



ANAYASAL DENK BÜTÇE KURALININ UYGULANABİLİRLİĞİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ

Nagihan ÖZKANCA

**Haziran - 2012
DENİZLİ**

**ANAYASAL DENK BÜTÇE KURALININ
UYGULANABİLİRLİĞİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN
İNCELENMESİ**

**Pamukkale Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Yüksek Lisans Tezi
Maliye Anabilim Dalı
Maliye Bilim Dalı**

Nagihan ÖZKANCA

Danışman: Prof. Dr. Ekrem KARAYILMAZLAR

**Haziran, 2012
DENİZLİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ ONAY FORMU

Maliye Anabilim Dalı, Maliye Bilim Dalı öğrencisi Nagihan ÖZKANCA tarafından Prof. Dr. Ekrem KARAYILMAZLAR yönetiminde hazırlanan “**Anayasal Denk Bütçe Kuralının Uygulanabilirliğinin Türkiye Açısından İncelenmesi**” başlıklı tez aşağıdaki jüri üyeleri tarafından 22.06.2012 tarihinde yapılan tez savunma sınavında başarılı bulunmuş ve Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Başkanı

Prof. Dr. Nihal Yayla



Jüri

Prof. Dr. Ekrem KARAYILMAZLAR

Jüri

Yrd. Doç. Dr. Özay ÖZPENÇE

Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun tarih ve 14/16 sayılı kararı ile onaylanmıştır.

14/08/2012

Prof. Dr. Turhan KAÇAR
Müdür

TEŐEKKÜR

Bu çalışmanın hazırlanmasında ve yetiőmemde büyük emekleri geçen tez danıőmanım Sayın Prof. Dr. Ekrem KARAYILMAZLAR'a ve değerli önerileri için Arő. Gör. Aylin İDİKUT ÖZPENÇE'ye teőekkürü bir borç bilirim. Ayrıca bir evlat olarak yetiőmemde en büyük paya sahip sevgili Anne ve Babama ok Őey borçluyum.

Son olarak çalışmanın her aşamasında yanımda olan ve bu uzun süreçte desteğini benden esirgemeyen eőim Sinan'a teőekkürlerimi sunarım.

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırılmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atfedildiğini beyan ederim.

İmza

:



Öğrenci Adı Soyadı

:

Nagihan ÖZKANCA

ÖZET

ANAYASAL DENK BÜTÇE KURALININ UYGULANABİLİRLİĞİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ

Özkanca, Nagihan
Yüksek Lisans Tezi, Maliye ABD
Tez Yöneticisi: Prof. Dr. Ekrem Karayılmazlar

Haziran 2012, 102 Sayfa

Kamu gelir ve giderlerindeki dengesizlikler sonucu oluşan mali disiplinsizlik olgusu gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülke ekonomileri için ciddi bir sorun yaratmaktadır. Mali disiplinin sağlanması ekonomik istikrarı sağlamak, para ve maliye politikalarını etkin bir şekilde kullanmak için gerekli görülmektedir. Mali disiplinsizlikle mücadele etmek için ise mali kurallar uygulamaya koyulmaya başlanmıştır. Mali kurallar birçok nedenden ötürü uygulanmaktadır: (a) hükümet güvenilirliğinin sağlanması, (b) ekonomik istikrarın sağlanması, (c) sürdürülebilir bir maliye politikası oluşturmak.

Türkiye’de ise 1980 ve 1990’lı yıllar boyunca ekonomik istikrarsızlık devam etmiş, yüksek enflasyon oranları ile mücadele edilmeye çalışılmıştır. Özellikle 2001 krizinden sonra, kısıtlayıcı maliye politikaları ile kamu açıkları azaltılmış, ekonomi olumlu bir performans göstermeye başlamıştır.

Türkiye’de henüz Anayasal bir mali kural uygulaması olmasa da çeşitli programlarda önümüzdeki dönemlerde kurallı maliye politikasına geçileceği açıklanmıştır. Çalışma kurallı maliye politikasını kavramsal açıdan ele almakta ve Türkiye’deki durumu incelemektedir.

Anahtar Kelimeler: Mali Kural, Mali Disiplin, Denk Bütçe

ABSTRACT**INVESTIGATION OF THE CONSTITUTIONAL BALANCED-BUDGET
RULE TURKEY**

Özkanca, Nagihan

M. Sc. Thesis in Finance

Supervisor: Prof. Dr. Ekrem Karayılmazlar

June 2012, 102 Pages

As a result of imbalances in public revenues and expenditures, financial indiscipline develops creating serious problems for developed and developing country economies. Maintaining financial discipline is needed to have economic stability and to use effective monetary and fiscal policies. To fight against fiscal indiscipline, financial rules are to be implemented. Financial rules are used for variety of reasons : (a) ensure the credibility of government, (b) ensuring economic stability, (c) create a sustainable fiscal policy.

Turkey had economic instability in 1980s and 1990s and tried to fight against high inflation rates. Particularly, after the 2001 crisis, public deficit reduced with use of restrictive fiscal policies and the economy begun to show positive performance.

Although, Turkey does not have a constitutional application of fiscal rule policies, it is declared that Turkey will start using financial rule policies in future. Study discusses fiscal policy rule conceptually and examines the situation in Turkey.

Keywords: Fiscal Rules, Fiscal Discipline, Balanced Budget

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT	ii
İÇİNDEKİLER	iii
ŞEKİLLER DİZİNİ	v
TABLolar DİZİNİ	vi
GRAFİKLER DİZİNİ	vii
SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ	viii
GİRİŞ	1

I. BÖLÜM

ANAYASAL DENK BÜTÇE KURALLARININ GELİŞİMİ

1.1 MALİ KURALLARIN ORTAYA ÇIKIŞI	3
1.2 MALİ KURALLARIN NİTELİKLERİ	5
1.2.1 Mali Kuralların Tanımı ve Çeşitleri.....	6
1.2.2 Mali Kuralların Uygulanmasını Gerektiren Temel Nedenler	9
1.2.3 Mali Kuralların Düzenlenme Yöntemleri	11
1.3 MALİ DİSİPLİN SAĞLANMASINDA MALİ KURALLARIN YERİ	15

II. BÖLÜM

ANAYASAL DENK BÜTÇE KURALI UYGULAMALARINA İLİŞKİN ÜLKE ÖRNEKLERİ

2.1 AB'DE DENK BÜTÇE KURALLARININ GELİŞİMİ.....	19
2.1.1 Maastricht Kriterleri	21
2.1.2 İstikrar ve Büyüme Paktı.....	23
2.2 SEÇİLMİŞ ÜLKELERİN ANAYASAL DENK BÜTÇE KURALINI UYGULAMA BİÇİMLERİ.....	27
2.2.1 Amerika Birleşik Devletleri	27
2.2.2 İngiltere	33
2.2.3 İsveç	35
2.2.4 Japonya.....	38
2.2.5 Hindistan	41
2.2.6 Yunanistan.....	44
2.2.7 Diğer Ülkeler	48

III. BÖLÜM

ANAYASAL DENK BÜTÇE KURALININ TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

3.1 TÜRKİYE'DE MALİ DİSİPLİNSİZLİĞİN NEDENLERİ.....	51
3.1.1 Bütçe Uygulamalarından Kaynaklanan Nedenler	57
3.1.2 Kamu Harcamalarından Kaynaklanan Nedenler	59
3.1.3 Kamu Gelirlerinden Kaynaklanan Nedenler	65

3.2 TÜRKİYE'DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA ANAYASAL DENK BÜTÇENİN UYGULANABİLİRLİĞİ	69
3.2.1 Faiz Dışı Fazla Hedefi ve IMF ile İlişkiler	74
3.2.2 Anayasa'da Düzenlenmiş Anayasal Mali Kural Benzeri Hükümler	77
3.2.3 2001 Sonrası Mali Düzenlemeler	78
3.3 5018 SAYILI KANUN ÇERÇEVESİNDE DENK BÜTÇE UYGULAMALARI.....	83
3.4 YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN DENK BÜTÇE UYGULAMALARI	87
3.5 TÜRKİYE'DE MALİ KURAL UYGULAMALARI HAKKINDA GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	95
KAYNAKÇA	97

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1: Mali disiplinsizliğin sonuçları	17
--	----

GRAFİKLER DİZİNİ

Grafik 1: AB’de Yönetimsel Düzeyde Uygulanan Mali Kurallar	20
Grafik 2: ABD’de Federal ve Eyalet ile Yerel Yönetim Gelirlerinin GSYİH’ya Oran	28
Grafik 3: ABD Kamu Mali Görünümü	30
Grafik 4: 1970-2010 Yıllarında İsveç Merkezi Hükümet Harcamalarının Genel Görünümü.....	38
Grafik 5: Japonya’da Sosyal Güvenlik Harcamalarının Kamu Harcamaları İçindeki Payı	40
Grafik 6: Japonya’nın Kamu Mali Görünümü	41
Grafik 7: Yunanistan Kamu Mali Görünümü.....	46
Grafik 8: Yunanistan Borç Stoku ve Bütçe Açığı (GSYİH %).....	47
Grafik 9: 1975-2010 Genel Bütçe Gerçekleşen Gelir Gider Dengesinin GSYİH İçindeki Payı	54
Grafik 10: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/GSYİH.....	55
Grafik 11: Kamu Net Borç Stoğunun GSMH’ya Oranı.....	70

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1: Kurallı Maliye Politikası Uygulayan Bazı Ülke Örnekleri	13
Tablo 2: 2010 Yılı İçin Yakınlaşma Kriterleri	22
Tablo 3: Altılı Pakette Yer Alan Düzenlemeler	26
Tablo 4: Gramm-Rudman-Hollings Sisteminin Uygulaması (Milyar USD)	29
Tablo 5: ABD Eyaletlerinde Uygulanan Vergi ve Harcama Sınırlamaları.....	31
Tablo 6: İngiltere'nin Bazı Kamu Mali Göstergeleri.....	35
Tablo 7: İsveç Kamu Mali Görünümü (GSYH, YÜZDE)	35
Tablo 8: Yunanistan'da Savunma Harcamaları.....	44
Tablo 9: Temel Mali Kurallar ve Uygulayan Ülkeler.....	50
Tablo 10: Temel mali göstergelerin GSYİH'ya oranı	56
Tablo 11: Bütçe Harcamalarının Dağılımı (%)	60
Tablo 12: 2000-2011 yılları arasında Kamu Gelirleri ve Kamu Harcamaları.....	66
Tablo 13: Türkiye'de Mali Kural Uygulamaları	73
Tablo 14: IMF Programı'nda Türkiye	75
Tablo 15: Stratejik Hedef 1 Kapsamındaki Göstergeler	80
Tablo 16: 5018 Sayılı Kanun Hesap Verme Sorumluluğu Gereği Hazırlanan Raporlar	86

SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ

a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
AAP	Aşırı Açık Prosedürü
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EPB	Ekonomik ve Parasal Birlik
GRH	Gramm-Rudman-Hollings
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
IMF	Uluslararası Para Fonu
İBP	İstikrar ve Büyüme Paktı
KEP	Katılım Öncesi Ekonomik Program
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KKBG	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
s.	Sayfa No
OVP	Orta Vadeli Plan
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
Vb.	Ve Benzeri

GİRİŞ

Son yıllarda hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler kamu maliyesinde disiplin sağlamak amacıyla çeşitli öneriler gündeme getirmektedirler. Mali disiplin sağlamak amacıyla “Anayasal Denk Bütçe Kuralı” yada diğer adıyla “Mali Kural” uygulamaya konulması önerisi de bunlardan birisidir.

Mali kural, ekonominin siyasal dalgalanmalardan etkilenmeden, yasal veya anayasal sınırlarla belirlenmiş bir maliye politikası kapsamında yönetilmesidir.

Mali kurallar daha çok İkinci Dünya Savaşından sonra, gelişmiş ülkelerde kamu açıklarını azaltmak ve mali disiplini sağlamak amacıyla ortaya çıkmıştır. Mali kural uygulamalarının bir diğer amacı ise devletin ekonomideki payını azaltmaktır. Mali kuralların seçimi ve uygulama biçimleri uygulayıcı ülkelerin içinde buldukları ekonomik koşulları ve yönetim türlerine göre farklılık göstermektedir.

Türkiye’de 1980 ve 1990’lı yıllarda kamu maliyesinde yaşanan dengesizlikler ve bunları takip eden ekonomik krizler kamuda mali disiplin sağlanmasının gerekliliğini göstermiştir. 2001 krizinden sonra uygulanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve diğer programlar ile mali disiplinin olumlu yansımaları görülmüş ve mali kural uygulamaları ekonominin gündemine alınmıştır.

Bu çalışmada mali kurallar hakkında temel bilgilere yer verilmiş, farklı ülke örneklerinde uygulanmakta olan mali kurallar ile ülkemizde uygulanan düzenlemeler incelenmiştir. Bu amaçla çalışmanın birinci bölümünde mali kuralların ortaya çıkışı, mali kuralların tanımı ve çeşitleri ve mali kuralların uygulanmasını gerektiren temel nedenler üzerinde durulmuştur.

Çalışmanın ikinci bölümünde kamu ekonomilerini anayasal veya yasal kurallar çerçevesinde düzenleyen ülke örneklerine yer verilmiştir. Bu bölümde ilk olarak Avrupa Birliği’nde mali kuralların gelişimine yer verilmiş, birliğe üye ülkelerden İngiltere, İsveç ve Yunanistan ekonomilerinde mali kuralların nasıl işlediği incelenmiştir. Ayrıca bölümde ABD, Japonya ve Hindistan’da mali kural uygulamalarına yer verilmiştir.

Çalışmanın son bölümü Türkiye’de mali disiplinsizliğin nedenleri ve Türkiye’de Anayasal denk bütçe kurallarının uygulanabilirliği hakkındadır. Bölümde Türkiye’de günümüze kadar uygulanan mali kural benzeri düzenlemeler ele alınmış, İMF ile birlikte programlanan faiz dışı fazla uygulaması incelenmiş, 2001 krizi sonrası mali disiplin çalışmaları ele alınmıştır.

Son olarak genel değerlendirme bölümünde kurallı maliye politikasının Türkiye'deki etkileri değerlendirilmiş, Türkiye'de uygulanacak maliye politikasının nasıl olması gerektiği belirtilmiştir.

1. BÖLÜM

ANAYASAL DENK BÜTÇE KURALLARININ GELİŞİMİ

Anayasalar, hükümetlerin karar alma mekanizmasının sınırlarını oluşturur. Ve hükümetler tarafından alınacak olan her kararın milletin egemenliğine uygun olacak biçimde çıkmasını sağlarlar.

Büyük buhran sonrası yaşanan krizler ve artan borçlar, mali sürdürülebilirliği sağlama amacıyla yeni mali yaklaşımlar ortaya çıkmasına sebep olmuştur ve mali politikaları anayasalar ile sınırlandırma görüşü gelişmiştir. Anayasal denk bütçe kuralları ya da Mali anayasa kuralları olarak adlandırılan bu kurallar, mali karar almada hükümetlerin sorumluluğunu arttırmaya yönelik uygulamalardır.

Bu bölümde mali anayasa yaklaşımlarının gelişim sürecine, bu kuralların tanımı ve özelliklerine ayrıca bütçe denkliği ve anayasa ilişkilerinin nasıl olması gerektiğine dair görüşlere yer verilmiştir.

1.1 MALİ KURALLARIN ORTAYA ÇIKIŞI

Mali ilke ve uygulamalar tarihi esas olarak Keynes öncesi ve Keynes sonrası dönem olarak ikiye ayrılabilir. Keynes öncesi geleneksel veya klasik olarak adlandırabileceğimiz “ihtiyatlı mali yaklaşım” ilkesi, devlet açısından da tıpkı aile veya firmalarda olduğu şekilde tasvir edilmekteydi. Klasik iktisadi görüşü yansıtan bu ilkeye göre savurganlık değil, tutumluluk temel ilke olarak kabul edilmekteydi. Bu ilke uygulamada genel kabul görmüş bir şekilde kamu bütçelerinin dengede olma ilkesinin temelini oluşturmuş, bütçe fazlalarına yer verilmemesi, bütçe açıklarının ise olağanüstü dönemlerde kabul edileceğini öngörmüştür.¹

1970’li yıllarda ortaya çıkan stagflasyon olgusunun çözümünde, Keynesyen maliye politikalarının yetersiz kalması, hızla artan borç stokları ve mali krizler, mali yapının sürdürülemez hale gelmesine neden olmuş, sonuç olarak soruna çözüm arayan yeni yaklaşımların ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu durumda Keynesyen iradi maliye

¹ E. Hepaksaz, Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali Reform, *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 2007, Cilt: 44, Sayı:514, s.91.

politikaları yerine kurallara dayalı maliye politikaları da bu süreçte hızla gelişmeye başlamıştır.²

Mali performans göstergelerine kalıcı olarak getirilen bir sınırlama veya oran olarak tanımlanan mali kurallar, harcamalar veya vergi yüküyle ilgili olarak istenmeyen gelişmelerden kaçınma amacına hizmet etmektedir.³ Yeni mali yaklaşımlar sınırlı, düzenleyici ve şeffaf bir devlet anlayışını, denk bütçeyi, kamu harcamalarının olağan kamu geliri olarak nitelendirilen vergilerle finanse edilmesini ve iradi mali politikaların yasal zeminde sınırlandırılmasını savunmaktadır.⁴

Pek çok ülkede uygulama alanı bulan mali kuralların ortaya çıkışı, özellikle 1970’lerde Bretton Woods sisteminin çökmesi ve ardından devletin ekonomi içindeki payının giderek artmasıyla gündeme gelmiştir. 1980’lerden başlayarak, açığın kamu borçlanması ile özel yatırıma olan olumsuz etkisinin belirlenmesi, bazı hükümetlerin makroekonomik istikrarı ve mali sürdürülebilirliği yeniden inşa etmek için orta vadeli mali sağlama programları yürürlüğe koymalarına sebep olmuştur. Daha sonraları bu programları bir değişimle mali kurallar izlemiştir. Çeşitli devlet düzeylerinde anayasa veya yasa metinlerine kalıcı hükümler koyarak mali disiplini sağlama girişimleri 150 yıldır yapılmaktadır. Bu süreç iki döneme ayrılabilir: İlk dönemde, bazı federal sistemlerde federe devletler altın kuralı benimsemişlerdir. Bu kural çerçevesinde, 19 uncu yüzyılın ortalarından itibaren Amerika’daki pek çok eyalet ve 1920’lerden sonra İsviçre’deki bazı kantonlar bütçe dengesi kuralını benimsemişlerdir. İkinci dönemde, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra, bazı sanayi ülkeleri (Almanya, İtalya, Japonya, Hollanda) parasal reformları takiben istikrar programlarını destekleyen dengeli-bütçe kurallarını yürürlüğe koydular. Bunların çoğu altın kural şeklindeydi. 1960’larda belirli yerel kaynaklardan (özellikle merkez bankaları) bütçe açığının finanse edilmesine sınır getiren veya yasaklayan diğer kurallar bazı sanayileşmiş ülkelerde ve gelişmekte olan ülkelerde kabul edilmiştir.⁵

Mali kuralların oluşturulmasının arkasında yatan temel fikir, hükümet ve parlamentoların mali sürdürülebilirliği devam ettirebilmek için orta ve uzun dönem hedeflere doğru açık bir anlaşma yapmak istemeleridir. Dolayısıyla kurallar,

² A. Şengönül ve M. Songur, Türkiye’de Mali Kural: Olsaydı ya da Olacaksa, *Seta Analiz*, 2010, Sayı:29, s.5.

³ A. N. Özker ve M. Biniş, Mali Kurallar ve Bir Vergi Anayasası Yaklaşımı, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 2009, Cilt 1, No:1, s.41.

⁴ F. Kaya, *Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi*, DPT - Uzmanlık Tezleri, Ankara 2009, s.11.

⁵ A. N. Özker ve M. Biniş, a.g.m., s.42.

politikacıların kendi çıkarları için maliye politikalarını serbestçe kullanabilmelerini engellemelerine rağmen yine de vazgeçemedikleri tedbirlerdir. Çünkü kurallar, politikacıların mevcut kurallar çerçevesinde hareket ederek seçmenlerin tepkilerini azaltmalarına yardımcı olmaktadır. Mali kuralların oluşturulmasına neden olan bazı etkenler mevcuttur. Bunlar:

(i) Bazı gelişmiş ülkelerde refah devleti anlayışının bir sonucu olarak harcamaların artması ile gelişmekte olan ülkelerde borçlanmanın getirdiği maliyetin büyük bütçe açıklarına neden olması,

(ii) Politikacıların oy maksimizasyonu için maliye politikası araçlarını keyfi olarak kullanması ve maliye politikasının bu amaca en uygun araç konumunda olması,

(iii) Anayasal iktisat görüşünün önem kazanmaya başlaması,

(iv) Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin, uygulanacak olan maliye politikaları hakkında seçmenlerin daha hızlı bilgi sahibi olmasına imkân sağlamış olmasıdır. Bu durum, politikacıların alacakları kararlarda daha şeffaf, daha güvenilir ve belirli bir kurala dayalı politikalar izlemelerine neden olmaktadır.⁶

1.2 MALİ KURALLARIN NİTELİKLERİ

Ülkeler kamu maliyesinde mali disiplini sağlamak amacıyla çeşitli mali düzenlemeler yapmakta ve bu düzenlemeleri yasal ve anayasal kurallara bağlayarak uygulama alanını ve gücünü arttırmaya çalışmaktadırlar.

Mali düzenlemelerin uygulanmasını zorunlu kılan mali nedenler, büyüyen kamu açıkları ve buna bağlı olarak yükselen Borç/GSMH oranlarıdır. Ayrıca bu düzenlemeleri zorunlu kılan diğer nedenler ise devletin ekonomik modeldeki yerinin yeniden tanımlanması, kamu hizmetlerinin zamanında ve en uygun maliyetle halka ulaştırılmasının amaçlanmasıdır. Yeni düzenlemeler devletin ekonomideki payının azaltılması ve mali disiplinin sağlanması açısından önem taşımaktadır.

⁶ İ. Günaydın ve L. Y. Eser, Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar, *Maliye Dergisi*, Sayı 156, Ocak-Haziran 2009, s.54.

1.2.1 Mali Kuralların Tanımı ve Çeşitleri

Mali kurallar; maliye politikası yoluyla, bütçe büyüklüklerine ilişkin sayısal limitler üzerinde kalıcı kısıtlamalar yapmak olarak tanımlanır.⁷

Mali kurallar; geniş anlamda, mali kurumlar ya da bütçenin hazırlanması, onaylanması ve uygulanmasına yönelik bir dizi kural ve düzenlemeyi ifade etmektedir.⁸

Mali kural, makroekonomik anlamda, mali performans göstergelerine kalıcı olarak getirilen bir sınırlama veya oran olarak tanımlanabilir. Daha dar bir tanımlama ise, hem bütçe tahminlerine (ex ante) hem de bütçe gerçekleştirmelerine (ex post) uyumun yaptırımlara tabi olmasını kapsamaktadır.⁹

Maliye politikası kuralları ile getirilen sınırlamalar bütçe açığı, faiz dışı fazla, borç stokunun büyüklüğü, borçlanma kaynakları, vergiler, vergileme yetkisi, harcama türleri gibi iradi-ihiyari maliye politikası araçlarının miktar ve bileşimini denetim altına almayı amaçlar. Söz konusu sınırlamalar, hükümet programı, hükümet bildirgesi, anayasa, yasa ve uluslar arası anlaşma gibi farklı dayanaklara sahip olabilir.¹⁰

Mali kuralların düzenlenme sürecinde dikkate alınması gereken sekiz temel kriter bulunmaktadır.¹¹ Bu kriterler;

- i. Mali kurallar iyi tanımlanmalı, belirsizliklere yer verilmemelidir.
- ii. Kural uygulamalarında şeffaflığın sağlanmasına dikkat edilmelidir.
- iii. Kurallar basit ve anlaşılır olmalıdır.
- iv. Kuralların esnekliği olmalıdır.
- v. Kurallar ulaşılması arzu edilen hedeflerle uyumlu olmalıdır.
- vi. Kuralların kredibilitesi olmalıdır.
- vii. Kurallar diğer politikalarla uyumlu olmalıdır.
- viii. Kurallar yapısal reformları destekleyici nitelikte olmalıdır.

Ayrıca mali kuralların temel özellikleri;

⁷ C. Cottareli, Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, *Imf Working Paper*, Aralık 2009, s.3.

⁸ B. Karakurt Ve T. Akdemir , Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri, *Maliye Dergisi*, Sayı:158, Ocak-Haziran 2010, s.228.

⁹ A. Günay Bekar., *Mali Disiplin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2007, s.85.

¹⁰ C. C. Aktan, *Mali Kurallar*, Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara 2010, No: 2010/408, s.86.

¹¹ G. Kopits ve S. Symanski , “Fiscal Policy Rules”, *IMF Occasional Papers*, No:162, Washington, 1998, s.6.

- Mutlak olarak bir yasal dayanaklarının olması(uluslar arası anlaşma, anayasal düzenleme veya herhangi bir yasal düzenleme ile uygulanmaları),
 - Geçici değil kalıcı olmaları, yani yıllık olarak hazırlanan bütçe kanunlarında değil uzun bir süre uygulanabilirliği olan başlı başına bir kanun ile düzenlenmeleri,
 - Yaptırım güçlerinin olması, kurallara uyulmadığı takdirde kurallara uymayanlara ceza uygulanması,
- şeklinde sıralanmıştır.¹²

Mali kurallar her ülkenin farklı ihtiyacı olmasına bağlı olarak değişiklik göstermektedir. İlk olarak mali kuralların esnekliği veya katılığı konusunda ülkeler farklılık göstermektedir. Ayrıca mali kuralların anayasal kurallar mı yoksa yasal kurallar mı olacağına ilişkin farklı görüşler bulunmaktadır. Uygulamaya bakıldığında maliye politikası aracı olarak en çok kullanılan kuralları birkaç başlıkta sayabiliriz.

– *Bütçe Denkliği veya Bütçe Açığına İlişkin Kurallar;*

Uygulamada en çok bilinen mali politika kuralı kamu gelirlerinin ve kamu harcamalarının birbirine denk olmasını zorunlu kılan denk bütçe mali kuralıdır. Söz konusu denklik, genel denge, cari denge veya operasyonel denge şeklinde yıllık olarak tanımlanabileceği gibi, yapısal denge şeklinde daha uzun dönemleri kapsayacak biçimde de tanımlanabilmektedir.

Denk bütçe ilkesinin avantajı, basit olmasıdır. Denk bütçe kuralı basittir ve herkes tarafından kolayca anlaşılabilir.¹³

– *Borçlanmaya ilişkin kurallar;*

Yurt içi kaynaklardan borçlanmaya ilişkin belli bir sınır ya da yasaklamalar getirilebilir. Ayrıca merkez bankasından doğrudan finansman yoluyla borçlanmayı sınırlama yoluyla da uygulanabilir.¹⁴

Bu kural günümüzde çoğu ülkede uygulanmakta olup, çoğu ülkenin merkez bankasından borçlanmasına ilişkin sınırlamalar getirilmiştir.

¹² İ. Ekinci, *Kurallara Dayalı Maliye Politikası Yaklaşımı ve Türkiye Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, 2009, s.10.

¹³ A. Günay Bekar, a.g.e., s.105.

¹⁴ G. Kopits ve S. Symanski, a.g.e., 1998, s.2.

– *Borç stokuna ilişkin kurallar;*

Kamu borcunun GSYH'ya oranı ile ilgili açık bir sınır veya hedef belirlemektedir. Bu tür bir kural tanımı gereği borç hedeflerinin yakınsaması açısından en etkili olan kural türüdür. Bununla birlikte, borçlanma kuralı belirlenen sınırın altında ise maliye politikasına yeterli rehberlik sağlayamamaktadır.¹⁵

– *Vergilendirmede ve Harcamada Sınırlama;*

Vergi ve harcamaya yönelik olarak getirilen sınırlamalar, birden çok mali yılı kapsayacak şekilde gelecekteki bir dönemde vergi ve harcamaların ne miktarda artacağını belirleyen yasal düzenlemeleri içermektedir.¹⁶

Örneğin; vergi konuları anayasada açıkça belirtilebilir ve anayasada belirtilen konular dışında kesin olarak vergi konulamayacağı, hüküm altına alınabilir. Gelir, servet ve harcama üzerinden hangi oranlarda ve ne şekilde vergilerin alınacağı anayasada belirlenebilir. Bu şekilde bir anayasal kural politikacıların keyiflerine göre vergi koymalarını engeller.

– *Dolaylı Kurallar;*

Dolaylı kurallar çoğunlukla para ve döviz kuruna ilişkin düzenlemelerden türetilmiştir. Bunların arasında günümüzde en yaygın olanı sabit nominal döviz kuru (nominal çapa) kuralıdır. Günümüzde birçok IMF üyesi ülke, mali disiplini sağlamak için bu kuralı uygulamaya koymaktadır. Yine daha az görülen diğer bir dolaylı kural uygulaması ise, hükümetin yurtiçi bankacılık kesimi dışından ve yurt dışından borçlanması dışında, yurtiçi bankacılık sisteminden de borçlanmasına izin veren para kurulu düzenlemeleridir.¹⁷

Mali kurallar sınırlamanın derecesine göre katı veya esnek kurallar şeklinde sınıflandırılabilir. Eğer, bir hükümet ekonomik koşullar ve siyasi tercihleri değiştiğinde mali kurallarda dilediği değişikliği yapıyorsa bu kurallar esnek, yapamıyorsa katıdır. Benzer bir şekilde, katı kurallar daimi olma eğiliminde iken genellikle koalisyon anlaşmaları, orta vadeli programlar, mali sorumluluk kanunları veya yıllık bütçe

¹⁵ Karakurt B. Ve Akdemir T., a.g.m., s.239.

¹⁶ A.İşık ve M. Meriç, AB'de Kamu Yatırımlarının Finansmanında "Altın Kural", *Ege Akademik Bakış*, 2009, s.1594.

¹⁷ A. Günay Bekar, a.g.e., s.107.

kanunları ile oluşturulan esnek kurallar ya yıllık bazda hazırlanır ya da her yıl yenilenir.¹⁸

1.2.2 Mali Kuralların Uygulanmasını Gerektiren Temel Nedenler

Mali disiplin ve şeffaflık konusundaki endişeler anayasal-yasal mali kuralları gündeme getirmiştir. Günümüzde mali anayasa kuralları modern mali yaklaşımların bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Modern mali yaklaşımlar 3 temel ilkeye dayanmaktadır. Bunlar kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması, harcamaların etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi ve mali disiplinin sağlanmasıdır.

Mali anayasa kuralları birden çok hükümetin uymak zorunda kaldığı ve süreklilik arz eden kurallardır. Demokratik yönetimlerde iktidarların tekrar seçilme gayesiyle seçim ekonomisi uygulamaları ve koalisyon hükümetlerinde koalisyon ortakları arasında çıkan uyuşmazlıkların iktisadi koşulların gerektirdiği reformların yapılmasını engellemesi yapısal bütçe açıklarının ortaya çıkmasına neden olur. Siyasal karar alma mekanizmasının kolektif karar almayı gerektirmesi, siyasilerin kendi seçim bölgelerini kayırmaları ve politik miyopluğa sahip olmaları gibi sorunlar kamu giderlerindeki artma eğilimini beslemektedir. Maliye politikası kuralları iradi ve takdiri maliye politikası uygulamalarını yol açtığı bu türden sapmaları ortadan kaldırmak için etkili bir araç olarak önerilmekte ve sanayileşmiş ülkeler başta olmak üzere çok sayıda ülkede uygulanmaktadır.¹⁹

Mali piyasalarda güven tesis edilebilmesi için hükümetlerin kendilerini bütçe açıkları, borçlanma veya borç stoku gibi mali göstergelerde kalıcı kısıtlamalara tabi tutmaları gerekmektedir. Bu durum vatandaşların ve özel sektörün, hükümetin mali politikalarına olan güvenini arttıracak, bu kapsamda belirlenecek kurallarda hükümetin kredibilitésinin artmasını sağlayacaktır.²⁰

Mali anayasa kurallarının uygulanma nedenlerini birkaç ana başlıkta özetleyebiliriz. Bunlar,

- *Makroekonomik istikrarı sağlamak:*

¹⁸ K. Şen, Mali Kural, Bazı Uluslararası Uygulamalar ve Türkiye İncelemesi, *Bütçe Dünyası Dergisi*, 2010, Sayı:34, s.28.

¹⁹ C. C. Aktan, Kurumsal Maliye Politikası Ve Mali Kurallar, Ocak, 2011, s.4, (www.ceis.org.tr) Erişim Tarihi: 25/12/2011.

²⁰ A. Kesik ve N. Bayar, *Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın no: 2010/48, Ankara, 2010, s.47.

Mali kuralların uygulanma amaçlarından biri makroekonomik istikrarı sağlamaktır. Hükümetlerin merkez bankalarından ve diğer yurt içi kaynaklarından borçlanmasının sınırlanması veya yasaklanması ile enflasyonist baskılar engellenebilir ve ekonomik istikrar sağlanabilir.

– *Mali sürdürülebilirliğin sağlanması:*

Mali kurallar, uzun dönemli mali sürdürülebilirliğin sağlanmasına ve devam ettirilebilmesini teşvik etmektedirler. Örneğin, Yeni Zelanda’da yürürlüğe konulan ve İsviçre ve Japonya’da önerilen mali kuralların temel amacı, gelecekteki nüfus yaşlanmasına bağlı olarak kamu borçlarındaki potansiyel artışı önlemektir. Aynı şekilde, kamu borcunun GSYH’ya olan oranlarını içeren mali kuralların bir amacı da, nesiller arası borç yükünün ve mali faydaların adil dağılımını sağlamaya katkıda bulunmaktır. Mali kurallar finansal piyasalarda makul bir reel faiz seviyesinin sağlanmasına yardım edebilir ve özel yatırımlar üzerindeki dışlama (Crowding Out) etkisini ortadan kaldırabilir.²¹

– *Hükümet kredibilitesinin artması:*

Mali kurallar uzun dönemli politik öngörülere dayanır. Finansal piyasalarda uzun süreli olarak güven tesis edilmesi için, hükümetlerin kendilerini, bütçe açıkları, borçlanma veya borç stoku gibi verilerde kalıcı kısıtlamalara tabi tutmaları gerekli görülmektedir. Bu yaklaşım, vatandaşların ve özel sektörün hükümetin mali politikalarına olan güvenini artırır. Bu şekilde mali kurallar hükümetin kredibilitesinin artırılmasını sağlar. Mali kurallar özellikle seçim öncesi dönemlerde mali disiplinin sağlanmasına zıtlık teşkil eden harcamalar (savurgan harcamalar) sonucu oluşan ve kısa vadeli siyasi kaygılardan kaynaklanan kamu açıklarının ortadan kalkmasına veya azalmasına yardımcı olmaktadır.²²

– *Siyasi popülizmi engellemek:*

Mali kural uygulamasının birçok amacı vardır ancak bunların içinde en önemli olanı politikacıların kendi çıkarlarını sağlamaya yönelik davranışlarını sınırlamaktır. Tekrar seçilme amacıyla oylarını maksimize etmeye çalışan politikacılar kendilerine sağlanan özel avantajlardan yararlanarak mevcut ekonomi politikalarını kullanıp mali dengeleri değiştirebilirler.

²¹ A. Günay Bekar, a.g.e., s.90.

²² M. Dede Ercan, *Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi*, Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara 2010, s.16.

Mali kurallar özellikle seçim öncesi politik kaygılardan kaynaklanan harcamaların engellenmesine, böylece seçim döneminde ortaya çıkan kamu açıklarının azalmasına ya da tamamen ortadan kalkmasına yardımcı olurlar.

1.2.3 Mali Kuralların Düzenlenme Yöntemleri

Mali kuralların yasal dayanağı anayasa, kanun, politika kuralları veya uluslar arası anlaşmalar olarak belirlenebilmektedir. Bu kuralların dayanağının ne olacağına seçilmesinde, uygulayacak olan ülkenin yasal kriterleri, gelenekleri, yaşanan tecrübeler ve adetler etkili olmaktadır. Uygulanacak mali kuralın yasal dayanağının yanı sıra yaptırım gücü de önem taşımaktadır.

Mali kural uygulamasını borç kaynakları, vergilendirme, harcama çeşitliliğinin farklı olması gibi nedenlerle her ülke farklı yasal dayanaklarla düzenlemeye çalışmıştır. Ancak mali kuralları uygulayan her ülke bu uygulamaları;

- Anayasalar,
- Yasalar,
- Uluslar arası anlaşmalar,
- Politika kuralları

gibi belli başlı yasal düzenlemeler ile denetim altına almıştır.

Ancak ideal bir mali kuralın nerede tanımlanacağına dair birtakım tartışmalar söz konusudur. Mali kural yasa veya daha düşük bir düzeyde mi tanımlanmalı yoksa anayasal düzenleme mi yapılmalı?

Mali kurallar yasalar ya da anayasalar tarafından düzenlendiği için üzerinde değişiklik yapılması zor olan metinlerdir. Anayasal mali kurallar üzerinde değişiklik yapılması zor ve maliyetli olacağından uzun ömürlüdürler, ancak içeriğinin anlaşılması zordur. Ayrıca anayasal mali kurallar, yasal mali kurallara göre daha katıdır. Yasal mali kurallar ise değiştirilebilirliği anayasal mali kurallara göre daha kolay olduğundan, hükümetler için daha avantajlıdır. Ayrıca yasal mali kurallar, anayasal mali kurallara göre daha kolay anlaşılabilir ve daha esnektir. Bu durumda anayasal-yasal mali kural

arasında uzun ömürlülük ve netlik bakımından bir trade-off ilişkisi vardır. Ancak yine de en etkili mali kural politik kararlılık olacaktır.²³

Tablo 1’de Mali kural uygulayan bazı ülkelerin, kuralları hangi çerçevede, ne zamandan beri ve hangi yaptırımlar ile uygulamaya çalıştığı açıklanmıştır.

²³ S. Kennedy, J. Robbins Ve F. Delorme, The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance, s.238, <http://www.bancaditalia.it>, Erişim Tarihi: 13.12.2011.

Tablo 1: Kurallı Maliye Politikası Uygulayan Bazı Ülke Örnekleri

Ülke	Kural Türü	Planlama Süresi	Kapsam	Yasal Dayanak
ABD	Bütçe Dengesi	Yıllık	Eyaletler Düzeyinde	Anayasal
Almanya	Bütçe Dengesi	Yıllık	MY ve YY	Anayasal
Danimarka	Bütçe Dengesi	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Politik Anlaşma
Estonya	Bütçe Dengesi Gelirin Yüzdesi Olarak Borç	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Politik Anlaşma
Finlandiya	Bütçe Dengesi Gelirin Yüzdesi Olarak Borç	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Politik Anlaşma
Fransa	Altın Kural	Yıllık	Yerel Yönetim	Kanun
Litvanya	Net borçlanma tavanı	Yıllık	Merkezi Yönetim	Kanun
Hollanda	Harcama Tavanı	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Koalisyon Anlaşması
Polonya	GSYİH yüzdesi olarak borç	Yıllık	Merkezi Yönetim	Anayasa
Slovakya C.	Gelirin yüzdesi olarak borç	Yıllık	Yerel Yönetim ve Bölgesel Yönetim	Kanun

Slovenya	GSYİH yüzdesi olarak borç	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Koalisyon Anlaşması
İspanya	Bütçe dengesi Borç Tavanı	Konjonktür	Merkezi Yönetim	Kanun
İsveç	Ortalama Bütçe Açığı	Konjonktür	Merkezi Yönetim	Politik Anlaşma
İsviçre	Bütçe Dengesi	Konjonktür	Merkezi Yönetim	Anayasa
İngiltere	Altın Kural GSYİH'nın yüzdesi olarak borç	Konjonktür	Merkezi Yönetim	Kanun
İsrail	Açık Tavanı ve Harcama tavanı	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Kanun
Avustralya	Bütçe Dengesi Borç Tavanı	Konjonktür	Merkezi Yönetim	Kanun
Brezilya	Gelirin Yüzdesi olarak borç	Yıllık	MY ve YY	Kanun
Kolombiya	Gelirin Yüzdesi olarak borç	Yıllık	MY ve YY	Kanun
Hindistan	Altın Kural	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Kanun
Yeni Zelanda	Operasyonel Denge	Konjonktür	Merkezi Yönetim	Kanun

Kaynak: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp0887.pdf>, A New Fiscal Policy, Erişim Tarihi: 05.05.2011.

Tablo 1'e baktığımızda ABD, Almanya ve İsviçre'nin mali kural yasal dayanağı olarak en üst yasal düzenleme olan anayasal düzenlemeyi seçtiğini görüyoruz. Ancak bu kural sadece ABD'nin yerel eyaletlerinde ve Almanya'da uygulama alanı bulabilmiştir. Bunun nedeni ise anayasal düzenlemelerin değiştirilebilmesinin zorluğu olarak gösterilebilir.

Tabloya bakıldığında Yeni Zelanda'nın Kanunlara bağlı mali kurallar uyguladığını görüyoruz. Kanunla düzenlenen mali kurallar, anayasal düzenlemelere göre daha kolay değiştirilebileceğinden, uygulanan mali kuralları daha esnek hale getirmektedir.

Mali kurallar politik metinlere bağlı kalınarak hükümet politikası olarak da uygulanabilmektedir. Hollanda bu türden bir mali kural uygulaması geliştirmiştir. Bu tür kurallar, anayasal ve yasal mali kurallara göre daha esnektir ve Hollanda kurallara uyulmaması durumunda ki yaptırımını itibar kaybı olarak belirlemiştir.

Tablo geneline bakıldığında kurala uymayanların cezalandırılmasının adli yaptırım veya itibar kaybı olarak belirlendiğini görüyoruz.

1.3 MALİ DİSİPLİN SAĞLANMASINDA MALİ KURALLARIN YERİ

Mali disiplin, kamu maliyesinde gelirler ve giderler arasında bir dengenin mevcut olması şeklinde ifade edilebilir. Bir ülke ekonomisinde istikrarın var olabilmesi, öncelikle mali disiplininin tesis edilmesine bağlıdır. Mali disiplin, mali sorumluluk ahlakının bir gereğidir. Mali disiplinsizlik sorunu, hükümetlerin sorumsuzca harcamaları artırmaları, keyfi ve takdiri olarak vergilendirme yetkilerini kullanmaları, istedikleri kadar iç ve dış borçlanma kaynaklarına başvurmaları sonucunda ortaya çıkmaktadır. Mali disiplinsizlik kamu ekonomisinde vergi ve borç yükünün ağırlaşmasına yol açmaktadır. Ağır vergi yükü bir taraftan toplam tasarruflar, yatırımlar ve çalışma gayreti üzerinde olumsuz sonuçlar doğurarak ekonomik büyümeyi negatif yönde etkilerken, diğer taraftan vergi kaçakçılığına yol açarak kayıt dışı ekonominin genişlemesine neden olmaktadır. Toplam borç yükünün artması ise, devleti adım adım faiz batağına doğru sürüklemektedir. Bu durum ise sonuçta üretim ekonomisinin daralmasına ve rant ekonomisinin de genişlemesine sebebiyet verir.²⁴

²⁴ A. Günay Bekar, a.g.e., s.64.

Bir ülkenin ekonomik istikrarı sağlayabilmesi için o ülkenin kamu mali sisteminin yerine getirmekle yükümlü olduğu üç işlev vardır. Bunlardan birincisi; mali disiplini sağlamak, ikincisi; kamusal kaynakları stratejik önceliklere yönlendirmek ve üçüncüsü; operasyonel verimliliği sağlamak olup, bu işlevler arasında hiyerarşik bir ilişki söz konusudur. Mali disiplin sağlanmadan ne stratejik öncelikler, ne de verimlilik kavramı bir anlam ifade edebilir.²⁵

Mali disiplinin bir ülke ekonomisinde sağlanması iki temel özelliği gerektirir. Bunlardan ilki, mali disiplinin, orta vadede ülke açısından genel bir politika olması, diğeri ise kısa vadede konjunktürel istikrarsızlıkları giderebilme yeterliliğinde olmasıdır. Bu kapsamda kamu mali yönetiminde mali disiplinin sağlanması amacıyla denk bütçenin uygulanabilirliği ve borçlanma politikasının makro ekonomik koşullar dikkate alınarak yeniden yapılandırılması ekonomide belirleyici role sahip olmuştur.²⁶

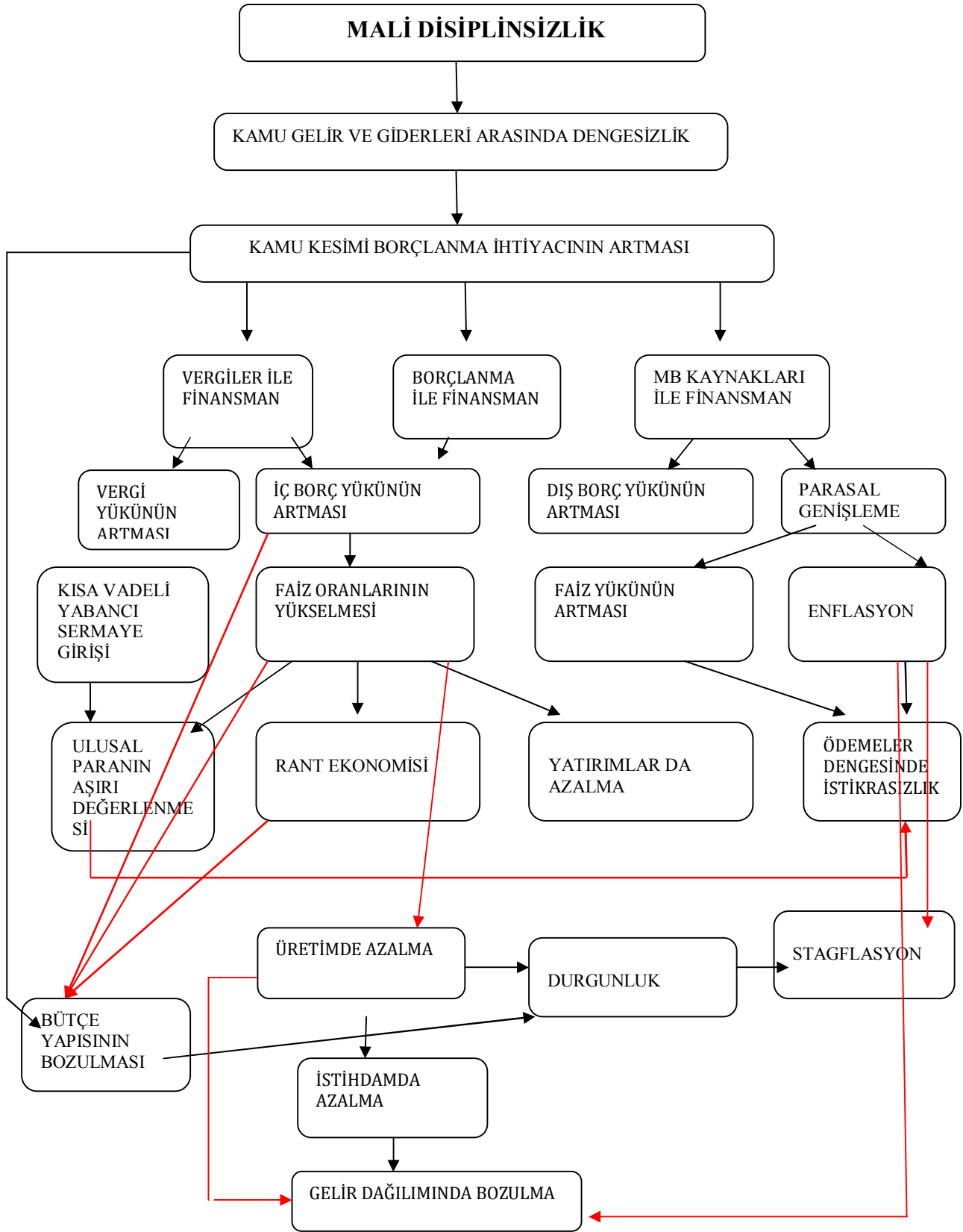
Ayrıca mali disiplin sağlanmasında önemli rol oynayan mali saydamlık ilkesini de unutmamak gerekir. Kaynakların etkin bir şekilde dağıtımının sağlanmasında mali saydamlık önemli bir araçtır.

Mali kurallara dayalı bir ekonomiyi savunanlara göre, oluşturulacak olan kurallar ile politika yapıcıların üzerindeki baskılar azalacak ve politika yapıcıların özellikle seçim dönemlerinde mali disiplinsizlik taraftarı karar almaları engellenecektir. Ayrıca politika yapıcılara duyulan güvensizlik mali kuralların uygulanabilirliğini arttırmaktadır. Yani iyi planlanmış mali kurallar, hükümetleri daha disiplinli davranmaya yönelterek mali disiplin üzerinde olumlu etkiler meydana getirebilir.

²⁵ M. Dede Ercan, a.g.e., s.44.

²⁶ E. Demircan Siverekli, Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumunu, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Yıl:2006, Cilt:13, Sayı:2, s.50.

Şekil 1: Mali disiplinsizliğin sonuçları



** M. F. Gökalp ve M. Avcı, Türkiye Ekonomisi'nde Mali Disiplinsizlik Olgusu, *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2002, Sayı: 7' den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Şekil: 1’de görüldüğü gibi mali disiplinsizlik, kamu kesimi borçlanma gereğini (KKBG) yükseltmektedir. Kamunun finansman ihtiyacı iç ve dış borçlanma, vergiler ve MB kaynaklarından (emisyon) karşılanabilir. Ancak, politik yozlaşma içindeki ekonomilerde, vergi oranlarının yükseltilmesinin doğuracağı seçmen tepkilerinden sakınmak için, siyasi otorite daha çok borçlanma ve emisyon ile finansman kaynaklarını kullanacaktır. MB kaynaklarına başvurulması durumunda zincirleme olarak parasal genişleme, enflasyon, dış dengede istikrarsızlıklar ve gelir dağılımında bozulmalar olacaktır. İç borçlanmaya yönelmesi durumunda ise ortaya çıkacak yüksek faizler, küresel bir ekonomide iç kaynakların yanı sıra kısa vadeli yabancı sermayenin de kamu kesiminin finansmanını sağlamak için kullanılmasına, böylece iç tasarrufların yanı sıra dış tasarruflar da mali disiplinsizliğin sürdürülebilmesi için kullanılacaktır. Sıcak para olarak da isimlendirilen kısa vadeli yabancı sermaye akışı, bütçe disiplininin bozulmasının yanı sıra dış dengede de istikrarsızlığa yol açmaktadır. Diğer taraftan yükselen faiz oranları, özel sektör yatırımlarını dışlamakta, üretim ve istihdamın azalmasına, rant gelirlerinin yükselmesine neden olmaktadır. Bu etkiler, enflasyonun da varlığı dikkate alındığında stagflasyon ve gelir dağılımında bozulmaya yol açmaktadır.²⁷

²⁷ M. F. Gökalp ve M. Avcı, Türkiye Ekonomisi’nde Mali Disiplinsizlik Olgusu, *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2002, Sayı: 7, s.3.

II. BÖLÜM

ANAYASAL DENK BÜTÇE KURALI VE UYGULAMALARINA İLİŞKİN ÜLKE ÖRNEKLERİ

Bu bölümde öncelikli olarak İngiltere ve Yunanistan gibi bazı Avrupa Birliği ülkelerinde ve seçilmiş diğer ülkelerde uygulanan anayasal mali kurallar üzerinde durulmuştur. Diğer ülkeler uygulamasında ise Şili, Nijerya, Yeni Zelanda, İsrail ve Norveç ekonomilerindeki kurallar incelenmiştir.

2.1 AB'DE DENK BÜTÇE KURALLARININ GELİŞİMİ

İkinci Dünya Savaşı'nda sıkıntılar yaşayan ve birçok kayıp veren Avrupa ülkeleri, tekrar aynı sorunları yaşamamak ve ekonomik güç oluşturmak için bir birlik oluşturmaya çalışmışlardır. İlk olarak Fransa, Almanya, İtalya, Lüksemburg, Hollanda ve Belçika'nın 1951 yılında Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT) Antlaşmasını imzalamasıyla birliğin temelleri atılmıştır.

Bu altı üye ülke daha sonra kapsamı dar olan AKÇT Antlaşmasını, 1957 tarihinde Roma'da imzalanan Avrupa Ekonomik Topluluğu'na (AET) devretmişlerdir. Bu yeni antlaşma ile çeşitli alanlarda ortak politikalar yaratmayı, dış ticaret ve sermaye hareketlerini serbestleştirmeyi amaçlamışlardır.

Ekonomik ve siyasal birleşmede maksimum faydayı amaçlayan üye ülkeler 1968 yılında Gümrük Birliğini sağlamış, 1987 yılında Avrupa Tek Senedi'ni imzalamıştır. 2009 yılında imzalanan Lizbon Anlaşması ile Avrupa Birliği adında tüzel ve yasal bir kişilik kazandırılmıştır.

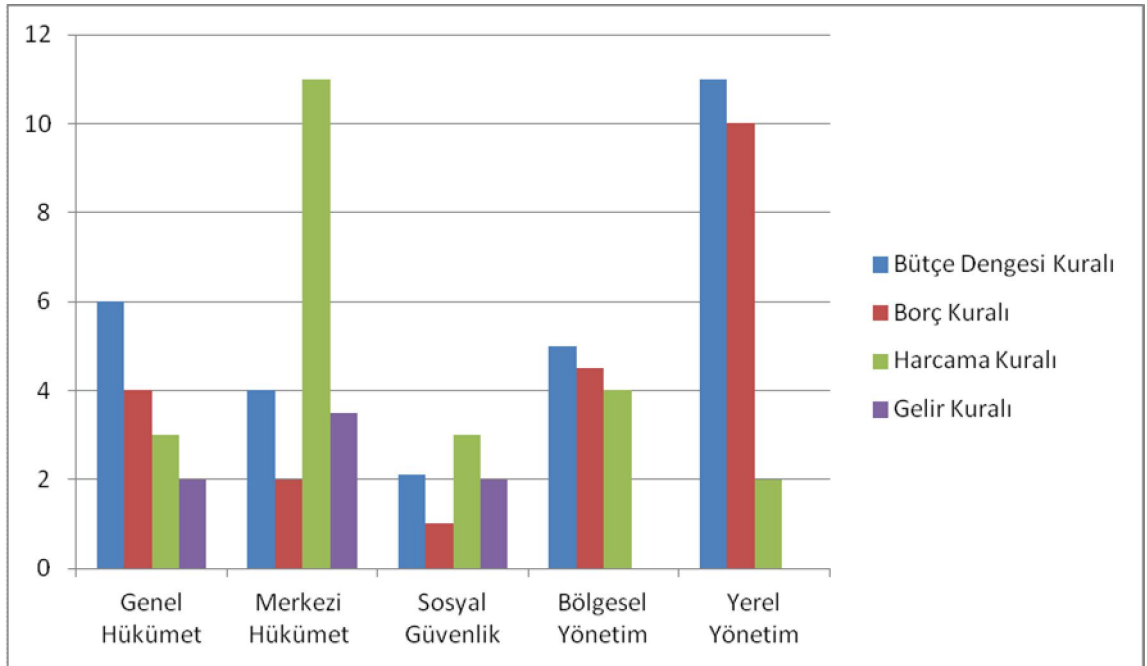
Avrupa Birliği'nde mali disiplini sağlamaya yönelik çalışmalara baktığımızda ise Maastricht Anlaşması ve İstikrar ve Büyüme Paketi önem taşımaktadır. Ayrıca Avrupa Birliği Anayasası olarak adlandırılan Lizbon Anlaşması ile 'denk bütçe' mali disiplini sağlama aracı olarak hüküm altına girmiştir.

Avrupa Birliğinde mali yaptırımlara ek olarak en son Ocak 2012'de Euro bölgesini korumak için katı bütçe kurallarıyla daha sıkı bir birlik oluşturma kararı alınmıştır. Bu anlaşmaya göre kamu açıkları GSYH' sının %3'ünü aşan üye ülkelere ek ceza getirilmesini öngörmüştür. Yeni düzenleme ile

- Ulusal para birimi olarak Euro kullanan 17 ülkenin devlet bütçelerinin, "dengeli veya artıda olması gerekiyor ve yıllık yapısal açık nominal GSYİH'nın %0,5'ini aşmadığı takdirde bu ilkeye uyulmuş sayılacak,
- Borç kriteri, iç borçları %60'ı aşan üye ülkelere yönelik rakamsal borç azaltma kriteri uygulanacak,
- Euro bölgesi ekonomik kriterlerini ihlal edenler, AB fonlarından yararlanamayacak,

şeklinde düzenlenmiştir. Ancak bu anlaşmayı Avrupa Birliğinin en büyük ikinci ekonomisi olan İngiltere ve Çek Cumhuriyeti onaylamamıştır.

Grafik 1: AB’de Yönetimsel Düzeyde Uygulanan Mali Kurallar



Kaynak: Fiscal Performance, Institutional Design and Decentralization in European Union Countries, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp1245.pdf>, Erişim Tarihi:22.03.2012.

2.1.1 Maastricht Kriterleri

Maastricht Zirvesi 9-10 Aralık 1991 yılında Hollanda'nın aynı isimli şehrinde yapılmıştır. Burada alınan kararlar, Avrupa Birliği Antlaşması (Maastricht Antlaşması) ismi altında 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanmıştır. 53 maddeden oluşan anlaşmanın yürürlüğe girişi ise 1 Kasım 1993 tarihinde gerçekleşmiştir. Yapılan bu anlaşma ile diğer tüm anlaşmalarda oluşturulan politikalar ve işbirliği şekillerinin tamamlandığı ifade edilmiştir.²⁸

Bazı AB ülkeleri 1980'li yıllarda bütçe dengesine ilişkin bir takım sayısal kurallar kabul etmiş ve bu kurallar uygulanabilirlik bulmuştur. Ancak Maastricht anlaşması tüm AB ülkeleri için bağlayıcı olmuştur.

Avrupa Topluluğu açısından entegrasyon düzeyini daha da arttıracak, tüm ülkeler için köklü değişiklikler getirecek olan Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB), uzun yıllardır planlanmasına rağmen ancak Maastricht Zirvesi'nde tam olarak şekillendirilebilmiştir. İmzalanan Maastricht Antlaşması ile Avrupa Topluluğu'nu önce Ekonomik ve Parasal Birlik, sonra da Siyasal Birlik haline getirmek hedeflenmiştir. Bu hedef kapsamında, Ekonomik ve Parasal Birliğin koşul ve aşamaları belirlenmiş, birliğe üye ülkelerin ekonomi politikalarının yakınlaştırılması amacıyla Topluluk içinde tek para kullanılması ve ortak bir Avrupa Merkez Bankası kurulması kararı alınmıştır.²⁹

Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliğine üye olan ülkelerin parasal birliğe girebilmeleri *yakınlaşma kriterlerini* gerçekleştirmelerine bağlıdır. Bu yakınlaşma kriterleri şunlardır:

- Toplulukta fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile bir üye ülkenin enflasyon oranı arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir.
- Üye ülkelerin kamu açıklarının GSYİH'lerine oranı %3'ü geçmemelidir.
- Üye devletlerin kamu borçlarının GSYİH'lerine oranı %60'ı geçmemelidir.

²⁸ N. Bilici, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010, s.40-41.

²⁹ A. Günay ve A. Özen, *Avrupa Birliği'nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi*, Dokuz Eylül Üniversitesi, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 4, Sayı:2, 2002, s.72.

• Üye ülkelerde uygulanan uzun vadeli faiz oranları, 12 aylık dönem itibarıyla, fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip 3 ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmamalıdır.

• Son 2 yıl itibarıyla, bir üye ülkenin para birimi, diğer bir üye ülkenin para birimi karşısında devalüe edilmemiş olmalıdır.³⁰

Tablo 2: 2010 Yılı İçin Yakınlaşma Kriterleri

Ülkeler	Enflasyon	Uzun Dönem Faiz Oranı	Genel Devlet Borçlanma Gereği	Toplam Borç Stoku
Avusturya	1,7	3,43	-4,63	72,25
Almanya	1,2	2,91	-3,26	83,22
Belçika	2,3	3,99	-4,07	96,79
Danimarka	2,2	3,01	-2,71	43,57
İspanya	2,0	5,38	-9,24	60,11
İsveç	1,9	3,21	-0,03	39,76
İngiltere	3,3	3,34	-9,24	80,0
İrlanda	1,6	8,45	-32,4	96,19
İtalya	1,6	4,6	-4,59	118,99
Fransa	1,7	3,34	-7,009	81,69
Hollanda	0,9	3,16	-5,4	62,72
Finlandiya	1,7	3,19	-2,45	48,37

³⁰ S. Dilekli Ve K. Yeşilkaya, Maastricht Kriterleri, *Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü*, Ankara 2002, s.4.

Lüksemburg	2,8	3,32	-1,7	18,41
Litvanya	1,2	5,15	-7,08	38,16
Portekiz	1,4	6,53	-9,14	93,0
Yunanistan	4,7	12,01	-10,4	142,75
Kıbrıs	2,6	4,6	-5,3	60,79

KAYNAK: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsieb060> ve <http://www.ecb.de/stats/money/long/html/index.en.html#fn2> adreslerinden yararlanılarak düzenlenmiştir. Erişim Tarihi: 20.01.2012³¹

Referans değerler ile elde edilen veriler karşılaştırıldığında, bazı ülkelerin Maastricht Kriterlerine uymadığını görüyoruz. Şüphesiz ki son zamanlarda yaşanan küresel kriz bu durumda etkindir ancak kuralları ihlal eden üye ülkelerin yol açtığı zararı kurallara uyan ülkeler çekecektir. Bu durum adaletsiz gibi gözükse de, kural ihlalinde bulunmayan ülkeler, hep birlikte batmamak için istemeyerek de olsa buna katlanmak zorundadır.

2.1.2 İstikrar ve Büyüme Pakti

İstikrar ve Büyüme Pakti, Ekonomik ve Parasal Birliğin (EPB) 1 Ocak 1999 tarihinden itibaren başlayan üçüncü aşamasıyla bağlantılıdır. Paktın amacı, tek paraya geçilmesiyle birlikte üye ülkelerin bütçe disiplini yönünde gösterdikleri çabaları sürdürmelerini sağlamaktır. İstikrar ve Büyüme Pakti esasen biri 17 Haziran 1997, diğeri ise 7 Temmuz 1997 tarihli iki Konsey tüzüğünden (bir tanesi bütçe pozisyonlarının denetimi ve ekonomi politikalarının koordinasyonu, diğeri ise yüksek düzeyde bütçe açığının engellenmesi prosedürünün uygulanmasına yöneliktir) oluşmaktadır. Orta vadede üye devletler, dengeli ya da dengeliye yakın bütçe hedefine ulaşmak ve 1 Mart 1999 tarihine dek Komisyon ve Konsey'e yılda bir güncelleştirilmesi

³¹ 2010 Yılı İçin Referans Değer Hesaplama Örneği:

1) En düşük enflasyonlu üç ülke: $0,9 + 1,2 + 1,4 = 3,5$ (Hollanda, Almanya, Portekiz)

Enflasyon ortalaması: $3,5 / 3 = 1,166$

Referans değer: $1,166 + 1,5 = 2,666$

2) En düşük enflasyonlu üç ülkenin faiz ortalaması: $3,16 + 2,91 + 6,53 = 12,6 / 3 = 4,2$

Referans değer: $4,2 + 2 = 6,2$

öngörülen bir istikrar programı sunmayı taahhüt etmişlerdir. Bu çerçevede ülkelerin sunduğu raporlar Komisyon tarafından değerlendirilmektedir. Buna paralel olarak Ekonomik ve Parasal Birliğin üçüncü aşamasına katılmayan üye devletlerin, bir uyum programı sunması gerekmektedir.³²

İstikrar ve Büyüme Paktı, üye ülkelerin bütçe pozisyonunun orta vadede dengeye yakın olmasını veya fazla vermesini gerektirmektedir. Böylelikle sağlanacak mali disiplinin, ekonomik yavaşlama dönemlerinde maliye politikasına yeterli esnekliği sağlaması, yüzde 3 limiti ile de aşırı borçlanmanın önüne geçilmesi planlanmıştır. Ciddi ekonomik darboğaz (GSYİH'nin yüzde 2 daralması) veya öngörülemeyen gelişmeler (ör. doğal afet) gibi istisnai ve geçici durumlarda, bütçe açığının yüzde 3'ü aşmasına izin verilse de söz konusu ülke tarafından mali dengelerin hangi sürede ve nasıl sürdürülebilir hale getirileceğine dair kapsamlı programlar hazırlanması zorunlu kılınmaktadır. Uygulamada ise İBP'nin iki temel kolu bulunmaktadır: Aşırı açığın oluşmasını Önleyici Tedbirler ve aşırı açık oluşması durumundaki Düzeltici Tedbirler.³³

Önleyici Tedbirler kapsamında üye ülkeler her yıl orta vadeli ekonomik hedeflerini içeren İstikrar ve Yakınsama Programı hazırlamakta, Komisyon söz konusu programları değerlendirmektedir. Üye ülkeler tarafından her yıl hazırlanan raporlarda orta vadeli denk bütçe hedefine ulaşılması ile ilgili uyum patikası ayrıntılı bir biçimde açıklanmakta, makroekonomik göstergelerin yanı sıra bütçe ve borç oranlarına ilişkin öngörüler ve senaryo analizleri yer almaktadır. Komisyon ayrıca hazırlanan programların hayata geçirilme sürecini de izlemekte, İBP limitlerinin aşılması olasılığının belirmesi durumunda Erken Uyarı Mekanizması devreye girmektedir. Erken Uyarı Mekanizmasının amacı bütçe ve borç limitleri aşılmadan önce gerekli önlemlerin alınmasını sağlamaktır. İBP kapsamında getirilen limitlerin fiilen aşılması durumunda ise Düzeltici Tedbirler devreye girmekte, Aşırı Açık Prosedürü (AAP) uygulanmaktadır. Komisyon, hazırlanan bir raporla İBP limitinin ihlalinin istisnai şartlardan kaynaklanıp kaynaklanmadığını, kamu açığının kamu yatırımlarını aşıp aşmadığını, ilgili ülkenin ekonomik görünümünü ve kamu maliyesinin durumunu inceler. Aşırı açığın tespit edildiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde İBP limitlerinin altına inilmesi zorunludur. Konsey, AAP'ye tabi ülkenin bütçe açıklarını düşürmek için Konseyle işbirliği

³² www.ikv.org.tr, Erişim Tarihi: 15.02.2011.

³³ D. Payzanoğlu, *İstikrar ve Büyüme Paktı Kuralları Türkiye'de Borç Sürdürülebilirliğini Garanti Altına Alır mı?*, TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi, 2009, s.15.

içerisinde olmadığı sonucuna varırsa önce ülkeye yönelik İhtar Kararı alır ve son aşamada söz konusu ülkeye mali yaptırım uygulayabilir.³⁴

Mali yaptırımlar şu şekilde gerçekleşecektir, bir üye devlette aşırı bütçe açığı sürekli olarak gerçekleşiyorsa, diğer üye devletler açık veren ülkeye GSYİH'sının %0,2'si oranında yaptırım uygulayabileceklerdir. Bu yaptırım öncelikle açık veren ülkenin bu 0,2'lik oranı birliğe vadesiz mevduat olarak yatırması ile başlamaktadır ancak aşırı açık devam eden iki yıl içerisinde giderilmezse vadesiz mevduat cezaya dönüştürülür ve açık veren ülkeye iade edilmez.

Ancak 4 Ekim 2011 tarihinde, Ekonomik ve Parasal Birliğin kurulmasından bu yana en kapsamlı paket olarak adlandırılan ve İstikrar ve Büyüme Paketi kurallarını da düzenleyen Altılı Paket (Six-Pack) yürürlüğe girmiştir. Söz konusu pakette İstikrar ve Büyüme Paketi'ni ilgilendiren dört madde bulunmaktadır. Diğer iki madde ise AB ve Euro Bölgesinde oluşan ekonomik dengesizliklerin düzenlenmesine yöneliktir.

İstikrar ve Büyüme Paketi ile Maastricht Anlaşmasını karşılaştırdığımızda İBP'nin cezai yaptırımlar bakımından daha kesin olduğu görülmektedir. Kuralları uygulamayan ülkeye yönelik vadesiz mevduat tutarının daha açık olduğu görülmektedir. Ancak durgunluk halinin istisna sayılması ve yaptırım uygulanmayacağını belirtmesi İBP'nin esnek bir yapıda olduğunu göstermektedir.

³⁴ D. Payzanoğlu, a.g.e., s.16.

Tablo 3: Altılı Pakette Yer Alan Düzenlemeler

ALTILI PAKETTE YER ALAN DÜZENLEMELER	
<i>İstikrar ve Büyüme Pakti'nin Önleyici Kısmını Oluşturan Mevzuatta Değişiklik Yapan Tüzük</i>	<ul style="list-style-type: none"> Harcama Kuralı: Harcamalardaki genişleme potansiyel büyüme hızını geçmemelidir. Kuralı ihlal eden ülkeler ceza, faizli teminat ve/veya Komisyon uyarılarına maruz kalabilecektir.
<i>İstikrar ve Büyüme Pakti'nin Düzeltici Kısmını Oluşturan Mevzuatta Değişiklik Yapan Tüzük</i>	<ul style="list-style-type: none"> Aşırı Açık Prosedürü: Borçlarının GSYH'ye oranı % 60'ı aşan ülke, borç miktarını 3 yıl boyunca ve her yıl GSYH'sinin % 60'ı aşan kısmının 1/20'si oranında azaltmalıdır.
<i>Euro Bölgesinde Bütçe Gözetiminin Etkin Bir Şekilde Uygulanmasına İlişkin Düzenleme</i>	<ul style="list-style-type: none"> Önleyici tedbir: İhtiyati politikalardan ciddi sapmalar, GSYH'sinin % 0,2'si oranında faizli teminat uygulamasını devreye sokacaktır. Düzenleyici tedbir: Aşırı açık veren ülke, GSYH'sinin %0,2'si oranında faizsiz teminat uygulamasına maruz kalacaktır. AB tavsiyelerini dikkate almayan ülkelerin teminatları cezaya çevrilebilecektir
<i>Üye Devletlerin Bütçe Çerçeveleri Kapsamındaki Gereksinimlere İlişkin Direktif</i>	<ul style="list-style-type: none"> İBP'de yer alan amaçlar ulusal bütçe çerçevelerine yansıtılacak ve kamu maliyesine ilişkin çok yıllık planlama yaklaşımı benimsenecektir. Muhasebe ve istatistiki raporlarda, bağımsız gözetim ve analiz süreçlerinde üye devletlerin uyması gereken asgari koşulları tanımlanmaktadır.
<i>Makroekonomik Dengesizliklerin Önlenmesi ve Düzeltilmesine İlişkin Düzenleme</i>	<ul style="list-style-type: none"> Aşırı Dengesizlik Prosedürü: Çeşitli ekonomik göstergelerden oluşan bir puan tablosu baz alınarak dengesizlik riskleri düzenli olarak değerlendirilecek ve ciddi dengesizliklerin tespit edildiği üye devletler için ADP devreye girecektir. ADP'ye tabi olan üye devlet, belli bir takvim dahilinde gerçekleştireceği eylemleri içeren düzeltici bir eylem planı hazırlayacak; eylemlerin gerçekleştirilmesinde sürekli başarısız olunması durumunda yaptırımlar devreye girecektir.
<i>Euro Bölgesindeki Aşırı Makroekonomik Dengesizliklerin Düzeltilmesine İlişkin Uygulama Tedbirleri Hakkında Düzenleme</i>	<ul style="list-style-type: none"> ADP tavsiyelerini uygulamakta tekrarlayarak başarısız olunması durumunda, söz konusu ülke GSYH'sinin % 0,1'ine tekabül eden miktarda yıllık para cezası ödemek zorunda kalacaktır.

Kaynak: T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, AB Ekonomik Yönetişim Sisteminde Yeni Dönem, http://www.abgs.gov.tr/files/EMPB/ab_ekonomik_yonetisim_sisteminde_yeni_donem_web.pdf, Erişim Tarihi: 15.02.2011.

2.2 SEÇİLMİŞ ÜLKELERİN ANAYASAL DENK BÜTÇE KURALINI UYGULAMA BİÇİMLERİ

Seçilmiş ülkeler başlığı altında, bu ülkelerin genel ekonomik ve mali durumları dikkate alınarak uygulanan kurallar incelenmiştir. Bölümde ABD, İngiltere, İsveç, Japonya ve Hindistan ekonomilerinde gerçekleştirilen anayasal denk bütçe kuralları detaylı olarak incelenmiştir; ayrıca Yeni Zelanda, Şili, Nijerya, Norveç ve İsrail’de uygulanan kurallara da değinilmiştir.

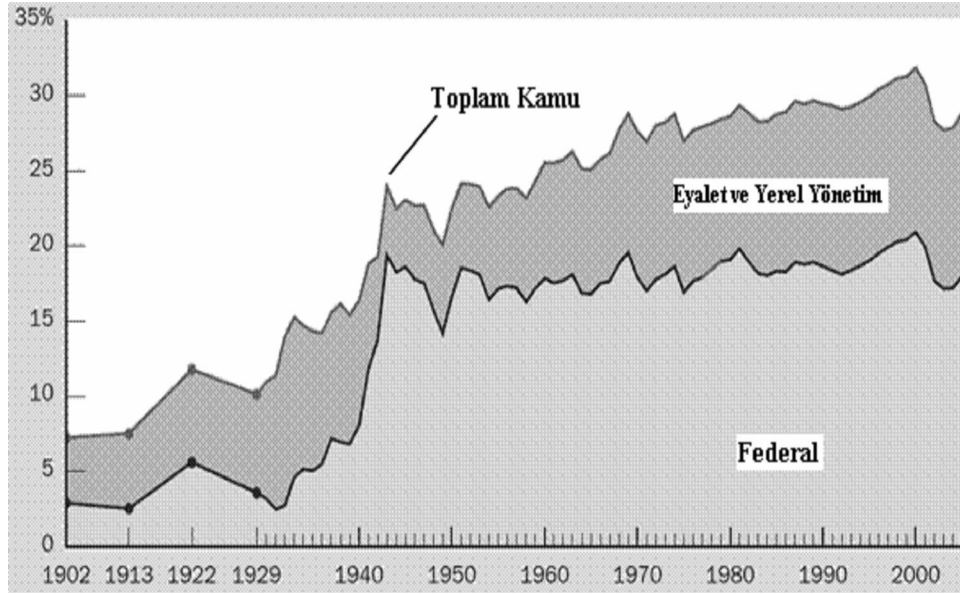
2.2.1 Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri federal devlet sistemi ile yönetilen üçlü yönetim sistemine sahip bir devlettir. ABD’nin oluşumunda çok farklı etnik grup ve dinden bir araya gelen göçmenler ve onların özgürlüklerine sahip çıkmaları sonucu federal yapı ortaya çıkmıştır.

ABD’deki bu farklı sosyal yapı ekonomik hayatı da etkilemiş ekonomik sistemi merkezden düzenlenen ancak federal devlet, federe devlet ve mahalli idarece toplanan olarak 3’e ayırmıştır. Anayasal denk bütçe kuralları da bu duruma uygun olarak federal devlet ve eyaletler biçiminde ikiye ayrılmıştır.

Grafik 2, 1902 yılından 2000’li yıllara kadar ABD’de Federal Yönetim ve Eyalet ile Yerel Yönetim gelirlerinden oluşan toplam kamu gelirlerinin GSYİH’ya oranını göstermektedir. Grafikte 1929 yılına kadar devletin ekonomideki payının az olduğunu görüyoruz. 1929 yılında yaşanan Büyük Buhran ile devlet ekonomiye daha çok katılmış, klasik maliye politikasından Keynesyen politikaya geçiş yapılmıştır. Grafikte bu geçişin kısa süreli olmadığı ve devletin ekonomideki payının giderek arttığını görüyoruz.

Grafik 2: ABD’de Federal ve Eyalet ile Yerel Yönetim Gelirlerinin GSYİH’ya Oran



Kaynak: İ. Ekinci, *Kurallara Dayalı Maliye Politikası Yaklaşımı ve Türkiye Örneği*, 2009.

ABD’de kural uygulamalarına ilişkin yasal düzenlemeler, 1980’li yıllardan sonra hızla gelişmeye başlamıştır. Bunun nedeni 1970’li yıllarda yaşanan petrol krizinin resesyon yaratması, bir süre sonra mevcut resesyon durumunun enflasyon artışlarına sebep olması ve artan enflasyonun ekonomide yarattığı olumsuz etkinin vergi indirimleri ve çeşitli tarifeler ile telafi edilmeye çalışılmasıdır.

ABD bütçe açığını azaltmayı amaçlayan ilk ciddi kural girişimi, 1985 yılında kabul edilen meşhur Gram-Rudman-Hollings (GRH) yasasıdır. GRH yasası, Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Yasası (Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act) olarak da bilinmektedir. Söz konusu yasaya göre, 1986 yılından başlamak üzere beş yıllık bir program kapsamında her bir yıl için azalarak belirlenen açık hedeflerinin altıncı yıl olan 1991 yılında sıfırlanması öngörülmüştü. Her yıl başkan, yasadaki hedefe uygun bütçe teklif edecek ve şayet yıl içinde bütçe hedeflerine ulaşamayacağı tahmin edilirse, otomatik olarak zorunlu harcama kesintileri yapılacaktı. Ancak, GRH Yasası’nın 1985 yılında yürürlüğe konulmasından 2 yıl sonra hedeflerde sapma olduğunun görülmesinin üzerine 1987 yılında, GRH II olarak da ifade edilen Denk

Bütçe Yenileme Yasası(The Balanced Budget Reaffirmation Act)'nın yürürlüğe konulması ile hedeflerde revizyona gidilmiştir.³⁵

Tablo 4: Gramm-Rudman-Hollings Sisteminin Uygulaması (Milyar USD)

Yıllar	Açık Hedefi	Gerçekleşme	Fark
1986	171,9	221,2	49,3
1987	144	149,7	5,7
1988	108 - 144	155,2	47,2
1989	72 - 136	152,6	80,6
1990	36 - 100	221,0	185
1991	0 - 64	269,2	269,2
1992	28	290,4	262,4
1993	0	255,0	255,0

KAYNAK: F. Kaya, *Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi*, DPT - Uzmanlık Tezleri, Ankara 2009.

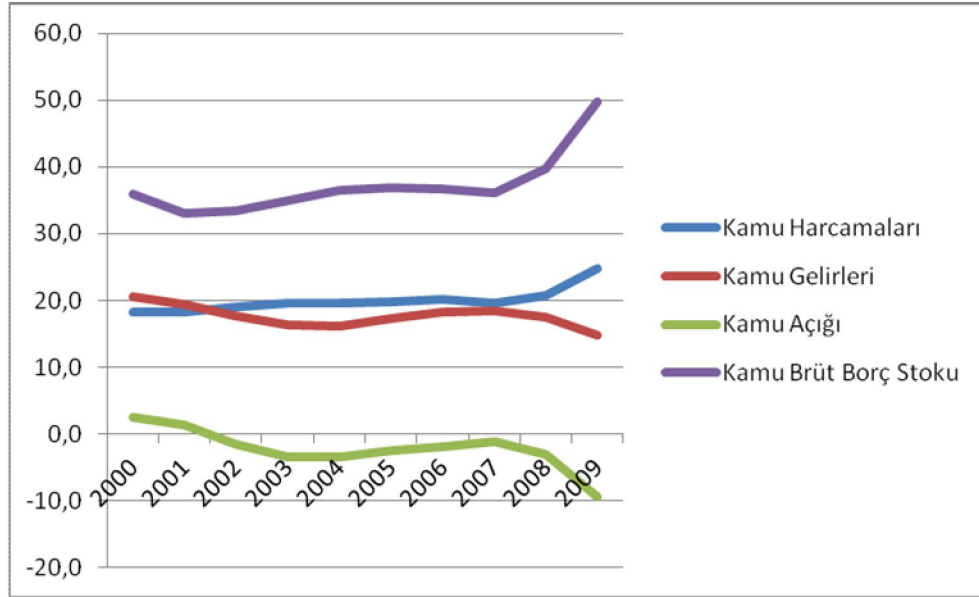
Tablo 4'ten de görüleceği gibi GRH sistemi başarısız olmuştur. Bunun nedeni ise belirlenen açık hedeflerinin fazla iyimser olması söylenebilir.

Gramm-Rudman-Hollings yasasından beklenen sonuçlara ulaşılamayınca, 1990 yılında başka bir yasa yürürlüğe konulmuştur. Bu yasa ise, 1990 tarihli Bütçe Uygulama Yasası (Budget Enforcement Act)'dır. Gramm-Rudman-Hollings (GRH) yasasının yerini alan bu yeni yasa, dikkati açıklardan mali kurallara ve harcama kontrolüne çekmiştir.1990 tarihli Bütçe Uygulama Yasası, isteğe bağlı harcamalarda yıllık tavan uygulaması ile birlikte sosyal güvenlik hariç diğer harcamaların parlamentoda görüşülmesinde “pay as you go” sistemini getirmektedir. “Pay as you go” sistemi, bütçe prosedürüne ilişkin kurallardan biridir ve parlamentodaki görüşmelerde herhangi bir harcama artış önerisi, bir başka harcama kesintisi veya gelir artışı öngörürse verilebilmektedir. 1990-1995 dönemi için uygulanması düşünülen yasa, daha sonra

³⁵ İ. Ekinci, a.g.e.,s.45.

1993 tarihli Omnibu Bütçe Uzlaştırma Yasası (Omnibus Budget Reconciliation Act) ile revize edilerek 1998 yılına kadar genişletilmiştir.³⁶

Grafik 3: ABD Kamu Mali Görünümü



Kaynak: The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2010 to 2020, <http://www.cbo.gov/publication/41880>, Erişim Tarihi 11.03.2011.

Grafik 3 incelendiğinde 2007 yılına kadar kamu brüt borç stokunda iniş ve çıkışlar olduğu görülüyor ancak 2007 yılından sonra borç stokunun keskin ve hızlı bir şekilde arttığını görüyoruz. Bu duruma bağlı olarak kamu açıkları artmış ancak kamu gelirlerinde azalma olmuştur. Şüphesiz ki ekonomide bu durumların yaşanmasında son yıllarda yaşanan küresel krizin de etkileri vardır.

ABD’de uygulanan bütçe ve politika kısıtlamaları gruplandırılabilir. Politika ve kısıtlamalar incelendiğinde üç ayrı kategorinin bulunduğu görüyoruz;

- Birincisi; bazı eyaletlerinde uyguladığı denk bütçe kuralı
- İkincisi; politika yapıcıların kontrol eden ve politika üreten kurumlar arasında uyumu sağlayan nitelikli çoğunluk uygulaması

³⁶ A. Günay Bekar, a.g.e., s.155.

- Üçüncüsü; vergi ve harcama sınırlamalarını belirleyecek olan seçmen onayı uygulamasıdır.³⁷

ABD’de mali kurallardan bahsederken, eyaletlerdeki uygulamaları da dikkate almak önem arz etmektedir. Zira 1776’da 13 eyalet tarafından kurulan ABD’de, kuruluşundan bu yana, eyaletlerin birçok mali enstrümanı ellerinde bulundurduğu görülmektedir. Federal devletin yanı sıra eyaletlerin de vergilendirme alanında önemli yetkileri bulunmaktadır. ABD 50 eyaletten müteşekkil federal bir devlettir. Bu eyaletlerden 30’u günümüze kadar vergi ve harcama sınırlamalarını uygulamaya koymuş, 20 eyalet ise anayasal veya yasal düzeyde bu tür bir sınırlamaya gitme ihtiyacı duymamıştır. Vergi ve harcama sınırlaması uygulayan eyaletlerden 17’si bu sınırlamaları anayasal düzeyde, 13’ü ise yasal düzenlemeler ile uygulamaktadır. 23 eyalet sadece harcama sınırlamalarını, 4 eyalet sadece vergi sınırlamalarını, 3 eyalet de hem vergi hem de harcama sınırlamalarını uygulamaktadır.³⁸

Tablo 5: ABD Eyaletlerinde Uygulanan Vergi ve Harcama Sınırlamaları

Eyalet	Vergi ve Harcama Sınırlaması	Nitelikli Çoğunluk	Seçmen Onayı	Eyalet	Vergi ve Harcama Sınırlaması	Nitelikli Çoğunluk	Seçmen Onayı
Alaska	X			Ioawa	X		
Arizona	X	X		Louisiana	X	X	
Arkansas		X		Michigan	X		X
California	X	X	X	Mississippi		X	
Colorado	X			Nevada	X		
Connecticut	X			Oklahoma	X	X	

³⁷ A. Fatas ve I. Mihov, *Insead and Cepr*, The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in The U.S. States.

³⁸ C. C. Aktan ve diğerleri; *Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlamaları*, Maliye Bakanlığı Stratejik Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2010, s.107-108.

Delaware	X	X		S.Carolina	X		
Florida		X		Texas	X		
Hawaii	X			Utah	X		
Idaho	X			Washington	X		X

Kaynak: Aktan ve Çoban ve Demir, 2010: 109

Tablo 5'te ABD Eyaletlerinde Uygulanan Vergi ve Harcama Sınırlamaları'na ilişkin seçilen bazı eyaletlerde hangi kuralların uygulandığını görüyoruz.

Nitelikli çoğunluk kuralı ile yeni vergi koyulması ya da vergi oranlarının artırılması zorlaştırılmıştır, böylece politika yapıcıların yetkilerini kötüye kullanmaları engellenmiş, keyfi uygulamalar kısıtlanmıştır.

Seçmen onayı kuralı ile ise vergi oranlarının artırılabilmesi ya da yeni vergiler koyulabilmesi için, seçmenlerin belli bir oran da bu yasayı onaylamalarını içeren bir sınırlama getirilmiştir.

Buna göre vergi ve harcama sınırlamaları bakımında eyaletler bazında gerçekleştirilen düzenlemeler genellikle başarılı sonuçlar getirmekle birlikte eyaletler arasındaki karşılaştırmalarda başarı düzeyleri arasında ortaya çıkabilecek farklılıklar düzenlemelerin niteliğinden kaynaklanmaktadır. Örneğin, vatandaşlar tarafından kabul edilmiş ve onaylanmış olan vergi ve harcama sınırlamaları, yasama tarafından kabul edilenlerden daha başarılı sonuçları beraberinde getirmektedir. Aynı şekilde anayasal düzeyde uygulanan sınırlamalar yasal düzeyde uygulananlardan daha başarılı olmaktadır. Bu sebeple,

- Vergi ve harcama sınırlamalarında optimal bir düzenlemenin vatandaşlar tarafından kabul edildiği;
- Referandum aracılığı ile oylandığı;
- Anayasal düzeyde hazırlandığı;
- Geniş tanımlı gelir ve harcamalara uygulanan;

- Kamu harcamalarını enflasyon ve nüfus artışı ile sınırlayan bir düzenleme olduğunu ifade edilmektedir.³⁹

Ayrıca yine eyaletler düzeyinde bütçe açığını önlemeye yönelik bulunan anayasal düzenlemeler mevcuttur. Buna göre elli eyaletten sadece bir tanesinde – Vermont Eyaleti- denk bütçe uygulamasına yönelik bir düzenleme bulunmamakta; kırk dört eyalette eyalet başkanının bütçeyi denk olarak uygulaması gerekmekte, otuz yedi eyalette bütçenin denk bir biçimde kanunlaşması gerekmekte ve bunlardan yirmi dört eyalette cari dönem içerisinde oluşabilecek açıkların bir sonraki döneme taşınması yasaklanmıştır. 1991 yılında Von Hagen tarafından zorunlu denk bütçe şartı bulunan ve bulunmayan eyaletlerde borç yükünün karşılaştırmalı analizinin yapıldığı çalışmada sıkı denk bütçe kuralları ile ilgili düzenlemelerin bulunduğu eyaletlerde genel borç yükünün diğer eyaletlere göre önemli ölçüde düşük olduğu sonucuna varılmıştır.

2.2.2 İngiltere

İngiltere’de anayasal mali kural uygulamaları, 1997 yılında iktidar olan Blair hükümetinin, ekonomide mevcut olan yüksek kamu açıklarıyla mücadele için bir reform paketi açıklamasıyla başlamıştır. Böylece uygulamalara yasal dayanak teşkil etmesi için 1998 yılında The Code for Fiscal Stability (Mali İstikrar Kanunu) yürürlüğe girmiştir.⁴⁰

İngiltere’de 1998 yılında Mali İstikrar Kanunu’na ek olarak, Finance Act (Finans Kanunu) ve The Bank of England Act (İngiltere Merkez Bankası Kanunu) yürürlüğe girmiştir.

Uygulamaya konulan kanunlar içinde önemli bir yere sahip olan Mali İstikrar Kanununun amacı maliye politikasının verimliliğini arttırmaktır. Kanunla kamu maliyesine yönelik getirilen ilkeler şunlardır;⁴¹

- Şeffaflık
- Etkinlik ve Verimlilik

³⁹ A. Işık, M. Meriç ve M. Sakal, Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar: Türkiye’de Uygulanabilirliği, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt:15, Sayı:2, 2010, s.11.

⁴⁰ www.hm-treasury.gov.uk, UK Economy, Erişim Tarihi: 01.02.2012.

⁴¹ Memorandum of Understanding between HM Treasury, the Bank of England and the Financial Services Authority, www.bankofengland.co.uk/financialstability/mou.pdf, Erişim Tarihi: 03.02.2012.

- Sorumluluk
- Adalet

Mali İstikrar Kanunu ile birlikte bazı raporlama standartları da getirilmiştir. Bu raporlar hükümete maliye politikalarını görüşme olanağı sağlayan Ön Bütçe Raporu, şeffaflık ilkesinin uygulanmasını sağlayan Ekonomik ve Mali Projeksiyon Raporu, hükümetin kısa vadeli stratejilerini gerçekleştirmeye yönelik Finansal Tablolar ve Bütçe Raporu, uzun vadeli stratejilerine yönelik Ekonomik ve Mali Strateji Raporu, Mali Durum ve Bütçe Raporu ve Borç Yönetim Raporundan oluşmaktadır. Bu raporlar hükümetin ve uygulanan kuralların halk tarafından denetlenmesini kolaylaştırmaktadır.⁴²

İngiltere bu amaçlara ulaşmak için iki adet mali kısıtlama kuralı getirmiştir:⁴³

- *Altın Kural*: Hükümet sadece yatırım harcamaları için borçlanabilir, cari harcamaları mevcut gelirler ile karşılamak zorundadır. Bu da kamu harcamalarının maliyet ve faydalarının gelecek nesiller arasında adil dağılmasına olanak sağlayacaktır.
- *Borçlanmaya Sınır*, Kamu borçlarının milli gelire oranı istikrarlı ve ihtiyatlı olmalıdır. Yani kamu borçlarının milli gelire oranı %40 referans değerinin altında gerçekleşmeli

İngiltere’de mali kuralların belirlenmesinde, AB ortak uygulamalarına temel teşkil eden aşırı açık prosedüründen farklı bir yöntem izlenmiştir. Aşırı açık prosedürü çerçevesinde ortaya konulan açık kriteri, genel devlet dengesini esas alırken, İngiltere uygulamasında açık kriteri kamu kesimi cari dengesini esas almaktadır. Ayrıca borç stokuna ilişkin Birlik uygulamalarında genel devlet brüt borç stoku esas alınırken, İngiltere örneğinde likit varlıkların toplam borç stokundan düşülmesi sonucu hesaplanan kamu kesimi net borç stoku esas alınmaktadır.⁴⁴

⁴² The Code for Fiscal Stability, <http://archive.treasury.gov.uk/pub/html/docs/fpp/1998/code/cfs.pdf>, Erişim Tarihi: 02.02.2012.

⁴³ The Code for Fiscal Stability, <http://archive.treasury.gov.uk/pub/html/docs/fpp/1998/code/cfs.pdf>, Erişim Tarihi: 02.02.2012.

⁴⁴ F. Kaya, a.g.e., s.46.

Tablo 6: İngiltere'nin Bazı Kamu Mali Göstergeleri

İNGİLTERE (GSYH, YÜZDE)								
	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
Kamu Kesimi Toplam Harcamaları	36,7	37,6	38,1	37,7	37,7	39,4	42,8	42,8
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	2,9	3,3	2,9	2,3	2,4	6,7	11,1	9,3
Net Borç Stoku	32,1	34,1	35,3	35,9	36,7	43,5	52,5	60,5

Kaynak: HM Treasury, Public Sector Finances Databank verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Tablo 6'ya göre İngiltere son yıllar hariç mali kural uygulamalarında belirgin başarılar elde etmiştir. 2003 yılından 2008 yılına kadar net borç stokunun GSYH içindeki payı %40 referans değerinin altında gerçekleşmiştir. Yine 2008 yılına kadar kamu kesimi harcamalarında büyük düşüş ve çıkışlar olmamış, olağan seyretmiştir. Ancak 2008 yılından sonraki veriler incelendiğinde harcamaların ve borçlanma gereğinin artış eğilimi gösterdiğini, net borç stokunun ise referans değeri aştığını görüyoruz. Şüphesiz ki bunun nedeni etkisi neredeyse tüm AB ülkelerinde hissedilen küresel krizdir.

2.2.3 İsveç

1990'lı yılların başında İsveç derin bir mali kriz ile karşı karşıya kalmıştır. Kamu borcu aşırı artmış, bütçe açığı çift haneli rakamlara ulaşmıştır. Yaşanan kriz sonucunda işsizlik artmış, iç talep azalmıştır.⁴⁵

1994 sonbaharında yeni gelen hükümet, bir takım mali düzenlemelere girişmiştir. Öncelikle 1995 yılında 3 yıllık bir dönemi kapsayan, GSYİH'nin %7,5 ine karşılık gelen bir önlem paketi oluşturulmuştur. 1996 yılında, bütçeleme süresinde hükümetin görev ve yetkilerini artırmak, harcama alanı ve limitlerini belirlemek için bir kanun yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla harcama limiti mali kural olarak İsveç kanunlarına girmiştir. Kanuna göre gelecek 3 yılın harcama limitleri ve hükümetin mali politikaları öncelikli olarak belirlenecektir.⁴⁶

Harcama tavanlarının belirlenmesiyle, 1996 yılında kabul edilen Çerçeve Kanun gereği, kamu kesiminin ekonomi içerisindeki ağırlığı azaltılmaya çalışılmaktadır. Kuralın uygulanabilirliğini sağlamak ve güvenilirliğini artırmak için belirli bir ihtiyat marjı konulmaktadır. İhtiyat marjları, toplam harcamalara oran olarak belirlenmekte olup, genellikle yüzde 1,5-2,5 arasında olmaktadır. Harcama tavanları çok yıllı olarak belirlenmekte, bütçe tasarılarının hazırlanması aşamasında ilk yıl bağlayıcı nitelikte olmakta, diğer yıllar ise ilgili olduğu dönemlerde ortaya çıkan tahmin farkları ve yeni ekonomik gelişmeler ışığında revize edilebilmektedir.⁴⁷

Tablo 7: İsveç Kamu Mali Görünümü (GSYH, YÜZDE)

	91-99 ORT.	2000	2005	2008	2009	2010	2011
Merkezi Yönetim Borç Stoku	66,3	57,7	49,0	37,5	41,6	41,7	41,3
Genel Devlet Gelirleri	58,2	60,0	58,7	51,7	51,9	51,5	51,9

⁴⁵ Public finances in EMU – 2010.

⁴⁶ Kennedy-Robins, a.g.e., s.6.

⁴⁷ F. Kaya, a.g.e., s.49.

Genel Devlet Harcamaları	61,6	56,2	56,6	49,2	52,6	53,6	53,4
Genel Devlet Dengesi	-3,4	3,8	2,1	0,9	1,6	0,35	0,8

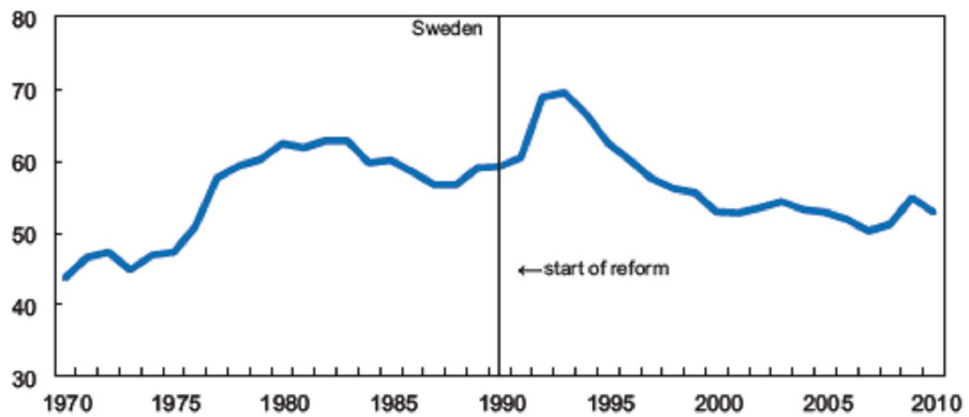
KAYNAK: <http://www.imf.org>, World Economic Outlook Database, Erişim Tarihi: 04.02.2012.

Mali kuralların yürürlüğe girmesi ile birlikte İsveç önemli ekonomik gelişmeler elde etmiş ve bu durum kamu mali görünümüne olumlu yansımıştır. Tablo 7 incelendiğinde 1991-99 yılları arasında ortalama genel devlet dengesi -3,4 iken 2000’li yıllarda fazla vermeye başlamıştır. Yine 1991-99 yılları ortalama merkezi yönetim borç stoku 66,3 olarak gerçekleşirken 2011 yılında 41,3’e kadar düşürülmüştür. Harcama limitleri uygulaması başarılı olmuş ve genel devlet harcamaları 61,6’dan 53,4’e düşürülmüştür.

Ayrıca 2007 yılında mali politikaların kurallara uyumunu incelemek üzere bir konsey kurulması kararı alınmıştır. İsveç Mali Konseyi, bir kamu kurumu olarak 1 Ağustos 2007 yılında kurulmuştur. Konseyin misyonu, İsveç mali politikaları hakkında bağımsız değerlendirmeler yapmaktır. Konsey, hükümetin mali politika hedeflerini hangi ölçüde başardığını değerlendirmektedir. Konsey, ekonomik gelişmelerin, sürdürülebilir istihdam ve uzun dönemli büyümeyle uyumlu olup olmadığını değerlendirir. Konsey ayrıca, bütçe teklifleri ve tekliflerin ekonomik etkilerini ekonometrik modellerle analiz eder ve böylece ekonomi politikası üzerinde kamusal tartışmayı harekete geçirir. Konsey her sene 15 Mayıs’a kadar hükümete yıllık rapor sunar. Avrupa Parlamentosunda seçim olacağı yıllarda 10 Mayıs’a kadar rapor tamamlanır. İsveç Parlamentosu tarafından kullanılan yıllık raporlar, hükümetin maliye politikasını değerlendirir. Konsey ayrıca, maliye politikasının farklı görünümüyle alakalı konferanslar organize edip, yayımlar yapar. İsveç’te, Mali Konseyin kurulmasıyla akademik tartışmalar ve pratik ekonomi politikası arasındaki etkileşimin kurumsallaşması yönünde bir adım atılmıştır. Ekonomi teorisyenleri bu sayede doğrudan ekonomi politikasına dahil olmuşlardır.⁴⁸

⁴⁸ B. Kovancılar ve U. Alparslan, Mali Konseyler ve Ülke Deneyimleri, *Maliye Dergisi*, Sayı 160, Ocak - Haziran 2011.

Grafik 4: 1970-2010 Yıllarında İsveç Merkezi Hükümet Harcamalarının Genel Görünümü



Kaynak: Regional Economic Outlook, Europe Navigating Stormy Waters, Ekim 2011

2.2.4 Japonya

Japonya İkinci Dünya Savaşından sonra ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla istikrar programı adı altında bir takım uygulamaları yürürlüğe koymuştur. Bu uygulamaların büyük çoğunluğu bütçe açığına limit getirme ya da yasaklama şeklinde gerçekleşmiştir.

Japonya yasal mali kural uygulamasını 1947 yılından beri sürdürmektedir. 1947 yılında yürürlüğe giren Kamu Mali Kanunu ile hükümetin borçlanmaya yönelik girişimlerini sınırlamış ve sadece kamu hizmetlerini karşılamaya yönelik borçlanmaya izin vermiştir. Ancak 1975 yılından bu yana kamu açıklarının finansmanı için

borçlanmaya izin verilmiştir. Ayrıca kamu hizmetleri adı altında yapılan borçlanmanın farklı harcama alanlarına yönelmesi ile mali kuralların sınırlayıcı etkisi azalmıştır.⁴⁹

Kanun, günümüze kadar gelen süreçte 13 defa yeniden düzenlenmiş ve halen yürürlüktedir. Kanuna ilişkin son düzenleme 1997 tarihinde yapılmıştır. Söz konusu Kanunun beşinci maddesi uyarınca, 1947 yılından beri uygulanmakta olan bir altın kural bulunmaktadır. Bu çerçevede, hükümet sadece kamu altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için devlet iç borçlanma senetleri ihraç edebilmektedir. Böylece cari gelirler ve cari harcamalar arasında denklik kurulmaya çalışılmış, söz konusu Kanunun dördüncü maddesi uyarınca cari harcamaların cari gelirlerle karşılanamaması durumunda yasal bir düzenlemeyle parlamentodan borçlanabilme yetkisi alınması zaruri kılınmıştır. Söz konusu Kanun 1975 yılına kadar sıkı bir şekilde uygulanmıştır. Fakat 1970’li yılların başında ortaya çıkan petrol krizi ve ekonomik istikrarsızlık, 1975 yılında yeni bir kanuni düzenlemenin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Söz konusu düzenlemeyle, hükümete cari harcamalar için de borçlanabilme yetkisi verilmiştir. Cari harcamalar için alınan borçlanma yetkisi yıllık olarak düzenlenmişse de, bu yetki her mali yıl başında yapılan yeni bir yasal düzenlemeyle uzatılmış ve 1997 yılına kadar istisnasız olarak her yıl kullanılmıştır.⁵⁰

Japonya’da 1990’lı yılların ortalarında ortaya çıkan yaşlı nüfusa yapılan harcamaların ekonomiyi olumsuz etkileyeceği görüşünün etkisi ile hükümet 1997 yılında Mali Yapısal Reform Yasası kabul etti. Ancak Japon ekonomisi şartları sıkı olan bu uygulamayı kaldıramadı ve ekonomi durgunluk içine girdi. Bunun üzerine 1998 yılında Mali Yapısal Reform Yasası revize edildi ve hükümet genişletici politikalar izlemeye başladı.⁵¹

1997 tarihli Mali Yapısal Reform Kanununun içeriği şu şekildeydi;

- 2003 mali yılı itibariyle net bono ihracını, kamu yatırımları seviyesi ile sınırlandırarak, “altın kuralı” yenilemek.
- 2003 mali yılı itibariyle sosyal güvenlik harcamaları dışındaki genel yönetim açığının GSYH’ye oranını % 3’ün altına düşürmek, toplam vergi gelirlerinin, sosyal güvenlik primlerinin ve mali açığın GSYH’nın % 50’sini geçmemesini sağlamak.

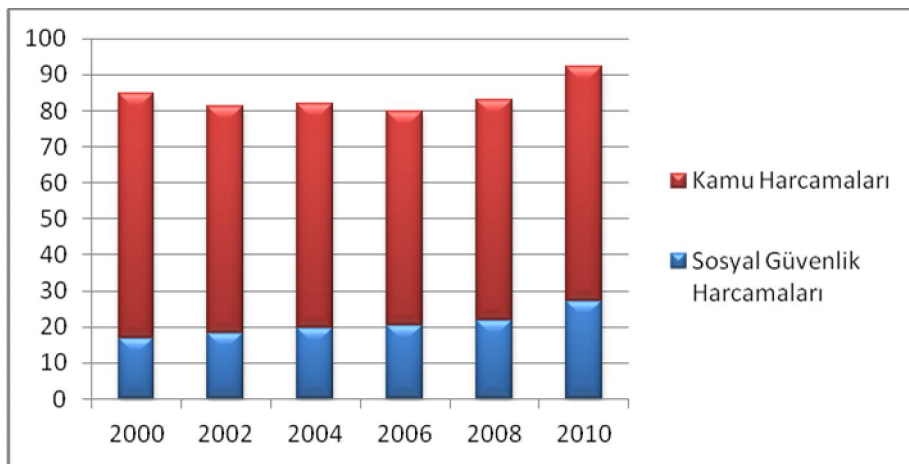
⁴⁹ Kennedy-Robins, a.g.e., s.8.

⁵⁰ F. Kaya, a.g.e., s. 60.

⁵¹ Kennedy-Robins, a.g.e., s.8.

- Sosyal güvenlik transferleri, kamusal işler ve eğitim harcamaları gibi önemli harcama kalemlerine ilişkin tavanlar belirlemek.⁵²

Grafik 5: Japonya’da Sosyal Güvenlik Harcamalarının Kamu Harcamaları İçindeki Payı



Kaynak: www.mof.go.jp, Erişim Tarihi 18.10.11

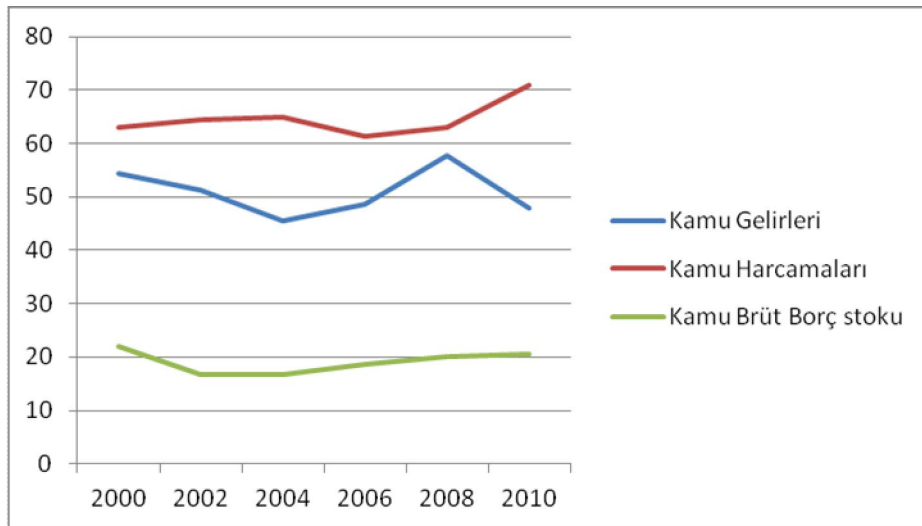
Grafik 5’te Japonya ekonomisinde sosyal güvenlik harcamalarının kamu harcamaları içindeki payı incelenmiştir. Ülkenin yaşlı nüfusu sebebiyle çok fazla sosyal güvenlik harcaması yaptığını görüyoruz. Mali Yapısal Reform Kanunu ile sosyal güvenlik harcamalarının 2010 yılına kadar kısıtlanması öngörülmüştür ancak grafik incelendiğinde sosyal güvenlik harcamalarının 2000 yılından 2010 yılına kadar devamlı olarak arttığı görülmektedir.

2001 yılında Başbakan ve Bakanlar Kurulu öncülüğünde toplanan Japon Kabinesi, yeni bir ekonomik ve mali politika kabul etti. Kabine kabul edilen Yapısal Reform ve Orta Vadeli Ekonomik ve Mali Perspektif ile ihraç edilen devlet tahvillerini 2002 yılı için 30 trilyon Yenle sınırladı. Kabine yeni politika ile genel devlet harcamalarının GSYH içerisindeki payının 2002 yılında % 39 olarak gerçekleşen düzeyi

⁵² Y. Ilgaz Özdemir, Japonya’da Bütçe Hazırlık Süreci, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı:33, 2010, s.76.

aşmayacağı ve 2010 yılına kadar faiz dışı fazla verileceğini belirtilmektedir. Bu kural yasal olarak bağlayıcı olmasa da uygulanabilirlik bakımından Bakanlar Kurulu üzerinde önemli bir güce sahiptir.⁵³

Grafik 6: Japonya'nın Kamu Mali Görünümü



Kaynak: www.mof.go.jp, Erişim Tarihi 18.10.11.

Grafik 6'da Japonya'nın 2000-2010 yılları arasında Kamu gelirleri, kamu giderleri ve brüt borç stokuna ilişkin verileri gösterilmektedir. Kamu harcamaları incelendiğinde harcamaların gelirlerden fazla olduğunu ve harcamaların borçlanma ile finanse edildiğini görüyoruz. Borç stokunun 2006 yılından sonra artışa geçtiğini görüyoruz. Kamu gelirlerini incelediğimizde dalgalı bir seyir izlediğini kimi yıllarda artış kimi yıllarda azalış gösterdiğini görüyoruz. Grafığe göre genel devlet dengesi son 10 yıl içinde devamlı olarak açık vermiştir.

2.2.5 Hindistan

⁵³The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison, *OECD*, 2004: 266.

Hindistan 28 eyalet ve 7 birlik bölgesinden oluşan federal bir cumhuriyettir. Her eyaletin kendi seçtiği yerel hükümetleri ve yerel kanunları vardır. Denk bütçe kuralları da bu federal yapıya uygun olarak merkezi yönetim denk bütçe kuralları ve federal yönetim denk bütçe kuralları olarak ayrılmıştır.

1990'ların ikinci yarısında Hindistan kamu maliyesi sürekli olarak kötüleşti. Ekonominin kötüleşmesi sonucunda hükümetin vergi gelirleri azaldı. Merkezi hükümet ve eyalet hükümetleri mali bozulmayı kontrol altına almak için kamu hizmetlerini ücretlendirmeye başladı. 2003/2004 yıllarında devlet borçlarının GSMH'ya oranı %87'ye yükselmişti. Bu durumda mali konsolidasyon kaçınılmaz olmuştu. Uzun dönemli bir büyüme sağlayabilmek için yatırım harcamaları hariç diğer tüm harcamalar kısıtlandı. Hükümetin harcamalarını finanse etmeye yarayacak bir mali plan hazırlanmasına karar verildi.⁵⁴

Hindistan'da anayasal denk bütçe kurallarını inceleyebilmek için merkezi hükümet uygulamaları ve eyalet yönetimi uygulamaları olarak ikiye ayırmak gerekmektedir.

Merkezi Hükümet Uygulamaları:

Hindistan'da 2003 yılının Ağustos ayında Mali Sorumluluk ve Bütçe Yasa (FRMBA) tasarısı oluşturuldu. Mali Sorumluluk ve Bütçe Yasası sadece merkezi hükümeti kapsayacak şekilde düzenlenmişti. Mali Sorumluluk ve Bütçe Yasası ile ulaşılmak istenen hedefler;

- Mali yönetimde nesiller arası eşitliği sağlamak,
- Mali sürdürülebilirliği sağlamak,
- Mali şeffaflığı sağlamak,
- Mali hesap verilebilirliği sağlamak,

ulaşılmak istenen bu hedeflerin uzun vadede makro ekonomik istikrarı sağlamak için gerekli olduğu belirtilmiş ve tasarı yürürlüğe girmiştir.⁵⁵

Mali Sorumluluk ve Bütçe Yasası ile uygulanması planlanan kurallar;

⁵⁴ A.S. Simone ve P. Topatova, India's Experience with Fiscal Rules: An Evaluation The Way Forward, *IMF Working Paper*, 2009/175, a.g.m., s.6.

⁵⁵ A.S. Simone ve P. Topatova, a.g.m., s.6.

- Merkezi yönetim bütçe açığı, GSYİH'nın %3'ünden fazla olamaz,
- 2004 mali yıl başından itibaren 2015 mali yılının sonuna kadar, toplam harcamaların oranı, içinde bulunulan yılın GSYİH'nın %25'ini aşamaz,
- Mali kural uygulamasının başladığı ilk yıl sınır kabul edilerek açık/GSYİH oranı her yıl 1 puan düşürülecektir,
- 2006 yılından itibaren ulusal güvenlik sorunu ya da doğal afet durumları haricinde Hindistan Rezerv Bankasından borçlanma yasaklanmıştır.⁵⁶

Mali sorumluluk yasası incelendiğinde kuralların sert olduğunu görüyoruz. Uygulanması planlanan kurallar özellikle seçim dönemlerinde popülist harcamaların önüne geçilmesi açısından önem taşımaktadır.

Ayrıca yasa'da mali hedeflerin Maliye Bakanlığı tarafından takip edileceği, gelir ve giderlerin üçer aylık raporlar halinde meclise sunulacağı belirtilmiştir. Mali hedeflerden sapmalar ortaya çıkarsa Maliye Bakanı meclise sapmaların neden kaynaklandığının açıklamasını yapmakla yükümlüdür.⁵⁷

Eyalet yönetimi uygulamaları;

Eyaletlerde ki uygulamalara bakıldığında 28 eyaletten 26'sının Mali Sorumluluk ve Bütçe Yasasına uyumlu olarak Mali Yönetim Kuralları (FRL) uygulandığını görüyoruz. Mali yönetim kurallarının amacı, vergi idaresinin iyileştirilmesi, gelir dağılımının adil dağıtılması ve harcama önceliklerinin belirlenmesi olarak açıklanmıştır. Ayrıca mali yönetim kurallarında;

- 2003 yılından itibaren 2007 yılına kadar bütçe açığının 0'a düşürüleceği
- 2002'den itibaren her mali yıl kademeli olarak mali açık/GSYİH'nın oranının azaltılacağı,
- Hükümetin gelir fazlası oluşturması gerektiği ve borçların ödenmesinde oluşturulan bu gelir fazlasının kullanılacağı

belirtilmiştir.⁵⁸

⁵⁶ A.S. Simone ve P. Topatova, a.g.m., s.7.

⁵⁷ A.S. Simone ve P. Topatova, a.g.m., s.7.

⁵⁸ A.S. Simone ve P. Topatova, a.g.m., s.9.

Yukarıda Hindistan’da hem merkezi hükümet hem de eyalet yönetimi olarak uygulanacak olan denk bütçe kurallarının benzerlik gösterdiğini görüyoruz. Her iki yasa da belirli zaman dilimlerini kapsamakta ve bu zaman içerisinde bütçe açıklarının azaltılmasını öngörmüştür.

Ayrıca Mali Sorumluluk Yasası 2004 Temmuz ayında yapılan bir değişiklikle revize edilmiş, ulaşılması istenen mali hedefler ile ilgili sayısal göstergelerin gerçekleşmesi 2008/2009 mali yılına kadar ertelenmiştir.⁵⁹ Buna ek olarak Hindistan’ın mevcut borçlarını çevirememesi ve hükümetin ekonomiye müdahale etmesi dış çevrelerce Hindistan’ın gelişme umutları için bir hüsrana olarak yorumlanmakta ve Hint ekonomisinin krizlere karşı kırılabilir yapısının halen devam etmekte olduğu belirtilmektedir.⁶⁰

2.2.6 Yunanistan

Yunanistan 1 Ocak 1981 yılında AB’ye üye olmuştur. Ülkede anayasal mali kural uygulamalarına bakıldığında Yunanistan Anayasasında harcamalara veya borçlanmaya yönelik herhangi bir hükmün olmadığını görüyoruz. Yani Yunanistan’da mali kural uygulamalarının Avrupa Birliğince belirlenen kurallardan ibaret olduğu söylenebilir.

Yunan ekonomisini incelediğimizde öncelikle ülkenin çok fazla savunma harcaması yaptığını görüyoruz. Ayrıca emeklilik prim açıkları ekonomiyi zorlayan diğer etkenlerden biridir. Yunan halkı emekliliğe hak kazandığında çalışırken aldığı maaşın yaklaşık %96’sını emeklilik maaşı olarak almaktadır ve ortalama çalışma süresi 15-20 yıl olarak belirtilmektedir. Tüm bunların yanı sıra pazar günleri tam gün, pazartesi, çarşamba ve cumartesi günlerinin yarım gün tatil olması Yunan ekonomisinin olumsuz etkilenmesine ve Yunanistan’ın diğer AB ülkelerinde tembel ülke olarak nitelendirilmesine neden olmaktadır.

Tablo 8: Yunanistan’da Savunma Harcamaları

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

⁵⁹ W. Buiter and R. Patel, “India’s Public Finances: Excessive Budget Deficits, A Government Abused Financial System and Fiscal Rules”, 2005, s.38.

⁶⁰ G. Kopits, Fiscal Policy Rules for India?, *Economic and Political Weekly*, 3 Mart 2001.

Askeri Harcama (Milyon Euro)	5.439	5.921	5.986	6.085	5.355	6.028	6.818	7.321	7.496	8.620	9.474
Askeri Harcama/ GSMH	4,3	4,3	4,1	3,9	3,1	3,2	3,5	3,5	3,3	3,6	4,06

Kaynak: İ. Dağdelen, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, 2011

2001 yılında Euro bölgesine giren Yunanistan Euro bölgesine girmekle birlikte mali yaptırımlar zinciri olan İstikrar ve Büyüme Paktı hükümlerini de kabul etmiştir. Ancak Yunanistan Euro bölgesine girdiğinde Kamu Borcu/GSYİH'sı %101,5 civarındaydı.

Ülke AB üyeliği ile düşük faiz oranları sayesinde kamu borçlarının finansmanını uygun koşullarla sağladı ve uzun vadeli finansman olanakları da arttı. Düşük faiz oranları harcamalarda artışa ve ekonominin 2008'e kadar ortalama %4 büyümesini kolaylaştırdı. Diğer yandan GSYİH'nın yüksek olması kamu borçlarının milli gelire oranının daha düşük olmasını sağlayarak kamu finansman dengesizliğinin zayıf yapısını gizledi.⁶¹

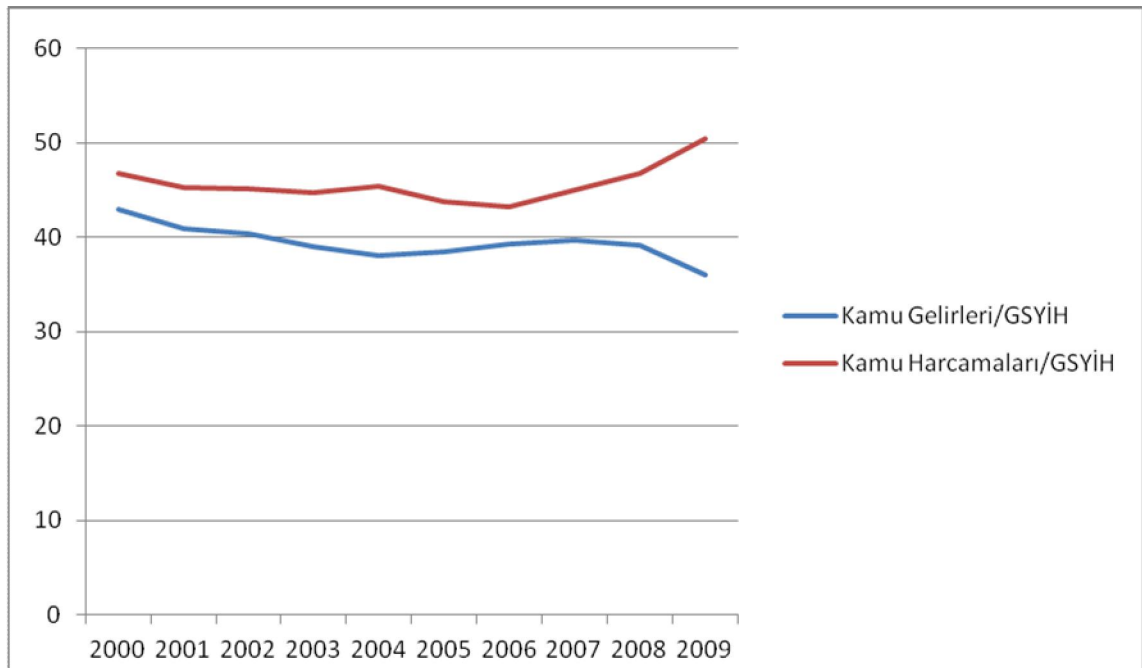
2008 yılının sonlarında tüm dünyada yaşanan ekonomik krizden Yunanistanda etkilenmiştir. Krizin başlıca sebebi olarak kamu harcamalarının yüksek olması, sürekli olarak dış borç alınması ve AB'den alınan yardım fonlarının etkin bir şekilde kullanılmaması olduğu söylenebilir. Kamu harcamalarının yüksekliğine örnek olarak 10 milyon nüfuslu Yunan halkının 1 milyonunun memur olmasını gösterebiliriz.

Uzun süredir gündemde olan yapısal reformların bir türlü hayata geçirilememesi ve dış borçlanmayla sağlanan mali kaynakların doğru kullanılmaması gibi hususlar küresel krizin yarattığı olumsuz etkilerle birleşmiş ve Yunan ekonomisinin ciddi ölçekli bir krize sürüklenmesine yol açmıştır. İzlenen politikalar çerçevesinde, ekonomik büyümenin temel olarak dış borç kaynaklı olması orta ve uzun vadede Yunanistan'ın kamu borçlarında çok ciddi boyutta artışa yol açmıştır. 2000 yılında 150 milyar Euro

⁶¹ www.ikv.org.tr, Erişim Tarihi: 23/03/2011.

seviyesinde olan Yunanistan'ın kamu borçları, geçtiğimiz on yıl içerisinde % 100 oranında artış göstererek, 2009 sonu itibarıyla 300 milyar Euro seviyesine yükselmiştir. Kamu borçlarındaki ciddi oranlı artışa rağmen, kamu gelirlerinde aynı oranda artış sağlanamamıştır. 2001 yılında GSYH'nin % 21,8'i seviyesinde olan vergi gelirleri 2009 yılında GSYH'nin % 19'una düşmüş olup, bu oran AB ülkeleri içindeki en düşük orana tekabül etmektedir.⁶²

Grafik 7: Yunanistan Kamu Mali Görünümü

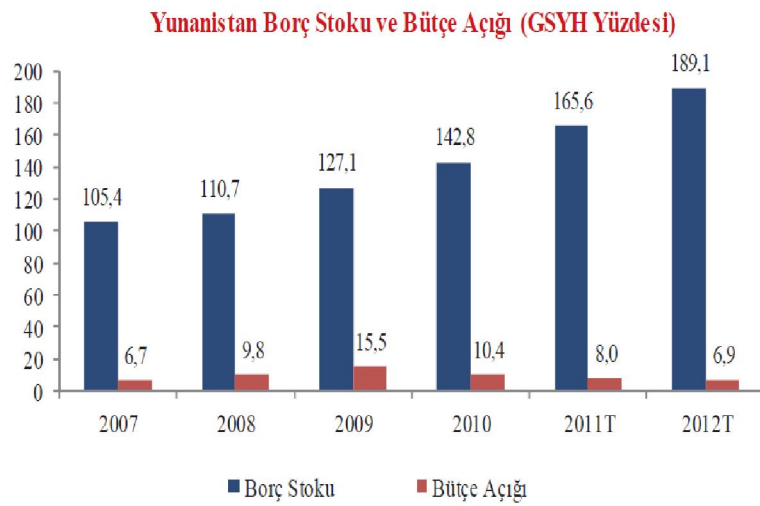


Kaynak: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, adresinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Grafik 7'ye baktığımızda 2000 yılında kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasındaki farkın 2009'a göre çok daha az olduğunu görüyoruz. 2000 yılında %46 olarak gerçekleşen kamu harcamalarına karşılık, kamu gelirlerinin %43 olarak gerçekleşmiş olduğunu görüyoruz, ancak 2009 yılında kamu gelirleri %36'ya gerilerken kamu harcamalarının %50,4'e yükseldiğini görüyoruz.

⁶² www.abgs.gov.tr, Erişim Tarihi: 23/03/2011.

Grafik 8: Yunanistan Borç Stoku ve Bütçe Açığı (GSYİH %)



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Yıllık Ekonomik Rapor, 2011.

Grafik 8 Yunan ekonomisinde yüksek bütçe açıklarını ve borç düzeyini göstermektedir. Yunanistan'daki bu ekonomik sorunun AB üyesi ülkelere sıçrayacağı korkusu, sorunu ulusal boyuttan küresel boyuta taşımıştır.

Yunanistan Hükümeti'nin Avrupa Komisyonu'na sunduğu İstikrar Programı kriz ile ilgili çeşitli önlemler içermektedir. Buna göre bütçe açığının 2013'e kadar kademeli olarak %2'ye düşürülmesi hedeflenmiş, bu çerçevede kamu harcamalarında kısımtı ile

birlikte vergi gelirlerinin arttırılmasına yönelik önlemler öngörölmüştür. AB Yunanistan'ın ortaya koyduğu programa çekinceli destek vermiş ve Komisyon tarafından bütçe açığının öngörölen hedeflere çekilebilmesi için ve sosyal güvenlik ve sağlık reformu ile işgücü piyasasının, bankacılık ve finans piyasalarının istikrara kavuşturulabilmesi için çeşitli önlemlerin alınması tavsiye etmiştir. Yunanistan, AB ve IMF'den ilk kurtarma paketi 2010 yılının Mayıs ayında verilmek üzere toplam 220 milyar Euro'luk yardım almıştır. Yunanistan'a geçtiğimiz temmuz ayı içerisinde yapılan AB zirvesi sonucunda % 3,5 faizle en az 15 yıl ve en fazla 30 yıl vadeli kredi paketi verilmesi karara bağlanmıştır. Bu pakete dayanarak Yunanistan, bütçe açığını kapatmayı planlayan önlemler aldığını açıklamıştır. Bu önlemler içinde; Kamu çalışanlarının maaşlarının dondurulması, vergilerin ve ülkedeki petrol fiyatlarının arttırılması yer almaktadır. Bunlara ek olarak krizi tetikleyen sebeplerden biri olan emeklilik yaşının yükseltilmesi de hedeflenmektedir.⁶³

AB ülkelerinin Yunanistan'a mali yardım konusunda çok hevesli olmadıkları bilirse de duygusal ve tarihsel bağların AB ülkelerini Yunanistan'a yardım konusunda mecburi bir duruma soktuğu görölmektedir. Avrupa'nın kültür ve medeniyet seviyesinin Antik Yunan'a dayandığı görüşü bu durumu destekler niteliktedir.

2.2.7 Diğer Ülkeler

Mali disiplini sağlamak amacıyla düzenlenen anayasal denk bütçe kuralları yukarıda incelenen ülkeler haricinde de birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede de uygulanmaktadır. Bu başlık altında bazı ülkelerin hangi kuralları uyguladığını kısaca açıklamaya çalışacağız.

Almanya'da mali kurallar 1969 yılından itibaren uygulanmaya başlamıştır. 1969 yılında yatırım harcamaları için borçlanmaya izin veren altın kural, anayasal zemine dayandırılarak uygulamaya koyulmuştur. Sadece makroekonomik istikrarsızlık ve savaş dönemlerinde sapmalara izin verilen bu denk bütçe kuralı, federal yönetim, federe yönetim, federal iktisadi işletmeler ve özel fonlarında dahil olduğu bütçenin tamamına uygulanmaktadır.⁶⁴ Bunların yanı sıra bütçe açığının federal hükümetin

⁶³ www.bilgesam.org.tr, Erişim Tarihi: 22/03/2011.

⁶⁴ İ. Günaydın, Ve L. Y. Eser, a.g.m., s.59.

yatırım giderlerini aşamayacağı da ilgili kanunda belirtilmektedir.⁶⁵ Almanya için mali kural uygulamaları bununla sınırlı değildir, yukarıda sayılan kurallar haricinde Maastricht Anlaşmasına da uymak zorundadır.

Şili'de mali kural uygulamalarına 2002 yılında başlanmıştır. Kural merkezi yönetimin her yıl GSYH'nın yüzde 1'i oranında yapısal fazla vermesini öngörmektedir. Kural anayasal bir kural olarak düzenlenmemiştir ancak uygulanabilirlik bakımından hükümet güvencesi verilmiştir. Kuralın amacı mali sürdürülebilirliği ve nesiller arası adaleti sağlamak olarak belirtilmiştir.⁶⁶

Nijerya, GSYİH'sının yaklaşık %10'unu oluşturan petrole endeksli bir kural sistemi uygulanmaya çalışılmaktadır. Hükümet özel sayılabilecek iki mali politika kuralı belirlemiştir. Birincisi, petrol varili başına referans bir fiyat (20 \$) uygulamasını hedefleyen kalıcı bir fiyat kuralı. İkincisi ise petrol gelir ve giderleri hesaplanmamak kaydıyla GSYİH'nın %20'sini aşmayan faiz dışı harcama kuralı uygulamasıdır.⁶⁷

Yeni Zelanda, harcamayı azaltan sınırlamalar getirmiştir. 1994 yılında yürürlüğe giren Mali Sorumluluk Yasası ile kurallar yasal bir çerçeveye sınırlandırılmıştır. Yasaya göre uygulanacak kurallar, borçlanma GSYİH'nın %20'si ile %30'u arasında olmalıdır ve bu durum sürekli hale getirilmelidir, hükümet kısa ve uzun vadeli programlarını açıklamakla yükümlüdür, şeklinde açıklanmıştır.⁶⁸

İsrail, mali kural uygulamalarına ilk olarak 1991 yılında başlamıştır ancak 2003 yılında yeni bir düzenleme yapılmış bütçe açığının kısıtlanmasını hedefleyen mali kurallar uygulanmaya çalışılmış ve İsveç modeli örnek alınmıştır. 2003 mali yılından başlamak üzere 2015 yılına kadar kamu borçlarının GSYİH'nın %60'ı kadar azaltılacağı belirtilmiştir. Bu kurala ek olarak *harcama tavanı ilkesi* ve *açık tavanı ilkesi* kabul edilmiştir. Açık tavanı ilkesi ile bütçe açıklarının GSYİH'nın %1'ini aşamayacağı belirtilmiştir. Yeni düzenlemeler ile ekonomide başarılı sonuçlar alındığı görülmüştür.⁶⁹

⁶⁵ A. Işık vd., a.g.m., s.13.

⁶⁶ J. Marshall, Fiscal Rule and Central Bank Issues in Chile, *BIS Papers*, No:20, s.99.

⁶⁷ T. Baunsgaard, Fiscal Policy in Nigeria: Any For Rules?, *IMF Working Paper*, 2003/155, s.18.

⁶⁸ S. Kennedy, J. Robins ve F. Delorme, a.g.e., s.247.

⁶⁹ X. Debrun, N. Epstein ve S. Symansky, A New Fiscal Rule: Should Israel "Go Swiss?", *IMF Working Paper*, 2008/87, s.12.

Norveç, mali kural uygulamaları Mali İstikrar Tüzüğü ile uygulanabilirlik kazanmıştır. Mali İstikrar Tüzüğü ile uzun vadede mali sürdürülebilirlik ve gelir dağılımının nesiller arasında adil dağılımının amaçlandığı belirtilmiştir. Tüzük ile uygulanması planlanan iki temel kural vardır. Bunlar; uzun dönem tüketim olanaklarına göre oluşturulacak olan *sürekli gelir kuralı* ve her mali yıl GSYİH'nın %4'ü kadar büyümeyi hedefleyen *sürdürülebilir büyüme kuralıdır*. Kuralların ihlali halinde herhangi bir yaptırım söz konusu değildir.⁷⁰

Tablo 9: Temel Mali Kurallar ve Uygulayan Ülkeler

Kuralın Türü	Uygulayıcı Ülkeler
Bütçe Dengesi Kuralı	Almanya, Belçika, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, İrlanda, İspanya, İtalya, Lituanya, Portekiz, Hindistan, Şili, Brezilya, Peru, Arjantin, Japonya, İsveç, İngiltere
Harcama Kuralı	Almanya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Slovakya, Peru, Arjantin, Japonya, İsveç
Borçlanma ve Borç Stoku Kuralı	Almanya, Çek Cumhuriyeti, Estonya, İspanya, Letonya, Lituanya, Lüksemburg, Macaristan, Polonya, Slovakya, Slovenya, Brezilya, Arjantin, İngiltere
Gelir Kuralı	Almanya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda

Kaynak: Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi, Fatih Kaya, DPT Uzmanlık Tezi

⁷⁰ E. Jafarov ve D. Leigh, Alternative Fiscal Rules for Norway, *IMF Working Paper*, 2007/241, s.28.

III. BÖLÜM

ANAYASAL DENK BÜTÇE KURALININ TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Bu bölümde Anayasal Denk Bütçe Kurallarının Türkiye’de neden ve nasıl uygulanması gerektiği üzerinde duracağız. Bölümde mali disiplinsizlik nedenleri ve bunun yol açtığı sonuçlar incelenecek, anayasal denk bütçe kuralına geçiş için yapılan düzenlemeler açıklanmaya alışılacaktır.

3.1 TÜRKİYE’DE MALİ DİSİPLİNSİZLİĞİN NEDENLERİ

Mali disiplin kavramını bir devletin bir mali yıl içerisinde kamu giderlerini kamu gelirleri ile finanse edebilmesi olarak ifade edebiliriz. Ancak burada anlatılmak istenen sadece genel bütçenin denk olması değil, sosyal güvenlik harcamaları, yerel yönetimlere yapılan harcamalar vb. gibi tüm gelir ve giderlerin denk olmasıdır.

Mali disiplinsizlik sorunu kamu harcamalarının sürekli bir artış trendi içerisinde olması neticesinde ortaya çıkmaktadır. Kamu maliyesinde “kamu harcamalarının artışı kanunu” ya da bu ilişkiyi ilk defa ele alan iktisatçının soyadı ile anılan “*Wagner*

Kanunu”, hükümetlerin ekonomik, sosyal, siyasal nedenlerle kamu harcamalarını sürekli artırdıklarını ortaya koymaktadır. Artan devlet harcamaları ise kamu kesimi borçlanma ihtiyacını artırmaktadır.⁷¹

Türkiye’de kamu maliyesinde mali disiplinin bozulması esas itibariyle 1980 sonrası uygulanan mali politikaların bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. 1980 sonrası gerek vergi yükü gerekse vergi gelirleri esnekliklerinin düşük kalması karşısında kamu harcamalarının önlenemeyen yükselişinin frenlenememesi sorunların büyümesinin en önemli nedenleri olarak görülmektedir. 1980 sonrası alınan istikrar programları çerçevesinde uygulamaya koyulan arz yönlü yaklaşımın, ekonomik kalkınmanın hızlandırılması ve vergi gelirlerinin arttırılması gibi olumlu etkilerinin yanında, vergi gelirlerinin fiyat artışına ayak uyduramamasına bağlı olarak bütçe açıklarının büyümesi gibi olumsuz etkileri olmuştur.⁷²

Mali disiplinsizlik; kamu harcamalarının kamu gelirlerinden fazla olması ve bu nedenle ortaya çıkan bütçe açıkları ile kamu harcamalarının politik nedenlerle vergi dışı kaynaklardan sağlanması (iç ve dış borçlanma, monetizasyon) sonucu ortaya çıkan borç yükü artışından oluşmaktadır. Mali disiplini bozan birçok faktör vardır ancak bunlardan en önemlisi politik yozlaşmadır.⁷³

Politik yozlaşma, bürokratların, seçmenlerin, partilerin ya da politik karar alanlar olarak adlandırılan grubun, kamu gücü ve kaynaklarını kötüye kullanmalarıdır. Politik yozlaşma türlerinden bazılarını şu şekilde sayabiliriz; rüşvet, zimmet, adam kayırma, oy ticareti, politik yalanlar. Bu sorun sadece Türkiye’de yaşanan bir sorun değil dünyada birçok ülkede var olan bir sorundur. Hükümetlerin sahip olduğu geniş yetkiler özellikle seçim zamanlarında oy maksimizasyonunu sağlamak için politik taleplerin yerine getirilmesi kamu harcamalarının hızla artmasına neden olmakta bu durum da mali disiplinsizliği tetiklemektedir.

Ayrıca seçmenler kamu harcamalarının vergilerle finansmanına olumlu yaklaşmamakta bu nedenle politika yapıcılar oy kaybetmemek için yapılan kamu harcamalarını vergilerle değil borçlanma ve emisyon yolu ile karşılamaya çalışmaktadırlar. Bu durum bütçe açıklarının oluşmasına, devletin faiz yükünün

⁷¹ C.C. Aktan, Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa, www.canaktan.org, Erişim Tarihi: 15.05.2010

⁷² H.D. Tiftikçi, *Bütçede Mali Disiplinin Sağlanması: Uluslar arası Mali Kuruluşlarla Yürütülen Çalışmaların Değerlendirilmesi*, Yüksek Lisans Tezi, 2007, s.97.

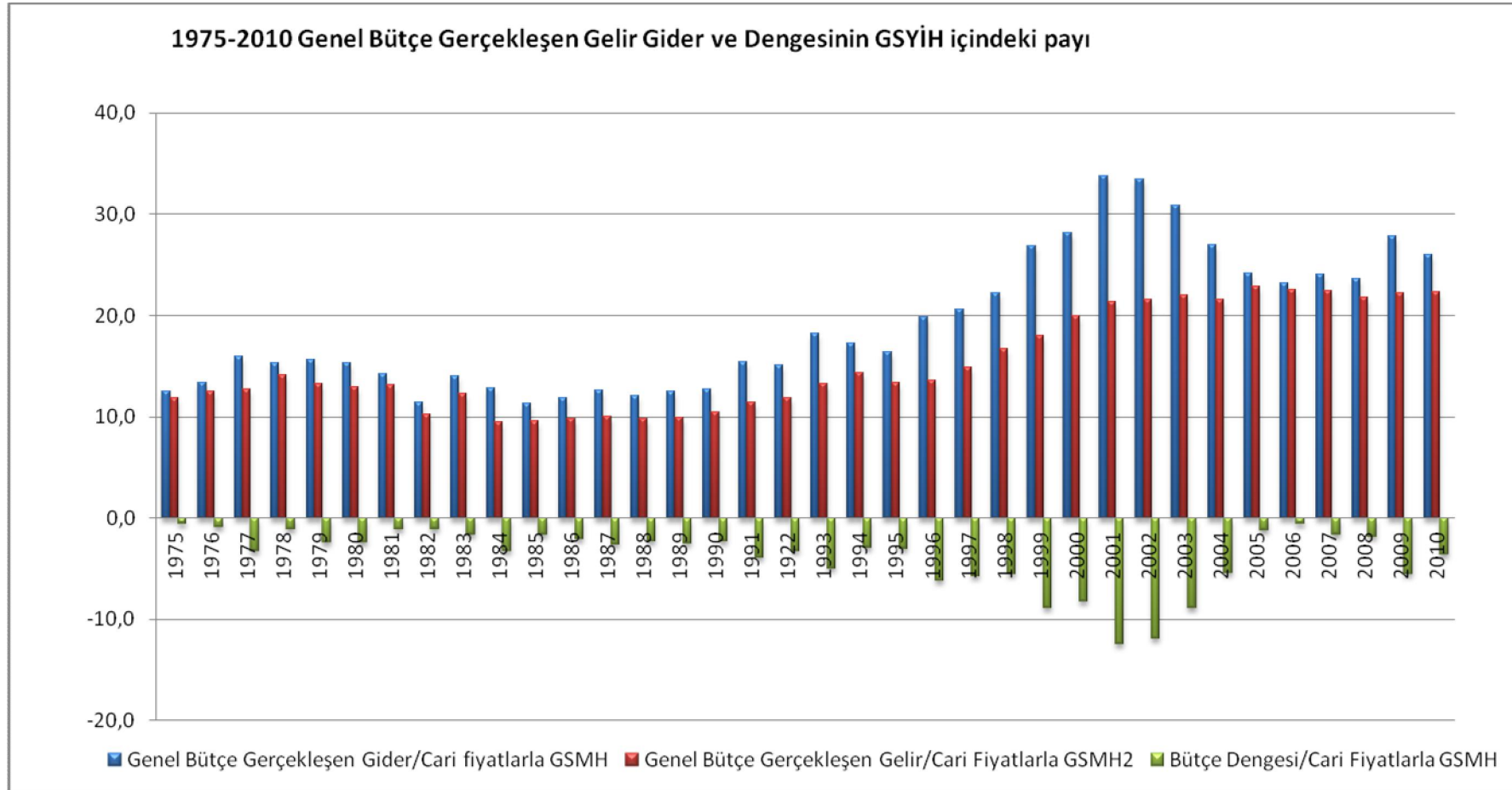
⁷³ M. F. Gökalp, M. Avcı, a.g.m., s.1.

artmasına, ödemeler ve borçlar dengelerinin bozulmasına neden olmakta ve ekonomiyi olumsuz etkilemektedir.

Türkiye’de mali disiplinsizliğin izlenmesi için genel bütçe gerçekleşen gelir-gider ve dengesinin Gayrisafi yurt içi hasıla içindeki payı önemli bir gösterge niteliğindedir. Aşağıdaki grafikte 1975 yılından 2010 yılına kadar gerçekleşmiş gelir-gider dengesinin GSYİH içindeki payını inceleyeceğiz. Grafik incelendiğinde 1970 sonlarında yaşanan petrol krizinin bütçe gelir ve giderlerini etkilediğini söyleyebiliriz. Ancak ülkemizde 1988-89 yıllarında yaşanan stagflasyon durumu, 1991 yılında yaşanan körfez savaşı ve 5 Nisan 1993 kararlarının bütçe gelir-gider dengesini daha çok etkilediğini görüyoruz. 1975-1996 yılları arasında GSYİH’ya oranının %20’yi aşmadığını ancak 1996’dan sonra hızlanarak arttığını görüyoruz. 1996’dan sonra harcamalar kontrol altına alınmaya çalışılsa da dünya’da ve ülkemizde yaşanan krizler buna pek imkân vermemiştir, 1997 Asya, 1998 Rusya, 1999-2001 Türkiye krizleri ve son olarak 2008 sonlarında yaşanan küresel kriz bu duruma örnek gösterilebilir.

Grafik 9 incelendiğinde ülkemizde mali disiplinin tam olarak sağlandığını söylemenin mümkün olmadığını görüyoruz. Şüphesiz ki bunun başlıca nedeni ülkemizde neredeyse her 5 yılda bir ekonomik kriz yaşanmasıdır. Ancak mali disiplinin en çok bozulduğu yıllar olarak 2001 ve 2002’yi örnek gösterebiliriz. Örneğin Bütçe açığı/GSYİH oranı 1989 yılında % 3.27 iken, 2001 yılında % 12,40’tır. Bütçe dengesindeki bu bozulma beraberinde iç ve dış borçlanmayı da getirecektir.

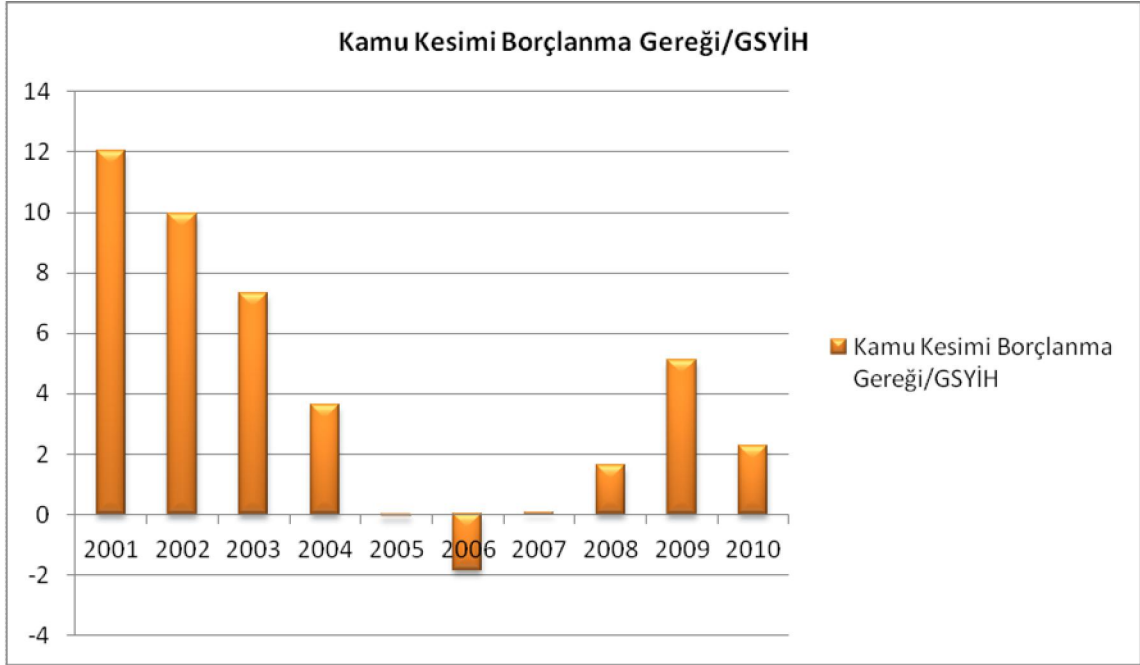
Grafik 9: 1975-2010 Genel Bütçe Gerçekleşen Gelir Gider Dengesinin GSYİH İçindeki Payı



Kaynak: www.dpt.gov.tr , Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, adresinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Mali disiplin açısından bir diğer önemli gösterge ise Kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYİH'ya oranıdır. KKBG; kamu kesimini oluşturan kuruluşların her birinin finansman açıkları toplamını ifade etmektedir.

Grafik 10: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/GSYİH



Kaynak: www.dpt.gov.tr, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, adresinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Grafiği incelediğimizde kamu kesimi borçlanma gereğinin 2005 yılına kadar yüksek olduğunu ancak 2005-2007 yılları arasında düşüş eğilimine girdiğini görüyoruz. Bu düşüşlerin nedeni olarak ise 2003 yılı ile birlikte özelleştirme çalışmalarının artması ve ekonominin KİT giderlerinden kurtulması gösterilebilir. Ancak 2008 yılı ve sonrakilerde bu başarının sürdürülemediğini görüyoruz. Bunun nedeni ise küresel kriz ile birlikte artmaya başlayan bütçe açıklarıdır.

'da 2001-2010 yılları arasında bazı mali göstergelerin GSYİH'ya oranını görüyoruz. KKBG ile ilgili bilgiler bir önceki paragrafta verilmişti, tabloda ise KKBG'ye ilişkin net sayısal göstergeler yer almaktadır. Tablo incelendiğinde 2001-

2010 yılları arasında vergi gelirlerinde çok büyük bir değişim olmadığını görüyoruz. Dış borçlanma ve İç borçlanma verileri incelendiğinde ise her iki borçlanma türünün de düşürülmeye çalışıldığı ancak 2009-2010 yıllarında arttığını görüyoruz. Alınan her borç devlete yeni bir kaynak sağladığı gibi bir faiz ödeme yükümlülüğü de getirecektir. Devletler iç ve dış borçlanmaları çeşitli kaynaklardan gerçekleştirebilmektedirler ancak tercih edilen kaynaklar mali açıdan ulaşılmak istenen hedefe uygun değilse geri ödeme biçiminden kaynaklanan sorunlara ve ekonomik krizlere yol açabilmektedirler.

Tablo 10: Temel mali göstergelerin GSYİH'ya oranı

	KKBG	Vergi Gelirleri	Dış Borçlanma	İç Borçlanma
2001	12,06	18,62	-1,61	14,67
2002	9,98	17,05	4,96	5,52
2003	7,32	17,74	0,52	7,11
2004	3,63	17,48	0,81	3,46
2005	-0,07	18,02	-0,12	0,53
2006	-1,86	18,11	-0,07	-1,68
2007	0,06	17,95	-0,18	0,48
2008	1,62	17,48	0,39	0,78
2009	5,12	17,70	0,47	4,41
2010	2,29	18,73	0,63	1,97

Kaynak: www.dpt.gov.tr , Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, adresinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Mali disiplinin tam olarak sağlanması için sayısal hedefleri içeren anayasal mali kurallar belirlenmeli ve hükümetlerin sorumsuzca kullandıkları harcama, vergilendirme, para basma gibi yetkileri sınırlandırılmalıdır. Maastricht Kriterleri, Japonya'da uygulanan Mali Yapısal Reform Paketi v.b. uygulamalar böyle bir düzenlemeye örnek gösterilebilir.

Türkiye'de mali disiplinsizliğe yol açan nedenler sadece bunlarla sınırlı değildir. Diğer nedenleri, bütçeden kaynaklanan nedenler, kamu harcamalarından kaynaklanan nedenler, kamu gelirlerinden kaynaklanan nedenler olarak sınıflandırabiliriz. Diğer nedenlere aşağıda daha kapsamlı olarak değinmeye çalışacağız.

3.1.1 Bütçe Uygulamalarından Kaynaklanan Nedenler

Bütçe kanunu; devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin gelecekteki belirli bir dönem içerisinde gerçekleşmesi öngörülen gelir ve giderleri tahmin eden ve uygulanmasına izin veren bir kanundur.

Bütçenin hazırlanmasına ilişkin anayasamızda yer alan hüküm şu şekildedir: “Bakanlar Kurulu, genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminleri gösteren raporu, mali yıl başından en az yetmiş beş gün önce, TBMM’ye sunar.”

Bütçe hazırlık süreci ile ilgili faaliyetleri, dayanağını 1982 Anayasasının 162 inci maddesinden alan, 25 üyesi iktidar grubuna ait olmak üzere toplam 40 üyeden oluşan Plan ve Bütçe Komisyonu yürütmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonu gerek dayanağını anayasadan alması, gerekse yetki alanının çok geniş olması nedeniyle diğer komisyonlardan farklıdır. Komisyon, bütçe hazırlık süreci boyunca TBMM Genel Kurulu’nda bulunmayan gelirleri azaltıcı ve harcamaları arttırıcı değişiklik yapma yetkisine sahiptir. Plan ve Bütçe Komisyonu üyeliğine seçilen milletvekilleri diğer komisyonlarda görev alamazlar. Plan ve Bütçe Komisyonunun görevleri arasında şunlar yer almaktadır:⁷⁴

- Bütçe Kanunu Tasarılarını, Kesin Hesap Kanunu Tasarılarını, Kalkınma Planlarını görüşmek,
- Komisyona havale edilen kanun tasarı ve teklifler ile kanun hükmünde kararnameleri görüşmek,
- Sayıştay birinci başkanı ile üyelerinin ön seçimini gerçekleştirmek, çeşitli konulardaki Sayıştay raporları ile tezkerelerini görüşmek,
- Bilgi edinmeye yönelik faaliyetler yürütmek.

⁷⁴ Y. Özdemir Ilgaz, Bütçe Komisyonlarının Bütçe Hazırlık Sürecindeki Yeri; Ülke Örnekleri ve Türkiye Değerlendirmesi, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı 34, 2010 / 2, s.79.

Bütçe komisyonunun elli beş gün içinde kabul edeceği tasarısı, TBMM’de görüşülür ve mali yılbaşına kadar karara bağlanır.

Bütçeden kaynaklanan mali disiplinsizlik nedenlerine baktığımızda, bütçenin yasama organı eliyle Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi söylenebilir. Birçok ülkede hükümetler, bütçe inceleme ve düzenleme işlemlerini devlet eliyle gerçekleştirmek yerine konu üzerine uzmanlaşmış kişi veya kurumlarla çalışmayı tercih etmekte, bütçe hazırlanırken sektörel komisyonların da görüşü alınmaktadır.

Yasama organının hükümete gerek ekonomiden kamuya kaynak aktarma, gerekse topladığı kaynakları yeniden ekonominin diğer kesimlerine dağıtma yetkisini verdiği bütçe, aynı zamanda yasamanın yürütme üzerindeki en önemli siyasi denetim aracıdır. Vatandaşa karşı sorumlu olan ve ondan yetki alarak seçilen meclis, aynı sorumluluğu bütçe ile hükümete devretmiş olmaktadır.⁷⁵

Plan ve Bütçe Komisyonunun mali disiplinsizliğe neden olacağını düşündüğümüz bir diğer husus ise, komisyonda bulunan 40 kişiden en az 25 kişinin iktidar partisi grup veya gruplarından diğerlerinin ise muhalefet ve bağımsızlardan oranları düzeyinde seçilmesi durumudur. Üyelerinin çoğunun iktidar partisi milletvekillerinden oluşan bir komisyonda, bütçe hakkındaki kararlarda iktidar partisi kararlarına ve çıkarlarına uygun gerçekleşmektedir.

Mali disiplinsizlikte bütçeden kaynaklanan bir diğer neden ise Kesin Hesap Kanunu Tasarısıdır. Anayasamızın 164. Maddesi uyarınca: Kesin Hesap Kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra, bakanlar kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu Kesin Hesap Kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Kesin Hesap Kanunu tasarısı, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte bütçe komisyonu gündemine alınır. Bütçe komisyonu, bütçe kanunu tasarısıyla Kesin Hesap Kanunu tasarısını genel kurula birlikte sunar, genel kurul, kesin hesap kanunu tasarısını, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla beraber görüşerek karara bağlar.

⁷⁵ Y. Özdemir Ilgaz, a.g.m., s.80.

Kesin Hesap Kanunu bir önceki mali yıl bütçesinin TBMM tarafından denetlenmesi işlemidir, TBMM'nin Kesin Hesap Kanununu kabul etmesi ile bütçe uygulamasından sorumlu kişilerin sorumluluğu kalkmış olacaktır. Plan ve Bütçe Komisyonunda incelenen Kesin Hesap Kanununun, komisyonu oluşturan üyelerin bir çoğunun iktidar partisine mensup olmalarından dolayı ne kadar şeffaf ve etkin incelendiğine yönelik şüpheler doğurmaktadır. İşte bu derecede önemli bir kanunun gelecek mali yıl bütçe tasarısı ile birlikte görüşülmesi, Kesin Hesap Kanununa gereken önemin gösterilmemesine neden olmakta ve yasamanın siyasi denetimi etkisizleştirilmektedir.

3.1.2 Kamu Harcamalarından Kaynaklanan Nedenler

Ülkemizde mali disiplinsizlik nedenlerinden bir diğeri de kamu harcamalarının işleyişinden kaynaklanmaktadır. Kamu harcamaları, cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamalarının bir araya gelmesiyle oluşmaktadır.

Cari Harcamalar; devletin genel idare hizmetleri ile ilgili olarak ortaya çıkan ve kamu otoritesi birimlerinin tüketimini ifade eden giderlerdir. Bu gibi harcamalar uzun vadede toplumun eğitim seviyesini ve sağlık şartlarını gelişme yönünde değiştirdiği için, milli gelir artışına dolaylı yoldan etkide bulunmaktadır.⁷⁶

Yatırım Harcamaları; Üretim kapasitesinin ve hizmet gücünün artırılması amacıyla üretim araçlarına yapılan harcamalardır. Bu harcamalar, birden fazla yıla yayılı olan ve kullanımı uzun süreli dayanıklı nitelikteki harcamalardır. Üretim faktörlerinin artırılması ile bu harcamalar gerçekleşir. Yapılan bir yatırım harcaması, beraberinde cari harcamaları da gerektirir. Örneğin bir okula bilgisayar laboratuvarı kurulmasında alınan cihazlar yatırım harcaması, işçilik ücretleri ise cari harcamalardır.

Transfer Harcamaları; devletin mal ya da hizmet alımı yapmadan karşılıksız olarak gerçekleştirdiği harcamalardır. Öğrenci bursları, gazi maaşları bu uygulamaya örnek gösterilebilir.

⁷⁶ A. Işık ve Diğerleri; *Kamu Maliyesi*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2005, s.82.

Tablo 11: Bütçe Harcamalarının Dağılımı (%)

YILLAR	CARİ HARCAMALAR			YATIRIM HARC.	TRANSFER HARCAMALARI					
	Toplam Harcamalar	Personel Harcamaları	Diğer Harcamalar		Toplam Harcamalar	İç Faiz Harcamaları	Dış Faiz Harcamaları	Kit'lere Transfer	Sosyal Güvenlik Harcamaları	Diğer Harcamalar
1975	51,7	38,0	13,7	19,8	28,5	2,1	0,9	9,9	0,8	14,8
1976	47,0	37,0	10,0	22,1	30,9	1,8	0,8	9,0	2,5	16,8
1977	44,2	34,8	9,4	22,9	33,0	1,5	0,7	9,1	3,0	18,6
1978	45,4	35,3	10,2	20,4	34,2	1,5	0,7	7,8	4,8	19,3
1979	44,1	35,7	8,4	16,4	39,5	2,2	0,8	17,9	3,4	15,2
1980	45,9	31,7	14,2	17,2	36,9	2,1	0,9	18,8	4,1	11,1
1981	42,1	26,2	15,8	20,2	37,7	2,7	2,2	12,6	3,7	16,4

1982	45,0	27,6	17,4	20,8	34,2	2,1	3,3	14,0	4,2	10,5
1983	40,9	25,7	15,2	18,1	41,0	3,1	5,0	11,7	4,4	16,9
1984	39,4	23,7	15,7	18,3	42,4	4,7	7,0	7,4	3,3	20,0
1985	39,4	24,0	15,4	19,4	41,2	4,7	8,0	3,4	4,0	21,2
1986	37,4	22,5	14,8	19,9	42,7	7,9	8,4	1,7	3,5	21,3
1987	38,2	26,1	12,1	15,6	46,2	9,9	7,9	3,8	3,3	21,2
1988	37,5	26,1	11,4	12,9	49,6	15,0	8,7	4,8	3,6	17,5
1989	46,8	36,1	10,7	10,2	43,0	13,4	8,3	3,2	3,7	14,4
1990	52,8	42,5	10,3	10,1	37,1	14,3	6,5	1,9	1,8	12,6
1991	50,5	42,0	8,5	9,0	40,5	13,0	5,5	9,4	1,2	11,4
1992	56,1	47,1	9,1	8,6	35,3	13,8	4,4	3,7	1,8	10,7
1993	45,6	38,4	7,3	7,5	46,8	19,1	4,9	5,3	2,8	14,7
1994	41,1	32,9	8,2	5,6	53,3	26,0	7,3	2,3	4,4	13,3

1995	37,7	29,4	8,3	5,4	57,0	27,8	5,9	2,7	6,3	14,3
1996	32,6	24,7	7,8	6,0	61,4	33,7	4,3	1,3	8,5	13,6
1997	34,8	25,9	8,8	7,4	57,8	24,8	3,8	1,5	9,5	18,2
1998	33,2	24,8	8,3	6,4	60,4	36,1	3,5	1,0	9,0	10,9
1999	32,6	24,6	8,0	5,6	61,8	35,0	3,2	1,5	9,8	12,4
2000	28,9	21,2	7,7	5,9	65,2	40,0	3,5	1,9	7,1	12,7
2001	25,1	18,7	6,4	5,9	69,0	46,2	4,4	1,4	6,3	10,7
2002	26,1	19,7	6,4	7,2	66,7	39,9	4,3	1,9	9,6	11,0
2003	27,4	21,5	5,9	5,1	67,5	37,5	4,2	1,3	11,3	13,0
2004	29,7	24,2	5,5	5,1	65,2	33,4	4,2	0,9	12,5	14,2
2005	31,2	25,5	5,7	5,9	62,9	25,1	4,1	0,9	14,9	17,9
2006	33,6	25,8	7,8	6,6	59,8	22,4	3,8	2,6	14,1	16,9
2007	33,4	25,7	7,7	6,3	60,3	20,9	3,2	1,3	16,5	18,5

2008	33,8	25,9	7,9	7,6	58,6	20,0	2,6	1,7	15,7	18,6
2009	33,0	25,1	7,9	7,1	59,9	17,7	2,4	2,1	19,9	17,8
2010	34,1	25,9	8,2	9,0	57,0	14,7	2,1	2,7	19,2	18,3

KAYNAK: Devlet Planlama Teşkilatı, 1975-2010 Kamu Kesimi Genel Devlet İstatistiklerine İlişkin Açıklama, Erişim: 17.04.2012, www.dpt.gov.tr

Ülkemizde 1980 sonrası dönemden sonra; yüksek enflasyon, yüksek faiz oranları, personel rejimi ve personel sayısındaki artışlar, KİT'lerin finansmanı ve açıkları, tarımsal destekleme alımları, sosyal güvenlik kurumlarının açıkları, konsolide bütçeden yerel yönetimlere ayrılan paylar, savunma ve güvenlik alanındaki harcamalar, özelleştirme faaliyetleri, tahkim kanunlarının getirdiği yük, bütçe dışı fon, döner sermaye, vakıf ve dernek uygulamalarındaki yanlışlıklar, hazine tarafından verilen garantilerin negatif sonuçları, özel tertip devlet tahvillerinin yansıyan faizleri ve seçim ekonomisinin olumsuz etkileri gibi etkenler nedeniyle, kamu harcamaları artma eğilimi göstermiştir. Harcamalardaki bu yoğun artış bir süre sonra bütçe açıklarına dönüşmüştür. Söz konusu açıklar ise, ağır borç yükünün oluşumu, dış borçlar ve kamunun dış borç stokundaki kontrolsüz artış, aşırı iç borçlanma ihtiyacı, özel sektör dış borçlanmasındaki artış, yatırımların kısılması sonuçlarını da beraberinde getirmiştir.⁷⁷

Tablo 11'e göre 1975'te cari harcamaların toplamı yatırım harcamaları ve transfer harcamalarının toplamından fazla iken takip eden yıllarda genel olarak yatırım ve transfer harcamaları toplamı cari harcamaları geride bırakmıştır. Cari harcamalar 90'lı yılların başında tekrar yükselmiş ama 1993 yılından itibaren tekrar düşüşe geçmiş, 2001 yılında son 35 yılın en düşük oranı cari harcamalar/bütçe harcamaları %25,1'e kadar gerilemiştir. Transfer harcamalarını incelediğimizde ise 1994 yılından itibaren kamu harcamalarının yarısından fazlasının transfer harcamalarından oluştuğunu görüyoruz. Yatırım harcamalarına baktığımızda ise, bu harcamaların %20'li rakamlardan 7'lere kadar gerilediğini görüyoruz.

Tablodan da görüldüğü gibi ülkemizde yatırım harcamalarının kısılması ve transfer harcamalarının sürekli artması mali disiplinsizliğe neden olmaktadır. Yatırım harcamalarının kısılması kısa dönemde toplam talebi azaltacağından antienflasyonist etki yaratır ancak bu durum uzun dönemde ekonominin kapasitesini daraltacaktır. Transfer harcamaları incelendiğinde ise transfer harcamaları içindeki en büyük payın 1975-1990 arasında Kit'lere ait olduğunu 1990'dan sonra ise en büyük payın iç faiz ödemelerine ayrıldığını görüyoruz. Kit'lerin özelleştirilmesi ile bu alanda ki harcamaların payı düşmüş ancak kamu harcamalarının vergilerle değil iç borçlanmalar ile finanse edilmesi iç faiz ödemelerinin aşırı artmasına neden olmuştur. Ayrıca sosyal güvenlik harcamalarının transfer harcamaları içindeki payı da artış göstermiştir, bunun

⁷⁷ H. D. Tiftikçi, *Bütçede Mali Disiplinin Sağlanması: Uluslararası Mali Kuruluşlarla Yürütülen Çalışmaların Değerlendirilmesi*, DEÜ Maliye Programı Yüksek Lisans Tezi, 2007, s.100.

nedenleri olarak, ortalama yaşam süresinin uzaması, hızlı nüfus artışı ve nüfus artışına bağlı olarak sağlık giderlerinin artması, hayat kalitesinin artması ve seçmenlerin daha kaliteli hizmet beklentileri v.b. nedenler sayılabilir.

Toplumda adil gelir dağılımının sağlanması amacıyla uygulamaya koyulan transfer harcamaları, faiz ödemelerinde oluşan artış yüzünden bunu sağlayamamıştır. Devlet yüksek faiz ödemeleri ile borç veren sermaye sahiplerinin gelir düzeyini yükseltmiş ve bu durum gittikçe, gelir dağılımının daha fazla bozulmasına neden olmuştur.

3.1.3 Kamu Gelirlerinden Kaynaklanan Nedenler

Devletin ekonomik, mali, sosyal nitelikli fonksiyonlarını gerçekleştirmek amacıyla, anayasal sınırlar içinde başvurduğu ve değerlendirdiği çeşitli kaynaklardan elde ettiği gelirlerin tümüne, kamu gelirleri denilmektedir. Kamu gelirlerinin önemli bir kısmını vergiler oluşturmaktadır. Ayrıca kamu gelirleri içerisinde resim, harç, şerefiye, mülk ve teşebbüs gelirleri, para basmaktan doğan gelirler, para ve vergi cezaları, parafiskal gelirler, bağışlar ve ganimetler gibi gelir çeşitleri mevcuttur.⁷⁸ Bu başlık altında mali disiplin ile kamu gelirleri arasındaki ilişki incelenecektir.

⁷⁸ A. Işık ve Diğerleri; a.g.e., s.109.

Tablo 12: 2000-2011 yılları arasında Kamu Gelirleri ve Kamu Harcamaları

YILLAR	KAMU GELİRLERİ			KAMU HARCAMALARI
	TOPLAM	VERGİ GELİRLERİ	DİĞER GELİRLER	TOPLAM
2000	49.408.302	30.347.600	19.060.702	61.598.846
2001	74.315.294	45.754.748	28.560.546	102.628.953
2002	108.508.974	61.620.773	46.888.201	146.267.377
2003	143.489.712	84.864.948	58.624.764	179.429.382
2004	176.075.217	101.404.762	74.670.455	198.828.911
2005	213.722.408	120.935.085	92.787.323	214.119.894
2006	263.621.964	141.862.978	121.758.986	253.264.515
2007	283.445.844	156.499.059	126.946.785	285.017.180
2008	313.051.169	172.251.120	140.800.049	328.665.036

2009	329.938.435	176.136.274	153.802.161	382.139.311
2010	390.716.127	216.109.327	174.606.800	422.989.875

KAYNAK: Devlet Planlama Teşkilatı, Yıllar Bazında Genel Devlet İstatistikleri, www.dpt.gov.tr , Erişim Tarihi:19.04.2012

Tablo 12'de 2000-2010 yılları arasında kamu gelirlerinin ve kamu harcamalarının gerçekleşme miktarlarına ilişkin bilgiler verilmiştir. Tablo geneline bakıldığında kamu gelirlerinin kamu harcamalarını finanse edemediğini görüyoruz. Bu durumda devlet borçlanma yoluna gidecektir ve oluşacak faiz yükü yeni bir harcama alanı yaratacaktır.

Kamu gelirleri incelendiğinde ise kamu gelirleri içindeki vergi gelirlerinin diğer gelirlerden daha fazla olduğunu görüyoruz. Ancak 2000 yılı ile 2010 yılı karşılaştırıldığında diğer harcamalar olarak adlandırılan grubun kamu gelirleri içindeki payının oldukça arttığı görülmektedir. Bunun nedeni ise devletin, vergi yükünü arttıramaması sonucu diğer kaynaklara yönelmesidir.

Ülkemizde vergi yükünün arttırılamamasının temel nedenleri en genel olarak milli gelirin düşüklüğü ve dağılımı olduğu gibi vergi yükünün arttırılması konusunda kararlar alınmamasının sebepleri arasında toplumun katmanlarını temsil edecek baskı gruplarının bulunmayışı, politikacıların siyasi risk alma konusundaki isteksizlikleri ve toplumun bu konuda isteksizliği bulunmaktadır. Çünkü mükellefler ödedikleri vergilerin gerçek anlamda kamu hizmetlerinin karşılığı olarak alındığına inanmamaktadırlar.⁷⁹

Türkiye'de uygulanmakta olan vergi sistemi ve vergi oranları giderek Avrupa Birliği ortalamasına yaklaşmaktadır. Ancak, ülkemizde vergi yapısının bozukluğu nedeniyle, vergi gelirlerinde reel artış sağlanamamaktadır. Kayıt dışı ekonominin büyüklüğünün resmi ekonominin yarısına ulaşması nedeniyle, benzer vergi yapısı uygulandığı halde, Avrupa Birliği ülkelerinin toplam vergi gelirlerinden oransal olarak daha az bir vergi geliri elde edilebilmektedir. Türkiye'de 1980'li yıllardan beri uygulanmakta olan, vergi alma yerine borçlanmayı tercih etme biçimindeki politikalar olumsuz etkisini, kamu ekonomisinin temel fonksiyonlarından sapmalara yol açarak, üretimin düşmesi biçiminde göstermiş ve ekonomik kriz ortamının yaratılmasına yol açmıştır. Çünkü devlet borçları arttıkça, çevrilmesi de sorun olduğundan borç faizleri giderek artmış ve devletin son derece yüksek oranlarda reel faiz ödemesine yol açmıştır. Böylece, yüksek reel faizden yararlanma yolunu seçen çok sayıda işletme yatırım yapma yerine vergisiz ve risksiz olan devlet tahvili ve hisse senedi satın almışlardır. Devlet ise, topladığı vergilerin önemli bir bölümünü üst gelir grubundakilere faiz

⁷⁹ G. Gonca, *Türkiye'de Mali Disiplin Oluşumunda IMF Politikalarının Rolü*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi, 2007, s.52.

ödemeleri şeklinde transfer ederek, gelir dağılımının aşırı derecede bozulmasına yol açmıştır. Bu durumun sonucu olarak, devlet yeterli miktarda ve kalitede kamusal mal ve hizmet üretememiştir. Böylece, bir yandan toplum refahı önemli ölçüde düşerken, öte yandan özel sektöre dışsal ekonomiler yayma potansiyelinde olan kamu projeleri ve alt yapı yatırımları da yapılamamıştır.⁸⁰

3.2 TÜRKİYE’DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA ANAYASAL DENK BÜTÇENİN UYGULANABİLİRLİĞİ

Türkiye’de 1980’lerde ve 1990’ların başında kamu mali yönetiminde mali disiplinin ve saydamlığın göz ardı edildiği bir dönem yaşanmıştır. Bu süreçte kamu maliyesinde disiplin kaybolmuş, bütçe harcamalarının yarıya yakını bütçe içi, bütçe dışı ve gizli fonlar vasıtasıyla, tamamen parlamentonun gözetim ve denetimi dışında yapılmıştır. Kamu harcamalarını finanse etmek için öncelikle borçlanmaya ağırlık verilmiş ve yapılan borçlanmalar herhangi bir sınırlamaya tabi tutulmamıştır. Tüm bu yaşananlar, maliye politikasında disiplinsizliğin artmasına, kamu açıklarının hızla yükselmesine ve iç borç servisinin aşırı derece artmasına sebep olmuştur.⁸¹

Kamu harcamalarının sürekli olarak artış göstermesinin temelinde yatan en önemli neden ise, bütçelemede genellik ve birlik ilkelerinden sapmalardır. Genel bütçeler, genellik ve birlik ilkelerinin en katı şekilde uygulandığı bütçelerdir. Genel bütçeye dahil kurumların kendi özel gelirleri bulunmamaktadır. Bu nedenle, kurumların bütçe ile tahsis edilen ödenekleri kullanabilmeleri için kendilerine Hazine’den nakit verilmesi gerekmektedir. Ancak zamanla genel bütçeli kurumlar, kendilerine ait bazı gelirler elde etmeye başlamış ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun 49. maddesine ve özel kanunlara istinaden kurdukları döner sermayelerle kaynak yaratan ve bu kaynakları kullanabilen kurumlar haline gelmişler ve 1980’li yıllardan itibaren de gereğinden fazla fon uygulamasına girişmişlerdir. Bir anlamda genel bütçeli kurumların kendi özel gelirleri olamaz anlayışı terk edilmiş ve gelirlerini genel bütçe yerine başka bütçeler aracılığıyla kullanır duruma gelmişlerdir. 1990’lı yılların başında fon uygulamasına belirli bir disiplin getirilmiş, fonların kaynak yaratma ve bunu kullanabilme imkanları sınırlandırılmıştır. Bunun üzerine genel bütçeli

⁸⁰ M. Özkara, “Ekonomik Krizlerin Temel Sebebi: Düşük Vergi Yüku” (http://www.alomaliye.com/mehmet_ozkara_dusuk_vergi_yuku.htm, Erişim Tarihi: 19.04.2012).

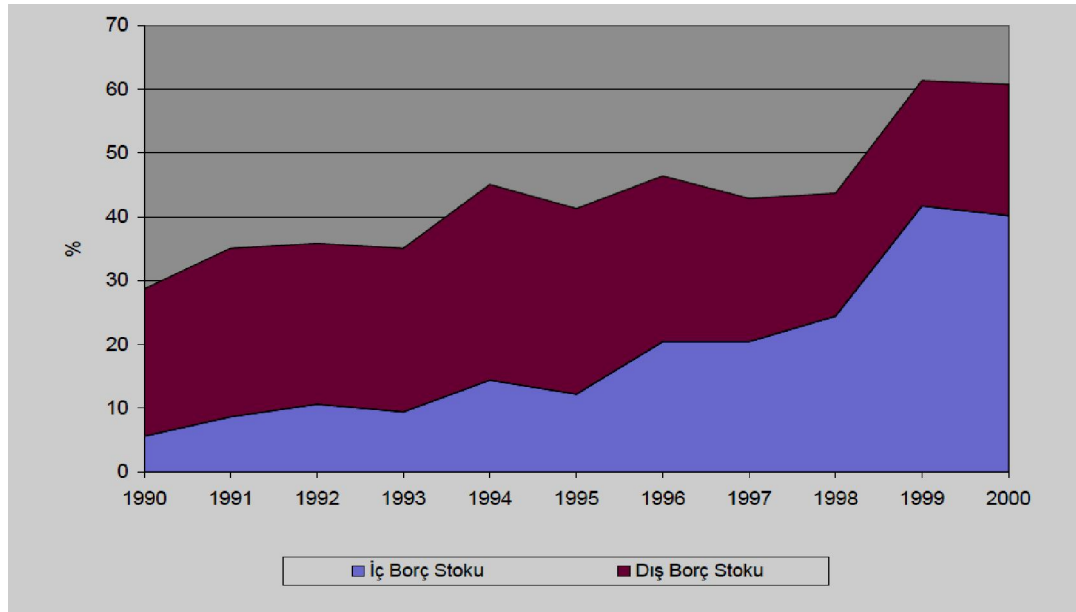
⁸¹ A. Kesik ve N. Bayar, *Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın no: 2010/48, Ankara, 2010, s.52.

kuruluşlar dernek ve vakıf uygulamasına ağırlık vermişler; mali yönetim ilkeleri bakımından fonlara göre çok daha sıkıntılı olan bu uygulama kamuda had safhada yaygınlaşmıştır. Kısaca açıklanan döner sermaye, fon ve vakıf dernek ilişkileri, genel bütçeli kuruluşların yanı sıra, başta üniversiteler olmak üzere katma bütçeli idarelerde de yaygın bir şekilde uygulanmıştır. Bu uygulamalar sonucunda, devlet bütçesi yeterince büyümediği halde kamu kesimi büyümüş, büyüyen kamu kaynakları üzerinde yasama organı yerine yürütme organı büyük oranda hareket serbestisine sahip olurken, temel mali mevzuatın dışında idare edilen yeni bir kamu kesimi ortaya çıkmıştır. Kamu kesiminin bahsedilen biçimde devlet bütçesinden bağımsız olarak gittikçe genişlemesi sonucunda, maliye ve para politikalarının başarılı olarak uygulanmasında da olumsuzluklar yaşanmaya başlamıştır.⁸²

Türk ekonomisi 1990'lı yıllardan itibaren sıklaşan aralıklarla ekonomik krizlerle karşı karşıya kalmaktadır. Yaşanan bu krizlerde dışsal etkenlerin de rolü olmakla beraber krizlerin başlıca nedenleri:⁸³

- Sürdürülemez bir iç borç dinamiğinin oluşması ve
- Başta kamu bankaları olmak üzere mali sistemdeki sağlıksız yapının ve diğer yapısal sorunların kalıcı bir çözüme kavuşturulamamış olmasıdır.

Grafik 11: Kamu Net Borç Stoğunun GSMH'ya Oranı



KAYNAK: Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, 2001, s.2.

⁸² A. Günay Bekar; a.g.e, s.395.

⁸³ Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, Erişim Tarihi: 25.04.2012
http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf.

Yüksek kamu açıklarının yanı sıra 1994 yılından sonra kamu kesiminin net dış borç ödeyici durumunda olması, yeterince derin olmayan yurtiçi mali piyasalar üzerinde baskı oluşturmuş ve reel faiz oranlarının yüksek seviyede kalmasına yol açmıştır. Bu dönemde yüksek ve değişken enflasyon ortamı risk primini artırmak suretiyle reel faiz oranlarının yüksek seyretmesinde etken olan bir diğer unsurdur. 1992-1999 döneminde yıllık ortalama GSMH büyüme hızı yüzde dördün altında kalırken, iç borçlanma reel faiz oranı yüzde 32 olmuştur. Yüksek reel faizler kamu kesiminin borçlanma ihtiyacını daha da artırmış ve her gün Türkiye'yi daha zor bir duruma götüren bir borç-faiz kısır döngüsünü ortaya çıkarmıştır. Borç stokundaki artışla birlikte bu durumun sürdürülemez olduğu açıktır.⁸⁴

1990'lı yılların ikinci yarısında borç stokundaki artışta reel faizlerdeki artış belirleyici olmakla birlikte, borç-faiz kısır döngüsünün çözülmesinde kamu gelir ve harcamalarında kalıcı bir iyileşmenin sağlanmasının şart olduğu açıktır. Bu çerçeveden bakıldığında, son on yıllık dönemde kamu açıklarındaki artışta harcamalara ilişkin olarak aşağıda sıralanan faktörler etkili olmuştur.⁸⁵

- Bütçe dışı fonlar, döner sermayeler ve mahalli idarelerin kontrol dışı harcamalarındaki artış ve özellikle görev zararları başta olmak üzere bazı harcamaların kamu bankaları kanalıyla şeffaf olmayan bir şekilde karşılanması ve bu suretle kamu maliyesinde bütünlük ve disiplinin bozulması,
- Kamu sektöründeki aşırı istihdam politikası ve verimlilikle uyumlu olmayan maaş ve ücret artışları,
- Kamu yatırım proje stokundaki aşırı artış, yüksek maliyet ve verimsizlik,
- Sosyal Güvenlik Kurumları aktüeryal dengelerinin bozulması nedeniyle açıklarının hızla yükselmesi,
- Gerçek ihtiyacı karşılamayan tarımsal destekleme politikaları,
- Ekonomik etkinliğe ters düşen müdahalelerle yönlendirilen, yüksek maliyetle ve verimsiz olarak çalışan büyük bir KİT sisteminin varlığı.

Şubat 2001'de yaşanan mali krizin, kamu sektöründen başlayarak mali sektöre yayılan ve sonucunda reel sektör üzerinde büyük sıkıntılar doğuran etkileri olmuştur.

⁸⁴ Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, Erişim Tarihi: 25.04.2012
http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf

⁸⁵ Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, Erişim Tarihi: 25.04.2012
http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf

Yaşanan krizin etkilerinin giderilmesi ve ekonomide istikrarın tekrar sağlanması amacıyla Mayıs 2001 tarihinde “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı uygulanmaya başlanmıştır. Programın beş temel unsuru:⁸⁶

- Dalgalı kur sistemi içinde enflasyonla mücadelenin kararlı bir biçimde sürdürülmesi,
- Bankacılık sektörünün, kamu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) bünyesindeki bankalar başta olmak üzere hızlı ve kapsamlı şekilde yeniden yapılandırılması ve böylece bankacılık kesimi ile reel sektör arasında sağlıklı ilişkiler kurulması,
- Kamu finansman dengesinin bir daha bozulmayacak şekilde güçlendirilmesi,
- Enflasyon hedefleri ile uyumlu bir gelirler politikasının sürdürülmesi,
- Bütün bunların etkin, esnek ve şeffaf bir yapıda gerçekleştirilmesini sağlayacak yapısal unsurların yasal altyapısının oluşturulması

şeklinde belirlenmiştir.

2001 de yaşanan krizden sonra Türkiye’de mali disiplin anlamında reform sayılabilecek birçok önemli kanun çıkarılmıştır. Bunlar;

- Kamu borç yönetimini kısıtlamayı ve kurallara bağlamayı düzenleyen 4749 sayılı kamu finansmanı ve borç yönetiminin düzenlenmesi hakkındaki kanun
- Kamu ihale sistemini AB standartlarına ulaştırmayı amaçlayan 4734 sayılı kamu ihale kanunu
- Mali yönetim sistemini yeniden düzenleyen 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu

gibi kurallı maliye politikasına geçiş sürecini destekleyen kanunlar yürürlüğe girmiştir. Ayrıca merkez bankasının özerkliğini güçlendirmek için hazine ile olan ilişkisi de kurullarla yeniden düzenlenmiştir.

OECD’nin 2008 yılında yaptığı Türkiye araştırmasında, 2001 krizinden sonra yeniden yapılanan Türk mali yapısının muhteşem performans sergilediği belirtilmektedir. Raporun devamında Türkiye’nin yeni bir mali strateji oluşturabilecek güçte bir ekonomiye sahip olduğu belirtilmiştir. Mali kurumların modernizasyonunun

⁸⁶ P. Ataman Erdönmez, Türkiye’de 2001 Yılındaki Mali Kriz Sonrasında Kurumsal Sektörde Yeniden Yapılandırma, *Bankacılar Dergisi*, Sayı 47, 2003, s.38.

gerekli olduğu bildirilmiş, bütçenin basit ve açık bir hale getirilmesi durumunda yeni bir harcama kuralı oluşturulabileceği açıklanmıştır. 2008 OECD Türkiye Ekonomik Araştırmasında Türkiye'nin;

- Harcama önceliklerini belirlemesi,
- Temel kamu hizmetlerinde düzenlemeler yapması ve giderlerinin azaltılması,
- Türk vergi sisteminin revize edilmesi ve vergi gelirlerinin artırılması

halinde sağlam ve sürdürülebilir bir maliye politikasına sahip olacağı ayrıca ekonomik istikrarın ve ekonomik büyümenin sağlanacağı belirtilmiştir.

Ülkemizde bugüne kadar uygulanan maliye politikası uygulamaları kapsamında mali kural adı altında olmasa da mali kurallara örnek gösterilebilecek bazı uygulamalar yer almıştır. Aşağıdaki tabloda mali kurala örnek gösterilebilecek bazı uygulamalara yer verilmiştir.

Tablo 13: Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları

TÜRKİYE’DE MALİ KURAL UYGULAMALARI	
BÜTÇE SINIRLAMALARI	<ul style="list-style-type: none"> • Faiz dışı bütçe fazlası kuralı
	<ul style="list-style-type: none"> • Çok yıllık bütçe uygulamasına geçilerek 3 yıllık bütçe rakamları belirlenmekte ve Orta Vadeli Mali Çerçeve Raporu hazırlanmaktadır.
BORÇ SINIRLAMALARI	<ul style="list-style-type: none"> • T.C. Merkez Bankası Kanunu ile Merkez Bankasının Hazineye kısa vadeli avans vermesi yasaklanmıştır. (2001)
	<ul style="list-style-type: none"> • Yerel yönetimlerin yurtdışı kaynaklardan borçlanması izne bağlanmıştır.
	<ul style="list-style-type: none"> • Borç Yönetimi ve Kamu Finansmanının Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile iç ve dış borçlanmaya limit getirilmiştir.

Kaynak: M. Ercan Dede, *Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi*, Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara 2010.

3.2.1 Faiz Dışı Fazla Hedefi ve IMF ile ilişkiler

Faiz dışı fazla kavramı; bütçenin toplam gelirleriyle, bütçeden yapılan harcamalardan faiz ödemelerinin yok sayıldığında geriye kalan harcamalar arasındaki farktır. Türkiye’de, hükümetlerle IMF heyeti arasındaki Bütçe Tasarısı hakkındaki görüşmelerde en önemli konuların başında; Faiz Dışı Fazla hedefinin ne olması ve bu hedefin yerine getirilmesi için ne gibi önlemler alınması gerektiği gelmektedir. Hükümetlerin, bu önlemler için bütçe çalışması ve bütçe disiplini ortaya koymaları gerekmektedir.

Ülkemiz 1958 yılından 2008 yılına kadar IMF ile 19 stand-by anlaşması yapmış olup, bu süreç içerisinde aralıklarla sunulan 20 niyet mektubu ile IMF’den fon kullanım talebinde bulunmuştur.⁸⁷

Türkiye, 18 Ocak 2002 tarihli Niyet mektubu ile IMF’den yeni bir stand-by düzenlemesi talep etmiştir. IMF’e sunulan Niyet Mektubunun 6. Maddesinde “Ekonomiyi olası krizlere karşı güvence altına almayı ve enflasyonist olmayan sürdürülebilir bir büyümenin temellerini atmak hedeflenmektedir.” Denilmektedir, aynı mektubun 7. Maddesinde ise “2002 yılı için önceliğimiz, finansal ve makroekonomik istikrarı sağlamak ve yapısal reformlarda daha da ilerleme kaydetmektir. Bu amaca yönelik olarak, GSMH’nın %6,5’i düzeyindeki iddialı faiz dışı fazla hedefine ulaşılması temin edilecektir. Sağlanılacak faiz dışı fazla ile birlikte, uygulanacak aktif ve esnek borç yönetimi stratejisi, kamu borcunun çevrilebilmesini kolaylaştıracaktır.” denilmektedir.

59. Hükümet döneminde de stand-by anlaşmalarına devam edilmiş, 5 Nisan 2003 tarihli 4. Niyet mektubunun 1. ve 2. Maddelerinde faiz dışı fazla hedeflerine ilişkin açıklamalar yapılmıştır. 4. Niyet mektubunun 1. maddesinde, “Yeni Hükümet Türkiye’nin sürmekte olan ekonomik reform programını kuvvetlendirerek uygulamakta kararlıdır” denilmiş, 2. maddede, ise “Hükümetimizin amacı istikrarlı bir makroekonomik ortam sağlayarak ve temel yapısal reformları uygulayarak Türkiye’nin kalkınma potansiyelini harekete geçirmektir.” denilmektedir. Ayrıca “2003 yılı için belirlenen GSMH’nın % 6,5’i kadarlık kamu sektörü faiz dışı fazla hedefi hem programımıza olan güveni artırmak hem de yüksek seviyedeki net kamu borcunun GSMH’ya oranını düşürmek için büyük önem taşımaktadır. 2004 yılında ve orta

⁸⁷ www.imf.org, Erişim Tarihi: 26.04.2012.

vadede, GSMH'nin %6,5'i kadarlık kamu sektörü faiz dışı fazla hedefimizi korumaya kararlıyız. Borçların düşürülmesi imkânları ciddi anlamda iyileşme gösterirse, Fon ile yakın istişare içinde ve kamu borcu rasyosunu Maastricht Anlaşması ile öngörülen seviyelere düşürme hedefimizle uyumlu olmak kaydıyla faiz dışı fazla hedefinin değiştirilmesi yoluna gidilebilecektir” şeklinde açıklama getirilmiştir. 4. Niyet mektubu ile Hükümet %6,5'luk faiz dışı fazla hedefini devam ettireceğini ve Maastricht Anlaşması kriterlerini uygulamayı amaç olarak gördüğünü belirtmiştir.

Türkiye 4 Şubat 2005'te sona erecek olan 18. stand-by anlaşmasının sona ereceği tarihten önce Ocak 2005'te 19. stand-by'ına gitmiştir. Türkiye yeni stand-by düzenlemesi ile ilgili verdiği 26 Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubunun 2. maddesinde “Sıkı kamu maliyesi politikası ve borç stokunun azaltılması ekonomik stratejimizin temel taşı olmaya devam edecektir. Kamu net borç stoğunun GSMH'ya oranını program sonuna kadar yaklaşık 10 puan kadar düşürme hedefi doğrultusunda GSMH'nin %6,5'i oranında faiz dışı fazlaya ulaşılmasının hedeflenmesine devam edilecektir. Bu politikaların, program süresi sonunda, bütçenin dengeye yakın bir duruma gelmesine yardımcı olması beklenmektedir. Sıkı maliye politikası uygulamasına devam edilmesi, cari açığı kontrol altında tutacak ve yatırım ile büyüme için ihtiyaç duyulan kaynakları ortaya çıkaracaktır. Daha da önemlisi, sıkı maliye politikası uygulaması, faiz oranlarının düşmeye devam etmesini temin etmeye yardımcı olacaktır” denilerek, faiz dışı fazla hedefi sürdürülmüştür.

28 Nisan 2008 tarihli Niyet Mektubunda ise; “ Son dönemde çok sayıda politika tedbiri alınmış bulunmaktadır. Bu çerçevede özellikle,

- 2008 yılına ilişkin olarak kamu sektörü faiz dışı fazlasının GSYH'ye oranını%3,5 olarak hedefleyen ihtiyatlı bir mali politika oluşturulmuştur,
- Mali sürdürülebilirliğe önemli katkıda bulunacak bir sosyal güvenlik reformu kabul edilmiştir,
- Vergi idaresinin güçlendirilmesine yönelik önemli adımlar atılmıştır,
- Enerji sektörünün güçlendirilmesine yönelik planlarımız kapsamında nihai tüketicilere yönelik ortalama elektrik tarifeleri önemli ölçüde artırılmıştır (5 yıllık sürede ilk artış)
- Bankaların karşılık yükümlülükleri uluslararası normlara uygun olarak güçlendirilmiştir” denilmiş ve faiz dışı fazla hedefi %6,5'ten %3,5'e çekilmiştir.

IMF programının temel mantığı, kamu kesiminde faiz ödemeleri dışındaki harcamaların olabildiğince kısılarak, Türkiye'nin borçlarının düzenli olarak ödenmesine olanak sağlanmasıdır. IMF daha 2002 yılı başında Türkiye üzerine yayınladığı bir raporla bu programın “yeni” makroekonomik hedeflerini çizmiştir. Tablo 15’te 2002 yılında oluşturulan bu hedefler tablo halinde gösterilmiştir.⁸⁸

Tablo 14: IMF Programı'nda Türkiye

	2002	2003	2004	2005	2006
Milli Gelir Reel Büyüme	3,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Enflasyon	35,0	20,0	12,0	8,0	8,0
GSMH'nin %'si Olarak:					
Faiz Dışı Fazla	6,5	6,5	6,5	6,5	6,3
Net Borç Stoku	81.3	73.3	69.4	66.5	63.9
Dış Borç	35.1	30.6	28.5	27.8	27.2
İç Borç	46.2	42.7	40.9	38.8	36.7

KAYNAK: Yeldan Erinc, *Kurumsal Çapa*, Erişim Tarihi: 26.04.2012
http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/Yeldan24_11May05.pdf

Yasal bir düzenleme olmasa da, IMF ile yürütülen stand-by düzenlemeleri ülkemizde mali kural uygulamaları adına verilebilecek iyi bir örnektir. Stand-by düzenlemelerinde amaç sürdürülebilir bir borç hedefine ulaşmak olduğu için, seçilen mali kurallar da bu amaca hizmet edecek şekilde düşünülmüştür.

⁸⁸ Y. Erinc, *Kurumsal Çapa*, http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/Yeldan24_11May05.pdf.

3.2.2 Anayasa’da Düzenlenmiş Anayasal Mali Kural Benzeri Hükümler

1982 Anayasasının “Mali ve Ekonomik Hükümler” kısmının Mali Hükümler başlıklı birinci bölümü Anayasal denk bütçe benzeri hükümler içermektedir. Mali Hükümler başlığı altında bulunan 161. Madde bütçenin hazırlanması ve uygulanmasını, 162. Madde bütçenin görüşülmesini, 163. madde bütçelerde değişiklik yapılabilme esaslarını ve 164. Madde kesin hesap tasarılarını düzenlemiştir.

Anayasanın 161. Maddesinde; “Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır. Mali yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kanunla düzenlenir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.” denilmiştir. Bu Kanun ile bütçenin hukukiliği ön plana çıkarılmıştır.

Anayasanın 162. Maddesinde; “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.” denilmektedir. Bu Kanun ile iktidar partilerinin bütçe üzerindeki yetkileri kısıtlanmaya çalışılmış, politik nedenlerle gider arttırıcı ya da gelir azaltıcı önerilerde bulunmaları yasaklanmıştır.

Anayasanın 163. Maddesinde; “Merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Carî yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve carî ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.” denilmiştir. Bu Kanun ile bütçe değişiklikleri yapılmasına önemli kısıtlamalar getirilmekte, bütçede yapılabilecek değişiklikler ile ilgili yetkiyi sadece TBMM’ye vermiştir.

Anayasanın 164. Maddesinde; “Kesin hesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra, Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Kesin hesap kanunu tasarıları ve genel uygunluk bildirimlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay’ca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.” denilmiştir. Bu Kanunda önemli bir ayrıntı vardır. Kesin hesap Kanununun TBMM’de görüşülmüş olması Sayıştay’ın denetim yapmasına engel teşkil etmemektedir.

Anayasamızın bütçe ile ilgili hükümleri incelendiğinde, bütçenin denkliliğine, harcamaların büyüklüğüne ya da bütçe açık tavanına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmadığı görülmektedir. Bu eksikliklerin giderilmesi halinde kamu da mali disiplini sağlamak kolaylaşacaktır.

3.2.3 2001 Sonrası Mali Düzenlemeler

Türkiye’de 2001 yılı sonrasında gerçekleştirilen mali disiplin çalışmalarının, ekonomiye olumlu katkılarının görülmesi ile birlikte maliye politikasının bir takım kurallara dayalı olarak yürütülmesi fikri ağırlık kazanmaya başlamıştır. Mali disiplini sağlamaya yönelik çıkarılan mali kural benzeri düzenlemeler ve IMF’nin faiz dışı fazla hedefi ile birlikte, Türkiye’nin 2002–2008 döneminde mali politikasını örtülü mali kurallara dayandırdığı söylenebilir.

2002 yılından itibaren sağlanan siyasi ve ekonomik istikrar, kararlılıkla uygulanan ekonomik ve mali politikalar ile piyasalarda oluşan güven ortamı sayesinde hem makroekonomik göstergelerde hem de bütçe uygulamalarında önemli iyileşmeler görülmüştür. Gelir ve gider politikaları arasında gerçekleştirilen uyum, bütçe giderlerinde sağlanan etkinlik ve tasarruf ile vergi gelirlerinde gösterilen yüksek performans sayesinde bütçe gerçekleştirmelerinde olumlu gelişmeler kaydedilmiştir. Bu kapsamda; merkezi yönetim bütçe giderlerinin GSYH’ye oranı ile faiz giderlerinin hem bütçe içindeki hem de GSYH içindeki oranı azaltılmış; bütçe açığı belirgin bir şekilde düşürülmüş ve her yıl istikrarlı bir şekilde elde edilen faiz dışı fazla neticesinde kamu kesimi borçlanma gereği ve kamu borç stokunun GSYH’ye oranında kayda değer düşüşler sağlanmıştır.⁸⁹

Kamu maliyesinde kaydedilen bu başarıda kararlılıkla yürütülen mali disiplinin yanı sıra yapısal reformların da önemli rolü vardır. Bu reformların en önemlilerinden biri de kuşkusuz 2003 yılı sonunda çıkarılan ve 2006 yılından itibaren uygulanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunudur.⁹⁰

5018 sayılı Kanun ile uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği uygulamalarına uygun, modern bir kamu mali yönetim ve kontrol sistemi kurulmuş, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirlik

⁸⁹ T.C Maliye Bakanlığı, *2009 Yıllık Ekonomik Raporu*.

⁹⁰ T.C Maliye Bakanlığı, *2008 Yıllık Ekonomik Raporu*.

ve mali saydamlık ilkelerinin güçlendirilmesi mümkün hale gelmiştir. Kanunla ayrıca bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla, bütçenin kapsamı genişletilerek merkezi yönetim bütçesi uygulamasına geçilmiştir. Böylece, kamu harcamalarının parlamentonun bilgi ve denetimine tabi olması sağlanmıştır. Kanunla birlikte, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolü kapsam içine alınmıştır.⁹¹

Türkiye’de kurallı maliye politikasının açık bir şekilde ilk olarak, 2008–2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planında ortaya çıktığı görülmektedir. 2008–2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planında mali politika geliştirme başlığı altında belirlenen stratejik amaç, “Sağlam ve kurallı bir mali yapı oluşturmak” olarak belirlenmiştir.

Bu stratejik amaç altında ise, iki adet stratejik hedef belirlenmiştir;⁹²

Stratejik Hedef 1: Mali disiplini gözeterek harcama politikaları oluşturmak ve kamu kaynaklarını, kamunun önceliklerine göre yönlendirmek.

Stratejik Hedef 2: Ekonomik büyümeyi, sosyal adaleti, istihdamı uluslararası rekabet gücünü artıracak gelir politikaları oluşturmak.

Stratejik Hedef 1 kapsamında açıklanan stratejik göstergeler Tablo 15’te açıklanmıştır. Stratejik Hedef 2’de ise 3 yıllık gelir tahminlerinin oluşturulması ve sektörel vergi analizi raporlarının hazırlanması stratejik gösterge olarak belirlenmiştir.

⁹¹ T.C Maliye Bakanlığı, *2008 Yıllık Ekonomik Raporu*.

⁹² T.C Maliye Bakanlığı, *2008-2012 Stratejik Planı*.

Tablo 15: Stratejik Hedef 1 Kapsamındaki Göstergeler

Stratejik Göstergeler	Açıklamalar	Mevcut Durum
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesinin GSYH'ya oranı	Bütçe açık veya fazlalarının GSYH içerisindeki payının takip edilmesi mali disiplinin sağlanması ve sürdürülmesi açısından büyük bir önem taşımaktadır.	2008 yılı için yüzde 1.6 olarak hedeflenmiştir.
Merkezi Yönetim Faiz Dışı Fazlasının GSYH'ya oranı(%)	Bütçe gelirlerinden faiz giderleri dışında kalan giderlerin çıkarılması neticesinde kalan net değer faiz dışı fazlayı vermektedir. Faiz dışı fazla ile devletin gelirlerinin gerçek giderlerini karşılayıp fazla vererek bu fazlalığın finansmana aktarılması yoluyla daha az borçlanma gereğinin oluşması ve döndürülebilir bir borç yapısının oluşturulması hedeflenmektedir.	2008 yılı için % 4,1 (maliye) tanımlı olarak hedeflenmiştir.
Merkezi Yönetim Bütçesi Bazında Bütçe gerçekleşme Oranı	İlgili mali yılda merkezi yönetim bütçesinde tahsis edilen ödeneklerin ne kadarının harcandığını gösteren orandır.	2008 yılı sonunda % 104.65 olarak gerçekleşmesi tahmin edilmektedir.
Politika Analizi Kapasitesinin Uygulandığı Sektör Sayısı	Alınacak politika kararlarının hem sektörel hem de makro düzeyde önceden hesaplanması açısından harcama programları analizleri ve bütçe performans değerlendirmeleri sıklıkla kullanılan bilimsel araçlardır. Plan dönemi boyunca söz konusu analizlerin 3 sektörde uygulanması hedeflenmektedir.	Politika analizi kapasitesi oluşturulmasına yönelik çalışmalar sürdürülmektedir.

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2008-2012 Stratejik Planı.

Tablo 15 incelendiğinde planda anayasal bir mali kural düzenlemesinden çok mali disiplini sağlamaya yönelik düzenlemeler yapıldığı ve herhangi bir yaptırım düzenlenmediği görülmektedir. Ayrıca düzenlemelerin sadece 2008 yılını kapsadığı, uzun vadeli olmadığı görülmekte olup bununla birlikte Merkezi Yönetim Faiz Dışı Fazlasının GSYH'ya oranı ve Merkezi Yönetim Bütçesi Bazında Gerçekleşme Oranı göstergeleri basit mali kural uygulamalarına örnek gösterilebilir.

Stratejik Hedef Planları dışında Nisan 2009' da yayımlanan 2008 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programda da (KEP) "Mali Kural" bir hedef olarak belirtilmiş ve bu hedef "Kriz sürecinde, üretim ve istihdamın desteklenmesine ilişkin teşvik edici ve genişletici politikalar ile finansal piyasalardaki mali baskınlığın artmasıyla birlikte, özel sektörün kredi teminine yönelik ortaya çıkabilecek dışlama etkileri, bir bütün olarak değerlendirilerek muhtemel risklerin en aza indirilmesi amaçlanmaktadır. Kriz sonrası mali uyumun sağlanması sürecinde ise, kalıcı bir mali kural uygulamasına geçiş sağlanacaktır. Bununla birlikte, kamu maliyesinde mali saydamlığı güçlendirme çalışmalarına devam edilecek, mali saydamlığı ihlal edecek düzenleme ve uygulamalardan kaçınılacaktır." şeklinde açıklanmıştır.

Katılım Öncesi Ekonomik Programda 2010-2012 döneminde uygulanacak gelir, harcama ve borçlanma politikaları şunlardır;⁹³

– *Gelir Politikaları;*

- Vergi mevzuatı ve uygulamalarının sadeliği ve basitliğini sağlayacak düzenlemeler yapılacaktır.
- Konjonktürel dalgalanmanın seyrine göre maliye politikasının genel çerçevesi ve kısıtları dahilinde üretim ve talep yönlü desteklere girişilebilecektir.
- Genel ekonomik koşullar göz önünde bulundurularak, maktu vergi ve harçlar güncellenecektir.
- Vergi harcamalarının toplam boyutunun tespitine yönelik çalışmalar sonuçlandırılacaktır.
- Vergi denetimlerinin etkinliği artırılacak, bu alanda çapraz denetimler başta olmak üzere kamu idarelerinin birbirleriyle olan ilişkilerinin ve koordinasyonun güçlendirilmesine özen gösterilecektir.

⁹³ 2009 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program.

- Yerel yönetimlerin öz gelirlerini artırıcı düzenlemeler yapılacaktır. Mahalli idarelerin öz gelirlerinin artırılmasına paralel olarak bu idarelerin merkezi yönetime olan gecikmiş borçlarını ödemeleri sağlanacak, kamu kurumlarına gecikmiş borcu olan mahalli idarelere, vergi payları üzerinden yapılan kesintilerde yasal üst sınır olan yüzde 40 düzeyi uygulanacaktır.
- Maliyet bazlı fiyatlandırma yönteminin uygulanması suretiyle enerji KİT'lerinin belirlenen mali hedeflerine ulaşması sağlanacaktır.
- Enerji KİT'lerinin vergi ve benzeri ödemelerde temerrüde düşmemeleri ve geçmiş yıllara ilişkin vergisel yükümlülüklerini yerine getirmeleri doğrultusunda gerekli tedbirler alınacaktır.

– *Harcama Politikaları*

- Mali kuralla ilişkin yasal altyapı 2010 yılı içinde tamamlanacak ve kamu mali yönetimi, 2011 yılı bütçe döneminden itibaren belirlenen mali kuralla uyumlu olarak yürütülecektir.
- Kamu kurum ve kuruluşlarında yeni personel istihdamına yönelik sınırlamalara devam edilecektir.
- Kamu harcama programları gözden geçirilerek önceliğini yitirmiş olan harcama programları tasfiye edilecektir.
- Sosyal yardım sistemi belirli bir envanter ve sistematik dahilinde yürütülecektir. Bu çerçevede sosyal yardım sisteminin etkinliği artırılacaktır.
- Sağlık hizmetlerinin kalitesinden ödün verilmeksizin, yararlanıcıların sağlık hizmetlerinin maliyetlerine katılımın sağlanması da amaçlanarak, ilaç ve tedavi giderleri kontrol altında tutulmaya çalışılacaktır.
- Genel sağlık sigortası sisteminin sağlıkta dönüşüm programıyla birlikte uygulanmasına devam edilecektir.

– *Kamu Borçlanma Politikaları*

- Nakit ve borç yönetiminde oluşabilecek likidite risklerinin azaltılması amacıyla, yeterli düzeyde rezerv tutulmaya devam edilecektir.

- Devlet iç borçlanma senetlerinin yatırımcı tabanının genişletilmesi amacıyla yönelik olarak yeni enstrümanların geliştirilmesine ve perakende satış yöntemine ilişkin çalışmalar sürdürülecektir.
- Kamu borçlanma imkanlarının geliştirilmesi ve maliyetlerin düşürülmesi amacıyla yatırımcı taleplerine uygun finansman araçları geliştirilecektir.
- Mahalli idareler de dahil olmak üzere, mali olmayan kamu sektörünün gecikmiş borçlarının üçer aylık bazda raporlanmasına ve söz konusu borçların artmasının engellenmesine devam edilecektir.
- Mahalli idarelerin borçlanma limitlerine ilişkin istisnalar gözden geçirilerek, mali sistemin gevşemesine zemin hazırlayan hükümler tasfiye edilecektir.

Stratejik Planlar, Katılım Öncesi Ekonomik Planlar ve Yıllık Ekonomik Planlar incelendiğinde Türkiye'nin 2008 yılından sonra kendi ekonomik yapısına uygun mali kuralları oluşturma çabasına girdiği görülmektedir. Bunun amacı ekonomik krizlere karşı mali disiplini sağlamak ve yaşanacak bir kriz halinde uygulanacak etkili bir mali politika ile ekonomideki kaybı en aza indirmektir.

3.3 5018 SAYILI KANUN ÇERÇEVESİNDE DENK BÜTÇE UYGULAMALARI

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde kamu harcama sürecini daha hızlı ve sağlam esaslara bağlamak, kamu mali yönetim sistemimizde disiplin, hesap verilebilirlik ve saydamlığın, kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğin sağlanması, sistemdeki dağınıklığın giderilmesi amacıyla 24.12.2003 tarihinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yayımlanmıştır. Kanunun genel gerekçesinde; bu Kanun ile bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki - sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sistemi oluşturulması öngörülmektedir.⁹⁴

⁹⁴ A. Arslan, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler, Erişim Tarihi:22.04.2012
http://www2.bayar.edu.tr/iibf/maliye/sureyya_sakinc/docs/ButceHazineIslemleri/AhmetARSLAN.pdf

5018 Sayılı Kanuna göre bütçeden bir harcama yapılabilmesi ödenek tahsisini müteakip harcama yetkilisinin harcama talimatı ile başlayacak, bu talimata göre gerçekleştirme görevlileri harcamayı tahakkuka bağlayacak, harcama yetkilisi bu tahakkuku verilen emir üzerinde ödeme talimatına dönüştürecek, bu aşamaya gelene kadarki sürecin tamamında mali kontrol yetkilisi her işlemi (ödenek tahsisi, yüklenmeye girişilmesi, sözleşme yapılması, mal veya hizmetin teslim alınması, işin gerçekleştirilmesi, ödeme emri düzenlenmesi ve bu arada harcama yetkilisi tarafından alınacak veya icra edilecek harcamaya bağlı her türlü mali işlem ve kararları) vize edecek, son aşamada harcama yetkilisi tarafından verile emrine bağlanan tahakkuk, mali kontrol yetkilisi tarafından bütçe tertibine ve mevzuata uygunluk kontrolü de yapıldıktan sonra, muhasebe yetkilisinin önüne gelecek, muhasebe yetkilisi de maddi hata, hak sahibinin kimliği, belgelerin tam olması, yetkili imzaların tamam olup olmadığına yönelik kontrollerini yaptıktan sonra ödemeyi yapacaktır.⁹⁵

5018 sayılı Kanunda; bu Kanunun uygulanması bakımından sorumlu bulunanlara yaptırım uygulanması gerektiren eylem ve işlemler;

- 1- Ödenek üstü harcama,
- 2- Kamu zararına sebebiyet verme,
- 3- Gerçeğe aykırı eylem ve işlemler,
- 4- Yetkisiz tahsil ve ödeme,

olarak belirtilmiştir. Ödenek üstü harcama konusunda harcama yetkilileri sorumlu tutulmuş ve kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verileceği belirtilmiştir.⁹⁶

⁹⁵ K. Durak, 1050 ve 5018 Sayılı Kanunların Kapsamı ve Harcama Öncesi Kontrol Süreci, http://www.alomaliye.com/kenan_durak_1050.htm.

⁹⁶ A. Arslan, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler, Erişim Tarihi:22.04.2012. http://www2.bayar.edu.tr/iibf/maliye/sureyya_sakinc/docs/ButceHazineIslemleri/AhmetARSLAN.pdf.

Ayrıca Kanunda mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğuna ilişkin hükümler yer almıştır. *5018 sayılı Kanun madde 7 hükmüne göre*; Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;

a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması

b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,

c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,

d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması,

zorunludur.

Malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir.

5018 Sayılı Kanun madde 8 hükmüne göre; Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Tablo 16: 5018 Sayılı Kanun Hesap Verme Sorumluluğu Gereği Hazırlanan Raporlar

RAPORUN ADI	HAZIRLAYAN	SUNULAN	SÜRESİ
Birim Faaliyet Raporu	Harcama Yetkilisi	• Üst Yönetici	Şubat
İdare Faaliyet Raporu	Üst Yönetici	• Sayıştay • Maliye Bakanlığı • İçişleri Bakanlığı (Mahalli İdareler İçin) • Kamuoyu	Nisan
Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu	İçişleri Bakanlığı	• Sayıştay • Maliye Bakanlığı • Kamuoyu	Mayıs
Genel Faaliyet Raporu	Maliye Bakanlığı	• Sayıştay • Kamuoyu	Haziran
Sayıştay Değerlendirmesi	Sayıştay	• TBMM	Ağustos

KAYNAK: Mehmet Bülbül, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 5. Yılı, www.bumko.gov.tr, Erişim Tarihi:21.04.2012

5018 Sayılı Kanun madde 16 hükmüne göre; Maliye Bakanlığı, merkezî yönetim bütçe kanunu tasarısının hazırlanmasından ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonun sağlanmasından sorumludur.

Merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmî Gazetede yayımlanır.

Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli

malî plan, Haziran ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmî Gazetede yayımlanır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun kabul edilme gerekçelerinden ve vurguladığı konulardan birisi de, kamu mali disiplininin sağlanması konusunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi ve gerekli düzenlemelerin geciktirilmeksizin gerçekleştirilmesidir. Bu bağlamda Devlet bütçesinin temel ilkelerinden birisi olan ve Devlete ait tüm gelir ve gider tahminlerinin tek bir bütçede yer alması sağlayan birlik ilkesi ile belirli gelirleri belli giderlere tahsis etmeme esasına dayanan adem-i tahsis ilkeleri önem kazanmaktadır. Devlet kaynaklarının tek elde toplanması ve adem-i tahsisin gerçekleştirilmesiyle birlikte, kamu harcamalarında saydamlık ve bütçe disiplininin sağlanması ile harcamalarda keyfiliğin önlenmesi mümkün olabilecektir.⁹⁷

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu incelendiğinde genel olarak mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve mali sorumluluk ilkelerinin öne çıktığını görüyoruz. Kanunun yaptırımlarla desteklenmesi, kanunun benimsenmesini kolaylaştıracak ve uygulanabilirlik kapasitesini arttıracaktır.

3.4 YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN DENK BÜTÇE UYGULAMALARI

Türkiye’de yerel yönetimlerde mali disiplini sağlamak amacıyla hazırlanmış bazı yasal kurallar bulunmaktadır. Bunlardan birincisi 3 Temmuz 2005’te kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu, ikincisi ise 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, üçüncüsü ise 22 Şubat 2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur.

– 5393 sayılı Belediye Kanunu

5393 sayılı Belediye Kanununun amacı, belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.

5393 sayılı Kanunun 49. Maddesi hükmüne göre; Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul

⁹⁷ H. B. Çolak, Kamu Mali Yönetimimizde Mali Disiplin ile Bu Alanda Yaşanan Son Gelişmeler, <http://www.hacibayramcolak.net>.

Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz.

Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde onunu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir. Ayrıca 49. Maddeye göre “*yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir*” şeklinde düzenlenmiştir.

5393 sayılı Kanunun 49. Maddesi ile belediyelerin personel giderlerine ilişkin bir sınırlama kuralı getirilmiş, kurala uyulmaması halinde yaptırımının ne olacağı açıkça belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanunun 61. Maddesi Belediye Bütçesi Hakkındaki hüküm; Belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir.

- Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir.
- Bütçe yılı Devlet malî yılı ile aynıdır.
- Bütçe dışı harcama yapılamaz.
- Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.

61. madde ile bütçe dışı harcama yapmak yasaklanmış ve Belediye Başkanı bütçenin harcanmasından sorumlu tutulmuştur.

5393 sayılı Kanunun mali disiplin açısından önem arz eden bir diğer maddesi ise Borçlanma hakkındaki 68. Maddedir. *5393 sayılı Belediye Kanunu 68. Madde hükmüne göre;* Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir:

a) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.

b) İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.

c) Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.

d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılabilir.

f) Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.

68. Maddenin (a) bendinde dış borçlanmanın sadece yatırım projeleri için kullanılabileceğine ilişkin bir sınırlama getirilmiş, (b) bendinde belediyelerin koşulsuz kredi çekmeleri engellenmiştir, (d) bendinde iç ve dış borç stokuna ilişkin bir üst limit sınırı belirtilmiş ancak (f) bendi ile DPT Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmaların (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmayacağı belirtilmiştir.

68. Maddede Belediyelerin iç borçlanmalarına ilişkin bir sınır getirilmemiş ancak ilgili maddenin (e) bendiyle bir önceki yıl kesinleşmiş gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılabilecek

miktarının yüzde 10'una kadar olan borçlanmalar belediye meclisi kararına, yüzde 10 düzeyini aşan borçlanmalar ise belediye meclisinin salt çoğunlukla almış olduğu kararın İçişleri Bakanı tarafından onaylanması şartı getirilmiştir.

– *4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun*

Finansal piyasaların sürekli bir değişim içinde olması ve yeni finansal araçların piyasalarda yerini almasıyla borçların yönetimi daha zor bir hal almıştır. Borçlanmada uygulanacak stratejiler ve kararların piyasayı etkileyeceği kesindir. Uygulanacak bu strateji ve kararların krizlere neden olabileceğini düşünmek de mümkündür. Ancak borç yönetiminin doğru ve etkin olmadığı bir ülkede verilecek yanlış kararlar, ekonomik istikrarı daha da bozacak ve krizleri daha da derinleştirecektir. Bu nedenle Türkiye’de kamu finansmanı ve borç yönetiminin düzenlenmesine ilişkin olarak, piyasalarda mali disiplini ve şeffaflığı sağlayacak, en düşük maliyet ve risk düzeyinde, en uygun vadede borçlanma yapısına imkan verecek bir borç yönetimi oluşturmak amacıyla 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 1 Ocak 2003 tarihinden itibaren Türkiye Cumhuriyeti adına yapılan borçlanmalar bu Kanun hükümleri çerçevesinde yapılmaktadır.⁹⁸

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun amacı; ülkenin kalkınma hedeflerini dikkate alarak, piyasalarda güven ve istikrarı koruyarak ve makro ekonomik dengeleri gözeterek, Devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe almasına, borç ve hibe vermesine, nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde yürütülmesine, verilecek garantilerin, bu borçlanma ve garantilerden doğan finansal alacaklar ile Devlet iç ve Devlet dış borcunun etkin bir şekilde yönetimine ve izlenmesine, Hazine Müsteşarlığı ile 2. Maddede yer alan kuruluşlar arasındaki malî ilişkilerin düzenlenmesine ve bu hususlar dahil olmak üzere Müsteşarlık tarafından üstlenilen her türlü malî yükümlülüğün geri ödenmesi, ilgili bütçe hesaplarına kaydedilmesi ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

⁹⁸ M. Vurucu Demir, *4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun Getirdiği Yenilikler, Önceki Mevzuat İle Karşılaştırılması*, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, <http://www.debud.org/dokumanlar/tez/Mdemir.pdf>, Erişim Tarihi: 23.04.2012.

4749 sayılı Kanun Madde 2: “Bu Kanun; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, kamu iktisadi teşebbüslerini, özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşları, fonları, kamu bankalarını, yatırım ve kalkınma bankalarını, büyükşehir belediyelerini, belediyeleri ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşlarını, yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi öngörülen projeler kapsamında ödeme yükümlülükleri Hazine Müsteşarlığınca garanti edilen kuruluşları ve hibelerle sınırlı olmak kaydıyla sivil toplum örgütlerini kapsar” hükmü ile kanun amacında belirtilen kurum ve kuruluşlar belirtilmiştir.

4749 sayılı Kanunun Yetki Hakkındaki 4. Maddesi; “ Türkiye Cumhuriyeti adına Devlet iç borcu ve Devlet dış borcu almaya, Hazine geri ödeme garantisi, Hazine karşı garantisi vermeye ve verilen garantilerin şartlarında değişiklik yapmaya, dış finansman temini izni vermeye hibe almaya, dış finansman imkânlarını dış borcun devri, anlaşmanın mali şartlarına bağlı kalarak dış borcun ikrazı, dış borcun tahsisi yoluyla kullandırmaya ve yeni malî yükümlülük yaratmaya, bu borç ve yükümlülükler ile bunlardan kaynaklanan Hazine alacaklarını yönetmeye Bakan yetkilidir. Bakan bu yetkisini ve bu Kanun ile kendisine verilen görevlerin yerine getirilmesine ilişkin yetkilerinden uygun gördüklerini ilgili bütçe yılında geçerli olmak üzere Müsteşarlığa devredebilir. Yetki devri, Bakanın sorumluluğunu ortadan kaldırmaz” şeklinde düzenlenmiştir. 4. Madde ile borçlanma konusundaki yetkili belirlenmiş, yetki karmaşasının önüne geçilmek istenmiştir.

4749 sayılı Kanunun Borçlanma, İkraz ve Garanti Hakkındaki 5. Maddesi: “Malî yıl içinde 1 inci Maddede belirtilen ilkeler ve malî sürdürülebilirlik de dikkate alınarak yılı bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabilir. Borçlanma limiti değiştirilemez. Ancak borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limit yıl içinde en fazla yüzde beş oranında artırılabilir. Bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ilave yüzde beş oranında bir tutar, ancak Müsteşarlığın görüşü ve Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile artırılabilir. Bütçenin denk olması durumunda da borçlanma, anapara ödemesinin en fazla yüzde beşine kadar artırılabilir. Mali yıl

içinde sağlanacak garantili imkân ve dış borcun ikrazı limiti, yılı bütçe kanunuyla belirlenir” şeklinde düzenlenmiştir. Madde 5 ile borçlanma limitine sınırlamalar getirilmiştir.

4749 sayılı Kanunun Devlet Borçlarının Bütçeleştirilmesi, Muhasebeleştirilmesi ve Raporlanması Hakkındaki 14.Maddesi: “Her ne suretle olursa olsun, türev ürünler de dâhil, yapılmış olan borçlardan doğan Devlet iç ve dış borç faizleri ile iskonto giderleri, genel giderler, teminatların faizleri ile Hazinesinin kısa vadeli nakit ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla para piyasalarından yapacağı borçlanma faizleri bu amaçla bütçeye yeterli miktarda konulacak ödeneklerle karşılanır. Proje kredilerinden kullanılacak tutarlar için ilgili yıl bütçesinde kullanıcı kuruluşun talebine bağlı olarak kredi anlaşmalarında öngörülen kullanım dönemleri ve tutarlar göz önünde bulundurularak yeterli ödenek tahsis edilir ” şeklinde düzenlenmiştir. İlgili madde ile kredi olarak kullanılacak olan her türlü giderin bütçeleştirilmesi istenmiştir.

– 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun amacı, il özel idaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Bütçe Hakkındaki 44. Maddesi:” İlin stratejik plânına uygun olarak hazırlanan bütçe, il özel idaresinin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir.

- Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir.
- Bütçe yılı Devlet malî yılı ile aynıdır.
- Bütçe dışı harcama yapılamaz.
- Vali ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur”

şeklinde düzenlenmiştir. İlgili madde ile bütçe dışı harcama yapmak yasaklanmış ve harcamalardan kimin sorumlu olduğu açıkça belirtilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Borçlanma Hakkındaki 51. Maddesi: “İl özel idaresi, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir:

a) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde ve sadece il özel idaresinin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir.

b) İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan il özel idaresi, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği il özel idaresinin kredi isteklerini reddeder.

c) Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ve ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.

d) İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyesi bulunan illerin özel idareleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e) İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı il genel meclisinin kararı; %10'u geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.

f) İl özel idarelerinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır” şeklinde düzenlenmiştir. Madde 51 ile il özel idarelerinin borçlanma yetkilerine çeşitli sınırlamalar getirilmiştir.

Yerel yönetim kademelerinde uygulanmakta olan mali kurallar, borçlanma ve borç stokunun belirli bir düzeyle sınırlandırılması üzerine yoğunlaşmaktadır. Hukuki zemine sahip sayısal mali kural uygulamaları söz konusu olduğunda, ülkemiz açısından akla ilk gelen örnek yerel yönetim kademelerinde uygulanan mali kurallardır. Fakat mali kuralların etkin bir biçimde uygulanmasına temel oluşturan kıstaslar göz önünde

tutulduğunda, belirlenen mali kuralların hukuki zemini olsa da, uygulama ayaklarının son derece zayıf kaldığı görülmektedir. Bu bakımdan ülkemizde yerel yönetimler için tasarlanan mali kurallar, etkin olmayan mali kural uygulamasına örnek olarak verilebilirler.⁹⁹

⁹⁹ F. Kaya a.g.e., s.109.

3.5 TÜRKİYE’DE MALİ KURAL UYGULAMALARI HAKKINDA GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Mali kurallar, gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkede uygulanmakta ve uygulandıkları ülkelerde mali disiplini sağlamak açısından önemli rol oynamaktadırlar. Mali kuralların tam olarak uygulanabilmesi için şeffaflık, tutarlılık, esneklik gibi bazı özelliklere sahip olması gerekmektedir. Uygulanacak kurallar kalıcı olmalı ve çok sık değişmemelidir. Ayrıca mali kurallar hükümetin kontrolü altında olmalı ve kurallara uyulmadığının tespiti halinde cezai yaptırımlar uygulanmalıdır.

Ülke uygulamaları incelendiğinde mali kurallar içinde en çok denk bütçe kuralı, bütçe açığına, borçlanma miktarına ve borç stokuna sınır konulması kuralı ile vergilendirmeye sınır konulması kuralından yararlandırıldığı görülmektedir. Uygulanan bu mali kurallar anayasal veya yasal zemine dayandırılmaktadırlar.

Ülkemizde ise takdiri maliye politikaları uygulamaları sonucunda oluşan kamu açıkları ülkemizi sürdürülemez bir mali yapıya taşımış ve ekonomideki disiplinsizlik özel sektörün üretim kapasitesini de etkilemiş Türkiye’de 1990 yılından itibaren 3 büyük ekonomik kriz (1994, 1999 ve 2001 krizleri) yaşanmıştır.

2001 krizinden sonra mali disiplinin sağlanması anlamında oldukça yol kat edilmiştir. Yaşanan son ekonomik kriz sonrasında uygulamaya konulan mali politikaları güvence altına almak, orta ve uzun vadede mali politikada istikrarı sağlamak ve hükümete olan güveni arttırmak için mali kural tartışmaları başlamıştır.

Türkiye’de 2002-2010 yılları arasında çeşitli kanunlarda yer alan mali kural benzeri uygulamalar sayesinde, mali anlamda olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Elde edilen bu başarının devam ettirilmesi ve kalıcı olmasının sağlanması isteği ile Örtülü Mali Kural uygulamasından Açık ve Bağımsız Mali Kural uygulamasına geçilme kararı alınmıştır. Mali kural olarak adlandırabileceğimiz ilk hüküm Maliye Bakanlığı’nın 2008-2012 yıllarını kapsayan Stratejik Planında “sağlam ve kurallı bir mali yapı oluşturmak” şeklinde yer almıştır. Ardından 2009 yılı Nisan ayında yayımlanan 2008 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programda mali kurala geçiş açık bir hedef olarak belirlenmiştir.

Mali disiplin sağlanmasında İMF ile birlikte hareket ettiğimiz örtük bir mali kural kabul edilen faiz dışı fazla uygulamasının olumlu etkilerinin yanı sıra tek parti iktidarının siyasi kararlılığı da etkili olmuştur.

Faiz dışı fazla hedefi ile bütçe denklığı sağlanmaya çalışılmış ve devlet borçlarının GSYİH'ya oranında kayda değer düşüş sağlanmıştır. Mali disiplin ortamının sürdürülebilmesi açısından 2008–2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planı oluşturulmuş ve stratejik amaç olarak, “Sağlam ve kurallı bir mali yapı oluşturmak” hedeflenmiştir.

4749 sayılı Kanunla borçlanmaya limit getirilmesi, Merkez Bankası Kanunu ile Hazine'nin kolay finansman aracından yararlanma imkanının kaldırılması ve Hazine-Merkez Bankası ilişkilerinin kuralla bağlanması kurallı maliye politikası uygulamalarıdır. Ayrıca, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun getirdiği orta vadeli harcama programı, çok yıllık bütçeleme, stratejik planlama, sonuç ve performans odaklı mali yönetim uygulamaları mali kural örnekleri olarak gösterilebilir.

Ancak mali kurallar uygulamalarına yönelik çeşitli eleştirilerde bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi her ülkeye kalıplaşmış bir dizi mali kural uygulaması dayatmak, ülkelerin kültürel ve ekonomik gerçekleriyle uyumlu olmayan kural uygulamalarıyla karşı karşıya bırakmaktır.

Türkiye'nin nasıl bir mali kural uygulaması gerektiğine gelince, uygulanacak kuralın yasal dayanağı ve yaptırım gücü önem taşımaktadır. Kanuna dayandırılan bir mali kural sonradan çıkarılan bir Kanun ile yumuşatılabilir bu yüzden mali kuralın Anayasal hükümlerle düzenlenmesi mali kuralın gerekmedikçe değiştirilmesini zorlaştıracaktır. Ancak Anayasal bir mali kural düzenlenmesi halinde ise kurallar daha katı olacak ve herhangi bir ekonomik kriz halinde yeterli esnekliğe ulaşamayabilecektir.

Türkiye'nin siyasal geçmişi incelendiğinde çeşitli koalisyon hükümetlerince yönetildiği görülmektedir, işte bu noktada Türkiye'de mali kural uygulamalarının ne kadar başarılı olacağı sorusu sorulmaktadır. Bir koalisyon hükümeti kurulması durumu beraberinde mali istikrarsızlığı da getirecek ve yaşanacak bir kriz durumunda mali kuralların bu duruma uygun biçimde karşılık veremeyeceği düşünülmektedir. Bu durumda ülkemizde mali kural uygulanmasının en önemli amacı hükümet güvenilirliğinin sağlanması olacaktır.

Sonuç olarak ekonomik göstergeler bakımından Avrupa Birliği standartlarına ulaşan ülkemizde sayısal bir mali kural düzenlenmesine gerek olmadığı açıkça görülmektedir. Sayısal kurallar uygulamak yerine vergi denetimini tam anlamıyla sağlamak, kayıt dışı ekonomi ile mücadele etmek, devlet bütçesine ilişkin bilgilere seçmenlerin kolayca ulaşabilmesini sağlamak Türkiye'nin sosyoekonomik yapısına daha uygun bir politik davranış olacaktır.

KAYNAKÇA

- A New Fiscal Policy,
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp0887.pdf>, Erişim Tarihi:
 05.05.2011.
- Aktan, Coşkun Can, *Mali Kurallar*, Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara 2010, No: 2010/408.
- Aktan, Coşkun Can, Kurumsal Maliye Politikası Ve Mali Kurallar, Ocak 2011 (www.ceis.org.tr) Erişim Tarihi: 25.12.2011.
- Aktan, Coşkun Can, Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa, www.canaktan.org, Erişim Tarihi: 15.05.2010.
- Aktan, Coşkun Can, ÇOBAN, Hilmi, DEMİR, İhsan, CEMİL, *Kurumsal Maliye Politikası İçinde, "Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlamaları"*, Editörler: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2010.
- Arslan, Ahmet, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler, Erişim Tarihi:22.04.2012
http://www2.bayar.edu.tr/iibf/maliye/sureyya_sakinc/docs/ButceHazineIslemleri/AhmetARSLAN.pdf.
- Ataman Erdönmez, Pelin, Türkiye’de 2001 Yılındaki Mali Kriz Sonrasında Kurumsal Sektörde Yeniden Yapılandırma, *Bankacılar Dergisi*, Sayı 47, 2003, s. 38-55.
- Baungsaard, Thomas, Fiscal Policy in Nigeria: Any For Rules?, *IMF Working Paper*, 2003/155.
- Bilici, Nurettin, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010.
- Buiter, Willem, and Patel, Urjit, “India’s Public Finances: Excessive Budget Deficits, A Government Abused Financial System and Fiscal Rules”.
- Bülbül, Mehmet, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 5. Yılı, www.bumko.gov.tr, Erişim Tarihi:21.04.2012.
- Cottareli, Carlo, Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, Aralık 2009, *Imf Working Paper*.
- Çolak, Hacı Bayram, Kamu Mali Yönetimimizde Mali Disiplin İle Bu Alanda Yaşanan Son Gelişmeler, <http://www.hacibayramcolak.net>.
- Debrun, Xavier, Epstein Natan, ve Symansky, Steven, A New Fiscal Rule: Should Israel “Go Swiss?”, *IMF Working Paper*, 2008/87.
- Dede Ercan, Melek, *Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi*, Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara 2010.
- Demircan Siverekli, Esra, Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Yıl:2006,Cilt:13, Sayı:2, s.47-61.
- Dilekli, Selin ve Yeşilkaya, Kadriye, Maastricht Kriterleri, *Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü*, Ankara 2002.

- Durak, Kenan, 1050 ve 5018 Sayılı Kanunların Kapsamı ve Harcama Öncesi Kontrol Süreci, http://www.alomaliye.com/kenan_durak_1050.htm, Erişim Tarihi: 15.04.2012.
- Ekinci, İlknur, *Kurallara Dayalı Maliye Politikası Yaklaşımı ve Türkiye Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, 2009.
- European Commission, Public finances in EMU – 2010.
- Fatas Antonio, ve Mihov, Ilian, *Insead and Cepr, The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in The U.S. States*.
- Fiscal Performance, Institutional Design and Decentralization in European Union Countries, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp1245.pdf>, Erişim Tarihi:22.03.2012.
- Gonca, Gülen, *Türkiye’de Mali Disiplin Oluşumunda IMF Politikalarının Rolü*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi, 2007.
- Günay Bekar, Ayşe, *Mali Disiplin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2007.
- Günaydın, İhsan, ve Eser, Levent Yahya, Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar, *Maliye Dergisi*, Sayı 156, Ocak-Haziran 2009, s. 51-65.
- Gökalp, M. Faysal, ve Avcı, Mehmet, Türkiye Ekonomisi’nde Mali Disiplinsizlik Olgusu, *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2002, Sayı: 7, s.1-15.
- Günay, Ayşe, ve Özen, Ahmet, Avrupa Birliği’nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 4, Sayı:2, 2002, s. 66-82.
- Hepaksaz, Engin, Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali Reform, *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 2007 Cilt: 44 Sayı:514, s.89-109.
- Hm Treasury, Public Sector Finances Databank, www.hm-treasury.gov.uk, Erişim Tarihi: 03.02.2012.
- Ilgaz Özdemir, Yasemin, Japonya’da Bütçe Hazırlık Süreci, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı:33, 2010, s.71-85.
- Ilgaz Özdemir, Yasemin, Bütçe Komisyonlarının Bütçe Hazırlık Sürecindeki Yeri; Ülke Örnekleri ve Türkiye Değerlendirmesi, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı 34, 2010 / 2, s. 76-92.
- Işık, Abdülkadir ve Meriç, Metin, AB’de Kamu Yatırımlarının Finansmanında “Altın Kural”, *Ege Akademik Bakış*, 2009, s.1591-1603.
- Işık, Abdülkadir ve Meriç, Metin, Sakal, Mustafa, Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar: Türkiye’de Uygulanabilirliği, *SDÜ İİBF Dergisi*, Cilt:15, Sayı:2, 2010, s.1-25.

- Işık, Abdülkadir, Karayılmazlar Ekrem, Organ İbrahim, Işık, Hayriye, *Kamu Maliyesi*, Ekin Kitabevi, Bursa,2005.
- Jafarov, Etibar, ve Leigh, Daniel, Alternative Fiscal Rules for Norway, *IMF Working Paper*, 2007/241.
- Karakurt, Bilal, ve Akdemir, Tekin, Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri, *Maliye Dergisi*, Sayı:158, Ocak-Haziran 2010, s. 226-261.
- Kaya, Fatih, *Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi*, DPT - Uzmanlık Tezleri, Ankara 2009.
- Kennedy, Suzanne, Robbins, Janine, ve Delorme François, The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance, <http://www.bancaditalia.it>, Erişim Tarihi: 13.12.2011.
- Kesik, Ahmet, ve Bayar, Nergis, Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin, *Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı*, Yayın no: 2010/48, Ankara 2010.
- Kopits, George, Fiscal Policy Rules for India?, *Economic and Political Weekly*, 3 Mart 2001.
- Kopits, George, ve Symanski, Steven, “Fiscal Policy Rules”, *IMF Occasional Papers*, No:162, Washington, 1998:6.
- Kovancılar Birol ve Alparslan Uğur, Mali Konseyler ve Ülke Deneyimleri, *Maliye Dergisi*, Sayı 160,Ocak -Haziran 2011.
- Marshall, Jorge, Fiscal Rule and Centrall Bank Issues in Chile, *BIS Papers*, No:20.
- Memorandum of Understanding between HM Treasury, the Bank of England and the Financial Services Authority, www.bankofengland.co.uk/financialstability/mou.pdf, Erişim Tarihi: 03.02.2012.
- Özkara, Mehmet, “Ekonomik Krizlerin Temel Sebebi: Düşük Vergi Yükü” (http://www.alomaliye.com/mehmet_ozkara_dusuk_vergi_yuku.htm, Erişim Tarihi: 19.04.2012).
- Özker, Niyazi, ve Biniş, Mine, Mali kurallar ve Bir Vergi Anayasası Yaklaşımı, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 2009, Cilt 1, No 1, s.39-61.
- Payzanoğlu, Durul, *İstikrar ve Büyüme Paketi Kuralları Türkiye’de Borç Sürdürülebilirliğini Garanti Altına Alır mı?*, TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi, 2009.
- Regional Economic Outlook, *Europe Navigating Stormy Waters*, Ekim 2011.
- Simone, Alejandro Sergio, ve Topatova, Petia, India’s Experience with Fiscal Rules: An Evaluation The Way Forward, *IMF Working Paper*, 2009/175.
- Şen, Kübra, Mali Kural, Bazı Uluslararası Uygulamalar ve Türkiye İncelemesi, *Bütçe Dünyası Dergisi*, 2010, Sayı:34, s.26-57.
- Şengönül, Ahmet ve Songur, Mehmet, Türkiye’de Mali kural: Olsaydı ya da Olacaksa, *Seta Analiz*, 2010, Sayı: 29.

- T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, *AB Ekonomik Yönetişim Sisteminde Yeni Dönem*, http://www.abgs.gov.tr/files/EMPB/ab_ekonomik_yonetisim_sisteminde_yeni_donem_web.pdf, Erişim Tarihi: 15.02.2011.
- Tiftikçi, Hatice Derya, *Bütçede Mali Disiplinin Sağlanması: Uluslar arası Mali Kuruluşlarla Yürütülen Çalışmaların Değerlendirilmesi*, Yüksek Lisans Tezi, 2007.
- The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2010 to 2020, <http://www.cbo.gov/publication/41880> , Erişim Tarihi 11.03.2011.
- The Code for Fiscal Stability, <http://archive.treasury.gov.uk/pub/html/docs/fpp/1998/code/cfs.pdf>, Erişim Tarihi: 02.02.2012.
- The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison, OECD, www.oecd.org , Erişim Tarihi 11.02.2011.
- T.C Maliye Bakanlığı, 2009 Yıllık Ekonomik Raporu.*
- T.C Maliye Bakanlığı, 2008 Yıllık Ekonomik Raporu.*
- T.C Maliye Bakanlığı, 2008-2012 Stratejik Planı.*
- T.C Maliye Bakanlığı, 2009 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program.*
- T.C Maliye Bakanlığı, Orta Vadeli Mali Plan (2010-2012).*
- Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*, Erişim Tarihi: 25.04.2012
http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf.
- UK Economy, www.hm-treasury.gov.uk, Erişim Tarihi: 01.02.2012.
- Yeldan, Erişim Tarihi: 26.04.2012
Kurumsal Çapa, Erişim Tarihi: 26.04.2012
http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/Yeldan24_11May05.pdf.
- Vurucu Demir, Meral, *4749 Sayılı Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun Getirdiği Yenilikler, Önceki Mevzuat İle Karşılaştırılması*, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, <http://www.debud.org/dokumanlar/tez/Mdemir.pdf>, Erişim Tarihi: 23.04.2012.
- World Economic Outlook Database, <http://www.imf.org>, Erişim Tarihi: 04.02.2012.
- 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu.
- www.dpt.gov.tr
- www.ikv.org.tr
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>,

www.abgs.gov.tr

www.bilgesam.org.tr,

www.mof.go.jp,

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsieb060>

<http://www.ecb.de/stats/money/long/html/index.en.html#fn2>

ÖZGEÇMİŞ

Nagihan ÖZKANCA, 20.08.1988 tarihinde İzmir’de doğdu. 2010 yılında PAÜ İİBF Maliye Bölümünden mezun oldu. Özkanca, halen PAÜ Sosyal Bilimler Enstitüsünde Maliye yüksek lisans programına devam etmektedir.

ÖZKANCA, evli olup, İngilizce bilmektedir.

