

**Yerel Yönetimlerde Mali Disiplin ve Mali Kural Uygulamaları**  
Fiscal Discipline and Fiscal Rule Practices in Local  
Governments

**Mehtap KARAYAZI<sup>1</sup>**

Strategic Public Management Journal  
Volume 7, Issue 13, pp. 60-77  
May 2021  
DOI: 10.25069/spmj.810430  
Research Article/Araştırma Makalesi  
Received: 14.10.2020  
Accepted: 16.11.2020  
© The Author(s) 2021  
For reprints and permissions:  
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

**Öz**

*Klasik iktisadi görüşün ardından ön plana çıkan Keynesyen görüşle birlikte takdiri maliye politikası uygulamaları 1970'li yıllara kadar yaygın şekilde uygulanmıştır. Ekonominin talep yönüyle ilgilenen ve açık yanlısı bir tutum sergileyen takdiri politikalar zaman içinde bütçe açıklarına ve artan borç oranlarına neden olmuştur. 1970'lerden sonra tartışılmaya başlayan kurala bağlı maliye politikaları 1990'lı yıllardan itibaren yaygın olarak uygulanmaya başlamıştır. Günümüzde mali kurallar mali disiplini sağlamak amacıyla çoğu ülkede ulusal düzeyde uygulandığı gibi yerel düzeyde de geniş ölçüde uygulanmaktadır. Özellikle son yıllardaki yerleşme reformları, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını artırırken mali kaynakların etkin kullanımını daha önemli hale getirmiş ve mali kurallar mali yönetimin bir aracı olarak ön plana çıkmıştır. Bu çalışmada, yerel yönetimlerde uygulanan mali kurallara yönelik yapılan sınırlı çalışmalara katkı sağlaması amacıyla mahalli idare düzeyindeki mali kural uygulamaları teorik olarak incelenmiş, Türkiye'deki ve dünyadaki uygulamalar değerlendirilmiştir. Çalışma sonucunda çoğu ülkede yerel düzeyde uygulanan mali kuralların ulusal kurallar tarafından yönlendirildiği görülmüştür. Türkiye'de resmi olarak bir mali kural uygulaması bulunmamaktadır. Ancak kamu yönetiminde reformların hız kazandığı 2000'li yıllardan sonra yapılan ve kamu kesimini ilgilendiren yasal ve kurumsal düzenlemeler kapsamında yerel yönetimlerde mali kuralların örtük olarak uygulandığı görülmüştür.*

**Anahtar Kelimeler:** Mali Kural, Mali Disiplin, Yerel Yönetimler

**Abstract**

*With the Keynesian view coming to the forefront after the classical economic view, discretionary fiscal policy practices were widely applied until the 1970s. Discretionary policies that deal with the demand side of the economy and take a deficit pro attitude have led to budget deficits and increasing debt ratios over time. Rule-based fiscal policies, which began to be discussed after the 1970s, have been widely implemented since the 1990s. Today, fiscal rules are widely applied at the local level as well as at the national level in most countries to ensure fiscal discipline. In particular, the decentralization reforms in recent years have increased the powers and responsibilities of local governments, making the effective use of financial resources more important and fiscal rules have come to the fore as a tool of financial management. In this study, the application of financial rules in the local government level in order to contribute to the limited studies conducted for the financial rules*

<sup>1</sup> Dr., Ekonomist, Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. [mehtapkarayazi@gmail.com](mailto:mehtapkarayazi@gmail.com), ORCID ID: 0000-0002-4876-3088.

*that apply in local government are theoretically analyzed and evaluated applications in Turkey and in the world. As a result of the study, it was seen that the fiscal rules applied at local level in most countries are guided by national rules. There is no a fiscal rule application in Turkey, officially. However, it has been observed that the fiscal rules are implicitly applied in local governments within the scope of legal and institutional arrangements concerning the public sector, which were made after the 2000s, when the reforms in public administration gained momentum.*

**Keywords:** Fiscal Rule, Fiscal Discipline, Local Governments.

## GİRİŞ

Mali disiplin, geniş anlamda kamu gelirleri ile kamu giderleri arasında denklik sağlanması olarak tanımlanabilir. Her ülke mali disiplini ve makroekonomik istikrarı sağlamak amacıyla maliye politikasına ilişkin birçok düzenleme yapmaktadır. Bu düzenlemelerden birisi de, mali değişkenler üzerine getirilen sayısal kısıtlamalar olarak tanımlanan mali kurallardır (Kopits ve Symansky, 1998: 2). Mali kurallar temelde devletin takdiri maliye politikalarının sınırlandırılması düşüncesine dayanmaktadır. 1930'lu yıllardan bu yana Keynes'in öncülüğünde sürdürülen ve 1960'lı yıllarda politik alanda etkinliğini arttıran takdiri politikalar, 1970'li yıllara kadar hâkimiyetini sürdürmüştür. 1970'li yılların sonlarına gelindiğinde takdiri ekonomi politikalarının makroekonomi üzerinde ortaya çıkardığı olumsuz sonuçlar, kurula dayalı politikaların alternatif bir politika uygulama yöntemi olarak tartışılmasına neden olmuştur (Aktan vd, 2010: 1). Siyasi iradenin etkisiyle nispeten esnek bir şekilde uygulanan takdiri/ihtiyari maliye politikaları popülist uygulamalara açık olması nedeniyle mali disiplini bozmaya açırken, kurula dayalı maliye politikaları genel kabul görmüş kurallar çerçevesinde uygulandığından mali disiplinin sağlanmasında etkin bir yöntem olarak kabul görmektedir. Kurula dayalı maliye politikası, mali disiplin amacını gözetken sayısal mali kurullarla kurallara uyumu izleyen, denetleyen ve uygulamaların kamuoyuna açıklanmasını öngören kurumsal yapıdan oluşmaktadır (Kalkan, 2007: 4).

Mali kurallar teorik temelleri bakımından Kamu Tercih Teorisine ve Anayasal İktisat görüşüne dayanmaktadır. Altın kural şeklindeki ilk formları daha eskilerden bu yana uygulanmakla birlikte mali kurallar yasal olarak 1980'li yıllarda bazı ülkelerde uygulanmaya başlamıştır. 1990'lı yıllardan itibaren ise Avrupa Birliği'nin ortak para politikasına ek olarak maliye politikası alanında koordinasyonu ve uyumu sağlamak üzere belirlediği mali kuralların etkisiyle hızla yaygınlaşmaya başlamıştır. Öncelikle gelişmiş ülkelerde uygulanmaya başlayan mali kurallar yıllar içerisinde birçok gelişmekte olan ülke tarafından benimsenmiştir. Mali kurallar Avrupa Birliği'nde görüldüğü gibi uluslar üstü anlaşmalarla belirli ülke grupları arasında uygulanabildiği gibi ulusal, bölgesel ya da yerel ölçekte de uygulanabilmektedir.

Kamu hizmeti sunmak amacıyla, devlet teşkilatı içerisinde merkezi yönetim ile birlikte yer alan yerel yönetimler ülkelerin siyasi yapısına göre şekillenmekte ve vatandaşların mahalli düzeydeki müşterek ihtiyaçlarını karşılamayı hedeflemektedir. Mali yapı bu amacın yerine getirilmesinde dikkate değer derecede önemlidir. Zira çoğu ülkede kamu kaynaklarının önemli bir bölümü yerel yönetimler tarafından kullanılmaktadır (Demircan, 2009: 339). Günümüzde kamu yönetiminde yerinden yönetime verilen önemin artması, merkezi idarenin bazı sorumluluklarını yerel yönetimlere aktarması, yerel yönetimlerin mali yapılarını daha kapsamlı bir şekilde ele alması gereğini ortaya çıkarmaktadır. Diğer yandan nüfusun yaşlanması, artan

sosyal güvenlik harcamaları, küreselleşme ve teknolojinin etkisiyle toplumun hizmet beklentilerinin artması kamu mali kesimi üzerinde baskı oluşturmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimlerde uygulanan mali kurallar kamu kaynaklarının etkin bir şekilde tahsis edilmesinin ve kullanılmasının bir aracı olarak görülmektedir.

Bu çalışmada, öncelikle mali kurallar kavramsal olarak açıklanmış, mali kuralların gelişimi, özellikleri, tasarımları ve yasal dayanaklarına ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Devamında yerel yönetimlerde mali disiplin ve mali kural uygulamaları genel olarak incelenmiş ve son olarak Türkiye’de yerel yönetimlerde uygulanan mali kural benzeri düzenlemeler ilgili mevzuatlar çerçevesinde incelenerek yerel yönetimlerdeki mali kurallara ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır.

## 1.LİTERATÜR TARAMASI

Mali disiplin ve mali kurallarla ilgili çalışmalar çoğunlukla mali kurallarla ilgili politika önerileri şeklindeki teorik çalışmalardan oluşmaktadır. Teorik tartışmaların yanı sıra çok sayıda ampirik çalışma mali kuralların mali disiplin, makroekonomik istikrar, refah düzeyi vb. ile ilişkisini incelemektedir. Belirli ülke gruplarına yönelik çalışmalara daha sık rastlanmakla birlikte çoğu çalışmada mali disiplin ulusal ölçekte ele alınmakta ve ulusal ölçekte uygulanan kurallar incelenmektedir. Öte yandan literatürde yerel yönetimlere ilişkin çalışmalarda bulunmaktadır.

Gaspar ve Amaglobeli (2019) çalışmalarında mali kuralları teorik açıdan ele almışlar ve Euro bölgesi özelinde kural uygulamalarını değerlendirmişlerdir. Çalışma sonucunda, mali kuralların mali disiplini sağlamada ve piyasa oynaklığını azaltmada yeterli seviyede etkin olmadığını ancak iyi tasarlanmış kuralların etkinliklerinin daha güçlü olduğunu belirtmişlerdir. Mali kurallara uyum yeterli düzeyde olmasa bile mali otoritelerin davranışlarını etkilemektedir. Öte yandan AB ülkelerindeki yüksek borç oranları ve gevşek uygulama sonuçları, AB’nin mali kurallarının daha basit ve şeffaf hale getirilmesi yönündeki reformlara ihtiyaç duyulduğuna işaret etmektedir. Landon ve Smith (2017: 1-22), 16 Avrupa ülkesinde uygulanan mali kurallarla refah arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. 1970-2011 yıllarını kapsayan çalışmada çoğu kural uygulamalarının refah düzeyiyle birlikte kamu harcamaları üzerinde istikrarı artırıcı etkisi olduğu belirtilmiştir. Bergman vd. (2016: 1-19), AB üyesi 27 ülkede ulusal ölçekte uygulanan mali kuralların mali sürdürülebilirliğe etkisini araştırmışlardır. 1990-2012 yıllarını kapsayan ampirik çalışma sonuçlarına göre, mali kurallar bütçe açıklarını azaltmakta ve mali sürdürülebilirliği olumlu yönde etkilemektedir. Reuter (2015: 67-81), 11 AB ülkesinin mali kural uygulamalarını 1994-2012 dönemi için incelemiştir. Çalışma sonucuna göre, yılın tamamında kurallara uyulmamasına rağmen mali kural uygulamasının yürürlükte olması bile maliye politikasını mali kural limitlerine uymaya doğru yönlendirmektedir. Dahan ve Strawczynski (2013: 484-504), 22 OECD ülkesinde uygulanan mali kurallar ile hükümet harcamalarının kompozisyonu arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Çalışma sonuçlarına göre, bütçe ve harcama kuralı ulusal ölçekte başarılıdır. Tapsoba (2012: 1356-1359), ulusal seviyede uygulanan sayısal mali kuralların mali disiplin üzerindeki etkisini incelemiştir. 74 gelişmekte olan ülke için yapılan çalışma sonucuna göre bütçe kuralı ve harcama kuralı mali disiplini sağlamada önemli derecede etkilidir ancak borç kuralının etkisi görece önemsizdir. Mali kurallar gelişmekte olan ülkeler için mali disiplinsizliğe karşı önemli bir araç olabilir ancak mali kurallar tek başına yeterli derece kredibilitate ve mali disiplin sağlamayabilir. Bu bağlamda mali şeffaflık, yaptırım mekanizması, bağımsız mali kurumlar gibi unsurlardan oluşan güçlü bir mali sistemin varlığı önemlidir.

Kotia ve Lledó (2016: 1-35), 26 AB ülkesinde yerel düzeyde uygulanan mali kuralların mali disiplini sağlamadaki etkisini incelemişlerdir. 1995-2012 yıllarını kapsayan analiz sonuçlarına göre, mali kurallarla mali denge arasında pozitif yönlü bir ilişki vardır. Mali kurallar yerel yönetimlerdeki mali dengeyi güçlendirmektedir. Neyaptı (2013: 528-532), seçilmiş bazı ülkelerin mali kural uygulamalarını mali yerelleşme ve mali disiplin çerçevesinde incelemiştir. Çalışma sonuçlarına göre, bütçe açıklarını azaltma noktasında harcamalardaki ve gelirdeki yerelleşmenin etkisi büyük ölçüde mali kuralların varlığına bağlıdır. Bütçe kuralı mali disiplini sağlamada önemli derecede etkiliyken, borç kuralının mali disipline direkt etkisi vardır. Dollery vd. (2020: 123) yerel yönetimlerde mali disiplinin sağlanmasına yönelik politika uygulamalarıyla ilgili bir çalışma yapmışlardır. Özellikle mali kuralları kapsayan düzenlemeleri inceleyen çalışmada uygulama örnekleri araştırılarak, uygun şekilde tasarlanıp uygulanan mali kuralların yerel yönetimlerdeki mali disiplin üzerinde olumlu etkilere sahip olduğu belirtilmiştir. Gözetim ve yaptırım mekanizmalarını sisteme dahil eden kapsamlı mali sorumluluk kanunlarının, ihtiyatlı bir mali yönetim altında daha güçlü ve pozitif etkileri bulunmaktadır. Webb (2004: 1-14) bazı Latin Amerika ülkelerindeki yerel yönetimlerin mali disiplin amacına yönelik mali düzenlemelerini incelemiştir. Çalışmada mali disiplini sağlamak üzere düzenlenen mali sorumluluk kanunlarının ne zaman ve ne şekilde uygulanmasının daha kullanışlı olacağı araştırılmıştır. Mali sorumluluk kanunlarının çoğu mali kuralların uygulanmasını da öngörmektedir. Çalışma sonucunda mali sorumluluk kanunlarının belirli bir taahhüt vermesi ve koordinasyonu güçlendirmesi nedeniyle olumlu olabildiği ancak mali disiplini ve istikrarı sağlamak için tek başlarına her zaman yeterli olmadığı, ancak bazı durumlarda faydalı olduğu belirtilmiştir.

## 2. MALİ KURALLAR: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Mali kurallar, maliye politikasının performans göstergeleri olarak kabul edilen bütçe çıktıları, borç oranları ya da bunların tamamlayıcısı bir değişken üzerine getirilen sayısal kısıtlamalardır. Sayısal kısıtlamalar, belirli bir üst limit veya ilgili göstergenin milli gelire oranı üzerine getirilen sayısal sınırlamalar şeklinde olabileceği gibi göstergenin artış hızını sınırlandıran oranlar olarak da uygulanabilmektedir (Kopits ve Symansky, 1998: 2; Von Hagen, 2006: 1). Mali kurallar, çoğunlukla geleceğe dönük ve belli bir zaman dilimini kapsayacak hedefler şeklinde belirlenmektedir. Bu yönüyle mali kurallar makroekonomik çerçevede, mali performansla dair önemli bir gösterge olarak kabul edilmektedir (Pierro, 2011: 24). Diğer yandan geleceğe yönelik belirlenen mali kurallar, mali politikalar hakkındaki belirsizlikleri azaltarak maliye politikasıyla ilgili olumlu beklentilere neden olabilmektedir (Oboladze, 2016: 255). Mali kurallar ne şekilde belirlenirse belirlensin uzun dönemli bütçe problemlerine çözüm aramaktadır (Bergman vd., 2013: 4). Mali kurallar, mali disiplin açısından güçsüz ülkelerde, kapsamlı ve doğru şekilde planlanır ve mali yönetime ilişkin kurumsal düzenlemelerle desteklenirse, makroekonomik istikrara ve ekonomik büyümeye katkı sağlayabilmektedir (Kopits, 2001: 19).

Mali kurallar genel olarak sayısal kısıtlamaları ifade etmekle birlikte belirli süreler için konulmuş hedefler yanında maliye politikasının ve kuralların işleyişini sağlayacak kurumsal altyapıyı güçlendiren bazı prosedürel kuralları kapsayan bir kavramdır (Kopits, 2007: 12). Uygulama zeminini güçlendiren bu kurallar bütçelerin hazırlanması, kabul edilmesi ve uygulanması sürecinin tamamını ilgilendirmektedir (Turan, 2011: 30-31).

Sayısal kurallar temelde dört grupta incelenmektedir. Bunlar; bütçe kuralı, borç kuralı, harcama kuralı ve gelir kuralı olarak sıralanabilir (Pierro, 2011: 27).

Bütçe kuralı, mali kurallar arasında en yaygın olarak tercih edilen kural türüdür. Bütçe kuralı bütçenin denk olarak hazırlanması ya da bütçe açıklarına milli gelir ya da benzeri bir büyüklük üzerinden oransal bir limit konulması şeklinde düzenlenmektedir (Kopits ve Symansky, 1998:2). Bütçe kuralı bütçenin hesaplanma şekillerine bağlı olarak çeşitli şekillerde de uygulanabilmektedir. Örneğin; bazı ülkeler genel bütçe dengesi üzerine limit getirirken bazı ülkeler yapısal bütçe dengesine yönelik sınırlar belirleyebilmektedir.

Borç kuralı, en çok tercih edilen ikinci kural türüdür. Borç kuralı, devletin yurtiçi piyasalardan ve/veya merkez bankasından borçlanmasının yasaklanması, dış borçlanmanın belirli şartlarda yapılabilmesi, borç stokunun milli gelirin belirli bir oranını aşmaması şeklinde düzenlenebilir.

Harcama kuralı, harcamaların artış hızına sınırlama getirilmesi, harcamalara üst sınır belirlenmesi ya da bütçedeki belirli harcama kalemlerine limit konulması şeklinde düzenlenmektedir. Harcama kuralları, kamu kesiminin aşırı büyümesini engellemeye ve kaynakların kamunun öncelikleri doğrultusunda kullanılmasına yönelik hedefler olarak değerlendirilmektedir (Karakurt ve Akdemir, 2010: 337; Pierro, 2011: 28).

Gelir kuralı, vergiler üzerine belirli bir tavan ya da taban oranı getirilmesi şeklinde uygulanabilmektedir. Aynı zamanda vergi gelirlerinin yüksek olması durumunda gelirlerin ne şekilde kullanılacağını da düzenlemeyi amaçlamaktadır.

Mali kural uygulama örneklerine göre bütçe ve borç kuralı en fazla uygulanan kural türleridir. Aynı zamanda kuralların tek başına kullanılabileceği gibi birlikte kullanımının da oldukça yaygın olduğu görülmektedir.

Mali kurallar ulusal düzeyde uygulandığı gibi belirli entegrasyonlar tarafından ulus üstü ölçekte de uygulanmaktadır. Avrupa Birliği söz konusu uygulamanın en iyi örneğidir. Yanı sıra çeşitli parasal birlikler<sup>2</sup> tarafından da mali kurallar uluslararası anlaşmalarla uygulanmaktadır. Birlik düzeyinde uygulanan kurallara ek olarak bazı ülkeler ulusal ve yerel düzeyde de farklı mali kurallar uygulamaktadırlar. Örneğin; Almanya, AB'nin mali kurallarına ek olarak kendi çıkardığı kanunlar kapsamında harcama, bütçe ve borç oranlarıyla ilgili kısıtlamalar getiren kuralları uygulamaktadır (Halac ve Yared, 2015: 1).

Mali kuralların geleceğe dönük sayısal hedefleri maliye politikasının nihai hedefiyle ilgili bilgi verirken, orta vadeli mali beklentilere rehberlik ederek uzun vadeli mali sürdürülebilirliğe eşik değer oluşturmakta ve doğal bir mali çapa görevi görmektedir.

Mali kurallar tasarlanırken belli bazı özelliklerinin olması kural uygulamalarının etkinliğini artırmaktadır. Bu özellikler kısaca şöyledir (Kopits ve Symansky, 1998: 1; Eyraud vd., 2018: 2; Wyplosz, 2012: 10):

- ✓ Mali kurallar açık bir şekilde belirlenmeli ve şeffaf olmalıdır.
- ✓ Kurallar net bir şekilde tanımlanmalı ve belirsizlikleri en aza indirmelidir.
- ✓ Basit ve kamuoyu tarafından kolayca anlaşılır olmalıdır.
- ✓ Mali kurallar bütçe süreçlerine rehberlik etmelidir.
- ✓ Kurallar ekonomik şokları dikkate alarak hazırlanmalı, ekonomik oynaklığı artırmamalı ve şoklara karşı esnek olmalıdır.
- ✓ Uygulamaların geçerliliğini artırmak üzere mali kuralların yasal dayanakları olmalıdır.

<sup>2</sup> Orta Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği, Doğu Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği, Batı Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği, Doğu Karayipler Parasal Birliği.

- ✓ Mali kurallar maliye politikasının orta ve uzun vadeli hedefleriyle uyumlu olmalıdır.
- ✓ Yapısal reformlarla desteklenebilmelidir.
- ✓ Diğer ekonomi politikalarıyla uyumlu olmalıdır.
- ✓ Mali kurallara uyum izlenebilmeli ve denetlenebilmelidir.

Mali kuralların bu temel özelliklerinin yanında, kural tasarımına eklenmesi gereken bazı unsurlarda bulunmaktadır. Bunlar özellikle kuralların esnekliğini artırmaya ve kurallara uyulmasını sağlamaya yönelik tasarlanmaktadır ve kaçış hükümleri, bağımsız mali kurumlar, denetleme ve yaptırım mekanizmaları olarak ifade edilmektedir (Schaechter vd., 2012: 20-23).

Mali kuralların hukuki dayanakları anayasa, yasa ya da uluslararası anlaşmalarla sağlanmaktadır. Bazı mali kurallar politik taahhütler veya koalisyon anlaşmalarıyla da uygulanabilmektedir. Anayasal olarak yapılan düzenlemeler yasalar veya politika tedbirleri aracılığıyla uygulanan kurallara göre daha bağlayıcı olmaktadır (OECD, 2020: 90).

Mali kurallar temelde mali disiplini ve makroekonomik istikrarı sağlamak üzere uygulamaya konulmaktadır. Öte yandan mali kesimi baskılayan ve mali kuralları gündeme getiren çeşitli nedenler bulunmaktadır. Günümüz dünyasında nüfus hızlı bir şekilde artarken özellikle gelişmiş ülkelerdeki nüfus yaşlanmaktadır. Öte yandan refah devleti anlayışının doğal bir sonucu olarak sosyal güvenlik harcamaları artmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise çeşitli yapısal sorunların da etkisiyle kamu borç oranları ve bütçe açıkları artmaktadır. Popülist yaklaşımlar sonucu maliye politikası uygulamalarındaki keyfilikte mali disiplini bozan nedenlerden biridir. Buna karşın kamuoyu nezdinde politikacıların daha şeffaf olması gerektiği yönündeki beklentiler artmaktadır. Tüm bu nedenler mali kuralların gerekçeleri olarak değerlendirilmektedir (Yükseler, 2010: 8).

### 3. MALİ KURALLARIN GELİŞİMİ VE DÜNYADA MALİ KURAL UYGULAMALARI

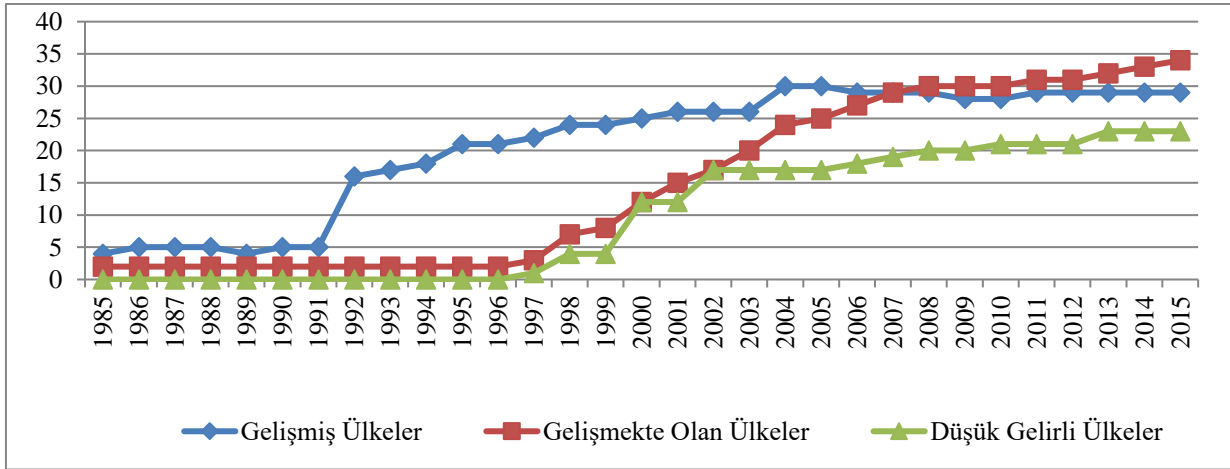
Mali kurallar modern anlamda 1990'lı yıllardan itibaren yaygınlaşmasına rağmen geçmişi çok daha eskilere dayanmaktadır. Mali kuralların ilk örnekleri bazı federal sistemlerin alt yönetimlerinde uygulanan altın kuraldır. Bütçeye yönelik belirlenen altın kural, bütçedeki belirli harcama kalemleri haricinde borçlanmayı engellemektedir. Altın kurala göre hükümetler sadece yatırım finansmanı için borçlanabilmektedir. Cari harcamalarda meydana gelecek finansman ihtiyacı ise sadece vergi ya da diğer gelirler aracılığıyla karşılanmaktadır. Mali kurallarla ilgili nispeten daha kapsamlı ve yeni uygulamalar, II. Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkmıştır. Almanya, Hollanda, İtalya gibi bazı sanayileşmiş ülkelerdeki istikrar programlarına destek olmak üzere uygulanan bu kurallar denk bütçe kurallarını içermektedir. Modern anlamdaki mali kurallara geçiş ise 1994 yılında Yeni Zelanda'da yürürlüğe giren Mali Sorumluluk Kanunu ile birlikte olmuştur. Söz konusu kanunla çok yıllık hedefler belirlenerek bütçe ve borç oranlarının milli gelire oranı üzerine belirli kısıtlamalar getirilmiştir (Kopits, 2001: 4-5). Yine AB'nin kurulması mali kuralların yayılmasındaki en önemli etkenlerden biridir.

IMF mali kurallarla ilgili en kapsamlı veri setine sahip kuruluştur. Tüm dünyadaki resmi uygulamaları derleyen IMF verilerine göre 1985-2015 yılları arasında toplam 96 ülke mali kural uygulamıştır. Şekil 1'de mali kural uygulayan ülkelerin gelişimi gösterilmektedir. Şekilde görüldüğü gibi mali kurallar gelişmiş ülkelerde daha erken uygulanmaya başlamıştır. Özellikle 1990'lı yılların ilk yarısından itibaren söz konusu ülke grubunda bariz olarak artmaya başlayan mali kural uygulamalarının, 1995 yılından sonra gelişmekte olan ülkelere de yaygın olarak uygulanmaya başlandığı görülmektedir. 1992 yılında gelişmiş ülkelerdeki hızlı yükseliş AB'nin



yürürlüğe koyduğu Maastricht Kriterleri nedeniyle yaşanmıştır. Diğer yandan 1990'lı yıllarda birçok gelişmekte olan ülkede yaşanan krizler ülkelerin mali yapılarını önemli derecede bozmuş ve ülkelerin mali yapılarını köklü bir şekilde düzeltmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Meksika, Asya, Rusya, Brezilya krizi ile 1994, 2000 ve 2001 Türkiye krizleri ve 2002 Arjantin krizi mali disiplin odaklı IMF istikrar programlarının ve programlar kapsamında mali kural uygulamalarının maliye politikasının bir unsuru olarak yürürlüğe girmesinde etkili olmuştur (Saygılıoğlu ve Erduran, 2011: 16).

Şekil 1: Mali Kuralların Gelişimi



Kaynak: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/reference.htm>, (15.08.2020).

IMF verilerine göre Avustralya, Almanya, Singapur, Japonya, Malezya ve Endonezya mali kuralları uygulayan ilk ülkelerdir. Diğer yandan bazı ülkeler altın kural ve benzeri formlarda mali kuralları çok eski tarihlerden bu yana uygulamaktadır. Avustralya'da 1985 yılında uygulanmaya başlayan mali kurallar harcama, gelir ve bütçe kuralıdır. Önceleri politik taahhülle uygulanan bu kurallar zamanla yasa kapsamına alınmıştır. Almanya 1969 yılından itibaren yatırım harcamalarının finansmanı için borçlanma izni veren altın kural benzeri bir bütçe kuralı uygulamaktadır. 1985 yılında uygulanmaya başlayan harcama kuralı politik taahhülle uygulanırken, bütçe kuralı anayasa kapsamında uygulanmaktadır. Almanya'daki mali kural uygulamaları yıllar içinde çeşitli revizyonlara uğramış ve geliştirilmiştir. Malezya 1959 yılından itibaren altın kural uygulamaktadır. Uygulanan diğer bir kural borç kuralıdır. Endonezya 1985 yılından bu yana genel yönetim ve bölgesel yönetim kapsamında bütçe kuralı uygulamaktadır. Kural gereği bütçe açıkları GSYH'nin % 3'ünü aşmamalıdır. Aynı zamanda 2004 yılında borç oranlarını GSYH'nin %60'ı ile sınırlandırmıştır. Japonya 1947 yılından itibaren altın kural uygulamıştır. 2006-2008 yılları ile 2010-2012 yılları arasında ise harcama kuralını uygulamıştır (Lledo vd, 2017: 11-67).

#### 4. YEREL YÖNETİMLERDE MALİ KURAL UYGULAMALARI

Küreselleşmenin yarattığı çok boyutlu etkiyle birlikte hızlı bir şekilde gelişen teknolojik yenilikler tüm dünyada ekonomik, sosyal ve politik alanlarda köklü değişikliklere neden olmuştur. Kamu yönetimi alanı söz konusu bu değişikliklerden önemli derecede etkilenmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışının etkisiyle kamu yönetiminin mevcut yapısında ve ilgili kurumların işleyişinde yenilikler olduğu gibi, bireysel ve toplumsal beklentilerin artması kamu kesimine yeni sorumluluklar yüklemiştir. Bununla birlikte kamu hizmetlerinin sunumunda

merkezciliğin yanı sıra kamu hizmetlerinin halka en yakın yönetim birimlerince gerçekleştirilmesi anlamındaki yerellik ilkesinin artan şekilde tercih edilmesi, yerel yönetimleri daha önemli hale getirdiği gibi yerel yönetimlerin mali yapılarını da doğrudan etkilemiştir.

Yerel yönetimler, devletlerin kendi idari mevzuatlarına göre oluşturulan idare birimleridir. Her ülkenin kendi hukuk düzenine ve sosyal yapısına bağlı olarak yerel yönetimlerinin yetki ve sorumlulukları farklılık göstermektedir (Türkoğlu, 2009: 15).

Kamu hizmetleri ülkelerin merkeziyetçilik seviyelerine göre merkezi idare ve yerel idare arasında bölüşülmektedir. Hizmetlerin yönetim birimleri arasındaki bölüşümü mali kaynakların bölüşümünü de gerekli kılmaktadır. Yönetimler arasındaki söz konusu hizmet ve gelir paylaşımı ülkelerin kendi özelliklerine göre değişmektedir (Musgrave, 1994: 445,446). Hizmetlerin merkezden ya da yerelden gerçekleştirilmesi tercihinde hizmet beklentilerinin artmasıyla merkeziyetçilik ön planda gözüktüğü de hizmetlerin yerinde görülmesi, bürokrasinin azaltılması, hizmeti verecek iradenin vatandaşlara ve hizmetin gerçekleşeceği yere yakınlıkları gibi nedenlerle yerel yönetimlerin toplumun yaşantısındaki rol ve sorumluluğu giderek artmaktadır (Nadaroğlu, 1986: 83). Aynı zamanda söz konusu kamu hizmetlerinin yerel yönetimin içinden kişiler tarafından gerçekleştirilmesi daha kolay olabilmektedir (Öncel, 1992: 37). Günümüzde bu ve benzeri nedenlerle ve kamu yönetiminde meydana gelen dönüşümün etkisiyle merkezden yerele doğru yetki devrinin artan şekilde uygulama alanı bulduğu görülmektedir. Yetki ve sorumlulukların merkezden yerele devredilmesiyle birlikte hizmetlerin sunumunda katılımcılık ve etkinlik artabileceği gibi, artan kamusal ihtiyaçlar ve popülist yaklaşımlar nedeniyle yerel idarelerin harcamaları ve borç oranları artabilmektedir. Yerel yönetimlerin sürdürülemez maliye politikaları, genel olarak mali sistemin güvenliğini, makroekonomik istikrarı ve ülkenin uluslararası kredibilitasını zedeleyebilmektedir. Merkezi yönetim çoğunlukla yerel yönetimleri desteklemek üzere çeşitli mali yardımlar yapmaktadır ancak yerel yönetimlerde meydana gelen kalıcı ve sürekli mali disiplinsizlik merkezi yönetim üzerindeki yükü artırdığı gibi merkezi yönetimin mali sürdürülebilirliğini bozma riski yaratmaktadır (Webb, 2004: 2).

Bu bağlamda yerel yönetimlerde uygulanan mali kurallar politika yapıcılarının yetkilerini sınırlandırarak kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasını ve mali disiplini sağlamayı amaçlamaktadır.

Genel olarak mali disiplini sağlama amacıyla beraber yerel yönetimlerde mali kurallara başvurulmasının çeşitli nedenleri vardır. Yerel yönetimler hem hizmet alanlarının çeşitliliği hem de politik kaygılarla aşırı harcama yapma eğilimindedir. Ancak kaynakların yetersiz olması borçlanma miktarını artırmaktadır. Aynı zamanda yerel yönetimler siyasi kaygılarla daha az vergi toplamaya yönelebilmektedir. Bu faktörler yerel yönetimlerin mali yapısını bozarak kamu kesiminde mali disiplinsizliğin kaynağı olmalarına neden olmaktadır. Söz konusu bu yaklaşım bir yandan mahalli idarelerin mali sorumluluklarını azaltırken bir yandan da merkezi idareyi zor duruma sokma riski oluşturmaktadır. Diğer bir neden yönetimler arasındaki mali ilişkilerin adil olarak yapılmamasından kaynaklanmaktadır. Her ülkenin farklı koşulları doğrultusunda yerel yönetimleri arasında ekonomik, coğrafik ve sosyal farklılıklar bulunmaktadır. Yönetimler arasındaki mali ilişkiler düzenlenirken söz konusu bölgesel dengesizliklerin göz ardı edilmemesi ve farklılıkları dikkate alarak kaynak transferi yapılması gerekmektedir. Herhangi bir idarenin hizmetleri yerine getirecek kaynaklarının olmaması durumunda merkezi idareden yeterli kaynak transferi yapılamıyorsa, bu durum ilgili idarede bütçe açığı oluşmasına, dolayısıyla mali disiplinsizliğe neden olacaktır (Ter-Minassian, 2007: 2-3). Mali kurallara başvurulmasının diğer bir nedeni yerelleşme kavramının giderek artmasıdır. Yerel yönetimlerin artan



sorumlulukları karşısında mali özerklikleri yeteri kadar artmamaktadır. Mali özerklik ilgili kurumun ayrı gelir kaynaklarına sahip olmasını ve harcamaları kendi karar organlarının insiyatifiyle yapabilmesini ifade etmektedir. Benzer şekilde yerel özerklik kavramı da mali işlemlerin merkezi yönetime bağlı olmaksızın yerel yönetimlerin kendi sorumlulukları dahilinde gerçekleştirilmesini ifade eder (Türkoğlu, 2012:42). Bununla birlikte yerel yönetimlerin temel gelir kaynakları vergiler olduğu gibi bu vergilerin bir kısmı merkezi idare tarafından gönderilirken, bir kısmı da yerel yönetim tarafından toplanmaktadır. Ancak vergi gelirlerinin yeterli seviyede olmaması finansman ihtiyacını artırarak borç miktarını yükseltmektedir.

Ulusal ölçekte uygulanan mali kuralların yanı sıra dünya genelinde birçok ülkedeki yerel yönetimlerde mali kurallar sıklıkla uygulanmaktadır. OECD ve UCLG tarafından yapılan bir çalışmada<sup>3</sup> 2013 yılında 39 gelişmiş ülke, 20 gelişmekte olan ülke ve 31 az gelişmiş ülke olmak üzere toplam 90 ülkenin yerel yönetimlerinde<sup>4</sup> mali kuralların uygulandığı görülmüştür.

**Tablo 1:** Yerel Düzeyde Mali Kural Uygulayan Ülkeler

Yerel yönetimlerinde mali kural uygulayan ülke sayısı	90
Gelişmiş ülkeler	39
Gelişmekte olan ülkeler	20
Az gelişmiş ülkeler	31
Aşağıdaki mali kurallardan en az birini uygulayan ülke sayısı	
Bütçe kuralı	50
Altın kural	37
Bütçe dengesi kuralı	6
Cari denge	4
Döngüsel olarak düzeltilmiş denge	4
Borç kuralı	41
Borç tavanı	31
Borç servisi tavanı	19
Borçlanma sınırı	30
Harcama kuralı	8

Kaynak: Eyraud vd., 2020: 7.

Yerel düzeyde uygulanan mali kuralların çoğunlukla merkezi hükümetin yönlendirmesiyle uygulamaya konulduğu ve yerel ve bölgesel olarak farklı olabilmelerine rağmen ulus altı düzeydeki uygulamaların çoğunlukla benzer olduğu görülmektedir. Öte yandan ulusal olarak uygulanan mali kuralların yerel düzeye aktarılması çeşitli zorluklar yaratmaktadır. Örneğin, ulusal uygulamalar için tasarlanan bir mali kural, yerel düzeydeki uygulamalarla eşleşmeyebilmektedir (Eyraud vd., 2020: 2-8)

Yerel yönetimlerdeki mali kuralların seçimi ve tasarımında, ulusal mali kurallarda olduğu gibi, dikkat edilmesi gereken birçok ilke vardır. Örneğin; ulusal düzeydeki mali kurallarda olduğu gibi yerel yönetimlerdeki mali kurallarında basit, anlaşılır ve esnek olması aynı zamanda izleme mekanizmalarının bulunması ve izleme

<sup>3</sup> OECD ve United Cities and Local Governments (UCLG) tarafından 2016 yılında yapılan ve 101 ülkeyi kapsayan anket çalışması.

<sup>4</sup> Yerel yönetimler; yerel, bölgesel ve federal devletlerdeki eyalet/devlet statüsündeki tüm yönetim birimleri dahil olmak üzere merkezi yönetim altındaki tüm yönetim seviyelerini kapsamaktadır (Eyraud vd., 2020: 1).

kolaylığı sağlaması gerekmektedir. Yerel yönetim düzeyinde en sık uygulanan mali kural türleri ulusal ölçekteki uygulamalara benzer eğilimler göstermektedir. Tablo 1’de görüldüğü gibi bütçe kuralı en çok tercih edilen kural türüdür. Bütçe kuralından sonra en sık uygulanan kural türü borç kuralıdır. Ülke uygulamaları incelendiğinde birden fazla kuralın bir arada kullanılması daha sık rastlanan bir durumdur. Tablo 2’de görüleceği gibi bu kombinasyonlardan en çok tercih edileni bütçe ve borç kurallarının bir arada kullanılması şeklindedir. Örneğin; Bulgaristan, Polonya, Portekiz, Romanya bunlardan bazılarıdır. Bazı ülkeler ise tüm kural türlerini bir arada uygulamaktadır. Kore, Danimarka ve Yeni Zelanda bu ülkeler arasındadır. Bütçe kuralları genel olarak bütçe açığına milli gelirin belirli bir oranı kadar sınır getirilmesi ya da üst sınır belirlenmesi şeklinde uygulanmaktadır. Bu sınırlandırmalar bazen bütçenin tamamına yönelik belirlenirken bazen de bütçenin bazı kalemlerine yönelik uygulanabilmektedir. Bu tip uygulamaların en sık rastlanan şekli yatırım harcamalarını hariç tutan sınırlandırmalardır. Zira mahalli idarelerin artan sorumlulukları ve hizmet beklentisi karşısında yapılacak yatırımlar için borçlanma çoğu zaman kaçınılmaz olmaktadır. Borç kuralları borç oranlarına getirilen sınırlandırmalar olduğu gibi borçlanmanın izne tabi olması ya da yabancı kaynaklardan borçlanmanın yasaklanması şeklinde de uygulanabilmektedir. Bununla birlikte borç stokuna ve borç servisine ilişkin sınırlandırmalara da rastlanmaktadır. Gelirle ilgili mali kurallar mahalli idarelerin vergi oranlarına yönelik olabildiği gibi vergi tabanına yönelikte olabilmektedir. Yerel yönetimlerin bütçeleri açısından bu durum mali özerkliği kısıtlayabilmektedir. Gelir kuralları bazen vergi oranlarını belirlerken bazen de toplanacak azami vergi miktarını sınırlandırmaktadır. Böylece vergi oranlarının aşırı miktarda yükseltilmesi engellenmek istenmektedir. Yerel yönetimlerdeki mali kurallardan harcama kuralı harcama artış hızını sınırlayan ya da harcama tavanı/limiti belirleyen sayısal kurallar şeklinde uygulanmaktadır. Bazı harcama kuralları ise belirli harcama kalemlerine yönelik uygulanmaktadır (Demirbaş, 2015: 10-18).

Yerel yönetim düzeyinde ülke uygulama örneklerinden bazıları tablo 2’de sıralanmaktadır. Tabloda görüldüğü gibi Belçika’nın yerel yönetimlerinde 1990-2013 yılları arasında bütçe kuralı uygulanmıştır. 2014 yılından itibaren ise Flaman bölgesinde uygulanan yeni mali kural kapsamında yatırım harcamalarını dikkate alan yapısal bütçe dengesi kuralı uygulanmaktadır. Bulgaristan’da borç kuralı, bütçe kuralı ve harcama kuralı birlikte uygulanmaktadır. 2005-2013 yılları arasında uygulanan borç kuralı, borç servisine sınır getirmektedir ve bu kurala göre borç servisi oranı en son kesinleşmiş gelir (öz gelirler) toplamının %5’ini geçmemelidir. 2014 yılında uygulanmaya başlayan borç kuralına göre ise belediyelerin yıllık borç ödemeleri belediye öz gelirlerinin yıllık ortalama miktarının %15’ini geçemez. 2014 yılından itibaren uygulanan diğer kurallar bütçe kuralı ve harcama kuralıdır. Harcama kuralına göre harcama artış oranı son 4 yılın ortalama harcama oranını aşmamalıdır. Kıbrıs’ta çok yıllık olarak bütçe kuralı uygulanmaktadır ve bu kurala göre mahalli idareler bütçelerini denk hazırlamalıdır. Çek Cumhuriyeti’nde uygulanan borç kuralına göre yerel yönetim birimleri borç oranlarını 4 yıllık ortalama gelirlerinin en fazla %60’ı düzeyinde tutmakla yükümlüdür. Finlandiya ve Fransa’da bütçe kuralı uygulanmaktadır. Finlandiya’da 1995 yılından itibaren uygulanan bütçe kuralı yıllar itibarıyla çeşitli revizyonlara uğramıştır. 2015 yılından itibaren uygulanan bütçe kuralına göre yerel yönetimlerin bütçe açıkları milli gelirin %0,5’ini aşmamalıdır. Fransa’da uygulanan bütçe kuralına göre bütçe açığı cari gelirlerin %5’ini geçmemelidir. Bu oran daha küçük yönetim birimlerinde %10 olarak uygulanmaktadır. Macaristan’da borç tavanı şeklinde borç kuralı uygulanmaktadır. İrlanda ve Litvanya’da bütçe kuralları uygulanmaktadır. Bu kurallar genellikle bütçe açıklarını milli gelirin belirli oranı kadar sınırlandırmaktadır. Portekiz yerel yönetimlerinde borç kuralı ve bütçe kuralı uygulanmaktadır. Borç kuralı 2003-2006 yıllarında net borçlanma tavanı, 2007-2011 ve 2012-2013 yılları arasında önceki yıl gelirlerine

oranla borçlanma sınırı şeklinde uygulanmıştır. 2014 yılından sonra yine borç tavanı uygulanmaktadır. Yine 2014 yılından itibaren bütçe kuralı da uygulanmaktadır. Romanya'da borç kuralı ve bütçe kuralı uygulanmaktadır. İsveç'te 2000 yılından bu yana bütçe kuralı uygulanmaktadır. Slovenya'da borç servisi şeklinde borç kuralı uygulanmaktadır. Slovakya'da bütçe kuralı ve borç kuralı uygulanmaktadır. 2005 yılından beri uygulanan bütçe kuralına göre bütçe denk olmalı veya fazla vermelidir. Yatırım harcamalarını ima eden sermaye bütçesi açık verebilir ve bu açık önceki yıllardan devreden harcanmamış fonlardan, kredilerden veya cari yıldaki bütçe fazlasından finanse edilebilir. Borç kuralı ise 2002 yılından bu yana uygulanmaktadır. Lüksemburg yerel yönetimlerinde 1989 yılından beri bütçe kuralı uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerin cari bütçesi denk olmalıdır. Olağanüstü harcamalar (kamu yatırımı) borçla finanse edilebilir ancak geri ödeme maliyetleri cari bütçe tarafından finanse edilmelidir ([https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en), 15.08.2020). İspanya'da 2012 yılından beri uygulanmakta olan harcama kuralına göre yerel ve bölgesel yönetimlerin yıllık nominal harcama artış oranları 10 yıllık ortalama büyüme oranını geçmemelidir. Avusturya'da 1999 yılından itibaren federal, bölgesel ve yerel yönetim seviyesinde bütçe kuralı uygulanmaktadır. Estonya'da 1997 yılından beri borç kuralı uygulanmaktadır. Polonya'da 2009-2011 yılları arasında ve 2012-2014 yılları arasında borç kuralı uygulanmıştır. Kurala göre mali yılın sonunda toplam borcun, ilgili yıl gelirin %60'ından fazla olmasına izin verilmez. 2014 yılından itibaren ise borç servisi oranına sınırlama getirilmiştir. Endonezya'da borç ve bütçe kuralı birlikte uygulanmaktadır. Merkezi ve yerel yönetimi kapsayan bu kurallar AB'nin mali kurallarına benzer şekilde bütçe açıklarını milli gelirin %3'ü, borç oranlarını da milli gelirin %60'ı ile sınırlandırmaktadır (Lledo, 2017: 12-70).

**Tablo 2:** Yerel Yönetimlerde Mali Kural Ülke Uygulamaları

Ülke	Mali kural türü	Uygulama başlangıç yılı
Belçika	Bütçe kuralı	1990-2013, 2014
Bulgaristan	Bütçe kuralı	2014
	Borç kuralı	2005
	Harcama kuralı	2014
Avusturya	Bütçe kuralı	1999
Estonya	Borç kuralı	1997
Finlandiya	Bütçe kuralı	1995
Macaristan	Borç kuralı	1996-2011
Polonya	Borç kuralı	2009
	Bütçe kuralı	2011
Portekiz	Borç kuralı	2003
	Bütçe kuralı	2014
Romanya	Bütçe kuralı	2017
	Borç kuralı	2010
Slovakya	Borç kuralı	2002
	Bütçe kuralı	2002
Endonezya	Borç kuralı	2004
	Bütçe kuralı	1967

Kaynak: [https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en), (15.08.2020); Lledo, 2017: 38.

## 5. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM DÜZEYİNDE UYGULANAN MALİ KURAL BENZERİ UYGULAMALAR

Türkiye’de kamu mali yönetiminde uygulanacak mali kuralları ve bunlara ilişkin ilke ve usulleri düzenleyen Mali Kural Kanun Tasarısı, 26.05.2010 tarihinde 60. Hükümet tarafından TBMM’ye sunulmuş ancak kanun tasarısı taslak halinde kalarak yürürlüğe girmemiştir. Dolayısıyla Türkiye’de resmi olarak uygulanan bir mali kural bulunmamaktadır. Öte yandan mali kurallara yönelik özel bir kanun olmamasına rağmen çeşitli mevzuatlarda mali kural benzeri birçok uygulamaya rastlanmaktadır.

Yerel yönetim en genel şekilde, merkezi yönetimin dışında olmak üzere, bir topluluğun yerel ve ortak gereksinmelerini karşılamak amacıyla, karar organları seçmenler tarafından seçilen, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği olarak tanımlanabilir. Yerel yönetimler, ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasi yapılarına göre farklılık göstermektedir. Türkiye’de yerel yönetimler<sup>5</sup> il özel idareleri, belediyeler ve bunların kurdukları ve üye oldukları birlikler ile köylerden oluşmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 3).

Türkiye’de 51 il özel idaresi, 1.389 belediye, 18.292 köy bulunmaktadır. Aynı zamanda 33 belediyeye bağlı idare ve 704 mahalli idare birliği bulunmaktadır (SBB, 2020: 59-60).

**Tablo 3:** Türlerine Göre Yerel Yönetimler

Belediyeler	1.389
Büyükşehir Belediyesi	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	519
İl Belediyesi	51
İlçe Belediyesi	403
Belde Belediyesi	386
İl Özel İdareleri	51
Mahalli İdare Birlikleri	704
Belediye Bağlı İdareler	33
Köyler	18.292

Kaynak: 2019 Genel Faaliyet Raporu’ndan derlenmiştir.

Türkiye’de yerel yönetimler yüz elli yılı aşan bir geçmişe sahiptir ve uzun yıllar boyunca aynı yasal düzenlemelerle hizmetlerini yürütmüşlerdir. Ancak gerek Avrupa Birliği sürecinde yaşanan gelişmeler gerekse özellikle 2000’li yıllardan önce yaşanan mali disiplinsizlik sorunları kamu yönetiminin genelinde olduğu gibi yerel yönetimlerin mali yapılarında da değişiklikleri gerekli kılmıştır.

Bu çerçevede 2000’li yıllarda kamu mali yönetiminde köklü değişiklikler yapılarak mahalli idareler dahil olmak üzere genel yönetimin tamamını kapsayan çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu düzenlemelerle kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması amaçlanarak kurumların işleyişine ilişkin genel ilkeler belirlenmiş ve mali disiplini ön planda tutan bir çok yenilik kamu mali yönetimine dahil edilmiştir. Bunlar genel hatlarıyla bütçe kapsamının genişletilmesi ve orta vadeli bütçeleme sistemine geçilmesi, denetim alanının genişletilmesi, iç kontrol sisteminin oluşturulması olarak sıralanabilir. Ayrıca fonların ve özel gelir-özel ödenek uygulamalarının tasfiyesi ile kamu mali yönetiminde saydamlık ve hesap verebilirliğin

<sup>5</sup> 5018 sayılı kanunda (Madde 3) köyler yerel yönetim birimleri arasında sayılmazken, Anayasa’da (Madde 127) köyler yerel yönetim birimi olarak tanımlanmaktadır.

artırılmasına yönelik düzenlemelerde kamu mali yönetimine getirilen yeniliklerdendir. Yine aynı düzenlemeler doğrultusunda performans esaslı bütçeleme kapsamında stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu ve çok yıllık bütçe sistemi mali sisteme eklenmiştir. Mali yönetimin tüm bu unsurları ile kaynak tahsisinin etkinleştirilmesi ve hesap verebilirliğin artırılması amaçlanmaktadır. Diğer yandan bu yeniliklerle yerel yönetimlerin idari ve mali yapılarının güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Öte yandan bu düzenlemeler şeffaflık ve mali saydamlık ilkeleriyle direkt olarak ilgilidir.

Genelde 5018 sayılı kanun kapsamında yapılan bu düzenlemelere ek olarak, yerel yönetimlerle ilgili mevzuat kamu yönetimi anlayışına uygun olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu çerçevede 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunlarda yerel yönetimlerin alanının kapsamlı bir şekilde ele alınarak mali sistemin işleyişinin düzenlenmesi amaçlanmıştır. Ayrıca 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile alt kademe belediyeleri ve belde belediyeleri büyükşehir kurulan yerlerde kaldırılmıştır. Aynı kanunla yeni bazı ilçeler oluşturulmuş ve alt kademe belediyesi olarak sadece ilçe belediyesi statüsüne yer verilmiştir. Bu süreçte yerel yönetimlere ilişkin yapılan son yasal düzenleme 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'dur.<sup>6</sup> 6360 sayılı kanunla, yasa kapsamındaki 28 il ile İstanbul ve Kocaeli illerinde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Yine bu illerde köy ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış bu alanlar mahalle olarak bağlı oldukları ilçenin belediyesine bağlanmıştır. Böylelikle büyükşehir belediye yönetimi ilin tamamını kapsamış ve alan yönetimine doğru bir genişleme göstermiştir. Yasal düzenlemelerle yerel yönetimler biraz daha güçlendirilmiş ve halkın katılımının sağlandığı daha demokratik bir belediye anlayışı hedeflenmiştir (Özer, 2013: 104).

Türkiye'de yerel yönetimlerde uygulanan mali kural benzeri uygulamalara yukarıda sayılan kanunlarda rastlanmaktadır. Tablo 4'de görüldüğü gibi, yerel yönetimler mevzuatında açık bir denk bütçe kuralı bulunmamakla birlikte altın kural formunda uygulamalara rastlanmaktadır. Öte yandan borç yönetimine yönelik sayısal kurallara daha sık başvurulduğu görülmektedir. Harcama kuralı bütçenin belirli bir kalemine yönelik olarak uygulanmaktadır.

**Tablo 4:** Yerel Yönetimlerde Mali Kurallar

Kural Türü	Kuralın İçeriği	Kanun Sayısı	Kanun Maddesi
Borç kuralı/ Altın kural	Dış borçlanma yasağı (sadece yatırım finansmanı için yapılabilir)	5302	51
Borç kuralı	İç ve dış borç stoku limiti	5302	51
Harcama kuralı	Personel giderleri harcama kısıtı	5393	49
		5355	18

<sup>6</sup> 14/3/2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle, bu Kanunun başlığında yer alan "on üç" ibaresi "on dört" olarak, "yirmi altı" ibaresi "yirmi yedi" olarak değiştirilmiş ve 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Muğla," ibaresinden sonra gelmek üzere "Ordu," ibaresi eklenmiştir.

Borç kuralı/Altın kural	Dış borçlanma yasağı (sadece yatırım finansmanı için yapılabilir)	5393	68
Borç kuralı	İç ve dış borç stoku limiti	5393	68

Kaynak: İlgili kanunlardan derlenmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yerel ölçekte mali disiplini tesis amacıyla sayısal kurallar benimsenerek harcama ve borçlanmaya yönelik sınırlamalar getirilmiştir (Resmi Gazete, 2005a). Kanunun 44. maddesindeki bütçe dışı harcama yapılamaz ifadesine ek olarak borçlanmaya ilişkin sınırlamalar öngörülmüştür. Kanunun 51. maddesinde dış borçlanmaya kısıtlama getirilmiş ve dış borçlanmanın sadece yatırım programında yer alan projeler yapılabileceği belirtilmiştir. Ancak söz konusu borçlanma 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde yapılabilecektir. Dış borçlanmanın sadece yatırımların finansmanı için yapılabilmesine imkan tanınması mali kurallar kapsamında değerlendirildiğinde altın kural uygulamasına örnek teşkil edebilir. Yine 51. maddeyle borç stokuna sınır getirilmiştir. Kanuna göre, özel idareler ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dahil iç ve dış borç stok tutarları belirli bir miktarı aşmamalıdır. Bu miktar ilgili kurumun en son kesinleşen bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılmasıyla hesaplanmaktadır. Büyükşehir belediyesi bulunan illerin özel idarelerinde bu miktar bir buçuk kat olarak uygulanmaktadır. Hesaplanan bu miktarın yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanma il genel meclisinin kararı ile yapılabilir. Ancak %10'u geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Bakanlık onayı gerekmektedir. Bu hükümlerde borç stokuna sınır getirilmesi borç kuralı olarak değerlendirmektedir. Ayrıca bir yaptırım mekanizması olarak ilgili kurallara uymayan yetkililer hakkında 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu doğrultusunda ceza hükümleri uygulanabilmektedir.

Yerel düzeyde uygulanan sayısal mali kuralların diğer yasal dayanaklarından birisi de 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur (Resmi Gazete, 2005b). Kanunla il özel idarelerine yönelik belirlenen kısıtlayıcı hükümlere benzer biçimde, yerel düzeyde sayısal mali kısıtlar belirlenmiş ve mali disiplinsizliğe neden olacak uygulamalar engellenmek istenmiştir. 5302 sayılı kanunda olduğu gibi 5393 sayılı kanunda da bütçe dışı harcama yapılamaz ifadesi 61. madde ile hükme bağlanmıştır. Aynı zamanda kanun kapsamında personel giderleri ve borçlanmayla ilgili sayısal sınırlamalar belirlenmiştir. Kanunun 49. maddesinde personel giderlerine sınırlama getirilmiş ve harcamaların mali disiplinsizliğe neden olacak şekilde artması engellenmek istenmiştir. İlgili maddeye göre, belediyenin yıllık toplam personel giderleri belirli bir oranı geçmemelidir. Bu oran en son gerçekleşen bütçe gelirlerinin 213 sayılı kanunla belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın %30'udur. Nüfus toplamı 10.000'i geçmeyen belediyelerde söz konusu oran %40 olarak uygulanmaktadır. Bu kural sayısal bir mali kural türü olan harcama kuralına örnek teşkil etmektedir. Benzer bir uygulama 5355 sayılı kanun kapsamında köylere hizmet götürme birlikleri içinde uygulanmaktadır. Kanunun 18. maddesinde köylere hizmet götürme birliklerinin personel giderleri için belirli bir oran belirlenmiş ve bu oranın üzerine çıkılmayacağı hükme bağlanmıştır. Söz konusu oran gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın % 10'u olarak belirlenmiştir. Personel giderlerine yönelik bu kurallar bütçenin belirli harcama kalemlerine getirilen limitler kapsamındaki harcama kurallarından biri olarak değerlendirilebilir.



Belediyelerde dış borçlanmayla ilgili bir sınırlama kanununun 68. maddesinde açıklanmıştır. İlgili maddeye göre il özel idarelerinde olduğu gibi belediyelerde 4749 sayılı kanun hükümleri çerçevesinde ve sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla dış borçlanma yapabilmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile iç ve dış borç stokuna ilişkinde sınırlamalar getirilmiştir. İlgili Kanunun 68. maddesinde belediyelerle belediyelere bağlı kuruluşlar ve bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dahil iç ve dış borç stok tutarına sınır getirilmiştir. Bu miktar belediyenin en son kesinleşen bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı kanunda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılmasıyla hesaplanmaktadır. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için 1,5 kat olarak uygulanmaktadır. Belediyeler hesaplanan bu miktarın yılı içinde toplam %10'unu aşmayan iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı ile yapabilmektedir. Ancak %10'u aşan miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı onayı gerekmektedir.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bu çalışmada yerel yönetimlerde uygulanan mali kurallar teorik olarak incelenmiştir. Mali kurallar kamu maliyesine ilişkin temel göstergeler üzerine getirilen sayısal kısıtlamalarla bütçe süreçlerini ilgilendiren ilkesel düzenlemeler olarak tanımlanmaktadır. Tüm dünyada yaygın olarak uygulanan mali kurallar merkezi idarelerde olduğu kadar yerel yönetimlerde de geniş olarak uygulanmaktadır. Temelde mali disiplini sağlamaya yönelik uygulanan mali kurallar, makroekonomik istikrara ve ekonomik büyümeye de katkı sağlayabilmektedir. Ancak bu etkiler olumlu olabildiği gibi ülkelerin yapısal sorunları, kamu mali sistemleri aynı zamanda mali kuralların nasıl belirlendiğine bağlı olarak olumsuz da olabilmektedir.

Yerel yönetimlerde uygulanan mali kuralların genellikle merkezi yönetim için uygulanan kurallarla benzerlik gösterdiği görülmektedir. Örneğin merkezi yönetim için uygulanan kurallar çoğunlukla bütçe kuralı ve borç kuralı olarak düzenlenirken yerel yönetimlerde de benzer eğilimler dikkat çekmektedir. Ülke uygulamaları incelendiğinde birçok ülkede borç kuralı ve bütçe kuralının birlikte uygulandığı görülmektedir.

Yerel yönetimler için uygulanan mali kurallar çoğu ülkede genel yönetim ve bölgesel yönetim için uygulanan kurallarla birlikte uygulanmaktadır. Bu eğilime yerel yönetimlerin kamu mali sisteminde önemli bir paya sahip olmaları neden olabilmektedir. Öte yandan yerel yönetimler artan sorumlulukları ve siyasi kaygılarla mali disiplinsizlik riskiyle de karşı karşıyadır. Bu nedenle mali kurallar bazı harcamaların kontrol altında tutulması bağlamında önemli hale gelmektedir.

Türkiye'de uygulanan mali kural benzeri uygulamalara bakıldığında borçlanmaya yönelik sınırlandırmaların ön plana çıktığı görülmektedir. Bu bağlamda mahalli idarelerin görev ve sorumlulukları, kaynak yetersizliği ve politik nedenlerle borçlanma eğilimlerinin yüksek olduğu çıkarımı yapılabilir. Borçlanmaya yönelik sınırlar dış borçlanmaya sadece yatırımlar için izin vermektedir. İç borçlanma içinse bazı miktar sınırlamaları getirildiği görülmektedir. Miktarı aşan borçlanmalarda izne bağlı olarak yapılabilir. Bu bağlamda borçlanmanın kademeli olarak kontrol edildiğini söylemek mümkündür. Yerel yönetimlerde bütçeye yönelik açık bir kural bulunmamaktadır. Harcamalarla ilgili tek bir harcama kalemine yönelik mali kural uygulanmaktadır. Personel giderleri üzerine getirilen bu sınırlamanın kaynak tahsisinde etkinliği dikkate aldığı söylenebilir. Ancak mahalli idarelerdeki personel yapısı incelendiğinde bu kuralın tekrar ele alınması gerektiği düşünülmektedir.

## KAYNAKÇA

- Aktan, C.C., Dileyici, D., Özen, A. (2010), “Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradi ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar”, (Ed.: C. C. Aktan, A. Kesik, F. Kaya), *Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar*, s.1-31, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Bergman, U.M., Hutchison, M.M. ve Hougaard Jensen, S.E. (2016), Promoting Sustainable Public Finances In The European Union: The Role Of Fiscal Rules And Government Efficiency, *European Journal Of Political Economy* (44), ss. 1-19.
- Bergman, U.M., Hutchison, M. M., Hougaard Jensen, S.E. (2013), Sound Public Finances Require Fiscal Rules Or Is Market Pressure Enough?, *European Commission Economic Paper* 489.
- Dahan, M., ve Strawczynski, M. (2013), “Fiscal Rules And The Composition Of Government Expenditures In OECD Countries”, *Journal Of Policy Analysis And Management*, 32 (3), ss. 484–504.
- Demircan, E. S. (2009), “Yerel Yönetimler Yerelleş(m)iyor mu?: Mali Yapı Üzerine Bir Değerlendirme”, <http://acikerisimarsiv.selcuk.edu.tr:8080/xmlui/handle/123456789/14416>, ss. 339-367.
- Demirbaş, T. (2015), “Mahalli İdare Düzeyinde Mali Kuralların İncelenmesi”, *International Journal of Social Inquiry*, 8(2), ss.1-32.
- Dollery, B., Kitchen, H., McMillan, M.ve Shah, A. (2020). Local Fiscal Discipline, *Local Public, Fiscal and Financial Governance*, ss.123-160. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-36725-1\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-030-36725-1_5) (09.11.2020).
- EC (2020), “Fiscal Rule Database” [https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en), (15.08.2020).
- Eyraud, L., Lledo, V. D., Dudine, P., Peralta, A. (2018), “How to Select Fiscal Rules: A Primer”, How To Notes, IMF Fiscal Affairs Notes.
- Eyraud, L., Hodge, A., Ralyea, J., Reynaud, J. (2020), How to Design Subnational Fiscal Rules: A Primer, How To Note, IMF Fiscal Affairs Note 20/01.
- Gaspar, V. ve David, A. (2019), Fiscal Rules, SUERF Policy Note Issue No 60.
- Halac, M. ve Yared, P. (2015), Fiscal Rules And Discretion In A World Economy, NBER Working Paper No. 21492.
- IMF (2020), “Fiscal Rules Dataset”. <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/reference.htm>, (15.08.2020).
- Kalkan, S. (2007), Kurallı Maliye Politikası, TEPAV Bülten Sayı: 1.
- Kalkınma Bakanlığı. (2014) Yerel Yönetimler. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, YAYIN NO: KB: 2868 - ÖİK: 718.
- Karakurt, B. ve Akdemir, T. (2010), “Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş”, (Ed.: C. C. Aktan, A. Kesik, F. Kaya), *Mali Kurallar Maliye Politikası*

- Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar*, s.320-346, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Kopits, G. ve Symansky, S. A. (1998), Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper, No.162, Washington DC.
- Kopits, G. (2001), Fiscal Rules: Useful Policy Framework Or Unnecessary Ornament, IMF Working Paper No.01/145.
- Kopits, G. (2007), Fiscal Responsibility Framework: International Experience And Implications For Hungary, MNB Occasional Papers No.62.
- Kotia, A. ve Lledó, D. (2016), Do Subnational Fiscal Rules Foster Fiscal Discipline? New Empirical Evidence From Europe, IMF Working Paper No.16/18, ss.1-35.
- Landon, S. ve Smith C. (2017), Does The Design Of A Fiscal Rule Matter For Welfare?, University Of Alberta Faculty Of Arts Department Of Economics, Working Paper No. 2017-02, ss.1-32.
- Lledó, V., Yoon, S., Fang, X., Mbaye, S., Kim, Y. (2017), “Fiscal Rules At A Glance”  
<http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>, (15.08.2020).
- Musgrave, R. A. ve Musgrave, P. B. (1994), Public Finance in Theory and Practice, Fifth Edition, İstanbul, Literatür Yayıncılık Dağıtım.
- Nadaroğlu, H. (1986), Mahalli İdareler, Üçüncü Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul.
- Neyaptı, B. (2013), “Fiscal Decentralization, Fiscal Rules And Fiscal Discipline”, *Economics Letters*, (121), ss.528-532.
- OECD. (2020), Government At A Glance Latin America And The Caribbean 2020, OECD Publishing, Paris.
- Oboladze, D. (2016), “Getting Closer To EU Standards-Georgia Fiscal Governance Adjustment and its Implications”, ss. 253-279.  
[http://cse.uaic.ro/eurint/proceedings/index\\_htm\\_files/EURINT%202016\\_OBO.pdf](http://cse.uaic.ro/eurint/proceedings/index_htm_files/EURINT%202016_OBO.pdf), (15.08.2020).
- Öncel, Y. (1992), Mahalli İdareler Maliyesi, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Özer, M. A. (2013), “Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun’un Düşündürdükleri”, *Yerel Politikalar*, Ocak-Haziran 2013, ss. 97-126.
- Pierro, V.M. (2011), National Fiscal Rules: A New Paradigm Of Fiscal Discipline In EMU, Yüksek Lisans Tezi, College Of Europe, Department Of European Interdisciplinary Studies, Warsaw.
- Resmi Gazete. (2005a), <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/03/20050304-1.htm>, Sayı: 25745, Ankara.
- Resmi Gazete. (2005b), <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/03/20050304-1.htm>, Sayı: 25874, Ankara.
- Reuter, W. H. (2015), “National Numerical Fiscal Rules: Not Complied With, But Still Effective?”, *European Journal of Political Economy*, (39), ss.67–81.

- Saygılıoğlu, N. ve Erduran, A. Ç. (2012), “Mali Kural ve Etkinlik Sorunu: Türkiye Örneği”, *TİSK Akademi*, 7(13), ss.18-51.
- Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N. Ve Weber, A. (2012), Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset, IMF Working Paper WP/12/187, Fiscal Affairs Department.
- SBB (2020), 2019 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Ankara.
- Tapsoba, R. (2012), “Do National Numerical Fiscal Rules Really Shape Fiscal Behaviours In Developing Countries? A Treatment Effect Evaluation”, *Economic Modelling*/vol/29/issue/4, ss.1356-1369.
- Ter-Minassian, T. (2007), “Fiscal Rules For Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?”, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 6(3), ss.1-11.
- Turan, T. (2011), Maliye Politikası ve Ekonomik Şoklar: Türkiye Örneği, Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Türkoğlu, İ. (2012), Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 17-18, Sayı: 26-27-28-29, ss.41-70. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/214037> (6.11.2020).
- Türkoğlu, İ. (2009), Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2009/389.
- Von Hagen, J. (2006), Fiscal Rules And Fiscal Performance In The EU And Japan, EconStor Discussion Paper No.147.
- Webb, S.B. (2004), Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin American Experience, World Bank Policy Research Working Paper 3309.
- Wyplasz, C. (2012), Fiscal Rules: Theoretical Issues And Historical Experiences, National Bureau Of Economic Research, Working Paper No.17884.
- Yükseler, Z. (2010), “Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kuralara Geçiş”, TCMB. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/ad2c7509-8605-49b4-ae21-f36253388b82/mali+kural-zy.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-ad2c7509-8605-49b4-ae21-f36253388b82-m3fBal->, (11.09.2020).