Yerel Yönetimler ve Koşullu Mali Yükümlülükler

Mustafa Çelen

Giriş

Genelde bütün kamusal yükümlülüklerin bütçeleme süreci içerisine girmesi gereklidir. Bütçeleme sürecine giren yükümlülük aynı zamanda buna uygun finansmanın sağlanmasını da zorunlu kılar. Böylelikle harcama-finansman uyumu gerçekleştirilebilir. Bazı yükümlülükler vardır ki klasik bütçeleme süreçlerinin içerisinde kavranması mümkün olmamakta ya da bilinçli olarak bütçeleştirilme süreçlerine katılmamaktadır. Böyle yükümlülüklerin finansmanının sağlanması kamu mali yapısı içerisinde başlı başına bir sorun kaynağı oluşturmaktadır. Koşullu mali yükümlülükler bu kapsamda değerlendirilebilir. Günümüzde koşullu mali yükümlülükler temel mali risk kaynaklarını oluşturmaktadır.

Bütçeleştirilmeyen mali risklerin varlığı ve geleneksel bütçe yapılarının kamu ile ilgili bütün işlemleri ve risk öğelerini tam olarak kavrayamamaları büyük bir tehlike olarak kamu mali yönetimlerinin önünde durmaktadır. Kamu mali yönetiminin kapsamının genişlemesi ve böylelikle bilinmeyen (uncharted) mali alanların kavranması gerekmektedir. Bunun için yapılması gereken öncelikle kamu bütçeleme sistemlerinin, muhasebe standartlarının ve kurumsal yapıların modern ekonomik gereklere ve mekanizmalara adapte edilmesidir. Aksi halde kamu mali otoritesinin uzak görüşlü ve uzun soluklu bir strateji içinde hareket etmesi pek mümkün olamayacaktır. Koşullu mali yükümlülüklerin kamu mali yapısının körleşmesine neden olduğu veya en azından miyop bir yapıya sahip olması sonucunu doğurduğu söylenebilir.

Kamu otoritesinin karşı karşıya olduğu birçok koşullu mali yükümlülük türlerinden söz edilebilir. Sosyal güvenlik sistemi, mevduat sigorta sistemi, doğal felaketler sonucu meydana gelen yükümlülükler, kamu borçlanma garantileri, altyapı özelleştirilmesi sonucu ortaya çıkan yükümlülükler bunlardan bazılarıdır. Ayrıca yerel yönetimlerin meydana getirdikleri ve yerel yönetimlerin maruz kaldıkları koşullu mali yükümlülükler de söz konusudur. Yerel yönetimlerin meydana getirdiği yükümlülükler genelde hazine garantili borçlanmalardan ve yerel altyapı yatırımlarına özel sektörün katılımından meydana gelmektedir. Yerel yönetim ile merkezi yönetim arasındaki ilişkinin düzeyi ve yoğunluğu oluşacak koşullu yükümlülüğün hacmini belirleyecektir. Ayrıca devlet yapısının (konfederal, federal, merkezi) koşullu yükümlülük hacmi üzerinde etkili olduğu söylenebilir.

Bu çalışma iki temel bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde koşullu mali yükümlülük kavramı teorik açıdan irdelenecektir. İkinci bölümde yerel yönetimlerin meydana getirdikleri ve maruz kaldıkları koşullu yükümlülükler analiz edilecektir.

Koşullu Mali Yükümlülükler

Kamunun bütçe kanunları çerçevesinde yapmakla yükümlü olduğu harcamalar, miktarı ve tutarı belli olan, diğer bir ifade ile öngörülebilen harcamalardır. Bu harcamalar kamunun açık bir yükümlülüğü olarak da algılanabilir. Bazı kamu harcamaları da vardır ki miktarı ve tutarı açık olarak öngörülemez ama koşullu olarak gerçekleşme ihtimalleri söz konusudur. Bunlar koşullu mali yükümlülükler (contingent fiscal liabilities) olarak adlandırılabilir.[1] Koşullu yükümlülükler bütçe içinde öngörülmeyen harcamalar oldukları için, bu yükümlülükleri dikkate almadan şekillendirilen bütçeler, daha büyük açıklar verebilmekte ve sonuçta çok ağır borç yüküne maruz kalabilmektedir. Nihai olarak kamunun koşullu mali yükümlülüğünün bilinmesi, gerek devlete borç veren iç ve dış kredi sahipleri, gerekse devletin mali riskini hesaplayan ve buna göre bilgi üreten uluslararası derecelendirme kuruluşları ve düzenleyici uluslarüstü kurumlar için (IMF, World Bank vb.) özel bir öneme sahip olmaktadır.

Çağdaş ekonomik yapılara baktığımızda, iktisadi faaliyetlerin tam anlamı ile mali risk oluşturan koşullu yükümlülüklerden arındırılmasının pek de mümkün olmadığını söyleyebiliriz. Böyle olunca koşullu yükümlülüklerin kamu mali yapısı içinde var olacağını, buna karşılık yapılması gerekenin bu yükümlülükleri kontrol edilebilir, katlanılabilir, denetlenebilir, hesap edilebilir ve finanse edilebilir bir çerçeve içerisinde tutmak olduğu ifade edilebilir. Aksi halde koşullu yükümlülüklerin tam boyutunun kavranamaması gerek ekonomik gerekse siyasal ve sosyal anlamda belirsizliklere ve istikrarsızlıklara yol açacaktır.

Koşullu yükümlülüklerin kavranması teknik bir bütçe sorunu gibi gözükse bile, bundan daha önemli olarak vatandaşların anayasal hakları arasında en önemlisi olan bütçe hakkını zedelemektedir. Bu nedenler kamu mali yönetiminin bütçeleme sürecini bütün yükümlülükleri kavrayacak şekilde yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmaktadır. Ancak böylelikle kamu mali idaresinin çağın ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde kurumsallaşması ve dinamik bir yapıya kavuşması söz konusu olabilir.

Bu bağlamda bütçe ve kamu borçlanması tanımlarının mali riskleri ve koşullu yükümlülükleri dahil edecek şekilde yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Ayrıca uluslararası ölçülerde kabul görecek şeffaflık ve hesap verilebilirlik koşullarını içeren muhasebe yapılarının şekillendirilmesi hedef alınmalıdır. Buna göre dış denetim ve yaptırım müesseseleri kurularak bilgi ve verilerin gizlenmeden risklerin ve yükümlülüklerin boyutunun belirlenmesi ve belirli bir düzeyde sınırlandırılması düşünülmelidir.

Koşullu risklerin ekonomik politikalardan daha çok siyasal ve mali fırsatçılığın bir sonucu olduğu söylenebilir. Bu nedenler mali risklerin ortadan kaldırılmasına yönelik politikalar, mevcut siyasal güç dengesini değiştirecek ve kamusal kaynakları yeniden

[1] Christopher M. Towe, "Government Contingent Liabilities and the Measurement of Fiscal Impact," IMF Working Paper, No: 90/57, 1990, s. 2.

dağıtacak politikalardır. Bu süreç belirli toplumsal kesimleri mutlu ederken, diğer kesimlerde ciddi tepkilere yol açabilecektir. Baskı grupları, lobicilik ve oy ticareti gibi siyasal etki mekanizmalarının gündeme gelmesi söz konusu olabilecektir. Koşullu mali yükümlülüklerin kontrol altına alınması ancak yapısal reform paketleri ile mümkün olabilecektir.

Hükümetlerin ekonomi programlarını uygularken, koşullu yükümlülüklere düşük öncelikler verdikleri ve kamuoyunun taleplerini daha çok bütçe dışı kaynaklar ile karşılamaya çalıştıkları bir gerçektir. Bu nedenle klasik bütçe yapılarının bir eksikliği olarak algılayabileceğimiz koşullu risk kavramının kamunun bütün mali yükümlülüklerini gösterecek şekilde belli bir sistematik içerisinde sunulması bir zorunluluk haline gelmektedir.

Koşullu mali yükümlülüklerin daha iyi anlaşılabilmesi için kamunun yükümlülüklerinin belli bir sistematik içerisinde sınıflandırılması gereklidir. Bu sınıflandırma mali risk matrisinde gösterilmektedir. Tablo 1'de görülebileceği gibi iki temel ve bunlara bağlı iki alt sınıflandırmadan söz edilebilir. Temel sınıflandırma açık ve gizli kamusal yükümlülüklerdir. Bunlar da kendi aralarında doğrudan ve koşullu yükümlülükler olarak alt ayrıma tabi tutulabilir. [2]

Kamunun Açık Mali Yükümlülükleri

Kamunun açık mali yükümlülüklerinde sorumluluk çok nettir. Bu sorumluluğun sahibi de kamu mali otoritesidir. Sorumluluğun dayanağı ise, bütçe kanunu veya yükümlülük yaratıcı hukuki belge ve metinlerdir. Açık mali yükümlülükler doğrudan açık yükümlülükler ve koşullu açık yükümlülükler olarak iki alt başlığa ayrılabilir.

Kamu bütçesi içerisinde sistematize edilen ve parlamentonun onayından geçip gerek o dönemde devlet tarafından üretilen mal ve hizmetler, gerekse diğer harcama kalemleri için kullanılacak harcamalar, doğrudan açık yükümlülüklerdir (direct explicit liabilities). Bunlar mevcut gerçekleşmeleri öngörülen, bütçede ödenek ayrılan (tahakkuk) ve bütçe dönemi içerisinde harcamaya dönüşüp ödemesi yapılacak olan yükümlülüklerdir. Belirtilen dönem içerisinde harcanmayan tutarlar daha sonraki bütçe dönemine sarksa bile, kamunun hesaplarında avans ya da karşılık olarak izleni-

[2] Koşullu yükümlülükler konusundaki bu sistematik ayrım, mali risk matrisi şeklinde ifade edilmektedir. Bu bölümün oluşturulmasında Hana Polackova'nın çeşitli tarihlerde ve farklı yerlerde yayınlamış olduğu aşağıdaki çalışmalarda yararlanılmıştır. Biz de bu çalışmada yazar tarafından ortaya konulan kategorizasyonu temel alarak koşullu yükümlülük analizimizi şekillendireceğiz; Hana Polackova "Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability," The World Bank Policy Research Working Paper No: 1989, Washington, D. C., 1998; Hana Polackova, "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability - A Consideration for EU Accession," European Union Accession: The Challenges for Public Liability Management in Central Europe, Washington D. C., December 1998, ss. 35-61; Hana Polackova, "Contingent Government Liabilities," Finance & Development, March 1999, ss. 46-49; Hana Polackova Brixi, "Opportunities for Government Mangement of Fiscal Risks in EU Accession Countries," European Union Accession, Opportunities and Risks in Central European Finances, The World Bank Press, October 2000, ss. 104-125; Hana Polackova Brixi, "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability," Journal of Public Budgeting Accounting & Financial Management, Winter 2001, Vol. 1 No: 4, ss. 582-624; Hana Polackova Brixi, Ashoka Mody, "Dealing with Government Fiscal Risk: An Overview," Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risks, Copublication of The World Bank and Oxford University Press, New York, 2002, ss. 21-58.

lebilmektedir. Böylelikle bütçenin dönemsel olması ilkesinden de sapılmamış olmaktadır.[3]

Tablo 1: Mali Risk Matrisi

YÜKÜMLÜLÜKLER	DOĞRUDAN (Her Durumda Geçerli Olan)	KOŞULLU (Özel Durumlarda Geçerli Olan)
AÇIK Kanun ve Anlaşmalar Vasıtasıyla Devletin Kabullendiği Yükümlülükler	▪ İç ve dış borçlanmalar (sözleşmelere bağlı borçlar ve merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen borçlanmalar) ▪ Bütçe harcamaları (isteğe bağlı olmayan zorunlu harcamalar) ▪ Uzun dönemli bütçe yükümlülükleri (memur maaşları ve emeklilik ödentileri)	▪ Yerel yönetimler, kamu ve özel sektör kuruluşları tarafından yapılan devlet garantili borçlanmalar (kalkınma bankalarından yapılan) ▪ Çeşitli tipteki borçlanmalara (gayrimenkul, eğitim, tarım ve esnaf kredileri) verilen hazine garantileri ▪ Özel altyapı yatırımlarına verilen devlet garantileri ▪ Devlet tarafından sağlanan ticaret ve kur garantileri ▪ Devletin sigorta sistemi kapsamındaki yükümlülükleri (mevduat sigortası, doğal afetlere karşı yapılan sigortalar, tarım ürünleri için yapılan sigortalar, savaş riski sigortası, özel emeklilik fonları gelirleri için yapılan sigortalar)
GİZLİ Kamuoyunun ve Baskı Gruplarının Etkisiyle Devletin Etik Olarak Algıladığı Sorumluluklar	▪ Kanuni yükümlülük olmayıp gelecekte ödenmesi söz konusu olabilecek emeklilik ödentileri ▪ Kanuni yükümlülük kapsamı dışındaki sosyal güvenlik ödentileri ▪ Kanuni yükümlülük kapsamı dışındaki gelecekte ortaya çıkabilecek sağlık harcamalarının finansmanı ile ilgili ödentiler ▪ Kamu yatırımlarının gelecekteki yenileme maliyetleri	▪ Yerel yönetimler, kamu ve özel kuruluşlar tarafından yapılan, devlet garantisi taşımayan borçların, öden(e)memesi sonucu katlanılan yükümlülükler ▪ Özelleştirilmiş KİT'lerin mali borçlarının temizlenmesi için gerekli olan masraflar ▪ Bankacılık sistemi krizleri ile ilgili yükümlülükler ▪ Kamu garanti kapsamı dışındaki emeklilik işsizlik veya sosyal güvenlik fonlarında görülebilecek sorunlar nedeniyle küçük yatırımcıları korumak için katlanılan yükümlülükler ▪ Merkez bankası yükümlülükleri ile ilgili katlanılan maliyetler (döviz yükümlülükleri, ödemeler dengesi istikrarsızlıkları, kur riskleri vb.) ▪ Ters yönlü sermaye hareketleri nedeniyle meydana gelen istikrarsızlık maliyetleri ▪ Askeri finansman, doğal felaketler ve çevrenin korunması ile ilgili maliyetler

[3] Hana Polackova Brixi, "Government Contingent ...," a.g.e., s. 585.

Doğrudan açık yükümlülük kapsamında ele alınan en önemli yükümlülük cari dönem konsolide bütçe harcamalarıdır. Buna ek olarak cari yıl konsolide bütçe harcamalarından kamu kesimini oluşturan diğer birimlerin bütçelerine yapılan katkılar da bu çerçevede değerlendirilebilir. Sosyal güvenlik kurumlarınca ödenen emekli aylıklarına, konsolide bütçeden yapılan ek ödemeler buna örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca kamu otoritesinin konsolide bütçe açıklarını kapatmak amacıyla aldığı iç ve dış borçların ana para ve faiz ödemeleri de doğrudan açık yükümlülükler kapsamında ele alınabilir.

Kamunun doğrudan yükümlülüğü olmayıp mevcut ekonomik, sosyal ve siyasal şartlardaki değişim sonucu ihtimali olarak ortaya çıkabilecek, hukuken gerçekleştirilmesi gereken yükümlülüklere koşullu açık yükümlülükler (contingent explicit liabilities) denir. Bu tür yükümlülükler her durumda geçerli olmayıp, bazı özel durumların gerçekleşmesi sonucu cari bir yükümlülük halini alabilmektedir. Yükümlülüklerin gerçekleşme olasılığı olduğu gibi gerçekleşmeme olasılığı da mevcuttur. Belirsizliklerin mevcut olduğu durumlarda koşullu yükümlülükler ile karşılaşmak söz konusu olabilmektedir. Bu yükümlülüklerin belirsizlik ile doğru orantılı olarak ortaya çıktığı, ekonomik, siyasal ve sosyal istikrarsızlıkların da belirsizliği arttırdığı düşünüldüğünde, istikrarsız ortamlarda kamunun açık koşullu yükümlülüklerinin fazlalaştığı söylenebilir. Ayrıca merkezi yönetim dışındaki kamu kesiminin harcama birimlerinin varolması da açık koşullu yükümlülükler üzerinde etkide bulunabilmektedir. Geniş bir KİT sektörü ve/veya devlet destekli sigorta sisteminin olduğu ülkelerde açık koşullu risk faktörü daha da artabilmektedir.

Konsolide bütçe dışında kamu kesimini oluşturan yerel yönetimlerin ve diğer kamu kuruluşlarının hazine garantili olarak yaptıkları borçlanmalar koşullu açık yükümlülükler kapsamında sayılabilir. Bundan başka özel sektör tarafından yapılan borçlanmalara da, borçlanılan kurumun isteği doğrultusunda devlet garantisi verilebilmektedir. Bu garantiler kapsamında da devletin çeşitli yükümlülükleri yerine getirmesi söz konusu olabilmektedir. Devlet tarafından verilen garantilere ticari, faiz ve kur garantileri de dahildir. Ayrıca kamunun sigorta sistemi kapsamında banka mevduatlarına verdiği güvenceler, doğal afetlere karşı oluşturulan tazmin mekanizmaları, tarım ürünlerinde doğa koşulları nedeniyle meydana gelen hasarlar ile ilgili ödemeler açık koşullu yükümlülüklere örnektir. Bundan başka, savaş ve diğer askeri eylemler sonucu karşılaşılabilecek tazminatlar, özel emeklilik fonlarının denetleme görevine binaen gelirleri için yapılan sigortalar bu kapsamda sayılabilir. Yukarıdaki yükümlülüklere ek olarak tarım, eğitim, konut ve esnaf kredileri gibi sosyal amaçlı finansmanlara hazine kefaleti de koşullu açık yükümlülükler içerisinde yer almaktadır.

Kamunun Gizli Mali Yükümlülükleri

Kamunun gizli (implicit) yükümlülüklerini de açık yükümlülüklerdeki gibi doğrudan ve koşullu gizli yükümlülükler diye ele alabiliriz. Gizli yükümlülüklerde devletin hukuki olarak kabul ettiği herhangi bir taahhüdü söz konusu değildir. Kamunun gizli mali yükümlülükleri kamuoyu baskısına ve etik algılamalara dayalı olarak şekillenmektedir.

Doğrudan gizli yükümlülükler (direct implicit liabilities) yıllık bütçeleme prosedürüne dahil olmayan ama uzun dönemde uygulanan kamusal programların bir sonucu

olarak kamuoyunun baskısıyla devletin bir sorumluluk olarak algıladığı yükümlülüklerdir. Bunların başında sosyal güvenlik sistemi ile ilgili gizli yükümlülükler gelir.[4]

Devletin doğrudan gizli yükümlülüğü kapsamında değerlendirilebilecek diğer bir harcama kalemi kamu yatırımlarının gelecekteki yenileme maliyetleridir. Varolan kamu yatırımlarının işlerliğini sürdürebilmek için, en azından aşınma payları kadar yenileme yaptırımı yapılması gereklidir. Aşınma paylarının ötesinde ekonomik ömrünü doldurmuş kamu yatırımlarının yeniden yapılması söz konusudur. Ancak böylelikle gerek kamusal, gerekse özel mal ve hizmet üretimi sağlanabilir. Kamusal mal ve hizmetlerin birçok özel mal ve hizmetin temel girdisi ve tamamlayıcısı olduğu düşünüldüğünde yenileme yatırımlarının milli gelirin oluşumundaki önemi daha iyi anlaşılabilir. Genelde tevzi yatırımları adı altında beş yıllık planlar ile uyumlu olarak bütçelerde belli bir harcama öngörülse bile, ekonomik ömrünü tamamlamış kamu yatırımlarının yenilenmesine yönelik harcamalar sağlıklı bir şekilde tahmin edilememektedir. Bu da devletin doğrudan bir yükümlülüğü olmakla birlikte gizli bir harcama kalemi olarak gözden kaçabilmektedir.

Koşullu gizli yükümlülükler (contingent implicit liabilities) ise, devletin hukuki bir yükümlülüğü olmayıp dolaylı bir şekilde kamuoyunun ve baskı gruplarının etkisiyle etik olarak sorumluluk taşıdığı, belirli durumlara bağlı olarak ortaya çıkma ihtimali olan yükümlülüklerdir. Bunlar kamusal sorumluluğun en az düzeyde olduğu ve karşılanma ihtimalinin en düşük olduğu yükümlülüklerdir. Genelde adı geçen yükümlülüklerin başka kişi ve kurumlarca karşılanması gerekirken, bunların sorumluluklarından kaçınması sonucu devlet bütçesinden ödenmek durumunda kalan harcamalar bu çerçevede değerlendirilir. Devlet koşullu gizli mali yükümlülükleri, ortaya çıkmasından sonrasına kadar bir yükümlülük olarak algılamaz. Ama sorunun ortaya çıkması ile birlikte kamuoyunun ve baskı gruplarının etkisiyle devlet, etik olarak bu yükümlülükleri gerçekleştirmek durumunda kalabilir. Böyle yükümlülükler özel durumlarda ortaya çıkmalarına rağmen kamunun mali planları içerisinde hemen hemen hiç algılanmadıklarından dolayı mali yapıda büyük istikrarsızlıklara yol açabilmektedir.[5]

Koşullu gizli yükümlülükler olarak; yerel yönetimler, kamu ve özel kuruluşlar tarafından yapılan devlet garantisiz borçların öden(e)memesi sonucu katlanılan yükümlülükler, özelleştirilmiş KİT'lerin mali borçlarının temizlenmesi için gerekli olan masraflar, bankacılık sistemi krizleri ile ilgili yükümlülükler sayılabilir. Buna örnek olarak Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin metro yapımını finanse etmek amacıyla, 1991 yılında Japonya'da yaptığı tahvil ihracı gösterilebilir. Bu tahviller vadesi sonunda Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından ödenememiştir. Devlet garantisi taşımamasına rağmen belediye tarafından öden(e)meyen tahviller Hazine tarafından ödenmek durumunda kalmıştır.

Ayrıca, kamu garanti kapsamı dışındaki emeklilik, işsizlik veya sosyal güvenlik fonlarında görülebilecek sorunlar nedeniyle küçük yatırımcıları korumak için katlanılan yükümlülükler, Merkez Bankası yükümlülükleri ile ilgili katlanılan maliyetler (döviz yükümlülükleri, ödemeler dengesi istikrarsızlıkları, kur riskleri vb.), ters yönlü sermaye hareketleri nedeniyle meydana gelen istikrarsızlık maliyetleri, askeri fi-

[4] a.g.e., s. 587.
[5] a.g.e., s. 588-589.

nansman, doğal felaketler ve çevrenin korunması ile ilgili yükümlülükler bu çerçevede değerlendirilebilir.

Yerel Yönetimler ve Koşullu Mali Yükümlülükler

Yerel yönetimlerin kamu mali yapısı içerisindeki yeri gün geçtikçe artmaktadır. Bu anlamda yerelleşmenin en yoğun olduğu ülkeler olarak Arjantin, Brezilya, Kolombiya ve Hindistan'dan söz edilebilir. Bu ülkelerde yerel yönetim harcamaları toplam kamu harcamalarının yaklaşık yarısına karşılık gelmektedir.[6] Ülkelerin yönetim biçimlerine göre yerel yönetimlerin mali yapı içerisindeki ağırlıkları farklılık gösterebilmektedir. Bu çerçevede federal yapı ile yönetilen ülkelerde yerel yönetimlerin üniter devletlere göre daha ağırlıklı bir yer tuttuğu ifade edilebilir.

Yerel yönetimler koşullu mali yükümlülükler konusunda hem etken hem de edilgen konumdadırlar. Diğer bir ifade ile yerel yönetimler bir yandan koşullu mali yükümlülük meydana getirirken, bir yandan da kendisi dışında oluşan koşullu mali yükümlülükleri yüklenmek konumunda kalabilmektedir. Birinci durumda yerel yönetimler koşullu yükümlülük oluşturma sürecinde fayda sağlayıp, belli ölçülerde kaynak transferi gerçekleştirebilmektedirler. Ortaya çıkan maliyet ise, merkezi yönetim tarafından karşılanmak zorunda kalınmaktadır. Burada yerel yönetim etken konumdadır. Meydana gelebilecek koşullu mali yükümlülüklerin kontrol edilmesi, denetlenmesi ve sınırlanması konusunda merkezi yönetimin duyarlılığı gündeme gelmektedir. Yerel yönetimlerin doğrudan yükümlülüklerini yerine getir(e)memesi, bu yükümlülükleri açık veya gizli olarak merkezi yönetimin koşullu yükümlülükleri haline dönüştürmektedir.

İkinci durumda ise, yerel yönetimler kendi dışında dolaylı ve dolaysız ilişkide olduğu kişi ve kurumlar tarafından meydana getirilen koşullu yükümlülüklere maruz kalabilmektedir. Burada ise, yerel yönetimler edilgen konuma geçmektedir. Diğer bir ifade ile, başka kişi ve kurumlar meydana gelen koşullu yükümlülüklerden fayda elde ederken, yerel yönetimler bunların maliyetlerini üstlenmek durumunda kalmaktadır. Mali yükümlülüklerin yerel yönetimler tarafından finanse edilmesi, yerel mali yapıların bu konudaki hassasiyetlerini arttırmaktadır.

Yerel Yönetimler Tarafından Meydana Getirilen Koşullu Mali Yükümlülükler

Kamu hizmetlerinin üretilmesinde etkinliğin sağlanması arayışları yerel ve merkezi yönetim arasındaki görev bölüşümünü beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede birçok kamu hizmetinin yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi gündeme gelmiştir. Yerel yönetimlerin ciddi ölçülerde kamu hizmeti üreten bir yapıya bürünmeleri, mali olarak çeşitli sorunların çıkmasına neden olabilmektedir. Çünkü harcamacı nitelik kazanan bu kurumların, gelir yaratma yetkisi genelde sınırlandırılmıştır. Finansman imkanlarının kısıtlanması yerel yönetimlerin koşullu mali yükümlülük üretmeleri

[6] William Dillinger, Steven B. Webb, "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil," Policy Research Working Paper No: 2121, World Bank, Washington, D. C., May 1999, s. 1.

sonucunu doğurmaktadır. Böyle olunca yerel yönetimlerin mali yapısı ve taşıdığı riskler, hem kamu idaresinin bütünü hem de makro ekonomik istikrar bakımından önemli hale gelmektedir.

Yerelleşmenin kaynak dağılımına ve kamusal hizmet üretimi ve sunumunda etkinliğin sağlamasına hizmet ettiği söylenebilir. Hatta yerelleşme ve ekonomik büyüme arasında teorik planda ilişki kurmak mümkündür. Özellikle eğitim, sağlık, altyapı gibi büyümeyi doğrudan etkileyen hizmetlerin üretiminde yerel etkinliğin daha yüksek olduğu iddia edilmektedir.[7] Ampirik planda ise, bu ilişkiyi doğrulayacak sonuçlara ulaşmak, birçok yetersizlik nedeniyle, pek mümkün olmamaktadır.[8] Hatta bazı araştırmalar gelişmekte olan ülkelerde yerelleşme ve ekonomik büyüme arasında negatif bir ilişkinin olduğunu bile ortaya koyabilmektedir.[9]

Yerelleşmenin hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesi ve merkezi yönetim ile arasındaki mali dağılımların netleştirilememesi Arjantin, Kolombiya ve Brezilya örneklerinde görüldüğü gibi kısa vadede makro ekonomik istikrarsızlıklara yol açabilmektedir. Uzun ve orta dönemde bu etkilerin zayıfladığı ve sistemin oturduğu görülebilmektedir.

Yerelleşmeyi teşvik eden mekanizmaların politik veya ekonomik tabanlı olmasına bağlı olarak mali risk meydana getirme olasılıkları değişebilmektedir. Latin Amerika ülkelerindeki yerelleşmenin temel nedeni politiktir. Bu nedenle daha çok kaynak transferine dayalı bir mali yapı söz konusudur. Asya ülkelerindeki yerelleşme ise, ekonomik mantaliteye dayalı olarak mali düzeltme (fiscal adjustment) stratejilerinin bir parçası şeklinde dizayn edilmektedir.[10]

Yerelleşmenin harcama ve vergileme kararları arasındaki yakınlaşmayı arttıracağı öngörüsü altında koşullu mali yükümlülükleri azaltabileceği iddia edilmektedir. Yerel yönetimler tarafından meydana getirilen koşullu mali yükümlülüklerin birçok boyutundan söz edilebilir. Bunların başında mali özerklik ve mali vesayet kavramlarının incelenmesi gelmektedir.

Yerelleşmenin düzeyini göstermesi açısında mali özerklik bir ölçü olarak kullanılabilmektedir. Mali özerklik yerel yönetimlere kendi gelir kaynakları üzerinde istedikleri gibi tasarruf edebilme yetkisini sunmaktadır. Mali özerklik aynı zamanda gelir kaynaklarını geliştirmek amaçlı hukuki düzenleme yetkisini de içermektedir. Yerel gelirler anlamında otonominin sağlanması ekonomik büyümeyi de olumlu anlamda

---

[7] Wallace E Oates, "Fiscal Decentralization and Economic Development," National Tax Journal, Vol: 42, Number: 2, 1993, ss. 237–243.

[8] Jorge Martinez-Vazquez, Robert M. McNab, "Fiscal Decentralization and Economic Growth," Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies Working Paper No: 1, January 2001, ss. 1-36. http://isp-aysps.gsu.edu/papers/ispwp0101.pdf

[9] Hamid Davoodi, Heng-fu Zou, "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study," Journal of Urban Economics, Vol: 43, 1998, ss. 244–257.

[10] Bill Dillenger, Guilermo Perry, Steve Webb, "Developing Hard Budgets Constraints in Decentralized Democracies of Latin America," Public Finance in Developing and Transition Countries: A Conference in Honor of Richard Bird, Conference Paper, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta, Georgia, April 4-6, 2001, s. 3.

etkilemektedir.[11] Yerel düzeyde kamu harcamalarının yönetimi, merkezi düzeye kıyasla daha çok önem taşımaktadır. Çünkü yerel düzeyde kamu harcamalarının seçmenler tarafından algılanması daha net ve kolaydır. Bu nedenle yerel kamu harcaması yapabilme yetkisi bir sonraki seçim sürecinde başarılı olmanın temel şartlarından biridir. Politik tercih ile yönetime gelmiş her yerel yönetim, arz edilen yerel kamu hizmetleri miktarını ve çeşidini arttırmaya çalışacaktır. Mali özerklik yerel kamu harcaması tercihleri konusunda politik otoritenin bağımsızlığını da içermektedir.

Merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki mali vesayetinin derecesi ülke uygulamalarında farklılık gösterebilmektedir. Kamboçya ve Çin Halk Cumhuriyeti bu konuda iki uç örneği oluşturmaktadır. Kamboçya'da yerel ve merkezi yönetim arasındaki vesayet ilişkisi çok sıkıdır. Yerel yönetimlere ait harcamalar ve gelirler büyük oranda merkezden tayin edilmektedir. Buna karşılık Çin Halk Cumhuriyeti'nde yerel yönetimlerin mali kaynak kullanımında merkezi yönetimden önemli ölçüde bağımsız olduğu söylenebilir.[12] Çin'deki bu yapının oluşmasında 1994 yılında yapılan mali reform etkili olmuştur. Reform ile birlikte gelir kapasitesine ve harcama ihtiyacına dayalı, eşitlik temelli bir yönetimler arası transfer sistemi kurulmaya çalışılmıştır.[13] Bu konularda nispi bir başarı elde edilmesine rağmen şeffaflık, transfer sisteminin etkinliği ve politik esneksizlik gibi sorunların sürdüğü ifade edilmektedir.[14]

Yerel yönetimlerin kullandığı kamusal gelirlerin nereden elde edildiğine bağlı olarak özerklik ilişkisi şekillenebilmektedir. Eğer yerel yönetim kendi mahallinden elde edilen gelirlerin ötesinde ülke genelinden elde edilen bir kaynağı kullanıyor ise, mali özerklik yerini mali vesayete bırakabilmektedir. Mali vesayet yerel kamu harcamalarının tutarı ve çeşidi üzerinde merkezi yönetimin müdahalesine belli ölçülerde imkan tanımaktadır.

Yerel yönetimlerin koşullu mali yükümlülük meydana getirmesinde etkili olan birçok faktörden söz edilebilir. Bu faktörlerin başında gelir ve harcama düzeyini belirlemedeki otonomi ve borçlanma kısıtlamaları gelmektedir. Ayrıca siyasi yapının, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki idari yetki dağılımının, seçim sisteminin ve seçilmişlerin yetkilerinin de koşullu mali yükümlülükler üzerinde etkili olduğu ifade edilmektedir.[15] Bu bağlamda yerel seçimler arasındaki zaman aralığının kısa olması koşullu yükümlülükleri arttırmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin kendi gelirlerini belirleme yetkisinin koşullu mali yükümlülük meydana getirme düzeyini azaltacağı düşünülmektedir. Buna karşılık yerel harcama yapma ve borçlanma yetkisinin kısıtlanması,

---

[11] Robert D. Ebel, Serdar Yılmaz, "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization," Public Finance in Developing and Transitional Countries: Essays in Honor of Richard Bird, Cheltenham, UK: Edward Elgar Press, 2003, s. 16.
http://www.urban.org/UploadedPDF/411137_fiscal_decentralization.pdf

[12] Sudarshan Gooptu, "Achieving Fiscal Sustainability," East Asia Decentralizes: Making Local Government, World Bank, 2005/06, ss. 53-65.
http://siteresources.worldbank.org/INTEAPDECEN/Resources/Chapter-3.pdf

[13] Ehtisham Ahmad, Raju Singh, Mario Fortuna, "Toward More Effective Redistribution: Reform Options for Intergovernmental Transfer in China," IMF Working Paper No: 98, June 2004, ss. 1-28.

[14] Era Dabla-Norris, "Issues in Intergovernmental Fiscal Relations in China," IMF Working Paper No: 30, February 2005, ss. 1-26.

[15] William Dillinger, Steven B. Webb, "Fiscal Management ....," a.g.e., ss. 3-13.

yerel yönetimlerin koşullu mali yükümlülük meydana getirecek taahhütlere girmesine neden olabilmektedir.

Merkezi yönetim mali yapılarında, yerelleşme sürecinde görülen genel eğilim harcama tabanının ve kamu açıklarının yerel yönetimlere yapılan transferler nedeniyle artmasıdır. Bu artış kaynakların etkin dağılımını bozabilmektedir. Yerel ve merkezi yönetim arasındaki kaynak dağılımının optimal düzeyde yapılması çok önemlidir. Koşullu mali yükümlülükler nedeniyle yerel yönetimlerin merkezi yönetim üzerine finansal yük oluşturması, optimal kaynak dağılımını bozabilmektedir. Diğer bir ifade ile yerel yönetim koşullu yükümlülükler yardımıyla merkezi yönetime ait kaynakları kendine transfer etmektedir. Sonuçta merkezi yönetimin kullanacağı kaynak azalırken, yerel yönetimin kullanacağı kaynak artmaktadır. Böylelikle ulusal düzeyde, yerel düzeye nazaran optimal altı kaynak kullanımı söz konusu olabilmektedir.

Yönetimler arası optimal kaynak dağılımının bozulmasında diğer bir etken de kriz sonrası uygulanan istikrar programlarıdır. Merkezi yönetim kendi mali dengesini sağlayabilmek amacıyla, program sürecinde, yerel yönetimlere düşen gelir paylarının kesilmesi yoluna gidebilmektedir. Böylelikle yerel düzeyde kaynak kısıtı meydana getirmektedir. Bu da kamusal mal üretim miktarını ve yerel ulusal tamamlayıcılık niteliğini zedeleyebilmektedir.[16]

Yerel yönetimlerin harcama düzeyleri ve mali açıkları merkezi yönetimi de içine alan toplam kamu açıkları üzerinde belirleyici olabilmektedir. 1980-1994 yılları arasında 32 gelişmiş ve gelişmekte olan ülke üzerinde yapılan bir çalışmada[17] yüksek yerel yönetim harcamalarının ve açıkların ulusal düzeyde de kamu kesimi finansman açıklarına yol açtığı iddia edilmektedir.

Koşullu mali yükümlülük meydana getirilerek yapılan şey esasen yerel vergi mükellefleri üzerindeki vergi yükünün bütün ülkedeki vergi mükellefleri üzerine yayılmasıdır. Buna karşılık ulusal düzeye yayılması gereken faydanın yerel düzeyde kalmasıdır. Bu fayda yerel düzeyde istihdamdan yaşam kalitesine kadar geniş bir yelpazede ekonomik etki meydana getirecektir. Böylelikle yerel yönetimlere mali tevzin mekanizması yardımıyla fayda maksimizasyonu yaratılabilmektedir. Bu mekanizma genel havuz problemi (common pool problem) olarak nitelendirilmektedir. Yerel ve merkezi yönetimler arasındaki dikey mali dengesizliklerin daha çok koşullu yükümlülüklere neden olabildiği ifade edilebilir. Bunda yeterli mali kaynağa sahip olmayan yerel yönetimler koşullu mali yükümlülük yaratmayı çıkış yolu olarak görebilmektedir.

Koşullu yükümlülükler yerel düzeyde yolsuzlukların sonucu olarak da karşımıza çıkabilmektedir. Normalde yerelleşmenin artmasının vatandaşların yerel yönetim mekanizmasını daha iyi denetlemelerine ve gözetlemelerine imkan tanıdığı ve uzun dönemde yolsuzlukların azalmasına yol açtığı iddia edilmektedir. Yönetilen ve yönetenler arasındaki mesafenin kısalması, hatta yüz yüze birincil ilişkilerin varolması hesap verilebilirliği de arttıracaktır. Ancak bunu sağlayacak mekanizmaların yetersizliği, kurumsal çevredeki eksiklikler, feodal yapıların varlığı ve yerel elitlerin ve çıkar

[16] Bill Dillenger, Guilermo Perry, Steve Webb, "Developing Hard...," a.g.e., s. 4.

[17] Francesca Fornasari, Steven B. Webb and Heng-fu Zou, "The Macroeconomic Impact of Decentralized Spending and Deficits: International Evidence," Annals of Economics and Finance, Vol.1, Number: 2, November 2000, ss. 403-434.

gruplarının etkinliği bunu engelleyen ana unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır.[18] Yerel yönetim harcamalarının yetmediği veya merkezi yönetim tarafından etkin denetlenmediği durumlarda feodal yapılar ve yerel elitler kendi lehlerine fayda sağlayacak koşullu yükümlülükler talep etme yoluna gidebilmektedir.

Yerel yönetimler tarafından meydana getirilen koşullu yükümlülükleri sınırlandırmak için yapılması gerekenlerin başında bütçe sisteminin yetkinliğini ve kalitesini arttırmak gelmektedir. Burada gerek yerel gerekse ulusal düzeyde, kamu hesaplarının kapsayıcılığını mümkün olduğu kadar arttırmak ve konsolidasyona elverecek şekilde bir sınıflandırmaya gitmek gerekmektedir. Yönetimler arasındaki vergileme ve harcama yetkisinin üzerinde karşılıklı olarak anlaşılmış kurallara göre şekillendirilmesi önem taşımaktadır. Ayrıca bu kurallar bütün yerel yönetim birimlerine objektif bir biçimde ve ayrıma tabi tutulmadan uygulanmalıdır. Yerel yönetim gelir ve harcamalarında, merkezi yönetimin tahakkümünden ziyade, hareket kabiliyetini sağlayacak esnekliğe sahip olması tercih edilebilmektedir. Bu hareket kabiliyetinin kamusal mal ve hizmet demetlerinin seçimini ve üretim tekniklerini de kapsaması gereklidir.[19]

Özellikle gizli koşullu mali yükümlülüklerin ortaya çıkmasında yerel yönetimin ülkenin idari, sosyal ve ekonomik yapısındaki yeri önemlidir. Hukuki bir taahhüt olmamasına rağmen iflas etmeyecek kadar büyük (*too big to fail*) yerel yönetimler merkezi yönetim tarafından kurtarılmakta, kendi üzerlerindeki yükümlülüklerin bir kısmının genel bütçeden finanse edilmesi yoluna gidilmektedir. Bu da ister istemez ahlaki zaafiyet (moral hazard) yaratmaktadır.

Yerel yönetimler arasındaki vergi ve emeklilik ödentileri ile ilgili rekabet, koşullu mali yükümlülükleri arttırıcı etki meydana getirebilmektedir. Yerel yönetimler yerli ve yabancı özel sektör yatırımlarını kendilerine çekebilmek amacıyla yerel düzeydeki mali ve yarı-mali yükümlülükleri azaltmak yoluna gidebilmektedirler. Bu durumda meydana gelebilecek bütçe açıkları, koşullu mali yükümlülük yaratılarak gizlenmeye çalışılmaktadır. Böylelikle bütçe dengelerinin fiktif bir şekilde kurulması gündeme gelmektedir. Yükümlülüklerin realize olması durumunda ise, merkezi yönetim bunları finanse etmek zorunda kalmaktadır.

Yerel yönetimlerdeki yumuşak bütçe kısıtı (soft budget constraint) merkezi yönetim tarafından sağlanan transferlerin başlangıçta belirlenen (ex-ante) ve bütçeleştirilen tutarlara göre değil de, dönem sonundaki (ex-post) finansal ihtiyaçlara ve gerçekleşmelere göre yapıldığında ortaya çıkmaktadır. Bu iki durum arasındaki fark bir şekilde koşullu mali yükümlülük olarak kendini göstermektedir. Yerel yönetimin oy maksimizasyonu güdüsü ile yumuşak bütçe kısıtı talebi arasında bir paralellik söz konusudur. Yumuşak bütçe kısıtına sahip yerel yönetimlerin, fırsatçı davranış kalıpları göstermesi sonucunda merkezi yönetimlerin büyük borç yükleri ile karşılaştığı gözlenmektedir. 1980'lerde Latin Amerika ülkelerinde (özellikle Arjantin ve Brezilya'da) ekonomik krizlerin meydana gelmesinde yerel yönetim yükümlülüklerinin

[18] Anwar Shah, "Corruption and Decentralized Public Governance," Policy Research Working Paper No: 3824, World Bank, Washington, D. C., January 2006, ss. 1-28.

[19] Giuseppe Pisauro, "Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: Between Commons and Soft Budget Constraints," IMF Working Paper No: 65, May 2001, ss. 1-29.

etkili olduğu söylenebilir.[20] Mali yükün aktarılmasında yerel yönetimlerin merkezi yönetim içerisindeki siyasal ağırlığı da etkili olmaktadır. Bu nedenle sert bütçe kısıtı uygulamaları ve yerel borçlanma limitleri merkezi yönetimler tarafından koşullu yükümlülüklerini azaltıcı mekanizmalar olarak görülmektedir.

Merkezi yönetimlerin, yerel yönetimler tarafından meydana getirilen koşullu yükümlülükleri sınırlandırma konusunda, yerel yöneticilere kişisel sorumluluk ihdas etmesi tartışılması gereken bir konudur. Çünkü koşullu mali yükümlülüklerin ortaya çıkmasında yerel yöneticilerin siyasi ve mali fırsatçılıkları önemli rol oynamaktadır. Kişisel davranışları sonucu oluşabilecek yükümlülüklerden dolayı, yerel yöneticilerin belli ölçülerde mal varlıkları ve maaşları ile sorumlu tutulabilmesi gereklidir. Bir yaptırım olarak bunun etkili olacağını ve fazladan risk almayı engelleyeceği düşünülmektedir. Böylelikle fırsatçı davranış kalıplarının geliştirilmesinin önüne geçilebilecektir. Ayrıca ahlaki zaafiyet sorununa bir ölçüde çözüm bulunabilecektir. Politik olarak ise, bu süreçler yerel yönetim seçimlerinde seçmenlerin de değerlendirmelerine kaynak teşkil edecek veriler ortaya koyabilecektir.

Yerel yönetimler tarafından meydana getirilen birçok koşullu mali yükümlülük türünden söz edilebilir. Bunlar arasında en dikkat çekenleri ve merkezi bütçe üzerinde en fazla yük meydana getirenleri, yerel yönetim borçlanmaları ve yerel altyapı yatırımlarına verilen devlet garantileridir. Yerel yönetim borçlanmaları hem açık hem de gizli (örtük) şekilde merkezi yönetim garantilerine konu olabilmektedir. Aynı şekilde yerel düzeyde mal ve hizmet üreten özel altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde merkezi yönetim garantileri sıkça gündeme gelmektedir.

Yerel Yönetimler Tarafından Katlanılan Koşullu Mali Yükümlülükler

Yerel yönetimlerin koşullu mali yükümlülükleri ülkeden ülkeye ve yönetim modellerine (merkezi ve federal devlet yapıları, özerk bölgeler vb.) göre farklılıklar göstermektedir. Bu konuda karşılaşılan yeknesak koşullu mali yükümlülüklerden bahsetmek güçtür. Yine de belli ölçülerde sınıflandırılmaya gidilebilmektedir. Bu bölümde yerel yönetimlerin, kendi ile ilişkili kişi ve kurumları tarafından meydana getirilen ve yerel mali idare tarafından finanse edilen yükümlülükler incelenecektir. Yerel kamu ve özel birimler tarafından yerine getirilmesi gerekli yükümlülüklerin ifa edil(e)memesi, bu yükümlülüklerin yerel koşullu yükümlülük haline dönüşmesine yol açmaktadır. Bu tür yükümlülükler yerel mali risklerin ana kaynağını oluşturmaktadır. Yerel mali riskler yerel yönetimlerin gelecekte karşılaşabilecekleri, finansal olarak sıkıntı meydana getirebilecek riskler olarak tanımlanabilir.[21] Yerel mali risklerin tanımlanmasının yanında riskleri dengeleyecek mekanizmaların meydana getirilmesi de önemlidir. Dengeleyici bu mekanizmalar yerel yönetim hedge matrisi şeklinde sistematize edilecektir. Yerel mali yönetimlerin karşılaşabileceği mali riskler Tablo

---

[20] Jonathan Rodden, "Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints," World Bank PREM Notes No: 41, July 2000, ss. 1-4.
http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/PREMnote41.pdf

[21] Hana Polackova Brixi, "Addressing Contingent Liabilities and Fiscal Risk," Anwar Shah (ed.), Fiscal Management, Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank Publication, 2005, s. 175.

2'de gösterilmiştir. Tablodaki sınıflandırmaya bağlı olarak aşağıda bu riskler iki ana başlık altında incelenecektir. Bunlar açık ve gizli yerel koşullu mali yükümlülüklerdir.

Yerel Yönetimlerin Açık Mali Yükümlülükleri

Hukuki düzenlemelere bağlı olarak yerel yönetimlerin üzerine aldıkları yükümlülükler açık mali yükümlülükler olarak adlandırılmaktadır. Yerel yönetimlerin açık mali yükümlülüklerini doğrudan ve koşullu yükümlülükler olmak üzere iki alt başlık altında inceleyebiliriz.

Doğrudan Açık Yükümlülükler

Yerel yönetim bütçesi içerisinde gösterilen ve yerel meclisin onayından geçip mahalli kamusal mal ve hizmet üretiminde kullanılan harcamalar doğrudan açık yükümlülüklerdir. Bu tür yükümlülükler klasik bütçeleme mekanizması tarafından kapsanmaktadır. Yerel yönetimlere ait doğrudan açık yükümlülüklerde herhangi bir şarta bağlı durum söz konusu değildir. Diğer bir ifade ile her durumda geçerli olan yükümlülüklerdir.

Bu yükümlülükler kapsamında; yerel yönetim borçlanmaları (sözleşmelere dayalı olarak yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen borçlanmalar ve menkul kıymet ihraçları), çalışanlara ait ödenmemiş ücret ve maaşlar, (yerel yönetimin hukuki sorumluluğunda olan) isteğe bağlı olmayan zorunlu yerel yönetim harcamaları ve yerel yönetim çalışanlarına ait uzun dönemli maaş ve emeklilik ödentileri sayılabilir.

Koşullu Açık Yükümlülükler

Yerel yönetimlere ait koşullu açık yükümlülükler belirli şartların gerçekleşmesine bağlı olarak ortaya çıkan ve hukuki olarak kamusal görev kapsamında algılanan yükümlülüklerdir. Koşullu açık yükümlülüklerin en önemlileri kamu kurum ve kuruluşlarının borçlarına ve yükümlülüklerine yerel yönetimlerin verdiği garantilerdir. Yukarıda adı geçen kamu kurum ve kuruluşları genelde yerel yönetime bağlı birimlerdir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağlı kamu birimlerinin yükümlülüklerine garanti verilmesi genelde rastlanılan bir uygulama değildir. Yerel garanti uygulamalarına federatif ve konfederal devlet yapılarında daha sıkça ve büyük mali boyut içerecek ölçekte görülebilmektedir. Yerel yönetim tarafından garanti vermenin maliyeti sıfırdır veya çok düşük bir tutara karşılık gelmektedir. Bu maliyetle bölgesinin idari ve ekonomik yapısını hareketlendirme imkanı bulmaktadır. Yerel yönetimlerin borçlanmasının kısıtlanması veya yasaklanması garanti vermeye iten diğer bir nedendir. Bu garantiler yerel yönetimlerin koşullu yükümlülüklerinin ana kitlesini oluşturur. Burada yapılması gereken verilen garantilerin vadeleri, gerçekleşme olasılıkları ve cari tutarları ile birlikte kayda alınması ve bu kayıtların Maliye Bakanlığı'na bildirilmesidir.

Finansal kurumlara yönelik verilen yerel yönetim garantileri özel bir önem taşımaktadır. Çünkü finansal sistemin sağlıklılığı, bütün ekonomi üzerine kredi maliyetindeki düşüş olarak yansır. Finansal sektörün kendine has özelliği nedeniyle krizlere ve spekülasyonlara karşı hassasiyeti yüksektir. Ayrıca herhangi bir finansal kurumdaki

problem diğerlerine çok çabuk olarak yansıyabilmektedir. Yerel yönetimler tarafından sahip olunan finansal kuruluşlar içerisinde; ticari bankalar, kredi kooperatifleri, yatırım veya (üretici-tüketici) dayanışma birlikleri gibi finansal olmayan mali kuruluşlar sayılabilir. Bu kurumların birinde yaşanacak borç ödeyememezlik durumunda genelde kamu fonları ile karşılanma yoluna gidilmektedir. Yerel yönetim fonlarının yetersiz kalması durumunda devreye büyük bir devlet bankası girmektedir. Böylelikle yerel finansal kurum borçları bu banka tarafından emilmekte, sonuçta yukarıdaki şekilde meydana gelen görev zararı genelde merkezi yönetim borçlanması şeklinde finanse edilmektedir. Bu durumda yerel finansal kurumların Merkez Bankası ve Maliye Bakanlığı tarafından denetlenmesi ve gözetlenmesi gündeme gelmektedir.[22] Bunun dışında yerel yönetimler tarafından uygulanan çeşitli destek türlerinden bahsedilebilir. Bunların başında finansal kurumlardaki mevduat sahiplerine ait paraların yerel yönetim bütçesinden veya yerel yönetime bağlı kuruluşlardan dolaylı veya doğrudan ödenmesi gelmektedir. Genelde dolaylı ödeme finansal kuruma ortaklık tahsis edilip, sermaye konulması şeklinde gerçekleşmektedir. Ayrıca bu kurumların yerel yönetime olan yükümlülükleri ertelenmekte veya affedilme yoluna gidilmektedir. Böylelikle finansal kurumların pasifindeki kalemler azaltılabilmektedir.

Kamu dışındaki (özel) kurum ve kuruluş borçlarına ve yükümlülüklerine yerel yönetimlerin verdiği garantilerden söz edilebilir. Yerel yönetimlerin özel kurum ve kuruluş borçlarına ve yükümlülüklerine garanti vermesi belirli ön şartlara bağlıdır. Aksi halde isteyen özel kurumlara garanti verilmesi, özel risklerin karşılıksız olarak kamulaştırılması anlamına geleceğinden kabul edilmesi mümkün olmayan bir uygulamadır. Garanti verilmesinde temel ön şart bu kurum ve kuruluşlarca üretilen mal ve hizmetlerin yerel düzeyde olumlu dışsallık yayması veya olumsuz dışsallıkları önleyici nitelikte olmasıdır. Böylelikle özel birimlerin toplumsal faydayı artırıcı faaliyeti yerel garantiler ile dengelenmeye çalışılabilir. Özel kurum ve kuruluşlara verilecek yerel garantilerin şeffaf ve hesap verilebilir bir tarzda dizayn edilmesi gerekir. Ayrıca bu garantilerin meydana getirebileceği mali yük ortaya konmalıdır. Garantilerin geçerli olabilmesi için yerel meclislerin onayına sunulması demokratik bir zorunluluktur.

Yerel yönetimlerin kamusal hizmetleri üretebilmesi için altyapı yatırımlarına ihtiyaç duyulmaktadır. 1980 sonrası dönemde kamu kesiminin genel ekonomik yapı içerisindeki ağırlığının küçültülmesi uygulamalarından yerel yönetimler de etkilenmiştir. Bunun sonucu olarak yerel mali dengelerin sağlanması amacıyla altyapı yatırımlarının bir kısmının özel yatırımcılar tarafından üretilmesi gündeme gelmiştir. Özellikle atık (kanalizasyon) ve içme suyu hizmetlerinin sunulması, ulaşım altyapısının kurulması gibi alanlarda yerel altyapı hizmetlerine özel sektörün katılımı hızla yaygınlaşan bir uygulamadır. Altyapı yatırımlarının özel sektör tarafından sunulması ciddi anlamda denetleme ve düzenleme mekanizmalarının kurulmasını gerektirmektedir. Bu durumda doğabilecek siyasi ve ekonomik risklere karşı özel girişimcilerin yerel garantiler talep etmesi gündeme gelebilmektedir. Bu garantiler mal ve hizmet alımla-

[22] Jun Ma, "Monitoring Fiscal Risks of Subnational Governments: Selected Country Experiences," Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risks, Copublication of The World Bank and Oxford University Press, New York, 2002, s. 412.

rından, yatırımın finansmanına ait faiz ve kur garantilerine kadar geniş bir yelpazede ortaya çıkmaktadır.

Merkezi yönetimlerin yaptığı gibi yerel yönetimlerin de bazı risk unsurlarına karşı sigorta sistemleri inşa ettiği gözlenebilmektedir. Yerel sigorta sistemlerinin kurulabilmesi için ölçek ekonomileri mantığının cari olması gereklidir. Diğer bir ifade ile sigorta katılımcılarının sayısının ve sigortaya konu tutarların sigorta sisteminin işletme maliyetlerini kapsayabilecek düzeyde olmalıdır. Ancak böylelikle federal ve konfederal yapılar içerisinde eyaletlerin ve bölgesel yönetimlerin sigorta sistemi kurmaları rasyonel bir uygulama haline gelmektedir. Buna karşılık merkezi yönetim yapıları içerisindeki il teşkilatlarının sigorta sistemi kurması pek mantıklı bir uygulama değildir. Yerel yönetimlerce kurulacak sigorta sistemlerinin özel sigorta sistemlerine nazaran sosyal içerik taşıyabilecek alanlarda hizmet sunması gündeme gelebilmektedir. Bu da özel sigorta sistemlerinde kurulan aktüaryel dengenin yerel yönetimlerin kontrolündeki sigorta sistemlerinde kurulmasını güçleştirmektedir. Sistemin sürdürülebilirliğinin sağlanması ve prim-tazminat dengesinin kurulabilmesi için yerel yönetimlerin çeşitli yükümlülükler üstlenmesi gerekebilmektedir. Çünkü yerel düzeyde sunulan kamusal içeriğe sahip sigorta sistemleri, karşılaşılacak risklere karşı tek başına korunma mekanizması geliştiremeyecek sosyal sınıfları ve sektörleri hedef almaktadır. Bu durum hedef kitleler için özel sigorta mekanizmalarını işlevsiz kılmaktadır. Yerel düzeyde tarım ve afet sigortaları yukarıdaki mantığın geçerli olduğu örneklerdir. Yerel yönetim kapsamındaki sigorta sisteminin işleyebilmesi için prim desteklerine ve/veya tazminat desteklerine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu da yerel yönetimlerin taşıması gereken ciddi anlamda sigorta sistemi yükümlülükleri meydana getirmektedir.

Birçok ülkede yerel yönetimler emeklilik fonlarının ve işsizlik sigorta sistemlerinin hem sahibi hem de işleticisidirler. Bu fonlar gelir ve gider dengelerindeki bozuklukların sosyal etkileri düşünülerek genelde merkezi yönetim bütçesinden karşılanmaktadır. Bu nedenle emeklilik yükümlülüklerinin Maliye Bakanlığı gözetiminde olması gerekmektedir.

Yerel Yönetimlerin Gizli Mali Yükümlülükleri

Hukuki yükümlülük kapsamında olmayan, etiksel kaygılar ile veya baskı gruplarının etkilerinden kaynaklanan, yerel yönetimlerin üzerine aldıkları yükümlülüklere gizli mali yükümlülükler denilmektedir. Yerel yönetimlerin gizli mali yükümlülüklerini, açık yükümlülüklerde olduğu gibi doğrudan ve koşullu yükümlülükler olmak üzere iki alt başlığa ayırmak mümkündür.

Doğrudan Gizli Yükümlülükler

Doğrudan gizli yükümlülükler, herhangi bir şarta bağlı olmaksızın yerel yönetimlerin etik bir görev olarak algıladıkları yükümlülüklerdir. Diğer bir ifade ile bu tür yükümlülüklerin hukuki boyutundan daha çok siyasi, sosyal ve insani boyutundan söz edilebilir. Bu nedenle doğrudan gizli yükümlülüklerin oluşumunda yerel kamuoyunun ve baskı gruplarının etkisi büyüktür.

Tablo 2: Yerel Yönetim Mali Risk Matrisi

YÜKÜMLÜLÜKLER	DOĞRUDAN (Her Durumda Geçerli Olan)	KOŞULLU (Özel Durumlarda Geçerli Olan)
AÇIK Kanun ve Anlaşmalar Vasıtasıyla Kamunun Kabullendiği Yükümlülükler	▪ Yerel yönetim borçlanmaları (sözleşmelere dayalı olarak yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen borçlanmalar ve menkul kıymet ihraçları) ▪ Çalışanlara ait ödenmemiş ücret ve maaşlar (yerel yönetimin hukuki sorumluluğundan olan) ▪ İsteğe bağlı olmayan zorunlu yerel yönetim harcamaları ▪ Uzun dönemli bütçe yükümlülükleri (yerel yönetim çalışanlarına ait maaş ve emeklilik ödentileri)	▪ Kamu kurumlarının borçlarına ve yükümlülüklerine yerel yönetimlerin verdiği garantiler ▪ Kamu dışındaki kurum ve kuruluş borçlarına ve yükümlülüklerine yerel yönetimlerin verdiği garantiler ▪ Özel altyapı yatırımlarına verilen yerel yönetim garantileri ▪ Yerel yönetim sigorta sistemi kapsamındaki yükümlülükleri (tarım ürünleri için yapılan sigortalar vb.)
GİZLİ Kamuoyunun ve Baskı Gruplarının Etkisiyle Kamunun Etik Olarak Algıladığı Yükümlülükler	▪ Yerel kamu yatırımlarının gelecekteki yenileme ve sermayelendirme maliyetleri ▪ Kanuni yükümlülük olmayıp gelecekte ödenmesi söz konusu olabilecek yerel yönetimlere ait emeklilik ödentilerinin maliyetleri ▪ Kanuni yükümlülük kapsamı dışındaki gelecekte ortaya çıkabilecek ve yerel yönetimler tarafından sağlanması söz konusu olan sağlık ve doğal afetlerin önlenmesiyle ilgili harcamalar	▪ Yerel yönetimlerin sorumluluğundaki konular ile ilgili hak talepleri (letters of comfort) ▪ İflas eden yerel finansal kurumlar ile ilgili hak talepleri ▪ Yerel iktisadi kurumların özelleştirilmesi ve yeniden yapılandırılması ile ilgili hak talepleri ▪ Garanti kapsamı dışındaki yerel emeklilik, işsizlik veya sosyal güvenlik fonlarında görülebilecek sorunlar nedeniyle katılımcıların hak talepleri ▪ Yerel kriz yönetimi ile ilgili hak talepleri (kamu sağlığı, çevre kirliliği, doğal felaketlerin etkilerinin hafifletilmesi vb.) ▪ Yerel yönetimler tarafından garanti edilmemiş çeşitli kurumlara ait borçlar, garantiler, gecikmiş ödemeler ve onların sorumluluğundaki konular ile ilgili hak talepleri

Kaynak: Brixi, 2005, s. 177.

Yerel kamu yatırımlarının gelecekteki yenileme ve sermayelendirme maliyetleri, devletin doğrudan gizli yükümlülükleri kapsamında değerlendirilebilir. Kamu hizmetlerinin üretiminde sürdürülebilirliğin sağlanması yatırımlardaki yıpratma paylarının telafi edilebilmesine bağlıdır. Bu bağlamda yenileme yatırımları yıpranma payı nedeniyle ileride karşılaşılabilecek üretim düşüşlerini engeller. Ayrıca yerel ölçekte yapılan kamu yatırımlarında, yıpranma paylarının ötesindeki artan ihtiyaçlara ve teknolojik ilerlemelere bağlı olarak ek yatırım ihtiyacı ortaya çıkabilmektedir. Ek yatırım ihtiyacının yapılabilmesi için bunlara ait sermayelerinin arttırılması gerekecek, diğer bir ifade ile sermayelendirme maliyetleri ortaya çıkacaktır. Bu tür sermayelendirme maliyetleri de devletin doğrudan gizli yükümlülükleri kapsamında değerlendirilebilir.

Federal ülkelerde eyaletlerin sosyal güvenlik mekanizmaları inşa etmeleri söz konusu olabilmektedir. Merkezi yönetim yapıları içindeki alt yönetim birimleri bazında emeklilik ve sağlık ödentilerini içerecek sistemlerin kurulması genelde karşılaşılan bir durum değildir. Daha çok emeklilik ve yardım sandıkları şeklinde kurulan mekanizmalar mevcuttur. Bu sandıkların hukuki sorumluluk kapsamında yapacağı ödentiler yerel yönetimin doğrudan açık yükümlülüğüdür. Buna karşılık kanuni yükümlülük olmayıp gelecekte ödenmesi söz konusu olabilecek yerel yönetimlere ait emeklilik ödentileri söz konusu olabilmektedir. Bu ödentiler genelde sandıktan beklenen fayda katılımcılara sunulamadığında ortaya çıkmaktadır. Katılımcı beklentileri ile sandığın finansal dengeleri nedeniyle ödeyebileceği paylar arasındaki farkın, genelde sandığın kurucusu ve işleticisi olan yerel yönetimler tarafından karşılanması istenmektedir. Bu beklenti hukuki olmasa da siyasi ve etiksel olarak yerel yönetimin karşılaması gereken bir maliyet kalemini ortaya çıkarmaktadır.

Kanuni yükümlülük kapsamı dışında gelecekte ortaya çıkabilecek ve yerel yönetimler tarafından sağlanması söz konusu olan sağlık ve doğal afetlerin önlenmesiyle ilgili harcamalar da doğrudan gizli yükümlülük olarak nitelendirilebilir. Çünkü sağlık ve doğal afetlerin önlenmesi ile ilgili faaliyetler hukuki sorumluluk boyutundan bağımsız olarak yerel yönetim tarafından karşılanması gereken bir görev olarak algılanmaktadır. Zira yerel yönetimler kamusal yönetim mekanizmaları içerisinde vatandaş ile en yakın ilişki düzeyine sahip olan birimlerdir. Bu nedenle sağlık ve doğal afet sonrası doğabilecek ihtiyaçların karşılanmasındaki kamuoyu baskısı, genelde hukuki yaptırım gücünde daha fazla etki meydana getirebilmektedir.

Koşullu Gizli Yükümlülükler

Yerel yönetimlerin koşullu gizli yükümlülükleri, belirli şartlara bağlı olarak ortaya çıkabilen ve kamuoyunun ve baskı gruplarının etkisiyle idarenin etik olarak algıladığı yükümlülüklerdir. Bunların başında yerel yönetimlerin sorumluluğundaki (letters of comfort) konular ile ilgili hak talepleri gelmektedir. Hak taleplerinin hukuki bir zeminden daha çok kamuoyu beklentilerinin bir sonucu olarak doğduğu ifade edilebilir. Çünkü yasal olarak yerel yönetimlerin sorumlulukları kapsamındaki denetim, gözetim ve düzenleme işlevlerinin yerine getiril(e)memesi sonucu doğacak hak talepleri koşullu açık yükümlülükler içerisinde değerlendirilmektedir. Koşullu gizli yükümlülük olarak ise, daha çok hukuki bir görev olarak tanımlanmamış veya dolaylı şekilde tanımlanmış sorumluluklardan bahsedilebilir. Hukuki görevlerin yerine getirilememesi sonucu doğacak zararlar mahkeme süreci tarafından tazmin edilebilmektedir. Buna karşılık hukuki görev olarak tanımlanmamış veya dolaylı olarak tanımlanmış alanlardaki hak taleplerinin tazmin edilebilmesinde siyasi süreçler ve kamuoyu baskısı önemli rol oynayabilmektedir.

Yerel yönetimlerden hak taleplerine konu olabilecek diğer bir konu ise, olumsuz dışsallıkların içselleştirilmesi ve kontrol altına alınmasına yönelik çabalardır. Ulusal düzeye yayılmayan yerel düzeydeki olumsuz dışsallıkların kontrolü daha çok yerel yönetimlerden beklenmektedir. Bu beklentilerin karşılanması yerel yöneticiler tarafından siyasi bir sorumluluk olarak algılanmaktadır.

Yerel yönetimlere yönelik kamuoyu baskısına dayalı hak talepleri, mali vesayetin etkin olduğu durumlarda yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında hukuki ihtilafla-

ra neden olabilmektedir. Merkezi yönetim hukuki tazminin ötesindeki harcama meydana getirici hak taleplerini, yerel yönetimin keyfi veya seçime yönelik popülist davranışı gibi algılayabilmektedir. Bu durumda hak taleplerine yönelik harcamalara izin vermemekte veya yerel yönetim aleyhine soruşturma başlatma yoluna gitmektedir.

Yerel yönetimlerin karşı karşıya kaldığı hak talepleri çok çeşitli alanlardan kaynaklanabilmektedir. Bunların başında yerel yönetimlere ait kurumların özelleştirilmesi ve yeniden yapılandırılması ile ilgili hak talepleri gelmektedir. Yerel yönetim kontrolündeki bu işletmelerin mülkiyet yapısının değişmesi, daha önceki durumdan fayda sağlayan bir kısım kişi ve kuruluşları rahatsız edebilmektedir. Rahatsızlığın kaynağı mevcut çıkarlarının zarar görmesidir. Bu durumda çıkarların zedelenmesinden dolayı yerel yönetimlerden hak talepleri gündeme gelebilmektedir.

Ayrıca iflas eden yerel finansal kurumlar ile ilgili hak taleplerinden de söz edilebilir. Bu durum genelde federal yapılar içerisindeki eyalet yönetimlerinde söz konusu olmaktadır. Finansal kurumlar olarak ise, ya tek şubeli ya da eyalet düzeyine yayılmış az şubeli bankalar kast edilmektedir. Finansal kurumların denetleme, gözetleme ve düzenleme işlevinin yerel yönetimlerden ziyade merkezi yönetimlerin görevleri içerisinde yer aldığı bilinmesine rağmen, bu türlü hak taleplerine rastlanabilmektedir. Özellikle mağdur kişilerin politik gücü, temsil kabiliyeti, sosyal statüleri, batan tasarruflarının tutarı, taleplerden sonuç alınıp alınmamasını belirleyebilmektedir. Ama genelde batan finansal kurumlara ait hak talepleri, yerel kamuoyundan destek bulmamaktadır.

Hak taleplerinin diğer bir nedeni garanti kapsamı dışındaki yerel emeklilik, işsizlik veya sosyal güvenlik fonlarında görülebilecek sorunlar nedeniyle katılımcıların beklentilerinin karşılanamamasıdır. Sosyal güvenlik hizmetleri dünyanın her yerinde siyasal ve toplumsal etkileri içerisinde barındırmaktadır. Yerel düzeyde bu etkilerin daha da yoğunlaştığı ifade edilebilir. Özellikle yaşlıları, güçsüzleri ve işsizleri hedef alan ödentiler konusunda kamuoyu duyarlılığının fazlalaşacağı açıktır. Bu nedenle yerel yönetimlerin sosyal sorumluluk gereği yukarıda ifade edilen beklentileri karşılamaya eğilimli olduğu söylenebilir.

Yerel yönetimler tarafından garanti edilmemiş çeşitli kurumlara ait borçlar, garantiler, gecikmiş ödemeler ve onların sorumluluğundaki konular ile ilgili hak talepleri de zaman zaman gündeme gelebilmektedir. Bu taleplerin karşılık bulması, istemde bulunan kesimleri kamuoyunun etkileme gücüyle doğru orantılıdır.

Son olarak, kamu sağlığı, doğal felaketlerin etkilerinin hafifletilmesi vb. nedenler ile yerel yönetimlerin karşılaştıkları hak taleplerinden söz edilebilir. Bu talepler bir ölçüde yerel kriz yönetimi ile ilgilidir. Yerel yönetimlerin sorumluluk sahalarına giren konuların dışında doğal afetler nedeniyle ortaya çıkabilecek yükümlülüklerin etiksel yönü ön plana çıkmaktadır. Yönetim birimlerinin ana sorumluluğu, başta kendi vatandaşlarının varlığını sürdürmesini sağlamak, sonra ise, yaşam kalitesini arttırmaktır. Bu nedenle insanların varlığını sürdürmesine engel olan her türlü olumsuzluğu ortadan kaldırmak, kanuni zorunlulukların ötesinde kamu otoritesinin varoluş nedenidir. Böyle olunca kamu sağlığını korumaya yönelik ek çabalar ve doğal felaketlerin etkilerini hafifletme amacını güden faaliyetler yerel yönetim harcamala-

rına konu olabilmektedir. Burada hem etik kaygıların hem de kamuoyu baskısının ciddi anlamda belirleyici olduğu görülmektedir. Ayrıca çevre kirliliğini azaltıcı harcamalar da hem şimdi, hem de gelecekte yerel yönetimlerin temel koşullu yükümlülük kalemlerinden biri haline gelebilecektir. Gerek ulusal gerekse evrensel (Avrupa Birliği gibi) standartlara uyum zorunluluğu bazı yerel yönetimlerin çevre konusunda önemli yükümlülükler üstlenmesine neden olabilecektir.

Mali Hedge Matrisi

Yerel yönetim mali risk matrisi ile ifade edilen yükümlülükleri dengeleyebilmek amacıyla mali hedge matrisinden yararlanılabilmektedir. Mali hedge matrisi, yerel yönetimin koşullu koşulsuz bütün yükümlülüklerini kapsamak amacıyla farklı potansiyel gelir kaynaklarını ortaya koyan bir tablo niteliğindedir.[23]

Tablo 3: Yerel Yönetim Mali Hedge Matrisi

Finansal Güvenlik Kaynakları	Doğrudan Kaynaklar *(Varolan Varlık Stokuna Dayananlar)*	Koşullu Kaynaklar *(Değer Meydana Getirecek Gelecekteki Olaylara Bağlı Olanlar)*
Açık Yerel Yönetimin Doğrudan Denetimindeki (Hukuki Olarak) Kaynaklar	• Yerel yönetimin sahip olduğu satılması veya kiralanması imkan dahilinde olan varlıklar (sahip olunan iktisadi işletmeler, gayri menkuller ve diğer yerel kamusal kaynaklar)	• Yerel vergi gelirleri (-) vergi harcamaları • Merkezi yönetimden sağlanan gelir transferleri • Yerel yönetimler tarafından yapılan borç iyileştirmeleri (aldığı borçlar ile ilgili)
Gizli Yerel Yönetimin Dolaylı Denetimindeki (Hukuki Anlamda Olmayan) Kaynaklar	• Doğrudan yerel yönetim denetiminde olmayan mahalli fonlar (yerel emeklilik ve sağlık fonları)	• Yerel yönetim denetimindeki kurum ve kuruluşların gelecekteki karları • Yerel yönetimlere fon sağlayan resmi kreditörler tarafından kullandırılan finansal taahhütler ve koşullu kredi limitleri (contingent credit lines)

Kaynak: Brixi, 2005, s. 178.

Tablo 3'te de görülebileceği gibi kamu yükümlülüklerine karşı yerel yönetimin mali güvenlik kaynakları risk matrisinde olduğu gibi açık, gizli, doğrudan ve dolaylı olmak üzere dört farklı düzlemde incelenmektedir. Doğrudan mali güvenlik kaynakları (direct sources of safety) öngörülebilir yerel yönetim gelirlerini gösterirken, koşullu mali güvenlik kaynakları (contingent sources of safety) öngörülmeyen ama, ortaya çıkabilecek bazı olaylar sonucu meydana gelebilecek yerel kamu gelirlerini tanımlamakta kullanılmaktadır. Diğer taraftan açık finansal güvenlik kaynakları (explicit sources of financial safety) yerel yönetimin kanun ve sözleşmelere dayalı olarak elde edebileceği gelirleri göstermektedir. Gizli finansal güvenlik kaynakları (implicit sources of financial safety) ise, dolaylı olarak yerel yönetim kontrolündeki, diğer bir ifade ile hukuki anlamda olmayan gelirleri ifade etmektedir.

[23] Hana Polackova Brixi, Ashoka Mody, "Dealing with Government Fiscal Risk.....," a.g.e., s. 25.

Doğrudan açık kaynaklar (direct explicit sources) mevcut, somut, kesin ve dokunulabilen varlıklar stokundan (tangible assets) elde edilen gelirleri yansıtmaktadır. Doğrudan gizli kaynaklar (direct implicit sources) ise, mevcut, somut varlıklara dayanmasına rağmen, yerel yönetimin doğrudan kontrolünde olmayan ve riskleri ancak belli bir ölçüde dengeleme gücüne sahip gelirlerini göstermektedir. Koşullu açık kaynaklar (contingent explicit sources) ise, yerel yönetimlerin mevcut somut varlıklarına dayanmayan ama gelecekte kanuni olarak gelir sağlama olasılığı olan finansman yapılarını ifade etmekte kullanılmaktadır. Son olarak koşullu gizli kaynaklardan (contingent implicit sources) söz edilebilir. Koşullu gizli kaynaklar; halen mevcut olmayan, ortaya çıkması belli şartların ve koşulların meydana gelmesine bağlı olan ve aynı zamanda yerel yönetimin bunlardan yararlanması için özel mekanizmalara ihtiyaç duyulan yapılardır.[24]

Doğrudan açık kaynaklara örnek olarak, yerel yönetimin sahip olduğu satılması veya kiralanması imkan dahilinde olan varlıklar gösterilebilir. Bunlar arasında yerel yönetimlere ait iktisadi işletmeler, gayrimenkuller ve diğer yerel kamusal kaynaklar sayılabilir. Yerel yönetime ait tahsili gecikmiş alacaklar, hisse paylarının satışı, alacak portföyünün iyileştirilmesi, iktisadi işletmelerin ve diğer kamu kaynaklarının özelleştirilmesi yoluyla bu kaynaklar likit hale getirilebilir. Doğrudan gizli kaynaklar kapsamında ise, direkt yerel yönetim denetiminde olmayan mahalli nitelikteki yerel emeklilik ve sağlık fonlarından söz edilebilir. Bu fonlar yardımıyla fazladan kaynak yaratılmaya çalışılabilir.

Koşullu açık kaynaklar olarak, yerel yönetimlerin vergi harcamaları düşüldükten sonra kalan net vergi gelirleri gösterilebilir. Bu temel kaynağın haricinde koşullulukların ortaya çıkmasına bağlı olarak, mali vesayet kapsamında merkezi yönetimden sağlanan gelir transferlerinden söz edilebilir. Ayrıca aldığı borçlar ile ilgili, yerel yönetimler tarafından yapılan borç iyileştirmelerinden sağlanan fonlar da, koşullu açık yükümlülüklerin finansmanında kullanılabilir. Koşullu açık kaynaklar ise, yerel yönetim denetimindeki kurum ve kuruluşların gelecekteki karları ve yerel yönetimlere fon sağlayan resmi kreditörler tarafından kullandırılan finansal taahhütler ve koşullu kredi limitlerinden (contingent credit lines) meydana gelmektedir.

Yerel Koşullu Mali Yükümlülüklerin Muhasebeleştirilmesi ve Bütçeleştirilmesi

Yerel mali uygulamaların muhasebeleştirilmesi, denetimi ve raporlanması mali risklerin tespiti, finansmanının sağlanması ve ortadan kaldırılması bakımından çok önemlidir. Aksi halde yetersiz veri ve raporlama, yerel düzeyde kriz oluşturabilecek yapılarının gizlenmesine ve daha büyük zararlara yol açmasına neden olabilmektedir.

Merkezi yönetimlere nazaran yerel yönetimlerin muhasebeleştirme ve bütçeleştirme imkanları daha kısıtlı ve bilgi üretebilme kapasiteleri daha düşüktür. Merkezi yönetimin yerel yönetimin mali durumu hakkındaki bilgisi aylık nakit esasına dayanan bütçe harcama ve gelir verileri ile sınırlıdır. Bu veriler yerel yönetimlerin verdikleri garantileri, taşıdıkları riskleri, bütçe dışı harcamalarını, belediye iktisadi teşebbüsle-

[24] Hana Polackova Brixi, Ashoka Mody, "Dealing with Government Fiscal Risk.....," a.g.e., s. 25.

rinin ilişkilerini, sosyal güvenlik kurumlarına olan borçlarını vb. koşullu yükümlülük meydana getiren risklerini kapsamamaktadır.

Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimlerin büyük bir kısmı nakit esaslı muhasebe ve bütçeleme sistemini kullanmaktadır. Nakit esaslı sistem kullanım kolaylığı nedeniyle mali yönetimlerce de genel kabul görmektedir. Nakit bazlı muhasebe sistemi harcama ve ödeme temelli olarak çalıştığı için koşullu mali yükümlülükleri kapsayabilme imkanına sahip değildir. Yerel yönetimlerin ileride ortaya çıkabilecek mali risklerini öngörebilmeleri, hesaplayabilmeleri ve kayıtlarında takip edebilmeleri için tahakkuk bazlı muhasebeleştirme ve bütçeleştirme sistemlerinden yararlanması gerekmektedir.

Genel eğilimin dışında tahakkuk bazlı muhasebe sistemini uygulayan ülke örneklerine de rastlanabilmektedir. İngiltere, Avustralya ve Yeni Zelanda'daki yerel yönetimler buna örnek gösterilebilir. Hatta İngiltere'de yerel yönetimlerin tahakkuk bazlı muhasebe uygulamasının tarihsel bir arka planı mevcuttur.[25]

Özellikle Avustralya ve Yeni Zelanda uygulamaları bu konuda diğer ülkeler tarafından örnek alınmaktadır. Yerel yönetimlere ait koşullu yükümlülük bilgilerinin raporlanması yönüyle de bu ülkeler yerleşmiş ve sistematik bir prosedüre sahiptir. Buna örnek Victoria eyaleti uygulamasıdır. Bu eyalet yıllık ve altı aylık bütçe gerçekleşmelerini, taşıdığı koşullu yükümlülükleri ve bunlar içinden doğrudan yükümlülük haline gelenleri kamuoyuna ve Parlamento'ya sunmaktadır.

Uygulamadaki zorluklarına rağmen, gözlenen yararlarının fazlalığı Avrupa ülkeleri arasında yerel yönetimlerin tahakkuk bazlı sisteme olan ilgisini arttırmıştır. Norveç, Hollanda, Fransa ve Almanya'da da tahakkuk bazlı sistemi uygulamaya yönelik çalışmalar mevcuttur. Bu ülkelerden bir kısmı sadece tahakkuk temelli muhasebe sistemini uygularken, diğer bir kısmı ise, hem tahakkuk temelli muhasebe sistemini hem de bütçeleme sistemini uygulamaktadır.[26] Koşullu yükümlülüklerin kavranması ve yönetilebilir kılınması yönüyle tahakkuk bazlı muhasebe ve bütçeleme sisteminin birlikte uygulanması gereklidir.

Yerel Yönetimler ile İlgili Mali Risk Göstergeleri

Koşullu yükümlülükler, mali risk düzeyini arttıran temel öğelerdir. Yerel yönetimlerin mali risk düzeyinin belirlenmesinde risk göstergelerinden yararlanılabilir. Bu bölümde belli başlı mali risk göstergeleri, sağladığı avantajlar ve dezavantajlar ile birlikte incelenmeye çalışılacaktır.

Öncelikle mali risk göstergelerinin ortaya koyacağı bilginin sağlıklılığı tartışmaya açık bir konudur. Çünkü her ülkenin kendine has bir mali yapıya sahip olduğu ve mali yapıyı oluşturan kalemlerin tanım farklılığı taşıyabildiği gözlenmektedir. Ayrıca mali risk göstergelerine ait verilerin elde edilmesinde de büyük güçlükler yaşanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetim bütçeleri ve diğer kamu birimlerine ait

[25] Jones Rowan, "Accruals Accounting in U.K. Local Government: A Historical Context For Continuing Controversies," Financial Accountability & Management, Winter 1985, Vol. 1 Issue 2, ss. 145-161.
[26] Noel Hepworth, "Accrual Accounting in the Public Sector," CEF Conference, Slovenia, 2003, s. 13. www.cipfa.org.uk/international/ download/pres_slides_nh_slovenia3_2003.ppt

bütçeler genelde konsolide bütçenin dışında yer almaktadır. Böyle olunca yerel yönetimleri kapsamayan konsolide bütçe yapılarının mali risklere yönelik tam bilgi içermeleri söz konusu olamamaktadır. Yine de niteliği tartışmalı bile olsa ulaşılabilen bilgiler yardımıyla yerel mali risk göstergeleri meydana getirilebilir. Tablo 4'te bu göstergeler ortaya konulmaktadır. Bununla tamamlayıcı nitelikteki yerel yönetimlere ait mali sağlıklılık göstergeleri de Tablo 5'te sunulmaktadır.

Mali risk göstergelerin başında yerel yönetim borçlarının yerel yönetim gelirlerine oranı gelmektedir. Temel borçluluk göstergesi olan bu oranlama iki şekilde yapılabilmektedir. Birincisi yerel yönetim borç stokunun aynı yıldaki toplam gelirlere oranlanmasıdır. Burada toplam gelirlerin yerine cari gelirler alınıp, mevcut likit kaynakların borç stokunun yüzde kaçını finanse edebildiği bilgisine de ulaşılabilir. Bu bilgi dolaylı olarak gelecekteki borç servisi yükünü yansıtmaktadır. Bazı yerel yönetimlerde borçların gelirlere oranı büyük olmasına rağmen istikrarlı bir borç düzeyini sürdürülebildiği gözlenmektedir. Bu ölçü, gerek birincil gerekse diğer bütçe dengesinin sürdürülebilirlik üzerindeki etkisini tam olarak yansıtmayabilir. İkincisi ise, cari yıldaki anapara ve faizlerden oluşan borç servisinin o yılki toplam gelirlere oranıdır. Yıllar arasında borç servis rakamı ve toplam gelir düzeyi arasında ciddi dalgalanmalar söz konusu ise, üç yıllık ortalamalar alınarak, eğim düzleştirilmeye çalışılabilir. Borç servisinin gelire oranı devlet yükümlülüklerinin bir parçasını yansıtmaktadır. Bu oranın dezavantajı gelecekteki yükümlülükleri yansıtmamasıdır. Bu nedenle meydana gelecek etkinin düzeyi belirsizleşmektedir.

Yerel yönetim bütçe açıkları da mali risk göstergesi olarak kullanılabilmektedir. Bu göstergelerin başında bütçe açıklarının toplam gelirlere oranı gelmektedir. Yıllar bazında oranlar arasında dalgalanmaları önlemek için gerek bütçe açıklarının gerekse toplam gelirlerin üç yıllık ortalamasını alıp, bunu kullanmak daha sağlıklı sonuçlar verebilmektedir. Farklı bütçe açığı tanımları çerçevesinde yukarıdaki oranlamadan yararlanılabilir. Yerel yönetim bütçe açıkları; tahakkuk açığı, nakit açığı, birincil açık, işlevsel açık ve cari açık olarak farklı sınıflandırmalara tabi tutulabilir. Tahakkuk açığı, gelir ve gider hareketlerinin hesaplanıp bilfiil nakit ödemeye dönüşmemiş haldeki açığı ifade eder. Ödenmemiş faiz, maaş ve mal alım harcamalarının toplamının neden olduğu tahakkuk temelli açık (accrual basis deficit), nakit temelli açıktan fazla olabilir. Nakit açığı ise; nakit yerel kamu harcamaları ile (bunlara faiz ödemeleri dahil borç stokunun gerektirdiği ana para ödemeleri hariçtir) vergi ve vergi dışı gelirler de dahil olmak üzere nakit gelirler (borçlanma gelirleri hariç) arasındaki farktır. Birincil yerel açık (primary deficit), nominal nakit açıktan net faiz ödemelerinin çıkarılması ile bulunur. Bu anlamda birincil açık faiz dışı açık diye de anılır. Birincil açık yerel mali dengenin sürdürülebilirliliğini ortaya koyan en önemli göstergedir. İşlevsel kamu açığı (operational deficit) enflasyon nedeniyle aşınmaya uğrayan nominal faiz ödemelerinin nominal nakit açıktan indirilmesi yoluyla bulunur. Cari harcama açığı, yatırım harcamaları için yapılan giderlerin ve iktisadi varlık satışı gibi sermaye gelirlerinin dahil edilmediği açıktır. Cari kamu harcamalarının bir yıl içerisinde tüketilen harcamalar olduğu göz önüne alınırsa kamunun cari harcama açığı gerçek açık olarak da nitelendirilebilir. Çünkü yatırım harcamaları sonucu meydana gelen açık gerçek manada açıktan daha ziyade bir sonraki dönemde kapanacak geçici bir açık konumundadır. Bu çerçevede düşünüldüğünde kamu cari açığının sürdürülebilirliği çok düşüktür. Sonuç olarak bütün açık tanımlarının yerel kamu

gelirlerine oranı farklı derecelerde de olsa, yerel mali risk derecelerini yansıtmaktadır.

Tablo 4: Yerel Mali Riskler İçin Seçilmiş Göstergeler

Gösterge	Tanım	Açıklama
Borcun Gelire Oranı (*t*)	Yılsonundaki doğrudan borç stokunun aynı yıldaki toplam gelirlere bölünmesi ile bulunur.	Toplam gelirler cari gelirlerin yerine yerleştirilebilir (bu aşağıdaki bütün bölümlere uygulanabilir). Net borcun (borç – likit varlıklar) gelire oranı şeklinde de hesaplanabilir.
Borç Servisinin Gelire Oranı (*t*)	Üç yıllık ortalama (*1998-2000*) borç servisi oranının (faiz ve anapara ödemesi) toplam gelirlere oranı.	
(Farklı) Bütçe Açıklarının Gelire Oranı (*t*)	Üç yıllık ortalama (farklı) bütçe açıklarının gelirlere oranı.	Farklı açıklardaki ödenmemiş borçları içerir. Takip eden iki bölüme de uygulanabilir.
Cari Açığın Gelire Oranı (*t*)	Üç yıllık ortalama cari açığın (cari gelirler-cari harcamalar) gelirlere oranı.	
Birincil Açığın Gelire Oranı (*t*)	Üç yıllık ortalama cari açığın (faiz dışı harcama-toplam gelir) gelirlere oranı.	
Gecikmiş Ödemelerin Gelire Oranı (*t*)	Cari yılsonundaki ödenmemiş borcun aynı yıldaki toplam gelire bölünmesi	
Rezerv Fonlarındaki Dengenin Gelire Oranı (*t*)	Üç yıllık ortalama bütçesel rezerv dengesinin gelirlere oranı.	Rezervlerin harcamalara oranı şeklinde de hesaplanabilir.
Risk Düzeltmesi Yapılmış Yerel Koşullu Mali Yükümlülükler (*t+1*)	Bunlar genelde gelecek üç yıllık vade içerisinde riskler (*r*) ile ağırlıklandırılmış koşullu yükümlülüklerdir. Yerel düzeydeki finansal kurumların ödeme açığı için, yerel yönetim tarafından sahip olunan finansal kurum payı *(r)* olarak ifade edilebilir. Verilen yerel garantiler için, *(r)* garanti edilmiş alıcının ödeyememe olasılığını ifade etmektedir. Sosyal güvenlik ve işsizlik sigortası açıklarında *(r)* bir olarak belirlenmiş olmalıdır.	
Beklenen Minimum Borçlanma Gereksinimi (*t+1*)	İyimser senaryo altında yerel idarenin bütün koşullu yükümlülüklerini çevirebilmesi ve bunların faiz ödemelerini yapabilmesi için merkezi yönetimden alacağı beklenen borç düzeyidir.	Maksimum borç gereksinimi sadece risk değeri yaklaşımı kullanılarak olasılık anlamda hesaplanabilir. Bu gösterge - beklenen maksimum borçlanma gereksinimi- sabitlenmiş ağırlıklı risk setinin (r_i) değer temelli varsayımlarına göre üretilir.
Beklenen Maksimum Borçlanma Gereksinimi (*t+1*)	Kötümser senaryo altında yerel idarenin gerçekleşen bütün koşullu yükümlülüklerini nakit olarak *t+1* periyodu içinde ödeyebilmesi için merkezi yönetimden alacağı beklenen borç düzeyidir.	Maksimum borç gereksinimi sadece risk değeri yaklaşımı kullanılarak olasılık anlamda hesaplanabilir. Bu gösterge - beklenen minimum borçlanma gereksinimi- sabitlenmiş ağırlıklı risk setinin (r_i) değer temelli varsayımlarına göre üretilir.

Kaynak: Ma, 2002, s. 416.

Yerel yönetimler bazen borçlarını ödemekte temerrüde düşebilmektedir. Bu durumda belli bir ödenmemiş borç stoku oluşmaktadır. Ödenmemiş borç stokunun hacmi önemli bir risk faktörü haline gelebilmektedir. Cari yıl sonundaki ödenmemiş borcun aynı yıldaki toplam gelire bölünmesi ile bulunan oran risk düzeyinin ölçülmesinde kullanılabilmektedir. Ödenmemiş borçların gelire oranı ne kadar yüksek ise mali kırılganlık o kadar artmıştır.

Yerel yönetimlerin taşıdıkları mali risklere karşılık belirli bir rezerv tutması, bu koşullu yükümlülükler ortaya çıktığında istikrarsızlığa yol açmadan finanse edilebilme imkanını onlara sunar. Rezerv fonu uygulamasında, tek tek mali riskler için tahsis edilecek ek kaynaktan daha çok, koşullu yükümlülüklerin bütünü için kullanılabilecek büyük bir fon portföyünden söz etmek daha doğru olacaktır.[27] Bu fonun finansmanı fazladan vergi ve borç ile karşılanabileceği gibi, devlet garantisi karşılığı alınan harç veya primler ile de finanse edilebilir. Rezerv fonunun ne kadar olması gerektiği risk tahminleri ile doğru orantılıdır. Ama genelde rezerv fonunun mevcut risklerin finansmanında yetersiz kaldığı görülmektedir. Rezerv fonu ile mali riskler arasında bir dengenin kurulması gereklidir. Bu gerekliliğe her zaman ulaşılabilindiği söylenemez. Diğer bir ifade ile, rezerv fonunun finansman açığı vermesi söz konusudur. Bu durumda rezerv fonu açığının yerel yönetim gelirlerine oranı önemli bir mali risk göstergesi haline gelmektedir. Ayrıca rezerv fonu açığının toplam yerel kamu harcamalarına oranı da risk ölçümü için kullanılabilmektedir. Gerek yerel gelir ve harcamalardaki, gerekse fon açığındaki yıllar arasındaki sert dalgalanmaları elimine etmek için bu verilerin üç yıllık ortalama değerlerinden yararlanılabilir. Yerel kamu açıklarının gelirlere oranı cari borçlanma gereksinimini yansıtmaktadır. Buna karşılık gelecekteki borçlanma gereksinimi konusunda yeterli bilgi sunmamaktadır.

Şimdiye kadar sözü edilen mali risk göstergeleri mevcut döneme ait verilerin birbirleri ile orantılandırılması sonucu bulunan değerlerdir. Bundan sonra analiz edilecek mali risk göstergeleri cari dönemden bir sonraki döneme ($t+1$) ait tahmini değerleri içermektedir.

Bu bağlamda sonraki dönemlerdeki ($t+1$) risk düzeltmesi yapılmış (risk-adjusted) yerel koşullu mali yükümlülüklerden söz edilebilir. Bunlar genelde gelecek üç yıllık vade içerisinde riskler (r) ile ağırlıklandırılmış koşullu yükümlülüklerdir. Yerel düzeydeki finansal kurumların ödeme açığı için, yerel yönetim tarafından sahip olunan finansal kurum payı (r) olarak ifade edilebilir. Verilen yerel garantiler için, (r) garanti edilmiş alıcının ödeyememe olasılığını ifade etmektedir. Sosyal güvenlik ve işsizlik sigortası açıklarında (r) bir olarak belirlenmiş olmalıdır. Bu gösterge kısmi olarak gelecekteki yükümlülükleri yansıtmaktadır. Gelir kapasitesini ayarlamak ve ödeyememezlik riskini iskonto etmekte ise yetersiz kalmaktadır.

[27] Hana Polackova Brixi, Ashoka Mody, "Dealing with Government...," a.g.e., s. 40.

Tablo 5: Çeşitli Mali Sağlıklılık Göstergelerinin Karşılaştırılması

Gösterge	Avantajlar	Dezavantajlar
Borç/Gelir Oranı	Dolaylı olarak gelecekteki borç servisi yükünü yansıtır.	Büyük ama istikrarlı bir borç düzeyi hala sürdürülebilir. Bu gösterge gerek faiz dışı denge, gerekse diğer bütçe dengelerinin sürdürülebilirlik üzerindeki etkisini tam olarak yansıtmaz.
Borç Servisi/Gelir	Devlet yükümlülüklerinin bir parçasını yansıtır.	Cari borç servisi gelecekteki yükümlülükleri yansıtmayabilir. Bu ölçü mali dengenin sürdürülebilirlik üzerinde etkisini tam olarak yansıtmaz.
Açık/Gelir Oranı	Cari borçlanma gereksinimini yansıtır.	Gelecekteki borçlanma gereksinimini tam olarak yansıtmaz.
Toplam Koşullu Yükümlülükler	Kısmi olarak gelecekteki yükümlülükleri yansıtır.	Gelir kapasitesini ayarlamak ve ödeyememezlik riskini iskonto etmekte yetersizdir.
Likit Varlıklar/Harcama İhtiyaçları	Mevcut likidite riskini yansıtır.	Gelir kapasitesini, borç sürdürülebilirliğini ve bütçe dengelerini yansıtmaz.
Beklenen Minimum Borçlanma Gereksiniminin (MINBR) ve Beklenen Maximum Borçlanma Gereksinimine (MAXBR) Gelire Oranı	Merkezi yönetim üzerinde olan mali baskıyı doğrudan ölçer. Cari mali dengeden, borç stokundan ve gelecekteki borç servisi yükünden doğan riskleri yansıtır. Yukarıdaki göstergelerden farklı olarak borçlanma gereksinimi (BR) gelir kapasitesi, cari mali denge, faiz oranı ödeyememezlik riski, koşullu yükümlülükler ve borç stoku gibi bütün mali sağlıklılık ölçütlerine karşı hassastır.	Seçme katsayısı (gelir büyüme oranı ve faiz oranı) oldukça keyfidir.

Kaynak: Ma, 2002, s. 420.

Yerel yönetimlerin gelecek dönemlerde $(t+1)$ beklenen minimum ve maksimum borçlanma gereksinimleri de mali risk göstergesi olarak kullanılmaktadır. Bu göstergeler iyi ve kötü senaryo altında, yerel yönetimin gerçekleşen bütün koşullu yükümlülüklerini nakit olarak $(t+1)$ periyodu içinde ödeyebilmesi için merkezi yönetimden alacağı beklenen borç düzeyini ifade etmektedir. Maksimum ve minimum borç gereksinimi, risk değeri yaklaşımı kullanılarak olasılık anlamında hesaplanabilir. Bu göstergeler sabitlenmiş ağırlıklı risk setinin (r_i) değer temelli varsayımlarına göre üretilmektedir. Beklenen maksimum ve minimum borçlanma göstergeleri yerel yönetimin merkezi yönetim üzerindeki mali baskısını yansıtmaktadır. Borçlanma gereksinimleri merkezi yönetimlerin açık ve gizli koşullu yükümlülüklerinin toplamına eşittir. Her iki gösterge aynı zamanda merkezi yönetimin yerel yönetim üzerinde farklı yaptırım düzeylerini işleme koyması için bir eşik vazifesini ifa eder. Eşiklerin aşılmasına bağlı olarak mali vesayet kapsamında gözetim, denetim ve yaptırım gibi sınırlamalara başvurulabilir. Eğer yerel yönetimin gelir üretebilme kapasitesi geniş ise, eşik değerlenin aşılması ciddi sorun yaratmaz. Bu eşiklere göre bütçesel transfer-

lerin ötesindeki transfer tutarları belirlenmeye çalışılır.[28] Fazladan yapılan transferler bir anlamda, merkezi yönetimin yerel yönetimi iflastan kurtarmak için hazırladıkları yardım paketleri olarak da değerlendirilebilir. Bu tür göstergelerin avantajları merkezi yönetim üzerinde olan mali baskıyı doğrudan ortaya koyabilmeleridir. Cari mali dengeden, borç stokundan ve gelecekteki borç servisi yükünden doğan riskleri yansıtma imkanları vardır. Yukarıdaki göstergelerden farklı olarak borçlanma gereksinimi; gelir kapasitesi, cari mali denge, faiz oranı ödeyemezlik riski, koşullu yükümlülükler ve borç stoku gibi bütün mali sağlıklılık ölçütlerine karşı hassastır. Dezavantajı ise, hesaplamalarda kullanılan gelir, büyüme oranı, faiz oranı vb. katsayıların tahmin edilmesindeki güçlüklerdir.

Yerel Yönetimler ile İlgili Koşullu Mali Yükümlülüklerin Gözetlenmesi ve Denetlenmesi

Son yıllarda yerel yönetimlerin hem doğrudan hem de koşullu yükümlülüklerini yerine getirmekte güçlük çektikleri, hatta ödeyememezlik durumuna düştükleri görülmektedir. Yerel yönetimin borçlarını ödeyemez hale gelmesi veya iflas etmesi yerel kamu hizmetlerinin üretim süreçlerinde aksamalara yol açmaktadır. Dar anlamda yerel yönetimin iflası açık ve doğrudan borçlarını ödeyemediğinde ortaya çıkan bir durumdur. Bazen açık ve doğrudan yükümlülüklerini karşılayabilse bile gizli ve dolaylı yükümlülüklerini karşılayamayan yerel yönetimin de en azından zımni olarak iflas ettiği söylenebilir. Ama genelde yerel yönetimin ürettiği mal ve hizmetlerin kesilmesi kamuoyunda büyük hoşnutsuzluk yaratacağından dolayı merkezi yönetim tarafından iflas etmelerine izin verilmemektedir. Yerel kamu hizmetlerinin aksaması, tamamlayıcılık ilişkisi bağlamında merkezi kamu hizmetlerinden de yeterli faydanın elde edilmesini engelleyebilmektedir. Ayrıca bu hizmetler özel kişi ve kurumların mal ve hizmet üretiminde girdi niteliği taşıdığı için gerek yerel gerekse ulusal ekonominin üretim kapasitesini sınırlayabilmektedir.

Bu duruma merkezi yönetimin duyarsız kalması hem siyasi hem de ekonomik ve sosyal anlamda düşünülemez. Aynı devlet idaresi hiyerarşisi içerisinde merkezi yönetimin yerel yönetime karşı açık veya gizli yükümlülükleri ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimin mali sorunları ortaya çıktığında merkezin müdahalesi bir tür gizli garantinin sonucudur. Yükümlülükleri dengeleyici bir mekanizma olarak mali denetim ve gözetim mekanizmaları gündeme gelmektedir. Bu mekanizmalar yardımıyla yerel yönetimlerin yükümlülüklerini takip edebilmek mümkün olacaktır. Böylelikle bu birimlerin mali yapılarının bir derecelendirmeye tabi tutulması ve karşılaştırılabilir objektif bilgilerin elde edilmesi sağlanabilecektir.

Bunlar yapılmayınca yerel yönetimlerde ödeyememezlik ve iflas durumlarında merkezi yönetim tarafından kurtarılacakları beklentisi meydana gelecektir. Kurtarılma beklentisi yerel yönetimin mali sorumsuzluğunu arttıracaktır. Ayrıca kısa vadeli, alternatif maliyeti düşünülmeyen popülist harcama politikalarını ön plana çıkaracaktır. Sonuçta yerel yönetimlerin devamlı kurtarılması bu yönetimlerde ahlaki zaafiyet ve ters seçim problemlerini ortaya çıkaracaktır.

[28] Jun Ma, "Monitoring Fiscal Risks ....." a.g.e., ss. 415-418.

Federal yapıya sahip devletlerde, denetim ve gözetim mekanizmasının yetki hiyerarşisi içerisinde, çok basamaklı olarak kurulması gündeme gelebilmektedir. Bu sistemin ilk ayağını federal hükümetin eyalet yönetimi üzerindeki mali denetimi ve gözetimi oluşturmaktadır. Daha sonra ise, belediyelerin eyaletler tarafından mali planda gözetim ve denetiminden söz edilebilmektedir.

Kolombiya'da yerel borçluluk düzeyini kontrol altına alabilmek için kullanılan trafik ışıkları sistemi, merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki gözetleme ve denetleme işlevine verilebilecek iyi bir örnektir. (bkz. EK 1)

Uygulanabilir bir gözetim sisteminin üç temel özelliğinden söz edilebilir. Bunlar aşağıda sıralanmıştır:[29]

- Ana koşullu yükümlülük kalemlerini içeren mali riskleri yansıtmalıdır.
- Merkezi bütçe üzerindeki, yerel mali risklerin doğurabileceği baskının boyutunu ölçebilmelidir.
- Ölçülebilir veriler yardımıyla tahmin gücüne sahip olmalıdır.

Yerel yönetimlerin üzerinde, resmi denetleme mekanizmalarının dışında sivil bazı inisiyatiflerden de yararlanılabilir. Piyasa kurumları ve sivil toplum kuruluşları bu kapsamda değerlendirilebilir. Gerek piyasa mekanizmalarının gerekse sivil toplum kuruluşlarının kendilerinden beklenen denetim ve gözetim işlevini yerine getirebilmeleri için saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması gereklidir. Bu da yerel mali yönetimin objektif bilgi üretmesini ve bunu kamuoyu ile paylaşmasını zorunlu kılmaktadır.

Piyasa mekanizması ile mali denetim ve gözetim genelde yerel yönetimlerin borçlanma ihtiyaçlarını finansal piyasalardan sağladığı ülkelerde söz konusu olmaktadır. Bu gibi ülkelerde borçlanacak yerel yönetimin gelir, harcama, açık düzeyleri incelenmekte ve risk seviyesi belirlenmektedir. Bu verilere göre yerel yönetime sağlanacak finansmanın maliyeti (kredi faiz oranı) hesaplanabilecektir. Bazen kredi derecelendirme kuruluşları yardımıyla piyasa denetim ve gözetiminin yapılması gündeme gelebilmektedir.

Gerek piyasa gerekse sivil toplum kuruluşlarının denetim ve gözetim fonksiyonlarını yerine getirebilmeleri için demokratik ve ekonomik anlamda kurumsallaşmanın sağlanması ön şart niteliğindedir. Birçok gelişmekte olan ülkede kurumsallaşma yönüyle eksiklikler mevcuttur. Bu nedenle yerel yönetimlerin mali denetim ve gözetiminin sağlanması ağırlıklı olarak merkezi yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Merkezi yönetimlerin, denetim ve gözetim fonksiyonlarını yerine getirirken, yerel yönetimlerin potansiyel mali risklerini koruyacak erken uyarı sistemini kurmaları yararlı olacaktır.

Mali risklerin ortaya çıkmaması için yerel ve merkezi yönetim arasında görev dağılımının iyi yapılması ve buna uygun kaynak tahsisatının olması gereklidir. Ayrıca merkezi yönetimin yerel yönetimlere vereceği yardımlar, borçlar ve garantiler herkes için geçerli objektif ölçülere dayanmalı ve şeffaf olmalıdır. Aksi halde merkezi yöne-

[29] a.g.e., s. 411.

timin kendi partisinden yerel yönetimlere fazla kaynak aktarması gündeme gelebilecektir. Bu nedenle mali tevzinde şeffaflık ve kamuoyuna hesap verilebilirlik önem taşımaktadır. Yerel yönetimlere bu objektif kriterler ötesinde kaynak aktarımı ancak doğal felaketler gibi uç durumlarda söz konusu olmalıdır. Aksi halde yerel yönetimlere belli kurallara bağlı olmadan merkezi bütçeden kaynak aktarılması, bu yönetimlerin harcama ve gelir politikalarında etkinlik sağlama zorunluluğunu ortadan kaldıracaktır. Bu da, hem mali tembelliğe hem de ahlaki zaafiyete yol açabilecektir.

Sonuç

Koşullu yükümlülükler, yerel ve merkezi yönetim arasındaki mali ilişkilerin düzenlenmesinde dikkate alınması gereken önemli bir kavramdır. Yerel yönetimler tarafından üretilen koşullu mali yükümlülükler merkezi yönetimlerin ciddi maliyetlere katlanmasına neden olabilmektedir. Bu maliyetler yönetimler arası kaynak dağılımını bozucu özellik göstermektedir. Aynı zamanda yerel yönetimler, kendi sorumluluk alanları çeşitli kişi ve kurumlar tarafından meydana getirilen koşullu mali yükümlülüklerle de karşılaşabilmektedirler. Yerel yönetim bazen bu yükümlülükleri merkezi yönetime yansıtma yoluna giderken, bazen de kendi mali kaynaklarından finanse etmektedir.

Yerel yönetimlerin sağlıklı bir mali yapı inşa edebilmeleri için kendilerini koşullu yükümlülüklerden koruyacak mekanizmaları kurmaları gerekmektedir. Bu bağlamda yerel mali risk göstergelerinden yararlanılabilmektedir. Ayrıca koşullu mali yükümlülüklerin gözetlenmesi ve denetlenmesine imkan verecek yapıların oluşturulması gündeme gelmektedir.

Yararlanılan Kaynaklar

Ahmad, Arocena, Pablo, Catherine Waddams Price. "Generating Efficiency: Economic and Environmental Regulation of Public and Private Electricity Generators in Spain," International Journal of Industrial Organization, Vol: 20, No:1, 2002, ss. 41–69.

Bordignon, Massimo, Paulo Manasse, Guido Tabellini. "Optimal Regional Redistribution Under Asymmetric Information," American Economic Review, Vol: 91, No: 3, 2001, ss. 709–723.

Brixi, Hana Polackova. "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability," Journal of Public Budgeting Accounting & Financial Management, Winter 2001, Vol. 1 No: 4, ss. 582-624.

Brixi, Hana Polackova. "Addressing Contingent Liabilities and Fiscal Risk," Fiscal Management, Public Sector Governance and Accountability Series, Edited by Anwar Shah, The World Bank Publication, 2005, ss. 163-190.

Brixi, Hana Polackova, Allen Schick. "Introduction," Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risks, Copublication of The World Bank and Oxford University Press, New York, 2002, ss. 1-18.

Brixi, Hana Polackova, Ashoka Mody. "Dealing with Government Fiscal Risk: An Overview," Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risks, Copublication of The World Bank and Oxford University Press, New York, 2002, ss. 21-58.

Brixi, Hana Polackova. "Opportunities for Government Mangement of Fiscal Risks in EU Accession Countries," European Union Accession, Opportunities and Risks in Central European Finances, The World Bank Press, October 2000, ss. 104-125.

Dabla-Norris, Era. "Issues in Intergovernmental Fiscal Relations in China," IMF Working Paper No: 30, February 2005, ss. 1-26.

Dailami, Mansoor, Michael Klein. "Government Support to Infrastructure Projects in Emerging Markets," Timothy Irwin, Michael Klein, Guillermo Perry, Mateen Thobai (eds.), Dealing with Public Risk in Private Infrastructure, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington D. C., December, 1997, ss. 21-42.

Davoodi, Hamid, Heng-fu Zou. "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study," Journal of Urban Economics, Vol: 43, 1998, ss. 244–257.

Dillenger, Bill, Guilermo Perry, Steve Webb. "Developing Hard Budgets Constraints in Decentralized Democracies of Latin America," Public Finance in Developing and Transition Countries: A Conference in Honor of Richard Bird, Conference Paper, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta, Georgia, April 4-6, 2001, ss. 1-38.

Dillinger, William, Steven B. Webb. "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil," Policy Research Working Paper No: 2121, World Bank, Washington, D. C., May 1999.

Ebel, Robert D., Serdar Yılmaz. "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization," Jorge Martinez-Vazquez and James Alm (eds.), Public Finance in Developing and Transitional Countries: Essays in Honor of Richard Bird, Cheltenham, UK: Edward Elgar Press, 2003, ss. 1-27.

Echavarria, Juan Jose, Carolina Renteria, Roberto Steiner. "Decentralization and Bailouts in Colombia," World Bank, Washington, D. C., January 2002.

Echeverry, Juan Carlos, Veronica Navas, Juan Camilo Gutierrez, Jorge Enrique Cardona. "Dealing with Contingent Liabilities in Colombia," Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risks, Copublication of The World Bank and Oxford University Press, New York, 2002, ss. 269-278.

Ehtisham, Raju Singh, Mario Fortuna. "Toward More Effective Redistribution: Reform Options for Intergovernmental Transfer in China," IMF Working Paper No: 98, June 2004, ss. 1-28.

Fornasari Francesca, Steven B. Webb, and Heng-fu Zou. "The Macroeconomic Impact of Decentralized Spending and Deficits: International Evidence," Annals of Economics and Finance, Vol:1 Number: 2, November 2000, ss. 403-434.

Gonzales, Christian Y., David Rosenblatt, Steven B. Webb. "Stabilizing Intergovernmental Transfers in Latin America," Policy Research Working Paper No: 2869, The World Bank, July 2002, ss. 1-28.

Gooptu, Sudarshan. "Achieving Fiscal Sustainability," East Asia Decentralizes: Making Local Government, World Bank, 2005/06, ss. 53-65.

Hepworth, Noel. "Accrual Accounting in the Public Sector," CEF Conference, Slovenia, 2003.

Irwin, Timothy. "Public Money for Private Infrastructure," The World Bank Working Paper, No: 10, August 2003.

Klingebiel, Daniela, Jeff Ruster. "Why Infrastructure Financing Facilities Often Fall Short of Their Objectives," The World Bank Policy Research Working Paper No: 2358, June 2000, ss. 1-38.

Ma, Jun. "Monitoring Fiscal Risks of Subnational Governments: Selected Country Experiences," Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risks, Copublication of The World Bank and Oxford University Press, New York, 2002, ss. 393-424.

Martinez-Vazquez, Jorge, Robert M. McNab. "Fiscal Decentralization and Economic Growth," Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies Working Paper No: 1, January 2001.

Mas, Ignacio. "Managing Exchange Rate and Interest Rate Related Project Exposure: Are Guarantees Worth the Risk," Timothy Irwin, Michael Klein, Guillermo Perry, Mateen Thobai (eds.), Dealing with Public Risk in Private Infrastructure, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington D. C., December 1997, ss. 109-128.

Mello, Luiz de. "Fiscal Responsibility Legislation and Fiscal Adjustment: The Case of Brazilian Local Governments," Policy Research Working Paper No: 3812, World Bank, Washington, D. C., January 2006.

Mody, Ashoka, Dilip K. Patro. "Valuing and Accounting for Loan Guarantees," The World Bank Research Observer, Vol. 11, No: 1, February 1996, ss. 119-142.

Oates, Wallace E. "Fiscal Decentralization and Economic Development," National Tax Journal, Vol: 42, Number: 2, 1993, ss. 237--243.

Pisauro, Giuseppe. "Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: Between Commons and Soft Budget Constraints," IMF Working Paper No: 65, May 2001, ss. 1-29.

Polackova, Hana. "Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability," The World Bank Policy Research Working Paper No: 89, Washington, D. C., 1998.

Polackova, Hana. "Contingent Government Liabilities," Finance & Development, March 1999, ss. 46-49.

Polackova, Hana. "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability - A Consideration for EU Accession," European Union Accession: The Challenges for Public Liability Management in Central Europe, Washington D. C., December 1998, ss. 35-61.

Rodden, Jonathan. "Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints," World Bank PREM Notes No: 41, July 2000, ss. 1-4.

Rowan, Jones. "Accruals Accounting in U.K. Local Government: A Historical Context For Continuing Controversies," Financial Accountability & Management, Winter 1985, Vol. 1 Issue 2, ss. 145-161.

Shah, Anwar. "Corruption and Decentralized Public Governance", Policy Research Working Paper No: 3824, World Bank, Washington, D. C., January 2006, ss. 1-28.

Singh, Raju, Alexander Plekhanov. "How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Emprical Evidence," IMF Working Paper No: 54, March 2005, ss. 1-32.

Smith, Warrick. "Covering Political and Regulatory Risks: Issues and Options for Private Infrastructure Arrangements," Timothy Irwin, Michael Klein, Guillermo Perry, Mateen Thobai (eds.), Dealing with Public Risk in Private Infrastructure, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington D. C., December, 1997, ss. 45-84.

Tanzi, Vito. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review Some Efficiency and Macroeconomics Aspects," Proceeding of World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington D. C.,1995, ss. 295-316.

Ter-Minassian, Teresa, Jon Craig. "Control of Subnational Government Borrowing," Teresa Ter-Minassian (ed.), Fiscal Federalism in Theory and Practice: A Collection of Essays, International Monetary Fund, Washington, D. C., 1997, ss. 156-172.

Thobai, Mateen. "Private Infrastructure, Public Risk," Economic Policy Notes, Number: 10, November 1998, ss. 1-4.

Towe, Christopher M. "Government Contingent Liabilities and the Measurement of Fiscal Impact," IMF Working Paper, No: 90/57, 1990, ss. 1-29.

EK 1: Yerel Koşullu Yükümlülüklerin Denetlenmesi Konusundaki Ülke Örneği: Kolombiya

Kolombiya'da yerel borçluluk düzeyini kontrol altına alabilmek için trafik ışıkları sistemi olarak adlandırılan bir mekanizma kurulmuştur. Buna göre yerel yönetimlerin borçluluk düzeyi yeşil, sarı ve kırmızı olarak üç bölüme ayrılmış ve her bir düzeye göre politikalar belirlenmiştir. Aşağıdaki tabloda trafik ışıkları sistemi gösterilmektedir.

Kolombiya'da Yerel Borçluluk Uyarı Sinyalleri (Trafik Işıkları Sistemi)

Gösterge	*Otonom Borçluluk (yeşil ışık)*	*Orta Düzeyde Borçluluk (sarı ışık)*	*Kritik Borçluluk (kırmızı ışık)*
Borç Faizi / Operasyonel Tasarruflar (likidite göstergesi)*	< yüzde 40	yüzde 40-60 arasında	> yüzde 60
Borç Stoku / Cari Rezervler (ödeyebilirlik göstergesi)	< yüzde 80	< yüzde 80	< yüzde 80
Etki	Yerel yönetim yeni kredi anlaşmalarına kendi kendine (otonom olarak) izin verebilir.	a)Yeni alınan borç merkez bankasının enflasyon hedefine göre hesaplanan borç stokunu reel olarak yükseltmiyor ise, yerel yönetim kredi anlaşmalarına kendi kendine (otonom olarak) izin verebilir. b)Aksi halde kredi veren kurum ile performans planı şartıyla Maliye Bakanlığı'ndan yetki almak gereklidir.	Kredi işlemlerine başlamak için yetkilendirme gereklidir ve kredi veren kuruluş ile performans anlaşması imzalanmalıdır.

* Operasyonel tasarruf olarak tanımlanan yerel idarelerin cari gelirlerinden operasyonel ve transfer harcamalarının düşülmüş şeklidir. Cari gelirler temelde vergi ve vergi dışı gelirleri, şerefiye ve harçları, merkezi hükümetten alınan transferleri, ulusal gelir paylarını ve faiz gelirlerini içermektedir. Operasyonel giderler ise, maaş ve ücretleri, sosyal yardımları ve sosyal güvenlik harcamalarını kapsamaktadır.
Kaynak: Echavarria Rentaria, Steiner, 2002, s. 19.

Bu sisteme göre yerel yönetim yapıları likidite ve ödeyebilirlik yönü ile değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Bu değerlendirme sonucu 17 yerel yönetimin kritik borçluluk düzeyinde bulunduğu, birinin orta düzeyde borçlu olduğu, dokuzunun ise düşük borçluluğa sahip olduğu ve merkezi yönetimden izin almadan borçlanabileceği ortaya konmuştur.