit edilmiş ölçütlere dayalı olarak önceden belirlenmiş olan kuralların uygulanması zorunludur.
6. Bölgeler yasal sınırlar içersinde, sermaye yatırımlarının borçlanma yoluyla finansmanı için, geri ödemeyi ödeme dönemi içerisinde kendi gelirleriyle yapabilme kabiliyetlerini gösterme koşuluyla, sermaye piyasasına girebileceklerdir.
7. Belli bütçe kurallarına ve standart muhasebe yöntemlerine uygun davranmak zorunluluğu, bölgelerin mali özerklikleri açısından bir engel oluşturmayacaktır.

Yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı gibi Şart, mali yapının standardizasyonunu sağlayıcı yönde önlemler getirmektedir. Eşitlik ilkesine uygun olarak bölge insanlarının mali kaynaklardan yararlanması, bu kaynakların serbestçe kullanılması ve bölge menfaatlerine uygun biçimde arttırılması gibi hususlarda merkez yönetimlerin gözetim ve denetim yoluyla getirebilecekleri sınırlamaları en düşük düzeyde tutmak, bu düzenlemelerin temel felsefesini oluşturmaktadır.

Diğer yandan Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 15. maddesinde öz kaynaklarla ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre;

1. Öz kaynaklar , anayasanın ya da yasanın belirlediği ölçüler içinde, bölgelerin kendilerinin toplama hakkına sahip oldukları vergi,resim ve harçlardan oluşacaktır. Bölgeler, bölgesel vergi ve resimlerin oranını belirleme yetkisine sahiptir.
2. Vergi koyma yetkisine sahip olmadıkları yerlerde, bölgeler, anayasa ya da yasanın belirlediği ölçüler içinde, başka kamu yönetimlerinin vergileri üzerine ek yüzdeler koyabileceklerdir.
3. Bölgelere anayasa ya da yasalar uyarınca genel bütçe gelirlerinden verilmekte olan pay, öz kaynaklar arasında sayılacaktır. Bu kaynakların paylaşımı ve tahsisine ilişkin kural ve düzenlemeler hususunda tüm bölgelere danışılması için uygun yol ve yöntemler belirlenecektir.
4. Akılcılaştırma, etkinlik ve koordinasyonun sağlanması için, bölgesel vergi yönetimi, gelirin sahipliğini ve kullanımını etkilemeksizin, birden fazla makamın ya da bölge dışından bir makamın sorumluluğuna verilebilir.

Görüldüğü gibi Şart'ın öz kaynak belirleme, yönetme ve koordinasyonunu sağlamaya yönelik düzenlemeleri özerk bir yapı içerisinde değerlendirilmektedir. Örneğin vergi, resim ve harçların bölge yönetimi tarafından toplanması ve oranlarının tespit edilmesi, ek oranlar konulması ile genel bütçeden yapılan yardımların öz kaynak arasında sayılması mali yerelleşme konusunda önemli bir göstergedir.

AB üyesi ülkelerde yerel yönetimlerdeki borçlanma uygulamalarına bakıldığında ise görülen temel yaklaşım, yerel idarelerin borçlanmasının sermaye harcaması niteliğindeki harcamalar için söz konusu olmasıdır. Yerel idarelerin olağan gelirleri dışında harcamalarını finanse etmelerinde borçlanma sınırlı kullanılan bir enstrüman olmalıdır. Belediyelerin borçlanarak mali yükümlülüklerini artırmaları karşılığında bilançolarında varlık değerlerini yükseltmeleri net değerin korunmasına yol açacaktır. Aksi durumda yani cari harcamaların finansmanı için yapılan borçlanmalar varlık tarafında bir artış yaratmadığı için belediyenin bir anlamda daha küçülmesi sonucunu beraberinde getirecektir. İncelenen AB bölgesi ülkelerinde birkaç ülke uygulaması hariç cari harcamalar için mahalli idarelerin borçlanma yetkisi bulunmamaktadır. Bu kural yerelleşmenin en yoğun olduğu ülkeler içinde geçerlidir.

Yerel yönetimlerin borçlanması konusunda ülkelerin önemli bir kısmında borçlanma üzerinde bir üst sınır ve izin süreci bulunmaktadır. Bu bağlamda bazı AB bölgesi ülke uygulamalarına bakarsak (OECD ve TPA, 2002 ve Rattsϕ, 2002):

- Geçiş sürecindeki 10 ülkeden[2] sadece üçünde borçlanma üzerinde sınırlı bir kontrol süreci bulunmaktadır (Çek Cumhuriyeti ve Slovak Cumhuriyeti), diğer ülkelerde ise yerel yönetimlerin borçlanmaya başvurması konusunda oldukça sınırlayıcı olan kontroller ve izinler vardır.
- Özellikle Bulgaristan ve Slovenya'da yerel yönetimlerin borçlanması üzerinde yeni düzenlemeler çerçevesinde oldukça katı kurallar ve sınırlamalar getirilmiştir.
- Belçika'da sermaye harcamalarına yönelik borçlanma için yerel yönetimler önemli bir esnekliğe sahip olmakla birlikte cari nitelikli harcamalar için sadece kısa dönemli borçlanmalara başvurabilmektedirler.
- Danimarka'da belediyeler eğer önceden belirlenmiş sektörlere yönelik olarak yatırım harcaması niteliğinde borç kullanacaklar ise izin almadan borçlanma

[2] Bu ülkeler: Bulgaristan, Polonya, Macaristan, Litvanya, Çek Cumhuriyeti, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya, Romanya, Latvia ve Estonya

yapabilmektedirler. Bunun dışında yapılacak borçlanmalar İçişleri Bakanlığının onayına tabi olmaktadır.

- Fransa'da borçlanma belediyelerin toplam gelirlerinin yarısına ulaşmak suretiyle temel kaynakları arasına girmiştir. Belediyeler sermaye niteliğindeki harcamalar için cari gelirleriyle de bazı ilişkiler kurulmak suretiyle sınırsız şekilde borçlanabilmektedirler.
- İtalya'da bölgesel ve yerel idareler borçlanabilmekte ve bunun için tahvil çıkarabilmektedirler. Çıkarılan bir kanun ile borçlanma üzerine altın kural denilen tavan sınır getirmiştir. Borç servisi yerel idarelerin kendi gelirlerinin yüzde 25'ini aşmamakta ve sadece sermaye harcamaları için yerel idareler borçlanma yoluna gitmektedirler.
- İspanya'da belediyeler sadece sermaye harcamaları için belli bir yılı aşmayacak vadede borçlanabilmektedirler. Eğer borç servisi cari gelirlerinin yüzde 25'ini aşmıyorsa Maliye Bakanlığının onayını almalarına gerek bulunmamaktadır. Bununla birlikte, merkezi idare uygulanan makro ekonomik politikanın gerekleri doğrultusunda gerektiğinde ilave sınırlamalar koyabilmektedir.
- İngiltere'de yerel yönetimlerin cari harcamalarını finanse etmek için borçlanmaları yasa ile engellenmiştir. Sadece sermaye niteliğindeki harcamaları için borçlanabilmektedirler.

SONUÇ

Yerel yönetimler borçlanmalı mıdır; borçlanacaklarsa bazı kısıtlamalarla karşı karşıya kalmalı mıdırlar; yerel düzeyde siyaset yapanlarla yapmayanlar arasında görüş farklılıklarının olması halinde sorun nasıl çözülmelidir; vb. sorulara tam ve kesin cevaplar vermek AB perspektifinden bakıldığında teoride de uygulamada da pek mümkün gözükmemektedir. En net söylenebilecek şey, yatırım harcamalarının finansmanı için yapılacak borçlanma ile cari harcamaların finansmanı için yapılacak borçlanmanın birbirinden mutlak suretle ayrıldığıdır. Bu durum, diğer bir deyişle ihtiyatlı borçlanma, denk bütçenin altın kuralının adeta doğal bir sonucudur.

Yerel yönetimlerin borçlanması konusundaki düzenlemeler ile özerklik arasındaki ilişkilere gelince; daha önce de belirtildiği gibi hemen hemen hiçbir ülkede yerel yönetimler borçlanma konusunda tamamen serbest değildir. Makro ekonomik nedenlerle üst yönetim birimi yerel yönetimlerin borçlanmalarını çeşitli şekillerde sınırlandırmakta, kontrol altında tutmaktadır. Kaldı ki yerel yönetimlerin borçlanmasının kontrolünü sağlamaya yönelik yaklaşımların her birinin (piyasa disiplinine güven, işbirliği yaklaşımı, kurala dayalı yaklaşım ve merkezi yönetimin doğrudan kontrolü) yerel özerklik üzerindeki etkileri birbirinden farklıdır.

Yerel yönetimlerin borçlanmaları üzerindeki kontrolü tamamen sermaye piyasasına bırakan *piyasa disiplinine güven yaklaşımı* ile borçlanmaya ilişkin hususların merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki karşılıklı diyalog sonunda oluşturulduğu *işbirliği yaklaşımı* yerel yönetimlerin özerkliği açısından en uygun yaklaşımlardır.

Anayasa ve yasalarla getirilen düzenlemeler aracılığıyla bazen yerel yönetim birimlerinin borçlanma miktarları konusunda kesin sınırlamalar getiren, bazen borçlanmanın yalnızca belirli bir amaç için yapılmasına izin veren, bazı borçlanma tiplerini ise sınırlandırabilen *kurala dayalı yaklaşım* ile yerel yönetim birimlerinin borçlanmaları konusunda yıllık kapsayıcı sınırlamaların konulması, borçlanma işlemlerine önceden izin verilmesi veya bütün borçlanmaların merkezileşmesi gibi çeşitli biçimlerde ortaya çıkan *merkezi yönetimin*

doğrudan kontrolü yaklaşımları yerel yönetimlerin özerkliğini önemli ölçüde sınırlandıran düzenlemeleri içermektedirler.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Arıkboğa, Ü. (2004). **Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Türkiye'de Merkezi Yönetim ile Büyükşehir Belediyeleri Arasındaki Mali İlişkilerin Niteliği Üzerine Bir Araştırma,** İstanbul: Yaylacık Matbaası.

Dafflon, B. (1996). "The Requirement of a Balanced Local Budget: Theory and Evidence from the Swiss Experience," G. Pola, G. France ve R. Levaggi (der.), **Developments in Local Government Finance: Theory and Policy** içinde**,** Cheltenham ve Brookfield: Edward Elgar Publishing Limited.

Hemming, R. ve P. B. Spahn (1997). "European Integration and the Theory of Fiscal Federalism," M. I. Blejer ve T. Ter-Minassian (der.), **Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honour of Vito Tanzi** içinde, Londra: Routledge.

King, D. S. (1984). **Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government,** Londra: Allen&Unwin.

Lane, T. D. (1993). "Market Discipline," **IMF Staff Papers,** Vol. 40, Mart 1993, ss: 53-88.

OECD ve TPA (Center for Tax Policy and Administration) (2002). **Fiscal Decentralization in EU Applicant States and Selected EU Member States,** Paris.

Rattsϕ, J. (2002). "Fiscal Controls in Europe: A Summary," B. Dafflon (der.), **Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt** içinde, Massachusetts: Edward Elgar Publishing Inc.

Rossi, S. ve B. Dafflon (2002). "The Theory of Subnational Balanced Budget and Debt Control," B. Dafflon (der.), **Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt** içinde, Massachusetts: Edward Elgar Publishing Inc.

Swianiewicz, P. (2004). "The Theory of Local Borrowing and the West-European Experience," P. Swianiewicz (der.), **Local Government Borrowing: Risks and Rewards A Report on Central and Eastern Europe** içinde, Budapeşte: Local Government and Public Service Initiative, Open Society Institute.

Ter-Minassian, T. (1997). **Decentralization and Macroeconomic Management,** IMF Working Paper No:WP/97/155.

Ter-Minassian, T. ve J. Craig (1997). "Control of Subnational Borrowing Requirement," T. Ter-Minassian (der.), **Fiscal Federalism in Theory and Practice** içinde, Washington: IMF Yayını.

Yaşa, M. (1971). **Devlet Borçları,** İkinci Baskı, İstanbul: Sermet Matbaası.