Araştırma Makalesi/Research Article

Yerel Yönetimlerde Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi

Abdullah KARAER*

Öz

Mali kurallar; bütçe açıkları, kamu harcamaları, kamu borçları ve kamu gelirlerindeki artışı sınırlayan sayısal veya prosedürel düzenlemelerdir. Bu kurallar, mali sürdürülebilirliği sağlamayı, kamu yönetimlerinin hesap verebilirliklerini ve mali saydamlıklarını artırmayı amaçlamaktadır. Çalışmanın amacı, dünyada yerel yönetim düzeyinde uygulanan mali kuralları incelemek ve bu kuralların Türkiye'deki yerel yönetimlerin mali yapıları üzerindeki etkilerini analiz etmektir. Çalışmada, ülkemizde belediyelerin özellikle belediye şirketleri vasıtasıyla personel harcamalarına ilişkin mali kuralları dolaylı şekilde aştıkları, bütçe birliği ve genelliği ilkelerinin belediyelerde uygulanamadığı, borçlanmaya ilişkin mali kuralların belediyelerin toplam borç stokundaki aşırı artışı önlemede yetersiz kaldığı sonucuna varılmıştır. Bu sebeple çalışmada bu sorunların çözümüne yönelik öneriler sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: *Mali Kurallar, Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimlerde Mali Kurallar, Mali Yerelleşme, Türkiye*

Fiscal Rule Applications in Sub-Central Governments and a Review of Turkey

Abstract

Fiscal rules are numerical or procedural regulations that limit the increase in budget deficits, public expenditures, public debt and public revenues. These rules aim to increase the accountability and fiscal transparency of public administrations and to ensure fiscal sustainability.

*TBMM Yasama Uzmanı, Doktora Öğrencisi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, SBF, Maliye Bölümü, akaraer2001@yahoo.com; https://orcid.org/0000-0002-2142-6954

Makalenin Gönderilme Tarihi: 21.10.2021 **Kabul Tarihi:** 30.06.2022

The aim of this study is to examine the fiscal rules applied at the sub-central government level in the world and to analyze the effects of these rules on the fiscal structures of local administrations in Turkey. At the end of the study, it is concluded that municipalities in our country indirectly exceed the fiscal rules regarding personnel expenditures especially through municipal companies, the principles of budget unity and generality cannot be applied in municipalities, and the fiscal rules regarding borrowing are insufficient to prevent excessive increase in the total debt stock of municipalities. For this reason, suggestions for the solution of these problems are presented in the study.

Keywords: *Fiscal Rules, Local Governments, Sub-Central Government Fiscal Rules, Fiscal Decentralization, Turkey*

JEL Classification Codes: *H72, H74, H77*

Giriş

Bütçenin temel amacı, devletin sahip olduğu sınırlı kamu kaynakları ile halkın sınırsız kamu hizmeti talebi arasında tutarlı bir denge kurmak ve mevcut kamu kaynaklarının en verimli ve kaliteli kamu hizmetini sunacak şekilde kullanılmasını sağlamaktır. Bu amaca erişilebilmesi için üç temel hedefin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu hedefler mali sürdürülebilirliğin sağlanması, kamu kaynaklarının hizmet birimlerine etkin bir şekilde dağıtılması ve kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliğin temin edilmesidir. Bu üç hedef 20'nci yüzyılda gerçekleştirilen bütün mali reformların mesafe almak istediği temel alanlar olmuştur (World Bank, 1999:17). Bu durumun, günümüzdeki mali reformlar için de geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim bu 3 hedef literatürde kamu mali yönetiminin temel hedefleri olarak kabul edilmektedir (Cangiano vd., 2013:2). Bu üç temel hedef arasında en önemlisi mali sürdürülebilirliğin sağlanmasıdır. Zira mali sürdürülebilirliğini sağlayamayan bir kamu yönetiminin diğer hedeflerini gerçekleştirmesi zaten mümkün olamamaktadır. Mali sürdürülebilirlik kavramını, bütçe gelir ve giderleri, borç düzeyi ve diğer mali büyüklükler arasında sürdürülebilir bir dengenin kurulması şeklinde tanımlamak mümkündür. Kamu mali yönetimleri, mali sürdürülebilirlik hedefine erişebilmek için mali kurallar, orta vadeli harcama çerçeveleri, mali risk analizleri, uzun vadeli mali projeksiyonlar ve bağımsız mali değerlendirmeler gibi çeşitli araçlar geliştirmiştir (Schick, 2013:23). Bu araçlar arasından en çok kullanılanı mali kurallar olmuştur. Mali kurallar, mali sürdürülebilirliği sağlamak ve korumak amacıyla bütçe açığı, kamu harcamaları, kamu borçları ve kamu gelirleri gibi mali göstergeleri sınırlayan sayısal veya prosedürel düzenlemelerdir.

Mali kurallar merkezi yönetim düzeyinde uygulanabileceği gibi yerel yönetim düzeyinde de uygulanabilmektedir. OECD ülkelerinde kamu

gelirlerinin yaklaşık %35'i yerel yönetim düzeyinde harcanmaktadır (OECD, 2016:3). Günümüzde yerel yönetimlere daha fazla yetki verme eğilimi arttığından yerel yönetimlerin harcamaları da artmakta, bu durum yerel yönetim düzeyinde mali kurallara daha çok ihtiyaç duyulmasına neden olmaktadır.

Bu makalenin temel amacı, dünyada yerel yönetimlere uygulanan mali kuralları incelemek, bu kuralların Türkiye'deki yerel yönetimlerin mali yapıları üzerindeki etkilerini analiz etmek ve uygulamadaki sorunları tespit etmek; ayrıca dünyadaki başarılı uygulamalardan yararlanarak sorunlara yönelik çözüm önerileri geliştirmektir. Makalenin ilk bölümünde yerel yönetim düzeyinde uygulanan mali kuralların türleri, uygulanma sebepleri ve mali yerelleşme kavramı ile ilişkileri ele alınmıştır. İkinci bölümde bu kuralların Anglosakson ülkeleri ile bazı Avrupa ve Latin Amerika ülkelerindeki uygulamaları incelenmiştir. Makalenin sonraki bölümlerinde mali kuralların Türkiye'deki yerel yönetimlerin mali yapıları üzerindeki etkileri analiz edilerek genel bir değerlendirme yapılmış ve ülkemizde yerel yönetim düzeyinde mali kuralların daha etkin bir şekilde uygulanmasına yönelik öneriler sunulmuştur.

1. Yerel Yönetim Düzeyinde Uygulanan Mali Kurallara İlişkin Temel Bilgiler

1.1. Mali Kuralların Türleri

Mali kurallar, sayısal mali kurallar (numerical fiscal rules) ve prosedürel mali kurallar (procedural fiscal rules) olmak üzere iki temel kategoriye ayrılmaktadır. Sayısal mali kurallar bütçe açığı, kamu harcamaları, kamu gelirleri ve kamu borçları gibi mali göstergeler üzerine sayısal kısıtlama getiren düzenlemelerdir. Sayısal mali kurallar içinde yer alan sayısal sınırlar, kamu mali yönetimleri için aynı zamanda bir tür performans göstergesidir. Bu sebeple mali kurallar, ekonomik çevreler tarafından kolay takip edilmekte ve kural ihlali durumunda yüksek bir geri bildirim sağlamaktadır. Sayısal mali kurallar, kamu mali yönetimini bağlayıcı hukuki düzenlemeler olmaları nedeniyle mali plan ve belgelerde geçen ve bağlayıcı olmayan sayısal mali hedeflerden farklıdır. Prosedürel mali kurallar ise hesap verebilirlik ve mali saydamlık ilkeleri çerçevesinde mali süreçleri düzenleyen ve bu özellikleri nedeniyle kamu harcamaları ve borçlarındaki keyfi, usulsüz veya verimsiz artışları önleyen kurallardır. Bu kurallar, sayısal mali kuralların uygulanmasını sağlamakta ve bu yönleriyle onları tamamlamaktadır. Örneğin sayısal mali bir kuralın uygulanmasını izleme ve raporlama, yaptırım mekanizması getirme veya belli durumlarda kuralı gevşetme gibi konuları düzenleyen kurallar prosedürel kurallar içinde yer almaktadır (Sutherland vd., 2006:14). Yerel yönetim düzeyinde uygulanan sayısal mali kurallar konularına göre; denk bütçe, borçlanma, harcama ve gelir kuralı olmak üzere dört alt türe ayrılırken prosedürel mali kurallar; mali

saydamlık ve hesap verilebilirlik odaklı prosedürel kurallar olmak üzere iki alt türe ayrılmaktadır.

Denk bütçe kuralı, sıfır bütçe açığını, yani bütçe denkliğini veya en fazla belirli bir bütçe açığının verilmesini öngören mali kuraldır (Demirbaş, 2015:10). Uygulamada denk bütçe kuralında bütçe denkliğini sağlayabilmek için gelir tahsilatı toplamı ile uyumlu bir toplam harcama hedefi belirlenebilmektedir. Denk bütçe kuralında bütçe denkliği, bütçede yer alan sadece cari kalemler için öngörülebileceği gibi hem cari hem de sermaye kalemleri için öngörülebilmektedir. Bütçenin cari kalemlerinde sağlanan denkliğine cari bütçe denkliği, sermaye kalemlerinde sağlanan denkliğine ise sermaye bütçesi denkliği adı verilmektedir. Denk bütçe kuralı; i) altın kural, ii) güçlü altın kural, iii) toplam bütçe denkliği kuralı, iv) güçlü toplam bütçe denkliği kuralı ve v) çok güçlü toplam bütçe denkliği kuralı olmak üzere beş türe ayrılmaktadır. Altın kuralda sadece cari bütçe denkliğinin sağlanması yeterli olup yatırım yapılabilmesi için sermaye bütçesi açığına izin verilmektedir. Güçlü altın kuralda ise cari bütçe dışında bütçe dışı fonlarda da denkliğin sağlanması gerekmektedir. Toplam bütçe denkliği kuralında cari kalem veya sermaye kalemi ayrımı yapılmamakta ve bütçe kalemleri toplamının denk olması istenmektedir. Güçlü toplam bütçe denkliği kuralında ise hem cari bütçenin hem de sermaye bütçesinin denk olması gerekmektedir. Çok güçlü toplam bütçe denkliği kuralında cari bütçe, sermaye bütçesi ve bütçe dışı fonların toplamında bütçe denkliğinin sağlanması istenmektedir.

Borçlanma kuralı, borçlanma miktarını veya yöntemini ya da hangi amaçla borç alınabileceğini sınırlayan bir mali kuraldır. Yerel yönetimlerin borçlanma miktarını sınırlayan kurallar; yerel yönetimin borç almasının tamamen yasaklanması, sadece merkezi yönetimden borç alabilme, borç tavanına tabi olma (belli bir borç stokunun üzerinde borçlanamama) ve borç servis limitine tabi olma (yıllık borç geri ödemesinin belli bir sınırı aşmaması) şeklindedir. Borçlanma amacını kısıtlayan düzenlemeler genellikle sadece yatırım harcamaları için borçlanabilme şeklindedir. Borçlanma yöntemine ilişkin kurallar ise borç alabilmek için merkezi yönetimden onay alma, dış piyasalardan ve yabancı para birimi ile borçlanamama ve merkezi yönetimin belli şartlar çerçevesinde yerel yönetim borçlarına garanti vermesi şeklindedir. Borçlanma kuralları, kamu borçlarının sürdürülebilirliğini amaçlamaktadır. Zira mali sürdürülebilirliği sağlayabilmek için öncelikle borçların sürdürülebilirliğinin sağlanması gerekmektedir. Diğer taraftan toplam borç düzeyinin bir stok değişken olması nedeniyle borç düzeyini düşürebilmek için sadece borçlanma kuralları yeterli olmamakta; bütçe açığı, kamu harcaması ve kamu gelirleri gibi akım değişkenler üzerine konan diğer mali kurallara da ihtiyaç duyulmaktadır (Kesik ve Bayar, 2010:48).

Harcama kuralı, kamu yönetimlerinin harcama düzeyini kısıtlayan mali kurallardır. Harcama kuralında yerel yönetimlerin harcama düzeyleri; nüfus

artışı gibi demografik veya enflasyon gibi ekonomik göstergelerle ilişkilendirilmek suretiyle sınırlandırılmaktadır. Uygulamada özellikle personel harcamaları gibi verimsiz cari harcamalar üzerine bir üst sınır getirilmekte ve bu sınır genellikle toplam bütçe geliri ile ilişkilendirilmektedir.

Gelir kuralı kamu yönetimlerinin vergi gelirlerine alt veya üst sınırlama getiren mali kuraldır. Gelir kuralı, yerel yönetimlere vergi koyma veya vergi oranlarını belirleme yetkisi veren ülkelerde bu yetkinin çeşitli amaçlar doğrultusunda sınırlandırılması için kullanılmakta; diğer mali kuralların aksine doğrudan mali sürdürülebilirliği sağlamayı amaçlamamaktadır (Vammalle ve Bambalaite, 2021:6). Bu kuralların genellikle konuluş amacı; yerel yönetimlerin kendi aralarında ortaya çıkan vergi rekabetini veya bu yönetimlerin merkezi yönetimle yaşadıkları vergi tabanı rekabetini önlemek ya da vergi mükellefleri üzerindeki yerel vergi yükünün aşırı miktarda artmasını engellemektir (Blöchliger ve Campos, 2011:6, 28). Gelir kuralı yerel yönetimlerin bütçe gelirlerini azalttığından kamu harcamalarını da dolaylı olarak azaltmaktadır. Ancak gelir kuralının bütçe gelirlerini azaltması, yerel yönetimlerin borçlanma ihtiyacının artmasına da neden olabilmekte; bu yüzden bu kural mali sürdürülebilirliğin sağlanması konusunda diğer mali kurallara kıyasla daha az tercih edilmektedir.

1.2. Yerel Yönetim Düzeyinde Mali Kuralların Uygulanma Sebepleri

OECD ülkeleri, yerel yönetim düzeyindeki mali kuralları yaygın bir şekilde uygulamaktadır. Yerel yönetimler, 2008 yılı Küresel Finansal Kriz sırasında yürütülen teşvik politikalarında önemli bir rol oynamış, bu durum yerel yönetimlerin bütçe açıklarında ve borç seviyelerinde önemli artışa neden olmuştur. Ancak 2010'daki Yunanistan mali krizinden ve ardından OECD ülkelerindeki genel konsolidasyon çabalarından sonra bu durum tersine dönmüş, 2011 yılından itibaren yerel yönetim düzeyinde mali kuralların sayısında ve katılığında artış gerçekleşmiştir (Vammalle ve Bambalaite, 2021:6). 2019 yılında (gelir kuralı hariç) yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulamalarına ilişkin olarak yapılan bir anket çalışması bu artış trendini doğrulamaktadır. Bu ankete 26'sı OECD'ye üye olan ve 3'ü üye olmayan toplam 29 ülke katılmış ve bu ülkelerin 19'u üç adet yerel yönetim mali kuralı, 8'i iki adet yerel yönetim mali kuralı, bir tanesi de 1 adet yerel yönetim mali kuralı uyguladığını bildirmiştir (Vammalle ve Bambalaite, 2021:54). 2019 yılında yapılan anket ile 2011 yılında OECD tarafından yapılan bir başka anket sonucu karşılaştırıldığında; 2011-2019 yılları arasında yerel yönetimlerde uygulanan mali kural sayısının 17 adet arttığı ve artan yeni kuralların 11'inin harcama kurallarından oluştuğu görülmüştür. Ülkelerin çoğu zaten denk bütçe ve borçlanma kuralına önceden sahip olduklarından, yeni artış büyük ölçüde harcama kurallarında gerçekleşmiştir.

Yerel yönetim düzeyinde mali kuralların başta OECD üyeleri olmak üzere pek çok ülkede yaygın bir şekilde uygulanmasını sağlayan başlıca sebepler şu şekildedir:

Merkezi yönetimler, yerel yönetimlerin borçlarından genellikle siyaseten sorumlu tutulabilmekte ve nihai aşamada borçlarını üstlenmek zorunda kalabilmektedir. Merkezi hükümet, yerel yönetimlerin borçlarına garanti verebilmekte veya garanti vermese dahi yeni borçlanma taleplerine onay verebilmekte ve bu onay piyasalar tarafından dolaylı garanti verme şeklinde algılanabilmektedir. Yerel yönetimler bu garanti algısına güvenerek mali sürdürülebilirliklerini daha da tehlikeye atacak şekilde borçlanmaya devam edebilmekte (Fredriksen, 2013:8); sonrasında merkezi yönetimler, yerel yönetimlerin borçlarını üstlenmek zorunda kalmaktadır. Bu tür sorunlarla karşılaşan merkezi hükümetler, yerel yönetim düzeyinde mali kuralları uygulamak suretiyle benzer durumların yeniden ortaya çıkmasını engellemeye çalışmaktadır. Örneğin 2010 yılında Macaristan'da merkezi hükümet, Budapeşte Belediyesinin yanı sıra diğer belediyelerin sağlık veya eğitim hizmetlerinden kaynaklanan borçlarını üstlenmek zorunda kalmış, ardından da yerel yönetimlerin uymaları gereken pek çok yeni mali kuralı yürürlüğe koymuştur (Vammalle ve Bambalaite, 2021:27). Brezilya'da federal hükümet 2000'li yılların başında eyaletleri borç krizinden kurtarmış, ardından da eyaletlerin mali özerkliklerini azaltan ve yerel yönetimleri pek çok mali kurala uymakla yükümlü kılan Brezilya Mali Sorumluluk Kanunu'nu yürürlüğe koymuştur (OECD, 2016:53).

Merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetimlerin de aynı sermaye piyasalarından borçlanması iki taraf arasında ortak havuz sorununun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Her iki taraf da aynı sermaye piyasasından borçlandığından bu durum piyasadaki ödünç verilebilir fon miktarını azaltmakta ve neticede borçlanma ve faiz maliyetleri artmaktadır. Benzer durum vergi gelirleri açısından da söz konusu olabilmektedir. Yerel yönetimlerin vergi gelirleri arttıkça merkezi yönetimin kendi vergi tabanını genişletmesi zorlaşmaktadır. Borçlanma maliyetinin artması ve vergi tabanını genişletmenin zorlaşması, merkezi yönetimin mali sürdürülebilirliğini olumsuz etkilemekte ve nihayetinde merkezi yönetim, yerel yönetimlere mali kurallar aracılığıyla sınırlamalar getirmeyi gerekli görebilmektedir.

Yerel yönetimlerin mali yapılarındaki bozulma, negatif bir dışsallığa yol açmaktadır (OECD, 2014:17). Zira yerel yönetimin mali yapısındaki bozulma, finansal piyasalardaki risk algısını yükseltebilmekte, sonrasında yerel yönetimlerin ihraç ettiği tahvillerin fiyatı düşebilmektedir. Bulaşıcı risk adı verilen bu risk, piyasalar üzerinden tüm yerel yönetimler ve hatta merkezi hükümet açısından da risk primlerinde artışa yol açabilmektedir. Ayrıca yerel yönetim borç stoku genel devlet borcunun hesaplanmasına dâhil edildiğinden yerel yönetim borç stokundaki artış, genel devlet borcunu da artırmaktadır. Bu durum, kamu borcu üzerindeki faiz oranlarının

yükselmesine neden olduğundan genel yönetimin bütçe dengesini ve ulusal düzeyde mali sürdürülebilirliği de olumsuz etkilemektedir. Hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimin kendi borç stoklarını artırması, faiz oranlarının daha da yükselmesine ve borçlanma maliyetlerinin karşılıklı olarak birbirini negatif etkilemesine yol açmaktadır.

Pek çok yerel yönetim kamu şirketi kurmakta ve bu şirketlerin borçları yerel yönetimlere koşullu yükümlülükler getirmektedir. Yerel yönetimler, şirketleri mali güçlüklerle karşı karşıya kaldığında genellikle onları kurtarmak zorunda kalmakta ve bu durum yerel yönetimlerin mali durumunu olumsuz etkilemektedir. Ayrıca yerel yönetimlere ait şirketlerin borçlarının devlet muhasebe sistemine kayıt edilmemesi, artan borç stoku tutarı konusunda merkezi yönetimin erken önlem almasını zorlaştırmaktadır. Yerel yönetim düzeyinde mali kurallar ile bu tür sorunların önlenmesi amaçlanmaktadır.

Yerel yöneticiler de ulusal düzeydeki yöneticiler gibi açık bütçe politikasının zararlarına rağmen yeniden seçilebilmek için kamu harcamalarını artırma eğiliminde olabilmekte, artan kamu harcamalarını borçlanma yoluyla finanse etmeyi tercih edebilmektedir. Popülist borçlanma anlayışı ise borç stokunun aşırı artmasına ve borçlanmanın sürdürülemez hale gelmesine neden olmaktadır. Yerel yönetim düzeyinde mali kurallar ise bu tür durumları önlemeyi amaçlamakta ve denk bütçe politikasının yerel yönetimler açısından seçimden seçime değişmeyen bir devlet politikası haline gelmesini sağlamaktadır. Böylece yerel yönetimlerde göreve gelen politikacılar değişse bile denk bütçe politikası değişmemektedir.

Günümüzde vatandaşlar ekonomik ve mali gelişmeler hakkında teknolojik imkânlar sayesinde daha hızlı bilgi sahibi olabilmektedir (Günaydın ve Eser, 2009:54). Sayısal mali kurallar, yerel yöneticilerin kamu mali yönetimindeki başarı düzeyleri hakkında teknolojik imkânlar sayesinde halka daha hızlı bilgi vermekte ve bu sayede yerel yönetimler üzerindeki kamuoyu denetimini artırmaktadır.

1.3. Yerel Yönetim Düzeyinde Mali Kurallar ve Mali Yerelleşme

Mali yerelleşme, devlete ait gelir ve harcama yetkilerinin bir kısmının, merkezi yönetim yerine yerel yönetimler eliyle kullanılmasıdır. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin idari yapısı içinde değil, genel devlet yapısı içinde yer almaktadır. Karar organları ve yöneticileri yerel seçimlerde doğrudan halk tarafından seçilen yerel yönetimlerin kendilerine ait bütçeleri ve mali özerklikleri vardır. Yerel yönetimler yerinden yönetim ilkesine göre kurulmakta ve faaliyet göstermektedir. Yerel yönetimlerin türleri ülkeden ülkeye değişmektedir. Zira yerinden yönetim ilkesini pek çok ülke birbirinden farklı şekilde uygulamakta ve bu uygulamaya göre genel devlet teşkilatı iki veya üç kademeli olabilmektedir. ABD ve Almanya gibi federal devletlerde genel devlet yapısı; federal idare, eyalet yönetimleri ve eyaletler içindeki yerel yönetimler (genellikle belediyeler) olmak üzere üç kademeden oluşmaktadır. İspanya ve İtalya gibi bünyesinde bölgesel yönetim

bulunduran üniter devletlerdeki genel devlet yapısı da merkezi yönetim, bölgesel yönetim ve belediyeler olmak üzere üç kademeden oluşmaktadır. Litvanya ve Türkiye gibi bünyesinde bölgesel yönetim bulundurmayan üniter devletlerde ise genel devlet yapısı; merkezi yönetim ve bölgesel nitelikte olmayan yerel yönetim (genellikle belediyeler) olmak üzere iki kademeden oluşmaktadır. Mali yerelleşme ve mali kurallar arasındaki ilişki de genel devlet yapısındaki kademe sayısına göre şekillenmektedir. Eyalet, bölgesel yönetim ve belediyeler genel devlet yapısı içinde yer almakta, yerinden yönetim ilkesine göre faaliyet göstermekte ve kendi idari sınırları içinde yaşayan halka yerel hizmet sunmaktadır. İngilizce kaynaklarda eyalet, bölgesel yönetim ve belediyeler gibi yerinden yönetim kuruluşlarının tamamını ifade etmek için alt yönetimler (sub-governments), merkez altı yönetimler (sub-central governments) ve ulus altı yönetimler (sub-national governments) şeklinde terimler kullanılmaktadır. Ancak literatürümüzde bu terimler yerine yerinden yönetim kuruluşlarını ifade etmek için yerel yönetim veya mahalli idare terimleri tercih edilmektedir.

Eyalet ve bölgesel yönetimlerde mali yerelleşme belediyelere kıyasla daha yüksek düzeyde gerçekleşmektedir. Üç kademeli ülkelerde eğitim ve sağlık hizmetleri genellikle eyalet ve bölgesel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Özellikle eyaletler, federal devletin var oluşundan itibaren devletin kurucu unsuru olarak görüldüklerinden federal hükümetler eyaletlere karşı merkeziyetçi bir tutum izlemekten kaçınmaktadır. Bu sebeple mali yerelleşmenin yüksek olduğu bu ülkelerde federal hükümetin yerel düzeyde mali kuralları eyaletlere dayatma gücü azdır. ABD'de ve Almanya'da olduğu gibi eyaletler, mali kuralları mali sürdürebilirliklerini sağlamak için genellikle kendi kendilerine empoze etmekte ve kendi uygulamalarının takibini yapmaktadır. Bununla birlikte Brezilya ve Meksika'da olduğu gibi eyaletler federal hükümetten mali yardım istediklerinde federal hükümet bu yardım karşılığında eyaletlere yeni mali kuralların uygulanmasını dayatabilmektedir. Bölgesel yönetimler ise özellikle Avrupa'daki üniter devletlerde ademi merkeziyetçiliğin güçlenmesi ile ortaya çıkmıştır. Bu ülkeler arasında; Finlandiya, İtalya ve İspanya gibi bazı ülkelerde bölgesel yönetim meclislerine yasama yetkisi verilmişken Fransa ve İsveç gibi bazı ülkelerde yasama yetkisi verilmemiştir (ECR, 2021a). Avrupa'daki bölgesel yönetimlere mali kural konurken genellikle bu yönetimlerle merkezi yönetim arasında varılan anlaşmalara (iç istikrar paktlarına) göre mali kurallar belirlenmektedir (Vammalle ve Bambalaite, 2021:7). Üç kademeli devletlerde, belediyeler için mali kuralların konulması ve takibi genellikle eyalet veya bölgesel yönetimler tarafından yapılmaktadır.

İki kademeli devletlerde ise belediyeler için mali kurallar merkezi yönetim tarafından konmakta ve takibi yapılmaktadır. İki kademeli devletlerde mali yerelleşme genellikle üç kademeli devletlere kıyasla daha düşük seviyededir. Çünkü bu devletlerde merkeziyetçilik daha güçlüdür. Bu

sebeple iki kademeli devletlerde merkezi yönetimin belediyelere mali kural koyması nispeten daha kolaydır. Bununla birlikte iki kademeli devletlerde de yerel yönetim düzeyinde mali kurallarının uygulanmasında önemli zorluklarla karşılaşılmaktadır. Zira yerel yönetim düzeyinde mali kuralları uygulamak, ulusal düzeydeki mali kurallara kıyasla daha zor olmaktadır (Karakurt ve Akdemir, 2010:243). Bu zorluğun temel sebebi yerel yönetimlerin, kendi istekleri dışında merkezi yönetim tarafından konulan mali kurallara karşı güçlü bir direnç göstermesidir. Örneğin Portekiz'de belediye şirketlerinin şeffaflığını artırmak için 2007 yılında yapılan reformda belediyelerin kamu hesaplarını kendi şirketlerinin hesapları ile konsolide etmeleri istenmiş; ancak uygulamada belediyeler bu reforma sert direniş göstermiştir (OECD, 2016:129).

2. Dünyada Yerel Yönetim Düzeyinde Mali Kural Uygulamaları

Anglosakson ülkeleri mali saydamlık odaklı prosedürel kurallara daha fazla yoğunlaşırken Avrupa ve Latin Amerika ülkeleri sayısal mali kurallara daha fazla yoğunlaşmaktadır (Kopits, 2001:5). Bu farklılığın sebebi, Anglosakson ülkelerinde kredi derecelendirme kuruluşlarının yerel yönetimlere verdiği kredi değerlendirme notlarının, tıpkı sayısal kurallar gibi mali denge unsuru olarak işlev gördüklerinin düşünülmesi ve bu nedenle borçlanma kurallarına nispeten daha az ihtiyaç duyulmasıdır. Ayrıca bu ülkelerde piyasa denetiminin etkinliğini artırmak için prosedürel mali kurallara daha fazla önem verilmektedir.

2.1. Anglosakson Ülkelerinde Yerel Yönetim Düzeyinde Mali Kurallar

Anglosakson ülkeleri ABD, İngiltere, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda'dan oluşmaktadır. Bu ülkeler arasından ABD, Kanada ve Avustralya federal devlet iken İngiltere ve Yeni Zelanda üniter devlet statüsündedir. 2017 yılında genel devlet vergi gelirlerinin Kanada'da yarısı, ABD'de üçte biri, Avustralya'da beşte biri, Yeni Zelanda'da on beşte biri ve İngiltere'de yirmide biri yerel yönetimlere tahsis edilmiştir (OECD, 2021).

ABD'de Vermont hariç bütün eyaletlerin anayasasında güçlü denk bütçe kuralına uyulmasına ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Bütçe denkliğinin sağlanması, eyaletlerin maliye uygulamalarının temeli olarak kabul edilmektedir (NCSL, 2010:1). Nitekim ABD'de federal hükümet, denk bütçe kuralına uyulması konusunda herhangi bir zorlayıcı müdahalede bulunmamasına karşın eyaletler denk bütçe kuralına yeterince bağlılık göstermektedir ve kendi düzeltici önlemlerini almaktadır. Eyaletlerin bütçe açığı vermeleri halinde bu açığı gelecek mali yılda sağlayacakları bütçe fazlasıyla telafi etmeleri gerekmektedir. Her eyalette, bütçe istikrar fonları olarak da adlandırılan bir yağmurlu gün fonu bulunmaktadır (Vammalle ve Bambalaite, 2021:45). Eyaletler bütçe fazlası verdikleri dönemde gelir fazlalarını bu fona aktarmakta, beklenmedik iktisadi olumsuzlukların ortaya çıktığı dönemlerde de cari bütçe denkliğini sağlayabilmek için bu fonları

kullanmaktadır. Eyaletlerde çeşitli borç stoku tavanı ve borç servisi limiti kuralları uygulanmaktadır. ABD'de kredi derecelendirme kuruluşları, periyodik olarak yerel yönetimlerin kredibilitesine ilişkin değerlendirmeler yapmakta ve tahvil sigortacıları, tahvil ihracı şartlarını hazırlarken bu değerlendirmeleri dikkate almaktadır (Vammalle ve Bambalaite, 2021:39). 35 eyalette, enflasyona veya bir önceki yılın bütçesine veya kişisel gelir artışına göre belirlenen vergi ve harcama sınırlamaları uygulanmaktadır (OECD/UCLG, 2019:538). ABD Kongresine bağlı olarak faaliyet gösteren Kongre Bütçe Ofisi, eyaletlerin bütçelerini analiz etmekte ve ulaştığı sonuçlar konusunda Kongreye bilgi vermektedir.

İngiltere, OECD ülkeleri arasında merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde en geniş yetkiye sahip olduğu ülkeler arasındadır (Sutherland vd., 2006:13). Bu durum yerel yönetimlerin mali yetkilerini önemli ölçüde sınırlamıştır. İngiltere üniter bir devlet olmakla birlikte bu ülkede İskoçya, Kuzey İrlanda ve Galler olmak üzere üç önemli bölgesel yönetim bulunmaktadır. Bölgesel yönetimlerin bütçe gelirleri, çoğunlukla merkezi hükümetin aktardığı gelir paylarından oluşmaktadır ve bu yönetimler kendi bütçeleri üzerinde sınırlı bir kontrole sahiptir (ECR, 2021b). Yerel yönetimler altın kuralı uygulamakta ve sadece sermaye yatırımlarını finanse etmek için borçlanmalarına izin verilmektedir. İngiltere'de merkezi yönetim, yerel yönetimlerin en büyük borç vereni durumundadır. Nitekim 2011 yılında İngiltere'de belediyelerin aldıkları kredilerin %81'ini, bölgesel yönetimlerin aldıkları kredilerin %100'ünü merkezi yönetimden alınan krediler oluşturmuştur (OECD, 2016:111). Bu durum merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin borçlarının miktarını ve içeriğini daha kolay takip etmesine imkân sağlamaktadır. İngiltere'deki bağımsız mali kurul olarak görev yapan Bütçe Sorumluluğu Ofisi, bölgesel yönetimlerin harcamalarını incelemekte ve yerel yönetimlerin mali kurallara uyumunu takip etmektedir.

Kanada'da çoğu eyalette toplam bütçe denkliği kuralı uygulanmaktadır. Bazı eyaletlerde toplam bütçe denkliği kuralı yıllık olarak uygulanırken bazı eyaletlerde üç ile beş yıl arasında değişen süreler esas alınarak uygulanmaktadır. Eğer bir eyalet bütçe açığı verirse eyalet yönetiminin gerçekleşen bütçe açığını gelecek yıllarda telafi etmesi gerekmektedir. Örneğin Quebec eyaletinde cari yılda gerçekleşen bütçe açığı 1 milyar Kanada dolarından daha az ise bir sonraki mali yılda, 1 milyar Kanada dolarından fazla ise maksimum beş yıllık bir süre içinde telafi edilmelidir. (Vammalle ve Bambalaite, 2021:13). Kanada'da on eyaletin altısında denk bütçe kuralını daha kolay uygulayabilmek için yağmurlu gün fonu kurulmuştur. Kanada'da merkezi yönetim, yerel yönetimlerin borçlarına garanti vermemektedir. Kanada'daki eyaletler harcama ve borçlanma kurallarına tabi tutulmamıştır (OECD, 2014:41). Ancak belediyelerin borçlanabilmek için idari sınırları içinde bulundukları eyalet yönetimlerinden onay almaları gerekmektedir (OECD, 2016:117). Kanada Parlamento Bütçe

Ofisi yerel yönetimlerin mali durumları hakkında parlamentoya düzenli bilgi vermektedir (OECD/UCLG, 2019:532).

Avustralya'da, eyalet düzeyinde denk bütçe, borçlanma ve harcama kuralları uygulanmamaktadır (Vammalle ve Bambalaite, 2021:14, 55, 57). Avustralya Kredi Konseyi geçmişte eyaletlere getirdiği kredi sınırlamalarını aşamalı olarak kaldırmış ve eyaletlerin borçlarının takibini finans piyasalarına bırakmıştır (OECD, 2016:121). Konseyin yeni görevi, kamu sektörü finansmanının şeffaflığını ve hesap verebilirliğini artırmak ve bu kapsamda ayrıntılı veri raporlama kurallarını belirlemek şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Eyaletler, federal hükümet tarafından herhangi bir sınırlama getirilmeksizin kendi hesaplarına borçlanabilmektedir. Finansal piyasalar ve kredi derecelendirme kuruluşları, borçlanma konusu ve miktarı bakımından eyaletleri disipline etmektedir. Eyaletler mali sürdürülebilirliklerini sağlamak için mali plan ve stratejilerinde hukuken bağlayıcı olmayan mali hedefler belirlemektedir. Örneğin Başkent Bölgesi, Queensland ve Güney Avustralya eyaletleri kredi derecelendirme kuruluşları tarafından kendilerine verilen AAA kredi notlarını korumak için mali planlarında hedefler belirlemiştir (Sutherland vd., 2006:23). Federal hükümet sadece istisnai hallerde yerel yönetimlerin borçlarına garanti vermektedir. Eyaletlerin aksine belediyeler borçlanma kurallarına tabi tutulmuştur. Bu kapsamda belediyelerin yurt dışından borçlanmaları yasaklanmış ve yurt içi piyasadan borçlanmaları eyalet yönetimlerinin onayına bağlanmıştır (OECD, 2016:117).

Yeni Zelanda'da yerel yönetimler için denk bütçe kuralı uygulanmakta, borç ve harcama kuralları ise uygulanmamaktadır. Bu ülkede uygulanan denk bütçe kuralı altın kural şeklinde olup yerel yönetimlerden cari bütçelerinin denk olması istenmektedir. Bununla birlikte cari bütçe denkliğinin, uygulama aşamasında değil de yerel yönetim meclisince onanan bütçe teklifinde belirtilmesi yeterli kabul edilmektedir (Vammalle ve Bambalaite, 2021:14). Dolayısıyla uygulama aşamasında yerel yönetimlerin denk bütçeden sapmasına izin verilmektedir. Yerel yönetimlere ucuz ve elverişli şartlarda kredi vermek amacıyla 2011 yılında Yerel Yönetim Finansman Kurumu (YYFK) adıyla bir finans kurumu kurulmuştur. Çoğu üniter ülkenin aksine, Yeni Zelanda'da, merkezi hükümet tarafından yerel yönetimlere bir borç tavanı dayatılmamakta, bu tavan yerel yönetimler ile bu yönetimlere borç veren YYFK arasında varılan uzlaşmaya göre belirlenmektedir. Hukuken bağlayıcı olmadığı için bir borçlanma kuralı olmayan bu borç tavanı yerel yönetimlerin net borç/gelir oranının %250'yi aşmaması şeklinde belirlenmiştir. Ancak COVID-19 salgını nedeniyle bu oran %300'e yükseltilmiştir. Borç tavanına uymayan ve düşük mali performans gösteren yerel yönetimlerin kredi talepleri YYFK tarafından reddedilmektedir. Ülkenin en büyük kenti olan Auckland yerel idaresi hariç bütün yerel yönetimlerin yurt dışından borçlanması yasaklanmıştır

(OECD/UCLG, 2019:211). Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin borçlarına garanti vermemektedir.

2.2. Avrupa Ülkelerinde Yerel Yönetim Düzeyinde Mali Kurallar

Avrupa Birliği (AB) ekonomik ve parasal birliğini koruyabilmek için Maastricht Anlaşmasıyla üye devletlerin genel yönetim bütçe açığı/GSYH oranının %3'ü, genel yönetim kamu borcu/GSYH oranının da %60'ı aşmaması şeklinde iki temel mali kural belirlemiş, Büyüme ve İstikrar Paktı anlaşmasıyla da bu mali kurallara uymayan üye devletlere yönelik yaptırım mekanizmaları getirilmiştir (Debrun vd., 2008:305). Yerel yönetimler genel devlet yapısı içinde yer aldıklarından AB'ye üye devletler, genel yönetim bütçe açığını ve genel yönetim borç stokunu kontrol altında tutabilmek için yerel yönetimlere yönelik pek çok mali kuralı uygulamaya koymuştur.

Almanya'da eyaletlerin bütçelerinin kredi gelirleri olmaksızın denk olması gerektiği Almanya Anayasası'nın 109'uncu maddesinde düzenlenmiştir. Bununla birlikte ekonomik kriz, doğal afet veya olağanüstü diğer hallerde denk bütçe kuralına istisna getirilmiştir. Belediyelerde altın kural uygulanmakta ve bu kural gereği belediyelerin cari bütçelerinin denk olması gerekmektedir. Almanya'da federal hükümet, eyaletlerin borçlarına garanti vermemektedir. Eyaletler kendi sınırları içinde yer alan belediyeler için borçlanma kısıtlamaları belirlemekte ve bu kısıtlamalara uymayan belediyelere yaptırım uygulayabilmektedir. Almanya'da eyaletler mali açıdan bağımsızdır ve federal hükümet eyaletlere yönelik herhangi bir düzeltici önlem alamamaktadır (Vammalle ve Bambalaite, 2021:39). Bununla birlikte federal ve eyalet hükümetlerinin maliye bakanlarından oluşan İstikrar Konseyi, eyaletlerin bütçe gelişmelerini ve mali kurallara uyumunu takip etmektedir (OECD, 2016:120). Anayasanın 109'uncu maddesinde Almanya'nın, AB'nin öngördüğü bütçe disiplinini yerine getirememesi durumunda mali yaptırımlara maruz kalacağı, bu durumda söz konusu yaptırımların %65'inin federasyon yönetimi, %35'inin ise eyaletler tarafından üstleneceği belirtilmiştir. Bu anayasa hükmü, eyaletleri AB'nin öngördüğü bütçe ve borç disiplinine uymaları yönünde teşvik etmektedir.

İtalya'da merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında 1999 yılında İç İstikrar Paktı anlaşması yapılmıştır. Bu anlaşmayla merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin mali hedefleri, harcama artışı limitleri ve borçlanma limitleri düzenli bir şekilde yeniden belirlenmektedir (OECD/UCLG, 2019:355). Belirlenen harcama ve denk bütçe kısıtları yıllık bütçe kanununa eklenmek suretiyle uygulamaya konulmaktadır. İtalya'da belediyelerin faiz ödemelerinin cari gelirlerin %12'sini, bölgesel yönetimlerin faiz ödemelerinin ise vergi, transfer ve emlak satışlarından elde edilen gelirlerin %25'ini geçmemesi gerekmektedir (OECD, 2016:125). 2003 yılından bu yana, mali kısıtlamalara uymayan belediyelere personel alımlarının dondurulması ve transfer kesintisi yapılması şeklinde yaptırımlar uygulanmaktadır. AB'nin mali kurallarını ihlal etmesi nedeniyle İtalya'ya para cezası verilmesi durumunda bu ceza tutarı ulusal sınır aşımına katkısı

oranında yerel yönetimlere dağıtılmaktadır (Sutherland vd., 2006:10). Bölgesel yönetimler, denetlenmiş mali tabloları kendi internet sitelerinde yayımlamakla yükümlüdür. Bölgesel yönetimlerin mali tablo sonuçları İstikrar Paktı ile uyumlu değilse bölgesel yönetimlerin seçilmiş yetkililerinin otomatik olarak görevden alınması, bölgesel yönetim meclisinin feshedilmesi ve seçimlerin yenilenmesi gibi yaptırımlar uygulanabilmektedir (OECD, 2016: 126, 133). Yerel yönetimler, altın kural şeklindeki denk bütçe kuralına uymakla yükümlü tutulmuştur. İtalya Anayasası'nın 119'uncu maddesinde yerel yönetimlerin sadece yatırımları finanse etmek için borçlanabileceği ve bu amaçla aldıkları kredilere merkezi yönetim tarafından devlet garantisi verilemeyeceği öngörülmüştür. 2014 yılında kurulan Parlamento Bütçe Ofisine yerel yönetimler dâhil olmak üzere kamu maliyesindeki gelişmeleri analiz etme, izleme ve bütçe kurallarına uyumu değerlendirme yetkisi verilmiştir.

İspanya'da yerel yönetimlerin denk bütçe kuralını üç yılı kapsayacak ve toplam bütçe denkliğini gözetecek şekilde uygulaması gerekmektedir (Vammalle ve Bambalaite, 2021:13, 16). 2012 yılında çıkarılan Bütçe İstikrarı ve Mali Sürdürülebilirliğe İlişkin Kanun ile bölgesel yönetim ve belediyeler için borç tavanları belirlenmiştir. Ayrıca bu Kanun'da yerel yönetimlerin harcamalarındaki artışın, üç yıl üzerinden hesaplanan orta vadeli GSYH büyüme oranını aşmaması, bölgesel yönetimlerin borçlarının GSYH'nin %13'ünü, belediyelerin borçlarının ise GSYH'nin %3'ünü geçmemesi öngörülmüştür (OECD, 2016:124-125). İspanya'da merkezi yönetim sadece istisnai hallerde yerel yönetimlerin borçlarına garanti vermektedir. Yerel yönetimlerin borçlanabilmek için merkezi yönetimden onay alması gerekmektedir. Nitekim 2014 yılında yerel yönetimler tarafından Ekonomi ve Maliye Bakanlığına borçlanma onayı için 30 adet başvuru yapılmış, bu başvuruların 6'sı reddedilmiştir (OECD, 2016:116). İspanya'da mali sorumluluk için Bağımsız Otorite adlı bağımsız mali kurul, merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin mali kurallara uyumunu izlemekte ve bu konuda rapor hazırlamaktadır. Bütçe açığı kısıtlamalarını fazlasıyla aşan bölgesel yönetimden, yeniden yapılanma planı sunması istenmekte ve eğer bütçe açığı kuralı mükerrer bir şekilde ihlal ediliyorsa bölgesel yönetimin bütçe yetkileri merkezi yönetim tarafından geçici olarak kısmen veya tamamen geri alınabilmektedir (OECD, 2016:126).

Portekiz'de yerel yönetimler, altın kurala ve harcama ve borçlanma sınırlamalarına uymakla yükümlü tutulmuştur (OECD/UCLG, 2019:355). Bölgesel yönetim ve belediyelerin borç stoklarının, son 3 yıla ilişkin ortalama bütçe gelirlerinin 1,5 katını aşmaması gerekmektedir. Yerel yönetimler yeni bir borçlanma yaparken alabilecekleri maksimum borç tutarı, mevcut borçlanma stoku ile borçlanma tavanı arasındaki farkın en fazla %20'siyle sınırlanmıştır. Bölgesel bir yönetim borç tavanını aşarsa borç tavanına inene kadar her yıl borçlarını en az %5 oranında azaltması gerekirken benzer durumdaki bir belediyenin borçlarını her yıl en az %10

oranında azaltması gerekmektedir (Vammalle ve Bambalaite, 2021:38). Bir yerel yönetimin, borç azaltma kuralına uymaması halinde yerel yönetime yapılan bütçe aktarmaları, borç tavanındaki fazlalık tutarı kadar alıkonabilmektedir. Bu sebeple borç azaltma kuralı, borç stokundaki artışa karşı ikinci bir borç freni olarak işlev görmektedir. Belediyelerin borçlanma limitlerine uymamaları halinde Sayıştay tarafından kendilerine Mahalli Maliye Kanunu'nda belirtilen tutarda ceza kesilmektedir. Merkezi yönetim sadece istisnai hallerde yerel yönetimlerin borçlarına garanti vermektedir. Portekiz'de merkezi yönetim, mali açıdan sıkıntılı durumda olan belediyelere yardımcı olmak amacıyla 2014 yılında Belediye Mali Kurtarma Fonunu kurmuştur. Bu fonun %50'si merkezi hükümet tarafından desteklenmekte, diğer yarısı ise 308 belediyenin tamamının zorunlu katkılarıyla finanse edilmektedir. Borç oranı %300'ün üzerinde olan belediyeler, çeşitli düzeltici tedbirleri ve Belediye Kurtarma Fonunun mali yardımını içeren belediye uyum planını uygulamakla yükümlü tutulmuştur (OECD/UCLG, 2019:399).

Avrupa ülkelerinde yerel yönetim düzeyinde mali kurallara ilişkin özet bilgiler Tablo 1'de sunulmuştur. Bu Tabloda görüldüğü üzere denk bütçe ve borçlanma kuralları Avrupa ülkelerinde oldukça yoğun bir şekilde uygulanmaktadır. Tabloda yer alan 27 ülke arasından denk bütçe kuralı sadece Türkiye'de ve Letonya'da uygulanmazken borçlanma kuralı sadece Avusturya ve Slovenya'da uygulanmamaktadır. Harcama kuralı 19 ülkede uygulanırken gelir kuralı 13 ülkede uygulanmaktadır.

Tablo 1: Avrupa'da Yerel Yönetim Düzeyinde Mali Kural Uygulamaları

Ülke Adı	Mali Kural Türü				Yerel Yönetimlerin Genel Devlet Vergi Gelirlerinden Aldığı Pay
	Denk Bütçe	Borçlanma	Harcama	Gelir	
Almanya	✓	✓			%33
Avusturya	✓		✓		%5
Belçika	✓	✓	✓	✓	%17
Bulgaristan	✓	✓	✓		%4
Çekya	✓	✓		✓	%2
Danimarka	✓	✓	✓	✓	%27
Estonya	✓	✓			%1
Finlandiya	✓	✓	✓	✓	%24
Fransa	✓	✓	✓		%14
Hırvatistan	✓	✓	✓		%4
Hollanda	✓	✓		✓	%5
İrlanda	✓	✓	✓		%3
İspanya	✓	✓	✓		%26
İsveç	✓	✓	✓	✓	%36

Ülke Adı	Mali Kural Türü				Yerel Yönetimlerin Genel Devlet Vergi Gelirlerinden Aldığı Pay
	Denk Bütçe	Borçlanma	Harcama	Gelir	
İsviçre	✓	✓	✓	✓	%40
İtalya	✓	✓	✓	✓	%16
Letonya		✓		✓	%20
Litvanya	✓	✓			%2
Lüksemburg	✓	✓	✓	✓	%5
Macaristan	✓	✓	✓		%6
Polonya	✓	✓		✓	%13
Portekiz	✓	✓	✓	✓	%8
Romanya	✓	✓	✓		%2
Slovakya	✓	✓	✓		%10
Slovenya	✓		✓	✓	%10
Türkiye		✓	✓		%7
Yunanistan	✓	✓			%3
Toplam	25	25	19	13	

Kaynak: Bu Tablo OECD yayınlarından ve verilerinden (Vammalle ve Bambalaite, 2021:10, 49 ve 54; Fredriksen, 2013:11, OECD/UCLG 2019 Report ve OECD Fiscal Decentralization Database) yararlanılarak hazırlanmıştır.

3. Türkiye'de Yerel Yönetim Düzeyinde Uygulanan Mali Kurallar ve Etkileri

Türkiye'de Anayasa'nın 127'nci maddesine istinaden yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kurulan ve görev ve yetkileri kanunla düzenlenen yerel yönetimler; il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. 6360 sayılı Kanun uyarınca büyükşehir olan illerde il özel idareleri 2014 yılından itibaren kaldırılmış ve 30 büyükşehirde büyükşehir belediyesinin sınırı il mülki sınırı olarak belirlenmiştir. Türkiye'de nüfusun yaklaşık %78'i büyükşehirde yaşamakta ve 30 büyükşehirde büyükşehir belediyesine bağlı toplam 33 bağlı idare bulunmaktadır. Belediye ve bağlı idarelerin 2020 yılında bütün yerel yönetimlerin toplam bütçe gelirleri ve harcamaları içindeki payı yaklaşık %94 iken il özel idarelerinin payı %6 olmuştur (ÇŞB, 2021:71 ve 87). Bu veriden de anlaşılacağı üzere Türkiye'de yerel hizmetler büyük ölçüde belediyeler tarafından sunulmaktadır.

3.1. Türkiye'de Yerel Yönetim Düzeyinde Uygulanan Mali Kurallar

Türkiye'de yerel yönetim düzeyinde uygulanan sayısal mali kurallar; borçlanma kuralı ve personel giderlerine sınırlama getiren harcama kuralıdır. Denk bütçe kuralı ve gelir kuralı ülkemizde uygulanmamaktadır. Borçlanma kuralları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda düzenlenmiştir. Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinde;

- Belediyelerin sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla dış borç alabileceği ve dış kaynak gerektiren projelerde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşünün alınacağı,
- Tahvil ihracının, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuata uygun olarak yapılabileceği,
- Belediye ve bağlı kuruluşlar ile belediye şirketlerinin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı ve bu miktarın büyükşehir belediyeleri için 1,5 kat olarak uygulanacağı,
- Belediye ve bağlı kuruluşlar ile belediye şirketlerinin en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarının %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin onayı ile yapabileceği, %10'u geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile yapabileceği,
- Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeler için yapacakları borçlanmaların, Kanun'da geçen borçlanma üst sınırı hesaplanmasına dâhil edilmeyeceği,
- Yukarıda belirtilen hükümlere aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, Türk Ceza Kanunu'nun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

İl özel idarelerinin borçlanmasına ilişkin hükümler 5302 sayılı Kanun'da belediyelerinkine benzer şekilde düzenlenmiştir. Bununla birlikte il özel idarelerinin borçlanırken Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yerine İçişleri Bakanlığından onay alması gerekmektedir.

Diğer taraftan yerel yönetimler, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun gereğince yurt içi piyasalardan yapacakları borçlanmalar için Hazine ve Maliye Bakanlığından garanti veya kefalet talep edememektedir. Ancak bu Kanun'da yerel yönetimlere yurt dışı piyasalardan yapacakları borçlanmalar için Hazine ve Maliye Bakanlığından garanti veya kefalet talebinde bulunma imkânı tanınmıştır.

Harcama kuralı belediyelerin personel giderlerine üst sınır getirilmesi şeklinde düzenlenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde;

- Belediyelerin yıllık toplam personel giderlerinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yeniden değerleme oranı kadar artırılacak miktarının %30'unu aşamayacağı, nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oranın %40 olarak uygulanacağı,
- Yıl içerisinde personel ücretlerinde beklenmedik bir artış meydana gelmesi nedeniyle personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranın altına ininceye kadar yeni personel alımının yapılamayacağı,

- Yeni personel alımı nedeniyle personel gideri üst sınırının aşılması neticesinde ortaya çıkacak kamu zararının belediye başkanından tahsil edileceği belirtilmiştir.

Belediye Kanunu'nda borçlanma konusunu düzenleyen 68'inci maddede belediyelerin yanı sıra belediye şirketlerine, personel giderlerine ilişkin üst sınırı düzenleyen 49'uncu maddede sadece belediyelere atıf yapılmıştır. Bu sebeple belediye şirketleri, belediyelerin toplam borç stoku sınırına uymakla yükümlü kılınırken personel gideri sınırına uyma konusunda bir sınırlamaya tabi tutulmamıştır.

Türkiye'de prosedürel mali kuralların önemli bir kısmı 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol ve Yönetimi Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu Kanun'da merkezi ve yerel yönetimler için hesap verebilirlik ve mali saydamlık odaklı pek çok düzenlemeye yer verilmiştir. Bununla birlikte yerel yönetimlere ait şirketler 5018 sayılı Kanun'da yer alan prosedürel mali kurallara tabi tutulmamıştır. 5018 sayılı Kanun'da yer alan ve yerel yönetimlerin de uymakla yükümlü olduğu bazı düzenlemeler şu şekildedir:

- Kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlamaları ve yerel yönetimlerin faaliyet raporlarını kamuoyuna açıklayarak birer örneğini Sayıştay ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığına göndermeleri.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yerel yönetimlerin faaliyet raporlarını esas alarak mahalli idareler genel faaliyet raporunu hazırlaması ve kamuoyuna açıklaması.
- Kamu idarelerinin; bütçe hedef ve gerçekleşmelerinde meydana gelen sapmaların nedenini, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin mali bilgileri; hazırladıkları stratejik plan ve performans programı çerçevesinde yürüttükleri faaliyet ve performans bilgilerini faaliyet raporunda belirtmeleri.
- Yerel yönetimlerin mali istatistiklerini Hazine ve Maliye Bakanlığına göndermesi ve Bakanlığın da bu mali istatistikleri üçer aylık dönemler itibarıyla yayımlaması.
- Tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayandırılması, kamu görevlilerinin kaynakların kullanımından, raporlanmasından, muhasebeleştirilmesinden ve suistimalinin önlenmesinden sorumlu tutulması.
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartlarının Maliye Bakanlığı bünyesinde oluşturulan Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenmesi ve böylece kamu hesaplarının ortak bir sistem üzerinden takip edilmesi.

Son olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda da yerel yönetimlerin uygulamakla yükümlü olduğu bazı mali kurallar düzenlenmiştir. Örneğin Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinde yerel yönetimlerin kendi bütçelerinden personel alımı için hizmet alımı yapması yasaklanmıştır. Aynı Kanun'un 2/d ve 3/g maddeleri gereğince yerel yönetimlere ait şirketlerin her yıl güncellenen belli bir parasal sınırı aşan mal ve hizmet alımları Kanun

kapsamına alınmıştır. Bu parasal sınır, yani istisna haddi 01.02.2021-31.01.2022 için yaklaşık 18,6 milyon TL olarak belirlenmiştir (KİK, 2021). İstisna haddinin yüksekliği nedeniyle belediye şirketlerinin mal ve hizmet alımlarının önemli bir kısmı 4734 sayılı Kanun kapsamı dışında kalmıştır.

3.2. Personel Giderlerine İlişkin Harcama Kuralının Etkileri

2010-2020 yılları arasında belediye ve bağlı idarelerin personel giderleri (SGK primleri dâhil) önceki yıl toplam bütçe gelirleri ve Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenen yeniden değerleme oranları Tablo 2'de gösterilmiştir. Tablonun son satırında Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde belirtildiği şekilde personel giderleri oranı hesaplanmıştır. Personel giderleri oranı 2010 yılında %27 olarak gerçeklemiş olup 2015 yılında %17'ye, 2020 yılında %15'e düşmüştür. Dolayısıyla sadece belediye ve bağlı idarelerin bütçelerinde belirtilen personel giderleri dikkate alındığında Belediye Kanunu'nda geçen %30 personel gideri sınırına belediyelerin genel olarak uyduğu görülmektedir.

Tablo 2: 2010-2020 Yılları Arasında Belediye ve Bağlı İdarelerde Personel Giderleri

Harcama Türü	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Personel Giderleri (SGK Primleri Dâhil)	9,6	10,4	11,2	12,3	13,8	15,2	17	17,8	20,1	23,8	25,4
Önceki Yıl Toplam Bütçe Gelirleri	34,18	41,7	50,3	55,4	65,5	79,1	89,3	99,9	118,9	135,5	141,4
Önceki Yıl Yeniden Değerleme Oranı (%)	2,2	7,7	10,26	7,8	3,93	10,11	5,58	3,83	14,47	23,73	22,58
Önceki Yıl Bütçe Gelirlerinin Yeniden Değerleme Oranı ile Artırılmış Hali	34,93	44,91	55,46	59,72	68,07	87,10	94,28	103,73	136,10	167,65	173,33
Personel Giderleri/ Yeniden Değerleme Katsayısı ile Artırılan Önceki Yıl Toplam Bütçe Gelirleri	%27	%23	%20	%21	%20	%17	%18	%17	%15	%14	%15

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2010-2020 Yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları.

2010-2020 yılları arasında belediye ve bağlı idarelerin personel giderleri oranında sürekli azalma görülmesinin temel sebebi bu yıllarda belediye ve bağlı idarelerde çalışan memur, sözleşmeli personel ve işçi sayısında devamlı azalma olmasıdır. Zira Tablo 3'te gösterildiği üzere belediye ve

bağlı idarelerde çalışan memur, sözleşmeli personel ve işçi sayısı 2010 yılında yaklaşık 243 bin kişi iken bu sayı 2015 yılında 213 bin kişiye, 2020 yılında ise yaklaşık 192 bin kişiye düşmüştür. Dolayısıyla 2010-2020 yılları arasında belediye ve bağlı idarelerde çalışan memur, sözleşmeli personel ve işçi sayısında %21 oranında azalma gerçekleşmiştir. Bununla birlikte Sayıştay Başkanlığının 2018, 2019 ve 2020 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda; denetimler sırasında bazı belediyelerde şirket personeli hariç yıllık toplam personel giderinin Kanun'da geçen %30 sınırını, şirket personeli dâhil edildiğinde ise %40 oranını aştığının tespit edildiği belirtilmiştir. 2020 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda ayrıca bazı belediyelerde personel gideri belirlenen oranların altına inmemesine rağmen personel alımına devam edildiği belirtilmiştir (Sayıştay, 2021:94).

Diğer taraftan 2010-2020 yılları arasında belediye ve bağlı idarelere ait şirketlerde çalışan personel sayısında önemli artış gerçekleşmiştir. Tablo 3'te gösterildiği üzere belediye şirketlerinde çalışan personel sayısı 2010 yılında 138 bin iken bu sayı 2015 yılında 308 bin, 2020 yılında ise 494 bin kişiye ulaşmıştır. Dolayısıyla 2010-2020 yılları arasında belediye şirketlerinde çalışan personel sayısında 2,6 kat artış olmuştur. Belediye şirket personelinin toplam personel (toplam memur, sözleşmeli personel, işçi ve şirket personeli sayısı) içindeki oranı 2010 yılında %36 iken 2020 yılında %72'ye yükselmiştir.

Tablo 3: 2010-2020 Yılları Arasında Belediye, Bağlı İdare ve Belediye Şirketlerinde Görev Yapan Personel Sayısı (Bin Kişi)

Personel Sayıları	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Belediye ve Bağlı İdarelerde Görev Yapan Belediye Şirketi Personel Sayısı	138	156	177	204	221	308	342	336	473	475	494
Belediye ve Bağlı İdarelerde Görev Yapan Memur, İşçi ve Sözleşmeli Personel Sayısı	243	226	222	220	236	213	207	206	200	195	192
Belediye ve Bağlı İdarelerde Şirket Çalışanları Dâhil Toplam Personel Sayısı	381	381	398	424	457	521	549	543	673	669	686
Belediye Şirketi Personelinin Toplam Personel İçindeki Oranı	%36	%41	%44	%48	%48	%59	%62	%62	%70	%71	%72
Belediye Şirketi Personel Sayısının Yıllık Artış Oranı	-	%13	%14	%15	%9	%40	%11	-%2	%41	%0,3	%4

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2010-2020 Yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları.

Belediye şirketleri, belediye ve bağlı idarelerin ihalelerine katılmakta ve bu şirket gelirlerinin büyük bir kısmı belediye ve bağlı idareler tarafından mal ve hizmet alımları karşılığında kendilerine ödenen bedellerden oluşmaktadır. Belediye şirket personelinin ücretleri de genellikle ihale bedelleri vasıtasıyla belediye ve bağlı idareler tarafından dolaylı şekilde ödenmektedir. Dolayısıyla belediye şirket personelinin ücret giderlerinin karşılandığı temel kaynağı belediye ve bağlı idarelerin bütçe gelirleri oluşturmaktadır. 2020 yılında 494 bin belediye şirket personeline sadece brüt asgari ücret ödendiği varsayıldığında bu ücretlerin prim ve ikramiyeler hariç belediye ve bağlı idarelere yaklaşık maliyeti 20,5 milyar TL olmaktadır. Bu maliyetin büyük bir kısmı pratikte belediye ve bağlı idarelerin bütçe gelirlerinden karşılanmakla birlikte ihale bedeli kapsamında yapılan ödemeler belediye ve bağlı idarelerin bütçelerinin personel giderleri kaleminde değil mal ve hizmet alımı kaleminde görünmektedir.

Sonuç olarak sadece belediye ve bağlı idarelerin bütçeleri baz alındığında Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde belirtilen personel gideri sınırına genel olarak uyduklarına dair bir izlenim ortaya çıkmakla birlikte belediyelerin, belediye şirketleri üzerinden personel maliyetlerini önemli ölçüde artırdığı ve personel giderlerini bütçelerinde daha düşük gösterebildikleri anlaşılmaktadır. Bu sebeple personel giderlerine ilişkin harcama kuralının belediyeler tarafından arzu edilen etkinlikte uygulanmadığı anlaşılmaktadır.

3.3. Borçlanma Kurallarının Etkileri

İçişleri Bakanlığının "Borçlanma" konulu 21.02.2005 tarih ve 45201 sayılı Genelgesine göre yerel yönetimlerin toplam borç stokunun, hazineye olan borçları ve faizleri, banka kredi ve faizleri, dış kredi ve faizleri, piyasa borçları (bütçe emanetleri), vergi ve sosyal güvenlik borçları ve İller Bankası kredi ve faizleri toplanarak hesaplanması gerekmektedir (Sayıştay, 2019:21). İçişleri Bakanlığı genelgesine uygun olarak 2010-2020 yıllarına ilişkin Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu'nda belirtilen toplam borç stok tutarları Tablo 4'te gösterilmiştir. Ancak bu borç stoklarına yerel yönetimlere ait şirketlerin borçları dâhil edilmemiştir. Tablo 4'ün son sütununda 2010-2020 yılları arasında yerel yönetimlerin toplam borç stoku oranının 2010 yılında %149 olarak gerçekleştiği, 2010-2015 yılları arasında düşüş gösterdiği ancak 2016 yılından itibaren tekrar yükselişe geçtiği ve 2020 yılında %111 oranına ulaştığı görülmektedir.

Tablo 4: 2010-2020 Yılları Arasında Yerel Yönetimlerin Toplam Borç Stoku (Milyon TL)

Yıl	Banka Kredileri (1)	Kamu İdarelerine Mali Borçlar (2)	Dış Mali Borçlar (3)	Bütçe Emanetleri (4)	Vergi ve Sosyal Güvenlik (5)	Diğer Yükümlülükler (6)	Toplam Yükümlülük (Milyon TL) (Sütun 1+2+3+4+5+6 =Sütun 7)	Önceki Yıl Toplam Bütçe Gelirlerinin Yeniden Değerleme Oranı Kadar Artırılmış Tutarı (8)	Toplam Borç Stoku Oranı (7 No'lu Sütun/8 No'lu Sütun)
2010	9.013	23.983	6.895	7.617	3.787	13.487	64.782	43.412	**%149**
2011	9.205	20.402	8.146	7.100	3.183	14.503	62.655	57.708	**%109**
2012	7.688	6.008	5.660	6.932	3.132	19.513	48.933	69.922	**%70**
2013	11.443	7.634	6.815	8.956	3.418	16.977	55.244	74.666	**%74**
2014	12.875	7.954	6.285	10.094	3.260	15.512	55.979	86.653	**%65**
2015	14.007	8.782	7.056	11.405	3.600	18.728	63.578	95.984	**%66**
2016	17.848	10.226	9.214	13.166	2.752	27.444	80.650	103.158	**%78**
2017	25.373	11.562	11.253	18.545	2.847	38.047	107.627	113.564	**%95**
2018	43.384	9.692	18.424	27.757	3.590	57.073	159.920	153.123	**%104**
2019	48.848	11.319	21.797	34.262	4.157	59.199	179.581	195.417	**%92**
2020	50.531	13.904	31.158	38.510	4.668	67.561	206.333	185.392	**%111**

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2010-2020 Yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları.

Belediyeler doğrudan kendileri borçlanabildikleri gibi kurdukları belediye şirketleri aracılığıyla da borçlanabilmektedir. Ancak belediye şirketleri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'na tabi olmadıklarından belediye şirketlerinin borçları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda belirtilmemektedir. Bu sebeple yerel yönetimlerin toplam borç stoklarının Tablo 4'te gösterildiğinden gerçekte daha yüksek miktarda olduğu anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan Sayıştay tarafından hazırlanan 2016, 2017, 2018, 2019 ve 2020 yıllarına ilişkin Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda denetimler sırasında bazı belediyelerin belirtilen borçlanma limitlerini aştığı, bazı belediyelerin iç borçlanma için belirlenen %10 sınırını aşmalarına rağmen Çevre ve Şehircilik Bakanlığından (7153 sayılı Kanun ile değişmeden önce İçişleri Bakanlığından) izin almadıklarının tespit edildiği belirtilmiştir. 2020 yılına ilişkin Rapor'da ayrıca önceki yıl tespitlerine ilave olarak bazı belediyelerde %10'u geçmeyen iç borçlanma için belediye meclis kararı alınmadığı tespitine de yer verilmiştir (Sayıştay, 2021:93).

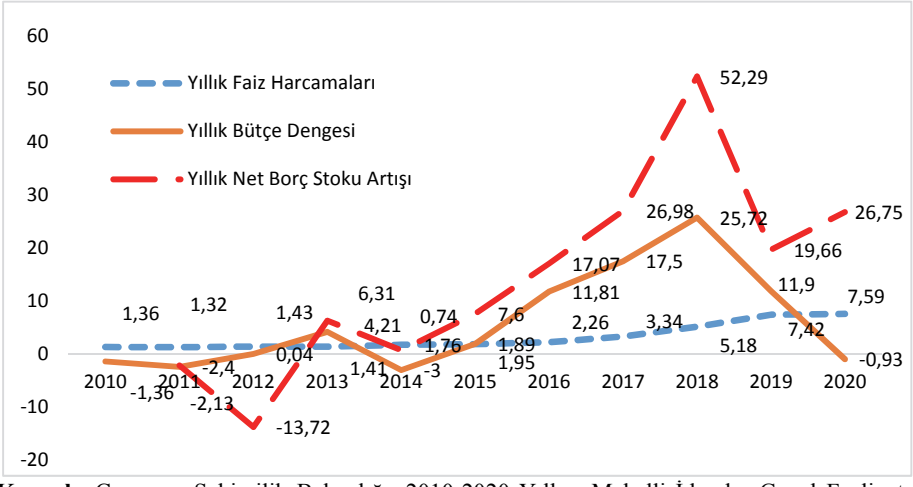
Sayıştay raporları incelendiğinde borç limiti denetimi yapılırken belediye, bağlı idare ve belediye şirketlerinin her birinin ayrı ayrı değerlendirildiği ve belediye şirketlerinin borçlarının, belediyelerin borçlanma sınırı hesaplamasına dâhil edilmediği görülmektedir. Buna karşın Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinde belediye, bağlı idare ve belediye

şirketlerinin borç stoku tutarı en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamına göre sınırlanmaktadır. Belediye şirketleri için kesinleşmiş toplam bütçe gelirleri kavramı söz konusu olmadığından bu şirketlerin borçlarının kendi bütçe gelirlerine göre sınırlanması mümkün bulunmamaktadır. Bu sebeple borç sınırı hesaplamasında belediye şirketlerinin borçlarının, belediye ve bağlı idarelerin borçlarına dâhil edilmesi ve sonra bulunan toplam borç stoku tutarının belediyelerin ve bağlı idarelerin kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamına göre sınırlanmasının Kanun'un lafzına daha uygun bir uygulama olacağı düşünülmektedir.

3.4. Yerel Yönetim Düzeyinde Mali Kuralların Bütçe Dengesine Etkileri

Yerel yönetim düzeyinde denk bütçe kuralı pek çok OECD ülkesinde, özellikle Avrupa ülkelerinde yaygın bir şekilde uygulanmasına karşın Türkiye'de uygulanmamaktadır. Diğer taraftan mevcut borçlanma ve personel giderleri sınırına ilişkin mali kuralların bütçe dengesine yeterince olumlu etki göstermediği anlaşılmaktadır. Zira Şekil 1'de görüldüğü üzere 2011-2020 arasında toplam borç stoku sadece 2011 ve 2012 yılında azalmıştır. 2013 yılından itibaren ise toplam borç stokunda devamlı bir artış gerçekleşmiş ve özellikle 2014 yılından itibaren bir önceki yıla göre toplam borç stokunun yıllık artışında belirgin bir yükselme eğilimi görülmüştür. Yerel yönetimlerin toplam borç stoku 2014 yılında bir önceki yıla göre 0,74 milyar TL artarken 2015 yılında 7,6 milyar TL, 2018 yılında ise 52,29 milyar TL artmıştır. 2019 yılında toplam borç stokundaki artış miktarında biraz yavaşlama görülmekle birlikte 2020 yılında toplam borç stoku bir önceki yıla göre 26,75 milyar TL artmıştır.

Şekil 1: Yerel Yönetimler Konsolide Borç Stoku, Bütçe Açığı ve Faiz Harcamalarındaki Artış (Milyar TL)



Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2010-2020 Yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları.

2013-2020 yılları arasında yerel yönetimlerin toplam borç stokunun sürekli ve yüksek miktarda artması faiz harcamalarının da yüksek miktarda artmasına yol açmıştır. Nitekim 2014 yılında yıllık faiz harcaması 1,76 milyar TL iken 2015 yılında 1,89 milyar TL'ye, 2019'da 7,40 milyar TL'ye, 2020 yılında ise 7,59 milyar TL'ye ulaşmıştır.

Öte yandan son yıllardaki döviz kuru artışı, yerel yönetimlerin toplam borç stokundaki artışı hızlandıran bir başka faktör olmuştur. Tablo 5'te görüldüğü üzere döviz kuru artışı nedeniyle döviz cinsi borç stokunda 2018 yılında net 5,7 milyar TL, 2019'da 2,3 milyar TL, 2020 yılında da 8,4 milyar TL artış gerçekleşmiştir.

Tablo 5: Kur Değişikliği Nedeniyle Döviz Cinsi Borç Stokundaki Net Artış (Milyar TL)

Yıl	Kur Değişikliği Nedeniyle Döviz Cinsi Borç Stokundaki Artışlar	Kur Değişikliği Nedeniyle Döviz Cinsi Borç Stokundaki Azalışlar	Kur Değişikliği Nedeniyle Döviz Cinsi Borç Stokundaki Net Artışlar
2018	10,8	5,1	5,7
2019	4,7	2,4	2,3
2020	10,8	2,4	8,4

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2018-2020 Yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları.

Yerel yönetimlerin 2010-2020 yılları arasında toplam borçları içindeki dış borç payını artırması döviz cinsi borç stoklarını döviz kuru artışlarına karşı daha kırılgan hale getirmiştir. Nitekim yerel yönetimlerin AB tanımlı dış borç stokunun AB tanımlı toplam borç stoku içindeki payı 2010'da %18,1 iken 2013'te %21,7'ye, 2014'te %22,8'e, 2018'de %23,5'e, 2019'da %25,3'e yükselmiş, 2020'de ise %36,7'ye ulaşmıştır (HMB, 2022).

Yerel yönetimlerin yıllık konsolide toplam bütçe dengesi 2010 yılında 1,36 milyar TL, 2011 yılında 2,4 milyar TL fazla verirken 2012 ve 2013 yılında açık vermiştir. Yıllık konsolide toplam bütçe dengesi 2014 yılında tekrar fazla vermiş ise de Şekil 1'de görüldüğü üzere 2015 yılından itibaren 2019 yılına kadar giderek artan miktarda açık vermiştir. Konsolide toplam bütçe açığı 2015'te 1,95 milyar TL, 2016'da 11,8 milyar TL, 2017'de 17,5 milyar TL ve 2018'de 25,7 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Yıllık bütçe açığındaki artış, toplam borç stokunun daha yüksek miktarda artmasına yol açmıştır. 2019 yılında bütçe açığı 11,9 milyar TL'ye düşmüş ve net borç stoku artış hızında bir miktar yavaşlama görülmüştür. 2020 yılında yıllık konsolide bütçe 0,93 milyar TL fazla vermiş, ancak bu yılda da toplam borç stokundaki artış devam etmiştir. Bu durum döviz kurundaki artış nedeniyle döviz cinsi borç stokunda artış görülmesinden ve giderek artan banka kredileri stoku nedeniyle yükselen faiz harcamalarından kaynaklanmıştır.

4. Yerel Yönetimlerde Mali Kural Uygulamalarına İlişkin Genel Değerlendirme

Türkiye'de yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulamalarından arzu edilen düzeyde sonuç alınamadığı görülmektedir. Zira özellikle 2015-2020 yılları arasında toplam borç stokunda belirgin bir artış trendi yaşanmıştır. Hazine ve Maliye Bakanlığının 2021 yılında açıkladığı Reform Eylem Planında bu durum dikkate alınmış ve yerel yönetimlerin borç stokunun artmasını önleyecek ve borç sürdürülebilirliğini sağlayacak düzenlemeler yapılacağı ve mali disiplinin güçlendirileceği belirtilmiştir (HMB, 2021). Türkiye'de yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulamalarında karşılaşılan sorunları şu şekilde sıralamak mümkündür:

2020 yılı sonu itibarıyla belediye şirket personelinin toplam belediye personelinin %72'sine ulaşmasına karşın bu personele ödenen ücret ve diğer giderler Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde belirtilen personel giderleri sınırına dâhil edilmemektedir. Zira Kanun maddesinde belediye şirketi ibaresi yer almamaktadır. Buna karşın özellikle son 10 yıldır belediye şirket personeli sayısında ve maliyetinde oldukça yüksek artış gerçekleşmiştir. Özellikle genel seçimlerin yapıldığı 2015 ve 2018 yıllarında belediye şirket personeli sayısının bir önceki yıla göre yaklaşık %40 oranında artması dikkat çekmektedir. Belediyelerin son 10 yıldır şirket personeline dayalı bir istihdam stratejisine yönelmesi, belediye bütçesinde personel giderlerini gerçekte olduğundan daha az göstermelerine ve belediye hizmetlerini kadrolu belediye personeli yerine genellikle şirket personeli aracılığıyla sunmalarına neden olmuştur. Belediye şirketlerinde işe alımların mesleki sınavlar olmadan yapılması fırsat eşitliğine aykırı düşmekte ve personel kalitesinde düşüşe neden olmaktadır. Belediye şirket personeli iş güvencesine sahip olmadığından seçim sonuçlarına göre şirket personelinde önemli değişikler yaşanabilmekte ve bu durum kurumsal tecrübenin aktarımını zorlaştırmaktadır.

Belediyeler doğrudan kendi tüzel kişilikleri üzerinden borçlandıkları gibi belediye şirketleri üzerinden de borçlanmaktadır. Nitekim belediyelerin şirket kurmasının başlıca sebeplerinden biri de İller Bankası dışındaki bankalardan daha kolay kredi temin edebilmeleridir. Uygulamada belediye, bağlı idare ve belediye şirketlerinin borçlanma sınırları hesaplanırken tek bir borç kaydı oluşturmak yerine bu üç unsur ayrı ayrı değerlendirilmektedir. Bu durum borç stoku takibini ve sınırlamasını güçleştirmekte, belediyelerin kendi tüzel kişilikleri dışında bağlı idare ve belediye şirketleri üzerinden de borçlanmalarını daha cazip hale getirmektedir.

Belediye ve bağlı idarelerin toplam borç stokunun artması sonucu faiz giderleri yüksek tutarlara ulaşmaya başlamıştır. Bu durum borçların sürdürülebilirliğine zarar vermektedir. Borçların sürdürülebilirliğine zarar veren bir başka neden belediye borçlarının önemli bir kısmının döviz cinsi borçlardan oluşmasıdır. Kur artışı nedeniyle döviz cinsi borç stokunda

yüksek artış gerçekleşmiş ve bu durum belediyelerin mali kırılganlığını artırmıştır.

Belediye Kanunu'nda belediyelerin borçlanma ve personel giderleri sınırlarına uyup uymadıklarının hangi bakanlık tarafından takip edileceği ve yaptırım uygulanacağı belirtilmemiştir. Bu durum mali kuralları ihlal eden belediyelere yaptırım uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Sayıştay raporlarında bazı belediyelerin mali kuralları ihlal ettiklerine ve sonraki yıllarda da ihlal etmeye devam ettiklerine dair tespitler bulunmaktadır.

Belediyelerin bütün gelir ve giderleri tek bir bütçe belgesinde gösterilmemektedir. Belediyelerin gelir ve giderleri, kendi tüzel kişiliklerinin bütçesi, bağlı idarelerin bütçesi ve belediye şirketlerinin özel muhasebe hesapları birbirinden ayrı ve bağımsız belgelerde gösterilmektedir. Bu durum bütçenin genelliği ve birliği ile hazine birliği ilkelerine aykırı düşmekte, belediye kaynaklarının verimli kullanılmasını ve denetimini zorlaştırmaktadır. Ayrıca belediye şirketlerinin, belediyeler tarafından bütçe dışı fon gibi kullanılmaları önemli bir sorun teşkil etmektedir. Belediye şirketleri genellikle belediyelerin görev alanına giren konularda faaliyet göstermekte ve belediyeler, belediye şirketlerinden hizmet satın almak suretiyle onları fonlamaktadır. Belediye şirketleri kredi temin etmek suretiyle yeni finans kaynaklarına ulaşabilmekte; ayrıca üçüncü kişilere ücret karşılığı hizmet vermek suretiyle yeni gelirler elde edilebilmektedir. Belediye şirketlerinin gelir ve giderleri gerçekte belediyelere ait olduğu halde bu gelir ve giderler belediye bütçelerinde görünmemekte, belediye şirketlerinin muhasebe kayıtlarında tutulmamaktadır. Belediye şirketlerinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'na tabi olmaması ayrıca Kamu İhale Kanunu'na göre mal ve hizmet alımlarının önemli bir kısmının istisna kapsamında olması, belediye şirketlerinin faaliyetlerine hesap verilebilirlik ve mali saydamlık ilkelerinin uygulanmasını oldukça zorlaştırmaktadır.

5. Mali Kuralların Daha Etkin Bir Şekilde Uygulanmasına Yönelik Öneriler

Türkiye'de yerel yönetim düzeyinde mali kural uygulamalarında karşılaşılan sorunların çözümüne yönelik olarak şu öneriler uygulamaya konulabilir:

OECD ülkelerinin büyük kısmında olduğu gibi Türkiye'de de yerel yönetimlere altın kurala (cari bütçe denkliğini sağlama ve sadece yatırım harcamaları için borçlanma kuralına) uyma zorunluluğu getirilebilir. Mevcut uygulamada altın kural sadece dış borçlanma için uygulanmakta, yerel yönetimlerin iç borçlanmaları için uygulanmamaktadır. Yerel yönetimlerin personel giderleri ve cari mal ve hizmet alımları gibi verimsiz harcamalar için borçlanmaları, borç stoklarının devamlı artmasına yol açmaktadır. Cari bütçe denkliğinin sağlanması, yerel yönetimlerin borç stoklarının

azalmasına, borçların daha sürdürülebilir hale gelmesine ve kamu kaynaklarının daha verimli alanlarda kullanılmasına katkı sağlayacaktır.

Türkiye'de belediyelerin bütün gelir ve gider kalemlerinin, tek bir bütçe belgesinde toplanmasında fayda bulunmaktadır. Belediyelerin kendi tüzel kişiliklerinin, bağlı idare ve belediye şirketlerinin gelir ve gider kalemlerinin tek bir bütçe belgesinde toplanması halinde belediyeler açısından bütçenin genelliği ve birliği ilkeleri uygulanmış olacaktır. Böylelikle belediye gelirleri, hizmet birimlerine daha adil ve şeffaf bir şekilde dağıtılabilir ve belediye harcamalarının daha verimli alanlara yapılması, daha kolay izlenmesi ve denetlenmesi sağlanabilir. Belediyelerde bütçe birliğini sağlayabilmek için belediye şirketlerinin bütçe dışı fon olarak kullanılması önlenebilir ve bu kapsamda belediye şirketleri tasfiye edilebilir ve bu şirketlere ait mal ve mülkler belediyelere devredilebilir. Belediye şirketlerince yerine getirilen hizmetler, doğrudan belediye kamu tüzel kişiliği tarafından yerine getirilebilir ve belediyelerin kendi görev ve hizmet alanlarına giren konularda şirket kurmaları yasaklanabilir.

Belediye, bağlı idare ve belediye şirketlerinin borçlanma sınırları hesaplanırken Portekiz'de ve Meksika'da olduğu gibi tek bir borç kaydının oluşturulması yararlı olacaktır. Böylelikle borç stoku takibi ve sınırlaması daha kolay yapılabilir. Ayrıca yerel yönetimlerin toplam borç stokunu ve mali kurallara uyup uymadıklarını faaliyet raporlarında belirtmeleri zorunlu hale getirilebilir.

Belediyelerin, bütçe gelirlerinin %10'unu aşacak şekilde iç borçlanma talep etmeleri halinde Hazine ve Maliye Bakanlığından da onay almalarının zorunlu hale getirilmesi uygun olacaktır. Esasen bu öneri 2010 yılında TBMM'ye sunulan ancak yasalaşmayan Mali Kural Kanun Tasarısında da yer almıştır. Kanun Tasarısının 9'uncu maddesi gerekçesinde Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakandan uygun görüş alınmasının risk yönetimi açısından uygun olacağı belirtilmiştir (TBMM, 2010:7).

Toplam borç stokundaki artışı azaltmak amacıyla Portekiz'de uygulanmakta olan borç freni düzenlemelerinin ülkemizde de uygulanması faydalı olacaktır. Bu kapsamda bir yerel yönetimin yeni bir borç alırken cari yılda alabileceği maksimum borç tutarı, mevcut borçlanma stoku ile borçlanma tavanı arasındaki farkın en fazla %20'siyle sınırlandırılabilir, İkinci bir borç freni düzenlemesi olarak borç tavanını aşan belediye, borç tavanına inene kadar her yıl borcunu en az %10 oranında azaltmakla yükümlü tutulabilir. Eğer belediye bu yükümlülüğe uymaz ise Belediye Kanunu'ndaki mevcut yaptırım yerine belediyenin merkezi yönetimden aldığı gelirlerin bir kısmına borç tavanını aştığı miktar nispetinde alıkoyma işlemi yapılabilir. Bu alıkoyma işlemi belediyenin borç stoku, borç tavanı seviyesine ininceye kadar devam ettirilebilir.

Öte yandan Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde geçen personel giderleri sınırı kuralına uyulmaması halinde uygulanacak yaptırım yeniden düzenlenebilir. Bu kapsamda personel giderleri sınırına uymayan

belediyelerin, merkezi yönetimden aldıkları gelirlerin bir kısmına, personel giderleri sınırını aştıkları miktar nispetinde alıkoyma işlemi yapılabilir.

Portekiz'deki mali kurallara benzer şekilde ülkemizde de borçlanma ve personel giderleri sınırına uymayan yerel yönetimlere idari para cezası kesilebilir ve tahsil edilen ceza tutarı İller Bankası tarafından mali kurallara uyan yerel yönetimlerin projelerinin desteklenmesinde kullanılabilir. Yerel yönetimlerin mali kurallara uyup uymadıkları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı veya İçişleri Bakanlığı tarafından takip edilebilir ve bu bakanlıklar kuralı ihlal eden yerel yönetimlere idari para cezası kesebilir ve merkezi yönetimden alınan gelirlerin bir kısmına alıkoyma işleminin uygulanması için Hazine ve Maliye Bakanlığına talepte bulunabilir.

Belediyeler kendi kurdukları şirketler aracılığıyla personel giderleri sınırını aşmaktadır. Esasen benzer girişimlere başka ülkelerde de rastlanmıştır. Örneğin İspanya'da yerel yönetimlerin personel harcamalarını sınırlamak için mali kural getirilince yerel yönetimler kadrolu personel yerine geçici sözleşmeli personel alımı yoluyla mali kuralı dolaylı şekilde aşmaya çalışmıştır (Sutherland vd., 2006:40). Ülkemizde geçmişte pek çok kamu kurumu bürokratik izinle muhatap olmamak için özel sektörden hizmet satın almak suretiyle personel çalıştırmaktaydı. Ancak 20.11.2017 tarihli ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle yapılan düzenlemeyle bu uygulamaya son verilmiş ve kamu kurumlarına hizmet satın alımı yoluyla sağlanan personelin büyük bir kısmı sürekli işçi kadrosuna alınmıştır. Benzer uygulama belediye şirket personeli için de yapılabilir ve belediye şirketleri tasfiye edilerek personelleri belediyelerin sürekli işçi kadrosuna alınabilir. Yerel yönetimlere her türlü personel alımında KPSS şartı aranabilir. Büyükşehir belediyesi uzmanlığı, büyükşehir ilçe belediyesi uzmanlığı ve il belediyesi uzmanlığı gibi yarışma sınavı ile yeni kariyer uzmanlıklar tesis edilebilir ve personel istihdamında daha az sayıda ama daha nitelikli personel alımına odaklanılabilir.

Sonuç

Yerel yönetimler, halka sundukları ulaşım, yeşil alan, su ve kanalizasyon ile sosyal yardım gibi hizmetler nedeniyle günlük hayatta önemli bir yere sahiptir. Yerel yönetimler, bu hizmetleri topluma daha kaliteli ve düşük maliyetle sunabilmek için sürdürülebilir bir mali yapıya ihtiyaç duymakta ve bu mali yapı da mali kurallar aracılığıyla korunabilmektedir. Mali kuralların mali yapıyı korumadaki başarı düzeyi, yani etkinliği uygulandıkları yerel yönetimlerin mali göstergelerindeki iyileşme veya bozulma durumuna bakılarak anlaşılmaktadır. Bu bağlamda Türkiye'de belediyelere uygulanmakta olan mali kuralların artan borç stoku trendi de dikkate alınarak yeniden düzenlenmesinde ve etkinliklerini artıracak yeni düzenleme ve uygulamaların hayata geçirilmesinde fayda bulunmaktadır. Bu kapsamda çoğu OECD ülkesinde olduğu gibi Türkiye'de de altın kural şeklindeki denk bütçe kuralının belediyelere de uygulanması faydalı olacaktır. Ayrıca

borçlanma stokundaki artışı önlemek için Avrupa ülkelerindekilerine benzer borç freni düzenlemeleri ülkemizde de yapılabilir ve mali kurallara uyulmaması halinde belediye yöneticilerine yönelik şahsi yaptırımlar yerine gelir payının alıkonması gibi kurumsal yaptırımlar uygulanabilir. Bu önerilere ilaveten belediyeler tarafından pratikte bütçe dışı fon olarak kullanılan belediye şirketleri tasfiye edilip personelleri belediyeye devredilebilir ve bütçe birliği ve genelliği ilkeleri uygulanabilir. Böylelikle belediyelerin, belediye şirketleri aracılığıyla personel giderleri ve borçlanma sınırlarını dolaylı şekilde aşmaları önlenebilir.

Kaynakça

Blöchliger, H. ve Pinero Campos, J.M. (2011), "Tax Competition Between Sub-Central Governments", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No.13, OECD Publishing.

Cangiano, M., Curristine, T. ve Lazare, M. (2013), "The Emerging Architecture of Public Financial Management", Cangiano, M., Curristine, T. & Lazare, M. (der), *Public Financial Management and Its Emerging Architecture içinde*, International Monetary Fund, Publication Services, Washington DC, 1-17.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (ÇSB) (2021), "2020 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu".

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2010-2020 Yıllarına Ait Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları.

Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Casals, J., Kumar, M., Drazen, A. ve Fuest, C. (2008), "Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union", *Economic Policy*, 23(54), 298-362.

Demirbaş, T. (2015), "Mahalli İdare Düzeyinde Mali Kuralların İncelenmesi", *Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(2), 1-32.

ECR (European Committee of Regions) (2021a), Division of Powers, https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/All-countries.aspx (Erişim Tarihi:13.08.2021)

ECR (European Committee of Regions) (2021b), Division of Powers, https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/UK-intro.aspx (Erişim Tarihi: 17.08.2021)

Fredriksen, K. (2013), Fiscal Consolidation Across Government Levels-Part 2, Fiscal Rules for Sub-Central Governments, Update of the Institutional Indicator, OECD Publishing.

Günaydın, İ. ve Eser, L.Y. (2010), "Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar", *Maliye Dergisi*, 156, 51-65.

Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB) (2021), "Ekonomi Reformları Eylem Planı" https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/03/Ekonomi-Reform-Takvimi.pdf (Erişim Tarihi: 13.06.2021)

Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB) (2022), "AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku İstatistikleri", https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2022/03/Avrupa_Birligi_Tanimli_Genel_Yonetim_Borc_Stoku.xls (Erişim Tarihi: 17.04.2022)

Herold, K. (2020), "Insolvency Frameworks for State and Local Governments", *OECD Journal on Budgeting*, 20/2, https://dx.doi.org/10.1787/4fe1859f-en (Erişim Tarihi: 16.09.2021)

Kamu İhale Kurumu (KİK) (2021), Eşik Değerler ve Parasal Limitler, https://dosyalar.kik.gov.tr/yardim/dokumanlar/2021_Esik_Degerler_Parasal_Limitler_ Karsilastirma.pdf (Erişim Tarihi: 12.09.2021)

Karakurt, B. ve Akdemir, T. (2010), "Kurallı Maliye Politikası: Türkiye'de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri", *Maliye Dergisi*, 158, 226-261.

Kesik A. ve Bayar, N. (2010), "Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin", Aktan, C.C, Kesik, A. ve Kaya, F. (der) , *Mali Kurallar Maliye Politikasında Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar* içinde, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 46-62.

Kopits, G. (2001), "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament", IMF Working Paper, WP/01/145, Washington DC, 1-24.

National Conference of State Legislatures (NCSL), (2010), *Fiscal Brief: State Balanced Budget Provisions*, https://www.ncsl.org/documents/fiscal/StateBalancedBudgetProvisions 2010.pdf (Erişim Tarihi: 20.08.2021)

OECD (2014), *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation* Work, OECD Publishing, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/fiscal-federalism-2014_9789264204577-en (Erişim Tarihi: 14.08.2021)

OECD (2016), *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, https://read.oecd.org/10.1787/9789264254053-en?format=pdf (Erişim Tarihi: 11.06.2021)

OECD (2021), Fiscal Decentralisation Database, https://www.oecd.org/ctp/federalism/table9_tax_rev_rs-tot_tax_rev.xls

OECD/UCLG (2019), *2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment-Country Profiles*, https://www.sng-wofi.org/reports/SNGWOFI_2019_report_country_profiles_DEC2019_UPDATES.pdf (Erişim Tarihi: 05.07.2021)

Sayıştay Başkanlığı (2020), Adana Büyükşehir Belediyesi Sayıştay Denetim Raporu 2019, 1-51.

Sayıştay Başkanlığı (2021), 2020 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu.

Sayıştay Başkanlığı 2016 ila 2020 Yıllarına İlişkin Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporları.

Schick, A. (2013), "Reflections on Two Decades of Public Financial Management Reforms", Cangiano, M., Curristine, T. & Lazare, M. (der),

Public Financial Management and Its Emerging Architecture içinde, International Monetary Fund, Publication Services, 21-78.

Sutherland, D., Price, R. ve Joumard, I. (2006), Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact, OECD Working Paper.

TBMM, "Mali Kural Kanun Tasarısı", https://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0891.pdf (Erişim Tarihi: 08.08.2021)

Vammalle, C. ve Bambalaite, I. (2021), "Fiscal Rules for Subnational Governments: The Devil's in the Details", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, OECD Publishing.

World Bank (1999), *Public Expenditure Management Handbook*, Washington DC http://web.worldbank.org/archive/website01531/WEB/IMAGES/PUBLICEX.PDF (Erişim Tarihi: 12.07.2021)