

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ

MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA ANAYASAL DENK BÜTÇE
YAKLAŞIMI VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Ayşe GÜNAY

Danışman
Prof. Dr. Kâmil TÜĞEN

2006

YEMİN METNİ

Doktora Tezi olarak sunduğum “Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

..../..../2006

Ayşe GÜNAY

DOKTORA TEZ SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin

Adı ve Soyadı : Ayşe GÜNAY
Anabilim Dalı : Maliye
Programı : Maliye
Tez Konusu : Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği
Sınav Tarihi ve Saati :

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü’nün tarih ve Sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliğinin 30.maddesi gereğince doktora tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI OY BİRLİĞİ ile O
DÜZELTME O* OY ÇOKLUĞU O
RED edilmesine O** ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. O***
Öğrenci sınava gelmemiştir. O**

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.
** Bu halde adayın kaydı silinir.
*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Tez, burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir. Evet
Tez, mevcut hali ile basılabilir. O
Tez, gözden geçirildikten sonra basılabilir. O
Tezin, basımı gerekliliği yoktur. O

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red
.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red
.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red
.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red
.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red

ÖZET

Doktora Tezi

Mali Disiplinin Sağlanması Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği

Ayşe GÜNAY

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı
Maliye Doktora Programı

Bir ülkede mali disiplinin sağlanması başta ekonomik istikrar olmak üzere diğer iktisat ve maliye politikası amaçlarının daha etkin olarak gerçekleştirilmesi açısından önem taşımaktadır. Kamu gelir ve giderleri arasında oluşan açıklar nedeniyle ortaya çıkan mali disiplinsizliğin bir ülkenin ekonomik ve mali yapısı için ciddi bir sorun olarak algılanabilmesinde bu disiplinsizliğin boyutları da önem taşımaktadır. Bu kapsamda uygulamada, maliye politikalarının etkinliği açısından önem kazanan çeşitli açık ölçüm yöntemleri geliştirilmiştir. Gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkede mali disiplinin sağlanması amacıyla anayasal ve yasal düzenlemeler çerçevesinde çeşitli mali kurallar yürürlüğe konmaktadır. Bunlardan denk bütçe kuralı hem akademik hem de politik çevrelerce en çok tartışılan mali kural olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bir devletin kuruluşunu, örgütlenişini, iktidarın el değiştirmesini ve bireylerin hak ve özgürlüklerini düzenleyen kurallar bütününe “Anayasa” denilmektedir. Ekonominin kural ve kurumlarının da anayasa içinde yer alması düşüncesi, Batı’da Anayasal İktisat adı verilen yeni bir disiplinlerarası çalışma alanının ortaya çıkması ve gelişmesi ile birlikte önem kazanmıştır. Bazı ülkelerin mali disiplini sağlayabilmek ve sürdürebilmek amacıyla anayasalarına koydukları mali kural hükümleri dikkatleri çekmektedir. Avrupa Birliği’nde olduğu gibi çeşitli uluslararası anlaşmalar vasıtasıyla da mali disiplini tesis edici mali kurallar yürürlüğe konulabilmektedir. Diğer pek çok ülke örneğinde ise, Anayasal düzenlemeler dışında yürürlüğe konulan yasal düzenlemeler ile kamu mali yönetiminde etkinliğin ve mali disiplinin sağlanması açısından önemli adımların atıldığı görülmektedir.

Türkiye’de özellikle 1980 sonrası dönemde kamu maliyesi alanında yaşanan mali disiplinsizliğin boyutlarının günümüze kadar artarak devam

ettiği ve bu konuda alınan önlemlerin yetersiz kaldığı dikkatleri çekmektedir. Çalışmanın son bölümünde Türkiye’de yaşana gelen mali disiplinsizliğin temel nedenleri ve boyutları ortaya konulmuş ve Cumhuriyet öncesi ve sonrası dönemde anayasal ve yasal mevzuat açısından bütçe ve bütçe disiplini konusuna yaklaşımın genel çerçevesi çizilmiştir. Daha sonra, bütçe kurallarına yönelik teorik argümanlar ve yapılan ampirik çalışmalar ile denk bütçe kuralının uygulanmasına yönelik eleştiriler ele alınmıştır. Son olarak Türkiye’de mali disiplinin sağlanması amacıyla “anayasal denk bütçe” kuralının hangi koşullar altında uygulamaya konulabileceğine ilişkin kritik noktalar ve bu kapsamda gerekli koşulları oluşturmaya yönelik olarak kamu maliyesine ilişkin önerilerimiz ortaya konmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: 1) Bütçe Açığı, 2) Mali Kurallar, 3) Anayasal Denk Bütçe, 4) Mali Disiplin, 5) Denk Bütçe Sınırlamaları

ABSTRACT

Doctorate Thesis

**Constitutional Balanced Budget in Maintaining Fiscal Discipline and
Turkish Case**

Ayşe GÜNAY

**Dokuz Eylül University
Institute of Social Sciences
Department of Public Finance**

Obtaining fiscal discipline in a country has great importance in achieving economic and fiscal policy aims, especially economic stabilization policy aims. In considering public deficits as essential problems for the fiscal and economic structure of a country, also the dimensions of these deficits gain importance. In practice various deficit measuring methods examining the efficiency of fiscal policy have been developed. In several developed and developing countries, various fiscal rules have been implementing according to constitutional and legal regulations so as to decrease budget deficits and obtain fiscal discipline. One of these regulations is balanced budget rule which is the most controversial fiscal rule in both academic and political communities.

“Constitution” is an order of rules regulating a state’s founding, and organization, change of government and individual rights and freedom. In Western countries the thought of integrating economic rules and institutions in the constitution has gained great importance with the help of emerging a new inter-discipline called Constitutional Economics. Some countries’ fiscal rules having been set in their constitutions so as to obtain and mantain fiscal discipline attract great attention. Fiscal rules obtaining fiscal discipline are implemented by several international pacts as in European Union. In several other countries important steps are taken in view of obtaining efficiency in fiscal management and fiscal discipline by other legal regulations except constitutional regulations.

In Turkey especially after 1980’s period, dimensions of fiscal deficits have enlarged continously and measures having been taken against this instability have been inadeqate. In the last section of this study, basic reasons and dimensions of fiscal deficits in Turkish economy are examined

and legal framework in both before and after the establishment of Republic of Turkey are discussed. In this section theoretical arguments and empirical studies about budget rules and criticism on “balanced budget rule” are examined. Lastly, basic points on implementing of constitutional balanced budget rule” -in which conditions this rule can be implemented- so as to suggestions on public finance policies so as to form necessary conditions in this respect are tried to be discussed.

Key Words: 1)Budget Deficit, 2)Fiscal Rules, 3)Constitutional Balanced Budget, 4) Fiscal Discipline, 5) Balanced Budget Constraints

**MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA ANAYASAL DENK BÜTÇE YAKLAŞIMI ve
TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ**

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ	ii
TUTANAK.....	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER.....	viii
KISALTMALAR.....	xvi
TABLolar LİSTESİ.....	xviii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xx
GRAFİKLER LİSTESİ	xxi
GİRİŞ.....	xxii

BİRİNCİ BÖLÜM

**MALİ DİSİPLİN KAVRAMI, MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA MALİ
KURALLAR VE ÖNEMİ**

I. MALİ DİSİPLİN ve DENK BÜTÇE	1
A. Mali Disiplin Kavramı.....	2
B. Bütçe Denkliği 4.....	
C. Bütçe Açığı ve Ölçüm Yöntemleri.....	9
1. Genel Amaçlı Bütçe Açığı Ölçüm Yöntemleri.....	12
a. Geleneksel Bütçe Açığı	13
(1) Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	14
(i) Konsolide Bütçe Açığı	18
(ii) KİT Açıkları	20

(iii) Sosyal Güvenlik Kurumları Açığı	23
(iv) Döner Sermaye İşletmeleri Açıkları	25
(v) Fon Kuruluşları Açıkları	27
(vi) Mahalli İdareler Açıkları.....	28
(vii) Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Açıkları.....	28
(2) Düzeltilmiş Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	32
b. Birincil Açık.....	32
c. İşlevsel Açık.....	36
d. Nakit Esası ve Tahakkuk Esası Açıkları.....	39
e. Yarı Mali Açık	41
f. Nominal ve Reel Bütçe Açığı	44
2. Özel Amaçlı Bütçe Açığı Ölçüm Yöntemleri.....	45
a. Cari Hesapta Açık – Sermaye Hesabında Açık.....	45
b. Yapısal Açık – Konjonktürel Açık	48
c. Yurtiçi Açık – Yurt Dışı Açık	49
d. Sürdürülebilir Bütçe Açığı	50
e. Optimal Bütçe Açığı	51
f. İhtiyatlı Mali Açık.....	52
g. Toplam Talep Üzerindeki Etkiyi Yansıtan Bütçe Açığı.....	53
D. Mali Disiplinin Önemi.....	54
E. Mali Disiplinsizliğin Temel Nedenleri	55
1. Gelişmiş Ülkelerde Mali Disiplinsizliğin Başlıca Nedenleri ve Boyutları ..	56
2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Disiplinsizliğin Temel Nedenleri ve Boyutları	62

II. MALİ KURALLAR	70
A. Mali Kuralların Tanımı ve Tarihçesi	71
B. Mali Kuralları Ortaya Çıkaran Temel Nedenler	74
1. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak.....	75
2. Mali Sürdürülebilirlik	75
3. Hükümet Politikasının Güvenilirliğini Sağlamak	75
4. Diğer Finansal Politikaları Destekleme	76
5. Negatif Dışsallıklardan Sakınma.....	76
C. Mali Kuralların Düzenlenme Yöntemleri	77
1. Anayasalar	79
2. Yasalar	80
3. Uluslararası Anlaşmalar	80
4. Politika Kuralları	81
D. Mali Kuralların Temel Özellikleri	82
E. Mali Kuralların Türleri	88
1. Denk Bütçe Kuralı	88
2. Diğer Bütçe Sınırlamaları	88
3. Borçlanmaya Sınırlama	88
4. Borç Stoku Üzerine Sınırlama	89
5. Vergilendirmede ve Harcamada Sınırlama	89
6. Dolaylı Kurallar	90
III. MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA MALİ KURALLARIN ÖNEMİ.....	91

İKİNCİ BÖLÜM

ANAYASAL DENK BÜTÇE YAKLAŞIMI VE BÜTÇE REFORMUNA YÖNELİK ÖRNEK ÜLKE UYGULAMALARI

I. BÜTÇE KURUMLARI ve BÜTÇE KURALLARI.....	98
II. BÜTÇE TEORİLERİ.....	102
A. Geleneksel Bütçe Teorisi	102
B. Devri Bütçe Teorisi.....	103
C. Telâfi Edici Bütçe Teorisi.....	104
III. ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ VE EKONOMİK ANAYASA YAKLAŞIMI	106
A. Virginia Politik İktisat Okulu ve Ekonomik Anayasa Yaklaşımı.....	111
B. Freiburg İktisat Okulu ve Ekonomik Anayasa Yaklaşımı.....	117
IV. SEÇİLMİŞ ÖRNEK ÜLKE UYGULAMALARINDA MALİ DİSİPLİNİ SAĞLAMAYA YÖNELİK ANAYASAL VE YASAL BÜTÇE REFORMLARI.....	122
A. Amerika Birleşik Devletleri.....	123
1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Federal Devlet Düzeyinde Bütçe Denkliliğini Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler.....	124
2. Amerika Birleşik Devletleri'nde Eyaletler Düzeyinde Bütçe Denkliliğini Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler.....	132
B. Kanada	136
C. Avrupa Birliği'nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Düzenlemeler.....	142
1. Avrupa Birliği'nde Maastricht Anlaşması ve Mali Disipline Katkısı.....	144
2. Avrupa Birliği Anayasası'nda Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Hükümlerin Değerlendirilmesi.....	152
3. Avrupa Birliği Üyesi Bazı Ülkelerde Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler.....	157
a. Almanya Federal Cumhuriyeti.....	157
b. Fransa	164
c. İngiltere.....	168

d. Yunanistan	170
e. İspanya.....	173
D. Japonya	174
1. Bütçe ve Muhasebe İçin Genel Kurallar.....	178
2. Devlet Tahvili İhracına İlişkin Sınırlamalar	179
E. Yeni Zelanda.....	180
F. Latin Amerika Ülkeleri	183
1. Arjantin.....	183
2. Peru	184
3. Brezilya	184
4. Şili	186
G. Çeşitli Ülke Örnekleri İtibarıyla Çerçeve Bütçe Yasaları Kapsamında Mali Disiplini Sağlayıcı Düzenlemeler.....	186
1. Hırvatistan'da Bütçe Kanunu ve Ulusal Bütçe Kanunu Kapsamındaki Düzenlemeler.....	190
2. Hindistan ve Bazı Eyaletlerinde Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Yasal Düzenlemeler	192
a. Kerala Eyaleti Mali Sorumluluk Yasası.....	193
b. Karnataka Eyaleti Mali Sorumluluk Yasası.....	194
3. Ermenistan'da Bütçe Sistemi Kanunuyla Getirilen Düzenlemeler	195
4. Karadağ'da Bütçe Kanunuyla Getirilen Düzenlemeler	196
5. Moldova'da Bütçe Sistemi ve Bütçe Süreci Kanunu Kapsamındaki Düzenlemeler	196
6. Sırbistan'da Bütçe Sistemi Kanunu Çerçevesindeki Düzenlemeler.....	197
7. Letonya'da Bütçe ve Mali Yönetim Kanunuyla Getirilen Düzenlemeler	198
8. Azerbaycan'da Devlet Bütçe Kanunu Kapsamındaki Düzenlemeler	199

9. Estonya'da Devlet Bütçe Kanunuyla Getirilen Yenilikler	200
10. Gürcistan'da Bütçe Sistemi ve Bütçe Otoriteleri Kanunu Kapsamındaki Düzenlemeler	201
11. Vietnam'da Devlet Bütçe Kanununun Ortaya Koyduğu Yenilikler	202
12. Özbekistan'da Bütçe Sistemi Kanunuyla Getirilen Düzenlemeler	203
13. Ukrayna'da Bütçe Kanunu Kapsamındaki Yenilikler	204
V. ÜLKE DENEYİMLERİNDEN ÇIKAN SONUÇLAR VE GENEL DEĞERLENDİRME	205

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MALİ DİSİPLİNSİZLİK SORUNU VE ANAYASAL DENK BÜTÇE YAKLAŞIMININ TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

I. TÜRKİYE'DE MALİ DİSİPLİNSİZLİK SORUNU ve MALİ DİSİPLİNSİZLİĞİN NEDENLERİ	208
A. Bütçe Prosedüründen Kaynaklanan Nedenler	212
B. Kamu Harcama Yapısından Kaynaklanan Nedenler	219
C. Kamu Gelirleri Sisteminden Kaynaklanan Nedenler	230
D. Kamu Kesimi Açıklarının Artışı	233
1. Konsolide Bütçe Açıkları	236
2. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Açıkları	241
3. Mahalli İdareler Açıkları	246
4. Sosyal Güvenlik Kurumları Açıkları	253
5. Bütçe Dışı Fon Uygulamaları	257
6. Döner Sermayeli Kuruluşlar	267
7. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar	270
II. CUMHURİYET ÖNCESİ VE SONRASI DÖNEMDE TÜRKİYE'DE BÜTÇE AÇIKLARININ GELİŞİMİ	274
A. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Bütçe Dengesi	274

B. Cumhuriyet Sonrası Dönemde Bütçe Dengesi	275
1. Cumhuriyetin İlk Yıllarında Bütçe Dengesi (1924-1950).....	276
2. 1951 Yılından Günümüze Bütçe Dengesi.....	282
III. ANAYASAL DENK BÜTÇE YAKLAŞIMININ TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ.....	286
A. Türkiye'de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mevcut Anayasal ve Yasal Düzenlemeler	286
1. Osmanlı Devleti Döneminde Anayasal ve Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde Devlet Bütçesine Yönelik Hükümler	287
a. Anayasa Benzeri Düzenlemelerde Bütçe Hükümleri	288
(1) Sened-i İttifak'ta Bütçe Hükümleri	289
(2) Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nda Bütçe Hükümleri.....	290
(3) Islahat Fermanı'nda Bütçe Hükümleri	291
(4) Adalet Fermanı'nda Bütçe Hükümleri.....	292
b. Anayasalarda Bütçe Hükümleri.....	292
(1) Kanun-i Esasi'de Bütçe Hükümleri	293
(2) Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda Bütçe Hükümleri	295
c. Yasal Düzenlemelerde Bütçeye İlişkin Hükümler	296
2. Türkiye Cumhuriyeti Döneminde Anayasal Düzenlemeler Çerçevesinde Devlet Bütçesine Yönelik Hükümler	298
a. Anayasalarda Bütçe Hükümleri.....	298
(1) 1924 Anayasasında Bütçeye İlişkin Hükümler.....	298
(2) 1961 Anayasasında Bütçeye İlişkin Hükümler.....	300
(3) 1982 Anayasasında Bütçeye İlişkin Hükümler.....	309
b. Cumhuriyet Sonrası Dönemde Yasal Düzenlemelerde Bütçeye Ait Hükümler	317
(1) Muhasebe-i Umumiye Kanunundaki Hükümler	318

(2) Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndaki Hükümler.....	319
(3) Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanundaki Düzenlemeler	321
B. Türkiye'de Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçenin Uygulanabilirliği	324
1. Bütçe Kurallarına Yönelik Teorik Argümanlar	333
2. Bütçe Kurallarına Yönelik Ampirik Çalışmalar ve Eleştiriler.....	337
3. Türkiye'de Anayasal Denk Bütçe Kuralının Uygulanabilirliği	343
SONUÇ	354
KAYNAKÇA	360

KISALTMALAR

a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
a.g.r.	Adı Geçen Rapor
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AMBS	Avrupa Merkez Bankası Sistemi
APS	Avrupa Para Sistemi
AT	Avrupa Topluluğu
ATAD	Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
BAĞ-KUR	Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
BEA	Budget Enforcement Act
bkz.	Bakınız
D.E.Ü.	Dokuz Eylül Üniversitesi
DKKBG	Düzeltilmiş Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
DKM	Döviz Kontrol Mekanizması
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
ECU	Avrupa Hesap Birimi
EMU	Ekonomik ve Parasal Birlik
EPB	Ekonomik ve Parasal Birlik
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
GOÜ	Gelişmekte Olan Ülkeler
GRH	Gramm-Rudman-Hollings
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
IMF	Uluslararası Para Fonu
İ.İ.B.F.	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İDT	İktisadi Devlet Teşekkülleri
KİK	Kamu İktisadi Kuruluşları
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KKBG	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KKFA	Kamu Kesimi Finansman Açığı

KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MB	Merkez Bankası
MUK	Muhasebe-i Umumiye Kanunu
s.	Sayfa No
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TL.	Türk Lirası
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
Vb.	Ve Benzeri
YİD	Yap İşlet Devret
y.a.g.e.	Yukarıda Adı Geçen Eser
y.a.g.m.	Yukarıda Adı Geçen Makale

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Alternatif Bütçe Açığı Tanımları.....	12
Tablo 2: Türkiye'de Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Ölçümü	16
Tablo 3: 5018 Sayılı KMYKK'na Göre KKBG Ölçümü	17
Tablo 4: Türkiye'de Kamu Kesimi Genel Dengesi	17
Tablo 5: Konsolide Bütçe Açığı	19
Tablo 6: KİT Kaynak - Ödeme Dengesi.....	20
Tablo 7: Bazı Sanayileşmiş Ülkelerde Kamu Harcamalarının GSMH ve GSYİH'ya Oranı	57
Tablo 8: Sanayileşmiş Ülkelerde 1913–2005 Yılları İtibarıyla GSYİH'nın Yüzdesi Olarak Kamu Harcamalarının Gelişimi	59
Tablo 9: Gelişmiş Ekonomilerde Genel Hükümet Mali Dengeleri (GSYİH'nın Yüzdesi Olarak)	60
Tablo 10: GSMH'ya Oransal Olarak Merkezi Hükümet Toplam Harcamaları, Cari Gelirleri ve Bütçe Açığı (1972 ve 1985)	62
Tablo 11: Seçilmiş Gelişmekte Olan Ülkelerde Toplam Yatırımların Yüzdesi Olarak Kamu Sektörü Yatırımları (1980-1985 Yılları Ortalaması)	64
Tablo 12: Küreselleşmenin Bütçe Üzerindeki Etkileri	65
Tablo 13: 1996-2004 Yılları Arasında AB ve OECD Ülkelerinde Uygulanan Ortalama Kurumlar Vergisi Oranları	66
Tablo 14: Gelişmekte Olan Ülkeler Merkezi Hükümet Mali Dengesi (GSYİH Yüzdesi Olarak)	69
Tablo 15: Temel Mali Kural Türleri	72
Tablo 16: Mali Kuralları Uygulayan Çeşitli Ülke Örnekleri	78
Tablo 17: Mali Kurallara Bir Bakış	90
Tablo 18: Ekonomik Anayasanın Kapsamı.....	115
Tablo 19: Ekonomik Anayasanın Genel Çerçevesi	116
Tablo 20: Freiburg İktisat ve Hukuk Okulu'na Göre Ekonomik Anayasa'nın Kapsamı	121
Tablo 21: ABD Bütçe Açığı Limitleri	130
Tablo 22: ABD Eyaletlerinde Denk Bütçe Kuralları.....	133
Tablo 23: Kanada Eyaletlerinde Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Kurallar	139
Tablo 24: AB'ne Üye 15 Ülkenin Bütçe Göstergeleri	148

Tablo 25: AB'ne Üye 15 Ülkenin Borç Göstergeleri.....	149
Tablo 26: Dünya Ülkelerinde Mevcut Bütçe Kanunları ve Bu Kapsamdaki Diğer Mevzuat Düzenlemeleri.....	187
Tablo 27: Türkiye'de Bütçe Açıklarına Yol Açan Temel Faktörler.....	210
Tablo 28: Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı.....	219
Tablo 29: Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payları	221
Tablo 30: Bütçe Dışı Kamusal Harcama Alanları	223
Tablo 31: 1991-2005 Dönemi Konsolide Bütçe Gelirlerinin Tahmin ve Gerçekleşme Miktarları ile Tahminden Sapma ve Gerçekleşme Artış Oranları	231
Tablo 32: 1991-2005 Dönemi Konsolide Bütçe Giderlerinin Tahmin ve Gerçekleşme Miktarları ile Tahminden Sapma ve Gerçekleşme Artış Oranları	232
Tablo 33: Türkiye'de Konsolide Bütçe Başlıca Gelir ve Gider Kalemleri.....	234
Tablo 34: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Dağılımı.....	235
Tablo 35: Konsolide Bütçe Açığı ve KKBG'nin GSMH'ya Oranı	238
Tablo 36: Kamu Borç Göstergeleri (2001-2005).....	240
Tablo 37: İşletmeci KİT'lerin Mali Yapıları ve Gelişimi.....	245
Tablo 38: Mahalli İdareler Kaynak ve Harcamalarının GSMH'ya Oranı	249
Tablo 39: Mahalli İdareler Gelir ve Harcamaları	250
Tablo 40: Bazı Ülkelerde Mahalli İdarelerin Borçlanmasına Getirilen Sınırlamalar	252
Tablo 41: Sosyal Güvenlik Kuruluşları Aktif-Pasif Dengesi.....	255
Tablo 42: Sosyal Güvenlik Açıklarının Konsolide Bütçe Giderlerine Oranı ..	256
Tablo 43: Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Bütçeden Yapılan Transferler.....	257
Tablo 44: Fon Gelirleri	259
Tablo 45: Fon Kaynak Ve Harcamaları (1987 - 2004)	265
Tablo 46: Fon Kaynak ve Harcamalarının GSMH'ya Oranı (1987-2004).....	266
Tablo 47: Döner Sermaye İşletmeleri Mali Dengesi	268
Tablo 48: Genel Bütçe Harcamaları, Gelirleri ve Açıklarının Gelişimi (1924-1950).....	281
Tablo 49: Türkiye'de Konsolide Bütçe Büyüklüklerinin GSMH'ya Oranı (1970-2005).....	283
Tablo 50: Anayasal Denk Bütçe Kuralının Uygulanabilmesine Yönelik Temel Kriterler ve Bu Kriterler Karşısında Türkiye'de Durum.....	344
Tablo 51: Türkiye'de Mali Disiplinsizliği Önlemek Amacıyla Alınması Gereken Önlemler.....	349

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Bütçe – Borçlanma İlişkisi	7
Şekil 2: Mali Açığın Ölçümü ve Kontrolü	10
Şekil 3: KİT Genel Yatırım-Finansman Dengesi.....	21
Şekil 4: KİT Açığı veya Fazlası	22
Şekil 5: Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Gelir-Gider Dengeleri	24
Şekil 6: 5502 sayılı Kanun Sonrası Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Gelir-Gider Dengesi	25
Şekil 7: KKBG Rakamları ve Kamu Kesiminin Gerçek Açığı	31
Şekil 8: Geleneksel Açık, Operasyonel Açık ve Birincil Açık Arasındaki İlişki	38
Şekil 9: Kayıt Dışı Bütçe	43
Şekil 10: Cari Bütçe Dengesi (Cari Açık veya Fazlası).....	47
Şekil 11: Tasarruf-Yatırım Eşitliği ve Kamu Açığının Finansmanı.....	52
Şekil 12: İdeal Bir Mali Kuralın Temel Özellikleri	84
Şekil 13: Bütçe Kurumları	100
Şekil 14: Mali ve Parasal Disiplini Sağlamaya Yönelik Maastricht Anlaşması Kriterleri.....	146
Şekil 15: Türkiye’de Mali Disiplinsizlik – Ekonomik Büyüme İlişkisi	326
Şekil 16: Anayasal İktisat Yaklaşımına Göre Mali Disiplinsizliğin Temel Nedenleri	330
Şekil 17: Anayasal İktisat Yaklaşımına Göre Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Çözüm Önerileri	331
Şekil 18: Anayasal İktisat Yaklaşımına Göre Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Anayasal Bütçe Kuralları.....	332
Şekil 19: Anayasal İktisat Yaklaşımına Göre Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Anayasal Temelde Borçlanmaya İlişkin Kurallar	333

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1: Genel Hükümet Mali Dengelerinin GSYİH'ya Oranı (1970-2006).....	61
Grafik 2 : KKBG'nin GSMH'ya Oranı (1990-2004).....	236
Grafik 3: Konsolide Bütçe'den KİT'lere Yapılan Transferler (1995-2004)	243

GİRİŞ

Mali disiplin kavramı, bir devletin kamu maliyesi kapsamında kamu gelir ve giderlerinin birbirine denkliği, yani bir mali yıl içinde kamu gelirlerinin kamu giderlerini finanse edebilmesi şeklinde ifade edilebilir. Kamu gelir ve giderleri arasında kamu gelirleri aleyhine oluşan açıklar nedeniyle ortaya çıkan mali disiplinsizliğin bir ülkenin ekonomik ve mali yapısı için ciddi bir sorun olarak algılanabilmesinde bu disiplinsizliğin boyutları da önem taşımaktadır. Bu kapsamda, maliye politikalarının etkinliği açısından önem kazanan geleneksel bütçe açığı, birincil açık, işlemsel açık, yapısal açık, optimal bütçe açığı gibi çeşitli açık ölçüm yöntemleri geliştirilmiş bulunmaktadır.

Son yıllarda daha yoğun olarak karşımıza çıkmakla birlikte, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra birçok gelişmiş ülkede, kamu kesimi açıklarını azaltmak ve mali disiplinin tesis edilerek, mali istikrarın sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla çeşitli mali politika kuralları uygulamaya konulmaktadır. Çeşitli ülke yönetimlerinin bu tür kuralları uygulamaya koymasının diğer bir amacı ise, isteğe dayalı maliye politikalarının uygulanması suretiyle devletlerin piyasaya yaptıkları müdahaleleri en az seviyeye çekmek ve uygulanan iktisadi ve mali politikaların güvenilirliğini arttırmaktadır. Özellikle 1929 Büyük Ekonomik Buhran'ın yaşanmasından sonra ortaya çıkan Keynesyen iktisadi anlayışın etkisi ve sosyal refah devleti olma yolunda devletin görevlerinin artması ile birlikte, iradi maliye politikasının iktidarlarca daha serbestçe kullanılmasının ardından artan kamu harcamaları sonucunda büyük çaplı bütçe açıkları ortaya çıkmış, bütçe açıklarının finansmanı borçlanmayı zorunlu hale getirmiş; sonuç itibarıyla, borç-faiz kısır döngüsü çerçevesinde mali disiplinsizliğin boyutları genişlemiştir. Günümüzde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin içinde buldukları mali disiplinsizlik sorununu aşabilmek, mali disiplini ve makroekonomik istikrarı sağlayabilmek için çeşitli mevzuat düzenlemelerine dayanarak yürürlüğe koydukları mali politika kuralları dikkati çekmektedir.

Mali kurallar içinde literatürde en çok tartışılan ve aynı zamanda uygulamada en göze çarpan kurallardan birisini bütçe denkliğini sağlamaya yönelik olarak yürürlüğe konulan kurallar oluşturmaktadır. Bu kapsamda özellikle Virginia Politik İktisat Okulu mensuplarınca önerilen ve mali disiplinsizlikle mücadelede uygulamaya konulması savunulan “anayasal denk bütçe” ilkesi de bu kurallardan birini teşkil etmektedir. Anayasal denk bütçe kuralı uygulaması açısından ise, Amerika Birleşik Devletleri'ne bağlı eyaletlerin gerçekleştirdikleri uygulamalar ilgi çekicidir. Bununla

birlikte, pek çok ülke örneğinde görüldüğü üzere, mali disiplinin sağlanması amacıyla anayasal düzenlemelerin yanı sıra bazı yasal düzenlemeler de uygulamaya konulmaktadır.

Devletin ekonomik alanda sahip olduğu hak ve yetkileri çerçevesinde, harcama, vergileme, borçlanma ve para basma yetkilerinin anayasal veya yasal düzeyde sınırlandırılmaya çalışılması, bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerinin korunması açısından şüphesiz önem taşımaktadır. Çünkü devletin sınırsız bir şekilde bu yetkilere sahip olması durumunda, bireylerin ekonomik hak ve özgürlükleri üzerinde baskı oluşacak ve bireylerin tasarruf etme veya yatırımda bulunma tercihleri zorunlu olarak olumsuz yönde etkilenecektir. Örneğin, vergileme dışında, borçlanma üzerine sınır konulmaması sonucunda devlet olağan gelir kaynaklarını arttırma çabası içine girmeden, yoğun olarak borçlanma ile finansman tercihinde bulunarak daha büyük boyutlarda mali disiplinsizlik sorunları ile karşı karşıya kalabilmektedir. Nitekim devletin aşırı derecede borçlanmaya başvurması, ağır faiz yükü ile birlikte alınan borç anaparalarının ödenmesini gerektirmekte ve bu da zaten normal gelirleri yetersiz olan bir devletin, borç ödemek için yeniden borçlanmasına yol açarak, borç-faiz darboğazına girmesine neden olmaktadır. Tüm bu kısır döngünün etkileri, sonuçta bireyler tarafından hissedilmektedir. Hem söz konusu borçların ödenmesi amacıyla bireyler devlete daha fazla vergi ödemek zorunda kalabilmekte, hem de devletin yerine getirmesi gereken kamu yatırımlarından mahrum kalarak refah seviyelerinin giderek gerilediğini görmektedirler.

Mali disiplinsizlik sorununun temel nedenlerini ortaya koyarak çözüm yönünde “Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımını” incelemeyi amaçlayan “Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” başlıklı çalışmamızın birinci bölümünde öncelikle mali disiplin ve bütçe denklığı kavramları üzerinde durularak, bir ülkede mali disiplinsizliğin boyutlarının tespiti ve bu doğrultuda gerekli tedbirlerin alınması açısından büyük önem taşıyan bütçe açığı ölçüm yöntemleri hakkında bilgi verilmiş, arkasından gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde mali disiplinsizliğin kaynağını oluşturan başlıca nedenler ve boyutları ele alınmaya çalışılmıştır. Daha sonra ise, özellikle son yıllarda gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde mali disiplinin sağlanmasında temel unsurlardan biri olarak karşımıza çıkan mali kurallar konusu teorik çerçevede değerlendirilmiştir.

İkinci bölümde bütçe kurumları ve kuralları ile bütçe teorileri hakkındaki bazı açıklamaları takiben Anayasal İktisat Teorisi kapsamında Virginia Politik İktisat

Okulu ile Freiburg İktisat Okulu hakkında bilgi verilmiş ve Anayasal İktisat taraftarlarınca devletin ekonomik alandaki hak ve yetkilerinin sınırlandırılması amacıyla önerilen Ekonomik Anayasa konusu ele alınmıştır. Daha sonra, seçilmiş örnek ülke uygulamaları itibarıyla mali disiplini sağlamaya yönelik olarak gerçekleştirilen anayasal ve yasal bütçe reformları konusunda yapılan uygulamalara yer verilmiştir.

Üçüncü ve son bölümde ise, Türkiye’de mali disiplinsizliğin temel nedenleri ortaya konmaya çalışılmış ve Cumhuriyet öncesi ve sonrası dönemde bütçe açıklarının gelişimi analiz edilmiştir. Osmanlı Devleti dönemi de dahil olmak üzere Türkiye’de mali disiplini sağlamaya yönelik olarak anayasal ve yasal düzenlemeler çerçevesinde devlet bütçesine yönelik hükümler üzerinde durulmuştur. Anayasal denk bütçe yaklaşımının Türkiye’de uygulanabilirliği konusunda ise öncelikle, bütçe kurallarına yönelik teorik argümanlar ve gerçekleştirilen ampirik çalışma sonuçları ile anayasal denk bütçe kuralı uygulamasına yöneltelen eleştiriler ele alınmıştır. Sonra, Türkiye’de bu kuralın uygulanabilirliği, tespit edilen kritik noktalar çerçevesinde değerlendirmeye tabi tutularak, mali disiplinin sağlanmasına yönelik öneriler geliştirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ DİSİPLİN KAVRAMI, MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA MALİ KURALLAR VE ÖNEMİ

Ülke yönetimleri, uygulanan mali politikaların ekonomi üzerinde önemli etkiler oluşturması dolayısıyla, rasyonel kaynak dağılımını sağlayacak makro hedeflere dayalı bir mali yönetim geliştirmeyi ve uygulamayı amaçlarlar. Teorik açıdan, mali politikaların yerine getirmesi gereken temel fonksiyonlar; kamu mali disiplininin sağlanması, kamu kaynaklarının belirlenen stratejik önceliklere göre tahsis edilmesi ve kamu mal ve hizmetlerinin en az maliyetle üretiminin gerçekleştirilmesidir. Bu üç temel fonksiyon içinden çalışmamız itibarıyla ilk planda önem taşıyan fonksiyon, mali disiplinin gerçekleştirilmesidir. Bu nedenle, çalışmamızın bu ilk bölümünde öncelikle mali disiplin kavramı üzerinde durulacak, bu kavramdan hareketle bütçe ve bütçe açıklarına yönelik çeşitli tanımlara yer verilecek, arkasından; mali disiplinin tesis edilmesinde büyük rol oynayan mali kurallar ile bunların özellikleri ve türleri hakkında bilgi verilecektir.

I. MALİ DİSİPLİN ve DENK BÜTÇE

Kavram olarak Batı ülkelerinde ortaya çıkıp gelişme gösteren bütçe, bugün, devletin gelecek bir döneme ilişkin gelir ve gider tahminlerinin yer aldığı, bunların yürütülüp uygulanması için parlamentonun hükümete yetki ve izin verdiği bir kanun olarak anlaşılmaktadır¹. Bütçe kanununun üç temel özelliği söz konusudur:

- Bütçe kanunu bir yılı kapsayan geçici bir kanun olma niteliğini taşır.
- Bütçe kanunu, Hükümete giderlerin gerçekleştirilmesi ve gelirlerin toplanması konusunda yetki ve izin veren bir kanundur.
- Bütçe kanunu, yürürlüğe konulan diğer kanunlardan farklı olarak tahminler içermektedir.

Bütçe kanunu, hükümetlerin kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını nasıl harcayacaklarına ilişkin taahhütlerini ve vatandaşlara götürmeyi taahhüt ettikleri hizmetleri içeren bir mukavele niteliği de taşımaktadır. İlkesel olarak bütçenin, bir mali yıl içinde kullanılan veya kullanılması taahhüt edilen bütün kamu

¹ Kâmil TÜĞEN, **Devlet Bütçesi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Dördüncü Baskı, Bassaray Matbaası, İzmir, Eylül 2005, s.1.

kaynaklarını kapsamaması gereklidir. Ancak, zaman içinde bazı kamusal faaliyetler bütçenin kapsamı dışına çıkmıştır². Böyle bir gelişme aynı zamanda bütçe birliği ilkesini de zedelemiş ve mali disiplinin bozulmasında etkili olmuştur. Son yıllarda çoğu ülkeler, kamu maliyesi açısından kaybettikleri mali disiplinin yeniden tesis edilmesi amacıyla çeşitli mali reformları uygulamaya koyma hususunda zorunluluk hissetmekte ve bu kapsamda mali disiplinsizlikle karşı karşıya olan ülkeler kendi ekonomik ve mali yapılarına uygun olan mali reformları diğer politika araçları ile uyumlu olarak yürürlüğe koymaya çalışmaktadırlar. Bu kapsamda, mali disiplinsizlik konusu ile birbirine bağlantılı olan bütçe açıkları ve ölçüm yöntemleri hakkında bilgi vermeden önce, mali disiplin ve bütçe denklığı kavramları üzerinde durmak önem taşımaktadır.

A. Mali Disiplin Kavramı

Mali disiplin kavramını en geniş tanımlamayla, bir devletin kamu maliyesi kapsamında kamu gelir ve giderlerinin birbirine denklığı, yani bir mali yıl içinde kamu gelirlerinin kamu giderlerini finanse edebilmesi şeklinde ifade edebiliriz. Ancak ülke uygulamaları, en gelişmiş ülkelerde bile bütçe gelir ve giderlerinin tamamen birbirine denk olduğu dönemlerin oldukça nadir olduğunu göstermektedir. Dünyanın önemli ülkelerinden Amerika Birleşik Devletleri bile, bütçe açıkları sorunuyla karşı karşıyadır. Özellikle sosyal refah devleti kavramının ön plana çıkması ve bu yönde kamu ekonomisinde meydana gelen gelişmelerin de etkisiyle kamu harcamalarında yaşanan artışlar kamu gelirlerinde sağlanamamış ve bunun sonucunda bütçe açıklarının oluşması ve dolayısıyla mali disiplin kavramının zarar görmesi gündeme gelmiş bulunmaktadır.

Kamu gelir ve giderleri arasında kamu gelirleri aleyhine oluşan açıklar nedeniyle ortaya çıkan mali disiplinsizliğin bir ülkenin ekonomik ve mali yapısı için çok ciddi bir sorun olarak algılanabilmesinde bu disiplinsizliğin boyutları da önem taşımaktadır. Örneğin, Avrupa Birliği ülkeleri için mali ve parasal disiplin hedefini gerçekleştirmek amacıyla belirlenen Maastricht kriterlerinden birini oluşturan % 3 büyüklüğündeki “Bütçe Açığı / Gayri Safi Yurtiçi Hasıla” oranını yakalayan bir ülke için, bu oran mali disiplinin büyük oranda zarar gördüğü anlamına gelmemektedir. Ayrıca, AB için bu oran hedefine ulaşmış bir üye ülke -diğer hedefleri de gerçekleştirmiş ise-, mali disiplini tesis etmiş bir ülke olarak anılmaktadır. Dolayısıyla

² T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, **1997 Yılı Hazine İşlemleri Raporu**, Ankara, Ekim 1998, s.13.

mali disiplin kavramını biraz daha esnek bir çerçevede tanımlamak da mümkün olabilir. Ayrıca, belki de böyle bir tanım, sosyal refah devleti olan veya olma yolunda ilerleyen bir ülke için daha uygun olabilir.

Daha esnek bir tanımlama ile mali disiplin; "ihtiyatlı açık ve ihtiyatlı borç düzeylerinin oluşturulup, ardından bu düzeylerin sürdürülmesi" şeklinde ifade edilebilmektedir³. Bu tanım kapsamında önemli olan, ihtiyatlı açık ve borç düzeylerinin dikkatli olarak belirlenip daha sonra bu düzeylerin sürdürülebilirliğinin sağlanmasıdır.

Mali disiplinin tesis edilmesi özellikle dört unsur açısından önem taşımaktadır. Bu unsurları şu şekilde sıralayabiliriz⁴:

— Birincisi ve en önemlisi, makro ekonomik istikrar açısından güçlü kamu maliyesi bir ön gerekliliktir: Toplam talep baskıları ve buna paralel olarak enflasyon ve ödemeler dengesi ile ilgili problemlerden kaçınılabilir.

— İkinci olarak, para politikasının etkinliği, gevşek maliye politikasının sonuçlarını telafi etme ihtiyacı nedeniyle baskı altında tutulmaz.

— Üçüncüsü, mali disiplin politik karar alıcıların, kaynak dağılımı ve ekonomik büyüme açısından gerekli olan, vergi sisteminin verimliliği ve harcama programlarına dikkat etmelerine imkân sağlar.

— Dördüncü olarak ise, öngörülebilir ve öngörülemez mali baskıların karşılanması açısından mali disiplin önemlidir.

Bu sayılanlar dışında mali disiplin ayrıca küreselleşen dünya ekonomisi çerçevesinde ulusal ekonomilerin konumu açısından da önem taşımaktadır. Şöyle ki, mali disiplinin yokluğu özellikle gelişmekte olan ulusal ekonomilerin uluslararası sermayeye ulaşmasını sınırlamaktadır ki, bu da potansiyel büyüme üzerinde bir baskı unsuru oluşturmaktadır. Bu durum, ekonomilerdeki dalgalanmaları artırabilmekte ve makro ekonomik yönetimi daha karmaşık hale getirebilmektedir. Bu nedenle, küreselleşme sürecinden maksimum düzeyde fayda sağlayabilmek için, yalnızca güçlü politikalara değil, ülkeler arasındaki politika uyumuna da ihtiyaç duyulmaktadır. Mali disiplinsizliğin yaşandığı ülkelerde bu uyum politikalarını hayata geçirmek daha güç olmaktadır⁵.

³ Richard HEMMING, **Policies to Promote Fiscal Discipline**, Fiscal Affairs Department, IMF, 24 March 2003, s.2.

Erişim: 17.03.2005, <http://www.tulane.edu/~dnelson/PolTransConv/Hemming.pdf>.

⁴ HEMMING, a.g.e., s.2.

⁵ y.a.g.e., s.2.

Bir başka görüşe göre mali disiplinin esası; *“finanse edilebilir bir devlet hacminin esas alınmasıdır. Faiz dışı fazlayı tutturmak mali disiplin değildir. Bu bir muhasebe kayıdır”*⁶. Gerçekten de günümüzde genel devlet kapsamı gittikçe büyümekte ve dolayısıyla finanse edilmesi de zorlaşmaktadır. Öncelikle devletin küçültülmesi gerekmektedir. Borçların sürdürülebilmesi açısından IMF'nin isteği üzerine faiz dışı fazla hedefi tutturulduğunda mali disiplinin de sağlandığı düşünülmektedir. Bu durum borçların çevrilebilmesi açısından çok önemlidir, ancak faiz ödemeleri de bütçe içinde transfer harcamaları kapsamında yer alan ve en büyük paya sahip olan bir harcama kalemidir. Bu nedenle devletin küçültülerek borç stokunun en aza indirilmesi ve olağan kamu gelirleri ile faiz ödemeleri dahil tüm kamu giderlerinin ödenebilmesi sağlanmalıdır. Aksi durumda faiz dışı fazla hedefini oransal olarak tutturmak, gittikçe genişleyen bir devlet ve artan borç yükü karşısında çok da önemli olmayan bir hedef olarak kalabilecektir.

B. Bütçe Denkliği

Bütçede denklik kavramı, basit anlamıyla, bütçede öngörülen gelirler ile harcamaların karşılanması ifade etmektedir. Ancak klasik (geleneksel) görüşe göre, daha belirli bir ifade söz konusudur: Bütçe denkliği, devletin yerine getireceği harcamaların tamamen vergi gelirleri ile kapatılmasıdır⁷. Klasik maliyeciler kamu harcamalarının sadece vergi gelirleri ile finanse edilmesini savunmaktadırlar. Kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılamada yetersiz olması durumunda başvuru borçlanma veya emisyon mekanizması, klasiklere göre bütçe denkliğini sağlayıcı bir araç değildir. Bu konuda tek önemli kaynak vergiler olmalıdır.

Klasik bütçe anlayışına göre borçlanma, normal bir gelir kaynağı değildir ve ancak olağanüstü giderlerin finansmanı için başvuru bir yoldur. Eğer bütçe, yapılması düşünülen borçlanmanın faiz ve anapara taksit ödemelerini karşılayabilecek ödemeleri kapsıyorsa ve bu ödenekler de normal gelirlerle karşılanabilirse, bütçe denk sayılır⁸. Sonuç itibarıyla, Klasiklere göre olağan gelir kalemleri içinde borçlanma veya para basımı gelirleri yer almamakta; bunun dışında başta vergi gelirleri olmak üzere, harçlar, resimler ile devlet mülk ve teşebbüs

⁶ Güneri AKALIN, “Vergi Bilinci Mükellef Hakları ve Etik”, **Türkiye’de Vergi Kayıp ve Kaçakları ve Önlenmesi Yolları**, 19. Türkiye Maliye Sempozyumu, [Uludağ Üniversitesi](#), Atlantis Limak International Hotels & Resorts, Belek- Antalya, 10 - 14 Mayıs 2004, s.3.

⁷ Nezihe SÖNMEZ, **Kamu Bütçesi ve Bütçe Politikası**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1994, s.23.

⁸ SÖNMEZ, a.g.e., s.23.

gelirleri normal gelirler olarak yer almaktadır. Ayrıca Klasikler, kamu gelirlerinin kamu giderlerini aşması durumunda oluşan “bütçe fazlası”nı da mali dengeyi bozan bir unsur olarak görmektedirler. Dolayısıyla, Klasiklere göre mali dengeyin var olabilmesi için, devlet bütçesinin hem açık hem de fazla vermemesi gerekmektedir.

Bütçe dengesi, bütçe gelirleri ile bütçe giderleri arasındaki farktır. Bunu bir denklem çerçevesinde aşağıdaki şekilde ifade edip, diğer denklemler aracılığıyla da genişletebiliriz⁹:

$$(1) \text{ Bütçe Dengesi} = \text{Bütçe Gelirleri} - \text{Bütçe Giderleri}$$

Üç türlü bütçe dengesinden bahsedilebilir:

- Bütçe Gelirleri > Bütçe Giderleri ise Bütçe Dengesi > 0 ‘dır. Bu durumda bütçe fazlası mevcuttur.
- Bütçe Gelirleri < Bütçe Giderleri ise Bütçe Dengesi < 0 ‘dır. Bu durumda bütçe açığı söz konusu olmaktadır.
- Bütçe Gelirleri = Bütçe Giderleri ise Bütçe Dengesi = 0 ‘dır. Bu durumda ise bütçe denklığı söz konusudur.

(1) numaralı denklemde yer alan Bütçe Gelirleri ve Bütçe Giderleri açık şekliyle yazıldığında şu yeni denkleme ulaşılmaktadır:

$$(2) \text{ Bütçe Gelirleri} = \text{Vergi Gelirleri} + \text{Vergi Dışı Gelirler}$$

$$(3) \text{ Bütçe Giderleri} = \text{Personel Giderleri} + \text{Diğer Cari Giderler} + \text{Yatırım Giderleri} + \text{Transfer Giderleri}$$

(2) ve (3) numaralı denklemleri (1) numaralı denklemde yerlerine koyduğumuzda ise konsolide bütçe dengesini açık şekliyle ifade edebiliriz:

$$(4) \text{ Bütçe Dengesi} = (\text{Vergi Gelirleri} + \text{Vergi Dışı Gelirler}) - (\text{Personel Giderleri} + \text{Diğer Cari Giderler} + \text{Yatırım Giderleri} + \text{Transfer Giderleri})$$

Bütçe dengesinden bütçe emanetleri çıkarılıp, avans ödemeleri eklendiği takdirde “bütçe nakit dengesi” ne ulaşılmış olmaktadır.

$$(5) \text{ Bütçe Nakit Dengesi} = \text{Bütçe Dengesi} - \text{Bütçe Emanetleri} + \text{Avanslar}$$

Yukarıda yer alan (4) numaralı denklemi (5) numaralı denklemde yerine koyduğumuzda, bütçe nakit dengesi açık olarak ifade edilmiş olacaktır.

$$(6) \text{ Bütçe Nakit Dengesi} = (\text{Vergi Gelirleri} + \text{Vergi Dışı Gelirler}) - (\text{Personel Giderleri} + \text{Diğer Cari Giderler} + \text{Yatırım Giderleri} + \text{Transfer Giderleri}) - \text{Bütçe Emanetleri} + \text{Avanslar}$$

⁹ Mahfi EĞİLMEZ - Ercan KUMCU, **Ekonomi Politikası, Teori ve Türkiye Uygulaması**, Om Yayınevi, İstanbul, 2002, s.134.

Buraya kadar çeşitli denklemler vasıtasıyla yapılan açıklamalardan şu bağlantılara ulaşabiliriz:

Bütçe Nakit Dengesi > Bütçe Dengesi

Bütçe Nakit Dengesi = Bütçe Dengesi

Bütçe Nakit Dengesi < Bütçe Dengesi

Bu bağlantılara göre olası durum ve sonuçları şu şekilde göstermek mümkündür:

Bütçe Avansları = Bütçe Emanetleri ise; => Bütçe Nakit Dengesi = Bütçe Dengesi,

Bütçe Avansları > Bütçe Emanetleri ise; => Bütçe Nakit Dengesi > Bütçe Dengesi,

Bütçe Avansları < Bütçe Emanetleri ise; => Bütçe Nakit Dengesi < Bütçe Dengesi.

Bütçe finansman gereksinimi, bütçe nakit dengesine, cari yıl içinde gerçekleştirilen borç anapara ödemelerinin eklenmesiyle elde edilmektedir.

(7) Bütçe Finansman Gereksinimi = Bütçe Nakit Dengesi + İç Borç Anapara Ödemeleri + Dış Borç Anapara Ödemeleri

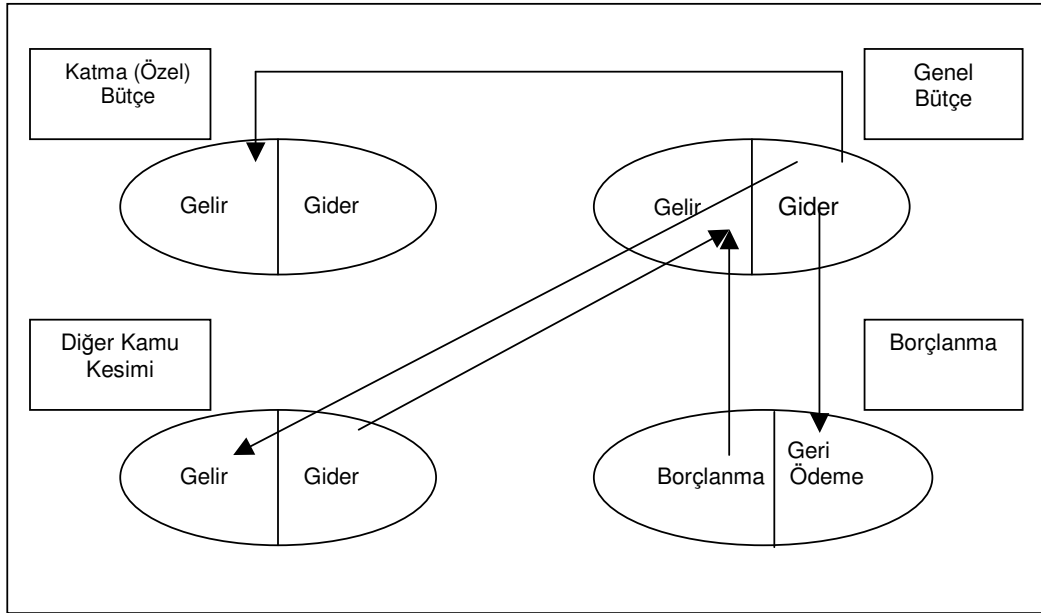
Yukarıdaki (6) numaralı denklemi (7) numaralı denklemde yerine koyduğumuzda “bütçe finansman gereksinimi” denklemini açık olarak ifade edebiliriz:

Bütçe Finansman Gereksinimi = (Vergi Gelirleri + Vergi Dışı Gelirler) – (Personel Giderleri + Diğer Cari Giderler + Yatırım Giderleri + Transfer Giderleri) – (Bütçe Emanetleri + Bütçe Avansları) - (İç Borç Anapara Ödemeleri + Dış Borç Anapara Ödemeleri)

Yukarıda denklemler itibarıyla açıklamaya çalıştığımız bütçe dengesi, bütçe finansman gereksinimi gibi kavramlar aynı zamanda bütçe kanununun da önemli birer unsurlarını oluşturmaktadır. Bütçe kanunu, merkezi hükümetin bir mali yıl içinde gerçekleştireceği yıllık kamu gelirleri tahminleri ile kamu harcamaları hedeflerini göstermektedir. Bütçe harcamaları çoğunlukla olağan bütçe gelirlerinden fazla olduğu için bütçe açığı meydana gelmektedir. Ülkemizde bütçe kanununun denge maddesi olan üçüncü maddesinde de belirtildiği üzere, meydana gelen bütçe açığı “net borçlanma hasılatı” ile karşılanmaktadır. Dolayısıyla net borçlanma hasılatı aynı zamanda bütçenin finansman gereksinimini ifade etmektedir.

Türkiye’de Hazinesinin merkezi yönetim bütçesi dışında yer alan kamu kurumları ile olan mali ilişkileri bütçe vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir. KİT'lere, mahalli idarelere, fonlara, döner sermayeli kuruluşlara ve diğer kamu kuruluşlarına yapılan ödemeler bütçenin transfer giderleri içinde yer almaktadır. Bu kuruluşlardan elde edilen gelirler de bütçeye gelir olarak kaydedilmektedir. Bu kuruluşların merkezi yönetim ile bütçe dışında doğrudan mali ilişkileri olmamalıdır. Merkezi yönetimin faaliyetleri ise, genel bütçe, özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçeleri ve borç işlemlerini kapsamaktadır. Borçlanmalar ile borç ödemeleri bütçe dışında takip edilmektedir. Aşağıdaki şekilde merkezi yönetimin genel bütçe ve borçlanmadan doğan ilişkileri gösterilmektedir.

Şekil 1: Bütçe – Borçlanma İlişkisi



Kaynak: T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, 1997 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, Ankara, Ekim 1998, s.14.

Yukarıdaki şeklin de gösterdiği gibi, bütçe finansmanında dört unsurun karşılıklı olarak dengede olması gerekmektedir¹⁰.

$$\text{Bütçe Gelirleri} + \text{Borçlanma Hasılatı} = \text{Bütçe Giderleri} + \text{Borç Ödemeleri}$$

Bu denge, merkezi hükümetin borçlanma geliri dışında elde ettiği tüm gelirleri bütçe geliri olarak, borç anapara ödemeleri dışındaki tüm giderlerini de bütçe gideri olarak kaydetmesiyle gerçekleşir. Bu aynı zamanda bütçe açığının borçlanma hasılatına eşit olmasını ifade etmektedir. Yani;

$$\text{Bütçe Giderleri} - \text{Bütçe Gelirleri} = \text{Borçlanma Hasılatı} - \text{Borç Ödemeleri}$$

olmalıdır.

Bütçenin durumunu değerlendirmekte en önemli kalem bütçe açığıdır. Bütçe açığının sürekli olarak artış gösterdiği ülkelerde, bu açığın borçlanma ile finanse edilerek sürdürülmesi bir noktadan sonra hiperenflasyona yol açmaktadır. Son yıllarda ise Uluslararası Para Fonu (IMF)'nce başlatılan bir süreç içinde bütçe açığı önemini yitirmiş, buna karşılık olarak özellikle başta ülkemiz olmak üzere; benzer durumdaki ülkeler için “bütçe faiz dışı dengesi” önem kazanmaya başlamıştır. Bütçe faiz dışı dengesi ise şu şekilde hesaplanmaktadır¹¹.

$$\text{Bütçe Giderleri} - \text{Bütçe Faiz Giderleri} = \text{Bütçe Faiz Dışı Giderleri}$$

$$\text{Bütçe Gelirleri} - \text{Bütçe Faiz Dışı Giderleri} = \text{Bütçe Faiz Dışı Dengesi}$$

Şayet, bütçe faiz dışı dengesinde bir açık söz konusu ise bu durum, bütçe gelirlerinin faiz dışındaki bütçe giderlerini bile karşılayamadığı anlamına gelmektedir ki, aynı zamanda böyle bir sonuç, bütçe dengesinin sürdürülemez olduğunun da göstergesi olmaktadır. Türkiye'nin IMF ile imzaladığı Stand-by anlaşmaları çerçevesinde ulaşılmaması zorunlu tutulan hedeflerden biri de “Faiz Dışı Bütçe Fazlası” olarak ifade edilen ve bütçe faiz dışı dengesinin pozitif olması gerektiği anlamına gelen gösterge hedefidir. Örneğin bu hedef oran (faiz dışı bütçe fazlası/GSMH), Türkiye için % 6,5 olarak tespit edilmiştir.

Uygulamada ise bütçe denkliği açısından iki tür denklik kavramı söz konusudur¹²: Bunlar “gerçek denklik” ve “görünüşte denklik” kavramlarıdır. Gerçek denklik, temel bütçe ilkelerinden birisi olan samimiyet ilkesine uygun olarak hazırlanan bütçelerin uygulanmasının ardından çıkarılan kesin hesap kanununda kamu gelir ve gider hesaplarının gerçekten denk olmasıdır. Görünüşte denklik ise, hükümet tarafından hazırlanmış bütçenin gider ve gelir toplamalarının denk olması ve bu haliyle meclis onayından geçmesi anlamına gelmektedir. Fakat gerçekte bu bütçelerde gerçek gelirler giderleri karşılayacak seviyede değildir. Gelirlere, borçlanma yoluyla elde edilecek kaynaklar ilave edildiğinde ancak gelir-gider dengesi tutturulabilmektedir.

Mali yılbaşında uygulamaya konulacak olan bütçelerin gelir ve giderlerinin görünüşte birbirine denk olarak hazırlanması ve yasalaşması gerekmektedir. Ancak burada önemli olan, bir mali yılı kapsayan bütçe uygulaması sona erdiği zaman kamu gelirlerinin kamu giderlerini tamamen karşıladığını görebilme. Tabii ki, böyle bir gerçeklikle karşılaşılabilmesinin ön koşulu, yukarıda da ifade edildiği gibi,

¹⁰ T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, a.g.r., s.14.

¹¹ EĞİLMEZ - KUMCU, a.g.e., s.239.

bütçe tasarısının hazırlanması aşamasında samimiyet ilkesinden ödün verilmemesidir. Bütçe, hazırlık ve tasdik aşamasında samimiyete bağlı kalınmazsa, olağan koşullar çerçevesinde dahi uygulama bitiminde gerçek denklığı yakalamak mümkün olmayacaktır. Böyle bir sonuçla karşılaşılması ise, bütçe açıklarını ve dolayısıyla bunların finansmanı için de çeşitli araçlara (borçlanma, para basımı, yeni vergiler salınması, döviz ve altın rezervlerinin kullanılması gibi) başvurulmasını zorunlu kılacaktır.

Bütçenin gerçek ve görünüşte denklığı konusu, bütçenin uygulanmadan önce tahmini rakamlara dayanarak düzenlenmesinden meydana gelmektedir. Bu nedenle denklik, ancak yapılan tahminlerin gerçeğe yakınlığı oranında sağlanabilecektir. Bütçe, samimiyet ilkesine uygun olarak hazırlanmışsa ve uygulama yılı içinde olağanüstü olaylar meydana gelmemişse, yılsonu itibarıyla bütçe denklığınden söz edilebilir¹³. Literatürde bütçe dengesi ve boyutları hakkında daha ayrıntılı bilgi edinebilmek için çeşitli açık ölçüm yöntemleri geliştirilmiş bulunmaktadır.

C. Bütçe Açığı ve Ölçüm Yöntemleri

Günümüzde gerek gelişmiş, gerekse gelişmekte olan ülkelerin yaşadığı temel makroekonomik sorunlardan biri olan bütçe açıkları, en basit şekliyle, kamu harcamalarının kamu gelirlerini aşması sonucunda meydana gelen negatif fark olarak ifade edilebilir. Bir devletin olağan kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamada yetersiz kalması, bütçe açıklarını gündeme getirmekte ve bu açığın finansmanı için de çeşitli yollara başvurulması bir zorunluluk arz etmektedir.

Kamu açıkları tanımlamasının ayrıntısına girmeden önce, kamu açıkları ve kamu borçları kavramları arasındaki farkı belirtmek gerekmektedir. Kamu açıkları, belirli bir dönem içinde olağan kamu gelirleri ile kamu giderleri arasındaki farktır. Kamu borçları ise; belirli bir zaman kesitinde, o zamana kadar oluşmuş olan kamu açıklarının toplam değeridir. Dolayısıyla, kamu açıkları ya da kamu kesimi borçlanma gereksinimi bir tür akım-değer niteliğinde olduğu halde, kamu borçları bir stok değer niteliği taşımaktadır. Ayrı ayrı zaman dilimlerinde oluşmuş kamu açıkları birikerek, belirli bir zaman kesitinde kamu borçlarını oluşturmaktadır¹⁴.

¹² SÖNMEZ, a.g.e., s.24.

¹³ SÖNMEZ, a.g.e., s.24.

¹⁴ İzzettin ÖNDER, Hülya KIRMANOĞLU, Yeşim KARTALLI, **Kamu Açıkları ve Kamu Borçları**, Türk Harb-İş Sendikası, Ankara, Ocak-1995, s.10.

Literatürde değişik bütçe açığı tanımları kullanılmaktadır; ancak bu tanımların hangi bağlamda yapıldıklarının belirginlik kazanması gerekmektedir. Alternatif bütçe açığı tanımlamaları önemli ölçüde farklı yaklaşımlara sahiptirler; bu nedenle, literatürde, belirlenen amaçlar için çeşitli tanımların kullanılmasının uygunluğu ve farklı yaklaşımların nispi üstünlüklerinin geçerliliği konusunda önemli tartışmalar yapılmakta ve alternatif bütçe açığı kavramları ve alternatif ölçüler, iktisat politikalarının oluşturulması açısından son derece önemli hale gelmektedir. Doğru bütçe açığı tanımlarının yapılması ve yapılan tanımların yanlış yönlendirici özellik taşıması için, söz konusu alternatif kavramlar ve ölçümler üzerinde durulması önem taşımaktadır¹⁵.

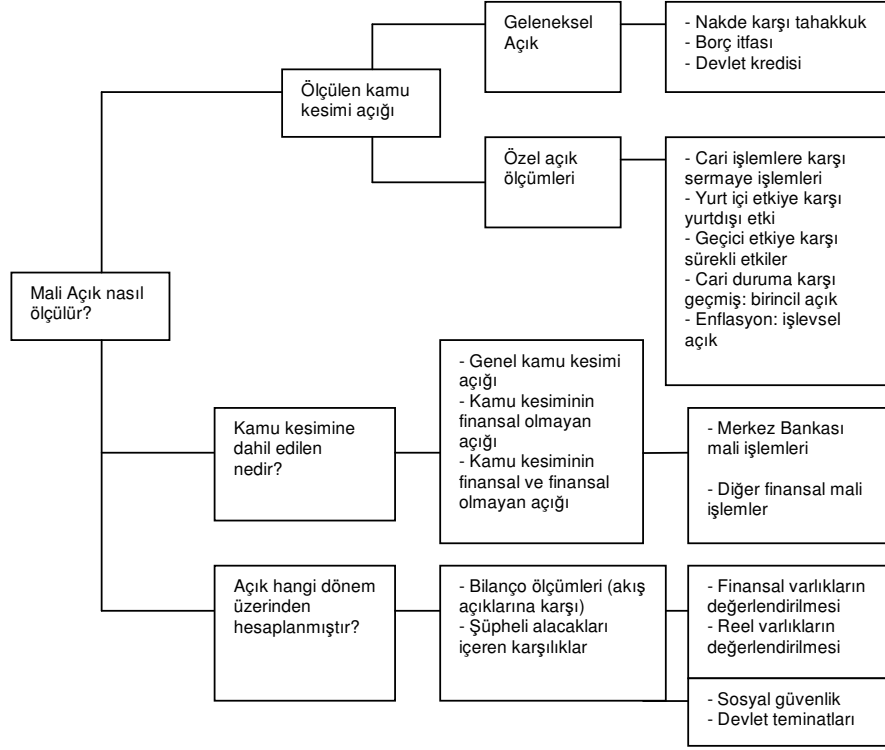
Mali açığı tespit etmeyi hedefleyen alternatif ölçüler arasındaki farklılıklar, maliye politikası hakkında ülkeler arasında önemli karşılaştırmalar yapılmadan ve faydalı genel sonuçlar çıkarılmadan önce açığa kavuşturulmalıdır. Mali açık aşağıdaki Şekil 2 yardımıyla da gösterilmeye çalışıldığı üzere, üç ölçü kullanılarak değerlendirilebilmektedir¹⁶:

- Açık, belli kapsamdaki kamu kesimi için tanımlanmalıdır,
- Kamu kesiminin kapsamı veya büyüklüğü ile kompozisyonu tanımlanmalıdır,
- Açığın büyüklüğünün değerlendirilmesi için uygun zaman ufkunun belirlenmesi gerekmektedir.

Şekil 2: Mali Açığın Ölçümü ve Kontrolü

¹⁵ M. Hanifi ASLAN, **Enflasyonist Finansman Politikası**, Ak-Bil Yayıncılık, Bursa, Mayıs 1997, s.16.

¹⁶ Mario I. BLEJER - Andrienne CHEASTY, "The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues", **Journal of Economic Literature**, Vol: 24, December 1991, s.1644.



Kaynak: Mario I. BLEJER - Andrienne CHEASTY, "How to Measure the Fiscal Deficit", Finance & Development, September 1992, Vol:29, No:3. s.40.

Açığın büyüklüğüne ve finansman kaynağına bağlı olarak ekonomideki makroekonomik dengeleri etkileyen bütçe açıkları, ekonominin toplam talep düzeyi ile toplam talebin unsurlarını doğrudan etkilerken, yurtiçi tasarruflar ile yatırımları dolaylı yoldan etkilemektedir. Tüm bu gelişmelerden ise, ekonominin uzun dönem reel büyüme oranı olumsuz yönde etkilenmektedir. Bu nedenle, bütçe açıklarının makroekonomik etkileri hakkında sağlıklı tahminler yapılabilmesi için bütçe açığının tam ve doğru olarak ölçümü büyük önem taşımaktadır¹⁷.

Kamu sektörü açığını ölçmeye yönelik doğru yöntem, bu açığın hesaplanma amacına bağlıdır. En belirgin amaç ise, kamu sektörü tarafından kaynaklara olan net talebi ölçmektir. Bu sıra ile dış açığı, enflasyonu, yurtiçi faiz oranlarını ve istihdamı etkilemektedir. Bu konuda en yararlı gösterge, finansal kaynakların kamu sektörünce net kullanımını ifade eden, Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG) (Public Sector Borrowing Requirement-PSBR) göstergesi olabilir. KKBG, tüm kamu

¹⁷ Hüseyin ŞEN - İsa SAĞBAŞ, **Bütçe Açıkları Teori ve Türkiye Uygulaması**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s.1.

birimleri için, gelir üzeri toplam harcama fazlasını göstermektedir. Bu gösterge aynı zamanda “konsolide kamu sektörü açığı” olarak da ifade edilmektedir¹⁸.

KKBG en kapsamlı açık ölçüm yöntemi olmasına rağmen, bazı şartlar altında yanıltıcı veya yetersiz olabilmektedir. Bu nedenle, bütçe açığı tanımları da söz konusu yetersizliklere, karşılaşılan farklı ihtiyaçlara ve çeşitli verilere göre farklılık arz etmektedir. Literatürde yer alan faiz dışı (birincil) açık, operasyonel (işlevsel) açık gibi farklı bütçe açığı tanımlarını ve dolayısıyla ölçüm yöntemlerini sırasıyla aşağıdaki tabloda yer verilen mali göstergeler ile ifade etmek mümkün olabilmektedir.

Tablo 1: Alternatif Bütçe Açığı Tanımları

Mali Gösterge	Tanımlama
1- Geleneksel Bütçe Dengesi	= Harcamalar - Gelirler
2- Bağışlar Hariç Toplam Bütçe Dengesi	= Geleneksel Bütçe Dengesi(1) – Bağışlar
3- Dış Bütçe Dengesi	= Hükümet Harcamaları – Gelirler (Dışarıdan Sağlanan)
4- İç Bütçe Dengesi	= Toplam Denge – Dış Denge
5- Birincil Bütçe Dengesi	= Toplam Denge – Faiz Ödemeleri
6- Operasyonel Bütçe Dengesi	= Birincil Denge + Reel Faiz Ödemeleri
7- Cari Bütçe Dengesi	= Cari Gelirler – Cari Harcamalar
8- Konsolide Bütçe Dengesi	= Merkezi + Yerel (diğer kamu) Hükümet Dengeleri
9- Konjonktürel Nötr Bütçe Dengesi	= Harcamalar – Konjonktürel Olarak

¹⁸ THE WORLD BANK, **World Development Report**, Published for the World Bank, Oxford University Press: Oxford, 1988, s.56.

(Konjonktürden Etkilenmeyen Bütçe Dengesi)	Uyumlu Gelirler
10- Konjonktürel Olarak Düzeltilmiş Bütçe Dengesi	= Toplam Denge - Konjonktürel Nötr Denge
11- Gösterge (Benchmark) Bütçe Dengesi	= Normatif Yıl Dengesi (Önceden Belirlenmiş Olan)
12- Yapısal Bütçe Dengesi	= Bütçenin Konjonktürel Etkisi + Gösterge Dengesi
13- Tam İstihdam Bütçe Dengesi	= Tam İstihdam Harcamaları – Tam İstihdam Gelirleri
14- Likidite Bütçe Dengesi	= Toplam Denge – Net Krediler
15- Ağırlıklı Bütçe Dengesi	= Operasyonel Değişkenlerin Önemine Göre Tahsis Edilen Ağırlıklar

Kaynak: Davina JACOBS, Niek SCHOEMAN, Jan van HEERDEN, “Alternative Definitions of the Budget Deficit and its Impact on the Sustainability of Fiscal Policy in South Africa”, The South African Journal of Economics, Vol: 70:2, March 2002, s.5, Erişim: 14.06.2005, <http://www.essa.org.za/download/papers/006.pdf>.

Yukarıdaki tabloda yer aldığı gibi, teoride pek çok alternatif bütçe açığı tanımları mevcut olsa da, kullanım amaçları itibarıyla uygulamada karşımıza çıkan bütçe açığı ölçüm yöntemleri farklılık arz edebilmektedir. Şüphesiz bir ülkede uygulanan maliye politikasını daha etkin kılabilmek için, kamu mali açığının doğru şekilde tespiti önem taşımaktadır. Bu kapsamda uygulamada, maliye politikalarının etkinliği açısından önem kazanan çeşitli açık ölçüm yöntemleri geliştirilmiştir. Burada önemli olan, devlet açısından kullanılacak açık ölçüsünün yeri ve zamanının iyi bir biçimde belirlenmesi ve uygulanacak politikaların bu kapsamda ele alınmasıdır. Bu çerçevede, literatürde yer alan temel bütçe açığı ölçüm yöntemlerini kendi içinde genel amaçlı ve özel amaçlı bütçe açığı ölçüm yöntemleri şeklinde sınıflandırarak açıklamak yerinde olacaktır.

1. Genel Amaçlı Bütçe Açığı Ölçüm Yöntemleri

Genel amaçlı bütçe açığı ölçüm yöntemlerini, geleneksel bütçe açığı, birincil açık, işlemsel açık, nakit açığı-tahakkuk açığı ve nominal bütçe açığı-reel bütçe açığı başlıkları altında ele almak mümkündür.

a. Geleneksel Bütçe Açığı

Geleneksel bütçe açığı (conventional budget deficit, overall deficit) nakit bazında ifade edilir ve hükümetin toplam nakit harcamaları (borç faiz ödemeleri dahil, borç geri ödemeleri hariç) ile vergi ve vergi dışı gelirlerin (bağışlar dahil, borçlanma hasılatı hariç) toplamı arasındaki farkı ölçer. Diğer bir ifadeyle, borç faiz ödemeleri giderlere dahil edilirken, borç geri ödemeleri gider olarak kaydedilmez; cari gelirler hükümet geliri olarak kabul edilir, fakat borçlanma hasılatı hükümet gelirlerine dahil edilmez. Bu şekilde tanımlanan mali açıklar, merkez bankasından doğrudan borçlanma dahil net kamu borçlanması ile karşılanabilen açığı ifade etmektedir¹⁹. Geleneksel bütçe açığı, kısaca, borçlardaki değişimler dikkate alınmaksızın toplam kamu harcamaları ile toplam kamu gelirleri arasındaki fark şeklinde de ifade edilebilir. Bu açık tanımını aşağıdaki şekilde formüle edebiliriz:

Geleneksel Bütçe Açığı (Nakit Bazında) = Hükümetin Toplam Nakit Harcamaları (Borç Faiz Ödemeleri Dahil, Borç Geri Ödemeleri Hariç) – (Vergi Gelirleri + Vergi Dışı Gelirler (Bağışlar Dahil, Borçlanma Hasılatı Hariç))

Geleneksel bütçe açığının sağlıklı olarak ölçülebilmesi, öncelikle standart bir muhasebe sistemini gerekli kılmaktadır. Ancak, gelişmekte olan ülkelerde hâlihazırda böyle bir sistem mevcut değildir. Bu durum geleneksel açığın sağlıklı bir biçimde ölçülmesini ve ülkeler arasında doğrudan karşılaştırma yapılmasını zorlaştırmaktadır. Geleneksel açığın faiz ödemelerini içermesi ve enflasyondan önemli ölçüde etkilenmesi nedeniyle yanlış değerlendirmelere yol açabilmektedir. Örneğin, enflasyon nominal faiz oranlarını yükseltmekte; faiz oranları yükseldiği ölçüde de bütçe açığı artış göstermektedir. Bununla birlikte geleneksel açık, yalnızca merkezi hükümetin bütçe açığını yansıtmakta ve merkezi hükümet dışındaki diğer kamu birimlerinin bütçelerinin önemli ölçüde açık ya da fazla vermesi durumunda bütçe açığı küçülmüş veya büyümüş gibi gözükmemekte; bu ise, makroekonomik politikaların sürdürülebilirliği konusunda yanlış değerlendirmelere yol açabilmektedir²⁰. Geleneksel bütçe açığı ölçüm yöntemine yönelik farklı eleştiriler de söz konusudur. Bu eleştirileri Rutayisire 1987’de yaptığı çalışmasında aşağıda belirtildiği gibi çeşitli noktalarda toplamaktadır²¹:

- Geleneksel bütçe açığı ölçüm yöntemi, bütçenin yurtiçi harcama akışına yaptığı katkıyı ölçmede uygun bir yöntem değildir.

¹⁹ ASLAN, a.g.e., s.17-18.

²⁰ ŞEN - SAĞBAŞ, a.g.e., s.2.

²¹ Laurean W. RUTAYISIRE, “Measurement of Government Budget Deficit and Fiscal Stance in a Less Developed Economy: The Case of Tanzania, 1966-1984”, **World Development**, Vol:15, No:10/11, 1987, s.1337.

- Bu yöntem, ekonomideki konjonktürel hareketlerin bütçe üzerindeki etkilerini ortadan kaldırmada yetersiz kalmaktadır.

- Geleneksel açık ölçüm yöntemi, ülkenin orta veya uzun dönemdeki hedefleri ışığında maliye politikası eğilimini değerlendirmede başarılı değildir.

- Yine bu yöntem, tekrarlanan bütçe açıkları ile sermaye bütçesi gereksinimini ayırt etmede yetersiz kalmaktadır.

- Yöntem, merkezi hükümet bütçesi ile kamu girişimleri arasında kredi ve sermaye transferleri yoluyla ortaya çıkan bütçe dışı ilişkiyi dikkate almamaktadır.

Geleneksel bütçe açığı ölçüm yönteminin sebep olduğu bu olumsuzlukların giderilmesi amacıyla, bu yöntem alternatif olarak Kamu Kesimi Borçlanma Gereği bütçe açığı göstergesinin kullanılması önerilmekte ve çoğunlukla da bu açık hesaplama yöntemi kullanılmaktadır. Özellikle Türkiye gibi, merkezi idare kapsamı dışında kamu kurumlarına sahip olan ve tek bir devlet bütçesine sahip olmayan ülkeler için de KKBG bütçe açığı göstergesinin kullanılması, mali performansın daha net/doğru olarak ölçülüp değerlendirilmesi açısından da önem taşımaktadır. Bu yöntemin kullanılmasıyla kamu kesiminin bütçe açısından genel değerlendirmesi daha kolay yapılabilmektedir.

(1) Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG)

Kamunun ekonominin içinde bulunduğu duruma göre gelirlerinden çok harcama yapması veya harcamaları kadar gelir elde edememesi durumunda bütçe açığı oluşmaktadır. Bu durum eşitlik olarak şöyle yazılabilir²²:

$$\text{Bütçe açığı} = \text{Kamu Harcamaları} > \text{Kamu Gelirleri}$$

Kamu kesiminin elde ettiğinden daha fazlasını harcadığı bu açık pozisyon durumu için bütün ülkelerde geçerli klasik bir tanım kullanılmaktadır. Bu da Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG)'dir. Buna göre kamu kesimini oluşturan bütün birimlerin toplam harcamaları ile toplam gelirleri arasındaki fark "KKBG" olarak tanımlanır. Kamu kesiminin gelirlerinin harcamalarından fazla olduğu durum ise, Kamu Sektörü Borç Geri Ödemesi (Public Sector Debt Repayment) olarak isimlendirilir²³.

²² Bradley R. SCHILLER, **The Economy Today**, Seventh Edition, U.S.A. The McGraw-Hill Com. Inc. 1997, s.259 (Aktaran: Cihan BULUT, **Kamu Açıkları Enflasyon, Faiz Oranı ve Döviz Kuru İlişkileri**, DER Yayınevi, İstanbul 2002, s.29).

²³ Michael PARKIN, Melanie POWELL, Kent MATTHEWS, **Economics**, Third Edition, Edinburg, Addison Wesley Longman LTD., 1997, s.565 (Aktaran: BULUT, a.g.e., s.30).

Kamu kesimi harcamalarından, olağan kamu gelirleri çıkartıldığı zaman, klasik kamu açığı tanımına ulaşılmaktadır. Kamu harcamaları ile olağan kamu gelirleri arasındaki fark kamu kesimi finansman gereğini ortaya koyar.

Kamu Harcamaları – Olağan Kamu Gelirleri = Kamu Kesimi Finansman Gereği

Kamu açıklarının ülkeler arasında karşılaştırılabilir olmasını sağlamak amacıyla da, klasik bir kamu açığı tanımı olarak “Kamu Kesimi Borçlanma Gereği” tanımı kullanılmaktadır. Bu tanım, borç ödemelerini hariç tuttuğu için devletin taze mali kaynak kullanımını göstermektedir²⁴. KKBG, geleneksel bütçe açığının nakit bazında ölçümünü ifade etmektedir. KKBG ya da konsolide edilmiş kamu açığı, faiz giderleri dahil, kamu borç stoku ile ilgili amortisman ödemeleri hariç, kamunun toplam nakdi harcamaları ile vergi, vergi dışı gelirler ve hibe gelirleri de dahil olmak üzere toplam nakdi gelirleri arasındaki farkı ifade etmektedir²⁵. KKBG kısaca, belli bir dönemde kamu kurum ve kuruluşlarının borçlanmak suretiyle gerçekleştirebilecekleri harcamaları ifade etmektedir.

KKBG = Toplam Kamu Nakdi Harcamaları (Faiz Giderleri Dahil, Kamu Borç Stoku Amortisman Ödemeleri Hariç) - Toplam Kamu Nakdi Gelirleri (Vergi, Vergi Dışı Gelirler ve Hibe Gelirleri)

Türkiye’de ise kamu kesimi, konsolide bütçe (genel ve katma -özel- bütçe), mahalli idareler, KİT’ler, sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar ve döner sermaye işletmelerinden oluşmaktadır. Kamu kesimi genel dengesine ise, bu sayılan idarelerin gelir ve giderlerinin konsolidasyonu ile ulaşılmaktadır. Dolayısıyla, KKBG göstergesi de, özellikle Türkiye gibi ayrı özerk bütçelere sahip kamu birimlerinden oluşan bir kamu sektörüne sahip ülke söz konusu ise, kapsamlı bir açık ölçüm yöntemi olarak karşımıza çıkmakta ve kamu kesimini oluşturan tüm birimlerin açıklarını içermektedir.

Türkiye’de kamu kesimi borçlanma gereği, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) yürürlüğe konuluncaya kadar yukarıda saydığımız ve kamu kesimini oluşturan yedi birimin bütçe açık ya da fazlalarının toplamından oluşmaktaydı. KKBG’ni Türkiye açısından hesaplamak istediğimizde ise aşağıda belirtilen yöntemle bunu gerçekleştirmek mümkün olmaktadır.

²⁴ İzzettin ÖNDER - Hülya KIRMANOĞLU, “Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri”, **Kamu Kesimi Finansman Açıkları**, X.Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-18 Mayıs 1994, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi Yayın No: 80, İstanbul 1996, s.36.

²⁵ Vito TANZI, Mario BLEJER, M.O.TEIJERO, **Inflation and the Measurement of Fiscal Deficits**, IMF Staff Papers, 34, s.714 (Aktaran: Ercan TÜRKKAN, “Alternatif Kamu Açığı Tanımları: İşlevsel Kamu Açığı”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 24 (4), 1997, s.550).

Tablo 2: Türkiye’de Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Ölçümü

Konsolide Bütçe Açığı (Genel + Katma (Özel) Bütçe)	A
KİT’lerin Finansman Açıkları Toplamı	B
Mahalli İdarelerin Finansman Açıkları Toplamı	C
Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Finansman Açıkları Toplamı	D
Fonların Finansman Açıkları Toplamı	E
Döner Sermaye İşletmelerinin Finansman Açıkları Toplamı	F
Toplam Kamu Kesimi Finansman Açığı	T
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG)	$KKBG = T / GSMH \times 100$

10.12.2003 tarihinde kabul edilip, 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5018 sayılı KMYKK ile kamu kurum ve kuruluşlarının sınıflandırılması ve bütçe türleri değişmiştir.

5018 sayılı Kanunun “Bütçe Türleri ve Kapsamı” başlıklı 12’nci maddesi şöyledir:

“Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz.

Merkezi Yönetim Bütçesi, bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur.

Genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dahil olan, ve bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir.

Özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir.

Sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan ve bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

Mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir.”

Anılan Kanunda; Kanununun 1.1.2005 tarihinde yürürlüğe gireceği hükmü yer almış, fakat 5277 sayılı 2005 Mali Yılı Bütçe Kanununun “Kısmen veya Tamamen Uygulanmayacak Hükümler” başlıklı 37. maddesinde yer alan “5018 sayılı Kanunun bütçe uygulamalarına ilişkin hükümleri 2005 yılında uygulanmaz” hükmü gereğince bütçe türleri 2005 yılında da eski şekliyle uygulanmış 2006 yılında ise yeni şekil geçerli olmuştur.

Türkiye’de Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin ölçülmesinde yukarıdaki şemada gösterilen kamu kesimi finansman açıkları hesaplamaya dahil edilmekteydi. 5018 sayılı KMYKK’nun, Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun yerine geçmesiyle birlikte bu hesaplamada, yukarıda belirttiğimiz gibi kanunen getirilen tanım değişikliği nedeniyle farklılık ortaya çıkmıştır. 5018 sayılı KMYKK’daki kamu birimleri bütçe tanımlarından yola çıkarak aşağıdaki şekilde KKBG ölçümü yapılabilir.

Tablo 3: 5018 Sayılı KMYKK’na Göre KKBG Ölçümü

Merkezi Yönetim Bütçe Açığı (Fazlası) (Genel Bütçe + Özel Bütçe + Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçeleri)	A
Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçe Açığı (Fazlası)	B
Mahalli İdareler Bütçe Açığı (Fazlası)	C
KKBG (Genel Yönetim Bütçe Açığı (Fazlası))	KKBG = A + B + C

Türkiye’de kamu kesimi genel dengesi ve dolayısıyla kamu kesimi borçlanma gereğine farklı bir yöntemle ulaşmak mümkündür. Bu yöntemle aşağıdaki Tablo 4’de yer verilmiştir.

Tablo 4: Türkiye’de Kamu Kesimi Genel Dengesi

Vergiler (Dolaylı + Dolaysız)	A
Vergi Dışı Normal Gelirler	B
Faktör Gelirleri	C
Sosyal Fonlar	D
Cari Transferler	E
I- Kamu Harcanabilir Geliri	$(A+B+C+/-D-E)$
Cari Giderler	F
II- +/- Kamu Tasarrufu	$\{(A+B+C+/-D-E)-F\}$
Yatırımlar (Sabit Sermaye + Stok Değişmesi)	G
III- Tasarruf – Yatırım Farkı	$\{(A+B+C+/-D-E)-F\}-G$
Sermaye Transferleri (Servet Vergileri +/- Diğer Transferler + Kamulaştırma ve Sabit Değer Artışları)	H
IV- Kasa-Banka / Borçlanma (Kasa-Banka Değişimi + Net Dış Borçlanma + Net İç Borç/Alacak +/- Stok Değişim Fonu)	$\{(A+B+C+/-D-E)-F\}-G$
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG)	$\{(A+B+C+/-D-E)-F\}-G+/-H$

Kaynak: Hüseyin ŞEN - İsa SAĞBAŞ, Bütçe Açıkları Teori ve Türkiye Uygulaması, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s.213.

Yukarıdaki tablodan da anlaşıldığı gibi, kamu kesimi borçlanma gereği, kamu tasarruf – yatırım farkına sermaye transferleri ve stok değişim fonunun ilave edilmesiyle hesaplanmaktadır. Kamu kesimi borçlanma gereğini finansman yönüyle de hesaplamak mümkündür. Finansman kısmından hesaplanan kamu kesimi borçlanma gereği ise, kasa-banka değişimi, net dış borçlanma ve net iç borç/alacak kalemlerinin toplanması yoluyla elde edilmektedir.

KKBG, kamu kesiminin mali kaynaklara yönelik net talebine ilişkin bir fikir vermesine karşın; yüksek-kronik enflasyonla yaşayan ülkelerde devlet faaliyetlerinin neden olduğu talep baskısı konusunda sağlıklı bilgi sunmakta yetersiz kalmaktadır. KKBG'nin açık göstergesi olarak uygulanmasına yönelik bir diğer sorun ise, birçok ülkede kamu hesaplarında tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin olmaması ve hesapların tahsilât yani nakit bazında izlenmesi nedeniyle KKBG'nin nakit hareketlerini yansıtmaktan öteye gidememesidir. Bu durum ise, kamu kesiminin birikmiş ya da fiilen gerçekleşmiş yükümlülüklerinin ihmal edilmesine neden

olmaktadır²⁶. Türkiye açısından muhasebe sistemi ve yaşanan enflasyon yönüyle bir değerlendirme yapmak gerekirse, nakit esasından tahakkuk esaslı devlet muhasebesine geçilmesiyle birlikte ve yüksek oranlı enflasyonların tekrar yaşanmayabileceği tahmini dikkate alınır, KKBG göstergesinin ülkemizin kamu kesimi açıklarının hesaplanıp mali performansının değerlendirilmesinde önemli bir gösterge olarak kullanılmasına devam edilebilecektir. Aynı zamanda 2006 yılından itibaren çok yıllık bütçelemeye geçilmesi de, uzun dönemli değerlendirmelerde bulunulmasını sağlayarak, KKBG göstergesinin güvenilirliğini arttıran bir unsur olabilecektir.

(i) Konsolide Bütçe Açığı

Kamu kesimine ait çeşitli bütçelerin birleştirilmesi suretiyle elde edilen bütçeye “konsolide bütçe (consolidated budget)” adı verilmektedir. Türkiye’de konsolide bütçe, genel bütçe ile katma bütçenin toplamından oluşmaktadır. Buna göre, Konsolide Bütçe Gelirleri, genel bütçe ile katma bütçelerin gelirlerinin toplamından; Konsolide Bütçe Giderleri ise, yine genel ve katma bütçe giderlerinin toplamından oluşmaktadır. Hesaplarda tekrarları gidermek için hazine tarafından yapılan yardımların (transferlerin) bu toplamlardan çıkarılması gerekmektedir.

Konsolide Bütçe Harcamaları = Genel Bütçe Harcamaları + Katma Bütçe Harcamaları – Hazine Yardımı

Konsolide Bütçe Gelirleri = Genel Bütçe Gelirleri + Katma Bütçeler Öz Gelirleri

Konsolide Bütçe Açığı/Fazlası = Konsolide Bütçe Gelirleri – Konsolide Bütçe Harcamaları

5018 sayılı KMYKK’nda “Konsolide Bütçe” yerine “Merkezi İdare Bütçesi” tanımı getirilmiştir. Bu tanıma göre bütçe açığı/fazlası ölçümü aşağıdaki şekilde yapılabilecektir:

Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları = Genel Bütçe Harcamaları + Özel Bütçe Harcamaları + Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçeleri Harcamaları

Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri = Genel Bütçe Gelirleri + Özel Bütçe Gelirleri + Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçeleri Gelirleri

Merkezi Yönetim Bütçe Açığı/Fazlası = Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri – Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları

²⁶ Ercan TÜRKKAN, “Alternatif Kamu Açığı Tanımları: İşlevsel Kamu Açığı”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Cilt: 24, No:4, 1997, s.550-552.

Konsolide bütçe açığı göstergesi, çoğu ülkede yaygın olarak kullanılmakta ve konsolide bütçe harcamalarının, konsolide bütçe gelirlerinden fazla olması durumunda ortaya çıkmaktadır. Kısaca, merkezi hükümetin gelirleri ile giderleri arasındaki fark olarak ifade edebileceğimiz konsolide bütçe açığı, Türkiye açısından aşağıda yer alan tablo vasıtasıyla daha detaylı olarak ortaya konulabilmektedir.

Tablo 5: Konsolide Bütçe Açığı

I - KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ (A + B)
A. Genel Bütçe Gelirleri
-Vergi Gelirleri
-Vergi Dışı Normal Gelirler
-Özel Gelirler ve Fonlar
B. Katma Bütçe Gelirleri
II - KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARI (C + D + E)
C. Cari Harcamalar
-Personel Harcamaları
-Diğer Cari Harcamalar
D. Yatırım Harcamaları
E. Transfer Harcamaları
-İç ve Dış Borç Faiz Ödemeleri
-KİT'lere Yapılan Transferler
-Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan Transferler
-Vergi İadeleri
-Diğer Transfer Kalemleri
KONSOLİDE BÜTÇE AÇIĞI = I – II (II > I olmak koşuluyla)

Konsolide bütçe harcamalarının konsolide bütçe gelirlerinden daha büyük olması durumunda “konsolide bütçe açığı” meydana gelmektedir.

(ii) KİT Açıkları

Devletin bir girişimci olarak iktisadi faaliyetlerde bulunmak amacıyla kurmuş olduğu işletmelere Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) adı verilmektedir. Türkiye’de

KİT'ler İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT) ile Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK)'ndan oluşmaktadır.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri bütçe niteliğinde olmak üzere, *yatırım ve finansman programı ve işletme bütçesi* hazırlamaktadırlar. Yatırım ve finansman programının belirlenebilmesi için gerekli olan unsurlar şunlardır: *Kaynak-ödeme farkı, toplam yatırım ve finansman kaynakları*. Genel yatırım ve finansman dengesinin kurulabilmesi için önce *kaynak-ödeme dengesinin* kurulması gerekir. KİT kaynak-ödeme dengesinin kalemleri ise aşağıda yer aldığı gibidir.

Tablo 6: KİT Kaynak - Ödeme Dengesi

ÖDEMELER	KAYNAKLAR
Kanuni Ödemeler	<i>Kâr veya Zarar (Kâr + Zarar -)</i>
<i>Aktif Artışları</i>	<i>Amortisman ve Karşılıklar</i>
- Kasa Banka Artışı	<i>Aktif Azalışları</i>
- Avans, Akreditif ve Hisse Senedi	- Kasa Banka Azalışı
- Alacaklar Artışı	- Avans, Akreditif ve Hisse Senedi
- İştiraklerdeki Sermaye	- Stoklarda Azalma
- Sabit Kıymet	- Alacaklarda Azalış
- Diğer Aktif Artışları	<i>Pasif Artışları</i>
<i>Pasif Azalışları</i>	- Maliye Bakanlığı
- Maliye Bakanlığı ve Vergi Borçları	- KİT
- Diğer Kamu Kurumları	- Diğer Kamu Kuruluşları
- Özel Kişi ve Kuruluşlar	- Merkez Bankası
- Dış Borç	- Özel Kişi ve Kuruluşlar
- Diğer Pasif Azalışları	- Diğer Pasif Artışları
- Diğer Ödemeler	- Diğer Kaynaklar
Ödemeler Toplamı	Kaynaklar Toplamı

Kaynak: Turgay Berksoy, "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı", Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-18 Mayıs 1994, Kemer Antalya, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul 1996, İktisat Fakültesi Yayın No: 554, s.234.

KİT'lerin kaynaklar toplamı ile ödemeler dengesi arasındaki fark olumsuz ise, bir başka deyimle kaynakları ödemelerinin altında ise, kaynak-ödeme açığı ya da işletme açığı ortaya çıkmaktadır. Kaynaklar, ödemeleri aşarsa bir kaynak fazlasından söz edilebilir. Kaynak-ödeme açığının en önemli nedeni ise, faaliyet

zararıdır. Faaliyet zararı ile birlikte görev zararı, bilânço zararını oluşturmaktadır. KİT'lerin kaynak-ödeme açığı ve bu nedenle ortaya çıkan finansman ihtiyacı belirlendikten sonra, bu tutara toplam yatırım tutarı eklenir ve böylece *genel finansman ihtiyacı* ortaya çıkarılmış olur. Genel finansman ihtiyacı ile finansman kaynakları arasındaki denge genel yatırım-finansman programını ya da bütçesini verir²⁷.

Şekil 3: KİT Genel Yatırım-Finansman Dengesi

Finansman Gereksinimi	Finansman Kaynakları
Kaynak-Ödeme Açığı	Genel Bütçe Transferleri
Toplam Yatırım Tutarı	- Sermaye
	- Görev Zararı
	- Yardım
	Dış Proje Kredisi
	Devlet Yatırım Bankası
	Fonlar

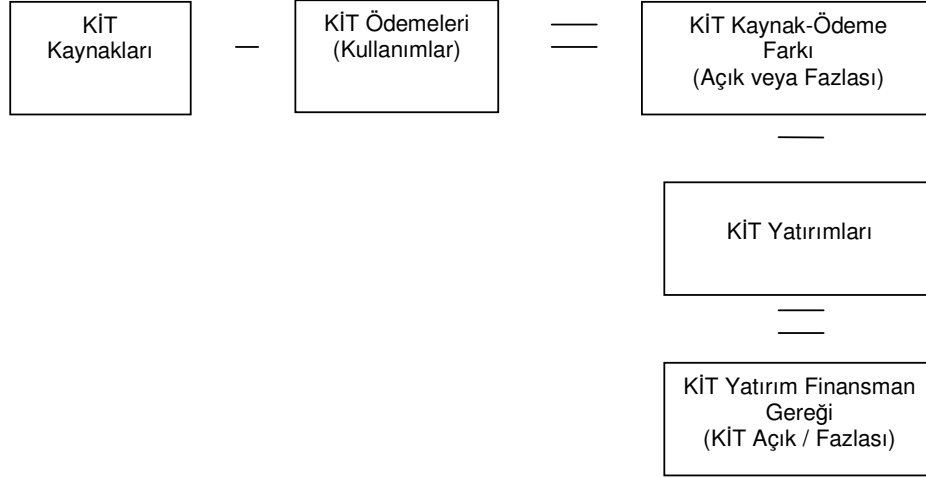
Yukarıda belirtilen denge, gerçekte yatırımlar ve bunların finansman kaynakları arasında kurulan dengedir. Türkiye’de KİT’lerin işletme açığı vermeleri, bu açıkların finansmanını da zorunlu kılmaktadır. Bir başka deyimle, toplam yatırımlar, işletme açıklarının olmaması halinde, kaynak fazlası (öz kaynaklar) ile finanse edilebilir ve böylece genel bütçe yardımlarına, Devlet Yatırım Bankası kredilerine ve fonlara gerek kalmaz²⁸.

KİT’lerin yıllık finansman gereksinimini bulmak için öncelikle, kaynaklar toplamı ile ödemeler toplamını belirlemek gereklidir. KİT’lerin temel kaynak kalemleri içinde, faktör gelirleri, alacakları ve diğer gelirleri yer alırken; KİT’lerin temel ödeme kalemleri içinde ise, vergi ve sigorta primi gibi kanuni ödemeler, borç ve faiz ödemeleri, faktör giderleri, stok değişimi ve iştiraklerine yaptıkları sermaye harcamaları yer almaktadır. Söz konusu kaynaklar ile ödemeler arasındaki fark, bize KİT’lerin mevcut finansman açığı veya fazlasını ifade etmektedir. Eğer bu fark negatif ise, diğer bir ifadeyle ödemeler toplamı kaynaklar toplamını aşıyor ise “KİT finansman açığı”, aksi durumda da “KİT finansman fazlası” mevcuttur. Bulunan sonuca, KİT’lerin gerçekleştirmeyi planladıkları yatırım harcamaları ilave edildiğinde ise KİT’lerin yıllık finansman ihtiyaçlarının bulunması mümkün olmaktadır. Aşağıdaki

²⁷ Ömer Faruk BATIREL, **Kamu Bütçesi**, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Nihad Sâyar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları No: 312/540, İstanbul, 1979, s.24.

şekil, KİT açığına yönelik hesaplamının daha kolay anlaşılmasında yardımcı olabilecektir.

Şekil 4: KİT Açığı veya Fazlası



Yukarıdaki Şekil 4'den de izlenebileceği gibi, KİT ödemeleri ve yatırımlarının toplamı KİT kaynaklarından büyük olduğunda, KİT açığı ortaya çıkmakta, tersi durumda ise KİT fazlasından söz edilmektedir. Kısaca, “yatırım finansman gereği”, KİT’lerin yeni yatırımları için ihtiyaç duydukları finansman miktarıdır.

$$\text{KİT Açığı} = \text{KİT Ödemeleri} + \text{KİT Yatırımları} > \text{KİT Kaynakları}$$

$$\text{KİT Fazlası} = \text{KİT Ödemeleri} + \text{KİT Yatırımları} < \text{KİT Kaynakları}$$

Şimdiye kadar ifade edilen finansman ihtiyacı KİT’lerin yeni yatırımları için gereksinim duyulan finansman ihtiyacıdır. Ancak bu miktar, KİT’lerin gerçek finansman ihtiyaçlarının sadece bir kısmını oluşturmaktadır. Bunun dışında, aşağıda kısaca tanımları verilen diğer finansman ihtiyaçları da söz konusudur²⁹.

* KİT’lerin Toplam Finansman İhtiyacı: KİT’lerin toplam finansman ihtiyacı, yeni yatırımlar için ihtiyaç duydukları kaynağın yanında, stok ve sabit kıymet değişmelerini, iştiraklerine ilişkin sermaye yükümlülüklerini (iştirakler sermaye artışı) ve fon ödemelerini de içermektedir. Bu ihtiyacı formüle ettiğimizde,

$$\text{KİT’lerin Toplam Finansman İhtiyacı} = (\text{KİT Kaynak-Ödeme Farkı}) - (\text{Sabit Sermaye Yatırımları} + \text{Stoklardaki Değişim} + \text{Sabit Kıymetler Değişimi} + \text{İştirakler Sermaye Artışı} + \text{Fonlara İlişkin Kanuni Ödemeler})$$

²⁸ BATIREL, a.g.e., s.24.

²⁹ Turgay BERKSOY, “Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı”, **Kamu Kesimi Finansman Açıkları**, X. Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-18 Mayıs 1994, Kemer Antalya, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul 1996, İktisat Fakültesi Yayın No: 554, s.236-250.

* KİT'lerin Kurum Dışı Finansman İhtiyacı: KİT'ler toplam finansman ihtiyaçlarının bir kısmını doğal olarak kendi bünyeleri içinden karşılamakta, geri kalan kısmı için ise kurum dışı kaynaklara başvurmaktadırlar. Dolayısıyla, KİT'lerin toplam finansman ihtiyacının yedek akçeleri gibi bünye içi fonlardan karşılanabilen kısmı düşüldükten sonra kalan finansman ihtiyacı, kurum dışı finansman gereğini oluşturmaktadır.

KİT'lerin Kurum Dışı Finansman İhtiyacı = Toplam Finansman İhtiyacı – Toplam Finansman İhtiyacının Bünye İçinden Karşılanan Kısmı (Yedekler + Cari Yıl Amortismanı + Karşılıklar + Kur Farkları + Hazine Dışı Ortaklar Sermaye Payı)

* KİT Borçlanma Gereği: KİT'lerin kurum dışı finansman gereksinimlerinin bütçeden yapılan transferlerle karşılanabilen kısmı düşüldükten sonra, geriye kalan kısım KİT borçlanma gereğini oluşturmaktadır.

(iii) Sosyal Güvenlik Kurumları Açığı

5018 sayılı KMYKK'nun 12. maddesine göre; “Sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan ve bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir”. 16.05.2006 tarihinde gerçekleştirilen yasal değişiklikten önce adı geçen cetvelde yer alan mevcut sosyal güvenlik kurumları T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ereğli Kömür Havzası Amele Birliği Biriktirme ve Yardım Sandığı Başkanlığıydı. Ancak, 5502 nolu ve 16.05.2006 kabul tarihli Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması sağlanmış ve 5502 sayılı Kanunun 42. maddesi ile, 5018 sayılı KMYKK'nun (IV) sayılı cetvelinde sadece artık iki kurum yer almaktadır. Bu kurumlar da Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'dür.

Bir ülkede mevcut olan sosyal güvenlik kuruluşlarının gerçekleştirdikleri harcamaların, bu kuruluşların elde ettikleri gelirleri aşması durumunda meydana gelen negatif fark, “sosyal güvenlik kurumları açığı”nı ifade etmektedir. Türkiye’de sosyal güvenlik kurumları açığı, sosyal güvenliği temsil eden ve 5018 sayılı kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde sayılan sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının toplanmasıyla elde edilmektedir. Aşağıdaki Şekil 5, 5502 sayılı Kanunla yapılan yasal değişiklik öncesinde, Türkiye’de sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının veya

fazlalarının, diğer bir ifadeyle gelir-gider dengelerinin nasıl oluştuğunu daha net olarak bize göstermektedir.

Şekil 5: Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Gelir-Gider Dengeleri

SSK	BAĞ-KUR	EMEKLİ SANDIĞI	Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Gelirleri Toplamı
Gelirler Katkılar, diğer	Gelirler Katkılar, diğer	Gelirler Katkılar, diğer	=
+	+	+	=
-	-	-	-
Harcamalar Emekli maaşları, sağlık sigortası, idari harcamalar, diğer	Harcamalar Emekli maaşları, sağlık sigortası, idari harcamalar, diğ.	Harcamalar Emekli maaşları, sağlık sigortası, idari harcamalar, diğ.	=
+	+	+	=
=	=	=	=
SSK Açığı / Fazlası	BAĞ-KUR Açığı / Fazlası	EMEKLİ SANDIĞI Açığı / Fazlası	Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Açığı/Fazlası (Gelir-Gider Dengesi)
+	+	+	=

Kaynak: Hüseyin ŞEN – İsa SAĞBAŞ, Bütçe Açıkları Teori ve Türkiye Uygulaması, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s.7.

Yukarıdaki şekilde görüldüğü üzere; Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan her bir sosyal güvenlik kuruluşunun kendi gelirleri ile harcamaları arasındaki negatif fark, söz konusu kuruluşun açığı; pozitif fark ise ilgili kuruluşun fazlasını ifade etmektedir. Toplam itibarıyla bakıldığında ise, söz konusu üç kuruluşun açıkları toplamı, sosyal güvenlik kuruluşlarının açığı; eğer gelir/gider farkları pozitif ise, bu takdirde sosyal güvenlik kuruluşları fazlasını oluşturmaktadır.

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile yapılan değişiklik ile birlikte artık yukarıdaki sosyal güvenlik kurumlarına ait açık veya fazlanın hesaplanma şekli de değişikliğe uğramıştır. Yeni düzenleme sonrasında sosyal güvenlik kurumlarının gelir-gider dengelerinin hesaplanmasını Şekil 6’da gösterildiği gibi yapmak mümkün olabilecektir.

Şekil 6: 5502 sayılı Kanun Sonrası Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Gelir-Gider Dengesi

Sosyal Güvenlik Kurumu		Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü		
Gelirler	+	Gelirler	=	Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Gelirleri Toplamı
-		-		-
Harcamalar	+	Harcamalar	=	Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Harcamaları Toplamı
=		=		=
Sosyal Güvenlik Kurumu Açığı / Fazlası	+	Türkiye İş Kurumu Açığı / Fazlası	=	Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Açığı/Fazlası (Gelir-Gider Dengesi)

Gerçekleştirilen yasal düzenleme sonrasında, uzun yıllardır faaliyet gösteren SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı kurumlarının birleştirilerek “Sosyal Güvenlik Kurumu” çatısı altında faaliyet göstermesi ile birlikte, gelir-gider dengelerinin takibi daha kolay yapılabilecek ve finansman gereksinimi daha net olarak izlenebilecektir.

(iv) Döner Sermaye İşletmeleri Açıkları

1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 49. maddesi ile döner sermaye işletmelerinin kuruluşu kanuni bir çerçeveye içine alınmıştır. Bu madde şu şekildedir: “Genel bütçe içinde idare edilen sınaî ve ticari kurum ve idarelerin ilk madde ve malzeme alım bedelleri ile uzman ve işçi ücretleri döner sermaye adıyla bütçelere konulan ödenekler ile karşılanır ve ödenir. Bu kurum ve idarelerin döner sermaye ödeneklerinden kullanılmayan tutar yılsonunda yok edilir; kullanılan sermayelerden doğan gelir fazlaları da gelir yazılır”. Esasen döner sermaye işletmesi kurmak genel bütçeli idareler için söz konusu olmakla birlikte, uygulamada özel (katma) bütçeli idareler de kendi kuruluş kanunlarına dayanarak döner sermaye işletmeleri kurmuşlardır. Döner sermaye işletmeleri ile genel ve özel (katma) bütçeli

idareler yükledikleri hizmetleri gerçekleştirirken sınai ve ticari özellik taşıyan hizmetleri de yürütebilmektedirler. Bu amaçla, kurulan döner sermaye işletmesine değişken giderler için bütçeden bir başlangıç ödeneği verilmektedir. Verilen bu ödeneği işletmeler kullanarak fiyat ve ücret karşılığı özel kişi ya da kuruluşlara mal ve hizmet sunarlar. Değişken giderler kapsamında hammadde, yardımcı madde, işçilik vb. giderler yer almaktadır. Mal ve hizmet karşılığı elde edilen gelirler yine aynı mal ve hizmetlerin üretilmesinde değerlendirilmektedir. Sağlanan kâr, döner sermaye ödeneğini veren kuruluşun bütçesine gelir olarak kaydedilmektedir³⁰. Ülkemizdeki döner sermaye işletmelerine örnek olarak, Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet gösteren basımevleri, üniversite hastaneleri, Orman Genel Müdürlüğü bünyesinde faaliyet gösteren orman döner sermayesi işletmeleri veya Adalet Bakanlığı'na bağlı olan cezaevlerinin atölyeleri verilebilir. Döner sermaye işletmelerinin toplam giderlerinin, toplam gelirlerini aşması durumunda bütçe açığı meydana gelecektir.

Döner Sermaye İşletmeleri Gelirleri – Döner Sermaye İşletmeleri Giderleri =
Döner Sermaye İşletmeleri Açığı / Fazlası

5018 sayılı KMYKK'nun geçici 11. maddesi ile döner sermaye işletmeleri için bir hüküm getirilmişti. Bu madde hükmü şu şekilde idi: "Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulan döner sermaye işletmeleri (ve fonların) bütçeleri, ilgili idarelerin bütçeleri içinde yer alır. Bu Kanun kapsamındaki kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmeleri (ile fonlar), 31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edilir. Bu süre sonuna kadar döner sermaye işletmeleri (ile fonların) borç ve yükümlülüklerinin tasfiyesi için ilgili idarelerce gerekli tedbirler alınır. Bu süre sonunda varlıkları ve kadroları ilgili kamu idaresine devredilir." Söz konusu geçici madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, döner sermaye işletmelerinin ömrü 31.12.2007 tarihi ile sınırlandırılmıştı. Aksi yönde bir yasal değişiklik getirilmeseydi, 2007 yılı sonuna kadar döner sermaye işletmelerinin tasfiyesi zorunlu olacak ve tasfiye işlemi kapsamında, döner sermaye işletmeleri varlıkları ve kadroları ile ilgili oldukları kamu idaresine devredilecekti. Ancak, 5018 sayılı Kanunun Geçici 11. maddesi, 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı Kanun'un 10. maddesi ile değişikliğe uğramıştır. Söz konusu geçici madde 11'in son hali aşağıdaki gibidir:

"GEÇİCİ MADDE 11.-

(5436 sayılı Kanunun 10'uncu maddesinin a/24 ve c/12 fıkraları ile değiştirilmiştir.)

³⁰ TÜĞEN, a.g.e., s.85-86.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulan döner sermaye işletmeleri ve fonların bütçeleri, ilgili idarelerin bütçeleri içinde yer alır.

Bu Kanun kapsamında kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmeleri 31.12.2007 tarihine kadar yeniden yapılandırılır.

Döner sermaye işletmeleri yeniden yapılandırılincaya kadar bunların bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması ve muhasebesi ile kontrol ve denetimi Maliye Bakanlığınca yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirlenir. Fonların muhasebesi de bu Kanunun öngördüğü muhasebe sistemine göre yürütülür.”

Yukarıda yer verdiğimiz değişen madde hükmünde döner sermaye işletmelerinin tasfiyesi ifade edilmemekte ve kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmelerinin 31.12.2007 tarihine kadar yeniden yapılandırılacağı belirtilmektedir.

(v) Fon Kuruluşları Açıkları

Fon, belirli bir amacın veya birbirine yakın amaçlar grubunun gerçekleştirilmesi için belirli kaynakların toplandığı ve harcandığı, bütçe bağlantılı veya bütünüyle bütçe dışı kamusal nitelikli özel bir hesaptır³¹. Fon deyimi ile sadece bütçe içi fonları değil, gelir ve harcamaları bakımından bütçe dışında tutulan fonlarla, gizli fonlar denilen bazı kamu özel hesaplarını da dikkate almak gerekmektedir. Dolayısıyla fon sistemi içinde üç unsurun yer aldığını belirtebiliriz³²: 1- Bütçe içi fonlar, 2- Bütçe dışı fonlar, 3- Gizli fonlar.

Bütçe içi ve bütçe dışında yer alan fon kuruluşlarını dikkate aldığımızda genel itibarıyla fon dengesini aşağıdaki şekilde belirtmek mümkündür.

Fon Dengesi (Açık ya da Fazlası) = Fon Gelirleri – Fon Harcamaları

Fon kuruluşlarının gelirleri, harcamalarını aştığı takdirde fon fazlası, tersi durumda ise fon açığı söz konusu olmaktadır. Sözü edilen fon dengelerinin Türkiye'deki gelişimine üçüncü bölümde ayrıntısıyla değinilecektir.

5018 sayılı KMYKK'nun geçici 11. maddesi ile fon kuruluşları için de bir hüküm getirilmiştir. Bu madde hükmüne göre; “Genel yönetim kapsamındaki kamu

³¹ Oğuz OYAN - Ali Rıza AYDIN, **Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları-Alternatif Yönelişler**, Adım Yayıncılık, Ekim 1991, s.113.

³² Ahmet KESİK, “[Özel Gelir ve Fonların Türk Kamu Maliyesi İçindeki Yeri ve Önemi](#)”, **Kamu Kesimi Finansmanında Vergi Dışı Normal Gelirler ile Özel Gelirler ve Fonlar**, XIV. Türkiye Maliye Sempozyumu, [Anadolu Üniversitesi](#), Belek - Antalya, 1999, s.162.

idarelerine bağlı olarak kurulan (döner sermaye işletmeleri) ve fonların bütçeleri, ilgili idarelerin bütçeleri içinde yer alır. Bu Kanun kapsamındaki kamu idarelerinde kurulmuş (döner sermaye işletmeleri) ile fonlar, 31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edilir. Bu süre sonuna kadar (döner sermaye işletmeleri) ile fonların borç ve yükümlülüklerinin tasfiyesi için ilgili idarelerce gerekli tedbirler alınır. Bu süre sonunda varlıkları ve kadroları ilgili kamu idaresine devredilir.” Söz konusu geçici madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, bütçe içi ve dışı fon uygulamalarının (Tasarruf Mevduatı ve Sigorta Fonu-TMSF dışında) ömrü de 31.12.2007 tarihi ile sınırlandırılmıştı. Aksi yönde bir yasal değişiklik getirilmeseydi, 2007 yılı sonuna kadar fon kuruluşlarının tasfiyesi de zorunlu hale gelecek ve bunların borç ve yükümlülüklerinin tasfiyesi için ilgili idarelerce gerekli tedbirler alınacak, varlıkları ve kadroları ilgili kamu idaresine devredilecekti. Ancak, döner sermaye işletmeleri için geçerli olan yasal değişiklik, yukarıda da 5018 sayılı Kanunun ilgili madde hükmüne yer verdiğimiz geçici 11. maddesinde, 5436 sayılı Kanunun 10. maddesi ile yapılan değişiklik ile fon kuruluşları için de geçerli olmuştur. Değişen madde hükmünde fon kuruluşlarının da tasfiyesinden bahsedilmemektedir.

(vi) Mahalli İdareler Açıkları

Ülkemizin üniter siyasi yapısı içinde kamu hizmetleri, merkezi ve mahalli idareler tarafından sunulmakta ve mahalli idareler ise; il özel idareleri, belediyeler ve köylerden meydana gelmektedir. Mahalli idare bütçeleri, ülkemizde birlik ilkesinden sapmaların diğer bir örneğini oluşturmaktadır. 5018 sayılı KMYKK'nun 3. maddesinde mahalli idare tanımı şu şekilde yapılmıştır. "Mahalli idare: Yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ve bunların kurdukları birlik ve idareyi ifade eder". Aynı Kanunun 12. maddesinde mahalli idare bütçesinin de tanımı yapılmıştır. Bu maddeye göre, "Mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir."

Ülkemizde kamu kesimi borçlanma gereğinin ölçümünde mahalli idarelerin açıkları da bu ölçüme dahil edilmektedir. Dolayısıyla, mahalli idarelere ait açıkların miktarında meydana gelecek artışlar, aynı zamanda KKBG'nin de artışına neden olmaktadır. Mahalli idarelerin borçlanma (finansman) gereksinimi toplam gelirleri ile harcamaları arasındaki negatif farktan oluşmaktadır.

$$\text{Mahalli İdareler Borçlanma Gereksinimi} = \text{Gelirler} - \text{Harcamalar}$$

Mahalli idarelerin toplam gelirlerinin toplam harcamalarından büyük olması durumunda ise pozitif fark ortaya çıkacak ve bu da mahalli idarelerin bütçe fazlasını oluşturacaktır.

(vii) Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Açıkları

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar ilk defa ve yaygın olarak önce Amerika Birleşik Devletleri'nde, daha sonra da İngiltere'de ortaya çıkmıştır. Bu kurumların 1970'li yıllardan itibaren Kıt'a Avrupa'sında ve sosyalizmin çökmesini takip eden 1980'li yılların ardından da eski sosyalist ülkelerde, toplumsal alandan iktisadi alana kadar pek çok konuda örnekleri artmaya başlamıştır³³. Türkiye'de ise ilk olarak 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulunun kurulmasının ardından düzenleyici ve denetleyici kurum sayısı giderek artmıştır.

5018 sayılı KMYKK, madde 12'ye göre "Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir".

Söz konusu (III) sayılı cetvelde en son durum itibarıyla sıralanan düzenleyici ve denetleyici kurumlar şunlardır: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Telekomünikasyon Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların toplam bütçe gelirleri ile giderleri arasında negatif fark oluştuğunda bütçe açığı, aksi durumda ise bütçe fazlası meydana gelecektir. Kamu kesimi genel dengesi içinde bu kurumların bütçe büyüklükleri de dikkate alınmaktadır.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Bütçe Gelirleri – Bütçe Giderleri =
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Bütçe Açığı / Fazlası

Ülkemizde kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG), devletin gerçek açığını ve bu açığın finansmanını tam olarak göstermemektedir. Yayınlanan KKBG rakamları ve tabloları, kamu kesimi açıklarının sadece bir kısmını göstermektedir. KKBG rakamları ve tabloları ile ilgili olan bu sorun, bu açığı hesaplayan Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na gerçek açıkların bildirilmemesinden kaynaklanmaktadır.

³³ Ayşe GÜNAY - Ahmet ÖZEN, "Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye", **Vergi Sorunları Dergisi**, Ocak 2004, Sayı: 184, s. 169.

Şimdiye kadar kamu kesiminde kullanılan muhasebe sisteminin yetersizliğinden ve yanlış yapılanmasından kaynaklanan bu durum, ne yazık ki KKBG rakamlarının saptırılmasına sebebiyet vermekte ve KKBG/GSMH rakamları ile Kamu Net Borçlanma Hasılatı/GSMH oranları arasında önemli farkların oluşmasına yol açmaktadır. KKBG rakamlarının saptırılmasına neden olan hatalar şu şekilde ortaya konabilir³⁴:

1- Kamu kesiminde muhasebe işlemleri nakit veya tahakkuk esasına göre takip edilmektedir. Genel ve katma bütçeli kuruluşlar nakit esasına göre muhasebe tutmaktadırlar. KKBG büyüklüklerine yönelik tabloların hazırlanmasında nakit esas uygulanmaktadır. Dolayısıyla bu işlem, bazı açıkların gösterilmemesine neden olmaktadır.

- Borçlanma yoluyla finanse edilen işlemlerin bir kısmı, nakit akışı doğurmadan, mahsup şeklinde yapılmaktadır. (Vadesi gelen borç faizleri yerine yeni borçlanma senedi vermek gibi) Bu işlemler “nakit dışı” olarak adlandırılmakta ve finansman tablolarına yansıtılmamaktadır.

- Kurumları tarafından tahakkuk esasına göre düzenlenen bilançolar, nakit esasına dönüştürülmek amacıyla bir ayıklamaya tabi tutulmaktadır.

2- KKBG'nin hesaplanmasında esas alınan KİT bilançolarında önemli hatalar bulunmaktadır. Zarar eden KİT'lerin sermayelerinde –zarar sebebiyle- oluşan azalma gizlenmekte ve bilançolara yansıtılmamaktadır. Bu hatalı bilançolara göre hesaplanan KİT açıkları, KKBG rakamının olduğundan az görünmesine yol açmaktadır.

3- Görev zararı uygulamaları ve bu uygulamalardan doğan Hazine borcu da KKBG tablolarına yansıtılmamaktadır.

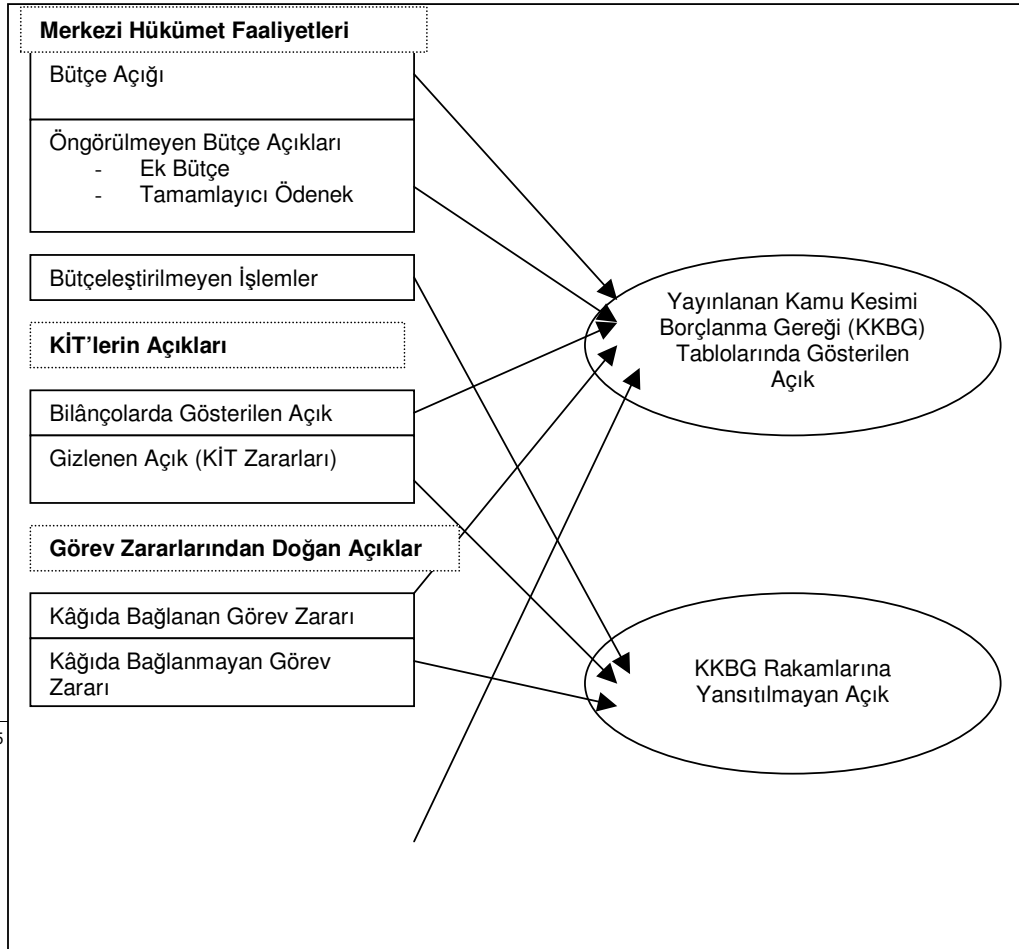
KKBG'nin hesaplanmasında nakit esaslı muhasebe sisteminin uygulanmasından ortaya çıkan saptırmalar, 5018 sayılı KMYKK ile getirilen düzenleme ile tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin getirilmesiyle birlikte ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçiş çalışmaları kapsamında 2002 yılından itibaren 6 pilot kamu kurumunda tahakkuk esasına göre muhasebe uygulaması sürdürülmüştür. Bu uygulamalardan olumlu sonuçlar elde edilmesinin ardından Aralık-2003'de 5018 sayılı KMYKK ile de hukuki zemin oluşturulmuştur. 2004 yılı başında çalışmalar tamamlanarak tahakkuk esasına dayalı muhasebe sistemi kurulmuştur.

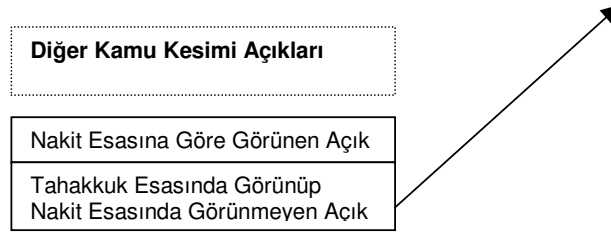
³⁴ T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, **2000 Yılı Mali Raporu**, Ankara, Ekim 2001, s.12.

Tahakkuk esaslı muhasebe sistemine tamamıyla geçilmesiyle birlikte bütçe tarafından kavranmayan, maddi ve maddi olmayan tüm duran varlıklar ile kayıtdışı bütçe işlemleri ve devletin muhtemel yükümlülükleri yani, bütün devlet faaliyetleri muhasebe sistemi tarafından kayıt altına alınmaktadır. Sistemin tam olarak işletilmesiyle birlikte, borçlar ve borçların vade yapıları devlet hesaplarında açık olarak görülebilecektir. Maddi duran varlıkların sayımı, muhasebeleştirilmesi, amortisman hesaplama ve yeniden değerlendirme yöntemlerinin belirlenmesine ilişkin esas ve usullerin de 2006 yılı sonuna kadar tamamlanarak genel yönetim kapsamına dahil bütün kamu idarelerinde ortak muhasebe ve raporlama standartları ile çerçeve hesap plânının uygulanması ve böylelikle sonuçların konsolide edilerek uluslararası standartlara uygun devlet mali istatistiklerinin üretilmesi, raporlanması, saydamlık ve hesap verebilirlik anlayışı çerçevesinde ilgililerin bilgisine sunulması plânlanmaktadır³⁵.

Yukarıda ifade etmeye çalıştığımız çeşitli hatalar nedeniyle doğru KKBG rakamına ulaşılamamakta ve saptırma rakamlar ortaya çıkmaktadır. Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin hesaplanmasına yönelik olarak ifade ettiğimiz hatalarla birlikte gerçek hesaplanma biçimini aşağıda yer verilen Şekil 7 vasıtasıyla daha net olarak görmek mümkündür.

Şekil 7: KKBG Rakamları ve Kamu Kesiminin Gerçek Açığı





Kaynak: T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, 2000 Yılı Mali Raporu, Ankara, 2001, s.15.

Yukarıda yer alan Şekil 7’den de anlaşılacağı üzere, gerçek KKBG rakamına ulaşmak için, “Yayınlanan KKBG Tablolarında Gösterilen Açık” ile “KKBG Rakamlarına Yansıtılmayan Açık” rakamının toplanması gerekir. Tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin tüm kamu kurumlarında uygulanmasıyla birlikte sorunun bir ayağı giderilebilecektir. Ancak şekilde yer alan ve KKBG rakamlarına yansıtılmayan diğer durumların da çözülmesinin ardından hatalar giderilebilecek ve doğru KKBG rakamına ulaşmak mümkün olabilecektir.

(2) Düzeltmiş Kamu Kesimi Borçlanma Gereği

Bu tanımda, geçmiş yıllardan sarkan faiz ödemeleri kamu açığı tanımından çıkarılmakta; sonraki yıllara sarkan faiz ödemeleri ise cari yıl kamu açığına eklenmek suretiyle yeni bir tanıma ulaşılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, bütçe faiz yükümlülükleri ile sınırlı kısmi bir tahakkuk muhasebesi uygulanmış olmaktadır. Yapılan bu düzeltme, şirket muhasebesi mantığı çerçevesinde dönemsellik ilkesinin devlet muhasebesinde de kısmen uygulanması anlamına gelmektedir³⁶.

$$DKKBG = KKBG - \text{Geçmiş Yıllardan Sarkan Faiz Ödemeleri} + \text{Sonraki Yıllara Sarkan Faiz Ödemeleri}$$

Ercan Türkkkan tarafından geliştirilen bu yeni tanımlamada, sadece bütçe faiz yükümlülükleri dikkate alınarak kamu açığında bir düzeltme işlemine gidilmiştir. Bu düzeltmenin nedeni de, bugüne kadar Türkiye’de kamu hesaplarında tahakkuk esaslı muhasebenin olmayışı ve bu nedenle kamu hesaplarının tahsilât yani nakit bazında takip edilmesidir. Ancak, 2006 yılından itibaren tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçildiği için böyle bir tanımlamaya Türkiye için gerek duyulmayacaktır. Nakit esaslı muhasebe sistemini uygulayan ve bütçesinde önemli düzeyde faiz yükümlülüğüne sahip olan ülkeler için ise DKKBG tanımından faydalanılabilecektir.

b. Birincil Açık

³⁶ TÜRKKAN, a.g.m., s.551.

Birincil açık veya faiz dışı açık (primary deficit) olarak ifade edilen bu kavram, yaygın olarak kullanılan kamu açığı tanımlarından bir diğerini oluşturmaktadır.

Borçlar üzerindeki faiz ödemeleri, cari işlemlerden ziyade geçmiş açıkların bir sonucudur³⁷. Bütçe gelir-gider dengesindeki gelişmeler faiz ödemelerini de içerdiğinden geçmiş yıllarda oluşan bütçe açıklarının etkisini de içinde bulunan yıla taşımaktadır. Bu nedenle, cari yılda uygulanan maliye politikası değerlendirilirken yaygın olarak kullanılan gösterge birincil denge (primary balance) olarak da ifade edilen faiz dışı bütçe dengesidir. Faiz dışı denge, uygulanmakta olan maliye politikalarının kamu borç stokunu azaltma veya artırma yönündeki etkisini belirlemede önem taşımaktadır³⁸.

Kamu harcamaları, kamu hizmetlerinin sürdürülebilmesi için gerekli olağan harcamalar ile geçmiş dönemlere ait kamu açıklarının borçlanma yoluyla finanse edilmesi sonucunda oluşan borç stokundan doğan kamu borç faiz ödemelerinin toplamından oluşmaktadır. Birinci grup harcamalar olağan olduğu halde, ikinci grup harcamalar, geçmiş döneme ait kamu açıklarının finansman yönteminin neden olduğu yüküdür. Birinci grup harcamaların denetimi kamu otoritelerinin iradesi dâhilinde olduğu halde, ikinci grup harcamalar kamu otoritelerinin karar yetkisi dışındadır³⁹. Birincil açık, nominal veya reel bütün faiz ödemelerinin bütçe açıklarından çıkartılması ile elde edilen açıklardır. Birincil açık vasıtasıyla iradi olmayan faktörler (önceden gerçekleştirilen borçlanmalar için zorunlu olan faiz ödemeleri) dışlanmakta, hükümetin kontrol edebileceği, dönemsel politikaların nasıl geliştiği ile ilgili yorumların yapılabileceği bir sonuç elde edilmektedir. Bir ülkede kamu bütçesi sürekli olarak birincil açık veremez. Bunun düşürülmesi gerekir. Bu da cari gelirlerin faiz dışı harcamaları aşması ile elde edilen birincil fazlalar ile gerçekleştirilebilir⁴⁰. Birincil açık ya da birincil fazla, hem faiz yükümlülüğü dışında kalan kamu harcamalarının büyüklüğüne, hem de ilk sırada vergi gelirleri yer almak üzere olağan kamu gelirlerine bağlıdır.

³⁷ THE WORLD BANK, **World Development Report**, Published for the World Bank, Oxford University Press: Oxford, 1988, s.56.

³⁸ Richard HEMMING - Kenneth MIRANDA, "Interest Payments", in Ke-young Chu and Richard Hemming (eds.), **Public Expenditure Handbook: A Guide to Public Policy Issues in Developing Countries**, International Monetary Fund, Washington, 15 September 1991 (Aktaran: İbrahim ÇANAKÇI, **Konsolide Bütçe Dengesinde Yapısal ve Devresel Gelişmeler (1975–1996)**, DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerleme Genel Müdürlüğü, Aralık 1996, s.9, Erişim: 11.04.2004, <http://ekutup.dpt.gov.tr/butce/canakcii/konsolit.html>).

³⁹ ÖNDER ve diğerleri, a.g.e., s.11.

⁴⁰ Maxwell J. FRY, **Emancipating the Banking System and Developing Markets for Government Debt**, London, Published by Routledge 1997, s.26-27 (Aktaran: BULUT, a.g.e., s.30).

Birincil açık “faiz dışı açık” olarak da bilinmektedir ve net borç faizi ödemelerinin bütçenin dışında tutulması suretiyle hesaplanmaktadır. Böylece, iradi olmayan unsur bütçe açığı dışına çıkarılmış olduğundan, birincil açık, hükümetin kontrol altında tutabileceği bir açığa dönüşmüş olmaktadır⁴¹. Birincil açığı formüle edecek olursak şu şekilde ifade edebiliriz:

$$\text{Birincil Açık} = \text{Toplam Açık (KKBG)} - \text{Toplam Borç Faiz Ödemeleri}$$

Birincil açık ölçüsü, kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin kamu kesimi borçluluk derecesini nasıl etkilediğini göstermesi bakımından önem taşımaktadır. Toplam kamu harcamalarından faiz ödemelerinin çıkarılması ile elde edilen birincil kamu harcamalarının olağan kamu gelirleri ile karşılanabilir olması, borçların sürdürülebilirliğinin (dolayısıyla da kamu açıklarının sürdürülebilirliğinin) tespit edilmesi açısından da önem arz etmektedir. Kamu açıkları teorik olarak sonsuza kadar sürdürülebilirse de, mevcut borçlardan doğan faiz yükümlülüklerinin kısmen de olsa karşılanabilmesi için, birincil dengenin pozitif olması gereklidir. Bir dönem içinde yapılan borcun anapara bölümünün yeniden borçlanılarak finanse edilmesi mümkün olabilir, ancak faiz bölümünün de yeniden borçlanmak suretiyle ödenmesi, kamu gelirlerinin ve milli gelirin büyüme hızının reel faiz oranından fazla olması şartı ile mümkün olmaktadır⁴².

Birincil açık, cari faaliyetlerin kamu sektörünün net borçluluğunu nasıl geliştirdiğini veya kötüleştirdiğini ölçer ve bu açık, kamu açıklarının sürdürülebilirliğini değerlendirmek açısından önemlidir. Birincil denge, en azından cari borç üzerindeki faizi karşılamak için, neticede pozitif olmalıdır. Eğer, kamu gelirleri ve ekonomi tam olarak, reel faiz oranından daha hızlı büyürse; o zaman, birincil denge açık bir şekilde kalabilir. Bununla birlikte, genel olarak uzun dönemde faiz oranından daima daha hızlı büyümesi olası değildir⁴³.

Kamu borçlarına ilişkin faiz ödemeleri, cari yıl açıklarından ziyade geçmiş yıllarda uygulanan para ve maliye politikalarının da sonucu olması sebebiyle birincil açık, cari yıl bütçesi ve dolayısıyla hükümetin icraatlarının değerlendirilebilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Bu bakımdan birincil açık yöntemi aynı zamanda, IMF'nin üye ülkelerle karşılıklı olarak gerçekleştirdiği stand-by müzakerelerinde göz önüne aldığı ve önem verdiği bütçe açığı ölçüm yöntemi

⁴¹ BLEJER - CHEASTY (1991), a.g.m., s.1651-1652.

⁴² İbrahim TURHAN, **Kamu Kesimi Açıklarının Reel Makroekonomik Sonuçları ve Bankacılık Kesimine Etkileri**, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü, Araştırma-İnceleme Yazısı:96-12, İstanbul 1996, s.8.

⁴³ THE WORLD BANK, a.g.r., s.56.

olmaktadır⁴⁴. Bu nedenle, Türkiye'nin de içinde bulunduğu ve IMF ile çeşitli istikrar programları kapsamında stand-by anlaşmalarını imzalayan özellikle ciddi miktarda borç yükü altında bulunan gelişmekte olan ülkeler için faiz dışı fazla hedefi olarak da belirlenen söz konusu birincil fazla yani faiz dışı bütçe dengesi hedefinin tutturulması büyük önem taşımaktadır. Birincil açık kavramı, ayrıca, ekonomide sürdürülebilir bir büyümenin sağlanması konusunda uygulanan politikaların sürdürülebilirliğini ve dolayısıyla başarısını da yansıtmaya görevini üstlenmektedir.

Birincil açığın hesaplanmasında bazı hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir. Birçok gelişmekte olan ülkede fiyatlar, faiz oranları, döviz kuru gibi parametreler üzerinde devlet kontrolü bulunmaktadır. Bu gibi durumlarda bütçe açığı olması gereken düzeyden daha düşük veya daha yüksek çıkabilmekte ve dolayısıyla bütçe açığı gerçeği yansıtmaktan uzaklaşmaktadır. Örneğin, faizler üzerindeki devlet kontrolü sebebiyle kamu borçlarına negatif bir reel faiz oranı uygulanması durumunda bütçe açığı olması gerekenden daha düşük gözükabilmektedir. Bu ve benzeri olumsuzluklara imkân vermemek için alınacak en sağlıklı tedbir, birincil açığı hesaplamada faiz oranlarının ve diğer makro ekonomik göstergelerin uzun dönem değerlerini esas almaktır⁴⁵.

Birincil açık ölçüm yöntemine yöneltilen çeşitli eleştiriler de söz konusudur. Faiz ödemelerinin enflasyon nedeniyle aşınan kısmını dikkate almaması, birincil açık ölçüm yöntemine karşı yöneltebilecek en önemli eleştirilerden birisidir. Birincil açık ölçüm yönteminin diğer zafiyetleri ise şunlardan ibarettir: Birincisi, birincil açık finansman bazında hesaplanmaktadır. Dolayısıyla bu açık ölçüm yönteminin güvenilirliği de büyük ölçüde kamu gelir ve harcamalarının kaydedildiği muhasebe sisteminin etkinliğine bağlı kalmaktadır. İkinci olarak, hemen hemen her ülkede işsizlik yardımları gibi hak kazanımları ile maaş ve ücretler gibi devletin donmuş/olağan giderleri önceden tespit edildiğinden bu açık yöntemi cari politikaların etkisini tam olarak ortaya koyamamaktadır⁴⁶.

Faiz dışı açık (birincil açık) kavramı, ortalama borçlanma vadesi bir yıldan uzun olan ekonomilerde cari yıl performansı hakkında net ipuçları vermektedir. Ancak, ortalama vadenin çok düşük olduğu Türkiye gibi ülkelerde, kamunun faiz yükünün tamamen geçmiş yıllarda yapılan borçlanmalardan oluşması söz konusu değildir. Türkiye'de faiz ödemelerinin önemli bir bölümü cari yıl içinde

⁴⁴ Şevket SAYILGAN, "Kamu Kesimi Açığı ve Enflasyon Arasındaki İlişki ve Yarattığı Sonuçlar", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Ağustos 1996, s. 51-59.

⁴⁵ Stanley FISCHER - William EASTERLY, "The Economics of the Government Budget Constraint", **The World Bank Research Observer**, July 1990, Vol:5, No:2, s.127-142.

oluşabilmektedir. Cari yılda oluşan faizlerin yüksek olduğu bir ortamda, klasik faiz dışı açık tanımının ifade ettiği anlam sınırlı kalmakta ve cari yıl kamu açığı performansını ölçme konusunda yeterli olamamaktadır. Bu nedenle Türkiye ve benzeri ülkeler için yeni bir faiz dışı açık tanımı zorunlu olmaktadır⁴⁷. Ercan Türkkan tarafından söz konusu sakıncanın giderilmesi amacıyla “Kısmi Faiz Dışı Açık (Kısmi Birincil Açık)” kavramı geliştirilmiştir. Bu yeni tanımda, bütçe faiz ödemelerinden cari yıl içinde oluşanlar, faiz dışı denge tanımında kamu harcamaları içine dâhil edilmektedir. Bütçe dışı kamu kuruluşları faiz ödemelerinin cari-geçmiş yıl ayrımı yapılamadığı için, yeni tanım bütçe faiz ödemeleri ile sınırlı tutulmaktadır. Bu yeni tanımı aşağıdaki şekilde formüle edebiliriz:

Kısmi Faiz Dışı Açık = KKBG – Toplam Borç Faiz Ödemeleri + Cari Yılda Oluşan Faiz Ödemeleri

c. İşlevsel Açık

Kamu kesimi borçlanma gereği en kapsamlı açık ölçüm yöntemi olmasına rağmen bazı durumlarda yanıltıcı olabilmektedir. Örneğin, yüksek oranlı enflasyona sahip olan ülkelerde, kamu sektöründe yapılan borçlanma, kamunun mevcut borçlarının reel değerindeki düşüşün karşılığı olmaktadır. Kamu sektöründe yapılan faiz ödemelerinin bir kısmı o zaman, sadece borçların reel değerindeki kayıp için borç verenleri tazmin eder ve bu hükümet için reel bir faiz maliyetini temsil etmez. Bazen borç anaparası, endekslemenin KKBG’ni şişirdiği durumlarda apaçık bir şekilde enflasyona endekslenir. Bu tür durumlar için kamu sektörü açığının diğer bir ölçümü, reel borçtaki değişiktir. İşlevsel açık, işlemsel açık, operasyonel açık (operational deficit) olarak literatürde yer alan bu kavram; “KKBG – Faiz ödemelerinin enflasyondan arındırılmış kısmı” olarak tanımlanır. Bu tanım bazen, “Enflasyondan Arındırılmış Açık” olarak da ifade edilir. Fark, önemli olabilir. Örneğin, 1985 yılında Brezilya’da endeksli iç borcun enflasyondan arındırılmış kısmı çok büyüktü. Şöyle ki; operasyonel açık sadece GSYİH’nın % 3.5’i oranında iken, KKBG ise GSYİH’nın % 27.1’i oranındaydı⁴⁸. Bu ülke örneğinden de anlaşılacağı üzere, yüksek enflasyonun yaşandığı ekonomilerde kamu kesimi finansman dengesi değerlendirilirken, enflasyonun gelir ve harcamalar üzerindeki etkisinin giderilmesi ve operasyonel açık ölçüm yönteminin kullanılması önemli olmaktadır.

⁴⁶ ŞEN - SAĞBAŞ, a.g.e., s.9.

⁴⁷ TÜRKKAN, a.g.m., s.552.

⁴⁸ THE WORLD BANK, a.g.r., s.56.

Bu kapsamda, özellikle nominal faiz ödemelerinin önemli bir kısmının anapara ödemesi niteliğinde olduğu ve bu ödemelerin de gelir-gider dengesinde değil borç idaresinde yer alması gerektiği ileri sürülmektedir. Başka bir ifadeyle, yüksek enflasyon ortamında faiz ödemelerinin reel kısmını içeren, ancak enflasyonun anaparayı aşındırdığı bölümünü kapsamayan işlevsel bütçe dengesinin (operational budget balance) maliye politikalarının değerlendirilmesinde daha sağlıklı sonuçlar vereceği düşünülmektedir⁴⁹.

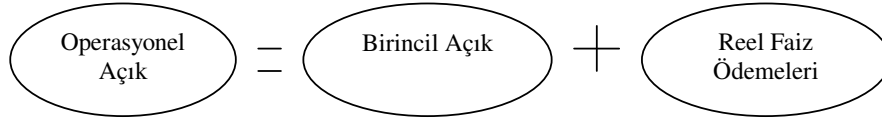
Kamu kesiminin faiz yükümlülüklerinin, mevcut maliye politikasının kontrolü dışında yer almasının tek nedeni, bu faiz ödemelerinin önceki dönemlere ait borçlardan kaynaklanmış olması değildir. Buna ilaveten, para politikalarının faiz oranlarını etkilemesi sonucunda kamu kesimi faiz yükümlülükleri de değişiklik göstermektedir. Yine ayrıca, enflasyon oranında meydana gelen dalgalanmalar da kamuya ait nominal borç servis oranını önemli derecede değiştirebilecektir. Enflasyon bütçeyi pek çok şekilde etkileyebilir. Enflasyonist ortamlarda nominal faiz oranlarının yükselmesi doğaldır. Böyle bir durumda, kamunun yapacağı faiz ödemelerinin bir kısmı gerçekte, borç anaparasında meydana gelen sermaye aşınmasını karşılamaya yarayacaktır. Eğer kamu borç faiz yükümlülüklerinden enflasyonun etkisi çıkarılmaz ise, sermayedeki aşınmayı karşılayan bu miktar, normal olarak kamu açık muhasebesinde finansman bölümüne kaydedilmesi gerekirken, faiz ödemesi olarak harcamalar kısmına yazılmış olacaktır⁵⁰. Bu nedenle, nominal faizi enflasyondan arındırmak suretiyle reel faiz oranını hesaplamak ve bu sayede gerçek faiz ödemesini bulmak önemlidir. İşlevsel kamu açığı da reel faiz ödemelerini dikkate aldığı için önem taşımaktadır.

Operasyonel açık, diğer adı ile işlevsel veya işlemsel açık, KKBG ile birincil açık arasında yer alan bir bütçe açığı türüdür ve birincil açığa sadece reel faiz ödemelerinin ilave edilmesi suretiyle hesaplanmaktadır. KKBG'nin yani geleneksel açığın hesaplanmasında faiz ödemeleri harcamalara dahil edilirken, birincil açığın hesaplanmasında faiz ödemeleri hariç tutulmaktadır. İşlevsel açığın hesaplanmasında ise, faiz ödemelerinin sadece reel değeri dikkate alınarak, anapara ödemeleri açık hesabına dahil edilmemektedir. Bu şekilde enflasyonun faiz ödemeleri üzerinde meydana getirdiği aşınma göz önüne alınmış olmaktadır⁵¹. Operasyonel açık yöntemini aşağıdaki şekilde formüle etmek, hesaplamasının daha kolay anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

⁴⁹ ÇANAKÇI, a.g.e, s.11.

⁵⁰ BLEJER – CHEASTY (1991), a.g.m., s.1655-1656.

Operasyonel Açık = Birincil Açık (Faiz Dışı Bütçe Açığı) + Reel Faiz Ödemeleri



İşlevsel açık, bütçe açığından bütün faiz ödemelerinin değil, sadece enflasyon nedeniyle artmış olan faiz miktarının çıkarılması ile elde edilen açıktır. Böylece enflasyon nedeniyle nominal faiz oranlarında meydana gelen artış giderilmekte, borçlanma karşılığında kamu kesiminden borç verenlere doğru ne kadar gerçek kaynak transferi yapıldığı anlaşılmaktadır⁵². Bu nedenle operasyonel yani işlevsel açık aynı zamanda, geleneksel açık ile borç faiz ödemelerinin enflasyon nedeniyle aşınan kısmı arasındaki farkı temsil etmektedir. Dolayısıyla;

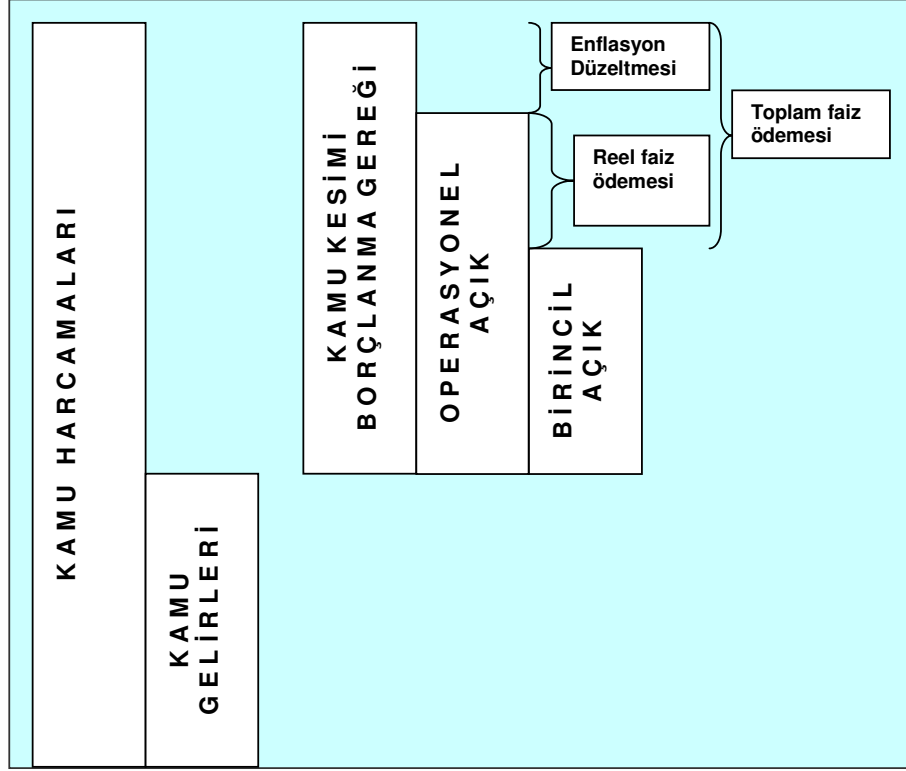
Operasyonel Açık = Geleneksel Açık – Faiz ödemelerinin enflasyondan aşınan kısmı şeklinde de hesaplanabilmektedir.

Aşağıdaki şekil vasıtasıyla, KKBG (geleneksel bütçe açığı), birincil açık ve operasyonel açık arasındaki ilişkiyi daha net bir biçimde değerlendirmek mümkündür.

Şekil 8: Geleneksel Açık, Operasyonel Açık ve Birincil Açık Arasındaki İlişki

⁵¹ ŞEN - SAĞBAŞ, a.g.e., s.10.

⁵² FRY, a.g.e., s.26-27.



Kaynak: THE WORLD BANK, World Development Report, Published for the World Bank, Oxford University Press: Oxford, 1988, s.57.

Buna göre kamu harcamalarının kamu gelirlerini aşması sonucu ortaya çıkan fark, geleneksel bütçe açığı yani KKBG'ni bize sunmaktadır. KKBG'nden enflasyon sebebiyle faizlerin aşınan kısmının çıkarılması sonucunda operasyonel açığa ulaşılmaktadır. Birincil açık ise, operasyonel açıktan reel faiz ödemelerinin düşülmesi ile ortaya çıkan sonuçtur.

Operasyonel açık özellikle yüksek enflasyon oranlarının bulunduğu ülkelerde önemli hale gelmektedir. Bu ülkelerde geleneksel ve operasyonel açıklar arasında önemli farklar olduğu gibi, bu iki ölçüye ait trendler de önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Operasyonel açığın ekonomik mantığı şudur: Ekonomi üzerindeki etkileri itibarıyla operasyonel açık, enflasyonun uyardığı faiz ödemelerini dışlar. Yani bu ödemeler, kendilerine ödeme yapılanlar için yeni bir gelir olmayıp, sadece ana paradaki aşınmayı tazmin ederler. Bu nedenle, yeniden hükümet tahvillerine yatırılmazlar ve toplam talebi etkilemezler. Halbuki faiz ödemelerinin reel kısmı toplam talebi etkileyici bir özelliğe sahiptir; bu nedenle operasyonel açığın

hesaplanmasına dahil edilir⁵³. Operasyonel açığa yöneltilen bir eleştiri ise şu şekilde ifade edilmektedir⁵⁴: Bir ülkedeki devlet borçlarının sürdürülebilirlik düzeyi o ülkenin olanakları ile istikrar çabalarına bağlı olmaktadır ve dolayısıyla faiz ödemelerinin enflasyona göre her zaman otomatik olarak değişeceği garanti edilememektedir.

İşlevsel bütçe dengesi açısından dikkat edilmesi gereken diğer bir nokta ise şudur⁵⁵: Borç stokunun ve borçlanmanın vade yapısının istikrarlı bir yapıda gelişmediği ekonomilerde bu yöntemler kullanılarak elde edilen sonuçlar daha dikkatle yorumlanmalıdır. Çünkü, kamu borç stoku içinde kısa vadeli veya değişken faizli borçların payı arttıkça enflasyon kaybı da azalmaktadır.

d. Nakit Esası ve Tahakkuk Esası Açıkları

Kamu birimlerinde ödeme ve harcama konularında tahakkuk ve nakit esası söz konusu olmaktadır. Tahakkuk esasına^{*} göre denk olabilen bir bütçe, nakit esasına^{**} göre açık verebilmektedir. Daha çok uygulama alanında görülen nakit açığı bütçe dengesine, tahakkuk etmiş fakat gerçekleşmemiş gelir ve harcamalar “net emanet ve avans” olarak ilave edilerek dikkate alınmış olur⁵⁶.

Nakit açığı (cash deficit), bir mali yıl boyunca yapılan nakdi ödemeler ile fiilen elde edilen kamu gelirleri arasındaki harcamalar lehine olan farkı ifade etmektedir⁵⁷. Türkiye açısından bu kavramı ele aldığımızda ise, başlangıçta nakit açığının konsolide bütçe açığından farklı olduğunu belirtmek gerekmektedir.

Konsolide bütçe dengesi, konsolide bütçe gelir ve harcamaları arasındaki fark olarak ifade edilirken, nakit dengesi bütçe dengesinden farklı bir kavramdır. Nakit dengesine ulaşabilmek için öncelikle Bütçe Emanetleri ve Avanslardaki gelişmeler dikkate alınmalıdır. Bütçe emaneti kavramı, mali yılsonuna kadar verile emrine bağlanmış fakat henüz alacaklıya ödenmemiş tutarları ifade etmektedir. Dolayısıyla bütçe dengesinde harcamalar içinde gözükken bu tutarlar nakit dengesinde tersine fon yaratıcı kaynaklara dönüşmektedirler. Emanet hesapları miktar yönüyle şişkin olduğu sürece, Nakit Dengesi ile Bütçe Dengesi arasında gelir yönünden Nakit Dengesi lehine bir fark ortaya çıkmaktadır. Bu geçici fark ise, emanete alınan paralar ödendiği zaman bir borç ödeme etkisi yaparak ortadan

⁵³ BLEJER – CHEASTY (1991), a.g.m., s.1656-1657.

⁵⁴ ŞEN - SAĞBAŞ, a.g.e., s.11.

⁵⁵ ÇANAKÇI, a.g.e., s.12.

* Tahakkuk esasına göre mali işlemler ve olaylar, nakit akımlarının ne zaman gerçekleştiğine bakılmaksızın, işlemin ortaya çıktığı tarihte muhasebe kaydına tabi tutulur.

** Nakit esasına göre mali işlemler ve olaylar, nakit alındığında veya ödendiğinde muhasebe kaydına tabi tutulur.

⁵⁶ ÖNDER ve diğerleri, a.g.e., s.15.

kalkmaktadır⁵⁷. Bütçe uygulamamız içinde ağırlıklı olarak Müteahhit Avansları, Mutemet Avansları ve Yolluk Avansları şeklinde yer alan avanslardan bütçe nakit dengesi açısından önem taşıyan türü Müteahhit Avanslarıdır. Müteahhit avansları, taahhüt tutarının üçte birine kadar Bakanlar Kurulu'nca kararlaştırılan oranlarda, hizmet yerine getirildikçe mahsubu yapılmak üzere, müteahhitlere, teminat karşılığı peşin olarak verilen avanslardır. Bu özelliği ile avanslar, nakit dengesini bozdukları için, bütçe açığının da bir unsuru olmaktadır.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda Türkiye uygulamasında nakit açığının hesaplanması için, konsolide bütçe açığından bütçe emanetlerinin çıkarılması ve bu sonuca da müteahhit avanslarının eklenmesi gerekmektedir. Bu işlem aşağıdaki şekilde formüle edilmektedir.

Nakit Açığı = Konsolide Bütçe Açığı – Bütçe Emanetleri + Müteahhit Avansları

veya

Nakit Açığı = Konsolide Bütçe Açığı + Müteahhit Avansları – Bütçe Emanetleri

Bu formülden anlaşılacağı üzere, bütçe emanetleri nakit açığını küçültürken, müteahhit avansları ise nakit açığını büyütmektedir. Müteahhit avansları, hakediş gerçekleşmeden yapılan ödemeler olmaları nedeniyle nakit dengesini bozarak, açığı şişirmektedir. Diğer yandan bütçe emanetleri ise, geçici fon etkisi yaratarak açığın olması gerekenden daha küçük hesaplanmasına yol açmaktadır⁵⁹. Bütçe emanetlerinin geçici olarak bütçe açığını küçültebilme etkisi, bu emanetlerin hak sahiplerine ödenmesiyle birlikte ortadan kalkmaktadır.

Devlet muhasebe sisteminde tahakkuk esasının geçerli olması halinde ifade edilebilen Tahakkuk Açığı (accural deficit) ise, kamu kesimi işlemlerinin bilfiil gerçekleşip gerçekleşmediğini göz önüne almadan, mali yıl içinde devletin kullanması gereken gerçek kaynakları belirlemeye çalışmaktadır⁶⁰. Dolayısıyla, nakit esasına göre açık hesaplaması yapılırken, bir mali yıl içinde kamu kesiminin sadece nakit ödemesi yaptığı harcamalar ile gerçekleşen nakit gelirleri göz önüne alınırken; tahakkuk esasına göre açık hesaplamasında ise, işlemler sırasında gerçekten bir nakit ödemesi yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın kamu kesimine ait olan kullanılabilir kaynakların tespit edilmesi ve maliye politikalarının sonuçlarının

⁵⁷ ŞEN - SAĞBAŞ, a.g.e., s.13.

⁵⁸ BERKSOY, a.g.t., s.148.

⁵⁹ ŞEN - SAĞBAŞ, a.g.e., s.13.

⁶⁰ BLEJER – CHEASTY (1991), a.g.m., s.1649.

görülebilmesi amaçlanmaktadır. Bu durumda örneğin, amortisman giderleri tahakkuk esasına göre hesaplanan kamu dengesinde yer alırken, nakit dengesinin hesaplanmasında ise dikkate alınmayacaktır⁶¹. Sonuç olarak, tahakkuk açığının nakit açığından daha geniş kapsamlı bir kavram olduğunu da burada ifade edebiliriz.

e. Yarı Mali Açık

Toplam kamu sektörünün; merkezi yönetimi, il ve belediye yönetimlerini, merkezi olmayan birimleri ve kamu işletmelerini içermesi gerekir. Geleneksel açık ölçümleri, çoğunlukla sadece merkezi hükümeti kapsamaktadır. Bu ise, diğer kamu birimleri büyük çapta açıklar veya fazlalarla çalıştığı zaman çok yanıltıcı bir manzara sunmaktadır. Kapsamlı ölçümlerde bile, kamu mali araçları, finansman acenteleri olarak önemli role sahip olmaları nedeniyle, çoğunlukla hesaba katılmamaktadırlar. Bazen bu araçlar (özellikle Merkez Bankası) “yarı-mali açık (quasi-fiscal deficit)” olarak ifade edilen büyük kayıplarla çalışmaktadırlar. Bu kayıplar çoğunlukla, merkez bankasının özel bankaların portfolyo veya döviz kuru kayıplarını üzerine alması nedeniyle veya merkez bankasının doğrudan sübvansiyonel borç vermeyi taahhüt etmesi nedeniyle kaynaklanmaktadır. Kamu mali araçlarının açıkları, diğer kamu birimlerinin açıklarına benzer makroekonomik etkilere sahiptir ve bu nedenle söz konusu açıkların da genel KKBG ölçümünde içerilmesi gerekir. Uygulamada ise, bu tür kayıplar çoğunlukla görmemezlikten gelmek için çok büyük miktarlarda olmadıkça ihmal edilmektedir⁶².

Bir ülkede Merkez Bankası ve/veya diğer kamu bankaları tarafından girilen bazı faaliyetler nitelikleri itibarıyla parasal bir işlem yerine mali bir işlem niteliği taşımaktadırlar. Bu işlemler, bir vergileme, sübvansiyon ya da doğrudan transfer niteliği taşıdıkları halde, bir “kamu mali işlemi” şeklinde yer almamaları ancak özü itibarıyla bu işlemlere benzer makroekonomik sonuçlar yaratmaları sebebiyle de, “yarı mali işlemler” olarak ifade edilmekte olup, bu tarz işlemler sonucunda oluşan kuruluş zararları, nihayetinde bütçeden karşılanmak zorunda kalınan maliyetler olarak karşımıza çıkmaktadır⁶³.

Türkiye’de de bütçe çerçevesindeki bazı gelir ve giderler kayıt dışı kalmaktadır. Bu işlemler doğrudan genel ya da özel (katma) bütçeli idarelerce gerçekleştirilmektedir, ancak, bütçeye gelir ya da gider olarak kaydedilmediğinden

⁶¹ TURHAN, a.g.e., s.7.

⁶² THE WORLD BANK, a.g.r., s.56.

⁶³ Emin DEDEOĞLU, Ferhat EMİL, Can M. ERDEM, “Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler, Bütçe Kanunları Mali Disiplini Ne Ölçüde Sağlıyor?”, içinde **Kamu Maliyesinde Saydamlık**, TESEV Yayınları, İstanbul, 1999, s.31.

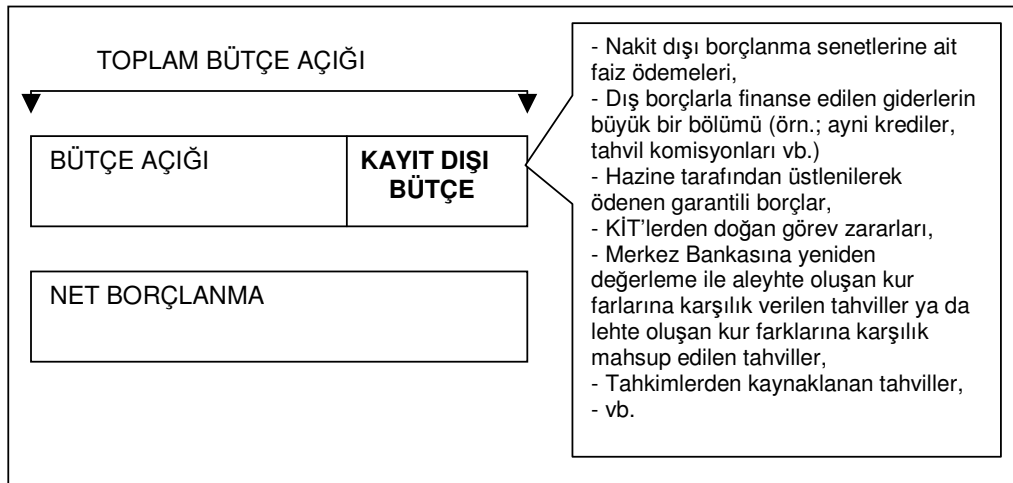
bütçede görünmemekte ve gizli kalmaktadır. “Kayıt dışı bütçe” olarak adlandırılan bu işlemlerin, bütçe dışındaki yapı ve kurumların (döner sermaye, vakıf vb.) işlemleri ile karıştırılmaması önem taşımaktadır. Sözü edilen bu kuruluşlar işlemlerini bir kayıt ve muhasebe düzeni içinde gerçekleştirmektedirler. Kayıt dışı bütçe işlemleri ise bu kuruluşlarca değil, doğrudan genel ve özel (katma) bütçeli kuruluşlarca gerçekleştirilmekte, fakat kayda girmemektedir⁶⁴.

Bütçenin dışında kalarak kayıt dışı bütçeyi oluşturan ve dolaylı harcamalar olarak da ifade edilen bu harcamaların bir bölümü dönemsel olmayan yasal dayanağa sahiptir. Örneğin, birer harcama kalemi olarak değerlendirilmesi gereken ve devletin teşvik politikalarıyla yarattığı vergi indirimleri ve muafiyetleri de bunlar arasında yer almaktadır. Gerçekte birer harcama olan bu kalemlerin miktarı bilinmemekte ve ne yazık ki bütçelenmemektedir*. Merkez Bankası, kamu bankaları ve diğer KİT’lerin yarı-mali (quasi-fiscal) faaliyetleri ve bunların maliyetleri de bilinmemektedir. Yine benzer şekilde, yasal dayanağı bulunan hazine garantilerinin de, dönemsel olarak belirlenen üst sınırları yoktur ve bütçelendirilmemektedir⁶⁵.

Bütçelendirilmeyen işlemler daha çok borçlanma ile de ilişkili olmaktadır. Örneğin, bazı durumlarda devlet borçlarının ödenmesi gereken faizleri yerine tahvil veya bono verilmekte, bu işlemler gider olarak kaydedilmemektedir. Yine, hükümetin görev zararı borçlarına karşılık olarak alacaklı kuruluşlara tahvil verildiğinde gider kaydı yapılmamaktadır (Bu tür ödemeler nakit olarak yapıldığında ise, kural ve ilkelere uygun olarak bütçeye gider kaydedilmektedir)⁶⁶.

Kayıt dışı bütçe açığı ile birlikte toplam bütçe açığını aşağıdaki Şekil 9’da ortaya koymak mümkündür.

Şekil 9: Kayıt Dışı Bütçe



⁶⁶ T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, 2000, a.g.r. s.6.

Yukarıdaki şekil kapsamında “kayıt dışı bütçe” kutusu içinde sıralamaya çalıştığımız yarı mali işlemlerin devlet muhasebesi içinde açıkça yer almamasının uygulamada yol açtığı en önemli sonucu, bütçe açığının ya da daha kapsamlı bir ifadeyle KKBG'nin doğru ölçülememesidir. Yarı mali işlemler olarak da ifade ettiğimiz kayıt dışı bütçe olgusunun Türkiye uygulamasında ağırlıklı olarak, KİT'lerden doğan görev zararları, Merkez Bankası'na kur farklarına karşılık verilen tahviller ve tahkim uygulamalarından doğan tahviller, Hazine tarafından üstlenilerek ödenen garantili borçlar başta olmak üzere yukarıdaki şemada sıraladığımız diğer unsurlar yer almaktadır.

Yarı mali işlemlerin de ele alınmasıyla oluşan bu yeni açık kavramını aşağıdaki şekilde formüle edebiliriz:

Yarı Mali İşlemlerin Dikkate Alınmasıyla Oluşan KKBG = KKBG (Bütçe Açığı veya Fazlası) + Yarı Mali İşlemlerin Kamu Kaynakları Üzerinde Meydana Getirdiği Ek Yük

Bütçe açığının daha doğru olarak ölçülebilmesi için, yarı mali faaliyetleri gerçekleştiren kuruluşların kâr ve zararlarının da bütçe açığı ölçümüne dahil edilmesi ciddi önem taşımaktadır. Örneğin; merkez bankasının kâr etmesi ve elde edilen bu kârın tamamının devlete transfer edilmesi durumunda ya da yarı mali işlemlerin tamamının muhasebe kayıtlarına geçmesi halinde, bankanın gerçekleştirdiği yarı mali faaliyetler otomatik olarak ve doğru bir biçimde bütçe dengesine dâhil edilmiş olacaktır. Hâlbuki merkez bankası zarar ettiğinde veya yarı mali faaliyetlerinin bankanın varlıklarını olumsuz yönde etkilemesi halinde meydana gelen açık, genel bütçeden yapılan transferler sayesinde karşılanacağı için, ister istemez bütçe dengesinde bir ayarlama yapılması zorunlu hale gelecek⁶⁷ ve yapılan bu ayarlama bütçe açığının daha da artmasına yol açacaktır.

f. Nominal ve Reel Bütçe Açığı

Normalde bir devletin gelir ve giderleri nominal terimlerle ifade edilmektedir. Kamu giderleri ile kamu gelirlerinin nominal değerleri arasında oluşan negatif fark

⁶⁷ ŞEN - SAĞBAŞ, a.g.e., s.13.

nominal bütçe açığı (nominal budget deficit) olarak ifade edilirken; bu kamu gelir ve giderlerinin reel değerleri arasındaki fark ise, reel bütçe açığı (real budget deficit) şeklinde literatürde yer almaktadır. Özetle enflasyondan arındırılmış kamu gelir ve giderlerinin giderler lehine fark oluşturması halinde ortaya çıkan reel bütçe açığı, nominal bütçe açığının fiyatlar genel seviyesine bölünmesi sonucu elde edilmektedir. Nominal bütçe açığı, yüksek enflasyonlu ülkelerde bütçe açığının gerçek boyutunu yansıtamamaktadır. Bu nedenle, enflasyonun bütçe açıkları üzerinde meydana getirdiği olumsuzluğu gidermek amacıyla reel bütçe açığı kullanılmaktadır. Bu açık kavramlarını aşağıdaki şekilde formüle etmek mümkündür⁶⁸.

Nominal Bütçe Açığı = Nominal Kamu Giderleri – Nominal Kamu Gelirleri

Reel Bütçe Açığı = Nominal Bütçe Açığı / Fiyatlar Genel Seviyesi

Reel Bütçe Açığı = Reel Kamu Giderleri - Reel Kamu Gelirleri

Özellikle yüksek oranlı enflasyon rakamları ile uğraşmak zorunda olan ülkelerde, uygulanan bütçe politikalarının belirlenen hedefleri gerçekleştirilmede ne derece etkin olduğunun tespiti oldukça güçtür. Bu nedenle, fiyatlar genel seviyesinin yüksek seyrettiği ülkeler açısından kamu gider ve gelirlerinin enflasyondan arındırılmasıyla ulaşılabilecek reel bütçe açığının hesaplanması, bütçe politikalarının da daha başarılı olarak sonuçlanmasına yardımcı olacaktır. Burada bir benzetme yapmak gerekirse, özel sektörde uygulamaya konulan enflasyon muhasebesinin, kamu kesimi hesapları için de kullanılması sonucunda reel bütçe açığının veya fazlasının diğer bir tanımlamayla reel bütçe dengesinin tespit edilebileceğini ifade etmek yanlış olmayacaktır.

Reel bütçe açığı, enflasyonun bütçe kalemleri üzerinde meydana getirdiği şişmeyi ortadan kaldırdığı için, nominal açıklara nazaran daha anlamlı bir bütçe açığı ölçüsü olarak kabul görmektedir. Özellikle bir ülkenin iç ve dış borçlarındaki dönemsel değişikliklerin ekonomi üzerinde yarattığı gerçek etkilerinin ortaya konulmasında reel bütçe açığı ölçüsü tercih edilmelidir⁶⁹.

2. Özel Amaçlı Bütçe Açığı Ölçüm Yöntemleri

İstatistikî yayın ve dokümanlarda yer verilen açık verileri, bir önceki başlık altında açıklanmaya çalışılan genel amaçlı açık yöntemleri ile hesaplanan açık verileridir. Bu geleneksel açık tanımlarının yanı sıra, kamu kesimi faaliyetlerinin

⁶⁸ y.a.g.e., s.14-15.

⁶⁹ Robert EISNER, "Budget Deficits: Rhetoric and Reality", **Journal of Economic Perspectives**, 1989, Vol:3, No:2, s.78.

ekonominin belirli bir yönü üzerindeki etkisini ölçmek amacıyla alternatif açık göstergeleri geliştirilmektedir. Literatürde genel amaçlı bütçe açığı ölçüm yöntemleri yanında geliştirilen özel amaçlı bütçe açığı ölçüm yöntemlerinin oluşturulma gerekçeleri arasında, ya daha spesifik kapsamda değerlendirmeler yapmak ya da bütçe politikalarını etkileyen farklı unsurların söz konusu olduğu ülkeler açısından bu unsurların da dikkate alınarak doğru değerlendirmelerde bulunulmasını sağlamak gibi gerekçelerin yer aldığını ifade edebiliriz. Literatürde yer alan söz konusu özel amaçlı bütçe açığı ölçüm yöntemlerini, sırasıyla aşağıdaki türler itibarıyla irdeleyebiliriz.

a. Cari Hesapta Açık – Sermaye Hesabında Açık

Ekonomik sınıflandırmaya göre kamu harcamaları, cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır. Bu harcama gruplarından cari ve yatırım harcamaları ise, üretim faktörü kullanmayı gerektiren ve dolayısıyla milli gelire katkıda bulunarak gelir yaratabilen harcama türlerini oluşturmaktadır.

Üretim faktörü kullanıcı kamu harcamaları içinde bulunan cari harcamalar, harcamanın yapıldığı dönemde tüketildiğinden, kamu kesimi aktifleri içinde uzun süre yer almaz ve getiri sağlamaz. Bu nedenle, cari harcamalarda açık vermek ciddi bir tehlike olarak görülmektedir. Buna karşılık kamu tarafından gerçekleştirilen yatırım harcamaları, hem kamu bünyesinde aktif birikime yol açar, hem de uzun dönemli bir getiri sağlar. Bu özelliğinden dolayı, klasiklerden bu yana savunulan görüşe göre, ileriki dönemlerde getiri sağlayacak bir harcamanın borçla finanse edilmesi yanlış değildir. Çünkü böylece, sadece borçlanma yolu ile ileriki döneme anapara ve faiz yükü aktarılmamakta, fakat aynı zamanda bu yükümlülüklerle karşılık oluşturabilecek aktif birikimi ve getiri olasılığı da yaratılmış olmaktadır⁷⁰.

Net değer bütçe açığı olarak da bilinen cari hesap açığı (current deficit) kavramı, kamu kesiminde oluşturulan tasarrufları tahmin etmeyi amaçlamakta ve bu tasarrufların büyüklüğünü ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Cari hesap açığı, sermaye oluşumuna veya finansal aktiflerde bir artışa neden olmayan cari harcamaları cari gelirlerden çıkarmak suretiyle elde edilmektedir. Diğer bir ifadeyle, bu tanımda yatırım harcamaları ile sermaye gelirleri dikkate alınmamaktadır⁷¹. Yani cari açık, kamu gelir ve harcamalarına sermaye gelirleri ile yatırım harcamaları dahil

⁷⁰ ÖNDER ve diğerleri, a.g.e., s.13-14.

⁷¹ ASLAN, a.g.e., s.18.

edilmeksizin hesaplanan bir açık ölçüm yöntemi olmaktadır⁷². Bu açık kavramı, özellikle ekonomik büyüme ve kalkınmaları açısından kamu yatırımlarının büyük önem taşıdığı gelişmekte olan ülkelerde uzun vadeli değerlendirmelerde bulunmak ve ekonomik planlama yapmak açısından da önem taşımaktadır.

Cari açık ölçümünde yatırım harcamaları ile sermaye gelirleri açık ölçümüne dahil edilmemekte, dolayısıyla geleneksel açıktan yatırım harcamaları ile sermaye gelirleri farkının düşülmesi sonucu bulunan negatif değer, bize cari açığı vermektedir. Cari açık kavramını aşağıdaki şekilde formüle etmek mümkündür⁷³.

$$\text{Cari Açık} = \text{Cari Harcamalar} - \text{Cari Gelirler}$$

$$\text{Cari Açık} = [\text{Geleneksel Açık} - (\text{Yatırım Harcamaları} - \text{Sermaye Gelirleri})]$$

$$\text{Cari Açık} = \text{Geleneksel Açık} - \text{Sermaye Açığı}$$

Yatırım harcamaları, gelecekte reel getirileri olan veya en azından bu getiriyi sağlaması beklenen harcamalardır. Bu nedenle, bu harcamaların borçlanma ile finanse edilmeleri durumunda, reel borç faizleri reel getiriden düşük ya da eşit olduğu takdirde, bu tür harcamaların kendi kendilerini finanse etmesi beklenmektedir. Ancak, cari bütçenin de açık vermesi kamu maliyesi açısından önemli bir sorun olarak görülmelidir⁷⁴.

Cari kalemlerle yatırım kalemlerinde oluşabilecek açıkların ayrıştırılması Ricardo Denklik Teoremi* açısından da önemlidir. Yatırım kalemlerinde oluşacak açık, yatırımların kapasite ve ekonomide verimlilik arttırıcı nitelikleri nedeniyle, ileriki dönemlerde toplumsal tasarrufların arttırılma olasılığını yükselteceğinden, Ricardo denkliğinin gerçekleştirilmesini kolaylaştırır. Buna karşılık, cari harcama kalemlerinde oluşacak açığın borçla finanse edilmesi durumunda, borcun itfası için ileriki dönemde gerekli tasarrufun kaynağına kuşku ile bakılmaktadır⁷⁵.

Cari açık ölçüm yöntemini ülkemiz açısından da hesaplamak mümkündür. Ülkemizde cari gelirler kapsamı içinde vergiler, vergi dışı normal gelirler ve artı veya eksi değer taşımalarına göre sosyal fonlar yer alırken; cari harcamalar içinde de cari giderler ile cari transferler bulunmaktadır. Görüldüğü gibi bu cari bütçe tanımlamasında yatırım giderleri kapsam dışında tutulmuştur. Buna göre Türkiye

⁷² BLEJER – CHEASTY (1991), a.g.m., s.1656-1657.

⁷³ ŞEN - SAĞBAŞ, a.g.e., s.15.

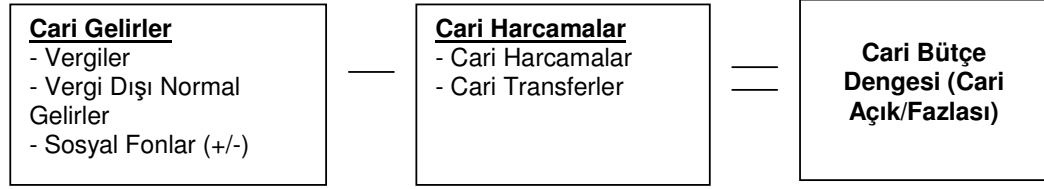
⁷⁴ İzzettin ÖNDER - Hülya KIRMANOĞLU, "Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri", **Kamu Kesimi Finansman Açıkları**, X.Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-18 Mayıs 1994, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi Yayın No: 80, İstanbul 1996, s.37.

* Ricardo Denklik Teoremi; borçlanma ile vergilendirmenin mantikî olarak denk olduğuna dayanan bir teoremdir.

⁷⁵ ÖNDER ve diğerleri, a.g.e., s.14-15.

açısından cari bütçe dengesini, yani cari açık veya fazlasını aşağıdaki şekil yardımıyla hesaplamak mümkündür.

Şekil 10: Cari Bütçe Dengesi (Cari Açık veya Fazlası)



Bir ülkede cari açığın oluşması kamu maliyesi açısından tehlike arz etmesi nedeniyle IMF ve Dünya Bankası gibi çeşitli uluslararası mali kuruluşlarca bu açık türüne önem verilmesine rağmen; cari açık ölçüm yöntemi de diğer pek çok açık ölçüm yöntemi gibi çeşitli olumsuzlukları da bünyesinde barındırmaktadır. Bu olumsuzluklar şu şekilde ifade edilebilir⁷⁶:

- Hangi harcamaların yatırım harcamaları, hangilerinin ise cari harcamalar olduğunun tespitinin güç olması, cari açık ölçüm yönteminin güvenilirliğini azaltmaktadır.

- Sabit sermaye mallarının amortismanları çoğunlukla cari harcamalar kapsamında değerlendirildiğinden, bu durum cari açık yöntemini sağlıklı bir açık ölçüm yöntemi olmaktan uzaklaştırmaktadır.

- Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası mali kuruluşlardan istikrar programları kapsamında veya yapısal uyum programları çerçevesinde sağlanan düşük faizli kredilerle gerçekleştirilen yatırımlar ya da özelleştirme gelirleri gibi geçici durumlar da cari bütçe dengesinin bozulmasına yol açabilmektedir.

Sermaye açığı (capital deficit) veya sermaye hesabında açık olarak ifade edilen diğer açık yöntemi ise; sadece sermaye harcamaları ile sermaye gelirleri arasındaki sermaye harcamaları lehine olan farkı ölçmektedir. Sermaye açığı, cari harcamalar ile cari gelirler açık ölçüm kapsamı dışında tutulmaktadır. Sermaye açığı da aşağıdaki şekilde formüle edilmektedir⁷⁷.

$$\text{Sermaye Açığı} = \text{Sermaye Harcamaları} - \text{Sermaye Gelirleri}$$

b. Yapısal Açık – Konjonktürel Açık

Yapısal bütçe dengesi, ekonominin “normal” olarak kabul edilen bir üretim düzeyinde bulunması durumunda gerçekleşecek olan bütçe açığı ya da fazlasını

⁷⁶ BLEJER – CHEASTY (1991), a.g.m., s.1651-1652.

⁷⁷ ŞEN - SAĞBAŞ, a.g.e., s.17.

ifade etmektedir. Gerçekleşen bütçe dengesi ile yapısal bütçe dengesi arasındaki fark ise devresel düzeltme olarak tanımlanmaktadır⁷⁸.

Ekonominin tam istihdam seviyesinde olduğu durumda mevcut olan açık, yapısal açık veya tam istihdam bütçe açığı şeklinde ifade edilmektedir. $G > T$ olması şartıyla, yapısal açık şu şekilde formüle edilmektedir⁷⁹.

Yapısal Açık (Tam İstihdam Bütçe Açığı) = $G - T (Y^*, t)$ ' dir.

Bu formülasyonda yer alan;

G : Kamu harcamalarını,

T : Kamu gelirlerini,

Y^* : Tam istihdam seviyesindeki GSMH'yı (Potansiyel GSMH)

t : Vergi oranını temsil etmektedir.

Bir ülkede hâlihazırda ne gibi bir daraltıcı veya genişletici maliye politikasının uygulandığı konusunda fikir veren yapısal açık, mali politikaların ekonomi üzerindeki etkilerinin daha sağlıklı olarak ölçülmesine ve de ekonomik faaliyet seviyesindeki değişmelerin bütçe dengesi üzerinde meydana getirebileceği etkilerin de sağlıklı olarak değerlendirilebilmesine imkân sağlamaktadır.

Diğer bir tanımlamayla “dönemsel bütçe açığı” olarak da ifade edilen konjonktürel açık ise, iktisadi dalgalanmalara bağlı olarak ortaya çıkan bir açık türüdür ve bu dalgalanmaların bütçe açığı üzerindeki etkisini ortaya koymaya çalışmaktadır. İstisnai durumlar söz konusu olsa da çoğunlukla bütçe açığı iktisadi konjonktüre bağlı olarak değişim göstermektedir. Örneğin, ekonominin depresyon dönemlerinde kamu gelirleri azalırken, kamu giderleri artmakta; buna karşın, ekonominin genişleme ve refah dönemlerinde ise kamu gelirleri artarken kamu giderleri azalış göstermektedir⁸⁰.

“Tam istihdam ve konjonktürel olarak düzeltilmiş açık” hesaplamaları, üretimdeki dönemsel dalgalanmalarla ilişkili olan hükümet gelir ve harcamalarındaki değişiklikler ile bağımsız politika kararlarını yansıtan değişiklikler arasındaki farkı ayırt etmeyi amaçlamaktadır. Bu açıklar, (tam istihdam açığı durumunda) gerçekleşen üretimden ziyade potansiyel üretimi veya (konjonktürel olarak düzeltilmiş açık durumunda) uzun dönemli üretimi kullanarak yeniden hesaplanmış geleneksel açığa karşılık gelmektedir. Bu göstergelerin faydası sınırlıdır; bununla

⁷⁸ ÇANAKÇI, a.g.e., s.2.

⁷⁹ ŞEN - SAGBAŞ, a.g.e., s.18.

birlikte, potansiyel ve trend üretimi belirlemedeki zorluklarla birlikte, her ikisi de göze çarpmayan değişkenlerdir⁸¹.

c. Yurtiçi Açık – Yurt Dışı Açık

“Yurtiçi açık” (domestic deficit), geleneksel açığın sadece yurtiçi ekonomi içinde yer alan işlemlerden doğan bölümlerini kapsayan ve ödemeler dengesini doğrudan etkileyen işlemleri ihmal eden bir açık ölçüm yöntemidir. Yurtiçi açık kavramı, hükümetlerin yerel ekonomi üzerindeki doğrudan genişletici etkisini belirlemeyi amaçlamaktadır. Örneğin, dış yardım veya petrol ihraç gelirleri ile finanse edilen yurtiçi mallar için yapılan kamu kesimi harcamaları, bir yurtiçi açığa yol açmakta ve toplam talebi, bu harcamaların yurtiçi vergi gelirleri ile karşılanması durumunda, olacağından daha fazla artırmaktadır (yurtiçi bir bütçe dengesizliği meydana getirmeksizin). Yurtiçi ve yurtdışı açık hesaplamalarının ayrı ayrı yapılması, özellikle hükümetin (kamunun) ithalat hacmi ve dış borç servisi yükümlülüklerine bağlı olarak yapılan bir devalüasyonun sonuçlarının değerlendirilmesi açısından da önem taşımaktadır⁸².

Yurtiçi açık, daha çok Suudi Arabistan, Kuveyt, Nijerya, Venezüella gibi petrol zengini ülkeler için kullanılabilir bir açık ölçüm yöntemidir. Çünkü bu ülkelerin döviz gelirlerinin çok büyük bir kısmını kamuya ait petrol şirketlerince gerçekleştirilen ihracat gelirleri oluşturmaktadır. Petrol gelirlerinin parasal etkisi giderilmedikçe, bu gelirlerin kamu harcamalarının finansmanında kullanılması ekonomide genişletici bir etki meydana getirecektir. Geleneksel bütçe açığı ölçüm yöntemi, bu etkiyi ortaya koymada yetersiz kaldığı için, alternatif bir açık ölçüm yöntemi olarak yurtiçi açık ölçüm yöntemine gereksinim duyulmaktadır⁸³.

Dışa açık bir ekonomide hükümetin toplam talep üzerindeki etkisini gidermek amacıyla birçok durumda “yurtiçi” ve “yurtdışı” açık hesaplamaları ayrı ayrı yapılmaktadır. Bu hesaplamalarda yurtiçi açık, yurtiçi ekonomiyi doğrudan etkileyen bütçe unsurlarını kapsayacak şekilde ölçülmektedir. “Yurtdışı açık” ise, dış âlemle doğrudan doğruya bağlantılı olan bütçe işlemlerini kapsayacak şekilde ölçülmektedir⁸⁴. Bütçenin yalnızca dış âlemle direkt ilişkili olan kalemlerini hesaba

⁸⁰ y.a.g.e., s.18-19.

⁸¹ BLEJER – CHEASTY (1992), a.g.m., s.41.

⁸² y.a.g.m., s.41.

⁸³ ŞEN - SAĞBAŞ, a.g.e., s.17.

⁸⁴ Raja J. CHELLIAH, “Significance of Alternative Concepts of Budget Deficit”, **IMF Staff Papers** 20, November 1973, ss.769-771 (Aktaran: ASLAN, a.g.e., s.21).

katarak ölçülen yurtdışı açık miktarı, bütçenin ödemeler bilânçosu üzerinde oluşturduğu etkiyi ölçmede yardımcı olmaktadır.

Kamu kesiminin dış dünya ile büyük ölçüde ticaret ve sermaye akımları ilişkisi olduğu zaman, geleneksel açık ölçüsü yanıltıcı olabilmektedir. Şayet, hükümetin yaptığı ithalat veya dış borç ödemesi büyük ise, bir devalüasyon, bütçe açığının daha da genişlemesine neden olabilmektedir. Bu ise genişletici bir maliye politikası anlamına gelmektedir⁸⁵. Sonuç itibarıyla, yurtiçi ile yurtdışı açık ayırımına gidilmesinin temel nedeni olarak, kamu kesiminin özel kesime kıyasla daha fazla dış alemlerle ticari ilişkiye girmesi veya kamu kesiminin sermaye giriş çıkışlarında önemli bir rol oynaması durumunda, geleneksel bütçe açığı tanımının tek başına bütçe açığı göstergesi olarak kullanılmasının oluşturacağı bazı sakıncaların önlenmek istenmesi gösterilebilir.

d. Sürdürülebilir Bütçe Açığı

Maliye politikasının orta vadede sürdürülebilirliğinin temel göstergelerinden birisi de, sürdürülebilir bütçe açığı (sustainable deficit) veya finanse edilebilir bütçe açığı (financeable deficit) şeklinde ifade edilen açık ölçüm yöntemidir. Bu yöntem, bütçe açıkları ile büyüme hızı, enflasyon oranı gibi makroekonomik hedefler arasında tutarlılığı ortaya koymayı amaçlayan bir açık ölçüm yöntemi olma özelliğini taşımaktadır. Buitter (1983) tarafından literatüre kazandırılan ve Anand - Wijnbergen (1989) ve World Bank (1996) tarafından da geliştirilen “finans edilebilir bütçe açığı”, sürdürülebilir iç ve dış borç (sabit bir borç/GSMH oranı) altında, cari enflasyon oranı, reel faiz oranı ve büyüme hedefiyle bağdaşan maksimum bütçe açığını ifade etmektedir. Finanse edilebilir bütçe açığı⁸⁶;

- KKBG ile bu gereğin finansman kaynakları arasında bir denge kurmayı hedeflemesi,
 - Mevcut gelir, harcama ve borçlanma politikalarının orta vadede sürdürülebilir olup olmadığının analize tabi tutulabilmesi,
 - Merkez Bankası kâr ve zararlarını dikkate alması,
- açısından oldukça önemli bir açık ölçüm yöntemi olarak kullanılmaktadır.

e. Optimal Bütçe Açığı

Literatürde yer alan diğer bir açık ölçüm yöntemi olan “optimal bütçe açığı” kavramı, uygulamadan daha çok kuramsal tartışmalara konu olan bir açık ölçüm

⁸⁵ ASLAN, a.g.e., s.21-22.

⁸⁶ ŞEN - SAĞBAŞ, a.g.e., s.19-20.

yöntemidir. Çünkü, bütçe açığı için optimal bir seviyenin belirlenmesi güçtür. Yapılan her ilave kamu harcamasının topluma sağlayacağı fayda (kamu harcamasının marjinal sosyal faydası), bu harcamanın finansman maliyetinden daha büyük olduğu takdirde ekonomik açıdan yeni harcamalara girişilmesi daha gerçekçi olacaktır⁸⁷. Bunu teknik bir anlatımla ifade etmek istersek, $r_{kamu\ harcaması} > d$ olduğu sürece, ilave bir kamu harcamasına girişmenin ve dolayısıyla bunun neden olacağı bütçe açığının sosyal faydası sosyal maliyetinden yüksek olacaktır. Bu formülde yer alan $r_{kamu\ harcaması}$, ilave kamu harcamasının sosyal faydasını; d ise, bu harcamanın çeşitli kaynaklardan finansmanının topluma yüklediği sosyal maliyeti bize göstermektedir⁸⁸. Bu ifadeyi teknik olarak şu şekilde yazabiliriz:

$$r_{kamu\ harcaması} > d$$

İlave Kamu Harcamasının Marjinal Sosyal Faydası > İlave Kamu Harcaması Finansmanının Sosyal Maliyeti

Buna göre, ilave bir kamu harcamasına gitmeden önce fayda-maliyet karşılaştırması yapılmalı ve bu harcamanın sosyal faydası, topluma yüklenen sosyal maliyetten fazla olduğu takdirde ilave kamu harcaması yapılmalıdır.

Yukarıdaki teknik ifadede yer alan d 'nin pozisyonu, bütçe açıklarının finansman kaynağına bağlı olarak değişim göstermektedir. Örneğin, eğer bütçe açığı dış borçlanma ile finanse edilirse d uluslararası faiz oranını; monetizasyon yoluyla finanse edilirse de her birim yaratılan paranın topluma yüklediği sosyal maliyeti (bozulan gelir dağılımı, düşük ekonomik büyüme vb.) ifade etmektedir⁸⁹.

f. İhtiyatlı Mali Açık

İhtiyatlı mali açık (prudent fiscal deficit) kavramı, reel para talebi, dış kredibilite (sürdürülebilir ve kabul edilebilir dış borç/ihracat oranı), özel yatırımların artması için özel yatırımlara yönelik bir ortamın oluşturulması, düşük ve istikrarlı bir enflasyon düzeyi, makul seviyede reel faiz oranı gibi makroekonomik hedefler ile uyumlu olan bütçe açığı ölçüm yöntemini ifade etmektedir. Kamu açığının ihtiyatlı olup olmadığına karar vermenin bir yolu, sayılan makroekonomik hedefler ile uyumlu olup olmadığını belirlemektir. Bunu yapmak için de finansmanın, bileşenlerine ayrılması önemlidir. Bunun için iyi bir başlangıç yeri, ekonomideki tüm yatırımların toplamının hem yurtiçi sakinlerden hem de yabancılardan sağlanabilen tasarrufa eşit

⁸⁷ y.a.g.e., s.20.

⁸⁸ John WEISS, **Economic Policy in Developing Countries: The Reform Agenda**, Prentice Hall-Harvester Wheatsheaf: London, 1995, s.25 (Aktaran: ŞEN - SAĞBAŞ, a.g.e., s.20).

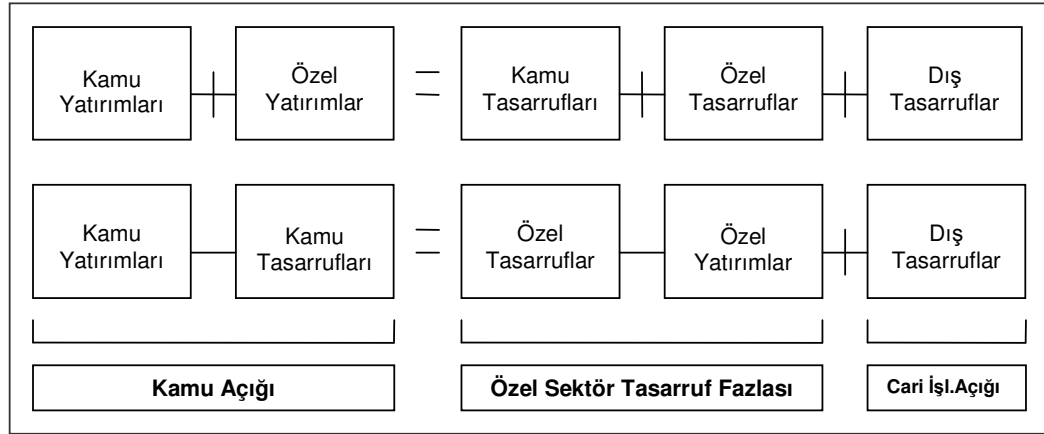
⁸⁹ ŞEN - SAĞBAŞ, a.g.e., s.20-21.

olması gerektiğini ifade eden eşitlik noktasıdır⁹⁰. Bir ülke ekonomisinde özel ve kamu yatırımları toplamı, özel ve kamu tasarrufları ile dış tasarruflar toplamına eşittir. Bu ifadeyi teknik olarak aşağıdaki şekilde formüle etmek mümkündür.

$$I + G = S + T + (X - M)$$

Burada; I, özel yatırımları; G, kamu yatırımlarını; S, özel tasarrufları; T, kamu tasarruflarını; (X - M) ise, dış tasarrufları göstermektedir. Bu formülden hareket ederek, $G - T = S - I + (X - M)$ eşitliğine ulaşılabilir ve bu eşitlik, kamu kesimi açığının, özel sektör tasarruf fazlası ve / veya dış tasarruflar ile finanse edilmek zorunda olduğunu belirtmektedir. Bu eşitlikleri daha net anlaşılması açısından aşağıdaki 11 numaralı şekil yardımıyla yeniden ifade edebiliriz.

Şekil 11: Tasarruf-Yatırım Eşitliği ve Kamu Açığının Finansmanı



Kaynak: THE WORLD BANK, World Development Report, Published for the World Bank, Oxford University Press: Oxford, 1988, s.58.

Şekil 11'den de anlaşılacağı gibi, dış tasarruflar, yabancıların yurtiçi ekonomiden harcamalarının üzerinde elde ettikleri gelir fazlasıdır. Bu, ödemeler dengesindeki cari işlemler açığına (current account deficit) eşittir. Özel tasarruflar, GSMH eksi (-) vergiler ve özel tüketime eşittir ki bu da özel gayrisafi milli tasarruf bileşenini vermektedir. Kamu tasarrufu kamu cari gelirlerinin kamu cari giderlerini aşan kısmından oluşmaktadır ve bu nedenle kamu açığı, "kamu yatırımları – kamu tasarrufları" olarak belirtilebilir. Dolayısıyla ilk eşitlik, yukarıdaki kutuda gösterildiği gibi yeniden yazılabilir. Kamu açığı, yatırımda bulunmaktan daha fazla tasarruf eden bir yurtiçi özel sektör tarafından veya bir yurtdışı cari işlemler açığı tarafından

⁹⁰ THE WORLD BANK, a.g.r., s.58.

denkleştirilmelidir. $G - T = S - I + (X - M)$ eşitliğinin sol tarafı bize, kamu kesimi bütçe açığını; sağ tarafı da, özel sektör tasarruf fazlası ile dış tasarruf toplamını ifade etmektedir. Diğer bir deyişle kamu açığı, özel sektör tasarruf fazlası ($S - I$) ile cari işlemler açığı ($X - M$) toplamına eşit olmaktadır. Sonuç itibarıyla, bir ekonomide *ihtiyatlı mali açık*, özel tasarrufların seviyesi, arzulanan özel yatırımlar seviyesi ile birlikte arzu edilen cari işlemler açığına bağlı olmaktadır⁹¹.

g. Toplam Talep Üzerindeki Etkiyi Yansıtan Bütçe Açığı

Toplam talep üzerindeki etkiyi yansıtan bütçe açığı tanımı, tabii olarak *genişletici veya daraltıcı açık* olarak da adlandırılabilir. Bu açık tanımı, hem GSMH hem de ödemeler bilânçosu üzerindeki ilk-halka etkileri yansıtır⁹². Bütün yurtiçi kamu gelirlerinin (borçlanma hariç) satın alma gücünü ve toplam talebi azalttığı, bütün harcamaların toplam talebe ilaveler yaptığı, yurtiçi borçlanmanın herhangi bir etkiye sahip olmadığı ve dış gelirlerin ekonomiye ilave kaynaklar sağladığı varsayımları altında, genişletici/daraltıcı açık, toplam harcamalar ile yurtiçi *cari* gelirler ve yurtdışı gelirlerin toplamı arasındaki farka eşit olacaktır. Kapalı veya hükümetin dışarıdan borçlanmadığı bir ekonomide genişletici açıkla toplam (genel) açık birbirine eşit olacaktır⁹³. Bu ifadeleri teknik olarak şu şekilde yazdığımızda;

Genişletici / Daraltıcı Açık = Toplam Harcamalar – (Yurtiçi Cari Gelirler+Yurtdışı Gelirler)

olacaktır. Kapalı bir ekonomide ise aşağıdaki eşitlik geçerli olacaktır.

Genişletici Açık = Toplam (Genel) Açık

Yukarıda ayrıntılı olarak ifade etmeye çalıştığımız açık ölçüm yöntemlerinin her biri, kamu maliyesinin ekonomik etkilerini de kendi ölçüm yöntemlerine göre bize sunmaktadır. Örneğin, en kapsamlı açık ölçüm yöntemlerinden birisi olan KKBG, yurtiçi veya yurt dışı finansman gereksinimi ortaya koyarken, operasyonel açık ölçüm yöntemi ise, özellikle enflasyonla yaşayan ülkelerde, yüksek enflasyon oranlarından kaynaklanan bir takım zararları telafi etmektedir. Yine borçlu ülkeler açısından düşünüldüğünde birincil açık ölçüm yöntemi ise, borçlanma zorluklarına yönelik olarak kamu sektörünün cari katkısını ortaya koymaktadır. Görüldüğü üzere, yukarıda çeşitli başlıklar altında sınıflandırmaya çalıştığımız her bir açık ölçüm yöntemi kendi içinde çeşitli sorulara cevap bulmaya çalışmaktadır. Bu noktada önemli olan, bir ülkenin kamu mali dengesi ve dolayısıyla mali disiplinsizliğin boyutu

⁹¹ THE WORLD BANK, a.g.r., s.58.

⁹² ASLAN, a.g.e., s.19.

⁹³ CHELLIAH, a.g.m., ss.751-752.

hakkında bilgi sahibi olmak için, öncelikle o ülkenin ekonomik, mali ve idari yapısı hakkında net bilgiye sahip olmak ve bunun ardından doğru açık ölçüm yöntemini seçerek ölçüm yapmaktır. Bir ülkenin sahip olduğu iktisadi, mali ve idari özelliklere uygun olmayan bir açık ölçüm yönteminin kullanılması ile ulaşılan sonuçlar, o ülkenin kamu mali dengesi hakkında yanlış değerlendirmeler yapılmasına ve dolayısıyla yanlış mali politikaların yürürlüğe konulmasına yol açabilir. Şüphesiz, bir sonraki başlık altında da ele alınacağı üzere, bir ülkede mali disiplinin sağlanması ciddi önem taşımaktadır. Bu nedenle, doğru açık ölçüm yönteminin kullanılması ve bu ölçüm sonucuna göre ihtiyaç duyulması halinde gerekli önlemlerin alınması önem taşımaktadır.

D. Mali Disiplinin Önemi

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 ahlâkının 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 baş göstermektedir. 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 verir⁹⁴.

Gelir dağılımında adaleti sağlamak, kaynak dağılımında etkinliği artırmak, iktisadi büyüme ve kalkınmayı gerçekleştirmek, ekonomik istikrarı tesis etmek hem iktisat politikası hem de maliye politikasının temel amaçları içinde yer almaktadır. Maliye politikası uygulamalarında bu amaçlara ulaşmak için vergi, harcama, borçlanma ve bunların tümünü içine alan bütçe birer araç olarak kullanılmak zorundadır. Eğer bir ülkede mali disiplin sağlıklı bir şekilde tesis edilmiş ise, söz konusu maliye politikası araçlarının daha etkin olarak kullanımı gerçekleştirilecek ve

⁹⁴ Coşkun Can AKTAN, “Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa”, **Anayasal İktisat**, Siyasal Kitabevi, Ağustos 2002, s.460.

bunun sonucunda da sayılan amaçlara daha kısa sürede ulaşılabilme imkânı sağlanmış olacaktır. Bu nedenle, özellikle henüz kalkınma aşamasını tamamlayamamış Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler açısından bütçe gelirleri ile giderleri arasında uyumun sağlanarak mali disiplinin en kısa sürede sağlanması önem taşımaktadır. Aynı durum aslında gelişmiş ülkeler için de söz konusudur. Gelişmiş ülkeler açısından da, mevcut durumu korumak ve daha da iyileştirebilmek için mali disiplinin sürdürülmesi önem taşımaktadır.

E. Mali Disiplinsizliğin Temel Nedenleri

Mali disiplinsizlik sorunu özellikle kamu harcamalarının sürekli bir artış trendi içinde olması sonucunda ortaya çıkmaktadır. Kamu maliyesinde “kamu harcamalarının artış kanunu” olarak ele alınan “Wagner Kanunu”, hükümetin ekonomik, sosyal, siyasal nedenlerle kamu harcamalarını sürekli artırdıklarını ortaya koymaktadır. Artan devlet harcamaları ise, kamu kesimi borçlanma gereğinin boyutlarını da genişletmektedir. Giderek artan kamu harcamalarının tamamen vergilerle finanse edilememesi nedeniyle vergi dışı finansman araçlarının (emisyon, borçlanma) kullanılması da gündeme gelmektedir⁹⁵. Dolayısıyla bunların sonucunda mali disiplinsizlik olgusu gündeme gelmekte ve mali disiplinin sağlanmasına yönelik tedbirler hükümetlerce alınmaya çalışılmaktadır.

Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler açısından mali disiplini olumsuz yönde etkileyen pek çok etken mevcuttur. Bu etkenlerin bir kısmı kamu gelirlerini azaltıcı yönde etkide bulunurken, bir kısmı da kamu harcamalarını artırıcı yönde etkide bulunmakta, bir kısmı da her iki yönlü etkiye sahip olmaktadır.

1. Gelişmiş Ülkelerde Mali Disiplinsizliğin Başlıca Nedenleri ve Boyutları

Kamu kesimi açıkları, dolayısıyla bunun sonucunda ortaya çıkan mali disiplinsizlik, günümüzde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin karşılaştıkları bir sorundur. Ancak, kamu kesimi açıklarının nedenleri irdelendiğinde, gelişmekte olan ülkeler ile gelişmiş ülkeler arasında bazı farklılıkların olduğu görülmektedir⁹⁶: Gelişmiş ülkelerde son otuz yılda bütçe açıklarına neden olan başlıca faktörler, sosyal güvenlik harcamaları, kamu hizmetlerinden faydalananların sayısının hızla artması ve kamusal hizmetlerden faydalanmanın doğal ve devlet için zorunlu bir görev olarak algılanması, yapısal işsizliğin ortaya çıkması ve verimlilik artışında görülen gerilemedir.

⁹⁵ AKTAN, a.g.m., s.460.

⁹⁶ ŞEN - SAĞBAŞ, a.g.e., s.23.

Gelişmiş ülkelerde mali disiplinsizliğin nedenleri dönemler itibarıyla değişebilmektedir. Gelişmiş ülkelerde Kamu Kesimi Finansman Açıkları (KKFA) içinde en önemli yeri alan bütçe açıkları; İkinci Dünya Savaşı sonrasında gözlenen çok kuvvetli ekonomik büyümenin ilk uzun döneminde yıllara ve ülkelere göre değişen nispeten zayıf ve çok defa enflasyonist etkiye yol açmayacak ve tatmin edici bir tasarruf oranı sayesinde kolayca kapatılabilecek şekildedir. 1970'li yılların ortasından itibaren ise, bütçe açıklarındaki hızlı artışla birlikte kuvvetli bir enflasyon, düşük bir ekonomik büyüme, artan işsizlik ve kamu borçlanmasında yükselişle karşılaşmıştır⁹⁷.

Gelişmiş ülkelerde kamu kesimi açıklarının artmasına yol açan nedenleri özetle dört grupta toplamak da mümkündür⁹⁸:

- Büyüme hızının düşmesi,
- Kamu otoritelerinin uyguladıkları politikalar,
- Kamu harcamalarının vergilere göre enflasyonu daha yakından izlemesi (diğer bir ifadeyle, harcama esnekliğinin vergi esnekliğinden yüksek olması),
- Kamusal borcun neden olduğu finansal yükün tırmanan faizler nedeniyle giderek ağırlaşması.

Söz konusu gelişmeler açısından yetmişli ve seksenli yıllar arasında ciddi farklılıklar mevcuttur. Ayrıca seksenli yılların ilk ve ikinci yarısındaki gelişmeler de farklılık arz etmektedir. Gelişmiş ülkelerin ortak paydalarından biri, yetmişli yıllarda enflasyonist baskı altında kalmış olmalarına karşın, seksenli yıllarda bu baskıyı minimum seviyeye indirmiş bulunmaları ve doksanlı yılların başında "sıfır enflasyon"u gündeme getirmeleridir.

Krizin damgasını vurduğu yetmişli yıllarda giderek artan kamu açığı ve hızlanan enflasyon ekonomik dengeleri sarsmıştır. Kriz; üretim, gelir ve toplam talepteki artışları frenlemiş, kamu gelirlerindeki artışta ise duraksamalara yol açmıştır. Buna karşın kamu harcamalarında, gerek cari harcamaların esnek olmaması ve yatırım harcamalarının belirli ölçüde sürdürülmesi, gerekse işsizlik sorunundan kaynaklanan sosyal harcamalardaki artış nedeniyle tırmanma gözlenmektedir. Bu bağlamda, birçok gelişmiş ülkede birinci petrol şokunun

⁹⁷ Kâmil TÜĞEN, "Bütçe Açıkları, Finansmanı ve Sonuçları (Gelişmiş Ülkeler Yönünden Bir Değerlendirme)", **Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:6, Sayı:2, Yıl:1991, s.97.

⁹⁸ Sinan SÖNMEZ, "Bütçe Açığının Finansmanı ve Enflasyon", **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Sayı: 21, Cilt: 4, 1994, s.584.

ertesinde uygulanan genişlemeci bütçe politikaları kamu kesimi finansman gereğinin de artmasına yol açmıştır⁹⁹.

Geçtiğimiz yüzyıl boyunca sanayileşmiş ülkelerde kamu maliyesi ölçeğinde önemli düzeyde artış yaşanmıştır. Bu kapsamda en önemli göstergelerden birisi şüphesiz kamu harcamalarının GSMH veya GSYİH'ya olan oranlarıdır. Söz konusu artış seyrini aşağıdaki tablodan da görebilmek mümkündür.

Tablo 7: Bazı Sanayileşmiş Ülkelerde Kamu Harcamalarının GSMH ve GSYİH'ya Oranı

Yıllar	Fransa	Almanya*	Japonya	İsveç	İngiltere	ABD	Ortalama
1880	15	10**	11***	6****	10	8	10
1929*****	19	31	19	8****	24	10	18.5
1960	35	32	18	31	32	28	29.3
1985	52	47	33	65	48	37	47
2005	54	47	37	56	45	37	46

Not: Belirtilenler dışında merkezi, eyalet ve yerel harcamaları kapsamaktadır. 1880 ve 1929 yılı verileri GSMH'ya oranlar ve 1960, 1985 ve 2003 verileri ise GSYİH'ya oranlardır.

* 1960 ve 1985 için, Federal Almanya Cumhuriyeti

** 1881

*** 1885

**** Sadece merkezi hükümet

***** 1929 yılı Büyük Depresyon ve II. Dünya Savaşı'ndan kaynaklanan bozulmalardan önce temsili bir yıl olarak seçilmiştir.

Kaynak: THE WORLD BANK, World Development Report, Published for The World Bank, Oxford University Press, 1988, s.44; OECD, Economic Outlook 79 Database, Erişim: 19.04.2006, www.oecd.org.

Yukarıdaki tabloda altı sanayileşmiş ülkenin kamu harcamaları trendi görülmektedir. 19. yüzyılın sonlarına yönelik bilgi vermesi açısından 1880 yılı oranları incelendiğinde, bu ülkelerin kamu harcamalarının GSMH'ya oranlarının ortalama olarak % 10 seviyesinde olduğu görülmektedir. Bir yüzyılı aşan bir süre sonunda, yani 1985 yılına gelindiğinde ise bu ortalama oranın % 47'ye ulaştığı göze çarpmaktadır. 2005 yılı itibarıyla oranları incelediğimizde ise, Almanya ve ABD'nde 1985 yılı oranları ile aynı seviyede kaldığı, Fransa'da iki puan yükselerek % 54'e,

⁹⁹ SÖNMEZ, a.g.m., s.584.

Japonya'da dört puan yükselerek % 37'ye ulaştığı görülmekte, buna karşılık İngiltere'de ve özellikle İsveç'te ise düşüş yaşandığı göze çarpmaktadır. Söz konusu ülkelerin ortalaması ise 2005 yılı itibarıyla % 46 olarak 1985 yılı oranından bir puan aşağıda gerçekleşmiştir. Geçtiğimiz yüzyıl boyunca sürekli olarak artış trendi içinde olan kamu harcamaları/GSYİH oranının son yıllarda çok fazla artış göstermemesi dikkat çekicidir. Son yıllar itibarıyla söz konusu oranların bu şekilde gerçekleşmesi, mali disiplinin sağlanması amacıyla harcama kısıtlamalarının gerçekleştirilmesi ve bu çerçevede bazı ülkelere yasal düzeyde mevzuatın yürürlüğe konulması ile kısmen açıklanabilir.

Sanayileşmiş bu ülkelerde kamu harcamalarının GSMH'ya oranlarında son geçtiğimiz yüzyıl sonuna kadar yaşanan artışların çoğu özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında meydana gelmiştir. Bu genel trendin 6 ülkenin tamamına yönelik olarak yaygın olmasına karşılık, bazı farklılıklar da önemlidir. Örneğin ABD, Almanya ve İngiltere'nin oranı 1880-2005 yılları arasında yaklaşık 5 kat artış göstermişken, Japonya'nın oranı 3 kat ve Fransa'nın oranı ise yaklaşık 4 kat artmıştır.

Tarihsel olarak kamu gelirlerinin büyümesi, kamu harcamalarının büyümesiyle aynı seviyeyi korumuştur, ancak özellikle 1960 sonrasında harcamalar gelirlere daha hızlı bir şekilde artmaya eğilim göstermiştir. Bu yüzden hükümetler artan oranda net borçlanan konumuna düşmüşlerdir. 1980'li yılların başlarıyla birlikte, oldukça büyük bütçe açıkları çoğu sanayileşmiş ülkelerde yaygınlaşmaya başlamış ve bunun sonucunda birçoğu da harcamaları kısma çabalarına girmişlerdir. Hükümetler, reel şartlarda kamu harcamasının kesin seviyesini azaltmada büyük ölçüde başarısız olmuşlardır¹⁰⁰. Aşağıdaki tablodan da görülebileceği üzere, özellikle küreselleşme sürecinin hızlandığı 1980 sonrası dönemde kamu harcamalarının GSYİH'ya oranındaki artış devam etme eğilimi göstermiş, ancak 2005 yılı itibarıyla da toplam ortalamasından da (% 43.3) anlaşılacağı üzere çoğu ülkeler itibarıyla düşme eğilimine girmiştir.

Tablo 8: Sanayileşmiş Ülkelerde 1913–2005 Yılları İtibarıyla GSYİH'nın* Yüzdesi Olarak Kamu Harcamalarının Gelişimi (%)

Ülkeler	1913	1920	1937	1960	1990	1994	2005
---------	------	------	------	------	------	------	------

¹⁰⁰ y.a.g.r., s.46.

Avustralya	16.5	19.3	14.8	21.2	34.7	51.5	34.9
Avusturya	-	14.7***	20.6	35.7	48.6	37.5	49.6
Kanada	-	16.7	25.0	28.6	46.0	47.4	39.3
Fransa	17.0	27.6	29.0	34.6	49.8	54.9	54.4
Almanya	14.8	25.0	34.1	32.4	45.1	49.0	46.8
İrlanda	-	18.8	25.5	28.0	41.2	43.8	34.6
Japonya	8.3	14.8	25.4	17.5	31.7	35.8	36.9
Yeni	-	24.6	25.3	26.9	41.3	35.7	40.6
Zelanda	9.3	16.0	11.8	(1970)	54.9	55.6	42.9
Norveç	10.4	10.9	16.5	29.9	59.1	68.8	56.4
İsveç	14.0	17.0	24.1	31.0	33.5	37.6	36.4
İsviçre	12.7	26.2	30.0	17.2	39.9	42.9	45.1
İngiltere	7.5	12.1	19.7	32.2	33.3	33.5	36.6
ABD	13.8	22.1	21.8	27.0	54.8	54.8	50.1
Belçika**	11.8	22.5	24.5	30.3	53.2	53.9	48.2
İtalya**	9.0	13.5	19.0	30.1	54.0	54.4	45.7
Hollanda**	11.0	8.3	13.2	33.7	42.0	45.6	38.2
İspanya**	11.9	18.2	22.4	18.8	44.9	47.2	43.3
Toplam				27.9			
Ortalama							

* Bazı durumlarda GSYİH yerine GSMH rakamları söz konusudur.

** Bu ülkelerin kamu harcamaları ile ilgili verileri, 1913–1937 yılları için merkezi hükümet harcamaları, sonraki yıllar için genel hükümet harcamaları niteliğindedir. Diğer ülkelerde ise tüm yıllar için genel kamu harcamaları söz konusudur.

*** Merkezi hükümet harcaması

Kaynak: Vito TANZİ - Ludger SCHUKNECHT, "Devletin Mali Rolünün Yeniden Gözden Geçirilmesi: Uluslararası Perspektif", Çeviren: M. Ali Sarılı, Bankacılar Dergisi, 2001, Sayı:37, s.125; OECD, OECD in Figures, OECD Observer 2005, Erişim: 17.05.2006, <http://ocde.p4.siteinternet.com/publications/doifiles/012005061T016.xls>; OECD, Economic Outlook 79 Database, Erişim: 19.04.2006, www.oecd.org.

1913-1990 yılları arasında sanayileşmiş ülkelerde kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı dört kat artış göstermiştir. Bu artış özellikle yaşanan dünya savaşları ve depresyonlar gibi belirli olaylardan etkilenme ile daha fazla kamu

müdahalesinin daha fazla sosyal refaha neden olacağı görüşü nedenleriyle ortaya çıkmıştır. Bu dönemin büyük bir kısmında devlet üzerine yapılan baskıların en güçlüsü kamu harcamalarının arttırılması ile ilgilidir¹⁰¹. Harcamaların arttırılması yönünde yapılan bu baskılar, devletin rolünde özellikle şu alanlarda genişlemeye yol açmıştır: Eğitim ve sağlık hizmetlerinin kalitesi artmıştır. Kamusal emeklilik ödemeleri ile ilgili tedbirler arttırılmıştır. İşsizlere ve genelde muhtaç olanlara yapılan kamusal yardımlar artmıştır¹⁰². 2005 yılı itibarıyla ise, oranlardaki düşüşler nedeniyle 1913 yılına kıyasla artış oranı 3.6'ya düşmüştür. Daha öncede ifade ettiğimiz üzere, bu düşüşler kamu harcamalarında gidilen kısıtlamalardan da kaynaklanmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde son yıllarda, GSYİH'nın yüzdesi olarak merkezi hükümet mali dengelerinin gelişimini aşağıdaki Tablo 9'dan takip etmek mümkündür.

Tablo 9: Gelişmiş Ekonomilerde Genel Hükümet Mali Dengeleri (GSYİH'nın Yüzdesi Olarak) (%)

Yıllar	1970	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
ABD	-1.1	-4.0	-2.0	1.6	-0.7	-4.0	-4.6	-4.0	-4.1	-3.9
Avustralya	-0.8	2.1	-2.1	1.8	0.9	1.1	1.7	1.6	1.3	1.1
İsviçre	0.3	0.4	-1.9	2.2	0.1	-1.2	-1.6	-1.0	-1.4	-1.2
Japonya	-0.4	-1.6	-3.6	-7.5	-6.1	-7.9	-7.8	-7.2	-6.7	-6.2
Kanada	-1.1	-3.2	-4.3	2.9	0.7	-0.1	0.0	0.7	0.5	0.3
Kore	-	3.1	3.8	1.1	0.6	2.3	2.7	2.3	2.2	2.8
Almanya	1.0	-1.6	-3.2	1.3	-2.8	-3.7	-4.0	-3.7	-3.9	-3.7
Belçika	-1.6	-5.6	-4.2	-0.5	0.6	0.1	0.4	0.0	-0.8	-2.0
Danimarka	2.5	-0.7	-2.3	2.5	2.8	1.6	1.2	1.7	1.6	1.7
Fransa	0.5	-2.1	-5.5	-1.5	-1.5	-3.1	-4.2	-3.7	-3.5	-3.9
Hollanda	-1.1	-4.5	-3.9	2.2	-0.3	-2.0	-3.2	-2.1	-2.3	-2.5
İngiltere	1.6	0.7	-5.8	3.9	0.7	-1.5	-3.2	-3.0	-3.2	-3.4
İrlanda	-6.3	-1.9	-2.5	4.3	0.8	-0.4	0.2	1.4	-1.1	-0.6

¹⁰¹ Vito TANZİ - Ludger SCHUKNECHT, "Devletin Mali Rolünün Yeniden Gözden Geçirilmesi: Uluslararası Perspektif", Çeviren: Mustafa Ali Sarılı, Bankacılar Dergisi, 2001, Sayı:37, s.125.

¹⁰² YILDIZ TOKATLIOĞLU, a.g.e., s.40.

İspanya	-0.7	-3.4	-7.0	-0.9	0.5	-0.3	0.3	-0.3	0.3	0.3
İtalya	-4.8	-11	-7.6	-0.8	-3.2	-2.7	-3.2	-3.2	-4.3	-5.1
Lüksemburg	0.0	4.7	2.2	6.0	6.4	2.8	0.8	-1.3	-1.7	-2.1
Portekiz	-1.7	-4.7	-4.7	-2.9	-4.4	-0.4	-2.8	-2.9	-6.2	-4.8
Yunanistan	-1.7	-14	-10	-4.1	-3.6	-4.2	-5.2	-6.1	-4.3	-4.1
Avusturya	-0.5	-4.5	-5.1	-1.6	0.1	-0.4	-1.3	-1.2	-2.0	-1.8
Finlandiya	0.9	0.2	-3.7	7.1	5.2	4.2	2.3	1.9	1.5	1.5
İsveç	-1.8	1.0	-7.7	5.1	2.9	-0.3	0.5	0.7	0.6	0.4
AB-15 Ortalaması	-0.9	-3.8	-5.2	-0.4	0.3	-0.7	-1.7	-1.5	-2.0	-1.7
Gelişmiş Ülk. Ort.	-0.4	-1.0	-2.2	1.1	-0.6	-1.5	-2.3	-1.9	-1.5	-1.3

* Tahmin

Kaynak: IMF, World Economic Outlook, September 2005, s.225; DPT, Uluslararası Ekonomik Göstergeler, 1997, s.20.

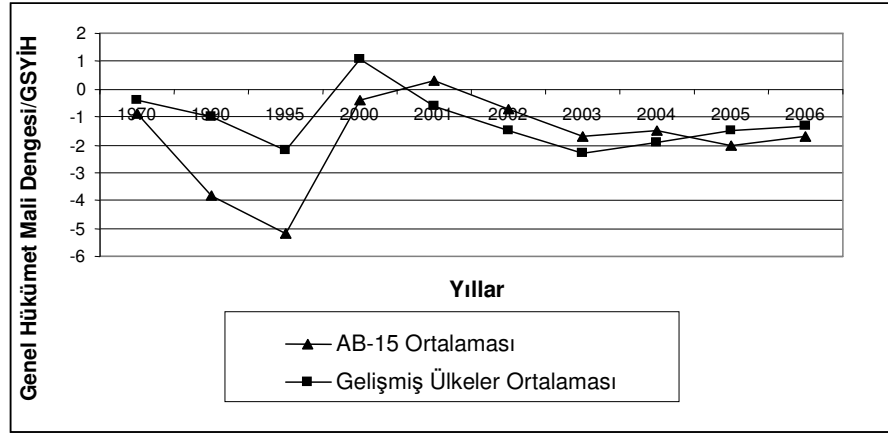
Gelişmiş ülkeler içinde ABD'de 2004 mali yılı bütçe açığı GSYİH'nin % 4'ü olarak gerçekleşmiş ve 2005 yılında ise % 4.1 olarak gerçekleşmesi beklenmektedir. Burada Katrina Tayfununun sebep olduğu acil harcamalarda etkilidir. Japonya'da 2004 yılında harcama sınırlamaları bütçe açığını azaltmış, sosyal güvenlik yardımlarında kademeli azalış ile kişisel katkı payında artış öngören sosyal güvenlik reformu yasasının kabul edilmesiyle açığın GSYİH'ya oranı % 7.2'ye gerilemiştir. Japonya Merkez Bankası deflasyon riski ortadan kalkıncaya kadar sıfır faiz ve miktar esnekleştirme politikasını sürdürmektedir. Son kabul edilen vergi önlemleri ile 2005 yılında bütçe açığının GSYİH'ya oranını % 6.7'ye indirmeyi planlayan hükümet 2010 yılı başlarında faiz dışı fazla (sosyal güvenlik hariç) elde etmeyi hedeflemektedir¹⁰³. AB'ne üye 15 ülke bölgesinde bütçe açığı diğer emsallerine göre daha küçük olmakla birlikte, 2004 yılında GSYİH'nin % 1.5'i seviyesinde gerçekleşmiştir. Açığın GSYİH'ya oranı Almanya ve Fransa'da azalmakla birlikte % 3.7, İtalya'da % 3.2 ve Yunanistan'da % 6.1 ile İstikrar ve Büyüme Paketi'nin yüzde 3 sınırının üzerinde kalmaya devam etmiştir. İngiltere'de son yıllarda uygulanan maliye politikaları ekonomiye önemli ölçüde destek sağlamış, 2004 yılında bütçe açığının GSYİH'ya oranı % 3'e gerilemiştir. 2005 ve 2006 yılında İngiltere'nin mali

¹⁰³ T.C. MALİYE BAKANLIĞI, **Yıllık Ekonomik Rapor 2005**, Ankara, Ekim 2005, s.173-180.

durumunda bir iyileşme beklenmezken bütçe açığının GSYİH'ya oranının sırasıyla % 3.2 ve % 3.4'e yükseleceği tahmin edilmektedir.

Aşağıda yer alan Grafik 1 yardımıyla, sadece AB'ne üye 15 ülke ortalaması ve gelişmiş ülkeler ortalaması olarak genel hükümet mali dengelerinin GSYİH'ya olan oranlarının gelişimi izlenebilmektedir.

Grafik 1: Genel Hükümet Mali Dengelerinin GSYİH'ya Oranı (1970-2006)



Hem AB'ne üye 15 ülkenin, hem de gelişmiş ülkelerin genel hükümet mali dengelerinin GSYİH'ya oranlarının ortalamasına bakıldığında, genel itibarıyla benzer bir gelişim seyri içinde oldukları göze çarpmaktadır. 1970 yılında her iki ortalama % -0.4 ve % -0.9 gibi oldukça düşük seviyede bulunuyorken, 1995 yılında önemli düzeyde artış göstermiş ve özellikle AB ortalaması olarak % -5.2 seviyesine ulaşmıştır. 2000 yılında ise söz konusu oran gelişmiş ülkeler ortalaması itibarıyla % 1.1 olarak gerçekleşerek pozitif bir sonuç vermiştir. Aynı yıl itibarıyla AB ortalaması da düşük düzeyde gerçekleşmiş olup % -0.4 olarak hesaplanmıştır. Günümüze değin sonraki yıllar itibarıyla söz konusu oranın gelişimine bakıldığında ise, çok ciddi boyutlarda olmasa da, 2000 yılı oranlarına kıyasla, kısmi olarak bir artış trendi içinde seyrettiği ifade edilebilir.

2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Disiplinsizliğin Temel Nedenleri ve Boyutları

Gelişmekte olan ülkelerde ise kamu kesimi açıkları üzerinde daha çok yapısal, kurumsal, ekonomik ve siyasi nedenler etkili olmaktadır.

1940 öncesinde gelişmekte olan dünyada kamu maliyesi, 19. yüzyılın son yarısında yeni sanayileşmiş ülkelerinki ile benzer bir durumdaydı. Bir araştırmaya göre, sömürge yönetimleri ve bağımsız hükümetler, kamu tüketimi olarak aynı miktarda harcamada bulundular ve sadece çoğunluğu ulaştırma altyapısı (özellikle demiryolları) olmak üzere sınırlı düzeyde kamu yatırımları gerçekleştirdiler. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra durum çarpıcı bir biçimde değişmiştir¹⁰⁴. Aşağıdaki tablodan da görülebileceği üzere, merkezi hükümet harcamaları yalnız başına GSMH'ya oransal olarak 1972'de % 18.7'den, 1985'de % 26.4'e yükselmiştir.

Tablo 10: GSMH'ya Oransal Olarak Merkezi Hükümet Toplam Harcamaları, Cari Gelirleri ve Bütçe Açığı (1972 ve 1985) (%)

Ülke Grubu	Toplam Harcama		Cari Gelir		Açık *	
	1972	1985	1972	1985	1972	1985
Gelişmekte Olan Ülkeler	18.7	26.4	16.2	22.7	-3.5	-6.3
- Düşük Gelirli Ülkeler**	-	20.8	-	15.4	-	-5.1
- Orta Gelirli Ülkeler	21.7	27.5	19.1	24.0	-3.3	-5.8
Sanayileşmiş Ülkeler	22.2	28.6	21.6	24.1	-1.8	-5.1

Not: Veriler doksan ülke örneğine dayanmaktadır.

* Açıklar; (Cari Gelirler+Sermaye Gelirleri+Hibeler) – (Toplam Harcama) – (Borç Verme – Geri Ödemeler) olarak belirtilmiştir.

** Çin ve Hindistan hariç.

Kaynak: THE WORLD BANK, World Development Report, Published for The World Bank, Oxford University Press, 1988, s.46.

Bununla birlikte yukarıdaki tabloda yer alan trend tüm ülkeler için değişmez değildir. En azından on gelişmekte olan ülkede (Burma, Şili, Dominik Cumhuriyeti, Peru, Yugoslavya gibi) GSMH'ya oransal olarak merkezi hükümet harcamaları 1985'de 1972'deki orana kıyasla önemli düzeyde daha düşük seviyede gerçekleşmiştir. Bu düşük seviyede gerçekleşmenin en önemli nedenleri de, ekonomik krizler veya siyasi rejim değişiklikleri sonucunda harekete geçirilen indirimlerdir. Örneğin, 1970'li yıllarda çoğu gelişmekte olan ülkeler mali bir krizle yüz yüze gelmiştir. 1982'ye kadar kamu sektörü açıkları, hemen hemen iktisadi yapı ve gelir düzeyleriyle ilişkili olmaksızın, sürdürülemez düzeylere yükselmiştir. Petrol ihracatçıları, petrol ithalatçıları, orta-gelirli ülkeler, mali borçlular, mali yardım alanlar

¹⁰⁴ THE WORLD BANK, a.g.r., s.46.

ve planlı ve piyasa ekonomisine sahip olanların hepsi aynı eğilim içinde olmuşlardır. 1980'ler öncesinin dış ekonomik şokları, bu açıkların finansmanını imkansız kıldığında, ağır bir mali tasarruf dönemi de kaçınılmaz olmuştur. Bunlara ilave olarak, gelişmekte olan ülkelerdeki kamu harcamalarının en çarpıcı özelliği, kamu harcaması/GSMH oranında ülkeler arasındaki farklılıklardır. Örneğin, 1985 yılında gelişmekte olan ülkeler için merkezi hükümet payı % 7 (Yugoslavya) ve % 64 (Nikaragua) arasında uzanmaktadır¹⁰⁵.

Gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının gelişim trendi açısından bazı genel sonuçları ortaya koymak mümkündür¹⁰⁶.

Birincisi, çoğu gelişmekte olan ülkelerde merkezi hükümet harcamalarının GSMH'ya oranı, sanayileşmiş ülkelerdeki oranın altında kalmaktadır. Bununla birlikte, farklılığın çoğu sanayileşmiş ülkelerin sosyal güvenlik ve refah için daha yüksek seviyede transfer harcamaları gerçekleştirmelerinden kaynaklanmaktadır. Bu harcamalar ayrı tutulduğunda GSMH'nın yüzdesi olarak merkezi hükümet harcamaları, sanayileşmiş ülkelere göre ziyade düşük ve orta gelirli ülkelerde daha yüksek düzeydedir.

İkincisi, gelişmekte olan ülkelerde kamu sektörü bir yatırımcı olarak sanayileşmiş ülkelerdekinden daha büyük bir rol oynama eğilimindedir. Örneğin, 1980-1985 yılları arasında toplam yatırımlar içinde, kamu yatırımlarının payı, on iki gelişmekte olan ülke için (% 43), on üç sanayileşmiş ülke ortalamasından (% 30) daha yüksek düzeyde olmuştur*. Bu kısmen, gelişmekte olan ülkelerin sanayileşmiş ülkelere göre daha fazla altyapı yatırımlarına ihtiyaç duyma eğilimleri ve kamu yatırımlarının altyapı yatırımlarında büyük bir rol oynaması gerçeği ile açıklanabilir.

¹⁰⁵ THE WORLD BANK, a.g.r., s.43, 46.

¹⁰⁶ y.a.g.r., s.47-48.

* Örneğin, Tablo 11'den görülebileceği üzere Türkiye % 68'lik bir oran ile bu örnek ülkeler arasında en yüksek düzeydedir.

Tablo 11: Seçilmiş Gelişmekte Olan Ülkelerde Toplam Yatırımların Yüzdesi Olarak Kamu Sektörü Yatırımları (1980-1985 Ortalaması)

Ülkeler	Kamu Yatırımları/Toplam Yatırımlar (%)
Türkiye	68
Mısır	65
Fildişi Sahili	61
Arjantin	58
Botsvana	45
Kolombiya	40
Kore	35
Tayland	33
Meksika	31
Peru	29
Filipinler	26
Dominik Cumh.	24
Oniki Gelişmekte Olan Ülke Ortalaması	43
Onüç Sanayileşmiş Ülke Ortalaması	30

Not: Veriler merkezi, eyalet, yerel yönetimler ve kamu işletmeleri tarafından yapılan yatırımları kapsamaktadır.

Kaynak: THE WORLD BANK, World Development Report, Published for The World Bank, Oxford University Press, 1988, s.47.

Üçüncüsü, çoğu gelişmekte olan ülkelerde kamu işletmeleri hem toplam kamu harcamaları hem de GSYİH içinde önemli paylara sahiptir. On üç gelişmekte olan ülke verilerine göre, kamu işletmelerinin sermaye harcaması 1985 yılında GSYİH'nin % 5'i ile % 7'si arasında yer almıştır. Sanayileşmiş ülkelerle kıyaslandığında ise; kamu işletmelerinin GSYİH'ya ortalama oranı 1970'li yıllarında sonunda sadece % 3.6 düzeyinde olmuştur. ABD'de bu oran % 0.9 ile daha da düşük seviyededir.

Dördüncü olarak, eyalet ve yerel yönetimler genel olarak gelişmekte olan ülkelerde sanayileşmiş ülkelerdekenden daha az role sahip görünmektedirler. Bununla birlikte Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Hindistan, Kore ve Nijerya gibi bazı gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimler önem taşımakta ve toplam kamu harcamaları içinde önemli paylara sahip olmaktadır.

Kamu harcamaları kamu maliyesinin yalnızca bir yönünü oluşturmaktadır. Kamu gelirlerinin de aynı zamanda incelenmesi gerekmektedir. Merkezi hükümet cari gelirlerinin GSMH'ya oranı gelişmekte olan ülkelerde 1972'de % 16.2'den, 1985'de % 22.7'ye yükselmiştir. Buna rağmen, kamu harcamaları kamu gelirlerinden daha fazla artış göstermiştir ve yaygınlaşan gelir toplama yöntemleri, sıklıkla gereksiz olarak ekonomik etkinlik açısından ciddi kayıplarla sonuçlanmaktadır. Harcamaların gelirlerden daha hızlı büyümesi, sanayileşmiş ülkelerde olduğu gibi gelişmekte olan ülkelerde de mali açıklara neden olmaktadır¹⁰⁷. Tablo 10'da da durumu görmek mümkündür. Anılan tabloya göre açıkların GSMH'ya oranı, gelişmekte olan ülkelerde 1972'de % -3.5 iken, 1985'de % -6.3; sanayileşmiş ülkelerde ise 1972'de % -1.8 iken, 1985'de % -5.1 olarak gerçekleşmiştir. Bu artışın en önemli nedenlerinden birisi ise kamu harcamaları artış hızının kamu gelirleri artış hızından daha yüksek düzeyde gerçekleşmiş olmasıdır. Bu neden, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler açısından geçerli bir nedendir.

Sayılan nedenler dışında küreselleşme de, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin bütçe politikaları üzerinde önemli etkiye sahip olan bir etkidir.

Küreselleşme ile birlikte, bir devletin bütçe politikası ve devletin ekonomiye müdahalesi etkilenmektedir. Bu etkileme, küreselleşmenin ticaret, yatırım ve finansal boyutlarına göre hükümetlerin uyguladıkları kamu harcama politikası, vergi ve borçlanma politikası çerçevesinde ortaya çıkmaktadır¹⁰⁸. Söz konusu etkilemeyi doğrudan ve dolaylı etkiler olmak üzere aşağıdaki Tablo 12'de görmek mümkündür.

Tablo 12: Küreselleşmenin Bütçe Üzerindeki Etkileri

	Ticaretin Küreselleşmesi	Yatırımların Küreselleşmesi	Finansal Küreselleşme
Doğrudan Etkiler	Gümrük Vergisi Gelirlerinin Azalması	Yatırımı Vergilendirme Güçlükleri	- Mali Baskıdan Kaynaklanan Gelir Kayıpları - Volatiliteye (Oynaklığa) Bağlı Ek Harcamalar
Dolaylı Etkiler	Ek Kaynak İhtiyacını Arttıran Faktörler	Vergi Rekabeti	- Düşük Enflasyon

¹⁰⁷ THE WORLD BANK, a.g.r., s.48.

¹⁰⁸ YILDIZ TOKATLIOĞLU, a.g.e., s.86.

	- Şirket Sübvansiyonları - Kurumsal Ayarlamalar - İnternet Güvenliği		- Finansal Krizler
--	--	--	--------------------

Kaynak: Isabelle GRUNBERG, "Double Jeopardy: Globalization, Liberalization and the Fiscal Squeeze", World Development, Elsevier Science Ltd., 1998, Vol.26, N.4, p.602. Erişim: 18.10.2005, <http://www.sciencedirect.com>.

Küreselleşmenin bütçe üzerinde doğrudan meydana getirdiği etkiler özellikle vergi gelirlerinde azalmanın yaşanmasıyla kendini göstermekte iken, dolaylı etkileri ise, ek kaynak ihtiyacını gerektiren çeşitli faktörlerin ortaya çıkması, artan vergi rekabeti sonucunda vergi gelirlerinin azalması ve finansal krizlerden etkilenme şeklinde temel olarak ortaya çıkmaktadır.

Küreselleşmenin vergi politikaları üzerinde oluşturduğu etkiye ticaretin küreselleşmesi açısından bakılırsa, ülkeler arasında gerçekleştirilen mal ve hizmet ticareti üzerinden alınan vergilerin düşürülmesi söz konusu olacağı için bu tür vergi gelirlerinde bir azalma yaşanacaktır¹⁰⁹. Örneğin, gelişmiş ülkelerde, dış ticaret üzerinden alınan vergilerin GSYİH'ya oranı 1990 yılında % 0.7 iken, bu oran 1997 yılında % 0.2'ye gerilemiştir. Benzer gerileme gelişmekte olan ülkelerin çoğunda da yaşanmış ve söz konusu oran 1990 yılında % 4.4'den 1997 yılında % 4'e düşmüştür¹¹⁰.

Küreselleşmenin vergi politikaları üzerindeki etkisi, sermayenin hem coğrafi olarak, hem de faaliyet alanları itibarıyla akışkan hale gelmesi sebebiyle devletlerin vergi kapasitelerinin zayıflaması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, üretim faktörleri içinde en hareketli olan sermaye, yüksek vergilerin uygulandığı alanlardan düşük vergi uygulanan alanlara doğru hareket etmekte ve bu nedenle ülkeler arasında da sermayeyi çekebilmek için vergi rekabeti yaşanabilmektedir. Özellikle de uygulamada başta kurumlar vergisi olmak üzere diğer vergilerde indirimlere gidilmektedir¹¹¹. Tablo 13'de 1996 - 2004 yılları arasında Avrupa Birliği ve OECD ülkelerinde işletmelere uygulanan ortalama kurumlar vergisi oranlarına yer verilmiştir. Bu oranların gelişiminden de görüleceği üzere, ülkeler arasında yaşanan

¹⁰⁹ GRUNBERG, a.g.m., s.602.

¹¹⁰ UN, **World Public Sector Report, Globalization and the State 2001**, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, 2001, s.157.

¹¹¹ YILDIZ TOKATLIOĞLU, a.g.e., s.88.

vergi rekabeti sonucunda önemli düzeylerde vergi indirimine gidildiği göze çarpmaktadır.

Tablo 13: 1996-2004 Yılları Arasında AB ve OECD Ülkelerinde Uygulanan Ortalama Kurumlar Vergisi Oranları (%)

Yıl	AB Ülkeleri	OECD Ülkeleri
1996	39	37.6
1997	37.9	36.4
1998	36.8	35.6
1999	36	34.8
2000	35.3	34
2001	33.7	33
2002	32.5	31.4
2003	31.7	30.8
2004	31.3	30

Kaynak: KLYNVELD PEAT MARWICK GOERDELER AS. (KPMG), KPMG's Corporate Tax Rates Survey, January 2004, s.2, Erişim: 14.04.2006, http://www.kpmg.no/download/202416/113528/2004_kpmgs_corporate_tax_rate_survey.pdf.

Küreselleşmenin ülkelerin vergi politikası üzerindeki etkilerinin yanı sıra borçlanma politikası üzerine etkileri de bulunmaktadır. Hızla yaşanan küreselleşme sürecinde vergi gelirlerini arttıramayan devletler, gelir sağlamak amacıyla iç ve dış borçlanmaya başvurmuşlardır. Nitekim 1970'li yılların sonuna doğru gelişmekte olan ülkeler, artan kaynak gereksinimini serbestleşen sermaye piyasalarından borçlanarak karşılamaya yönelmişlerdir. Bu piyasalardaki fonlar ise özellikle gelişmiş ülkelerin birikmiş fonlarından oluşmaktadır. Küreselleşme ile birlikte gelişmekte olan ülkelerin bu piyasalardan borçlanması da kolaylaşmış olmakta, ancak bu borçlanma sonucunda sermayedarın bu piyasalarda arz ettiği fonlara olan talep küresel çapta artış gösterdiğinden faiz hadlerinin yükselmesi de kaçınılmaz olmaktadır¹¹². Yükselen faiz hadlerinin borçlanan gelişmekte olan ülkelere etkisi ise, dışa bağımlı hale gelme, daha fazla faiz yükü ve gittikçe zorlaşan borç ödeyebilme gücü ve sonuç olarak da mali disiplinin bozulması şeklinde kendini göstermektedir. İç ve dış borçlanma nedeniyle borç faiz ödemelerinin bütçedeki payında önemli artışlar

¹¹² Gülten KAZGAN, **Küreselleşme ve Yeni Ekonomik Düzen**, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1997, s.224.

yaşanmakta ve bunun sonucunda da bütçe hükümetlerin kullanmaları gereken etkin bir politika aracı olarak işlevini yitirmektedir. Bütçe içinde faiz ödemeleri için ayrılan pay arttıkça, bu artış sonucunda kamu hizmetlerinin üretimine yönelik olarak ayrılması gereken kaynaklarda önemli kısıtlamalara gidilmekte ve ne yazık ki bu kısıtlama da özellikle iktisadi büyümeyi sağlamada önemli katkısı olan yatırım harcamalarında ve insana yönelik olarak yapılması gereken sosyal nitelik taşıyan kamu harcamalarında olmaktadır.

Küreselleşme sürecinde hükümetlerin izledikleri kamu harcama politikalarındaki değişikliklerin temel noktasını şu şekilde belirtmek mümkündür. Özellikle ticaretin küreselleşmesi bağlamında kamu harcamalarını artırmaya yönelten faktörler söz konusudur. Dünyada artan rekabete karşı ülkeler de şirket sübvansiyonlarını artırmaya yönelmektedir. Ayrıca yine rekabetin oluşturduğu baskıyla eğitim, ar-ge gibi alanlara dönük olan kamu harcamalarının artırılması yönünde bir baskı oluşmaktadır¹¹³.

Küreselleşme, bir taraftan devletin gelir kaynaklarını artırma olanaklarını daraltırken, diğer taraftan da kamu harcamaları üzerinde yukarıya doğru bir baskı oluşturmaktadır. Dolayısıyla, küreselleşmenin devletin mali krizini/bunalımını derinleştirdiği ifade edilebilir. “Devletin mali bunalımı”, kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha hızlı artma eğilimini ifade etmektedir¹¹⁴. Bu kavram James O’Connor’ın 1973 yılında yayınladığı *The Fiscal Crisis of The State* isimli eserinde yer almış ve O’Connor kamu harcamalarının kamu gelirlerini aşma eğilimini ifade eden olguya “devletin mali bunalımı” adını vermiştir.

Küreselleşme sürecinde ülkeler, kamu harcamalarında kısıntıya gidemezken, kamu gelirlerini harcamalar ile aynı oranda arttıramamaları nedeniyle devletin mali bunalımı/krizi sorunu ile karşılaşmaktadırlar. Kamu gelirlerinin kamu harcamaları ile aynı seviyede artmamasının nedeni, küreselleşmenin vergi gelirlerinin artırılması yönünde yapılacak hükümet düzenlemelerinden yana olmamasıdır. Hükümetlerin, özellikle sermayeyi ve geliri vergilendirme olanakları, sermayenin akışkanlığındaki artış nedeniyle günümüzde iyice daralmış durumdadır¹¹⁵.

Gelişmekte olan ülkelerin çoğu 1980’lerin başında ciddi bütçe açıkları ile karşı karşıya kalmışlar ve sonrasında uluslararası kuruluşların önerileri doğrultusunda uygulamaya koydukları sıkı para ve maliye politikaları ile bu sorunu

¹¹³ YILDIZ TOKATLIOĞLU, a.g.e., s.90.

¹¹⁴ James O’CONNOR, **The Fiscal Crisis of The State**, New York: St. Martin's Press, 1973, (Çeviren: Filiz ÖZYURT, Tülay ÖZYURT, “Devletin Mali Bunalımı”, **Liberalizm, Refah Devleti, Eleştiriler**, Derleyen: Kemali SAYBAŞILI, Bağlam Yayınları, İstanbul, s.244).

aşmaya çalışmışlardır. Ancak bu sorunun aşılması, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım gibi doğrudan insana yönelik sosyal nitelikli kamu hizmetlerinde gerçekleştirilen kısıtlamalarla ya da gelecekte bu hizmetlere yapılacak yatırımlardan vazgeçilmesi suretiyle sağlanmaya çalışılmıştır¹¹⁶.

Bölgeler itibarıyla gelişmekte olan ülkelerde merkezi hükümet mali dengelerinin GSYİH'ya oranlarına baktığımızda ortalamalar itibarıyla bütçe açıklarının ciddi boyutlarda olmadığı belirtilebilir. Aşağıdaki tablodaki oranlarda bu görülebilmektedir. Bu ülkelere ait 1996 yılı bütçe açıkları /GSYİH oranı ortalaması % -2.1 iken bu ortalamanın 2004 yılında % -3.1' olması beklenmektedir. Ülke grupları itibarıyla oranları incelediğimizde Orta Doğu ve Türkiye grubu en fazla kamu kesimi açığı veren grup olmakta, bunu ise Gelişen Asya, Afrika ve Batı Yarımküre ülke grupları izlemektedir.

Tablo 14: Gelişmekte Olan Ülkeler Merkezi Hükümet Mali Dengesi (GSYİH Yüzdesi Olarak)

Bölgeler	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Afrika</i>	-2.2	-2.8	-3.9	-3.2	-1.3	-2.1	-2.7	-2.1	-2.0
Sahra Altı Ülkeleri	-2.8	-3.4	-3.9	-3.7	-2.2	-2.5	-3.0	-2.3	-1.8
Nijerya ve G. Afrika Dahil	-2.8	-3.6	-3.5	-4.4	-4.1	-3.0	-3.6	-3.1	-2.4
Gelişen Asya	-2.1	-2.6	-3.6	-4.2	-4.3	-4.1	-4.0	-3.9	-3.7
Çin	-1.6	-1.9	-3.0	-4.0	-3.6	-3.2	-3.3	-3.2	-2.9
Hindistan	-4.2	-4.7	-5.3	-5.5	-5.7	-6.2	-6.1	-6.4	-6.3
Diğer Gelişen Asya	-1.2	-2.1	-3.1	-3.1	-4.5	-4.3	-3.5	-3.4	-3.1
Ortadoğu ve Türkiye	-3.1	-3.5	-5.5	-4.1	-0.6	-5.7	-5.6	-2.2	-2.8
Batı Yarımküre	-1.8	-1.8	-3.3	-2.9	-2.4	-2.8	-3.0	-2.7	-1.9
GOÜ'ler Ortalaması	-2.1	-2.5	-3.7	-3.8	-3.2	-3.8	-3.8	-3.3	-3.1

¹¹⁵ YILDIZ TOKATLIOĞLU, a.g.e., s.92.

¹¹⁶ YILDIZ TOKATLIOĞLU, a.g.e., s.92.

* Tahmini.

Kaynak: IMF, World Economic Outlook, Public Debt in Emerging Markets, September 2003, s.199.

Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde mali disiplinsizliği teşvik eden diğer bir neden de kamu mali yönetiminde şeffaflıktan uzak uygulamalara gidilmesidir.

Geniş kamu sektörüne sahip ve modern ekonomileri olan ülkelerin bütçeleri çok karmaşıktır. Bu ülkelerde politikacılar genellikle bütçede çok fazla şeffaflık istemezler. Şeffaflığın olmaması, mümkün olduğu kadar bugünkü ve gelecekteki vergi yükleri gizlenerek, kamu harcamalarının faydaları abartılarak ve bugünkü ve gelecekteki borç ödemeleri düşük hesaplanarak, kamu maliyesi üzerinde bir düzensizliğin ve belirsizliğin oluşmasına yardımcı olur. Mevcut şeffaf olmayan yöntemlerde değişik yanıltmalar söz konusudur. Bunlar¹¹⁷;

- Büyüme, enflasyon, işsizlik, faiz oranları gibi anahtar konumdaki makro ekonomik değişkenlerin iyimser tahminleridir. Bütün bunlar geliri fazla, harcamaları daha düşük göstermek içindir. Yılsonunda ortaya çıkan beklenmeyen bütçe açıkları görünmeyen dış etkilere bağlanabilir.

- Değişken yeni politikaların bütçe üzerindeki iyimser tahminlerinin etkileri.

- Neyin bütçe içinde ve dışında olduğunun stratejik olarak belirlenmesi.

- Bütçenin stratejik kullanımı. Bütçe tartışmalarında mali uzlaşmalar temel kriterlere göre belirlenir. Politikacılar bu kriterleri şişirerek, mali olarak sorumlu olduklarını ve harcamalardan kesintiye gidilmemesini iddia edebilirler.

- Bütçenin bir yıldan fazla bir mali sürede uygulanması. Bu durumlarda bir yıldan fazla mali yılı kapsayan planlar her yıl gözden geçirildiği için, uygulanması zor bu planlar diğer yıllara örneğin, ikinci veya üçüncü yıla ertelenir veya hiç uygulanmayabilir*.

Yukarıda sıralanan yanıltmalardan uzak bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulması, öncelikle büyük ölçüde mali şeffaflığın sağlanmasına bağlıdır. Bu nedenle mali şeffaflığın sağlanması yönünde atılacak adımlar etkin bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulması için önem taşımaktadır.

¹¹⁷ Alberto ALESINA – Roberto PEROTTI, “Fiscal Discipline and the Budget Process”, **The American Economic Review**, Volume 86, Issue 2, Papers and Proceedings of the Hundredth and Eighth Annual Meeting of the American Economic Association San Francisco, CA, January 5-7, May 1996, s.403.

* Örneğin, Türkiye’de 2006 yılı başından itibaren üçer yıllık (2006-2007-2008) olmak üzere çok yıllık bütçeleme uygulamasına geçilmiştir. Ülkemizdeki uygulamayı bu kriter açısından değerlendirebilmek için söz konusu ilk çok yıllık bütçeleme döneminin bitmesi gerekmektedir.

Çalışmamızda buraya kadar mali disiplin, bütçe denklığı kavramları, mali disiplinin ne derece önem taşıdığı, mali disiplinsizliğin gerçek boyutlarını ortaya koyması açısından önemli olan bütçe açığı ölçüm yöntemleri ile gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler itibarıyla mali disiplinsizliğin temel nedenleri ve boyutları hakkında bilgi verilmeye çalışılmıştır. Bir ülkede bütçe açıklarının kapatılması ve dolayısıyla mali disiplinsizliğin giderilerek kamu maliyesinde disiplinin sağlanması açısından önemli olan diğer bir konu ise “mali kurallar”dır. Aşağıda ayrıntısıyla incelenmeye çalışılacağı üzere, mali disiplinsizlik sorununu gidermek amacıyla pek çok ülkede çeşitli mali kurallar geliştirilerek uygulamaya konulmuş bulunmaktadır. Çalışma konumuzun temelini oluşturan “anayasal denk bütçe” ilkesi de uygulamada ve literatürde en çok tartışılan bir mali kural olma özelliğini taşımaktadır.

II. MALİ KURALLAR

Bir ülkenin kamu maliyesinde mali disiplinin sağlanması amacıyla çeşitli mali reformlar uygulamaya konmakta, bu mali reformlar ise ağırlıklı olarak yasal ve anayasal düzenlemeler ile kendini göstermektedir.

Mali reformların uygulamaya konuluşunu gerekli kılan mali sebeplerin başında, büyük boyutlara varan kamu açıkları ve buna bağlı olarak yükselen Borç/GSMH oranı gelmektedir. Kamu reformlarının ortaya çıkışında sadece mali sebepler etken olmamıştır. “Yeni Kamu Yönetimi” anlayışı, kamu hizmetlerinin zamanında, belirli bir kalite ve optimal maliyet ile halka ulaştırılmasını ve bunun için hizmet etkinliğinin artırılması amacını benimsemiştir. Aynı zamanda bu reformları getiren itici güçlerden biri de, devletin üstlendiği rollerin yeniden tanımlanması ile birlikte devletin kapsam ve boyutlarına açıklık getirilmesi gereğidir¹¹⁸. Uygulamaya konulan mali reformların temelinde mali kurallar yer almakta ve devletin ekonomideki payının azaltılması ile birlikte mali disiplinin daha rahat sağlanması açısından da bu kurallar önem taşımaktadır.

Son yirmi yılda ülkelerin mali yapılarında görülen bozulmalar literatürde “mali politika kuralları (fiscal policy rules)” olarak ifade edilen, mali disiplinin yasal ve anayasal yollarla sağlanması şeklindeki fikirlerin ortaya çıkmasına ve bu fikirlere olan ilginin giderek artmasına neden olmuştur. Mali kurallar, parasal ve döviz kurlarına ilişkin kurallarla karşılaştırıldığında, bu kuralların diğerlerine göre daha karmaşık ve değişken oldukları görülmektedir. Mali kurallar, hedefleri, kurumsal

¹¹⁸ Yasemin GÜR SOY HÜR CAN, **Mali Disiplinin Sağlanmasında, Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi**, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, Ağustos 1999, s.6-7.

içerikleri ve uygulama metotları açısından ülkelerin sistemlerine göre çeşitli farklılıklar arz etmektedir¹¹⁹.

Mali kurallar, mali disiplinin sağlanmasında yararlanılan temel unsurlardan biridir. Maastricht Kriterleri örneğinde olduğu gibi, mali disiplini sağlamak amacıyla çeşitli mali kurallar ülke yönetimleri tarafından uygulamaya konulmakta ve bu tür kurallar mali disiplinin gerçekleştirilmesinde önemli rol oynamaktadır. Çalışmamız açısından değerlendirdiğimizde, denk bütçe uygulaması da bir mali kural örneğini oluşturmaktadır. Bu kapsamda, taşıdığı büyük önem nedeniyle öncelikle mali kuralların tanımı ve tarihçesi ele alınacaktır. Daha sonra mali kuralların ortaya çıkış nedenleri, düzenlenme yöntemleri, özellikleri ve türleri incelenerek, mali disiplinin sağlanmasında mali kuralların önemi ortaya konmaya çalışılacaktır.

A. Mali Kuralların Tanımı ve Tarihçesi

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. Mali kuralların başlıcaları; denk bütçe veya bütçe açığına yönelik kurallar, borçlanmaya yönelik kurallar, borç stokuna ve rezervlere ilişkin sınırlamaları içeren kurallardan oluşmaktadır¹²⁰. Aşağıdaki tabloda söz konusu temel mali kurallar daha ayrıntılı olarak verilmiştir.

Tablo 15: Temel Mali Kural Türleri

Denk Bütçe veya Açığa İlişkin Kurallar	<ul style="list-style-type: none">• Bütçe gelir ve giderlerinin birbirine eşit olması veya bütçe açığının GSYİH'nın belirli bir oranında sınırlandırılması• Yapısal olarak düzeltilmiş gelir ve giderin birbirine eşit olması• Cari gelirlerin ve cari harcamaların birbirine eşit olması (sadece sermaye harcamalarının finansmanı için borçlanmaya izin verir)
Borçlanmaya İlişkin Kurallar	<ul style="list-style-type: none">• Hükümetin yurtiçi kaynaklardan borçlanması üzerine getirilen

¹¹⁹ GÜR SOY HÜR CAN, a.g.e., s.28.

¹²⁰ George KOPITS - Steven SYMANSKY, **Fiscal Policy Rules**, Occasional Paper 162, International Monetary Found, Washington DC, 1998, s.2.

	<p>yasaklamalar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hükümetin merkez bankası kaynaklarından borçlanması üzerinde getirilen kısıtlamalar veya bu tür borçlanmaların geçmiş gelir ve giderlerin belli bir oranı ile kısıtlanması
Borç Stoku ve Rezerve İlişkin Kurallar	<ul style="list-style-type: none"> • Brüt veya net kamu borç stokunun GSYİH'nın belli bir oranında sınırlandırılması • Bütçe dışı fon rezervlerinin (sosyal güvenlik fonları gibi) yıllık prim ödemelerinin belli bir oranında hedef stok tutmalarının öngörülmesi.

Kaynak: George KOPITS – Steven SYMANSKY, Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper, No.162, 1998, s.2.

Günümüzde 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. Devletin ekonomideki payının ve dolayısıyla kamu harcamalarının artması ancak, kamu gelirleri artışının harcamalara göre daha yavaş olması sonucunda kamu açıklarında artışlar yaşanmaya başlamıştır. Zaman içinde artışını sürdüren kamu açıkları, beraberinde açıkların finansmanı amacıyla borçlanmayı ve faiz ödemelerini gündeme getirmiş, bu durum ise, pek çok devletin borç-faiz ve bütçe açıkları kısır döngüsü içine girmesine yol açarak kamu mali dengelerinin bozulmasına neden olmuştur. Bozulan kamu mali dengelerini yeniden tesis ederek mali disipline ulaşabilmek amacıyla çeşitli çevrelerce mali kurallar adı altında birtakım araçlar kullanılması önerilmiş ve bu alanda başlanan çalışmalar uygulama alanı bularak günümüze kadar gelmiştir.

1980'li yılların ortalarında büyüyen kamu açıkları ile karşı karşıya kalan birçok ülkenin, orta vadeli mali konsolidasyon planlarını uygulamaya koydukları görülmektedir. Bunlara örnek olarak; Avustralya'da Triology, Kanada'da Açık Azaltım ve Borç Kontrol Yasası (the Deficit Reduction and Debt Control Act), İtalya'da Gloria Plan, İngiltere'de Orta Dönemli Finansal Strateji Yasası (the Medium Term Financial Strategy Act) ve Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan Gramm-

Rudman-Hollings Yasası (the Gramm-Rudman-Hollings Act) verilebilir. Bununla birlikte, bu planlar sadece bazı yönlerden başarılı olabilmıştır. Gelişmiş ülkeler arasında mali denge, son yıllarda uygulamaya koydukları denk bütçenin sağlanmasına yönelik yasal düzenlemeler (örneğin, Yeni Zelanda ve Avrupa Birliği) veya önerilen mali kurallar (örneğin, Japonya, İsviçre ve ABD) sayesinde gerçekleşebilmiştir. Gelişmekte olan ülkelerde uygulamaya konulan mali düzenlemeler ise genellikle IMF destekli istikrar programları ile dış ödeme krizlerinin ardından mali, finansal ve ticari liberalizasyon kararlarını içeren bir takım önlemleri kapsamıştır. Tüm olarak bu ülkeler (Gana, Türkiye, Arjantin, Şili) ele alındığında, son yıllarda mali açıklarını önemli ölçüde azaltmakta oldukları görülmektedir. Bu ülkelerin yanı sıra, planlı ekonomik sistemden piyasa ekonomisine geçmekte olan ve geçiş ülkeleri olarak literatürde yer alan doğu bloğu ülkelerinde de mali açıkların azaltılması ve politik güvenilirliğin sağlanması konusunda çeşitli gelişmeler gözlenmektedir¹²¹.

1980 yılından günümüze kadar geçen dönemde dünya konjonktürü esas alındığında, bu süreç içindeki mali gelişmeleri dört maddede özetlemek mümkündür¹²².

- Bu süreç içinde pek çok ülke, kamu mali yapılarının bozulmasına yol açan kamu açıkları ile karşılaşmışlardır. Bunun tersine çevrilmesi ise başlıca mali kurallar ile sağlanmıştır.

- Mali yapıdaki bozulmanın durdurulması için uygulanan kısa veya orta vadeli müdahaleci faaliyetler nispeten birkaç ülkede başarıya ulaşabilmiştir.

- Keynesyen gelenekten kaynaklanan inanışın tersine, mali denklik yapısal reformlarla desteklense bile bunun ekonomide durgunluk yaratması şart değildir.

- Mali denkligi sağlamada başarılı olabilmek için mali disipline ilişkin uzun vadeli bir taahhüdün olması gereklidir.

1980 sonrası dönemdeki mali gelişmeleri özetleyen bu dört madde, aynı zamanda günümüzde kamu maliyesinde disiplin sağlamaya çalışan ülke yönetimlerine yönelik öneriler de sunmaktadır. Gerçekten de mali disiplinin sağlanması açısından mali kurallar önemlidir ve pek çok ülke örneğinde başarılı sonuçlar elde edilmiştir. Kamu mali dengesinin sağlanmasında yapısal reformlar da destekleyici bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca mali disiplinin tesis

¹²¹ KOPITS - SYMANSKY, a.g.e., s.4-5.

¹²² y. a.g.e., s.5.

edilmesinde politik güvenilirlik önemli bir etkidir. Bu nedenle mali disipline ilişkin uzun dönemli taahhüdün olması gereklidir.

B. Mali Kuralları Ortaya Çıkaran Temel Nedenler

Mali kuralların ortaya çıkış nedenleri araştırılırken, öncelikle mali yapıları bozulan ülkelerin bu durumu tersine çevirme gayretlerinin ve Avrupa Birliği içinde EMU (Ekonomik ve Parasal Birlik)'ya dahil olmak üzere yapılan düzenlemelerin incelenmesi önem taşımaktadır. Bu kapsamda söz konusu gelişmelere baktığımızda, mali kuralları uygulamaya koyan düzenlemelerin temelde iki noktaya ulaşmayı hedeflediği görülmektedir:

- Birincisi, devlet borçları oranını makul seviyede ve istikrar sağlayacak şekilde kamu açığının azaltılması (Devlet borçları/GSYİH oranı, Bütçe açığı/GSYİH oranı),
- İkincisi, bu seviyedeki borçlanma oranının orta ve uzun vadede sürdürülmesi.

Mali disiplinin sağlanmasının önemi, istikrarlı bir büyümenin ve fiyat istikrarının da bu süreçte birlikte gerçekleştirilmesinde yer almaktadır. Bu amaçla mali istikrarın, müdahaleci politikalara yer veren yıllık veya orta vadeli bütçeler veya orta vadeli istikrar programları ile mi, yoksa alternatif olarak ekonomik gelişmelere duyarlı olarak hazırlanan ve uygulanan mali politika kuralları ile mi daha sağlıklı olarak tesis edileceğini araştırmak gerekmektedir. Bu nedenle çalışmamızda, mali kuralların geliştirilmesini gerekli kılan sebepleri incelemek önem taşımaktadır.

Uygulamada mali kurallar pek çok nedenle oluşturulmuştur: Örneğin; savaş sonrası Japonya'da olduğu gibi makroekonomik istikrarı garantilemek; bazı Kanada eyaletlerinde olduğu gibi hükümetin maliye politikasının ve açık azaltma araçlarının güvenilirliğini arttırmak, Yeni Zelanda'da olduğu gibi özellikle nüfusun yaşlanması karşısında uzun dönemli maliye politikası sürdürülebilirliğini garantilemek veya Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği'nde olduğu gibi bir federasyon içinde veya uluslararası düzenleme içinde negatif dışsalıkları minimize etmek¹²³.

Mali kuralların niçin uygulamaya konulduğuna yönelik söz konusu sebepleri biraz daha açarak aşağıdaki başlıklar altında ifade etmek mümkündür¹²⁴:

1. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak

¹²³ Suzanne KENNEDY – Janine ROBBINS, **The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance**, Department of Finance Working Paper, Canada, 2001-16, s.3.

¹²⁴ KOPITS - SYMANSKY, a.g.e., s.6-8.

Mali politika kurallarının uygulanmasının temel amaçlarından biri makroekonomik istikrarı sağlamaktır. Bazı Batı Avrupa ülkeleri ve Japonya'ya bakıldığında, cari bütçe dengesi kuralının savaş sonrası dönemde makroekonomik istikrarın sağlanması için geniş çapta uygulamaya konduğu görülmektedir. Hedefe başarıyla ulaşıldıktan sonra bu kurallar esnekleştirilmiş veya terkedilmiştir. Örneğin, Hollanda'da bu kuralın 1950'lerde kaldırıldığı, Japonya'da 1975 yılında uygulanmasının durdurulduğu ve Almanya'da son yıllarda büyük ölçüde göz ardı edildiği görülmektedir. Hükümetin tüm yurtiçi kaynaklardan, özellikle de Merkez Bankasından borç almasına getirilen sınırlama ve yasaklamalar para basımının durdurarak enflasyonist baskıların temel kaynağını ortadan kaldırmış ve böylece istikrar sağlanmasını kolaylaştırmıştır.

2. Mali Sürdürülebilirlik

Mali kuralların diğer bir faydası, uzun dönemli mali sürdürülebilirliği başarmayı ve devam ettirebilmeyi teşvik etmesidir. Aslında, Yeni Zelanda'da yürürlüğe konulan ve İsviçre ve Japonya'da önerilen mali kuralların temel amacı, örneğin gelecekteki nüfus yaşlanmasına bağlı olarak kamu borçlarındaki potansiyel artışı önlemektir. Benzer şekilde, kamu borcunun GSYİH'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 reel faiz oranlarının makul bir seviyeye çekilmesinin sağlanmasına yardım etmeli ve özel yatırımlar üzerindeki dışlama (crowding out) etkisini ortadan kaldırabilmeli ve ücretli işçiler ile faiz geliri elde edenler arasındaki gelir dağılımı adaletsizliğini azaltmaya yardımcı olmalıdır.

3. Hükümet Politikasının Güvenilirliğini Sağlamak

Kurallara dayalı politikanın temel avantajı, ihtiyari bir yaklaşıma nazaran zaman uyumlu olmasıdır ve daha yüksek refah seviyesine ulaşmayı sağlamaktadır. Finansal piyasalarda uzun süreli olarak güvenin tesis edilmesinde, hükümetlerin kendilerini, bütçe açıkları, borçlanma veya borç stoğu gibi verilerde kalıcı olarak kısıtlamalara tabi tutmaları gerekli görülmektedir. 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 en azından azalmasına yardımcı olmaktadır. Örneğin Kosta Rika'da denk bütçe kuralı seçim dönemi nedeniyle kaynaklanan bütçe açıklarını gidermeye yönelik bir görüş olarak önerilmiştir.

4. Diğer Finansal Politikaları Destekleme

Mali kurallar özellikle mali ve parasal istikrarın sağlanması için parasal araçların kullanımı konusunda diğer finansal politikalara yardımcı olmaktadır. Bir mali kural, bütçe açıklarının azaltılmasında otomatik stabilizatörlerin* kullanımına izin verirken, aynı zamanda para politikası üzerindeki yükü de azaltma eğilimindedir. Örneğin, Avrupa Birliği lkelerinin ortak para birimine geçiş sürecinde Maastricht Antlaşması ile uygulamaya koyduğu beş mali kural, hem mali disiplinin hem de parasal disiplinin sağlanmasını hedeflemektedir. Ancak, bu noktada unutulmaması gereken, bu mali kuralların uygulamada birbirini desteklemesi ve dolayısıyla parasal disiplini hedefleyen mali kuralların mali disipline, mali disiplini hedefleyen kuralların da parasal disipline katkı sağlaması ve sonuçta istenen hedefe daha kısa sürede ve daha kolay ulaşılmasına imkan vermesidir. Bununla birlikte, aşırı derecede katı denk bütçe kuralı (rneğin, ABD’de önerilen anayasal düzenleme), para politikasının dengeleme rolüne taşıyabileceğinden daha fazla yük yükleyebilir.

5. Negatif Dışsallıklardan Sakınma

Tarihsel olarak, mali kurallar federasyon, konfederasyon veya para birliği kapsamında olduğu gibi çeşitli devlet yönetimi düzeylerinde negatif dışsallıklardan sakınmak için kullanılmıştır. Yerel düzeydeki yönetimlerin açıklarını sınırlayan bir mali kural, bir yerel yönetimdeki güven azalması veya daha yüksek faiz yükleri nedeniyle ortaya çıkan ve diğer yerel yönetimleri veya ulusal yönetimi etkileyen söz konusu yanlış mali davranıştan kaynaklanan dışsallıkları önlemektedir. Örneğin, bu tür bir mali kural Avrupa Para Birliği’ne geçen Avrupa Birliği lkelerinde uygulanmakta (bütçe açıkları/GSYİH oranının % 3 olmasını gerektiren mali kural) ve her bir devletin uyguladığı bütçe politikasının diğer ye ülke bütçeleri ve AB bütçesi üzerinde meydana getirebileceği negatif dışsallıkların nlenmesine katkı sağlamayacağı düşünülmektedir.

Uygulamada, mali kural ile birlikte olsun ya da olmasın, mali disiplinin tesis edilmesinin gerekli olduğu konusunda yeterli düzeyde yaygın bir kanı olmadığında sürdürülebilirliği sağlamak, negatif dışsallıklardan kaçınmak veya politik güvenilirliği kazanmak zor olabilecektir. Ancak mali disiplinin sağlanması konusunda yaygın bir kanı oluştuktan sonra iyi şekilde oluşturulmuş bir mali kural ve kurallar sayesinde mali disiplinin tesis edilmesi daha kolay olabilir.

C. Mali Kuralların Düzenlenme Yöntemleri

Mali kurallar, mali performansı ölçme gücüne sahip olan bazı göstergeler çerçevesinde tanımlanan sayısal tavan veya hedefler yoluyla isteğe bağlı maliye politikası uygulamalarına getirilen daimi sınırlamaları ifade etmektedir. Mali politika 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 farklı dayanaklara sahip olarak amaçlamaktadır¹²⁵.

Mali kuralların uygulamaya konulmasında yasal dayanaklar çok çeşitli olabilmektedir. Bu kurallar yöntem itibarıyla anayasa, yasa, politika kuralları (tedbirleri), regülasyon veya uluslararası anlaşmalarla düzenlenebilirler. Mali kuralları uygulayan veya uygulayacak olan ülkelerin yasal kriterleri, çoğunlukla geleneklerine ve yasal teamüllerine bağlı olmaktadır. Buna karşılık uygulamada anayasal düzenlemelerin daha büyük ağırlıkta olması beklenmesine rağmen, bazı ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında yasaların veya politika kurallarının, anayasal düzenlemelerle eşit düzeyde ya da daha fazla yaptırım gücüne sahip olduğu da gözlenmektedir¹²⁶. Bu nedenle, söz konusu kuralların yasal dayanakları kadar, uygulayan ve uygulamaya koyan birimlerin kalitesi de büyük önem taşımaktadır.

Aşağıdaki Tablo 16'da mali kuralları çeşitli yasal dayanaklar çerçevesinde uygulayan ülkelerden örnekler verilmiştir. Bu ülkeler mali kuralları ya belirli bir dönem içinde kullanmış ve daha sonra uygulamadan kaldırmış ya da günümüze kadar uygulamaya devam etmişlerdir. Bu mali kurallar, kamu maliyesi içinde uygulama alanı bulmuş ve mali dengelerin sağlanmasına önemli katkılar sunmuştur.

Tablo 16: Mali Kuralları Uygulayan Çeşitli Ülke Örnekleri

* Otomatik stabilizatörler, ekonominin yapısında bulunan ve toplam gelir ve harcamalardaki dalgalanmaları önleyecek yönde kendiliğinden işlemeye başlayan mekanizmalardır. Örneğin; artan oranlı gelir vergisi, işsizlik sigortası primleri gibi.

¹²⁵ Coşkun Can AKTAN – İstiklal Y. VURAL, "Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar", **Kurumsal İktisat**, SPK Kurumsal Araştırmalar Serisi No:2, Editör: Coşkun Can Aktan, Yayın No:194, Nisan 2006, s.123.

¹²⁶ KOPITS - SYMANSKY, a.g.e., s.8.

Ülkeler	Hedef veya Tavan	Uygulandığı Dönem	Yasal Dayanağı	Uygulandığı Kamu Alanı	Kurala Uymama Yaptırımı
Hollanda	Yapısal açık limiti	1961-74	Hükümet Politikası	Merkezi Hükümet	İtibar Kaybı
AB Ülkeleri	Orta Vadeli Genel Denge, Yıllık açık kısıtı (GSYİH'nın % 3'ü)	1997'den itibaren	Uluslararası Ant. (EMU)	Genel Hükümet	İtibar Kaybı (1999'dan itibaren finansal)
A.B.D.	Yıllık Genel Denge	Öneri	Anayasal Düzenleme	Federal Hükümet	Adli Yaptırım
Kosta Rika	Yıllık Açık Kısıtı (GSYİH'nın % 1'i)	Öneri	Anayasal Düzenleme	Kamu Sektörü	Adli Yaptırım
İsviçre	Yapısal denge	Öneri	Anayasal Düzenleme	Federal Hükümet	İtibar Kaybı
Yeni Zelanda	Orta Vadeli Operasyonel Denge	1994'ten beri	Yasal hüküm	Kamu Sektörü	İtibar Kaybı
Almanya	Yıllık Cari Denge	1949'dan beri	Anayasal Düzenleme	Federal Hükümet	Adli Yaptırım
Japonya	Yıllık Cari Denge	1946–1975 dönemi ve 2003'den itibaren öneri	Yasal hüküm	Merkezi Hükümet	Adli Yaptırım
A.B.D.	Yıllık cari denge	Çeşitli	Anayasal Düzenleme	Yerel Hükümetler	Adli Yaptırım
Kanada	Genel Denge veya Açık Limiti	1993'ten beri	Yasal hüküm	Yerel Hükümetler	Adli Yaptırım
Endonezya	İç borçlanmanın yasaklanması	1967'den beri	Hükümet politikası	Genel Hükümet	İtibar kaybı
AB Ülkeleri	Merkez bankasından borçlanmaya yasak	1994'den beri	Uluslararası ant. (EMU)	Genel Hükümet	Adli Yaptırım
Arjantin, Şili, Kanada, Peru, Ekvator, Macaristan, Japonya, ABD	Merkez Bankasından borçlanmaya yasak	Çeşitli	Çeşitli	Genel Hükümet	Adli Yaptırım
Afrika Finansal Bölgesi ülkeleri	Merkez Bankasından geçen sene gelirlerinin %	1973'ten beri	Uluslararası Ant.	Genel Hükümet	Finansal

	20'si oranında borçlanabilme				
Brezilya, Mısır, Fas, Filipinler, Slovak Cum.	Merkez Bankasından geçen sene gelirlerinin sabit ve belirli bir oranında borçlanma	Çeşitli	Çeşitli	Genel Hükümet	Adli yaptırım veya itibar kaybı
AB Ülkeleri	Borç Stoku Limiti (GSYİH'nın % 60'ı)	1997'den beri	Uluslararası Ant. (EMU)	Genel Hükümet	Adli yaptırım

Kaynak: George KOPITS - Steven SYMANSKY, Fiscal Policy Rules, Occasional Paper 162, International Monetary Found, Washington DC, 1998, s.3.

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü gibi, çeşitli ülkelerde uygulamaya konan mali kurallar, farklı yasal dayanaklara sahip olabilmektedir. Uygulamalar göz önüne alındığında, mali kuralların uygulanmasını sağlayan yasal dayanakların ne olduğu önem taşımaktadır. Anayasa, yasalar, uluslararası anlaşmalar, bütçe planları, orta vadeli mali planlar gibi çeşitli hukuki düzenlemeler ve politika kuralları, söz konusu mali kurallar için yasal zemin hazırlamaktadır. Mali kuralların yasal dayanaklarına yönelik olarak bazı ülke örneklerini ele alarak konuyu açmak mümkündür.

1. Anayasalar

Mali kuralların uygulanmaya konulmasının bir yolu anayasalarda hüküm olarak yer almasıyla gerçekleşmektedir. Örneğin, bir ülkenin mevcut anayasasına hangi mali kuralın uygulanacağı yönünde hüküm koyarsanız, bu hüküm anayasal mali kural niteliğini taşıyacak ve bu kurallara uyulması zorunlu hale gelebilecektir. Ancak burada, anayasaya dahil edilecek söz konusu mali kuralların belirlenen ülke açısından uygulanabilirliğinin mevcut olması da önem taşımaktadır. Mevcut şartlar altında uygulanması mümkün olmayan bir mali kuralın anayasaya dahil edilmesi, çeşitli sorunları da beraberinde getirebilecektir. Örneğin, aşırı derecede borç yükü altında olan bir gelişmekte olan ülkenin anayasasına "denk bütçe ilkesi"ni anayasal mali kural olarak ilave ettiğinizde, bu kuralın uygulanabilmesi en azından borç kısır döngüsü belli bir süre atlatılıncaya kadar imkânlar dahilinde mümkün olmayabilecektir. Bununla birlikte, belirli seviyede mali disiplinin sağlanmasının ardından, bu disiplinin sürekliliğini korumak amacıyla böyle bir mali kuralın anayasal hale getirilmesi daha kolay olabilecek ve ayrıca yaşanabilecek uygulama güçlüklerini

de giderebilecektir. Mali disiplinin devamlılığını sağlayabilmek için, anayasaya ilave edilen mali kuralların ihtiyaç duyulan tüm özellikleri de bünyesinde barındırması önem taşımaktadır.

Mali disiplini tesis etmek amacıyla Almanya'da hem federal hem de federe hükümetlerde, denk bütçe kuralı anayasada taahhüt altına alınmış ve ayrı ayrı bütçe yasalarında sağlama bağlanmıştır. Benzer şekilde, Kosta Rika, İsviçre ve ABD'de önerilen mali kurallar anayasal bir düzenlemenin yürürlüğe konulmasını gerektirmiştir. Mali kurallara sahip olan ABD eyaletlerinin çoğu bütçeyi dengelemek için bir takım anayasal düzenlemelere sahiptirler¹²⁷.

Bir mali kuralın uygulamaya konulmasında, anayasal düzenlemenin neler yapabileceğinin yanı sıra, neleri yapamayacağı da önemli bir tartışma konusu olmalıdır. Böyle bir anayasal düzen, kamu sektörünün ekonomideki oldukça artan öneminin azaltılması açısından etkili ve önemli olmaktadır. Böyle bir düzen, ne kadar bağlayıcı olursa olsun; her şeyi kontrol altında tutabilen hükümet, kendisinin tespit ettiği ekonomik tercihleri her zaman kolayca uygulayabilecektir¹²⁸.

2. Yasalar

İngiltere, Yeni Zelanda, İsveç ve Kanada gibi çok sayıda sanayileşmiş ülke ile Latin Amerika (Peru, Kolombiya, Arjantin ve Brezilya) ülkelerinde yasal düzenlemeler uygulama için yeterli olabilmektedir¹²⁹.

Mali disiplini sağlamak üzere yasal düzenlemeleri yapan ülkelerden biri olan Yeni Zelanda'nın "Mali Sorumluluk Yasası"na bakıldığında hükümetlerin denk bütçeyi sağlamanın yanı sıra, mali yönetimde sorumluluk ilkesinin gereklerini yerine getirmeleri gerektiği görülmektedir. Bu ilkeler uygulama sırasında bazı esneklikler içerirler, fakat çok sıkı standartlarla belirlenmiş şeffaflık ilkesine tabidirler. Yine Japonya'da, 1947 tarihli Kamu Finansman Yasası, kamu yatırımlarını finanse etmek için devlet tahvillerinin çıkarılmasına sınır getirmiştir¹³⁰.

Merkez Bankası kaynaklarından gerçekleştirilen borçlanma üzerine limit veya yasaklamalar ise, ağırlıklı olarak Merkez Bankası kanunları ile düzenlenmektedir.

¹²⁷ KOPITS - SYMANSKY, a.g.e., s.8.

¹²⁸ James M. BUCHANAN - Richard WAGNER, "A Return to Fiscal Principle", **Democracy in Deficit**, Academic Press, New York, 1977, s.184.

¹²⁹ İstiklal Y. VURAL; "Mali Disiplinin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları", **Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası**, Editörler: Coşkun Can AKTAN - Dilek DİLEYİCİ – İstiklal Y. VURAL, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005, s.183.

Ancak buna istisna olarak İngiltere örneğini vermek mümkündür. İngiltere’de Merkez Bankası kaynaklarından borçlanmaya getirilen sınırlama, geleneklerden kaynaklanmaktadır. Daha spesifik olarak uygulamaya konan mali kurallar ise, yükümlülüklerin ileride yerine getirilmesini aksamadan sağlayabilmek için belli bir oranda rezerv miktarı tutulması gerektiğini düzenlemektedir. Bu uygulamaya örnek olarak Amerika Birleşik Devletleri verilebilir. ABD’de kamu emeklilik rezervlerinin yıllık toplanan prime oranının Sosyal Güvenlik Emniyet Fonu Yönetim Kurulu tarafından belirlenen hedefle uyumlu olması gerekmektedir. Yine Kanada’da bu oran Kanada Emeklilik Planı Yasası’nda hüküm altına alınmıştır. Şili’de beklenmedik durumlar için rezerv ihtiyacı Copper Telafi Fonu yasasında resmi olarak 1986 yılında hüküm altına alınmıştır¹³¹.

3. Uluslararası Anlaşmalar

Mali kuralların diğer bir yasal dayanağı uluslararası düzeyde imzalanan anlaşmalardır. Bu tür bir anlaşmaya imza koyan ülkeler, belirlenen mali kurallara uymak zorundadır.

Afrika Finansal Bölgesi (CFA)’nde uygulanan sınırlama uluslararası antlaşmaya dayanmaktadır. CFA ülkeleri 1973 yılından buyana, merkez bankasından borçlanmaya ancak bir önceki yıl gelirlerinin azami % 20’si oranında başvurabilmektedir¹³². Yine bu uygulamaya benzer şekilde, Avrupa Birliği’ne üye ülkeler tarafından 7 Şubat 1992’de imzalanan Maastricht Antlaşması ile ulusal hükümetlerin merkez bankasından doğrudan finansmana gitmeleri sınırlandırılmıştır. Ayrıca, orta vadede bütçe fazlasını hedefleyen bütçe açıklarına da sınırlama getirilmiş ve borç stokuna yönelik olarak da referans değer belirlenerek üye ülkelere hitaben yayınlanmıştır. Avrupa Birliği’nde ortak para birimine dahil olan üye ülkeler Maastricht Antlaşması ile belirlenen parasal ve mali disiplini sağlamaya yönelik olarak belirlenen kriterlere ve Büyüme ve İstikrar Paketi gibi uluslararası anlaşma kurallarına uymak yükümlülüğü altındadırlar.

4. Politika Kuralları

Hollanda ve Endonezya ise, mali kuralların politika kuralları ile uygulanmasına misal oluşturan ülkeler grubunda yer almaktadır. Bu ülkelerden Endonezya’da mali kurallar “Devlet Politikası Kuralları” ile düzenlenmiştir. Bu tedbirlerin yasal dayanağı olmamasına rağmen, Maliye Bakanlığı tarafından bütçe

¹³⁰ KOPITS - SYMANSKY, a.g.e., s.8.

¹³¹ y.a.g.e., s.9.

uygulamaları sırasında bu kurallara uyulmaktadır. Hollanda'da 1961 yılında politik bir kavram olarak üretilen "yapısal açık tavanı" 1974 yılında şeffaf olmayan işlemler ve hesaplamalara yer verdiğiinden kaldırılmıştır. Bu uygulamaya benzer bir düzenlemeyi Hollanda, Avrupa Para Birliği kriterini sağlamak üzere 1995 yılında yeniden oluşturmuştur¹³³.

Yukarıda tanımına ve türlerine değinmeye çalıştığımız çeşitli mali kural uygulamaları gün geçtikçe artış göstermektedir. Bu kapsamda örneğin IMF programları da, tipik olarak bütçe açığı hedefleri ve borç programları ile birlikte miktarsal mali hedefler içermektedir. Büyüme ve İstikrar Pakti, önceden kabul edilmiş mali kuralların önemli ve yenilikçi bir örneğidir. IMF programları gibi dıştan denetlenmekte uygulanmakta ve aynı zamanda bazı müeyyideler içermektedir. Ayrıca bütçe açıklarına yönelik olarak miktarsal kısıtlamalar koymaktadır, fakat bu kısıtlamalar evrensel düzeydedir. Buna karşılık IMF, bu kuralları ülkelerin özel durumlarına göre belirlemektedir. Son zamanlarda kabul edilmiş diğer bazı mali kurallar da miktarsal sınırlamalara dayanmaktadır ama bu kurallar, sınırlar yerine sınırları aşmayı kanun dışı olarak belirlemektedir. Kanuni sınırlamalar katıdır ancak, kanuni sınırlamaların tipik olarak daha az katı yapılmasının nedeni ise, konjonktür hareketinin uzunluğu üzerinde bir ortalamaya izin verme veya konjonktürel uyuma izin vermedir. Böyle yapılması durumunda ise, mali kuralı zayıflatabilen bir belirsizlik durumu –konjonktürün zamanlamasının veya izin verilen konjonktürel düzeltmenin nasıl belirlendiği- da ortaya çıkabilecektir. Bu tanımlamalar ve örnekler sonucunda, kurallarla ilgili bazı önemli zorlukları da ortaya koymak mümkün olabilir¹³⁴:

- Birincisi, bütçe açıklarına ve borçlara yönelik olarak limitler açık olarak belirlenmelidir. Ekonomik koşullar değiştiği için bu limitler de yanlış olarak tespit edilebilir ve maliye politikasının kısa dönemli konjonktür karşıtı olarak kullanımını önleyebilir. Çözüm; biraz esnekliğe izin vermektir. Konjonktüre göre veya konjonktür karşıtı olarak yapılan değerlendirme; en çok kullanılan yöntemdir ama konjonktürel dalgalanmaları öngörme ve ölçmenin güç olduğu veri iken, bu yaklaşımın uygulanması da doğru sonucu vermeyebilir.

- İkincisi, bu limitler zorla uygulamaya konmalıdır. IMF tarafından dış zorlamaya dayalı deneyim, bizi şöyle uyarmaktadır ki; politik başarısızlıklar öldürücü olabilir ve bugüne kadarki Büyüme ve İstikrar Pakti deneyimi bu tür korkuları

¹³² y.a.g.e., s.9.

¹³³ y.a.g.e., s.8-9.

¹³⁴ Charles WYPLOSZ, **Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?**, Graduate Institute for International Studies, Geneva and CEPR, April 2002, s.7-8.

hafifletmez. IMF'nin borç vermeyi ertelemesi ve Büyüme ve İstikrar Pakti'nin gerektiğinde para cezası uygulamaları sadece en kötü dönemlerde bütçe ile ilgili problemleri şiddetlendirecektir.

- Üçüncüsü; mali kuralların temel avantajı, somut bir biçimde oluşturulmuş olmalarıdır. Bu durum yargısal değerlendirmenin bertaraf edildiği anlamına gelir. Ancak, politika uygulamalarının arzu edilebilirliği zamana ve şartlara göre değişebilmektedir. Söz konusu kuralların kısa dönemli tedbirlerden etkilenmemesi onların güçlü ve fakat aynı zamanda zayıf yönleridir.

D. Mali Kuralların Temel Özellikleri

Uygulamaya konulacak olan mali kuralların, kendilerinden beklenen hedeflere ulaşmada etkin olabilmeleri için bazı temel özellikleri bünyelerinde barındırmaları gerekmektedir. Aksi takdirde, belirli mali amaçları sağlamak için yönetim birimleri tarafından uygulamaya konulan mali kurallar, bu amaçları sağlamada gereken desteği sunamayacak ve dolayısıyla uygulanan mali politikada amaç-araç ilişkisi tam anlamıyla kurulamayacağından, uygulama sorunları ortaya çıkacaktır.

Mali kurallar, uygulamaya konulmaları esnasında çeşitli özellikleri bünyelerinde barındırmaktadırlar. Mali kuralların söz konusu temel özelliklerini ise şu şekilde sıralamak mümkündür¹³⁵:

- Mali kuralların mutlak olarak bir yasal dayanakları mevcuttur. Bu kurallar uluslararası anlaşma, anayasal düzenleme veya herhangi bir yasal düzenleme ile uygulanmaktadır.
- Mali kurallar geçici değil kalıcı olarak uygulamaya konulurlar. Yani, yıllık olarak hazırlanan bütçe kanunlarında değil, uzun bir süre uygulanabilirliği olan başlı başına bir kanun ile düzenlenmektedirler.
- Mali kurallar çeşitli yaptırım güçlerine sahiptir. Bu kurallara uyulmadığı takdirde, kurallara uymayanlara karşı yaptırım uygulaması gündeme gelebilmektedir.

Bir mali kuralın benimsenmesi konusu şimdiye kadar hemen hemen tartışılmaz gibi görünse de; bir "altın kural"ın arzu edilebilir özelliklerini belirlemek bir ihtiyaç haline gelmektedir¹³⁶. G. Kopits ve S. Symansky (1998)'ye göre, sekiz temel

¹³⁵ GÜR SOY HÜR CAN, a.g.e., s.30.

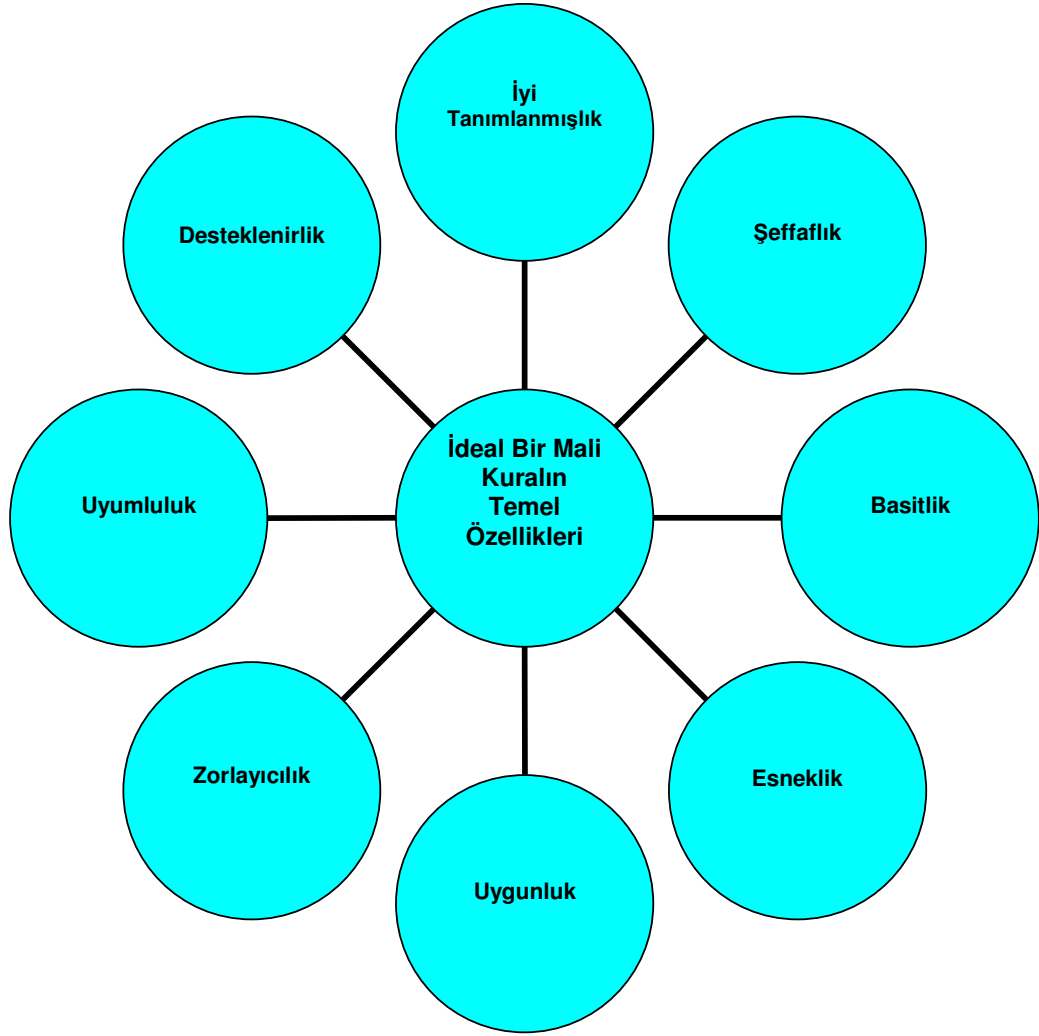
¹³⁶ Jérôme CREEL, "Ranking Fiscal Policy Rules: the Golden Rule of Public Finance vs. the Stability and Growth Pact", No 2003-04, July 2003, s.4, Erişim: 25.10.2004, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/wp2003-04.pdf>.

özelliğın, bir mali kuralın “ideal” olarak nitelendirilebilmesi için kazanılmış olması gerekmektedir¹³⁷: “İdeal bir mali kural”; iyi tanımlanmış, şeffaf, basit, esnek, uygun (yeterli), zorlayıcı, uyumlu ve desteklenir olmalıdır. Herhangi bir durumda kural, tercihen, bir yakınlaşma sürecini izleyerek tamamen uyarlanmalıdır.

Aşağıda yer verilen şekil 12 yardımıyla ideal bir mali kuralın sahip olması gereken özellikler belirtilmiş olup, bu özellikler sırasıyla ele alınmaya çalışılacaktır.

şekil 12: İdeal Bir Mali Kuralın Temel Özellikleri

¹³⁷ KOPITS - SYMANSKY, a.g.e., s.18-19.



1- “İyi Tanımlanmışlık”: Bir mali kuralın kısıtlayıcı göstergeler konusunda iyi tanımlanmış olması gerekmektedir. Bunun için kurumsal çerçevesinin etkin olmayan uygulamalardan ve şüpheli belirsizliklerden kaçınmak için kesin hükümlerle iyi çizilmiş olması gerekmektedir.

2- “Şeffaflık”: Kalıcı bir mali kuralın gerekli bir özelliği, hükümetin muhasebesini, tahminlemelerini ve kurumsal düzenlemelerini kapsayan işlemlerinde halkın desteğini kazanmak için şeffaf olmasıdır.

3- “Basitlik”: Kurallar, yasama meclisinin ve halkın ilgisini daha fazla çekmek için basit olarak nitelendirilmelidir.

4- “Esneklik”: Kurallar, yetkililerin kontrolü bir tarafa, dış şoklara uyum sağlamak için esnek olmalıdır.

5- “Uygunluk”: Mali kurallar, açıkça belirtilen en yakın hedef ile ilgili olarak uygun olmalıdır.

6- “Zorlayıcılık”: Bir mali kural, zorlayıcı olmalıdır. Burada, anayasal veya yasal düzenlemelere ihtiyaç vardır. Belki buna, uygulama için rızaya tabi olmayan para cezaları da eşlik edebilir. (Yani kanuni düzenlemeler bu tür yaptırımlarla desteklenebilir.)

7- “Uyumluluk”: Oldukça önemli olan bir kriter de, dahili olarak aynı zamanda diğer makroekonomik politikalar veya politika kuralları ile uyumlu olabilen bir mali kurallar seti olmasıdır.

8- “Desteklenirlik”: Çoğu kurallar etkin politika çalışmaları tarafından desteklenmedikçe uzun süremez. Bu perspektiften bakıldığında, bir mali kural, her şeye rağmen, sürdürülebilirliği sağlamak için gerekli olan mali reformlar için bir katalizör olarak görülebilir.

Kopits ve Symansky (1998) tarafından öne sürülen Şekil 12’deki bu sekiz özellik bir politik ve ekonomik kavramlar karışımını kapsamaktadır. 1, 2, 3, ve 6. özellikler, ekonomik olmaktan ziyade daha çok politiktir, Oysa, bu karşılık 4, 5, 7 ve 8. özellikler için doğrudur. Bununla birlikte, bu özelliklerin bazılarının politik olduğu hatırd tutulursa, onlar tahmini olarak kredibilitiyi artırmak için asli eğilimlerinden dolayı para politikasının uygulanması tartışmasında büyük bir başarı kazanmışlardır¹³⁸.

İdeal bir mali kuralın yukarıda kısaca ifade ettiğimiz sekiz temel özelliğe sahip olması önemlidir. Bu özellikleri biraz daha ayrıntılı olarak ele alabiliriz¹³⁹:

Bir mali kural, belirsizliklerden ve etkinsiz uygulamadan kaçınmak için göstergenin sınırlandırılmasına, kurumsal çerçeve ve belirli kaçınma hükümlerine (yasal boşluklara) göre iyi tanımlanmış olmalıdır. Bu açıdan örneğin; genel denge açısından tanımlanan bir kural, cari dengeyi (cari gelir ve cari gider arasında denge gerektiren) amaçlayan bir hükümet için tercih edilebilirdir, çünkü yatırım harcaması hem kavramsaldır hem de ölçüm yetersizlikleri içermektedir. Ayrıca hükümet bütçesinin kurumsal çerçevesindeki sınırlamalar –bütçe dışı işlemler ve kamu kurumlarının yarı-mali işlemlerinin maliyeti hariç- sızıntılara davetiye çıkarmaktadır. Örneğin; bu nedenle, Kosta Rika’da önerilen açık tavanı tüm kamu sektörünü kapsamayı amaçlamaktadır. Ancak bir istisna şudur ki; gelecekteki muhtemel zararları karşılamak için bütçe fazlalarının toplanmasını garantilemek amacıyla

¹³⁸ CREEL, a.g.m., s.5

¹³⁹ KOPITS - SYMANSKY, a.g.e., s.18-20.

sosyal güvenlik fonlarının denk-bütçe kuralından ayrı tutulması (Japonya'da uygulandığı gibi) istenebilir. Son olarak yasal boşluklara neden olan şartlar önceden mümkün olduğunca kesin şekilde tanımlanma ihtiyacı duyar.

Kalıcı bir mali kuralın gerekli özelliği; muhasebe, öngörüleme ve kurumsal düzenlemeleri içeren kamusal işlemlerinde şeffaflıktır. Şeffaf olmayan maliye politikası niyetlerine ve yaratıcı muhasebeye müracaat etmek muhtemelen kuralı ve bu kuralın ihtiyaç duyduğu popüler desteği zayıflatmaktadır. Bütçe dengesi üzerine bir hedef veya tavan koyan ülkeler arasında Yeni Zelanda en şeffaf yaklaşıma ve seçmenlerin en fazla desteğini alma özelliğine sahip olarak ortaya çıkmaktadır.

Mali kurallar belirlenmiş en yakın hedefe uygun olmalıdır. Eğer amaç, enflasyon oranını aşağı çekmek ve senyoraıdan elde edilen gelirin çıkarılması ise kural olarak, pek çok ülkede yapıldığı gibi hükümetin merkez bankası finansmanına müracaatının sınırlandırılması veya Endonezya'da yapıldığı gibi yurtiçi borçlanmanın tamamının yasaklanması gerektiği belirtilmektedir. Ancak eğer buna ek olarak amaç dış borcun yapılandırılmasından kaçınmak ise sınırlama, bütçe dengesinin tamamı üzerine konulmalıdır.

Bir mali kurallar seti için yakın ilişkili bir kriter, bu kuralların; diğer makro ekonomik politikalar ve politika kuralları ile olduğu kadar içsel olarak da uyumlu olması gerektiğidir. Bir sabit nominal döviz kuruna, para basımıyla finanse edilen bütçe açıkları üzerinde açık bir sınırlamanın eşlik etmesi önemlidir. Benzer şekilde bir para kurulu düzenlemesi bütçe açıklarının yurtiçi bankalar yoluyla finansmanı üzerinde bir sınırlama getirmektedir. Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB)'in borç ve açıklar için mali referans değerleri rakamsal olarak belirli makul makroekonomik varsayımlar altında uyumludur.

Kurallar, kanuna ve kamuya uyumlarını arttırmak için basitlik ile karakterize edilmelidir. Örneğin, bütçe açıklarının Merkez bankası yoluyla finansmanının yasaklanması, bu finansman üzerine sınır konulmasından daha üstündür.

Kuralların, otoritelerin kontrolü dışındaki dışsal şoklar ile uyum sağlamak için esnek olması gerektiği belirtilmektedir. Esneklik, bir yapısal ya da devresel olarak düzeltilmiş dengeye ihtiyaç duyma, böylece otomatik stabilizatörlerin uygulanması ile dengeden açıkça kısa dönemli devri sapmalara izin verme yoluyla bir orta dönemli boyutta tanımlanan denk bütçe kuralları ile elde edilebilir. Bu tür geniş olarak tanımlanmış kurallar Yeni Zelanda'da kabul edilmiş, İstikrar ve Büyüme Pakti (bütçe açığı referans değeri zorunlu tutularak) altında planlanmıştır.

Bir mali kural zorlayıcı olmalıdır. Ülke deneyimleri göstermektedir ki; cezaları da içeren kurumsal düzenlemeler, hangi düzenlemenin en etkin olduğuna ilişkin açık bir model olmadan ülkeler arasında geniş ölçüde çeşitlenir.

Pek çok kural, etkin politika uygulamaları ile desteklenmez ise uzun süremez. Bir denk bütçe hedefine, son zamanlarda bazı AB üyesi ülkeler tarafından EPB referans değerlerine yaklaşmak için uygulamaya koydukları tedbirler gibi tek taraflı önlemlere tek olarak müracaat etme yoluyla veri bir zamanda ulaşılabilir.

Buchanan ve Wagner (1977)'e göre de uygulamaya konulacak bir mali kurallar setinin etkin olabilmesi için; bazı özellikleri bünyesinde barındırması gerekmektedir. İlk olarak, söz konusu kurallar seti basit ve anlaşılabilir olmalı ve halk tarafından kolayca anlaşılmalıdır. Sadece iktisatçılar tarafından anlaşılan karmaşık kurallarla oluşturulan bir bütün, uygulamada bazı sorunlara neden olabilir. İkinci olarak; etkinliği sağlayabilmek için, kurallar setinin uygulamayı ve ihlalleri net olarak belirten bir yapıda olması gerekmektedir. Hem politikacılar hem de toplum, kuralların ihlal edilmesi durumunda ne yapılması gerektiğini ve kuralların nasıl uygulanması gerektiğini bilmelidir. En son ve önemli bir özellik de, kurallar seti vatandaşların değerlerini yansıtmalıdır. Bu takdirde, kurallara bağlılık daha yüksek düzeyde olacaktır. Tüm bu özellikler, seçmenlerin gözünde "tutarlı" oldukları sürece etkin bir bütçe disiplini sağlamaya devam edecektir¹⁴⁰.

Yukarıda ideal bir mali kuralın sahip olması gereken temel özellikleri kısaca açıklamaya çalışılmıştır. Bir para birliği çerçevesinde mali kuralların özellikle hangi niteliklere sahip olması gerektiği hususunda ise, Buitter (2003) tarafından yapılan çalışmada şu özellikler sıralanmıştır¹⁴¹:

- Basit olmalıdır.
- Devletin borç ödeyebilirliğini garantilemelidir.
- Konsolide genel hükümet ve merkez bankası ile ilişkili olmalıdır.
- Kamu sektörünün boyutlarına göre tarafsız olmalıdır.
- Maliye politikası araçlarının konjonktür yönlü işleyişine izin vermemelidir.
- Uzun dönemde de anlamlı olmalıdır.
- Ekonomik yapıdaki ve iç koşullardaki önemli farklılıklara müsaade etmelidir.
- Birliğin tamamında anlamlı olan işleyişe uyumlu olmalıdır.
- Güvenilir olmalıdır.
- Kesintisiz ve sürekli olarak uygulanmalıdır.

¹⁴⁰ BUCHANAN – WAGNER, a.g.m., s.183.

Görüldüğü üzere, bu özelliklerin bir kısmı Kopits ve Symansky (1998) tarafından geliştirilen özellikler ile de benzerlik taşımaktadır. Genel itibarıyla basitlik ve uyumluluk gibi özellikler ortak özellikler olarak karşımıza çıkmaktadır.

E. Mali Kuralların Türleri

Uygulamada farklı şekillerde yer alabilen mali kuralların türlerini her bir kural itibarıyla tek ele alarak incelemek mümkündür. Bu kurallar içinde, literatürde en çok yer alanları arasında denk bütçe kuralı, bütçe açığına, borçlanma miktarına ve borç stokuna sınır konulması kuralı ile vergilendirmeye sınır konulması kuralı bulunmaktadır. Bu kurallar yanında ise, nominal çapa uygulaması, para kurulu uygulaması gibi uygulamaları olan ve dolaylı kurallar olarak anılan mali kurallar da kendini göstermektedir.

1. Denk Bütçe Kuralı

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 anlaşılabilir¹⁴².

2. Diğer Bütçe Sınırlamaları

Bütçe sınırlamaları, bütçe açığının hacmini sınırlandıran veya altın kural uygulamasında olduğu gibi bütçenin bileşimini kayda bağlayan ya da belirli düzeylerde bütçe fazlası verilmesini zorunlu sayan uygulamalardır. Bütçe sınırlamaları ülkelerin mali gereksinimlerine göre farklılıklar göstermektedir¹⁴³.

3. Borçlanmaya Sınırlama

En eski ve fonksiyonel mali kurallar devlet borçlarına getirilen yasaklamalar ve sınırlardır. Borçlanmaya getirilen sınırlamalar özellikle finansmanın kaynağına (merkez bankasından borçlanmaya veya tüm iç kaynaklardan borçlanmaya) ve borçlanan hükümetin ulusal veya yerel yönetim olmasına göre tanımlanabilmektedir. Birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde devletin, merkez bankasından

¹⁴¹ Willem H. BUITER, "Ten Commandments for a Fiscal Rule in the E(M)U", OMB Conference in Vienna, 13.01.2003, Erişim: 14.06.2005, <http://www.nber.org/wbuitter>.

¹⁴² BUCHANAN – WAGNER, a.g.m., s.183.

doğrudan finansman yoluyla borçlanmaları yasaklanmıştır¹⁴⁴. Yine ülkemizde olduğu gibi diğer birçok ülkede, yerel yönetimlerin yurtdışı kaynaklardan borç alması izne bağlanarak veya gelirlere göre gider tahsisi gibi yollar kullanılarak borçlanma kapasitesi önemli ölçüde sınırlandırılabilir¹⁴⁵.

4. Borç Stoku Üzerine Sınırlama

Bu tür bir mali kural, çoğunlukla kamu borç stokunun GSYİH veya GSMH'ya belli bir oranı şeklinde karşımıza çıkmakta ve kamu kurumlarının borçlanmasına yönelik belirli bir endeksleme ile bir üst limit getirmektedir.

Bugünkü durum itibarıyla, borç stoku üzerine getirilen sınırlamaların iki şekilde uygulaması görülmektedir¹⁴⁶:

- Avrupa Birliği'nde Maastricht Anlaşması ile merkezi hükümet brüt borç stoku üzerine bir tavan getirilmiş ve buna göre, AB üyesi ülkelerin brüt kamu borç stoklarının GSYİH'ya oranının % 60 referans değerinin üzerine çıkmaması öngörülmüştür.

- Yeni Zelanda'da ise hükümetler, borç stokunu ihtiyatlı bir seviyeye indirmek için orta vadeli bir planı duyurmak zorundadırlar.

5. Vergilendirmede ve Harcamada Sınırlama

Vergi ve harcamaya yönelik olarak getirilen sınırlamalar, birden çok mali yılı kapsayacak bir biçimde gelecekteki bir dönemde vergi ve harcamaların ne miktarda artacağını belirleyen yasal düzenlemelerdir¹⁴⁷.

Vergi sınırlamaları genelde yerel yönetimlerin mali disiplin altına alınması için merkezi hükümetlerin veya vatandaş ya da sivil toplumun girişimi ile çoğunlukla seçmenler tarafından gündeme getirilen uygulamalardır. Hollanda, Yeni Zelanda, İsveç, ABD ve İngiltere gibi sanayileşmiş birçok ülkede uygulamaya konan harcama sınırlamaları genellikle bir mali yılı aşan bir dönemi kapsayacak düzenlemeleri içermektedir¹⁴⁸.

¹⁴³ VURAL, a.g.m., s.184.

¹⁴⁴ KOPITS - SYMANSKY, a.g.e., s.25.

¹⁴⁵ VURAL, a.g.m., s.186.

¹⁴⁶ KOPITS - SYMANSKY, a.g.e., s.26.

¹⁴⁷ Barry W. POULSON, "Tax and Spending Limits: Theory, Analysis, and Policy", Independence Institute, IP-2-2004, January, Erişim: 23.04.2005, www.IndependenceInstitute.org.

6. 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 düzenlemeleridir¹⁴⁹.

Tablo 17 yardımıyla, yukarıda sayılan türler itibarıyla çeşitli ülke uygulamalarına yönelik olarak mali kurallara kısaca bakmak yerinde olacaktır.

Tablo 17: Mali Kurallara Bir Bakış

	Bütçe Dengesine Yönelik Kontroller	Borç Kısıtlamaları	Vergi ve Harcama Kontrolleri	Yeni Vergiler İçin Referandum
ABD: Gramm-Rudman-Hollings Yasası, 1985	X			
ABD: Bütçe Uygulama Yasası, 1990			X	
ABD: Eyaletler Düzeyinde	48	40	27	3
AB: Maastricht Anlaşması	X	X		
Almanya	X			
Japonya (1997-98)	X	X	X	
Yeni Zelanda	X			
İsveç			X	
Federal Kanada (1991/92-1995/96)			X	
Kanada Eyaletleri	8	3	2	4

Kaynak: Suzanne KENNEDY – Janine ROBBINS, The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance, Department of Finance Working Paper, Canada, 2001-16, s.5.

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü gibi, federal ve üniter yapılı pek çok ülke örneğinde, hem genel devlet hem de federe devletler itibarıyla çeşitli mali kuralların

¹⁴⁸ VURAL, a.g.m., s.186.

uygulama alanı söz konusudur. Çalışmamızın ikinci bölümünde ülkeler itibarıyla daha ayrıntılı olarak inceleneceği üzere, hem yukarıdaki tabloda yer alan çeşitli ülkeler hem de diğer pek çok gelişmekte olan ülkeler itibarıyla, kamu mali yönetimlerinin yeniden yapılandırılması ve mali disiplinin sağlanması, borç yönetiminde etkinliğin artırılması gibi çeşitli amaçlarla önemli mali kuralların genellikle yasal mevzuat çerçevesinde yürürlüğe konulduğu göze çarpmaktadır.

III. MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA MALİ KURALLARIN ÖNEMİ

Son yıllarda birçok iktisatçı, siyasal karar alma mekanizmasında görev alan aktörlerin ve kurumların çeşitli gerekçelerle, doğru ya da en iyi kararları alamayacağı varsayımıyla, bu aktörlerin ve kurumların para ve maliye politikası uygulamalarındaki takdir yetkilerinin kısıtlanması veya sona erdirilmesi gerektiğini savunmaktadır. Kurallara dayalı ekonomi politikası uygulanmasını savunanlara göre, bu amaçla oluşturulacak maliye ve para politikası kuralları, maliye ve para politikasını uygulamakla görevli olan aktörler ve kurumlar üzerindeki siyasi baskının hafiflemesine yol açarak ve bu birimlerin mali ve parasal disiplinsizlik lehine kararlar almalarını engelleyerek orta ve uzun vadede ekonomik istikrarın sağlanmasına ve iktisadi büyümenin hızlandırılmasına yol açabilir. Demokratik yönetimlerde siyasal karar alma mekanizmalarında görev alan kesimlerin kararlarına karşı duyulan güvensizlik, maliye politikası kurallarının çekiciliğini arttırmaktadır. Rant kollama faaliyetleri, seçim ekonomisi uygulamaları ve siyasal karar almada etkinliği azaltan benzeri faaliyetler nedeniyle vergilerin kamu harcamalarını karşılama potansiyeli giderek düşmekte ve maliye politikası uygulamalarının etkinliği azalmaktadır. Bu eğilimi tersine çevirmek ve etkin olmayan uygulamalara yol açan takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek için çeşitli ülkelerde çok sayıda mali politika kuralı (vergi, harcama ve borçlanmaya yönelik sınırlamalar, bütçe sınırlamaları) benimsenmektedir¹⁵⁰.

Mali reformlarda, mali disiplinin sağlanması için merkezi hükümet ve ilgili mali birimlere verilen yetkiler çerçevesinde harcama ve borçlanma yapılmasını düzenleyen resmi kurallar getirilmesi ve kurallara uyulmaması halinde yaptırım uygulanması öngörülmüştür. Mali disiplinin sağlanmasında yapılması gerekenler şu şekilde özetlenmiştir¹⁵¹:

¹⁴⁹ KOPITS - SYMANSKY, a.g.e., s.27.

¹⁵⁰ Coşkun Can AKTAN – İstiklal Y. VURAL, “Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar”, **Kurumsal İktisat**, SPK Kurumsal Araştırmalar Serisi No:2, Editör: Coşkun Can AKTAN, Yayın No:194, Nisan 2006, s.120.

¹⁵¹ GÜRİSOY HÜRİCAN, a.g.e., s.8.

-Devletin gelir ve giderlerinin bir yıldan daha uzun dönemler itibarıyla tahmini ile buna bağlı olarak oluşturulacak bir makroekonomik istikrar programı mali disiplinin sürdürülebilirliğine katkıda bulunacaktır.

-Makroekonomik istikrar, yani mali disiplin açısından mali kurallar önem taşımaktadır.

-Devletlerin kamuya ilişkin tüm faaliyetlerinin ve bunlara yönelik harcamaların bütçeye dahil edilmesi gerekmektedir. Bütçenin kapsamının genişletilmesi mali disiplini sağlayacak ve kamuoyuna hesap verme fonksiyonuna da katkıda bulunacaktır.

Ülkelerin mali yapılarında görülen bozulmalar mali politika kuralları olarak bilinen ve mali disiplinin yasal ve anayasal yollarla sağlanması şeklindeki fikirlerin ortaya çıkmasına ve bu fikirlere olan ilginin giderek artmasına neden olmuştur. Söz konusu kurallar; hedefler, kurumsal içerikleri ve uygulama yöntemleri açısından ülkelerin sistemlerine göre farklılıklar göstermektedir. Mali disiplini sağlamaya yönelik olarak Alberto Allesina ve Roberto Perotti tarafından yapılan çalışmada üç temel kural ortaya konmuştur. Bunlar¹⁵²;

a-Sayısal Kurallar: Teorik açıdan sağlıklı bir mali disiplin için sayısal hedeflerin mutlaka belirlenmesi gerekliliğini açıklayan bir kuraldır. Bu düzenlemeye örnek olarak; AB'ye üye ülkelerin uymak zorunda oldukları bütçe açığı ve borçlanmayı sınırlandıran Maastricht Kriterleri ile ABD'nde bütçe açıklarının ortadan kaldırılıncaya kadar kademeli olarak azaltılmasını hedefleyen bir düzenleme olan Gramm-Rudman-Hollings Yasası gösterilebilir.

b-Usüle Yönelik (Prosedürel) Kurallar: Bütçe sistem ve prosedürünü yasama kurumları ile yürütme kurumları ilişkileri bağlamında değerlendiren yaklaşımlar hiyerarşik sistem ve collegial sistem (erk ve otoritenin eşit dağılımı sistemi) olarak iki tür usul ve kurallar sistemi tanımlanmıştır. Hiyerarşik sistem bütçe hazırlığında yürütme organı içinde hazineye güçlü yetkiler verir. Collegial sistem ise, karşılıklı denetim ve denge ilkesini ve sürecin her aşamasında demokratik denetimi ön plana çıkarmaktadır¹⁵³.

c-Saydamlık İle İlgili Kurallar: Saydamlık, devletin hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmak için uyguladığı politikaları, bu politikaların sonuçlarını izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır. Saydamlık, vatandaşların devlete emanet edilen kaynakların nasıl kullanıldığını

¹⁵² ALLESINA – PEROTTI (1996), a.g.m., s.401-407.

izlemelerini sağlar. Saydamlık, kamusal kaynakların dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirir. Saydamlığın yokluğu mali disiplin ve harcama kontrollerinin başarılı olmasını zorlaştırır.

Mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin kullanılması gibi temel bütçesel sonuçların sağlanmasında mali saydamlık da önemli bir araçtır. Ancak, sayısal kurallar, prosedürel kurallar ve saydamlık ile ilgili kuralların bir arada bulunması halinde mali disiplin daha rahat sağlanabilecektir.

Kısaca ifade etmek gerekirse, mali saydamlık, devletin yapısı ve fonksiyonları, maliye politikası uygulamaları, kamu sektörü hesapları ve mali projeksiyonlar açısından kamuoyuna açık olmak şeklinde tanımlanabilir¹⁵⁴. G. Kopits ve J. Craig tarafından 1996'da gerçekleştirilen "Mali Saydamlık" (Fiscal Transparency) başlıklı çalışmanın yayınlanmasının ardından Nisan 1998'de "IMF Mali Saydamlık İle İlgili Başarılı Uygulamalar Tüzüğü" kabul edilmiştir. Mayıs 2001'de yenilenen bu düzenleme, mali saydamlık konusunda ülkelerin uyması gereken dört genel prensibe dayanmaktadır. Bu prensipler¹⁵⁵;

- Kamu mali yönetimindeki kurumlar arasında görev ve sorumlulukların açıkça belirtilmiş olması,
 - Kamuoyunun devletin hesaplarına ve uygulamalarına ilişkin bilgilere erişebilirliği,
 - Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlamaya ilişkin kuralların açıkça belirlenmesi,
 - Devletin hesaplarının bağımsız dış denetime tabi olması,
- şeklinde belirtilebilir. Mali saydamlığın sağlanması, bir ülkede mali disiplinin tesisinde temel önceliklerden birisi olduğu için, ülke yönetimleri açısından yukarıdaki prensiplere uyulması önem arz etmektedir.

Barry Potter tarafından yapılan "Mali Saydamlık, Mali Kurallar ve Küreselleşme: Gelişmekte Olan ve Geçiş Ekonomileri İçin Bir Yol" başlıklı çalışmada, mali saydamlık, mali kurallar ve küreselleşmenin maliye politikası uygulamaları üzerindeki etkileri ve gelişmiş, geçiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki mali yönetimin uygulaması incelenmekte ve mali kuralları da kapsayan mali yönetim

¹⁵³ Tülay ARIN, **Parlamerter Bütçe Denetimi-Plan Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Karşılaştırma**, TESEV Yayını, 1999, s.10.

¹⁵⁴ Barry POTTER, "Fiscal Transparency, Fiscal Rules and Globalization: A Way Forward For Developing and Transition Economies", s.3-4, Erişim:16.03.2004, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN001992.pdf>.

¹⁵⁵ GÜRSOY HÜRÇAN, a.g.e., s.121.

reformlarının uygun düzen ve zamanlama açısından geçiş ve gelişmekte olan ülkelerin izlemesi önerilen en iyi yolun ne olduğu ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

Potter tarafından gerçekleştirilen çalışmanın sonuçları, özellikle gelişmekte olan bir ülkede mali kuralların uygulamaya konulmasından önce bazı dikkat edilmesi gereken konuları ortaya koymaktadır. Potter'ın çalışmasında mali şeffaflık uygulaması ve mali kurallar uygulamasından çıkarılan dersler altı temel konu üzerinde şu şekilde belirtilmiştir¹⁵⁶:

Birincisi; geçiş ekonomileri veya gelişmekte olan ülkelerin etkinliklerini denetlemek için politika oluşumu ve bütçe yönetimi arasında yeterli ölçüde şeffaf mekanizmalara sahip oluncaya kadar mali kuralları uygulama çabasına girmeleri yanlış olacaktır. Hatta güvenilir olmayan mali kurallar oluşturmak, verimlilik karşıtı bir etki bile doğurabilir: Mali saydamlığa kurallar olmadan sahip olmak mümkündür ancak; mali kuralların, şeffaflık olmadan uygulanmasının anlamlı olması ise çok açık değildir.

İkincisi; kapsamlı ve gözden geçirilmiş ve düzenli olarak yayımlanan mali veriler olmadan, hiçbir ülke ne şeffaflık ne de mali kurallar gibi reformları uygulamaya koyamaz ve bunların güvenilirliği sağlamasını bekleyemez. Temel mali verilerin önemine ilişkin diğer bir unsur, koşullu yükümlülükler ve yarı mali harcamalar hakkındaki güvenilir bilgidir.

Üçüncüsü; bir ülke, yarı mali harcamalar, koşullu yükümlülükler ve uzun dönemli gelir ve harcama trendleri gibi mali güçlük göstergeleri hakkında iyi mali verilere ve güvenilir bulgulara sahip ise, bir mali sorumluluk yasası veya başka bir tür mali kurallar yasası uygulamak uygun olacaktır. Hatta argüman şudur ki; bu tür bir yasanın uygulanması için doğru zaman; veriler uygulamaya konduktan, sonuçları görüldükten ve ikna edilebilir ve güvenilir bir kaynak oluşturulduktan sonradır.

Dördüncüsü; herhangi bir ülke mali kurallara yönelik bir mali şeffaflığa yönelmeden önce –bir mali sorumluluk yasası uygulansın ya da uygulanmasın- mali kuralların o ülke için uygun olup olmadığı değerlendirilmelidir. Daha fazla güvenilirlik ve kendi kendine disiplin ve politika esnekliği kaybı arasındaki değiş-tokuş çeşitli ülkeler için farklı dengelere sahip olabilir. Geniş bir ekonomik yapıya sahip olan ve konjonktürel etkilerin muhtemel büyüklüğünü ve modelini bilme hakkında makûl bilgisi var olan bir endüstrileşmiş ülke için bu tür kuralları kabul etmek muhtemelen daha kolaydır.

¹⁵⁶ POTTER, a.g.m., s.14-15.

Beşincisi; bir geçiş ekonomisine sahip ülke veya gelişmekte olan bir ülke, çeşitli mali kuralların bazılarını kabul etse de etmese de, finans piyasalarının karmaşıklığını dikkate almalıdır. Borçlanma ile ilgili daha kapsamlı mali kurallar, iç ve dış borçlanmanın finansman kabiliyeti kadar, borçlanmayla ilgili çok doğru kayıt tutabilme yeteneğini de gerektirmektedir.

Altıncısı; eğer mali kuralları uygulama niyeti varsa; bunlar, örnekleri birtakım altın kural şeklinin uygulanmasını içeren spesifik sayısal koşullardan ziyade daha genel çerçevede oluşturulabilir. Borç limitleri, açık kuralları ve harcama tavanları aracılığıyla çok kesin veya sayısal sınırlamalar, geniş tabanlı bir ekonomik yapıya ve iyi işleyen bir finans piyasasına sahip olmayan ülkeler için zorluklar ortaya koyar gibi görünmektedir. Yine güvenilirliğin, hem şeffaflık hem de mali kurallar için başarılı reformların kaynağı olduğu varsayılırsa, daha sıkı sınırlamalar altında karmaşık veya zayıf sonuçlardan ziyade, daha yumuşak kurallar altında iyi sonuçlar almak daha iyi olabilir.

Sonuç olarak; bu alandaki genellemeler belki de tehlike oluşturacak şekilde erken ortaya çıkmıştır ama ayrıca dikkat çekicidir. Eğer amaç iyi ekonomi politikası oluşumunu kolaylaştırmak ise; bunun, sabit şekilde güvenilirliğini arttıran bir düzenlemeye bağlı olduğu görülmektedir. Burada aşağıdaki gibi bir yöntem izlemek mantıklı görülmektedir¹⁵⁷:

- Gelişmekte olan ülkeler, mali kuralları kabul etmeyi değerlendirmeden önce mali saydamlığı sağlamalıdır.
- Ülkelerin mali saydamlık ile ilgili göstergeleri ne olursa olsun, kapsamlı, düzenli ve geliştirilmiş mali verileri sunan sistemlerin özellikle ön plana çıkarılması gerekir.
- Eğer ülkeler bu konuda aşama kaydederlerse ve koşullu yükümlülük, yarı-mali harcamalar ve gelir ve harcamaların daha uzun dönemli projeksiyonları üzerinde muhtemel yükler açısından mali güçlüklerin kapsamlı bir çerçevesini oluşturabilirlerse ülkelerin kredibilitesi daha fazla artacaktır.
- Benzer şekilde, bunlar teknik yardımın ilk önce yoğunlaşması gereken bölgelerdir.
- Bir mali sorumluluk yasası oluşturmadan veya birtakım mali kod türlerini benimsemeden önce, kesin olmayan ama tavsiye niteliği taşıması gereken kapsamlı bir şeffaflık çerçevesi oluşturmak daha iyi olacaktır. Yeni yasanın güvenilirliğinin sürdürülmesi için veri ve bilginin düzenli ve doğru olması gerekir.

¹⁵⁷ POTTER, a.g.m., s.15.

Tüm yönleriyle açıklamaya çalıştığımız mali kuralların uygulanması; esneklik, güvenilirlik ve şeffaflık gibi pek çok konuyu da gündeme getirmektedir. Mali kurallarla ilgili temel noktalardan birisi de şudur ki; bu kurallar tamamen kısıtlayıcı olabilir ve ihtiyaç duyulduğunda hükümetin konjonktür karşısı maliye politikası uygulama yeteneğini sınırlayabilir. Bu nedenle mali kuralı içeren kanun, fonksiyonel olabilmesi için bir miktar esneklik sağlayacak şekilde yazılmalıdır ama sınırlandırıcı etkisini kaybetmemek için çok da esnek olmamalıdır. Bununla birlikte, en etkili mali kurallar karşısında bile mali disiplin garanti edilemez. Eğer kurallar bozulamayacaksa, aynı zamanda politik taahhüt de gereklidir. Örneğin, Milesi-Feretti (2000)¹⁵⁸, bir hükümetin “yaratıcı muhasebe” toleransına sahip olduğunda, mali kuralın yürürlüğe konulmasının, “hesaplarda şişirme” ile “reel mali denkleştirme” arasında maliyet itibarıyla bir değiş-tokuş (hasıla-maliyet dengesi) gerektirebileceğini ortaya koymuştur¹⁵⁹.

Uygulamaya konulan mali kuralların güvenilirliklerini artırmak için sürekli olarak gözden geçirilmeleri gerekmektedir. Bu ise, mali kuralın anayasal düzeyde mi yoksa yasal düzeyde mi yürürlüğe konulması gerektiği sorusunu gündeme getirir. Mali kuralın anayasal bir kural olarak yürürlüğe konması kuralın değiştirilmesini veya iptal edilmesini çok daha zorlaştırır. Anayasal bir mali kuralın değişen maliyetler nedeniyle politika şartnamesinde daha az açık olacağı olasıdır. Aynı zamanda, anayasal bir mali kuralın zamana ayak uydurmayacağı da olasıdır. Karşılaştırma yapıldığında, yasal bir mali kural açıklığı artırma avantajına sahip ve zaman içinde değiştirilip düzeltilmesi daha olasıdır. Bu nedenle, burada uzun ömürlülük ile açıklık arasında bir değiş-tokuş söz konusudur. Anayasal kurallara yönelik olarak diğer bir endişe, bir ekonomik hedef veya kuralın icrasının hükümet yetkililerinden anayasa mahkemesi yargıçlarına transfer edilebileceğidir. Güvenilirlikle ilgili son bir sorun, yürütmeye ilgilidir. Kuralı uygulatacak bir takım mekanizmalar olmalıdır¹⁶⁰.

Sonuç itibarıyla, bir ülkede mali disiplinin tesis edilmesinde mali kurallarla bezenmiş bir mali reformun uygulanması önem taşımaktadır. Mali kurallar, mali disiplinin sağlanmasını kolaylaştırıcı bir etkiye sahiptir. Bu nedenle, uygulamaya konulacak bir mali reformun kapsamında mali kuralların etkinliği göz ardı edilmemeli ve reform kapsamında mali sorunların çözümüne yönelik ve uygulayıcı açısından yaptırıma sahip mali kurallara yer verilmelidir. Şüphesiz her ülkenin kendi siyasi ve

¹⁵⁸ Ayrıntılı bilgi için bakınız. Gian Maria MILESI-FERETTI, “Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting”, **IMF Working Paper**, 00/172, 2000.

¹⁵⁹ KENNEDY – ROBBINS, a.g.e., s.3.

¹⁶⁰ y.a.g.e., s.4.

ekonomik yapısına uygun olarak mali reformların ve bu kapsamda mali kuralların uygulamaya konması önemlidir. Ancak, söz konusu kuralların uygulanmasına siyasi iktidarca sadık kalındığı takdirde, mali disiplini sağlamada olumlu etkilerinin mevcut olacağı unutulmamalıdır.

Buraya kadarki değerlendirmelerimizden de görüldüğü gibi mali disiplinin sağlanması ülke yönetimleri açısından ulaşılmaması gereken önemli bir hedef olarak karşımıza çıkmaktadır. Mali disiplin sadece kamu maliyesinde belirli düzeyde bir dengenin sağlanması anlamına gelmemekte, bunun yanı sıra mali disiplinin tesis edilmesi sonucunda, iktisat ve maliye politikası amaçlarının gerçekleştirilmesine de katkı sağlaması açısından önem taşımaktadır. Mali disiplinin sağlanması açısından önemli olan diğer bir konu ise, pek çok ülke tarafından uygulamaya konulan mali kurallardır. Bu kurallar içinde özellikle bütçe denkliliği kuralı ile diğer bütçe sınırlamaları, uygulamada daha fazla ön plana çıkan mali kuralları oluşturmaktadır. Ele aldığımız konu açısından bütçe kurumlarını ve bütçe kurallarını daha yakından inceleyerek bütçe teorilerine değinmek ve Anayasal İktisat Teorisi çerçevesinde ekonomik anayasa yaklaşımından bahsetmek önemlidir. Bu çerçevede mali disiplinin sağlanması amacıyla “anayasal denk bütçe” kuralı ile bütçe dengesini sağlama amaçlı çeşitli bütçe kurallarının anayasal ve yasal düzenleme ile yürürlüğe konulduğu ülke örneklerini incelemek dikkate değerdir. Bu konular üzerinde sırasıyla bundan sonraki bölümde durulacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

ANAYASAL DENK BÜTÇE YAKLAŞIMI VE BÜTÇE REFORMUNA YÖNELİK ÖRNEK ÜLKE UYGULAMALARI

Toplumsal hayat içinde ekonomi ve ekonomi ile ilgili düzenlemeler önemli bir yere sahiptir. Bu nedenle, anayasalarda kişilere sağlanan ekonomik, sosyal, siyasi, hukuki ve kültürel haklar anayasa ile oluşturulacak kurumlarla koruma altına alınmalı, sürekli değişen ve gelişen dünyada birey ve toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde düzenlenmelidir. Doğal olarak ekonomik yaşamda da kişilerin mutlak özgürlüğe sahip olması için ekonomik haklarının anayasada açık ve net bir biçimde korunması ve bu konudaki hak ve özgürlüklerine zarar gelmemesi için de, devletin sahip olduğu ekonomik hak ve yetkilerin çerçevesinin iyi çizilmesi gereklidir.

Bu çerçevede bu bölümde öncelikle, devletin ekonomik alandaki güç ve yetkilerinin sınırlandırılması açısından önem taşıyan bütçe kurumları, bütçe kuralları ile bütçe denklığı teorileri hakkında bilgi verilecek, arkasından Ekonomik Anayasa konusunda önerilerde bulunan Virginia Politik İktisat Okulu ile Freiburg İktisat Okulunun yaklaşımları ele alınacak ve daha sonra da, özellikle bütçe açısından çeşitli dünya ülkelerinin anayasaları incelenecek ve mali disiplinin sağlanması için bütçe politikası kapsamında gerçekleştirdikleri uygulamalar hakkında bilgi verilmeye çalışılacaktır. Ülke incelemelerinde, anayasal denk bütçe uygulamasını gerçekleştiren veya gündemine getiren ülke örneklerinin yanı sıra, anayasal temelde böyle bir tercihte bulunmayıp, özellikle yasal temele dayandırarak bütçe disiplini gerçekleştirmeyi başarmış ya da başarmaya çalışan ülkelerden de örnekler verilerek, ülkeler itibarıyla yapılan düzenlemelerin genel bir değerlendirmesi yapılacaktır.

I. BÜTÇE KURUMLARI ve BÜTÇE KURALLARI

Bütçe açıkları, daha geniş bir kavram olarak kamu açıkları, ekonomi literatüründe çeşitli yönleri ile tartışma konusu olmuş ve olmaya devam etmektedir. Bu çerçevede, bir yandan bütçe açıklarının ekonomik etkileri incelenirken, diğer yandan bütçe açıklarının azaltılması için çözüm önerileri geliştirilmektedir. Aslında matematiksel olarak açıkların kapatılması için öneriler bellidir. Bütçe harcamalarını sabit tutup, gelirleri arttırmak veya gelirleri sabit tutup giderleri azaltmak ya da gelirleri arttırırken giderleri de azaltmak üç çözüm önerisidir. Ancak, bu önerilerin herhangi birini uygulayabilme olasılığı araştırıldığında, önerilerin çok kolay uygulanmadığı çeşitli ülkelerin, çeşitli zamanlardaki denemelerinden ortaya

çıkılmaktadır¹⁶¹. Bununla birlikte, küreselleşme sürecinin gittikçe hız kazandığı günümüzde, ülkelerin uyguladıkları bütçe politikaları küresel mali dalgalanmalardan da payını almakta ve bu nedenle bütçe açıklarını gidermeye yönelik olarak sunulan çözüm önerilerinin tam olarak uygulanmasının önüne engeller koyabilmektedir. Ayrıca, bütçe açıkları sorunu ile sadece az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkeler değil, aynı zamanda gelişmiş ülkeler de karşı karşıya kalabilmektedirler. Unutulmaması gereken diğer bir nokta ise; bütçe açıkları ile mücadelenin başarıyla sonuçlanmasının sadece iktisadi ve mali faktörlere bağlı olmayıp, aynı zamanda politik-kurumsal yapılardaki farklılıkların da bütçe uygulama sonuçlarını etkileyebileceğinin dikkate alınması gerektiğidir. Şüphesiz, bir ülkede iktisadi ve mali istikrarın sağlanması öncelikle, siyasi istikrarın mevcudiyetine bağlıdır.

Politik-kurumsal yapılardaki farklılıkların bütçe uygulama sonuçlarını etkilediğini ortaya koyan çeşitli çalışmalar literatürde yer almaktadır. Yapılan çalışmaların bir yönü hükümet yapıları (koalisyon veya tek parti hükümeti gibi), hükümetlerin sürekliliği (istikrarı), politik kutuplaşma gibi politik faktörlerin mali sonuçlara etkisini incelemektedir. Bir başka yön ise, bütçe kurumlarının mali sonuçlara etkisini araştırmaktadır. Bu konuda gerçekleştirilen çalışmalar genellikle ABD ve OECD ülkeleri üzerine yoğunlaşmıştır*. OECD ülkeleri için Jurgen von Hagen (1992), von Hagen ve Harden (1994) bütçe kurumlarının mali sonuçlar üzerinde anlamlı etkileri olduğunu belirlemişlerdir. Alt ve Lowry (1994) ve Poterba (1994) da, benzer sonuçları Amerika Birleşik Devletleri eyaletleri için ortaya koymuşlardır. Alesina, Hausman, Hommes ve Stein (1996), konuyu geliştirmekte olan ülkeler açısından incelemişler ve uygulama sonunda benzer etkileri ortaya koymuşlardır. Yapılan bu çalışmaların da etkisiyle, bazı iktisatçı ve politik bilimciler tarafından, bütçenin kurumsal yapısının değiştirilerek siyasi mekanizmanın mali disiplin içinde davranmaya teşvik edilmesi önerilmiştir. Kurumsal yapının bütçe kaynak kullanımı, bütçe tahsisi ve büyüklüğü ile ilgili motivasyonları nasıl etkilediği,

¹⁶¹ Tayfun MOĞOL, "Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Bütçe Kuralları ve ABD Eyaletlerindeki Uygulamalar", **Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 1-2, Yıl: 2000, s.405.

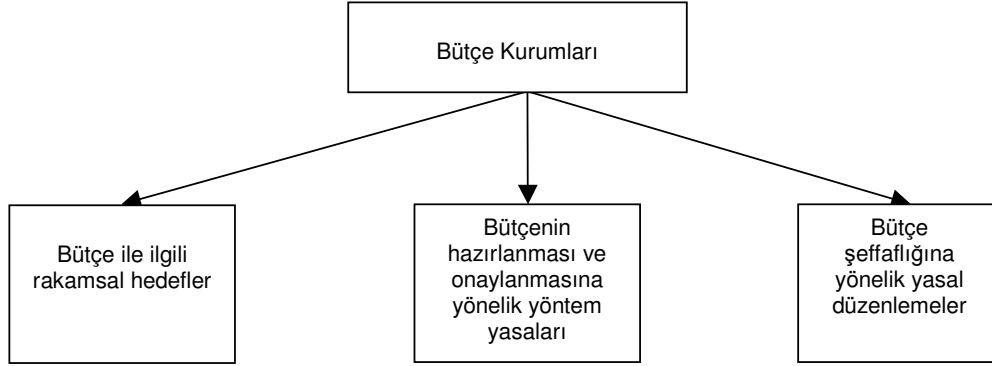
* Bu konudaki çalışmalar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Jurgen von HAGEN, **Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the EC**, CEC, Economic Paper, No:96, October, 1992; Jurgen von HAGEN - I. HARDEN, **National Budget Process and Fiscal Performance**, European Economy Reports & Studies, No:3, 1994; James E. ALT - Robert J. LOWRY, "Divided Government and Public Deficits: Evidence from the U.S. States", **American Political Science Review**, Vol: 88, 1994; James M. POTERBA, "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics", **Journal of Political Economy**, Vol: 192, 1994; Alberto ALESINA, Ricardo HAUSMAN, Rudolf

mali şeffaflık ve mali sorumluluğu ne yönde geliştirdiği, son yıllarda çeşitli açılardan incelenmektedir. Bütçe prosedüründe yer alan aktörlerin performanslarını belirli mali hedeflere bağlamak ve aksine davranışları kendileri açısından maliyetli kılmak ancak, kurumsal yapıdaki değişikliklerle söz konusu olabilir¹⁶². Sonuç itibarıyla, bütçe açıklarını azaltarak mali disiplinin tesis edilmesini sağlamak amacıyla yapılan önerileri, bütçe sürecinde rol alan aktörleri bütçe açıklarını azaltmaya motive edici şekilde çeşitli bütçe kurallarının geliştirilmesi çerçevesinde toplayabiliriz.

“Bütçenin kurumsal yapısı” kavramı, politikacıların ve tüm kamu kesimi çalışanlarının uymak zorunda oldukları anayasal, yasal kurallar ile bütçe prosedürünü kapsamaktadır¹⁶³. Dolayısıyla, bütçe kurumlarını, bütçenin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması ile ilgili bütün anayasal, yasal vb. düzenlemeler olarak tanımlayabiliriz. Alesino ve Perotti (1996) bütçe kurumları kapsamında yer alan yasal düzenlemeleri Şekil 13’den de görüldüğü üzere üç kısma ayırmaktadır¹⁶⁴:

1. Bütçe ile ilgili rakamsal hedefler (denk bütçe yasası gibi)
2. Uygulanan yöntem yasaları (oylama gibi)
3. Bütçenin şeffaflığı ile ilgili yasal düzenlemeler.

Şekil 13: Bütçe Kurumları



Yukarıdaki şekilde belirttiğimiz yasal düzenlemelerin ilk ikisi, bütçenin

HOMMES, Ernesto STEIN, **Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America**, NBER Working Paper No: 5586, April 1996.

¹⁶² MOĞOL, a.g.m., s.406.

¹⁶³ Alberto ALESINA - Roberto PEROTTI, **Budget Deficits and Budget Institutions**, NBER Working Paper Series No: 5556, May 1996, s.4.

¹⁶⁴ Alberto ALESINA – Roberto PEROTTI, “Fiscal Discipline and the Budget Process”, **The American Economic Review**, Volume 86, Issue 2, Papers and Proceedings of the Hundredth and Eighth Annual Meeting of the American Economic Association San Francisco, CA, January 5-7, May 1996, s.402.

hazırlanmasını ve yasama tarafından onaylanmasını düzenlemektedir. Bu üç kurum üzerine yapılan tartışmalardan özet olarak şu sonuçlar çıkarılabilir¹⁶⁵:

a) Bütçe açıklarını sınırlandırmak için çıkarılmış yasal düzenlemeler mali disiplini güçlendirmektedir, fakat aynı zamanda bütçenin şeffaflığını azaltacak bazı etkilere de neden olabilir;

b) Hiyerarşik oylama yöntemi mali disiplini artırır, fakat “kontrol ve dengeleme” işini azaltabilir;

c) Bütçede şeffaflığın olmaması mali disiplinin ve harcamaların kontrol edilmesini zorlaştırır.

Görüldüğü üzere, bütçe şeffaflığı, mali disiplinin sağlanması açısından çok önemlidir. Ancak, bütçe açıklarına yönelik olarak yürürlüğe konulan sınırlamalar çok katı olursa, bu takdirde katı sınırlamalar şeffaflığı azaltıcı etkide bulunabilir ve dolayısıyla bütçe sonuçları da bu durumdan olumsuz olarak etkilenebilir.

“Bütçe kuralı” kavramı ise, literatürde çoğunlukla bütçe açıkları, borçlanma, vergileme ve harcama yetkileri üzerine getirilen kısıtlamalar, denk bütçe yasaları ve bunlarla ilgili nitelikli çoğunluk kuralları olarak uygulama alanı bulan çeşitli kuralların tamamını kapsayabilmektedir. Bunlar dışında, bütçenin hazırlanma, parlamentoda onaylanma ve uygulanma aşamalarını bütçe disiplinine uygun olarak kurala bağlamaya çalışmak için konulan kurallar ise “bütçe prosedürüne ilişkin kurallar” olarak uygulamada yer almaktadır.

Bütçe kuralları içinde üzerinde en fazla durulana ise denk bütçe kurallarıdır. Denk bütçe kuralları da diğer bütçe kuralları gibi farklı biçimlerde uygulanmaktadır. Denk bütçe kurallarını genel bir sınıflamaya tabi tutmak istediğimizde, bütçe prosedüründe üç ana aşamaya göre sınıflandırma yapmak mümkündür. İlk aşama, parlamentolara denk bütçe tasarısının sunulması zorunluluğu, ikincisi parlamentonun denk bütçe onaylaması zorunluluğu ve üçüncüsü ise, bütçe uygulama sonucunun denk olması zorunluluğudur. Uygulamaya konulan denk bütçe kurallarının daha etkin olabilmesi için, anayasal bir kural olması, yılsonu dengeyi zorunlu kılması, kapsamının geniş olması ve bütçe açığının ortaya çıkmasının durumunda neler yapılacağıının önceden belirlenmesi ve kurala uymayanlar hakkında yaptırımın olması önemlidir¹⁶⁶. Bu sınıflandırmaya göre denk bütçe kuralları ilerleyen sayfalarda inceleneceği üzere, özellikle Amerika Birleşik

¹⁶⁵ ALESINA – PEROTTI, a.g.m., s.405.

¹⁶⁶ MOĞOL, a.g.m., s.423-424.

Devletleri'nde eyalet bütçeleri kapsamında anayasal ve yasal düzeyde uygulama alanı bulmaktadır.

Çeşitli ülke uygulamaları incelendiğinde de görülecektir ki, anayasal ya da yasal düzeyde yürürlüğe konulan bütçe denkliğine yönelik kurallar geçerli olduğu süre itibariyle farklılık arzedeabilmektedir. Örneğin, bazı ülkeler mali yılsonu itibariyle bütçe denkliğini şart koşarken, diğer bir takım ülkelerde genel ekonomik denge unsurunu ön plana çıkarabilmektedirler. Yine bazı ülke uygulamalarında cari bütçe dengesinin sağlanması önem taşırken, diğer bazı ülkelerde ise, genel bütçe dengesi önemli olabilmekte ve cari ve sermaye bütçesi toplamı itibariyle denklik şartı aranabilmektedir. Ülke incelemelerinin daha iyi değerlendirilebilmesi için öncelikle "bütçe teorileri" hakkında genel bir bilgi vermek yararlı olacaktır.

II. BÜTÇE TEORİLERİ

Kamu gelirlerinin kamu giderlerini finanse etmesini ifade eden bütçe denkliği kavramına yönelik olarak geliştirilmiş temel olarak üç tür bütçe denkliği teorisi bulunmaktadır. Bu teoriler, bütçe kavramının ortaya çıkışı ve de bu belgelerin düzenlenerek uygulanmaya başlanmasıyla birlikte ortaya çıkarak, geçmişten günümüze kadar önemini korumuş teorilerdir. Bugün itibarıyla da söz konusu teoriler aynı önemini korumakta ve her bir teori üzerine yapılan tartışmalar sıcaklığını yitirmemektedir.

Geleneksel bütçe teorisi, devri bütçe teorisi ve telafi edici bütçe teorisi olarak üçe ayrılan bütçe denkliği teorilerinin herbiri aşağıda kısaca ele alınmıştır.

A. Geleneksel Bütçe Teorisi

Klasik maliyecilerin savunduğu geleneksel bütçe teorisine göre, bütçede yıllık denklik zorunludur ve uygulanan bütçenin mali yılsonunda denk olarak kapatılması gerekmektedir. Eğer mali yıl içinde uygulanan bütçenin açık vermesi durumu söz konusu olursa, bu açığın çeşitli yöntemlerle kapatılarak bütçenin yeniden denk hale getirilmesi gerekir.

Geleneksel bütçe teorisinde denk bütçe programı temelde iki şekilde gerçekleştirilmektedir¹⁶⁷:

- Devlet gelir değişmelerine rağmen, devlet giderlerinin sabit kalması esas tutulur.
- Vergi gelirlerinin çoğaltıldığı refah devresinde devlet harcamaları artırılır, vergi gelirlerinin azaldığı devrelerde ise devlet harcamaları azaltılır.

Fakat harcamaların sabit kalması yani değişmemesi yöntemi uygulandığı zaman, refah yıllarında vergi oranlarını indirmek, depresyon yıllarında ise yükseltmek gerekmektedir. Çünkü depresyon yıllarında vergi oranı sabit tutulduğu takdirde, bütçe gelirleri azalma gösterecektir.

Geleneksel bütçe teorisine göre bütçe harcamaları devletin normal gelirleri ile karşılanmalıdır. Bu gelirler; vergi, harç, resim, mülk ve teşebbüs gelirleri gibi gelirlerden meydana gelmektedir. Harcamaları karşılamak için borçlanmaya başvurulmamalıdır. Borçlanma, gelecek nesiller üzerine ilâve yükler getirilmesi anlamına gelir ve ayrıca mali ve ekonok dengeleri de bozar¹⁶⁸. Bununla birlikte, zaman içinde, geleneksel bütçe teorisini savunanların savaş, deprem vb. gibi olağanüstü durumların finansmanı ve ekonomik büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesinde önemli rol oynayan büyük bayındırlık ve altyapı çalışmalarının finansmanı amacıyla da düşük maliyetli olmak ve aynı yıl içinde ödemeye çalışmak şartıyla sınırlı seviyede yapılacak borçlanmaya karşı çıkmadıkları görülmektedir.

B. Devri Bütçe Teorisi

İngiliz iktisatçı John Maynard Keynes'in bir konjonktür devresi içindeki bütçe denkleği teorisi "devri bütçe teorisi" olarak ifade edilmektedir. Devri bütçe teorisine göre bütçe, uygulandığı bir mali yıl içinde yani yıllık temelde açık verebilir. Herhangi bir yılda savaş, doğal afet, ekonomik kriz veya kalkınma nedeniyle kamu giderleri artış gösterebilir ve dolayısıyla bütçe açık verebilir. Ancak bu durumdan korkmamak gerekir. Masraftan kaçınılmamalı ve yatırım yapmaya devam edilmelidir. Sebep ortadan kalkınca ve gerçekleştirilen yatırımlar verimli hale gelince, bütçe açıkları kapanacaktır¹⁶⁹.

Devri bütçe teorisi, iktisadi hayatta 7 ilâ 10 yıllık devrelerle düzenli bir şekilde tekrarlanan buhranlar karşısında devletin kullanacağı mali araçlarla iktisadi hayat üzerinde etkili olabileceği, bütçelerin konjonktürel mücadelede etkin bir araç olarak kullanılabileceği düşüncesine dayanmaktadır. Bütçede dengenin, bir yıl gibi kısa dönemde sağlanması yerine, iktisadi devreyi kapsaya geniş bir zaman içinde gerçekleştirilmesi düşüncesi maliye teorisinde önemli bir gelişme olarak görülmektedir¹⁷⁰.

¹⁶⁷ SÖNMEZ, a.g.e., s.32.

¹⁶⁸ TÜĞEN, a.g.e., s.27.

¹⁶⁹ SÖNMEZ, .a.g.e., s.33.

¹⁷⁰ TÜĞEN, a.g.e., s.28-29.

Devri bütçe teorisinin dayandığı temel varsayımları şu şekilde sıralamak mümkündür¹⁷¹:

* Devri bütçe teorisi iktisadi devrenin devam süresinin açıklıkla ve kesinlikle bilindiği varsayımından hareket etmektedir.

* İktisadi devrede refah ve depresyon aşamalarının süre ve yoğunluk bakımından birbirine uygun düştüğü kabul edilen diğer bir varsayımdır.

* İktisadi hayatta iktisadi devrenin hangi aşamasında bulunduğumuz hususunda açık teşhiste bulunulabilir.

Devri bütçe teorisi, bütçe dengesini yıllık olmaktan kurtarıp bir devreye yaymakla beraber, iktisadi hayatın tam çalışma seviyesindeki dengesini etkileyen faktörleri topluca ele almadığı için, rasyonel bir iktisadi istikrar politikasının esasları belli oluncaya kadar geçici bir aşama olarak kalmıştır. Bununla birlikte, teorinin yüksek bir istihdam düzeyindeki ekonomik denge kuralları ile mali denge kuralları arasında uzlaştırıcı bir rol oynadığı gerçektir¹⁷².

C. Telafi Edici Bütçe Teorisi

Telafi edici bütçe teorisi, bütçede denklik aramamaktadır. Eğer ekonomik bir depresyon devresinde ise, devletin ekonomik hayata müdahale etmesi zorunlu olduğundan, kamu giderleri artış gösterecektir. Buna karşılık, yaşanan depresyon nedeniyle de kamu gelirlerinde azalma görülecektir. Bu şartlar altında, devlet bütçesinin açık vermesi doğaldır. Bu durumdan korkmak ve durumu tehlikeli olarak nitelendirmek gereksizdir. Ekonomi depresyondan kurtulup refah dönemine geçtiğinde, bütçe gelirleri yeniden artış gösterecek ve açıklar telafi edilecektir. Bu nedenle bütçede herhangi bir denklik aramaya gerek yoktur. Asıl sorun, ekonomik kuvvetleri serbest bırakmak, işsizliği önleyerek istihdam seviyesini yükseltmek, iktisadi kalkınmanın gerek duyduğu giderleri yapmaktır¹⁷³.

Telafi edici bütçe teorisinin temelleri J.M.Keynes'in iktisadi hayatı depresyondan kurtarmak için kamu harcamalarının bir araç olarak kullanılabilmesi görüşünden hareketle, diğer bir İngiliz iktisatçı William Beveridge tarafından geliştirilmiştir. Bu teoriye göre, depresyon içinde bulunan bir ekonomiyi genişleme aşamasına geçirebilmek ve tam istihdamı gerçekleştirmek için devletin özel sektör harcamalarındaki yetersizlikleri giderebilmek amacıyla kamu harcamalarını kullanarak ekonomiyi yeniden normal dengesine kavuşturması mümkündür. Zira

¹⁷¹ İsmail TÜRK, **Maliye Politikası**, S Yayınları, Ankara 1988, s.323.

¹⁷² TÜRK, a.g.e., s.324.

¹⁷³ SÖNMEZ, a.g.e., s.34.

modern ekonomilerde piyasanın işleyişi içinde iktisadi kuvvetler serbest bırakılır ve devlet müdahalesi olmazsa, daimi bir işsizlik ile birlikte yapısal bir depresyon da ortaya çıkabilmektedir¹⁷⁴.

Telafi edici bütçe uygulamaları, ilk planda gelişmiş ekonomilerde ortaya çıkan durgunluğu gidermeye yöneliktir. Gelişmiş ülkelerde olgun ekonomi şartları geçerli olduğu için, nüfus artış hızının yavaşlaması, işlenecek toprakların azalması, gerekli altyapı tesislerinin tamamlanması, yeni yatırımların kârlı olmaması gibi nedenler bu ülkelerde tasarruf eğiliminin düşmesine, yatırımlarla tasarruflar arasında bir açığın ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Telafi edici bütçenin uygulanması sonucunda yapılacak harcamalar ise bu açığı kapatacak ve bütçe, açığın ortadan kaldırılmasında mali bir araç olarak kullanılacaktır. Bu politikalar yoluyla oluşacak bütçe açıkları ise, borçlanma yoluyla kapatılacaktır. Borçlanma ile mali imkânları genişlemiş olan bütçede ödenekler hizmet türlerine göre öncelikle dikkate alınarak dağıtılacak ve harcanacaktır. Bu teori, bütçenin, işsizlik ve depresyonla mücadelede bir araç olarak kullanılabileceğini ileri sürmesi nedeniyle önem taşımaktadır. Çünkü, günümüzde ortaya çıkan önemli sorunlardan biri olan işsizlik ekonominin otomatik olarak gideremeyeceği işsizliktir ve mutlaka devlet müdahalesini gerekli kılmaktadır¹⁷⁵.

Yukarıda açıklanan üç farklı denklik teorisi incelendiğinde, gerek Klasik maliyecilerin savunduğu geleneksel bütçe teorisinde, gerekse Keynes ve Keynezyenlerin öne sürdüğü devri bütçe teorisinde, mutlak olarak bütçede denklik aranmaktadır. Ancak her yaklaşımın denkliği sağlama süresi farklılık arz etmektedir. Geleneksel bütçe teorisinde yıllık denklik aranırken, devri bütçe teorisinde ise 7 ilâ 10 yıllık gibi bir konjonktür devresi içinde bütçe denkliği yeterli görülmektedir. Telâfi edici bütçe teorisinin diğer iki teoriden farkı ise, belirli bir süre için bütçede denkliği aramaması ve ekonomide denklige önem vermesidir.

Konumuz itibarıyla önem taşıyan ve maliye teorisine yönelik olarak Vural Fuat Savaş tarafından geliştirilen diğer bir karşılaştırma “Geleneksel (Klasik) Maliye Teorisi-Anayasal Maliye Teorisi” karşılaştırmasıdır. Anayasal Maliye Teorisi, özellikle devletin mali alandaki yetkilerinin anayasal sınırlarla çevrelenmesini savunan Anayasal iktisatçıların görüşlerini kapsamaktadır.

¹⁷⁴ TÜĞEN, a.g.e., s.30.

¹⁷⁵ Gülay COŞKUN, **Devlet Bütçesi-Türk Bütçe Sistemi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1994, s.23.

Geleneksel Maliye Teorisi ile Anayasal Maliye Teorisinin devlete bakış açılarındaki farklılıktan kaynaklanan çeşitli ayırım noktaları söz konusudur. Bu noktaları şu şekilde belirlemek mümkündür¹⁷⁶:

- Geleneksel Maliye Teorisi, devletin nasıl vergi alması ve bu vergi gelirlerini nasıl kullanması gerektiği konuları ile ilgilenmiştir. Anayasal Maliye Teorisi ise, devletin “vergileme yetkisinin nasıl kullanılması” gerektiği ve “bu yetkinin nasıl sınırlanacağı” ile ilgilidir.

- Geleneksel Maliye Teorisi, hangi kaynakların vergilendirilmesi ve bu kaynakların ne oranda vergilendirilmesi gerektiği, vergi yükünün mükellefler arasında nasıl dağıtılacağı ve vergi gelirlerinin nasıl harcanacağı gibi konuları pozitif ve normatif yönden inceler. Diğer bir deyişle, bu konuları hem oldukları gibi hem de olması gerektiği gibi ele alarak, hükümetlere vergi ve harcama politikalarının nasıl olması gerektiği yolunda “maliye politikası önerileri” sunmaktadır. Bu konuda Anayasal Maliye Teorisinin görevi ise “Devletin vergileme gücünü nasıl kullanması ve bu gücün nasıl sınırlanması gerektiğini araştırmak”tır.

- Geleneksel Maliye Teorisi siyasi iktidarın nasıl bir hukuki ve kurumsal yapı içinde olduğu ile ilgilenmediği halde, Anayasal Maliye Teorisi doğrudan doğruya siyasi iktidarın mali yönden nasıl bir hukuki ve kurumsal yapı içinde olması gerektiği ile ilgilenmektedir. Diğer bir ifadeyle, Klasik Maliye Teorisi “oyunun kuralları” ile ilgili değildir. Sadece, bu kuralları bir çerçeve kabul ederek bu çerçeve içinde neler yapılabilir, onu araştırır. Anayasal Maliye Teorisi ise, doğrudan “oyunun kuralları”nı ele almakta ve bu kuralların nasıl, neden ve hangi “yeni kural”lar ile değiştirileceğini araştırmaktadır.

Çalışma konumuzun ana unsurunu oluşturan “Anayasal denk bütçe” kuralı ise, Anayasal Maliye Teorisi kapsamında ele alınmaktadır. Anayasal iktisat taraftarlarının geliştirdiği Anayasal Maliye Teorisi’nin temelinde devletin mali alandaki güç ve yetkilerinin sınırlandırılması amacıyla bir Ekonomik Anayasa oluşturulması gerektiği yer almaktadır. Bu çerçevede Anayasal denk bütçe ilkesi de Ekonomik Anayasanın bir yönünü oluşturmaktadır. Bu konuları daha iyi kavrayabilmek için öncelikle Anayasal İktisat Teorisi ve Ekonomik Anayasa Yaklaşımı hakkında genel bilgi verilmeye çalışılacaktır.

III. ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ VE EKONOMİK ANAYASA YAKLAŞIMI

¹⁷⁶ Vural Fuat SAVAŞ, **Anayasal İktisat**, Takav Matbaacılık, İzmir, 1993, s.77-78.

Başta zorunlu ihtiyaçlarını gidermek için bir araya gelmiş insanlardan kurulu her topluluğun bir düzene ihtiyacı vardır. Bu düzen, o toplumun iradesinin bir ürünüdür ve toplum tarafından yürütülmektedir. Böyle bir düzen içinde fertlerin toplumun bütünü ve öteki bireylerle olan ilişkileri belli kurallara bağlanmıştır. İnsan toplulukları içinde en gelişmiş olan ve devlet adı verilen kurumun gerçekleştirdiği amaçlar doğrultusunda kuruluş ve işleyişlerini düzenleyen bazı temel kuralları bulunmaktadır. İşte devletlerin biçimsel temelleri dediğimiz, bir devletin kuruluşunu, örgütlenişini, iktidarın el değiştirmesini ve bireylerin hak ve özgürlüklerini düzenleyen kurallar bütününe “Anayasa” denilmektedir¹⁷⁷. Diğer bir tanımlamaya göre ise anayasa, fertlerin içinde yaşadıkları ve birbirilerini etkiledikleri kurallar ve sosyal kurumlar ortamıdır. Bir benzetme yaparsak, anayasa herhangi bir “oyunun kuralları” na benzetilebilir. Bir oyunun kuralları oyunun nasıl oynanacağını, hangi tip davranışlarda bulunulabileceğini belirler. Bir oyuncunun bu kurallar içinde nasıl bir oyun tarzı izleyebileceğine karar vermesi ile bu kuralları “başka kurallar ile değiştirmek” istemesi birbirinden çok farklı iki davranış biçimidir¹⁷⁸.

Anayasalar, yalnızca devletlerin temel yapılarını, örgütünü, bu örgütün işleyiş kurallarını göstermekle yetinmez; aynı zamanda çıkarılacak kanunların uymak zorunda oldukları *temel ilkeleri* de gösterir. Bu temel ilkeler ise, çoğu zaman, insan hak ve özgürlükleri için yapılan çetin mücadeleler sonunda ortaya çıkmıştır; ve öyle olduğu için de, anayasalardaki temel ilkeler, daha çok *yurttaşların temel hak ve özgürlükleri* ile ilgilidir¹⁷⁹.

Tarihte devletin kuruluşu ile ilgili olarak yazılı ve yazısız tüm kuralları tek bir metin içinde bir araya getiren ilk yazılı anayasalar ise, 1628 yılında İngiltere’de, daha sonra 1787 yılında Amerika Birleşik Devletleri’nde ve 1791 yılında da Fransa’da görülmektedir. Bir sözleşme olarak Anayasa, devlet ile vatandaşın karşılıklı hak ve ödevlerini belirlemekle yükümlüdür ve diğer tüm yasalardan daha geniş kapsamlı olarak onların üzerinde yer almaktadır. Bu nedenledir ki, hukuk alanında diğer tüm yasaların anayasaya uygun olması da zorunlu sayılmıştır.

Anayasalar, otoriter ve baskıcı yönetimlere karşı, insan hak ve hürriyetlerinin korunması yolunda verilen uzun ve çetin mücadelelerin ürünüdür. Anayasaların yürürlüğe konulmasıyla, bir yandan devlet yönetimi keyfilikten kurtularak hukuka bağlı bir düzen kazanırken, bir yanda da vatandaşların hak ve hürriyetleri güvenceye

¹⁷⁷ Aytaç EKER, “Anayasal İktisat Açısından 1982 T.C. Anayasası”, **Ekonomik Anayasa**, DEÜ İİBF Maliye Bölümü, 28-29 Mayıs 1992, Ankara, s.32.

¹⁷⁸ SAVAŞ, a.g.e., s.55.

alınmıştır. Anayasacılık hareketinin öncülüğünü yapan düşünürler, anayasaların farklı siyasi düşünce, kanaat, inanç, sosyal sınıf ve statüden insanların barış içinde bir arada yaşamalarının ortak kurallarını gösteren toplumsal bir sözleşme olduğunu kabul etmektedirler¹⁸⁰.

Anayasa yapmanın temel amacı, ülkenin hukuka uygun olarak yönetilmesini sağlamaktır. Bunu bir bakıma, siyasetin hukuk kalıbına dökülmesi ve kendisini hukukla sınırlaması olarak da ifade edebiliriz. Ancak anayasalar salt bir hukuk metni olmayıp, siyasi yönleri de olan, hatta siyasi yönleri zaman zaman daha da ağır basan belgelerdir. Anayasası genellikle ülkeyi yönetme gücünü elinde tutan iktidar odakları hazırlamakta ve bu siyasi iktidarın kendi düşünce inanç ve ideolojisini anayasaya yansıtması halinde, anayasanın siyasi yönü hukuk yönünün önüne çıkmaktadır. Siyasi yönü hukuk yönünden baskın olan anayasalar, toplumsal barış ve uzlaşmadan çok, iktidara rakip olabilecek toplumsal grupların sindirilmesini amaçlar. Anayasayı hazırlayan siyasi grubun düşünce ve inançlarını yansıtan bir ideolojinin topluma benimsetilmesine özen gösterilir¹⁸¹. Anayasaların hazırlanması esnasında benzer durum, devletin ekonomik hak ve yetkileri ile kişilerin ekonomik hak ve özgürlüklerinin anayasal çerçevede hüküm altına alınması esnasında da karşımıza çıkabilmektedir. Anayasayı hazırlayan siyasi iktidar, iktisadi ve mali açıdan yetkilerini genişletmek amacıyla, bu konuları düzenleyen madde hükümlerini kendi isteği doğrultusunda hazırlayabilmekte ve onaylanarak yürürlüğe konulmasını sağlayabilmektedir. Bu nedenle anayasanın siyaseti ve iktidarın sahip olduğu her konudaki yetki sınırlarını hukuk kalıbına dökerek bir etki ve otorite kaynağı olabilmesi için, kurucu iktidarın toplumun tüm kesimlerini yansıtacak biçimde geniş tabanlı oluşması gerekmektedir. Unutulmaması gereken konu, anayasanın temel işlevinin, devletin siyasi ve idari organlarını, temel hak ve özgürlüklerin güvenliğini sağlayacak biçimde düzenlemek olduğudur.

Parlamento çoğunluğunun ekonomik konularda dilediği şekilde kanunlar çıkarmasının iki temel nedeni vardır. Bunlardan birincisi, anayasalarda ekonomik konuların gereği gibi düzenlenmemiş olmasıdır. Anayasa koyucular, çoğu defa kişinin temel hak ve özgürlükleri, kuvvetler ayrımı, seçim sistemleri vb. gibi siyasal konulara öncelik vermişler ve ekonomik konuların düzenlenmesi ile ilgilenmemişlerdir. Böyle davranmalarının nedenlerinden biri hiç kuşku yok ki,

¹⁷⁹ Server TANİLLİ, **Devlet ve Demokrasi, Anayasa Hukukuna Giriş**, Adam Yayınları, Ekim 2000, s.115.

¹⁸⁰ Şükrü KARATEPE, "Anayasa İdeolojisi", **Ekonomik Anayasa**, DEÜ İİBF Maliye Bölümü, 28-29 Mayıs 1992, Ankara, s.53.

siyasal yaşamın demokratik ilkelere göre düzenlenmesi halinde ekonomik konuların da kendiliğinden, hem bireysel hem de toplumsal düzeyde, istenilen şekilde yürüyeceğini ümit etmeleridir. Böyle bir ümit, bütün batılı demokratik ülkelerin tarihlerinin gösterdiği gibi, gerçekleşmemiştir. Parlamento çoğunluğunun ekonomik konularda başıboş kalmasının diğer bir nedeni ise, anayasalarda yer alan ekonomik hükümlerin, hem siyasi iktidarlar ve hem de Anayasa Mahkemesi tarafından, zaman içinde değişik şekilde yorumlanmaları olmuştur¹⁸².

Şüphesiz iktisadi hayat toplumların en önemli parçalarından biridir. Bu nedenle anayasalarda kişilere sağlanan ekonomik, sosyal, siyasi, hukuki ve kültürel hakların da anayasa ile oluşturulacak kurumlar tarafından koruma altına alınması ve iktisadi hayat içinde bireyin mutlak özgürlüğe sahip olabilmesi için, ekonomik haklarının anayasada açık ve net bir biçimde hüküm altına alınarak korunması gerekmektedir.

Ekonominin kural ve kurumlarının da anayasa içinde yer alması düşüncesi, Batı'da Anayasal İktisat adı verilen yeni bir disiplinlerarası çalışma alanının ortaya çıkması ve gelişmesi ile birlikte önem kazanmıştır¹⁸³. İşte bu çerçevede incelenecek olan "Anayasal İktisat" veya zaman zaman kullanılan diğer adıyla "İktisat Politikası Anayasası"; siyasi iktidarları, ekonomik yaşama müdahale etmek istedikleri zaman ne gibi anayasal sınırlarla kısıtlamanın gerekli ve yararlı olduğunu araştıran bir bilim dalıdır. Kısaca, Anayasal İktisat, doğrudan doğruya siyasi iktidara yönelik sınırlamalarla ilgilenmektedir.

Anayasal İktisat Teorisi içinde devletin meşruiyeti konusu felsefi düzeyde incelenmekte, bu çerçevede devletin bireylerin can ve mal güvenliğinin korunmasına karşılık, onun hak ve özgürlüklerine ne tür sınırlamalar getirilebileceği konuları incelenmektedir. Devletin egemenlik hakkının bir sonucu olarak, bireyin "Politik Hak ve Özgürlükleri" yanı sıra "Ekonomik Hak ve Özgürlükleri" ne ne tür sınırlamalar getirilebileceği ve bunların neler olması gerektiği konusu tartışılmaktadır¹⁸⁴.

Anayasal iktisat, teorinin kurucusu olarak kabul edilen James M. Buchanan tarafından şu şekilde tanımlanmaktadır¹⁸⁵:

"Anayasal iktisat; zıt ve benzer yönleri ortaya koyan karşılaştırmalar yaparak, ekonomik ve politik birimlerin tercihlerini ve faaliyetlerini sınırlayan alternatif yasal,

¹⁸¹ KARATEPE, a.g.t., s.54.

¹⁸² SAVAŞ, a.g.e., s.31-32.

¹⁸³ EKER, a.g.t., s.35.

¹⁸⁴ EKER, a.g.t., s.35.

¹⁸⁵ James M. BUCHANAN, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat**, (Yayına Hazırlayanlar: Aytaç EKER-Coşkun Can AKTAN), Akliselim Matbaası, İzmir, 1991, s.282.

kurumsal, anayasal kural setlerinin, yani ekonomik ve politik birimlerin normal tercihlerinin yapıldığı çerçeveyi belirleyen kuralların işleyiş özelliklerini açıklamaya çalışır.”

Anayasal İktisat Teorisi ilgilendiği konular açısından ele alındığında yeni ve farklı bir bilim dalı olarak nitelendirilemez. Esas itibarıyla Anayasal İktisat, Klasik Politik İktisat'ın yeniden ve çok genel düzeyde canlanması olarak kabul edilmektedir. Ekonomik hayatın sıkı bir biçimde devlet tarafından yönlendirildiği Merkantilist rejime bir tepki olarak doğan Klasik Politik İktisat'ın temel amacı, bir politik yönlendirme olmaksızın piyasaların nasıl çalışacağını anlamak ve açıklamaktır¹⁸⁶.

Ekonomik Anayasanın kapsamı içinde devletin ekonomik hak, yetki, görev ve sorumlulukları ve bireylerin ekonomik hak ve özgürlükleri belirlenmiştir. Buna göre devletin ekonomik hak, yetki, görev ve sorumlulukları;

- Devletin Ekonomik Hak ve Yetkileri: Bütçe yapma hakkı ve yetkisi, vergileme hakkı ve yetkisi, para basma hakkı ve yetkisi, borçlanma hakkı ve yetkisi.

- Devletin Ekonomik Görev ve Sorumlulukları: Kamusal malların arz edilmesi, dışsal ekonomiler ve dışsal eksi ekonomilerin düzenlenmesi, içsel ekonomilerin söz konusu olduğu üretim faaliyetlerinde düzenleme yapılması, rekabetçi piyasaların düzenlenmesi ve teşviki, ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması, uluslararası ekonomik ilişkilerin düzenlenmesi, ekonomik istikrarın ve adil bir gelir dağılımının sağlanması vb. olarak ortaya konulabilir.

Ekonomik Anayasa kapsamı içinde yer alan bireylerin ekonomik hak ve özgürlükleri de şu şekilde belirlenmiştir: Sosyal güvenlik hakkı, sağlıklı yaşam hakkı, eğitim ve öğrenim hakkı, gelir dağılımının iyileştirilmesi hakkı, tekellerden korunmayı isteme hakkı, mülkiyet ve miras hakkı ve özgürlüğü, sözleşme ve ticaret özgürlüğü, üreticinin üretim faktörlerini serbestçe seçme ve kullanma özgürlüğü, tüketicinin seçme özgürlüğü, çalışma hakkı ve özgürlüğü, gelir ve mal varlığını kullanma özgürlüğü vb...

Ekonomik Anayasanın esas amacı, “siyasi iktidarın ekonomik konularda düzenleme yetkisini sınırlamak” tır. Bir başka deyişle, hangi oy çokluğu ile gelirse gelsin, siyasi iktidarın ekonomik alanda yapabilecekleri, ancak ekonomik anayasada sınırları belirlenmiş çerçeve içinde kalacaktır. Günlük yaşamdan örnek vermek gerekirse şunları söyleyebiliriz: Siyasi iktidarın para arzını ne kadar arttırabileceği, hangi vergileri ve ne oranda alabileceği, kimlere ve ne ölçüde transfer önerilerinde bulunacağı, dış ticareti hangi yöntemlerle ve hangi oranda düzenleyebileceği gibi

¹⁸⁶ SAVAŞ, a.g.e., s.40.

pek çok konuda anayasal kurallar belirlenecek ve siyasi iktidarın bu kurallara uygun davranması istenecektir¹⁸⁷. Çünkü 1929 Büyük Ekonomik Buhranından bu yana Keynesyen iktisadın etkisi ile ekonomide devlet müdahalesi gittikçe artarak yoğunlaşmış ve toplum tarafından bu müdahale benimsenerek adeta vazgeçilemez bir koşul haline getirilmiştir. Bu nedenle artık, içinde bulunduğumuz 21. Yüzyılda ekonomik anayasaların, toplumların hem kültürel ve hem de gelişmişlik farklarını dikkate almakla birlikte, bütün çağdaş demokrasilerde, tıpkı siyasal anayasalar gibi, yerleşmiş üst kurallar haline gelmesi çağdaş toplumların hedefi olmalıdır. Ekonomik anayasa ile siyasi iktidarlara; para arzı, faiz oranı, döviz kuru, asgari ücret, vergileme, harcama, yatırımlar, transfer ödemeleri, gelir dağılımı vb. ekonomik konularda, diledikleri gibi hareket edemeyeceklerinin öğretilmesi gerekmektedir.

Genel bir çerçeve çizerek vermeye çalıştığımız “Anayasal İktisat Teorisi” ni, temel olarak iki ayrı çağdaş iktisadi düşünce okulunun “ekonomik anayasa” yaklaşımları kapsamında ele alarak incelemek yerinde olacaktır. Amerika Birleşik Devletleri’nde “Virginia Politik İktisat Okulu” ve Almanya’da “Freiburg İktisat Okulu” mensuplarının, ekonomik anayasa konusunda farklı bakış açıları çerçevesinde önerileri bulunmaktadır. Bu iki iktisat okulunun görüşleri doğrultusunda, Anayasal İktisat Teorisi’ni ve ekonomik anayasa yaklaşımlarını genel hatları ile incelemeye çalışalım.

A. Virginia Politik İktisat Okulu ve Ekonomik Anayasa Yaklaşımı

Virginia Politik İktisat Okulu, ABD’nin Virginia eyaletinde bulunan Virginia Üniversitesi’nde ve daha sonra yine aynı eyalette bulunan George Mason Üniversitesi’nde 1960’lı yılların başlarından itibaren olmak üzere günümüze kadar çeşitli bilimsel araştırmalarda bulunan James M. Buchanan ve Gordon Tullock başta olmak üzere, bir grup iktisatçının (Robert D. Tollison, Viktor Vanberg, Richard E. Wagner, Charles Rowley, James Gwartney, Geoffrey Brennan, Dennis C. Mueller, Thomas D. Willett, Dwight R. Lee, Peter Bernholz) geliştirdiği fikirlerle ortaya çıkmış bulunmaktadır. Virginia Politik İktisat Okulu’nun öğretisi, “Kamu Tercisi ve Anayasal İktisat” olarak bilinmektedir. Kamu tercihi, kamusal karar alma sürecinin ekonomik analizini yapan bir teoridir. Özel mallara olan tercihler piyasa ekonomisinin konusunu oluştururken, kamusal mallara olan tercihler kamu ekonomisi teorisinin

¹⁸⁷ y.a.g.e., s.54.

konusunu oluşturmakta ve “kamu tercihi”, kısaca kamu ekonomisini analiz eden bir araştırma alanı olarak ortaya çıkmaktadır¹⁸⁸.

Kamu tercihi teorisi, Nobel Ekonomi Ödülü sahibi kurucusu James M. Buchanan tarafından ise şu şekilde tanımlanmaktadır:

*Kamu tercihi teorisi, esas olarak ekonomi teorisinde oldukça ayrıntılı analizler için geliştirilmiş araç ve yöntemleri almakta ve bunları politik sürece ve kamu sektörüne uygulamaktadır. Kamu tercihi, siyasal karar alma sürecinde rol alan kimselerin; örneğin, seçmenlerin, politikacıların ve bürokratların davranışlarını gözlemlediğimiz veya gözlemleyeceğimiz sonuçların bileşimi ile ilişkilendirmeye çalışmaktadır*¹⁸⁹.

Anayasal İktisat ise, Toplumsal Tercih Teorisi ve Kamusal Tercih Teorisi olarak da dilimize geçmiş olan ve daha çok Kamu Tercihi Teorisi olarak ifade edilen teoriden kaynaklanmıştır. Kamu Tercihi Teorisi, esas itibarıyla kuralları, politik yaşama uygulayan bir bilim dalıdır. Diğer bir ifadeyle, “politikanın ekonomik analizi”dir. Anayasal İktisat, kendine daha dar bir inceleme alanı seçmiş ve “politik davranışları sınırlayan anayasal hükümlerin nasıl olması gerektiği” konusunda yoğunlaşmıştır. Aralarındaki bu sıkı ilişki nedeniyle Kamu Tercihi Teorisinin teorik temellerini oluşturan üç önemli varsayım, aynı zamanda Anayasal İktisat Teorisinin de temel varsayımları olarak kabul edilir. Bu varsayımlar ise; “*metodolojik ferdiyetçilik, rasyonalite ve ekonomik insan (maximand)*” ve politikayı da bir mübadele biçimi sayan (*catallaxy*)” varsayımlardır. Bu üç temel varsayım, anayasal iktisatçıların ele alış biçimlerine göre aşağıda genel hatlarıyla incelenmeye çalışılacaktır¹⁹⁰:

a. Metodolojik Ferdiyetçilik: Toplumda bütün ekonomik ve sosyal kararlar birey tercihlerine göre belirlenir. Kamu kurumları, kamu teşebbüsleri, kısaca devleti oluşturan organların kararları temelde birey tercihlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu Tercihi Teorisi, politikanın ekonomik analizini yaparken bu ilkedен hareketle kamu ekonomisinde alınan kararların özel ekonomide olduğu gibi tamamen birey tercihlerine dayalı olarak gerçekleştiğini varsaymaktadır.

¹⁸⁸ Coşkun Can AKTAN, **Ekonomik Anayasa**, TİSK İnceleme Yayınları, Yayın No: 19, Ankara, 1997, s.19-21.

¹⁸⁹ Coşkun Can AKTAN, “Çağdaş İktisadi Düşünceler”, **D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 1-2, Yıl: 1990, s.38.

¹⁹⁰ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. James M. Buchanan, **Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat**, (Yayına Hazırlayanlar: Aytaç EKER-Coşkun Can AKTAN), Akliselim Matbaası, İzmir 1991; Vural Fuat SAVAŞ, **Anayasal İktisat**, Genişletilmiş İkinci Baskı, İzmir 1993, s.42-49; Coşkun Can AKTAN, **Politik İktisat**, Anadolu Matbaacılık, İzmir 2000, s.103-104.

b. Rasyonalite ve "Maximand" İlkesi: Kamu tercihi teorisine göre; bireyler, rasyonel ve tutarlı tercihlere sahiptirler. Bireyler, kamu ekonomisinde karar alma sürecinde, piyasa ekonomisindeki davranış motivasyonunun bir benzerini rasyonel seçimler yaparak göstermektedir. Bireyler, rasyonel olmaları sonucu faydalarını maksimize edecek tercihlerde bulunurlar. Kısaca, özel ekonomide olduğu gibi kamu ekonomisinde de "Homo Economicus" yani "özel çıkar maksimizasyonu" ilkesi geçerlidir. Bu açıdan, kamu tercihi teorisi, kamu ekonomisinde temel amacın "kamu çıkarı" veya "toplumsal çıkarı" maksimize etmek olduğu düşüncesini reddeder. Özel ekonomide tüketici "fayda maksimizasyonu", üretici de "kar maksimizasyonu" peşinde koşar. Kamu ekonomisinde karar alma sürecinde seçmenler kendilerine en fazla ekonomik hizmeti sunacak olan siyasal parti için oylamada bulunurken, siyasal partiler de kendilerine en çok oyu kazandıracak ve böylece yeniden seçilmeyi garanti edecek ekonomik programı sunmaya özen gösterirler. Yani, politik karar alma sürecinde, seçmenler kamusal mallardan sağlanacak "fayda"yı, politikacılar da "politik karları"ni maksimum düzeye çıkarmaya gayret ederler. Politik sahnede rol alan "bürokratlar" ise "bütçe maksimizasyonu"nu sağlayarak, büronun hacmini genişletmek ve bu suretle maaş ve diğer yan gelirlerini, prestijlerini ve siyasal iktidara bilgi sunmadaki tekelci konumlarını sürdürmeye çalışırlar. Baskı ve çıkar grupları da karar almada lobicilik yaparak kararların kendi lehlerine olacak şekilde çıkması için çaba gösterirler ve "rant maksimizasyonu"nu gerçekleştirmeyi hedeflerler. Kısacası, özel tercihlerde olduğu gibi, toplumsal tercihlerde de "özel çıkar" aksiyomu geçerlidir. Kamu tercihi literatüründe bu "homo economicus" motifiyle siyasal karar alma sürecinde rol alan aktörlerin "çıkarlarını" maksimize etmeye çalışmaları; yani

- seçmenlerin "fayda maksimizasyonu",
- siyasal partilerin "oy maksimizasyonu",
- bürokrasinin "bütçe maksimizasyonu",
- çıkar ve baskı gruplarının "rant maksimizasyonu",

peşinde koşmaları "Maximand" ilkesi olarak ifade edilmektedir.

c. Politik Mübadele (Catallaxy) İlkesi: Kamu tercihi teorisinde, siyasal karar alma mekanizmasının esasen politik süreçte rol alan kimseler arasındaki bir "politik mübadele" olduğu görüşü hakimdir. Piyasa ekonomisinde karar alma sürecinde alıcılar ve satıcılar arasındaki "piyasa mübadelesi" ne benzer bir şekilde kamu ekonomisinde toplumsal istek oluşumunda bir "politik mübadele" söz konusudur. J.M. Buchanan politikanın bir mübadele olduğunu "...Politika, fertler arasında

mevcut karmaşık bir mübadele yapısıdır. Bu yapı içinde kişiler, basit piyasa mübadelesi ile etkin bir şekilde sağlanamayan kendi özel amaçlarını topluca sağlamaya çalışırlar. Ferdi çıkarın olmadığı yerde başka bir çıkar söz konusu değildir. Piyasada fertler elmalarla portakalları mübadele ederler; politikada ise toplum olarak ihtiyaç duyulan hizmetlerin maliyetini karşılamak için anlaşarak kararlaştırdıkları katkı paylarını mübadele ederler¹⁹¹” sözleriyle açıklamaktadır.

James M. Buchanan aynı zamanda aşağıdaki açıklaması ile de, yukarıda sıraladığımız Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisinin varsayımlarını bir araya getirmekte ve Anayasal İktisat’ın özünü de net olarak ortaya koymaktadır.

“Anayasal bakış açısı, politikayı bir mübadele biçimi olarak gören kalıptan veya araştırma programından kaynaklanır. Politikayı islah etmek için, içinde politika oyununun oynandığı kuralları islah etmek veya reforma tabi tutmak gerekir. Politikanın islahı için, iktidarlarını toplumsal çıkarlar için kullanacak, ahlaki yönden daha üstün kimselerin seçilmesi gibi bir öneriye yer yoktur. Bir oyun kuralları ile belirlenir ve daha iyi bir oyun, ancak kuralları değiştirmek suretiyle elde edilir.”¹⁹²

Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisinin bu üç temel varsayımını sonuç itibarıyla şu şekilde özetlemek mümkündür¹⁹³: Politika, ister seçmen ister politikacı ve ister bürokrat olsun, bütün fertlerin “kişisel çıkar” nedeni ve dürtüsü ile katıldıkları karmaşık bir mübadele biçimidir. Bu mübadelenin, tıpkı piyasada meydana gelen mübadele gibi, katılan bütün fertlerin refahını arttıran ve kendiliğinden sonuca ulaşan bir mübadele halinde olması gerekir. Bunu sağlamanın çaresi ise; politikanın içinde cereyan ettiği yasal, kurumsal ve anayasal çerçeveyi yeni baştan düzenlemektir. Böyle bir düzenlemenin ilk başlayacağı yer de, “toplumsal uzlaşmayı” belirleyen anayasadır. Anayasalara konulacak hükümlerle, politikanın ve politikacının, ekonomik yaşamdaki hareket serbestisinin sınırlanması gerekir.

Kamu Tercihi teorisyenleri tüm bu varsayımlara dayanarak, siyasal iktidarların ellerindeki güç ve yetkilerin mutlaka anayasal kurallarla sınırlandırılması gereği üzerinde durmaktadırlar. Bu kapsamda, devlet anayasasının bir bölümünü oluşturacak olan ekonomik anayasa içinde hükümetlerin vergileme, harcama, borçlanma ve para basma yetkilerinin sınırlandırılması savunulmaktadır. Diğer bir ifadeyle, Virginia Politik İktisat Okulu mensuplarının ortaya koyduğu “ekonomik anayasa” yaklaşımının temel amacı, kamu ekonomisinin düzen içinde işlemesi için

¹⁹¹ James M. BUCHANAN, “The Constitution of Economic Policy”, **American Economic Review**, Vol: 77, No: 3, June 1987, s.246.

¹⁹² James M. BUCHANAN, **Liberty, Market and State-Political Economy in The 1980s**, New York University Press, 1986, s.22. (Aktaran: SAVAŞ, a.g.e., s.49.)

gerekli olan anayasal kuralların oluşturulmasıdır ve devletin, dolayısıyla siyasal iktidarların esas olarak şu yetkilerinin anayasal normlarla sınırlandırmaya tabi tutulması gereklidir¹⁹⁴:

- Harcama yetkisinin sınırlandırılması,
- Vergileme yetkisinin sınırlandırılması,
- Borçlanma yetkisinin sınırlandırılması,
- Para basma yetkisinin sınırlandırılması,

Virginia Politik İktisat Okulu mensupları, yukarıdaki sınırlandırma alanlarına ilaveten aynı zamanda devletin iktisadi alandaki temel görev ve fonksiyonlarının da anayasada belirlenerek hüküm altına alınması gerektiğini ifade etmektedirler. Örneğin, dış ticarete, piyasa rekabetine, sosyal güvenliğe, gelir dağılımı ve benzerine ilişkin olarak temel çerçeve kuralların tespit edilerek ekonomik anayasa kapsamında düzenlenmesi de öneri olarak getirilmektedir.

Ekonomik Anayasa, başlıca şu iki konuya ilişkin olarak hukuksal normların nasıl olması gerektiğini teorik düzeyde incelemektedir¹⁹⁵:

- Devletin “ekonomik” hak, yetki, görev ve sorumlulukları,
- Bireyin “ekonomik” hak ve özgürlükleri.

Diğer taraftan, devletin ekonomik hak, yetki, görev ve sorumluluklarının hukuksal normlarla sınırlandırılması, aynı zamanda bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklere de sahip olmasına yol açacaktır. Aşağıdaki tabloda, oluşturulacak bir “Ekonomik Anayasa”nın içermesi gereken temel konulara yer verilmektedir.

Tablo 18: Ekonomik Anayasanın Kapsamı

Devletin Ekonomik Hak, Yetki, Görev ve Sorumlulukları	Bireylerin Ekonomik Hak ve Özgürlükleri
1- Devletin Ekonomik Hak ve Yetkileri	
- Bütçe hakkı ve yetkisi	- Sosyal güvenlik hakkı
- Vergileme hakkı ve yetkisi	- Sağlıklı yaşam hakkı
- Para basma hakkı ve yetkisi	- Eğitim ve öğrenim hakkı
- Borçlanma hakkı ve yetkisi	- Gelir dağılımının iyileştirilmesi hakkı
2- Devletin Ekonomik Görev ve Sorumlulukları	- Tekellerden korunmayı isteme hakkı
- Kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesi	- Dışsal-eksi ekonomilerin ortadan kaldırılmasını isteme hakkı
- Dışsal ekonomilerin ve dışsal – eksi ekonomilerin düzenlenmesi	- Mülkiyet ve miras hakkı ve özgürlüğü
- İçsel ekonomilerin söz konusu olduğu üretim faaliyetlerinde	- Tercih özgürlüğü

¹⁹³ SAVAS, a.g.e., s.49.

¹⁹⁴ AKTAN (1997), a.g.e., s.21-22.

¹⁹⁵ Coşkun Can AKTAN, **Politik İktisat**, Anadolu Matbaacılık, İzmir 2000, s.122.

<ul style="list-style-type: none"> - düzenleme yapılması - Rekabetçi piyasaların düzenlenmesi ve teşviki - Ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması - Adil bir gelir ve servet dağılımının sağlanması - Ödemeler bilançosunda denklik sağlanması - Ekonomik istikrarın sağlanması - İşçi sağlığının korunması - vb.... 	<p>(Üreticinin üretim faktörlerini serbestçe seçme ve kullanma özgürlüğü, Tüketicinin seçme özgürlüğü)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Çalışma hakkı ve özgürlüğü - Gelir ve mal varlığını kullanma (tüketim, yatırım, tasarruf) özgürlüğü - vb....
---	---

Kaynak: Coşkun Can AKTAN, Politik İktisat, Anadolu Matbaacılık, İzmir 2000, s.119.

Yukarıdaki tabloda Ekonomik Anayasanın kapsamının belirtildiği gibi, bireyin ekonomik hak ve özgürlükleri, ancak devletin sahip olduğu ekonomik hak, yetki ve sorumlulukların sınırlandırılması ile mümkündür. Bu çerçevede Anayasal İktisatın temel inceleme konusunu da, egemenlik kudretini temsil eden bir organ olarak devletin belirtilen bu hak, yetki ve sorumluluklarını nasıl kullanması gerektiği ve bunların sınırlarının ne şekilde olacağıdır.

Anayasal İktisatçılar, devletin görev ve sorumluluklarının çok açık ve net bir şekilde ve *sınırları* ile birlikte anayasada yer alması gerektiğini savunmaktadırlar. Anayasal İktisatçılara göre, devletin yetki ve sorumluluklarının sınırlandırılması ve bu suretle bireyin ekonomik hak ve özgürlüklerinin koruma altına alınması için “Ekonomik Anayasa”nın gayet iyi bir biçimde düzenlenmesi gerekmektedir. Anayasal İktisatçılara göre, oluşturulacak bir Ekonomik Anayasanın genel çerçevesi kapsamında aşağıdaki tabloda yer alan başlıca norm ve kurallara yer verilmelidir.

Tablo 19: Ekonomik Anayasanın Genel Çerçevesi

Mali Anayasa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kamusal mallar anayasası 2. Kamusal harcamalar anayasası 3. Kamusal gelirler anayasası <ul style="list-style-type: none"> - Vergi anayasası - Borçlanma anayasası 4. Denk bütçe anayasası 5. Mali federalizm anayasası
Parasal Anayasa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Para sistemine ilişkin anayasal normlar 2. Para arzının ne şekilde artırılacağına ilişkin anayasal normlar
Dış Ticaret Anayasası	<ol style="list-style-type: none"> 1. Uluslararası ekonomik ilişkilere yönelik anayasal normlar 2. Koruyucu ve serbest dış ticaret politikalarına yönelik anayasal normlar

	3. Döviz kuru sistemlerinin (serbest veya sabit döviz kuru rejimlerinin) belirlenmesi
Yasal-Kurumsal Serbestleşme ve Rekabet Anayasası	1. Devletin ekonomiye doğrudan kontrol ve müdahalelerinin kaldırılması (Yasal-kurumsal serbestleşmeye yönelik anayasal normlar) 2. Ekonomide rekabeti teşvik edici kural ve kurumların oluşturulması 3. Yıkıcı ve haksız rekabeti yasaklayacak ve cezalandırarak normların belirlenmesi
Gelir Dağılımı Anayasası	- Gelir ve servet dağılımını iyileştirmeye yönelik anayasal normlar
Sosyal Güvenlik Anayasası	- Sosyal güvenlik sisteminin iyileştirilmesine yönelik anayasal normlar

Kaynak: Coşkun Can AKTAN, Politik İktisat, Anadolu Matbaacılık, İzmir 2000, s.122.

Ekonomik Anayasanın genel çerçevesi kapsamında konumuz itibarıyla önem taşıyan alt anayasa dalı “mali anayasa” dır. Ekonomik Anayasanın önemli bir bölümünü oluşturan ve pek çok araştırmaya da konu olan “mali anayasa” içinde, ana hatları ile şu konulara ilişkin anayasal norm, kural ve kurumların düzenlenmesi gerekmektedir¹⁹⁶:

- *Kamusal mallar anayasası* içinde, “Devletin görevi ne olmalıdır?, Devletin hangi tür işler yapmasına izin verilmelidir?, Devlet, tam kamusal mallar olarak adlandırılan iç ve dış güvenlik, diplomasi, adalet vb. hizmetler dışında başka görevler üstlenmeli midir?” şeklindeki çeşitli sorular inceleme konusu yapılmaktadır. Özü itibarıyla, kamusal mallar anayasası, devletin ekonomideki rolü ve temel fonksiyonlarına ilişkin genel hükümler içermektedir.

- *Kamusal harcamalar anayasası* ise, kamusal mallar anayasası ile yakından ilgilidir. Bu anayasa ile, devletin kamu harcamalarına kantitatif bazı sınırlamalar getirilmeye çalışılmaktadır. Anayasal İktisatçılar, Wagner Kanunu ve diğer amprik çalışmalar ışığında, kamu harcamalarının zaman içinde sürekli olarak artış gösterdiğini ve bu artışın milli gelirdeki artış ile orantılı bir şekilde sınırlanması gerektiğini savunmaktadırlar.

- *Kamu gelirleri anayasası* temel olarak bir “vergi” ve “borçlanma” anayasasını içermektedir. Vergi anayasası içinde vergi sistemine ilişkin temel konular ve vergileme yetkisinin sınırları belirlenmekte; borçlanma anayasası içinde ise, devletin iç ve dış borçlanma şartlarını ve buna ilişkin sınırlamaları içermektedir.

¹⁹⁶ AKTAN (2000), a.g.e., s.123-124.

- *Denk bütçe anayasası*, mali anayasa içinde en önemli alanlardan birini oluşturmaktadır. Anayasal iktisatçılara göre, Keynesyen iktisadın denk bütçe yerine telafi edici bütçe ve devri bütçe yaklaşımlarının benimsenmesi çağdaş demokrasileri kronik bütçe açıkları ile karşı karşıya bırakmıştır ve bu nedenle, klasik iktisadi düşüncede önemli bir yer tutan denk bütçe ilkesine tekrar geri dönülmelidir.

- *Mali federalizm anayasası* ile, idarelerarası mali bölüşüme ilişkin esasların anayasada hüküm altına alınması sağlanacaktır. Anayasal iktisatçılar, devletin vergilendirme yetkisinin kısmen mahalli idarelere devredilmesini savunmaktadırlar.

B. Freiburg İktisat Okulu ve Ekonomik Anayasa Yaklaşımı

Freiburg İktisat ve Hukuk Okulu, Almanya'nın Freiburg şehrinde bulunan Albert Ludwigs Üniversitesi'nde, 1930'lu ve 1940'lı yıllarda bilimsel araştırmalarda bulunan Walter Eucken ve Franz Böhm'ün öncülük ettiği bir grup iktisatçı ve hukukçunun geliştirdiği fikirlerle ortaya çıkmıştır. Freiburg İktisat ve Hukuk Okulu üyelerinin savunduğu temel fikirler ve ekonomik düzenin oluşturulması amacıyla önerdikleri Ekonomik Anayasa'nın genel çerçevesi hakkında bilgi vermek yerinde olacaktır¹⁹⁷:

Freiburg İktisat ve Hukuk Okulu' nun temel öğretisi Ekonomik Düzen Teorisi ve Politikası' dır. Öncelikle bu okul mensuplarının savunduğu bazı temel düşünceleri şu şekilde özetleyebiliriz:

-Freiburg Okulu mensuplarına göre toplumda bir düzene mutlaka ihtiyaç vardır. Toplumsal düzenin ya da sosyal düzenin bir yönünü Ekonomik Düzen oluşturur.

-Freiburg Okulu mensuplarına göre ekonomik düzen tümüyle kendiliğinden oluşmaz; düzenin mutlaka kural ve kurumlara dayalı olması gerekir. Freiburg Okulu, ekonomik düzenin temel ilke, kural ve kurumlarının bizzat insanlar tarafından oluşturulabileceğini kabul eder. Bu açıdan Freiburg Okulu, Fizyokratların Doğal Düzen Teorisi'ni reddeder. Freiburg Okulu, antirasyonalizm ya da evrimci rasyonalizm düşüncesi yerine Yapıcı ya da Kurucu Rasyonalizm düşüncesini savunur.

-Freiburg Okulu, klasik iktisat okulu mensuplarının "sınırlı devlet" anlayışı yerine "aktif-yapıcı-fonksiyonel devlet" anlayışını savunmaktadır. Freiburg Okulu mensuplarına göre Aktif Devlet anlayışı, aşırı müdahaleci devlet demek değil;

¹⁹⁷ Bu konuda ağırlıklı olarak şu kaynaklardan faydalanılmıştır: AKTAN (2000), a.g.e., s.153-180; AKTAN (1997), a.g.e., s.15-19.

“sosyo-ekonomik-politik düzenin kural ve kurumlarını oluşturan bir devlet” anlayışıdır.

-Freiburg Okulu'nun liberalizm anlayışı literatürde ORDO Liberalizmi olarak geçmektedir. "ORDO" Latince "Doğal Düzen" anlamına gelmektedir. Bunun karşıtı Latince kelime ise "Ordnatio" dur. Ordnatio devlet tarafından oluşturulmuş bir düzendir.

-Freiburg Okulu'nun kurucularına ve savunucularına (ORDO Liberallerine) göre, piyasada mevcut rekabet yetersizdir. Devletin rekabeti teşvik edecek ve koruyacak; aksak ve haksız rekabeti engelleyecek ve cezalandıracak kurallar koyması gereklidir. Walter Eucken' in 1942 yılında yazdığı bir makalenin başlığı şu şekildedir. "Ekonomik Anayasanın Temel İlkesi Olarak Rekabet". Anlaşıldığı üzere Eucken ekonomik düzenin en önemli ilkesi olarak rekabet kurumunu görmektedir.

-Freiburg okulu mensuplarının eserlerinde sıkça kullanılan ve üzerinde durulan temel kavramlar şunlardır: "Ordnungsrahmen", bu kavram ile yasal kuramsal düzenin temel çerçevesi ifade edilmektedir. Türkçeye "Ekonomik Düzen" olarak çevirebileceğimiz bu değerler dizisi, ekonomik düzenin gereğini ve teorik temellerini incelemektedir. "Ordnungspolitik" (Ekonomik Düzen Politikası) kavramı ise, ekonomik düzen konusunda temel ekonomi politikası önerilerini araştırmaktadır.

Freiburg İktisat ve Hukuk Okulu, ekonomik düzenin temel kural ve kurumlarının önceden devlet tarafından oluşturulmasının önemi üzerinde durmaktadır. Bu okul mensupları, ekonomik düzenin temel çerçevesini oluşturacak kural ve kurumlar bütünü "Ekonomik Anayasa" olarak adlandırmaktadırlar. Walter Eucken, "Ekonominin Temelleri" başlığını taşıyan çalışmasında, ekonomik anayasayı şu şekilde tanımlamıştır: *"Ekonomik Anayasa, bir toplumda ekonomik yaşamı düzenleyen genel kurallar bütünüdür."*

Freiburg Okulu mensuplarının (ORDO liberallerin) temel amacı insan hak ve özgürlüklerini güvence altına alacak bir ekonomik ve sosyal düzenin temel ilke, kural ve kurumlarını oluşturmaktır. Freiburg Okulu mensupları ekonomik düzene büyük önem vermektedirler ve piyasa ekonomisinin geçerli olduğu bir ekonomik düzeni savunmaktadırlar. Onlara göre, kamu ekonomisinin temel görevi piyasa ekonomisinin piyasa ekonomisinin iyi işlemesi için gerekli olan "kurumlaştırıcı" ve "düzenleyici" tedbirler almaktır. Walter Eucken "Ekonomik Düzen Teorisini" alanındaki çalışmalarında piyasa ekonomisinin *"kurumlaştırıcı ve düzenleyici"* ilkelerini ortaya koymaya çalışmış ve piyasa ekonomisinin "oluşması ve kurumsallaşması" için aşağıda sıralanan yedi temel ilkeyi gerekli görmüştür:

1. Tam Rekabet: Mal ve hizmet piyasalarında fonksiyonel işlerliğe sahip bir fiyat ve rekabet sistemi varolmalıdır. Piyasaların arz ve talep cephelelerinde ne satıcı ne de alıcıların piyasa fiyatını kendi lehlerine etkileyemeyeceği koşulları içeren bir ortam yaratılmalıdır.

2. Parasal İstikrar: Fiyatlar genel seviyesinin istikrarı için parasal istikrar gereklidir. Ekonominin ihtiyaç duyduğu para arzı, kısa dönemli amaçlara bağlanarak değil, mümkün olabildiğince bunlardan bağımsız ve otomatik olarak belirlenmelidir.

3. Piyasaya Giriş-Çıkış Serbestisi: Piyasa ekonomisi düzeninde piyasalara giriş ve çıkışın serbest olması ve garanti edilmesi önem taşımaktadır. Devletin piyasaya girişi engelleyecek uygulamaları (örneğin; ithal yasağı, piyasalara girişin sınırlandırılması vb.) ve özel kesimin kartel, tröst gibi oluşumlarına izin verilmemelidir.

4. Özel Mülkiyet: Eucken'e göre serbest piyasa düzeninde, tüketim malları ve özellikle üretim araçları üzerindeki özel mülkiyet hakkı güvence altına alınmalıdır. Bir başka ifade ile, Eucken'in piyasa ekonomisi düzeninde merkezi olmayan planlama ve yönlendirme görevi ekonomik birimlere bırakılmıştır. Dolayısıyla kıt üretim faktörleri üzerindeki kullanım hakkı da adem-i merkezizetçi olarak bireylere bırakılmıştır.

5. Ekonomik Birimlerin Faaliyetlerinden Kendilerinin Sorumlu Olması: Üretim araçları üzerindeki özel mülkiyet, mülkiyet sahibinin tam sorumluluğu ilkesini de birlikte içerir. Özel mülkiyet sahibinin aldığı yanlış kararların sonuçlarını, diğer birimler üzerine yansıtması önlenmelidir.

6. Sözleşme Özgürlüğü: Piyasa ekonomisinin oluşturulabilmesi ve kurumsallaştırılması için bir diğer ilke sözleşme özgürlüğüdür. Piyasa ekonomisinde ekonomik birimlerin bireysel kararları sözleşmelerle yapılı ve bu sözleşmeler devlet güvencesi altında olmalıdır.

7. Ekonomi politikalarında İstikrar ve Öngörülebilirlik: Ekonomi politikalarında kararların etkili olması, sık sık değiştirilmemesi ve öngörülebilirliği önem arz etmektedir.

Walter Eucken yukarıda ifade edilen piyasa ekonomisinin oluşmasını ve kurumsallaşmasını sağlayan temel ilkeler dışında bir de piyasa ekonomisinin "düzenleyici" ilkelerinden söz etmektedir. Eucken' e göre düzenleyici ilkelerin devlet tarafından gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu ilkeleri de şu şekilde özetlemek mümkündür:

1. Monopol Denetimi: Devlet, rekabet düzeninin hukuki çerçevesini oluşturarak tekel ve diğer aksak rekabet piyasalarını önlemeli ve rekabeti teşvik etmelidir.

2. Gelir Dağılımının Düzeltilmesi: Piyasa ekonomisinde sosyal hâsılanın dağılımı adil değilse, bunun devletin maliye politikası ve diğer ekonomi politikası araçları ile düzeltilmesi gereklidir.

3. Asgari Fiyat (Taban Fiyat) Uygulaması: Bazı piyasalarda arz, fiyat değişmelerine kural dışı tepki gösterir. Daha açık bir ifadeyle artan fiyatla arz azalabilir veya düşen fiyatla arz artabilir. Bu duruma örnek olarak iş gücü piyasası gösterilebilir. Böyle bir piyasada asgari ücret düzenlemesi gerekli olabilir.

4. Dışsal Maliyetlerin Ortadan Kaldırılması: Piyasa ekonomisinde ekonomik birimlerin karar ve faaliyetleri üzerinde dışsal maliyetler ortaya çıkabilir. Bu tür negatif dışsallıklar, sorunun çözümü için devletin düzenleyici kararlar almasını gerektirir.

5. Ekonomik Düzenin Hukuki Çerçevesi: Freiburg İktisat Okulu'nun geliştirdiği Ekonomik Düzen Teorisi'nde ekonomik düzenin hukuki çerçevesini oluşturan kural, norm ve kurumlar bütünü *Ekonomik Anayasa* olarak adlandırılmaktadır. Diğer bir ifadeyle Ekonomik Anayasa, ekonomik birimlerin karar ve faaliyet alanlarını düzenleyen her türlü hukuki kural ve kurumlar bütününe verilen bir addır. Burada belirtmek gerekir ki, ekonomik düzen ile ekonomik anayasa farklı kavramlardır. Ekonomik düzen, ekonomik yaşama ilişkin hukuki norm, kural ve kurumlar yani Ekonomik Anayasa olmaksızın da varolabilir. Ekonomik yaşamda kendiliğinden oluşmuş kurallar (örneğin, iş ahlâkı kuralları) ve kurumlar ekonomik düzeni oluşturabilir. Ekonomik anayasa ile ise, ekonomik düzenin daha iyi işlemesi amaçlanmaktadır.

Ekonomik düzen, devletin koyduğu kural ve kurumlar ile toplumda zamanla yerleşmiş olan sosyal kural ve kurumların (gelenek ve göreneklerin) bir bütünü olduğuna göre, ekonomik anayasayı her iki gruptaki kural ve kurumları kapsayacak şekilde tanımlamak da mümkündür. Buna göre ekonomik anayasa; ekonomik birimlerin ve kurumların karar, davranış ve faaliyet alanlarını belirleyen hukuksal ve geleneksel norm ve kurallar bütünü olarak tanımlanabilir. Sonuç olarak ekonomik düzenin hukuki ve sosyal normlarla düzenlenen şekli yönü ekonomik anayasayı oluşturmaktadır¹⁹⁸.

¹⁹⁸ Hüsnü ERKAN, **Sosyal Piyasa Ekonomisi**, Silm Ofset, İzmir 1987, s.26.

Freiburg İktisat ve Hukuk Okulu mensupları tarafından önerilen “Ekonomik Anayasa”nın kapsamı ana hatları ile aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 20: Freiburg İktisat ve Hukuk Okulu’na Göre Ekonomik Anayasa’nın Kapsamı

<p>1. <i>Piyasa düzenine ilişkin hukuki norm, kural ve kurumlar</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Rekabet düzenine ilişkin hukuki norm, kural ve kurumlar (Rekabet Hukuku)• Mülkiyet düzenine ilişkin hukuki norm, kural ve kurumlar (Mülkiyet Hukuku)• Miras düzenine ilişkin hukuki norm, kural ve kurumlar (Miras Hukuku)• Ticaret düzenine ilişkin hukuki norm, kural ve kurumlar (Ticaret, İcra ve İflas Hukuku) <p>2. <i>Çalışma ve hizmet düzenine ilişkin hukuki norm kural ve kurumlar (İş Hukuku)</i></p> <p>3. <i>Sosyal güvenlik düzenine ilişkin hukuki norm, kural ve kurumlar (Sosyal Güvenlik Hukuku)</i></p> <p>4. <i>Mali düzene ilişkin hukuki norm, kural ve kurumlar (Maliye Hukuku)</i></p> <p>5. <i>Parasal düzene ilişkin hukuki norm, kural ve kurumlar (Para ve Bankacılık Hukuku)</i></p> <p>6. <i>Dış ticaret düzenine ilişkin hukuki norm, kural ve kurumlar (Dış Ticaret Hukuku)</i></p> <p>7. <i>Entelektüel mülkiyet hakları düzenine ilişkin hukuki norm, kural ve kurumlar (Patent Hukuku)</i></p> <p>8. <i>Ekonomik düzene ilişkin diğer düzenlemeler.</i></p>
--

Kaynak: Coşkun Can AKTAN, Politik İktisat, Anadolu Matbaacılık, İzmir 2000, s.163.

Yukarıdaki tablodan da görülebileceği üzere, Ekonomik Anayasa, ekonomik birimlerin karar ve faaliyetlerini etkileyen ve düzenleyen her türlü hukuki norm, kural ve kurumlardan oluşmaktadır. Ekonomik düzenin hukuki çerçevesi, tabloda sayılan alanlarla sınırlı olmayıp, bu kapsamı ihtiyaca göre daha da genişletmek mümkündür.

Mali düzene ilişkin hukuki kurallar ve kurumlar çerçevesinde ifade edilen mali düzen, kamusal maliye alanındaki yasal ve kurumsal düzenlemelerin tümünü vermektedir. Mali düzen, öncelikle vergi, bütçe, harcama ve kamu borçlarına ilişkin yasal ve kurumsal düzenlemeler bütününden oluşmaktadır. Mali düzen ile, mali araçların kendisi değil, bunların yasal ve kurumsal temellerinin düzenlenişi kapsamaktadır. Bütçe ve vergi düzenlemelerinin hukuki yönü devlet anayasalarında ağırlıklı olarak ele alınmakta ve bu sayede devlet anayasası, ekonomik anayasayı ve ekonomik düzeni önemli ölçüde belirlemektedir¹⁹⁹. Bununla birlikte, mali düzene ilişkin hukuki kuralların ayrı bir ekonomik anayasa içinde ele alınması gereklidir. Çünkü, bu düzeni oluşturan vergi, harcama ve borçlanma şeklindeki mali araçların ekonomik ve mali etkileri ve uygulama alanları oldukça

¹⁹⁹ ERKAN, a.g.e., s.81-82.

geniştir. Devlet anayasası ise, bu düzenin hukuki çerçevesini ayrıntısıyla oluşturamayacak kadar dar bir alanda konuyu ele almaktadır²⁰⁰.

IV. SEÇİLMİŞ ÖRNEK ÜLKE UYGULAMALARINDA MALİ DİSİPLİNİ SAĞLAMAYA YÖNELİK ANAYASAL VE YASAL BÜTÇE REFORMLARI

Tarihte ilk yazılı anayasalar önce 1628 yılında İngiltere’de, ardından 1787 yılında ABD’de ve 1791 yılında Fransa’da görülmektedir. Bu anayasaların amacı, devletin kuruluşu ile ilgili yazılı-yazısız tüm kuralları dağınıklıktan kurtarmak ve tek bir metin halinde bir araya getirerek uyumlu ve tutarlı bir bütün oluşturmaktır. Bu görüşe göre Anayasa; devlet ile vatandaşın karşılıklı hak ve ödevlerini belirleyen bir sözleşme anlamına gelmektedir.

Carl Friedrich’e göre “anayasa” sözcüğünün biri hukuksal öbürü de siyasal olmak üzere iki anlamı vardır. Yani anayasa sadece bir devletin hukuksal statüsü olmayıp, devlet içinde iktidarı ve toplum içinde de devlet iktidarını sınırlayan bir belgedir. Bir başka deyişle, *anayasal devleti anayasalı devletten* ayırmak gerekir. Her devletin anayasası vardır; ama her devlet anayasal bir devlet olmayabilir. Gerçekleşmesi zor olan anayasal devlettir. Ayrıca, anayasal devleti gerçekleştirmek sadece bir anayasaya sahip olmakla mümkün olmayabilir. Hatta yazılı anayasası olmamasına rağmen İngiltere kuşkusuz anayasal bir devlettir. Yine az gelişmiş ülkelerin hemen hepsinin anayasası olmasına karşın çoğu anayasal devlet değildir²⁰¹.

Çağdaş Batılı anayasaların pek çoğunda, ekonomik yaşamla ilgili anayasal kuruluşlar ya hiç yoktur veya değişik şekillerde yorumlanmaya müsait “genel ilkeler” halindedir. Bunun ana nedeni, çağdaş demokrasilerin hemen hepsinin totaliter rejimlere karşı yürütülen bir mücadele sonunda doğmuş olması ve bu nedenle de ağırlığı kişinin siyasal hak ve özgürlüklerine vermiş olmalarıdır. Siyasal hak ve özgürlükleri yanında ferdin ekonomik hak ve özgürlükleri olduğu henüz tam olarak kavranamamıştır²⁰². Bireylerin diledikleri fikri benimsemesi, dilediği siyasal partiye üye olması ve dilediği adaya oy vermesi nasıl doğal ve vazgeçilmez hakkıysa; enflasyon, işsizlik, karaborsa ve kıtlık gibi ekonomik dengesizliklerden uzak

²⁰⁰ Hayal Ayça ŞİMŞEK, “Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Anayasal İktisat Alternatifi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:5, Sayı:3, Temmuz-Eylül 2003, s.73.

²⁰¹ Carl J. FRIEDRICH, **Sınırlı Devlet**, Çeviren: Mehmet Tuthan, Gündoğan Yayınları, Ankara, Eylül 1999, s.8.

²⁰² SAVAŞ, a.g.e., s.53.

yaşamak istemeleri ve daha önceki nesillerin refahı için yapılan borçların yükünü yüklenmek istememeleri de o kadar doğal ve vazgeçilmez hakları olmalıdır.

Devletin ekonomik alandaki güç ve yetkilerinin belirlenmesi kapsamında devlet bütçesi konusunun Anayasal denk bütçe uygulaması da dahil olmak üzere çeşitli ülke anayasalarında nasıl hüküm altına alındığı hususunda öncelikle Amerika Birleşik Devletleri ve Kanada federal devlet ve federe devletler düzeyinde incelenmeye çalışılacaktır. Ardından, Avrupa Birliği kapsamında öncelikle Maastricht Anlaşması Ekonomik Anayasa yaklaşımı açısından değerlendirilecek ve daha sonra AB Anayasası ve çeşitli AB ülkeleri konumuz itibarıyla incelemeye tabi tutulacaktır. Son olarak ise, diğer bazı dünya ülkeleri de mali disiplinin tesis edilmesi açısından anayasal veya yasal temelde gerçekleştirdikleri düzenlemeleri açısından incelenecek ve ülke deneyimlerinden çıkan sonuçlar değerlendirilmeye çalışılacaktır.

A. Amerika Birleşik Devletleri

Anayasal denk bütçe konusu, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) coğrafyasında akademik ve politik platformlar başta olmak üzere çeşitli ortamlarda en çok tartışılan konular arasında yer almaktadır. Federal bir devlet yapısına sahip olan Amerika Birleşik Devletleri'nde hem federal hem de federe devletler düzeyinde, anayasal denk bütçe kuralının uygulanması hususunda çeşitli adımlar atılmıştır. Anayasal denk bütçe kuralının ABD kapsamındaki incelemesini, burada federal devlet ve eyaletler biçiminde ikiye ayırarak ele almak daha anlaşılır olabilecektir.

1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Federal Devlet Düzeyinde Bütçe Denkliliğini Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler

Federal Cumhuriyetle yönetilen Amerika Birleşik Devletleri'nde halen yürürlükteki yazılı anayasaların en eskisi 17 Eylül 1787 tarihli ABD Anayasasıdır. 1789 yılında yürürlüğe giren bu Anayasa 217 yılı geride bırakmıştır. Ama bu Anayasada da 26 değişiklik yapılmıştır. ABD Anayasası'nın sonuna "Amendment-Düzeltilme" biçiminde eklenen değişiklikler, onu değişen koşullara uyumlu hale getirmeyi amaçlamaktadır.

Anayasanın üstünlüğü ilkesinin en kolay ve çabuk yerleştiği ülkenin ABD olduğu söylenebilir. Bağımsızlık savaşından sonra Amerikan halkı kolay kolay değiştiremeyecek katılıkta bir Anayasa istemişti. Amerikan Anayasası ancak hem Kongre hem de Temsilciler Meclisi'nin bir değişiklik kabul etmesiyle değiştirilebilmekte, bu değişikliğin de federe devletlerin dörtte üçünün meclisleri tarafından onaylanması gerekmektedir. ABD sistemindeki ilginç bir husus da,

hukukun üstünlüğünün doğrudan yargıçlar tarafından denetlenebilir olmasıdır. Bu ülkede yargıçların çoğunluğunun ve özellikle Yüksek Mahkeme yargıçlarının seçimle gelmiş olması, sistemin demokratik olup olmadığı tartışmasına da bir yanıt oluşturmaktadır²⁰³.

İngilizlerin kolonisi durumunda olan Amerika Birleşik Devletleri'nde bütçe hakkının kime ait olacağı konusunda uzun yıllar İngilizlerle Amerikalılar arasında tartışmalar olmuştur. 1765'te İngilizlerin koyduğu Pul Kanunu 1766'da kaldırılmış, 1767'de konulan yeni vergiye şiddetli itirazlar olmuş, isyanlar başlamış ve çeşitli komisyonlar toplanmıştır. Bu durum 1766'da Amerika'nın bağımsızlığa kavuşmasına yol açmıştır. Ancak İngilizlerle Amerikalılar arasında süren savaşlar 1783'te yapılan bir barış anlaşması ile vergi ve bütçe hakkı Amerikan halkını temsil eden meclislere verilmiştir²⁰⁴.

Aşağıda Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'nda, bütçe konusu ile bağlantılı olarak yer alan madde hükümlerine yer verilerek bu hükümler konumuz açısından değerlendirilmeye çalışılacaktır²⁰⁵.

“MADDE 1- Ayrım 1: Kongreye Verilen Yasal Yetkiler

Burada belirtilen tüm yasal yetkiler senato ve temsilciler meclisinden oluşan Birleşik Devletler kongresine verilmiştir.

MADDE 1- Ayrım 7: Tasarı ve Tekliflerin Meclisten Geçme Prosedürü

Fıkra 1: Kamu gelirlerini artırmaya ilişkin her kanun Temsilciler Meclisinden çıkarılmalıdır; ancak senato diğer kanunlarda olduğu gibi, değişiklik yolu ile önerilerde bulunabilir.”

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, vergilendirme yetkisini Federal devletin yasama organı olan ve Temsilciler Meclisi ve Senatodan oluşan Kongre'ye vermiştir. ABD Anayasasının yukarıda da yer alan 1. Maddesinin 7. Ayrımına göre “Kamu gelirlerine ilişkin her kanun Temsilciler Meclisinden çıkarılmalıdır; ancak Senato diğer kanunlarda olduğu gibi, değişiklik yolu ile önerilerde bulunabilir”. Bu hükme göre ABD'de vergilendirme yetkisinin sınırlanmış yasama yetkileri arasında olduğunu ifade edebiliriz. Ayrıca ABD Anayasasında yasama organından yürütme organına verilen herhangi bir yetki devrine ilişkin hükme de rastlanmamaktadır. ABD

²⁰³ İKTİSADİ KALKINMA VAKFI, **Demokrasi ve İnsan Hakları**, Yayın No: 147, İstanbul, Kasım 1997, s.8-9.

²⁰⁴ Dilek YILMAZCAN, “Bütçe Hakkı ve Uygulamaları”, **Anayasal Mali Düzen**, XII. Türkiye Maliye Sempozyumu, Bodrum 14–16 Mayıs 1998, İstanbul 2000, s.165.

²⁰⁵ **Amerika Birleşik Devletleri Anayasası**, Erişim: 10.05.2005, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/us00000.html>.

yasama organı, vergilendirme yetkisini devredemeyeceği gibi, kullanmaktan da vazgeçemez.

ABD’de vergilendirme yetkisi ile ilgili olan bu kuralın tarihi ve ekonomik nedenlerden kaynaklanan bir istisnası mevcuttur. Bu istisnaya göre Başkan, Birleşik Devletler Tarife Komisyonunun önerisi üzerine gümrük vergisi oran ve tarifelerini düzenleme yetkisine sahiptir. Başkana bu yetki, 1922 tarihli Gümrük Kanunu ile, hızla değişen ekonomik koşullara uyum sağlanabilmesi amacıyla verilmiştir. Bu kanunun, vergilendirme yetkisini Anayasaya aykırı olarak yasama organından yürütme organına devrettiği gerekçesiyle dava açılmış, ancak Federal Yüksek Mahkeme, kanunu Anayasaya aykırı bulmamıştır. Kongre, gümrük vergileri dışında vergilendirme yetkisini duyarlı bir biçimde korumuştur. 1962 ve 1963 yıllarında Başkan, Kongre’den gelir vergisinde geçici olarak değişiklikler yapma yetkisi istemiş, ancak kendisine bu yetki verilmemiştir²⁰⁶.

ABD’de Kongrenin vergilendirme yetkisine, aşağıda yer verilen çeşitli anayasa hükümleri ile belirli sınırlandırmalar getirilmiştir.

“MADDE 1- Ayrım 8: Kongre Yetkileri

Fıkra 1: Kongre, Birleşik Devletler’in ortak savunma ve genel refahını sağlamak ve borçlarını ödemek için gümrük vergileri, ithalat vergileri ve dolaylı vergiler yürürlüğe koyma ve toplama yetkisine sahiptir. Fakat tüm vergiler Birleşik Devletler’in her yerinde tekdüze olarak uygulanacaktır.”

ABD Anayasasının 1. Maddesi Kongre’nin yetkilerini düzenlerken, bu maddenin 8. Ayrımının 1. Fıkrası vergileme yetkisinin münhasıran Kongre’ye ait olduğunu belirtmektedir. Verginin kanuniliği ilkesi çok net bir biçimde ifade edilirken, bu yetkinin kullanımında hangi vergileme ilkesinin benimseneceği tümü ile yasa koyucuya bırakılmıştır.

Anayasanın bu fıkrası, vergilendirme yetkisinin belirli amaçlar doğrultusunda kullanılabileceğini hükme bağlamıştır. Bunlar Birleşik Devletler’in borçlarını ödemek, ortak savunması ile genel refahın sağlanması amaçlarıdır. Bu amaçlar her türlü vergi, resim ve çeşitli mali yükümlülüğü içine alacak kadar geniş kapsamlıdır.

Bununla birlikte Anayasa, yukarıdaki hükme göre dolaylı vergilerde coğrafi açıdan genellik ilkesini hükme bağlamıştır. Tüm resimler, dolaylı vergiler ve yükümlülükler ülkenin her yerinde tek düze olarak uygulanacaktır. Bu kapsamdaki mali yükümlülükler, Birleşik Devletler’in her yerinde aynı konu, matrah ve oran

²⁰⁶ Nami ÇAĞAN, **Vergilendirme Yetkisi**, Kazancı Hukuk Yayınları, Yayın No:147, İstanbul, Kasım 1997, s.58.59.

üzerinden alınacaktır. Ancak, bu fıkra hükmüne göre özellikle borçların ödenmesi için vergilendirmeye gidebilme imkanının kongreye verilmesi, rahatlıkla borçlanmaya başvurup bunu vergi yükünü arttırarak karşılama imkanı da verebilmektedir.

“Değişiklik – XVI

Ayrım 1: Gelir üzerindeki vergiler; Kongreye verilen vergi koyma ve toplama yetkisi

Kongre çeşitli eyaletler arasında dağıtım yapmaksızın ve çeşitli federe devletlerin nüfus sayımı sonuçlarını dikkate almaksızın, kaynağı ne olursa olsun gelirler üzerine vergiler koyma ve toplama yetkisine sahiptir. (12 Temmuz 1909’da 61. Kongre tarafından önerilmiş ve 25 Şubat 1913’te onaylanmıştır.)

ABD Anayasasının kaldırılan 1. Madde 2. Ayrım 3. Fıkrasına göre dolaysız vergiler ancak eyaletlerin nüfusları ile orantılı olarak konulabilirdi. Geçmişte yürürlükte olan bu hükme dayanarak, Kongrenin 1894’de kabul ettiği Federal Gelir Vergisi Kanunu 1895’de yürürlüğe girmeden önce Federal Yüksek Mahkeme tarafından Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Daha sonra, ABD Anayasasında 1913 yılında gerçekleştirilen 16. Değişiklikle, dolaysız vergilerin eyaletlerin nüfusları ile orantılı olarak dağıtılması hükmü kaldırılmıştır. 16. Anayasa değişikliği ile gelir vergisi uygulama yetkisi yine Kongre’ye verilirken, herhangi bir vergileme ilkesine atıfta bulunulmamıştır. Böylece Kongrenin çeşitli eyaletlerin nüfus sayımı sonuçlarını dikkate almadan ve hangi kaynaktan elde edilirse edilsin, elde edilen gelir üzerine vergi koyma yetkisi olduğu kabul edilmiştir. Bundan sonra da, gerçek ve tüzel kişilerin kazanç ve iratları üzerinden tahsil edilen gelir vergisi, federal devletin temel gelir kaynağı olmuştur.

“MADDE 1- Ayrım 8: Kongre Yetkileri

Fıkra 2: Kongre, Birleşik Devletler güvencesiyle ödünç para alma yetkisine sahiptir.

Fıkra 5: Para basmaya, yabancı paranın ve yerli paranın değerini belirlemeye ve standart ağırlık ve ölçüleri tespit etmeye yetkilidir.”

MADDE 1- Ayrım 9: Kongre Yetkileri Üzerindeki Sınırlamalar

Fıkra 5: Herhangi bir eyaletten ihraç edilen mallar üzerine hiçbir vergi veya resim konulamaz.”

ABD Anayasasının yukarıdaki hükümlerine göre, Kongrenin Birleşik Devlet güvenci altında borçlanabilme yetkisi söz konusudur. Ayrıca Kongre, para basma ve yerli ve yabancı paranın değerini belirleme hususunda da yetkili kılınmıştır. Diğer madde hükmüne göre ise, Kongre’nin eyaletlerin ihraç ürünleri üzerine vergi

koyması yasaklanmıştır. Anayasa bu konuda ne federal devlete ne de eyaletlere vergilendirme yetkisi vermiştir. Bu hüküm ile ihracatın teşviki hedeflenmektedir.

“Fıkra 7: Hazineden hiçbir para çekilemez; ancak sonuç itibarıyla yasa ile ödenek tahsis edilir ve tüm kamu maliyesinin gelir ve giderlerinin düzenli bir hesap özeti zaman zaman yayınlanır.”

Kongre yetkilerini sınırlandırma kapsamında yer alan bu hükme göre ise, Kongre'nin yasa ile ödenek tahsisi dışında, ABD hazinesinden para çekme hakkı yoktur. Kongrenin bütçe kanunu ile kendisine ödenek tahsisi dışında hazineden para çekememesi, bütçe disiplininin sağlanması açısından önem taşımaktadır. Bununla birlikte, kamu maliyesinin gelir ve giderlerine ilişkin olarak belirli sürelerle hesap özetlerinin yayınlanması ise, bütçe uygulamalarının şeffaflığı ve aleniliği bakımından oldukça önemlidir.

Amerika Birleşik Devletleri'ndeki federal yapılı sistemin sonucu olarak ikili bir egemenlik anlayışı gelişmiştir. ABD'deki eyaletler (federe devletler), federal devlete Anayasa ile verilmemiş olan yetkilere sahiptirler.

“DEĞİŞİKLİK 10 – Ayrım 1: Eyaletlere ve halka verilen yetkiler Birleşik Devletler'e devredilemez.

Bu Anayasanın Federal devlete bırakmadığı veya eyaletler için yasaklamadığı yetkiler, sırasıyla eyaletlerin (federe devletlerin) ya da halkındır.”

1791 yılında Anayasada gerçekleştirilen bu 10. Değişikliğe göre Anayasa ile yasaklanmayan alanlarda eyaletlere yetkiler verilmiştir. Bu değişiklik ile mali federalizm ilkesi eyaletler için geçerli olmuş ve eyaletlerin vergi koyup tahsil etme yetkileri ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte Anayasanın VI. Maddesi de, federal kanunların üstünlüğü ilkesini hükme bağlamıştır. Bu hükme göre de, federal kanun ve anlaşmalar eyaletlerde bağlayıcı nitelikte üstün hukuk kurallarıdır ve bu kurallara uyulması zorunludur.

Vergilendirme yetkisinin federal devletle federe devletler arasında bölüşümünde rekabet sistemi geçerlidir. Buna göre, federe devletler, federal devletle aynı yükümlü ve vergi konuları üzerinde vergilendirme yetkisi kullanabilirler. Federe devletler, vergilendirme yetkilerini tümüyle federal devlete devretmedikleri için, bunların herhangi bir egemen devlet gibi vergilendirme yetkileri vardır²⁰⁷.

Federe devletlerin vergilendirme yetkisi ülkelerinin coğrafi sınırları içinde geçerlidir. Ancak Federal Anayasa bu yetkiye bazı sınırlamalar getirmiştir:

“MADDE 1 – Ayrım 10: Eyaletlerin Yetkileri Üzerindeki Sınırlamalar

²⁰⁷ ÇAĞAN, a.g.e., s.61.

Fıkra 2: Hiçbir eyalet Kongre'nin izni olmaksızın, denetleme ile ilgili kanunların uygulanması için gerekli olanların dışında ithalat ve ihracat üzerine vergi koyamazlar ve ithalat ve ihracat üzerinden herhangi bir eyaletçe tahsil edilen vergi ve resimlerin net miktarı Birleşik Devletler hazinesinin kullanımındadır ve tüm bu tür kanunlar kongrenin kontrol ve revizyonuna tabidir.”

Yukarıda yer alan hükme göre, Eyaletler, Kongre'nin izni olmaksızın, denetleme ile ilgili olan kanunların uygulanmasında gerekli olanların dışında ithalat ve ihracat üzerine vergi koyma hakkına sahip değildirler. Aynı zamanda Kongrenin iznine tabi olarak, eyaletlerce tahsil edilen vergi ve resimler ABD hazinesinin kullanımına tabidir. Bu fıkra hükmü ile, eyaletlerin vergilendirme yetkilerini keyfi olarak kullanmaları engellenmiş bulunmaktadır.

“Fıkra 3: Hiçbir eyalet Kongre'nin izni olmaksızın, limanlarına giren, terk eden veya sularında seyreden gemilerden tonaj üzerinden vergi alamazlar.”

Yine aynı ayırımın 3. Fıkrasına göre de, eyaletlerin Kongrenin izni olmadan kendi limanları kapsamına giren gemilerden vergi alma yetkileri yoktur. Dolayısıyla, eyaletler ancak Kongre'den izin almaları durumunda bu tür bir vergiyi tahsil edebilirler.

ABD Anayasası kapsamında konumuz ile ilgili olduğunu düşündüğümüz ilgili madde hükümlerine yukarıda yer vermeye çalışılmıştır. Diğer taraftan doğrudan konumuz ile ilgili olarak “Anayasal denk bütçe” ilkesine yönelik olarak herhangi bir hükmün henüz ABD Anayasası içinde yer almadığı da burada belirtilmelidir.

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'nda henüz “denk bütçe ilkesi” yer almamış olmasına rağmen, çeşitli yıllar itibarıyla, bütçe açığının kapatılarak denk bütçe kuralının uygulamaya konulması yönünde adımlar atılmıştır. Ulusal düzeyde, bütçe açıklarını azaltma yönünde kurallar 1980'li yılların ortalarına dayanmaktadır. ABD'de “anayasal denk bütçe” kuralı ile ilgili ilk deneme 1982 yılında yapılmıştır. Ancak, o dönemde Senato'dan geçen değişiklik tasarısı, Kongre'de kabul edilmemiştir²⁰⁸.

1985 yılında ise, Gramm-Rudman-Hollings Yasası (GRH) olarak da bilinen Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Yasası (Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act) her iki parlamentodan da geçerek kabul edilmiştir. 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

²⁰⁸ James M. POTERBA, **Do Budget Rules Work?**, Burch Working Paper, No: b96-12, Robert D. Burch Center for Tax Policy and Public Finance, April 1996, s.15-16.

öngörülmüştü. Her yıl başkan, yasadaki hedefe uygun bütçe teklif edecek ve şayet yıl içinde bütçe hedeflerine ulaşamayacağı tahmin edilirse, otomatik olarak zorunlu harcama kesintileri yapılacaktır²⁰⁹. İktidar ve muhalefet partilerinin anlaşması sonucunda Aralık-1985’de kabul edilen ve teklif sahiplerinin soyadından hareketle Gramm-Rudman-Hollings Denk Bütçe Yasası olarak anılan yasa, nominal bütçe açığını her bir yıl başına yaklaşık 35 milyon dolar düzeyinde azaltmayı ve 1991 yılında dengeyi sağlamayı zorunlu kılıyordu²¹⁰. 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)’nin yürürlüğe konulması ile hedeflerde revizyona gidilmiştir. GRH I ve GRH II’nin uygulama sonuçlarına bakıldığında, hedeflenen denk bütçeye ulaşamadığı görülmektedir.

Gramm-Rudman-Hollings yasasından beklenen sonuçlara ulaşamayınca, 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. Bütçe açığı indiriminin BEA uygulama sürecinin bir sonucu olması bekleniyorken, maximum açık seviyeleri yasada oluşturulmuştu ve birincil hedeften çok da uzak değildi²¹¹.

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 1993 tarihli Omnibus Bütçe Uzlaştırma Yasası (Omnibus Budget Reconciliation Act) ile revize edilerek 1998 yılına kadar genişletilmiştir²¹². Aşağıdaki tabloda ilgili yıllar itibarıyla hem Gramm-Rudman-Hollings Yasası hem de Bütçe

²⁰⁹ WROBEL, a.g.e., s.4.

²¹⁰ William G. DEWALD, “Real Budget Deficit Implications of Gramm-Rudman-Hollings”, Federal Reserve Bank of Richmond, s.33. Erişim: 15.10.2005, http://www.richmondfed.org/publications/economic_research/economic_review/pdfs/er72020_3.pdf.

²¹¹ Marion G. WROBEL, **Fiscal Rules for the Control of Government**, November 1993, s.5. Erişim: 10.10.2004, <http://dsp-psd.communication.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp358-e.htm>.

²¹² KENNEDY – ROBBINS, a.g.e., s.6.

Uygulama Yasası ile öngörülen açıklar ile fiili bütçe açıklarının rakamsal gelişimi yer almaktadır.

Tablo 21: ABD Bütçe Açığı Limitleri (Milyar Dolar)

Mali Yıl	GRH1 (Orijinal Hedef)	GRH2 (Revize Hedef)	BEA1 (Orijinal Hedef)	BEA2 (Revize Hedef)	Gerçekleşen
1986	172	-	-	-	221
1987	144	-	-	-	150
1988	108	144	-	-	155
1989	72	136	-	-	153
1990	36	100	-	-	220
1991	0	64	-	-	270
1992	-	28	360	-	290
1993	-	0	292	-	327
1994	-	-	162	345	203
1995	-	-	122	354	193

Kaynak: Marion G. WROBEL, Fiscal Rules for the Control of Government, November 1993, s.6. Erişim: 10.10.2004, <http://dsp-psd.communication.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp358-e.htm>.

1986 mali yılında, GRH açık hedefi 172 milyar dolar olarak belirlenmişken, federal açık 221 milyar dolar olmuştur. 1987 yılında GRH hedefleri yukarıya doğru revize edilerek yeniden belirlenmiştir. 1991 yılında ise, orijinal GRH hedefi 0 (sıfır) olarak belirlenmişken, fiili açık 270 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. Revize hedefin de 64 milyar dolar olarak belirlendiği dikkate alınırsa, yine aradaki farkın 206 milyar dolar olduğu göze çarpmaktadır ve fark oldukça büyük düzeydedir. Tablodan da anlaşıldığı gibi, GRH yasasının uygulandığı yıllarda açığın gittikçe artış gösterdiği ve sonuç itibarıyla da yasanın başarısız olduğu ifade edilebilir.

GRH yasasının başarısızlığının birkaç nedeni söz konusudur. Bunlardan birincisi, hedeflerin sadece bütçede tasarlanan açıklara göre belirlenmesiydi. Hedefler fiili açıklara yönelik olarak belirlenmemişti. Harcamaları küçültmek, gelirleri yükseltmek ve ekonomik performansı aşırı derecede iyimser olarak tahmin etmek suretiyle, bütçe rakamları kolayca hedeflerle buluşabilirdi. Ancak, mali yılın sonunda bu beklentilerin karşılanması için gerçek bir umut henüz yoktu. İkinci bir neden, yasa koyucuların bütçe dışı kalemlere yönelmeleri ve mali harcama dönemlerini yeniden düzenlemeleridir. Örneğin, 1986'da Kongre GRH yasası yürürlüğe konmadan önce

yer alsın diye 680 milyon dolar tutarında bir avans ödeme kararı almışlardır. Ancak bu avans ödemesi extra borçlanma maliyeti ile sonuçlanmıştır²¹³.

ABD’nde denk bütçeyi sağlamaya yönelik olarak yürürlüğe konulan yasalardan elde edilen deneyimlerin sonuçlarına göre, bir denk bütçe kanun değişikliğini yürürlüğe koyacak etkin bir mekanizma için dört temel ilke önerilmektedir. Bu ilkeleri şu şekilde ifade etmek mümkündür²¹⁴:

- Birincisi; uygulama mekanizması; otomatik, formül-temelli çözümlere gitmek zorunda kalmadan bütçe açığını azaltıcı politikalar üzerinde anlaşma sağlamayı özendirilmelidir.

- İkincisi; bütçe sürecinin katılımcıları, kendilerinin direkt kontrolünde bulunan faaliyetlerden sorumlu olmalıdır.

- Üçüncüsü; denk bütçe kuralını bozan ve kurala uygun politikaları zedeleyen şartlar minimize edilmelidir.

- Dördüncüsü ise; kanun, mümkün olduğunca, ekonomiyi yönetmek ve ulusal düzeydeki olağanüstü durumlar için gerek duyulan esnekliği sürdürebilmelidir.

2. Amerika Birleşik Devletleri’nde Eyaletler Düzeyinde Bütçe Denkliliğini Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler

Amerika Birleşik Devletleri’nde federal yönetimin yanı sıra eyaletlerin de konumuz açısından incelenmesi büyük önem taşımaktadır. ABD’de hemen hemen tüm eyaletlerin bütçe süreçlerinde birtakım açık veya kapalı sınırlandırma şekli söz konusudur. Bütçenin gelirler veya harcama artışı, genel denge gibi farklı kısımları üzerinde açık sınırlamalar ve bütçenin önerilmesi, düzenlenmesi veya onaylanması gibi aşamaları içeren bütçe süreci üzerinde ise kapalı sınırlamalar söz konusudur. Bu sınırlamalar arasında, hem kamuoyunda hem de akademik literatürde en çok dikkatleri çeken sınırlamalar ise, genel bütçe dengesine uygulanan sınırlamalardır²¹⁵.

²¹³ Aaron WILDAWSKY, **The New Politics of the Budgetary Process**, Second Edition, Harper Collins Publishers, New York, 1992, s.244 (Aktaran: WROBEL, a.g.e., s.5).

²¹⁴ Robert D. REISCHAUER, **CBO Testimony**, Congressional Budget Office, Washington D.C., June 3, 1992, s.5-6.

²¹⁵ Antonio FATAS – Ilian MIHOV, “The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules”, **Journal of Public Economics**, Volume 90, Issues 1-2, January 2006, s.104. Erişim: 13.02.2006, <http://www.sciencedirect.com/science?ob=ArticleURL&udi=B6V76-4G82XWJ-1>.

Amerika Birleşik Devletleri'nde genel bütçe dengesinin sağlanmasına yönelik olarak uygulamada eyaletler itibarıyla farklılık arzedeleyen beş farklı denk bütçe sınırlandırması söz konusudur. Genel itibarıyla bakıldığında hemen hemen tüm eyaletler denk bütçe gerektiren bir şarta sahiptir. Ancak, ifade edildiği üzere bu konuda beş adet uygulama farklılığı mevcuttur. Eyaletler itibarıyla uygulama alanı bulan denk bütçe sınırlandırmasının beş farklı türü şu şekilde sırasıyla yazılabilir²¹⁶:

1. Başkan (Eyalet Valisi), bütçe görüşmelerinin başlangıcında bir denk bütçe sunmakla yükümlüdür. Beş tür denk bütçe sınırlaması içinde belki de en zayıf olanı bu sınırlandırma şeklindedir.

2. Eyalet Meclisi denk bir bütçeyi meclisten geçirmekle yükümlüdür. Ne yazık ki, bu iki olası sınırlandırmanın ikisi de mali yılsonunda mali disiplinin sağlanması konusunda zorlamada bulunmaz. Bu nedenle, sadece bu iki kuralı kabul eden Illinois, Louisiana, Massachusetts, New Hampshire, New York ve Nevada eyaletleri, yasal olarak mali yılsonunda açığın olmasına izin vermişlerdir.

3. Yılsonunda bütçe açığının devredilmesine izin verilebilir. Ancak, bir sonraki mali yıl bütçesinde devreden açık miktarının açık olarak bütçede yer alması gereklidir. Bu kuralı uygulayan eyaletler bir yıldan diğer yıla açığı aktarabilirler. Yılsonu itibarıyla mali dengeyi gerektirmeyen bu kural da çok etkin değildir.

4. Yılsonu itibarıyla bir sonraki bütçe yılına açık devredilemez. Bu kural etkin bir yılsonu dengesine ihtiyaç duyar.

5. Son denk bütçe sınıflandırması iki yıllık bütçe dönemine sahip olan eyaletlere yöneliktir. İki yıllık bütçe dönemine sahip olan eyaletlerin bir kısmında da bir sonraki iki yıllık bütçe dönemine açığın aktarılması yasaklanmıştır.

Tablo 22: ABD Eyaletlerinde Denk Bütçe Kuralları

eyalet	aşkan Denk Bütçe Sunmalı dır.	yalet Meclisi Denk Bütçeyi Meclisten Geçirmeli dir.	ütçe Açığı Devredile bilir. 3)	ir Sonraki İki Yıla Bütçe Açığı Devredile mez.	ir Sonraki Mali Yıla Bütçe Açığı Devredile mez.

²¹⁶ Henning BOHN – Robert P. INMAN, **Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence From The U.S. States**, NBER Working Paper Series 5533, Cambridge, April 1996, s.8.

	1)	2)		4)	5)
lahama					
laska					
rizona					
rkansas					
alifornia					
olorado					
onnecticut					
elaware					
lorida					
eorgia					
awai					
daho					
llinois					
ndiana					
owa					
ansas					

entucky					
ousiana					
aine					
aryland					
assachusset s					
ichigan					
inesota					
ississippi					
issouri					
ontana					
ebraska					
evada					
ew Hampshire					
ew Jersey					
ew Mexico					
ew York					

orth Carolina					
orth Dakota					
hio					
klahoma					
regon					
ennsylvania					
hode Island					
outh Carolina					
outh Dakota					
ennessee					
exas					
tah					
ermont					
irginia					
ashington					
est Virginia					

isconsin					
wyoming					

Kaynak: Henning BOHN – Robert P. INMAN, Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence From The U.S. States, NBER Working Paper Series 5533, Cambridge, April 1996, s.55.

Tablo 22’de, ABD’nde hangi eyaletlerde denk bütçe kuralının uygulandığı ve bu kuralın hangi yasal zemine dayandığı belirtilmiş ve anayasal düzeydeki sınırlandırmalar “A”, yasal düzeydeki sınırlandırmalar ise “Y” ile işaretlenmiştir. Tablodan da görüldüğü gibi, ABD eyaletlerinin büyük çoğunluğunda denk bütçe kuralı uygulanmaktadır. Vermont eyaleti hariç diğer eyaletlerde bir tür denk bütçe kuralı yürürlüktedir.

ABD Genel Muhasebe Ofisi (General Accounting Office)’ne göre, Vermont ve Wyoming eyaletleri, bütçeyi denkleştirmeye yönelik yasal veya anayasal bir şarta bağlı olmayan sadece iki eyalettir. Ancak uygulamada, Wyoming eyalet yönetimi için bu tür bir beklenti söz konusudur²¹⁷.

Tabloda yer aldığı gibi, 43 eyalette Başkan parlamentoya bir denk bütçe kanun tasarısı arzetmek zorundadır. 39 eyalette parlamentonun denk bütçe kabul etme zorunluluğu vardır. Toplam 37 eyalette ise, bütçe açıklarının sonraki yıllara devredilmesini engelleyen kurallar mevcuttur. Başkanın parlamentoya denk bütçe kanun tasarısı sunma zorunluluğu kuralı, diğer kurallara oranla kısmen zayıf bir kuraldır. Çünkü, söz konusu denk bütçe kanun tasarısının parlamentoda açık ile bağlanma olasılığı vardır ve ayrıca ilgili hesap dönemi içinde de bütçe açığı gündeme gelebilir ve uygulanan bütçe kanunu açık vererek kapatılabilir. Parlamentonun denk bütçe kabulüne zorunlu olması kuralı ise, daha katı bir kuraldır. Bu kuralın zayıf tarafı ise, bütçenin uygulama sonucunda açık verebilir olmasıdır. Böyle bir durumda, bütçe açıklarının finansmanı amacıyla borçlanmaya başvurulması ve bunun sonucunda da açıkların sonraki yıllara yayılması durumu ortaya çıkabilecektir. ABD’nde 37 eyalette uygulanan ve en katı denk bütçe kuralı olan kural ise, açığın izleyen yıllara aktarılamaması kuralıdır. Bu kurala göre, ilgili mali yıl bütçesinin yılsonu itibarıyla denk olarak kapatılması gerekmektedir. Yukarıdaki tablodan da görüldüğü gibi, parlamentoda denk bütçe onaylanma zorunluluğu bulunan toplam 39 eyaletten 30’unda aynı zamanda bütçe uygulama sonucunun da denk olması gerekmektedir. Yine parlamentoya denk bütçe kanun

²¹⁷ WROBEL, a.g.e., s.7.

tasarısı sunma zorunluluğu olan 43 eyaletin 32'sinde de aynı zamanda yılsonu itibarıyla bütçenin denk olarak kapatılma zorunluluğu söz konusudur. Tabloda dikkati çeken diğer bir nokta, eyaletlerde uygulanan denk bütçe kuralının çoğunlukla anayasal bir kural olarak düzenlendikleridir. Bazı eyaletlerde ise, hem anayasal hem de yasal bir kural olarak uygulamaya konulmuştur. Denk bütçe kuralı uygulamasını sadece yasal zemine dayandıran eyalet sayısı ise 6'dır.

Tablo verilerinden anlaşıldığı gibi, ABD'lerinde eyaletler bazında geniş çapta denk bütçe kuralı uygulanmaktadır. Bu kural, hem anayasal hem de yasal çerçeveye dayandırılarak yürürlüğe konulabilmektedir. Ancak, ABD eyaletlerinde uygulanan denk bütçe kuralları her ne kadar katı bir kural olarak uygulandığı yönünde bir izlenim verse de, gerçekte bu uygulamanın çok da katı bir kurala dayanmadığı söylenebilir.

ABD eyaletlerinde uygulanan denk bütçe kuralları, genellikle cari bütçelerini kapsamaktadır ve birçok eyalette sermaye bütçeleri, özel fonlar vb. ise, denk bütçe kuralının kapsamına girmemektedir²¹⁸. Çoğu eyaletlerde, denkleştirilecek "bütçe", eyalet yönetiminin birleştirilmiş (konsolide) bütçesi değildir ve bu nedenle de, ABD federal yönetim bütçesi kadar geniş kapsamlı değildir. Federal yönetimin tersine, eyaletler genellikle hesaplarını sermaye ve cari bütçeler şeklinde ayırırlar. Eyaletler çoğunlukla, toplam harcamalarının yaklaşık %9'u tutarındaki büyük ölçekli sermaye harcamalarını borçlanma yoluyla karşılarlar. Aynı zamanda bazı eyaletlerde de zorunlu harcamalar bütçe açığı ile işleyebilmektedir. Kural olarak, genel bütçe bir tarafta planlı harcamalar ve diğer tarafta genel vergi gelirlerinden oluşur ve sadece bu bütçenin denk olması gerekir. ABD Genel Muhasebe Ofisi'ne göre, bu tür "genel fon" harcaması, en düşük % 21 ve en yüksek % 74 oranında olmak üzere ortalama olarak toplam harcamanın % 54'ü olarak hesaplanmaktadır. Bütçenin diğer kısımlarını denkleştirmenin gerekli olduğu durumda, uzun dönemli borçlanmadan elde edilen hâsılatlar, çoğunlukla gelir olarak görülmekte ve kullanılmaktadır²¹⁹.

ABD'de bütçe açığı ortaya çıktığında, bazı eyaletler otomatik olarak ödenek kesintileri, bazıları belirli ekonomik şartlar oluştuğunda otomatik vergi artışları öngörmektedir. Ancak bu uygulamaların hiçbiri hayata geçirilememiştir²²⁰. Anayasal denk bütçe kuralına rağmen, bütçe açıklarını kapatmayı başaramayan görevliler

²¹⁸ James M. POTERBA, "Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence from States", **National Tax Journal**, Vol: 48, No: 1-4, 1995, ss. 329-336.

²¹⁹ WROBEL, a.g.e., s.7.

²²⁰ Erişim: 21.09.2005,

<http://www.colorado.edu/Economics/taxpolicy/BalancedBudget/balancedbudgetsummary.html>.

hakkında ne tür yaptırımlar uygulanacağı hakkında da ABD eyaletlerinde açık hükümler mevcut değildir. Sadece New Mexico, South Dakota ve Virginia eyaletlerinin yüksek mahkemeleri, bütçe dengesini sağlayamayan görevlileri cezalandırmıştır²²¹.

Yukarıdaki açıklamalarımızdan anlaşıldığı gibi, Amerika Birleşik Devletleri'nde bir taraftan eyaletler seviyesinde, diğer taraftan da federal devlet seviyesinde denk bütçe kuralı, anayasal veya yasal hükme dayandırılarak uygulanmakta veya uygulanması için öneriler geliştirilmektedir. Tüm bu uygulamalara rağmen, denk bütçe kuralının katı kural olarak tanımlanması nedeniyle bütçe açıkları gibi mali sonuçları zaman zaman olumsuz yönde etkilediği görülmektedir.

B. Kanada

Kanada, yönetim şekli Anayasal Monarşi olan Demokratik-Parlamentolu Federal bir Devlettir. İlk Kanada Anayasası 1867 tarihlidir. Bu Anayasa daha sonra 1982 yılında Kanadalılar'ın ve Yerliler'in hak ve özgürlüklerini garanti altına almak için hazırlanan ikinci bir anayasa ile birleştirilmiştir. Şu anda her iki anayasa da yürürlükte.

Kanada'da federal devlet bazında anayasal denk bütçe kuralı henüz uygulanmamaktadır. Ancak, Mali Yönetim Kanunu ve Harcama Kontrol Kanunu isimleri adı altında çıkarılan yasalar ile kamu mali yönetiminin düzenli bir işleyişe kavuşturulması ve harcamaların kontrol altına alınarak mali disiplinin sağlanması hedeflenmiştir. Federal devlet dışında, ABD eyaletlerinde olduğu gibi, Kanada eyaletlerinde de mevzuata dayalı çeşitli düzenlemeler ile bütçe açıklarını kontrol altına alarak mali disiplini sağlamaya yönelik önlemler uygulamaya konulmuş bulunmaktadır.

Bu çerçevede öncelikle aşağıda Kanada Federal Anayasası²²² içeriğinde yer alan bütçe konusu ile bağlantılı olan hükümler sıralanacak ve arkasından mali disiplinin sağlanması açısından önem taşıyan mevzuat federal ve federe eyalet açısından incelenmeye çalışılacaktır.

"Madde 17: Kanada Parlamentosunun Yapısı

Kraliçe ile Senato ve Avam Kamarası'nın içinde bulunduğu Lordlar Kamarası'ndan oluşan Tek Kanada Parlamentosu mevcuttur.

²²¹ Richard KOGAN, **Enforcement of a Constitutional Balanced Budget Amendment: Questions without Answers**, January 6, 1997, Erişim: 28.09.2004, <http://www.cbpp.org/BBAENFORC.htm>.

Madde 53: Ödenek Ayırma ve Vergi Yasa Tasarıları

Kamu gelirinin herhangi bir birime tahsis edilmesi veya herhangi bir vergi ya da gümrük resminin yürürlüğe konulması için hazırlanan yasa tasarıları Avam Kamarası'ndan çıkarılır.

Madde 54: Parasal Öneriler

Öneri, Önerge, Söylev veya Yasa Tasarısının tavsiye edildiği bir Oturumda Eyalet Başkanının (Vali'nin) iletisi ile Avam Kamarasına herhangi bir amaç için ilk kez tavsiye edilmemiş herhangi bir vergi veya gümrük resmini veya kamu gelirinin herhangi bir birime tahsisi için bir öneri, önerge, söylev veya yasa tasarısının kabulü veya geçmesi Avam Kamarası için yasal değildir.

Madde 90: Parasal Öneriler vb. Konusundaki Hükümlerin Yasama Meclislerince Uygulanması

Bu Anayasanın Kanada Parlamentosu ile ilgili Ödenek Tahsisi ve Vergi Yasa Tasarıları, Parasal Öneriler, Yasa Tasarılarının Onaylanması, Kanunların Reddi ve Hazırlanmış Yasalar üzerindeki Memnuniyetin Önemi başlıklı hükümleri genişletilir ve sanki bu hükümler yeniden yasalaşmış gibi Eyaletlerin kendi koşulları çerçevesinde uygulanabilir hale getirilerek, Kraliçe ve Devlet Bakanı adına Eyalet Vali Yardımcısının vekâletiyle bir yıldan iki yıla kadar çeşitli Eyaletlerin Yasama Meclislerince uygulanır.

Madde 91: Kanada Parlamentosunun Yasama Yetkisi

Münhasıran Eyalet Meclislerine verilen bu Yasa tarafından konuların sınıflandırılması kapsamında yer almayan tüm sorunlarla ilgili olarak Barış, Düzen ve Kanada'nın iyi bir yönetimi için Yasalar çıkarmaya, Senato ve Avam Kamarasının izin ve önerisi ile birlikte Kraliçe yetkilidir ve ancak bu kesinlikle bu bölümde daha önce belirtilen hükümlerin genel olarak sınırlandırılması için değildir. Burada Kanada Parlamentosu'nun özel yasama yetkisi aşağıda birer birer sayılan sınıflandırılmış konular kapsamındaki tüm sorunları kapsamaktadır. Bunlar;

...

1A. Kamu borcu ve mülkiyeti

3. Vergileme sistemi veya herhangi bir şekilde para arzının artırılması

1. Kamu kredisi için ödünç para alımı

14. Döviz ve madeni para basımı

15. Bankacılık, bankaların birleşmesi ve kağıt para basımı

²²² **Kanada Anayasası**, Erişim: 10.05.2005, http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ca02000_.html.

Madde – 92: Eyalete Ait Özel Yasama Yetkileri

Her Eyalet Meclisi aşağıda sayılan konu grupları içine giren maddelere ilişkin olarak özel yasalar çıkarabilirler. Bunlar;

...

2. Eyalet amaçlarıyla bir geliri yükseltmek için Eyalet içinde Dolaysız Vergileme

3. Eyaletin bağımsız kredisi kapsamında borç para alma

Madde 102: Konsolide Gelir Fonunun Oluşumu

Kanada Nova Scotia ve New Brunswick'in kendi yasama meclislerine ait tüm vergileri ve gelirleri, Eyaletlerin kendi yasama meclislerine bu yasa ile rezerve edilen bölümleri dışında Birlik tahsis etme yetkisine sahiptir. Veya bu yasa ile eyaletlere verilen özel yetkiler kapsamında vergiler ve gelirler yükseltilir. Bu Yasa ile sağlanan yükümlülüklerle yönelik konu ve yöntem kapsamında Kanada Kamu Hizmetleri için tahsis edilmek üzere bir Konsolide Gelir Fonu oluşturulur.

Madde 104: Eyaletlere Ait Kamu Borçlarının Faizleri

Kanada Birliği içindeki Nova Scotia ve New Brunswick Eyaletlerine ait yıllık kamu borçlarının faizleri, Kanada Konsolide Gelir Fonu kapsamındaki İkinci Hesaptan izlenir.

Madde 111: Eyalet Borçları İçin Kanada Hükümeti Sorumludur

Kanada Hükümeti Birlikte yer alan her bir eyaletin borçlarından sorumludur.

Madde 112: Ontario ve Quebec'in Borçları

Ontario ve Quebec eyaletleri, Kanada eyaletinin 62 milyon 500 bin Doları aşan borç miktarı için Kanada Hükümetine karşı müteselsilen sorumludur ve yıllık %5 faiz ödemekle yükümlüdür.

Madde 114: Nova Scotia'nın Borcu

Nova Scotia eyaleti, 8 milyon doları aşan kamu borcu için Kanada hükümetine karşı müteselsilen sorumludur ve yıllık % 5 faiz ödemekle yükümlüdür.

Madde 115: New Brunswick'in Borcu

New Brunswick eyaleti, 7 milyon doları aşan kamu borcu için Kanada hükümetine karşı müteselsilen sorumludur ve yıllık % 5 faiz ödemekle yükümlüdür.

Madde 122: Gümrük ve Tüketim Vergisi Kanunlarının Devamlılığı

Gümrük ve tüketim vergisi kanunları bu Anayasa hükümlerine göre Kanada Parlamentosu tarafından değiştirilinceye kadar yürürlükte kalır.

Madde 123: İki Eyalet Arasındaki İhracat ve İthalat

Birlik'teki Gümrük Vergileri çeşitli mallar, eşyalar veya ticaret eşyaları üzerinden tahsil edilebilir. Bu mallar, eşyalar ve ticaret eşyaları eyaletlerin birinden diğerine ihracat bedelinin tevsiki olarak ithal edilir ve daha fazla gümrük vergisinin ödenmesi konusunda ithalin yapıldığı eyalette vergilendirme yapılır.

Madde 124: New Brunswick'deki Kereste Vergisi

Bu Anayasadaki hiçbir hüküm, New Brunswick'in yeniden düzenlenen üç New Brunswick Kanunlarının 15. Bölüm Başlığında sağlanan Kereste Vergilerini tahsil etme hakkını etkileyemez ve bu anayasa ile değiştirme hakkına sahip olamaz ve de bu tür vergilerin miktarını artıramaz. Ancak, New Brunswick eyaleti dışında diğer eyaletlere ait hiçbir kereste bu tür vergilere tabi tutulamaz.

Madde 125: Kamu Arazileri vb. Muafiyeti

Kanada'ya veya herhangi bir eyalete ait hiçbir kamu arazisi ve servet vergilemeye tabi tutulamaz. “

Yukarıda yer verdiğimiz Kanada Anayasası'nda yer alan hükümlerden anlaşılacağı üzere bütçe konusu açısından ciddi bir kısıtlama anayasal temelde söz konusu değildir. Anayasa'da yer alan hükümler çoğunlukla vergi konusu ile ilgilidir ve eyaletlerin vergileme yetkileri ve eyalet borçları hakkında çeşitli hükümlere yer verilmiştir.

Federal düzeyde henüz denk-bütçe yasası yürürlüğe konmamıştır. Ancak, Federal Hükümet harcamaları 1991-92'den 1995-96'ya kadar Harcama Kontrol Kanunu altında sınırlandırılmıştır. Bu kanun, bu yılların her biri için oluşturulmuş olan toplam program harcaması için sınırlar koymuştur²²³.

Kanada'da özellikle eyaletler düzeyinde mali disiplinin sağlanmasına yönelik olarak yasal çerçevede çeşitli mali kurallar yürürlüğe konmuştur. Aşağıdaki tablo yardımıyla Kanada eyaletleri itibarıyla uygulamada yer alan mali kurallar hakkında bilgi edinmek mümkündür.

Tablo 23: Kanada Eyaletlerinde Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Kurallar

	Bütçe Dengesine Yönelik Kontroller	Borç Kısıtlamaları	Vergi ve Harcama Kontrolleri	Yeni Vergiler İçin Referandum

²²³ Genevieve TELLIER – Louis M. IMBEAU, **Budget Deficits and Surpluses in the Canadian Provinces: a Pooled Analysis**, Cahiers du CAPP, Berlin, April 2004, s.4.

<u>Kanada Eyaletleri</u>				
Nova Scotia	X		X	
New Brunswick	X			
Quebec	X			
Ontario	X			X
Manitoba	X	X		X
Saskatchewan	X			
Alberta	X	X	X	X
British Columbia	X			
Yukon		X		X

Kaynak: Suzanne KENNEDY – Janine ROBBINS, The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance, Department of Finance Working Paper, Canada, 2001-16, s.5'den yararlanılarak tarafımızca düzenlenmiştir.

Kanada'da çeşitli eyaletler itibarıyla bütçe açıklarını azaltmaya ve kapatmaya yönelik olarak çeşitli yasal önlemler uygulamaya konulmuştur. Söz konusu yasalar ve çıkarılış tarihleri aşağıdaki gibidir²²⁴:

- Alberta: Açık Giderme Yasası (14 Mayıs 1993), Denk Bütçe ve Borç Ödeme Yasası (24 Nisan 1995)
- Saskatchewan: Denk Bütçe Yasası (18 Mayıs 1995)
- Manitoba: Denk Bütçe, Borç Ödeme, Mükellefi Koruma ve Mali Kayıp Düzenlemeleri Yasası (3 Kasım 1995)
- Quebec: Açığın Azaltılması ve Denk Bütçe Yasası (19 Kasım 1996)
- New Brunswick: Olağan Harcamalar ile Olağan Gelirlerin Dengelenmesi Yasası (7 Mayıs 1993), Denk Bütçe Yasası (13 Nisan 1995)
- Nova Scotia: Mali Önlemler Yasası (17 Mayıs 1996)
- Northwest Territories: Açık Azaltım Yasası (27 Nisan 1995)
- The Yukon: Yukon Mükellefi Koruma Yasası (26 Nisan 1996)

Yukarıda sıraladığımız ve eyaletlere ait olan bu yasaların konumuz açısından özetlenmesi faydalı olacaktır²²⁵:

1993 yılında Alberta Hükümeti, Açık Giderme Kanunu'nu yürürlüğe koymuş ve açığın 1996-97 itibarıyla azaltılmasına ilişkin maddeler ortaya atmıştır. Yine 1995 yılında Alberta Hükümeti Borç Ödeme Kanunu getirmiş ve bu kanunla 1996-97'den sonra her yıl bütçenin dengeleneceği maddesini söz konusu kanun kapsamına

²²⁴ Jonathan MILLAR, **The Effects of Budget Rules on Fiscal Performance and Macroeconomic Stabilization**, Bank of Canada, Working Paper 97-15, June 1997, s.37.

almıştır. Ayrıca, yoğun borç geri ödeme planı belirlemiştir. Kanun'un 1996-1997'ye ilişkin net borç stoku (emeklilik yükümlülükleri hariç) aşamalı olarak 2009/10 itibarıyla azaltılacaktır ve 2000/01 ve 2005/06 için orta dönemli ihtiyaçlar da burada dikkate alınacaktır. Ancak Kanun, bir acil durum ya da felaket ortaya çıktığında denk-bütçe ihtiyacının dışında kamu harcamalarının artırılmasına izin vermektedir.

1995 yılında Saskatchewan, Denk Bütçe Kanunu'nu kabul etmiştir. Bu kanun, öngörülen harcamaların gelirleri aşmadığı 4 yıllık mali planlar oluşturması için hükümete her seçimden sonra izin verir. Fazlalar, Kanun'un borç azaltma hesabına geçirilmelidir.

Monitoba eyaletinde 1995 yılında Denk Bütçe, Borç Geri Ödeme, Mükellefi Koruma ve Mali Kayıp Düzenlemeleri Kanunu uygulamaya konmuştur. Bu kanun, 1995/96'dan başlamak üzere herhangi bir yıl için bütçe açığını yasaklamaktadır. Oluşan açıklar, bir sonraki mali yılda kapatılmalıdır. Diğer kanunların aksine Monitoba kanunu, hükümetini, denk-bütçe ihtiyaçlarına uygun faaliyet göstermediği için cezalandırma gibi özel bir mekanizma içermektedir. Bütçe açığının ortaya çıkmasının ertesi yılı, kabine üyelerinin ücretleri % 20 indirilmekte, ikinci yıl da bütçe açığı devam ederse ücretler % 40 oranında indirilmektedir.

1993 yılında New Brunswick hükümeti, 1993/94'den 1995/96'ya kadar kümülâtif temelde ve izleyen 4 yıllık mali süreçlerde işletme hesap dengesine ulaşma "amacı"nı taşıyan bir kanun oluşturmuştur. İşletme hesabı, net sermaye harcamalarını ve net özel amaçlı hesap harcamalarını kapsamaz. 1995'de kanun koyucu tarafından uygulamaya konan Denk Bütçe Kanunu 4 yıllık mali süreçlerde kümülâtif bütçe açığını engellemek için önceki kanunu genişletmiştir. Her 4 yıllık sürecin son yarısında oluşan federal transferlerdeki herhangi bir azalışın etkisi, bu ihtiyacı karşılamak için süreç içinde engellenmek zorunda değildir.

Nova Scotia Yönetimi, 1994/95'de başlayan 4 yıllık mali sürece uygulanan Harcama Kontrol Kanunu yürürlüğe koymuştur. Bu kanun, 4 yıllık mali süreç boyunca ayrı ayrı % 10 ve % 20 oranlarında azaltılacak şekilde belirlenen net işlem harcamaları ve net sermaye harcamaları için azaltıcı hedefler ortaya koymuştur. Bu kanunun başarısı, 1996'da Mali Önlemler Yasası yoluyla desteklenmesini sağlamıştır. Bu statü, yönetimin belirlenmiş bütçe harcamalarının, öngörülen gelirleri 1996/97 mali yılından itibaren aşmamasını öngörmektedir. Gerçek harcamalar belirlenmiş harcamaları sadece herhangi bir yıl için sadece maximum %1 oranında

²²⁵ MILLAR, a.g.e., s.2-10.

aşabilir. Eğer açık oluşursa hükümet bir sonraki mali yılda sınırlandırıcı bir fazla uygulamalıdır.

Quebec eyaleti, Aralık 1996'da Açığın Azaltılması ve Denk Bütçe Yasası yürürlüğe koymuştur. Bu kanun, 1996/97 ve 1998/99 arasında açık sınırlamada azaltıcı sınırlar belirlemektedir. Daha sonra yönetim, bütçesini dengeleyecektir. Bu sınırlamalar;

- Harcama ve gelirlerde büyük etki oluşturacak bir felaket,
- Ekonomik şartların önemli ölçüde bozulması veya,
- Federal transfer ödemelerinde önemli bir azalış hallerinde gevşetilebilir.

British Columbia eyaletinde yürürlüğe konulan Mükellefi Koruma Kanunu, takipeden 5 yıllık süreçte kümülatif temelde denk bütçe öngörmektedir. Ayrıca bir önceki 5 yıl boyunca harcama artışı GSMH'nın büyüme oranı ile sınırlandırılmıştır.

Kanada'da iki bölge yönetimi ayrıca daha önce borç birikimini engellemek için kanun çıkarmışlardır. 1995'de Kuzeybatı Bölge Yönetimleri tarafından kabul edilen Açık Azaltma Kanunu'nun orijinal şekli, herhangi bir veri mali yılda devletin bütçe harcamalarının bütçe gelirlerinin % 1'ini aşmaması gerektiğini ortaya koyar. Ayrıca, eğer bu harcama ihtiyacını belirleyen bir açık ortaya çıktıysa, bölge yönetimi hükümeti bir sonraki mali yılda bunu karşılayıcı bir fazla oluşturmuştur.

1996'da Yukon eyalet yönetimi, hükümetin herhangi bir borcu oluşturma veya biriktirme faaliyetini yasaklamayı amaçlayan Mükellefi Koruma Kanunu çıkarmıştır. Bu kanun, herhangi bir veri mali yılda Hükümetin, daha önceki birikmiş varlıklarla karşılanamayan bir açık oluşturmamasını yasaklamıştır. Eğer önceden birikmiş bir açık varsa hükümet, bu açığı ortadan kaldırmak için bir plan yapmalıdır.

Yukarıda yer verdiğimiz açıklamalardan anlaşılacağı üzere, Kanada'da federal yönetimden ziyade özellikle eyalet ve bölge yönetimleri itibarıyla bütçe açıklarının azaltılması, harcamaların kısılması ve dolayısıyla mali disiplinin sağlanması konularında oldukça önemli kanuni düzenlemelerin yürürlüğe konulduğu göze çarpmaktadır.

C. Avrupa Birliği'nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Düzenlemeler

Avrupa kıtasında bütünleşme düşüncesi açısından ilk somut adımlar II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda atılmıştır. Bu bağlamda öncelikle, Fransa, Almanya, İtalya, Hollanda, Lüksemburg ve Belçika olmak üzere toplam altı ülkenin 1951 yılında Paris'te bir araya gelmesiyle Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) oluşturulmuştur. Dar kapsamlı olan bu bütünleşmenin meydana getirdiği olumlu havayı ekonominin geneline ve diğer sektörlerle de yaymak isteyen AKÇT üyesi

ülkeler, 1957 tarihinde imzaladıkları Roma Anlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET) kurmuşlardır. Üye ülkeler imzaladıkları bu anlaşma ile üretim faktörlerinin serbest dolaşımını, çeşitli alanlarda ortak politikaların oluşturulmasını ve ekonomik anlamda bütünleşmeyi sağlayacak olan dış ticaret ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesini hedeflemişlerdir.

Üye ülkeler, kendi aralarındaki gümrük birliğini 1968 yılında gerçekleştirmiş ve 1970'li yıllarda uluslararası para sistemindeki dalgalanmaların ve 1973 Petrol Krizinin olumsuz etkilerini azaltmak için birlikte çaba harcamışlardır. Ekonomik entegrasyondan elde edilecek faydayı maksimize etmeye çalışan topluluk üyeleri, 1980'lerin ortalarında bu yönde çalışmalar başlatmışlardır. 1985'te hazırlanan ve 1986 yılında imzalanan, uygulamaya ise Temmuz 1987'de giren Avrupa Tek Senedi ile, ülkeler arasında üretim faktörlerinin serbest dolaşımını engelleyen fiziki, teknik ve mali engellerin kaldırılarak iç pazarın bütünleştirilerek tek bir pazar haline getirilmesi amaçlanmış ve bu amacın 1992 yılı sonuna kadar gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Tek pazarın oluşturulması hedefi üye ülkeler arasında Ekonomik ve Parasal Birlik çabasını yeniden canlandırmış ve 1988 yılında Hannover Avrupa Konseyi, söz konusu birliğin oluşumuna ön ayak olacak somut aşamaları önermek üzere Avrupa Komisyonu Başkanı Jacques Delors başkanlığında bir komitenin kurulmasını kararlaştırmıştır²²⁶.

Oluşturulan komitenin Nisan 1989'da tamamladığı ve Delors Raporu olarak da anılan raporda, Ekonomik ve Parasal Birliğin gerçekleşmesi için üç aşama önerilmiştir²²⁷:

Birinci aşamada; iç pazarın tamamlanması, Avrupa Birliği içindeki bölgesel farklılıkları azaltıcı önlemlerin alınması, üye ülkeler arasındaki ekonomik ve parasal politikaların işbirliğinin sağlanması, Avrupa Hesap Birimi (ECU)'nin özel kullanımındaki tüm engellerin kaldırılması ve Avrupa Para Sistemi (APS)'nin Döviz Kontrol Mekanizmasının (DKM) öngördüğü +/- % 2,25 bandına tüm üyelerin bağlı kalması istenmiştir.

İkinci aşamada; üye ülkelerin karar alma yetkilerinin ulusal düzeyden Topluluk düzeyine devredilebilmesi için kurucu antlaşmalarda gerekli olan değişikliklerin yapılması, Avrupa Merkez Bankası Sistemi (AMBS)'nin kurulması ve

²²⁶ Abdülkadir MERCÜL, Muhsin KAR, Hüseyin AĞIR, "Maastricht Uyum Kriterleri Bağlamında Avrupa Birliği Genişlemesi ve Türkiye", **Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri, Siyasal, Bölgesel ve Ekonomik Boyutlar**, Editörler: Harun ARIKAN-Muhsin KAR, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005, s.304.

²²⁷ Vural Fuat SAVAŞ, **Çağımızın Deneyi EURO**, Siyasal Kitabevi, İstanbul 1999, s.30-31.

Avrupa Para Sistemi'nin DKM'nda öngörülen ulusal paraların dalgalanma marjlarının daraltılması tavsiye edilmektedir.

Üçüncü aşamada; AMBS para politikasını yönlendirmenin tüm sorumluluğunu üstlenmekte ve üye ülke paraları arasındaki döviz kurları değiştirilemez biçimde sabitleştirilmektedir. Ayrıca makro ekonomi ve bütçe politikalarının koordinasyonu ile ilgili kararların bağlayıcı olması, Topluluğa ulusal bütçelere müdahale etme yetkisinin verilmesi, rezervlerin AMBS'nde toplanması ve yürütülmesi ile ulusal paralar yerine tek bir para biriminin kullanılması istenmektedir.

Haziran 1989'da yapılan Madrid Zirvesi'nde Delors Raporu onaylanmış ve birinci aşamanın Temmuz 1990'da başlaması kararlaştırılmış ancak ikinci ve üçüncü aşamaya ne zaman geçileceği ve üyeler arası yakınlaşmaların düzeyinin ne olacağı tartışılmıştır. Daha sonra Aralık 1989 tarihli Strasbourg Zirvesi'nde, 1990 yılı sonunda toplanacak hükümetlerarası konferansta, ekonomik ve parasal birlik konusunun görüşülmesi kararlaştırılmış ve 15 Aralık 1990 tarihinde çalışmaya başlayan konferans, çalışmalarını 9-10 Aralık 1991 tarihli Maastricht Zirvesi'ne yetiştirmiştir.

Avrupa Birliği çerçevesinde ekonomik ve parasal birlik oluşturma doğrultusunda mali disiplinin üye ülke ekonomileri kapsamında tesis edilmesi oldukça önemli bir konudur. Mali disiplin yönüyle ise, AB üyesi ülkelerce Maastricht Anlaşması ve getirdiği kriterler önem taşımaktadır. Bunun yanı sıra, üye ülkelerce kabul edilmesinin ardından yürürlüğe girecek olan Avrupa Birliği Anayasası da "denk bütçe" ilkesini kural olarak bünyesinde barındırması sebebiyle, burada ayrı ayrı ele almanın faydalı olacağı kanısındayız. Bu incelemelerin arkasından ise, AB üyesi olan birtakım ülkeler, mali disiplinin sağlanması amacıyla gerçekleştirdikleri bütçe reformları itibariyle değerlendirmemize dahil edilecektir.

1. Avrupa Birliği'nde Maastricht Anlaşması ve Mali Disipline Katkısı

9 – 10 Aralık 1991 tarihinde, Belçika-Almanya sınırına çok yakın olan en eski Hollanda şehri Maastricht'de toplanan AT Konseyi'ni oluşturan 12 üye ülkenin devlet ve hükümet başkanları, söz konusu Avrupa Birliği Antlaşması üzerinde anlaşarak, metni 7 Şubat 1992 tarihinde imzalamışlardır. Topluluk üyesi ülkeler, 7 Şubat 1992 tarihinde "*Avrupa Birliği Anlaşması*" olarak da anılan *Maastricht Anlaşması*'ni imzalayarak Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB) oluşturma amacını kendilerine yeni bir hedef olarak koymuşlardır. Avrupa Tek Pazarı'nın programlanmasından sonra Maastricht Anlaşması'nın yapılması Avrupa Birliği yolunda önemli bir ilerlemeyi temsil etmektedir. Altı üye ile başlayan Avrupa bütünleşme süreci, bugüne değin

farklı tarihlerdeki beş genişleme* sonucunda üye sayısını 25'e kadar yükseltmiştir. Günümüzde 25 üye ülkeye kadar genişleyen AB'nin büyük arzusu, siyasi birliği de gerçekleştirerek Avrupa Birleşik Devletleri'ni kurmaktır.

Bu tarihte Avrupa Topluluğu'na üye ülkelerin Dışişleri ve Maliye Bakanları'nca imzalanan Maastricht Antlaşması; 200 maddesi, 17 ek protokol ve 33 adet ekiyle Roma Anlaşması'nda yapılan en önemli ve en karmaşık hükümler içeren 10. değişikliktir. 1 Ocak 1993'te yürürlüğe girmesi gereken anlaşma bazı düzeltmelerle ancak 1 Kasım 1993'te uygulamaya konabilmiştir.

Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği üyesi bir ülkenin parasal birliğe girebilmesi, belli konularda öngörülen "yakınlaşma kriterleri"nin gerçekleştirilmesine bağlanmıştır. Buna göre, bir üyenin parasal birliğe katılabilmesi için belli bir ekonomik yapıya kavuşması gerekmektedir²²⁸. Ekonomik ve Parasal Birliğin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi ve Türkiye gibi AB'ne aday ülkelerin de ekonomik reform tasarılarına yön göstermesi açısından, Maastricht Antlaşması'nın üye ülkelerin Avrupa Para Birliği'ne katılabilmeleri için tespit ettiği "Yakınlaşma Kriterleri" olarak adlandırılan kriterler* şunlardır:

- *Enflasyon oranı*: Herhangi bir üye ülkenin yıllık ortalama enflasyon oranı, AB'nde en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin enflasyon ortalamasını 1.5 puandan fazla geçmemelidir.

- *Bütçe Açığı*: Üye ülke bütçe açıkları GSYİH'nın % 3'ünü aşmamalıdır.

- *Faiz Oranı*: Herhangi bir üye ülkenin uzun vadeli devlet tahvili faiz oranı, en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin faiz oranı ortalamasını 2 puandan fazla geçmemelidir.

- *Kamu Borçları*: Üye ülkenin devlet borçları, GSYİH'nın % 60'ını geçmemelidir. Bu değerin aşıldığı ülkelerde, oranın düşürülmesi için tutarlı çaba gösterilmesi şarttır.

* Genişlemelerden birincisi, 1973'de Danimarka, İrlanda ve İngiltere; ikincisi, 1981'de Yunanistan; üçüncüsü, 1986'da Portekiz ve İspanya; dördüncüsü, 1995'de Avusturya, Finlandiya ve İsveç ve beşincisi ise, 1 Mayıs 2004'de Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Slovakya, Estonya, Slovenya, Letonya, Litvanya, Malta ve Güney Kıbrıs'ın birliğe katılımı ile gerçekleşmiştir. Bulgaristan ve Romanya'nın ise, 2007-2008'de tam üye olarak katılmaları beklenmektedir.

²²⁸ SAVAS, (1999), a.g.e., s.32.

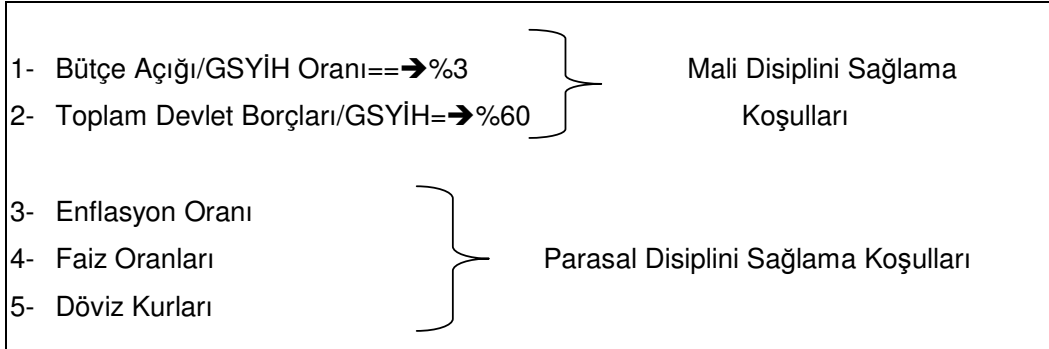
* Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İspanya, Portekiz, İrlanda, Avusturya ve Finlandiya olmak üzere 11 Avrupa Birliği (AB) üyesi ülke 1 Ocak 1999 itibarıyla EPB için gerekli kıstasları yerine getirip uygulamaya geçmişlerdir. İsveç, İngiltere ve Danimarka kendi istekleri ile tüm kriterleri yerine getirmelerine rağmen, EURO bölgesine katılmamışlardır. Yunanistan, o tarih itibarıyla kriterleri yerine getirememiş, ancak 19-20

• *Döviz Kurları*: Üye ülke paraları Avrupa Para Sistemi Döviz Kuru Mekanizmasına dahil olmalı ve ulusal paranın döviz değişim oranı son iki yılda normal dalgalanmaya bırakılmalı ve devalüe edilmeksizin kur mekanizması içindeki değer değişimi (+/-) % 15'i geçmemelidir. Bu kriterde amaç, AB'ne üye ülkelerin paraları arasındaki değer değişimlerinin sürekli gözetimde tutularak belirlenen sınırın aşılmamasıdır.

Uygulanması gereken bu yakınlaşma kıstaslarının temel amacı, anlamlı ve sürdürülebilir kamu maliyesi politikalarını hayata geçirmektir. Orta vadeli bir plan çerçevesinde kamu açıkları GSYİH'nın % 3'üne indirilecektir. Kamu borçları için ise öncelikli hedef bu tutarı GSYİH'nın % 60'ına çekmek, sonrasında da azalan bir eğilim içine almaktır.

Maastricht Antlaşması'nda sayılan bu kriterlere göre, "Mali Disiplin" in sağlanmasında temel olarak iki kriter; "Parasal Disiplinin ve Fiyat İstikrarı" nın sağlanmasında da üç ayrı kriter belirlenmiştir.

Şekil 14: Mali ve Parasal Disiplini Sağlamaya Yönelik Maastricht Anlaşması Kriterleri



Maastricht Zirvesinde, en geç 1999 yılı başına kadar Birliğe üye ülkelerden yukarıda belirtilen kriterlere uyum sağlayacakların Ekonomik ve Parasal Birliğe katılabilecekleri kabul edilmiştir. Maastricht Zirvesi'nde alınan kararlar bazı üye ülkelerde tepki ile karşılanmasına rağmen, tüm ülkeler antlaşmayı imzalayarak Ekonomik ve Parasal Birlik için ortak karar olarak uzlaşma sağlamışlardır. Daha sonra 15-16 Aralık 1995 tarihlerinde Avrupa Birliği liderleri Madrid'de bir araya gelerek, Maastricht Antlaşması'nı gözden geçirmişler ve birtakım yeni kararlar almışlardır. Madrid Zirvesi'nde alınan bu kararlar da şu şekildedir²²⁹:

Haziran 2000 tarihli Feira Zirvesi'nde kriterlere uygunluğunun tespit edilmesinin ardından EURO Bölgesine dahil olabilmektedir.

²²⁹ AKTAN, (1997), a.g.e., s.48-49.

- Avrupa tek para sistemi için gerekli hazırlık çalışmaları sürdürülecek ve 1 Ocak 1999 tarihinden itibaren EURO adı verilen para birimi tedavüle konulacaktır. Bu tarihte birliğe üye ülkelerde EURO kullanılmaya başlanacaktır. Böylece EURO ismi, daha önceki yıllarda telaffuz edilen para birimi ECU'nun da yerini almıştır.

- Avrupa Para Enstitüsü yerine Avrupa Merkez Bankası faaliyete geçirilecektir.

- Maastricht kistaslarına üye ülkelerin uygun hareket edip etmedikleri Avrupa Birliği Konseyi tarafından kontrol edilecektir.

Yukarıdaki Şekil 14'de de görüldüğü gibi, mali disiplin çerçevesinde Maastricht Anlaşması, ülkelerin genel kamu açıklarını GSYİH'nın % 3'ü düzeyinde tutması gerektiğini –özel ve geçici nedenler hariç- ve toplam kamu borcu/GSYİH oranının da % 60'ın altında tutulmasını öngörmektedir. Bu eşğin üzerinde borca sahip olan Avrupa para birliğine katılan ülkeler, öncelikle borcu azaltmada önemli ilerleme kaydetmelidir. Maastricht Anlaşmasının söz konusu tavanlarını ihlal eden ülkeler ise, maddi yaptırımlara uğratılabilir. Takiben yapılan Avrupa Konseyi düzenlemeleri ve çözümleri; üyelere orta vadede “dengeye yaklaşmak veya bütçe fazlası oluşturmak” şeklindeki mali pozisyonu kabul ettirmek ve denetleme prosedürleri oluşturmak amacıyla İstikrar ve Büyüme Pakti'ni yürürlüğe koyarak anlaşmayı güçlendirmişlerdir. % 3 oranındaki eşği aşmaksızın geçen bir durgunluk esnasında “dengeye yaklaşmak veya bütçe fazlası oluşturmak” hedefi, dengenin bozulması için yeteri kadar imkân sağlayabilir ve bu hedef, konjonktüre uyumlu mali dengeye uygulanacak şekilde yorumlanmıştır²³⁰.

Mali disiplinin, dolayısıyla kamu borçları ya da kamu açıklarının belirli bir limitin altında kalmasını sağlayabilmenin bir yolu, bütçe açığı ve kamu borçlanmasına yasal ya da anayasal sınırlar koymaktır. Bütçelere getirilen yasal sınırlamalara en önemli örneklerden birisi ise, yukarıda belirttiğimiz ve Avrupa Birliği'nde Maastricht Anlaşması içinde küresel mali hedefler olarak yer alan Avrupa Para Birliği için Yakınlaştırma (Convergency) Kistasları'dır. Bu kistaslar hem çok taraflı amaçlar ortaya koymuş hem de bu hedefleri gerçekleştirmek üzere uluslararası yükümlülükler getirmiştir. AB üyesi birçok ülke bu kistaslara ulaşabilmek için “rakamsal dönüşüm programları” uygulamaya koymuşlardır. Birlik üyesi ülkeler için söz konusu referans değerlere ulaşabilmek ve ulaşılan hedef değerleri korumak temel mali amaçtır.

Maastricht Anlaşması kriterlerinden özellikle mali disiplinin sağlanması amacıyla şart koşulan “Toplam Kamu Borcu/GSYİH Oranı” ile “Bütçe Açığı/GSYİH Oranı” açısından üye ülkelerin mevcut durumlarını görmek ve değerlendirme yapabilmek amacıyla aşağıdaki tablo 24’de, anlaşmanın imzalandığı dönemden itibaren bugüne kadar olan dönemde bütçe açık veya fazlalarının GSYİH’ya olan oranlarına yer verilmektedir.

Tablo 24: AB’ne Üye 15 Ülkenin Bütçe Göstergeleri (Bütçe Açığı-Fazlası/GSYİH) (%)

Ülkeler	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Euro Bölgesi											
Belçika	-6.6	-4.0	-1.9	-0.9	-0.7	0.2	0.4	0.1	0.2	0.0	-0.1
Almanya	-3.3	-3.3	-2.7	-2.1	-1.4	-	-	-3.5	-	-3.7	-3.3
İspanya	-7.5	-7.1	-3.2	-2.6	-1.2	-	-	0.0	0.3	-0.1	1.1
Fransa	-5.8	-4.9	-3.0	-2.7	-1.6	-	-	-3.3	-	-3.6	-2.9
İrlanda	-2.5	-2.1	0.7	2.1	2.1	4.4	1.1	-0.4	0.2	1.4	1.0
İtalya	-9.5	-7.7	-2.7	-2.8	-1.8	-	-	-2.3	-	-3.2	-4.3
Lüksemburg	1.1	1.8	3.6	3.2	4.7	6.3	6.3	2.7	-	-0.6	-1.9
Hollanda	-3.3	-4.0	-1.1	-0.7	1.0	1.5	0.0	-1.9	-	-2.1	-0.3

²³⁰ Teresa DABAN, Enrica DETRAGIACHE, Gabriel di BELLA, Giad MARIA MILESI-FERETTI, Steven SYMANSKY, **Rules Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy and Spain**, IMF Occasional Paper 225, Washington DC, 2003, s.10.

Avusturya	-4.1	-5.1	-	-	-2.1	-	0.2	-0.2	-	-1.0	-1.6
			1.7	2.3		1.9			1.1		
Portekiz	-7.2	-5.7	-	-	-2.0	-	-	-2.7	-	-3.0	-6.0
			2.7	2.2		3.2	4.4		2.8		
Finlandiya	-7.8	-4.6	-	1.3	1.8	7.1	5.2	4.3	2.3	2.1	2.4
			1.5								
Yunanistan	-	-	-	-	-1.8	-	-	-3.7	-	-6.6	-4.4
	13.8	10.3	3.9	2.4		4.1	3.7		3.8		
Ekonomik ve Parasal Birliğe Katılmayanlar											
Danimarka	-2.8	-2.4	0.4	0.8	3.3	2.6	3.1	1.7	1.5	1.7	4.0
İsveç	-	-6.9	-	2.0	2.5	5.1	2.8	0.0	0.7	1.6	2.7
	12.3		0.7								
İngiltere	-7.9	-5.7	-	0.6	1.1	3.8	0.7	-1.6	-	-3.3	-3.2
			1.9						3.2		

Kaynak: Abdülkadir MERCÜL, Muhsin KAR, Hüseyin AĞIR, "Maastricht Uyum Kriterleri Bağlamında Avrupa Birliği Genişlemesi ve Türkiye", Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri, Siyasal, Bölgesel ve Ekonomik Boyutlar, Editörler: Harun ARIKAN-Muhsin KAR, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005, s.318; T.C. Maliye Bakanlığı, APK Başkanlığı, "EURO Göstergeleri", Kısa Rapor, Kamu Maliyesi, 28 Eylül 2005, s.3; OECD, Economic Outlook 79 Database, Erişim: 19.04.2006, <http://www.oecd.org/dataoecd/41/33/35755962.pdf#search=%22OECD%20Economic%20Outlook%2079%20Database%22>.

AB içinde mali disiplinin sağlanması için % 3 referans değeriyle belirlenen bütçe açığı/GSYİH oranı, mali disiplinin tesis edilmesi için hedeflenen iki kriterden birisidir. Yukarıdaki tablodaki verilere bakıldığında, 2005 yılı itibariyle Almanya, İtalya, Portekiz ve Yunanistan'ın söz konusu referans değeri aştığı göze çarpmaktadır. İspanya, İrlanda ve Finlandiya ise 2005 yılı itibariyle bütçe fazlası veren AB üyesi ülkeleri oluşturmaktadır. Diğer ülkelerde ise bütçe açığı söz konusu olup, referans değerinin altında gerçekleşmiş bulunmaktadır. Ekonomik ve Parasal Birliğe katılmayan Danimarka ve İsveç'te 2005 yılı itibariyle önemli düzeyde bütçe fazlası gerçekleşmiş iken, İngiltere'de GSYİH'ya oransal olarak % -3.2 düzeyinde bütçe açığı meydana gelmiştir. 1993 yılından günümüze değin bütçe göstergelerinin genel gelişimine bakıldığında ise, özellikle Belçika, İspanya, İrlanda, Avusturya ve Finlandiya'da önemli başarıların kaydedildiği görülmektedir.

Avrupa Birliği üyesi ÷lkeler açısından mali disiplinin sağlanması için önemli olan ikinci bir gösterge, kamu borçlarının GSYİH'ya oranıdır. Bu kritere ilişkin referans değer, Maastricht Anlaşması ile % 60 olarak belirlenmiştir.

Tablo 25: AB'ne Üye 15 Ülkenin Borç Göstergeleri (Kamu

Ülkeler	Borçları/GSYİH)										(%)
	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Euro Bölgesi											
Belçika	138.9	132	125	119	116	109	108	105	100	95.	93.
		.2	.3	.8	.4	.1	.1	.8	.5	7	3
Almanya	48.	58.	60.	60.	61.	60.	59.	60.	64.	66.	67.
	1	3	9	7	1	2	4	8	2	4	8
İspanya	59.	64.	66.	64.	63.	61.	57.	54.	50.	46.	43.
	8	2	7	7	4	2	5	6	8	9	2
Fransa	45.	52.	59.	59.	58.	57.	56.	58.	63.	65.	67.
	8	8	3	7	7	2	8	6	0	1	3
İrlanda	96.	78.	65.	55.	50.	38.	36.	32.	32.	29.	27.
	1	9	1	0	1	4	1	3	0	8	6
İtalya	118	125	120	116	114	111	110	108	106	106	106
	.6	.3	.1	.2	.5	.2	.6	.0	.2	.5	.3
Lüksemburg	7.8	5.8	6.0	6.4	6.0	5.5	5.5	5.7	4.9	6.6	6.0
Hollanda	81.	79.	70.	66.	63.	55.	52.	52.	54.	53.	52.
	4	0	0	8	2	9	9	6	8	1	9
Avusturya	62.	69.	64.	63.	64.	67.	67.	66.	65.	64.	62.
	8	4	7	9	7	0	1	6	0	3	9
Portekiz	66.	65.	59.	55.	55.	53.	55.	58.	59.	43.	63.
	9	9	1	3	0	3	6	1	4	6	9
Finlandiya	57.	58.	54.	48.	46.	44.	43.	42.	45.	45.	41.
	1	1	1	8	9	6	9	6	3	1	1
Yunanistan	111	110	109	106	105	106	106	104	102	109	108
	.6	.1	.4	.5	.2	.2	.9	.7	.4	.3	.7
Ekonomik ve Parasal Birliğe Katılmayanlar											
Danimark	80.	72.	63.	58.	55.	50.	47.	47.	45.	42.	35.

a	9	1	6	1	8	1	8	2	0	6	9
İsveç	76.	77.	76.	75.	62.	52.	54.	52.	51.	50.	50.
	0	6	7	1	7	8	4	6	8	5	3
İngiltere	48.	53.	52.	49.	45.	42.	38.	38.	39.	41.	43.
	5	0	1	4	0	1	9	5	8	5	5

Kaynak: Abdülkadir MERCÜL, Muhsin KAR, Hüseyin AĞIR, "Maastricht Uyum Kriterleri Bağlamında Avrupa Birliği Genişlemesi ve Türkiye", Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri, Siyasal, Bölgesel ve Ekonomik Boyutlar, Editörler: Harun ARIKAN-Muhsin KAR, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005, s.322; T.C. Maliye Bakanlığı, APK Başkanlığı, "EURO Göstergeleri", Kısa Rapor, Kamu Maliyesi, 28 Eylül 2005, s.3; OECD, Economic Outlook 79 Database, Erişim: 19.04.2006, <http://www.oecd.org/dataoecd/41/33/35755962.pdf#search=%22OECD%20Economic%20Outlook%2079%20Database%22>.

Yukarıdaki tabloda, son genişleme öncesi AB üyesi olan 15 ülkenin kamu borçları/GSYİH oranlarına yer verilmiştir. Bunlardan tablonun alt kısmında belirtilen üç ülke ise, Ekonomik ve Parasal Birliğe katılmayan ülkelerdir. Tablo incelendiğinde, söz konusu referans değer açısından ülkeler arasında önemli farklılıklar olduğu göze çarpmaktadır. Örneğin Belçika, 1993'de % 138.9 olan oranı kısmen düşürmüş ve 2003 yılında bu oran % 100.5 ve 2005 yılında ise % 93.3 olarak gerçekleşmiştir. % 60 olarak belirlenen kamu borçları/GSYİH referans değerini 2005 yılı itibarıyla aşan üye ülkeler Belçika, Almanya, Fransa, İtalya, Avusturya, Portekiz ve Yunanistan'dır. Ekonomik ve Parasal Birliğe dahil olmayan üye ülkeler ise son yıllar itibarıyla daima referans değerinin altında kamu borcu/GSYİH oranına sahip olmuşlardır.

Maastricht Anlaşması ile ortak para birliğine giriş amacıyla belirlenen ön şartlar aynı zamanda esnektir. Bu esneklik şöyle bir mantıkla konulmuştur²³¹: Bazı ülkelerin borçlarını ödeme gücünün bulunmaması, parasal birliğin istikrarını tehdit edecek olan negatif taşma etkilerine sahip olabilir. Örneğin, borcunu ödeyemeyen bir üye, yeni Avrupa Merkez Bankası'na borçlarını monetize etmesi için baskı uygulayabilir ki, bu durum para politikasının enflasyon karşıtı kredibilitelerini zedeleyebilir veya birliğin bağlılığına zarar verebilir. Kanıtlar, bütçe davranışındaki değişikliklerin bu kriterleri karşılamak için ortaya çıktığını göstermektedir.

Tek para sistemine geçişte rol oynayan önemli bir belge de, İstikrar ve Büyüme Pakti (Stability and Growth Pact)'dir. Avrupa Para Birliği kapsamında bütçe

²³¹ MILLAR, a.g.e., s.11-12.

disiplininin kontrol altına alınmasını amaçlayan İstikrar ve Büyüme Pakti'nin temel prensipleri, 13-14 Aralık 1996 tarihlerinde gerçekleştirilen Dublin Zirvesi'nde kabul edilmiştir. Bu pakt ile amaçlanan, üye ülkelerin, Euro'nun piyasa itibarını tehlikeye sokabilecek düzeyde ve sorumsuz bir şekilde kamu borçlanmasına gitmelerini engellemektir. Bu çerçevede paktın iki temel unsuru bulunmaktadır:

- Birincisi, bütçe politikalarındaki sapmaların, bütçe açığı GSYİH'nın %3'ü oranındaki üst sınırı aşmadan önce, mümkün olan en kısa sürede tespit edilmesi ve bir erken uyarı sistemi ile düzeltilmesidir.
- İkincisi ise, sürekli olarak aşırı kamu açığı veren ülkelere karşı nihai çözüm olarak mali yaptırımlar uygulanmasıdır.

AB üyesi ülkelerin hedeflere ulaşmak için yürürlüğe koydukları programların yanı sıra, denetleme mekanizmasının bir parçası olarak her yıl ülkeler, izleyen dört yıl için maliye politikası planlarını (istikrar programlarını) Avrupa Birliği Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi (ECOFIN)'ne sunmaktadırlar. Konsey, planların İstikrar ve Büyüme Pakti ile ve daha genel olarak dürüst kamu maliyesi ilkeleri ile uyumlu olup olmadığına ilişkin görüşlerini açıklar. Bu programlar sadece yönverici hedefler ve bazen birkaç özel hedef içerir. Maastricht Anlaşması ve İstikrar ve Büyüme Pakti'nin sınırları içinde bir üye ülke, kendi ulusal çerçevesine uygun bir maliye politikası uygulayabilmektedir²³².

Almanya ve Fransa'nın Maastricht Anlaşması ve İstikrar ve Büyüme Pakti ile belirlenen % 3'lük bütçe açığı / GSYİH sınırını 2002 yılından itibaren ihlâl etmesi karşısında, AB Komisyonu, bu iki ülkeye mali yaptırım uygulanmasını tavsiye etmiştir. Ancak, AB Maliye Bakanları herhangi bir yaptırım öngörmemiş ve Almanya ve Fransa'ya bütçe açıklarını % 3 seviyesine çekmeleri için 2005 yılına kadar süre tanımıştır. Bu gelişmenin üzerine, AB Komisyonu, Kurucu Antlaşmalar'ın koruyucusu olma sıfatıyla Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD)'na başvurmuş ve uygulamadaki asli yetkinin kime ait olduğunu tespit edilmesini istemiştir. ATAD da, 13 Temmuz 2004'de verdiği kararla, paktın uygulayıcısının Komisyon olduğunu belirtmiş ve öngörülen cezaların yeniden yürürlüğe girmesini sağlamıştır. Bu süreçte, Almanya ve Fransa'nın, İstikrar ve Büyüme Pakti kriterlerinin yumuşatılması isteminde bulunmaları ise kaçınılmaz olmuştur²³³.

²³² DABAN ve diğerleri, a.g.e., s.10.

²³³ TUSAM (Ulusal Güvenlik Stratejileri Araştırma Merkezi), "AB'de İstikrar ve Büyüme Pakti", Erişim: 24.12.2004, <http://www.tusam.net/print.asp?id=30&tbl=DEGERLENDIRME&fld=degerlendirme>.

Avrupa Birliği içinde Ekonomik ve Parasal Birliğe üye olabilmek için geliştirilen Maastricht kriterlerinden özellikle mali disiplinin sağlanması açısından önem taşıyan iki temel kriterin “Bütçe Açığı/GSYİH oranı ile Kamu Borcu/GSYİH oranı” olduğunu belirtmiştik. Yukarıda yer verdiğimiz tablolardan, 15 AB üyesi ülkenin bu kriterleri sağlama anlamında çok ciddi sorunlarla karşı karşıya olmadıkları görölmektedir. Ancak, Birliğin bazı ülkelerinin (Özellikle Almanya ve Fransa) son birkaç yıl içinde özellikle bütçe açığı kriterini sağlamakta zorlandıkları ve bu kriteri “gevşetmek” istedikleri de bilinmektedir. Nitekim 22-23 Mart 2005’de Ekonomik Komisyon tarafından Brüksel’de gerçekleştirilen AB Zirvesi Sonuç Bildirgesi’nde şu sonuçlara değinilmiştir:

Bildirgede, bütçe açığı için % 3’lük üst sınır ile kamu borcunun GSYİH’nın en fazla % 60’ı olması şeklinde referans değelerinin aynen korunacağı ifade edilmiştir. Bununla birlikte, 25 üyeli bir Birlik içinde ekonomik yapı farklılıklarının artması göz önünde bulundurularak bazı kurallarda değışiklik yapılması gündeme gelmiştir. Orta vadede tüm üye ülkeler için hedef, bütçelerinin dengede olması veya fazla vermesidir. Ancak, ülkelerin borçları ve potansiyel büyüme farklılıkları göz önüne alınarak orta vadede hedeflerine ilişkin olarak farklılıklar söz konusu olabilecektir. Üye ülkelerin bütçelerine ilişkin değerlendirmeler yapılırken potansiyel ekonomik büyüme, enflasyon, nüfusun yaşlanma durumu vb. faktörler göz önüne alınabilecektir²³⁴.

Sonuç itibarıyla Ekonomik Komisyon, Mart 2005’deki bu toplantıda Maastricht’in “geleneksel” göstergelerinin sürdürölmesini kararlaştırmış, ancak bu göstergelerin yorumlanmasına ilişkin yeni kıstaslar getirmiştir. Buna göre, her üye ülkenin uymakla yükümlü tutulduğu % 3’lük bütçe açığı sınırı her yıl için değil, beşer yıllık dilimler halinde uygulanacaktır. Dolayısıyla eğer bir üye ülke, herhangi bir yıl, milli gelirine oran olarak % 3’den daha fazla bütçe açığı verir ise, bu açığı düzeltmek için önünde beş yıllık bir süre tanınacaktır. İkinci olarak, Komisyon bundan böyle “maliye harcama kalemlerini” yeniden tanımlamakta ve üye ülkelerin “Avrupa Birliği”ni güçlendirmek ve Avrupa’da rekabeti artırmak üzere yaptıkları (sağlık, eğitim, sosyal altyapı gibi) harcamalarını, bütçe açığında söz konusu % 3 üst sınırına ait harcamalar içinde değerlendirmeyecektir. Dolayısıyla üye ülkelerde artık “birliği güçlendirmek” ve “rekabeti genişletmek” üzerine yapılan tüm harcamaların

²³⁴ DTM, Erişim: 16.04.2006,
www.foreigntrade.gov.tr/ab/22-23Mart2005zirvesi.doc.

sınırlamaları fiili olarak kaldırılmış durumdadır²³⁵. Görünen odur ki, Ekonomik Komisyon'un sonuç bildirgesinde aldığı bu kararlar, Avrupa Ekonomik ve Parasal Birlik üyesi ülkelere mali alanda önemli düzeyde özgürlükleri de beraberinde getirmektedir. Bu yönde kararların alınması üye ülkeler açısından faydalı olabilecektir ama burada önemli olan, getirilen esnekliklerin suistimale yol açmamasıdır.

Bu gelişmelerin ilgi çekici yanı; bahsedilen kriterler düzenlenirken, bu kriterlerin kesin bir şekilde uygulanması konusunda özellikle ısrar eden ülkenin Almanya olmasıdır. Almanya'nın ısrarının temelinde ise, disiplinsiz olarak adlandırılan Akdeniz ülkelerinin cezalandırılması düşüncesi yer almaktadır. Ancak, gerçekte olaylar tasarlanandan aksi yönde gelişme göstermiş ve Akdeniz'e kıyaslı olan ülkelerden İspanya 2002 yılında denk bütçeyi ve 2005 yılında ise % 1.1 seviyesinde bütçe açığı/GSYİH oranını gerçekleştirmiş olup, Almanya ve Fransa'ya ilişkin oranlar ise son yıllarda kriterlerin üstünde seyretmiştir.

2. Avrupa Birliği Anayasası'nda Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Hükümlerin Değerlendirilmesi

Avrupa Birliği Anayasası 25 ülkenin liderlerinin katılımıyla 29 Ekim 2004 tarihinde Roma'da bulunan Campidoglio Tepesi'nde imzalanmıştır. Söz konusu Anayasa 4 bölüm ve 465 maddeden oluşmaktadır. AB Anayasası, birliğin ana belgelerini oluşturan Roma, Maastricht, Amsterdam ve Nice gibi anlaşmaların basitleştirilmiş ve genişlemiş AB'ye uyarlanmış bir sentezini oluşturmaktadır. AB Anayasası'nın öngörülen süre olan 1 Kasım 2006'ya kadar yürürlüğe girmesi için tüm üye ülkeler tarafından istisnasız onaylanması gerekmektedir. AB Anayasası'nı henüz onaylamayan İngiltere, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Portekiz, Malta, İrlanda ve Lüksemburg AB Anayasası'nı referandumla onaylayacak ülkeler arasında yer alırken, Finlandiya, İsveç, Estonya, Letonya, Belçika ve Güney Kıbrıs ise, parlamentolarında onaylayacak ülkeler grubu içinde yer almaktadır. Bu ülkelerin öngörülen tarihe kadar AB Anayasası'nı oylamaya sunmaları beklenmektedir. Burada sayılmayan ülkeler ise, söz konusu birlik anayasasını onaylamış olan ülkelerdir. Ancak Fransa ve Hollanda'da gerçekleştirilen referandum sonucunda AB Anayasası onaylanmamıştır.

²³⁵ Erinç YELDAN, "Avrupa Birliği ve "İstikrar ve Büyüme Sözleşmesi"nin Geleceği", 20 Temmuz 2005, Erişim: 10.12.2005, http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/Yeldan33_20Tem05.pdf#search=%22%C4%B0stikrar%20ve%20B%C3%BCy%C3%BCme%20S%C3%B6zle%C5%9Fmesi%E2%80%9Dnin%20Gelece%C4%9Fi%22.

Avrupa Birliği Anayasası'nın²³⁶ yürürlüğe girmesi durumunda, konumuz itibarıyla önem taşıyan birtakım hükümleri de bünyesinde barındıracağı görülmektedir. Özellikle Anayasanın "Bütçe ilkeleri ve mali ilkeler" başlığı altında düzenlenen 53. maddesi birlik bütçesi kapsamında "denk bütçe"yi öngörmektedir. Söz konusu madde hükmü şu şekildedir:

"MADDE I-53: Bütçe ilkeleri ve mali ilkeler

1. Birliğin tüm gelir ve gider kalemleri, her mali yıl için hazırlanan tahmini hesaplara dahil edilir ve bütçede gösterilir.

2. Bütçede görünen gelirler ve giderler dengeli olur.

5. Bütçe disiplinini koruma görüşüyle hareket ederek Birlik, bütçe açısından büyük olumsuz bir etki yapabilecek herhangi bir faaliyeti, söz konusu tasarının veya tedbirin Birliğin kendi kaynakları ile Madde I-55'te bahsedilen yıllık mali çerçevenin sınırları dâhilinde finanse edilebileceğine dair güvence sağlamadan benimsemez."

İlgili fıkralarına değindiğimiz yukarıdaki 53. madde hükmünden de anlaşıldığı üzere, Birliğin bütçesi yıllık olarak hazırlanacak ve bütçe gelirleri ile giderleri birbirine denk olacaktır. Birlik bütçesine olumsuz bir etki yapabileceği yani bütçe gelirlerinin aşılmasına neden olabilecek bir faaliyet finansman kaynağı bulunmadığı sürece benimsenmeyecektir. Bu madde hükümleri, Avrupa Birliği Anayasası'nın yürürlüğe girmesi durumunda, Birlik içinde mali disiplinin tesisini kolaylaştırabilecek niteliklere sahiptir. Anayasanın 55. maddesi ise, "Çok yıllık mali çerçeve" başlığı altında düzenlenmekte ve Birliğin yıllık bütçesinin, aynı zamanda hazırlanacak "çok yıllık mali çerçeve" ile uyumlu olmasını öngörmektedir.

Birlik Anayasasının 184. maddesi, üye devletlere yönelik olarak mali konularda uyulması gereken kuralları ve uyulmadığı takdirde yerine getirilecek olan yaptırımları hüküm altına almaktadır. Burada yer alan hükümler, Maastricht Anlaşması ve İstikrar ve Büyüme Pakti'nda yer alan kıstaslarla da benzerlik taşımaktadır. Nitekim başta da belirttiğimiz üzere, AB Anayasası, Birliğin temelini oluşturan çeşitli anlaşmaların düzenlenerek bir araya getirilmesi ile oluşturulmuş bir anayasa niteliğini taşımaktadır. 184. madde hükmü şu şekilde AB Anayasasında yer almaktadır:

"MADDE III-184

1. Üye Devletler yüksek miktarlarda devlet bütçesi açığından kaçınırlar.

²³⁶ **Avrupa Birliği Anayasası**, Erişim: 10.02.2006, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/850TR.pdf>.

2. Komisyon, göze batan hataları belirlemek amacıyla, Üye Devletlerdeki bütçe durumunu ve hükümetlerin borç stokunu izler. Komisyon, özellikle aşağıdaki iki ölçüte göre bütçe disiplinine uyulup uyulmadığını inceler:

(a) aşağıdaki durumlar dışında, planlanan veya gerçek hükümet bütçesi açığının gayri safi yurt içi hâsılaya oranının belirli bir referans değerini aşp aşmadığı:

i) oran önemli ölçüde ve sürekli olarak düşer ve referans değerine yakın bir düzeye ulaşırsa;

ii) ya da farklı şekilde, referans değerinin üzerinde kalan fazla kısım yalnızca olağanüstü ve geçiciyse ve oran referans değerine yakın olarak kalırsa;

(b) oranın önemli ölçüde azalması ve tatmin edici bir ilerleyişle referans değere yaklaşması dışında, hükümet borcunun gayri safi yurt içi hâsılaya oranının bir referans değeri geçip geçmediği.

Referans değerler, aşırı bütçe açığı prosedürü hakkındaki Protokol'de belirlenir.

3. Bir Üye Ülke bu ölçütlerden biri ya da ikisinin gerekliliklerini yerine getirmezse, Komisyon bir rapor hazırlar. Komisyon'un raporu aynı zamanda hükümet bütçe açığının, hükümet yatırım harcamalarını aşp aşmadığını ve Üye Ülkenin orta vadeli ekonomik ve bütçesel konumu da dahil olmak üzere, diğer ilgili etkenlerin tümünü göz önünde bulundurur.

Komisyon, aynı zamanda ölçüt gerekliliklerinin yerine getirilmesine karşın, bir Üye Ülkede aşırı bütçe açığı meydana gelmesi riski olduğu görüşünü taşıdığı anda da rapor hazırlayabilir.

4. Ekonomik ve Mali Komite, Komisyon raporu hakkında görüş bildirir.

5. Komisyon, bir Üye Ülkede aşırı bütçe açığı olduğu görüşünü taşırsa, söz konusu Üye Ülkeye görüşünü bildirir.

6. Konsey, Komisyon'un teklifi üzerine, söz konusu Üye Ülkenin yapmayı dileyeceği tüm gözlemleri göz önünde bulundurarak ve yapılan genel değerlendirmeden sonra, aşırı bütçe açığı olup olmadığına karar verir. Bu durumda, aynı prosedürler uyarınca, durumu belirli bir sürede sona erdirme düşüncesiyle, söz konusu Üye Ülkeye bildirilecek tavsiyeleri kabul eder.

8. paragrafa tabi olarak, söz konusu tavsiyeler kamuoyuna duyurulmaz. Konsey, bu paragraf kapsamında, ilgili Üye Ülkenin temsilcisinin oyunu dikkate almadan hareket eder.

Nitelikli çoğunluk, katılan Üye Devletlerin nüfuslarının en az % 65'inin temsil edecek şekilde, diğer Üye Devletlerin en az % 55'i olarak tanımlanır.

Nitelikli çoğunluğun gerçekleşmemiş sayılması için gereken bloke edici azınlık, bir üye ilaveten, diğer Üye devletlerin en az % 35'inden fazlasını içermelidir.

7. Bakanlar Konseyi, Komisyon'un tavsiyesi üzerine, 8 ile 11 arasındaki paragraflarda belirtilen Avrupa kararlarını ve tavsiyelerini kabul eder.

Konsey, ilgili Üye Ülkenin temsilcisinin oyunu dikkate almadan hareket eder. Nitelikli çoğunluk, katılan Üye Devletlerin nüfuslarının en az % 65'inin temsil edecek şekilde, diğer Üye Devletlerin en az % 55'i olarak tanımlanır. Nitelikli çoğunluğun gerçekleşmemiş sayılması için gereken bloke edici azınlık, bir üye ilaveten, diğer Üye devletlerin en az % 35'inden fazlasını içermelidir.

8. Konsey, belirlenen süre zarfında tavsiyelerine karşılık olarak hiçbir etkili faaliyette bulunulmadığını tespit ederse, tavsiyelerini kamuoyuna açabilir.

9. Bir Üye Ülkenin, Konsey'in tavsiyelerini uygulamaya koymamakta ısrar etmesi halinde; Bakanlar Konseyi, belirlenen süre içinde durumun giderilmesi amacıyla Bakanlar Konseyi tarafından gerekli olduğu yargısına varılmış açığı azaltma yönündeki tedbirleri alması konusunda Üye Ülkeye bildirimde bulunulmasını sağlayan bir Avrupa kararı kabul edebilir.

Böyle bir durumda Konsey, ilgili Üye Ülkenin uyum sağlama çabalarını incelemek amacıyla o Üye Ülkeden belirli bir programa göre rapor vermesini talep edebilir.

10. Bir Üye Ülke, 9. paragrafta göre kabul edilen bir Avrupa kararına uymazsa, Konsey aşağıdaki tedbirlerden birini uygulama veya duruma göre sıkılaştırma kararı alabilir:

(a) söz konusu Üye Ülkenin, hisse senetleri ve menkul kıymetler çıkarmadan önce Bakanlar Konseyi tarafından belirlenen ek bilgileri yayınlamasının talep edilmesi;

(b) Avrupa Yatırım Bankası'nın söz konusu Üye Ülkeye kredi verme politikasını gözden geçirmeye davet edilmesi;

(c) Bakanlar Konseyi aşırı bütçe açığı durumunun düzeldiği görüşünü taşıyana kadar, söz konusu Üye Ülkeden, faiz getirisi olmayan uygun miktarda mevduatı Birlik'e yatırmasının talep edilmesi;

(d) uygun miktarda para cezasının verilmesi.

Konsey Başkanı, kabul edilen tedbirler konusunda Avrupa Parlamentosu'nu bilgilendirir.

11. Konseyi, 6. paragraf ile 8 ve 10 arasındaki paragraflarda belirtilen tedbirlerin bir kısmını ya da tamamını, söz konusu Üye Ülkenin aşırı miktardaki bütçe açığının düzeltildiğini düşündüğü durumda Bakanlar Konseyi'nin daha önce tavsiyelerini kamuoyuna açması halinde, 8. paragraf kapsamındaki karar feshedilir edilmez, söz konusu Üye Ülkede artık aşırı miktarda bütçe açığı olmadığını kamuya duyurur.

12. Madde III-360 ve III-361'de öngörülen dava açma hakları, 1 ile 6 arasındaki paragraflar veya 8. ve 9. paragraflar çerçevesinde uygulanmayabilir.

13. Bu Maddede açıklanan prosedürün uygulanmasına ilişkin diğer hükümler, aşırı bütçe açığı prosedürü hakkındaki Protokol'de belirtilmiştir.”

Birlik Anayasası'nın 403. maddesi ile ise, Birliğin yıllık bütçesinin 1 Ocak ile 31 Aralık tarihleri arasında kapsayan bir mali yıl için hazırlanacağı belirtilmiştir.

Yukarıda çeşitli hükümlerine yer verdiğimiz Avrupa Anayasası henüz yürürlüğe girmemiş olmasına rağmen önemli hükümler içermektedir. Tüm üye ülkelerce onaylandığı takdirde yürürlüğe girecek Anayasa “Anayasal denk bütçe ilkesi”ni bünyesinde barındırmaktadır. Bu hükme göre birliğin gelir ve giderleri denk olmak zorundadır. Ayrıca, üye ülkelere yönelik olarak da Euro'nun istikrarını sağlamak adına çeşitli düzenlemeler ve yaptırımlar da hüküm altına alınmış bulunmaktadır.

Avrupa Birliği Anayasası'na yönelik olarak yukarıda yer vermeye çalıştığımız açıklamalarımıza ilaveten şu konuyu da ifade etmek yerinde olacaktır. AB Anayasası henüz yürürlüğe girmemiştir. Ancak zaten, AB, uluslarüstü bir otorite olarak bir bütçeye sahiptir.

Şu anda AB bütçesi, Birlik içinde yer alan üye devletlerin ulusal bütçelerinden çok daha küçüktür ve her yıl dengede olmak durumundadır. Aynı zamanda bütçe harcama sınıflandırmasında da farklı türden harcamalar bulunmaktadır²³⁷. Belli başlı harcama kalemleri içinde; “Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu, Uyum Fonu ve Yapısal Fonlar, dış politika, AB iç politikaları ve idari harcamalar” yer almaktadır. Başlıca gelir kalemleri arasında ise, “tarım vergileri, gümrük vergileri, KDV gelirleri ve gayri safi AB iç hâsılası” bulunmaktadır.

AB Bütçesi temel altı ilke çerçevesinde düzenlenmektedir²³⁸:

²³⁷ Metin MERİÇ, “Avrupa Birliği'nde Denk Bütçe Uygulamaları ve Sonuçları”, **Avrupa Birliği Üzerine Yazılar**, Editorler: Turgay BERKSOY – A.Kadir IŞIK, SPK Yayını, Yayın No: 177, Ankara, Şubat 2006, s.253.

²³⁸ AB KOMİSYONU, “Avrupa Birliği Bütçesi ve Mali Perspektifler”, Erişim: 14.05.2006, http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=qt&doc=IP/04/189|0|RA PID&lg=EN&display.

- Teklik : AB bütçesi, gelir ve giderin tek bir doküman içinde yer alacağı şekilde düzenlenmelidir.

- Genellik : Bütçede gelirler belirli bir harcama kalemine aktarılmalı ve gelir ve gider kalemleri ayrı kalemler olarak gösterilmelidir.

- Yıllık : Bütçe hareketleri bir yıllık bütçe dönemi için hesaplanmalıdır. Ancak çoğu AB programının birkaç yılı kapsayacak şekilde düzenlenmesi nedeniyle, *taahhüt edilen tahsisat* ve *ödenecek tahsisat* kavramları oluşturulmuştur. Taahhüt edilen tahsisat, AB'nin birkaç yıl boyunca çeşitli politikaları için ödemeyi taahhüt ettiği kalemleri kapsarken; ödenecek tahsisat geçmiş senelerde ödenme taahhüdünde bulunulan miktarlar ile içinde bulunulan mali yıl içinde ödenmesi gereken kalemleri kapsamaktadır.

- Denge : Bütçede gelir ve gider kalemleri denk olmalıdır. Öngörülmeyen giderler nedeniyle bütçedeki gelirler yetersiz kalırsa, sözkonusu mali yılın bütçesi değiştirilerek tahsisatlar yeniden dağıtılır ve/veya bütçeye ek gelir sağlanması için çağrıda bulunulur. AB bütçe açığını borçla kapatamaz.

- Belirlilik : Bütçedeki her bir harcama kaleminin belirli bir amaca yönelik harcandığı belirtilmelidir.

- Euro : 1 Ocak 1999 yılından bu yana AB'nin para birimi Euro'dur ve AB bütçesinin gelir ve gider tahminleri Euro olarak belirlenmektedir.

Avrupa Birliği bütçesinin yukarıdaki ilkelerden de anlaşılacağı üzere, en ayırt edici özelliklerinden birisi her yıl dengede olması zorunluluğudur. Bu noktada ise, AB bütçesinin diğer ulusal bütçeler ile karşılaştırıldığında daha küçük bütçe büyüklüğüne sahip olduğu da unutulmamalıdır. Şüphesiz bütçeler miktar itibarıyla ne kadar küçük olursa, denk olarak uygulanması da o derece kolay olabilecektir.

3. Avrupa Birliği Üyesi Bazı Ülkelerde Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler

Avrupa Birliği üyesi olan bir takım ülkeler hem bireysel temelde kamu mali disiplininin sağlanması hem de AB içerisinde ekonomik ve mali uyumun gerçekleştirilmesi amacıyla çeşitli bütçe reformlarını uygulamaya koymuş bulunmaktadır. Bu kapsamda aşağıda sırasıyla Almanya, Fransa, İngiltere, Yunanistan ve İspanya ele alınacaktır.

a. Almanya Federal Cumhuriyeti

Almanya Federal Cumhuriyeti 16 eyaletten oluşmaktadır. Almanya 1990 yılında birleşinceye kadar Federal Cumhuriyet 11 eyaletten oluşuyordu. 3 Ekim 1990'da Demokratik Alman Cumhuriyeti'nde bulunan 5 eyaletin de katılımıyla eyalet sayısı 16 olmuştur. Almanya Federal Cumhuriyeti'nin Anayasası 23.05.1949'da devlet yaşamına "geçici bir dönem" için yeni, özgürlükçü-demokratik bir düzen vermek amacıyla kabul edilmişti. Anayasa'da Alman halkından, kendi serbest iradesiyle "Almanya'nın birliğini ve özgürlüğünü gerçekleştirilmesi" isteniyordu. Anayasa'nın tekrar birleşme ereği 1990'da gerçekleşmiş ve başlangıç bölümü ile son maddesi değiştirilerek tüm Almanya'da geçerli hale getirilmiştir. Anayasa'da yer alan demokratik ilke ile egemenliğin tümüyle halkın olduğu ve "halk egemenliğini, seçimler ve oylamalar aracılığıyla ve yasama, yürütme ve yargı yetkileriyle donanmış özel organlar eliyle" kullanacağı saptanmıştır²³⁹. Öncelikle yasama görevi olan Anayasa organları, Federal Meclis ile Federal Konsey'dir. Bunun dışında eyaletler ve mahalli idareler düzeyinde çeşitli meclisler aracılığıyla da yasa yapma yetkisi söz konusudur. Anayasa'da kural olarak hangi seviyede ne tür düzenleme yapılacağı belirlenmiştir. Yürütme görevini, Federal Cumhurbaşkanı ile Federal Başbakan yönetimindeki Federal Hükümet ile Federal Cumhurbaşkanı yerine getirmektedir. Anayasa düzeyinde yargı fonksiyonu Federal Anayasa Mahkemesi'nin yetkisindedir. Almanya'daki yasaların yarısından fazlasının yürürlüğe girebilmesi için Federal Konseyin onayı gerekmektedir. Özellikle eyaletlerin mali ve idari egemenliklerini ilgilendiren yasalar Anayasa'nın 77. maddesi çerçevesinde onaya muhtaçtır ve Federal Konseyin onayı olmadan ya da reddine rağmen yürürlüğe girememektedir²⁴⁰.

23 Mayıs 1949 tarihli Almanya Federal Cumhuriyeti Anayasası'nın X. Bölümü "Mali Rejim" başlığı altında tanzim edilmiştir. Söz konusu "Mali Rejim" başlığı altında onüç farklı madde ile gelir ve harcama paylaşımı, bütçe, vergi ve borçlanma konularıyla birlikte gelir idaresine ilişkin hususlar ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Almanya Federal Cumhuriyeti Anayasası'nın "Maliye" başlığı altında düzenlenen X. Bölümünde yer alan ve konumuz açısından önem taşıyan madde hükümleri daha ayrıntılı olarak incelemeye çalışılmıştır.

Almanya Anayasası'nın incelediğimiz bölüme ait ilk maddesi "104a" numaralı maddesidir. Bu madde, 1949 yılında kabul edilen Anayasanın ilk halinde yer

²³⁹ Anayasanın 20. maddesindeki bu hükmün değiştirilemeyeceği 79. maddede düzenlenmiş bulunmaktadır.

²⁴⁰ İsmail CAN, "Almanya'da Devletin Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri", **Maliye Dergisi**, Sayı:145, Ocak-Nisan 2004, s.1-2, 4, 9.

almamış olup, daha sonra 12.5.1969 yılında gerçekleştirilen 21. Anayasa Değişikliği ile ilave edilmiştir. “Harcamaların Paylaşımı” başlığı altında düzenlenen bu maddede, Federasyon ile Eyaletler arasındaki görev paylaşımı konusu hüküm altına alınmış ve Federasyon’un, özellikle Eyaletlerin önemli yatırım harcamaları için mali yardımda bulunabileceği ifade edilmiştir.

Anayasanın 105. maddesi “Yasama Yetkileri” başlığı altında düzenlenmiş olup, Federasyon ve Eyaletlerin mali yükümlülüklerin tahsiline yönelik olarak yasama yetkisine sahip oldukları hüküm altına alınmıştır. Bu maddeye göre, vergi ile ilgili olarak yasama yetkisini federal meclis ile birlikte eyalet meclisleri kullanmaktadır.

106. madde “Gelir Paylaşımı” başlığı altında düzenlenmiştir. Bu maddede, federasyon, eyalet ve komünlerin kamu gelirleri üzerindeki hükümler hakları ve gelir türleri itibarıyla dağılımları düzenlenmekte ve hangi gelir türlerinin federasyona eyaletlere ve komünlere ait olduğu tek tek sayılmaktadır.

1993 yılında, 40. Anayasa Değişikliği ile Anayasaya ilave edilen “106a” numaralı madde ise, “Demiryolları” başlığı altında düzenlenmiştir. Bu madde ile, 1 Ocak 1996 tarihinden itibaren eyaletlerin, kişilerin yerel seyahatleri için federal vergi gelirleri dışında bir miktar pay alma iddiasında bulunabilecekleri hüküm altına alınmaktadır.

Almanya Anayasasının zaman zaman ortaya çıkan ihtiyaçlara göre değişikliğe uğrayan ve “Mali Denkleştirme” başlığını taşıyan 107. maddesi, eyaletlerle belediyeler arasındaki gelir farklılıklarının giderilmesi için mali denkleştirme esaslarını belirlemekte ve buna göre bu yönetim birimleri arasında vergi gelirlerinin nasıl paylaşılacağını hüküm altına almaktadır.

Ülkenin gelir idaresini düzenleyen ilgili Anayasa maddesi, 108. madde hükmüdür. “Gelir İdaresi” başlığı altında düzenlenen maddede, federal ve federe gelir idarelerinden bahsedilmekte ve hangi gelir türlerinin hangi idare tarafından yönetileceği konusu hüküm altına alınmaktadır.

Federal Almanya Anayasası’nın 109. maddesi “Bütçe Yönetimi” başlığı altında düzenlenmiştir. Bu madde hükümleri aşağıda belirtilen şekilde Federal Almanya Anayasası’nda²⁴¹ yer almaktadır.

“Madde 109: Bütçe Yönetimi

²⁴¹ **Federal Almanya Anayasası**, Erişim: 11.03.2006, <http://www.jurisprudencia.de/jurisprudencia.html>.

1. Federasyon ve Eyaletler, kendi bütçe yönetimleri konusunda özerk olup birbirine bağlı değildirler.

2. Federasyon ve Eyaletler, genel ekonomik dengenin ihtiyaçları doğrultusunda bütçe yönetimlerine beklenen önemi verirler.

3. Senato'nun iznini gerektiren federal yasama vasıtasıyla, hem Federasyon hem de Eyaletler tarafından uygulanabilir ilkeler, ekonomik trendlere yönelik bütçe yönetimi istekliliği ve ileriye yönelik birkaç yılı kapsayan mali planlama ile uygulanacak bütçe yasasına yerleştirilebilir.

4. Genel ekonomik dengenin zararlarını gidermek amacıyla, Senato'nun iznini gerektiren federal mevzuat şu amaçlar için yürürlüğe konulabilir:

1) Ülkeye ait varlıklar veya özel amaçlı kurumlar tarafından artırılacak kredilerin maximum miktarları, şartları ve zamanlaması ve

2) Federal Merkez Bankası'ndaki faizsiz mevduatları (ekonomik trendleri dengeleme rezervleri) iyi şekilde korumak için Federasyon ve Eyaletler üzerine bir yükümlülük koymak amacıyla,

İlgili yasaları çıkarmak için yetkiler sadece Hükümete aittir. Bu tür yasalar Senato'nun iznini gerektirir. Yasalar, Temsilciler Meclisi talep ettiğinde yürürlükten kalkmak zorundadır. Detaylar federal yasa ile düzenlenir.”

Yukarıda yer alan 109. madde hükmünden anlaşıldığı gibi, Federasyon ve Eyaletler kendilerine ait bütçe yönetimi konusunda bağımsızdırlar ancak, ülke kapsamında genel ekonomik dengenin sağlanması için ve gerektiğinde meydana gelebilecek zararların telafisi için, hem Federasyon hem de Eyaletler, bütçe yönetimleri kapsamında gerekli önlemleri almak zorundadırlar.

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasasının çalışmamız açısından önem taşıyan ilgili madde hükmü, “Bütçe Kanunu” başlığı altında düzenlenen 110. madde hükmüdür. Bu madde hükmü aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir.

“Madde 110: Bütçe Kanunu

1. Federasyonun tüm gelirleri ve harcamaları bütçede yer alır; federal teşebbüsler ve özel varlıklar hususunda, sadece ödenekler değil, ayrıca bağışların da bütçede yer alması gerekir. Bütçe gelir ve harcamalar itibarıyla denkleştirilmek zorundadır.

2. Bütçenin bir veya birkaç hesap dönemi için yıllara göre bölünebileceği hususu ilk hesap yılının başlamasından önce bütçe kanunu ile tespit edilebilir. Bütçenin bazı kısımlarının farklı zamanlarda yıllara göre bölünebileceği öngörülebilir.

3. Bütçe kanununu düzenleyen tasarılar gibi ikinci fıkra kapsamındaki kanun tasarıları ve bütçe, eş zamanlı olarak Senato'ya ve Temsilciler Meclisi'ne sunulur; Senato bu tür tasarılar konusunda 6 hafta içinde veya değişiklik kanun tasarıları durumunda 3 hafta içinde, eyalete kendi görevini yapma yetkisi verir.

4. Bütçe kanunu, sadece Federasyonun gelirlerine ve harcamalarına uygulanacak bu tür öngörülerini ve bütçe kanununun kabul edildiği dönemi kapsayabilir. Bütçe kanunu, bu öngörülerin sadece sonraki bir tarihte, 115. maddeye* uygun olarak yetki verildiği takdirde uygulamaya son verileceğini şart koşabilir.”

“Bütçe Kanunu” başlığı altında düzenlenen yukarıdaki madde hükmüne göre, Federasyonun tüm gelir ve giderleri, bütçe içinde yer almak zorundadır. Bu hüküm ile, bütçe birliği ilkesi korunmaya çalışılmıştır. Ayrıca, bu maddede yer alan hüküm gereği, federal bütçe gelir ve harcamalar itibarıyla denkleştirilmek zorundadır. Almanya Anayasasında yer alan bu hüküm, “Anayasal Denk Bütçe” ilkesinin uygulandığını ortaya koymaktadır. Ancak, ilgili hüküm çok katı olarak nitelendirilecek bir hüküm değildir. Çünkü 112. madde ödenek üstü harcamalar konusu ve 115. madde de Devlet kredisi konusu ile ilgili hükümler içermekte ve bu konuda izin verme yetkisine sahip olan makamları belirtmektedir. Ayrıca, “Bütçe Yönetimi” başlığı altında düzenlenen 109. madde, genel ekonomik dengenin önemini vurgulamakta ve ihtiyaç duyulduğu takdirde, genel ekonomik dengenin sağlanması ve varsa meydana gelen zararların telafisi için federal ve eyalet hükümetlerinin kendi bütçe uygulamalarında gerekli önlemleri almaları gerektiği konusu hüküm altına alınmaktadır.

Almanya Federal Cumhuriyeti Anayasasının 111. maddesi “Geçici Bütçe” başlığı altında düzenlenmiş ve hangi şartlar altında geçici bütçeye başvurulacağı ve nasıl uygulanacağı konusu hüküm altına alınmıştır. 112. madde ise “Aşırı Harcamalar” başlığı altında düzenlenmekte olup, bütçe ödeneğini aşan harcamalar ile bütçe dışı harcamaların ancak Maliye Bakanı'nın izni ile yapılabileceğini hüküm altına almakta ve bütçe disiplini açısından önem taşımaktadır. İlgili madde hükümleri aşağıda yer almaktadır.

“Madde 111: Geçici Bütçe

1. Bir mali yılın sona ermesiyle birlikte izleyen yılın bütçesinin kanunlaşmamış olması halinde, Federal Hükümet, kanun yürürlüğe konuluncaya kadar, gerekli olan tüm ödemeleri yapmaya yetkilidir:

* Bu madde “Eyalet Kredisi” başlığı altında düzenlenmiştir.

a) Yasal kurumları devam ettirmek ve kanun tarafından yetki verilen diğer önlemleri almak için,

b) Federasyonun yasal yükümlülüklerini yerine getirmek için,

c) Miktarların bir önceki yıl bütçesinde zaten tahsis edilmiş olması şartıyla inşaat projelerini, tedarikleri ve diğer hizmetleri devam ettirmek veya bu amaçlar için sübvansiyonları tahsis etmeye devam etmek için.

2. Yürürlükteki belirli yasalar tarafından sağlanan ve vergiler ile gümrük vergileri ve diğer kaynaklardan toplanan gelirler veya iş sermayesi rezervleri, birinci fıkrada belirtilen harcamaları karşılamaz; Hükümet, bir önceki bütçenin toplam miktarının maksimum bir çeyreğine kadar gereken fonları, cari faaliyetleri idare etmek için ödünç olarak alabilir.

Madde 112: Aşırı Harcamalar

Bütçe ödeneğini aşan harcamalar ve bütçe dışı harcamalar Maliye Bakanı'nın iznini gerektirir. Bu tür izin sadece öngörülmemeyen bir durumda ve mecburi ihtiyaç için verilebilir. Detaylar, federal yasa ile düzenlenebilir.”

Almanya Federal Cumhuriyeti Anayasası'nda, II. Dünya Savaşı sonrasında kabul edilen modern anayasaların çoğunda görülen ve Parlamento üyelerinin yetkilerini sınırlandıran hüküm de mevcuttur. Bu konudaki hüküm aşağıda da yer verdiğimiz 113. maddede belirtilmiştir.

“Madde 113: Harcamaların ve Gelirlerin Değişmesi

1. Federal Hükümet tarafından teklif edilen bütçedeki masrafları arttıran veya yeni masraflar gerektiren veya gelecekte yeni masraflar öngören kanunlar Federal Hükümetin onayına ihtiyaç gösterir. Aynı hüküm, gelir azalmasına neden olan veya gelecekte bunu gerektirecek kanunlar için de uygulanır. Hükümet, Temsilciler Meclisi'nin bu tür yasa tasarıları üzerinde oylamada bulunmalarını ertelemelerini talep edebilir. Bu durumda Hükümet 6 hafta içinde düşüncesini Temsilciler Meclisi'ne ifade eder.

2. Temsilciler Meclisi'nin bu tür bir yasa tasarısını kabul etmesinden sonraki 4 hafta içinde, Hükümet yasa tasarısının tekrar oylamaya tabi tutulmasını talep edebilir.

3. Yasa tasarısı 78. maddeye* uygun olarak kanunlaşmış olduğunda, Hükümet sadece birinci fıkranın üç ve dördüncü bentleri veya ikinci fıkranın tüm gereksinimlerini sağlayan prosedürün başlamasından sonra ve sadece 6 hafta içinde izin vermekten kaçınabilir.”

* Madde 78: Kanun Tasarılarının Onaylanması

Bu madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, bütçe tasarısı üzerinde parlamento üyelerinin giderleri arttırıcı veya gelirleri azaltıcı tekliflerinin kabul edilebilmesi, ancak Federal Hükümetin onayı halinde mümkün olabilecektir. Aksi takdirde, Hükümetin bu konuda onayı olmadan bütçedeki giderleri arttırıcı veya gelirleri azaltıcı yöndeki bir kanunun parlamentodan geçmesi mümkün olamayacaktır.

Almanya Anayasasının 114. maddesi “Denetim” konusunu, 115. maddesi ise “Devlet Kredisi” konusunu düzenlemektedir. İlgili madde hükümleri şu şekildedir:

“Madde 114: Denetim

1. Almanya Federal Cumhuriyeti Maliye Bakanı, Federal Millet Meclisi'ne ve Federal Senato'ya, Federal Hükümetin ibrası için müteakip mali yıl içinde bütün gelirler ve giderler ile hazinenin durumu ve borçları konusunda hesap vermek zorundadır.

2. Üyeleri hakim bağımsızlığına sahip olan Federal Denetim Ofisi (Sayıştay), hesabı denetler ve bütçe yönetiminin ekonomik bakımdan yerinde ve doğru olarak uygulanıp uygulanmadığını inceler. Federal Denetim Ofisi doğrudan doğruya Hükümete ve aynı zamanda Temsilciler Meclisi ve Senato'ya da yıllık bir rapor sunar. Tüm diğer hususlarda, Federal Denetim Ofisi'nin yetkileri federal yasalar ile düzenlenir.

Madde 115: Devlet Kredisi

1. Harcamanın gelecek mali yıllara yayılmasının bir sonucu olarak, borç alınan fonlar ve kabul edilen teminatlar, garantiler ve diğer taahhütler, ilgili maximum tutarı gösteren veya hesaplanmasına izin veren federal yasamanın yetki vermesini gerektirir. Borçlanma geliri, bütçede önceden tespit edilen toplam yatırım harcamaları tutarını aşamaz; istisnaları şudur ki, sadece bir genel ekonomik denge karışıklığına meydan vermemek için izin verilebilir. Detaylar federal yasa ile düzenlenir.

2. Federasyonun özel varlıkları konusuna gelince, birinci fıkra hükümleri dışındakilere federal yasa ile izin verilebilir. ”

Anayasanın denetim ile ilgili hükmünden anlaşıldığı gibi, Almanya'da Federal Bütçe, hükümetten müstakil bir organ olan Sayıştay tarafından parlamento adına denetlenmiş olmaktadır. Federal Maliye Bakanı, Anayasanın 114. maddesi çerçevesinde, Federal Hükümetin ibrası için Federal Meclis ve Federal Konseye bütün gelirler ve giderler, hazinenin malları ve borçları konusunda ilgili dönemi

izleyen mali yıl içinde Sayıştay denetim sonuçlarına dayanarak hesap vermek durumundadır.

Almanya'da devlet ve eyaletlerin bütçe ve ekonomi yönetimini denetleme görevi Federal Denetim Ofisi (Sayıştay) ile 16 eyaletin sayıştayları tarafından yerine getirilmektedir. Federal Sayıştay, hesap ve bütçenin ekonomik yerindeliği ile usule uygunluğunu denetleyerek Federal Hükümet ile Temsilciler Meclisi ve Senatoya her yıl rapor vermektedir. Temsilciler Meclisi tarafından Hükümetin aklanması bu rapora dayandırılmaktadır. Federal Sayıştay'ın bu görevleri yanında denetlenen makam ve Temsilciler Meclisi'ne danışma hizmeti verme ve mali kontrol tecrübelerine dayanarak öneriler getirme görevleri de bulunmaktadır²⁴².

Almanya Federal Cumhuriyeti Anayasasının 115. maddesinde belirtilen hükme göre, borçlanma miktarı bütçede daha önce yatırım harcamaları için tespit edilen tutarı aşamaz. Ancak, genel ekonomik dengenin sağlanması için bu kural aşılabilmektedir.

Almanya Anayasasının "Maliye" başlığı altında yer alan ve özellikle bütçe ile ilgili olan tüm hükümleri incelediğimizde, bir mali yıl kapsamında gelir-gider dengesinin önemli olduğunu ancak, yıllık bütçe denkleğinden ziyade, "genel ekonomik denge" konusuna ağırlık verildiğini ifade edebiliriz. Nitekim yıllık bütçe denkleğinin genel ekonomik dengeye zarar vermesi gündeme geldiğinde; genel ekonomik dengenin sağlanabilmesi için hem federal hem de eyalet bütçeleri bazında gereken önlemlerin alınması da zorunlu kılınmakta ve bu konu Anayasada hüküm altına alınmaktadır.

Almanya Anayasasının 115. maddesinde kural olarak belirlendiği üzere, Federal devlet ve pek çok bölgesel idare, ilgili madde hükmü ile anayasal düzeyde belirlenen ve borçlanmanın sadece yatırım harcamalarını finanse etmesi gerektiğini belirten "altın kuralı" kabul etmiştir. Ancak kural, bütçe disiplinini sağlamada kısmen etkili olmuştur. Çünkü genelde ex-post olmaktan ziyade ex-ante uygulanmıştır. Ayrıca federal düzeydeki yatırımlar, hem finansal hem de finansal olmayan varlıklar dahil ama özelleştirme ve amortisman hariç olarak geniş ölçüde tanımlanmıştır. Bu, belirli kaynakları dışarıda tutar ve eğer hükümet, ekonominin "milli denge"de faaliyet göstermediğine karar verirse uygulanabilir. Son yıllarda uygulanan Alman istikrar programları, genel hükümet düzeyinde yıllık nominal harcama artışı oranını % 2'nin

²⁴² CAN, a.g.m., s.27-28.

altında veya % 2 seviyesinde tutmayı öngörmüştür. Ancak harcama aşımı ile ilgili kurallar belirlenmemiştir²⁴³.

b. Fransa

1958 tarihli Fransız Anayasası'nın doğuşu, 13 Mayıs 1958'de, Cezayir'deki yerel bir ayaklanmayla başlar. Ordunun baskısı ile hükümet başkanlığı General Charles De Gaulle'e devredilir. De Gaulle'e yeni bir Anayasa hazırlanması için de tam yetki verilir. Anayasa 28 Eylül'de hazırlanıp referanduma sunulur ve oy verenlerin % 80'e yakın çoğunluğunca kabul edilerek 4 Ekim 1958 tarihinde yürürlüğe girer. 1958 Anayasası'nın en başta gelen özelliklerinden biri, Cumhurbaşkanı'na tanıdığı yetkililerdir. Bunlara bakarak, 1958 Anayasası'nın "başkanlık rejimi"ne kaydığı söylenebilir. Aslında, bu sistem devlet başkanına hayli üstünlük tanıyan bir parlamenter hükümet biçimidir²⁴⁴.

4 Ekim 1958 tarihinde yürürlüğe giren Anayasanın bir sonucu olan V. Cumhuriyetin yeni kurumlarının teşkili çerçevesinde 1958 ve 1959'da Hükümet tarafından 24 temel düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bunların içinde 1958 tarihli Anayasanın 92. maddesinin* uygulanmasına dayanan 2 Ocak 1959 tarihli organik kanun gücündeki düzenleme, devletin mali anayasası oluyordu. Meclis rejiminin kötüye kullanımını iyileştirmeyi hedefleyen rasyonel hale getirilmiş parlamentarizmin mantığı içinde ve IV. Cumhuriyetin örneği olmayan dokuz yıllık bütçe tarihinden dersler çıkararak 2 Ocak 1959 tarihli bu düzenleme, Parlamentonun görüşü alınmadan hazırlanmıştır. 1958 tarihli Anayasa 15 defa değişikliğe uğradığı halde, 2 Ocak 1959 tarihli düzenleme şaşkıncu bir istikrarı sağlamış ve sadece küçük ayrıntılarda iki defa değişikliğe uğramıştır²⁴⁵.

1958 tarihli Fransız Anayasasının 40. maddesi şu şekilde düzenlenmiştir²⁴⁶:
"Parlamento üyeleri tarafından teklif edilen yasa tasarıları ve düzenlemeler, kamu gelirlerinde bir azalma veya kamu harcamalarında bir artış oluşturacak mahiyette olduklarında, dikkate alınmaz."

Fransa Anayasasının 40. maddesindeki bu hüküm, Fransız Hükümeti tarafından çok kesin olarak yorumlanmış ve yalnız bütçeye değil tüm kanunları içine alacak şekilde uygulanmıştır. O derecedeki, örneğin evlilik dışında doğan çocukların

²⁴³ DABAN ve diğerleri, a.g.e., s.10-11.

²⁴⁴ Server TANİLLİ, **Devlet ve Demokrasi, Anayasa Hukukuna Giriş**, Adam Yayınları, Ekim 2000, s.333.

* Söz konusu madde hükmü "özel kanunların tesis edilmesi" başlığı altında düzenlenmiştir.

²⁴⁵ Michel PAUL, **L'Essentiel de La LOLF (La Nouvelle Constitution Financière de La France)**, Gualino éditeur, Eja, Paris, 2005, s.13.

miras hakkını genişleten bir kanun teklifi dahi, devletin miras hakkını ve netice itibarıyla devlet gelirlerini azaltıcı etki meydana getireceği için, nazarı itibare alınmaz addedilmiştir. Fransa'da Parlamento üyelerinin bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapma yetkileri 2 Ocak 1959 tarihli düzenleme ile de kesin çizgilerle sınırlandırılmıştır. Fransa'da, Anayasanın bu genel sınırlayıcı hükmüne ilaveten, 2 Ocak 1959 tarihli düzenlemenin 42. maddesi gelirleri azaltıcı veya giderleri arttırıcı tekliflerin yapılamaması esasını özellikle bütçe kanunu için daha etraflı bir şekilde tanzim etmiştir. Şöyleki; bir bütçe projesi üzerinde değişiklik ve ilave yapacak bir madde ancak bir gideri kaldırmaya veya azaltmaya veya bir geliri ihdasa veya artırmaya veyahut kamu giderlerinin kontrolünü sağlamaya yönelik olduğu takdirde yapılabilecektir²⁴⁷.

Bütçe, gerçekte Parlamente'ye esas görevi olan kontrol ve denetimi sağlayan bir araçtır. Hatta Benjamin Constant'ın daha 28 Mayıs 1819'da Millet Meclisi'nde verdiği nutuk bugün dahi geçerliliğini korumaktadır. Nutukta geçen bu sözlerle, bütçenin temel fonksiyonlarından birisinin parlamentonun millet adına, yürütme kuvvetini ve hükümeti etkin bir kontrol ve denetime tabi tutabilmesinin en önemli aracı olduğu belirtilmek istenmiştir²⁴⁸:

“Bütçe, her türlü siyasi, mali tüm suistimallere karşı milletin bir silahıdır. Bu silah anayasal, kanuni ve etkili bir silahtır. Sizler, bu silahı, kamu yararına olan sorumluluğunuzun hissettirdiği her reform için kullanabilirsiniz ve bütçeyi oylarken, size ne denirse densin, giderlerle ilgili her meseleyi incelemeniz ve bunları sadece maliyeye olan ilişkileri itibarıyla değil fakat hürriyete olan tesirleri itibarıyla da incelemeniz gerekecektir.”

Fransa Anayasasının 47. maddesi ise, mali konulardaki yasaların nasıl ve hangi şartlar dâhilinde kabul edileceğini hüküm altına almaktadır. Bu maddenin birinci fıkrasında, “Parlamentonun, organik bir yasa tarafından belirlenen koşullara uygunluk gösteren mali yasaları kabul edeceği” şart koşulmuştur. Nitekim bu madde hükmüne istinaden Fransa'da “Bütçe Kanunları Konusunda Organik Kanun” çıkarılmış ve ilgili mali yıllara yönelik olarak hazırlanan bütçe kanunlarının öncelikle çerçeve kanun kapsamındaki söz konusu Kanuna uygun olarak hazırlanması zorunlu kılınmıştır.

²⁴⁶ **Fransa Anayasası**, Erişim: 10.02.2005, http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/fr00000_.html.

²⁴⁷ Bedî N. FEYZİOĞLU, “Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı”, **Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler (Uluslararası Seminer)**, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Ekonomi Fakültesi, 5-6-7 Şubat 1982, İstanbul Atatürk Kültür Merkezi, s.442-443.

²⁴⁸ FEYZİOĞLU, a.g.m., s.443-444.

Fransa Anayasasının altı fıkradan oluşan 47. maddesinin diğer fıkralarında ise; Parlamentonun görüşmeye alınan bir yasa tasarısını kırk gün içinde karara bağlamaması durumunda Hükümetin yasa tasarısını Senatoya havale edebileceği ve Senatonun ellibeş gün içinde karara varmak zorunda olduğu ve ayrıca, bütçe kanunu gibi mali konulardaki kanunların yürürlüğe konulmasının denetlenmesinde Sayıştayın Parlamento ve Hükümete yardımcı olacağı konuları hüküm altına alınmıştır. Fransa Sayıştayının böyle bir konuda Parlamento ve Hükümete destek sunması, aynı zamanda yürürlüğe konulacak bir mali yasanın başlangıç aşamasında konunun uzmanlarınca denetlenmesini sağlayarak varsa gerekli hataların giderilmesini önerebilmekte ve sonuç itibarıyla uygulamanın başarı düzeyini yükseltebilmektedir.

Son yıllarda ise Fransa'da bütçe reformu düşüncesi, devletin modernizasyonu için gerekli bir şart olarak ortaya çıkmıştır. Gelişen küreselleşme, aşırı rekabet karşısında devletlerin her şeyi yapamayacağı görüşü yaygınlık kazanmaya başlamıştır²⁴⁹.

Bu çerçevede öncelikle 1 Ağustos 2001 tarihli, 2001-692 nolu organik kanun yürürlüğe konulmuştur. Mali anayasa olarak nitelendirilen 2001 tarihli organik kanun, etkinlik, verimlilik, yerindelik gibi temel öğeleri kamu mali yönetimine yerleştirmektedir. 1 Ağustos 2001 tarihli organik kanun çok katlı diğer bir ifadeyle çok etaplı bir fütze gibidir. Birinci etap, Parlamentonun yetkilerinin güçlendirilmesine ve yönetim kültürünün gelişmesine dayanan bütçe reformudur. İkinci etap, Fransa'nın yeni mali anayasasının ruhunun genişlemesi ve yönetime giriş ve idarenin faaliyetlerinin performansını gösterme ile Bütçe Bakanının davranışlarını ortaya koymak amacıyla yürürlüğe konulan 11 Temmuz 2005 tarih ve 2005-775 nolu kararname ile birlikte devletin reformu olacaktır. Üçüncü etap ise şüphesiz kamu muhasebesi ve kamu saymanları ve ita amirlerinin sorumlulukları hukukunun reformu olacaktır²⁵⁰.

Fransa'da 2001 yılında yürürlüğe konulan organik kanun, o halde çok büyük bir reformun hatta devrim denilebilecek bir reformun sadece bir başlangıcını oluşturmaktadır. Tamamlanmış bir faaliyet değildir ve tamamlayıcı ve iyileştirici çalışmaların konusunu oluşturabilir. Bu çalışmalar kapsamında devlet daireleri seviyesinde mali kontrole ilişkin ilk örnek 27 Ocak 2005 tarih ve 2005-54 sayılı kararnamedir. İkinci örnek, 1 Ağustos 2001 tarihli sözkonusu mali anayasa

²⁴⁹ PAUL, a.g.e., s.16-17.

²⁵⁰ y.a.g.e., s.142.

niteliğindeki organik kanunun bazı maddelerini tamamlayan ve değiştiren 12 Temmuz 2005 tarih ve 2005-779 sayılı organik kanundur. Üçüncü örnek ise, LOLF (Fransa mali anayasası)'nin prensiplerini (Millet Meclisinin önceliği, samimiyet ilkesi, çok yıllıklık, performansın gerekliliği vb.) benimsetmek için, sosyal güvenliğin finansmanına ilişkin Organik Kanun Tasarısının 2005 Temmuz ayının ilk 15 gün boyunca tartışılmış olmasıdır ve bunları çok sayıda örnek izleyecektir. Burada söz konusu olan, Fransa'da kamu sektörünün içinde bulunduğu sorunlardan uzaklaşarak yaşamaya devam etmesi ve devletin yeni yönetim modelinin başarısıdır²⁵¹.

Fransa'da da yukarıda bahsettiğimiz mali anayasa niteliğindeki 2001 tarihli Organik Kanun'un yürürlüğe konulmasının dışında Euro bölgesi üyelerinin birçoğunda olduğu gibi, Maastricht Anlaşması kriterlerine ulaşılabilmesi amacıyla zaman zaman çeşitli istikrar programları yürürlüğe konulmuştur. Bu istikrar programları merkezi hükümet ile birlikte sosyal güvenlik kurumlarını ve yerel otoriteleri de kapsamına almaktadır.

Fransa'daki istikrar programları ile merkezi hükümet, sosyal güvenlik ve yerel otoriteler için çok yıllık çerçevede reel harcama artışı oranları oluşturulmuştur. Uygulamada, çok yıllık harcama büyüme hedefleri özellikle yıldan yıla temelde bağlayıcı olarak uygulanmamıştır ve genellikle aşırı artışlar azaltılamamıştır²⁵². Nitekim AB Euro bölgesi kapsamında, Maastricht Anlaşması ve sonrasında yürürlüğe konulan İstikrar ve Büyüme Paketi çerçevesinde uyulması zorunlu olan kıstaslardan özellikle % 3 oranındaki bütçe açığı/GSYİH kriterinin esnekleştirilmesi hususunda en büyük talep bu oranı aşan Fransa ve Almanya'dan gelmiştir.

c. İngiltere

İngiltere'de de kamu mali yönetiminde istikrarın sağlanarak mali disiplinin sürdürülebilmesi amacıyla pek çok düzenlemeler yürürlüğe konulmuştur.

İngiltere'nin maliye politikası 1970'ler boyunca oldukça değişkendir. 1979'dan 1996'ya kadar açıklar GSYİH'nin % 3.3'ü civarında gerçekleşmiş ve 1997'de GSYİH'nin % 4'ünü aşmıştır. Hükümetler bütçe açığını kontrol etmeye yeltendiğinde, mali politika konjonktür yönlü olmuş ve uyumun tüm yükü kamu yatırımları üzerinde kalmıştır. Bu durumda 1997'de hükümetler; para ve maliye politikası arasında açık bir ayırım yapmaya yönelik önlemler de dahil olmak üzere yeni bir çerçeve oluşturmuşlardır²⁵³.

²⁵¹ y.a.g.e., s.142.

²⁵² DABAN ve diğerleri, a.g.e., s.11.

²⁵³ y.a.g.e., s.34.

1997'de Mali İstikrar Yasası ile belirlenen mali çerçeve, 1998 Finans Yasası yoluyla yasal yardım düzenlemeleri ortaya koyan bir ilkeler ve yön gösterici kurallar bütünü oluşturmuştur. Böylece, gelecekteki hükümetleri de aynı zamanda bağlamaktadır.

Mali çerçeve çoklu amaçlara ulaşmayı hedeflemektedir. Hükümetin vergi ve harcamanın etkinliğine ve verimliliğine ilişkin mikroekonomik amaçlarını karşılamaya ek olarak kısa dönemde mali çerçeve toplam talepteki dalgalanmaları –mümkün olduğunda- otomatik stabilizatörler yoluyla ve –ihtiyatlı ve uygun olduğunda- kamu hesaplarındaki ihtiyari değişiklikler yoluyla para politikasını desteklemeyi hedeflemektedir. Uzun dönemde ise mali çerçeve, hem nesiller içinde hem de nesiller arasında güvenilir kamu maliyesini ve vergilemenin adil dağılımını sağlamayı amaçlamakta ve konjonktür boyunca cari harcamalar ile cari gelirleri dengeleme yoluyla kamu borcundaki sürdürülemeyen artışları engellemektedir. Bu yolla, yeni mali çerçeve sermaye harcamasına karşı önyargıyı ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır²⁵⁴.

1997 yılında yürürlüğe konulan Mali İstikrar Yasası üç temel noktaya dayanmaktadır: 1- Maliye politikası ilkeler seti, 2- İki mali kural, 3- Belirli raporlama ve denetleme şartları (ihtiyaçları). Bu üç temel noktanın ayrıntısını aşağıda biraz açmaya çalışalım²⁵⁵:

Mali İstikrar Yasası ile oluşturulan maliye politikasına yönelik beş temel prensip şunlardır: Amaçların oluşumunda, maliye politikasının uygulanmasında ve kamu hesaplarının yayımlanmasında “şeffaflık”; maliye politikası karar alım sürecinde ve maliye politikasının ekonomi üzerindeki etkilerinde “istikrar”; kamu maliyesinin yönetiminde “sorumluluk”; farklı nesiller arasında adil davranışı içeren “adalet” ve politika oluşturma ve uygulama ile kamu sektörü dengesinin iki tarafında da “etkinlik”.

İngiltere'de bu prensiplerle uyumlu olarak belirlenen bütçe kuralı olarak da nitelendirebileceğimiz mali kurallar ise şunlardır²⁵⁶:

- *Altın Kural*: Ekonomik konjonktür boyunca hükümet sadece yatırım yapmak için borçlanacaktır ve borçlanarak cari harcamaları karşılamayacaktır (Yasalardaki boşluklardan kaçınmak için, “kamu yatırımı” tanımı Milli Hesaplar Sistemi'nde yapılmıştır).

²⁵⁴ DABAN ve diğerleri, a.g.e., s.35.

²⁵⁵ y.a.g.e., s.35.

²⁵⁶ BUITER, a.g.k., s.4.

- *Sürdürülebilir Yatırım Kuralı*: Kamu sektörü net borcunun GSYİH'ya oranı, ekonomik konjunktür boyunca istikrarlı ve ihtiyatlı bir seviyede kalacaktır. Diğer şeyler dengede iken, kamu sektörü net borcunun GSYİH'ya oranının % 40 oranının altında seyretmesi ekonomik konjunktür boyunca arzu edilen bir durumdur.

Bu mali kurallar, maliye politikası performansının tahmin edilebildiği göstergeler sağlamaktadır. Bu açıdan, İngiltere mali çerçevesi, belirli hedeflerin belirlenmesinin mevcut otoritelere bırakılması yönüyle Yeni Zelanda'nın mali çerçevesine benzemektedir. Bu çerçeveye göre hükümet faaliyet kurallarını ve amaçlarını sürekli ya da geçici olarak değiştirebilir. Böylece yeni amaçlar ve kurallar, Mali İstikrar Yasası'nda belirtilen prensiplerle uyumlu olur ve hükümet önceki amaçlardan ayrılma nedenlerini belirtir. Geçici değişiklikler durumunda hükümet, önceki amaçlara ve kurallara ne zaman geri döneceğini belirtmek zorundadır.

Mali İstikrar Yasası ayrıca raporlama ve denetleme ihtiyaçlarını da belirlemektedir. Kanun; bütçe için önem taşıyan öneriler üzerindeki tartışmayı desteklemek için bütçe öncesi raporun yayımlanmasını; temel bütçe kararlarını ve kısa dönemli mali çerçeveyi göstermek için bir finansal beyanın ve bütçe raporunun yayımlanmasını; hükümetin uzun dönemli hedeflerini, geleceğe yönelik stratejilerini ve mali amaçlarını karşılamadaki ilerlemeyi özetleyen bir ekonomik ve mali strateji raporunun yayımlanmasını ve hükümetin borç yönetimi planlarını özetleyen bir borç yönetimi raporunun yayımlanmasını zorunlu kılmaktadır. Ayrıca hükümet, konjonktürel olarak uyumlu mali pozisyonun tahminleri ve uzun dönemli öngörüler dahil tüm ekonomik ve mali öngörülerini yayımlamalıdır ve hükümet ayrıca ekonomik ve mali görüş üzerinde temel etki oluşturabilecek karar ve durumların mümkün olduğunda açıklanması ve miktarının belirlenmesi dahil tüm politikaların sürdürülebilirliğini gerçekleştirmelidir.

İngiltere'de yürürlüğe konulan yeni düzenlemeler incelendiğinde, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde hükümetlerin uygulamalarında daha şeffaf ve daha disiplinli olmaları gerekmektedir. Bunun sağlanması ise yasal düzenlemeler ile olmaktadır. Özellikle mali disiplinin sağlanması amacıyla konulan iki temel kural da hem istikrarın devamlılığı hem de mali disiplinin sürdürülebilirliği açısından önem taşımaktadır.

d. Yunanistan

Yedi yıllık otoriter rejim döneminden sonra (1967-1974), Yunanistan'ın 1974 yazında demokrasiye kavuşması, siyaset ve Anayasa tarihi açısından bir dönüm noktası sayılmaktadır. Yunanistan'da çağdaş bir devlet ve çağdaş bir toplum

yaratma çabasının ilk temelleri 1975 Anayasası ile atılmıştır. 1986 ve 2001 yıllarında gerçekleştirilen Anayasa reformlarıyla da, Yunan Anayasası bugün geçerli olan içeriğine kavuşmuştur²⁵⁷.

Yunanistan Anayasası'nın bütçe ile doğrudan ilgili olan madde hükümleri, "Bütçeye Yük Getiren Öneriler" başlığı altında düzenlenen 75. ve "Bütçe Kanunu" başlığı altında düzenlenen 79. madde hükümleridir. Bunlar dışında, Parlamento'nun yetkilerini belirleyen 72. maddede, "Parlamento'nun, Genel Kurul'da bütçeyi ve Parlamentonun ve Devletin kesin hesabını onaylayacağı" hüküm altına alınmıştır. 78. madde "Vergi Kanunları" başlığı altında düzenlenmekte ve kanunsuz vergi alınmayacağını hüküm altına almaktadır. "Sayıştay" başlığı altında düzenlenen 98. madde ise, Sayıştay'ın sahip olduğu temel yetki alanlarını belirlemektedir.

Yunanistan Anayasası'nın bütçe konusunu doğrudan düzenleyen ilgili madde hükümlerine aşağıda aynen yer verilmiştir²⁵⁸.

"Madde 75: Bütçeye Yük Getiren Öneriler

1. Bakanlarca sunulan ve bütçeye mali külfet yükleyen herhangi bir kanun tasarısı, içerdiği harcama miktarını tespit eden Genel Muhasebe Ofisi raporu ile birlikte sunulmadıkça, görüşmeye alınmaz; bu tür bir teklif, Parlamento üyeleri tarafından sunulacak olursa, üzerinde görüşme yapılmadan önce, Genel Muhasebe Ofisi'ne sevk edilir. Ofis, 15 gün içinde raporunu sunmak zorundadır. Eğer bu süre zarfında rapor sunulmazsa, kanun teklifleri rapor olmaksızın görüşülür.

2. Yetkili Bakanlar tarafından talep edilmesi halinde, bu kural, değişiklik önerilerine de uygulanır. Bu durumda, Genel Muhasebe Ofisi, raporunu Parlamento'ya üç gün içinde sunmak zorundadır. Ancak, rapor bu süre içinde sunulmazsa, değişiklik önerileri, rapor olmaksızın görüşülebilir.

3. Harcama yaratan veya gelirleri azaltan hükümet kanun tasarıları, harcama usullerinin yer aldığı, yetkili Bakan ve Maliye Bakanı tarafından imzalanan, özel bir rapor eklenmedikçe görüşmeye sunulmazlar.

Madde 79: Bütçe Kanunu

1. Parlamento, yıllık olağan toplantısında, sonraki yılın devlet gelirleri ve harcamalar bütçesini oylar.

2. Devletin tüm gelirleri ve harcamaları, yıllık bütçede ve kesin hesap kanununda yer almalıdır.

²⁵⁷ Yunanistan Cumhuriyeti Büyükelçiliği-İstanbul Bilgi Üniversitesi, **Yunanistan Anayasası**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Yayın No:101, İstanbul, Haziran 2005, s.XI.

²⁵⁸ **Yunanistan Anayasası**, Erişim: 06.01.2006, http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/gr_indx.html.

3. Bütçe tasarısı, Maliye Bakanı tarafından Ekim ayının ilk Pazartesi günü, sürekli yetkili Parlamento komisyonuna sunulur ve İctüzüğe uygun olarak görüşülür. Mali yılın başlamasından en az kırk gün önce, ilgili komisyonun görüşünü de dikkate alarak, Maliye Bakanı Parlamento'ya bütçeyi sunar. Bütçe, Parlamento'daki tüm siyasal grupların düşüncelerini ifade etmeye yönelik haklarını garanti eden İctüzük hükümlerine uygun olarak, Genel Kurul'da görüşülür ve oylanır.

4. Bütçede öngörüldüğü gibi, gelir ve giderlerin yönetimi, herhangi bir nedenden dolayı bütçede öngörülmüş olan usulde gerçekleştirilemezse, bunlar her defasında çıkarılacak özel bir kanuna göre yönetilir.

5. Bütçenin oylanması veya önceki fıkrada tanımlanan özel kanunun geçirilmesi, Parlamento döneminin sona ermesi dolayısıyla imkansız olursa, sona ermiş veya ermekte olan mali yılın bütçesinin yürürlüğü, Kabine'nin önerisi üzerine, kararnameyle, dört ay süreyle uzatılır.

6. İki yıllık mali yıl için bütçe taslağının hazırlanması kanunla gerçekleştirilebilir.

7. Kesin Hesap ve genel bilânço, her mali yılın sona ermesinden sonra, en çok bir yıl içinde, Parlamento'ya sunulur; bunlara 98. maddenin 1. fıkrasının (e) bendine* uygun olarak Sayıştay'ın raporu eklenir, Parlamento üyelerinin özel bir komisyonu tarafından incelenir ve İctüzük hükümlerine göre Genel Kurul tarafından karara bağlanır.

8. Ekonomik ve sosyal gelişme planları, kanuna uygun olarak, Parlamento Genel Kurulu tarafından onaylanır.”

Yukarıda ilgili hükümlerine yer verdiğimiz Yunanistan Anayasası'nın “Bütçeye Yük Getiren Öneriler” başlığı altında düzenlenen 75. madde hükümlerine göre, Bakanlar tarafından sunulan ve bütçeye ilave bir yük getiren tasarının görüşülmesi, tasarının içerdiği harcama miktarını tespit edecek olan Genel Muhasebe Ofisi'nin raporuna bağlıdır. Böyle bir teklifin Parlamento üyeleri tarafından sunulması durumunda da, Genel Kurul'da görüşmeye alınması için söz konusu rapor talep edilmektedir. Ancak ilgili madde hükmü incelendiğinde, Genel Muhasebe Ofisi'nin belirlenen süre içinde raporu sunmaması durumunda da kanun tekliflerinin görüşmeye alınacağı belirtilmiştir. Bu kural yetkili Bakanlar tarafından talep edilmesi durumunda değişiklik önerileri için de geçerlidir. Böyle bir hükümden, bütçeye

* Sayıştay'ın yetkilerini düzenleyen maddede yer alan ilgili hüküm şu şekildedir: “79. maddenin 7. fıkrasına göre, Sayıştay, Devletin kesin hesabı ve mali durumu üzerinde bir rapor hazırlar ve Parlamente'ye sunar”.

ilave bir yük getirecek harcama tekliflerinin kolay bir şekilde görüşmeye alınabileceği sonucu çıkarılabilir.

Mali disiplin açısından kısmen önem taşıyan bir hüküm, söz konusu 75. maddenin son fıkrasında yer almaktadır. Bu hükme göre, Hükümete ait yeni harcama oluşturacak veya mevcut gelirleri azaltacak kanun tasarıları, yetkili Bakan ve Maliye Bakanı tarafından imzalanan özel bir rapor eklenmedikçe görüşmeye sunulamayacaktır. Ancak, belirtilen Bakanların imzası ile görüşmeye alınabilecektir. Dolayısıyla, böyle bir kanun tasarısına öncelikle yetkili Bakan ve Maliye Bakanı'nın kısmen olur vermesi gerektiği ifade edilebilir.

Yunanistan Anayasası'nın "Bütçe Kanunu" başlığı altında düzenlenen 79. madde hükümlerine göre, Devletin tüm harcama ve gelirlerinin ilgili mali yıl bütçe kanunu ve kesin hesap kanununda yer alması gerekmektedir. Bu hükme göre, bütçenin birliği ilkesinin Anayasa'da hüküm altına alındığı ifade edilebilir. Yine, iki yıllık bütçe hazırlanması imkânı da Anayasa ile tanınmıştır. Ancak, bu konuda kanun hazırlanması ve onaylanması zorunludur. 79. maddenin 7. fıkrasına göre kesin hesap ve genel bilânçonun, mali yılın sona ermesinden itibaren bir yıl içinde Parlamento'ya sunulması ve özel bir komisyon tarafından incelenmesi gerekmektedir. Kesin hesap dışında devlete ait bir "genel bilânço" nun Parlamento'ya sunulması önemlidir. Genel bilânço, devletin mali yılsonu itibarıyla, alacakları, borçları ve mevcut mali durumunu rakamsal düzeyde açık olarak göstermesi açısından önemli bir belge niteliğindedir. Ayrıca, kesin hesap ve genel bilânçonun mali yılın bitiminden itibaren bir yıl içinde Parlamento'ya sunulması da, Parlamento denetiminin daha etkin bir biçimde yapılmasını sağlayacaktır. Bir önceki yıla ait Kesin hesap kanun tasarısının, bir sonraki mali yıla ait bütçe kanun tasarısı ile aynı anda görüşmeye alınmaması, Hükümet faaliyetlerinin daha dikkatlice ve etkin olarak denetlenmesi açısından önemlidir.

Bütçe konusu ile ilgili madde hükümlerini incelemeye çalıştığımız Yunanistan Anayasası'nda söz konusu hükümler dışında, bütçe gelirlerinin bütçe giderleri ile denk olmasını zorunlu kılan madde hükmüne rastlanmamaktadır. Ayrıca, borçlanma konusunda da her hangi bir hükme Anayasa'da yer verilmediği görülmektedir.

e. İspanya

1986 yılında AB'ne tam üyeliğini gerçekleştiren İspanya'nın 29 Aralık 1978 tarihli Anayasasında kamu maliyesi hususunda kısmi hükümlere yer verilmeyle birlikte, bütçe denkliliği konusunda anayasal bir ilkeye yer verilmemiştir. Bu kapsamda asıl düzenleme yasal seviyede gerçekleştirilmiştir.

İspanya Anayasasınının 38. maddesinde; “Herkesin kamu yükümlülüklerine ilkelere dayalı, adil ve hiçbir zaman zor alım düzeyine çıkmayan bir sistem içinde, ekonomik gücü oranında katılacağı” ve “kamu harcamalarına ait programlar ve uygulamaların, etkinlik ve tasarruf esaslarına uygun biçimde hazırlanıp yürütüleceği” konusu hüküm altına alınmıştır²⁵⁹.

Avrupa Para Birliği üyesi olan İspanya, hem ortak para birliği kapsamında istikrarın sağlanmasına katkı sağlamak hem de ülke içinde mali disiplinin tesis edilip sürdürülebilmesi amacıyla, Maastricht Anlaşması kriterleri dışında bireysel olarak da çeşitli yasal düzenlemeleri yürürlüğe koymuştur.

İspanya’da 2003 yılında uygulamaya konan Bütçe İstikrarı Kanunu, maliye politikası oluşumunu kural tabanlı bir modele kaydirmiştir. Bu Kanuna göre devletin her seviyesi bütçesini dengede veya fazla olarak oluşturmalı, onaylamalı ve uygulamalıdır. Eğer özel bazı şartlar denk bütçenin uygulanmasına engel olursa, nedenlerini açıklamalı, bu durumdan sorumlu gelir ve harcamayı belirlemeli ve doğru faaliyetlerle uyumlu bir orta-vadeli mali uyum programı oluşturmalıdır. Ayrıca Kabine, devletin her bir seviyesi için mali hedefler oluşturmakta ve üç yıllık süreç için merkezi hükümet harcamalarına sınırlar koymaktadır. Maksimum merkezi hükümet harcamalarının % 2’sine eşit olan bir koşullu sorumluluk fonu biraz esneklik sağlamaktadır. Ayrıca, kamu teşebbüsleri dâhil tüm kamu kurumları çok yıllık bir bütçe oluşturmak zorundadır. Maliye Bakanlığı, Bütçe İstikrarı Kanunu’na devletin her seviyesinde riayet edilip edilmediğini denetlemektedir. Söz konusu Kanun bu kurallara ilave olarak şunu da ortaya koymaktadır ki; eğer Avrupa Para Birliği açık ve borç tavanları aşılsa, aşmanın maliyeti, devletin seviyeleri arasında belirlenen tavanı aşmaya yaptıkları katkılara göre dağıtılacaktır²⁶⁰.

D. Japonya

Japonya merkezi bir devlet yapısına sahiptir. Parlamento (DİET), Temsilciler Meclisi ve Danışma Meclisi olmak üzere iki meclisten oluşur (Anayasa Madde-42). Kamu yönetimi ise üç kısımdan meydana gelir. Bunlar; merkezi hükümet, bölgesel hükümetler (Prefectures) ve belediyelerdir. Yerel yönetimlerden de bahsetmek gerekirse, Japonya siyasi olarak 47 eyalete ayrılır; eyaletler de 669 şehire. Yerel

²⁵⁹ J. RIVERO, “Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Temel Haklar ve Görevler”, **Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler (Uluslararası Seminer)**, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Ekonomi Fakültesi, 5-6-7 Şubat 1982, İstanbul Atatürk Kültür Merkezi, s.45.

²⁶⁰ DABAN ve diğerleri, a.g.e., s.11.

yönetimler oldukça özerk bir yapıya sahiptir. Şehir yönetimi sadece bir merkezde toplanmakta ve şehirler, merkezin onayı olmadan birçok karar alabilmektedirler.

3 Kasım 1946 tarihinde kabul edilip, 3 Mayıs 1947 tarihinde yürürlüğe giren Japon Anayasasının²⁶¹ konumuz kapsamında değerlendirilecek hükümleri aşağıda sırasıyla ele alınacaktır.

“Madde 41 – Yasama Yetkisi: Parlamento Devletin en yüksek yetki organı ve aynı zamanda en yüksek yasa yapma organıdır.

Madde 42 – İki Meclis: Parlamento Temsilciler Meclisi ve Danışma Meclisi olmak üzere 2 meclisten oluşur.

Madde 59 – Yasal İşlemler: 1) Anayasa tarafından farklı bir şekilde ifade edilmediyse, bir yasa tasarısı her 2 meclisten geçmesiyle bir kanun haline gelir.

2) Temsilciler Meclisinden geçen bir yasa üzerinde Danışma Meclisi Temsilciler Meclisinden farklı bir karara vardığı takdirde, bu yasa mevcut üyelerin üçte iki çoğunluğunun onayı ile Temsilciler Meclisinden ikinci kez geçtiği takdirde yasalaşır.”

Japon Anayasasında “Parlamento” başlıklı Dördüncü bölüm altında yer alan yukarıdaki hükümlerden de anlaşılacağı üzere, merkezi bir devlet yapısına sahip olan Japonya’da Yasama yetkisi çerçevesinde kanun çıkarma yetkisi Temsilciler Meclisi ve Danışma Meclisi olmak üzere iki meclisten oluşan Parlamento’ya aittir. Japon Anayasasının 59. maddesine göre bir yasa tasarısının kanunlaşması için her iki meclisten de geçmesi gereklidir. Şayet Danışma Meclisi yasa tasarısını onaylamaz ise, bu takdirde bu yasa Temsilciler Meclisi mevcut üyelerinin 2/3 çoğunluğu tarafından ikinci bir kez onaylanması ile yürürlüğe girmektedir.

“Vergileme ile ilgili hükümler

Madde 30 - Vergileme: İnsanlar kanunla konulan vergilemeye karşı sorumludur.”

Japon Anayasasında İnsan Hakları ve Ödevleri’nin düzenlendiği üçüncü bölümde Vergileme başlığı altında yer alan 30. madde çok kısa ve net bir biçimde vergilemenin kanuniliği ilkesini anayasal bir hüküm haline getirirken, vergileme ilkelerine en küçük bir referansta bulunmamayı tercih etmiştir. Bu maddeye göre kanunsuz hiçbir vergi vatandaşlardan tahsil edilemez.

Yine, Japon Anayasasının Parlamento başlığı altında düzenlenen dördüncü bölümünde yer alan 59. maddeye göre bir yasa tasarısının kanun haline gelebilmesi

²⁶¹ **Japonya Anayasası**, Erişim: 10.02.2005, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ja00000.html>.

için, Anayasa tarafından farklı bir biçimde ifade edilmedikçe, Temsilciler ve Danışma Meclisi olmak üzere her iki meclisten de onaylanarak geçmesi gerekmektedir.

“Bütçe

Madde 60: 1) Bütçe taslağı ilk olarak Temsilciler Meclisi'ne sunulur.

2) Bütçenin incelenmesi üzerine Danışma Meclisi Temsilciler Meclisi'nden farklı bir karar verdiğinde ve kanunla oluşturulan her iki Meclis tarafından düzenlenen ortak bir komisyon vasıtasıyla bile bir anlaşmaya varılamazsa ya da Danışma Meclisi tarafından tatil dönemleri sayılmadan 30 gün içinde son kararın verilmesi başarısızlığa uğrarsa, bunun üzerine bütçe tasarısı Temsilciler Meclisi'nden geçer ve Temsilciler Meclisi kararı Parlamento kararı sayılır.“

Japon Anayasasının Bütçe başlıklı 60. maddesinin 2. Bendine göre; Bakanlar kurulunca hazırlanıp (Madde 73, 5. Bent) hükümet teklifi olarak parlamentoya sunulan bütçe taslağı önce Temsilciler Meclisinde ele alınır. Temsilciler Meclisinin Bütçe Komitesinde görüşülüp onaylanan bütçe taslağı meclis genel kuruluna gönderilir ve burada da onaylandıktan sonra görüşülmek üzere Danışma Meclisine gönderilir. Burada bütçe taslağı önce Bütçe Komitesinde tartışılır, onaylanır ve ardından Danışma meclisi genel kurulunda onaylanarak kanunlaşır ve 1 Nisan'dan itibaren yürürlüğe girer.

“Maliye

Madde 83: Ulusal Maliye

Ulusal Maliyeyi yönetme yetkisi Parlamentonun belirlediği şekilde kullanılır.

Madde 84: Vergi Kanunları

Yasalar dışında veya kanunun belirleyeceği bazı şartlar dışında hiçbir yeni vergi konulamaz ve varolanlar değiştirilemez.

Madde 85: Bütçe Otoritesi

Parlamento tarafından izin verilmedikçe ne harcama yapılabilir, ne de devlet borç altına girebilir.

Madde 86: Yıllık Bütçe

Yıllık bütçeyi Bakanlar Kurulu hazırlar ve her mali yıl için bir bütçeye karar verme ve karşılık ayırmak için Parlamentoya sunar.

Madde 87: Rezerv Fonu

1) Bütçede öngörülmeyen açıkları karşılamak için, bir rezerv fonunun oluşturulmasına Bakanlar Kurulunun sorumluluğu altında harcanmak üzere Parlamento tarafından izin verilebilir.

2) Bakanlar Kurulu rezerv fonundan yapılacak tüm ödemeler için Parlamentonun en son onayını almak zorundadır.

Madde 88: İmparatorluk Ailesi

- 1) İmparatorluğun tüm varlığı devlete aittir.
- 2) İmparatorluğun tüm harcamaları bütçede gösterilmek üzere Parlamento tarafından tahsis edilecektir.

Madde 89: Laik Bütçe

Hiçbir kamu parası veya diğer varlığı, kamu otoritesinin kontrolü altında olmayan herhangi bir dini kuruluş veya birliğin idamesi, yararı veya kullanımı, herhangi bir yardım, eğitim veya hayır dernekleri için harcanamaz.

Madde 90: Sayıştay

1) Devlet gelir ve giderlerinin kesin hesapları Sayıştay tarafından yıllık olarak denetlenir ve içinde bulunulan dönemi takiben acilen mali yıl esnasında denetim raporuyla (genel uygunluk bildirimi) birlikte, Bakanlar Kurulu tarafından parlamentoya sunulur.

2) Sayıştay'ın örgütlenmesi ve yetkileri kanun tarafından belirlenir.

Madde 91: Bakanlar Kurulu Raporu

Düzenli aralıklarla ve en azından yılda bir kez, Bakanlar Kurulu ulusal devlet maliyesi konusunda Parlamentoya ve halka rapor verir."

Yukarıda, Japon Anayasasında yer alan genel mali hükümlere yer verilmiştir. 83. madde hükmüne göre ulusal maliyeyi yönetme yetkisi Parlamentonun belirlediği şekilde kullanılmak zorundadır. 84. maddeye göre, sadece yasalarla vergilendirme yetkisi kullanılabilir ve bir vergi yasası ancak yeni bir kanunla yürürlükten kaldırılabilir veya değiştirilebilir. Bu madde hükmünde geçen "bazı şartlar" kapsamına ise, savaş, doğal afet vb. olağanüstü durumlar girebilmektedir. Bütçe otoritesi başlığı altında düzenlenen 85. madde hükmüne göre, harcama yapma veya borç alma, Parlamentonun iznine tabidir. Parlamentonun izni olmaksızın yürütme organı olan hükümet hiçbir harcama ya da borçlanmaya gidemeyecektir. Bütçe disiplini ve şeffaflığı açısından önemli bir hükme ise 87. maddede yer verilmiştir. Bu madde hükmüne göre, öngörülme bütçe açıklarını finanse etmek amacıyla, Parlamentonun izni ile Bakanlar Kurulunun sorumluluğu altında olacak bir rezerv fonu oluşturulabilmektedir. Ancak, Bakanlar Kurulu bu fondan yapılacak tüm ödemeler için Parlamentonun en son onayını almakla yükümlüdür. Laik bütçe başlığı altında düzenlenen 89 madde ise, hükümetin kamu otoritesinin kontrolü altında

olmayan çeşitli alanlar için keyfi harcama yapmasını engellemekte ve harcama disiplini açısından önem taşımaktadır. Japon Anayasasınının 91. madde hükmü ise, mali disiplin, mali şeffaflık ve bütçenin aleniliği açısından önemlidir. Bu madde hükmüne göre, Bakanlar Kurulu her yıl Parlamentaoya ve özellikle halka ulusal devlet maliyesi hakkında yılda en az bir kez olmak şartıyla rapor vermek yükümlülüğü altındadır.

Anayasadaki mevcut hükümler çerçevesinde bütçenin hazırlanması, uygulanması ve idaresi ile ilgili birçok yasal düzenleme de yapılmıştır. Bunlar arasında en önemlileri; Kamu Finansman Kanunu, Muhasebe Kanunu, Milli Emlak Kanunu, Devlet Mallarınının Yönetimi Kanunu, Sayıştay Kanunu, Devlet Tahvili Kanunu ve Devlet Borç İdaresi Kanunu'dur. Bu kanunlar devletin tüm mali işlemlerinde uygulanacak temel kuralları belirlemektedir.

Kamu Finansman Kanunu bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin hükümler içermektedir. Buna göre bütçe; bütçe ile ilgili genel hükümleri, gelir ve gider bütçesi ile yıllara sâri harcamaları, gelecek yıla aktarılması onaylanan ödenekleri ve sözleşme yetkisi gibi hususları kapsamaktadır²⁶².

- Bütçenin genel hükümler bölümünde, o yıl içinde çıkarılacak devlet tahvillerinin tavanı da dahil bütçe ile ilgili genel mahiyette konular yer alır.

- Belli bir harcama ve gelir sınıflandırmasına göre düzenlenen gelir ve harcama bütçesi, bütçenin temelini teşkil eder. Bütçenin gelir ve giderleri kuruluşlar arasında dağıtılır. Her kuruluşun bütçesi özelliğine göre alt bölümlere ayrılır.

- Yıllara sari harcamalar, devletin beş yıldan fazla olmamak üzere birden fazla mali yılı kapsayan inşaat ve imalat gibi yatırım harcamalarından oluşur. Bu tür uzun vadeli projelerin uygulanabilmesi için, her bir projeye ilişkin yıllık ödeneklerin bütçede gösterilmesi ve parlamentodan onay alınması zorunludur.

- Parlamento ayrıca gelecek yılda kullanılmak üzere ödenekleri aktarabilir. Bu sistem, bütçe onaylandıktan sonra beklenmedik durumlar nedeniyle bir kısım ödeneklerin o mali yıl içinde kullanılmalarının mümkün olmadığı halleri kapsar. Bu tür ödenek aktarmaları ancak parlamentonun onayı ile olmaktadır.

- Bütçede bazen öngörülmeven harcamaları (maaş ve ücret artışları, doğal afet vb.) karşılamak için rezerv olarak bir miktar ödenek ayrılır. Bu ödeneğin kullanımı Bakanlar Kurulu Kararı ile gerçekleşir.

²⁶² Doğan CANSIZLAR, **Japonya Bütçe Sistemi**, T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1995/1, Ankara, Ocak 1995, s.5.

Etkin bir harcama politikasının temini için bütçenin hazırlanması sırasında uyulması zorunlu bazı yasal düzenlemeler Japon Hukuk sisteminde yer almıştır. Bunlardan bazıları şu şekildedir²⁶³.

1. Bütçe ve Muhasebe İçin Genel Kurallar

Japon Anayasası kamu maliyesine ilişkin bazı hükümler getirmiştir. Buna göre bütçenin hükümet tarafından hazırlanması ve parlamentoya onay için sunulması zorunludur. Hükümetin, parlamentonun onayı olmadan vergi toplaması, taahhüt altına girmesi ve kamu parasını harcaması mümkün değildir.

Bütçe sürecinde ise hem Anayasada hem de Kamu Finansman Kanunu ile Muhasebe Kanununda yer alan hükümlere uyulması gerekir. Buna göre;

- İmparator ailesine ait tüm mallar devlete aittir ve imparator ailesinin tüm giderlerinin bütçeye dahil edilmesi ve parlamentoya onaylanması gerekmektedir.

- Kamunun parası ya da kamu malları hiçbir kişi ya da kuruluşun özel menfaatleri için kullanılamaz.

- Hükümet kamunun finansman durumuyla ilgili olarak parlamentoya ve halka belli aralıklarla bilgi vermek zorundadır.

- Kamunun tüm gelir ve giderlerinin gayri safilik prensibine göre bütçede gösterilmesi ve tek hazine sistemi yöntemine göre kayıtlarının tutulması gerekir.

Tüm bu kurallar, kamunun tüm gelir ve giderlerinin hiçbir tereddüde mahal olmaksızın belli bir hesapta izlenmesini ve bu konuda halka bilgi verilmesini sağlamaktadır. Nitekim hükümet üçer aylık dönemler halinde bütçe ve hazine nakit durumu hakkında parlamentoya bilgi vermekte ve bu bilgiler ayrıca resmi gazetede yayınlanarak kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır.

Aynı zamanda Japonya'da savunma harcamaları İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ABD ile Japonya arasında yapılan güvenlik anlaşması çerçevesinde belirlenmektedir. Buna göre Japonya'nın yıllık savunma harcaması tutarı GSYİH'nin % 1'inden fazla olmayacaktır. Bu nedenle, Japon savunma harcamaları diğer gelişmiş ülkelerin savunma harcamalarından daha azdır.

2. Devlet Tahvili İhracına İlişkin Sınırlamalar

Japonya'da kamu harcamalarının kontrolü ve mali disiplinin sağlanması için getirilen en önemli tedbirlerden birisi devlet tahvili ihracı ile ilgili olarak getirilen yasal sınırlamalardır. Kamu Finansman Kanunu, Devlet Tahvili İhraç Kanunu ve Borç

²⁶³ CANSIZLAR, a.g.e., s.26-28.

Konsolidasyon Özel Hesap Kanunu hükümlerine göre; devlet tahvili ihracında temelde üç prensip dikkate alınmaktadır²⁶⁴. Bunlar;

- Sağlam Maliye Politikası: Kamu harcamalarının vergilerle finanse edilmesi asıldır.

- Yatırım Tahvili: Devlet tahvilleri sadece bayındırlık ve yatırım harcamalarının finansmanı için çıkarılır. Bayındırlık ve yatırım harcamalarının kapsamı her yıl parlamentoca tartışılır ve bütçede açık olarak kalem kalem gösterilir.

- Devlet Tahvili – Emisyon: Devlet tahvilleri karşılığında merkez bankası para basma (emisyon) yoluna gidemez. Ayrıca merkez bankasınca basılacak para karşılığında devlet tahvili çıkarılamaz.

Maliye Bakanlığı çıkarılacak her devlet tahvili ile ilgili olarak kupon bedellerini, faiz oranlarını, vadelerini ve diğer hususları belirlemekle yetkilidir. Devlet tahvilleri, amortisman sandığı (itfa sermayesi) yöntemiyle itfa ya da konsolide edilmektedir. İtfa ve diğer işlemler bu amaçla kurulmuş Borç Konsolidasyon Fonu Özel Hesabı tarafından yerine getirilmektedir. Söz konusu fonun kaynakları ise aşağıdaki kalemlerden oluşmaktadır²⁶⁵:

- Her yıl bir önceki yılın başlangıcında mevcut kümülatif borç miktarının % 1.6'sı oranında genel hesap bütçesi veya özel hesaplardan yapılan aktarmalar. Söz konusu sabit oranlı aktarmalar, finansman zorlukları nedeniyle 1982-1989 yılları arasında yapılmamıştır.

- Genel hesap bütçe fazlasının yarısından az olmamak kaydıyla yapılan aktarmalar.

- Gerektiğinde bütçeden ilave olarak yapılacak aktarmalar.

Devlet tahvilleri 60 yıllık süre içinde konsolide edilirler. Bu süre, yatırımların ortalama faydalı ömürlerini yansıtmaktadır. Devlet tahvilleri vadeleri dolduğunda bedelleri nakit olarak ödenir ya da isteyenlere yeni çıkarılan tahvillerle değiştirilir.

E. Yeni Zelanda

Genel olarak, Yeni Zelanda'da 1960'larda ve 1970'lerin başında mali yönetim oldukça düzenliydi. Kamu harcaması GSYİH'nin % 30'u civarındaydı ve kamu bütçesi dengeye yakındı. Ancak, 1970'lerin ve 1980'lerin çoğunluğunda vergi gelirleri, harcama artışının gerisinde kalmış ve harcamalar; artan transferler, sürekli mali açığın yol açtığı yüksek borç servisi ve finansal liberalizasyonu izleyen yüksek faiz oranları yoluyla artış göstermiştir. 1990'ların başında kamu harcaması

²⁶⁴ CANSIZLAR, a.g.e., s.27.

GSYİH'nın % 40'ına yükselmiştir. Borçlanma, 1970'lerin ortalarında GSYİH'nın % 40'ı seviyelerinde iken, 1987'de GSYİH'nın % 74.5'ine sığmıştır. Bunun sonucunda ise otoriteler, bir kurumsal reform sürecini başlatmışlardır. Reform politikaları İşçi Partisi Hükümeti (1984–1990) tarafından hazırlanmış ve uygulanmıştır. Bu çerçevede birinci olarak; hükümet, kamu sektörünün mikroekonomik perspektiften yönetim şeklini değiştiren yasalar uygulamaya koymuştur ve bunların amacı; kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliği arttırmaktır. İkincisi; merkez bankasının bağımsızlığı kanunla garanti altına alınmıştır ve temel amacının fiyat istikrarı olduğu açıkça belirtilmiştir. Son olarak parlamento, kamu politikasının makroekonomik açıdan nasıl yönetildiğini açıklayan bir kanun kabul etmiştir. Hükümet ayrıca bütçe yönetimi için ilkeler, prosedürler ve hedefler belirlemiştir²⁶⁶.

Yeni Zelanda, kamu mali reformlarını hayata geçirirken yukarıda belirtildiği üzere, devletin faaliyetlerine ilişkin olarak bütçeleme, yönetim ve muhasebe alanında değişiklikler yapmıştır. Kamu mali sisteminin hukuki yapısı çok yönlü reformların başlamasıyla birlikte çıkarılan çeşitli kanunlar çerçevesinde sağlanmıştır. Bu kanunlar; Resmi Bilgiler Yasası (1982), Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kanunu (1986), Devlet Sektörü Kanunu (1988), Merkez Bankası Kanunu, Kamu Finansmanı Kanunu (1989), Finansal Raporlama Kanunu (1993) ve Mali Sorumluluk Kanunu (1994) olarak sıralanmaktadır. Bu kanunlar içinden özellikle 1994 yılında yürürlüğe konulan Mali Sorumluluk Kanunu çalışmamız açısından önem taşımaktadır.

Mali Sorumluluk Kanunu en genel anlamda Yeni Zelanda'da maliye politikasının oluşturulması ve uygulamasıyla ilgili temel ilkeleri getirmesi yanında, hükümetleri düzenli olarak kısa ve uzun vadeli mali hedeflerini açıklaması konusunda da yasal bir zorunluluk altına sokmuştur. Alt kalemlerden ziyade makro büyüklükler üzerine kurulu olan bu düzenleme, hükümetin mali politikalarla ilgili olan karar alma sürecini güçlendirmek ve kamuoyunu mali politikalar hakkında daha fazla bilgilendirmek amacını taşımaktadır. Kanun hükümete aşağıda sıralanan yükümlülükleri getirmiştir²⁶⁷:

- Hükümetler sorumlu bir mali yönetimin gerektirdiği şekilde mevcut mali kanunlardaki temel ilkelere uymalı ve kamuya açık bir şekilde maliye politikalarının değerlendirmesini yapmalıdır. Eğer herhangi bir nedenden dolayı hükümet belirlemiş

²⁶⁵ CANSIZLAR, a.g.e., s.27-28.

²⁶⁶ Hakkı Hakan YILMAZ, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği**, DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi, Mayıs 1999, s.7; DABAN ve diğerleri, a.g.e., s.31.

olduğu politikalarından ve mali ilkelerden bir sapma gösterirse bunu mutlaka kamuoyuna nedenleri ile birlikte açıklamak zorundadır.

- Mali kararların yansımalarını ve üç yıllık projeksiyonları gösteren Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporları düzenli olarak çıkarılmalıdır.

- Gelecek mali yılın bütçesiyle ilgili olarak, özellikle mali stratejilerle kısa vadeli mali niyetleri ve uzun vadeli mali amaçları ortaya koyan “Bütçe Politikası Beyanı” çıkartılmalı ve bunların birbirleriyle olan tutarlılıkları ortaya konulmalıdır.

- Genel kabul görmüş muhasebe standartlarına göre hazırlanan bütün mali bilgiler açıklanmalıdır.

- Hazine, hükümetin ekonomik yapıyla ilgili beklentilerine veya görüşlerine göre değil, kendi profesyonel değerlendirme kriterlerine göre hükümetin mali politikalarının ekonomiyeye etkilerinin projeksiyonlarını hazırlamalıdır.

Herhangi bir dönemdeki hükümet mümkün olduğunca hem harcama hem de vergileme kararları açısından kısa ve uzun dönemli politika uygulamalarında açık ve şeffaf bir yapıya sahip olmalıdır. Bunu sağlayan bir hükümetin, maliye politikalarının tahmin düzeyi yükselmekte, bu ise daha istikrarlı bir mali yapı ortaya çıkarmaktadır. İstikrarlı bir ekonominin en önemli sonucu ise ekonomideki belirginliğin artmasıyla birlikte büyüme için gerekli olumlu ortamın yaratılmasıdır.

1994 Haziran’ında etkin hale gelen Mali Sorumluluk Kanunu, ayrıca Parlamento ile onun sorumlu komisyonu olan Finansman ve Harcama Komisyonu’na hükümetin mali politikalarını değerlendirirken kullanacağı ve sorumluluk arayacağı beş temel ilke getirmiştir. Bu mali ilkeler, kanun tarafından mutlaka gerçekleştirilmesi zorunlu olan ilkeler olmasa da bu ilkelerden herhangi bir sapma olması halinde Maliye Bakanı’nın neden böyle olduğu konusunda açıklama yapması gereği üzerine getirilmişlerdir. Getirilen bu beş ilke ise kısaca şu şekildedir²⁶⁸:

* Borçlanmayı makul bir düzeye indirmek (Haziran 1997’de borçların makul düzeyi GSYİH’nın % 20’si ile % 30’u arası olarak tanımlanmıştır, halen bu oran geçerliliğini korumaktadır.),

* Borçlanmayı makul bir düzeyde sürdürmek,

* Ters şoklara karşı bir tampon sağlayabilecek kamu sektörü net değeri seviyelerine ulaşmak,

* Mali risklerin basiretli bir şekilde yönetimi,

²⁶⁷ YILMAZ, a.g.e., s.22-23.

²⁶⁸ YILMAZ, a.g.e., s.23; DABAN ve diğerleri, a.g.e., s.31.

* Makul bir düzeyde öngörülebilir vergi miktarı ve oranlarının sağlanması.

Yeni Zelanda'da 1989 yılında yürürlüğe konulan Kamu Finansman Yasası da, bütçe uygulama ve raporlama sürecini reforme etmiş, böylece mali idare ile ilgili olan baş yönetim güçlerini ve memurların sorumluluklarını belirleyerek, tüm hükümet ve birimler için raporlama ihtiyaçlarını ortaya koymuştur. Bu, ayrıca girdilerden çıktılara doğru ve nakit esasından tahakkuk esasına doğru düzenleme için yapılan esası değiştirmiştir. Mali Sorumluluk Kanunu'nun 1994'den önce iyi başlayan bir süreci yansıttığını vurgulamak gerekir. Yasada ayrıca yer alan ilkeler, Yeni Zelanda için genel bir bütçe politikası yol göstericisi olmuştur²⁶⁹.

Yeni Zelanda'da gerçekleştirilen mali reformlar çerçevesinde mali disipline parasal yönden de geri dönecektir. Merkez Bankasının bağımsızlığı enflasyon hedeflerinin çok daha düşük oranlarda kalmasını sağlamış ve başkan bir performans sözleşmesine sahip olmuştur. Günümüzde Yeni Zelanda Merkez Bankası, dünyadaki en bağımsız merkez bankaları arasında yer almaktadır²⁷⁰.

Mali reform kapsamında gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ile birlikte, 1990'lı yıllar boyunca Yeni Zelanda'nın mali durumu önemli ölçüde iyileşme göstermiştir. Nitekim 1989 yılında % -4.7 oranında olan genel hükümet mali dengesinin GSYİH'ya oranı²⁷¹, 1993 yılında % 3.3'e yükselmiş ve 2004 yıl sonu itibarıyla daha da yükselerek % 5.9 olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu oranlardaki gelişim, uygulamaya konan mali reformun başarısını gözler önüne sermektedir.

Bütçe disiplininin sağlanmasında vergi artışları yerine harcama azaltıcı politikalar esas olmuştur. Bütçenin fazla vermesi borç stokunda azalma ile birlikte faizlerde gerilemeyi, borç servisinin bu şekilde azalması da mali durumun giderek iyileşmesi şeklinde birbirini izleyen bir süreç doğurmuştur²⁷².

F. Latin Amerika Ülkeleri

Latin Amerika ülkeleri içinde kamu mali yönetiminde etkinliğin ve mali disiplinin sağlanması amacıyla Arjantin, Brezilya, Peru ve Şili'de uygulamaya konulan çeşitli düzenlemeler dikkatleri çekmektedir. Söz konusu düzenlemelere dört ülke itibarıyla aşağıda sırasıyla değinilecektir.

²⁶⁹ DABAN ve diğerleri a.g.e., s.31.

²⁷⁰ Mustafa SAKAL, **Anayasal Bütçe Reformunun Esasları**, Gazi Kitabevi, Ankara 2003, s.84.

²⁷¹ OECD, **Economic Outlook 79 Database**, Erişim: 18.04.2006, <http://www.oecd.org/dataoecd/41/33/35755962.pdf#search=%22OECD%20Economic%20outlook%2079%20Database%22>.

²⁷² GÜRSOY HÜRÇAN, a.g.e., s.61-62.

1. Arjantin

Eylül 1999'da Arjantin Kongresi, Mali Sorumluluk Kanunu'nu kabul etmiştir. Kanun, bütçe açığı için bir tavan belirlemekte ve 2003 yılında dengeye gelecek şekilde açığın azaltılmasını öngörmektedir. Kanun ayrıca, konjonktürel dalgalanmaların ve dışsal şokların hükümet gelirleri üzerindeki etkisini azaltmak için vergi gelirleri yoluyla finanse edilen bir "Mali İstikrar Fonu" oluşturmuştur. Bunlara ilaveten kanun, bütçe dışı fonların oluşumunu yasaklamış, yeni raporlama gereksinimleri oluşturmuş ve bütçeyi uygulamayan sivil memurlar için çeşitli cezalar belirlemiştir²⁷³.

Arjantin'de 1999 yılında yürürlüğe konulan Mali Konvertibilite Kanunu'nun konumuz itibarıyla önem taşıyan ve yukarıda değindiğimiz ilgili hükümlerine, Kanunu'n 2. bölümü kapsamında yer alan bazı fıkralarda yer verilmiştir. İlgili hükümler aşağıda yer almaktadır.

"Bölüm 2: b) Tahakkuk esasına dayanarak, finansal olmayan milli kamu sektörünün cari ve sermaye harcamalarının, cari ve sermaye gelirlerinden çıkartılması sonucunda ortaya çıkan mali açık, 1999 yılında GSMH'nin % 1,9'unu geçemez. Yeniden tahminlenen açık –ki özel firmaların ve grupların, kalan varlıkların satılmasından elde edilen tüm gelirler hariç-, 2003 yılında bir dengeye ulaşınca kadar bir sonraki yılın temel açığını belirleyecektir. Bu açık, 2001 yılında GSMH'nin minimum % 0.4'üne, 2002'de ise GSMH'nin % 0.6'sına azaltılmalıdır. 2003'den itibaren dengeli bir finansal sonuç garantilenmelidir.

c) Birincil kamu harcamasındaki reel artış oranı –ki cari ve sermaye harcamalarını eklemenin ve kamu borcu faizini çıkarmanın bir sonucu olarak tanımlanır- GSMH'nin reel artış oranını aşamaz. GSMH'nin reel değişim oranı negatif ise birincil harcama en azından cari para açısından sabit kalır²⁷⁴.

2. Peru

Peru'nun Kongresi; açık, harcama büyüklüğü ve kamu borcu artışı üzerine sınırlamalar koyan Mali İhtiyat ve Şeffaflık Kanunu'nu Aralık 1999'da onaylayarak yürürlüğe koymuştur. Arjantin'de yürürlüğe konulan kanuna benzer şekilde Peru da, resesyon dönemlerinde kullanılabilen ve belli dönemlerde biriktirilen tasarrufları garantilemek için Mali İstikrar Fonu oluşturmuştur. Ayrıca kanun, şeffaflığı teşvik

²⁷³ KENNEDY – ROBBINS, a.g.e., s.21

²⁷⁴ **Fiscal Convertibility Act**, Erişim: 15.04.2006,
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/ArgentinaFiscalConvertibility.doc>

etmek için önlemler içermekte ve bütçenin üç yıllık makroekonomik çerçeve içinde hazırlanmasını gerekli kılmaktadır²⁷⁵.

3. Brezilya

Brezilya'da da kamu mali yönetiminde şeffaflık ve hesapverebilirliği artırmak ve mali disiplini tesis edebilmek amacıyla çeşitli mevzuat düzenlemeleri gerçekleştirilmiştir.

Brezilya'da Mali Sorumluluk Kanunu Mayıs 2000'de yürürlüğe konmuştur. Arjantin ve Peru'daki kanunun aksine Brezilya'da uygulamaya kanun, hükümetin tüm seviyelerine yönelik olarak yürürlüğe konmuştur. Kanun, farklı hükümet seviyeleri arasında mali destek işlemlerini yasaklar, personel harcamalarına sınır koyar ve hükümetin her seviyesinin borçluluk durumu üzerine Senato tarafından sınırlar konmasını gerektirir. Kanun ayrıca şeffaflık ve hesapverebilirliği artırmak için önlemler içermektedir. Ayrı bir mevzuat ise, kamu memurları tarafından Mali Sorumluluk Kanunu'nun ihlal edilmesi durumunda uygulanacak çeşitli cezaları bünyesinde barındırmaktadır²⁷⁶.

Mayıs 2000'de yürürlüğe konulan söz konusu "Brezilya Mali Sorumluluk Kanunu" nun yukarıda bahsettiğimiz ve 4., 9. ve 31. maddelerinde yer alan konumuz açısından önem taşıyan hükümlerinin içeriği aşağıda yer verildiği şekildedir:

"Madde 4: Bütçe Direktifleri Kanunu, Brezilya Anayasası'nın 165. maddesinin ifadeleriyle uyumlu olmalıdır ve;

1. Kanun;

a) Kamu gelirleri ve harcamaları arasında dengeyi sağlamalıdır.

Madde 9: Eğer iki ayın sonunda gelir girişlerinin Mali Hedef Eki'nde belirtilen birincil veya nominal sonuçlar ile uyumlu olacak kadar yeterli olmadığı sonucuna varılırsa, Şubeler ve Genel Temsilciler Bürosu, gerekli miktarlarda bir sonraki 30 gün içinde Bütçe Direktifleri Kanunu'nda belirtilen kriterlere uygun olarak faaliyetleri ve finansal işlemleri sınırlandırmak için önlem alır.

Madde 31: Federasyon'un bir üyesinin konsolide borcu, 4 aylık bir süre sonunda belirlenen sınırları aştığında, bu borç, izleyen üç dönem sonu itibarıyla ve birinci dönemde minimum %25'lik bir azalış sağlayacak şekilde sınırlar içine çekilmelidir.

²⁷⁵ KENNEDY – ROBBINS, a.g.e., s.21; [Fiscal Prudence and Transparency Law](http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/Peru%20Fiscal%20Prudence%20and%20Transparency%20Law%201999.pdf), Erişim: 15.04.2006, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/Peru%20Fiscal%20Prudence%20and%20Transparency%20Law%201999.pdf>.

²⁷⁶ KENNEDY – ROBBINS, a.g.e., s.21.

1. Aşırı artış doğrulandığı takdirde, sınırı aşanlar şu yaptırımlara tabi tutulur:

I- Menkul değerler borcunun güncellenmiş ilkesinin yeniden finansmanı hariç ve gelir tahminleri dahil olarak yurtiçi ve yurtdışı borç işlemlerinden men edileceklerdir.

II- Borcu belirlenen sınırlara çekmek için ihtiyaç duyulan birincil sonuçları elde etmeli ve diğer önlemler arasında madde 9'a uygun şekilde fonlar ile ilgili düzenlemeleri sınırlamalıdır.

2. Borcu sınırların içine çekme süreci ortaya çıktığında ve aşırı artış devam ettiğinde Federasyon üyesinin ayrıca Federal hükümetten veya eyaletlerden yapılan gönüllü transferleri alması yasaklanacaktır.

3. Eğer borç miktarı, Yönetim Şube Başkanı'nın ofisinde geçen yılın ilk dört aylık süreci boyunca sınırı aşarsa, 31 (1)'in sınırlamaları acilen uygulanmalıdır.

4. Maliye Bakanlığı, aylık olarak konsolide borçların sınırlarını aşan Federasyon üyelerinin listesini açıklamalıdır.

5. Bu maddede yer alan kurallar, menkul değerlerden oluşan borçlar ve iç ve dış kredi işlemleri için oluşturulan sınırlar ile uyumlu olmadığında gözden geçirilmelidir.²⁷⁷

4. Şili

1970'lerin başında ekonomisinde çok yüksek kamu müdahalesini yaşamış olan Şili, yüksek enflasyon ve yüksek mali açıkları birlikte yaşamıştı. 15 yılı aşkın bir süredir, yarı anayasal reformlarla Şili ekonomisinin karakteristik yapısı ve ekonomik karar alma süreci radikal olarak değişimi uğramıştır. Yeni 1980 Anayasası mülkiyet haklarını garanti altına alarak ve daha ihtiyatlı bir biçimde düzenleyici olarak devletin rolünü sınırlandırmıştır. Bütçesel prosedürler yeniden düzenlenmiş ve çoğu devlet işlemleri daha katı kurallar altında görülebilir biçimde kontrol altına alınmıştır. Devlet ekonominin üretici sektöründen geri çekilmiş, yardım ve sağlık sigortası sistemi özelleştirilmiş ve sağlık ve eğitim hizmetleri yerelleştirilmiştir. Bu reformlar, vergisel ayrıcalıklara dayanan lobi faaliyetleri, sosyal çıkarlara ya da ayrıcalıklı çıkarlar yoluyla uygulamaya konulan düzenlemeleri azaltırken, kamu hizmetlerinin daha etkin hale getirilmesi sağlanmıştır. Devlet transfer ve müdahalelerinin maliyetlerinin içsel hale getirilmesiyle bir müşteri devlet ve yetkin bir devlet anlayışı yerleştirilmiş ve bundan dolayı sağlam maliye politikası başarılabilir bir hal almıştır²⁷⁸.

²⁷⁷ **The Brazilian Fiscal Responsibility Law**, Erişim: 15.04.2006, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/BRLRFEnglish.pdf>.

²⁷⁸ SAKAL, a.g.e., s.85.

G. Çeşitli Ülke Örnekleri İtibarıyla Çerçeve Bütçe Yasaları Kapsamında Mali Disiplini Sağlayıcı Düzenlemeler

Daha önceki başlıklar altında özellikle Anayasal temelde gerçekleştirilen düzenlemeler çerçevesinde kamu mali yönetiminin etkinliğini sağlayarak bütçe dengesini koruyucu ve bu kapsamda mali disiplini sağlayıcı önlemler alarak uygulamaya koyan veya çeşitli önerilerin gündeme getirilerek tartışıldığı belli başlı ülke örnekleri incelememiz kapsamına alınmıştır. Ancak, kısmen bu konudaki bir Anayasal düzenlemenin çeşitli kesimlerce eleştirilmesi kısmen de denk bütçe ilkesinin uygulama açısından katı bir kural olarak tanımlanması ve çeşitli dezavantajları bünyesinde barındırması sebebiyle, uygulama sırasında oluşturabileceği olumsuzluklardan kaçınmak için ve yürürlüğe daha kolay konulabildiği için çeşitli ülkelerce bütçe disiplini sağlamak adına gerçekleştirilen yasal düzenlemeler de dikkatimizi çekmektedir.

Bu kapsamda burada, Dünya Bankasının çalışması çerçevesinde dünya ülkelerinin kamu mali yönetimlerini ve bütçe uygulamalarını düzenleyen çerçeve bütçe yasalarının incelenmesi sonucunda, konumuz itibarıyla önem taşıması nedeniyle, bütçe gelir – gider dengesini sağlamaya yönelik olarak sözkonusu ülke kanunlarında yer alan ilgili hükümlere yer vermeye çalışılacaktır. Nitekim aşağıda ülkeler itibarıyla ilgili madde hükümleri de incelendiğinde görülecektir ki, bazı ülkeler gerçekten mali disiplini sağlayabilmek için önemli kriterleri sözkonusu çerçeve bütçe yasalarına koymuş bulunmaktadır.

Ülkeler itibarıyla bütçe yasalarında yer alan ilgili madde hükümlerini irdelemeden önce, kamu mali yönetiminin ve özellikle bütçe uygulamasının çerçeve yasası şeklinde çeşitli ülkelerde düzenlenen “bütçe yasaları”nı bir tablo halinde sunmak faydalı olacaktır. Bilindiği üzere, ülkelerin yasal, kültürel ve politik şartlarına göre mali mevzuatları da değişiklik gösterebilmektedir. Dünya Bankası tarafından çeşitli kaynaklardan derlenerek bir araya getirilen ve günümüzde yürürlükte olan bütçe yasaları, Dünya Bankasının sınıflandırması dikkate alınarak ve yapabildiğimiz araştırmalar sonucunda ilave bütçe yasalarının da bulunması sonucunda geliştirilmeye çalışılarak tarafımızca tablolaştırılmıştır. Mevcut tabloda, günümüzde çeşitli ülkelerin kamu mali yönetimini daha etkin ve verimli kılmak adına uygulamaya koydukları bütçe ile ilgili yasaların isimleri yer almaktadır.

Tablo 26: Dünya Ülkelerinde Mevcut Bütçe Kanunları ve Bu Kapsamdaki Diğer Mevzuat Düzenlemeleri

Ülkeler	Mevcut Bütçe	Bütçe	Mali	Mevcut Kamu
---------	--------------	-------	------	-------------

	Kanunları	Kanun Tasarıları	Sorumluluk Kanunları	Maliyesi İle İlgili Diğer Yasal Düzenlemeler
ABD			Bütçe Uygulama Kanunu	
Almanya				İç İstikrar Paktı
Arnavutluk	Organik Bütçe Kanunu			İç Denetim Kanunu
Arjantin	Ulusal Kamu Sektörü Mali Yönetim ve Kontrol Sistemleri Kanunu		Mali Sorumluluk Kanunu	
Ermenistan	Bütçe Kanunu			
Avustralya	- Bütçe Dürüstlüğü Sözleşmesi - Mali Yönetim ve Hesap Verebilirlik Kanunu			
Avusturya				- İç İstikrar Paktı-2000 - İç İstikrar Paktı-2005
Azerbaycan	Devlet Bütçe Kanunu			
Bahreyn	Devlet Bütçe Kanunu			
Bosna-Hersek		Maliye Kanunu		Hazine Regülasyonu
Brezilya			Brezilya Mali Sorumluluk Kanunu	
Bulgaristan	Devlet Bütçe Yapısı Kanunu			İç Kontrol Kanunu

Kanada	- Mali Yönetim Kanunu - Harcama Kontrol Kanunu			
Şili	Bütçe Uygulaması Talimat Yönergesi			
Hırvatistan	Bütçe Kanunu			- Bütçe Kanunu - Ulusal Bütçe Uygulama Kanunu - Devlet Denetim Kan. - Hazine Muhasebe Sistemi ve Hazine Genel Hesabını Tutmanın Yöntemleri
Kıbrıs	Federal Bütçe Kanunu			
Çek Cumh.	Mali Kontrol Kanunu			İç Mali Kontrol Kanunu
Ekvator			Mali Sorumluluk Kanunu	
Estonya	Devlet Bütçe Kanunu			
Finlandiya	Devlet Bütçe Kanunu			
Fransa	Bütçe Yasaları Üzerine Organik Kanun			
Gürcistan	Bütçe Sistemi ve Bütçeleme			

	Yetkileri Kanunu			
Gambia		Devlet Bütçe Yönetimi ve Hesap Verebilirlik Kanunu		
Gana	Mali Yönetim Kanunu			- Kamu Tedarik Kanunu (1) - Kamu Tedarik Kanunu (2) - İç Denetim Kanunu
Honduras	Organik Bütçe Kanunu			
Macaristan	- Finans-Maliye Kararnamesi - Kamu Maliyesi Kanunu			Kamu Tedarik Kanunu
Norveç				Mali İstikrar Tüzükleri
Hindistan			Mali Sorumluluk ve Bütçe Yönetimi Kanunu	
Hindistan-Karnataka Eyaleti			Mali Sorumluluk Kanunu	Tedarik Kanunu
Hindistan-Kerala Eyaleti			Mali Sorumluluk Kanunu	
İzlanda	Hükümet Mali Raporlama Kanunu			- Kamu Projeleri Usûl Kanunu - Devlet Garanti

				Kan. - Kamu Tedarik Kan.
İran	Ulusal Genel Hesaplar Kanunu			
Irak	Mali Yönetim Kanunu			
Jamaika	Mali Yönetim ve Denetim Kanunu			
Kolombiya		Kolombiya Organik Bütçe Kanun Tasarısı	Kolombiya Mali Sorumluluk Kanunu	
Kore	- Bütçe ve Hesaplar Yasasının Uygulama Kararnamesi - Bütçe ve Hesaplar Kanunu			
Kosova	Bütçe Kanunu			
Latvia	Bütçe Kanunu			
Makedonya	Makedonya Bütçe Kanunu			- Devlet Denetim Kan. - Bütçe Uygulama Kanunu
Moldova	Bütçe Kanunu			
Karadağ	Bütçe Kanunu			
Hollanda	Devlet Hesapları Kanunu			Çok Yıllı Harcama Kararları
Yeni Zelanda	Kamu Maliyesi Kanunu		Mali Sorumluluk	

			Kanunu	
Peru	Devlet Bütçe Yasası		- Mali İhtiyat ve Şeffaflık Kanunu - Mali İhtiyat Kanunu Değişiklikleri	
Polonya	Kamu Maliyesi Kanunu			
Sırbistan	Bütçe Sistemi Kanunu			
Singapur	Mali İşlemler Kanunu			
Slovakya	Bütçe Kuralları Kararnamesi			
Slovenya	Kamu Maliyesi Kanunu			Kamu Tedarik Kanunu
Güney Afrika	Kamu Mali Yönetimi Kanunu			
İspanya	İspanya Genel Bütçe Kanunu			Bütçe İstikrarı Kanunu
Sudan	Mali Yönetim Kanunu			
İsveç	Devlet Bütçesi Kanunu			
Tanzanya	Kamu Maliyesi Kanunu			
Türkiye	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu			
Uganda	Kamu Maliyesi ve Hesap Verebilirlik Kanunu			
Ukrayna	Bütçe Kodu			

Birleşik Arap Emirlikleri	Federal Kanun 23			
İngiltere	Maliye Kanunu		Mali İstikrar Kodu	
Özbekistan	Bütçe Sistemi Kanunu			
Vanuatu	Kamu Maliyesi ve İktisadi Yönetim Kanunu			
Venezuela	Organik Yasa			
Vietnam	- Bütçe Kanunu Yürürlük Kararnamesi - Bütçe Kanunu			
Japonya				- Mali Yapısal Reform Yasası - Orta Dönemli Mali Perspektif Kuralları Üzerine Kabine Kararı
İsviçre	Bütçe Kanunu			

Kaynak: Erişim:04.02.2006,

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/countrybudgetlaws.cfm>;

OECD, Economic Outlook 72, 2002, s.131–134, kaynaklarından yararlanılarak tarafımızca tablolaştırılmıştır.

Tablo 26'da görüldüğü gibi, dünyanın birçok ülkesinde, devlet bütçesinin hazırlanması, uygulanması, denetlenmesi, mali sorumluluğun ve hesap verebilirliğin sağlanması konusunda, yasal çerçevede mali mevzuat çalışmaları gerçekleştirilmiş bulunmakta ve birkaç ülkede ise henüz tasarı aşamasında olan çalışmalar yürütülmektedir. Bu yasaların çoğunluğu, aynı zamanda mali disiplinin tesis edilebilmesi açısından da önem taşımaktadır. Nitekim yukarıdaki tabloda yer alan bütçe yasalarının tamamının incelenmesi sonucunda, özellikle bütçe disiplinin sağlanması açısından getirilen çeşitli sınırlamalar da tespit edilmiş bulunmaktadır.

Anayasal bir kural olarak yer almasa da, söz konusu çerçeve bütçe yasaları ile de çeşitli ülkelerde bütçe açığının sınırlandırılması veya bütçe dengesinin sağlanması amacıyla hüküm altına alınan ciddi sınırlandırmalar söz konusudur. Hatta bu çerçeve “Anayasal denk bütçe ilkesi” yerine “yasal denk bütçe ilkesi” nin bazı ülkeler itibarıyla uygulandığını söylemek de yanlış olmayacaktır. Nitekim bu hükümler incelendiğinde ifademizin yanlış olmadığı görülebilecektir. Aşağıda özellikle söz konusu sınırlandırmaların yer aldığı ilgili ülkelerin bütçe yasaları ve ilgili hükümleri ele alınacaktır. Ancak, daha önce incelediğimiz ülkelerde yer alan yasal sınırlandırma hükümlerine, mükerrerlikten kaçınmak amacıyla burada yer verilmemiştir.

1. Hırvatistan’da Bütçe Kanunu ve Ulusal Bütçe Kanunu Kapsamındaki Düzenlemeler

Hırvatistan’ın 1994 tarihinde yürürlüğe koyduğu “Bütçe Kanunu” nun 5. maddesi doğrudan bütçe dengesine yönelik olarak hükümler içermekte ve 10. maddesinde yer alan hüküm ile de, sadece yatırım harcamaları için borçlanmaya olumlu bakılmaktadır. Bunun dışında borçlanmaya izin verilmemektedir. Madde 31 ve 34 ile de borçlanma tavanının hesaplanması ve borçlanma prosedürü hakkında ayrıntılı hükümlere yer verilmektedir. Söz konusu hükümler aşağıda yer aldığı gibidir:

“Madde 5: 1. Tüm bütçe gelirleri bütçede kaynağı gösterilerek yer alacak ve tahsis edilecektir.

2. Tüm bütçe giderleri bütçede yer alacak ve gelirler ile dengelenecektir.

3. Mali yıl içinde planlanan gelirleri azaltıcı veya planlanan harcamaları arttırıcı etki oluşturacak bir düzenleme yapıldığında, aynı anda bütçeyi dengelemek için ihtiyaç duyulan ek gelirleri belirlemek için karar alınacaktır.

4. Mali yıl içinde olağanüstü şartlara ve ihtiyaçlara bağlı olarak harcamalarda bir artış veya gelirlerde bir azalış yaşandığında bütçe, ya planlanan harcamaların azaltılması veya yeni gelirlerin bulunması yoluyla dengelenecektir.

5. Bütçe dengelemesi, bütçe prosedürü ile uyumlu olan bütçe düzenlemeleri yoluyla yapılacaktır.

Madde 10: 1. Yıllık bütçe, bütçe fazlasının kullanılacağı ve bütçe açığının finanse edileceği şekilde belirlenir. Devlet bütçesi açığı, iç ve dış borçlanma ile finanse edilir.

2. Yerel yönetim birimlerinin bütçe açıkları, diğer bu tür birimlerden borçlanma, devlet bütçesinden ve bireyleri de kapsayan banka dışı sektörden borçlanma ile finanse edilebilir.

3. Yukarıda madde 10 (2)'de belirtilen borçlanma sadece sermaye harcamalarının finansmanı amacıyla yapılabilir.

Madde 31: 1. Yıllık bütçe uygulamalarını düzenleyen kanun, ayrıca hesap aşırımları yoluyla oluşan sorumlulukları da içeren borçların miktarı için bir tavan oluşturur.

2. Yukarıdaki paragrafta adı geçen toplam tavan miktarı ayrıca Hırvatistan Merkez Bankası'ndan alınan borçları ve devlet bütçesi tarafından yüklenilen borçları da içerir.

3. Yıllık bütçe, verilecek olan garantilerin toplam miktarını belirler.

Madde 34: 1. Kamu borcu ve hükümet garantileri ile ilgili tüm kararlar, Hükümetin isteği üzerine Parlamentodan geçirilir.

2. Yukarıdaki paragrafta adı geçen kararlar, yıllık bütçede yer alan miktar ve amaçlar ile uyumlu şekilde alınır.

3. Devlet bütçesi borçlanması ve garantilerin verilmesi ile ilgili tüm anlaşmalar Maliye Bakanı tarafından imzalanır.

4. Maliye Bakanı, tüm kararları borçlanma açısından ve çok taraflı olarak alır.

5. Maliye Bakanı, kamu borcu ile ilgili tüm kararları uygulamak için gerekli olan hizmet performansı ile ilgili bir sözleşme üzerinde Hırvatistan Merkez Bankası ile anlaşmaya varır.²⁷⁹

Hırvatistan'da daha sonra 2001 yılında yürürlüğe konulan Ulusal Bütçe Kanunu'nun 8 fıkradan oluşan 5. maddesi "Bütçenin Kapsamı" başlığı altında düzenlenmiş olup, aşağıdaki ilgili madde hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, kamu maliyesinde disiplinin tesis edilebilmesi amacıyla önemli düzenlemeleri bünyesinde barındırmaktadır. 2001 tarihli söz konusu yasa sadece Hırvatistan Cumhuriyeti Merkez Yönetimi için yürürlüğe konulmuştur. Yerel idareler ise 1994 tarihli yasaya yönelik olarak bütçe işlemlerini yerine getirmeye devam etmektedirler.

"Madde 5: Bütçenin Kapsamı

1. Tüm bütçe gelirleri, kaynakları itibarıyla bütçede kaydedilecek ve tahsis edilecektir.

2. Tüm bütçe harcamaları ve borç yükümlülükleri bütçede saptanacaktır.

²⁷⁹ **Budget Law**, Erişim: 15.04.2006, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/CroatiaBUDGETLAW1994.doc>.

3. Planlanmayan ve bütçeye kaydedilmeyen hiçbir harcama, Hazine Konsolide Fonu'ndan ödenemez.

4. Gerçek gelir tahsilâtı, bütçeye kaydedilen gelir tahminleri ile sınırlandırılmayacaktır.

5. Mali yıl boyunca, planlanan gelirleri azaltıcı veya planlanan harcamaları arttırıcı bir etkiye sahip olan bir yasa veya düzenleme kabul edilirse, aynı zamanda bütçeyi denkleştirmek için gerekli olan ek gelirlerin ve harcama indirimlerinin de saptanması hususunda bir karar da kabul edilecektir.

6. Mali yıl esnasında olağanüstü şartlar nedeniyle harcamalarda bir artışın veya gelirlerde bir azalışın meydana gelmesi durumunda, bütçe, hem planlanan harcamaların düşürülmesi hem de yeni gelirlerin bulunması suretiyle denkleştirilecektir.

7. Bütçenin denkleştirilmesi, bütçe prosedürü ile uyumlu olarak kabul edilen bütçe değişiklik düzenlemeleri vasıtasıyla yapılacaktır.

8. Bütçe dışı harcama oluşturacak hiçbir yasa veya mevzuat kabul edilemez veya uygulamaya konulamaz.²⁸⁰

Hırvatistan'da yukarıda konumuz açısından önem taşıyan hükümlerine yer verdiğimiz 1994 tarihli Bütçe Kanunu ve 2001 tarihli Ulusal Bütçe Kanunu ile, mali disiplini sağlama hedefine yönelik olarak bütçenin hem gelir ve harcama hem de borçlanma yönüyle ilgili önemli düzenlemelere yer verildiği görülmektedir.

2. Hindistan ve Bazı Eyaletlerinde Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Yasal Düzenlemeler

Hindistan'da uygulamaya konulan Mali Sorumluluk ve Bütçe Yönetimi Kanunu'nun 4. ve 5. maddesi konumuz itibarıyla önemli hükümler içermektedir.

"Madde 4: 1. Merkezi Hükümet, mali açığı azaltmak ve 31 Mart 2008 itibarıyla gelir açığını ortadan kaldırmak için ve daha sonra yeterli gelir fazlası oluşturmak için uygun önlemler alır.

2. Kurallar yoluyla Merkezi Hükümet;

a) Bu anlaşmanın başladığı yıldan, 31 Mart 2008'in sonuna kadar geçern sürede mali açığı ve gelir açığını azaltmak için yıllık hedefler belirlemelidir.

b) Garantiler şeklinde koşullu yükümlülüklerin bulunduğunu ve toplam borçların GSYİH'nın bir oranı ile sınırlandırıldığını varsayarak yıllık hedefler belirlemelidir.

Milli güvenlik veya milli felaket veya Merkezi Hükümetin belirlediği diğer önemli addedilen durumlara bağlı olarak gelir açığı ve mali açık bu tür hedefleri aşabilir:

Ayrıca ilk öneride belirtilen açıklamalar, Meclis'ten önce belirlenir ve aşırı artışın miktarını ve bu tür hedeflerden sapmalarını gösteren çalışma, birinci öneri olarak belirtilir.

Madde 5: 1. Merkezi Hükümet Merkez Bankası'ndan borçlanamaz.

2. Bununla birlikte alt bölüm (1)'de yer alan bilgilere bağlı olarak, Merkezi Hükümet, Hükümet ve Merkez Bankası (MB) arasındaki anlaşma ile uyumlu şekilde herhangi bir mali yıl boyunca nakit çıkışlarının geçici olarak nakit girişlerinden fazla olması halinde MB'ndan borçlanabilir.

1934 tarihli Hindistan Merkez Bankası Yasası'nın 17. bölümünün 5. alt bölümündeki bilgiler ile uyumlu olarak nakit çıkışları nakit girişlerinden fazla iken MB tarafından yapılan ödemeler geri ödenebilir nitelikte olacaktır.

3. Alt bölüm (1)'de yer alan bilgilere bağlı olarak 1 Nisan 2003'den başlayan mali yıl ve takipeden iki mali yıl boyunca MB, Merkezi Hükümetin menkul değerlerinin ilk basımına izin verebilir.

MB, bu alt bölümde belirtilen süreçte veya bu süreçten sonra hükümet menkul değerlerinin ilk basımını, bölüm 4'ün alt bölüm (2)'sindeki birinci kısımda belirtildiği şekilde gerçekleştirir.

4. Alt bölüm (1)'de belirtildiği gibi MB, ikincil piyasalarda Merkezi Hükümet'e ait menkul değerleri alıp satabilir.²⁸¹

Mali disiplinin tesis edilmesi amacıyla Hindistan'ın bazı eyaletlerinde yürürlüğe konulan yasalar da aşağıdaki gibidir:

a. Kerala Eyaleti Mali Sorumluluk Yasası

2003 yılında kabul edilerek yürürlüğe giren Hindistan'ın Kerala eyaletine ait "Kerala Mali Sorumluluk Yasası", içerik itibarıyla yukarıda incelediğimiz Hindistan Merkezi Hükümeti'nin Mali Sorumluluk ve Bütçe Yönetimi Kanunu ile benzer hükümleri bünyesinde barındırmaktadır. Söz konusu hükümler aşağıda yer aldığı gibidir.

²⁸⁰ **National Budget Law**, Erişim: 15.04.2006,

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/CroatiaBudgetLaw200.pdf>.

²⁸¹ **The Fiscal Responsibility and Budget Management Bill**, Erişim:15.04.2006,

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/IndiaFiscalResponsibilityBill.pdf>.

“Madde 4: Mali Yönetim İlkeleri: 1. Hükümet, gelir açığını azaltmak ve adi geçen aşağıdaki ilkeleri izleyerek yeterli gelir fazlası oluşturmak için uygun önlemler alır.

2. Özellikle ve öngörülen önlemlerin genelleştirilmesine yönelik önyargılara sahip olmadan Hükümet, 1 Nisan 2003'den 31 Mart 2007'ye kadar geçen dört yıllık süre içinde açığı “sıfıra” düşürecektir ve;

a) Hükümet gelir fazlası oluşturacak ve aşırı varlıklardaki sorumluluklardan kurtulmak için bu miktarı kullanacaktır.

b) Hükümet, 1 Nisan 2003'de başlayıp 31 Mart 2007'de bitecek olan dört yıllık süre içinde mali açığın GSYİH'ya oranını % 2'ye düşürecektir.²⁸²

b. Karnataka Eyaleti Mali Sorumluluk Yasası

2002 yılında kabul edilerek yürürlüğe giren Hindistan'ın Karnataka eyaletine ait “Karnataka Mali Sorumluluk Yasası”, içerik itibarıyla yukarıda incelediğimiz Hindistan Merkezi Hükümeti'nin Mali Sorumluluk ve Bütçe Yönetimi Kanunu ile Kerala eyaletinin Mali Sorumluluk Yasası'ndaki benzer hükümleri bünyesinde barındırmaktadır. Söz konusu hükümler aşağıda yer aldığı gibidir.

“Madde 4: Mali Yönetim İlkeleri: 2. Hükümet, gelir açığını azaltmak ve mali açığı sürdürülebilir seviyede tutmak ve yeterli gelir fazlası oluşturmak için gerekli önlemleri alacaktır.

3. Özellikle ve öngörülen önlemlerin genelleştirilmesine yönelik önyargılara sahip olmadan Hükümet şunları yapacaktır:

a) Hükümet, dört mali yılı kapsayan (1 Nisan 2002'de başlayıp 31 Mart 2006'da bitecek olan) süreç içinde gelir açığını azaltmalıdır.

b) Hükümet, 1 Nisan 2002'den itibaren başlayarak her mali yılda gelir açığının GSYİH'ya oranını, (a) bendinde belirtilen amaca uygun şekilde azaltmalıdır.

c) Hükümet, 1 Nisan 2002'de başlayıp 31 Mart 2006'da bitecek olan dört mali yılı kapsayan süreçte mali açığı, tahmini GSYİH'nın % 3'ünün üzerine çıkmayacak şekilde azaltmalıdır.

d) Hükümet, 1 Nisan 2002'den itibaren her mali yılda mali açık/GSYİH oranını, (c) bendinde belirtilen amaca uygun şekilde azaltmalıdır.

e) Hükümet, 1999 Karnataka Hükümet Garantilerine Yönelik Tavan Yasası'nda belirtilen sınırları geçen herhangi bir miktar için garanti vermemelidir.

²⁸² **The Kerala Fiscal Responsibility Act**, Erişim: 15.04.2006, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/Kerala%20Fiscal%20Responsibility%20Act.pdf>.

f) Hükümet, 1 Nisan 2002'de başlayıp 31 Mart 2015'de bitecek olan 13 mali yıllık bir süreç içinde şunu garantilemelidir ki; son mali yılın sonundaki toplam sorumlulukların oranı o yıl için GSYİH'nın % 25'ini aşmaz.

Milli güvenlik veya milli felaket durumlarına bağlı olarak eyalet yönetiminin finansmanı üzerindeki öngörülmeyle taleplere bağlı, bu alt bölüm altında belirlenen sınırları, gelir açığı ve mali açık aşabilir; milli felakete bağlı olarak sınırların üzerine çıkan aşırı artış durumu, felaketlerin öngördüğü gerçek finansal maliyeti aşmaz.

Ayrıca ilk öneride belirtilen açıklamalar, Yasama Meclisi'nden önce belirlenir ve aşırı artışın miktarını ve nedenlerini belirten bir rapor eklenerek açık miktarının, belirtilen sınırları ne kadar aştığını gösteren çalışma tamamlanır.²⁸³

Yukarıda Hindistan'ın hem merkezi hükümeti hem de iki eyalet yönetimi için yürürlüğe konulan çerçeve bütçe yasaları itibarıyla çeşitli ortak yönlerin bulunduğu göze çarpmaktadır. Her üç yasada belirli bir zaman dilimi dikkate alınmış olup, bu süre içinde bütçe açıklarının indirilerek gelir fazlası oluşturulması hedeflenmiştir.

3. Ermenistan'da Bütçe Sistemi Kanunu'yla Getirilen Düzenlemeler

1997 tarihli Ermenistan Cumhuriyeti Bütçe Sistemi Kanunu'nun 12. maddesinde yer alan hükümlere konumuz itibarıyla önem taşıması sebebiyle aşağıda yer verilmiştir.

"Madde 12: Devlet Bütçesi Açığı, Fazlası

1. Aynı mali yıl için bütçe harcamaları bütçe gelirlerini aşamaz.

2. Bütçe fazlası, bütçe gelirlerinin bütçe harcamalarını aşması anlamına gelir.

3. Devlet bütçesi açığı; bütçe harcamalarının bütçe gelirlerini aşması anlamına gelir.

Devlet bütçesi açığı, yurtiçi ve yurtdışı borçlanma ile finanse edilir.

Mali yıl içinde Ermenistan Merkez Bankası, kamu bütçesi açığının, Ermenistan Merkez Bankası Kanunu ile uyumlu şekilde finanse edilmesi işlemini yürütür.

Devlet bütçesi açığı (fazlası)'nın miktarı, veri mali yıl için devlet bütçesi kanununda yer alır.

Devlet bütçesi açığı veri mali yıl için GSMH'nın % 10'unu aşamaz.²⁸⁴

²⁸³ **The Karnataka Fiscal Responsibility Bill**, Erişim: 15.04.2006, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/KarnatakaFiscalResponsibilityLaw.pdf>.

Ermenistan'da yürürlüğe konulan yasanın 12. maddesi, bütçe açığı ve bütçe fazlası kavramlarını tanımlayarak, bütçe açığının finansmanı amacıyla yurtiçi ve yurtdışı borçlanmaya gidilebileceğini belirtmiştir. Ancak bu maddenin son fıkra hükmü ile devlet bütçesi açığının boyutu, ilgili mali yıl için GSMH'nın % 10'u oranında sınırlandırılmıştır. Her ne kadar örneğin Maastricht kriterleri ile kıyaslandığında bu oran yüksek de olsa, mali disiplinin belirli düzeyde sürdürülebilirliği açısından bu hüküm önem taşımaktadır.

4. Karadağ'da Bütçe Kanunu'yla Getirilen Düzenlemeler

Karadağ'da yürürlüğe konulan Bütçe Kanunu'nun 7. ve 8. maddeleri konumuz itibarıyla önemlidir. Söz konusu madde hükümleri aşağıdaki gibidir.

“Madde 7: Mali yıl boyunca, planlanan gelirleri azaltan veya planlanan giderleri arttıran bir etkiye sahip olan bir yasa veya diğer bir düzenleme kabul edilirse, aynı zamanda, bütçeyi dengeleyecek bir öneri de sunulmak zorundadır.

Bütçede denklik sağlanması, kabul edilmesi için daha önceden belirlenen şekil ve usule uygun olarak, bütçe değişiklikleri ve ilaveler vasıtasıyla yapılacaktır.

Madde 8: Mali yıl esnasında olağanüstü şartlar ve ihtiyaçlar nedeniyle gelirlerde bir azalış veya giderlerde bir artış meydana gelirse, bütçe Karadağ Cumhuriyeti Kabinesi tarafından dengelenecektir.”²⁸⁵

Karadağ'da yürürlüğe konulan Bütçe Kanunu'nda mali disiplin açısından önemli hükümler yer almaktadır. Kanunun 7. maddesine göre gelir azaltan veya gider artıran bir düzenlemenin kabulü aynı zamanda bütçeyi dengeleyecek bir önerinin de sunulmasını zorunlu kılmaktadır. Mali yıl içinde olağanüstü şartlar nedeniyle meydana gelecek gelir azalışı veya gider artışı sonucunda ise bütçeyi denkleştirme sorumluluğu Kabineye verilmektedir.

5. Moldova'da Bütçe Sistemi ve Bütçe Süreci Kanunu Kapsamındaki Düzenlemeler

2000 yılında Moldova'da yürürlüğe konulan söz konusu kanunun “Bütçe dengesi” başlığı altında düzenlenen 11. maddesi çalışmamız açısından önemlidir.

“Madde 11: Bütçe Dengesi

²⁸⁴ **Law of The Republic of Armenia on The Budgetary System of The Republic of Armenia**, Erişim: 15.04.2006, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/ArmeniaBudgetLaw1997.pdf>.

²⁸⁵ **Budget Law**, Erişim: 15.04.2006, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/Montenegro%20Budget%20Law%20Official%20Gazette.doc>.

1. Devlet bütçe dengesi, toplam devlet gelirleri ve toplam devlet giderleri arasındaki farktır.

2. Eğer, devlet bütçe gelirleri devlet bütçe giderlerini aşarsa, devlet bütçe fazlası meydana gelir.

3. Eğer, devlet bütçe giderleri, devlet bütçe gelirlerini aşarsa, devlet bütçe açığı meydana gelir.

4. Yıllık bütçe yasa tasarısı devlet bütçe açığı veya fazlasının sınırını belirleyecektir.

5. Yıllık bütçe yasasının kabul edilmesinin ardından:

a) Bütçe yasası önerisinden başka devlet bütçe gelirlerini azaltan veya devlet bütçe giderlerini arttıran hiçbir yasa Parlamento tarafından, kararlaştırılan bütçe açığı düzeyini devam ettirmek için kayıpları telafi eden kaynağı da aynı zamanda içermedikçe ve

b) Yıllık Bütçe Yasası'na yönelik düzenlemelerden başka, onaylanan devlet bütçe fazlasını azaltan veya hesaplanan devlet bütçe açığını arttıran hiçbir yasa kabul edilemez.²⁸⁶

Moldova Bütçe Sistemi ve Bütçe Süreci Kanunu'nun 11. maddesinin özellikle 4. ve 5. fıkraları mali disiplinin sağlanması açısından önemli hükümler içermektedir.

6. Sırbistan'da Bütçe Sistemi Kanunu Çerçevesindeki Düzenlemeler

Sırbistan Bütçe Sistemi Kanunu'nun 5. ve 29. maddeleri önem taşımaktadır.

"Madde 5: Bütçenin Kapsamı

Cumhuriyete veya yerel otoriteye ait bütçe gelirlerinin kaynağı bütçede belirtilecek ve tahsis edilecektir.

Cumhuriyetin ve yerel otoritelerin bütçe harcamaları bütçede özel amaçla tespit edilecektir.

Gelirler, tahsil edilecek miktarların toplamı itibarıyla ve tüm giderler de gerçekleştirilecek miktarlar itibarıyla kaydedilir.

Bütçe gelirler ve giderler itibarıyla denk olmalıdır.

Cari bir yıl esnasında, Cumhuriyet veya yerel yönetimin yetkili yürütme birimi, yılsonu itibarıyla bütçelerine koymuş oldukları gelirleri üzerinde tasarruf etme hakkına sahip olabilirler.

²⁸⁶ Law Regarding The Budgetary System and The Budgetary Process of Moldova, Erişim:15.04.2006, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/MoldovaBudgetLaw2000.pdf>.

Doğrudan bütçe yararlanıcıları borç yükümlülüğü altına girebilirler ve bütçede özel amaç itibarıyla belirlenen seviyelere kadar bütçe ödeneklerini kullanabilirler.

Gelirlerin toplanması, bütçede kaydedilen gelir tahminleri ile sınırlandırılmaz.

Madde 29: Bütçe ve Zorunlu Mali Plan Düzenlemesi – Sosyal Güvenlik Kurumları

Mali yıl esnasında, planlanan harcamaları arttıran veya planlanan gelirleri azaltan bir etkiye sahip olacak bir yasa veya düzenleme kabul edilirse; bütçeyi denkleştirmek için harcamaları azaltan veya ek gelirler oluşturan bir karar da kabul edilecektir.

Mali yıl esnasında harcamalarda bir artış veya gelirlerde bir azalış meydana gelirse, bütçe hem planlanan harcamaları azaltmak hem de yeni gelir kaynaklarını yürürlüğe koymak suretiyle dengelenecektir.

Bütçe denkleştirmesi, bütçe prosedürüne uygun olarak geçirilen ek bütçe vasıtasıyla yapılacaktır.

Hiçbir yasa veya düzenleme, kamu fonlarının bütçe dışı harcamayı karşılaması amacıyla kabul edilemez.

Bu maddenin 1–4 fıkralarına ait hükümler sosyal güvenlik kurumlarının zorunlu mali planlarına yönelik olarak uygulanacaktır.²⁸⁷

Sırbistan'ın 2002 yılında uygulamaya koyduğu ve ilgili hükümlerine yukarıda yer verdiğimiz Bütçe Sistemi Kanunu'nda merkezi, yerel ve sosyal güvenlik kurumlarına yönelik olarak mali disiplin açısından önem taşıyan hükümler yer almaktadır.

7. Letonya'da Bütçe ve Mali Yönetim Kanunu'yla Getirilen Düzenlemeler

1994 yılında Letonya yönetimi tarafından uygulamaya konulan Bütçe ve Mali Yönetim Yasası'nın 1. ve 45. maddeleri mali disiplin açısından önemli olup, 1. maddesinde özellikle genel ekonomik denge konusuna vurgu yapılmaktadır. İlgili maddelere aşağıda yer verilmiştir.

“Madde 1: Bütçe ve Amacı

1. Bütçe, mali yöntemler kullanarak devlet politikasının yürürlüğe konulması amacıyla oluşturulur ve hükümetin idaresinin ve finansal aktivitenin de temelini oluşturmaktadır.

²⁸⁷ **Budget System Law**, Erişim: 15.04.2006, [http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/Serbia%20BUDGET%20SYSTEM%20LAW%20\(2002\).pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/Serbia%20BUDGET%20SYSTEM%20LAW%20(2002).pdf).

2. Bütçenin amacı, hükümet, diğer kamu kurumları ve yerel yönetimler tarafından devlet fonksiyonlarının yapılması için yasa ile belirlenmiş olan gerekli finansman kaynaklarını doğrulamak ve tespit etmektir; harcamaların yapılması için, öngörülen dönem itibarıyla yeterli gelirler ile finansman sağlanacaktır. Bütçe uygulama sürecinde, genel ekonomik dengenin sağlanması gerekliliği dikkate alınmak zorundadır.

Madde 45: Yerel Yönetim Borçlanması

1. Genel ekonomik dengenin sürdürülmesi ve tutarlı bir entegre devlet mali politikasının sağlanması için; yıllık bütçe yasası, yerel yönetim borçlanma ve teminat miktarının koşullarını ayrı ayrı olarak belirleyecektir.²⁸⁸

Yukarıdaki hükümlerden de görüldüğü gibi, Letonya'da yürürlüğe konulan çerçeve bütçe yasasında yıllık dengeden ziyade "genel ekonomik denge"nin sağlanmasına vurgu yapılmakta ve yerel yönetimlerin borçlanma limitlerinin yıllık bütçe kanunu ile belirleneceği hüküm altına alınmaktadır.

8. Azerbaycan'da Devlet Bütçe Kanunu Kapsamındaki Düzenlemeler

Azerbaycan'da yürürlüğe konulan Devlet Bütçe Kanunu ile, bütçe disiplinin sağlanması amacıyla önemli düzenlemeler getirilmektedir. Bu düzenlemeler, ilgili yasanın aşağıda yer verdiğimiz 17. maddesi ile hüküm altına alınmıştır.

"Madde 17: Devlet bütçe gelirleri ve harcamaları arasında dengenin sağlanması

1. Devlet bütçe gelirleri ve harcamaları arasındaki dengenin sağlanması, bütçenin hazırlanması ve yürürlüğe konulması için önemli bir koşuldur.

2. Devlet bütçe uygulaması esnasında ilave harcamaların bir sonucu olarak, aynı zamanda harcamalar üzerinde tasarrufa gidilmesi veya gelirlerin daha fazla toplanması şeklinde biriken miktar, yılsonu itibarıyla devlet bütçesi tamamıyla kapatıldıktan sonra, yürürlükteki mevzuata uygun olarak düzenli bir yıl için taslak devlet bütçesi tarafından tasarlanan rezerv dışı fona yönlendirilir.

3. Eğer Devlet bütçe uygulaması esnasında, bütçe gelirleri belirlenen miktarın % 20 altında gerçekleşirse ve bu devlet bütçe açığı sınırının aşılmasına yol açarsa, tüm harcamaların orantılı olarak indirilmesi mekanizması, devlet bütçesinin korunmuş maddeleri dışında, izleyen aylarda uygulamaya konur.

4. Devlet bütçesinin korunmuş maddelerinin oluşumu, düzenli bir mali yılda devlet bütçesine yönelik yasa tarafından ayrıntılarıyla açıklanır.

5. İhtiyaç durumunda, ilgili yürütme gücü birimleri –devlet bütçesinin uygulanması esnasında- bütçe sınıflandırması ile uyumlu olacak şekilde belirlenen harcama limitleri maddelerine yönelik olarak değişiklikleri yürürlüğe koyabilirler.²⁸⁹

Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet Bütçe Kanunu'nu ile uygulamaya konan yukarıdaki hükümler, mali disiplinin sağlanarak sürdürülebilir olması açısından önemlidir. Özellikle bütçe gelirlerinin azalması sonucunda bütçe harcamalarının da orantılı olarak azaltılacak olmasını gerekli kılan hüküm, bütçe dengesinin sağlanmasına katkıda bulunacak bir madde hükmüdür.

9. Estonya'da Devlet Bütçe Kanunu'yla Getirilen Yenilikler

Estonya'da 1999'da yürürlüğe konulan Devlet Bütçe Kanunu da, bütçe dengesinin sağlanmasına yönelik olarak önemli hükümlere yer vermektedir.

“Madde 2: Devlet bütçesinin içeriği

1. Devlet bütçesinin içeriği, mali yıl içinde toplanan gelirlerin ve yasalara göre devlete yüklenen görevleri yerine getirmek için tespit edilen harcamaların tamamına dayanır.

2. Devlet bütçesi mali yıl içinde devletin tüm gelirlerinden ve harcamalarından oluşur.

Madde 5: Devlet bütçesinin dengesi

1. Devlet bütçe gelirleri harcamaları aştığında, ödenekler mevcut yasanın 36. ve 37. maddelerinde düzenlenen rezervlere aktarılır.

2. Devlet bütçe harcamaları gelirleri aştığında harcamalar, Yasaya göre, mevcut yasanın 36., 37. ve 39. maddelerinde düzenlenen borçlanma ile ve rezervlerin kullanılması suretiyle dengelenecektir.

Madde 38: Devlet bütçesine ait kredi

Devlet bütçesine ait krediler, devlet bütçe gelirleri ve harcamalarını denkleştirmek için kullanılan uzun dönemli kredilerdir ve nakit rezerv kredisidir.

Madde 39: Devlet bütçe kredisi

1. Devlet bütçesi kredisi, devlet bütçesinde mali yıl için öngörülen yatırım miktarını ve gelirlerin % 10'unu aşamaz.

2. Devlet bütçesi kredi limiti, yıllık olarak Devlet Bütçe Yasası tarafından belirlenir.

²⁸⁸ **The Law on Budget and Finance Management**, Erişim: 15.04.2006, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/LatviaBudgetLaw1998.pdf>.

²⁸⁹ **Law of The Azerbaijan Republic on The State Budget**, Erişim:15.04.2006, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/AR.doc>.

3. Bir önceki fıkrada belirtilen limite dayanan devlet bütçe kredisinin miktarına ve gerekliliğine Estonya Hükümeti tarafından karar verilir.

4. Devlet bütçesi kredisi, devlet borç senetleri çıkartarak veya bir borç sözleşmesi yapmak suretiyle alınır.

5. Maliye Bakanı:

1) Devlet bütçesi kredisinin şartlarını belirler,

2) Estonya Hükümeti adıyla borç sözleşmesini imzalar ve yürürlüğünü organize eder,

6. Estonya Hükümeti, Maliye Bakanlığı'nın önerisi üzerine devlet borç senetleri çıkarma şartlarını ve düzenini tesis eder.²⁹⁰

Estonya'da uygulamaya konulan Devlet Bütçe Kanunu ile bütçe açıklarının finansmanı için kredi almaya izin verilmekte ancak, devlet bütçesi kredisinin mali yıl için öngörülen yatırım miktarını ve gelirlerin de % 10'unu aşamayacağı hüküm altına alınmaktadır.

10. Gürcistan'da Bütçe Sistemi ve Bütçe Otoriteleri Kanunu Kapsamındaki Düzenlemeler

Gürcistan'da yürürlüğe konulan çerçeve bütçe kanunu ile bütçe disiplinin sağlanması amacıyla önemli hükümler uygulamaya konulmuştur. İlgili hükümler, Gürcistan Bütçe Sistemi ve Bütçe Otoriteleri Kanunu'nun "Bütçelerin Denkleştirilmesi" başlıklı 12. maddesinde yer almaktadır. Bu hükümler şöyledir:

"Madde 12: Bütçelerin Denkleştirilmesi

1. Tüm düzeylerde bütçelerin denkleştirilmesi, finansal politikanın ve bütçe politikasının temel şartıdır.

2. Gelir üstü aşırı harcamalar bütçe açığı oluşturur. Bütçe açığının meydana gelmesi üzerine bütçenin cari harcamaları öncelikle finanse edilecektir.

3. Bütçenin denkleştirilmesi için bütçe açığı limiti tasdik edilecektir. Eğer, bütçenin uygulanması kapsamında bütçe açığı limiti aşılsa veya bütçe gelir miktarı önemli düzeyde azalırsa, bütçe harcamalarına el koyma işlemi uygulanacaktır. El koyma, kalan mali yıl dönemi için bütçedeki harcamaların her bir kalemine göre, bütçe harcamalarının aylık olarak orantılı bir biçimde indirilmesi şeklindedir. Bütçe harcamaları içinde korunan maddeler el koyma işlemine konu olmaz.

²⁹⁰ **Law on State Budget**, Erişim: 15.04.2006, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/EstoniaStateBudgetLaw1999.pdf>.

Her bir bütçe düzeyine göre bütçe harcamaları kapsamında ayrılan maddelerin listesi bütçe onaylandığı zaman yetkili devlet birimleri ve yerel idare birimleri tarafından kesinlikle belirtilecektir.

4. Bütçe açığı, kamu borcu oluşturmak ve kredi kaynakları kullanmak suretiyle kapatılacaktır. Kamu borcu ve kredi kaynaklarının miktarı bütçe onaylandığı zaman kararlaştırılacaktır.

5. Yönetim birimlerinin, bütçe gelirlerini azaltacak veya harcamalarını artıracak ve sonuç itibarıyla bütçe açığı sınırını artıracak kararlar almalarına izin verilmez.²⁹¹

Gürcistan Bütçe Sistemi ve Bütçe Otoriteleri Kanunu'nun yukarıda yer verdiğimiz bazı madde hükümleri, Azerbaycan Devlet Bütçe Kanunu ile de benzerlik taşımaktadır. Gürcistan'da da bütçe açığı limitinin aşılması durumunda orantılı olarak bütçe harcamalarının da indirilmesi zorunlu olmaktadır.

11. Vietnam'da Devlet Bütçe Kanunu'nun Ortaya Koyduğu Yenilikler

Vietnam Sosyalist Cumhuriyeti tarafından Aralık 2002 itibarıyla kabul edilerek yürürlüğe konulan Devlet Bütçe Kanunu da, yukarıda yer verdiğimiz diğer ülkelere ait çerçeve bütçe yasalarında olduğu gibi, mali disiplinin tesis edilmesine yönelik olarak önemli hükümler içermektedir. Söz konusu yasanın aşağıda yer verdiğimiz 8. maddesi bu konuya yönelik olarak düzenlenmiş bulunmaktadır.

"Madde 8:

1. Devlet bütçesi, vergilerden, harçlardan ve diğer hizmet bedellerinden sağlanan toplam gelirlerin, toplam düzenli harcamalardan daha büyük olması ve kalkınma yatırımı konusundaki harcama için gittikçe artmaya yardımcı olması şartı ile uyumlu olarak dengelenecektir. Aşırı harcama durumunda, aşırı harcama miktarı, kalkınma yatırımına harcanan miktardan daha küçük olmalıdır ve bütçe gelir ve harcamaları arasındaki denge, netice itibarıyla başarılmalıdır.

2. Bütçe açığı, iç ve dış borçlanma ile finanse edilecektir. Devlet bütçesi açığını kapatmak için borçlanmada şu ilkeye bağlı kalınmalıdır: Alınan borçlar tüketim için kullanılmamalı, sadece kalkınma amaçlarına yönelik olarak kullanılmalı ve bütçe, borçların geriye ödenmesi gerektiği zamanda etkin bir biçimde düzenlenmelidir.

3. Yerel bütçeler, toplam harcamanın toplam geliri aşmayacağı ilkesine dayalı olarak denkleştirilecektir. Merkezi yönetim kapsamındaki eyalet veya şehir

doğrudan doğruya eyalet bütçesi kapsamında altyapı inşaatında bir yatırıma veya Millet Meclisi tarafından onaylanan beş yıllık plandaki yatırım listesinde olan bir yatırıma ihtiyaç duyarsa, fakat dengeyi sağlama yeteneğinden uzak ise yani bütçe dengesini bozuyorsa, o zaman, eyalet veya şehrin vakti geldiğinde tüm borçlarını geri ödeyebilmesi için iç yatırım sermayesini harekete geçirmesine ve kendi eyalet bütçesini denkleştirmesine izin verilecektir. Toplam ödenmemiş borç, eyalet bütçesinin toplam yıllık iç sermaye yatırımı tutarının % 30'unu aşmayacaktır.

4. Yönetim kapsamındaki Bakanlıklar, bakanlık düzeyindeki birimler ve diğer merkezi birimler, çeşitli düzeydeki Halk Heyetleri, organizasyonlar ve birlikler, kendi şahsi otoriteleri dahilinde bütçenin uygulanmasını düzenlemekle sorumlu olacaklardır. Yasalara aykırı olarak borçlanma, kesinlikle yasaklanmıştır.²⁹²

Vietnam Devlet Bütçe Kanunu'na göre bütçe gelir ve giderleri arasında denge sağlanmaya çalışılmalıdır. Gerek duyulduğunda alınan borçlar ise tüketim için değil, sadece kalkınma amaçlı olarak kullanılmalıdır. Ayrıca eyaletler itibarıyla toplam ödenmemiş borç miktarı, eyalet bütçesinin toplam yıllık iç sermaye yatırım tutarının % 30'unu aşmamalıdır.

12. Özbekistan'da Bütçe Sistemi Kanunu'yla Getirilen Düzenlemeler

20 Haziran 1990'da egemenliğini, 1 Eylül 1991'de de bağımsızlığını ilan eden Özbekistan, idari teşkilat olarak 12 eyalet, 1 özerk cumhuriyet (*Karakalpakistan Özerk Cumhuriyeti*) ve 1 bağımsız şehirden (*Taşkent Şehri*) oluşmaktadır²⁹³.

Özbekistan'da uygulamaya konulan Bütçe Sistemi Kanunu'nun 24. maddesi konumuz itibarıyla çeşitli hükümleri bünyesinde barındırmaktadır. İlgili madde hükümlerine aşağıda yer verilmiştir.

"Madde 24: Karakalpakistan Cumhuriyeti Bütçesi ve Yerel Bütçeler Üzerindeki Sınırlamalar

Karakalpakistan Cumhuriyeti bütçesi ve yerel bütçelerin gelirleri ve giderleri denk olacaktır. Karakalpakistan Cumhuriyeti bütçe açığına ve yerel bütçe açıklarına izin verilmeyecektir.

Karakalpakistan Cumhuriyeti, bölgeler ve şehirler:

²⁹¹ **Law of Georgia on Budget System and Budgetary Powers**, Erişim:15.04.2006
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/geo-natbud.pdf>

²⁹² **Law on State Budget**, Erişim: 15.04.2006,
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/VietnamStateBudget.doc>.

²⁹³ **Vikipedi Özgür Ansiklopedi**, Erişim: 19.07.2006,
<http://tr.wikipedia.org/wiki/%C3%96zbekistan>.

1. Özbekistan Cumhuriyeti'nin yasamasından ayrı olarak fonlarını yükseltmezler,

2. Daha yüksek düzey bütçelerden ziyade diğer kaynaklardan borç alamazlar.

3. Bu yasadaki idarelerini sağlayacak şartlardan başka belirlenen ödenek limitlerinin üstünde harcamada bulunamazlar.

4. Diğer partilerin lehine finansal garantiler ve garanti belgeleri çıkaramazlar.

5. Yasal ve fiziksel varlıklarına yönelik bütçe kredilerini kabul edip onaylayamazlar²⁹⁴.

Özbekistan'da yürürlüğe konulan Bütçe Sistemi Kanunu ile getirilen sınırlamalar özellikle Karakalpakistan Cumhuriyeti bütçesi ve diğer yerel bütçeler ile ilişkili olmakta ve bu yönetimler itibarıyla bütçe açığına izin verilmemektedir.

13. Ukrayna'da Bütçe Kanunu Kapsamındaki Yenilikler

2001 yılında yürürlüğe konulan Ukrayna Bütçe Kanunu, kamu mali disiplinin sağlanması amacıyla önemli hükümler içermektedir. Özellikle 13., 14. ve 15. madde hükümleri konumuz açısından önem arz etmektedir. İlgili hükümleri şu şekilde belirtmek mümkündür.

"Madde 13: Bütçenin Yapısı

1. Bütçe genel ve özel fonlardan oluşur.

2. Genel bütçe fonu şunları kapsar:

1) Tüm bütçe gelirleri –özel bir fona yönelik olarak tahsis edilmemişler dışındaki-

2) Genel fon gelirlerinden karşılanan tüm bütçe harcamaları; ve

3) Genel bütçe fonunun finansmanı.

3. Özel bütçe fonu şunları kapsar:

1) Özel olarak ayrılan gelir kaynaklarınca finanse edilen harcamalar için tüm bütçe ödenekleri

2) Özel bir amaç için harcama birimleri tarafından alınan bağışlar, ve

3) Özel bütçe fonu harcamaları ve gelirleri arasındaki fark.

Madde 14: Bütçe Açığı ve Bütçe Fazlası

1. Ukrayna Devlet Bütçesinin, Crimea Özerk Cumhuriyetinin Bütçesi veya bir şehir bütçesi, kendi bütçe dönemleri için açık bütçeye, şayet bu Kanunun 72.

²⁹⁴ **Law of Republic of Uzbekistan on Budget System**, Erişim: 15.04.2006, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/UzbekistanBudgetLaw.doc>.

maddesinde belirtilen sınırlamalar kapsamında, bütçe açığının finansmanı için uygun kaynaklar var ise izin verilebilir.

2. Bütçe fazlası sadece temel borcun anaparasını geri ödemek için kabul edilecektir.

Madde 15: Bütçe Açığının Finansman Kaynakları

1. Bütçe açığının finansman kaynakları iç ve dış devlet borçlanması olacaktır. Crimea Özerk Cumhuriyeti yetki birimlerinin iç borçlanması ve yerel yönetim birimlerinin iç ve dış borçlanması olabilir –bu Yasa tarafından belirlenen şartlarla uyumlu olarak-

2. Ukrayna Bakanlar Kurulu, Ukrayna Devlet Bütçe Yasası ile izin verilen limitler dahilinde borç alabilir. Borçlanma, genel ekonomik dengenin sürdürülmesinin gerekli olduğu durumlar dışında, hükümetin cari harcamaları için finansal kaynak sağlamak için kullanılmamalıdır.

3. Fonları biriktirmek ve etkin bir biçimde kullanmak için, Ukrayna Maliye Bakanı, alacaklıyı, borçlanma şeklini seçme hakkına sahiptir ve bu maddenin 2. fıkrasının ihtiyaçları çerçevesinde borçlanmada döviz cinsini seçme hakkına da sahiptir.

6. Ukrayna Merkez Bankası tarafından basılan para, devlet bütçe açığını finanse etmek için bir kaynak olarak hizmet edemez.²⁹⁵

Ukrayna Bütçe Kanunu'nun yukarıda yer alan hükümlerinden anlaşıldığı gibi, bütçe açığına ancak uygun finansman kaynağı bulunursa izin verilmektedir. Ayrıca borçlanmaya sadece kanunda belirtilen limitler dahilinde başvurulabilmekte ve Merkez Bankası'nca basılan para da devlet bütçe açığının kapatılması için kullanılmamaktadır.

V. ÜLKE DENEYİMLERİNDEN ÇIKAN SONUÇLAR VE GENEL DEĞERLENDİRME

Günümüzde pek çok ülke kamu mali yönetimlerini daha etkin hale getirerek mali disiplini sağlamak ve sürdürebilmek için çeşitli mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde bir takım mali kuralları yürürlüğe koymaktadır. Mali kurallar hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde mali disiplinin tesis edilebilmesi amacıyla uygulama alanı bulabilmektedir. “Denk bütçe” kuralı da, mali kurallar kapsamında hem politik hem de akademik platformda üzerinde en çok durulan konular arasında

²⁹⁵ **The Budget Code of Ukraine**, Erişim: 15.04.2006, http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/Ukraine%20Budget%20Code%20_2001_.pdf.

yer almakta ve mali disiplinin tesis edilebilmesi için de çeşitli ülkeler itibarıyla anayasal veya yasal zemine dayandırılarak yürürlüğe konulabilmektedir.

İncelemeye çalıştığımız çeşitli ülke örneklerine bakıldığında, özellikle ABD’nde eyaletler seviyesinde Anayasal denk bütçe ilkesinin uygulama alanı bulunduğu, ancak bu ilkenin özellikle cari bütçeler kapsamında yürütüldüğü de dikkatten kaçmamalıdır. Yine örneğin Almanya’da federal devlet anayasasında bütçe gelirlerinin bütçe giderleri ile dengeli olması yönünde hüküm mevcuttur, fakat bu ülkede de yıllık denklikten ziyade “genel ekonomik denge” konusuna daha fazla önem verilmekte olup, bunun yanı sıra, genel ekonomik dengenin bozulması gündeme geldiğinde, hem federal devlet yönetimi, hem de yerel yönetimlerin söz konusu genel ekonomik dengenin sağlanması için gerekli önlemleri almaları gerektiği hususu da yine federal devlet anayasasında hüküm altına alınmış bulunmaktadır. Kanada’da ise, özellikle eyaletler düzeyinde bütçe denliğini sağlamaya ve bütçe açıklarını azaltmaya yönelik olarak çeşitli yasal düzenlemeler yürürlüğe konulmuş durumdadır. Buna ilaveten, ülke incelemelerinden de anlaşılacağı üzere, Almanya ve İngiltere örnekleri başta olmak üzere birçok ülkede, altın kural (golden rule) uygulanmakta olup, sadece yatırım harcamalarını finanse etmek amacıyla devletin borçlanmasına izin verilebilmektedir.

Mali disiplinin, dolayısıyla kamu borçları ya da kamu açıklarının belirli bir limitin altında kalmasını sağlayabilmenin bir yolu, bütçe açığı ve kamu borçlanmasına yasal ya da anayasal limitler koymaktır. Bütçelere getirilen yasal limitlere diğer bir örnek ise bu bölümde incelemeye çalıştığımız Avrupa Birliği uygulamalarıdır. Avrupa Birliği’nde Maastricht Anlaşması içinde global mali hedefler olarak yer alan ve Avrupa Para Birliği için belirlenen yakınlama kriterleridir. Bu kriterler hem çok taraflı amaçlar ortaya koymuş hem de bu hedefleri gerçekleştirmek üzere uluslararası yükümlülükler getirmiştir. AB üyesi birçok ülke için bu kriterleri gerçekleştirmek temel mali amaç haline gelmiştir. Nitekim, bu yönde ele aldığımız AB üyesi ülkelerde çeşitli istikrar programlarının ve bütçe reformlarının yürürlüğe konulduğu göze çarpmaktadır. Bu ülkelerdeki uygulamalarda yasal düzenlemelere ağırlık verilmiştir. Örneğin İngiltere’de yürürlüğe konulan Mali İstikrar Yasası, İspanya’da uygulamaya konulan Bütçe İstikrar Kanunu ve Fransa’da 2001 yılında kabul edilen organik kanun bunlardan bazılarıdır.

Avrupa Birliği’ne üye ülkelerin imzaladıkları Maastricht Antlaşması, üye ülke hükümetlerinin iktisat politikaları üzerindeki yetkilerini aynı zamanda belirli kriterler çerçevesinde sınırlamış bulunmaktadır. Ekonomik ve Parasal Birlik için üzerinde

uzlaşma sağlanan kriterlere göre birliğe üye ülkelerde bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı % 3'den; toplam kamu borçlarının GSYİH'ya oranı ise % 60'dan fazla olamayacaktır. Maastricht Antlaşması bir tür ekonomik anayasa niteliği taşımaktadır. Çünkü burada amaç, hükümetlerin makro-ekonomi yönetimindeki keyfiyetine son vermek ve sonuçta mali ve parasal disiplini sağlamaktır.

Son yıllarda yürürlüğe koyduğu kamu mali reformları ile dikkatleri üzerinde toplayan Yeni Zelanda ise, kamu mali sisteminin hukuki yapısını çeşitli kanunlar çerçevesinde sağlamıştır. Bu kapsamda Mali Sorumluluk Kanunu, Kamu Finansmanı Kanunu, Finansal Raporlama Kanunu gibi çeşitli adlar altında yasal düzenlemeleri yürürlüğe koyarak kamu mali reformlarını hayata geçirmiş ve önemli ölçüde başarıya ulaşmıştır. Reformların başladığı 1990'lı yıllardan günümüze değin Yeni Zelanda'nın mali durumunda önemli düzeyde iyileşme gerçekleşmiştir.

Latin Amerika ülkeleri başlığı altında ele aldığımız Arjantin, Peru, Brezilya ve Şili de, kamu maliyesinde etkinlik, verimlilik ve disiplinin sağlanabilmesi için anayasal düzenlemelerden ziyade yasal düzenlemeleri tercih eden ülkeler grubunda yer almaktadırlar. Dört ülkenin her biri son yıllarda uygulamaya koydukları çeşitli yasalar ile bütçe büyüklükleri üzerine sınırlamalar getirerek mali disiplini sağlamayı hedeflemişlerdir.

Yukarıda özetle ele aldığımız ülke örneklerinin yanı sıra, Dünya Bankası tarafından yapılan araştırmadan yola çıkarak oluşturduğumuz tabloda yer alan ülkelerin çerçeve bütçe yasalarının incelenmesi sonucunda da, mali disiplinin yasal temele dayandırılarak sağlanması için çeşitli düzenlemeleri yürürlüğe koyan birçok ülke örneği ile karşılaşmış bulunmaktayız. Ele aldığımız bu ülkeler, anayasalarında bütçe denliğini sağlamaya yönelik hükümlere yer vermemiş olsalar da, yürürlüğe koydukları çerçeve bütçe yasaları ile mali disiplinin sağlanması için oldukça önemli olan çeşitli mali kuralları hüküm altına almış bulunmaktadırlar.

Gelişme yolunda önemli mesafeler almış ülkemizde de zaman zaman, kamu mali yönetiminde etkinliğin sağlanması ve mali disiplinin tesis edilebilmesi amacıyla çeşitli düzenlemeler yürürlüğe konulmaya çalışılmakta fakat sıklıkla bu düzenlemelerin eksik yönleri gündeme gelmekte ve dolayısıyla tam bir başarı sağlanamamaktadır. Ancak bu mali reformların geliştirilmesinden ve mevzuat düzenlemelerinin yürürlüğe konulmasından önce diğer örnek ülke deneyimlerinin de göz önünde bulundurulması önem taşımaktadır.

Çalışmamızın izleyen son bölümünde, öncelikle teşhisin doğru yapılabilmesi için Türkiye'de mevcut mali disiplinsizliğin temel nedenleri ortaya konmaya

Çalışılacak ve bütçe açıklarının gelişimi hakkında bilgi verilecektir. Arkasından, Cumhuriyet öncesi ve sonrası dönemde Anayasal ve yasal mevzuat kapsamında bütçe hükümleri ele alınacak ve Türkiye’de mali disiplinin sağlanmasında özellikle Anayasal iktisat taraftarlarınca savunulan “Anayasal denk bütçe” ilkesinin uygulanabilirliği konusu tartişılarak bu konuda çözüm önerisi geliştirilmeye çalışılacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MALİ DİSİPLİNSİZLİK SORUNU VE ANAYASAL DENK BÜTÇE YAKLAŞIMININ TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Bu bölümde öncelikle, Türkiye'de kamu maliyesi alanında yaşana gelen mali disiplinsizliğin temel nedenleri ortaya konmaya çalışılarak, geçmişten günümüze mali disiplinsizliğin ve bu çerçevede kamu kesimi açıklarının boyutları incelenecektir. Arkasından, Cumhuriyet öncesi ve sonrası dönemde anayasal ve yasal mevzuat açısından bütçe ve bütçe disiplini konusuna yaklaşımın çerçevesi çizilmeye çalışılacaktır. Daha sonra ise, Türkiye'de mali disiplinin tesis edilmesi amacıyla "anayasal denk bütçe" ilkesinin hangi koşullar altında uygulamaya konulabileceğine yönelik kritik noktalar ve bu kapsamda gerekli koşulları oluşturmaya yönelik olarak kamu maliyesi alanında uygulamaya konmasını gerekli bulduğumuz çözüm önerilerimiz ortaya konmaya çalışılacaktır.

I. TÜRKİYE'DE MALİ DİSİPLİNSİZLİK SORUNU ve MALİ DİSİPLİNSİZLİĞİN NEDENLERİ

Yasama organının hükümete gelecek dönem içinde ekonomiden gerek kamuya kaynak aktarma gerekse bu kaynakları öncelikli projeler arasında dağıtma yetkisini verdiği bütçeler, aynı zamanda yasamanın yürütme üzerindeki siyasal denetimini gerçekleştirdiği en önemli araç olma özelliğine sahiptir. Vatandaşa karşı sorumlu olan ve ondan yetki alarak seçilen bir meclis, aynı sorumluluğu belli kurallar dahilinde hükümete devretmektedir. Kurumsal çerçeve, siyasi sorumlulukla yönetsel sorumluluk ve hiyerarşik yapının ortaya konulması açısından oldukça önemlidir. Kurumsal çerçevenin ortaya konması, parlamenter bir demokrasiyle yönetilen bir devlette hizmetin üretilmesi sürecindeki yetki devrini ve kontrol mekanizmasını göstermesi bakımından da ciddi önem taşımaktadır²⁹⁶. Eğer bu durumun aksi söz konusu olursa, yani kurumsal çerçeve iyi çizilmez veya bütçe uygulamasının belirlenen hedefleri gerçekleştirip gerçekleştirmediğinin kontrolü iyi yapılmazsa, bu takdirde pek çok sorunla birlikte mali disiplinsizlik sorunu ile de karşı karşıya kalmak kaçınılmaz olacaktır.

²⁹⁶ DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000, s.28.

Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun 3. maddesinin f fıkrasında bütçe; “Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge” olarak ifade edilmiştir. 5018 sayılı kanun yürürlüğe girmeden önce, 1927 yılından 2004 yılına kadar seksen yıla yakın bir süre yürürlükte kalarak devlet maliyesine yön veren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ise bütçeyi; “Devletin daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren bir kanun” olarak tanımlamaktadır. Her iki tanımın da ortak ifadesi, bütçe belgesinin tahmini olduğu yönündedir. Bir sonraki dönem bütçesinin hazırlık aşamasında kamu gelir ve giderlerinin doğru ve net olarak tahmini çok zor olsa da, en azından olağanüstü koşullar haricinde gerçekleşme hedefine çok yakın bir tahminin yapılması büyük önem taşımaktadır. Çünkü, özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, siyasi istikrarsızlıkların da getirdiği ekonomik istikrarsızlıklar nedeniyle bütçe tahmini ve gerçekleşme sonuçları arasında ciddi farklılıklar çoğunlukla yaşanmakta ve mali disiplinsizlik sorunu ile karşı karşıya kalınmaktadır.

Bütçeler tahmine dayandığından ve belirli varsayımlara göre hazırlandığından, tahminlerde belirli düzeylerde yanılmaların olması doğaldır. Zira bütçelerin hazırlanma aşamasında, düşünülen varsayımların her zaman gerçekleşmesi beklenemez. Ayrıca, mali yıl içinde öngörülmeleyen çeşitli gelişmeler ortaya çıkabilmekte ve bu gelişmeler de, bütçelerin yılbaşında tahmin edilen hedeflerden sapmalarına yol açabilmektedir²⁹⁷. Devlet bütçelerinde mali disiplinsizliğe sebep olan temel etken, bu sapmaların aşırı ölçülerde gerçekleşmesidir. Bütçe sapmalarının doğal kabul edilen miktarlardan öte, ciddi düzeylerde olması, devlet bütçesine duyulan güveni sarsmakta ve bütçe denkliliği, doğruluğu, açıklığı gibi temel bütçe ilkelerinden de taviz verilmesine neden olmaktadır. Bu ilkelerden bir kez verilen taviz, sürekli verilir hale gelmekte ve bütçe açıklarının artışıyla birlikte mali disiplinsizliğin boyutları daha da artarak çözülmesi hiç de kolay olmayan bir mali problem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de kamu maliyesi alanında yaşanan mali disiplinsizliğin temelinde kamu harcama yapısının temel kıstaslara uygun olmayışı, etkin olmayan bir kamu gelir sisteminin mevcut oluşu ve bu olumsuzluklar sonucunda özellikle 1990’lı yıllardan günümüze kadar geçen süre içinde gittikçe artış gösteren bütçe açıkları yatmaktadır.

Bütçe açıklarının artışında elbette en başta kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha hızlı artmış olmasının da etkisi söz konusudur. Ancak bu bir sonuçtur ve bu sonucu ortaya çıkaran pek çok alt etken mevcuttur. O nedenle, Türkiye’de kamu maliyesi alanında yaşanan mali disiplinsizliğin ve dolayısıyla bütçe açıklarının temel nedenlerini ayrıntılı olarak ele almadan önce, bütçe açıklarının arkasında yatan ve bazen önemsiz gibi görünse de aslında kamu maliyesinde ciddi zararlara yol açabilen faktörleri aşağıda bir tablo halinde sunmak faydalı olacaktır.

Tablo 27: Türkiye’de Bütçe Açıklarına Yol Açan Temel Faktörler

	Gelir Kaynaklı Nedenler	Harcama Kaynaklı Nedenler
Yapısal Nedenler	<ul style="list-style-type: none"> - Düşük vergi kapasitesi * Gelir dağılımının bozuk olması * Düşük GSMH artış hızı * Hızlı nüfus artış hızı * Düşük kişi başına gelir artış hızı * Tarım sektörünün büyüklüğü - Düşük vergi gayreti * Zayıf vergi idaresi * Denetim yetersizliği * Donanım yetersizliği * Kayıt ve muhasebe sisteminin yetersizliği - Kayıt dışı ekonominin büyüklüğü ve vergi kaçakçılığı 	<ul style="list-style-type: none"> - Yoğun altyapı yatırımları * GAP, otoyollar, telekomünikasyon vb. - Bölgesel dengesizliklerin giderilmesine yönelik harcamalar - Artan nüfus ile beraber artan mal ve hizmet talebi - İç göç * Gecekondulaşma * Kentleşme - Aşırı İstihdam * Kamuda istihdam edilen personel sayısındaki artış - Ücret eşitsizliği

²⁹⁷ Hatice DAYAR, “1991-2002 Döneminde Bütçe Uygulama Sonuçlarının Karşılaştırmalı Analizi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Yıl:2003, Cilt:8, Sayı:2, s.96.

Mali ve Kurumsal Nedenler	<ul style="list-style-type: none">- Vergi sisteminin yetersizliği* Oturmamış ve sık sık değiştirilen vergi mevzuatı* Vergiden kaçınma* Dar tabanlı, buna karşın yüksek oranlı vergi sistemi* Kayıt dışı ekonominin büyüklüğünden dolayı daha düşük vergi tahsilâtı - Vergi sisteminin artan oranlılık derecesinin arzulanan hassasiyet ve etkinlikte olmaması	<ul style="list-style-type: none">- Bütçe dışı fon uygulamaları - Bütçeleme tekniğinin yetersiz olması
---------------------------	--	---

Ekonomik, Siyasal ve Sosyal Nedenler	<ul style="list-style-type: none"> - Vergi bilincinin ve ahlakının yerleşmemiş olması - Vergi harcamasının (muafiyet, istisna ve teşvikler) büyüklüğü - Sık sık tekrarlanan vergi afları - Muafiyet ve istisnaların kapsamının daraltılmaması - Vergiye karşı direnme - Olivera-Tanzi etkisinin işleme - Kamu kesiminin büyüklüğü - Ortanca seçmenin bedavacılığı - Crowding-out etkisinin işleme 	<ul style="list-style-type: none"> - Etkin Çalışmaya KİT'ler * Kamu bankalarının görev zararları * Zarar eden üretici KİT'ler - Askeri harcamalar ve terör olayları - Transfer harcamalarının gün geçtikçe artması * Tarımsal destekleme ve sübvansiyonlar * İç ve dış borç faiz ödemeleri - Sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler * Erken emeklilik ve dolayısıyla emekli sayısındaki hızlı artış * Sağlık giderlerindeki artış - Yerel yönetimlere yapılan transferlerin artması * Genel bütçeden ayrılan payların artması * Bazı vergilerin yerel yönetimlere devri (Emlak Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi, vb. - Türk Cumhuriyetlerine ve KKTC'ne yapılan yardımlar - Doğal afetler * Deprem, su baskınları v.s. - Diğer nedenler (popülist politikalar) * Politik nedenlerle bakanlık ve milletvekili sayısının artırılması * Siyasal partilere yapılan yardımlar * Yolsuzluk ve rüşvet
--------------------------------------	--	--

Bütçe Prosedüründen Kaynaklanan Nedenler	<ul style="list-style-type: none"> - Bütçe kanun tasarısının Meclis Genel Kurulu'nda görüşülmesi sırasında milletvekilleri gelir azaltıcı öneride bulunamazken, Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerinin bu yetkiye sahip olması 	<ul style="list-style-type: none"> - Bütçe kanun tasarısının Meclis Genel Kurulu'nda görüşülmesi sırasında milletvekilleri gider artırıcı öneride bulunamazken, Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerinin bu yetkiye sahip olması - Bütçe kanun tasarısı hazırlanırken Anayasamızın 65. maddesine riayet edilmemesi sonucunda bütçe ödeneklerinin gittikçe artış göstermesi - Bütçe kanununa gelir-gider farkını kapatmak amacıyla konulan "Denge" maddesi ve diğer borçlanma ile ilgili olarak konulan hükümler sayesinde "iç ve dış borçlanma"nın olağan bir gelir kaynağı olarak görülmeye başlanması - Bir önceki yıla ait Kesin Hesap Kanun tasarısının, bir sonraki mali yıl Bütçe Kanun tasarısı ile birlikte görüşülmesi nedeniyle Kesin Hesap Kanun tasarısı üzerinde Parlamento denetimin yeterli derecede yapılamaması
--	---	--

Kaynak: Hüseyin Şen-İsa SAĞBAŞ, Bütçe Açıkları Teori ve Türkiye Uygulaması, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2004, s. 149-150'den yararlanılarak tarafımızca genişletilmiştir.

Tabloda görüldüğü gibi, Türkiye'de bütçe açıklarına yol açan temel nedenler yapısal nedenler, mali ve kurumsal nedenler, ekonomik, siyasal ve sosyal nedenler ile

bütçe prosedüründen kaynaklanan nedenler şeklinde sınıflandırılmıştır. Bu nedenler ise kendi içinde gelir kaynaklı nedenler ve harcama kaynaklı nedenler olarak da ikiye ayrılmıştır. Gerçekten de Türkiye’de bütçe açıklarının ve dolayısıyla mali disiplinsizliğin arkasında yatan nedenleri değişik faktörlere dayandırmak mümkündür.

Ülkemizde düşük vergi kapasitesi, düşük vergi gayreti ve ciddi büyüklükte bir kayıt dışı ekonominin var olması sebebiyle etkin olmayan bir vergi sistemi mevcuttur ve bu nedenle de kamu gelirleri kamu harcamalarını finanse etmede yetersiz kalmaktadır. Yine ekonomik hayatta verimliliğin düşük olması ve üretim yetersizliği, önemli düzeyde israfın ve yolsuzluğun mevcudiyeti, uzun süreli seyreden yüksek enflasyon, siyasi istikrarsızlık, etkin çalışmayan kamu kurumları, gittikçe artan borçlanma ve bunun sonucunda artış gösteren faiz ödemeleri ve aşağıda daha ayrıntılı olarak inceleyeceğimiz bütçe prosedüründen kaynaklanan nedenler gibi pek çok neden ülkemizde bütçe açıklarının daha da artmasına yol açan etkenler arasında sayılabilir.

Yukarıdaki tablo yardımıyla ayrıntılı olarak sunmaya çalıştığımız ve Türkiye’de mali disiplinsizliğe yol açan faktörler, aşağıda daha genel çerçevede incelenmeye çalışılacaktır. Bu kapsamda öncelikle, bütçe prosedüründen kaynaklandığını düşündüğümüz temel nedenlere değinilerek, ardından diğer nedenler üzerinde durulacaktır.

A. Bütçe Prosedüründen Kaynaklanan Nedenler

Bütçe kanunu, devlet harcamalarının yapılmasına ve devlet gelirlerinin toplanmasına izin veren bir kanundur. Aynı zamanda bu kanun, bütçe gelir-gider farkının karşılanması ile bütçe gelir ve giderleri arasındaki mevsimlik dengesizliklerin giderilmesi amacıyla, Hazineye bono ve tahvil çıkarılması suretiyle borçlanmasına yetki vermektedir. Merkez Bankası Kanunu’nda 2001 yılında yapılan değişiklikten önce bu yetki aynı zamanda, Merkez Bankasından kısa vadeli avans kullanımını hakkındaki yetkiyi de kapsamaktaydı.

Türkiye’de, bir mali yılın bütçesi hazırlanırken, bütçe hazırlığı çerçevesinde öncelikle giderler, daha sonra ise, bu giderleri finanse edebilecek miktarda gelirler belirlenmektedir. Eğer, tespit edilen kamu giderleri, vergi gelirleri başta olmak üzere olağan kamu gelirleri ile karşılanamıyorsa, gelirleri aşan fark tutarınca borçlanmaya başvurulmakta ve tüm bu hükümler ilgili mali yıl bütçe kanununda yer almaktadır.

Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan genel bütçeli ve özel bütçeli idarelerle düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçeleri yer almaktadır. Bütçe kanun tasarısının birinci kısım-genel hükümler başlığı altındaki birinci bölümün 1. maddesinde kuruluşların “A” cetvelinde gösterilen ödeneklerinin toplamı yani gider bütçesine ilişkin, 2. maddesinde kuruluşların “B” cetvelinde gösterilen gelirleri yani gelir bütçesine ilişkin genel bilgi ve rakamlar yer almaktadır. 3. madde ise “denkleştirme” maddesidir. Bu madde de gider bütçesi ile gelir bütçesi arasındaki farkın nasıl kapatılacağı belirtilir. Ülkemizde 1986 yılından bu yana gider bütçesi (ödenekler toplamı) ile gelir bütçesi (tahmin edilen gelirler toplamı) arasındaki fark “*net borçlanma hasılatı*” ile karşılanmaktadır*. Net borçlanma hasılatı, o yıl alınacak iç ve dış borçlar ile o yıl ödenecek iç ve dış borç ödemeleri arasındaki farkı ifade etmektedir. Bu fark, gider bütçesi ile gelir bütçesini dengeye getirecektir²⁹⁸.

Türkiye’de borçlanma konusu ile ilgili kanunlar çerçevesinde borçlanma yetkisi 1985 yılına kadar Maliye Bakanlığı tarafından kullanılmakta idi. 1986 Mali Yılı Bütçe Kanunu’nun 35/a maddesinde gerçekleştirilen değişiklikle, devlet borçlarının yönetimi yetkisi Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı’na (Hazine Müsteşarlığı’na) devredilmiştir. Ayrıca, yine aynı hüküm ile, 1986 yılından itibaren iç ve dış borç anapara ödemeleri bütçe dışına çıkarılmış bulunmaktadır. Borç anapara ödemelerinin izlenmesi, iç ve dış borç temini de Hazine Müsteşarlığı’nın sorumluluğuna bırakılmıştır. Hazine Müsteşarlığı, “borç yönetimi” çerçevesi içinde bu hesapları tutmaktadır. Borç anapara ödemelerinin bütçe dışına çıkarılması, bütçe büyüklüğünün olduğundan daha düşük gösterilmesine neden olmaktadır. Bu da kamu maliyesine yönelik olarak yapılan değerlendirmeleri saptırmaktadır. Görüldüğü üzere, siyasi iktidarın sahip olduğu aşırı yetki, iktidarın alt kurumlarına indirilerek, ağır yükü toplumca üstlenilen borçlanma konusunun dikkatlerden uzak tutulmaya çalışıldığı görülmekte ve bu sayede borçlanma yolunun ölçüsüzce açıldığı göze çarpmaktadır.

Bütçe kanununa yönelik olarak 1986 yılında yapılan değişiklikten önce, 1979 yılına kadar bütçe kanunlarımızın 3. maddesinde gelirler ile giderler arasındaki negatif

* 1997 Mali Yılı Bütçe Kanun Tasarısının birinci kısım-genel hükümler başlığı altındaki birinci bölümün gider ve gelir bütçe büyüklüklerinin birbirine denk olması sebebiyle iki maddeden oluştuğu görülmektedir.

²⁹⁸ TÜĞEN, a.g.e., s.226.

farkın miktarı kadar “iç borçlanma” imkanı sağlanırken; 1978 Mali Yılı Bütçe Kanunu’ndan itibaren bu miktarın sınırını bir katına kadar arttırabilme imkanı getirilmiş, 1986 yılından itibaren de bütçe açığının iç borçlanma ile karşılanacağı hükmü 3. maddede “net borçlanma hasılatı ile karşılanacaktır” şeklinde değiştirilerek, bütçe açıklarının finansmanı için dış borçlanma kapısı da aralanmış, bu imkândan geniş ölçüde faydalanılmıştır²⁹⁹.

Bütçe kanununda yer alan sözkonusu 3. madde ile, Devletin iç borçlanmada elde ettiği sınırsız yetkiyi kullanmasına rağmen, iç borçlanmanın yetersiz kalması sonucunda, bütçe açıklarını dış borçlanma ile karşılama yoluna gitmeye başladığı görülmektedir. Bu sınırsız yetki kullanımı sonucunda, dış borçlanmanın belki de en son başvurulma nedeni olarak düşünülmesi gereken, kamu açıklarını dış borçlanma ile kapatma yolu, oldukça rahat bir şekilde kullanılmış ve kullanılmaya devam edilmektedir³⁰⁰. Anlaşılacağı üzere, 3. madde değişikliği ile, Devletin bütçe açıklarının finansmanı için dış borçlanmayı da olağan bir gelir kaynağı olarak görmesi ile birlikte mali disiplinsizliğin boyutları önemli ölçüde artış göstermiştir.

Türkiye’de mali disiplinin sağlanmasını olumsuz yönde etkileyen diğer bir neden olarak, *bütçenin Bütçe Komisyonunda görüşülmesi aşaması* gösterilebilir. Bilindiği gibi, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince, bir sonraki mali yıla ait merkezi yönetim bütçesi ve eklerinin mali yılbaşından 75 gün önce yani 17 Ekim tarihine kadar Meclis’e sunulması gerekmektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulan bütçe tasarısı ve ekleri öncelikle Meclis Bütçe Komisyonunda görüşülmektedir.

Bütçe Komisyonu, TBMM bünyesinde bulunan 17 adet ihtisas komisyonundan birini oluşturmaktadır. Anayasamızın 162. maddesi gereğince, Bütçe tasarıları ve raporlarının, 40 üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenmesi ve bu komisyonun kuruluşunda, iktidar partisi grubuna veya gruplarına en az 25 üye verilmek şartı ile siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsilinin dikkate alınması gerekmektedir. Yine aynı maddede, Bütçe Komisyonunun ellibeş gün içinde kabul edeceği metnin, TBMM’nde görüşülmesi ve mali yılbaşına kadar karara bağlanması belirtilmiştir. Anayasamızın 162. madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, ilgili yıla ait

²⁹⁹ Aytaç EKER – Metin MERİÇ, **Devlet Borçları (Kamu Kredisi)**, Ankara, 2005, s.167.

³⁰⁰ EKER – MERİÇ, a.g.e., s.167.

Bütçe tasarısının Bütçe Komisyonunda görüşülme süresi, Genel Kurulda görüşülme süresinin yaklaşık üç katı bir süreyi kapsamaktadır.

Bütçeler, parlamenter demokrasi ile yönetilen tüm ülkelerde öncelikle bütçe ya da ödenek komisyonlarında teknik yönden tartışılır ve karara bağlanır. Bütçe veya ödenek komisyonları, bazı ülkelerde sadece bütçeleri görüşür ve yasama dönemi içinde başka görevleri bulunmamaktadır. Ancak, Türkiye örneğinde olduğu gibi diğer bazı ülkelerde de bütçe komisyonu, bütçe kanunu tasarılarının yanında mali nitelikteki diğer kanun tasarılarının görüşülerek oylanmasından da sorumludurlar³⁰¹. Nitekim Türkiye’de söz konusu komisyon, “Bütçe Komisyonu” ismiyle faaliyetlerine devam etmektedir.

Bütçe Komisyonunda ilgili mali yılın bütçe tasarısı üzerindeki görüşmeler, Maliye Bakanının bütçeyi sunuş konuşması ile başlamaktadır. Ardından, bütçe gerekçesi üzerinde görüşmelere geçilir ve üyeler gerektiğinde Maliye Bakanından bazı açıklamalar talebinde bulunabilirler. Komisyon üyesi olmayan milletvekilleri de bu görüşmelere katılabilirler ve Maliye Bakanından açıklama isteyebilirler ancak, oylama sırasında oy kullanma hakkına sahip olmamaktadırlar³⁰².

Bütçe Komisyonunda bütçe tasarısının her bir maddesi sırasıyla ve madde madde görüşüldükten sonra bölümler itibarıyla oya sunulur. Bütçe kanunu tasarısının 1. maddesini oluşturan A Cetveli (gider bütçesi) kısmı ile ilgili görüşmeler tamamlandıktan sonra, bütçe kanun tasarısının 2. maddesini oluşturan gelir bütçesi de Maliye Bakanı tarafından komisyona sunulur ve ardından bütçe kanun tasarısının diğer maddeleri sırasıyla okunarak üzerinde gerekli görüşmelerin yapılmasının ardından oylamaya tabi tutulur.

Bütçe Komisyonu, bütçe kanun tasarısı üzerinde önemli ölçülere varabilen değişiklikler yapabilmektedir³⁰³. Bütçe Komisyonu üyeleri, bütçe kanun tasarısının görüşmeleri esnasında gelir azaltıcı ya da gider arttırıcı tekliflerde bulunabilmektedirler. Komisyonun bütçe kanun tasarısı üzerinde her türlü değişikliği yapmak yetkisi vardır³⁰⁴. Bütçe Komisyonu, çalışmalarını tamamlamasının ardından tasarıda yapılan değişikliklere ilişkin raporunu hazırlar ve bütçe tasarısının ilk şekli ile değişikliğe

³⁰¹ Kâmil MUTLUER, Erdoğan ÖNER, Ahmet KESİK, **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Mayıs, 2005, s.222-223.

³⁰² Aytaç EKER, Temel GÜRDAL, Cahit ŞANVER, **Analitik Bütçe Sistemi ve Yerel Yönetimlerde Uygulanması**, Deniz Yıldızı Matbaacılık, Sakarya, 2006, s.36.

³⁰³ TÜĞEN, a.g.e., s.231.

³⁰⁴ MUTLUER ve diğerleri, a.g.e., s.223.

uğramış şekini, ekli cetveller ve diğer dokümanlar ile birlikte Meclis Genel Kuruluna sunulması için TBMM Başkanlığına iletir.

Anayasamızın 162. maddesine göre, TBMM üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, giderleri arttırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamamaktadırlar. Oysa bu yetki, Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerine verilmiş bulunmaktadır. Belki, Bütçe Komisyonunda bütçe kanun tasarısının konunun uzmanı olan üyeler tarafından daha detaylı ve teknik yönden incelenmesi açısından böyle bir yetkinin olumlu olduğu düşünülebilir; ancak unutulmaması gereken nokta, komisyon üyelerinin büyük çoğunluğunun iktidar partisine bağlı milletvekillerinden oluştuğu ve dolayısıyla dolaylı olarak bütçe üzerindeki söz hakkının da büyük oranda iktidar partisine ait olduğudur. Nitekim 18 Nisan 1999 seçimlerinde İstanbul Milletvekili seçilerek beş yıl boyunca bu görevde bulunan Emre Kocaoğlu, “Acemi Milletvekilinin Ankara Anıları” adlı kitabının “Meclis’te Komisyonlar” başlığı altında kaleme aldığı bölümünde, Bütçe Komisyonuna yönelik eleştirilerine yer vermektedir. İlgili komisyona yönelik olarak söz konusu eserde yazılanlar özetle aşağıda yer aldığı gibidir:

“...Komisyonlar statü olarak güya eşit. Ama pratikte en etkili olan Plan-Bütçe Komisyonu. Adeta bir küçük meclis gibi çalışıyor.

Öyle ki, hemen her teklif veya tasarı asli komisyon olarak mutlaka bu komisyona gidiyor. Çünkü bu, iktidarın işine geliyor, yasayı istediği gibi çıkarıyor. Bu komisyonda 40 üyenin 25’i iktidardan. Azınlık hükümeti bile olsanız Plan-Bütçe’de çoğunluktasınız. Özel bir imtiyaz olarak üyelerine trilyonluk tahsisat hakkı verilmiş. Bölgenizdeki bir ihtiyaca kolayca kaynak aktarabiliyorsunuz.

Her kanunda son sözü Plan-Bütçe Komisyonu söylüyor, yani Hükümet söylüyor. Komisyonda gündemi belirlemek de Başkanlık Divanı’nın elinde. Başkanlık Divanı ise Hükümetin elinde. Bu sebeple, hükümet istemezse, milletvekillerinin yasa tekliflerinin gündeme alınma şansı yok. Sadece hükümet tasarıları komisyon gündemine alınır, oradan Genel Kurul’a indirilir ve yasalaşır.

İşte Meclis’in yasa mutfağının içyüzü böyle...”³⁰⁵

Geçmişte milletvekili olarak görev yapmış ve uygulamayı yakından takip etmiş birisi olarak Kocaoğlu’nun ifadesinden anlaşıldığı gibi, Bütçe Komisyonunun sahip olduğu aşırı yetkiler, bütçenin özellikle harcamalar bazındaki rakamsal büyüklüğünün

daha da artmasına neden olabilmekte ve bu da bütçe açıklarını daha da genişleterek mali disiplinsizliğin büyümesine neden olmaktadır.

Bütçe prosedüründen kaynaklanan nedenlere bir ilave daha yapmak mümkündür. Bu ilave ise, kesin hesap kanun tasarısının görüşülmesi ile ilgili olarak dikkatimizi çeken ve mali disiplinsizliğin ortaya çıkmasında etkisinin olduğunu düşündüğümüz bir konudur.

Devlet gelir ve giderleriyle ilgili işlemleri yapma izin ve yetkisini bütçe yasası ile yürütme organına veren yasama organı, bütçe hakkının doğal bir sonucu olarak denetimi de yapmak durumundadır. Bu denetim yasama organınca bütçenin hem uygulanması sırasında hem de sonrasında yapılır. İlki, bakanlıkların bütçe yılı içinde anayasal yönden sorumluluklarını izlemeye ve tespit etmeye yönelik iken, ikincisi Anayasa gereğince yürütme organınca yasama organına sunulan kesin hesap kanun tasarısının görüşülmesi ve onaylanmasına dayanmaktadır. Çağdaş demokrasilerde özellikle bu ikinci denetim daha büyük önem taşımakta ve kamuoyunda daha fazla ilgi görmektedir. Zira, bütçenin sadece bir tahmin olmasına karşılık, kesin hesap kanun tasarısı gerçekleşmiş somut sonuçları göstermektedir³⁰⁶.

Geçmiş bir bütçe döneminin kesinleşmiş gider ve gelirleri kesin hesap kanun tasarısı şeklinde hükümet tarafından hazırlanmakta ve yasama organına sunulmaktadır. Böylece yasama organı, bütçe kanunu ile yürütme organı olan hükümete verdiği yetki ve iznin nasıl kullanılmış olduğunu denetleme imkanına sahip olmakta ve bütçe hakkını bu safhada da kullanmaktadır. Yasama organının kesin hesap kanun tasarısını kabul etmesi halinde bütçe uygulamasından sorumlu olan kişiler ve işlemler aklanmış sayılmaktadır³⁰⁷.

Kesin hesap kanunu uygulaması, hukuki dayanağını anayasadan almaktadır. 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Kesin Hesap" başlığı altında düzenlenen 164. maddesi şu hükümlere yer vermiştir:

³⁰⁵ Emre KOCAOĞLU, **Acemi Milletvekilinin Ankara Anıları**, İyi Adam Yayınları, İstanbul, Mart 2003, s.60-61.

³⁰⁶ Aziz KONUKMAN, "Kesin Hesap Kanun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme", İçinde: TESEV, **Kamu Maliyesinde Saydamlık Devlet Reformu**, İstanbul, 2000.

Erişim: 16.05.2005, http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_maliye_metin_tebliğ5.php

³⁰⁷ TÜĞEN, a.g.e., s.295.

“Kesinhesap 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 yetmişbeş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Kesinhesap kanunu tasarısı, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınır. Bütçe Komisyonu, bütçe kanunu tasarısıyla kesinhesap kanunu tasarısını Genel Kurula birlikte sunar, Genel Kurul, kesinhesap kanunu tasarısını, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla beraber görüşerek karara bağlar.

Kesinhesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.”

1961 Anayasasının yürürlükte olduğu dönemde kesin hesap kanun tasarılarının TBMM'nde görüşülmesi ve karara bağlanması daha uzun bir sürede gerçekleştirilebiliyordu. Ancak, yukarıdaki madde hükmünden anlaşıldığı gibi, 1982 Anayasası, kesin hesap kanun tasarılarının hem Bütçe Komisyonu'nda hem de Genel Kurul'da yeni mali yıl bütçe kanun tasarısı ile birlikte görüşüleceğini hüküm altına almış bulunmaktadır. 5018 sayılı KMYKK ile kesin hesap kanun tasarısının Bakanlar Kurulu'nca TBMM'ne sunulma süresi bir ay geriye alınmış (en geç Haziran ayı sonuna kadar) ve böylece TBMM'ne hesapların incelenmesi bakımından daha fazla süre tanınmıştır. Ancak, unutulmaması gereken, kesin hesap kanun tasarısının Bakanlar Kurulu'nca Meclis'e sunulmasının ardından öncelikle Bütçe Komisyonunun gündemine alınmadır. Bütçe Komisyonu, bütçe kanunu tasarısı ile birlikte kesin hesap kanun tasarısını Genel Kurula birlikte sunmakta ve dolayısıyla, TBMM Genel Kurulunun dikkatleri çoğunlukla bir sonraki mali yıla ait bütçe kanun tasarısında yoğunlaşmaktadır. Bu durumda da, Genel Kurulun ciddi bir biçimde kesin hesap kanun tasarısını inceleme imkanı bulunmamaktadır. Her ne kadar Bütçe Komisyonu tarafından kesin hesap kanun tasarısı incelemeye tabi tutulmuş olsa da, sözkonusu komisyon üyelerinin çoğunluğunun iktidar parti veya partilerine bağlı oldukları düşünüldüğünde, incelemenin ne derece etkin yapıldığı konusunda soru işleri oluşmaktadır. Bu sorunun giderilebilmesi için, kesin hesap kanun tasarısının TBMM Genel Kurul'unda daha detaylı incelenerek sorgulamaya tabi tutulabilmesi için, görüşme süresinde değişikliğe gidilmesi yarar sağlayacaktır.

B. Kamu Harcama Yapısından Kaynaklanan Nedenler

Türkiye’de kamu maliyesinde yaşanan mali disiplinsizliğin temel nedenlerinden birini kamu harcama yapısı oluşturmaktadır. Bilindiği üzere, kamu harcamaları cari, yatırım ve transfer harcamaları olmak üzere üç harcama türünden oluşmaktadır. Ülkemizde 1980’li yılların başında toplam kamu harcamaları içinde pay büyüklükleri itibarıyla sırasıyla cari, transfer ve yatırım harcamaları yer almakta iken; bu oran son yıllarda değişikliğe uğramış ve sıralama transfer, cari ve yatırım harcamaları olarak gerçekleşmiştir. Aşağıda yer verilen Tablo 28’de bu gelişim daha açık olarak ortaya konulmaktadır.

Tablo 28: Türkiye’de Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı (%)

Yıllar	Cari Harcamalar			Yatırım Harc.	Transfer Harcamaları				
	Toplam	Persone l	Diğ e r		Topla m	İç Faiz	Dış Faiz	KİT	Diğ er*
1980	46	32	14	17	37	2	1	16	18
1981	42	26	16	20	38	3	2	13	20
1982	45	28	17	21	34	2	3	14	15
1983	41	26	15	18	41	3	5	12	21
1984	40	24	16	18	42	5	7	7	23
1985	39	24	15	21	41	5	8	3	25
1986	35	21	14	24	42	8	8	2	24
1987	35	23	12	20	45	10	8	3	24
1988	35	24	11	17	49	15	8	5	21
1989	43	32	11	15	42	13	8	3	18
1990	49	39	10	15	36	14	6	2	14
1991	47	38	9	13	40	13	5	9	13
1992	51	42	9	13	35	14	4	4	13
1993	42	35	7	11	47	19	5	5	18
1994	38	30	8	8	53	26	7	2	18
1995	37	29	8	5	58	28	6	3	21
1996	33	25	8	6	61	34	4	1	22
1997	35	26	9	7	59	25	4	2	28
1998	33	25	8	6	61	36	4	1	20
1999	33	25	8	5	62	35	3	1	22
2000	29	21	8	5	66	40	4	2	20
2001	25	19	6	5	70	47	4	2	17
2002	27	20	7	6	67	41	4	2	20
2003	28	22	6	5	67	38	4	1	24

2004	26	21	5	6	68	35	4	1	28
2005	25	22	3	7	68	27	4	1	36

* Vergi iadeleri, sosyal güvenlik ve diğer transferler

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 1980-2003 Hazine İstatistikleri, Ankara, Ağustos 2004, Erişim:12.03.2006, www.hazine.gov.tr; Erişim: 21.05.2006, www.maliye.gov.tr.

Türkiye’de konsolide bütçe harcamalarının yüzde olarak dağılımını veren yukarıdaki tabloya bakıldığında, 1980 yılında % 46 olan cari harcamalar/konsolide bütçe harcamaları oranı, 1985’de % 35’e kadar düşmüş, 1990’lı yılların başlarında tekrar yükselmiş, ancak sonraki yıllarda hızlı bir şekilde düşüş yaşamıştır. En son 2005 yılı itibarıyla bu oran % 25 olarak gerçekleşmiştir. Yatırım harcamaları / konsolide bütçe harcamaları oranı ise, 1980 yılından günümüze kadar olan dönemde önemli ölçüde azalmış ve bu gelişim aynı zamanda niçin iktisadi krizlerden bir türlü kurtulamadığımızın da bir göstergesi olmuştur. Söz konusu oran 1980 yılında % 17 iken, bugün itibarıyla % 6-7’ler seviyesine düşerek gelişmiş ülkelerin oldukça gerisinde kalmıştır.

1980’li yıllarda konsolide bütçe harcamaları içinde yatırım harcamalarının payı sürekli gerilemiş ve son yıllar itibarıyla % 10’un da oldukça altına düşmüştür. Konsolide bütçe harcamaları içinde yatırım harcamalarının payının azalmasında 1984 yılından itibaren yatırımların fonlar eliyle yapılması önemli ölçüde etkili olmuştur³⁰⁸.

Tablodan da izlenebileceği üzere, konsolide bütçe harcama yapısı içindeki temel dengesizlik transfer harcamalarından kaynaklanmaktadır. Transfer harcamaları içinde ise en büyük pay iç borçlanma faiz ödemelerine aittir. 1980 yılında transfer harcamaları/konsolide bütçe harcamaları oranı % 37 iken, bu oran 2000 yılında % 66’ya, 2005 yılında % 68’e yükselmiştir. 1980 sonrası dönemde liberalleşmeye geçilmesiyle birlikte kamu harcama ve finansman yapısında ciddi dengesizlikler oluşmuş, cari harcamaların finansmanı bile borçlanmayla karşılanır hale gelmiştir. Kamu harcamalarının vergilerle finansmanı yerine borçlanmaya ağırlık verilmesi sebebiyle, bu politika konsolide bütçe üzerindeki faiz yükünü artırmış ve dolayısıyla toplam kamu harcama yapısında değişikliğe neden olmuştur. Artık günümüzde vadesi

³⁰⁸ A. GÖNÜL, **Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Ekonomik Etkileri**, DPT Uzmanlık Tezi, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Yayın No: 2490, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara 1998, s.30.

gelen borç anapara ve faiz ödemeleri için devlet yeniden borçlanmaya gitmekte ve bu da borç-faiz sarmalına sebebiyet vermektedir.

Faiz ödemelerindeki artış yüzünden devlet kendisine borç verenlerin refah düzeylerini yükseltmiş ve aynı zamanda spekülâtör bir grubun doğmasına yol açmıştır. Bu grubun tek uğraşısı devletin ne zaman, hangi faizle tahvil ve bono satacağı ve bu yoldan elde edilen faiz gelirinin nasıl maksimize edileceği olmuştur. Eğer, transfer harcamaları artışı KİT, esnaf, çiftçi, firmalar gibi üretici birimlere fon aktarımından kaynaklanmış olsaydı, Türkiye Ekonomisi özellikle 1980 sonrasında günümüze kadar geçirdiği derin krizlerin içine girmeyebilirdi. Sorunun temelinde, borçlanma-yüksek faiz-daha çok borçlanma biçimindeki devletle ona borç verenler arasında yaşanan ve gittikçe devletin aleyhine çalışan bu kısır döngü yatmaktadır³⁰⁹. Kamu maliyesini yönlendirmede devletin en kısa sürede bu yanlış politikadan vazgeçmemesi durumunda ülke ekonomisi içinden çıkılamayacak derecede ağır sorunlarla karşılaşabilecektir. Bu sorunlar iktisadi yönüyle olduğu kadar, sosyal yönüyle de toplum üzerinde belki de çözümü imkansız olan ciddi izler bırakabilecektir.

Aşağıdaki tabloda ise, konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki paylarına yer verilmektedir. Konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payı 1993 yılında % 24.6 seviyesinde iken, bu oranın 2004 yılı itibarıyla artış göstererek % 35.5 seviyesine yükseldiği göze çarpmaktadır. 2001 yılında ise bu oran % 45.7 olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu oranın yıllar itibarıyla artış göstermesinin temel nedeni, transfer harcamalarında yaşanan artışlardan kaynaklanmaktadır. Bu kapsamda da tabii ki en büyük pay borç faiz ödemelerinin yüksekliğine attır. 2001 yılından sonra ise % 45.7'lik bir oranda düşme yaşanmasının da olumlu bir gelişme olduğu burada ifade edilmelidir. Konsolide bütçe giderleri/GSMH oranında 2002 yılından itibaren yaşanan bu düşüşte, personel ve mal ve hizmet giderleri artış düzeylerinde izlenen istikrar, transfer harcamaları içinden olan faiz giderlerinde yaşanan düşüşle birlikte, sermaye giderlerindeki azalışın etkisi büyük olmuştur.

Tablo 29: Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payları

(1993-2004)											(%)
	199	199	199	199	199	199	200	200	200	200	200

³⁰⁹ Osman DEMİR, "Türkiye'de Kamu Açıkları ve Artış Sebepleri", **DEÜ İİBF Dergisi**, Cilt:16, Sayı:2, Yıl:2001, s.16.

	3	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4
1. Konsolide Bütçe Harc.	24. 6	22. 0	26. 4	27. 4	29. 2	35. 9	37. 2	45. 7	42. 1	39. 4	35. 5
Faiz Dışı Bütçe Harc.	18. 7	14. 6	16. 5	19. 6	17. 6	22. 2	20. 9	22. 4	23. 3	22. 9	22. 3
I. Personel	8.5	6.4	6.5	7.1	7.2	8.8	7.9	8.6	8.4	8.5	8.4
II. Diğer Cari	1.8	1.8	2.1	2.4	2.5	2.9	2.9	3.0	2.9	2.3	2.2
III. Yatırım Harcamaları	2.9	1.3	1.7	2.2	1.9	2.0	2.0	2.4	2.5	2.0	1.9
IV. Transfer Harc.	11. 4	12. 4	16. 2	15. 7	17. 6	22. 2	24. 4	31. 7	28. 2	26. 6	23. 0
- Faiz Hariç Transferler	5.6	5.1	6.2	8.0	6.1	8.5	8.1	8.5	9.4	10. 1	9.8
- Borç Faiz Ödemeleri	5.8	7.3	10. 0	7.7	11. 5	13. 7	16. 3	23. 3	18. 9	16. 4	13. 2

Kaynak: T. C. Maliye Bakanlığı, 2006 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, s.27.

Türkiye’de mali disiplinsizliğin temel nedenlerinden birini oluşturan kamu harcama yapısından kaynaklanan nedenler kapsamında incelenmesi gereken diğer bir olgu da, “Bütçe Kapsamı Dışında Kalan Kamusal Harcama Alanları”nın mevcudiyetidir.

Siyaset rekabet sürecinde doğan yükümlülüklerin gerçekleşmesini bütçe sistemi düzenlemektedir. İyi bir bütçe sistemi, makroekonomik istikrarın sağlama, kaynak dağıtımında etkinliği ve hizmet üretiminde verimliliği özendirme ve hesap verme hedeflerini kapsayan, bunun işleyiş mekanizmalarını kuran ve bu hedeflere de ulaşabilen bir bütçe sistemidir. Türkiye’de ise bütçenin kapsamı oldukça dardır ve kamu tarafından dağıtılan kaynakların sadece bir bölümünü kaydetmektedir. Bununla birlikte, mevcut kapsam içinde dahi, bütçenin belirtilen hedefleri gerçekleştirmede yetersiz kaldığı görülmektedir.

Mevcut bütçe, kamusal faaliyetlerin ancak dar bir bölümünü kapsamakta ve bütçe dışında olmakla birlikte kamu harcaması niteliğinde olan harcamalarını bütçe ile ilgisini kurarak görmek mümkün olmamaktadır.

Bütçe kapsamı dışında kalan kamusal harcama alanları dolaylı ve dolaysız harcama alanları şeklinde bir sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. Bu şekilde sınıflandırılan iki harcama alanı ile ilgili temel yaklaşım şu şekilde ortaya konmaktadır³¹⁰:

a) Dolaylı harcamaların her ne şekilde olursa olsun mutlaka bütçe ile ilgisinin kurulması ve bütçe içinde yer alması gerekmektedir. Bütçeyi doğrudan etkileyen bu nitelikteki harcamalar özellikle saydamlığın sağlanması amacıyla önem taşımaktadır.

b) Dolaysız harcamaların bütçe ile ilişkisi ise mevcut yapı veri alınarak üç yolla sağlanabilir;

- Birincisi, doğrudan kamu malı veya kamu hizmeti ifa eden ve bütçe dışında yer almasının tutarlı bir gerekçesi bulunmayan kuruluşların, bütçe içine alınması, (ayrı bir kuruluş veya ilgili kuruluş bünyesinde).

- İkincisi, kuruluş amacı ve işleyiş itibarıyla (konu olan mal ve hizmetin niteliği, pazarın yapısı gibi) konsolide bütçe dışında faaliyet göstermesi gereken kuruluşların, bütçe dışında yer almakla birlikte bütçeyle somut bir şekilde ilgisinin kurulması (ilgili kuruluş bütçesi altında gösterilmesi) ve mali raporlama suretiyle kuruluşun mali ve finansal yapısıyla birlikte faaliyetleriyle ilgili (sektörle ilgili gösterilerek) bilgi verilmesi.

- Üçüncüsü ise, asıl olarak bütçe dışında yer almakla birlikte, bir kamu otoritesi kullanan (bağımsız bütçeli kuruluşlar gibi) ya da bütçeyle mali ilişkisi olan kuruluşların (mahalli idareler, vakıf ve dernekler, yardım sandıkları gibi) bu nitelikli faaliyetlerinin bütçede yer alması ve mali raporlanması.

Bütçe dışında yer alan söz konusu dolaylı ve dolaysız harcama alanlarını aşağıdaki tablo yardımıyla sınıflandırmak mümkündür.

Tablo 30: Bütçe Dışı Kamusal Harcama Alanları

Bütçe Dışı Dolaysız Harcamalar	Bütçe Dışı Dolaylı Harcamalar
1. Fonlar	1. Devlet Mal ve Taşınmazları
1.1 Kısmi Bütçelenen Fonlar	2. Yarı Mali İşlemler
1.2 Bütçe Dışı Fonlar	a. KİT'lerden Doğan Görev Zararları
1.3 Özel Hesaplar	b. Merkez Bankasına Kur Farklarına Karşılık Verilen Tahviller
2. Döner Sermayeler	c. Tahkimlerden Kaynaklanan Tahviller
3. Mahalli İdareler	

³¹⁰ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Mart 2000, s.29.

4. Bağımsız Bütçeli Kamu Kuruluşları	3. Koşullu Yükümlülükler
5. Vakıflar ve Dernekler	a. Garantili Dış Borçlar
6. Yardım Sandıkları	b. Devirli Krediler
	c. İç Kefaletler
	d. Mevduat Sigortası
	e. Yap İşlet/Yap İşlet Devret Projeleri
	f. Yatırım Stoku
	g. Diğer Koşullu Yükümlülükler
	4. Vergi Harcamaları
	5. Çeşitli Kanunlarla Getirilen Vergi ve Benzeri Düzenlemeler (Bütçeyle İlişkisi Kurulmayan ve Doğrudan Kuruma Aktarılan Gelirler)
	6. Dış Proje Kredisi Uygulamaları

Kaynak: DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Mart 2000, s.30.

Dolaysız harcamalar yukarıdaki tabloda gösterildiği şekilde toplam altı başlık altında ele alınmaktadır. Bunlar; fonlar, döner sermayeler, bağımsız kamu kuruluşları, mahalli idareler, vakıflar ve dernekler ile yardım sandıklarıdır. Bazı dolaysız harcamalar bütçenin gerektirdiği yasal kuralların tamamen dışında yerine getirilmekte, bazı dolaysız harcamalar ise tamamen olmamakla birlikte kısmen dışarıda kalmaktadır. Örneğin fonlar ve döner sermayeli kuruluşlar bütçenin kaynak dağıtım sürecini düzenleyen kurallardan muaf olabilmektedir. Bütçenin kapsadığı kuruluşlarda ise bir kısım faaliyetler bütçeden farklı prosedürlerle yapılmakta (bütçe içi fonlar, döner sermaye), hatta birçok faaliyet yasama denetiminin de dışında kalabilmektedir³¹¹.

Bütçe kapsamı dışında yer alan dolaylı harcamaların, bütçeyi doğrudan etkileyen nitelikte harcamalar olması ve mali disiplinsizliğin boyutlarının genişlemesinde ciddi etkilere yol açmaları nedeniyle çalışmamızda biraz daha fazla yer ayrılmıştır. Dolaysız harcama kalemlerinin bir kısmına ilerleyen sayfalarda ayrıntısıyla değinilmeye çalışılacaktır.

Dolaylı nitelikteki bütçe dışı kamu harcamaları kendi içinde farklılıklar göstermekle birlikte esas olarak, kamunun taşınmazları (varlıkları) ve üstlenmiş olduğu

³¹¹ DPT, a.g.r., s.30-31.

yükümlülükler dolayısıyla yapmış olduğu tasarruflar ve harcamalar olarak tanımlanabilir. Bütçeye doğrudan yansımayan bu nitelikteki faaliyetler günümüzde özellikle hazine garantileri ve görev zararları nedeniyle önemli harcama büyüklüklerine ulaşmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin bütçe uygulamalarında karşılaşılan temel problemlerden birisi haline gelen dolaylı harcamalar, kamusal büyüklüklerin gizlenmesinde kullanılan araçlardan biri olarak birçok ülkenin kamu mali sisteminde karşımıza çıkmaktadır. Bütçe içinde mutlaka gösterilmesi, ilişkilendirilmesi ve raporlanması gereken bu nitelikteki bütçe dışı kamu harcamaları hakkında yukarıdaki tabloda yer alan sıralama çerçevesinde bilgi verilmeye çalışılacaktır³¹².

1. Devlet Mal ve Taşınmazları: Türkiye’de devlete ait taşınır veya taşınmaz üzerindeki bir tasarrufun mali boyutunun ortaya çıkması, ancak tasarrufa konu işlemin bir nakit hareket doğurması ile mümkün olabilmekte ve gerek kullanım, gerekse yönetimleri tamamen o mal ve taşınmazların bulunduğu kurumlara bırakılmaktadır. Kurumlara devlete ait mal ve taşınmazlar üzerinde tasarruf yetkisi tanınırken, bu kaynakların nasıl kullandıklarından dolayı kurumları sorumlu tutan bir uygulama da bulunmamaktadır.

Devletin mal ve taşınmazlarının gerektiği gibi takip edilmemesi sonucunda, özellikle son yıllarda artan bütçe açıkları nedeniyle bir çeşit kurtarıcı olarak gündeme getirilen özelleştirme faaliyetleri sonucunda devlet envanterinden çıkan mal veya taşınmazın gerçek boyutu görülememekte dolayısıyla özelleştirme sonucu devlet kasasına giren nakdin elden çıkan varlık ile ilişkisi (fayda/maliyet) tam olarak kurulamamaktadır.

2. Yarı Mali İşlemler: Bir ülkede Merkez Bankası ve/veya diğer kamu bankaları tarafından girişilen bazı faaliyetler nitelikleri itibarıyla parasal bir işlem yerine mali bir işlem niteliği taşırlar. Bu işlemler, bir vergileme, sübvansiyon ya da doğrudan transfer niteliği taşıdıkları halde bir kamu mali işlemi olarak yer almamaları ama özünde bu işlemlere benzer makroekonomik sonuçlar yaratmaları nedeniyle de, yarı mali işlemler denilmekte olup, bu tarz işlemler sonucunda oluşan kuruluş zararları, nihayetinde bütçeden karşılanmak zorunda kalınan maliyetler olarak karşımıza çıkmaktadır. Yarı mali işlemlerin devlet muhasebesi içinde açıkça yer almamasının uygulamadaki en önemli sonucu bütçe açığının ya da kapsamlı bir ifade ile kamu sektörü borçlanma

³¹² Bu konuda ağırlıklı olarak şu kaynaktan faydalanılmıştır: DPT, a.g.r., s.33-41.

gereğinin doğru ölçülememesidir.

Yarı mali işlemler kapsamında uygulamada en önemli yer tutanları KİT'lerden doğan görev zararları, Merkez Bankasına kur farklarına karşılık verilen tahviller ve tahkim uygulamalarından doğan tahvillerdir.

a) KİT'lerden Doğan Görev Zararları: KİT görev zararı fiyatlandırma süreci veya özel görevler verilmesinden dolayı oluşmaktadır. KİT'lerin mal ve hizmetlerinin fiyatının hükümetler tarafından tespit edilmesine paralel olarak, tespit edilen fiyatın maliyetin altında olması halinde aradaki fark veya hükümet tarafından KİT'e özel bir görev verilmesi sonucunda oluşacak zarar, *görev zararı* sayılmaktadır.

KİT'lerin oluşacak görev zararı rakamları önceden kesin olarak tahmin edilemediğinden Bütçeye konan görev zararı ödenekleri, geçmiş yıllarda oluşan ve hazine tarafından incelenerek kesinleştirilen görev zararları esas alınarak hazırlanmaktadır. Diğer taraftan görev zararı ödenekleri kısıtlı bütçe imkanları nedeniyle gerçekleşen rakamların çok altında kalabilmektedir. Bunu telafi edebilmek amacı ile KİT'lerin Hazine'den Görev Zararı Alacakları, Hazineye olan borçlarına mahsup edilebilmektedir.

Kamu bankalarının görev zararlarının ödenmesi amacıyla, 1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu'ndan itibaren özel tertip devlet tahvili ihraç edilmeye başlanmıştır. Bunun dışında, 2000 yılı bütçesi ile başlatılan yeni bir uygulama ile, özellikle kamu görevi yükü nedeni ile mali yapısı ciddi biçimde bozulmuş olan kamu bankalarına, yıl içinde açılacak olan destekleme kredilerine uygulayacakları faiz oranı ile kaynak maliyeti arasındaki farktan kaynaklanan ve banka mali yapısı üzerinde olumsuz etki bırakan uygulamalar karşılığında, bütçeden ödenek aktarılması öngörülmektedir.

b) Merkez Bankasına Kur Farklarına Karşılık Verilen Tahviller: T.C Merkez Bankası Kanununun 61. Maddesi hükmü gereğince Türk parasının değerinin değiştirilmesi halinde Bankanın aktif ve pasifindeki altın ve dövizlerin yeniden değerlendirilmesi dolayısıyla lehte veya aleyhte doğacak farklar, Banka ve Başbakanlık arasında belirlenecek esaslara göre tasfiye edilmektedir. Merkez Bankası, yeniden değerlemeden oluşan zararını Hazineye aktarmakta, fakat Hazine karşılığında senet verene kadar konsolide borcun bu kısmı için faiz ödememektedir.

c) Tahkimlerden Kaynaklanan Tahviller: Tahkim uygulaması kamu kurum ve kuruluşlarının birbirlerine olan borç ve alacaklarının mahsup edilmesi işlemi olup,

ülkemizde oldukça yaygın kullanılan bir yöntemdir. Tahkimler ayrı bir Kanunla yapılmış ve çoğunlukla bu işlemler Bütçe dışında gerçekleşmiştir.

Hazine, çeşitli Tahkim Kanunları uyarınca, Belediye ve KİT'lerin SSK'ya, Ziraat Bankası'na, Merkez Bankası'na, diğer bankalara ve birbirlerine olan borçları ve alacaklarının netleştirilmesi sonucunda oluşan borçları üstlenerek, tahkim olunan borçlar için yapılacak olan anapara-faiz ödemelerinin gerektirdiği tutarda net alacaklı kuruluşlara (ki bunlar çoğunlukla kamu bankalarıdır), faizleri genellikle piyasa koşullarından düşük özel tertip devlet iç borçlanma senetleri ihraç etmektedir. Bu tahvillerin işlemler faizleri karşılığında ilgili yıl bütçe kanunları gereğince yeni tahvil ihraç edilebilmektedir. Yine ilgili yıl bütçe kanunları gereğince söz konusu tahvillerin faiz tutarları yerine ayrıca özel tertip devlet tahvili ihraç edilebilmektedir.

Nakit dışı tahviller arasında yer alan tahkim tahvilleri, yürütmenin "harcama olarak görünmeyen" harcama yapmasına imkan tanınması bakımından gerek bütçenin şeffaflığını gölgelemesi, gerekse kamu faaliyetlerinin gerçek boyutunu gizlemesi bakımından mali disiplin üzerinde son derece olumsuz etki yaratmaktadır.

3. Koşullu Yükümlülükler: Koşullu yükümlülükler, henüz devlet borcu niteliğinde olmamakla birlikte gelecekte borca dönüşebilecek ve ödeme gerektirecek taahhüt ve kefaletlerdir. Bu tarzdaki yükümlülüklerle özellikleri itibarıyla aşağıda kısaca yer verilmiştir.

a) *Garantili Dış Borçlar:* Hazine, Bütçe Kanunlarına dayanarak özel hukuk hükümlerine tabi olsa dahi sermayesinin % 50'sinden fazlası kamu payından oluşan kuruluşlar da dahil olmak üzere kamu kurum ve kuruluşların borçlanmalarına garanti verebilmektedir. 1995 yılından bu yana garantili krediler nedeniyle hazinece üstlenilen garantili borç ödemelerinin hem faizleri hem de anaparaları bütçe ile ilişkilendirilmeksizin anapara ödemelerinde izlenmeye başlanmıştır. Oysa uluslararası kabul görmüş prensipler uyarınca bu kalemin harcamalar içinde gösterilmesi gerekmektedir. Özellikle borçlanma gereği içinde giderek artan bir paya sahip olan bu tür işlemlerin bütçe dışında bırakılması mali disiplini bozmakta ve bütçenin şeffaflığına gölge düşürmektedir.

Hazine Müsteşarlığının, dış borçlarına garanti verdiği kuruluşlar; büyük şehir belediyeleri, il özel idareleri, KİT'ler, üniversiteler ve özelleştirme kapsamındaki bazı kuruluşlardır. Garanti verilen kredilerin geri ödenmesi aşamasında kredinin asıl borçlusu olan kuruluşlar, bütçe ödeneklerinin yetersizliği, programsızlık, garanti verilirken objektif

kriterlerin olmaması, siyasi etki, kuruluşların Hazine garantisine sığınarak kaynaklarını artırma istekleri sonucunda bu kredileri ödememe yoluna giderek daha sık başvurdukları görülmüştür. Hazine tarafından tahsil edilemeyen garantili borçların önemli bir kısmı belediyelere aittir.

b) Devirli Krediler: Devirli ve tahsisli krediler Hazinece yurt dışından borçlanılıp Bütçe Kanunlarında yer alan hükümler çerçevesinde kurumlara devredilen kredilerdir. Bu tür kredilerde her ne kadar kredi kamu veya özel kuruluşa devredilse bile borçlu olarak Hazine görülmektedir.

Bütçe kanunları hükümleri uyarınca kuruluşlara devredilen kredilerin şartlarının kredi anlaşmalarında yer alan şartlarla aynı olması gerekir. Ancak Hazine tarafından bütçe kanunlarına göre yurt dışından temin edilip özel sektöre devredilen bazı kredilerin devir şartlarının kullanıcılar lehine farklı hükümler içerdiği ve bu kredilerin Hazine tarafından hazırlanan cetvellerde gösterilmediği tespit edilmiştir. Devirli kredilerle ilgili gerçekçi değerlendirmelere ulaşılması ancak Hazinenin vadesi geçmiş veya vadesi gelmemiş bütün devirli kredi alacaklarının bilinmesi ile mümkün olacaktır³¹³.

c) İç Kefaletler: Toprak Mahsulleri Ofisine verilen kefaletler, Gelir Ortaklığı Senetleri ödemeleri, otoyol senetleri ödemeleri ve Özelleştirme İdaresine verilen kefaletler garantili iç borçların kapsamını oluşturmaktadır.

d) Mevduat Sigortası: Türkiye’de özellikle 1994 yılında meydana gelen mali kriz sonucunda bazı bankaların sistem dışına çıkarılmasından sonra, tasarruf mevduatının tamamı devlet güvencesi altına alınmış böylece güven ortamının yeniden tesisi amaçlanmıştır. Türkiye’de faaliyet gösteren ve mevduat kabulüne yetkili bulunan bankaların yurtiçi şubelerinde gerçek kişiler tarafından açılmış olan Türk Lirası cinsinden tasarruf mevduatı ile Türkiye’de yerleşik gerçek kişilere ait tasarruf mevduatı niteliğini haiz döviz tevdiat hesapları mevduat sigortasına tabidir. Diğer taraftan, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun 3/7/2003 tarihli ve 1083 ve 1084 sayılı kararları uyarınca; 5/7/2004 tarihinden itibaren, mevduat sigortası kapsamı 50 milyar Türk Lirası olarak uygulanmaya başlanmıştır.

e) Yap İşlet/Yap İşlet Devret Projeleri: Yap-İşlet-Devret modeli kamunun, kendi kaynakları ile gideremediği altyapı ihtiyacını özel sektör kaynakları ile gidermek arzusu ile ortaya çıkmıştır. Üretilen enerjinin TEAŞ veya TEDAŞ tarafından satın alınması

³¹³ T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, **1998 Yılı Hazine İşlemleri Raporu** , s.16.

garantisi, enerji üretimi için gerekli olan girdi garantisi, yatırım süresince kısa süreli ek kredilere ihtiyaç olması ve alınan kredinin enerji fonundan veya yabancı kaynaktan sağlanması durumunda kredi garantisi, enerji fonunun, anlaşmada tesisin idareye devredilmesi öngören maddeleri nedeniyle yapacağı ödemelere karşı garanti, enerji fonunun yapacağı diğer ödemelere karşı garanti hazine tarafından YİD (Yap İşlet Devret) modeli ile gerçekleştirilen projeler için sağlanan garantilerdir. Bu garantilerin tamamı ödeme garantisi niteliğinde olup, şirkete performans garantisi sağlanmaktadır. Hazine garantili Yap İşlet Devret projeleri ile ilgili olarak ilk kez 1999 yılında garanti yükümlülüğü doğmuş ve İzmit Büyükşehir Belediyesi adına 111 milyon ABD Doları tutarında su faturası ürün satış garantisi olarak üstlenilmiştir.

f) Yatırım Stoku (İhalesi Yapılmış Yıllara Sair Projelerden Oluşan): Yatırım stoku, genel anlamda kamu sektörü tanımı içinde yer alan kuruluşların, yıllara sair yatırım projeleri ile ilgili olarak ihaleye çıkması, ihale sonucunda yaptığı sözleşme ile keşifte belirlenen tutarlar üzerinden üstleniciye karşı bir yükümlülük altına girmesi olarak tanımlanabilecek türden devlet taahhütleridir. Kamu kuruluşlarının toplam yatırımları, ilgili yıl yatırım programlarında yer almaktadır.

g) Diğer Çeşitli Yükümlülükler: Diğer çeşitli yükümlülükler başlığı altında yukarıda sayılan mali riskler dışında kalan yükümlülükler ifade edilmektedir. Bunlara çeşitli kanuni düzenlemeler veya anlaşmalarla sermaye taahhüdü altına girilmesi, bir olayın vuku bulması durumunda kamunun kanunlardan kaynaklı bir yükümlülük altına girmesi, yasal takip ve anlaşmazlıklar, yine kamunun çeşitli durumlarda imzaladığı sözleşmeler örnek olarak verilebilir.

4. Vergi Harcamaları: Devletin belli faaliyetleri desteklemek için alacağı gelirden vazgeçmesi kamu maliyesi literatüründe "vergi harcaması" olarak adlandırılmaktadır. Vergi harcaması genel olarak, devletin vergi sistemi yoluyla vazgeçtiği gelir olarak tanımlanmaktadır. Bu nedenle vergi harcaması, sanılanın aksine vergi toplanmasına yönelik giderleri değil, vergi sisteminde (veya yasalarında) yer alan muafiyet, istisna, vergi indrimi ve diğer mali yükümlülüklerle ilişkin terkin ve indirimleri ifade etmektedir. Vergi harcamaları bir vergi politikası aracı olarak çok yaygın bir kullanım alanına sahip olmakla birlikte, bu nitelikteki harcamaların miktarı ve kapsadığı kesimler genellikle bilinmediği gibi aynı zamanda bu harcamalar bütçelendirilmemektedir.

Vergi harcamaları aslında bütçede yer alan bir gider kalemi gibi kamu kaynaklarının kullanılmasının bir başka yöntemidir. Kaldı ki vergi harcaması niteliğindeki

düzenlemelerin önemli bir bölümü Bakanlar Kurulu Kararları gibi yürütme organının tasarruflarından doğmaktadır. Bu nedenle, kamuoyunun ve meclisin böyle bir karar sonucu toplumun hangi kesimlerine kamu eli yoluyla kaynak aktarıldığını bilmek en doğal hakkı olmalıdır veya böyle alınan bir kararın maliyetinin ne olduğunun bu karara katkı veren insanlar tarafından önceden biliniyor olması esas olmalıdır. Türkiye’de bugüne kadar vergi harcaması niteliği olan kanun veya diğer kararların ne ilgili metinler içinde ne de gerekçe içinde bir hesaplamasının yapıldığını görmek mümkün değildir.

Vergi harcamalarının bir rapor olarak bütçe dokümanlarına eklenmesi mali saydamlığın temel gereği olarak nitelendirilmektedir. Vergi harcaması raporları, her bir düzenlemenin kamusal amacını, yürürlük süresini ve bu düzenlemeden kimlerin yararlandığını göstermekte ve önemli vergi harcamalarının mümkün olduğunca hesaplanması gerekmektedir. Günümüzde OECD ülkelerinin $\frac{3}{4}$ ’ü düzenli olarak vergi harcamaları hakkında yıllık rapor yayınlamaktadırlar. Bu ülkelerin yarısı ise bunu bütçe sürecinde yapmakta ve bütçe dokümanları olarak kamuoyuna sunmaktadırlar³¹⁴.

5. Çeşitli Kanunlarla Getirilen Vergi Benzeri Düzenlemeler (Bütçeyle İlgisi Kurulmayan ve Doğrudan Kuruma Aktarılan Gelirler): Bütçe kanunu dışındaki diğer düzenlemelerle, çeşitli kuruluşlara vergi benzeri gelir toplama yetkisi verilmektedir. Bu çeşit gelir transferlerinin bütçeyle ilişkisi kurularak, ilgili kuruma aktarılması gerekirken, gelirin kurumca doğrudan toplanması bu miktarın kamusal harcama alanı dışında kalmasına neden olmaktadır. Buna örnek olarak elektrik tüketimleri üzerinden TRT’ye aktarılan pay gösterilebilir.

6. Dış Proje Kredisi Uygulamaları: Dış proje kredisi uygulaması genellikle bütçe dışında formüle edilmekte ve bütçe denetimi bu nitelikli harcamalar için söz konusu olmamaktadır. Dünya Bankasınca verilen proje kredilerinde bu nitelikli uygulamalarla karşılaşmaktadır.

İkraz Anlaşmalarında yer alan hükümlerle Dünya Bankası, proje kredileriyle ilgili İkraz Anlaşması’nın uygulanması için kadrosu, bu kişilerde aranılacak özellikler İkraz Anlaşmaları ve eklerinde yer alan hükümlerle ve fiilen Dünya Bankası tarafından belirlenen, bir "Proje Koordinasyon Birimi" veya "Proje Uygulama Birimi (PUB)" oluşturulmasını zorunlu kılmaktadır.

Proje kredisini kullanacak kurum veya kuruluş İkraz anlaşmalarında

belirlenmekte ve kullanıcı kurum veya kuruluş bünyesinde PUB oluşturulmaktadır. İkraz anlaşması çerçevesinde yapılan sözleşmeler bizzat PUB'leri tarafından hazırlanmakta, ikrazdan karşılanacak mal ve hizmet alımlarıyla ilgili sözleşme PUB'un oluşturulduğu kamu kurumunun amiri tarafından imzalanmaktadır.

Kamu Mali sisteminin saydamlığı bu gibi uygulamalar için söz konusu olmamaktadır. Bu projelerde yapılan harcamaların büyük bir kısmı Devlet harcamaları arasında görülmemektedir. Yalnız geri ödenen kredilerin bazı faiz ödemeleri Bütçe'de gider olarak görünmekte, anapara ve bazı faiz ve kredi masrafı ödemeleri Hazine bünyesinde ödeme olarak kayda alınmaktadır.

Yukarıda özetle açıklamaya çalıştığımız bütçe dışı kamu harcama alanları günümüzde, bu alanların mali disiplini bozan bütçe kapsamındaki harcamalara göre daha büyük ekonomik değerlere ulaşması sonucunu doğurmaya başlamıştır. Bu nedenle, sözkonusu harcama kalemlerinin bütçe içinde işleyişini sağlayacak esnek mekanizmaların kurulması ve bunun da yasal bir güvenceye kavuşturulması, mali disiplin ve mali saydamlığın sağlanarak kamu mali yapısının etkin bir biçimde kurulmasına ve işlemesine önemli bir katkı sunacaktır.

C. Kamu Gelirleri Sisteminden Kaynaklanan Nedenler

Kamu gelirleri, bir devletin temelde hükümlerlik gücüne dayanarak elde ettiği gelirlerden oluşmaktadır. Bu gelirler ise, başta vergi gelirleri olmak üzere harçlar, resim ve şerefiyeler, para ve vergi cezalarından oluşmaktadır. Bununla birlikte bir devletin teşebbüs gelirleri, bağış ve yardımlar, borçlanma gibi hükümlerlik hakkında dayanmadan elde ettiği kamu gelirleri de mevcuttur. Türkiye'de kamu gelirleri ağırlıklı olarak hazine, mahalli idareler, vergi daireleri, katma -özel- bütçeli idareler ve KİT'ler aracılığıyla elde edilmektedir. Ancak ülkemizde mali disiplinsizliğin nedenlerinden birini de kamu gelirleri sisteminde yer alan çeşitli sorunlar bütünü oluşturmaktadır. Kamu gelirlerinin kamu harcamalarına paralel olarak artamamasının temelinde kayıtdışı ekonomi, vergi denetim eksikliği, çeşitli vergileme sorunları, vergiye karşı direnme (vergiden kaçınma, vergi kaçırma) kamudaki gizli işsizlik, ücret dengesizliği gibi çeşitli sorunlar ağırlıklı olarak yer almaktadır.

³¹⁴ Mehmet ÖZKARA, "Vergi Harcamaları Bütçede Yerini Almalı",
Erişim: 25.04.2006, http://www.alomaliye.com/mehmet_ozkara_vergi_harcamalari.htm.

Tablo 31’de 1991 yılından günümüze kadar olan dönemde konsolide bütçe gelirlerinin tahmin ve gerçekleşme rakamları ile tahminden sapma ve yıldan yıla gerçekleşme artış oranlarına yer verilmektedir. Söz konusu oranların hem konsolide bütçe gelirleri hem de konsolide bütçe giderleri açısından hesaplanarak karşılaştırma yapılması mali disiplinsizliğin temel nedenini ortaya koyması açısından önem taşımaktadır.

Tablo 31: 1991-2005 Dönemi Konsolide Bütçe Gelirlerinin Tahmin ve Gerçekleşme Miktarları ile Tahminden Sapma ve Gerçekleşme Artış Oranları (Milyar TL.) (%)

Yıllar	Tahmin	Gerçekleşme	Tahminden Sapma Oranı	Gerçekleşme Artış Oranı
1991	84.130	99.084	17.8	75.1
1992	175.880	178.070	1.2	79.8
1993	344.400	357.333	3.8	100.5
1994	627.000	751.615	19.9	110.4
1995	1.333.000	1.409.250	5.7	87.5
1996	2.650.000	2.727.958	2.9	93.6
1997	6.255.000	5.815.100	-7.0	113.2
1998	10.800.000	11.811.100	9.3	103.1
1999	18.030.000	18.933.100	5.0	60.3
2000	32.585.000	33.440.100	2.6	76.6
2001	43.127.000	50.151.000	16.3	50.0
2002	71.118.000	76.400.000	7.4	52.3
2003	100.782.000	100.250.427	0,1	31,2
2004	114.539.000	120.669.070	10,6	21,6
2005	139.005.082	146.814.470	10,1	21,6

Kaynak: Tahmin ve Gerçekleşme rakamları www.gib.gov.tr adresinden alınarak tarafımızca hesaplanmıştır, Erişim: 16.04.2006.

Yukarıdaki tablo incelendiğinde, konsolide bütçe gelirlerinin hem tahmin hem de gerçekleşme rakamları itibarıyla yıllar içinde sürekli bir artışa sahip olduğu görülmektedir. Ancak, yıllar itibarıyla gelirlerin gerçekleşme artış oranlarına bakıldığında, 1998 sonuna kadar % 100’ler civarında seyreden artış oranının, 1999’dan itibaren azalmaya başladığı ve en son 2004 ve 2005 yılları itibarıyla, söz konusu oranın % 21.6 olarak ortaya çıktığı göze çarpmaktadır. Benzer gelişmenin konsolide bütçe giderleri açısından nasıl ortaya çıktığını da görmek, karşılaştırma yapmak açısından faydalı olacaktır

Tablo 32: 1991-2005 Dönemi Konsolide Bütçe Giderlerinin Tahmin ve Gerçekleşme Miktarları ile Tahminden Sapma ve Gerçekleşme Artış Oranları (Milyar TL.) (%)

Yıllar	Tahmin	Gerçekleşme	Tahminden Sapma Oranı	Gerçekleşme Artış Oranı
1991	96.065	132.401	37.8	93.6
1992	207.867	225.398	8.4	70.2
1993	397.180	490.438	23.5	117.6
1994	818.840	902.454	10.2	84.0
1995	1.330.920	1.724.194	29.5	91.0
1996	3.510.989	3.961.308	12.8	129.7
1997	6.254.921	8.050.252	28.7	103.2
1998	14.789.475	15.614.441	5.6	93.9
1999	27.143.467	28.084.685	3.5	79.9
2000	46.713.341	46.705.028	-0.1	66.3
2001	48.360.006	80.579.065	66.6	72.5
2002	98.131.000	115.682.350	17.9	43.6
2003	146.996.389	140.454.842	-4.7	21.4
2004	149.945.000	140.200.000	-6.9	-0.9
2005	155.628.000	144.562.000	-7.6	3.1

Kaynak: Tahmin ve Gerçekleşme rakamları www.muhasibat.gov.tr adresinden alınarak tarafımızca hesaplanmıştır, Erişim: 16.04.2006.

Yukarıdaki tablo verilerine göre, konsolide bütçe giderlerinin yapılan tahminden sapma oranı, konsolide bütçe gelirleri tahminden sapma oranının üzerinde seyretmektedir. Bütçe giderlerinin zaten bütçe gelirlerinin oldukça üzerinde belirlendiği düşünüldüğünde, artan bütçe giderlerini azalan bütçe gelirleri finanse edememektedir. Bu nedenle, her ne kadar son birkaç yılda bütçe ödeneklerinde yıldan yıla çok ciddi artışlar yaşanmamış ve hatta oldukça az seviyede ödenek artışına gidilmiş olsa da, yine de bundan sonraki süreçte, kamu harcama artışına paralel olarak kamu gelir artışı da sağlanmaya çalışılmalıdır. Çünkü, kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasındaki fark açıldıkça, borçlanmaya daha çok yönelinecek ve bunun sonucunda meydana gelen faiz yükü yine bütçe üzerinde kalacaktır. Bir önceki başlık altında bahsedildiği üzere, bütçe dışında kalan ve “kayıt dışı bütçe” olarak da ifade edilen bütçe kapsamı dışında kalan diğer kamusal harcama alanlarını (özellikle dolaylı harcamaları) da düşündüğümüzde, gerçek açık miktarının daha da büyük miktarlarda ortaya çıkacağı açıktır.

D. Kamu Kesimi Açıklarının Artışı

Günümüzde kamu yönetiminin en büyük sorunlarından birini bütçe açıkları oluşturmaktadır. Bütçe açığı özetle kamu gelir ve giderleri arasındaki negatif farktan kaynaklanmaktadır. Türkiye’de kamu kesimi ekonomide çeşitli kurumlar vasıtasıyla temsil edilmektedir. Bunlar 5018 sayılı KMYKK’nda belirtildiği şekliyle şu şekilde yazılabilir:

- Merkezi Yönetim (Genel Bütçe + Özel Bütçe + Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçesi)

- Mahalli İdareler

- Sosyal Güvenlik Kurumları

Bunlar dışında, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Döner Sermayeli Kuruluşlar ve Fon Kuruluşları da ekonomi içinde yer almakta ve kamu kesimini oluşturmaktadır. Toplam kamu kesimi içinde yer alan bu kurumlarda oluşan gelir-gider dengesi, aynı zamanda global anlamda “kamu kesimi genel dengesi”ni de ifade eder. Global anlamda “kamu kesimi borçlanma gereksinimi” (KKBG) ise, konsolide bütçe, mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, fonlar, döner sermayeli kuruluşlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinin açıkları toplamından oluşmaktadır.

Türkiye’de devlet daireleri, bütçe düzeni bakımından iki şekilde örgütlenmiştir. Bunlardan birincisi, çeşitli bakanlıklar ile bunlara bağlı kuruluşlar olup bunların tümü “genel bütçe” içinde yönetilmektedir. İkincisi ise, herbiri ayrı tüzel kişilikleri bulunan ve genel bütçenin eki şeklinde ayrı birer bütçeye sahip olan “Katma Bütçeli İdareler”dir. Bilindiği üzere bu idareler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Özel Bütçeli İdareler şeklinde yeniden adlandırılmıştır. Katma yani özel bütçeli idarelerin en tipik örnekleri üniversiteler, Karayolları Genel Müdürlüğü ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’dür³¹⁵. Genel ve katma bütçelerin toplanması sonucunda oluşan bütçe “konsolide bütçe” olarak ifade edilmektedir (Bu toplama işlemi yerine getirilirken çifte saymayı önlemek için, genel bütçeden, katma bütçeli idarelere yapılan Hazine yardımları sözkonusu toplamdan çıkartılmaktadır.).

Ülkemizde bütçeden söz edildiği zaman çoğunlukla anlaşılan konsolide bütçe kavramı olmaktadır. Kamu İktisadi Teşebbüsleri, özerk bütçeli kuruluşlar olarak konsolide bütçe kapsamında yer almamaktadır. Bu kuruluşların bütçe ile ilişkisi,

³¹⁵ EĞİLMEZ – KUMCU, a.g.e., s.133.

finansman açıklarının bütçeden karşılanması, finansman fazlalarının ise bütçeye gelir kaydedilmesi yönünde dışsal bir ilişki şeklinde gerçekleşmektedir. 5018 sayılı kanun öncesinde özel bütçeli kuruluşlar, yeni tanımlamayla ise mahalli idare bütçelerine sahip olan kuruluşlar olarak adlandırılan yerel yönetimler de Türkiye uygulamasında konsolide bütçeye dahil edilmemektedir. Bu bütçelerin konsolide bütçe ile ilişkisi “mali tevzin” adı verilen yöntemle konsolide bütçe gelirlerinden aldıkları paylar ve konsolide bütçenin transfer kalemleri arasından aldıkları yardımlardır³¹⁶: Türkiye’de konsolide bütçenin gelir ve gider kalemleri özet olarak aşağıdaki tabloda yer alan kalemlerden oluşmaktadır.

Tablo 33: Türkiye’de Konsolide Bütçe Başlıca Gelir ve Gider Kalemleri

GELİRLER	GİDERLER
A- Vergi Gelirleri Dolaysız Vergiler (Gelir, Kurumlar Vergileri) Dolaylı Vergiler (KDV, Gümrük Vergisi, Damga Vergisi, vd.)	A- Cari Giderler Personel Giderleri (Devlet Memurlarının Maaşları, Devlet Dairelerinde Çalışan İşçilerin Ücretleri, Memurların Yollukları, Sağlık Giderleri vb.) Diğer Cari Giderler (Elektrik, Havagazı, Su, Benzin, Posta vb. Giderler)
B- Vergi Dışı Normal Gelirler Devlete Ait Taşınmaz Mal Kira ve Satış Gelirleri Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kârları	B- Yatırım Giderleri Genel ve Katma/Özel Bütçeli İdarelerin Yatırım Giderleri
C- Özel Gelirler ve Fonlar Hibeler Çeşitli Fonlardan Bütçeye Aktarılan Katkılar	C- Transferler Sübvansiyonlar İç ve Dış Borç Faizleri Kamu İktisadi Teşebbüslerine Ödemeler Vergi İadeleri

Kaynak: Mahfi EĞİLMEZ - Ercan KUMCU, Ekonomi Politikası, Teori ve Türkiye Uygulaması, Om Yayınevi, İstanbul, 2002, s.134.

Türkiye’de, başlangıçtaki bütçe açığı siyasal nedenlerle mümkün olduğunca küçük gösterilmeye çalışılmaktadır. Bunun için ise gelir tahminleri olduğundan yüksek, gider tahminleri olduğundan düşük gösterilmektedir. Çünkü bütçe tasarısı TBMM’nde

³¹⁶ EĞİLMEZ-KUMCU, a.g.e., s.134.

onaylanma zorunluluğu taşımaktadır. Büyük miktarlarda açık öngören bir bütçenin mecliste onaylanma ihtimali azalmaktadır. Bütçenin reddedilme durumunda ise, hükümetin düşmesi gibi siyasi bir sonuç doğurması bile muhtemeldir. Bu yüzden bütçe tasarısı hazırlanırken siyasi iktidar bütçe açığını mümkün olduğu kadar küçük göstermeye çalışmakta, bütçede konulan ödeneklerin yılsonuna doğru bitmesi durumunda ise, arazi durumlarda yapılması öngörülen ek bütçe arazi olmaktan çıkmakta, normal uygulama gibi görülmeye başlamaktadır. Ayrıca tahminler ekonominin genel dengesine uygun şekilde yapılmamaktadır. Sonuçta ise “tahmini bütçe açığı” ile “kesinleşen bütçe açığı” arasında önemli sapmalar ortaya çıkmaktadır³¹⁷.

En geniş tanım ile kamu kesiminin; konsolide bütçe, mahalli idare bütçeleri, KİT bütçeleri, sosyal güvenlik kurumları ve fon kuruluşlarının bütçelerinden oluştuğunu ifade edebiliriz. Bu birimlerde oluşan gelir-gider dengesi de bize kamu kesimi genel dengesini vermektedir. Kamu kesimi dengesi açık verdiğinde ise “kamu kesimi finansman gereği” ortaya çıkmakta ve bunun tutarı kadar da borçlanmaya başvurulması gerekmektedir.

Ülkemizde KKBG, konsolide bütçeye ilaveten KİT’ler, sosyal güvenlik kuruluşları, mahalli idareler, döner sermayeli kuruluşlar, fonlar ve özelleştirme kapsamındaki kuruluşların açıkları toplamından oluşmaktadır. KKBG’nin artması aynı zamanda, mali disiplinsizliğin boyutlarının arttığına da bir göstergesi niteliğindedir. Aşağıdaki tabloda, Türkiye’de 1980 yılından itibaren son yıllara kadar KKBG’nin gelişimi ve kamu kurumları itibarıyla dağılımına yer verilmektedir.

Tablo 34: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Dağılımı (%)

Yıllar	Toplam (Milyar TL.)	Konsolide Bütçe	KİT’ler	Sosyal Güvenlik Kuruluşları	Yerel Yönetimler	Döner Sermayeli Kuruluşlar	Fonlar	Özelleştirme Kapsamındaki Kuruluşlar
1980	464	36	55	0	4	5	0	0
1981	319	39	60	0	0	1	0	0

³¹⁷ Besim Bülent BALI – Mustafa ÇELEN, “Türkiye’de Bütçe Gerçekçiliği”, **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi Özel Sayı**, Prof.Dr.Halil Nadaroğlu’na Armağan, Yıl:1998, Cilt:XIV, Sayı:1, s.61.

198 2	374	42	55	0	-1	4	0	0
198 3	689	45	44	0	1	10	0	0
198 4	1.194	82	35	-7	-1	0	-9	0
198 5	1.267	63	69	0	-3	-12	-17	0
198 6	1.870	75	71	0	7	-8	-45	0
198 7	4.563	57	54	-9	7	0	-9	0
198 8	6.235	64	45	-8	7	3	-11	0
198 9	12.791	60	35	-7	4	4	6	-2
199 0	29.429	41	51	-4	1	0	8	3
199 1	64.469	52	31	1	3	0	9	4
199 2	116.681	41	31	2	7	0	12	7
199 3	239.792	56	20	5	6	0	7	6
199 4	306.938	50	18	7	5	0	11	9
199 5	392.866	81	-4	9	4	1	12	-3
199 6	1.294.4 35	96	-6	0	3	0	1	6
199 7	2.258.7 29	99	-5	1	4	0	0	1

1998	5.016.903	77	14	4	4	0	1	0
1999	12.149.118	76	15	2	3	0	3	1
2000	14.796.079	93	14	-3	3	-1	-10	4
2001	28.946.635	106	0	-7	0	-1	0	2
2002	34.886.603	117	-9	-8	0	0	-1	1
2003	31.118.619	131	-6	-12	1	-2	-7	-5
2004*	20.295.958	149	-8	-21	2	-7	-10	-5

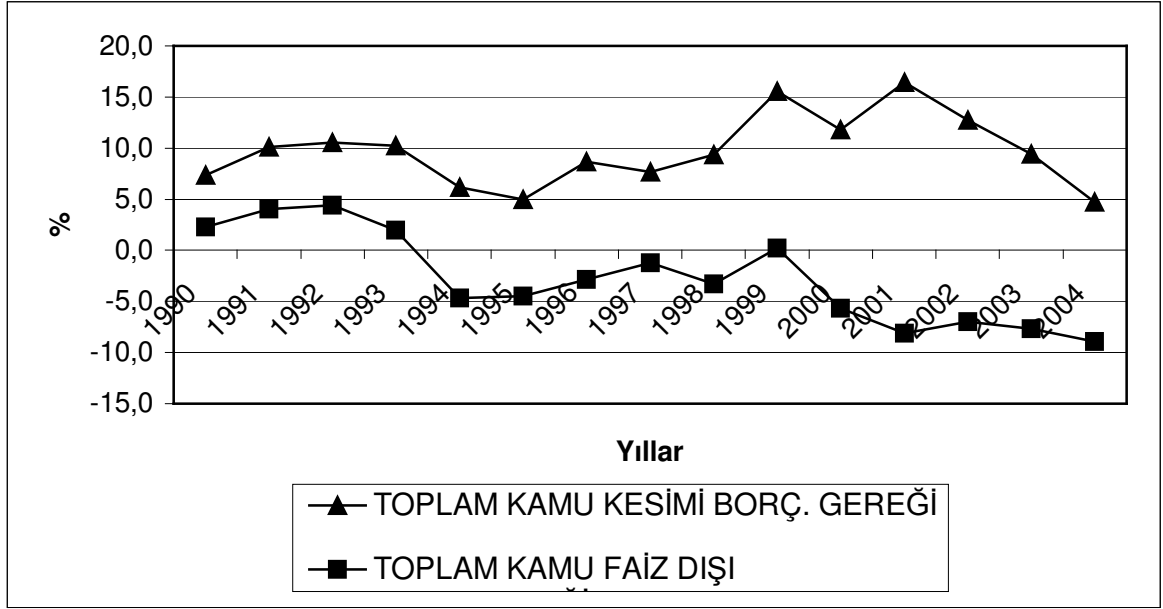
* Gerçekleşme tahmini

Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2004, Ankara 2005, s.71.

Türkiye’de KKBG’nin yüzde dağılımına bakıldığında, en büyük paya konsolide bütçenin sahip olduğu görülmektedir. 1980’li yılların başlarında KİT’ler ve ardından konsolide bütçe büyüklük itibarıyla ilk sırada yer alırken, sonraki yıllarda KİT’lerin payının azaldığı dikkati çekmektedir. 1991 yılından itibaren ise, sosyal güvenlik kuruluşlarının açık artışı nedeniyle dağılım içindeki payının arttığı göze çarpmaktadır. Son yıllarda ise hem KİT hem de sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları alınan tedbirler sayesinde azaltılmaya çalışılmış ve kısmen başarı sağlanmıştır.

Aşağıdaki grafikte ise, 1990-2004 yılları itibarıyla KKBG’nin GSMH’ya olan oranının gelişimi yer almaktadır. Grafikten de izlenebileceği üzere özellikle 2001 sonrasında KKBG/GSMH oranı düşme eğilimine girmiş bulunmaktadır. Ayrıca, kamu faiz dışı borçlanma gereğinin GSMH’ya oranının IMF tarafından hedef olarak ulaşılması istenen % 6.5 oranını da son yıllar itibarıyla gerçekleştirdiği gözlenmektedir.

Grafik 2 : KKBG’nin GSMH’ya Oranı (1990-2004)



KKBG'nin en önemli kalemi olarak konsolide bütçe kalemi karşımıza çıkmaktadır. Konsolide bütçe kapsamında gelir-gider dengesizliği arttıkça, KKBG'nin miktarı da genişlemektedir.

1. Konsolide Bütçe Açıkları

Kamu maliyesine yön veren bütçe kanununun 3. maddesini denge maddesi oluşturmakta ve bu maddede kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasındaki farkın borçlanma ile kapatılacağı öngörülmektedir.

Kamu otoritesi yıl içindeki borçlanma politikasını belirlerken bütçe gerekçesinde öngörülen açık rakamını esas almakta ve buna göre para ve sermaye piyasalarından fon ihtiyacının türüne ve vadesine bağlı olarak talepte bulunmaktadır. Para ve sermaye piyasasında fon arz eden kuruluşlar ise, bu talebe bağlı olarak belli bir faiz oranından kamunun talebini karşılarlar. Sene başındaki açık rakamı belli olduğu için, piyasada oluşan faiz oranı kararlı bir denge oluşturur³¹⁸.

Bütçe gerçekçiliğinde sapmalar, hem borçlanmanın yapıldığı piyasalardaki fon arz ve talebinde sapmalara yol açarken, hem de buna bağlı olarak faiz oranının yükselmesine neden olmaktadır. Çünkü ülkemizdeki mali sistemin derinliği, hem kamu hem de özel sektörün fon ihtiyacını yeterince karşılayacak düzeyde değildir. Beklenen düzeyden daha yüksek çıkan bütçe açıkları nedeniyle artan borçlanma ihtiyacı mali

³¹⁸ BALI-ÇELEN, a.g.m., s.66.

piyasadaki faiz oranını yükseltmekte, yükselen bu faizler ile yapılan devlet borçlanması ise, bütçe açıklarını daha da büyütülmektedir. Böyle bir kısır döngü içinde hem kamu açıkları büyümekte, hem de borç stoku sürekli olarak artmaktadır³¹⁹.

Ülkemizde merkezi idare bütçesi/genel bütçe ile özel (katma) bütçe toplamından hazine yardımlarının indirilmesi sonucunda konsolide bütçe toplamına ulaşılmaktadır. Konsolide bütçenin en önemli kısmını ise şüphesiz merkezi idare bütçesi oluşturmaktadır ve özellikle bu bütçenin harcamalar kısmının çok yüksek olması nedeniyle önemli düzeyde konsolide bütçe açıkları meydana gelmektedir. Devlet bütçesinin hazırlanmasında kamu giderlerinin kamu gelirlerine oranla daha öncelikli olarak ele alınması ve kamu harcamalarının artış hızının gelirlere nazaran daha yüksek oranda gerçekleşmesi sebebiyle konsolide bütçe açıkları sürekli artma eğilimine girmektedir.

Türkiye’de 1980 sonrası dönemde konsolide bütçe ve kamu kesimi dengesi sürekli açık vermiş, özellikle 1990’lı yılların ikinci yarısında bu açık daha çok artış göstermiştir. 1994 ve 2000 krizleri öncesi Konsolide Bütçe Açığı/GSMH ve KKBG/GSMH oranlarının yüksek düzeylerde seyretmesi, kamu açıkları ile krizler arasında doğru yönlü bir ilişki olduğunu ortaya koymuştur. KKBG/GSMH oranının %10’un üzerine çıktığı 1991, 1992 ve 1993 yıllarından sonra 1994 krizi; 1999 ve 2000 yıllarından sonra da Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri meydana gelmiştir. KKBG/GSMH oranı KİT, mahalli idareler, sosyal güvenlik kuruluşları ve fon açıklarını da kapsadığından, Konsolide Bütçe Açığı/GSMH oranının üstünde seyir izlemiştir³²⁰. Söz konusu gelişimin izlenebileceği aşağıdaki tabloda ayrıca faiz dışı KKBG’nin GSMH’ya oranı da yer almaktadır.

Tablo 35: Konsolide Bütçe Açığı ve KKBG’nin GSMH’ya Oranı (%)

Yıllar	Konsolide Bütçe Açığı/GSMH	KKBG/GSMH	Faiz Dışı KKBG/GSMH
1980	3.1	8.8	8.2
1981	1.5	4.0	3.0
1982	1.5	3.5	2.7
1983	2.2	4.9	3.4
1984	4.4	5.4	3.4
1985	2.3	3.6	1.7
1986	2.8	3.7	1.1
1987	3.5	6.1	3.1

³¹⁹ y.a.g.m., s.66.

³²⁰ Osman DEMİR, “Türkiye Ekonomisi Sorunlar, Hatalar ve Krizler”, **İktisat İşletme ve Finans**, Yıl:18, Sayı:202, Ocak 2003, s.88.

1988	3.1	4.8	1.0
1989	3.3	5.3	1.7
1990	3.0	7.4	2.3
1991	5.3	10.2	4.0
1992	4.3	10.6	4.4
1993	6.7	12.0	2.0
1994	3.9	7.9	-4.6
1995	4.0	5.2	-4.5
1996	8.3	9.0	-2.9
1997	7.6	7.7	-1.2
1998	7.2	9.4	-3.3
1999	11.9	15.6	0.2
2000	10.9	11.8	-5.7
2001	16.9	16.4	-8.1
2002	15.2	12.7	-7.0
2003	11.3	9.4	-7.7
2004*	7.1	4.7	-8.9

*Tahmin

Not: Faiz Dışı KKBG/GSMH sütunundaki (-) işareti fazlayı ifade etmektedir.

Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2004, s.70, 77.

Türkiye ile IMF arasında imzalanan son Stand-by anlaşmaları çerçevesinde, borç anapara ödemelerinin rahat bir biçimde geri ödenmesini sağlayarak borçların çevrilebilmesini gerçekleştirmek amacıyla “faiz dışı fazla” hedefi olarak KKBG’nin GSMH’ya oranı kriteri son yıllarda ülkemiz gündeminde yerini almış bulunmaktadır. IMF ile yapılan anlaşmalarda söz konusu kriteri tutturabilmek kamu dengesi açısından en önemli şart olarak sunulmaktadır. Borç faizlerinin artmasıyla birlikte hızla yükselen borç stoklarının ancak faiz dışı fazla verilerek azaltılabileceği öne sürülmektedir. Faiz dışı fazla, en basit ifadeyle “Bütçe gelirleri - Faiz dışı harcamalar” olarak ifade edilmektedir. Diğer bir ifadeyle faiz harcamaları hariç bırakıldığında bütçenin fazla vermesi durumu ortaya koymaktadır. Çoğunlukla % 6,5 olarak tutturulması istenen kriter, çalışma konumuz itibarıyla değerlendirildiğinde, aslında bir mali kural olarak dikkate alınabilecektir. Her ne kadar Anayasal veya yasal bir hüküm olarak mevzuatımıza yerleşmemiş olsa da, uluslararası ekonomik kuruluşlar içinde özellikle gelişmekte olan ülkeler üzerinde ciddi bir baskı ve bağlayıcı unsur olan IMF’nin bu tür bir kuralın gerçekleştirilmesi talebi de, “ikili anlaşmaya dayalı mali kural” olarak nitelendirilebilir.

Son yıllarda faiz dışı fazlaya bu derece önem verilmesi, faiz harcamalarının adeta ikinci planda kalmasına neden olmuştur. Bütçede ve kamuda tüm amaç, faiz

dışındaki harcamalarda tasarruf sağlanması ve gelirlerin artırılmasına yönelik olmuş, kamu oyununda da faiz dışı fazla sağlanması halinde ekonomik göstergelerin iyileşeceği yönünde genel bir kanaat oluşmuştur. Ancak katrilyonlarca lira faiz dışı fazla sağlanmasına rağmen borç stoklarının azalmaması, aksine artış göstermesi dikkatlerin faiz harcamalarına yönelmesine neden olmuştur. Ekonomik göstergelerin iyileşmesi için faiz dışı fazla şüphesiz önemli bir unsurdur, ama yegane bir unsur değildir. Bütçenin önemli bir kısmını teşkil eden faiz harcamalarında da iyileşme sağlanmadan, ekonomik dengelerin tesis edilemeyeceği ortaya çıkmıştır³²¹.

Ülkemizde son dönemlerde maliye politikasının temel önceliği, mali disiplini sağlayarak faiz dışı fazla vermek ve borç stoklarını makul seviyelere çekmek olarak öngörülmektedir. Ancak özellikle bütçede yıllardır faiz dışı fazla verilmesine rağmen konsolide bütçenin iç ve dış borçlarının arttığı görülmektedir. Örneğin son 15 yıllık dönemde (1990-2004) üç yıl hariç, bütçenin gelirleri giderlerinin üzerinde olmuş, faiz dışı fazla gerçekleşmiştir. Son beş yıllık dönemde ise bütçenin faiz dışı fazla oranı yüzde beş seviyelerinde olmuştur. Bu çok yüksek bir orandır ve bütçede mali disiplinin sağlandığını göstermektedir. Ancak bu olumlu göstergelere rağmen, konsolide bütçenin iç ve dış borçları artmıştır³²². Aşağıdaki Tablo 36'dan da izlenebildiği gibi, örneğin 2001 yılında 123.6 milyar dolar olan konsolide bütçe borçları, 2002 yılında 148.5, 2003 yılında 202.7 ve 2004 yılında 235.6 milyar dolara yükselmiştir. 2005 yıl sonu itibarıyla ise 246.8 milyar dolar seviyesine ulaşmıştır. Sadece son beş yıllık dönemde toplam borç stoku itibarıyla % 100'lük bir artışın yaşandığı görülmektedir. Kısa sürede bu derece yüksek bir artışın yaşanması sorun teşkil etmektedir.

Tablo 36: Kamu Borç Göstergeleri (2001-2005)

		2001	2002	2003	2004	2005
Merkezi Yönetim Toplam Borç Stoku (Milyar Dolar)		123.6	148.5	202.7	235.6	246.8
Merkezi Yönetim Toplam Borç Stoku (Milyar YTL)		178	242.7	283	316.2	331.2
İç Borç Stoku	Katrilyon TL-Milyar YTL	122.1	149.9	194.4	224.5	244.8
	Milyar Dolar	84.9	91.7	139.3	167.3	182.4
Dış Borç Stoku	Katrilyon TL-Milyar YTL	55.9	92.8	88.6	91.7	86.4

³²¹ Haldun DARICI, "Faiz Dışı Fazla Niçin Yeterli Olmuyor?", **Maliye Dergisi**, s.59. Yıl: Mayıs – Ağustos 2004, Sayı:146, s.59.

³²² DARICI, a.g.m., s.61-62.

	Milyar Dolar	38.7	56.8	63.4	68.4	64.4
Merkezi Yönetim Toplam Borç Stoku Dağılımı (%)		2001	2002	2003	2004	2005
İç Borç		69	61.8	68.7	71	73.9
Dış Borç		31	38.2	31.3	29	26.1
		2001	2002	2003	2004	2005
Merkezi Yönetim Toplam Borç Stoku/GSMH (%)		100.8	88.7	79.2	75.3	68.1
İç Borç Stoku/GSMH (%)		69.2	54.8	54.4	53.5	50.3
Dış Borç Stoku/GSMH (%)		31.6	33.9	24.8	21.8	17.7

Kaynak: Erişim: 28.05.2006, www.bumko.gov.tr.

Toplam borç stokunun iç ve dış borç olarak dağılımına bakıldığında ise ortalama % 70'ini iç borçların oluşturduğu görülmektedir. İç borçların toplam borç stoku içindeki payı 2005 yılı itibarıyla % 73.9, dış borçların payı ise % 26.1 olarak gerçekleşmiştir. Toplam borç stoklarının GSMH'ya oranları ise dikkat çekicidir. Çünkü toplam borç stokunun miktar itibarıyla son beş yılda % 100 düzeyinde artış göstermesine rağmen, GSMH'ya oranında ise düşüş yaşanmıştır. 2001 yılında % 100.8 olan bu oran 2005 yılında % 68.1 olarak gerçekleşmiştir. Tabii ki bunun nedeni GSMH'da yaşanan artıştan kaynaklanmaktadır. 2005 yılında iç borç stoku/GSMH oranı % 50.3, dış borç stoku/GSMH oranı ise % 17.7 olarak hesaplanmıştır. Oranların da yansıttığı gibi büyük pay iç borçlara aittir.

2. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Açıkları

Ülkemizde farklı zamanlarda yapılan düzenlemelerle hayata geçirilen Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT), İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT), Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) gibi kavramlar bazen aynı, bazen farklı anlamlarda kullanılmaktadır. Bu karmaşa 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kısmen önlenmiştir. Kararnameye göre, KİT kavramı, İDT ve KİK'nin ortak adıdır³²³.

Ülkemizde kamu kesimi açıklarının oluşumuna katkıda bulunan unsurlardan birisini de KİT'ler oluşturmaktadır. KİT'ler, bütçe dışı kamu kesimini oluşturan ve esas

³²³ Ahmet Fazıl ÖZSOYLU, **Türkiye'de Kamu Sektörü**, Nobel Kitabevi, Adana 2006, s.52.

olarak piyasa için üretim yapan kuruluşlardır. Türkiye'deki KİT uygulamalarını incelediğimizde, KİT'ler aracılığıyla mevcut kaynakları ekonominin en verimli alanlarına yönelterek, ekonomik büyüme ve gelişmeyi sağlayacak temel sanayilere işlerlik kazandıracak bir yapı kurmayı amaçladıkları görülmektedir. Başlangıçta KİT'ler öncülük görevlerini yerine getirme çabası içinde olmuşlar ve üretim, istihdam, ileri teknoloji kullanma ve fiyat istikrarını koruma konularındaki olumlu katkıları yanında nitelikli iş gücü potansiyelini artırma yönünde yararlı hizmetlerde bulunmuşlardır³²⁴. Fakat zamanla KİT'ler yavaş yavaş bu işlevini kaybetmeye başlamışlardır. Özellikle KİT'lerin aşırı büyümesi nedeniyle idari yönden denetim güçleşmiştir. Personel ve yönetici değerlendirilmesine imkan verecek objektif bir sistem uygulanamamaktadır. KİT üst yöneticilerinin çok sık değiştirilmesi, istikrarlı ve yetenekli bir kadro kurulup devam ettirilmesini engellemektedir. Sorunlardan bir diğeri öz kaynak yetersizliğidir. Öz kaynak yetersizliği nedeniyle KİT'ler arasında ortaya çıkan borç-alacak ilişkileri ticari usule uygun olarak yürütülememekte, dolayısıyla KİT'lerin birbirlerine borç ve alacakları artmaktadır. Temel mallar için hükümetin KİT fiyatlarına müdahale ederek, mal fiyatlarını düşük tespit etmesi sonucu KİT'lere yapılması gerekli sübvansiyonlar zamanında ödenmediğinden kuruluşlar zor durumda kalmaktadırlar³²⁵.

Ülkemizde KİT'ler genellikle hantal ve teknolojik ömrünü doldurmuş, tesisleri ise özel kesimin ve yabancı sermayenin cazibe merkezi dışında kalmıştır. Bu durum; KİT'lerde teknolojinin yenilememesine, yetersiz öz kaynakları ile yatırımların asgari düzeyde kalmasına yol açmıştır. KİT'lerle ilgili diğeri bir sorun, KİT'lerin finansman yapısıyla ilgilidir. KİT'ler ticari prensipler çerçevesinde çalışmadıkları halde bankacılık sisteminden borç alabilmektedirler. Bankacılık kesimi de "zımnî" devlet garantisi altında çalışan bu kurumlara borç vermekte, borçlar bankacılık sisteminde likidite sorunları yaratmaya başladığı dönemlerde de siyasi otorite Tahkim Kanunu çıkararak bu borçları

³²⁴ Koray BAŞOL, "Türkiye'de KİT'ler - Sorunları ve Günümüzdeki Uygulamalar", **Özelleştirme Sempozyumu**, Dokuz Eylül Üniversitesi-Celal Bayar Üniversitesi, Manisa 28-29 Nisan 1994, Manisa, Mart 1995, s.195.

³²⁵ Coşkun Can AKTAN, **Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine Özelleştirme**, Ankara 1994, s.168.

Hazine borçlarına dönüştürmekte ve KİT'lere yeni borçlanma olanakları sağlamaktadır³²⁶.

KİT'lerin hantal yapılarını sürdürmelerine rağmen gerekli tedbirlerin alınmaması üretim teknolojisinin eskimesine ve maliyetlerin giderek arttığı bir üretim sürecinin yaşanmasına neden olmuştur. KİT'lerde araştırma-geliştirme konusunda yeterince kaynak ayrılmamış, dizayn mühendisliği, üretim planlaması, kalite kontrol, sistem analizi, değer analizi vb. verimi arttıracak tekniklerle ürün geliştirme konularında yeterli gelişme sağlanamamıştır. Özelleştirme kapsam ve programına alınan KİT'lerde özelleştirme sürecinin uzaması nedeniyle ortaya çıkan yetişmiş personel kaybı, çalışanlarda işi benimseme eksikliği, yatırım yapılmaması vb. sorunlar kapasite kullanımından, ürün kalitesine kadar üretimin her aşamasını olumsuz yönde etkilemiş ve özelleştirilecek olan KİT'lerde sorunlara etkin çözümler getirilememiştir³²⁷.

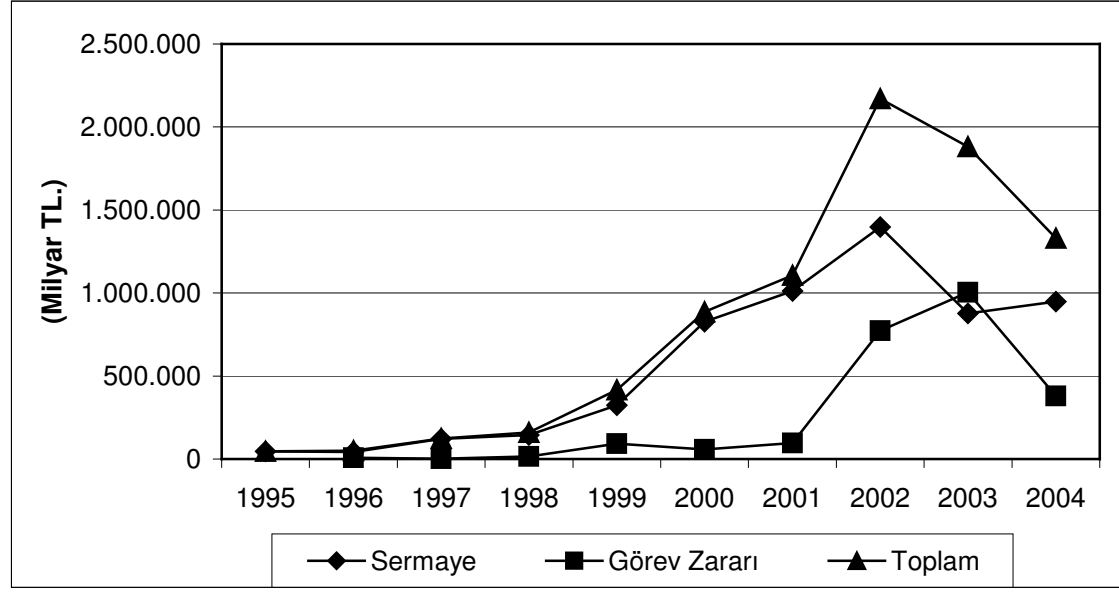
KİT zararlarının Hazine tarafından üstlenilmesi savurganlığı ve dolayısıyla mali yükü arttıran diğer bir unsurdur. KİT'lerin işletme faaliyetleri sonucunda oluşan zararları bütçe transferleri biçiminde, sermaye, görev zararı ve yardım olarak Hazineden karşılanmakta; bu da kamu maliyesi alanında yaşanan disiplinsizliğin genişlemesine neden olmaktadır. Aşağıda yer verilen grafik yardımıyla da 1995-2004 yılları arasında Konsolide Bütçe'den KİT'lere yapılan sermaye ve görev zararı şeklindeki transfer ödemelerinin gelişimini izlemek mümkündür*. Özellikle 1998 sonrasında Konsolide Bütçeden KİT'lere sermaye transferi şeklinde yapılan ödemelerin, 2001 sonrasında ise görev zararı şeklinde yapılan ödemelerin önemli düzeyde artış gösterdiği gözlenmektedir. 2003 yılı sonrasında ise her iki transfer kalemi itibarıyla azalış yaşanmaya başlamıştır. Son yıllarda konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlerde yaşanmaya başlayan azalışın en önemli nedeni olarak, özelleştirme uygulamaları sonucunda KİT sayısında görülen azalma gösterilebilir.

Grafik 3: Konsolide Bütçe'den KİT'lere Yapılan Transferler (1995-2004)

³²⁶ Hasan ERSEL - Ercan KUMCU, "İstikrar Programı ve Kamu Dengesi", **Türkiye İçin Yeni Bir Orta Vadeli İstikrar Programına Doğru**, TÜSİAD-T/95, 6-180, İstanbul 1995, Erişim: 26.04.2004, www.tusiad.org.tr.

³²⁷ BYDK, **1997 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu**, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Ankara 2000, s.254.

* Söz konusu yıllar arasında Konsolide Bütçeden "yardım" adı altında KİT transferi yapılmamıştır.



Kaynak: Ebru AYYILDIZ, Konsolide Bütçe Transferleri İçinde KİT Transferlerinin Yeri (1995-2004), T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, Nisan 2005, s.114.

KİT'lerde mali disiplinsizliği hızlandıran unsurlardan biri de KİT'lerin denetimi ile ilgilidir. KİT'ler âdeta iktidar ile özdeşleştiğinden faaliyetlerine ilişkin denetim formalitesinin yerine getirilmesinden öteye gidememiştir³²⁸. KİT'lerin TBMM'nce denetlenmesinde, kâr/zarar hesaplarının kamuya duyurulmasında, yönetim kurulu üyelerinin aklanıp aklanmamasında vb. konularda gecikmeler ve aksamalar olmaktadır. Bu da yapılan denetimin güvenilirliğini ve etkinliğini önemli ölçüde sarsmaktadır. Ayrıca denetim sonucu yapılacak işler hakkında gerekli düzenlemeler de yapılmamıştır³²⁹.

Türkiye'de KİT'lerin Kâr-Zarar yapısındaki gerçek görüntünün de rakamlara net bir şekilde yansımadağı anlaşılmaktadır. Gerçek KİT Kâr/Zararının, tahakkuk eden görev zararı sonrası Kâr/Zarar rakamından vergi yükümlülüğü düşüldükten sonra kalan

³²⁸ İZTO, **Bir Kamu Finansman Tekniği Olarak Özelleştirme**, İzmir Ticaret Odası, İzmir 1994, s.22.

³²⁹ Aziz KUTLAR - Fehim BAKIRCI, "1979-1993 Döneminde KİT'lerin Türkiye Ekonomisinde Yeri ve Mali Analizi, **Cumhuriyet Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, Yıl:1996, s.110.

kısım olması gerekmektedir³³⁰. KİT'lerin oluşacak görev zararı rakamları önceden kesin olarak tahmin edilmediğinden bütçeye konan görev zararı ödenekleri, geçmiş yıllarda oluşan ve Hazine tarafından incelenerek kesinleştirilen görev zararları esas alınarak hazırlanmaktadır. Diğer taraftan görev zararı ödenekleri kısıtlı bütçe imkanları nedeniyle gerçekleşen rakamların çok altında kalabilmektedir. Bunu telafi etmek amacı ile KİT'lerin Hazineden görev zararı alacakları, Hazineye olan borçlarına mahsup edilmektedir³³¹.

Aşağıdaki Tablo 37'de KİT'lerin mali yapıları hakkındaki temel verilere yer verilmektedir. Tablodan da görülebileceği üzere, KİT'lerin finansman açığı genel itibarıyla düşüş eğilimi içindedir. Bu düşüşün temel nedeni, KİT'lerin özelleştirilmelerinden ve hazine tarafından üstlenilen açıklarının azalmasından kaynaklanmıştır. 1980 yılında KİT Finansman Açığı/GSMH oranı % 5.8 iken, söz konusu oran 1995'de % -0.7'lik oranla fazla vermiş, 2000'de % 1.9'a düşmüş, ardından 2004 yılında ise % -0.6'lık oranla fazla verdiği görülmüştür.

Tablo 37: İşletmecî KİT'lerin Mali Yapıları ve Gelişimi*

Yıllar	Bilanço Karı	Görev Zararı	Net Kar/Zarar	İşletmecî KİT Finansman Açığı	Finansman Açığı /GSMH
--------	--------------	--------------	---------------	-------------------------------	-----------------------

³³⁰ Turgay BERKSOY, "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı-II", **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi Özel Sayı Prof. Dr. Halil Nadaroğlu'na Armağan**, Cilt:XIV, Sayı:1, Yıl:1998, s.115.

³³¹ DPT(2000), a.g.r., s.38.

1980	53	-75	-22	306	5.8
1985	1.275	-441	834	987	2.8
1990	-1.424	-1.151	-2.575	16.728	4.2
1991	-20.404	-5.695	-26.099	23.584	3.7
1992	-30.930	-15.422	-46.353	49.242	4.5
1993	-49.711	-11.624	-61.335	69.310	3.5
1994	-84.439	-18.591	-103.030	73.396	1.9
1995	17.188	-16.341	847	-58.476	-0.7
1996	200.558	-18.407	182.151	5.296	0.0
1997	532.106	-53.522	478.584	173.494	0.6
1998	1.142.987	-290.042	852.945	654.194	1.2
1999	739.123	-556.514	182.609	1.760.095	2.2
2000	-113.586	-638.933	-752.519	2.403.160	1.9
2001	-1.037.497	-849.379	-1.886.876	648.221	0.4
2002	2.370.666	-982.370	1.388.295	-2.768.326	-1.0
2003	2.309.448	-605.610	1.703.838	-2.645.530	-0.7
2004	1.735.057	-683.116	1.051.941	-2.450.927	-0.6

* Özelleştirme Kapsamındaki Kuruluşlar Dahildir

Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2004, Ankara 2004, s. 88.

1995 yılında; mal ve hizmet fiyatları uluslararası fiyat hareketlerinden olumlu yönde etkilenen böylece kârlılıkları artan bazı KİT'lerin, performanslarında da konjonktürel iyileşmelerin görülmesi, tarımsal destekleme alım miktarlarının düşük olması, azalan şeker üretiminin özel firmalarca ithalat edilmesi yoluyla karşılanması, tarımsal destekleyici KİT'lerin stoklama ve finansman maliyetlerinin azalmasının

etkisiyle KİT borçlanma gereği /GSMH -%0,7 olmuştur³³². Yani işletmeci KİT'ler 1995 yılında GSMH'nın binde 7'si kadar fazla vermiştir.

Tablodaki veriler itibarıyla, KİT'lerin son yıllar itibarıyla mali disiplinsizliğin genişlemesine değil, azaltılmasına katkı sağladığı ifade edilebilir. Özellikle son yıllarda KİT borçlanma gereğinin azalışında yeniden yapılanma sürecinde uygulanan politikalar sonucu, istihdam sayısı ve giderlerine ilişkin maliyet azaltıcı önlemler ile buna paralel olarak dönem kârlarındaki artışlar ve izlenen fiyat ve destekleme politikalarının etkili olduğunu söylemek mümkündür. Ancak elbette ki, geçmiş yıllarda meydana getirdiği ciddi zararlarda unutulmamalıdır. Bundan sonra KİT'lerin finansman açığı oluşturmamasına dikkat etmek gereklidir.

3. Mahalli İdareler Açıkları

Milli sınırlar içinde yaşayan fertlerin genel ortak ihtiyaçları devlet tarafından yapılan kamu hizmetleri ile karşılandığı gibi şehir, belde ve köylerde fertlerin komşuca yaşamaktan doğan mahalli mahiyetteki müşterek ihtiyaçları da devlet gibi birer kamu tüzel kişisi olan il, belediye ve köyler tarafından yapılan kamu hizmetleri ile tatmin olunur. Bundan dolayı her çağdaş toplumda kamu gelir ve giderleri yalnız devlet bütçesinde görülenlerden ibaret olmayıp, önemli bir kısım kamu gelir ve giderleri de özerk birer kamu idaresi olarak faaliyette bulunan ve özel birer mali hayata sahip olan il, belediye ve köy bütçelerinde yer alır³³³. Bu nedenle, bir ülkenin mali yapısı hakkında bilgi edinirken, merkezi idare maliyesi dışında aynı zamanda mahalli idareler maliyesi ve kamu kesimi kapsamında yer alan diğer kamu kurumları hakkında da bilgi sahibi olmak gerekmektedir.

Mahalli idareler kendilerine verilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için, devlet gibi, bir takım mal ve hizmetlere ihtiyaç duymakta ve bu mal ve hizmetlerin finansmanı da para ile yapılmaktadır. Bu paraların ödenmesi mahalli kamu giderlerini doğurmaktadır. Mahalli idareler bu giderleri vergi, resim, harç, emlak ve teşebbüs hasılatı yolu ile fertlerin gelir ve servetlerinden bir kısmını almak suretiyle ödemektedirler. Gerekli durumlarda devlet gibi borçlanmaya da

³³² Ebru AYYILDIZ, **Konsolide Bütçe Transferleri İçinde KİT Transferlerinin Yeri (1995-2004)**, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, Nisan 2005, s.59.

³³³ İsmail Hakkı ÜLKÜMEN, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ajans Türk Matbaası, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Yayın No: 103/85, Ankara, 1960, s.1.

başvurabilmektedirler³³⁴. Ülkemizde de, mahalli idareler görevlerini yerine getirirken gelirlerinin yetersiz olması durumunda borçlanmayı bir finansman kaynağı olarak kullanabilmektedirler.

Mahalli idarelerin gelir ve harcama kararlarında merkezi yönetimden bağımsızmış gibi hareket etmeleri ve gelirlerinden fazla harcamada bulunarak, açıklarını borçlanma yoluyla finanse etmeleri borç yükünü önemli oranda artırmaktadır. Bu durum, borçların geri ödenememe riskini artırarak daha yüksek düzeyde faiz ödenmesine, altyapı ve diğer yerel yönetim hizmetleri için yeterli kaynak ayırlamamasına ve yerel yönetimlerin borç ödemelerinde acze düşmelerine neden olur³³⁵. Bugün, pek çok ülkede mali kapasiteleri sınırlı olan yerel yönetim birimlerinin kaynak ihtiyacının karşılanabilmesi için merkezi yönetim tarafından yerel borçların ödenmesini garanti altına alan düzenlemeler yapılmıştır. Merkezi yönetim tarafından yapılan bu düzenlemeler yerel yönetimlerin kaynak ihtiyacının karşılanması açısından gerekli gibi görünse de, anılan birimlerin optimum borçlanma sınırını aşarak borç anapara ve faiz yükümlülüklerini yerine getirmede sorunlarla karşılaşmalarına yol açmaktadır. Yerel yönetimlerin ödeyemedikleri borçlarının merkezi yönetim tarafından üstlenileceğine dair düşünceleri, gelirlerinden fazla harcamada bulunmalarına ve bunun sonucunda aşırı borçlanmalarına neden olmaktadır. Bu durum kısmen merkezi yönetimin tutumundan kısmen de mali disiplini sağlamaya yönelik düzenlemelerin esnek yapısından kaynaklanmaktadır³³⁶.

Ulusal ya da yerel düzeyde mali disiplini sağlamaya yönelik düzenlemelerin sıkı mali kurallar içermemesi, mali disiplini sağlayacak çabaların yok denecek kadar az ya da sınırlı olmasına ve bir çok ülkede yerel yönetimlerin mali durumları hakkında eksik ya da yanıltıcı bilgi vermelerine sebep olmaktadır³³⁷. Benzer durum ülkemiz için de geçerlidir. Mali disiplinin sağlanması ve sürdürülmesi amacıyla, mahalli idarelere yönelik

³³⁴ Metin MERİÇ - Mustafa SAKAL, **Yerel Yönetimler ve Finansmanı**, Birleşik Matbaacılık Ltd. Sti., İzmir, Mart 2005, s.15.

³³⁵ Mila FREIRE, John PETERSEN, Marcela HUERTAS, Miguel VALADEZ, "Introduction" in: **Subnational Capital Markets in Developing Countries From Theory to Practice** (Ed: Mila FREIRE, John PETERSEN, Marcela HUERTAS and Miguel VALADEZ), A Copublication of the World Bank and Oxford University Press, Washington D.C., 2004, s.17. (Aktaran: Tekin AKDEMİR, **Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunları ve Borçlanma (Türkiye Örneği)**, T.C. D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir 2006, s.136).

³³⁶ AKDEMİR, a.g.t., s.136.

³³⁷ FERIERE ve diğerleri, a.g.m., s.20.

çeşitli kısıtlamaları içeren mali kurallar konulmadığında, söz konusu idarelerin keyfi uygulamaları sonucunda mali disiplinsizliğin boyutlarını önemli ölçüde artıracak şekilde sonuçlarla karşılaşmıştır.

Türkiye’de üniter siyasi yapı içinde kamu hizmetleri, merkezi ve mahalli idareler tarafından sunulmaktadır. Mahalli idareler ise, il özel idareleri, belediyeler ve köylerden meydana gelmektedir. Büyük kentlerin ortaya çıkardağı yerleşim sorunlarını daha kolay çözmek amacıyla farklı bir yönetim modeli olarak büyükşehir belediyeleri de ortaya çıkarılmıştır. Ülkemizde mevcut olan bu mahalli idare birimlerine görevleri ile orantılı olarak çeşitli gelirler de tahsis edilmiştir. Ancak, merkezi devlet bütçesinin çeşitli nedenlerle açık verdiği gibi, mahalli idare bütçeleri de kendi içinde zaman zaman dengesizlikler yaşayabilmekte ve bu dengesizlikler sonucunda mahalli idare birimleri (özellikle belediyeler) borçlanmayı bir finansman kaynağı olarak kullanabilmektedirler. Türkiye’de mahalli idarelerin borçlanmaya yönelmesinin temel nedenleri olarak; mali yıl içinde gelir ve gider dengesizliğinin giderilmeye çalışılması; altyapı yatırımlarının finansmanı; mevcut kaynakların rasyonel kullanılamaması ve hızlı kentleşme sonucunda kentsel hizmetlere olan talebin artış göstermesi sayılabilir. Sayılan nedenler sonucunda mahalli idare birimlerinin gelir–gider dengeleri negatif olduğunda bütçe açıkları ortaya çıkmakta ve iç ya da dış borçlanma kaynaklarına başvurulmaktadır. Zaman içinde artan borç yükünden ise, toplam kamu mali disiplini de olumsuz yönde etkilenmektedir.

Yerel yönetimlerin mali kaynaklar açısından merkeze bağlı olması iki olumsuz sonuca yol açmaktadır. Bu olumsuzluklardan ilki; merkezi yönetimin (siyasi iktidar), bakanlıklarca kullanılan fonlardan ve ödeneklerden kaynak aktarıırken siyasal ayırımlar yapmalarıdır. Böyle bir tutum, siyasal ve toplumsal yozlaşmaya da zemin hazırlamaktadır. Diğer önemli olumsuzluk ise, yerel yönetimlerin sürekli artan gereksinimlerinin karşılanması aşamasında merkezi yönetim, dolayısıyla da ülke ekonomisi üzerinde oluşturduğu olumsuz baskıdır. Nitekim, belediyelerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olmaması nedeniyle merkezi yönetim; sık sık bazı belediyelerin borçlarını ertelemiş veya tümüyle üstlenmiştir. Bu uygulama ise, belediyeler arasında farklılıklar meydana getirmiş ve borçlananlar çoğunlukla büyük belediyeler oldukları için, büyük ve küçük belediyeler arasında bir ayrıma yol açmıştır³³⁸.

³³⁸ ÖZSOYLU, a.g.e., s.49-50.

Aşağıdaki tablolarda, 1980 yılından günümüze mahalli idarelerin kaynak ve harcamalarının GSMH'ya oranları ile gelir ve giderlerinin rakamsal gelişimine yer verilmektedir.

Tablo 38: Mahalli İdareler Kaynak ve Harcamalarının GSMH'ya Oranı (1)

Yıllar	Gelirler	Harcamalar	Gelir-Gider Farkı
1980	1.24	1.54	-0.30
1981	1.31	1.31	0.00
1982	1.26	1.23	0.03
1983	1.45	1.48	-0.03
1984	1.49	1.40	0.09
1985	1.94	1.83	0.11
1986	2.32	2.58	-0.27
1987	2.49	2.95	-0.46
1989	2.07	2.28	-0.21
1990	2.33	2.37	-0.04
1991	2.62	2.89	-0.27
1992	2.52	3.31	-0.79
1993	2.84	3.56	-0.72
1994	3.09	3.50	-0.41
1995	3.17	3.38	-0.20
1996	3.35	3.63	-0.28
1997	3.74	4.03	-0.28
1998	3.91	4.30	-0.39
1999	4.19	4.64	-0.45
2000	4.33	4.73	-0.40
2001	4.90	5.23	-0.32
2002	3.69	3.77	-0.08
2003 (2)	3.59	4.08	-0.49
2004 (3)	3.84	3.94	-0.09

(1) 1975-1989 yılları arası veriler, Belediyeler, İl Özel İdareleri, İller Bankası ve Su-Kanalizasyon İdarelerini kapsamakta, 1990-2004 yılları arası veriler ise, Belediyeler, İl Özel İdareleri, İller Bankası, Su-Kanalizasyon İdareleri, Doğalgaz ve Toplu Taşıma İşletmelerini kapsamaktadır.

(2) Geçici

(3) Tahmin

Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2004), T.C.Başbakanlık DPT Müsteşarlığı Yayını, Ankara, Ocak 2005, s.87.

1980 yılından günümüze değin mahalli idarelerin gelirlerinin GSMH'ya oranlarına bakıldığında genel itibarıyla bir artış gözlenmektedir. 1980 yılında % 1.24 olan bu oran sırasıyla 1985'de % 1.94'e, 1990'da % 2.33'e, 1995'de % 3.17'ye ve 2000'de % 4.33'e yükselmiştir. 2002 ve sonrasında ise kısmi bir azalma söz konusudur. Harcamaların GSMH'ya oranında da benzer bir gelişim mevcuttur. 1980 yılında % 1.54 olan bu oran, 1985'de 1.83'e, 1990'da % 2.37'ye, 1995'de % 3.38'e, 2000'de % 4.73'e yükselmiştir. 2001 yılında % 5.23 olarak gerçekleşen oran ise sonrasında azalma göstermiştir. Mahalli idarelere ait gelir-gider farkının GSMH'ya olan gelişimine bakıldığında ise, 1986 yılından itibaren sürekli olarak negatif değerde olduğu görülmektedir. 1980 sonrası dönemde sadece 1981, 1982, 1984 ve 1985 yılı değerleri pozitif olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 39: Mahalli İdareler Gelir ve Harcamaları (1)

	1980	1990	1995	2000	2001	2002	2003 (2)	2004 (3)
GELİRLER	66	9 266	249 079	5 441 417	8 654 946	10 137 301	12 821 965	1648510 0
1.Vergiler	33	6 795	164 154	3 613 228	5 509 653	5 551 968	6 904 079	9 378 062
a. Vasıtasız	24	2 969	64 821	1 195 264	2 224 900	1 930 289	2 008 676	2 752 395
b. Vasıtalı	10	3 243	90 842	2 220 151	3 048 711	3 063 106	3 633 425	5 599 003
c. Servet	0	583	8 491	197 813	236 042	558 574	1 261 978	1 026 664
2.Vergi Dışı Normal Gelirler	25	1 590	44 773	766 003	1 300 957	1 985 122	2 497 238	2 911 690
3.Faktör Gelirleri	8	881	40 152	1 062 186	1 844 336	2 600 211	3 420 648	4 195 348
HARCAMALAR	82	9 426	265 149	5 946 661	9 221 351	10 370 927	14 566 713	16 884 466
1.Cari Giderler	51	4 977	94 874	2 154 404	3 185 986	4 351 572	6 156 285	7 152 019
2.Yatırım Harcamaları	34	2 704	76 175	2 005 214	3 072 451	3 982 915	5 866 773	6 928 140

a.Sabit Sermaye	33	2 751	74 599	1 991 500	3 051 143	3 973 919	5 848 758	6 902 637
b.Stok Değişimi	1	- 47	1 577	13 714	21 308	8 996	18 015	25 503
3.Cari Transferler	4	1 551	84 815	1 468 191	2 540 611	1 379 536	1 960 995	1 887 371
4.Kamulaştırma ve S.Değer Artışı	1	250	7 967	206 452	302 086	466 207	556 608	798 622
5.Sermaye Transferleri	- 9	- 56	1 318	112 400	120 217	190 697	26 052	118 314
GELİR-GİDER FARKI	- 16	- 160	-16 070	-505 244	-566 405	-233 626	-1 744 748	-399 367

(1) 1975-1989 yılları arası veriler Belediyeler, İl Özel İdareleri, İller Bankası ve Su-Kanalizasyon İdarelerini kapsamakta, 1990-2004 yılları arası veriler ise, Belediyeler, İl Özel İdareleri, İller Bankası, Su-Kanalizasyon İdareleri, Doğalgaz ve Toplu Taşıma İşletmelerini kapsamaktadır. (Doğalgaz ve Toplu Taşıma İşletmeleri 1999 tarihinden itibaren denge kapsamına alınmıştır.)

(2) Geçici

(3) Tahmin

Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2004), T.C.Başbakanlık DPT Müsteşarlığı Yayını, Ocak 2005, s.86.

Yukarıdaki tabloda mahalli idarelerin 1980-2004 yılları arasındaki gelir ve harcama dengesinin gelişimine yer verilmektedir. Söz konusu tablodan da görüleceği üzere, özellikle 1995 yılı sonrasında gelir-gider farkı daha da genişlemiş ve 2003 yılında ise önceki yıllara kıyasla büyük artış göstermiştir.

1980'li yıllarda mahalli idarelere sağlanan ilave gelir kaynaklarına karşın, artan hizmet talebi ve hızlı kentleşmeyle birlikte, söz konusu idarelerin harcamaları artış göstermiş; bu harcama artışına karşılık gelirlerde aynı oranda artış yaşanmaması nedeniyle, mahalli idarelerin gelir-harcama dengeleri 1985 yılından günümüze kadar sürekli olarak artarak açık vermiştir. Artan açıkların kapatılabilmesi amacıyla başvuru borçlanma kaynağı, olağan bir gelir olarak görülmüş ve bu durum mahalli idarelerin üzerlerindeki borç yükünün daha da artmasına yol açmıştır.

Mahalli idarelerin kısa vadeli borçlanmalarına yol açan gelir ve harcamaların yıl içi zaman veya miktar açısından dengesizliğinin yanı sıra, doğal afetler gibi olağanüstü

durumlar ve ekonomide yaşanan istikrarsızlıkların da mahalli idarelerin gelirlerini azaltıcı ya da giderlerini artırıcı etkiler meydana getirerek borçlanmalarına neden olduğunu da ifade etmek mümkündür³³⁹.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu'nun 41. maddesinde şu hüküm yer almaktadır. "... Sayıştay, mahalli idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahalli idareler değerlendirme raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar." Bu hüküm ile mahalli idarelerin daha etkin ve kontrollü çalışmasının yasal zeminini güçlendirmiştir. Mahalli idarelerin artan açıklarının azaltılması mali disiplin için zorunlu olan unsurlardan birisidir. Bu sebeplerle mahalli idarelerin yeni gelir kaynaklarına kavuşturulması ve harcamalarda etkinlik sağlayarak açıklar ve bu açıklara bağlı olarak doğan borçlanmaların azaltılması gerekmektedir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde bazı örneklerini vermeye çalıştığımız üzere, bazı dünya ülkelerinde mahalli idarelerin borçlanmalarını sınırlandırmak amacıyla da mali kurallara dayalı düzenlemeler yapılmaktadır. Bu düzenlemeler, yerel yönetimlerin borçlanmasına anayasalar ya da yasalarla kalıcı kısıtlamalar getirilmesi ya da borçlanmaya belirli oranlar çerçevesinde izin verilmesine dayanmaktadır. Söz konusu mali kurallar; denk bütçe kuralları, yerel yönetimlerin açıkları ve borçlanmalarıyla ilgili bir üst limit belirlenmesi, yeni borçlanmaya önceden belirlenen maksimum limitlerin aşılmaması durumunda izin verilmesi, borçlanmaya yatırım harcamalarının finansmanı vb. gibi belirli amaçların gerçekleştirilmesi için izin verilmesi ya da belirli türde borçların yasaklanması veya bu tür borçlara katı sınırlamalar getirilmesi şeklinde kendini göstermektedir³⁴⁰. Aşağıda Tablo 40'da bu sınırlamaları uygulayan çeşitli ülke örneklerine yer verilmektedir.

Tablo 40: Bazı Ülkelerde Mahalli İdarelerin Borçlanmasına Getirilen Sınırlamalar

Ülkeler	Borç Servis Rasyosuna İlişkin	Borçların Gelirlere Oranına İlişkin	Diğer Sınırlamalar
---------	-------------------------------	-------------------------------------	--------------------

³³⁹ AKDEMİR, a.g.t., s.299.

³⁴⁰ Teresa Ter-MINASSIAN, "Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences", **IMF Paper on Policy Analysis and Assessment**, April 1996, s.9-10.

	Sınırlamalar	Sınırlamalar	
Hindistan	-	-	Dış borçlanmaya izin verilmemektedir. Uzun vadeli borçlanmaya ise, sadece yatırım harcamalarının finansmanına yönelik olması ve eyalet yönetimlerinin onay vermesi durumunda izin verilmektedir.
Rusya	Borç servisinin yerel yönetimlerin genel gelirlerinin %15'inden daha düşük olması gerekmektedir.	Yerel yönetimlerin borçlarının gelirlere oranının eyaletlerde %30'u, belediyelerde ise %15'i geçmemesi gerekmektedir.	-
Brezilya	Borç servisi toplam gelirlerin %15'inden ya da bir önceki yıl gerçekleşen bütçe fazlasından fazla olamaz.	Borçlanma onaylanan bütçe gelirleri toplamının %27'sinden fazla olamaz.	Eyaletler kendilerine ait bankalardan borç alamazlar. Uzun vadeli borçlanmaya sadece yatırımların finansmanı amacıyla izin verilmesinin yanı sıra dış borçlanmayla ilgili sınırlamalar da mevcuttur.
İspanya	Borç servisinin yerel yönetimlerin toplama gelirlerinin %25'inden daha düşük olması	-	Uzun vadeli borçlanmaya sadece yatırım harcamalarının finansmanı amacıyla izin verilmektedir. Dış borçlanma ise önceden

	gerekmektedir.		izin alınmasına bağlıdır.
Polonya	Borç servisinin toplam gelirlerin %15'ini geçmemesi gerekmektedir. Borç servisinin hesabında garanti edilen borçlar dolayısıyla doğabilecek yükümlülükler de dahildir.	-	Kısa vadeli borçlar yıl içinde ödenmek zorundadır. Aksi ifade edilmedikçe borçlanma konusunda devlet garantisi yoktur ve uzun vadeli borçlanmaya sadece yatırımların finansmanı amacıyla izin verilmektedir.
Lithuania	Borç servisinin yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin %15'ini geçmemesi gerekmektedir.	Borçlanmanın onaylanan bütçe gelirleri toplamının %30'unu aşmaması gerekmektedir.	Yerel yönetimlerin borçlanmasına ilişkin devlet garantisi bulunmamaktadır. Maliye Bakanlığı, belediyelerin borçlanmaları için sınırlama koyabilir. Ayrıca, uzun vadeli borçların sadece yatırım harcamalarının finansmanı amacıyla kullanılması gerekmektedir.
Japonya	Üç yıllık borç servisi ortalamasının yerel yönetimlerin genel gelirlerinin %20'sini	-	Borçlanma, çoğunlukla altyapı projelerinin finansmanına yönelik olmalıdır. Yurt dışı borçlanmaya izin verilmemektedir.

	aşmaması gerekmektedir. Aştı takdirde ilave sınırlamalar söz konusudur.		
İtalya	Borç servisinin yerel yönetimlerin belirli fonlardan elde ettikleri net öz gelirlerinin %25'ini aşmaması gerekmektedir.	-	Borçlanmaya sadece yatırım harcamalarının finansmanı amacıyla izin verilmektedir. Dış borçlanmaya izin verilmemektedir.
Türkiye	-	Belediye 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 VUK'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar Büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır. Ancak, ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında DPT Müsteşarlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar	Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir. Ayrıca, bütçe kanunlarıyla Hazine garantisi altında gerçekleştirilmesine izin verilen dış borçların toplam miktarına ilişkin sınırlamalar getirilebilmektedir.

		Kurulu'nca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar bu miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığı'nın görüşü alınır.	
--	--	--	--

Kaynak: Jun MA, Monitoring Fiscal Risks of Subnational Governments: Selected Country Experiences, The World Bank, Washington D.C., June 2001, s.33; George E. Peterson, Measuring Local Government Credit Risk and Improving Creditworthiness, The World Bank, Washington D.C. March, 1998, s.18; Belediye Kanunu, Madde 68, Kanun No: 5393, Kabul Tarihi:03.07.2005, 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete (Aktaran: AKDEMİR, a.g.t., s.147).

Benzer sınırlamalara Almanya ve İsviçre'de de rastlanmaktadır. Almanya ve İsviçre'de mahalli idarelerin kısa vadeli borçlanmalarına likidite ihtiyaçlarını karşılamak ve yılsonunda ödenmek koşuluyla izin verilirken, uzun vadeli borçlanmaya sadece yatırımların finansmanı amacıyla izin verilmektedir³⁴¹. Ülkemizde de mahalli idare birimlerine adapte edilebilecek olan mali kuralların neler olabileceği araştırılarak, özellikle belediyeler için bu tür kuralların yürürlüğe konulması mali disiplinin tesisi açısından faydalı olabilecektir.

Yerel yönetimlerin borçlanmasına ilişkin sınırlamalar yerel yönetimlerin borçlanmasının oluşturabileceği olumsuz etkileri azaltabilse de, çoğu zaman yerel yönetimlerin mali disiplininin sağlanmasında ve borç yükünü azaltmasında tek başına yeterli olmamaktadır³⁴². Örneğin, bir yerel yönetim biriminin borçlanmasına sınırlama getirildiğinde, söz konusu birim finansman ihtiyacını karşılamak için vergi gelirlerinden ya da yardımlardan daha fazla pay almaya yönelik girişimlerde bulunmaktadır. Merkezi yönetim her ne kadar yerel yönetimlerin bu tür girişimlerine karşı dirense de, gelir-gider açıkları nedeniyle yerel hizmetlerde aksamalar meydana gelmesi ve bunun toplumda tepkilere yol açması merkezi yönetimin yardımları ya da yerel yönetimlere aktardığı

³⁴¹ Ter-MINASSIAN, a.g.m., s.10.

payları arttırmaya gitmesini genellikle zorunlu kılmaktadır. Bu ise, merkezi yönetim bütçesi üzerinde baskı oluşturmaya devam etmektedir³⁴³.

4. Sosyal Güvenlik Kurumları Açıkları

Türkiye’de bu güne kadar sosyal güvenlik kuruluşları Emekli Sandığı, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur), Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve özel sandıklardan oluşmaktaydı. SSK özel sektörde, kamuda, ve tarım kesiminde çalışan işçiler ile isteğe bağlı özel sigortalılara hizmet vermekteydi. Bağ-Kur esnaf ve sanatkarlar ve diğer bağımsız çalışanlar ile çiftçiler ve isteğe bağlı sigortalıları (ev hanımları ve muhtarlar), Emekli Sandığı devlet memurlarını kapsamaktaydı. Ancak, 16.05.2006 tarih ve 5502 nolu Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması sağlanmış olup, yeni sosyal güvenlik kurumları ise, Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü olarak belirlenmiştir.

Türk sosyal güvenlik sistemi bir bütün olarak ele alındığında önemli eksiklikler ve aksaklıkları bünyesinde barındırmaktadır. Özellikle 1990’lı yıllarda, sosyal güvenlik sistemimiz önemli mali sıkıntılarla karşı karşıya kalmıştır. Primlerin tahsil edilmesinden fonların değerlendirilmesine kadar bir dizi finansman problemi yanında, kapsam bakımından herkesi, her tehlikeye karşı koruma kapsamına alma ile sağlanan sosyal güvenlik garantisinin yetersizliği ve kurumlar arası farklılıklar; bu mali sıkıntıların ilk akla gelenleridir³⁴⁴.

Sosyal refah devleti anlayışının bir sonucu olarak giderek büyüyen sosyal güvenlik kuruluşları, kamu kesimi içinde ciddi büyüklüklere ulaşmıştır. Son zamanlarda hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde getirdikleri yüksek maliyetler sebebiyle sosyal güvenlik sistemleri ve yeniden yapılandırılmaları daha fazla tartışılır hale gelmiştir. Türkiye’de bu tartışmalardan ve yaşanan sorunlardan kendini uzak tutamamaktadır. Ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin bugün için sahip olduğu sorunları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür³⁴⁵;

³⁴² EUROPEAN COMMISSION, **Public Finance in EMU**, Official Publications of the European Commission Directorate-General For Economic and Financial Affairs, Luxembourg, No:3, 2003, s.150 (Aktaran: AKDEMİR, a.g.t., s.148).

³⁴³ AKDEMİR, a.g.t., s.148.

³⁴⁴ ÖZSOYLU, a.g.e., s.72-73.

³⁴⁵ HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, **Sosyal Güvenlik Reformu**, s.3.

Erişim: 16.06.2006, http://www.hazine.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf.

- Emekli sayısının çalışan sigortalı sayısına oranı olarak tanımlanan sistem bağımlılık oranının yüksekliği,

- İşgücüne katılım oranının düşüklüğü ve kayıt dışı istihdamın yüksekliği,
- Prim tahsilat oranının düşüklüğü
- Prime esas kazanç sınırlarının düşüklüğü,
- Erken yaşta emeklilik uygulamaları,
- Primi alınmadan yapılan sigorta ödemeleri,
- Borçlanma kanunları,
- Uzayan ortalama ömür nedeniyle artan aylık ödemeleri ve sağlık yardımları,
- Prim gelirleri ile ödenen aylıklar arasındaki ilişkinin zayıflığı,
- Ödenmeyen primlerin gecikme cezalarına uygulanan aflar,
- İdari ve kurumsal yetersizlikler, vb.

Yukarıdaki sorunlara ilaveten diğer bazı sorunları da ifade edebiliriz. Yüksek işsizlik sigortasının oluşturulmamış olması nedeniyle özellikle vasıfsız işçilerin büyük çoğunluğu marjinal ve taşeronlaşmış konumdaki işlerde çalışmak zorunda kalmaktadır. Mal ve hizmet piyasalarında önemli bir yere sahip olan kayıtdışı sektör, kayıtlı kesime doğrudan doğruya haksız rekabet içinde olmakta, sonuçta kayıtlı sektörün endüstriyel ilişkileri de marjinalleşmeye yol açarak, emek piyasalarında kayıt dışı işgücü kullanımının yaygınlaşmasına yol açmaktadır. Yine emeklilik hakkının kazanılmasında bir yaş sınırı olmamasından dolayı, orta yaşlarda emekli olmaya hak kazanan vasıflı nitelikteki işgücü, emek piyasasına geri dönmektedir. Bu grup çok düşük ücretlere razı olarak ortalama ücretlerin aşağı çekilmesine neden olurken, bir yandan da kayıtlı istihdamın sürekliliğini engellemektedir. Bu sorunlara ilave olarak, Türk emek piyasalarındaki en önemli sorun, çocuk yaştaki çalışanların toplam istihdam içindeki görece büyüklüğünden ve bu kesimin her türlü sosyal güvenceden uzak çalıştırılmasından kaynaklanmaktadır³⁴⁶. Aşağıdaki tabloda sosyal güvenlik kuruluşlarının aktif – pasif dengelerine yer verilmektedir. Uluslararası normlara göre asgari dört aktif sigortalıya bir pasif sigortalı düşmesi gerekirken, Türkiye’de neredeyse SSK’da 2.1 çalışan kişi bir emekliyi, Emekli Sandığı’nda 2.2 kişi bir emekliyi Bağ-Kur’da 3 çalışan 1 emekliyi finanse etmektedir.

³⁴⁶ Erinç YELDAN - Ahmet KÖSE, “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısal Sorunları Üzerine Gözlemler”, **Mülkiye Dergisi**, Temmuz-Ağustos 1999, Cilt:XXIII, Sayı:217, s.90-91.

Tablo 41: Sosyal Güvenlik Kuruluşları Aktif-Pasif Dengesi

Yıllar	SSK	Emekli Sandığı	Bağ-Kur
1990	2.4	2.7	3.3
1991	2.3	2.6	3.0
1992	2.3	2.8	2.9
1993	2.2	2.7	3.7
1994	2.3	2.4	3.9
1995	2.3	2.3	3.6
1996	2.3	2.1	3.3
1997	2.2	2.1	3.2
1998	2.2	2.0	2.6
1999	2.0	1.9	2.6
2000	2.0	1.9	2.6
2001	1.7	1.8	2.4
2002	1.8	1.9	2.4
2003	1.6	1.8	2.3
2004	1.6	1.7	2.1
Ortalama Denge	2.1	2.2	3.0

Kaynak: DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000, Ankara 1995, s.113; DPT, Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2000-2005, Ankara 2000, s.108; DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT:2592, ÖİK:604, s.77; Erişim: 23.04.2006, www.ssk.gov.tr, www.emekli.gov.tr, www.calisma.gov.tr.

Üzerinde durulması gereken konulardan biri de sosyal güvenlik kurumlarına yapılan ödemelerdir. Bütçeden uzun süreden beri Emekli Sandığına, bu kurumun yaptığı bazı harcamaları ve kısmen de olsa açıklarını karşılamak amacıyla ödemelerde bulunmaktadır. Ancak diğer sosyal güvenlik kurumları olan SSK ve Bağkur'un mali dengelerinin de bozulması, bu kurumlara da 1994 yılından itibaren bütçeden yardım yapılmasını gerektirmiş ve bu yıldan itibaren de sosyal güvenlik kurumlarına yapılan ödemeler büyük bir hızla artmıştır. Bu gelişmelerin sonucunda örneğin 2005 yılı bütçesinde faiz ödemeleri için 56.4 katrilyon, sosyal güvenlik kurumlarına ödemeler için ise 22 katrilyon ödenek ayrılmıştır. Faiz harcamaları düşerken, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan ödemelerin artması, bütçenin yakın bir gelecekte en önemli probleminin sosyal güvenlik kurumları haline geleceğini göstermektedir. Dolayısıyla sosyal güvenlik kurumlarının mali dengelerinin iyileştirilmesine yönelik politikalara özel bir önem verilmesi gerekmektedir³⁴⁷.

³⁴⁷ DARICI, a.g.m., s.65.

Sosyal güvenlik açıklarının konsolide bütçe giderlerine oranı ve bütçeden yapılan transferlerin miktarlarını ve bütçe içindeki paylarını aşağıdaki tablolarda görmek mümkündür.

Tablo 42: Sosyal Güvenlik Açıklarının Konsolide Bütçe Giderlerine Oranı

Yıllar	Konsolide Bütçe Giderleri (Milyar TL.)	Sosyal Güvenlik Açığı (Milyar TL.)	Güvenlik Açığı Giderleri (%)
1993	507.887	15.429	
1994	957.573	35.522	
1995	1.808.465	106.887	
1996	4.114.147	248.386	
1997	8.364.230	621.463	
1998	16.193.667	1.072.773	
1999	28.667.598	2.514.038	
2000	49.531.993	2.410.640	
2001	82.821.821	4.469.865	
2002	120.581.783	7.964.928	
2003	147.134.900	11.768.765	
2004*	142.617.000	14.055.694	

* Analitik bütçe sınıflamasına göre gerçekleşme tahminidir.

Kaynak: Haluk EGELİ, Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler, İlkem Ofset, İzmir, Ekim 2005, s.129.

Tablo 43: Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Bütçeden Yapılan Transferler
(Trilyon TL) (%)

	1995	1996	1997
San. Emekli	41	119,2	300
SSK	59,2	146	337

Bağ-Kur	8	70,1	123	
İş.Sig.Fonu	-	-	-	
Toplam	108,2	335,3	760	
Bütçedeki Payı	6,28	8,46	9,44	

Kaynak: Haluk EGELİ, Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler, İlkem Ofset, İzmir, Ekim 2005, s.130.

Yukarıdaki tablolar incelendiğinde, 1993 yılında sosyal güvenlik kurumları açığının konsolide bütçe giderlerine oranı % 3 iken, bu oranın yıllar itibarıyla artarak krizlerin de etkisiyle 2004 yılı itibarıyla yaklaşık % 10'lara kadar yükseldiği göze çarpmaktadır. Sosyal güvenlik açıklarının konsolide bütçe giderleri içindeki payı arttıkça aynı zamanda bu kurumlara yapılan transferler de rakamsal düzeyde artış göstermiştir. Sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılan transferlerin dağılımına bakıldığında, en yüksek payı Emekli Sandığı ve SSK'nın aldığı görülmektedir. Bağ-Kur ise, 2000 yılı sonrasında ikinci büyük payı alır hale gelmiştir. Toplam itibarıyla, sosyal güvenlik kurumlarının bütçeden aldıkları pay 1995 yılında % 6,28 iken, son yıllarda bu oranın artarak %14'ler seviyesine ulaştığı gözlenmektedir.

5. Bütçe Dışı Fon Uygulamaları

Fon kavramı, "belirli bir amacın veya birbirine yakın amaçlar grubunun gerçekleştirilmesi için, belirli kaynakların toplandığı ve harcandığı, bütçe içi veya bütçe dışı kamusal nitelikli özel bir hesap" olarak tanımlanabilir³⁴⁸.

1980 sonrası kamu maliyesine bakıldığında, kaynak tahsisinde önemli işlevi olan bütçe yasasının, kamu gelir ve giderlerini tam olarak yansıtmadığı, bütçe dışı araçların çoğaldığı ve kapsamının büyüdüğü, parlamentonun yetkilerinin bir kısmının yürütme organına devredildiği, bu nedenle mali disiplinin bozulduğu görülmektedir. Bu süreçte mali sistemimizi bütçe birliğinin bozulması açısından en fazla etkileyen fon uygulamaları olmuştur. Bunlar, ayrı kamu tüzel kişilikleri, özel harcama usulleri, bilinen denetim süreçlerinin ve temel mali yasaların dışına çıkışlarıyla da Türk kamu mali sisteminde ayrı bir "fon maliyesinin" doğmasına neden olmuşlardır. 1980'lerde bütçe dışına çıkarma eğilimlerini mali aracı olan fonlar, bütçe açıklarının büyüme eğilimi

³⁴⁸ OYAN - AYDIN, a.g.e., s.113.

gösterdiği 1990'lı yıllarda yarattıkları mali disiplinsizlik, konsolide bütçe büyüklükleri karşısında ulaştıkları boyutlar ve dış finans kurumlarının Türkiye'yi izleme güçlüklerinden kaynaklanan tepkiler doğrultusunda fonların yeniden bütçe içine alınmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu doğrultudaki kararlılık 1999 yılında IMF'ye sunulan Niyet Mektubunda da teyit edilmektedir³⁴⁹.

Kamusal nitelikli bazı gelirlerin özel amaçlar için kullanılmak üzere bütçe dışındaki hesaplarda toplanması son yıllara özgü bir uygulama değildir. Bu amaçla oluşturulan ilk fonun kuruluş tarihi 1934'lere kadar gitmektedir. 80'li yıllardan sonra topladıkları kaynaklar ve faaliyet gösterdikleri alanlar itibarıyla fonlar bütçeyle yarışır duruma gelmiştir.

Bütçenin birlik ilkesinin dışına çıkılsa da bir çok ülkede fon uygulamalarına rastlanılmaktadır. Çünkü, fon uygulamaları konsolide bütçenin sahip oldukları bir takım dezavantajları bertaraf etmektedir. Fon uygulamasına başvurma nedenleri şu şekilde sıralanabilir³⁵⁰:

-Katı olan bütçeleme ilkelerinin mali mevzuatın benzer katılıktaki hükümleriyle desteklenmesi halinde yürütme organının görevleri aksayabilmektedir. Fonlar yoluyla yönetimin üstlendiği görevleri zamanında ya da zamanından önce bitirmesi, kamu kesiminde daha az dirençle gelir sağlanabilmesi,

-Doğal afetler gibi, olağanüstü durumlarda kamu hizmetlerinin gerektirdiği hızlı karar verme ve uygulama zorunluluğuna ve bütçe kurallarına uymaması,

-Bir yıldan fazla bir süreye yayılabilecek, önceden tahmin edilemeyen ve hesaplanmalarında özellik gösteren hizmetlerin varlığı,

-Ülkedeki bütçe kaynaklarının dışına çıkmak, kaynak yetersizliklerini başka gelirlerle destekleyerek bazı kamu hizmetlerini yerine getirebilmek,

-Uluslararası ticarete GATT'ın koyduğu sınırlamaların, ithalatta gümrük vergisi yerine fon uygulanarak aşılmaya çalışılmasıdır.

Ancak, söz konusu fon sisteminin sakıncalı yönleri de göz ardı edilmemelidir:

-Bütçe sistemimizin temel ilkelerinden olan "bütçe birliği" ve "adem-i tahsis" prensiplerine ters düşmesi,

-Harcamalarda disiplini ortadan kaldırarak israfa yol açması,

³⁴⁹ DPT (2000), a.g.r., s.31.

³⁵⁰ Nihat EDİZDOĞAN, **Kamu Bütçesi**, Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F., Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa 1989, s. 43-44.

-Kamu kaynakları ile finanse edilen mal ve hizmetlerde hizmet önceliği olmayan bazı mal ve hizmetleri ön plana çıkarması,

-Hazinenin nakit denetimini ve birliğini ortadan kaldırması,

-Gelirleri ve harcamaları kamusal nitelikte olmasına rağmen Türkiye Büyük Millet Meclisi denetiminin dışında tutulabilmesi gibi unsurlar fon uygulamalarının sakıncalı yönlerini oluşturmaktadır.

Fon sisteminin temel gelir unsurlarını ise aşağıdaki gibi sıralayabiliriz³⁵¹:

Tablo 44: Fon Gelirleri

1- Bütçeden alınan paylar,
2- Vergi gelirlerinden alınan paylar,
3- Vergi benzeri gelirler,
4- Fonlardan aktarmalar, hazine yardımı vs.
5- Borçlanma yoluyla sağlanan kaynaklar,
6- Faktör gelirleri,
a- İşletme gelirleri
aa- Aidat, muhtelif ücret, pay ve primler
ab- İştirak gelirleri
b- Fon varlıklarından elde edilen gelirler,
ba- Faiz gelirleri
bb- Kira gelirleri vs.
c- İşletme hakkı devrinden elde edilen gelirler,
7- Kredi geri dönüşleri,
8- Diğer gelirler,
a- Satış Hasılatı
b- Özelleştirme geliri
c- Muhtelif

Kaynak: Ahmet Kesik, "Özel Gelir ve Fonların Türk Kamu Maliyesi İçindeki Yeri ve Önemi", Kamu Kesimi Finansmanında Vergi Dışı Normal Gelirler İle Özel Gelirler ve

³⁵¹ Ahmet KESİK, "Özel Gelir ve Fonların Türk Kamu Maliyesi İçindeki Yeri ve Önemi", **Kamu Kesimi Finansmanında Vergi Dışı Normal Gelirler İle Özel Gelirler ve Fonlar**, XIV.Türkiye Maliye Sempozyumu, 12-15 Mayıs 1999, Belek-Antalya, Anadolu Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1176, İİBF Yayınları No:165, Eskişehir 2000, s.167.

Fonlar, XIV.Türkiye Maliye Sempozyumu, 12-15 Mayıs 1999, Belek-Antalya, Anadolu Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1176, İİBF Yayınları No:165, Eskişehir 2000, s.167.

Kamu kesimi içinde bulunan fonlar, teorik olarak, denk olmak durumundadır. Diğer bir deyişle fonlar, fazla vermeyecekleri gibi açık da vermezler. Zira fon mantığı, bütçe mantığından farklı olup, mevcut gelire göre harcamalar ayarlanır. Fon oluşturulması, bir ya da birkaç gelir kaleminin belirli bir harcamaya tahsis edilmesi demektir. Neticede, gelir sağlandığı zaman ve sağlanabildiği kadar harcama yapılır, harcama miktarı sağlanan geliri aşmaz. Türkiye’de fonların oluşturulması, bir yandan bürokrasiyi, bir yandan da mali yargıyı atlamak amacına yöneliktir. Böyle olunca, 1980 döneminde hem miktar hem de mali değer olarak hayli artmış olan fonlar, ikinci bir bütçe işlevini görür hale gelmiştir. Fonlar, tahsis ilkesine göre kurulmuş bir tür mali araç olmaktan çıkmış, fonlararası aktarmalar ya da fonlardan bütçeye aktarmaları da içeren ve borçlanan bir mali araca dönüşmüştür³⁵². Ülkemizde 1980 sonrasında bütçe dışında yeni bir gelir kaynağı olarak görülüp sayıları artan fonlar, son yıllarda gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle çoğunluk itibarıyla bütçe içine alınmış ya da tasfiyeye tabi tutulmuştur.

Türkiye’de mali disiplinsizliği oluşturan ve özellikle 80 sonrası dönemde sayıları gittikçe artarak eleştiri hedefi olan konulardan birisini bütçe dışı fonlar oluşturmaktadır.

1999 yılında uygulamaya konulan “Ekonomik İstikrar Programı”nda da tasfiye edilmesi gereken fonların belirlenerek 2001 yıllarında kademeli olarak tasfiye edilmeleri ve yeni fonlar oluşturulmaması öngörülmüştür. Bu çerçevede, 2000 yılında Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine Müsteşarlığı’nca müştereken yapılan çalışmalarla ilk aşamada, kuruluşundan itibaren hiç işlememiş, zamanla fonksiyonunu kaybetmiş, bütçeye gelir sağlamayan, kaldırılması halinde uygulamada boşluk yaratmayacak fonlar tespit edilmiş ve 25 bütçe içi, 2 bütçe dışı toplam 27 fonun tasfiyesi tamamlanmıştır. 2001 yılında iki aşamada yapılan çalışmalar neticesinde, 36 bütçe içi, 6 bütçe dışı toplam 42 fonun tasfiyesine ilişkin yasal işlemler tamamlanmıştır. Bu fonlar 01.01.2002 tarihi itibarıyla tasfiye edilecek olup faaliyetlerine 2001 yılının sonuna kadar mevcut mevzuat hükümleri doğrultusunda devam edeceklerdir. 2000 ve 2001 yıllarında yapılan yasal düzenlemeler çerçevesinde, toplam 69 fonun tasfiyesi tamamlanmış olup

³⁵² İzzettin ÖNDER – Hülya KIRMANOĞLU – Yeşim KARTALLI, Kamu Açıkları ve Kamu Borçları, Türk Harb-İş Sendikası, Ankara, Ocak-1995, s.7.

Dünya Bankası kredilerinin kullanılmasında ihtiyaç duyulan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu hariç tüm bütçe içi fonlar 2002 yılı bütçesinde ortadan kaldırılmış olacaktır. Bütçe dışı fonlardan ise Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Özelleştirme Fonu olmak üzere beş fon faaliyetlerine devam etmesine karar verilmiştir³⁵³.

2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun geçici 11. maddesi şu şekilde düzenlemiştir:

“GEÇİCİ MADDE 11.- Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulan döner sermaye işletmeleri ve fonların bütçeleri, ilgili idarelerin bütçeleri içinde yer alır. Bu Kanun kapsamındaki kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmeleri ile fonlar, 31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edilir.

Bu süre sonuna kadar döner sermaye işletmeleri ile fonların borç ve yükümlülüklerinin tasfiyesi için ilgili idarelerce gerekli tedbirler alınır. Bu süre sonunda varlıkları ve kadroları ilgili kamu idaresine devredilir.

Döner sermaye işletmeleri ve fonların tasfiyesine ilişkin esas ve usuller, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”

Yukarıdaki madde hükmüne göre, bütçede birlik ilkesinden sapmalardan birini oluşturan fon uygulaması (ile döner sermaye işletmeleri) 31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edilecek ve böylece kamuda mali saydamlık ve mali disiplininin sağlanması için önemli bir adım atılmış olacaktır. Ancak ne var ki, 5018 sayılı kanun ile atılan bu adım, 5436 sayılı Kanun ile geriye alınmıştır. 5018 sayılı Kanunun Geçici 11. maddesi, 5436 sayılı Kanun'un 10. maddesi ile değişikliğe uğramıştır. Aşağıda değiştirilmiş madde hükmüne de yer verilmiştir.

“GEÇİCİ MADDE 11.-

(5436 sayılı Kanunun 10'uncu maddesinin a/24 ve c/12 fıkraları ile değiştirilmiştir.)

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulan döner sermaye işletmeleri ve fonların bütçeleri, ilgili idarelerin bütçeleri içinde yer alır.

³⁵³ T.C. HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, “Kamu Mali Sisteminde Reform (Mali Disiplin ve Şeffaflık) Fonların Tasfiye Edilmesi Nedir-Niçin Gereklidir?“, Erişim: 26.10.2004, www.hazine.gov.tr/fonlar230801.htm.

Bu Kanun kapsamında kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmeleri 31.12.2007 tarihine kadar yeniden yapılandırılır.

Döner sermaye işletmeleri yeniden yapılandırılincaya kadar bunların bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması ve muhasebesi ile kontrol ve denetimi Maliye Bakanlığınca yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirlenir. Fonların muhasebesi de bu Kanunun öngördüğü muhasebe sistemine göre yürütülür.”

Bu madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, değişen madde hükmünde fonların (ve döner sermaye işletmelerinin) tasfiyesinden bahsedilmemektedir. Fonların bütçelerinin ilgili idarelerin bütçeleri içinde yer alacağı 5018 sayılı Kanunda belirtildiği gibi aynen korunmuş ve fonların muhasebesinin söz konusu kanunda belirtilen muhasebe sistemine göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun bazı maddelerine yönelik olarak değişiklik meydana getiren diğer bir düzenleme de, 1 Temmuz 2006 tarihli ve 5538 sayılı Kanun ile yapılmıştır. 5538 sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 20. maddesi ile de, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ek madde eklenmiştir. Bu ek madde, “Müşterek fon hesabı” başlığı altında düzenlenmiş ve mevcut fonlara yönelik olarak hüküm getirmiştir. 5018 sayılı Kanun'a eklenen ve 5538 sayılı Kanun'un yayımlandığı tarihte yürürlüğe giren söz konusu ek madde şu şekildedir:

“Müşterek fon hesabı

EK MADDE 2- Çeşitli mevzuatla kurulmuş fonların her türlü geliri Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde Hazine Müsteşarlığı adına açılan müşterek fon hesabına yatırılır. Bu hesaba yatırılan gelirlerden ilgili mevzuatında öngörülen fonlar arası pay ve kesintiler Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası tarafından yapılır.

Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonunun gelirleri, yapılan kesintilerden sonra kalan tutarlar üzerinden genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir. Bu Fon, hizmetlerini bütçenin (A) işaretli cetveline konulan ödeneklerle yerine getirir. Ancak, bu Fon gelirlerinden kredi ana para geri dönüşleri, kredi faizleri, borçlanma ve satış hasılatı, genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilmeksizin doğrudan müşterek fon hesabından ilgili Fonun gider hesabına aktarılır.

Kapsam dışında bırakılan fonların gelirleri ve harcamaları bütçe ile ilişkilendirilmez. Ancak, bunların müşterek fon hesabında toplanan gelirlerinden Maliye Bakanı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın birlikte teklifi üzerine Başbakanın onayı ile belirlenecek oran ve tutarlarda kesinti yapılarak genel bütçeye gelir kaydedilebilir.

Fonlar, hizmet ve harcamalarını kendi mevzuatında yer alan esas ve usûllere göre yürütürler. Fon gelirlerinin tahsili, takibi, gelir kaydı, muhasebeleştirilmesi ve denetimine ilişkin süre, esas ve usûller Maliye Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığınca müştereken tespit edilir.

Kanun ve kanun hükmünde kararname ile kurulanlar hariç olmak üzere, hizmet alanı kalmayan fonlar Maliye Bakanı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın birlikte teklifi üzerine Başbakanın onayı ile tasfiye edilebilir. Bunların tasfiyesine ilişkin her türlü düzenlemeyi yapmaya Maliye Bakanı ile Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan yetkilidir.

Maliye Bakanı ile Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın birlikte teklifi üzerine Başbakanın onayı ile fonların gider hesapları üzerinden aktarma yapılabilir. Aktarılan tutar, kendisine aktarma yapılan fonun gelir hesabı üzerinden müşterek fon hesabına, buradan da tamamı gider hesabına aktarılır.

Bütçe kapsamı dışındaki fonlardan kendi mevzuatına göre yapılan kesinti ile fonlar arası aktarmalardan sonra kalan tutar, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası tarafından ilgili fonun gider hesabına aktarılır."

Yukarıda yer alan ve 5018 sayılı KMYKK'na ilave hüküm getiren ek maddeden anlaşılacağı üzere, fonların her türlü geliri daha önce mevcut olan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde Hazine Müsteşarlığı adına açılan müşterek fon hesabına yatırılacak ve bu hesaba yatırılan gelirlerden ilgili mevzuatında öngörülen fonlar arası pay ve kesintiler Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası tarafından yapılacaktır.

1993 yılında bütçe içerisine alınan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonunun gelirleri, yapılan kesintilerden sonra kalan tutarlar üzerinden genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilecek ve bu Fon, hizmetlerini bütçenin (A) işaretli cetveline konulan ödeneklerle yerine getirecektir. Ancak, bu Fon gelirlerinden kredi ana para geri dönüşleri, kredi faizleri, borçlanma ve satış hasılatı, genel bütçenin (B) işaretli cetveline

gelir kaydedilmeksizin doğrudan müşterek fon hesabından ilgili Fonun gider hesabına aktarılacaktır. Bu hüküm, hem mali disiplinin hem de mali şeffaflığın sağlanması düşünüldüğünde, bu amaçlar ile uyum sağlamayan bir hükümdür. Söz konusu fonun tüm gelirlerinin genel bütçe kapsamında yer alması gerekmektedir. Ayrıca, bu fon dışında kalan diğer fonların gelirleri ve harcamalarının bütçe ile ilişkilendirilmeyeceği hüküm altına alınmıştır. Bu da, zaten bütçe birliği ilkesini zedeleyen ve mali disiplinsizliğin boyutlarını büyük oranda artıran fonların, aynı olumsuz etkiyi oluşturmaya devam edeceği anlamına gelmekte ve siyasi iktidarın kendi çıkarları doğrultusunda fonları keyfice kullanmalarının yolunu bir kez daha açmaktadır. Bunun önlenmesi için, tüm fonlar genel bütçe kapsamına alınmalı ve fonlara yönelik gelir ve giderlerin tamamı genel bütçe içinde saydam bir biçimde izlenebilmelidir. Bu takdirde, kamu maliyesi hakkında net bilgilere ulaşılabilecek ve bu konuda yanlış değerlendirmeler yapılmayabilecektir.

Fonlar konusunda yapılan son değişiklikleri kısaca değerlendirmek gerekirse, şunlar ifade edilebilir: 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun geçici 11. maddesinin ilk hali ile, fonların (ve döner sermaye işletmelerinin) 31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edileceği belirtilmiş idi. Böyle bir hüküm, bütçe birliği ilkesinin kısmen yeniden tesis edilmesi adına sevindirici bir hüküm olmuştu. Ancak, görünen odur ki, siyasi iktidar, bütçe dışı rahat harcama yapabilmek adına, düzenlenen bu hükmü, 5436 sayılı Kanun değişikliği ile iptal etmiş ve mali disiplinin ve mali şeffaflığın sağlanması için önemli bir adım olan bu düzenlemeyi iptal etme gereği duymuştur. Bu durum, dikkatlerden kaçmaması gereken bir durumu tekrar gözler önüne sermektedir. Bir ülkede, mali disiplinin sağlanması ve mali istikrara ulaşılması için pek çok önlem alınabilir. Bu önlemler, anayasal veya yasal çerçevede hüküm altına alınabilir. Ancak, alınan önlemlere uyacak ve uygulayacak olan kesim ülkeyi yönetenler yani siyasi iktidardır. Türkiye gibi pek çok ülkede, kolay bir şekilde Anayasa değişikliğine bile gidilebildiği düşünüldüğünde, öncelikle siyasi iktidarın alınan önlemlerin mutlaka uygulanması gerektiğini savunması ve belirli amaçlara ulaşmak için tespit edilen çeşitli sınırlamalara riayet etme düşüncesine sahip olması çok önemlidir. Böyle bir düşünceye sahip olmanın temelinde yatan olgu ise, karar alıcıların ve uygulayıcıların başta ahlâk olmak üzere, doğruluk, güvenilirlik gibi temel insanî vasıflara sahip olma gerekliliğidir.

Aşağıdaki tablolarda 1987-2004 yılları itibarıyla fon kaynak-harcama dengeleri ve fon kaynak ve harcamalarının GSMH'ya oranlarına yönelik gelişmelere yer verilmektedir.

Tablo 45: Fon Kaynak Ve Harcamaları (1987 - 2004)

(Milyar TL.)

	1987	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
KAYNAKLAR	2 823	18 484	259 128	503 714	1 089 204	1 764 116	2 387 938	7 001 793	4 827 384	3 195 603	3 714 576	5 961 736
Vergi Gelirleri	1 677	11 199	135 049	217 952	543 446	871 230	1 110 662	1 906 158	3 349 844	1 552 403	1 302 785	2 161 026
Vergi Dışı Nor. Gelirler	258	1 722	33 189	51 453	92 907	134 940	258 527	628 608	295 138	286 632	394 389	562 980
Faktör Gelirleri	546	2 396	11 200	30 425	41 314	63 728	114 779	134 956	14 093	9 248	13 761	10 226
Cari Transferler	152	957	32 984	146 144	274 522	287 366	636 238	2 551 088	742 197	871 141	1 550 738	1 519 869
Sermaye Transferleri	190	2 212	46 707	57 738	137 014	406 853	267 731	1 780 983	426 111	476 179	452 903	1 707 635
ÖDEMELER	2 392	20 908	308 911	525 005	1 095 051	1 790 321	2 914 797	5 522 838	4 005 200	3 184 151	3 099 693	4 026 342
Cari Giderler	4	1 417	43 596	57 639	101 825	142 384	295 236	463 355	616 754	1 203 678	1 122 626	1 184 046
Vergi Giderleri	149	0										
Vergi Dışı Nor. Giderler	0	0										
Faktör Giderleri	45	1 290	5 929	15 026	64 394	155 575	188 461	162 812	113 951	574 984	641 610	740 498
Cari Transferler	1 379	8 411	164 472	255 503	428 857	698 176	1 344 068	3 267 616	2 073 488	1 048 224	964 922	1 550 115
Sermaye Transferleri	325	4 680	52 324	88 934	243 294	455 747	568 085	909 603	880 971	353 356	364 853	541 407
Sabit Ser. Yatırımları	489	5 111	42 589	107 903	256 681	338 439	518 946	719 452	320 035	3 908	5 683	10 276
Stok Değişmesi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
KAYNAK ÖDEME FARKI	431	- 2 423	- 49 783	- 21 291	- 5 847	- 26 204	- 526 860	1 478 955	822 184	11 452	614 883	1 935 395

FİNANSMAN	-	2	49	21	5 847	26	526	-1 478	- 822	- 11	- 614	-1 935
	431	423	783	291		204	860	955	184	452	883	395
Dış Borç Kullanımı	713	537	22	53	133	136	276	341	101	394	110	139
			295	504	618	986	120	395	154	026	470	924
Dış Borç Ödemesi	- 69	-	- 6	- 28	- 32	- 46	- 76	- 88	- 142	- 188	- 179	- 165
		411	554	997	924	832	935	585	993	744	318	611
İç Borç Alacak İlişkisi	-	3	39	37	77	151	249	-1 315	128	253	323	- 491
	494	302	419	755	093	982	147	578	528	612	584	201
Kasa Banka Değişmesi	-	- 1	- 5	- 40	- 171	- 215	78	- 416	- 908	- 470	- 869	-1 418
	582	005	378	972	940	932	528	188	873	346	619	507

Kaynak: T.C. HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, Erişim: 15.03.2006, www.hazine.gov.tr.

Tablo 46: Fon Kaynak ve Harcamalarının GSMH'ya Oranı (1987-2004)

(%)

	1987	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
KAYNAKLAR	3,8	4,7	3,3	3,4	3,7	3,3	3,1	5,6	2,7	1,2	1,0	1,4
Vergi Gelirleri	2,2	2,8	1,7	1,5	1,8	1,6	1,4	1,5	1,9	0,6	0,4	0,5
Vergi Dışı Nor. Gelirler	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,2	0,1	0,1	0,1
Faktör Gelirleri	0,7	0,6	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Cari Transferler	0,2	0,2	0,4	1,0	0,9	0,5	0,8	2,0	0,4	0,3	0,4	0,4
Sermaye Transferleri	0,3	0,6	0,6	0,4	0,5	0,8	0,3	1,4	0,2	0,2	0,1	0,4
ÖDEMELER	3,2	5,3	3,9	3,5	3,7	3,3	3,7	4,4	2,3	1,2	0,9	0,9
Cari Giderler	0,0	0,4	0,6	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3
Vergi Giderleri	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Vergi Dışı Nor.Giderler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Faktör Giderleri	0,1	0,3	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Cari Transferler	1,8	2,1	2,1	1,7	1,5	1,3	1,7	2,6	1,2	0,4	0,3	0,4
Sermaye Transferleri	0,4	1,2	0,7	0,6	0,8	0,9	0,7	0,7	0,5	0,1	0,1	0,1
Sabit Ser. Yatırımları	0,7	1,3	0,5	0,7	0,9	0,6	0,7	0,6	0,2	0,0	0,0	0,0
Stok Değişmesi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
KAYNAK ÖDEME FARKI	0,6	-0,6	-0,6	-0,1	0,0	0,0	-0,7	1,2	0,5	0,0	0,2	0,5
FİNANSMAN	-0,6	0,6	0,6	0,1	0,0	0,0	0,7	-1,2	-0,5	0,0	-0,2	-0,5
Dış Borç Kullanımı	1,0	0,1	0,3	0,4	0,5	0,3	0,4	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0
Dış Borç Ödemesi	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
İç Borç Alacak İlişkisi	-0,7	0,8	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	-1,0	0,1	0,1	0,1	-0,1
Kasa Banka Değişmesi	-0,8	-0,3	-0,1	-0,3	-0,6	-0,4	0,1	-0,3	-0,5	-0,2	-0,2	-0,3

Kaynak: T.C. HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, Erişim: 15.03.2006, www.hazine.gov.tr.

Tablo 45 ve 46'nın genel bir değerlendirilmesi yapıldığında her bir fonun, kaynak ve ödemelerinin yıllar itibarıyla dalgalı bir seyir izlediği dikkatleri çekmektedir. Bir sene fazla veren bir fon bir sonraki sene büyük miktarda açıklarla karşı karşıya kalabilmektedir. Söz konusu rakamsal değişiklikler, fonların hem idari hem de mali disiplinden ne kadar uzak hareket ettikleri ve keyfi uygulamalara tabi tutulduklarının da bir göstergesi niteliğinde sayılabilir. Tablolardaki veriler bir bütün olarak değerlendirildiğinde özellikle 1999 yılına kadar devamlı açık verdikleri ve daha sonra 2000 yılından itibaren ise dalgalı da olsa fazla vermeye başladıkları görülmektedir.

6. Döner Sermayeli Kuruluşlar

Türk Kamu Mali Yönetiminde, bugünkü anlamda döner sermayeli işletmeler, 26.5.1927 tarih ve 1050 sayılı "Muhasebe-i Umumiye Kanununun" 49 uncu maddesi ile hukuksal bir düzenlemeye tabi tutulmuş ve o tarihten sonra sayıca çoğalarak çok değişik alanlarda faaliyette bulunmaya başlamışlardır. Bugün gelinen noktada bu işletmeler, devletin temel kamu hizmet ve görevlerinin yürütülmesi sırasında bir ihtiyaç olarak görülmektedir. Bu işletmeler aracılığı ile ticari, sınai, tarımsal, kültürel ve mesleki faaliyetler yapılabilmekte, böylece boş olan bir kapasite kullanılmakta, belli bir talep karşılanmakta, ayrıca da devlete ek bir gelir sağlanmaktadır. Böyle olunca, bu işletmelerin kuruluş amaçları da bir yönüyle kamu hizmeti amacına, bir yönüyle de gelir elde etme amacına dönük bir görünüm arz etmektedir³⁵⁴.

Döner sermaye işletmeleri uygulamada birlik ilkesini bozan uygulamalardan bir diğerini oluşturmaktadır. Yürürlükten kaldırılan MUK'nun 49. maddesine göre, "Genel bütçe içinde yönetilen sınai ve ticari kurum ve idarelerin ilk madde ve malzeme alım bedelleri ile uzman ve işçi ücretleri, döner sermaye adıyla bütçelere konulan ödenekler ile karşılanır ve ödenir. Bu kurum ve idarelerin döner sermaye ödeneklerinden kullanılmayan tutarlar, yıl sonunda yok edilir; kullanılan sermayeden doğan gelir fazlaları da gelir yazılır". Esasen döner sermaye işletmesi kurmak, genel bütçeli idareler için söz konusu olmakla birlikte, katma bütçeli idareler de kuruluş kanunlarına dayanarak döner sermaye işletmeleri kurmuşlardır³⁵⁵. Bu şekilde kurulan döner sermayeli işletmeler, 1050 sayılı yasanın kapsamı dışında kalarak kapsam ve amaç yönünden 49. maddedeki hükümlerin dışında hareket eden işletmeler haline

³⁵⁴ DPT (2000), a.g.r., s.31-32.

³⁵⁵ TÜĞEN, a.g.e., s.85-86.

gelmişlerdir. Bu gelişmeler sonucunda döner sermaye işletmeleri birbirinden bağımsız ve sistemsiz düzenlemelerle yönetilir hale gelmişlerdir. Bir hizmete döner sermaye tahsis edilebilmesi için, bir kapasite fazlasının olması; bu fazlanın, piyasa fiyatı olan bir mal veya hizmet üretimine yönlenebilmesi; bu ek üretimin, esas kamu hizmetini aksatmaması gerekir³⁵⁶.

Giderlerin yapılmasında serbesti sağlayarak bürokratik engellerin dışında harcama yapılması, kamu hukuku kuralları dışına çıkılarak işletmeye daha fazla idari ve mali özerklik sağlanabilmesi, ekonomide atıl kapasitenin kullanılması ve belirli bir talebin karşılanması ve devlete ek gelir sağlanması amaçları ile oluşturulan döner sermaye işletmeleri; modern işletmecilik yöntemlerinden faydalanamamaları, farklı mevzuata tabi olmaları, muhasebe sistemlerinin dağınık olması ve yönetimlerindeki bozukluklar ve denetimlerindeki karışıklık nedeniyle bütçeye gelir getirmekten ziyade yük olmaya başlamışlardır³⁵⁷.

Aşağıdaki tabloda, 1980 yılından günümüze döner sermaye işletmelerinin mali dengeleri ve açıklarının GSMH içindeki payları yer almaktadır.

³⁵⁶ SÖNMEZ, a.g.e., s.201.

³⁵⁷ Ekrem ERDEM - Esra SİVEREKLİ DEMİRCAN, "Türkiye'de Kamu Açıklarının Yapısı ve Dağılımı", **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat**, Yıl:1, Sayı:3, Temmuz Ağustos Eylül 2001, s.89.

Tablo 47: Döner Sermaye İşletmeleri Mali Dengesi

Yıllar	Döner Sermaye İşletmeleri Mali Dengesi (Milyar TL.)	Döner Sermaye İşletmeleri Açıkları/GSMH (%)
1980	25	0.5
1985	-149	-0.4
1990	-68	0.0
1991	76	0.0
1992	78	0.0
1993	86	0.0
1994	261	0.0
1995	2.102	0.0
1996	-1.875	0.0
1997	-4.955	0.0
1998	-14.371	0.0
1999	-49.807	-0.1
2000	-139.833	-0.1
2001	171.223	-0.1
2002	-520.765	-0.2
2003	-1.188.951	-0.3
2004	-1.444.884	-0.3

Kaynak:DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2004, Ankara 2005, s.71-72.

Tablo 47'den de anlaşılacağı üzere, döner sermaye işletmeleri 1985 yılından itibaren kâr elde edemeyen ve açık veren işletmeler haline gelmişlerdir. 1996 yılından sonra bu kuruluşların açıkları giderek artmıştır. GSMH'ya oranları açısından bakıldığında ise, çok önemli düzeyde büyüklükler oluşurmasa da oransal olarak artması döner sermaye işletmelerinin mali dengelerinin olumlu yönde ilerlemediğinin bir göstergesi niteliğindedir.

Döner sermaye işletmelerine ilişkin sorunların devam etmesi sebebiyle, 5018 sayılı KMYKK ile işletmelerin tasfiye süreci başlatılmış idi.

2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun geçici 11. maddesi şu şekilde düzenlemiştir:

“GEÇİCİ MADDE 11.- Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulan döner sermaye işletmeleri ve fonların bütçeleri, ilgili idarelerin bütçeleri

çinde yer alır. Bu Kanun kapsamındaki kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmeleri ile fonlar, 31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edilir.

Bu süre sonuna kadar döner sermaye işletmeleri ile fonların borç ve yükümlülüklerinin tasfiyesi için ilgili idarelerce gerekli tedbirler alınır. Bu süre sonunda varlıkları ve kadroları ilgili kamu idaresine devredilir.

Döner sermaye işletmeleri ve fonların tasfiyesine ilişkin esas ve usuller, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”

Yukarıdaki madde hükmüne göre, bütçede birlik ilkesinden sapmalardan birini oluşturan döner sermaye işletmeleri (ile fonlar) 31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edilecek ve böylece kamuda mali saydamlık ve mali disiplininin sağlanması için önemli bir adım atılmış olacaktı. Ancak ne yazık ki, 5018 sayılı kanun ile atılan bu adım, 5436 sayılı Kanun ile geriye alınmıştır. 5018 sayılı Kanunun Geçici 11. maddesi, 5436 sayılı Kanun'un 10. maddesi ile değişikliğe uğramıştır. Aşağıda değiştirilmiş madde hükmüne de yer verilmiştir.

“GEÇİCİ MADDE 11.-

(5436 sayılı Kanununun 10 uncu maddesinin a/24 ve c/12 fıkraları ile değiştirilmiştir.)

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulan döner sermaye işletmeleri ve fonların bütçeleri, ilgili idarelerin bütçeleri içinde yer alır.

Bu Kanun kapsamında kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmeleri 31.12.2007 tarihine kadar yeniden yapılandırılır.

Döner sermaye işletmeleri yeniden yapılandırılincaya kadar bunların bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması ve muhasebesi ile kontrol ve denetimi Maliye Bakanlığınca yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirlenir. Fonların muhasebesi de bu Kanunun öngördüğü muhasebe sistemine göre yürütülür.”

Bu madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, değişen madde hükmünde döner sermaye işletmelerinin tasfiyesi ifade edilmemektedir. Tersine, kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmelerinin 31.12.2007 tarihine kadar yeniden yapılandırılacağı belirtilmektedir. Ayrıca, Döner sermaye işletmeleri yeniden yapılandırılincaya kadar bunların bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması ve muhasebesi ile kontrol ve denetiminin, Maliye Bakanlığınca yürürlüğe konulacak yönetmelikle tespit edileceği ifade edilmektedir. Kısacası, bu

hükümlerde tasfiye sürecinden kesinlikle bahsedilmemekte ve döner sermaye işletmelerinin faaliyetlerine devam edeceği anlaşılmaktadır.

7. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

Kamu kesimi büyüklüğünün belirlenmesinde ilave olan bir diğer birim de düzenleyici ve denetleyici kurumlar olmaktadır. Türkiye’de ise ilk olarak 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulunun kurulmasının ardından düzenleyici ve denetleyici kurum sayısı giderek artmış ve bugün itibarıyla 10’a ulaşmıştır.

İyi işleyen piyasa ekonomisi için istikrarlı makroekonomik ortam ve rekabetçi bir piyasa yapısı gerekli olmakla beraber, yeterli değildir. Piyasaların işleyişini düzenleme, denetim ve gözetim işlevi göreceğ güçlü ve etkin bir kamu sektörüne ihtiyaç bulunmaktadır. Devletin düzenleme, denetim ve gözetim işlevini yerine getirmek amacıyla oluşturacağı yönetim yapısı içinde öne çıkan kurumların başında ise düzenleyici ve denetleyici kurumlar gelmektedir³⁵⁸. Nitekim, merkezi idare bütçe büyüklüğünün hesaplanmasında genel ve özel bütçeye ilaveten düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinin de bu toplama dahil edilmesi gerekmektedir.

5018 sayılı KMYKK, madde 12’ye göre “Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir”.

Sözkonusu (III) sayılı cetvelde sıralanan düzenleyici ve denetleyici kurumlar şunlardır: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Telekomünikasyon Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Şeker Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu.

Kamu kesimi içinde yer alan bu kurumların sağlıklı işlemlerini sağlamak ve kurumlardaki harcama savurganlığını önlemek amacıyla, zaman zaman çeşitli tedbirler alınmaktadır. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu' nun 1.1.2005 yürürlük tarihli 17. maddesinde "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar bütçelerini üç yıllık bütçeleme anlayışı, stratejik planları ve performans hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik

³⁵⁸ TÜSİAD, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/2002-12/349, Aralık 2002, s.59.

sınıflandırma sistemine göre hazırlar" hükmü yer almıştır. Aynı kanunun 1.1.2005 yürürlük tarihli 18. maddesinde " Düzenleyici ve Denetleyici kurumlar bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bir örneğini de Maliye Bakanlığı'na gönderirler", hükmü yer almaktadır. Kamu Yatırım Projelerini düzenleyen 1.1.2005 yürürlük tarihli 25. Madde ise " Bu kanuna ekli(III) sayılı cetvelde yer alan idarelerin yatırım nitelikli projelerine, bilgi için yılı yatırım programlarına yer verilir." hükmü yer almaktadır. Kurumlardan alınacak hasılat paylarını düzenleyen 78. Maddesinde "Düzenleyici ve Denetleyici kurumların mali yıl sonunda oluşan gelir fazlaları, izleyen yılın Mart ayı içinde genel bütçeye kaydedilir", hükmü ile bu kurumların keyfi olarak hareket etmeleri engellenmiştir. Yine bu kanunun 68. maddesi ile 1.1.2005 tarihinden itibaren Sayıştay denetimine tabi olacakları belirtilmiştir.

Bu düzenlemeler dışında, düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşumu, teşkilatı, yetki ve görevleri, denetlenmeleri ve kurul üyeleri ile çalışanların statüsüne ilişkin ortak usul ve esasları belirlemek üzere düzenlemeler yapan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı, 12.07.2004 tarihinde TBMM Başkanlığı'na gelmiş, ve 16.07.2004 tarihinde de görüşülmek üzere Adalet Komisyonu (Tali Komisyon) ile Bütçe Komisyonu (Esas Komisyon)'na gönderilmiştir. Adı geçen Kanun Tasarısı, iki yıl geçmesine rağmen halâ komisyonlarda görüşülme aşamasında olup henüz kanunlaşmamıştır.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı kapsamında yer alan kurumlar, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Telekomünikasyon Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'dur.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı'nın 23. maddesi "Kurum bütçesi", 24. maddesi ise "Denetim" başlığı altında düzenlenmiştir. Söz konusu madde hükümleri aşağıdaki gibidir:

"Kurum bütçesi

Madde 23- Kurumun gelirlerinin, giderlerini karşılaması esastır. Kurum bütçesi 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerinde belirlenen usul ve esaslara göre hazırlanır ve kabul edilir.

Kurum gelirleri bir bankada açılacak hesapta toplanır. Kurumun gelirleri ile giderleri arasındaki olumlu fark, kurum bütçesinde öngörülen harcamalar dikkate

alınarak, her üç ayda bir en geç izleyen ayın onbeşine kadar hazineye aktarılır. Ancak, gereken durumlarda genel bütçeden kuruma aktarma yapılabilir. Bu fıkra hükmü İstanbul Menkul Kıymetler Borsasının gelirleri hakkında da uygulanır.

Denetim

Madde 24- Kurumlarda hukuka uygunluk denetimi, malî denetim ve performans denetimi yapılır. Kurumların iç denetimi başkan; dış denetimi ise Sayıştay tarafından yapılır.

Kurum, faaliyetlerine ilişkin olarak her yılın Mart ayı sonuna kadar bir önceki yıla ait kararları, yaptığı ikincil düzenlemeler ile bunların ekonomik ve sosyal etkilerini analiz eden bir faaliyet raporu hazırlar. Faaliyet raporu, ayrıca, kurumun performans hedefleri ile uygulama sonuçlarının karşılaştırılmasını ve değerlendirilmesini de içerir.

Kurumun yıllık faaliyet raporu, malî tabloları ve bütçe kesin hesabı Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Yıllık faaliyet raporu, Sayıştayın malî denetim raporu ile 9 uncu maddenin dokuzuncu fıkrasının son cümlesinde belirtilenler dışındaki kurul kararları ve ikincil düzenlemeler, işlemler, araştırma ve soruşturmalar her yılın Mayıs ayı sonunda kurumun internet sayfasında ve resmî bültenleriyle kamuoyunun bilgisine sunulur.

Kurumların denetimi konusunda 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri saklıdır.”

5018 sayılı Kanunun 12. maddesinde, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, “özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanmış ve bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir” şeklinde tanımlanmıştır ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini üç yıllık bütçeleme anlayışı, stratejik planları ve performans hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlamakla yükümlüdürler. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısının yukarıda yer verilen 23. madde hükmüne göre ise, düzenleyici ve denetleyici kurumların gelirlerinin giderlerini karşılaması esastır. Kurum bütçeleri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda belirlenen usul ve esaslara göre hazırlanacaktır. 23. maddenin ikinci fıkrasında, gerektiği durumlarda genel bütçeden kuruma aktarma yapılabileceği belirtilmektedir. Burada, “gerektiği durumlar”ın çerçevesi ve sınırı net olarak belirtilmemiştir. Böyle bir ifadeden, düzenleyici ve denetleyici kurumların ihtiyaç duydukları ve gelirlerinin giderlerini karşılayamadığı her durumda, genel bütçeden

aktarma yapılabileceği anlaşılmaktadır. Söz konusu kanun tasarısının, yasalaşmadan önce, bu ifadenin çerçevesinin çizilerek değiştirilmesi ya da böyle bir aktarmaya izin verilmemesi, kamu mali disiplinin sağlanması açısından daha faydalı olacaktır.

Kanun Tasarısının 24. maddesi ise denetim başlığı altında yer almaktadır. Bu madde hükmünde, kurumlarda hukuka uygunluk denetimi, malî denetim ve performans denetimi yapılacağı ve bu kurumların iç denetiminin başkan; dış denetiminin ise Sayıştay tarafından yapılacağı belirtilmektedir. Dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağı, aynı zamanda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile de hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm ile, daha önce düzenleyici ve denetleyici kurumların her birinin kendi kuruluş kanunlarında farklı şekilde yer alan dış denetim birimlerinin de sadece Sayıştay çatısı altında toplanması ile, dış denetim konusunda bütünlük sağlanmıştır. Ayrıca, Kurumun yıllık faaliyet raporu, malî tabloları ve bütçe kesin hesabının Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması ve düzenlenen denetim raporları ile çeşitli araştırma ve soruşturma raporlarının her bir kurumun internet sayfasında ve resmi bültenleri ile kamuoyunun bilgisine sunulması, mali şeffaflığı sağlamada etkin olabilecek bir düzenlemedir. Kanun tasarısının yasalaşması halinde, bu konuda önemli bir adım atılmış olacaktır.

II. CUMHURİYET ÖNCESİ VE SONRASI DÖNEMDE TÜRKİYE'DE BÜTÇE AÇIKLARININ GELİŞİMİ

Bu kısımda Cumhuriyet öncesi ve sonrası dönemde bütçe dengelerinin gelişimi verilmeye çalışılacaktır.

A. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Bütçe Dengesi

İlk Osmanlı bütçesinin hangisi olduğu tartışma konusudur. M. A. Ubcini tarafından verilen devlet gelir ve giderlerine ait rakamlardan hareketle 1850 yılına ait bütçenin ilk bütçe olabileceğini ifade edenler bulunduğu gibi, 1279 (1863-1864) veya

1280 (1864-1865) bütçelerinin ilk Osmanlı bütçesi olduğu yolunda görüşler de bulunmaktadır³⁵⁹.

Batılı ülkelerde olduğu gibi Osmanlı İmparatorluğu'nda da bütçe büyüklüklerinde yıldan yıla artış eğilimi gözlenmiştir. Bütçe ödenek ve gelirlerinde yaşanan artışların temel nedenleri şu şekilde özetlenebilir³⁶⁰:

- Devletin yapmakla yükümlü olduğu hizmet çeşitlerinin asırdan asıra çoğalması,
- Savaş ekonomisinin zorlamaları,
- İç ve dış borçların denge unsuru haline gelmesi,
- Enflasyonist ekonomi.

Yukarıda sayılan nedenler Osmanlı İmparatorluğu'nda bütçe açıklarına yol açan temel nedenler olmuş ve aynı zamanda imparatorluğun dağılmasının da altyapısını oluşturmuştur. Özellikle 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren mali durumda dengenin bozulduğu ve gelirlerin giderleri karşılayamadığı aşağıdaki cetvellerden de görülebilmektedir³⁶¹.

<u>Sene</u>	<u>Varidat Cetveli (Akçe)</u>	<u>Masraf Cetveli (Akçe)</u>
1565	183.088.000	189.657.000
1654	500.711.492	669.699.556
1660	581.280.828	593.604.361
1888	18.091.597 (lira)	19.219.902 (lira)
1890	17.767.424 (lira)	18.285.015 (lira)
1902	19.763.965 (lira)	21.836.098 (lira)
1906	22.904.921 (lira)	23.493.445 (lira)
1920	51.388.626 (lira)	63.018.354 (lira)

³⁵⁹ Abdüllatif ŞENER, "Osmanlı Bütçeleri ve Türkiye'de Bütçe Hakkının Ortaya Çıkışında Cumhuriyet Öncesi Gelişmeler", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt: XII, Sayı:99, Ağustos 1988, s.71.

³⁶⁰ BAYIR, (1993a) a.g.e., s.22.

³⁶¹ BAYIR, (1993a), a.g.e., 14, 19-21.

Osmanlı Devletinde mali yapı genel olarak II. Viyana Kuşatması'nın gerçekleştirildiği 1683 yılına kadar güçlü iken, 1683 yılı sonrası savaşların da etkisiyle bozulmaya başlamış; yenilik hareketlerine, Tanzimata ve Batılılaşma yönündeki çabalara rağmen bozulma devletin yıkılışına kadar hızlanarak devam etmiştir³⁶².

Osmanlı İmparatorluğu'nda geleneksel yapının çözülmesiyle başlayan ve kronik gelir yetersizliği nedeniyle giderek büyüyen bütçe açıkları, ondokuzuncu yüzyılın ikinci yarısından itibaren uluslararası şartların elverişli olmasından yararlanılarak dış borçlar ile finanse edilmiştir. Tarihi gelir yetersizliği konusu İkinci Meşrutiyet döneminde çözülmek istense de başarılı olunamamıştır. İlk kez bu dönemde hukuki ve siyasi bir belge olarak uygulama olanağı bulan "devlet bütçesi", siyasal düzendeki bozukluklar ve olağanüstü koşullar(savaş) nedeniyle kısa sürede, kontrolsüz ve düzensiz bir niteliğe bürünmüş, bütçe açıkları hızla artmış ve bütçe belgesinin de hukuki, mali ve siyasi önemi de kalmamıştır³⁶³.

B. Cumhuriyet Sonrası Dönemde Bütçe Dengesi

Osmanlı Devletinin dağılmasının ardından kurulan ve önemli düzeyde mali yük devralan yeni Türkiye Cumhuriyeti Devleti, içinde bulunduğu iktisadi ve mali sorunların ve bu sorunlarla mücadele etmede "kararlılığın" önemli bir unsur olduğunun farkındaydı. Bu kapsamda devlet bütçesi, sorunların giderilebilmesi ve devralınan yükün hafifletilebilmesi amacıyla etkin olarak kullanılmak zorundaydı.

Cumhuriyetin kurulmasının ardından ilk yıllarda devlet bütçesinin nasıl bir gelişme gösterdiği ve bütçe uygulaması açısından hangi özelliklere ağırlık verildiğinin incelenmesinin, günümüz bütçeleri ile karşılaştırma yapabilmek açısından önemli olacağı düşüncesindeyiz. Bu çerçevede öncelikle Cumhuriyetin ilk yıllarında bütçe ve bütçe dengesinin gelişimi konusu ele alınmaya çalışılacaktır.

1. Cumhuriyetin İlk Yıllarında Bütçe Dengesi (1924-1950)³⁶⁴

1920'lerde, ülkenin siyasi ve iktisadi varlığını tehdit eden üç önemli sorun vardı: bütçe açıkları, dış ticaret açıkları ve para değerindeki dengesizlikler. Cumhuriyet

³⁶² TÜĞEN, a.g.e., s.16.

³⁶³ Nevin COŞAR, "Türkiye'de Bütçe Finansman Politikalarının Kısa Bir Değerlendirilmesi", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt: XVIII, Sayı: 169, Temmuz 1994, s. 29.

³⁶⁴ Bu konuda ağırlıklı olarak şu kaynaklardan faydalanılmıştır: Bilsay KURUÇ, **Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi**, Bilgi Yayınevi, Ankara, Aralık 1987, s.29-45.; Nevin COŞAR, **Kriz, Savaş ve Bütçe Politikası (1926-1950)**, Bağlam Yayınları, İstanbul, Nisan 2004, 11-150.

döneminde, bu üç konu ile ulusal bağımsızlık arasında doğrudan ilişki kurularak iktisadi ve mali düzenlemeler yapılmıştır.

Milli mücadele bütçeleri olarak da nitelendirilen 1920-1923 yıllarını kapsayan bütçelerin ortak özelliği savaş bütçeleri olmalarıdır. Tüm bu bütçelerde savunma harcamaları savaş nedeniyle en büyük paya sahip olmuştur. Aynı dönemde bu olağanüstü durum nedeniyle bütçeler sürelerinde hazırlanıp yürürlüğe girememiş ve harcamalar avans kanunlarıyla yapılmıştır³⁶⁵.

Cumhuriyet ilan edildiğinde, yönetim iktisat araçlarına sahip değildir. Yeni rejimi simgeleyen ilk araç bütçe olur. Vergi almak demek, devlet olmaya başlamak demektir. 1924 Bütçe Kanunu, *“Vergi tahsilatının keyfi olamayacağını, kanunla mezuniyet verilenler dışında vergi, vs. tahsiline emir verenlerin Hıyaneti Vataniye Kanununa göre cezalandırılacaklarını”* söyler.

Cumhuriyet rejiminin inanıp benimsediği ilk ilke, “devlet ekonomisinin sağlamlığı”dır. Devlet ekonomisi deyince ise, akla ilk önce maliye gelir. Devlet maliyesi mutlaka sağlam olmalı ve bu kapsamda “bütçe” kontrol altına alınabilmelidir. Devletin ödemeleri sağlam bir temele oturmalıdır. Bu yapılabilirse, esaslı bir yenilik de yapılmış olacaktır.

Ulusal ekonomi içinde devlet bütçesi önemli bir yere sahip oldu. Bütçe devletin güçlü, sağlam ve düzen içinde olup olmadığını gösteren bir belgeydi ve bu nedenle, ulusal bağımsızlık ile ulusal ekonomi arasında yakın ilişki kurulularak ilk düzenlenen alan bütçe olmuştur.

Cumhuriyetin kurulmasının ardından bütçe, devletin kendine çekidüzen vermesine ve devletliğini göstermesine hizmet eder. Açık bütçeler, Cumhuriyet yönetimince benimsenmez. Cumhuriyet yönetimi için, sağlam ekonominin kilidi *“denk bütçe”* ilkesidir. Bütçe denkleğinin, devlet mekanizmasında düzen ve disiplinin sağlanmasında birincil bir öneme sahip olduğu kabul edilmekteydi.

Cumhuriyetin ilk yıllarında bütçeleri denk bağlayabilmek çetin bir işti. Barış dönemi, yeni bir devlet yapısı oluşturmanın zorunluluğunu da birlikte getirince, devletten beklenen hizmetler artmıştır. Ama kaynaklar artmamıştır. Hatta azalmıştır. Devlet hizmetlerini sağlam bir maliyeye dayanarak yapmak, Cumhuriyet yönetimi için ne kadar kaçınılmazsa, bu hizmetleri karşılayacak yeni kaynaklar bulmak da öyle zordur. Ancak, gelir kaynaklarının kıtlığı, Cumhuriyet yönetimini hiçbir biçimde bütçe açıklarını dış

borçlanmayla kapatma yoluna yöneltmez. Yönetimin gözünde, bu yolu benimsemek, *imparatorluğun kaderine yeni devleti de ortak etmek* demektir.

Denk bütçe ilkesinin, üzerine basa basa söylenilmeye başlanması ise 1927'den sonradır. 1927 yılı, ekonomide yeni kurumlaşmaların başlatıldığı bir dönemdir. "Sağlam maliye" anlayışının ve ciddi devlet yönetiminin önemli simgelerinden birisi olan Muhasebe-i Umumiye Kanunu'da 1927'de ele alınmıştır. O yıl, Maliye Vekili Mustafa Abdülhalik Bey (Renda), yönetimin bütçe ilkesinin artık yerleştiğini şu sözleriyle dile getirir:

"Bizim çalışma ilkemiz şudur: Daima denk bir bütçe ile yönetilmek, gelirlerimizden fazla harcama yapmamak, borçlarımızı ödemek, ödemelerimizi tümüyle ve düzgün biçimde yapmak, her bütçeden ziyade, etkin bütçelere önem vermek."

1924'den sonra bütçeleri denk bağlayabilmenin yollarından biri (inhisarlar) mali tekeller olur. Tütün, tuz, şeker, petrol, kibrit, alkollü içki, PTT gibi alanlar gelir kaynaklarıdır. Bir yandan da vergi yapısı değiştirilir. Muamele tipi vergiler benimsenir. 1929'dan sonra ise büyük bir vergi kaynağı beklenmektedir: Gümrük vergileri. Artan vergilerin akılcı ve ciddi bir devlet yönetimi ile bütçeyi hep denk tutacağına inanılmaktadır.

Cumhuriyet'in kurulmasının ardından denk bütçe politikasını savunmanın temel amaçları şu şekilde belirtilebilir:

- İdari mekanizmada düzen sağlamak,
- Ülkenin iç ve dış itibarını yükseltmek,
- Bağımsız bir iktisadi ve mali politika izleyebilmek.

Yukarıda sayılan bu temel nedenler sebebiyle, Cumhuriyetin kurulmasının ardından her ne pahasına olursa olsun, bütçe açıklarından kaçınılmaya çalışılmıştır.

Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin denk bütçe politikasına geçişi, ülkenin içinde bulunduğu siyasi, iktisadi, hukuki ve mali sınırlılıklar ve gereksinimler zorunlu kılmıştır. Gelir azlığı, harcama baskıları, borçlanmada siyasi sınırlılıklar, ulusal ve uluslararası iktisadi şartlar, ideolojik ve tarihi etmenler bütçe politikasının genel çerçevesini çizmiştir. Sonuç itibarıyla, iktisadi ve mali bağımsızlığın sağlanması, siyasi bağımsızlığın pekiştirilmesi için tarihi, siyasi, mali ve psiko-sosyal nedenlerle denk bütçe ilkesi benimsenmiş ve 1930'lar boyunca bu politika uygulanmıştır.

³⁶⁵ Ahmet TEKİN, "Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri ve Mali Uygulamalar", **Afyon Kocatepe**

Mustafa Kemal ATATÜRK'ün Büyük Millet Meclisi'ni açış konuşmasında mali bağımsızlığın önemi vurgulanmış ve mali politikanın çerçevesi çizilmiştir. İstikrarlı bir devletin yaşaması ve sürekliliği için, ülkenin iktisadi yapısına uygun bir mali düzenin ve bütçenin oluşturulması birincil bir öneme sahip olmuştur.

Cumhuriyetin kurulmasının ardından denk bütçe politikasına geçişi etkileyen önemli bir etmen de Osmanlı tarihi olmuştur. Lozan görüşmeleri sırasında ülkenin üç dört yıllık değil, üçyüz yıllık tarihinin hesabı görüşmecilerin karşısına konuldu. Kapitülasyonlar, dış borçlanma nedeniyle mali bağımsızlığın yitirilmesi, dış borçların verimli alanlarda değil de cari harcamaların finansmanında kullanılması, Düyun-u Umumiye İdaresi, imtiyazlı yabancı sermaye, devlet maliyesinin düzensizliği, para değerindeki istikrarsızlıklar, dış ticaret açıkları, enflasyon, kronik bütçe açıkları nedeniyle Osmanlı tarihine ideolojik nefret ve küçümseme ile bakıldı. "Açık bütçe, istikrazlı finansman ve halk yararına olmayan bütçe" uygulaması eleştirilerek, "denk bütçe, istikrarsız finansman, halk yararına bütçe", görüşü benimsendi. Bu yönde izlenecek bir mali politika ile ülke siyasi ve iktisadi egemenliğini sağlamlaştıracaktı.

Söz konusu dönemde, siyasi nedenlerle dış borçlanmadan uzak duruldu, yabancı sermaye yatırımlarına ise ülkenin egemenlik haklarına uyması şartıyla olumlu bakıldı. İmtiyazlar isteyerek gelmek isteyen yabancı sermaye, tüm ekonomik ve mali sıkıntılara rağmen deddedildi.

Denk bütçeye geçişi etkileyen diğer bir etmen ise, para değerindeki istikrarsızlıklar olmuştur. Osmanlı devletinden Cumhuriyet dönemine aktarılan, 1915-1918 yılları arasında yedi tertip halinde basılan kağıt paranın karşılığı Almanya savaşı kaybedince kalkmış, çok küçük bir altın rezervine sahip olan Türkiye devleti bu konudan büyük rahatsızlık duymuştu. Bu paranın arkasındaki güvence Türk milletinin kendisidir denmişti. Ancak, son derece istikrarsız bir para piyasası ortaya çıkmıştı. Bu ortamda, bütçe dengesi ile para istikrarı arasında yakın bir ilişki kuruldu. Bütçe açığı verilmesi halinde bir ülkenin para değerine istikrar kazandırabilmesinin güç olduğu düşünüldü ve bu nedenle, denk bütçe para istikrarını sağlamanın ana unsuru olarak ele alındı. Osmanlı döneminde para konusundaki dengesizlikler ile kronik bütçe açıkları arasında ilişki kurularak, para değerine ilişkin konularda titizlik gösterildi. Nitekim Osmanlı devletinin son dönemi, paranın ve imparatorluğun birlikte düşüşü olmuştur. Ayrıca,

Birinci Dünya Savaşından sonraki Almanya'nın, Avusturya-Macaristan'ın kaderleri de bunun örnekleridir.

Denk bütçe politikasına geçişte bütün bu faktörlerin yanı sıra gelir yetersizliği bir diğer belirleyici öge olmuştur. Ülkenin yeniden inşa sürecinde giderleri karşılamak üzere gelirleri kısa dönemde artırması mümkün olmadığından, *“gelire göre gider yapmak ilkesi”* benimsendi. Denk bütçeyi sağlayacak harcama politikası, gelire göre gider yapma esası üzerinde oluşturuldu. Bu amaçla, açık bir bütçeye yol açan yasal, idari düzenlemelerin tasfiyesi yoluna gidildi.

Cumhuriyetin ilk yıllarında denk bütçe politikasına geçiş 1926 yılında gerçekleşebilmiş ve 1924 yılından itibaren ilk üç yıl devlet bütçeleri açık vermiştir. Yukarıda sözü edilen tüm faktörlerin etkisiyle denk bütçe uygulamasını pekiştirecek düzenlemeler bu yönde yapıldı. Cumhuriyet döneminin ilk bütçeleri olan 1924-1925 ve 1925-1926 yılları bütçeleri açıkla onaylanmıştır. Bir yanda gereksinimler öte yanda siyasi kaygılar, hükümetin bütçe açıkları konusunda yaklaşımını belirlemiş ve mali politikanın temel ilkeleri 1925 yılında belirginleşmiştir. Bu ilkeler, “israftan kaçınmak, tasarrufa uymak, denk ve hakiki bütçe, yeni vergiler koymak yerine vergilerin toplama usullerinin iyileştirilmesi, borçlanma ve emisyon yapmadan maliyeyi düzen ve güven esasında yönlendirmek, içerde ve dışarıda devletin itibarını korumak ve sürdürmek, yabancı sermayeden ülkenin bağımsızlığına zarar vermeyecek ve gelişmemizi önlemeyecek biçimde faydalanmak” idi. İki yıllık açık bütçe uygulamasından sonra, 1926 yılında denk bütçe politikası izlenmesi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştı. Bütçe uygulamasının ortaya çıkardığı sorunlar, öte yanda gelir yetersizliği, siyasi ve psikolojik etmenler en kısa sürede, her ne pahasına olursa olsun bütçelerin denkleştirilmesi gereğini ortaya koyuyordu.

Gelir yetersizliği ve gelirlerin kısa dönemde artırılamaması, denk bütçeye geçişte önemli bir etmendi. 1925 yılının ortalarında, bütçe açığının, bütçe giderlerini sınırlayacak sıkı önlemler alınmadan giderilemeyeceği anlaşılmıştır. Bunun üzerine öncelikle giderlerin denetim altına alınması ve hazine birliğinin sağlanması, ödemelerin düzene konulması, gelir kaynaklarının yeniden düzenlenmesi gibi mali düzeni sağlamaya yönelik önlemler artarda gerçekleştirilmiştir.

Cumhuriyetin ilk yılları boyunca denk bütçe politikası tahsil edilen gelire göre harcama yapma ilkesine dayanılarak yürütülmüştür. Denk bütçe politikasının dayandığı temel ilke bütçeyi denk hazırlamak, yasama organından denk geçirmek ve uygulamada

denkliği sağlamaktı. Bütçe açıklarına karşı alınan sıkı yasal düzenlemeler ve mali düzeni sağlayıcı önlemlere, yöneticilerin denk bütçeyi sağlama konusundaki istekleri de eklenince 1926 yılından itibaren her yıl bütçe denk bağlanmış ve denk uygulanmıştır. 1929 yılında yaşanan Büyük Ekonomik Buhranın da etkisiyle 1931 ve 1933 yıllarında bütçe açıkları görülmesine rağmen sonrasında bu durum düzeltilmiştir. Büyük depresyondan sonra dış ticaret açıkları ve para değerindeki düşüşleri kontrol altına alacak düzenlemeler getirildi. Buhranın en derin noktasında bile 1935'den sonra ekonomideki canlanma yine gözle görünür hale gelmiştir. Fakat, iktisat ve mali politikada baştan beri benimsenen “denk bütçe + sağlam para” ilkesi yürürlüktedir.

Bu uygulamalar savaş yıllarına kadar sürmüştü ve savaş yıllarında da denk bütçe ilke olarak kabul edilmiştir. Tahsil edilen gelire göre gider yapma temelinde yürütülen Denk Bütçe Politikası, vergilere ve içsel kaynaklara dayanıyordu. Savaş yıllarının olağanüstü şartları içinde de, devlet mali ihtiyaçlarını büyük ölçüde vergilerle karşıladı. Ayrıca, emisyon, dış borçlanma ve iç borçlanma yöntemleri geniş bir biçimde kullanılmıştır. Savaş yıllarında vergiler dışında kullanılan finansman araçlarına sık sık başvurulsa da, bu miktarlar ekonominin sınırlarını zorlayacak düzeyde değildi. Savaş sonrasında değişen iktisadi ve siyasi şartlar, savaş öncesi oluşan iktisadi ve mali politikaların dayandıkları ilkeleri büyük ölçüde etkilemiştir.

Savaş sonrasında denk bütçe politikası terk edilmiştir. Bütçeler TBMM'nde açıkla onaylanmıştır. Bütçeler açık onaylansa da, bütçe denkliği konusunda temkinli davranılmaya devam edildi. Savaş sonrasında hem Recep Peker, hem de Hasan Saka hükümetleri döneminde bütçeler açık onaylanmış, ancak uygulamada açıklar gerçekleşmedi ve bütçeler fazla verdi. Aşağıdaki tabloda 1924 – 1950 yılları arasında kapsayan dönemde genel bütçe gider, harcama ve bütçe dengesi büyüklüklerinin gelişimi yer almaktadır.

Tablo 48: Genel Bütçe Harcamaları, Gelirleri ve Açıklarının Gelişimi (1924-1950) (Milyon TL)

Yıl	Harcama		Gelir		Bütçe Açığı	
	Başlangıç Ödeneği	Yıl Sonu Gerçekleşme	Başlangıç Tahmin	Yıl Sonu Tahsilat	Öngörülen	Gerçekleşen
1924	140,4	131,6	129,2	138,4	-11.2	6.9
1925	183,9	202,3	153,0	170,7	-30.9	31.0

1926	190,1	172,4	190,1	180,2	0.0	7.7
1927	194,5	199,1	194,5	203,6	0.0	4.4
1928	207,2	200,8	207,2	221,7	0.0	20.9
1929	220,4	212,8	220,4	224,2	0.0	11.4
1930	222,6	210,1	222,7	217,5	0.1	7.4
1931	186,6	207,5	186,6	185,5	0.0	-22.0
1932	169,1	212,0	169,1	214,3	0.0	2.3
1933	170,5	205,4	170,5	198,9	0.0	-6.5
1934	184,1	228,8	184,1	241,2	0.0	12.4
1935	195,0	259,5	195,0	266,8	0.0	7.3
1936	212,8	265,8	212,8	270,8	0.0	5.0
1937	231,0	310,7	231,0	317,1	0.0	6.4
1938	250,0	314,7	250,0	329,3	0.0	14.6
1939	261,1	394,0	261,1	388,2	0.0	-6.2
1940	268,5	546,5	268,5	522,2	0.0	5.7
1941	309,7	586,4	309,7	652,2	0.0	65.8
1942	394,3	918,5	394,3	983,8	0.0	65.3
1943	486,7	1037,2	486,7	1038,5	0.0	1.3
1944	952,4	1983,0	901,5	1079,2	-50.9	-3.7
1945	603,4	605,0	537,8	663,9	-65.6	58.8
1946	990,6	1024,3	894,7	1061,1	-95.9	36.7
1947	1136,2	1572,7	1021,2	1624,9	-115.0	52.3
1948	1243,6	1426,7	1115,6	1494,7	-128.0	68.0
1949	1371,9	1600,6	1251,8	1658,9	-120.1	58.4
1950	1487,2	1495,6	1313,3	1448,8	-173.9	-46.8

Kaynak: T.C. MALİYE BAKANLIĞI, Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1995), Ankara: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 1995.

Tablo 48 incelendiğinde, 1930 yılına dek bütçe harcamalarının başlangıç ödeneğinin altında gerçekleştiği görülmekte ve bu da harcamaların kontrol altında tutulduğunu açıkça ortaya koymaktadır. 1930 yılı sonrasında ise bu pek mümkün olmamış ve başlangıç ödeneği harcama farkının giderek artmaya başladığı gözlenmiştir. Özellikle, kriz yıllarında bu fark büyümüş ve başlangıç ödenekleri azaltılmasına rağmen harcamalar düşürülemediği. Gelire göre gider yapmak esas olduğundan tahsilata göre harcamalar artırılmış veya azaltılmıştır. 1931 ve 1933 yıllarında ise, harcamalar tahsilatın da üzerinde gerçekleştiğinden bütçe açıkları meydana gelmiştir.

İkinci Dünya Savaşı yıllarında ise, savunma harcamalarının da aşırı artışı nedeniyle 1939 ve 1944 yılı bütçeleri açıkla kapanmıştır. O yıllarda iktisat teorisine egemen olmaya başlayan Keynesyen görüşün Maliye Bakanlığı'nca benimsendiği pek

söylenmese de, bütçe açıkları konusunda daha esnek davranılmaya başlandığı görülmektedir. Tablodan da izlendiği gibi, 1944 yılından sonra denk bütçe onaylanması ilkesi terk edilerek açık bütçeler onaylanmaya başlamıştır. Ancak uygulamada, 1950 yılı hariç bütçe fazla vermiştir. 1950 yılı bütçesi ise, hem açıkla onaylanmış, hem de uygulamada açık vermiştir. 1950 yılı bütçesini iktidardaki parti hazırlamış, sonra muhalefetteyken iktidar olan parti uygulamıştır.

Denk bütçe ilkesini, 1931 yılında programına koymuş olan Cumhuriyet Halk Partisi'nin, sonraki yıllarda açık bütçe onaylama yolunu seçmesi, mali yaklaşımdaki değişikliğin bir göstergesidir. Parti, siyasi ve iktisadi şartların gerisinde kalamamış ve bu nedenle, 1930'larda büyük eleştiriler almış olan denk bütçe politikasını bir yana bırakmıştır. Bunda, bazı tarihsel ve psikolojik unsurların ortadan kalkması rol oynadığı gibi, Türkiye'nin iktisat politikasını değiştirmesi de önemli etkide bulunmuştur. Bütçe açıkları ile devlet hizmetlerinin yerine getirilmesi, bu dönemde, bir yöntem olarak yeniden ortaya çıkmıştır. Ancak, bütçe açıklarının finansmanında uzun vadeli iç borçlanma ve dış borçlanma kaynak olarak kullanılmıştır. Bütçeler açıkla onaylansa da, dönemin hükümetleri bütçe uygulamasını titizlikle izleyerek açıkların uygulamada oluşmasına izin vermemiştir. Siyasi bağımsızlık göz önüne alınarak mali alanda temkinli davranılmıştır.

2. 1951 Yılından Günümüze Bütçe Dengesi

Türkiye'de çok partili hayata geçilmesinin ardından liberalleşme çabalarının da etkisiyle, Cumhuriyetin ilk hükümetlerinin savunduğu ve bu yolda ciddi mücadelelerin verildiği denk bütçe politikası uygulama hedefinden yavaş yavaş uzaklaştığı dikkati çekmektedir. Dışa açılarak dünya ekonomisiyle bütünleşme çabaları, sosyal refah devleti olma anlayışının dünyada yaygınlaşmasıyla birlikte devlete yüklenen görevlerin artması ve bunun sonucunda kamusal harcamaların büyük ölçüde artış göstermesi, bu gelişmeye karşılık kamu gelirlerinin kamu gelirlerinin kamu giderlerinin artış hızını yakalayamaması ve yukarıda Türkiye'de mali disiplinsizliğin temel nedenleri başlığı altında ortaya koymaya çalıştığımız ve doğrudan ülke içi nedenlerden kaynaklanan çeşitli faktörlerin de etkisiyle bütçe açıklarının giderek artan düzeyde ortaya çıkması gündemde yerini almaya başlamıştır. Özellikle 1980 sonrası dönemde ise bu açıkların ciddi boyutlara ulaştığı kolayca gözlenmektedir. Aşağıdaki tabloda, özellikle bütçe açığının artış yoğunluğu kazandığı dönemleri net olarak verebilmek adına, 1970

yılından günümüze kadar geçen dönemde gelir, gider ve bütçe dengesi büyüklüklerinin GSMH'ya oranları verilmiştir. Günümüzde, bir ülkenin mali disiplini sağlayıp sağlamadığının temel göstergelerinden birisi olarak değerlendirme kapsamına alınan bütçe açığı/GSMH kriterindeki gelişmelere de aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 49: Türkiye'de Konsolide Bütçe Büyüklüklerinin GSMH'ya Oranı (1970-2005) (%)

Yıllar	Gelir / GSMH	Gider / GSMH	Bütçe Dengesi / GSMH
1970	15.9	15.8	0.1
1971	15.6	17.7	-2.1
1972	16.2	16.2	0.0
1973	15.4	16.1	-0.7
1974	13.7	14.5	-0.8
1975	16.3	16.5	-0.2
1976	17.4	17.9	-0.5
1977	17.7	21.7	-4.0
1978	19.7	21.1	-1.4
1979	19.0	21.3	-2.3
1980	17.2	20.3	-3.1
1981	17.4	18.9	-1.5
1982	13.6	15.1	-1.5
1983	16.5	18.7	-2.2
1984	12.7	17.1	-4.4
1985	13.0	15.3	-2.3
1986	14.0	16.7	-2.7
1987	13.9	17.4	-2.5
1988	13.6	16.6	-3.0
1989	13.6	16.9	-3.3
1990	13.9	17.3	-3.4
1991	15.2	20.5	-5.3
1992	15.8	20.1	-4.3
1993	17.6	24.3	-6.7

1994	19.2	23.1	-3.9
1995	17.7	21.8	-4.1
1996	18.0	26.3	-8.3
1997	19.6	27.2	-7.6
1998	22.2	29.1	-6.9
1999	24.2	35.8	-11.6
2000	26.9	37.1	-10.2
2001	29.2	45.7	-16.5
2002	25.6	40.2	-14.6
2003	26.0	37.2	-11.3
2004	25.8	32.9	-7.1
2005	27.7	29.7	-2.0

Kaynak: Erişim: 19.04.2006, www.hazine.gov.tr, www.maliye.gov.tr.

1970 yılından günümüze kadar ülkemizde bütçe gelir, gider ve açıklarının GSMH'ya oranlarını verdiğimiz yukarıda yer alan tabloyu kısaca incelemek yerinde olacaktır. Bilindiği üzere, Türkiye'de 1973 yılından itibaren program bütçe sistemi uygulaması yürürlüğe konulmuştur. Yine 1970'li yıllarda dünya genelinde yaşanan petrol krizi nedeniyle Türkiye de etkilenmiş ve bu kriz sonucunda döviz rezervlerimizin tükenmesinin de etkisiyle bütçe açıkları artış göstermeye başlamıştır. Özellikle bu yıllar itibarıyla en fazla sapma 1971, 1977 ve 1979 yıllarında gerçekteşmiş ve sırasıyla % -2.1, % -4.0 ve % -2.3 seviyesinde açıkların GSMH'ya oranları tespit edilmiştir.

Tablodan da izlenebildiği gibi, özellikle 1980 sonrasında enflasyonist baskıların artmasıyla birlikte bütçe dengeleri daha da bozulmaya başlamış ve mali dengesizliğe ilaveten dış denge de bozulmasının ardından 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Tedbirleri gündemde yerini almıştır. Açık büyüklükleri itibarıyla 1981 ve 1983 yıllarını ihmal ettiğimizde, 1984 yılından itibaren bütçe açıkları artış göstermeye devam etmiştir. Özellikle yatırım-tasarruf dengesizliği nedeniyle iç tasarruflar yetersiz kalarak dış tasarruflara ağırlık verilmiş ve ödemeler dengesi açıkları meydana gelmiştir. Ayrıca bütçe açıklarının finansman aracı olarak da borçlanmaya ağırlık verilmesi gündeme gelmiş ve özellikle 1986 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun denge başlıklı üçüncü maddesine "bütçe açığı'nın net borçlanma hasılatı ile karşılanacağı" ibaresinin konulmasının ardından da açıkların finansmanı için de dış borçlanma kapısı aralanmış oldu. Aşırı

borçlanma sonucunda personel giderlerindeki artışın yanı sıra transfer harcamaları içinde borç faiz ödemeleri kaleminin yükselmesi ile birlikte borç maliyetleri gittikçe artmaya başlamış ve devlet bütçesi üzerindeki borç yükünün ağırlığı fazlaşmıştır.

1990 yılından günümüze kadar geniş bir açıdan bakıldığında bu dönemin zaman zaman iktisadi krizlerle yüz yüze gelinen yıllardan oluştuğunu ifade edebiliriz. Bu süreç içinde yaşanan iktisadi krizler sonuç itibarıyla kamu finansman dengelerinin de bozulmasına yol açmış ve bütçe açıklarının finansmanı amacıyla iç borçlanmaya yönelme düzeyini arttırmıştır. Bu dönemde kamu finansman dengelerinin bozulmasında etkisi olan diğer bir etmen yüksek enflasyon oranlarıdır. Yüksek enflasyon düzeyi nedeniyle bütçe dengelerinde önemli sapmalar oluşmuştur. 1990 yılında % -3.4 olan bütçe açığı / GSMH oranı, 1993'de % -6.7 oranına yükselmiştir. 1993 yılında bütçe gelirleri içinde en büyük paya sahip olan vergi gelirleri ile, iç borç anapara ve faiz ödemeleri karşılanamayacak duruma gelmiştir.

Bütçe açıklarının büyümesi, maaş ve ücretler seviyesinin gittikçe artması iç talebin genişlemesine katkı sunarken, fiyat artışlarını daha da hızlandırmış, dış ticaret açıkları büyümüş ve Türk Lirası hızla değer kaybetmeye başlamıştır. İç ve dış dengelerin bozulması sonucunda yeni bir ekonomik istikrar paketinin açılması gündeme gelmiş ve bu amaçla, enflasyonu kontrol altına almak, ihracat düzeyini artırarak ödemeler dengesini yeniden kurmaya çalışmak ve kamu gelirlerini artırıp kamu harcamalarını kısma çalışarak bütçe dengesini kurmaya çalışmak için çeşitli önlemler içeren 5 Nisan 1994 tarihli Ekonomik İstikrar Programı uygulamaya konulmuştur³⁶⁶.

Ekonomik İstikrar Programının uygulamaya konulmasının ardından çeşitli düzenlemelere gidilmiş ve bu kapsamda vergi gelirlerini artırıcı önlemler de alınmıştır. Ekonomik Denge Vergisi ve Net Aktif Vergisi adı altında bir kerereye mahsus olarak uygulamaya konulan vergiler sayesinde bütçe açıklarında nispi azalmalar kaydedilmiştir. Nitekim 1994 sonu itibarıyla bütçe açığı/GSMH oranı % -3.9 olarak gerçekleşmiştir. Sonraki yıllarda bütçe açıklarında yaşanan önemli artışlar sonucunda tekrar söz konusu oranda gittikçe artan düzeyde yükselmeler yaşanmıştır. 1996 yılında % -8.3 düzeyini bulan oran, borç maliyetlerinin artışı sonucunda kamu harcamalarının kamu gelirlerinden hızlı artmasının sonucunda 1999 yılında % -11.6'ya yükselmiştir. Kasım 2000 ve Şubat 2001 iktisadi krizlerinin ardından bütçe dengeleri daha da

bozulmuş ve söz konusu oran 2001'de % -16.5'e tırmanmıştır. Maastricht bütçe açığı kriterinin %-3 olduğu düşünüldüğünde, 2001 yılı oranının ne derece yüksek ve ciddi boyutlarda olduğu dikkatleri çekmektedir.

Yaşanan krizlerin ardından Nisan 2001'de kamu maliyesinde disiplini sağlamak ve birincil fazla yani faiz dışı fazla oluşturarak bütçe üzerindeki borç yükünü hafifletmek amacıyla "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" yürürlüğe konulmuştur. Bu kapsamda kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak çeşitli düzenlemelere gidilmiştir. Öncelikle 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve ardından 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe konularak kamu mali yönetiminde etkinliğin ve mali disiplinin tesis edilmesi hedeflenmiştir. 2002-2005 yılları arasında uygulamaya konulan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı sonucunda, yukarıdaki tablodan da görüldüğü gibi, bütçe açığı/GSMH oranı 2004'de % -7.1'e, 2005'de % -2.0'a düşmüştür. Bundan sonraki süreçte ise, aşağıya çekilen bu oranın en azından sürdürülebilir olması amacıyla korunması büyük önem taşımaktadır.

Kriz sonrası dönemde uygulamaya konulan ekonomik program ve kısmen sağlanan siyasi istikrar çerçevesinde, sıkı para, maliye ve gelir politikaları uygulamaya koyulmuş, makroekonomik istikrarı sürekli kılacak ve ekonominin etkin ve verimli bir yapıya kavuşmasını sağlayacak olan yapısal reformlar konusunda kararlı bir tutum sergilenmeye de çalışılmıştır.

Buraya kadar Cumhuriyet öncesi ve sonrası dönemde bütçe açıklarının gelişimi hakkında bilgi verilmeye çalışılmıştır. Bir ülkede bütçe açıklarının giderilmesi amacıyla Anayasal iktisat taraftarlarınca "anayasal denk bütçe" ilkesinin uygulamaya konulması gerektiği savunulmaktadır. Anayasal iktisatçılara göre, anayasaya "devlet bütçesi gelirlerinin devlet bütçesi giderlerine denk olması gerekir" şeklinde bir hükmün konulması suretiyle bütçe dengesinin sağlanacağı düşünülmektedir. Elbetteki anayasal veya yasal mevzuat çerçevesinde bütçeye yönelik olarak hüküm altına alınacak çeşitli kurallar, bir ülkede mali disiplinin sağlanması açısından önemlidir. Ancak, anayasal ya da yasal kapsamda hüküm altına alınan kuralların uygulanacak olan ülkenin iktisadi, siyasi, mali ve aynı zamanda sosyal yapısı ile uyum arzemesi de önemlidir. Aksi

³⁶⁶ Arslan SONAT, "Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Dış Denge", **X. Türkiye Maliye**

takdirde, uygulama sonuçları fayda yerine maliyete yol açabilecektir. Çalışmamızın izleyen bölümünde Türkiye açısından bu durum değerlendirilmeye çalışılacaktır.

III. ANAYASAL DENK BÜTÇE YAKLAŞIMININ TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Anayasal denk bütçe kriterinin Türkiye'de uygulanabilirliğine yönelik temel kriterleri ve bu kapsamda önerilerimizi ortaya koymadan önce, Cumhuriyet öncesi ve sonrası dönemde Anayasal ve yasal mevzuat çerçevesinde bütçe ve bütçe disiplini ve bu kapsamda mali disipline yönelik hükümlerin ve çeşitli düzenlemelerin irdelenmesi faydalı olacaktır.

A. Türkiye'de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mevcut Anayasal ve Yasal Düzenlemeler

Türkiye'de mali disiplinin sağlanmasına yönelik olarak gerçekleştirilen anayasal ve yasal düzenlemelere değinmeden önce, Cumhuriyet öncesi döneme değinmek, her iki dönem arasında karşılaştırma yapmak açısından daha faydalı olacaktır. Bu çerçevede, öncelikle Osmanlı Devleti döneminde anayasal ve yasal çerçevede bütçe konusuna nasıl yaklaşıldığı ve devlet bütçesi ile ilgili olarak söz konusu mevzuatlarda yer alan hükümler hakkında bilgi verilmeye çalışılacaktır.

1. Osmanlı Devleti Döneminde Anayasal ve Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde Devlet Bütçesine Yönelik Hükümler

Osmanlı Devleti döneminde gelir ve giderler, bunların muhasebeleştirilmesi, yıllonlarında da olsa dengeleştirilmesinin; muvazene defteri, mali muvazene, muvazene-i umumiye adlarıyla, o zamanın usulüne ve mevzuatına göre bütçeleştirildiği anlaşılmaktadır. Önceleri şeriat hükümlerine (Kur'an-ı Kerim hükümleri, Sünnet hükümleri gibi), sonraları ihtiyaçların zorlamalarıyla yürürlüğe konulan hükümdar kanunnameleriyle (Fatih, Bayezid-i Veli, Yavuz Selim, Kanuni Süleyman Kanunnameleri gibi) bütçeler daima iyiye doğru bir gelişme göstermiştir. Osmanlı Devletinde bütçe anlayışının 19. asrın ikinci yarısından itibaren yerleşmeye başladığı görülmektedir. Bu

çerçevede, şu kanuni düzenlemeler mevzuattaki gelişmelere kanıt olarak gösterilebilir³⁶⁷:

- 1855'de Muvazene Defteri Nizamnamesi,
- 1873'te Bütçe Nizamnamesi,
- 1876'da Kanuni Esasinin bütçe ile ilgili hükümleri,
- 1910'da Usulü Muhasebe-i Umumiye Kanunu,
- 1911'de Usulü Muhasebe-i Umumiye Kanunu Muvakkati.

Anayasa, devletin esas siyasi yapısını ilgilendiren ve kuran bütün kaideleri kapsamaktadır. Bu kaideler, hukuk kaideleri ve vesikaların hepsi, yazılı ve yazısız anayasa, kanun, nizamname, ferman, âdet, teamül ve an'ane olsun maddi manada anayasa sınıflandırmasına girmektedir. Şekli manada anayasa ise özel usullere uyularak yapılan ve Anayasa adındaki kanundur. Osmanlı Devleti döneminde ondokuzuncu yüzyıl boyunca öncelikle "Anayasa gibi fermanlar" çıkarılmış, ardından 1876'da ilk anayasa olan "Kanunu Esasi" de bir fermanla verilmiştir³⁶⁸.

Osmanlı Devleti döneminde anayasa niteliği taşıyan ve bütçe hükümlerine yer verilen mevzuat düzenlemelerini "Anayasa benzerleri" ve "Anayasalar" şeklinde ikiye ayırarak ele almak uygun olacaktır:

- a) Anayasa Benzerleri: Sened-i İttifak (1808), Gülhane Hattı Hümayünü (1839), Islahat Fermanı (1856), Adalet Fermanı (1875).
- b) Anayasalar: Kanuni Esasi (1876), Teşkilat-ı Esasiye Kanunu (1921).

Yukarıda "Anayasa benzerleri" ve "Anayasalar" şeklinde sınıflandırdığımız yapıtlarda yer alan bütçe ile ilgili hükümlerin neler olduğunu, her bir yapıtı sırasıyla ele alarak görmek ve bu hükümleri mali disiplin açısından değerlendirmek önem taşımaktadır.

a. Anayasa Benzeri Düzenlemelerde Bütçe Hükümleri

Cumhuriyet öncesi dönemde Osmanlı Devleti'nin gelirleri bir İslam devleti olmasının etkisiyle zekât, oşür, haraç ve cizyeden oluşuyordu. Devlet gelirleri ve devlete

³⁶⁷ Ahmet BAYIR, **Bütçe Mevzuatında ve Bütçelerde Gelişmeler (Osmanlıdan Cumhuriyete)**, T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1993a/12, s.22.

³⁶⁸ **Türk Hukuk** Ansiklopedisi, Cilt:II-1962, Ankara, (Aktaran: Ahmet BAYIR, **Bütçe Hükümleri (Anayasa Benzerleri ve Anayasalarda) "1808-1982"**, T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1993b/12, s.15).

ait olan çeşitli mal ve eşyalar Hazineye tutulmaktaydı. Daha Osmanlı Devleti'nin ilk dönemlerinde Sultan Osman'ın oğlu Sultan Orhan'a şu vasiyeti, konumuz itibarıyla oldukça dikkat çekicidir³⁶⁹:

“Hiçbir işe, gereğinden fazla para harcamamaya bilhassa özen göster. Devlet Hazinesini dolu tutmanın yollarından biri, imkanları iyi kullanmaktır. Olanla yetinmeyip “Beytülmalı” (Devlet Hazinesini) dolu tutmaya gayret etmelisin. Bunun için de devlet gelirlerini arttırıcı tedbirlere başvurmalısın.”

Görüldüğü üzere; Osmanlı Devleti'nin ilk yıllarında “bütçe” adı altında her hangi bir kanun veya benzeri bir belge kullanılmamış ve devlet bütçesinin uygulanmasına yönelik olarak yazılı şekilde düzenlemelerin mevcut olmamasına rağmen, İmparatorluğun ilk temelini atan Sultan Osman'ın, oğlu Sultan Orhan'a olan vasiyeti de bütçe hakkında önemli bir belge niteliği taşımakta ve ayrıca dönemin bütçesi çerçevesinde, mali disiplinin nasıl sağlanabileceğinin de temel ipuçlarını vermektedir. Aslında, zamanında Sultan Osman'ın üç küçük cümleye sığdırdığı bu nasihat, günümüzde mali disiplinin sağlanabilmesi amacıyla yapılan yüzlerce ve belki de binlerce sayfalık anayasal, yasal vb. düzenlemelerin de yerini almaktadır. Vasiyetin özü itibarıyla, günümüzde pek çok devletin gelirlerini artırma yoluna gitmeden, mevcut gelirlerinin çok üstünde harcamaya yönelmeleri sonucunda ciddi ölçüde bütçe açıkları ortaya çıkmakta ve bu açığın kapatılabilmesi için başvuru borçlanma ise, ülkeyi ağır borç yükü altına sürükleyerek, mali açıdan daha büyük problemlerin ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Bunun sonucunda da ülkeler, mali reform adını verdikleri pek çok düzenlemeyle, içine düştükleri mali disiplinsizlik çıkmazından kurtulma çabaları göstermeye başlamaktadırlar.

Yukarıda örnek olarak yer verdiğimiz Sultan Osman'ın vasiyeti dışında, Osmanlı Devleti'nin hükümlerlik dönemi boyunca yürürlüğe koyduğu çeşitli yapıtlarda, bütçe konusuna olan yaklaşımlarını ele almaya çalışalım. Bu amaçla, öncelikle Sened-i İttifak, Gülhane Hattı Hümayünü, Islahat Fermanı ve Adalet Fermanı olarak adlandırılan anayasa benzeri yapıtlarda yer alan bütçe hükümlerini sırasıyla inceleyelim.

(1) Sened-i İttifak'ta Bütçe Hükümleri

³⁶⁹ Bedri GÜRSOY, **Kamusal Maliye – Bütçe**, İkinci Cilt, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 436, S.B.F. Basın ve Yayın Okulu Basımevi, Ankara, 1980, s.79.

Türklerin “Magna Carta”sı diye adlandırılan ve İngiltere’den (1215) yaklaşık 600 yıl sonra 7 Ekim 1808’de padişahla âyanlar, valiler ve beyler arasındaki münasebetleri kapsayan Sened-i İttifak, 7 madde ve 1 zeylden (ekten) oluşmaktadır³⁷⁰. Padişah tarafından onaylanan bu belge ile âyanların varlığı kabul edilmiş ve kendilerine bazı haklar tanınmış ve böylece padişahın mutlak otoritesine bir sınırlama getirilmiştir³⁷¹.

18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren gerek vergi tahsilini gerek yükümlülükleri güvence altına alabilmek için, halk tarafından seçilen ve “ayan” adı verilen kişilere vergi tahsili yapma yetkisi verildi. Âyanlar önceleri halkı mültezimlere karşı koruyorlardı. Ancak daha sonra mültezimlerle uzlaştılar ve kendileri de iltizam almaya başladılar. İmparatorluk zayıfladıkça ayanların bölgesel güçleri de arttı. 1808 tarihli Sened-i İttifak ile padişahın vergilendirme gücü ayanlar lehine sınırlandırıldı. Senedi İttifak gerek vergilendirme gücünün sınırlandırılış biçimi, gerek etkileri yönünden Magna Carta ile yakın benzerlik göstermektedir³⁷².

Sened-i İttifak’ın bütçe ile bağlantılı hükümleri 3. ve 7. maddelerinde yer almaktadır. Söz konusu ittifakın 3. maddesi “vergi düzeni” ile ilgili iken, 7. maddesi ise “adil ve eşit vergi salma” hakkında hükümler içermektedir.

7 Ekim 1808 yılında Sened-i İttifak’ı imzalayan âyan ve eyalet valileri padişaha bağlılıklarını belirtiyorlar, sadrazamı onun mutlak temsilcisi olarak kabul etmeye söz veriyorlardı (1. ve 4. madde). Osmanlı vergi düzeni tüm imparatorlukta, bütün eyaletlerde uygulanacak, padişaha ait olan gelirlere el konulamayacaktı (3. madde). Buna karşılık padişah da adil ve eşit vergiler salmaya söz veriyordu (7. madde)³⁷³. Sened-i İttifak’ta yer alan hükümlerin çoğunlukla vergi konusu ile bağlantılı olduğu görülmekte ve bu hükümler dışında, bütçe gelirlerinin bütçe giderlerine denk olması gerektiği yönünde herhangi bir hükme rastlanmamaktadır.

(2) Gülhane Hatt-ı Hümayunu’nda Bütçe Hükümleri

Gülhane Hatt-ı Hümayunu (Tanzimat Fermanı), tebaa-devlet ilişkileri ile kamu gücünün kullanılmasına kurallar getiren, kendini sınırlama örneği veren ve bu nedenle

³⁷⁰ BAYIR, (1993b) a.g.e., s.17.

³⁷¹ Erdoğan ÖNER, **Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, T.C. Maliye Bakanlığı, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 2005/369, s.765.

³⁷² Mualla ÖNCEL-Ahmet KUMRULU-Nami ÇAĞAN, **Vergi Hukuku**, 10. Bası, Turhan Kitabevi, 2003 Ankara, s.9.

³⁷³ BAYIR, (1993b) a.g.e., s.18.

de geri alınıncaya kadar hukuken bağlayıcı, modern anlamda bir anayasa olmasa bile *anayasa nitelikte* ya da değerinde bir *berat*, *bir anayasa benzeri* yapıttır. Hukuki biçimi bakımından ise iki yanlı (antlaşma, sözleşme) değil, tek yanlıdır, bir “ferman” dır³⁷⁴. Osmanlı devlet adamlarının teşebbüsü ve ön planda siyasi düşünceler olmaksızın sadece imparatorluğun müesseselerini yenileştirmek amacıyla Tanzimat Fermanı ilan edilmiştir³⁷⁵. 3 Kasım 1839 tarihli Gülhane Hattı Şerifi bir “anayasa” mahiyetindedir. Bu yapıtta yer alan hükümlere göre, devlet, memleketin muhafazası, askeri ve sair hizmetler için para ihtiyacını, halktan alacağı vergi ile karşılayacaktır. Ancak, verginin halkın emlak vesair mali gücüne göre salınması, hiç kimseden fazla bir şey alınmaması, gerek vergi salma ve gerekse tahsili, memur maaşlarının nizama bağlanması yönünde düzenlemeye gidilmesi ve bunlara ilaveten, can, ırz, namus masuniyeti (dokunulmazlığı) ve rüşvetin kaldırılması öngörülmektedir. Bu hususların gerçekleştirilmesini teminen, mali, idari, askeri ve adli ıslahatın yapılması söz konusu fermada şart koşulmaktadır. Gülhane Hatt-ı Hümayunu’nda öngörülen mali ıslahat kapsamında, 1855 yılında “Hazine-i Celile Muvazene Defterinin Sureti Tanzimine Dair Nizamname” tatbik mevkiine konulmuş ve bütçeler bu esasa göre yapılmıştır³⁷⁶. Bu nizamname ile bütçenin idari bir belge olarak önemi arttırılmıştır. 13 maddelik bu kısa tüzükte (nizamnamede) bütçe kelimesi yerine “Muvazene Defteri” deyimini kullanılmıştır³⁷⁷. Söz konusu nizamname hakkında biraz daha geniş bilgiye ileride yer verilecektir.

1839 yılında Gülhane Hatt-ı Hümayunu’nun ilan edilmesiyle birlikte, vergilemede iktidar ve ılımlılık ilkeleri kabul edilerek, vergilerin herkesin ödeme gücüne göre alınmasının kabul edilmesine ilaveten ayrıca, padişahın harcamaları ile devlet harcamalarının birbirinden ayrılması öngörülmüştür³⁷⁸. Gülhane Hattı Hümayunu’nda açıklanan hükümler dışında bütçe denklğine yönelik olarak her hangi bir hükme yer verilmemiştir.

(3) Islahat Fermanı’nda Bütçe Hükümleri

³⁷⁴ Bülent TANÖR, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, Yapı Kredi Yayınları, Yayın No:963, İstanbul, Ekim 2002, s.92.

³⁷⁵ ÖNER, a.g.e., s.774.

³⁷⁶ BAYIR, (1993b) a.g.e., s.19.

³⁷⁷ Metin MERİÇ, “Osmanlı Bütçe Sistemi”, **D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:8, Sayı:1, 1993, s.239.

³⁷⁸ Özlem ÖZKIVRAK – Dilek DİLEYİCİ, “Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası”, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Yıl:1, Sayı: 3, Temmuz-Ağustos-Eylül 2001, s.96.

Kırım Savaşı'nı takiben hazırlanan Paris Antlaşması'nın imzalanmasından önce, Osmanlı ülkesinde yaşayan Ortodoksların hukukunu koruma konusunda ortaya çıkan bulan Rus müdahalesini ve bununla ilgili istekleri önlemek amacıyla, 18 Şubat 1856 tarihinde Müslümanlarla gayrimüslimlerin eşitliği ve tebaanın haklarını teyit eden Islahat Fermanı yayınlanmıştır. Bu ferman, barıştan sonra yeni bir Avrupa kurulacağını, Osmanlı Devletinin yeni Avrupa düzeninde yer alması için reformlar yapması gerektiğini ifade eden Avrupa devletlerince hazırlanıp Osmanlı Devletince ilan edilmiştir³⁷⁹.

Islahat Fermanı da bir anayasa niteliğindedir. Islahat Fermanı'nın ardından gerçekleştirilen mali alandaki çeşitli yenilikler de, halk yararına sonuçlar vermiştir. Bu konudaki başlıca yenilikler şunlardır³⁸⁰: İltizam usulünün kaldırılması, mültezimlerin yerine "muhasıl" denen geniş yetkili memurların geçmesi, vergi alma işlerinde vali ve âyânın rolünün son bulmasıyla suiistimallerin azalması, modern maliye yönetiminin gereği olarak bütün gelir ve giderlerin merkezden düzenlenmesi, vergilemede servet esasının ve nispîliğin temel alınması, vb.

Islahat Fermanı sonrasında; Kırım harbi sonunda had safhaya varan hazinenin sıkıntısına çare bulmak için Sultan Abdülmecit önce 1858 yılında bir ferman ile bütün giderlerde ve özellikle saray ödeneklerinde ciddi bir tasarruf yapılmasını emretmiştir. Bu maksatla 1859 yılında merkezde Maliye Nezaretine bağlı olarak yedi üyeden oluşan Islahat-ı Maliye Komisyonu kurulmuştur³⁸¹. Bunun dışında, ileri safhada bütçeleştirilmeyi sağlamak üzere 1873 yılında düzenlenen "Devlet-i Aliyenin Bütçe Nizamnamesi" de Islahat Fermanı ve bu kapsamda gerçekleştirilen mali ıslahatın ürünlerinden birisidir³⁸².

(4) Adalet Fermanı'nda Bütçe Hükümleri

1875 tarihli Adalet Fermanı da, önceki fermanlar gibi Anayasa benzeri düzenlemelerden birisidir. Önceki fermanlardaki adli ıslahatın yapılması yolundaki iradeye (emre) istinaden bir takım düzenlemeler yapılmış olmasına rağmen, bu fermanla, ülke halkının daha ileri düzeyde hakkının korunması, adalet ilkesinin yerleştirilmesi emrolunmuştur. Salınacak vergi ve resimlerin adalet üzere tertibi, gerek askeri gerek mülki erkan ve memurlara adalet üzerine ücret tayini, askeri mükellefiyet, bedelli askerlikte adalet esaslarını getirmiş olmakla, söz konusu ferman bütçenin gelir

³⁷⁹ ÖNER, a.g.e., s.268.

³⁸⁰ TANÖR, a.g.e., s.112.

³⁸¹ ÖNER, a.g.e., s.279.

³⁸² BAYIR, (1993b) a.g.e., s.20.

ve gider cetvellerini ilgilendirir hükümleri bünyesinde bulundurmaktadır³⁸³. Adalet Fermanı'nda yer alan bu hükümler, bütçe giderlerinde disiplini sağlayıcı nitelik taşımakta ve vergilendirme yapılırken adalet ilkesinden taviz verilmemesinin önemini bir kez daha vurgulamaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde, yukarıda “anayasa benzerleri” şeklinde sınıflandırılarak her biri hakkında kısaca bilgi verdiğimiz ve Anayasaların öncüleri olan bu hat ve fermanların ardından, nihayet bir yıl sonra 1876'da gerçek manasıyla ilk anayasa olan “Kanun-i Esasi” yürürlüğe konulmuştur.

b. Anayasalarda Bütçe Hükümleri

Osmanlı İmparatorluğu, anayasa benzeri yapıtların ardından gerçek manada ilk ve son anayasasına 1876 yılında çıkarılan Kanun-i Esasi ile kavuşmuştur. Bu anayasada hakimiyet “padişah”ta iken, Osmanlı Devletinin yıkılışının ardından, Mustafa Kemal ATATÜRK'ün önderliğinde başlatılan Kurtuluş Savaşı mücadelesi çerçevesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açılması ile birlikte bundan sonra hazırlanan tüm anayasalarda hakimiyet “millet”e intikal etmiştir. Bu anayasaları da sırasıyla ele alarak, her birinin içerdiği bütçe hükümlerini inceleyebiliriz:

(1) Kanun-i Esasi'de Bütçe Hükümleri

Türkiye'de bugünkü manası ile bütçe hakkı ilk defa 23 Aralık 1876 tarihli Kanun-i Esasi'de kabul edilmiş bulunmaktadır. Toplam 119 maddeden oluşan Kanun-i Esasi, Osmanlı İmparatorluğu'nun gerçek manası ve şekliyle ilk anayasasını oluşturmaktadır. Kabul edilen bu Anayasada, bütçe tasarısının hükümet tarafından hazırlanarak seçimle belirlenen mecliste incelenmesi ve onaylanması benimsenmiştir. Kanun-i Esasi içinde yer alan ve devlet bütçesi ile ilgili olan madde numaraları ise şu şekildedir: Gelir Maddeleri; 20, 24, 25, 36, 80, 96, 97, 98, 105; Gider Maddeleri; 63, 64, 76, 80, 97, 98, 101, 105; Bütçe Maddeleri; 64, 80, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107. Gelir ve gider maddeleri ağırlıklı olarak usule yönelik maddelerdir. Bütçe maddeleri ise, usul, kesinhesap ve bütçe kontrolüne yönelik hükümler içeren maddelerdir.

Bütçenin hukuki ve siyasi yapısını belirleyen ve 1876 yılında kabul edilen Kanun-i Esasi ile “vergi ödevi, bütçenin hazırlanması, görüşülmesi, uygulanması,

³⁸³ BAYIR, (1993b) a.g.e., s.20.

denetimi, kesin hesap ve Sayıştay” konularında yapılan düzenlemelere ait temel hükümlere günümüz Türkçesine en yakın biçimiyle aşağıda yer vermeye çalışılmıştır³⁸⁴:

“Madde 20- Yasalaşan vergiler, özel düzenlemelere göre, bütün uyruklar arasında herkesin gücü oranında tarh ve tevzi olunur.

“Madde 24- Zoralm, angarya ve cerime yasaktır. Fakat, savaş zamanında usulüne uygun olarak belirlenecek vergiler ve yaratılacak durumlar bunun dışındadır.

Madde 25- Bir yasaya dayanmadıkça, vergi ve resim adı altında ve diğer adlarla, hiç kimseden akçe alınamaz.

Madde 80- (1909 Değişikliği) Genel giderler, bütçe yasasında gösterildiği gibi Heyeti Mebusanda ayrıntılı olarak incelendikten sonra, miktarına Vekillerin de hazır bulunmasıyla karar verilir. Buna karşılık olacak gelirlerin, niteliği, niceliği, dağıtılması tarzı ve elde edilmesi Vükela huzuru ile belirlenir.

Madde 96- Devletin gelirlerinin hiçbir bir kanun ile tayin edilmedikçe vaz (konulamaz ?), dağıtılamaz ve toplanamaz.

Madde 97- Devlet bütçesi, yaklaşık gelirleri ve giderleri açıklayan yasadır. Devlet vergilerinin konulması, salınması ve tahsili konusunda dayanacağı kanun budur.

Madde 98- Bütçe yani “Muvazene-i Umumiye Kanunu” Meclisi Umumide (Genel Meclisde) madde madde incelenerek kabul edilir. Gelirler ve tahmini harcamaların kalemlerinin toplamı olmak üzere ona bağlı cetveller, nizamen tayin olunan örneğine göre kısımlara, fasıllara ve çeşitli maddelere bölünür ve bunların görüşülmesi de fasıllar itibarıyla yapılır.

Madde 99- Bütçe yasasının ilişkin olduğu yıl içinde uygulanmaya konulabilmesi için bütçe tasarısı Meclisi Umuminin açılmasının ardından Heyeti Mebusana verilir.

Madde 100- Bir kanun ile belirlenmedikçe, Devlet mallarından bütçe dışında harcama yapılamaz.

Madde 101- Meclisi Umuminin toplanık olmadığı sırada olağanüstü zorunlu nedenlerden dolayı bütçe dışında masraf yapılması zorunluluğu doğarsa, sorumluluğu Vekiller Heyetine ait olmak ve Meclisi Umuminin açılmasından hemen sonra Meclisi Umumiye bu konuda yasa tasarısı vermek koşuluyla, bu masrafın karşılanması için

³⁸⁴ Cevdet ATAY, **Karşılaştırmalı Türk Anayasaları (Değişme ve Gelişme)**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1997, s.71, 208, 209, 211.

gereken paraların sağlanması ve harcanması için Padişaha arzı ve izin isteminden sonra “sadır olacak iradei seniye üzerine” olanaklıdır.

Madde 102- (29.2.1915 tarihli değişiklik) Bütçe yasasının hükmü bir yıla mahsustur. O yılın dışında geçerli olamaz ve geçersizliği erteleme ve uygulama ile ihlal edilemez. Ancak Meclisi Mebusan bütçeyi kararlaştırmaksızın feshedilirse, geçerliliği bir yılı aşmamak üzere, Vükelayı Devlet, iradei seniyeyi içeren bir kararname ile eski yılın bütçesinin hükümlerinin uygulanmasını Meclisi Mebusanın gelecek toplantısına kadar uzatır.

Madde 103- Kesin Hesap Yasası (Muhasebe-i Kat'îye Kanunu) ilişkin olduğu yılın gelirlerinden elde edilen paralarla yine o yılın giderlerinden yapılan harcamaların gerçek miktarını gösterir; bunun şekil ve bölünmesi de Bütçe Yasasına tümüyle uygun olacaktır.

Madde 104- Kesin Hesap Yasası tasarısı ilişkin olduğu yılın bitiminden itibaren nihayet dört yıl sonra Meclisi Umumiye verilir.

Madde 105- Devlet mallarının edinilmesi ve harcanması ile görevli olanların hesaplarını denetlemek ve dairelerce düzenlenen yıllık hesapları inceleyerek inceleme özetini ve görüşlerinin sonucunu her yıl bir “takriri mahsus”la Heyeti Mebusana sunmak üzere bir Divanı Muhasebat kurulmuştur. Bu Divan her üç ayda bir defa mali durumu Başbakanlık vasıtası ile “takrir” biçiminde Padişaha da sunar.

Madde 106- Divanı Muhasebat (Sayıştay) üyeleri oniki kişiden oluşacak ve her biri Heyeti Mebusanca azledilmeleri gerektiği çoğunlukla onaylanmadıkça görevlerinde ömür boyu kalmak üzere iradei seniye ile atanacaklardır.

Madde 107- Divanı Muhasebat üyelerinin nitelikleri, görevlerinin ayrıntısı, yerine getirilmesi, değişme, ilerleme ve emeklilik ve hükümlerinin verilmesi özel bir düzenlemeyle belirlenecektir.”

Osmanlı Devletinin gerçek manasıyla ilk Anayasasını oluşturan ve Fransız Anayasası örnek alınarak hazırlanan 1876 tarihli Kanun-i Esasi ile bütçe konusunda ayrıntılı hükümlere yer verildiğini yukarıdaki hükümlere dayanarak ifade edebiliriz. Vergilerin bütün vatandaşlardan mali güçlerine göre ve kanuna dayanarak alınması, devlet bütçesinin devletin tahmini gelir ve giderlerini gösteren bir kanun olduğu ve devlet gelirlerinin hiçbirinin bu kanuna dayanmadıkça harcanamayacağı ve giderlerin yapılamayacağı, bütçe kanununun Genel Meclisde madde madde görüşülerek kabul edileceği ve yıllık olacağı, kesin hesap kanunun esasları ve Sayıştay denetimi gibi

temel konular Kanun-i Esasi'de hüküm altına alınmıştır. Aynı zamanda, bu Anayasada bütçe konusunda Hükümete geniş yetki veren hükümler de bulunmaktadır. Bu konuda da, Meclis toplantı halinde olmadığı zamanlarda icra kuvvetine ödenek koyma yetkisi tanıyan 101. madde ve Meclisin feshedilmesi halinde bir önceki yılın bütçesinin aynen bir yıl daha uygulanması imkanının hükümete tanınması hakkındaki hükmün yer aldığı 102. madde örnek olarak gösterilebilir.

Kanun-i Esasi'de bütçe ile ilgili olarak gerçekleştirilen tüm bu düzenlemeler olumlu birer gelişme olarak görülse de, bu anayasanın birçok maddesi padişaha geniş yetkiler vermiştir. Bütçenin mecliste reddi halinde padişaha meclisi feshetme yetkisi tanınmış ve nitekim, II. Abdülhamit 1878 yılında meclisi dağıtarak anayasayı askıya almıştır. Daha sonraları, meclisin görüşme, onaylama ve denetleme yetkisinin olmadığı "Sâl Muhasebeleri" denilen cetvellerde devletin gelir ve giderleri yer almıştır. İkinci Meşrutiyet ile birlikte 1876 Anayasası yeniden yürürlüğe konulmuştur³⁸⁵. Ayrıca, bu dönemde Anayasa, hükümete kanun gücünde kararname çıkarma yetkisi vermektedir. Hükümet çıkardığı kanun gücündeki kararnamelerle bütçe ödeneklerine istediği gibi ilaveler yapabilmekte ve dolayısıyla bütçeler uygulama dönemi sonunda meclisten çıkan bütçeden çok farklı bir görünüme bürünmekteydi. Böylece, anayasada yer alan bütçe hakkı, millet temsilcilerinin değil, hükümetin bütçeye istediği biçimi verebilmesi tarzında uygulanmaktaydı³⁸⁶. Kanun-i Esasi'de yukarıda belirtilen hükümler dışında, bütçe gelir ve giderlerinin birbirine denk olması gerektiği veya bütçe açığının hangi düzeyde olması gerektiğini belirten herhangi bir hükme rastlanmamaktadır.

(2) Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda Bütçe Hükümleri

I. ve II. İnönü Muharebeleri arasında Türk devletinin ilk Anayasası için Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kabul edilmiş ve bu kanuna "egemenlik kayıtsız şartsız milletindir" hükmü konulmuştur. Bu hüküm ile egemenlik padişaktan alınarak millete teslim edilmiş ve yasama ve yürütme yetkileri de TBMM ve hükümetine verilmiştir. TBMM, milletin temsilcilerinden oluşmuş, Hükümeti de bu meclis seçmiş ve TBMM Hükümeti adını almıştır.

20 Şubat 1921 tarihli ve 85 kanun numaralı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu incelendiğinde; bütçelerle ilgili ayrıntılı bilgilere rastlanılmamaktadır. Sadece, Kanunun

³⁸⁵ ÖZKIVRAK-DİLEYİCİ, a.g.m., s.96-97.

³⁸⁶ GÜRSOY, a.g.e., s.91.

7. maddesinde -aşağıda madde hükmüne de yer verildiği gibi- bütçe konusu ile dolaylı olarak bağlantılı bir hüküm mevcuttur. Bu madde dışında devlet bütçesine yönelik herhangi bir hüküm mevcut değildir. Madde 7 şu şekildedir.

“Madde 7- Ahkamı şer’iyenin tenfizi, her türlü yasanın yapılması, değiştirilmesi ve kaldırılması, sözleşme ve barış antlaşması ve vatan savunması ilanı gibi temel yetkiler Büyük Millet Meclisine aittir. Yasaların ve düzenlemelerin yapılmasında kişilerin eylem ve işlemlerine ve zamanın gereklerine en uygun fıkıh ve hukuk hükümleri ile ahlak kuralları ve uygulamalar esas alınır. Heyeti Vekilenin vazife ve mesuliyeti özel kanun ile tayin edilir.”³⁸⁷

Zaten, 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, toplam 23 maddeden oluşmaktadır. 1923 yılında yapılan düzenlemeyle de Kanunun 1., 2., 4., 10. ve 11. maddeleri değişikliğe uğramıştır.

Ancak, 1911 tarihli Usulü Muhasebe-i Umumiye Kanunu Muvakkati’ne göre, Osmanlı Devletinin 1918 yılı bütçesi hazırlanmış ve kanunlaşmıştır. TBMM hükümetleri hazırlık ve savaş yılları olması dolayısıyla 1920-1923 yılları bütçelerini 1918 Osmanlı Devleti bütçesi esaslarına göre ve önce avans kanunları, mali yıl sonlarında da birer mahsup kanunları mahiyetinde olan Bütçe Kanunlarına konulan hükümlerle Osmanlı Devletinin gelir ve gider kanunlarını yürürlükte tutmuş, bu hükümlere göre harcamalar ve mahsuplar yapmış, hatta kesin hesap kanun tasarıları hazırlanmış, böylece bütçe düzenini sağlamak suretiyle kanunsuzlukları önlemiştir³⁸⁸.

c. Yasal Düzenlemelerde Bütçeye İlişkin Hükümler

Osmanlı İmparatorluğu döneminde, anayasa benzeri düzenlemeler ile anayasalarda yer alan bütçeye yönelik hükümlere yukarıda değinilmeye çalışılmıştır. Bunlar dışında ayrıca, çeşitli nizamname (tüzük) ve kanunlar ile de, devlet bütçesinin uygulanmasına yönelik olarak yasal düzenlemeler yapılmıştır. Aşağıda söz konusu yasal düzenlemeler hakkında kısaca bilgi verilmeye çalışılacaktır³⁸⁹:

- *Hazine-i Celile Muvazene Defterinin Sureti Tanzimine Dair Nizamname (1855)*: 1839 tarihinde okunan Gülhane Hattı Şerifinde, bütçe yapımı ile ilgili hükümlerin uygulanmaması üzerine, “Hazine-i Celile Muvazene Defterinin Sureti Tanzimine Dair

³⁸⁷ ATAY, a.g.e., s.102-139.

³⁸⁸ BAYIR, (1993b) a.g.e., s.22.

Nizamname” hazırlanarak uygulamaya konulmuştur. O dönemde, bütçe kelimesi yerine kullanılan muvazene defterlerinin düzenlenmesinde söz konusu Nizamnameden yararlanılmış ve bütçenin idari bir belge olarak önemi arttırılmıştır. Muvazene defterinin hazırlanmasında, gelirlere öncelik verilmiştir. Mali yıl ise, Mart başı - Şubat sonu olarak belirlenmiştir. Maliye Nezaretince hazırlanan muvazene defteri, mali yıl başı olan Mart ayından iki ay önce Babıâliye yani Bakanlar Kuruluna sunulurdu. Buradaki incelemenin ardından Tanzimat Meclisinde görüşülürdü. Mecliste her dairenin gelir ve giderleri hakkında çoğunlukla karara varılmasını takiben, genel meclis toplantısında bütçenin tamamı oylanır; ancak bütçe, padişahın onayı ile geçerlilik taşır ve mali yıl başında uygulamaya konulurdu.

- *Devlet-i Âliyenin Bütçe Nizamnamesi (1872)*: İlk defa “bütçe” deyiminin kullanıldığı bu nizamnamede de mali yıl Mart başı – Şubat sonu olarak düzenlenmiştir. Her ne kadar, 1876 tarihli Kanun-i Esasi’de bütçe ile ilgili hükümler yer almışsa da, Osmanlı Devletinin bütçeleri, 1910 yılı dahil olmak üzere bu nizamname esaslarına göre düzenlenip “Muvazene-i Umumiye” adıyla daireler itibarıyla ödenekler fasıl ve maddelere ayrılarak hazırlanıp uygulanmış ve hesabı kat’iler (kesin hesaplar) de, bu esasa istinaden yapılmıştır. 1872 yılında kabul edilip, 1873 yılında yürürlüğe konulan Devlet-i Aliyenin Bütçe Nizamnamesi ile, 1855 tarihli nizamname ile uygulanmayan bütçenin kontrolüne ait hükümler yeniden düzenlenmiştir.

Devlet-i Aliyenin Bütçe Nizamnamesinin en önemli özellikleri; o döneme kadar önce harcamalar belirlenirken, bundan böyle önce gelirlerin belirlenmesi, bütçe tasarısının önce bütçe komisyonunda incelenmesi, bu komisyonun gelir ve giderleri denkleştirmeye çalışması ve kesin hesapların Divan-ı Muhasebat yani Sayıştay’da denetlenmesidir³⁹⁰.

- *Usulü Muhasebe-i Umumiye Kanunu (1910)*: Daha önceki bütçe mevzuatlarından daha mütekâmil (olgunlaşmış) hükümler içeren söz konusu 2. Meşrutiyet dönemi kanunu da, mali yılı Mart başı – Şubat sonu olarak tespit etmiştir. 1911 yılı bütçesi (muvazene-i umumiye kanunu) bu kanuna göre hazırlanıp yürürlüğe konulmuştur. 1910 yılında çıkarılan Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile, bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi, devlet harcamalarının yapılması ve

³⁸⁹ BAYIR, (1993a) a.g.e., s.19; TÜĞEN, a.g.e., s.15-16.

³⁹⁰ ÖZKIVRAK-DİLEYİCİ, a.g.m., s.96.

gelirlerin toplanması için yeni esaslar getirilmiş; ayrıca harcamalarda tasarruf hedef alınmıştır.

- *Usulü Muhasebe-i Umumiye Kanunu Muvakkati (1911)*: Günümüz anlayışına göre, bir nevi kanun hükmünde kararname şeklindedir. 1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun yürürlüğe konulmasına kadar uygulanmıştır. Bu mevzuatta da, bütçe yılı olarak Mart başı – Şubat sonu dönemi belirlenmiş ve bu şekilde uygulanmıştır.

Osmanlı Devleti'nde, yukarıda sırasıyla kısaca ele aldığımız ve bütçe uygulamasına yönelik temel hükümler içeren yasal mevzuat, ilgili dönemin bütçelerinin hazırlanmasına ışık tutmuştur.

a. Türkiye Cumhuriyeti Döneminde Anayasal Düzenlemeler Çerçevesinde Devlet Bütçesine Yönelik Hükümler

Mustafa Kemal ATATÜRK'ün önderliğindeki Kurtuluş Savaşı mücadelesinin zaferle sonuçlanmasının ardından, 29 Ekim 1923 tarihinde bağımsız bir Türkiye Cumhuriyeti Devleti kurulmuş ve çağdaş batı uygarlığı seviyesine ulaşmak için gerekli düzenlemeler gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu çerçevede çıkarılan ve 1924 Anayasası olarak da bilinen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ilk olarak yapılan düzenlemelerden birisi olmuştur. 1924 Anayasası'nın ardından çıkarılan diğer anayasalar 1961 ve 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarıdır. 1982 Anayasası halen yürürlükte olan Anayasamızdır.

a. Anayasalarda Bütçe Hükümleri

Türkiye Cumhuriyeti Devletinin kurulmasının ardından çıkarılan 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında yer alan bütçeye yönelik hükümler hakkında aşağıda sırasıyla bilgi verilmeye çalışılacaktır.

(1) 1924 Anayasasında Bütçeye İlişkin Hükümler

Cumhuriyet Hükümeti tarafından hazırlanıp TBMM'nce kabul edilen 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1924 Anayasası olarak hem modern hükümler içermekte hem de bütçe düzenine daha ayrıntılı yer vermektedir.

1924 Anayasası'nda yer alan gelir ile ilgili hükümler içeren maddeler; 84, 85, 95, 98 ve 100. maddeler; gider ile ilgili hükümler içeren maddeler; 18, 43, 56, 93, 95, 96, 98 ve 100. maddeler; doğrudan bütçe ile ilgili hükümler içeren maddeler ise; 26, 35, 95, 96,

97, 98, 99 ve 101. maddelerdir. Aşağıda bu maddelerin tamamına değil, bütçe düzeni ile doğrudan ilgili olan temel maddelere yer verilmiştir.

“Madde 84- Vergi, Devletin genel giderleri için, halkın pay vermesi demektir. Bu esasa aykırı olarak gerçek veya tüzel kişiler tarafından veya onlar adına resimler, ondalık alınması ve başka yüklemeler yapılması yasaktır.

Madde 85- Vergiler ancak kanunla salınır ve alınır. Devletçe, illerin özel idarelerince ve belediyelerce alınagelmekte olan resimler ve yüklemeler, kanunları yapılmıncaya kadar alınabilir.

Maliye İşleri

Madde 95- Bütçe Kanunu tasarısı ve buna bağlı bütçeler ve cetvellerle katma bütçeler Meclise bütçe yılı başından en az üç ay önce sunulur.

Madde 96- Devlet malları bütçe dışı harcanamaz.

Madde 97- Bütçe Kanununun geçerliği bir yıldır.

Madde 98- Kesin hesap kanunu, ilişkin olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelire göre o yılki ödemelerin gerçekleşmiş tutarını gösterir kanundur. Bunun şekli ve bölümleri Bütçe Kanunu ile tam karşılıklı olacaktır.

Madde 99- Her yılın kesin hesap kanunu tasarısı o yılın sonundan başlayarak en geç ikinci yıl Kasım ayı başına kadar Büyük Millet Meclisine sunulur.

Madde 100- Büyük Millet Meclisine bağlı ve Devletin gelirlerini ve giderlerini özel kanuna göre denetlemekle görevli bir Sayıştay kurulur.

Madde 101- Sayıştay, genel uygunluk bildirimini ilişkin olduğu kesin hesap kanununun maliyece Büyük Millet Meclisine verilmesi tarihinden başlayarak en geç altı ay içinde Meclise sunar.”

1924 Anayasası ile diğer kanunlar gibi, Bütçe Kanununun da Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmak suretiyle yayın ve ilânı öngörülmüş, ancak Cumhurbaşkanı veto hakkı tanınmamıştır (Madde 35). Ayrıca Yürütme Organına hiçbir surette kararname ile bütçe hakkı kullanma yetkisi verilmemiştir³⁹¹.

Yukarıda yer verdiğimiz diğer maddelerden özellikle 84. ve 85. maddeler, verginin kanuniliği ilkesini ve vergileme yetkisinin parlamentoya ait olduğunu hüküm altına almaktadır. “Maliye İşleri” başlığı altında düzenlenen diğer maddeler ise ağırlıklı olarak bütçe kanunu, uygulama düzeni, kesin hesap kanunu ve Sayıştay’a yönelik

³⁹¹ Bedî N. FEYZİOĞLU, **Nazarî Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1984, s.32.

olarak çeşitli hükümler içermektedir. 1924 Anayasası'nın 95, 96 ve 97. maddelerinde; devlete ait kaynakların yıllık bütçeler ile kullanma düzenine kavuşturulacağı, bütçe kanunlarının yıllık olarak hazırlanacağı ve devlet mallarının bütçe dışı harcamalar için kullanılamıyacağı hüküm altına alınmıştır. 1924 Anayasasının bu hükümleri ile, bütçenin yıllık olması, yani gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına yıllık bütçelerle izin verilmesi ve bütçenin TBMM'nde müzakere ve tasdik ilkesi ilk olarak kabul edilmiş oldu. Aynı zamanda, bütçe tasarısının TBMM'nde müzakere ve tasdiki ile yetinilmeyip, tasdik edilen bütçenin yürütülüp uygulanmasını denetleme hakkının da yine TBMM'ne verildiği görülmektedir. Ayrıca, kesin hesap kanununun da belli bir süre içinde Meclise sunulması zorunluluğu getirilmiştir. 1876 Anayasasının 104. maddesinde kesin hesap kanununun çıkarılması için belirlenen 4 yıllık süre, 1924 Anayasasıyla birbuçuk yıla indirilmiş ve böylece millet adına yasama organının yaptığı denetim daha da güçlendirilmiştir. Bu maddeler mali disiplinin tesis edilmesi açısından önem taşıyan maddelerdir. Ayrıca, tüm bu hükümlerle bütçe hakkı tamamen TBMM'ne teslim edilmiştir. Ancak 1924 Anayasası'nda bu hükümler dışında bütçe gelir-gider denliğini zorunlu kılacak bir hükme yer verilmemiştir. Böyle bir hükmün yer almamasına karşın, Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren uzun yıllar boyunca gelir kaynaklarının yetersizliğine rağmen çok nadir olarak bütçe açığı verilmiş olması ve çoğunlukla da fazla ile bütçelerin kapatılmış olması da oldukça dikkat çekicidir.

(2) 1961 Anayasasında Bütçeye İlişkin Hükümler

1924 Anayasası'nın yerini alan 9.7.1961 kabul tarihli, 334 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Osmanlı İmparatorluğu, TBMM Hükümeti ve Cumhuriyet dönemi 1924 Anayasası'nın sahip olmadığı, ilk defa "Referandumla" yani halkoyu ile kabul edilmiş ve yine ilk defa hükümlerinin uygulanması gereği, çıkarılacak kanunların uygunluğunun kontrolünü sağlamak amacıyla "Anayasa Mahkemesi" ni ihdas etmiştir³⁹². Anayasa'nın bu açıdan en önemli yeniliği, hiç kuşkusuz kanunların Anayasa'ya uygunluğunu denetleyecek bir Anayasa Mahkemesi kurması ve böylece iktidarın sınırlandırılması ve buna ilaveten, 1924 Anayasası'ndan farklı olarak, yalnız "klasik" hakları değil, "iktisadi ve sosyal hakları" da kabul ediyor olmasıdır.

1924 Anayasasından sonra 27 Mayıs 1960 ihtilâli sonrası kurulmuş olan Kurucu Meclis tarafından hazırlanıp kabul edilerek yürürlüğe giren Türkiye Cumhuriyetinin Yeni

Anayasası, bir çok temel hak ve özgürlüklerle birlikte bütçe hakkı ile de ilgili bazı esaslar ve ilkeler getirmekteydi. Bütçe hakkı, 1924 Anayasasında olduğu gibi, bu Anayasada da açık bir şekilde ortaya konmuş ve bütçe ile ilgili henüz bir çok ülkede yerleşmemiş olan Milli Bütçe terimi gibi modern kavramları da bünyesine almıştır. 1961 Anayasası'nın bütçe ile ilgili olan gelir maddeleri; 61, 82, 93 ve 127. maddeleri; gider maddeleri; 93, 117, 127, 134, 140 ve 143. maddeleri; bütçeye ilişkin maddeleri ise 64, 93, 94, 116, 126, 127 ve 128. maddeleridir. Bütçe, gelir ve giderler ile doğrudan ilgili olan madde hükümlerine aşağıda yer verilmiştir.

“Devletin iktisadî ve sosyal ödevlerinin sınırları

MADDE 53- Devlet, bu bölümde belirtilen iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, ancak iktisadi gelişme ile mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.

Vergi Ödevi

Madde 61- Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi, resim ve harçlar ve benzeri malî yükümlülükler ancak kanunla konulur.

T.B.M.M.'nin Görev ve Yetkileri

Madde 64- Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, Devletin bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına, genel ve özel af ilanına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek, T.B.M.M.'nin yetkilerindedir.

Bütçenin görüşülmesi ve kabûlü; gider artırıcı ve gelir azaltıcı teklifler

Madde 94: Genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren rapor, mali yılbaşından en az üç ay önce, Bakanlar Kurulu tarafından, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Bu tasarılar ve rapor, otuzbeş milletvekiliyle onbeş Cumhuriyet Senatosu üyesinden kurulu bir karma komisyona verilir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az otuz üye verilmek şartıyla, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur.

Karma komisyonun en çok sekiz hafta içinde kabul edeceği metin, önce Cumhuriyet Senatosunda görüşülür ve en geç on gün içinde karara bağlanır.

³⁹² BAYIR, (1993b) a.g.e., s.24.

Cumhuriyet Senatosunca kabul edilen metin, en geç bir hafta içinde yeniden görüşülmek üzere, karma komisyona verilir. Karma komisyonun kabul ettiği son metin Millet Meclisinde görüşülür ve mali yıl başına kadar karara bağlanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclislerinin genel kurullarında, Bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkındaki düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önermeleri, üzerlerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının genel kurullarda görüşülmesi sırasında gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamazlar.

Bütçe

Madde 126- Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.

Kanun, kalkınma plânları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usûller koyabilir.

Genel ve katma bütçelerin nasıl yapılacağı ve uygulanacağı kanunla gösterilir. Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.

Sayıştay, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Denetlenmesi

Madde 127- Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.

Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir.

Kesin Hesaplar

Madde 128- Kesin hesap kanunun tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabûl edilmemiş ise, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak en geç bir yıl sonra, Bakanlar Kurulunca, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.”

Yukarıda bütçe, gelir ve giderler konusunda ilgili hükümlerine yer verdiğimiz 1961 Anayasasının 53. maddesi doğrudan bu konular ile ilgili değildir. Ancak, kamu hizmetleri ve kamu gelirleri ile dolayısıyla kamu maliyesi konusu ile dolaylı olarak alâkalıdır. İlk defa 1961 Anayasası ile yer bulan ve 1982 Anayasasında korunan bu hüküm, özellikle *mali disiplin* açısından büyük önem taşıyan bir hükümdür. Söz konusu 53. madde, 1961 Anayasasında Üçüncü Bölüm, Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler başlığı altında “Devletin İktisadi ve Sosyal Ödevlerinin Sınırı” alt başlığında yer almıştır. Bu hükme göre, Devlet, üçüncü bölümde belirtilen iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini (iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı gerçekleştirmek, milli tasarrufu arttırmak, yatırımları yoplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek, kalkınma planlarını yapmak vb.), ancak iktisadi gelişme ile *mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde* yerini getirmek zorundadır. Söz konusu 53. maddenin gerekçesi ise o dönemde şu şekilde ifade edilmiştir:

“Sosyal Devletin üzerine aldığı geniş ölçüdeki ödevler, şüphesiz ki, onun her şeyi yapmak isterken hiçbir şey yapamaz duruma düşmesi sonucu doğurmamalıdır. Devletin göreceği işler pek çok ise de, bu vazifelerden bazıları ancak kısmen yerine getirilebilecektir. Bu vazifelerin yerine getirilmesi Devletin iktisadi gelişmesi ve mali kaynakları ile orantılı olacaktır. Meselâ, işsizlik sigortasının tam ölçüde gerçekleştirilebilmesi şüphesiz ki memleketimiz için yakın bir istikbalde beklenemez. İşte bu madde hükmü, prensip olarak tanınan sosyal ve iktisadi hakların fiilen gerçekleşmesinin, realitelerle sınırlı olduğunu ifade etmektedir.”³⁹³

Yukarıdaki 53. maddenin gerekçesinden de görüleceği üzere, sosyal devletin gereği olarak yüklenen sorumluluklar ancak ekonomik büyüme ve Devletin mali kaynakları ile orantılı olarak yerine getirilebilir. Bu madde hükmüne uymayarak, mevcut mali kaynaklar ile orantısız bir şekilde yükümlülük altına girilmesi mali disiplinsizliğin temel nedenini oluşturan bir etken olacaktır. Günümüzde borçlanma, ne var ki, Anayasada ifade edilen “mali kaynaklar” içinde olağan bir gelir kaynağı olarak görülmeye başlanmıştır. Halbuki borçlanmanın getirdiği ilave yükler sonucunda söz konusu madde gerekçesinde de ifade edildiği üzere, “Devletin hiçbir şey yapamaz duruma düşmesi” gündeme gelebilmekte ve bu sonucun ortadan kaldırılması çok zor olabilmektedir.

1961 Anayasasınının 61. maddesi; “Herkes kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur” hükmüne yer vererek, 1924 Anayasasından farklı olarak vergilerin ödeme gücüne göre alınması ilkesine yani iktidar ilkesine işaret etmiştir. 94., 126., 127. ve 128. maddelerde ise açık olarak bütçe konusuna yönelik hükümlere yer verilmiştir. Bu hükümler de bütçe kanununun hukuki yapısını ve yasama organındaki işleyiş sürecini düzenleyerek, bütçe kanun tasarısının önce TBMM’ne sunulmasını ve bütçe tasarısına “Milli Bütçe Tahmin Raporunun” eklenmesini öngörmüştür.

94’üncü maddede yer alan “Milli Bütçe” terimi önem taşımaktadır. Özellikle, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra Batıda geniş ölçüde kullanılmaya başlayan “Millî Bütçe”, memleketimiz için yeni bir kavramdır. Millî bütçe, resmi ve özel sektör dahil, bütün ekonomide, bir yıllık devre zarfında yapılacak harcamalarla, yekûn kaynakların tahminini ihtiva eden bir vesikadır. Böylece, yekûn mal ve hizmet arzı ile, muhtemel harcamalar karşılaştırılarak, ekonominin bütününü göz önünde bulundurmak mümkün olmaktadır. Genel ve katma bütçeler ile mahalli idarelerce ve iktisadi devlet teşebbüslerince yapılan harcamalar, bu bütünün içinde yer almaktadır. Bu suretle, genel ve katma bütçelerin dışında kalan mahalli idarelerin ve iktisadi devlet teşebbüslerinin mali durumları ve yatırımları hakkında meclislere her yıl teferruatlı bilgi verilmesi de sağlanmış olacaktır. Ekonomiye bütün halinde ele alan böyle bir doküman, bütçenin ekonomik muvazeneyi (dengeyi) sağlayacak şekilde hazırlanmasına ve incelenmesine imkân vererek, faydalı olabilecektir³⁹⁴. Bütçe tasarısına Milli Bütçe Tahmin Raporunun eklenmesiyle birlikte, bütçe hakkının kullanılması genişletilmiş ve modern hale getirilerek, klasik bütçe anlayışı yerine çağdaş bütçe anlayışının benimsenmesiyle, bütçenin mali fonksiyon yanında ekonomik fonksiyon da üstlenerek ekonomik hayata yön vermesi amaçlanmıştır.

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra, diğer bazı ülkelerde kabul edilen anayasalarda da benzer hükmün yer aldığı gibi³⁹⁵, 94. maddenin son fıkrasında, TBMM genel kurullarında üyelerin Bakanlık ve daire bütçeleri ile katma bütçeler hakkında düşüncelerini her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklayacakları ve ayrıca, gider arttırıcı veya belli gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamayacakları konusu da

³⁹³ Kâzım ÖZTÜRK, **Son Değişiklikleriyle Gerekçeli Anayasa Karşılaştırmalı Gerekçeler ve İlgili Mevzuat**, Bilgi Yayınevi, Ekim 1971, s.105.

³⁹⁴ ÖZTÜRK, a.g.e., s.247.

hüküm altına alınmıştır. Özellikle 94. maddede yer alan bu hüküm mali disiplinin sağlanmasını destekleyici nitelikte bir hükümdür. Bu hükümle güdülen amaç, bütçe denkliğinin korunmaya çalışılması ve hükümetin yıllık çalışma programının bozulmamasıdır. Şayet, bütçe görüşmeleri sırasında meclis üyelerinin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı önerilerde bulunmalarına izin verilmiş olsaydı, bütçe açıkları açısından çok daha ciddi sorunlarla karşılaşılabilir ve bu da mali disiplinsizliğin boyutlarını daha da genişletebilirdi.

1961 Anayasası'nın 94. maddesinin son fıkrası ile, Batılı ülkelerde, uzun tecrübeler sonunda yerleşen usul, memleketimizin şartları göz önünde tutularak kabul edilmiştir. Özellikle, İngiltere'de, 1713 yılından beri, parlamento üyeleri masraf teklifleri yapamaz veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunamazlar. 1958 Fransız Anayasası da, masraf arttırıcı veya azaltıcı kanun teklifleri yapılmasını ve mali mahiyetteki kanun tasarılarının tadilini önlemektedir. Bütçenin bütünlüğünü, kalkınma planıyla ahengini ve iktisadi muvazaneyi korumak bakımından böyle bir sınırlamanın faydası açıktır³⁹⁶.

126. maddede, bütçe hakkının esasını teşkil eden, kamu harcamalarının yapılmasının ancak yıllık bütçelerle sağlanabileceği hüküm altına alınmıştır. Diğer bir ifadeyle, bütçenin tanımı yapılmamakla beraber, bütçenin yıllık olması, kamu harcamalarının ancak yıllık bütçelerle yapılabileceği ve bütçe ile TBMM'nden izin alınmadan hiçbir kamu harcamasının yapılamayacağı ilkesi benimsenmiştir³⁹⁷.

1961 Anayasasının bünyesinde barındırdığı diğer bir özelliği ise, bütçelerle kalkınma plan ve programları arasında ilişki kurulmasına hizmet etmesidir. Nitekim 126. maddeye göre Bütçe Kanununa, kalkınma plânları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usûller koyulabilmektedir. Yine 1924 Anayasasından farklı olarak, 1961 Anayasasında yer alan diğer bir hüküm, 127. maddenin son fıkrasında yer alan "KİT'lerin TBMM'nce denetlenmesi"ne ilişkin hükümdür.

1961 Anayasasının 128. maddesinde ise, kesin hesap kanunu hakkında hükümlere yer verilmiş ve böylece yasama organının bütçe üzerindeki denetim imkanını kullanma hakkı da sağlanmış olmaktadır. Genel uygunluk bildiri ile ilgili olarak,

³⁹⁵ EDİZDOĞAN, a.g.e., s.29.

³⁹⁶ Kâzım ÖZTÜRK, **Son Değişiklikleriyle Gereçeli Anayasa Karşılaştırmalı Gereçeler ve İlgili Mevzuat**, Bilgi Yayınevi, Ekim 1971, s.195.

“Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişik olduğu Kesin Hesap Kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.” denilmek suretiyle, 1924 Anayasasının uygulandığı dönemlerde 17 ay olan, hatta mali yıl başının Haziran’dan Mart’a alınması sonucu 20 aya çıkan ve uygulamada daha da uzayan bu süre, bir seneye indirilmiş oluyorsu. Aynı zamanda kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise ibaresi, sürenin daha da kısaltılmasını kanun koyucunun iradesine bırakmış, bir bakıma Muhasebe-i Umumiye veya ilgili diğer bir yasa ile bu sürenin azaltılabileceğini ifade etmiştir. Sonuç olarak, 1961 Anayasası bütçe denetimine hız kazandırmak amacıyla olumlu bir adım atmıştır, denilebilir³⁹⁸.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının bazı maddelerinin değiştirilmesi ve geçici maddeler eklenmesi hakkında Anayasa Değişikliği ile 20 Eylül 1971 tarihinde, 1961 Anayasasının çeşitli maddelerinde değişikliğe gidilmiştir. Bu maddeler içinde değişiklik içeren bütçe konusu ile ilgili olan maddeler de sözkonusudur. Bu maddeler ise özellikle, 61., 64. ve 127. maddelerdir. Değişikliğe uğrayan madde hükümlerine de aşağıda yer verilmiştir.

“Vergi Ödevi

Madde 61- Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi, resim ve harçlar ve benzeri malî yükümlülükler ancak kanunla konulur.

Kanunun belli ettiği yukarı ve aşağı hadler içinde kalmak, ölçü ve esaslara uygun olmak şartıyla, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnalarıyla nisbet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya, Bakanlar Kurulu yetkili kılınabilir.

T.B.M.M.’nin Görev ve Yetkileri

Madde 64- Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, Devletin bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına, genel ve özel af ilanına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek, T.B.M.M.’nin yetkilerindedir.

T.B.M.M. kanunla, belli konularda, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararnameler çıkarmak yetkisi verebilir. Yetki veren kanunda, çıkarılacak kararnamelerin amacı, kapsamı ve ilkeleriyle bu yetkiyi kullanma süresinin ve

³⁹⁷ FEYZİOĞLU, a.g.e., s.33.

³⁹⁸ Şerafettin AKSOY, **Kamu Bütçesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1993, s.36-37.

yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi ve kanun hükmünde kararnamede de yetkinin hangi kanunla verilmiş olduğunun belirtilmesi lâzımdır.

Bu kararnameler, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir. Kararnameler, Resmi Gazete'de yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Yetki kanunları ve T.B.M.M.'ne sunulan kararnameler, Anayasa'nın ve yasama meclisleri içtüzüklerinin kanunların görüşülmesi için koyduğu kurallara göre, ancak, komisyonlarda ve genel kurullarda diğer kanun tasarı ve tekliflerinden önce ve ivedilikle görüşülüp karara bağlanır.

Yayımlandıkları gün T.B.M.M.'ne sunulmayan kararnameler, bu tarihte, T.B.M.M.'nce reddedilen kararnameler bu kararın Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer.

Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel hak ve hürriyetler ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez. Anayasa Mahkemesi, bu kararnamelerin Anayasaya uygunluğunu da denetler.

Sayıştay; Silahlı Kuvvetlerin Mallarının ve Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Denetlenmesi

Madde 127- Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.

Silâhlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi usulleri, millî savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir.

Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir.”

1971 Anayasa değişiklikleri yapılırken, Anayasa Mahkemesi bazı hukuki tasarrufları Anayasaya aykırılıkları nedeniyle iptal ettiği için, hükümete vergi hadlerini, muaflik, istisnalar ve indirimlerle oranlara ilişkin belli miktarlarda değişiklik yapma ve kaldırma yetkisi verilmiştir³⁹⁹. 20 Eylül 1971’de, vergi ödevini düzenleyen 61. maddeye eklenen son fıkra ile, kanunla belli edilen yukarı ve aşağı sınırlar sınırlar içinde kalmak ve kanunun göstereceği ölçü ve esaslara uygun olmak şartıyla, Bakanlar Kuruluna, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnalarını tespit ve nispet ve hadlere ilişkin hükümlerde, iktisadi hayatın ve Kalkınma Planının gereklerine göre değişiklik yapma yetkisi verilmiş bulunmaktadır. Örneğin, 1985 yılında kabul edilerek yürürlüğe konulan Katma Değer Vergisi Kanunu’nda söz konusu vergi oranı %10 iken, Anayasada yapılan bu değişiklik ile Bakanlar Kuruluna verilen yetki devri sonucunda bu oran mal ve hizmet türlerine göre farklılaştırılarak oran sayısı arttırılmıştır.

Anayasanın 64. maddesinde yapılan değişikliğin gerekçesi ise şu şekilde sunulmuştur⁴⁰⁰:

“Parlamentar rejimlerde, kanun yapmanın belli usullere uyulmak zorunluluğu sebebiyle, bir zaman aldığı ve gecikmeler meydana getirdiği bir gerçektir. Değişen iktisadi ve sosyal şartların gereği olarak, bazı hukuk kurallarının bu usuller dışında yürürlüğe konulabilmesi çağdaş Devlet anlayışının tabii bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Anayasanın 5’inci maddesi (Madde-5: “Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi’nindir. Bu yetki devredilemez.”) hükmünün prensibini bozmamak ve herhalde önceden yasama meclislerince esasları bir kanunla tespit olunan sınırlar içinde kalmak kaydıyla Hükümete kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilmesi ve bu yetkiyi düzenleyen hükmün, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin genel olarak görev ve yetkilerini belirleyen 64’üncü maddesine eklenmesi uygun görülmüştür. TBMM bir “Yetki Kanunu” ile belli konularda Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilecektir. Yetki Kanununda çıkarılacak kararnamelerin amacı, kapsamı ve ilkeleriyle bu yetkiyi kullanma süresinin ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi gerekir....”

Yukarıda 64. madde değişikliğinin gerekçesinde belirtildiği üzere, böyle bir değişikliğe gidilerek Bakanlar Kurulu’na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin

³⁹⁹ AKSOY, a.g.e., s.40.

verilmesinin temel nedeni, kanun yapmanın veya bir kanun hükmünde değişikliğe gitmenin belirli kurallara uymayı zorunlu kılması nedeniyle uzun bir süreci gerektirmesidir. Ayrıca bu değişikliğin, “çağdaş Devlet anlayışı”nın tabii bir sonucu olarak ortaya çıktığı savunulmaktadır. Belki bazı durumlar için, ivedilik gereği kanun hükmünde kararname çıkarmak daha yararlı olabilir. Ancak, kanun hükmünde kararnamelerle sadece Anayasanın birinci ve ikinci bölümünde yer alan temel hak ve hürriyetlerle, dördüncü bölümünde yer alan siyasi hak ve ödevler düzenlenemeyecektir. Bütçe ile ilgili hükümler ise bu bölümler dışında yer almaktadır. Dolayısıyla, devlet bütçesini ilgilendiren konularda Bakanlar Kurulu'nun kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi söz konusudur. Bu yetki 1982 Anayasası için de geçerlidir ancak, daha sonra da değinileceği üzere, 1982 Anayasasının 163. maddesinde “Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz” şeklinde yer alan hüküm bu yetkiyi sınırlandırabilmektedir.

(3) 1982 Anayasasında Bütçeye İlişkin Hükümler

12 Eylül 1980 Askeri harekâtından sonra, kurulan Millî Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi tarafından kabul edilen ve 1961 tarihli 334 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”nın yerini alan ve aynı adı taşıyan 7 Kasım 1982 tarih ve 2709 sayılı Anayasa da Referandumla kabul edilmiş ve Anayasa Mahkemesini muhafaza etmiştir. Ancak, 1961 Anayasasına göre Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosundan yani iki meclisten meydana gelen TBMM, 1982 Anayasası ile tek meclis haline getirilmiş ve Cumhuriyet Senatosuna yer verilmemiştir.

1961 Anayasasını yürürlükten kaldıran 1982 Anayasası'nın bütçe ile ilgili olan gelir maddeleri; 46, 73, 127, 160, 161 ve 163. maddeleri; gider maddeleri; 86, 90, 112, 127, 128, 139, 160, 161 ve 163. maddeleri; bütçeye ilişkin maddeleri ise 87, 89, 127, 128, 130, 160, 161, 162, 163, 164, 166. ve 177. maddeleridir. 1982 Anayasasıyla, 1961 Anayasasının vergiler ve bütçeye ilişkin temel hükümleri esas itibarıyla korunmakla beraber, Bütçe Kanun tasarısı ile Kesin Hesap Kanun tasarılarının TBMM'ne sunulması hususundaki sürelerde kısaltma yapılmıştır. Bu değişikliğin amacı, Kesin Hesap Kanun tasarılarının fazla gecikme olmadan TBMM'nde görüşülmesi ve oylanmasını sağlamaktır. 1961 Anayasasında 50 olan TBMM Bütçe Komisyonu üye sayısı ise, 1982 Anayasasında 40'a düşürülmüştür.

⁴⁰⁰ ÖZTÜRK, a.g.e., s.123-124.

1982 Anayasasının bütçe ile ilgili olan 130, 160, 161, 162. ve 163. maddelerinde 29.10.2005 kabul tarihli ve 5428 sayılı Kanunla değişikliğe gidilmiştir. Bu değişikliğin nedeni 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen bazı tanım değişiklikleridir. Anayasada “genel ve katma bütçe” ifadesinin bulunduğu söz konusu maddelerdeki bu ifadeler, “merkezi yönetim bütçesi” şeklinde değişikliğe uğramıştır. Aşağıda, yukarıda yer verdiğimiz daha önceki Anayasa hükümlerinde olduğu gibi, 1982 Anayasasının da en son haliyle bütçe, gelirler ve giderler ile doğrudan ilgili olan madde hükümlerine yer verilmiştir.

“Devletin iktisadî ve sosyal ödevlerinin sınırları

MADDE 65. – (Değişik: 3.10.2001-4709/22 md.) Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.

Vergi ödevi

MADDE 73. – Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.

Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.

Sayıştay

MADDE 160. – (Değişik: 29.10.2005-5428/2 md.) Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idarî yargı yoluna başvurulamaz.

Vergi, benzeri malî yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır.

(Ek: 29.10.2005-5428/2 md.) Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.

(Mülga: 7.5.2004-5170/9 md.)*

Bütçenin hazırlanması ve uygulanması

MADDE 161. – Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.

(Değişik: 29.10.2005-5428/3 md.) Mali yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kanunla düzenlenir.

Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir.

Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.

Bütçenin görüşülmesi

MADDE 162. – (Değişik: 29.10.2005-5428/4 md.) Bakanlar Kurulu, merkezi yönetim bütçe tasarısı ile millî bütçe tahminlerini gösteren raporu, malî yıl başından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasî parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur.

Bütçe Komisyonunun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve malî yıl başına kadar karara bağlanır.

(Değişik: 29.10.2005-5428/4 md.) Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

* Kaldırılan madde hükmü şu şekildedir: “Silahlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi usulleri, Milli Savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir.”

Bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları

MADDE 163. – (Değişik: 29.10.2005-5428/5 md.) 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.

Kesinhesap

MADDE 164. – Kesinhesap 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 kesinhesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Kesinhesap kanunu tasarısı, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınır. Bütçe Komisyonu, bütçe kanunu tasarısıyla kesinhesap kanunu tasarısını Genel Kurula birlikte sunar, Genel Kurul, kesinhesap kanunu tasarısını, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla beraber görüşerek karara bağlar.

Kesinhesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.”

Anayasa bir devletin temel kanunudur. Temel kanun olması nedeniyle de diğer ülke anayasaları örneklerinde olduğu gibi, Türkiye Cumhuriyeti Devletinin Anayasası da “bütçe” konusuna yönelik olarak hükümler içermektedir. Türkiye’de gelir ve gider kanun tasarılarının hazırlanması, kanunlaşması ve uygulanması aşamasında, 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının “Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü” başlığı altında düzenlenen 11. maddesi ile “Bütçenin hazırlanması ve uygulanması” başlığı altında düzenlenen 161. maddesinde yer alan şu hükümlere riayet edilmesi zorunludur:

“MADDE 11. – Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.

Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz.

MADDE 161. – ...

Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.”

TBMM üyeleri, gelir ve gider kanun tasarılarını onaylamadan önce yukarıda yer alan söz konusu Anayasa hükümlerine aykırılık olup olmadığını dikkatlice incelemek ve eğer aykırılık var ise, bu aykırılığın düzeltilmesi hususunda gerekeni yapmakla yükümlüdürler. Aksi takdirde, 1961 Anayasası ile Türk hukuk kurumlarının başına getirilen Anayasa Mahkemesi'ne, onaylanan gelir veya gider kanununda yer alan ve Anayasada belirtilen bu hükümlere aykırı olan maddelerin iptal edilmesi konusunda dava açabilme hakkı doğmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti Devletinin temel amaç ve görevleri Anayasamız ile hüküm altına alınmıştır ve Devlet kendisine verilen bu görevlerini yine Anayasamızın "Devletin İktisadi ve Sosyal Ödevlerinin Sınırları" başlığı altında yer alan 65. maddesinde belirtilen sınırlar çerçevesinde yerine getirmek zorundadır. Hatırlanacağı üzere bu maddeye göre "*Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.*" hükmü geçerlidir. 1961 Anayasasında olduğu gibi, 1982 Anayasasında da yer alan bu hükmün gerekçesi ise şu şekilde belirtilmiştir:

"Anayasada yer alan sosyal ve ekonomik hakların Devlet tarafından gerçekleştirilmesi ancak mali kaynakların yeterliği ölçüsünde mümkündür.

Mali kaynakların yeterliği Devletin kaynaklarını zorlamadan tabii bir sınır teşkil eder.

Bu kaynakların zorlanması halinde ekonomik istikrarın bozulması mukadderdir. Ekonomik istikrarın bozulması ise, her şeyden önce Devletin ekonomik ve sosyal ödevlerinin aksaması sonucunu doğurur.

Bundan ise, her şeyden önce bu haklardan yararlanacak olan şahıslar zarar görürü.

*Madde, hiç kimseye Devletten sosyal ve ekonomik hakları gerçekleştirilmesini isteme hakkı vermediğini, bu hakların devlete yüklenen ödevlerden ibaret olduğunu belirtmektedir.*⁴⁰¹

Dolayısıyla bu madde hükmüne ve gerekçesine göre, devletin yüklendiği görevleri ancak mevcut kaynakları çerçevesinde yerine getirmesi gerekmektedir. Ancak, uygulamada bu hükme uyulmadığı görülmektedir. Anayasanın 65. maddesindeki hüküm içinde yer alan "mali kaynaklar" ifadesinin kapsamı önem taşımaktadır. Şayet kanun

koyucu bu hükmü Anayasaya koyarken mali kaynaklar kapsamında “borçlanma” kaynağını olağan bir gelir kaynağı olarak değerlendirmiş ise mali disiplinsizliğin bir temelini de burada atıldığını ifade etmek yanlış olmayacaktır. Ancak, ne söz konusu madde hükmünde, ne de gerekçesinde mali kaynakların kapsamı ifade edilmemiştir. Fakat, mantık çerçevesinde değerlendirildiğinde, mali kaynaklar kapsamında yer alması gereken gelir kaynakları; başta vergi gelirleri olmak üzere, resim, harç, şerhiye, vergi ve para cezaları gibi devletin olağan gelirleridir. Aksi takdirde, borçlanmayı olağan bir gelir kaynağı olarak göstermek yanlış olacaktır. Sonuç itibarıyla, devletin üstlendiği görevleri hangi mal ve hizmetlerle ve hangi gelir kaynakları ile yerine getirdiğini gösteren bir araç olarak kullanılan bütçelere baktığımızda, özellikle son yıllarda uygulanan bütçelerin bu hükmü zedelediğini belirtebiliriz.

Türk Bütçe Sisteminde merkezi idare kapsamında öncelikle giderler, ardından bu giderleri karşılayabilecek gelirler belirlenmektedir. Şayet olağan gelirler ile belirlenen giderler karşılanamaz ise, aradaki fark kadar borçlanmaya başvurulur. Bütçe kanununun 1. maddesi giderler; ikinci maddesi gelirler ile ilgilidir. Üçüncü madde ise “denge” maddesidir. Ve bu maddeye, gelirler ile giderler arasındaki farkın borçlanma ile karşılanacağı yazılmaktadır. 1986 yılına kadar denge maddesi çerçevesinde sadece iç borçlanmaya imkan tanınırken, bu yıldan itibaren “net borçlanma hasılatı” ifadesinin kullanılmasıyla birlikte, dış borçlanmaya da izin verildiği görülmektedir. Bu konuyu, “Türkiye’de Mali Disiplinsizliğin Nedenleri” başlığı altında ele aldığımız şekilde, bütçe kanununun söz konusu 3. madde hükmü ile, Anayasamızın 65. madde hükmünün daha başlangıç aşamasında ihlal edildiğini ifade edebiliriz.

1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 73. maddesi “vergi ödevi” başlığı altında düzenlenmiştir. 1961 Anayasasında olduğu gibi, vergilerin “ödeme gücüne göre” alınması ilkesi bu Anayasamızda da korunmuştur. Bu ilkeye ilaveten, ayrıca “adalet ilkesi” de vurgulanmış ve maliye politikasının sosyal amacı çerçevesinde, vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılması gerektiği hüküm altına alınmıştır. 1971 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği kanunu ile 1961 Anayasasının “vergi ödevi” başlıklı 61. maddesine eklenen hüküm ile Bakanlar Kurulu’na vergileme konusunda verilen yetki devri, 1982 Anayasasında da aynen korunmuştur. Daha önce de ifade ettiğimiz gibi, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin muafiyet, istisna, indirim ve oranlarına ilişkin

⁴⁰¹ Mehmed AKAD – Abdullah DİNÇKOL, **1982 Anayasası Madde Gerekçeleri ve Maddelerle**

hükümlerde kanunun belirttiği sınırlar çerçevesinde değişiklik yapma yetkisinin Bakanlar Kurulu'na verilmesi ile birlikte, meclisin yasama yetkisi kısmen sınırlandırılmıştır. Bu konulardaki değişikliklerin de sadece TBMM tarafından çıkarılacak bir yasa ile gerçekleştirilmesi mali disiplin konusu ve milleti temsil eden meclise duyulan güvenin zedelenmemesi açısından oldukça önemlidir. Böyle bir düzenleme, Devletin temel gelir kaynaklarına yönelik olarak, Bakanlar Kurulu'na keyfi davranışlarda bulunma yetkisi vermekte ve bunun sonucunda kamu mali dengesi istikrarsız bir sürece girmektedir.

1982 Anayasasının 160. maddesi, yargı denetimini gerçekleştirmekle yükümlü olan Sayıştay'a ayrılmıştır. Her ülkenin kendi hukuk geleneği ve gelişme çizgisi doğrultusunda ortaya çıkan Sayıştaylar ya da benzeri denetim kuruluşları, bugün artık parlamenter demokrasinin vazgeçilmez organları haline gelmişlerdir. Başlangıçta klasik bütçeyi denetleyerek sonuçlarını parlamentoya bildiren Sayıştayların görev alanı, devletin ekonomik ve sosyal hayata daha çok müdahale etmek zorunda kalması sonucu giderek artmış ve Sayıştay denetimi, kamu fonunun kullanıldığı tüm alanlara yayılmıştır⁴⁰². Bu durum, büyük ölçüde Türkiye için de geçerlidir. Anayasamızın 160. maddesi gereği, Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri (genel bütçeli kuruluşlar, özel bütçeli kuruluşlar ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar) ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Ayrıca, mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması da Sayıştay tarafından yapılmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumları da Sayıştay denetimine tabi tutulmuştur. 5018 sayılı kanunla getirilen bu düzenleme, Anayasamızın sözkonusu 160. maddesinde 29.10.2005 tarihinde yapılan değişiklik ile de hüküm altına alınmıştır. Böylece, kamu kesimi kapsamında yer alan diğer idarelerin de büyük çoğunluğu Sayıştay denetimine tabi olmuş ve böylece kamu hesaplarının geniş çaplı denetimi sayesinde mali disiplinin tesis edilmesine katkı sağlanmıştır.

Anayasamızın dördüncü kısmındaki "Mali ve Ekonomik Hükümler" başlığı altındaki birinci bölümün "Mali Hükümler" alt başlığındaki 161., 162., 163. ve 164. maddeler doğrudan bütçe ile ilgili olan maddelerdir. 1982 Anayasasının 161. maddesine

İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, Alkım Yayınevi, İstanbul 1998, s. 308.

⁴⁰² TÜĞEN, a.g.e., s.308.

göre devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri* dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamaları, yıllık bütçeler çerçevesinde yapılacak ve bütçe kanununa, bütçe ile ilgili olmayan hükümler konulamayacaktır. Bu hüküm ile, bütçelerin yıllık olma ilkesi korunmuştur.

1982 Anayasasının 162. maddesine göre; “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.” 1961 Anayasasının 94. maddesinde de yer almış olan bu hüküm ile, iktidarın politik yaklaşım içinde bulunarak bütçe dengelerini bozmaya çalışmaları önlenmek istenmiştir. Bu hükmün tersine, milletvekilleri ilgili mali yıl bütçesinin genel kurul görüşmeleri esnasında, gider azaltıcı veya gelir arttırıcı önerilerde bulunabilirler. Ancak uygulamada, milletvekillerinin harcama artışı sağlayan düzenlemelere sıcak baktıkları, bunun yanı sıra vergi artışlarını öngören düzenlemelere ise tepkiyle yaklaştıkları çoğunlukla gözlenmektedir.

1982 Anayasasının 163. maddesinde, bütçelerde değişiklik yapabilme esasları ile ilgili olarak 1961 Anayasasından farklı hüküm getirilmiştir. Şöyle ki, daha önce bütçe kanunu uygulamalarında ortaya çıkan bazı aksaklıkları gidermek amacıyla Anayasanın 163. maddesine konulan bu yeni mali hüküm ile, bütçe uygulamasından kaynaklanan bazı mali sorunların çözümü amaçlanmış ve böylece Anayasal esaslarla korunmak istenmiştir⁴⁰³.

Anayasamızın 164. maddesi de “Kesinhesap” başlığı altında düzenlenmiştir. 1982 Anayasası ve 5018 sayılı KMYKK’ndaki paralel hükümlerle birlikte, ülkemizde kesin hesap kanun tasarılarının Bakanlar Kurulunca hazırlanması ve TBMM’ne sevki, 1961 Anayasasında belirtilen süreye göre kısaltılmıştır. 1961 Anayasasında kesin hesap kanun tasarısının TBMM’ne sevki mali yılın sonundan başlayarak 12 ay (1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa göre en çok 17 ay) iken, 1982 Anayasası bu

* KİT’lerin mali yapıları ve bütçeleri genel bütçeden ayrı tutulmakta ve bütçelerini kendileri hazırlamaktadır. KİT’lerin bütçe uygulamaları çerçevesinde; “Yatırım ve Finansman Programları” ilgili kanuna göre hazırlanır ve takvim yılı başından en az yetmişbeş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından karara bağlanır. “İşletme Bütçeleri” de, her hesap dönemi için yıllık yatırım ve finansman programındaki hedeflere göre düzenlenir ve Yönetim Kurulunca onaylanır. İşletme bütçesi, ilgili bakanlığın gerekli gördüğü hallerde bir yıldan daha uzun bir süreyi kapsayacak biçimde hazırlanabilir.

⁴⁰³ Gülay COŞKUN, **Devlet Bütçesi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1986, s.19.

süreyi 7 aya (5018 sayılı KMYKK'nun 42. maddesi 6 aya) indirmiştir. Aynı şekilde, 1961 Anayasasına göre Sayıştay'ın genel uygunluk bildirimini TBMM'ne verme süresi, kesin hesap kanun tasarısının TBMM'ne sunulmasından itibaren en çok 6 ay iken, bu süre 1982 Anayasası ile yetmişbeş güne düşürülmüş ve 5018 sayılı KMYKK'nun 43. maddesinde de söz konusu süre yetmişbeş gün olarak belirlenmiştir. 1982 Anayasasının yürürlüğe girmesi ile birlikte, kesin hesap kanun tasarılarının gelecek yıl bütçe kanun tasarısıyla beraber TBMM'nde görüşülmesi sağlanmıştır⁴⁰⁴. Ancak, her iki tasarının da birlikte görüşülerek karara bağlanması, ilginin ağırlıklı olarak yeni mali yıl bütçe tasarısı üzerinde odaklanması nedeniyle, kesin hesap kanun tasarısının daha rutin bir şekilde görüşülmesine yol açmakta ve dolayısıyla hükümetlerin işlemlerinin denetlenmesini olumsuz yönde etkilemektedir. Örneğin, 2006 Mali Yılı Bütçe Kanun Tasarısı, 2004 Mali Yılı Kesin Hesap Kanun Tasarısı ile birlikte TBMM'nde görüşülmüş ve ayrı ayrı yapılan oylamalar sonucunda her iki tasarı da kabul edilmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken bir nokta da şudur: Kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildirimini TBMM'ne verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay tarafından sonuçlandırılmamış olan denetimleri önlememekte ve söz konusu hesapların kesin hükme bağlandığı anlamına gelmemektedir. İlgili yılın kesin hesap kanun tasarısı onaylanmış olsa bile, Sayıştay, tam olarak sonuçlandırmadığı denetimine devam edebilmektedir.

Özellikle “bütçe hakkı” ile ilgili olarak önem taşıyan diğer bir madde ise, 1982 Anayasasının 89. maddesidir. Cumhurbaşkanı'nın, TBMM'nce kabul edilen Bütçe Kanununu veto edemeyeceği, diğer bir ifadeyle tekrar görüşülmesi için TBMM'ne geri gönderemeyeceği ve aynen onaylayacağı hususu, 89. maddenin 2. fıkrasında hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm, 1924 ve 1961 Anayasalarında da yer almıştır. Söz konusu Anayasa hükmü ile, Cumhuriyet idaresi ilk kurulduğu andan itibaren “bütçe hakkı” nı TBMM'ne bırakmış durumdadır.

Yukarıda, 1982 Anayasasının bütçe konusu ile ilgili olan tüm maddelerine değinilmeye çalışılmıştır. Anayasamızda, diğer tüm anayasalarımızda olduğu gibi, bireylerin ekonomik hak ve özgürlükleri ile devletin ekonomik hak ve yetkileri açık olarak tespit edilmemiştir. Anayasamızın bütçeye yönelik tüm madde hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, hiçbir maddede ne bütçe denkliliğine ne de bütçe açıklarının sınırına

⁴⁰⁴ TÜĞEN, a.g.e., s.297.

yönelik olarak bir hükme de rastlanmamaktadır. Sadece, 65. maddede ifade edildiği üzere, “Devlet, Anayasa ile belirlenen görevlerini, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirmelidir”. Bu ifade çok genel bir ifadedir. Bu maddede yer alan “mali kaynaklar” ifadesinin net olarak açıklanması ve devletin mali kaynaklarının yetersiz olması durumunda, bütçe açıklarının ne şekilde finanse edileceği ve bütçe açıklarına hangi oranda izin verilebileceğine dair hükmün de ilgili maddeye ilave edilmesi gerekmektedir. Bu eksikliğin giderilmesi ile birlikte kamu mali disiplininin daha kısa sürede tesis edilebilmesi yönünden bir adım daha atılmış olacaktır.

b. Cumhuriyet Sonrası Dönemde Yasal Düzenlemelerde Bütçeye Ait Hükümler

Cumhuriyet sonrası dönemde bütçe düzenini sağlamak için, çıkarılan Anayasalarımızda yer verilen mali hükümlerin yanı sıra; devlet bütçesinin hazırlanması, uygulanması, denetimi, kamu gelirlerinin toplanması ve kamu harcamalarının yapılması gibi temel konuları ayrıntılı olarak düzenleyen mali mevzuat, özellikle bu konu için hazırlanmış olan yasalardır. Daha ayrıntılı düzenlemeler ise, çeşitli tüzük, yönelik vb. ile gerçekleştirilmiş ve gerçekleştirilmeye devam edilmektedir. Bu kapsamda özellikle, günümüze kadar geçen sürede kamu mali yönetiminin düzenli şekilde işlenmesini sağlamak için uygulama alanı bulan temel mali mevzuat yasalarına kısaca değinilmeye çalışılacaktır. Bunlardan ilki şüphesiz, 1927 tarihli ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’dur. Daha sonra, söz konusu 1050 sayılı kanunu yürürlükten kaldırarak 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hakkında ve kısaca bilgi verilecektir.

(1) Muhasebe-i Umumiye Kanunundaki Hükümler

1927 yılında Fransa, Belçika ve İtalya’nın bütçe ile ilgili mali mevzuatından yararlanmak suretiyle hazırlanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu 26 Mayıs 1927 tarihinde kabul edilerek 1 Haziran 1927 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla, kamu gelirlerinin toplanması, kamu giderlerinin yapılması ve kamu mallarının yönetiminin esasları ile bütçe ve kesin hesap kanunlarının şekilleri ve hazırlanmasında uygulanacak usuller tanzim edilmiş ve belirtilmiş bulunmaktadır⁴⁰⁵.

⁴⁰⁵ EDİZDOĞAN, a.g.e., s.28.

Devletin tüm mallarının yönetimini ve muhasebesini düzenleyen bu Kanun ile, bütçenin hazırlanması, bütçenin kapsayacağı hükümler, şekil şartları, ek ve olağanüstü ödenek halleri düzenlenerek mali işler için sağlam bir temel oluşturulması hedeflenmiştir⁴⁰⁶. Bu Kanununun otuzuncu maddesinde gelir ve giderlerin toplam miktarlarının bütçe içinde yer alması gerektiği, bütçe açığı varsa bunun kapatılma biçiminin bütçe kanunlarında belirtilmesinin şart olduğu öngörülmüştür. Söz konusu madde hükmüne orijinal hali ile de aşağıda yer verilmiştir.

“Madde 30 – Muvazene-i Umumiye Kanununun metnine aşağıdaki mevât dercolunur:

A) Masarif tahsisatı yekünü,

B) Varidat muhammenatı yekünü,

C) Bütçe açığı varsa ne suretle kapatılacağı,

D) Bütçe senesine mahsus olan ve o sene varidat ve masarifi ile alakadar bulunan hükümler.

Muvazene-i Umumiye Kanununa derç olunacak maddeler bu daireye makturdur. Hüküm bir seneden fazla zamana şamil maddeler bu kanuna dercedilemez.”

Muhasebe-i Umumiye Kanunu devletin tek bir bütçesi olacağı düşüncesi ile, esas itibarıyla, genel bütçeyi düzenlemiştir. Ancak zaman içinde, devletin bazı gelir ve giderleri değişik bütçeler içinde yer almak suretiyle, farklı mevzuatla idare edilen ve fonksiyonlar icra eden bütçeler ortaya çıkmıştır. Bu suretle, genel ve katma bütçelerin yanı sıra, mahalli idare bütçeleri, genel, katma ve mahalli idare bütçeleriyle yönetilen kuruluşlara bağlı olarak çok sayıda döner sermaye ve fon bütçeleri ile kanunla kurulan kamu tüzel kişiliğini haiz çeşitli idarelerin bütçeleri ülkemizde uygulama alanı bulmuşlardır. Ortaya çıkan yeni bütçeler bazen hükümetlerin kamu hizmeti sunumunu daha hızlı yerine getirmelerine de aracı olmuştur. Bununla beraber, genel ve katma bütçe dışında yeni bütçelerin ortaya çıkması, bu bütçelerin uygulama usul ve esaslarındaki farklılıklar nedeniyle, mali disiplin ve mali saydamlık sorunlarını da beraberinde getirmiş, konsolide bütçe dışındaki bütçelere dayanılarak yapılan harcamaların TBMM'nin bilgisi ve denetimi dışına çıkmasına sebebiyet vermiştir⁴⁰⁷. Görüldüğü üzere, aslında genel bütçeyi düzenlemek amacıyla yürürlüğe konulan

⁴⁰⁶ COŞAR, a.g.e., s.25.

Muhasebe-i Umumiye Kanunu, sonraki dönemde genel bütçe dışında farklı adlarla bütçelerin oluşturularak uygulamaya konulması nedeniyle yeterliliğini yitirmiş ve mali disiplinin ve şeffaflığın sağlanabilmesi için kamu mali yönetimi çerçevesinin yeniden düzenlenmesi amacıyla 5018 sayılı KMYKK'nun yürürlüğe konmasını gerekli kılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe konulması ile Cumhuriyetin kurulmasının ardından uzun yıllar boyunca kamu mali yönetimine ve bütçe uygulamalarına yön veren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılmış bulunmaktadır.

(2) Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndaki Hükümler

10 Aralık 2003'de kabul edilerek 2004 yılında yürürlüğe konulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu mali yönetimimizin temel çerçevesini düzenlemektedir.

Henüz alt mevzuat çalışmaları tamamlanmamış olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile şu amaçlar hedeflenmekte ve yenilikler getirilmektedir⁴⁰⁸:

- Mali yönetim ve bütçenin kapsamının genişletilmesi,
- Hesap verebilirlik ve mali saydamlığın sağlanması,
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkesinin getirilmesi,
- Bütçe sürecinde idarelerin inisiyatifinin artırılması,
- Stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye geçilmesi,
- Orta vadeli harcama programı çerçevesinde çok yıllık bütçelemeye geçilmesi,
- Kamuda muhasebe birliğinin sağlanması ve mali istatistiklerin yayımlanmasının öngörülmesi,
- Yeni bir iç kontrol ve iç denetim sisteminin kurulması,
- Sayıştay denetiminin kapsamının genişletilmesi.

5018 sayılı KMYKK, kapsam itibarıyla uluslararası standartlara uygun bir idari sınıflandırmayı esas almış olup, mali yönetim ve bütçenin kapsamını genişletmiş bulunmaktadır. Kanun, "genel yönetim" tanımı getirmekte ve bu kapsama ise "merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareleri" dahil etmektedir. Merkezi yönetim bütçesi ise; "genel bütçe, özel bütçe ve düzenleyici ve denetleyici kurum

⁴⁰⁷ ÖNER, a.g.e., s.657.

bütçeleri”nden oluşmaktadır. KMYKK ile katma bütçe kaldırılarak, bu kapsamda yer alan kamu idareleri, idari ve mali statülerine göre genel bütçeli veya özel bütçeli hale getirilmiştir. Sonuç itibarıyla bu kapsamda devletin temel faaliyetlerinin yürütüldüğü merkezi yönetim kuruluşları ile sosyal güvenlik ve mahalli idareler bütçelerine yer verilmiştir. Genel ve katma bütçe yerine, bütçe birliği açısından da önemli sayılan, daha geniş kapsamlı olarak merkezi yönetim bütçesi hazırlanması benimsenmiştir. KMYKK esas itibarıyla, merkezi yönetim içinde yer alan kurumların mali işlemlerinin yönetimini ve kontrolünü düzenlemektedir. İdari ve mali açıdan özerkliğe sahip olan sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin bütçeleri ise kendi organlarında görüşülüp kabul edilmekte ve faaliyet hedef ve sonuçları ise genel bütçe ekinde TBMM’ne sunulmaktadır.

KMYKK ile, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri aynı mali yönetim ve kontrol sistemine tabi tutulmaktadır. İdarelerin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde yer almaya başlamıştır. Bunun yanı sıra, bütçe sistemi itibarıyla “stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” sistemine geçilmiştir. Ayrıca orta vadeli harcama programı çerçevesinde çok yıllık bütçelemeye geçilmiş olup, bütçeler 2006 yılı itibarıyla üç yıllık projeksiyonlar çerçevesinde hazırlanmaya başlamıştır.

5018 sayılı KMYKK ile getirilen tüm bu yenilikler ile mali disiplinin ve mali şeffaflığın tesis edilmesi amaçlanmış ve kamu mali yönetiminin her yönüyle etkinliği ve verimliliği ilke edinen yeni bir düzene kavuşturulması hedeflenmiştir.

(3) Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanundaki Düzenlemeler

28.03.2002 tarih ve 4749 sayılı Kanun ile dağınık bir yapıya sahip olan kamu borçlanma mevzuatının tek bir çatı altında toplanması, kamu adına mali yükümlülük yaratan işlemlerde tek bir yetkili makamın (Hazineden sorumlu bakan) belirlenmesi ve

⁴⁰⁸ Hasan GÜL, “Türk Kamu Mali Yönetiminde Reform Çalışmaları”, 4 Mayıs 2005, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, Erişim: 10.09.2005, www.bumko.gov.tr.

borçlanmaya ve kamu alacaklarına ilişkin kavramlarda yeknesaklığın sağlanması, mali disipline ek olarak kamu borç yönetiminin hesap verebilirliğini de artırmıştır⁴⁰⁹.

2002 yılında yürürlüğe konulan “Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile devletin,

- *İç ve dış borçlanması,*
- *Hibe alması ve vermesi,*
- *Nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde yürütülmesi,*
- *Dış borçlarının ikraz, devir ve garanti edilmesi,*
- *İç ve dış borçları ile alacaklarının yönetilmesi, İzlenmesi ve bütçeleştirilmesi,*

ile ilgili düzenlemelerin tek bir hukuki mevzuat altında toplanması amaçlanmıştır.

Özellikle mali disiplin konusunda söz konusu kanun ile getirilen en önemli uygulama ise, borçlanma konusunda limitlerin getirilmiş olmasıdır. Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun öncesi ve sonrası borçlanma limiti uygulaması şu şekildedir:

ESKİ UYGULAMA:

- Borçlanma limiti bütçe kanununda belirleniyordu.
- Limit “net iç borç kullanımı”nı esas almaktaydı.
- Limit % 15 oranında artırılabilirdi.
- İhraç edilecek Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri limit hesabında dikkate alınmıyordu.
- İkrazen ihraç edilen Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri limite dahil değildi.
- Limit ek bütçelerle değiştirilebiliyordu.

YENİ UYGULAMA:

- İç ve dış borçlanma için limit bu kanunda belirleniyor,
- Limit “net borç kullanımı”nı esas almaktadır.
- Limit % 5 oranında artırılabilir, bunun da yetmemesi durumunda Bakanlar Kurulu Kararı ile ilave % 5 artırılabilir,
- Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri borçlanma limitine dahildir,
- İkrazen ihraç edilen Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri limite dahil değil, ancak ilgili yıl bütçe kanununda ikraz limiti belirlenir,

⁴⁰⁹ EKER – MERİÇ, a.g.e., s.178.

- Borçlanma limiti ek bütçelerle değiştirilemez.

Yukarıdaki karşılaştırmaya bakıldığında gerçekten 28.03 2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile borç yönetiminin düzenlenmesi ve sonuç itibarıyla da mali disiplinin sağlanmasına katkı sunulması açısından önemli düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Ancak yine de devletin sahip olduğu borçlanma yetkisinin sınırları oldukça geniştir. Bu kapsamın biraz daha daraltılması, borç yükünün azaltılması suretiyle mali disiplinin sağlanmasına daha kolay destek olabilecektir.

Kamu mali yönetiminde disiplin sağlamak ve etkin bir yapıya kavuşturmak amacıyla yukarıda haklarında kısaca bilgi verdiğimiz mevzuat düzenlemeleri dışında diğer bazı yasalara yönelik olarak gerçekleştirilen değişiklikler ile de mali disiplinin sağlanması yönünden destek sağlayabilecek düzenlemeler de söz konusu olmuştur. Örneğin, bu değişikliklerden birisi T.C. Merkez Bankası Kanunu'nda 2001 yılında yapılan değişikliktir. Bu kanunun 50. maddesi "Hazineye Kısa Vadeli Avans" başlığını taşımaktadır. Değişiklik öncesinde Hazine'nin T.C. Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans alabilme imkânı söz konusu idi. Ancak 2001 değişikliği ile bu hüküm kaldırılmış ve Hazinenin Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans şeklinde borçlanabilme imkanı son bulmuştur.

Bunların yanı sıra, 5018 sayılı KMYKK yürürlüğe konulmadan bir süre önce, söz konusu kanunu destekleyici olarak, mali disiplinin sağlanabilmesi amacıyla çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilmiş bulunmaktadır.

Bu alanda ilk düzenleme fonlarla ilgili olmuştur. Bütçenin birliği ilkesinden sapma gösteren ve mali disiplini en fazla bozduğu ifade edilen fonların gelirleri, 1993 yılında bazı istisnaları dışında genel bütçeye alınmış, ancak fonların varlıklar devam etmiştir. Bu uygulamanın devamı olarak, 2000 yılında 4568 sayılı kanunlar, altyapı yatırımlarının finanse edildiği Kamu Ortaklığı Fonu da dahil olmak üzere 8 adet fon kaldırılmıştır. 2001 yılında 4629 sayılı kanunla 25 adet fonun varlığına son verilmiştir. 15 Mayıs 2001 tarihli Güçlü Ekonomiye Geçiş Kararları çerçevesinde 2001 yılı içinde 4684 sayılı kanunla 15 adet bütçe içi ve 2 adet bütçe dışı fon kapatılmıştır. 2002 yılına gelindiğinde bütçe içi fon olarak sadece Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu, bütçe dışı fon olarak da Sosyal Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Özelleştirme Fonu kalmıştır. Kaldırılan fonların gelirlerinin ilgili kurumlar adına özel gelir, özel ödenek kaydedilerek söz konusu kurumlara

kullandırılması yoluna gidilmiş ve daha sonra 2004 yılında 5217 sayılı kanunla özel gelir-özel ödenek uygulamaları da kaldırılarak özel gelirler bütçeye alınmıştır⁴¹⁰.

Mali disiplini sağlamak için diğer bir düzenleme 2004 yılı başında 5072 sayılı kanunla yapılmıştır. Buna göre kurum ve kuruluşların, kamu hizmetlerini veya personelini desteklemek üzere kurulan dernek ve vakıfların, kamu kurum ve kuruluşlarının sundukları hizmetlerle ilgili olarak gerçek ve tüzel kişilerden ücret, bağış, katkı payı ve benzeri adlarla herhangi bir karşılık almaları; kuruluşlara ait personel, bina, araç ve gereçleri kullanmaları; bütçelerinden dernek ve vakıflara ödenek, yardım veya herhangi bir kaynak aktarmaları yasaklanmıştır. Böylece söz konusu vakıf ve derneklerin kamu kuruluşları ile olan kaynak ilişkilerine son verilmiştir. Bunlara ilaveten, bu dönemde gizli fon olarak adlandırılabilir hesaplardan en büyüğü olan Tasarruf Teşvik Hesabı 2003 yılında 4853 sayılı kanunla tasfiye edilmiştir⁴¹¹. Kanunla 3417 sayılı kanuna göre 4.5 milyon kişi adına birikmiş olan ana paranın hemen, nemasının ise 2006 yılına kadar 10 taksitte hak sahibi memur ve işçilere ödenmesi kararlaştırılmış olup, 2006 Haziran ayı itibarıyla tüm taksit ödemeleri de yapılmış bulunmaktadır.

Yine uluslararası standartlara uyum göstermek, şeffaflığı, hesap verilebilirliği ve raporlamayı sağlamak, performans esaslı bütçelemeyi daha kolay yapabilmek amacıyla, 2004 yılından itibaren bütçelerin IMF'nin standartlarına uygun olarak sınıflandırılmasına başlanmış ve bu kapsamda "Analitik Bütçe Sınıflandırma"sına geçilmiştir. Analize elverişli veriler üretmeye imkan verdiği için, yeni bütçe kodlama tekniğine "analitik bütçe sınıflandırması" adı verilmiştir. Analitik bütçe sınıflandırması; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, ekonomik ve finansman tipi sınıflandırma şeklinde dört farklı sınıflandırmaya imkan sağlamaktadır. Söz konusu sınıflandırma tekniği ile, program sorumlularının tespit edilmesi ve birim maliyetlerinin hesaplanma imkanı getirilmektedir⁴¹². Bu yeni bütçe kodlama sisteminin yanı sıra muhasebe sistemi olarak da aynı dönem itibarıyla nakit esaslı muhasebe sistemi yerine, tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ve raporlamaya geçilmiş bulunmaktadır. Tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmesi ile, genel yönetim kapsamındaki idarelerde muhasebe birliği sağlanması ve kamu maliyesine ilişkin mali istatistiklerin Maliye Bakanlığı tarafından düzenli olarak yayımlanması amaçlanmıştır.

⁴¹⁰ ÖNER, a.g.e., s.658.

⁴¹¹ ÖNER, a.g.e., s.658-659.

⁴¹² BÜMKO, **Analitik Bütçe Sınıflandırması**, Ankara, Ağustos 2003, s.4

Bunun dışında kamu mali yönetim sisteminde gerçekleştirilen diğer düzenlemeler ise şunlardır:

- 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu,
- 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu,
- Sayıştay Kanun Tasarısı,
- Personel Kanunu Tasarısı vb.

B. Türkiye’de Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçenin Uygulanabilirliği

Türkiye’de kamu maliyesinde disiplinin bozulması esas itibarıyla 1980 sonrası dönemde uygulanan mali politikaların bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Kamu kesimindeki açıkların günden güne artış göstermesi sonucunda açıkların finansmanına yönelik olarak Merkez Bankası kaynaklarının kullanımı, iç borçlanma ve dış borçlanma yolunun tercih edilmesi kamu gelirleri politikalarına verilen önemin azalmasıyla ortaya çıkan bir süreç olarak görülmektedir. Ülkemizde 1980 sonrası dönemde gerek vergi yükü ve gerekse vergi gelirleri esnekliklerinin düşük kalması karşısında kamu harcamalarının önlenemeyen yükselişinin durdurulamaması, sorunların büyümesinin en önemli nedenleri olarak görülmektedir⁴¹³.

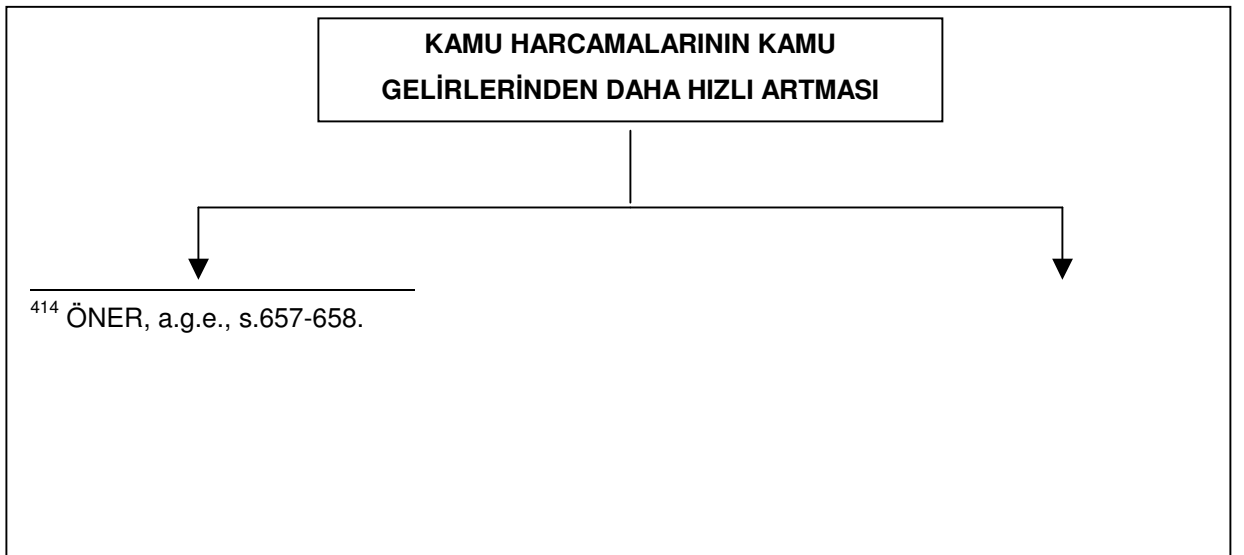
Kamu harcamalarının sürekli olarak artış göstermesinin temelinde yatan en önemli nedenlerden birisi ise, bütçelemelerde genellik ve birlik ilkelerinden sapmalardır. Genel bütçeler, genellik ve birlik ilkelerinden en katı bir şekilde uygulandığı bütçelerdir. Genel bütçeye dahil kurumların kendi özel gelirleri bulunmamaktadır. Bu nedenle, kurumların bütçe ile tahsis edilen ödenekleri kullanabilmeleri için kendilerine Hazine 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

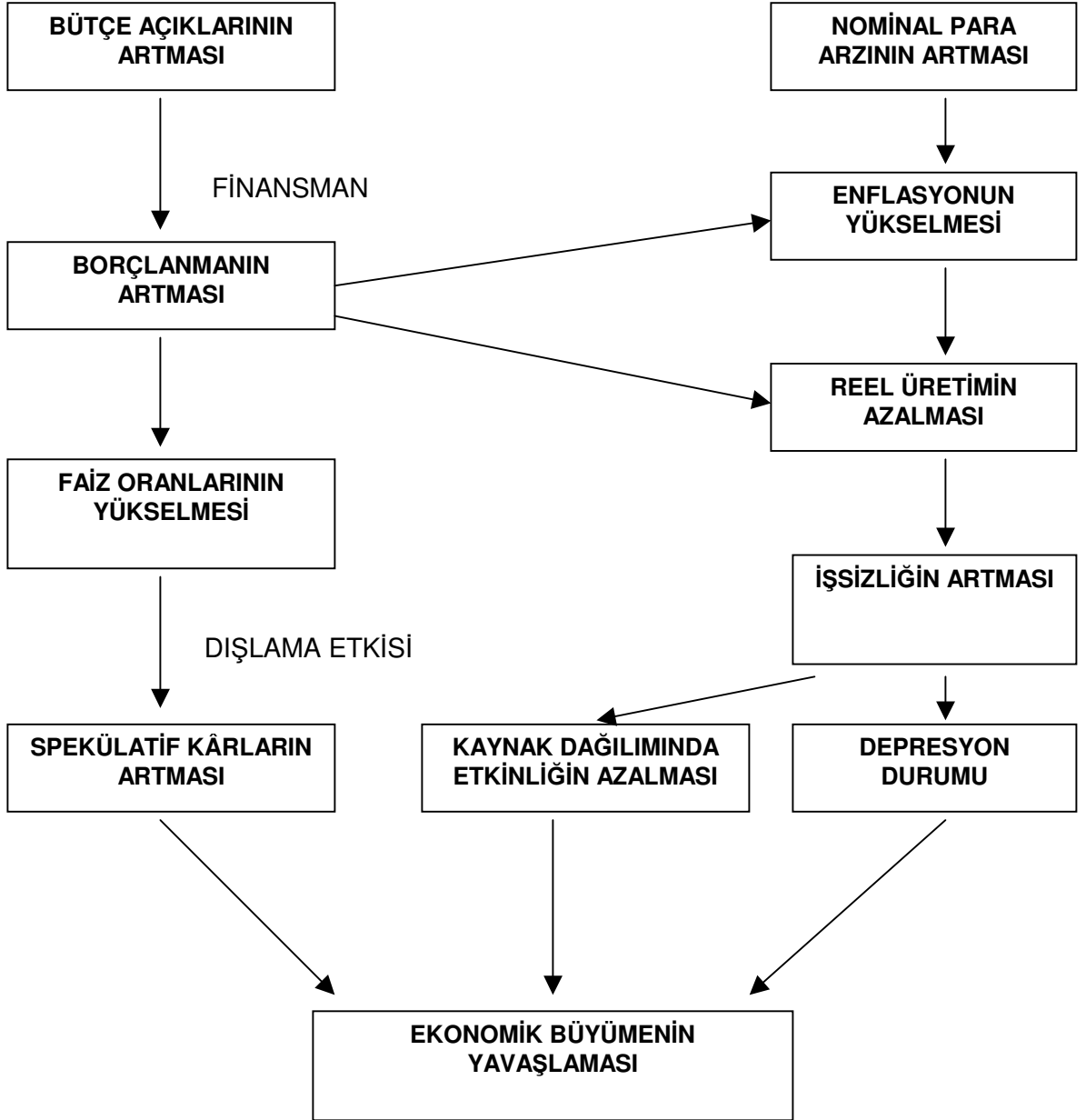
⁴¹³ Mustafa SAKAL, “Türkiye’de Mali Disiplinsizliğin Yapısal Temelleri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Yıl: 2002, Cilt: 7, Sayı: 1, s.176.

kullanabilme imkanları sınırlandırılmıştır. Bunun üzerine genel bütçeli 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 çıkmıştır⁴¹⁴. Kamu kesiminin bahsedilen biçimde devlet bütçesinden bağımsız olarak gittikçe genişlemesi sonucunda, maliye ve para politikalarının başarılı olarak uygulanmasında da olumsuzluklar yaşanmaya başlamıştır.

Türkiye’de özellikle 1990’lı yıllar boyunca uygulanan maliye ve para politikalarına bağlı olarak makroekonomik yapıda artan kırılganlıklar, Türkiye ekonomisini istikrarlı büyüme ortamından uzaklaştırmış, yüksek büyüme sağlanan yılları çoğunlukla ekonomik daralma veya düşük büyüme oranları takip etmiştir. Bu dönemde, istikrarsız büyüme yanında yüksek enflasyon, gittikçe artan kamu açıkları, faiz harcamaları ve borç stoku ile büyüyen işsizlik oranı ve verimsizlik ekonominin temel sorunları haline gelmiştir. Bununla birlikte, söz konusu dönemin başlarında sosyal güvenlik, KİT ve tarımsal desteklemede uygulanan yanlış politikalar da kamu maliyesinde ciddi bir bozulmayı beraberinde getirmiştir. Artan borç stoku ve buna bağlı olarak oluşan yüksek reel faiz ortamı bir yandan yüksek enflasyonun kronik hale gelmesine, diğer yandan ise yurtiçi tasarrufların üretken yatırımların finansmanı yerine kamu açıklarının finansmanına yönelmesine neden olmuştur. Süreç içinde yaşanan bu durumu aşağıdaki şekil vasıtasıyla da ortaya koymak mümkündür.

Şekil 15: Türkiye’de Mali Disiplinsizlik – Ekonomik Büyüme İlişkisi





Türkiye’de mali disiplinsizliğin temel nedenleri başlığı altında da ifade etmeye çalıştığımız üzere, kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha hızlı artış göstermesi, hem bütçe açıklarının hem de nominal para arzının artması yönünde bir etkide bulunmaktadır. Bütçe açıklarının artması sonucunda, açığın finansmanı amacıyla borçlanmaya başvurulmakta ve borçlanmanın artışı ise, hem tekrar nominal para arzının artması hem de ekonomideki reel üretim düzeyinin azalması sonucunu

doğurmaktadır. Tabii ki bu arada, nominal para arzının artması ile birlikte enflasyon oranında da yükseliş meydana gelmektedir. Bütçe gelirleri ile giderleri arasındaki uyumsuzluk sonucunda meydana gelen bütçe açıklarının borçlanma ile finanse edilmesi, faiz oranlarının yükselmesine ve bu da dışlama (crowding-out) etkisinin oluşmasına yol açmaktadır. Ekonomide bir taraftan dışlama etkisi ile birlikte, özel yatırımların spekülâtif kazanç alanlarına yönelmesi sonucunda spekülâtif kârlarda artış yaşanırken, diğer taraftan reel üretimin azalması ile istihdam seviyesi düşerek işsizlik oranı artmakta ve bu da hem kaynak dağılımında etkinliğin azalmasına hem de ekonominin durgunluğa girmesine yol açmaktadır. Şüphesiz, tüm bu zincirleme etkilerin sonucunda iktisadi büyüme yavaşlamakta ve aynı sürecin devam etmesi durumunda da mali disiplinsizliğin boyutları daha da büyümektedir.

Son yıllarda günümüz ülke ekonomilerinde yaşanan mali bunalımların temel nedenlerinden birisi, kamu kesiminin etkin kaynak kullanımını sağlamadan ve mali açık vererek büyümeyi gerçekleştirmeye çalışmasıdır. Kamu maliyesinde oluşan sorunların giderilebilmesi amacıyla da mali reform konusu gündeme taşınmış bulunmaktadır. Bu gündem şüphesiz ülkemiz için de geçerliliğini korumaktadır.

Kamu kesiminde mali bir reform için yapılması gereken düzenlemelerin çerçevesi genel hatları itibarıyla bellidir. Etkin ve adil bir vergi sistemi kurulması, kamu harcamalarının kontrol altına alınarak israf ve verimsizliğin önlenmesi gibi. Önemli olan husus, bunların nasıl gerçekleştirileceği ile ilgilidir. Kararı verecek ve yürütecek olan politikacı, bürokrat ve seçmen gibi çeşitli konumlarda olan bireylerdir. Dolayısıyla onların davranışları ve bu davranışların gerisindeki niyetler belirleyici birer unsur olmaktadır. Mali bir sistemin alt sistemi davranışlardır. Davranış alt sisteminin önemsenmediği durumda, mali sistem reformunun başarılı olabilmesi zor görünmektedir. Nitekim ülkemizde eksik de olsa mali alanda getirilen yasal-kurumsal çözümlerle ilgili asıl sorunun uygulamadan kaynaklandığı gözlenmektedir⁴¹⁵.

Kamu kesiminin büyümesini ve bütçe açıklarının ortaya çıkmasını demokratik kurumsal süreç içinde analiz eden ve kabul edilebilir açıklamalar getiren Anayasal İktisat yaklaşımı, hem mali reform önerileri getirmekte hem de bunların nasıl yapılması gerektiğini ortaya koymaktadır. Aşağıdaki şekillerde, Anayasal İktisat yaklaşımına göre mali disiplinsizliğin gelir ve harcama yönü itibarıyla temel nedenleri ve mali disiplinin

sağlanmasına yönelik olarak da, gelir, harcama, bütçe ve borçlanmaya yönelik çözüm önerileri ortaya konmaya çalışılmıştır.

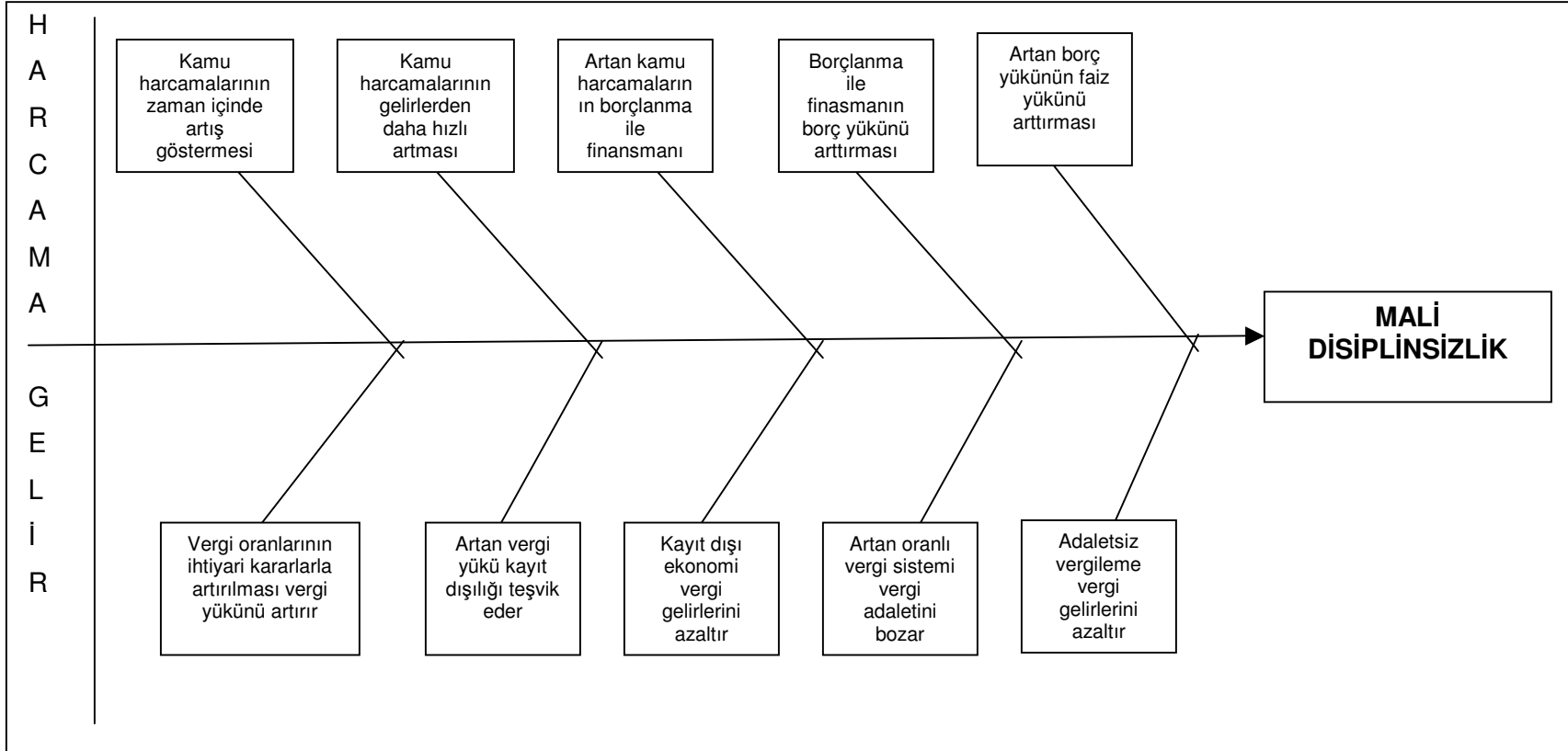
Anayasal İktisat yaklaşımına göre mali disiplinsizliğe yol açan temel nedenler Şekil 16'da da yer aldığı üzere gelir ve harcama yönlüdür. Kamu harcamaları itibarıyla konuya baktığımızda şu faktörlerin mali disiplini olumsuz yönde etkilediği görülmektedir: Kamu harcamaları devletin büyümesi ile birlikte zaman içerisinde sürekli olarak artış göstermektedir. Kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha hızlı artması sonucunda bütçe açıkları meydana gelmektedir. Artan kamu harcamalarının finansmanı amacıyla borçlanmaya başvurulmakta ve borçlanma ile finansman ise hem borç yükünün hem de bütçe üzerindeki faiz yükünün artmasına neden olmaktadır.

Kamu gelirleri açısından incelendiğinde ise genel olarak şu faktörlerin mali disiplini negatif yönde etkilediği göze çarpmaktadır: Vergi oranlarının iktidardaki hükümetin isteği doğrultusunda artırılması vergi yükünü artırmakta, artan vergi yükü ise kayıt dışı ekonomiyi teşvik ederek bu sektörün kayıtlı ekonomiye göre genişlemesine yol açmaktadır. Kayıt dışı ekonominin varlığı ise vergi gelirleri üzerinde dolaylı etki yapmakta ve bu gelirlerin önemli ölçüde azalmasına yol açmaktadır. Kayıt dışı ekonominin genişlemesi ile birlikte aynı zamanda kayıtlı ekonomi içinde yer alan vergi mükelleflerinin üzerindeki vergi yükleri de artış göstermekte ve adaletsiz vergileme ile birlikte bütçenin temel finansman aracı olan vergi gelirlerinde azalışlar yaşanmaktadır. Birbirini olumsuz yönde etkileyen tüm bu faktörler sonuç itibarıyla mali disiplinsizlik olgusunu gündeme getirmektedir.

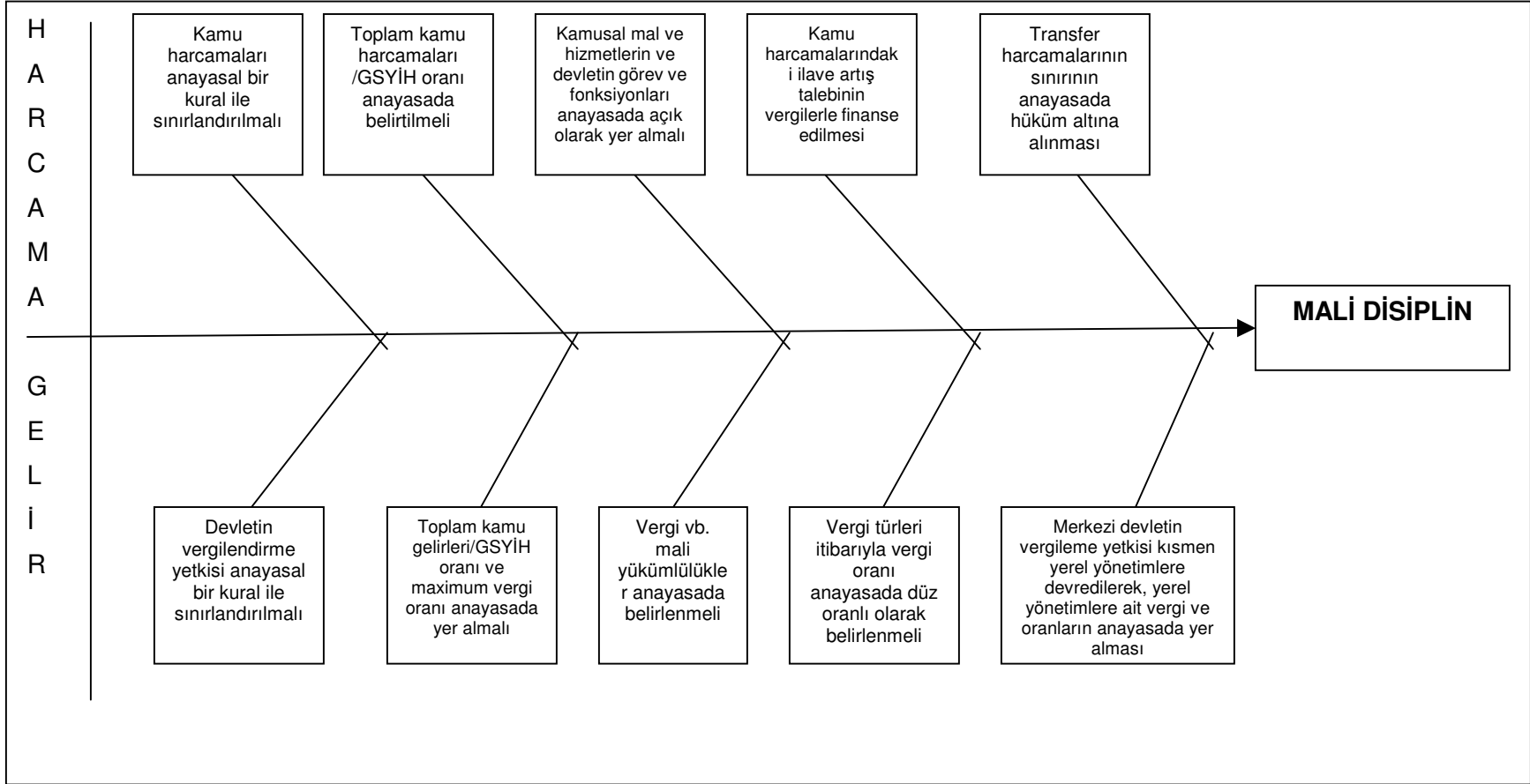
Anayasal İktisat yaklaşımına göre mali disiplinsizliğe yol açan tüm bu faktörlerin giderilebilmesi için çeşitli kuralların anayasada hüküm altına alınması gerekmektedir. Aşağıda Şekil 17'de mali disiplinin sağlanmasına yönelik olarak Anayasal İktisat taraftarlarınca önerilen harcama ve gelir yönlü araçlara yer verilmiştir. Toplam kamu harcamalarının ve toplam kamu gelirlerinin GSYİH'ya oranının ve transfer harcamaları limitinin anayasada hüküm altına alınması, vergi oranının anayasada düz olarak belirlenmesi gibi öneriler bunlarda bazılarını oluşturmaktadır.

⁴¹⁵ A. Kemal ÇELEBİ, "Mali Reformun Davranışsal Boyutu", Prof. Dr. Nezihe Sönmez'e Armağan, D.E.Ü. İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, Anadolu Matbaacılık, İzmir 1997, s.177.

Şekil 16: Anayasal İktisat Yaklaşımına Göre Mali Disiplinsizliğin Temel Nedenleri

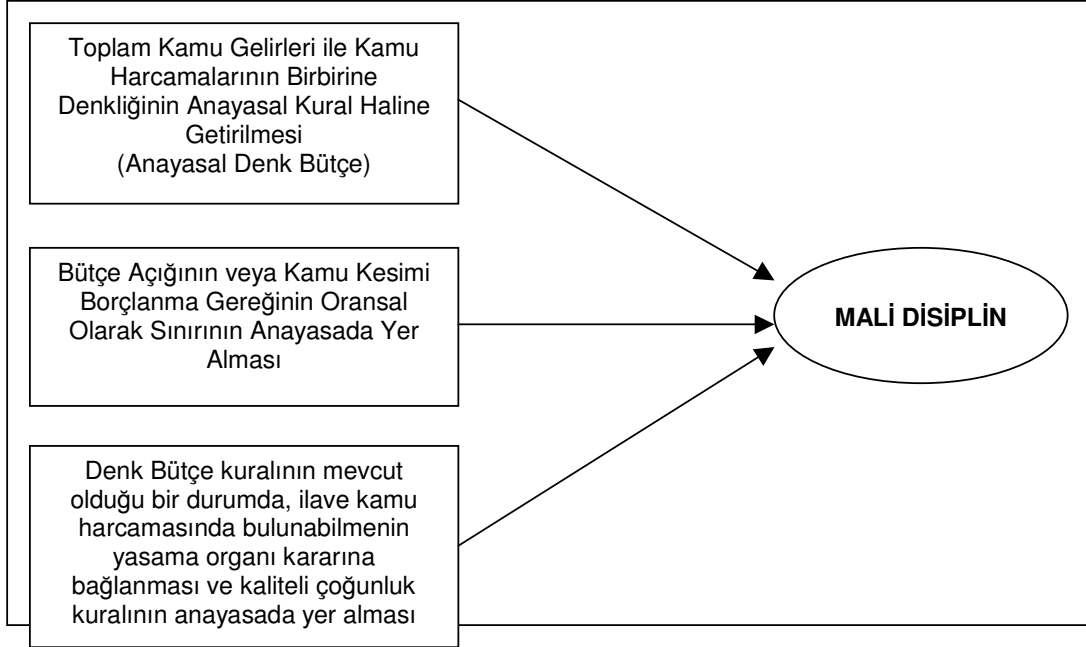


Şekil 17: Anayasal İktisat Yaklaşımına Göre Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Çözüm Önerileri



Anayasal İktisat yaklaşımına göre, mali disiplinin sağlanması amacıyla anayasada hüküm altına alınması önerilen diğer kurallar bütçeye ve borçlanmaya ilişkin kurallardır. Bu kuralları da Şekil 18 ve 19'da görmek mümkündür.

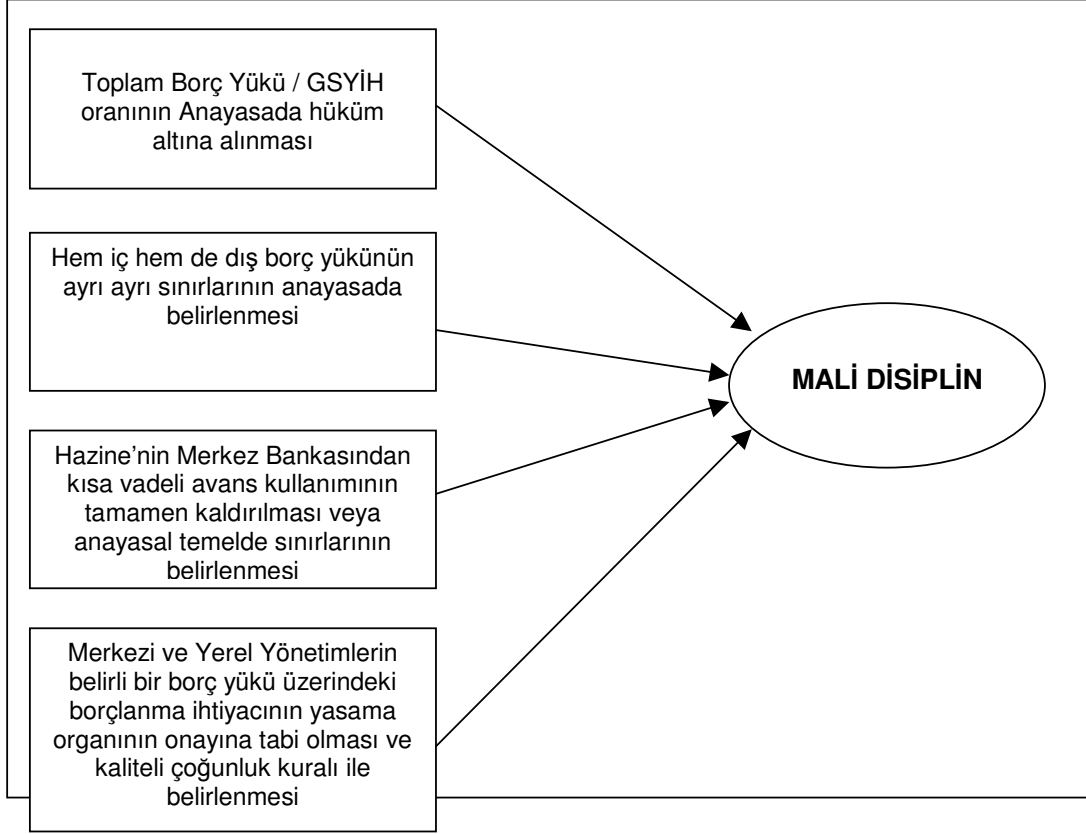
Şekil 18: Anayasal İktisat Yaklaşımına Göre Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Anayasal Bütçe Kuralları



Anayasal bütçe kuralları içinde karşımıza çıkan en önemli kural, kamu gelirlerinin kamu giderlerine denk olması gerektiğini ifade eden “denk bütçe” ilkesinin anayasada yer almasıdır. Çalışmamızın ikinci bölümünde ülke incelemeleri itibarıyla da ele aldığımız bu kural aynı zamanda en çok tartışma ortamı oluşturan kural olma özelliğine de sahiptir. Anayasal İktisat taraftarlarına göre denk bütçe ilkesi anayasa hüküm altına alınmalıdır. Bu kural dışında bütçe açığının veya kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYİH'ya oranının anayasada belirlenmesi gerektiği gibi doğrudan bütçeyi ilgilendiren diğer kurallar da mali disiplinin sağlanması amacıyla Anayasal İktisat taraftarlarınca önerilmektedir.

Anayasal İktisat yaklaşımı çerçevesinde mali disiplinin sağlanması amacıyla aşağıdaki şekilde belirtilen ve borçlanmaya ilişkin olarak anayasada hüküm altına alınması önerilen çeşitli kurallar da söz konusudur: Toplam borç yükünün GSYİH'ya oranının, iç ve dış borç yükünün anayasada belirlenmesi gibi.

Şekil 19: Anayasal İktisat Yaklaşımına Göre Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Anayasal Temelde Borçlanmaya İlişkin Kurallar



Yukarıda yer verdiğimiz şekiller yardımıyla açıklamaya çalıştığımız üzere, Anayasal İktisat taraftarlarınca önerilen ve bir ülkede mali disiplinin sağlanması amacıyla anayasada hüküm altına alınması gereken pek çok bütçe kuralı mevcuttur. Çalışma konumuz itibarıyla anayasal denk bütçe yaklaşımının Türkiye açısından uygulanabilirliğini değerlendirmeden önce, bütçe kuralları hakkında literatürde yer alan argümanlara değinmek faydalı olacaktır.

1. Bütçe Kurallarına Yönelik Teorik Argümanlar

Mali disiplini sağlamaya yönelik olarak uygulamaya konulan bütçe kurallarının, bütçe açıklarını etkilediği, ancak bu sonuçlara dayalı olarak politikalar üretmek için de erken olduğu birçok ampirik çalışmada ortaya konmuştur. Bütçe kurallarına yönelik teorik argümanlarda belirtildiği üzere, bütçe prosedüründe rol alan aktörlerin bütçe açıklarına yönelik eğilimlerini değiştirebilmek, mali disipline

yönelik kurallar içinde davranmalarını sağlamak ile mümkün olabilecektir. Bütçe kuralları dahilinde çıkarılabilecek sonuçlardan birisi, bütçe prosedüründe rol alan aktörlerle ilgili kurallar koymanın ve bu kuralların uygulanabilirliğini sağlamanın mali disiplinin sağlanmasında etkili olabileceğidir. Diğer bir sonuç ise, katı bütçe kurallarının ve özellikle denk bütçe kuralının, bir taraftan uygulayıcıların mali politika esnekliklerini azaltmakta olduğu, diğer taraftan da kurallardan kaçmak için çeşitli çabalar içine itmekte olduğudur. Kuralların mali politika esnekliklerini ortadan kaldırdığına ilişkin çok fazla ampirik kanıt yoktur. Ancak, hükümetlerin kurallara karşı geliştirdikleri çeşitli uygulamalarda oldukça başarılı oldukları da gözlenmiştir. Bu nedenle, kuralların basit olması ve kurallara uymamanın uygulayıcılar açısından maliyetli hale getirilmesi (kuralların ve uygulama sonuçlarının kamuoyuna açıklanarak şeffaf hale getirilmesi gibi) gereklidir⁴¹⁶.

Mali disiplini sağlamaya yönelik bütçe kuralları hakkında literatürde teorik temele dayanan üç temel argüman söz konusudur:

Birinci argüman, literatürde ortak kaynak trajedisi* (tragedy of commons), mali aldanma** (fiscal illusion) veya ortak mal kaynakları*** (common property resources) olarak bilinen kavramlarla ilişkilidir. Bütçeden, baskı grupları, milletvekilleri, bürokratlar, seçmenler gibi beklentisi olan birçok grup mevcuttur. Dolayısıyla, bütçeden kaynak tahsisine bağlı olarak, her bir grubun farklı tercihleri olabilmektedir. Doğal olarak, her bir grup hükümet üzerinde baskı kurarak, bütçenin bileşimini kendi talepleri yönünde değiştirmek istemektedirler. Tüm halktan toplanan vergiler veri olduğunda, söz konusu grupların harcama isteğinden kaynaklanan vergi yükü, tüm topluma yayılmakta, ancak, ortaya çıkan fayda sadece talep eden gruba yayılmaktadır. Meralar, denizler, göller gibi ortak mal kaynaklarında ortaya çıkan aşırı kullanım, bütçe gelirlerinin aşırı kullanımı olarak ortaya çıkmaktadır. Bütçelerden hizmet talep eden gruplar, ortaya çıkan sosyal maliyetleri dikkate almamakta ve dolayısıyla bu gruplar mali aldanma içine girmektedirler. Bunlara ilaveten, ayrıca, her bir milletvekilinin kendi seçim bölgesine fayda sağlayacak şekilde, ortak mal olan vergi gelirlerini kullanmak istemeleri de söz konusu olacak ve sonuç olarak, orta vadede toplam harcamalar veya bütçe açıkları üzerine konulacak

⁴¹⁶ MOĞOL, a.g.e., s.428.

* Toplumun ait kaynakların, uzun vadeli sonuçlarına bakmadan kısa dönemli kazançlar uğruna kötü yönetilmesi, aşırı kullanılması ve rezervlerin tüketilmesi.

** Bütçenin hem gelir hem de harcama tarafı üzerinde yanılsama meydana getiren etkiler, mükellefin, devletin maliyetinin gerçek boyutlarını algılamasını engellemektedir.

*** Herkesçe sahip olunan dolayısıyla kimsenin mülkiyetinde olmayan kaynaklar, hava, su ve çevre gibi.

kısıtlamalar zorunlu hale gelmektedir⁴¹⁷. Bütçe açıkları veya harcamalar üzerine herhangi bir kısıtlama olmadığında ise, kamu maliyesinde sürdürülemez bütçe açıkları ile karşı karşıya kalınacak ve mali disiplinsizliğin boyutu daha da artarak makroekonomik istikrarsızlık da baş gösterecektir.

Bütçe kurallarının mali disiplini sağlamak amacıyla kullanılması gerektiği konusundaki ikinci teorik argüman, Buchanan-Tullock'un oy alış-veriş (logrolling) mekanizmasıdır. Logrolling, karar alma birimlerinde gizli veya açık olarak ve zaman içinde oyların sıralamasıyla ortaya çıkan oy ticaretini ifade etmektedir. Yani, bir kişinin, diğer kişinin istediği seçenek lehinde oy kullanmayı, kendi tercih ettiği başka bir seçenek lehinde oy kullanması şartına bağlamasıdır. Buchanan-Tullock oy ticaretinin, siyasi mekanizmanın seçmen tercihlerindeki farklılıkları da dikkate alması açısından faydalı olduğunu düşünmektedirler ancak; oy ticaretinin, kamu harcamalarının çok fazla büyümesine neden olabileceğini belirtmişler ve bu nedenle, milletvekilleri, bürokratlar ve bütçe sürecinde rol alan diğer birimler üzerinde herhangi bir kısıtlama olmadığında, bütçe ödeneklerinin aşırı büyümesi de kaçınılmaz olabilecektir⁴¹⁸.

Bu konudaki üçüncü teorik argüman ise, asimetrik bilgi sorunu* (principal-agent problem)dur. Asimetrik bilgi sorunu, başkan ile başkanın emrinde çalışan büro amaçlarının her zaman örtüşmediği zaman ortaya çıkmaktadır. İzak Atiyas, asimetrik bilgi sorununu iki grupta toplamaktadır. Bunlardan birincisi, politikacı–seçmen ilişkisine dayanmakta, ikincisi ise, politikacı–bürokrat ilişkisinden kaynaklanmaktadır. Bu argüman çerçevesinde, politikacı–seçmen ilişkisi, seçmenin başkan (principal), politikacının büro (agent) rolünü üstlendiği düşünülmektedir. Seçmenin bütçe üzerindeki istekleri ile politikacının bütçede gerçekleştirdikleri arasında çoğunlukla tersine farklılıklar olmaktadır. Bu sebeple, politikacıların seçmen istekleri yönünde politikalar izlemelerini garanti altına alacak kurumsal değişikliklerin yapılması zorunlu hale gelmektedir. İkinci olarak, politikacı–bürokrat ilişkisinde ise politikacılar principal, bürokratlar agent rolünü almakta ve bürokrat ile politikacı hedefleri arasındaki farklılıklar sorunun temelini oluşturmaktadır. Bürokratlar daha büyük bütçe, daha fazla itibar hedefine yönelik olarak bütçe uygulamasında bulunurken; politikacılar hizmetlerin seçmen bölgelerine en etkin ve

⁴¹⁷ MOĞOL, a.g.m., s.408.

⁴¹⁸ Robin W. BOADWAY and David E. WILDASIN, **Public Sector Economics**, 2nd Ed., Boston, 1984, s.97-100; MOĞOL, a.g.m., s.409.

* Sahip-temsili sorunu: Firmada yönetici ve hisse senedi sahipleri arasında çıkar farklılığı; firma yöneticilerinin firmanın değerini yükseltme konusunda firma sahipleri kadar fazla çaba göstermemeleri sorunu.

en az maliyetle götürülmesini istemektedirler. Bu nedenle, bürokratların politikacıların ilgilerine göre uygulama yapmalarını sağlayacak kuralların geliştirilmesi önerilmektedir⁴¹⁹.

Yukarıda yer alan teorik argümanlar, mali disiplinin sağlanması açısından bütçe kurallarının önemli olduğunu ve bu amaç için yürürlüğe konulması gerektiğini özetle ortaya koymaktadır. Ancak, bütçe kuralları açısından bu olumlu argümanların yanı sıra, konuya farklı açıdan bakan ve özellikle denk bütçe yasasının optimal olamayacağına yönelik olarak ortaya atılan iki teorik argüman da söz konusudur. Bu argümanları da kısaca açıklamak, çalışmanın ana konusu olan denk bütçe kuralı açısından önem taşımaktadır.

Bu argümanlardan birincisi; istikrar politikaları ile ilgilidir ve Keynesyen çözüm önerilerine dayanmaktadır. Keynesyen konjonktür karşıtı politikalar, durgunluk dönemlerinde vergi indirimleri ve harcama artışları yoluyla bütçe açığı; iktisadi genişleme dönemlerinde ise, vergi artışları ve harcama azalışları yoluyla bütçe fazlası oluşturmayı önermektedir⁴²⁰. Bununla birlikte, bu tür ince ayarlı mali politikaların uygulanma olanağı ve elverişliliği, katı bir denk bütçe kuralının uygulanması durumunda ortadan kalkabilecektir.

Denk bütçe yasaları fikrine karşı ortaya atılan ve Barro (1979) ile Lucas ve Stokey (1983)'e ait olan ikinci teorik argüman, bütçe açıklarının vergiyi düzleştirme teorisi (the tax smoothing theory of budget deficits) dir. Bu teoriye göre, bütçe açıkları ve fazlaları vergilemenin bozucu etkisini düzleştirmek (ortadan kaldırmak) için kullanılmalıdır. Bu nedenle bütçe açıklarına, harcamaların geçici olarak yüksek olduğu örneğin savaşlar, doğal afetler, acil durumlar vb. gibi durumlarda veya gelirlerin geçici olarak düşük olduğu örneğin durgunluk esnasında izin verilmelidir. Ancak, her yıl denk bütçe öngören bir yasa, bütçe açıkları ve fazlalarının optimal vergi düzleştirme politikasını yürürlüğe koymak için gerek duyulan bir "tampon" olarak kullanılmasını aşırı derecede sınırlandıracaktır⁴²¹.

Yukarıda bütçe kurallarına yönelik teorik argümanlar hakkında bilgi verilmeye çalışılmıştır. Görüldüğü üzere, mali disiplinin sağlanması amacıyla denk bütçe kuralı da dahil olmak üzere çeşitli bütçe kurallarının yürürlüğe konulmasını destekleyen ve eleştiren iki farklı teorik argüman söz konusudur. Bu argümanları tamamlayıcı bilgi olarak özellikle denk bütçe kuralı başta olmak üzere yürürlüğe konulan diğer bütçe

⁴¹⁹ İzak ATİYAS – Şerif SAYIN, "Budgetary Institutions in Turkey", Middle East Economic Association In ASSA Meetings, January 7-9, 2000, s.3-4; MOĞOL, a.g.m., s.409-410.

⁴²⁰ Alberto ALESINA – Roberto PEROTTI, **Budget Deficits and Budget Institutions**, NBER Working Paper Series, No: 5556, May 1996, s.4.

kurallarını değerlendiren ampirik çalışmalara ve uygulama sonuçları ile yöneltilen eleştirilere değinilmesi de konumuz açısından önem taşımaktadır.

2. Bütçe Kurallarına Yönelik Ampirik Çalışmalar ve Eleştiriler

Uygulamaya konulan bütçe kuralları ve sonuçlarına yönelik olarak yapılan çeşitli ampirik çalışmalar ve uygulama sonuçları ile birlikte eleştirilere de aşağıda sırasıyla yer verilmeye çalışılacaktır.

James Poterba (1994) ABD eyaletlerini inceleyerek mali şoklar üzerinde durmuştur. Bu eyaletler değişik bütçe yasalarına sahiptir. Eyaletler içinde katı, daha esnek veya hiç denk bütçe yasası olmayan eyaletler de vardır. Fakat hiçbir eyalet yasa ile bütçe açığına devam ettirme isteğinde değildir. Mali açıklar beklenmeyen gelirdeki düşüş veya harcamalardaki artıştan kaynaklanmaktadır. Poterba değişik türdeki denk bütçe yasalarının eyaletlerin mali şoklara karşı aldıkları kararlar üzerinde etkili olup olmadıkları konusunda çalışmalar yapmıştır. Poterba bütçe yasalarının sorun oluşturduğunu ortaya koymaktadır. Bütçe açıklarına karşı yetersiz yasaları olan eyaletler mali şoklar karşısında daha yavaş kalmaktadırlar, güçlü denk bütçe kuralları uygulayan eyaletler ise, diğerlerine göre tahminlenmeyen şoklara daha hızlı uyum sağlamaktadırlar⁴²².

Anayasal denk bütçenin etkinliği ile ilgili bir başka ampirik çalışma Bohn-Ihmen (1996) tarafından yapılmıştır. Bu çalışmada genel bütçeyi ve diğer beş kaynaktan sağlanan bütçeleri –bütçe dışı fonları- (sermaye fonu, sosyal güvenlik fonu, kamu çalışanları emeklilik fonu, rainy-day fonu ve yenileme fonu) içeren bir açık ölçütü belirlenmiştir. Bu ölçüt kullanılarak ABD'de 1970-1991 döneminde 47 eyaleti kapsayan bir model oluşturulmuştur. Bu çerçevede eyaletlerdeki konjonktürel gelişmeler, eyaletlerin varlık durumları –gelirleri-, idaredeki politik partilerin faaliyetleri incelenmiş, sonuçta denk bütçe kuralları ile bu değişkenler arasında birebir ilişki bulunmuştur. Buna göre sıkı yıl-sonu bütçe kurallarının uygulandığı eyaletlerde genel bütçe açıkları azalırken –bu sıkı kurallar genel bütçe dengesini kişi başına 100\$ düşecek şekilde arttırmıştır-, gevşek yıl-sonu bütçe kurallarının uygulandığı eyaletlerde bu açıklar azalmamıştır⁴²³.

⁴²¹ y.a.g.e., s.5.

⁴²² James POTERBA, "State Responses to Fiscal Crises: Natural Experiments for Studying the Effects of Budgetary Institutions", **Journal of Political Economy**, June 1994, Vol:102 (3), ss.793-821.

⁴²³ Robert KROL, "A Survey of the Impact of Budget Rules on State Taxation, Spending and Debt", **The Cato Journal**, Vol: 16 (3), 1997, s.5.

Buchanan ve Wagner'in 1997 yılında birlikte yayımladıkları "Bütçe Açıklı Demokrasiler-Lord Keynes'in Politik Mirası" adlı kitapta bütçe üzerine anayasal sınırlamalar konulmadığı takdirde ekonomilerin açık bütçe ile işleyeceği savunulmaktadır. Buchanan-Wagner'e göre bütçe dengesi bir mali yıl ile sınırlı olmak zorunda değildir, birden fazla mali yıla yayılabilir. Burada önemli olan nokta; kamu harcamalarının etkin kontrolünün sağlanması için bütçe sürecinin mümkün olduğunca kısa tutulması ve bu sürenin anayasada açıkça belirlenmesidir⁴²⁴.

Yukarıdaki ampirik çalışmaların aksine Levinson (1998) tarafından yapılan bir başka çalışma sıkı mali kuralların istikrar bozucu etkilere yol açabileceğini ortaya koymaktadır. Bu çalışmaya göre devletin konjonktür dalgalanmalarını etkileyerek istikrarı sağlama yeteneği, kullandığı konjonktür karşıtı politikalara bağlıdır. Sıkı mali kurallar konjonktür karşıtı politikaların uygulanmasını sınırlandırdığı için devlet istikrar sağlayıcı fonksiyonunu yerine getirememektedir. Buradan hareketle Levinson, sıkı mali kuralların konjonktür hareketlerini daha da kötüleştirerek istikrar bozucu etkilere yol açtığını savunmaktadır⁴²⁵.

Bazı yazarlar da denk bütçe kuralı uygulamalarının etkin işlemediğini ve hatta hükümetleri, muhasebe sisteminde değişiklik yapma, bazı gelir kalemlerini bütçeye dahil etme, bazı hizmetleri bütçe dışına çıkarma veya daha alt yerel birimlere aktarma gibi çeşitli bütçe oyunları ile kuralın etrafından dolaşmaya zorladığını ileri sürmektedirler⁴²⁶. Bu tür bir iddianın doğruluğunu test edebilmek için eyaletlerin bütçe açıklarını kapatmak için hangi tür çözümlere başvurduğunu tespit etmek önemlidir. Buna yönelik bir çalışma ABD Genel Denetim Ofisi tarafından yapılmış ve şu sonuçlara ulaşılmıştır⁴²⁷: ABD'de 18 eyaletin bütçe uygulaması sırasında açıkları kapatmak için aldıkları önlemlerin yapay olduğu belirlenmiştir. Diğer taraftan 22 eyaletin bütçe uygulaması sırasında harcama azaltma, 15 eyaletin ise gelir artırma yoluna başvurduğu tespit edilmiştir.

Allesina ve Perotti inceledikleri çeşitli ampirik çalışmalardan şu sonuçları çıkarmışlardır⁴²⁸: Federal hükümetler için denk bütçe yasaları iyi fikir değildir. Bu yasalar katı bir şekilde uygulanır ve bütçenin şeffaflığını azaltıcı etkiler meydana

⁴²⁴ Richard McKENZIE, **Bound to Be Free**, Hoover Institute Pres, Stanford, California, 1982, s.164.

⁴²⁵ KENNEDY-ROBBINS, a.g.e., s.17-18.

⁴²⁶ MOĞOL, a.g.m., s.425.

⁴²⁷ US General Accounting Office, **Balanced Budget Requirements: State Experiences and Implications for the Federal Government**, GAO/AFMD-93-58BR, Washington D.C., 1993, s.33.

⁴²⁸ ALESINA – PEROTTI, (1996), a.g.m., s.406.

getirebilir. Denk bütçe yasaları federe devlet hükümetleri için daha uygundur ve bu nedenle federal devletler yerine federe devletlerde uygulanması gerekir.

Yapılan amprik çalışmalar dışında ülke uygulamalarına ve önerilerine yönelik olarak yapılan eleştiriler de söz konusudur. ABD’nde federal düzeyde anayasal denk bütçe önerisine yöneltelen eleştiriler ise şu şekilde sıralanabilir⁴²⁹:

- Anayasal denk bütçe önerisi, ekonominin büyümenin güçlü ya da zayıf olmasına bakılmaksızın her yıl bütçenin denk olmasını zorunlu kılar. Bu ise oldukça problemlidir. Ekonomik büyümenin çok yavaş olduğu ve işsizlik sigortası gibi harcama maliyetlerinin hızlı arttığı ve buna karşılık vergi gelirlerinin daha yavaş arttığı yıllarda, resesyonu derinleştirerek ve hızlandırarak ekonomiyi zayıflatır ve bütçe açıklarını genişletir.

- Anayasal denk bütçe önerisi, hükümetin görevini yeterince iyi yerine getirmemesine yol açabilir.

- Anayasal denk bütçe önerisi, devletin uzun dönemde getiri sağlayan kamu yatırımlarını oldukça azaltır. Eğitim, altyapı, araştırma ve geliştirme alanlarına yapılan bu tür kamu yatırımları, uzun dönemde verimlilik artışına yol açar ve özel sektör yatırımlarını da artırarak vergi gelirlerinin artmasına yol açar. Ancak her yıl bütçe denliğini zorunlu kılan bir Anayasal Denk Bütçe önerisi, devletin bu tür yatırımlarını önemli düzeyde azaltır.

- Denk bütçe düzenlemesi, daha genç nesilleri daha ağır şekilde etkileyebilir. Bu düzenlemenin çocukların korunmasını sağlayacağı iddia edilmesine karşın, aslında çıkarlarını zedeleyecektir. Çünkü bu düzenleme, gelecek on yıllarda çocukların eşit şekilde tedavi edilebilmelerini sağlayacak maliye politikası uygulanmasını zorlaştıracaktır. Denk Bütçe Kuralı, özellikle Sosyal Güvenlik Sistemini olumsuz olarak etkileyecektir.

- Hazinesin borçlanma maliyetlerini yükseltebilir.

- Denk bütçe önerisi, politikanın orta düzeyli ve fakir halktan ziyade varlıklı kesim lehine işletilmesine yol açar.

- Denk Bütçe Yasaları Federal Hükümetler yerine Federe Devletlerde uygulanmalıdır. Federal bütçe, ulusal ekonomi üzerinde federe bütçelerden daha büyük etkiye sahiptir. Ayrıca, örneğin ABD’de eyaletler bazında uygulanan denk bütçe kuralları, çoğunlukla eyaletlerin cari bütçelerini kapsamaktadır. Bir çok

⁴²⁹ Robert Greenstein, “The Balanced Budget Constitutional Amendment: An Overview”, Erişim: 04.01.2006, <http://www.cbpp.org/Bbaovrvw.htm>.

eyalette sermaye bütçeleri ve özel fonlar denk bütçe kuralının kapsamına girmemektedir.

- Katı denk bütçe kuralı, bütçe şeffaflığını azaltıcı etki yapmaktadır.

Amerika Birleşik Devletleri gibi Kanada'da da denk bütçe ve diğer katı bütçe kurallarına yönelik eleştiriler de gündeme gelmektedir. Bu eleştirileride aşağıdaki biçimde ifade etmek mümkündür.

Kanada'da mali sorumluluğun kanunlarla düzenlenmesi çabası; ekonomik, sosyal ve demokratik açıdan Kanada için politika kararlarını iyileştirmede uygun değildir⁴³⁰:

- Kamu sektörü borçlanması üzerindeki sınırlama ekonomik açıdan anlamsız bir davranıştır çünkü bu, özel sektörün durgunluk dönemlerinde hükümet harcamalarının ekonomiyi istikrara ulaştırma üzerindeki hayati rolünü göz ardı eder.

- Yıllık denk bütçe oluşturma ile ilgili önemli bir problem, konjonktürel olarak akışkan olan gelirlerle ilgili problemin çözülememesidir. Düşük ekonomik faaliyet ve yüksek işsizlik dönemlerinde hükümetler doğal olarak konjonktürel açık verir çünkü vergi gelirleri düşer ve işsizlik sigortası, tarımsal ve diğer teşvikler, sosyal güvenlik ve diğer programlar üzerindeki harcamalar artar. Bu şartlar altında açık harcama; bir yandan kişilere ekonomik güvenliği sağlamak için bir yandan da mal ve hizmetlerin talep seviyelerini destekleme yoluyla özel sektörü teşvik etmek için yardımcı bir fonksiyon üstlenir. Konjonktürel açıklar, olması gerektiği gibidir çünkü vergi ve transfer sistemlerinde yer alan otomatik stabilizatörlerin çalışmasını ayarlar.

- Tüm iktisatçılar şu görüşte birleşmektedir: "Her mali yılda ekonomik şartlardan bağımsız olarak denk bütçenin gerçekleştirilmesi, kötü bir kamu politikasıdır". Kamu Tercihi iktisatçısı J. Buchanan bile tüm şartlar altında açıklar yasaklanırsa, resesyon riskinin yaşanacağını kabul etmiştir. Buna karşılık Buchanan şunu önermektedir⁴³¹: Doğru gelir ve harcama tahminleri kullanılarak oluşturulan tek bir bütçe planı, yıllık dengelemeye dayanmalıdır. Buchanan'a göre, bütçe onaylandıktan sonra ekonomik şartlardaki beklenmedik değişikliklerden doğan gerçek artışlar yasaklanmamalıdır.

- Açık karşıtı ve vergi karşıtı önlemlere yönelmenin, sosyal politikaya yönelik yaklaşımı önemli ölçüde tehdit ettiği de belirtilmelidir. Kısa dönemli bütçe kararları üzerinde yeni kanunların muhtemel etkileri ve ayrıca bunların kamu faaliyetini

⁴³⁰ Lisa C. PHILIPPS, "The Rise of Balanced Budget Laws in Canada: Legislating Fiscal (Ir)Responsibility", **Osgoode Hall Law Journal**, Vol:34, No:4, 1996, ss.681-740.

⁴³¹ James M. BUCHANAN, "Clarifying Confusion About the Balanced Budget Amendment", **National Tax Journal**, Vol:48, 1995, s.347-349 (Aktaran: PHILIPPS, a.g.m., s.719).

şekillendirmedeki artan önemi tartışıldığında şu sonuca varılmıştır: Denk bütçe kanunları sadece sosyal adaletin uygulanmasındaki zorlukları arttıracaktır”.

- Denk bütçe kanunları, belirli bütçe kararları üzerinde araçsal etkilere sahip olabilir ve bunların kamu faaliyeti üzerindeki belirgin etkisi sosyal harcamaları engeller. Denk bütçe kanunu gelirler düştüğünde artan harcama sınırlamaları üzerinde artan bir baskı oluşturur ve ekonomi tekrar resesyona girer. Bu kanunlar nispeten ekonominin güçlü olduğu dönemde uygulanmıştır ve gelecekteki etkileri belirsizdir. Eğer hükümetler bu kanunlara uygun davranmakta ısrar ederse, bir sonraki ekonomik durgunluk daha sıkı bir harcama daralmasını getirebilir. Çünkü federal hükümet transferleri sınırlamıştır ve daha yüksek sosyal gelişmenin maliyetinin yarısını otomatik olarak daha fazla karşılayamayacaktır.

- Her şey yolunda gitse bile denk bütçe kanununun varlığı, yoksulluğu ve resesyona insanları üzerindeki diğer olumsuz etkilerini azaltmak için harcanan paranın politik maliyetlerini artırır.

- Mali sınırlamalar, neo-liberal alanda demokrasinin sorunlarını yansıtmamaktadır, çünkü hükümetleri, toplumdaki sorumlu olmayan gücün temel kaynağı olarak görürler ve ilgiyi, ekonomik gücün özel dağılımı ve piyasaların iyileştirilmesi ihtiyacından bireylerin ihtiyaçlarının ve faydalarının düzenlenmesine kaydırırlar.

- Mali sınırlamalar ilgiyi, bütçe temeli üzerinde ve belirli rakamsal hedeflere nasıl ulaşılacağı sorusu üzerinde yoğunlaştırır. Mali dengelerin her şart altında doğru amaç olup olmadığı şeklindeki politik soruyu veya başka hangi amaçların bu amacın yerini alabileceğini sorusunu göz ardı ederler.

- Bunlara ilaveten denk bütçe kanunları demokratik değildir. Çünkü bütçenin sosyal politika kararlarını etkilemesini sağlarlar ki bütçe aslında danışma, karar verme ve protesto etme imkanlarını minimize eden bir belgedir. Üstelik, hedefe nasıl ulaşılacağı belirlenmeden sıfır-açık ihtiyacı belirlemek kolaydır.

- Denk bütçenin güvenilebilirliğine ilişkin en büyük başarısızlık şudur: Denk bütçe taraftarları; toplumumuzdaki sorumsuz gücün temel kaynağı olarak hükümeti görürler ve böylece ilgiyi piyasalardaki keyfi özel güçten uzaklaştırırlar. Mali sınırlamalar, özel ekonomik ilişkileri demokratikleştirme konusunda hiçbir şey yapamaz üstelik önceden sınırsız piyasa güçleri üzerinde belirli bir kontrol oluşturan kamu kurumlarının faaliyetlerini sınırlandırarak durumu daha da kötüleştirir.

Yukarıda yer vermeye çalıştığımız eleştiriler de göstermektedir ki, anayasal denk bütçe ilkesinin en çok tartışıldığı ABD ve Kanada’da bu kurala yönelik olarak

ciddi eleştiriler yapılmaktadır. Bu eleştiriler dışında katı kural olması nedeniyle durgunluk dönemlerinde esnek bütçe politikasına izin vermemesi, savaş yıllarında bütçe ayarlamaları yapılmasına izin vermemesi gibi nedenler de literatürde ifade edilen diğer dezavantajardan bir kısmıdır.

Anayasal denk bütçe karşıtlarınca denk bütçe uygulaması gibi katı bütçe kuralları yerine alternatif bir yaklaşım olarak, daha esnek kuralların uygulanması önerilmektedir. Örneğin, savaş, doğal afet, ani talep daralmaları gibi olağanüstü durumlarda katı kurallar uygulanmayabilir. Ancak bu tür bir esneklik tanındığında, olağanüstü durumların açıkça tanımlanması ve izleme mekanizmalarının kurulması zorunludur. Kural mı, ihtiyarilik mi tartışmasında, kuralların basit olması gerektiği, kurallar karmaşıklıkça beklenen amaçların gerçekleşmediği bilinmektedir. Çünkü karmaşık kuralların kolaylıkla delinebildiği, sonuçta faydasız bir hal aldıkları ifade edilmektedir. İkinci bir örnek olarak, her yıl denk bütçe uygulamak yerine, belirli bir zaman döneminde (örneğin, 3-5 yıllık bir zaman diliminde) dengenin sağlanması kurala bağlanabilir⁴³². Bu takdirde, belirli bir yılda ortaya çıkan bütçe açığının, ilerleyen yıllarda kapatılabilmesi sağlanmış olacak ve ayrıca bütçe açığına başvurmaya yol açan olağanüstü durumlar ortadan kalkarak bu durumların ekonomi üzerinde oluşturacağı olumsuz etkilerden en az zararla çıkmış olabilecektir.

3. Türkiye’de Anayasal Denk Bütçe Kuralının Uygulanabilirliği

Yukarıda ayrıntısıyla ifade etmeye çalıştığımız ve çalışma konumuz itibarıyla da özellikle mali disiplinin sağlanması açısından Anayasal İktisat taraftarlarınca yapılan önerilerden birisi, Türkiye’de “Anayasal denk bütçe” ilkesinin uygulamaya konulması ve bu suretle devletin gelirleri kadar harcama yapmasının sağlanarak mali disiplinin hedeflenmesidir. Elbette, bir ülkenin olağan kamu gelirleri ile kamu harcamalarını finanse edebilmesi ve bunun sonucunda bütçenin denk olarak kapatılması, vergi yükünün çok ağır olmaması şartıyla özellikle vatandaşlar tarafından oldukça arzu edilen bir durum olabilir. Ancak, Türkiye’de Anayasal temelde denk bütçe ilkesinin uygulamaya konulabilmesi için bir takım kriterlerin de mevcut olması gerektiği düşünülmektedir. Aşağıdaki tabloda söz konusu temel kriterler tarafımızca tespit edilmeye çalışılmış ve kriterlere yönelik olarak da Türkiye’nin durumu değerlendirmeye alınmıştır.

⁴³² MOĞOL, a.g.m., s.411.

Tablo 50: Anayasal Denk Bütçe Kuralının Uygulanabilmesine Yönelik Temel Kriterler ve Bu Kriterler Karşısında Türkiye’de Durum

TEMEL KRİTERLER	TÜRKİYE
- EKONOMİK VE SİYASİ İSTİKRAR	- GENELLİKLE İSTİKRARSIZLIK SÖZ KONUSUDUR.
- KAMU HARCAMALARI İLE KAMU GELİRLERİ BİRBİRİNE DENK veya ARADAKİ NEGATİF FARK ÇOK DÜŞÜK DÜZEYDE OLMALIDIR.	- KAMU HARCAMALARI İLE KAMU GELİRLERİ ARASINDA ÖNEMLİ DÜZEYDE NEGATİF FARK VARDIR.
- KAMU SEKTÖRÜ BORÇ STOĞU DÜŞÜK SEVİYEDE OLMALIDIR.	- KAMU SEKTÖRÜ BORÇ STOĞU YÜKSEK SEVİYEDEDİR.
- İKTİDARDAKİ HÜKÜMETİN BU KURALI UYGULAMA KONUSUNDA TARAFTAR OLMASI ve BU KONUDA ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNE GİTMESİ GEREKLİDİR.	- HÜKÜMETLER HARCAMALARININ SINIRLANDIRILMASI HUSUSUNDA GENELDE İSTEKSİZDİR.
- ANAYASAYA KOYULACAK BÖYLE BİR HÜKÜMDE KOLAYCA DEĞİŞİKLİK YAPILAMAMASIDIR. (Kaliteli Çoğunluk	- TÜRKİYE’DE ORTALAMA 2 YILDA BİR ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNE GİDİLEBİLMEKTEDİR.

Kuralı ile değişikliğe gidilebilir. Üçte iki veya dörtte üç gibi.)	(1982 ANAYASASINDA TOPLAM 11 KEZ DEĞİŞİKLİK YAPILMIŞTIR.)
--	---

Şüphesiz bir ülkede “anayasal denk bütçe” kuralı gibi katı bir kuralın yürürlüğe konulabilmesi için öncelikle “ekonomik ve siyasi istikrar” ortamının belirli ölçüde mevcut olması gerekmektedir. Türkiye hem ekonomik hem de siyasi istikrar kriteri açısından değerlendirildiğinde genellikle istikrarsızlık ortamının ağırlıklı olarak mevcut olduğu ifade edilebilir. Nitekim sadece 1999 yılından bugüne iki önemli ekonomik kriz atlatılmış bulunulmakta ve özellikle çok partili hayata geçişle birlikte ortalama olarak birbuçuk yılda bir genel seçimlerin yapıldığı göze çarpmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti devletinin 1923 yılında kurulmasından günümüze değin geçen 83 yıllık süreçte yapılan seçimler sonucunda 59 kez hükümet değişikliği yaşanmış ve çoğu kez de koalisyon hükümetleri ile ülkemiz yönetilmiş bulunmaktadır. Ekonomik ve siyasi istikrarsızlığın sürekli olarak ülke gündeminde olması durumunda anayasal denk bütçe ilkesinin uygulanabilirlik düzeyi de önemli ölçüde sarsılmaktadır.

İkinci olarak, bilindiği üzere anayasal denk bütçe kuralının anlamı gelir ve giderlerin birbirine denk olması gerektiğinin anayasada hüküm altına alınmasıdır. Böyle bir kuralın anayasada hüküm altına alınmasından önce bütçe büyüklükleri itibarıyla mevcut durumun titizlikle gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda mevcut durum itibarıyla kamu gelir ve giderleri birbirine denk olmasa da bütçe açığının merkezi yönetim bütçesi itibarıyla oldukça düşük seviyede seyretmesi önemli olmaktadır. Aksi takdirde kuralın uygulanma sonuçları daha ciddi sorunların yaşanmasına yol açabilecektir. Örneğın 2004 yılı itibarıyla konsolide bütçe dengesinin GSMH’ya oranı % -7.1 olarak, 2005 yılında ise azalış göstererek % -2 oranında gerçekleşmiştir. Tabi ki burada ayrıca göz ardı edilmemesi gereken diğeri bir unsur ise, daha önceki başlıklar altında bilgi verilmeye çalışıldığı üzere Türkiye’de kayıtdışı bütçe olgusunun da mevcut olması ve bütçe kapsamına alınmayan çeşitli harcama kalemlerinin mevcut olmasıdır. Anayasal denk bütçe ilkesinin uygulamadaki başarısı şüphesiz bütçe birliği ilkesinin sağlanması ve bütçe kapsamı dışında hiçbir harcama kaleminin bulunmaması ile daha doğru olarak ölçülebilir. Yoksa faiz dışı bütçe fazlası hesaplanma tekniğında olduğu gibi bir kısım bütçe harcamalarının bütçe dışına çıkarılması suretiyle denk bütçe hazırlamak ve uygulamak imkansız olmayacaktır.

Anayasal denk bütçe ilkesinin başarılı olarak uygulanabilmesi için kamu sektörü borç stoğunun da düşük tutarda olması önemlidir. Çünkü bir ülkede kamu kesimine ait borç stoğunun yüksek tutarlarda seyretmesi bütçe üzerindeki faiz yükünün de önemli düzeylerde olduğunun bir göstergesidir ve vadesi gelen borçların anapara ve faizleri ile birlikte geri ödenmesi gerekmektedir. Bunların ödenmesi ise kamu gelirleri ile yapılacağı için, vergi gelirlerinin yetersiz olması durumunda refinansman politikası ile tekrar borçlanmaya başvurulması zorunlu hale gelebilmektedir. 2005 yıl sonu itibariyle Türkiye’de merkezi yönetim toplam borç stoğu tutarı 331.2 milyar YTL’dir. Bunun % 73.9’u iç borca, % 26.1’i ise dış borca aittir. Merkezi yönetim toplam borç stoğunun GSMH’ya oranı ise 2005 yılı itibariyle % 68.1 oranında gerçekleşmiştir. Her ne kadar bu oran % 60 olan Maastricht Anlaşması kriterine yaklaşmış olsa da yine de bir ülke ekonomisi için ciddi bir yük oluşturmaktadır.

Şüphesiz bir ülkede anayasal denk bütçe ilkesinin uygulanabilirlik kriterleri içinde en önemlilerinden birisi ise, iktidardaki hükümetlerin bu mali kuralı anayasada hüküm altına almaları konusunda istekli olmalarıdır. Sonuç itibariyle Anayasamıza “denk bütçe” mali kuralının konulabilmesi iktidardaki hükümet ve TBMM’nin yetkisi dahilindedir. Bu nedenle öncelikle iktidarın bu konuda istekli ve uygulama itibariyle de kararlı olması önemlidir. Ancak ülkemizde ise hükümetler kamu harcamalarının sınırlandırılması hususunda çoğunlukla isteksiz davranmaktadırlar. Bu noktada hatırlatmak istediğimiz diğer bir husus ise şudur ki; daha öncede incelendiği üzere, 1982 Anayasamızın 65. maddesi “Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırları” başlığı altında düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu madde hükmüne göre; *“Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir”*. İfade olarak tam anlamıyla anayasal denk bütçe ilkesi olarak tanımlayamasak da bu hüküm aslında anayasal bir mali kural niteliğindedir. Ancak uygulama sonuçları itibarıyla bakıldığında ülkemizde devletin sosyal ve ekonomik alanda Anayasa ile belirlenen görevlerini özellikle 1980 sonrası dönemde mali kaynaklarının oldukça üzerinde yerine getirdiği görülmektedir.

Yukarıda sayılan kriterler dışında, anayasal denk bütçe kuralının uygulama başarısı, bu kuralın anayasal hüküm haline getirilmesinin ardından kolayca değiştirilememesidir. Türkiye’de ise 1982 Anayasası üzerinde bu güne değin on bir kez değişiklik yapılmış bulunmaktadır. Bununla birlikte Anayasamızda hüküm altına

alınan bir denk bütçe kuralının, bu hükmü yürürlüğe koyan iktidar hükümetinin yerine gelen diğer hükümetlerce de benimsenerek devam ettirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde gerekli oy kuralının sağlanması ile anayasa değişikliğine gidilerek hükmün kaldırılması gündeme gelebilir.

Tablo 50'de yer alan ve sırasıyla açıklamaya çalıştığımız kriterlere Türkiye açısından tam uyum sağlandığı durumda bile daha önce yer verdiğimiz eleştirilerin de dikkate alınarak değerlendirmeye tabi tutulması önemlidir. Bununla birlikte önemli olan diğer bir unsur, hangi kural uygulamaya konulursa konulsun o kuralı uygulayacak olanların "insanlar" olduğu ve ancak belirli değerlere sahip insanların kuralları en doğru biçimde uygulayacağıdır.

Anayasal iktisat yaklaşımına göre, kültürel bir gelişim süreci içinde ortaya çıkan ahlaki sınırlamalar (mali basiret kuralları) Keynes tarafından yıkılmıştır. Eğer mali basiret kuralları yavaş ve kendiliğinden gelişmek zorunda ise, o zaman çözüm için az bir ümit vardır. Oysa, mali basiret kurallarını yansıtan davranışlar ile bilinçli olarak seçilmiş sınırlamalar arasında bir ikame derecesinin olduğu kabul edildiğinde, iyimser olmamak için hiçbir neden yoktur. Bu kabulden yola çıkılarak, toplumdaki özgür bireylerin kendi bilinçli tercihleri ile kendilerine anayasal sınırlamalar koyabilecekleri ileri sürülmektedir. Dolayısıyla, anayasal mali reformun bir başkası veya başkaları tarafından değil, toplum tarafından yapılması önerilmektedir⁴³³.

Anayasal mali reformun başarılı olmasının iki koşulun bir arada gerçekleşmesine bağlı olduğu belirtilmektedir. Bunlardan birincisi, anayasal bir çözümün gerekliliğinin bireyler tarafından kabul edilmesidir. İkincisi ise, bu kurallara uyulmasının sağlanmasıdır. Anayasal kurallara bağlılık, bireyler tarafından bir dereceye kadar çok kutsal olarak görülmelidir⁴³⁴. Anayasal kurumsal düzenlemelerin bireyler tarafından uyulması gereken kutsal kurallar olarak kabul edilebilmesinin temelinde, bireylerin faydacı davranışları yatmaktadır. Bireylerin bu kuralları kutsamaları ve onlara riayet etmeleri faydaları gereğidir. Kutsamanın ve riayet etmenin kaynağı olarak ise bireysel çıkarlar kabul edilmektedir⁴³⁵.

Günümüzde kamu maliyesinde görülen sorunların mali yönetim ile doğrudan ilişkili olduğu söylenebilir. Ancak demokrasilerde politikacılar ve bürokratlar da dahil herkesin kendi kişisel faydasını gerçekleştirmeye çalışmasının, devletin açık vererek büyümesine yol açtığı bir gerçektir. Siyasal rekabet, fiyat mekanizması yerine

⁴³³ James M. BUCHANAN, **Liberty, Market, and State**, New York University Press, 1985, s. 67, 193. (Aktaran: ÇELEBİ, a.g.m., s.178.)

⁴³⁴ James M. BUCHANAN – Richard E. WAGNER, **Democracy in Deficit**, Academic Press, Inc., 1977, s.175-176.

oylama mekanizması ve baskı grupları rekabeti gibi kurumsal mekanizmalar içinde özel fayda maksimizasyonu davranışı böyle bir sonuca neden olmaktadır. Bu gözlemden hareketle, sadece kurumsal yapının, yani oyunun kurallarının değiştirilmesini ileri süren bir yaklaşımı yeterli ve tutarlı olarak görebilmek zordur. Çünkü sorunun temelinde, oyunun kurallarının elvermesi kadar kısa vadeli bireysel çıkarların yönlendirdiği davranışlar da bulunmaktadır. Bireyler kamusal faaliyet içinde toplam fayda ve maliyetlerle değil özel fayda ve maliyetlerle ilgilenmektedirler⁴³⁶. Yasal-kurumsal boyutta gerçekleştirilecek mali reformların başarılı olabilme ihtimali büyük ölçüde, bireylerin davranışlarında özel fayda ve maliyetlerinin yanı sıra toplumun toplam fayda ve maliyetlerini de göz önüne almaya çalışmaları yönünde bir değişikliğin de oluşmasına bağlıdır. Bu kapsamda özel faydasından ziyade toplumsal faydayı tercih edebilen bir politikacının bu yönde bir tutum sergilemesi önem taşımakta, zira yeniden seçilememe riskini de göze almış olmaktadır.

Politikacının yanı sıra, özel faydasını bürosunun bütçesini büyüterek maksimize etmek isteyen bir bürokrat, toplumsal fayda ve maliyetleri kişisel çıkarının önüne koymadığı sürece, kamu hizmetlerinde etkinliğin sadece yasal ve kurumsal düzenlemelerle gerçekleştirilmesi güçtür. Kamu personel reformunun geniş kapsamlı amacı, kam hizmetlerinin gerektirdiği miktarda, yetenekte, motivasyonda, ahlâkta ve sorumlulukta işgücü sağlamak olmalıdır⁴³⁷. Özellikle mali sistemin ahlâk hükümlerince desteklenmesi önemlidir. Ancak, ahlâk kurumunun mali sistemi destekleyebilmesi için, mali sistemin de adil ve fonksiyonel olabilmesi gereklidir. Bu çerçevede vergi sisteminin adil olması, yatay ve dikey eşitlik ilkelerine aşırıya kaçılmadan uyulması ve işlevsel olması ile vergi sisteminin piyasa güçleri ile uyumlaştırılması demektir⁴³⁸.

Politikacıların, bürokratların ve seçmenlerin özel faydalarını ön plana alan davranışlarının değişmemesi gerektiğini ileri sürerek kurumsal reformu yeterli gören ve bunu anayasal düzeyde öneren yaklaşıma göre, anayasal hükmü haline getirilmiş mali kurallar, bir yasadan daha fazla hükümetin insiyatifini sınırlama avantajına

⁴³⁵ BUCHANAN (1985), a.g.e., s.115.

⁴³⁶ Roland McKEAN, "Divergences Between Individual and Total Costs Within Government", **The American Economic Review**, Vol: LIV, No: 3, 1964, s.249 (Aktaran: ÇELEBİ, a.g.m., s.179-180).

⁴³⁷ Salvatore SCHIAVO-CAMPO, "Reforming the Civil Service", **Finance and Development**, September 1996, s.10 (Aktaran: ÇELEBİ, a.g.m., s.180).

⁴³⁸ Güneri AKALIN, "Maliyenin İflası Tartışmaları, Mali Reform ve Çıkış Yolları", **Prof.Dr. Salih Şanver'e Armağan**, Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No: 10, İstanbul 1998, s.28.

sahiptir. Çünkü anayasa hükümlerini değiştirmek daha zordur. Bununla birlikte tek başına çözüm değildir. Önemli olan bu anayasal mali kuralların uygulanması ve onlara uyulmasıdır. Gelişmiş demokratik ülkelerde bile anayasal kuralların önemsenmediği veya dolaylı olarak aşılabildiği durumlar görülebilmektedir⁴³⁹. Nitekim çalışmamızın ikinci bölümünde incelemeye çalıştığımız ülke uygulamalarının sonuçlarına ve bu konu ile ilgili olarak yapılan ampirik çalışmaların sonuçlarına bakıldığında, “anayasal denk bütçe” ilkesi gibi katı kuralların çeşitli dezavantajlara da sahip olduğu görülmektedir.

Bir ülkede mali disiplinin sağlanmasında çağdaş kamu yönetimi ilkelerine inanan ve bunlara uyum gösterme çabasında olan hükümetlerin varlığı çok önemlidir. Yürürlüğe konulan mali reformları başarı ile uygulayan ülkelerde, söz konusu reformların hükümetlerin destekleri ile sonuçlandığı görülmektedir. Bu reformları üstlenecek ve benimseyecek siyasi iktidar olmadığı takdirde, reformların başarıya ulaşması ve dolayısıyla mali disiplinin tesis edilmesi bir hayal olarak kalacak, fakat mali disiplinsizliğin boyutları daha da artacaktır.

Ülkemiz açısından düşündüğümüzde ise, mali disiplinin tesis edilmesinde istikrarlı bir siyasi iktidar büyük önem taşımakta ve bununla birlikte, reform sürecinin içinde birer aktör olarak yer alacak olan Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası ve Devlet Planlama Teşkilatı gibi önemli karar alma birimlerinin reformun gerçekten gerekli olduğuna inanmaları ve işbirliği içinde mali reformun uygulanmasına destek olmaları gerekmektedir.

Türkiye’de mali disiplinin sağlanması hususunda bugüne kadar çeşitli adımlar atılmış olsa da, bunların henüz tamamlanmadığı bilinmektedir. Kamu mali yönetiminin her yönüyle daha da etkinleştirilmesi ve mali disiplinin tesis edilerek kamu kesimi açıklarının kontrol altına alınabilmesi için bir takım önlemlerin daha alınarak uygulamaya konulması önem taşımaktadır.

Aşağıda Türkiye’de mali disiplinsizliğin önlenmesi amacıyla tarafımızca geliştirilen çeşitli önerilere yer verilmektedir.

Tablo 51: Türkiye’de Mali Disiplinsizliği Önlemek Amacıyla Alınması Gereken Önlemler

⁴³⁹ Vito TANZİ – Ludger SCHUKNECHT, “Reforming Government in Industrial Countries”, **Finance and Development**, September 1996, s.4 (Aktaran: ÇELEBİ, a.g.m., s.181).

1- Bütçe Açıklarının En Az Seviyeye İndirilmesi - Harcama azaltıcı politikalar - Gelir artırıcı politikalar
2- Bütçe Prosedürüne Yönelik Önlemlerin Alınması
3- Borç Yönetimi Politikasının Etkinliğini Artırıcı Önlemlerin Alınması
4- Anayasal Çerçeve Mali Kuralların Yürürlüğe Konulması

1- BÜTÇE AÇIKLARININ EN AZ SEVİYEYE İNDİRİLMESİ

Türkiye’de mali disiplinin sağlanması amacıyla öncelikle bütçe açıklarının en az seviyeye indirilmesi gerekmektedir. Burada Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde ilerlememiz nedeniyle Maastricht Kriteri olarak belirlenen ve Toplam Kamu Kesimi Bütçe Açığı / GSYİH’nın % 3 olmasını gerektiren oran hedef olarak seçilebilir. Her ne kadar 2005 yılı itibarıyla bu oranı gerçekleştirmiş gibi görünsek de, daha önce ifade ettiğimiz üzere, bütçe dışı işlemlerin bütçe içerisine dahil edilmesi suretiyle bu oranın gerçekleştirilerek sürekliliğinin sağlanması önemlidir.

Türkiye’de bütçe açıklarının azaltılması ve % 3 oranındaki hedefin sürdürülebilirliğinin sağlanması için, harcamaları azaltıcı ve gelirleri artırıcı politikaların birlikte hayata geçirilmesi gerekmektedir.

a) Harcamaları Azaltıcı Politikalar

Kamu harcamalarını azaltıcı politika önerilerimizi aşağıda şekilde sıralayabiliriz:

- Borç yükünün azaltılabilmesi için, öncelikle bütçe kanununun denge başlıklı 3. maddesinde, bütçe açıklarının finansmanı için sadece iç borçlanmaya gidilebilmesine izin verilmeli ve ayrıca bütçe kanunu ile belirlenen bu tutarın üzerinde borçlanmaya başvurulması yasaklanmalıdır.

- Milletvekillerinin bütçe görüşmeleri sırasında gelir azaltıcı ve gider artırıcı önerilerde bulunamamalarına yönelik Anayasal hüküm, Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri için de geçerli olmalıdır. Bu yapılamazsa, Bütçe Komisyonu üyelerinin yarısı iktidar partisine, yarısı da diğer partilere bağlı olmalıdır. Böylece, iktidar partisinin bütçeyi kendi çıkarları doğrultusunda kabul etmesi engellenebilir.

- Tüm kamu kurumlarında, bir kez daha zorunlu tasarruf tedbirleri genelgesi yayınlanarak gereksiz harcamaların yapılması önlenmeli ve tasarruf genelgelerinin ciddi olarak uygulanıp uygulanmadığı denetlenmelidir.

- Transfer harcamalarına bütçeden daha az pay ayrılmalıdır. Faiz harcamaları dışında bütçe üzerinde önemli yükler oluşturan KİT'lere ve Sosyal Güvenlik Kurumlarına yapılan transferler önemli ölçüde azaltılmalıdır.

b) Gelir Artırıcı Politikalar

Kamu gelirlerini artırıcı önerilerimizi ise şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Vergi denetim elemanları sayıca artırılarak, denetimler yoğunlaştırılmalıdır.

- Vergi tahsilatında dolaylı vergiler yerine dolaysız vergilere ağırlık verilmelidir.

- Vergi iadesi sistemi tüm çalışan ve emekli kesim için yeniden düzenlenmeli ve vergi iadesine dahil edilecek harcamalar kapsamına tüm harcamalar dahil edilmelidir. Türkiye gibi halâ ödemelerinde büyük ölçüde nakit para kullanan, tam otomasyonun henüz sağlanamadığı ve kişi başına düşen gelirin düşük seviyelerde olduğu ülkelerde, vergi iade sistemi hem vergi denetimi açısından çapraz kontrolü sağlamada hem de vergi gelirlerini artırmada önem taşımaktadır.

- Kayıtdışı ekonomi ile mücadele yöntemleri genişletilmelidir.

- Vergilendirmede bürokratik işlemler en aza indirilmeli ve vergi sistemini basitleştirerek vergi vermeyi teşvik edecek köklü düzenlemeler yapılmalıdır.

2. BÜTÇE PROSEDÜRÜNE YÖNELİK ÖNERİLER

- Bütçenin hazırlanmasında birlik ilkesine uyulmalıdır.

- Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerinin bütçe üzerinde harcamaları azaltıcı ve gelirleri artırıcı değişiklik yapma yetkileri kaldırılmalıdır.

- Kesin Hesap Kanun Tasarısı, Bir sonraki Mali Yıl Bütçe Kanun Tasarısı ile aynı anda değil, farklı bir zamanda Meclis Genel Kurulunda görüşmeye açılmalı. Bu tür bir düzenleme, uygulanmış olan bütçe üzerinde daha ciddi bir denetimi gerektireceğinden, bütçenin uygulanma aşamasında daha tedbirli davranılmasını zorunlu kılar.

- Kayıt dışı bütçe uygulamalarına son verilmelidir. Tüm gelir ve harcama kalemleri bütçe içinde izlenebilmelidir.

- Bütçe uygulama sürecinde şeffaflığı artırıcı gerekli önlemler artırılmalıdır.

3. BORÇ YÖNETİMİ POLİTİKASININ ETKİNLEŞTİRİLMESİ

- Hükümetin borçlanma yetkisini genişleten mevzut hükümleri daraltılmalıdır.

- 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Hakkında Kanun yeniden gözden geçirilerek devlete ait borçlanma limiti daha da aşağıya çekilmelidir.

- Borç idaresinin özerkliği sağlanmalı ve Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü bünyesinde oluşturulan Borç Yönetim Ofisi'nin ayrı bir idari yapılanma kapsamında etkinliği artırılmalıdır.

4. ANAYASAL ÇERÇEVEDE ÖNERİLEN ÇEŞİTLİ MALİ KURALLAR

a) *Anayasada bütçenin birliği ilkesi hüküm altına alınmalıdır.*

- Kamu İktisadi Teşebbüsleri bütçeleri ile mahalli idareler bütçeleri bunun dışında tutulabilir. Ancak, mahalli idarelerin bütçeleri denk olarak hazırlanmalı.

b) *Bütçe komisyonunun yetkileri Anayasada daraltılmalıdır.*

- Komisyon üyelerinin bütçe tasarısı üzerinde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklik yapamayacakları anayasada hüküm altına alınmalıdır.

c) *Anayasal denk bütçe ilkesi yerine "altın kural (golden rule)" benimsenmeli ve bu kural anayasada hüküm altına alınmalıdır.*

Bu kural ile olağan şartlar dahilinde devletin sadece yatırım harcamaları için borçlanmaya gitmesine izin verilmektedir.

d) *Anayasal Denk Bütçe ilkesinin anayasada hüküm altına alınması da önerilebilir.*

Ancak bu katı kuralın dezavantajları düşünülerek, *sınırlı mali esneklik koşulu çerçevesinde mali disiplinin* sağlanmasına imkan verilmelidir.

Bu kapsamda sınırlı mali esnekliği belirleyen harcama unsurları şunlar olmalıdır:

1- Yatırım harcamaları (geri dönüşümü olan yani kendi kendini kısa sürede finanse edebilen ve milli hasılaya katkı sağlayabilecek olan verimli yatırımlar)

2- Olağanüstü harcamalar (deprem, sel baskını vb. doğal afetle mücadele harcamaları)

3- Savaş harcamaları,

4- Kriz dönemlerinde örneğin, depresyon durumu mevcut ise özel sektörü hareketlendirici, üretimi teşvik edici ve talep arttırıcı harcamalar,

Bu unsurlar kapsamında gelir-gider dengesinde esneklik imkanı sağlanabilir.

Bu önerilerimiz dışında, ülkemizde kamu personelinin kamu kaynaklarını yönetirken ve harcarken, bu kaynakların topluma ait olduğunun bilincinde olmaları ve en az kendi kişisel kaynaklarını yönetirken ve harcamada bulunurken gösterdikleri titizliğin aynısını kamu kaynaklarını kullanırken de göstermeleri büyük önem taşımaktadır. Şüphesiz nasıl genel ekonomi içinde sınırlı kaynaklarla sınırsız ihtiyaçlar karşılanmaya çalışılıyor ise, kamu ekonomisi içinde de sınırlı kamu kaynakları ile sınırlarının tam olarak çizilmesi zor olan ve sosyal refah devleti olgusu

ile birlikte görevleri geniş bir alana yayılan devletin sunmakla yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin finansmanının yapılması gereklidir. Bu nedenle, kamu kaynaklarını yönetmek ve kamusal harcamada bulunmakla görevli olan tüm kamu personelinin, buldukları görevi ahlâk hükümlerinden taviz vermeden sorumluluk bilinci ile birlikte yerine getirmeleri gereklidir. Şüphesiz, sahip olduğu iktidarı kendisine değil topluma hizmet etme makamı olarak gören bir politikacı, veya bir bürokrat, toplumun yararına olan anayasal kuralları kendi kişisel fayda fonksiyonuna bakmaksızın uygulama anlayışı içinde olabilecektir.

Bütçe sistemleri konusunda dünya çapında yaşanan gelişmelerin de etkisiyle, ülkemizde “Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi” ne geçiş çalışmaları da güncelliğini korumaktadır. Bu bütçe sistemi, kamu mali yönetiminin daha etkin ve verimli çalışmasını sağlayabilecek ve mali disiplinin tesis edilmesinde kolaylık oluşturabilecek bir araçtır. Ancak, hedeflenen amaçlara ulaşmak için kullanılan aracın kendisinden çok şey beklenmemelidir. Çünkü, hangi araç olursa olsun, o aracı uygulayacak olan yine “kişiler”dir ve uygulama sonucunun iyi olması da, bu kişilerin ve ekiplerin bilgi seviyesine, iyi niyetine, işbirliği çabalarına, çalışma güçlerine, siyasi kaygılardan uzak bir şekilde korkusuzca sorumluluk ve yetki yüklenebilmelerine bağlıdır. İktisadi kalkınmasını henüz tam olarak tamamlayamamış olan ülkemizde, planlı ve programlı kalkınma ve zaman zaman içine düştüğümüz ekonomik darboğazları aşabilme, özellikle kamu yönetiminin düzenli bir biçimde tasarrufa gidebilmesi ve belirlenen stratejik hedefler doğrultusunda kamu hizmetlerinde verimin ve kaynakların rasyonel kullanımının esas alındığı performans esaslı bütçenin tüm gereklerinin yerine getirilerek uygulanmasıyla istenen sonuçlara daha kısa sürede ulaşılabilecektir.

SONUÇ

Bütçe, devletin gelecek döneme ilişkin gelir ve gider tahminlerinin yer aldığı ve bunların yürütülüp uygulanması için de parlamentonun hükümete yetki ve izin verdiği bir kanundur. Bütçe kanunlarının en önemli özelliği ise, hükümetlerin iktisat politikası ve maliye politikası amaçlarına ulaşmada kullandıkları bir araç olmalarıdır. Hükümetler, gelir dağılımında adaletin sağlanması, ekonomik büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması gibi iktisat ve maliye politikası amaçlarının gerçekleştirilmesinde, bütçe politikasını ve bu kapsamda vergi, harcama ve borçlanma politikasını önemli birer araç olarak kullanmaktadırlar.

Küreselleşmenin gittikçe hız kazanması ve sosyal refah devleti anlayışının yaygınlaşması ile birlikte vatandaşların devletten beklediği hizmetler de genişlemiştir. Bu ise kamu harcamalarının genişlemesine yol açmaktadır. Ne var ki, kamu harcamalarının genişlemesine paralel olarak kamu gelirleri aynı düzeyde artış göstermemekte ve ülke yönetimleri bütçe açıkları sorunu ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Özellikle son yüzyıl içinde genel olarak tüm dünya ülkelerinde kamu harcamalarının seviyesi önemli düzeyde artmış ancak kamu gelirlerinin bu artışı finanse edememesi nedeniyle kamu kesimi açıkları oluşmuştur.

Kamu kesimi açıkları sebebiyle ortaya çıkan mali disiplinsizliğin, bir ülkenin mali ve iktisadi yapısı için önemli bir sorun olarak algılanabilmesi ve gerekli önlemlerin alınabilmesi için boyutlarının düzeyi de önem taşımaktadır. Bu amaçla literatürde KKBG, birincil açık, operasyonel açık, konjonktürel açık gibi bütçe açığı ölçüm yöntemleri geliştirilmiş ve pek çok ülkede uygulamaya konulmuş bulunmaktadır. Bunlardan KKBG, en kapsamlı açık ölçüm yöntemi olmasına karşılık, bazı şartlar altında yanıltıcı veya yetersiz olabilmekte ve bu nedenle, bütçe açığı ölçüm yöntemleri de söz konusu yetersizliklere, karşılaşılan farklı ihtiyaçlara ve çeşitli verilere göre farklılık arz edebilmektedir. Burada önemli olan, devlet açısından ülke şartlarına en uygun olan açık ölçüm yönteminin seçilmesi ve uygulanacak politikaların bu kapsamda ele alınmasıdır.

Gelişmiş ülkelerde mali disiplinsizliğe yol açan başlıca faktörler, sosyal güvenlik harcamaları, kamu hizmetlerinden faydalananların sayısının hızla artması ve kamusal hizmetlerden faydalanmanın doğal ve devlet için zorunlu bir görev olarak algılanması, yapısal işsizliğin ortaya çıkması ve verimlilik artışında görülen gerilemedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise kamu kesimi açıkları üzerinde daha çok yapısal, kurumsal, ekonomik ve siyasi nedenler etkili olmaktadır.

Bir ülkenin kamu maliyesinde mali disiplinin sağlanması amacıyla çeşitli mali reformlar uygulamaya konmakta ve bu mali reformlar ağırlıklı olarak yasal ve anayasal düzenlemeler ile kendini göstermektedir. Mali reformların uygulamaya konulmasını gerekli kılan mali sebeplerin başında, büyük boyutlara varan kamu mali açıkları ve buna bağlı olarak yükselen Borç/GSMH oranı gelmektedir. Kamu reformlarının ortaya çıkışında sadece mali sebepler etken olmamıştır. “Yeni Kamu Yönetimi” anlayışı, kamu hizmetlerinin zamanında, belirli bir kalite ve optimal maliyet ile halka ulaştırılmasını ve bunun için hizmet etkinliğinin artırılması amacını benimsemiştir. Aynı zamanda bu reformları getiren itici güçlerden biri de, devletin üstlendiği rollerin yeniden tanımlanması ile birlikte devletin kapsam ve boyutlarına açıklık getirilmesi gereğidir.

Çeşitli ülkeler itibarıyla uygulamaya konulan mali reformların temelinde mali kurallar yer almakta ve devletin ekonomideki payının azaltılması ile birlikte mali disiplinin daha rahat sağlanması açısından da bu kurallar önem taşımaktadır. Son yıllarda ülkelerin mali yapılarında görülen bozulmalar literatürde “mali politika kuralları (fiscal policy rules)” olarak ifade edilen, mali disiplinin yasal ve anayasal yollarla sağlanması şeklindeki fikirlerin ortaya çıkmasına ve bu fikirlere olan ilginin giderek artmasına neden olmuştur. Mali kural, makroekonomik anlamda, mali performans göstergelerine kalıcı olarak getirilen bir sınırlama veya oran olarak tanımlanabilir. Uygulamada mali kuralların başlıcaları, denk bütçe veya bütçe açığına yönelik kurallar, borçlanmaya yönelik kurallar, borç stokuna ve rezervlere ilişkin sınırlamaları içeren kurallardan oluşmaktadır.

Uygulamada mali kurallar pek çok nedenle oluşturulmuş bulunmaktadır: Örneğin; savaş sonrası Japonya’da olduğu gibi makroekonomik istikrarı garantilemek; bazı Kanada eyaletlerinde olduğu gibi hükümetin maliye politikasının ve açık azaltma araçlarının güvenilirliğini arttırmak, Yeni Zelanda’da olduğu gibi özellikle nüfusun yaşlanması karşısında uzun dönemli maliye politikası sürdürülebilirliğini garantilemek veya Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği’nde olduğu

gibi bir federasyon içinde veya uluslararası düzenleme içinde negatif dışsallıkları minimize etmek gibi nedenler burada sayılabilir.

Bununla birlikte, uygulamaya konulacak olan mali kuralların, kendilerinden beklenen hedeflere ulaşmada etkin olabilmeleri için bazı temel özellikleri de bünyelerinde barındırmaları gerekmektedir. Aksi takdirde, belirli mali amaçları sağlamak için yönetim birimleri tarafından uygulamaya konulan mali kurallar, bu amaçları sağlamada gereken desteği sunamayacak ve dolayısıyla uygulanan mali politikada amaç-araç ilişkisi tam anlamıyla kurulamayacağından, sorunlar ortaya çıkacaktır.

Bir ülkede mali disiplinin sağlanmasında mali kurallarla bezenmiş bir mali reformun uygulanması önemlidir. Mali kurallar, mali disiplinin sağlanmasını kolaylaştırıcı bir etkiye sahiptir. Bu nedenle, uygulamaya konulacak mali reform kapsamında mali kuralların etkinliği göz ardı edilmemeli ve mali sorunların çözümüne yönelik ve uygulayıcı açısından yaptırıma sahip mali kurallara yer verilmelidir.

Uygulamada ise bu mali kurallar içinde en çok yer alanları arasında denk bütçe kuralı, bütçe açığına, borçlanma miktarına ve borç stokuna sınır konulması kuralı ile vergilendirmeye sınır konulması kuralı bulunmaktadır. Bu mali kurallar anayasal ya da yasal zemine dayandırılarak uygulamada karşımıza çıkmaktadır.

Ekonominin kural ve kurumlarının da anayasa içinde yer alması düşüncesi ise, Batı'da Anayasal İktisat adı verilen yeni bir disiplinlerarası çalışma alanının ortaya çıkması ve gelişmesi ile birlikte önem kazanmıştır. "Anayasal İktisat" ise, siyasi iktidarları, ekonomik yaşama müdahale etmek istedikleri zaman ne gibi anayasal sınırlarla kısıtlamanın gerekli ve yararlı olduğunu araştıran bir bilim dalıdır. Kısaca, Anayasal İktisat, doğrudan doğruya siyasi iktidara yönelik sınırlamalarla ilgilenmektedir.

"Anayasal İktisat Teorisi", temel olarak iki ayrı çağdaş iktisadi düşünce okulunun "ekonomik anayasa" yaklaşımları kapsamında ele alınmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'nde "Virginia Politik İktisat Okulu" ve Almanya'da "Freiburg İktisat Okulu" mensuplarının, ekonomik anayasa konusunda farklı bakış açıları çerçevesinde önerileri bulunmaktadır. Bu önerilerden *denk bütçe anayasası*, mali anayasa içinde en önemli alanlardan birini oluşturmaktadır. Özellikle Virginia Politik İktisat Okulu Anayasal iktisat taraftarlarına göre, Keynesyen iktisadın denk bütçe yerine telafi edici bütçe ve devri bütçe yaklaşımlarının benimsenmesi çağdaş

demokrasileri kronik bütçe açıkları ile karşı karşıya bırakmıştır ve bu nedenle, klasik iktisadi düşüncede önemli bir yer tutan denk bütçe ilkesine tekrar geri dönülmelidir.

Günümüzde pek çok ülke kamu mali yönetimlerini daha etkin hale getirerek mali disiplini sağlamak ve sürdürülebilmek için de çeşitli mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde bir takım mali kuralları yürürlüğe koymaktadır. Mali kurallar hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde mali disiplinin tesis edilebilmesi amacıyla uygulama alanı bulabilmekte ve “denk bütçe” kuralı da, mali kurallar kapsamında hem politik hem de akademik alanda üzerinde en çok durulan konular arasında yer almakta ve mali disiplinin tesis edilebilmesi için de çeşitli ülkeler itibarıyla anayasal veya yasal zemine dayandırılarak yürürlüğe konulabilmektedir.

Çeşitli ülke örneklerine bakıldığında, özellikle ABD’nde eyaletler seviyesinde anayasal denk bütçe kuralının uygulama alanı bulunduğu, ancak bu kuralın özellikle cari bütçeler kapsamında yürütüldüğü de dikkatlerden kaçmamalıdır. Yine örneğin Almanya’da federal devlet anayasasında bütçe gelirlerinin bütçe giderleri ile dengeli olması yönünde hüküm mevcuttur, fakat bu ülkede de yıllık denklikten ziyade “genel ekonomik denge” konusuna daha fazla önem verilmekte olup, bunun yanı sıra, genel ekonomik dengenin bozulması gündeme geldiğinde, hem federal devlet yönetimi, hem de yerel yönetimlerin söz konusu genel ekonomik dengenin sağlanması için gerekli önlemleri almaları gerektiği hususu da yine federal devlet anayasasında hüküm altına alınmış bulunmaktadır. Kanada’da ise, özellikle eyaletler düzeyinde bütçe denliğini sağlamaya ve bütçe açıklarını azaltmaya yönelik olarak çeşitli yasal düzenlemeler yürürlüğe konulmuş durumdadır.

Bütçelere getirilen yasal limitlere diğer bir örnek ise Avrupa Birliği uygulamalarıdır. Avrupa Birliği’nde Maastricht Anlaşması içinde global mali hedefler olarak yer alan ve Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği için belirlenen yaklaşma kriterleridir. Ekonomik ve Parasal Birlik için üzerinde uzlaşma sağlanan kriterlere göre birliğe üye ülkelerde bütçe açıklarının GSYİH’ya oranı % 3’den; toplam kamu borçlarının GSYİH’ya oranı ise % 60’dan fazla olamayacaktır. Bu kapsamda Maastricht Antlaşması’nın bir tür ekonomik anayasa niteliği taşıdığı ifade edilebilir. AB üyesi birçok ülke için Maastricht Anlaşması kriterlerini gerçekleştirmek temel mali amaç haline gelmiştir. Buradaki uygulamalar ise ağırlıklı olarak yasal düzenlemelerle yerine getirilmektedir. Örneğin İngiltere’de yürürlüğe konulan Mali İstikrar Yasası, İspanya’da uygulamaya konulan Bütçe İstikrar Kanunu gibi kanunlar bunlardan bazılarıdır.

Anayasal düzenlemelerin yanı sıra mali disiplinin sağlanması amacıyla sadece yasal mevzuat düzenlemelerine başvuran çeşitli ülke örnekleri de mevcuttur. Bu ülkeler, anayasalarında bütçe denliğini sağlamaya yönelik hükümlere yer vermemiş olsalar da, yürürlüğe koydukları çerçeve bütçe yasaları ile mali disiplinin sağlanması için oldukça önemli olan çeşitli mali kuralları hüküm altına almış bulunmaktadır.

Türkiye’de kamu maliyesi alanında yaşanan mali disiplinsizliğin temelinde ise, kamu harcama yapısının temel kıstaslara uygun olmayışı, etkin olmayan bir kamu gelir sisteminin mevcut oluşu ve bu olumsuzluklar sonucunda özellikle 1990’lı yıllardan günümüze kadar geçen süre içinde gittikçe artış gösteren bütçe açıkları yatmaktadır. Bütçe açıklarının artışında elbette en başta kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha hızlı artmış olmasının da etkisi vardır. Bunun dışında Türkiye’de bütçe açıklarına yol açan temel nedenleri yapısal nedenler, mali ve kurumsal nedenler, ekonomik, siyasal ve sosyal nedenler ile bütçe prosedüründen kaynaklanan nedenler şeklinde sınıflandırmak mümkündür. Bu nedenler ise kendi içinde gelir kaynaklı nedenler ve harcama kaynaklı nedenler olarak da ikiye ayrılmaktadır.

Türkiye’de bütçe açıklarının ve dolayısıyla mali disiplinsizliğin arkasında yatan nedenleri değişik faktörlere dayandırmak mümkündür. Ülkemizde düşük vergi kapasitesi, düşük vergi gayreti ve ciddi büyüklükte bir kayıt dışı ekonominin varolması sebebiyle etkin olmayan bir vergi sistemi mevcuttur ve bu nedenle de kamu gelirleri kamu harcamalarını finanse etmede yetersiz kalmaktadır. Yine ekonomik hayatta verimliliğin düşük olması ve üretim yetersizliği, önemli düzeyde israfın ve yolsuzluğun mevcudiyeti, uzun süreli seyreden yüksek enflasyon, siyasi istikrarsızlık, etkin çalışmayan kamu kurumları, gittikçe artan borçlanma ve bunun sonucunda artış gösteren faiz ödemeleri ve bütçe prosedüründen kaynaklanan nedenler gibi pek çok neden ülkemizde bütçe açıklarının daha da artmasına yol açan etkenler arasında sayılabilmektedir.

Türkiye’de mali disiplinsizliğin önlenmesi amacıyla geliştirdiğimiz önerileri ise şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Türkiye’de mali disiplinin sağlanması için öncelikle bütçe açıklarının asgari seviyeye indirilmesi gerekmektedir. Bu ise hem harcamaları azaltıcı hem de gelirleri artırıcı politikaların yürürlüğe konulması ile mümkün olacaktır.

- İkinci olarak bütçe prosüdüründen kaynaklanan nedenler tek tek ele alınarak bu süreçten kaynaklanan ve mali disiplinsizliğe yol açan faktörler ortadan kaldırılmalıdır.

- Üçüncü olarak borç yönetimi politikasının daha etkin hale getirilmesi de mali disiplinin sağlanması açısından önemlidir.

- Bunlara ilaveten anayasal çerçevede yürürlüğe konulacak çeşitli mali kurallar da mali disiplinin sağlanmasında faydalı olabilecektir. Bu kapsamda, *Anayasada bütçenin birliği ilkesinin hüküm altına alınması, bütçe komisyonunun yetkilerinin Anayasada daraltılması, Anayasal denk bütçe ilkesi yerine "altın kural (golden rule)"ın benimsenerek anayasada hüküm altına alınmasının etkili olacağı* düşünülmektedir.

- Anayasal denk bütçe kuralının anayasada hüküm altına alınması durumunda ise bu kurala yöneltilen eleştiriler ve ülkemizin içinde bulunduğu iktisadi, mali ve sosyal şartlar da düşünülerek şu unsurların dikkate alınması tarafımızca önerilmektedir. Bu kapsamda *sınırlı mali esneklik koşulu çerçevesinde mali disiplinin sağlanmasına imkan verilmelidir. Sınırlı mali esnekliği belirleyen harcama unsurları* şunlar olmalıdır: Yatırım harcamaları, olağanüstü harcamalar, savaş harcamaları, kriz dönemlerinde durgunluğu giderici harcamalar.

Şüphesiz gelişmekte olan bir ülke olan ülkemizde de zaman zaman, kamu mali yönetiminde etkinliğin sağlanması ve mali disiplinin tesis edilebilmesi amacıyla çeşitli düzenlemeler de yürürlüğe konulmaya çalışılmakta fakat sürekli olarak eksik yönleri gündeme gelmekte ve dolayısıyla tam bir başarı sağlanamamaktadır. Ancak bu mali reformların geliştirilmesinden ve mevzuat düzenlemelerinin yürürlüğe konulmasından önce diğer örnek ülke deneyimlerinden de faydalanılması önem taşımaktadır.

Bunlara ilaveten daha önce de ifade edildiği üzere her şeyin temelinde insan yer almaktadır ve "devlet" olgusu aslında insanların bir araya gelmesiyle oluşan bir kurumsal varlıktır. O kurumsal varlık içindeki her bir insan, üzerine düşen görevi sahip olduğu sorumluluk bilinciyle ve kamu yararını düşünerek yerine getirdiği takdirde, halkın devletinden beklediği hizmetleri alabilmesi hiç de zor olmayacaktır. Bu nedenle, insan kalitesini, diğer bir deyişle "değerlerle" bezenmiş nitelikli insan kalitesini artırabildiğimiz ölçüde, yürürlüğe konulan siyasi, idari, sosyal, kültürel ve mali alandaki yeniden yapılanma ve reform hareketlerinin başarısı da kaçınılmaz olacaktır.

KAYNAKÇA

- AB KOMİSYONU, “Avrupa Birliği Bütçesi ve Mali Perspektifler”, Erişim: 14.05.2006,
http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/04/189|0|RAPID&lg=EN&display.
- AKAD, Mehmed – Abdullah DİNÇKOL, 1982 Anayasası Madde Gerekçeleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, Alkım Yayınevi, İstanbul 1998.
- AKALIN, Güneri., “Maliyenin İflası Tartışmaları, Mali Reform ve Çıkış Yolları”, Prof.Dr. Salih Şanver’e Armağan, Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No: 10, İstanbul 1998.
- AKALIN, Güneri., “Vergi Bilinci Mükellef Hakları ve Etik”, Türkiye'de Vergi Kayıp ve Kaçakları ve Önlenmesi Yolları, 19. Türkiye Maliye Sempozyumu, [Uludağ Üniversitesi](#), Atlantis Limak

International Hotels & Resorts, Belek- Antalya, 10 - 14 Mayıs 2004.

- AKDEMİR, Tekin., Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunları ve Borçlanma (Türkiye Örneği), T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir 2006.
- AKSOY, Şerafettin., Kamu Bütçesi, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1993.
- AKTAN, Coşkun Can – İstiklal Y. VURAL, “Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar”, Kurumsal İktisat, SPK Kurumsal Araştırmalar Serisi No:2, Editör: Coşkun Can AKTAN, Yayın No:194, Nisan 2006.
- AKTAN, Coşkun Can., “Çağdaş İktisadi Düşünceler”, D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 1-2, Yıl: 1990.
- AKTAN, Coşkun Can., “Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa”, Anayasal İktisat, Siyasal Kitabevi, Ağustos 2002.
- AKTAN, Coşkun Can., Ekonomik Anayasa, TİSK İnceleme Yayınları, Yayın No: 19, Ankara, 1997.
- AKTAN, Coşkun Can., Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine Özelleştirme, Ankara 1994.
- AKTAN, Coşkun Can., Politik İktisat, Anadolu Matbaacılık, İzmir 2000.
- ALESINA, Alberto – Roberto PEROTTI, “Fiscal Discipline and the Budget Process”, The American Economic Review, Volume 86, Issue 2, Papers and Proceedings of the Hundredth and Eighth Annual Meeting of the American Economic Association San Francisco, CA, January 5-7, May 1996.
- ALESINA, Alberto - Roberto PEROTTI, Budget Deficits and Budget Institutions, NBER Working Paper Series No: 5556, May 1996.

- ALESINA, Alberto, Ricardo HAUSMAN, Rudolf HOMMES, Ernesto STEIN, Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America, NBER Working Paper No: 5586, April 1996.
- ALT, James E. - Robert J. LOWRY, "Divided Government and Public Deficits: Evidence from the U.S. States", American Political Science Review, Vol: 88, 1994.
- Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, Erişim: 10.05.2005,
<http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/us00000.html>.
- ARIN, Tülay., Parlamenter Bütçe Denetimi-Plan Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Karşılaştırma, TESEV Yayını, 1999.
- ASLAN, M. Hanifi., Enflasyonist Finansman Politikası, Ak-Bil Yayıncılık, Bursa, Mayıs 1997.
- ATAY, Cevdet., Karşılaştırmalı Türk Anayasaları (Değişme ve Gelişme), Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1997.
- ATİYAS, İzak – Şerif SAYIN, "Budgetary Institutions in Turkey", Middle East Economic Association In ASSA Meetings, January 7-9, 2000.
- ATİYAS, İzak - Şerif SAYIN, Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru, TESEV Yayınları 4, İstanbul, 1997.
- Avrupa Birliği Anayasası, Erişim: 10.02.2006, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/850TR.pdf>.
- AYYILDIZ, Ebru., Konsolide Bütçe Transferleri İçinde KİT Transferlerinin Yeri (1995-2004), T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, Nisan 2005.

- BALİ, Besim Bülent – Mustafa ÇELEN, “Türkiye’de Bütçe Gerçekçiliği”, Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi Özel Sayı, Prof.Dr.Halil Nadaroğlu’na Armağan, Yıl:1998, Cilt:XIV, Sayı:1.
- BAŞOL, Koray., “Türkiye’de KİT’ler - Sorunları ve Günümüzdeki Uygulamalar”, Özelleştirme Sempozyumu, Dokuz Eylül Üniversitesi-Celal Bayar Üniversitesi, Manisa 28-29 Nisan 1994, Manisa, Mart 1995.
- BATIREL, Ömer Faruk., Kamu Bütçesi, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Nihad Sâyar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları No: 312/540, İstanbul, 1979.
- BAYIR, Ahmet., Bütçe Hükümleri (Anayasa Benzerleri ve Anayasalarda) “1808-1982”, T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1993b/12.
- BAYIR, Ahmet., Bütçe Mevzuatında ve Bütçelerde Gelişmeler (Osmanlıdan Cumhuriyete), T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1993a/12.
- BERKSOY, Turgay., “Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı”, Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-18 Mayıs 1994, Kemer Antalya, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul 1996, İktisat Fakültesi Yayın No: 554.
- BERKSOY, Turgay., “Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı-II”, Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi Özel Sayı Prof. Dr. Halil Nadaroğlu’na Armağan, Cilt:XIV, Sayı:1, Yıl:1998.
- BLEJER, Mario - Andrienne CHEASTY, “The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues”, Journal of Economic Literature, Vol: 24, December 1991.
- BOADWAY, Robin W. - David E. WILDASIN, Public Sector Economics, 2nd Ed., Boston, 1984.

- BOHN, Henning – Robert P. INMAN, Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence From The U.S. States, NBER Working Paper Series 5533, Cambridge, April 1996.
- BUCHANAN, James M. - Richard WAGNER; “A Return to Fiscal Principle”, Democracy in Deficit, Academic Press, New York, 1977.
- BUCHANAN, James M., “Clarifying Confusion About the Balanced Budget Amendment”, National Tax Journal, Vol:48, 1995.
- BUCHANAN, James M., “The Constitution of Economic Policy”, American Economic Review, Vol: 77, No: 3, June 1987.
- BUCHANAN, James M., Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat, (Yayına Hazırlayanlar: Aytaç EKER-Coşkun Can AKTAN), Akliselim Matbaası, İzmir, 1991.
- BUCHANAN, James M., Liberty, Market and State-Political Economy in The 1980s, New York University Press, 1986.
- BUCHANAN, James M., Liberty, Market, and State, New York University Press, 1985.
- Budget Law, Erişim: 15.04.2006, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/Montenegro%20Budget%20Law%20Official%20Gazette.doc>.
- Budget Law, Erişim: 15.04.2006, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/CroatiaBUDGETLAW1994.doc>.
- Budget System Law, Erişim: 15.04.2006, [http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/Serbia%20BUDGET%20SYSTEM%20LAW%20\(2002\).pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/Serbia%20BUDGET%20SYSTEM%20LAW%20(2002).pdf).
- BUITER, Willem H., “Ten Commandments for a Fiscal Rule in the E(M)U”, OMB Conference in Vienna, 13.01.2003, Erişim: 14.06.2005, <http://www.nber.org/wbuitter>.

- BULUT, Cihan., Kamu Açıkları Enflasyon, Faiz Oranı ve Döviz Kuru İlişkileri, DER Yayınevi, İstanbul 2002.
- BÜMKO, Analitik Bütçe Sınıflandırması, Ankara, Ağustos 2003.
- BYDK, 1997 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Ankara 2000.
- CAN, İsmail., “Almanya’da Devletin Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri”, Maliye Dergisi, Sayı:145, Ocak-Nisan 2004,.
- CANSIZLAR, Doğan., Japonya Bütçe Sistemi, T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1995/1, Ankara, Ocak 1995.
- CHELLIAH, Raja J., “Significance of Alternative Concepts of Budget Deficit”, IMF Staff Papers 20, November 1973.
- COŞAR, Nevin., “Türkiye’de Bütçe Finansman Politikalarının Kısa Bir Değerlendirilmesi”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt: XVIII, Sayı: 169, Temmuz 1994.
- COŞAR, Nevin., Kriz, Savaş ve Bütçe Politikası (1926-1950), Bağlam Yayınları, İstanbul, Nisan 2004.
- COŞKUN, Gülay., Devlet Bütçesi-Türk Bütçe Sistemi, Turhan Kitabevi, Ankara, 1994.
- CREEL, Jérôme., “Ranking Fiscal Policy Rules: the Golden Rule of Public Finance vs. the Stability and Growth Pact”, No 2003-04, July 2003, Erişim: 25.10.2004, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/wp2003-04.pdf>.
- ÇAĞAN, Nami., Vergilendirme Yetkisi, Kazancı Hukuk Yayınları, Yayın No:147, İstanbul, Kasım 1997.
- ÇANAKÇI, İbrahim., Konsolide Bütçe Dengesinde Yapısal ve Devresel Gelişmeler (1975–1996), DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerleme

Genel Müdürlüğü, Aralık 1996, Erişim: 11.04.2004,
<http://ekutup.dpt.gov.tr/butce/canakcii/konsolit.html>).

- ÇELEBİ, A. Kemal., “Mali Reformun Davranışsal Boyutu”, Prof. Dr. Nezihe Sönmez’e Armağan, D.E.Ü. İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, Anadolu Matbaacılık, İzmir 1997.
- DABAN, Teresa, Enrica DETRAGIACHE, Gabriel di BELLA, Giad MARİA MILESI-FERETTI, Steven SYMANSKY, Rules Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy and Spain, IMF Occasional Paper 225, Washington DC, 2003.
- DARICI, Haldun., “Faiz Dışı Fazla Niçin Yeterli Olmuyor?”, Maliye Dergisi, s.59. Yıl: Mayıs – Ağustos 2004, Sayı:146.
- DAYAR, Hatice., “1991-2002 Döneminde Bütçe Uygulama Sonuçlarının Karşılaştırmalı Analizi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, Yıl:2003, Cilt:8, Sayı:2.
- DEDEOĞLU, Emin, Ferhat EMİL, Can M. ERDEM, “Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler, Bütçe Kanunları Mali Disiplini Ne Ölçüde Sağlıyor?”, içinde Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV Yayınları, İstanbul, 1999.
- DEMİR, Osman., “Türkiye Ekonomisi Sorunlar, Hatalar ve Krizler”, İktisat İşletme ve Finans, Yıl:18, Sayı:202, Ocak 2003.
- DEMİR, Osman., “Türkiye’de Kamu Açıkları ve Artış Sebepleri”, DEÜ İİBF Dergisi, Cilt:16, Sayı:2, Yıl:2001.
- DEWALD, William G., “Real Budget Deficit Implications of Gramm-Rudman-Hollings”, Federal Reserve Bank of Richmond, Erişim: 15.10.2005,
http://www.richmondfed.org/publications/economic_research/economic_review/pdfs/er720203.pdf.
- DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2004), T.C.Başbakanlık DPT Müsteşarlığı Yayını, Ankara, Ocak 2005.

- DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Mart 2000.
- DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT: 2592, ÖİK: 604.
- DPT, Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2000-2005, Ankara, 2000.
- DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000, Ankara, 1995.
- DTM, Erişim: 16.04.2006, www.foreigntrade.gov.tr/ab/22-23Mart2005zirvesi.doc.
- EDİZDOĞAN, Nihat., Kamu Bütçesi, Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F., Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa 1989.
- EĞİLMEZ, Mahfi - Ercan KUMCU, Ekonomi Politikası, Teori ve Türkiye Uygulaması, Om Yayınevi, İstanbul, 2002.
- EISNER, Robert., “Budget Deficits: Rhetoric and Reality”, Journal of Economic Perspectives, 1989, Vol:3, No:2.
- EKER, Aytaç – Metin MERİÇ, Devlet Borçları (Kamu Kredisi), Ankara, 2005.
- EKER, Aytaç, Temel GÜRDAL, Cahit ŞANVER, Analitik Bütçe Sistemi ve Yerel Yönetimlerde Uygulanması, Deniz Yıldızı Matbaacılık, Sakarya, 2006.
- EKER, Aytaç., “Anayasal İktisat Açısından 1982 T.C. Anayasası”, Ekonomik Anayasa, DEÜ İİBF Maliye Bölümü, 28-29 Mayıs 1992, Ankara.
- ERDEM, Ekrem - Esra SİVEREKİLİ DEMİRCAN, “Türkiye’de Kamu Açıklarının Yapısı ve Dağılımı”, Kamu Tercih ve Anayasal İktisat, Yıl:1, Sayı:3, Temmuz Ağustos Eylül 2001.
- ERKAN, Hüsnü., Sosyal Piyasa Ekonomisi, Silm Ofset, İzmir 1987.

ERSEL, Hasan - Ercan KUMCU, "İstikrar Programı ve Kamu Dengesi", Türkiye İçin Yeni Bir Orta Vadeli İstikrar Programına Doğru, TÜSİAD-T/95, 6-180, İstanbul 1995, Erişim: 26.04.2004, www.tusiad.org.tr.

EUROPEAN COMMISSION, Public Finance in EMU, Official Publications of the European Commission Directorate-General For Economic and Financial Affairs, Luxembourg, No:3, 2003.

FATAS, Antonio – Ilian MIHOV, "The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules", Journal of Public Economics, Volume 90, Issues 1-2, January 2006, Erişim: 13.02.2006, http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6V76-4G82XWJ-1.

Federal Almanya Anayasası, Erişim: 11.03.2006, <http://www.jurisprudencia.de/jurisprudencia.html>.

FEYZİOĞLU, Bedî N., "Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı", Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler (Uluslararası Seminer), İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Ekonomi Fakültesi, 5-6-7 Şubat 1982, İstanbul Atatürk Kültür Merkezi.

FEYZİOĞLU, Bedî N., Nazarî Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, Filiz Kitabevi, İstanbul 1984.

FISCHER, Stanley - William EASTERLY, "The Economics of the Government Budget Constraint", The World Bank Research Observer, July 1990, Vol:5, No:2.

Fiscal Convertibility Act, Erişim: 15.04.2006, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/ArgentinaFiscalConvertibility.doc>

[Fiscal Prudence and Transparency Law](http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/Peru%20Fiscal%20Prudence%20and%20Transparency%20Law%201999.pdf), Erişim: 15.04.2006, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/Peru%20Fiscal%20Prudence%20and%20Transparency%20Law%201999.pdf>.

Fransa Anayasası, Erişim: 10.02.2005,

<http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/fr00000.html>.

FREIRE, Mila, John PETERSEN, Marcela HUERTAS, Miguel VALADEZ,
“Introduction” in: Subnational Capital Markets in Developing
Countries From Theory to Practice (Ed: Mila FREIRE, John
PETERSEN, Marcela HUERTAS and Miguel VALADEZ), A
Copublication of the World Bank and Oxford University Press,
Washington D.C., 2004.

FRIEDRICH, Carl J., Sınırlı Devlet, Çeviren: Mehmet Turhan, Gündoğan Yayınları,
Ankara, Eylül 1999.

FRY, Maxwell J., Emancipating the Banking System and Developing Markets
for Government Debt, London, Published by Routledge 1997.

GÖNÜL, A., Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Ekonomik Etkileri, DPT
Uzmanlık Tezi, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme
Genel Müdürlüğü, Yayın No: 2490, Devlet Planlama Teşkilatı,
Ankara 1998.

GREENSTEIN, Robert., “The Balanced Budget Constitutional Amendment: An
Overview”, Erişim: 04.01.2006,
<http://www.cbpp.org/Bbaovrvw.htm>.

GÜL, Hasan., “Türk Kamu Mali Yönetiminde Reform Çalışmaları”, 4 Mayıs
2005, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, Erişim:
10.09.2005, www.bumko.gov.tr.

GÜNAY, Ayşe - Ahmet ÖZEN, “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye”, Vergi
Sorunları Dergisi, Ocak 2004, Sayı: 184.

GÜRSOY HÜRÇAN, Yasemin., Mali Disiplinin Sağlanması, Yasal
Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye
Örneğinin İncelenmesi, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik
Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, Ağustos 1999.

- GÜRSOY, Bedri., Kamusal Maliye – Bütçe, İkinci Cilt, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 436, S.B.F. Basın ve Yayın Okulu Basımevi, Ankara, 1980.
- HAGEN, Jurgen von - I. HARDEN, National Budget Process and Fiscal Performance, European Economy Reports & Studies, No:3, 1994.
- HAGEN, Jurgen von., Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the EC, CEC, Economic Paper, No:96, October, 1992.
- Haluk EGELİ, Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler, İlkem Ofset, İzmir, Ekim 2005.
- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, “Kamu Mali Sisteminde Reform (Mali Disiplin ve Şeffaflık) Fonların Tasfiye Edilmesi Nedir-Niçin Gereklidir?”, Erişim: 26.10.2004, www.hazine.gov.tr/fonlar230801.htm.
- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, 1980-2003 Hazine İstatistikleri, Ankara, Ağustos 2004, Erişim:12.03.2006, www.hazine.gov.tr.
- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, Sosyal Güvenlik Reformu, Erişim: 16.06.2006, http://www.hazine.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf.
- HEMMING, Richard - Kenneth MIRANDA, “Interest Payments”, in Ke-young Chu and Richard Hemming (eds.), Public Expenditure Handbook: A Guide to Public Policy Issues in Developing Countries, International Monetary Fund, Washington, 15 September 1991.
- HEMMING, Richard., Policies to Promote Fiscal Discipline, Fiscal Affairs Department, IMF, 24 March 2003, s.2. Erişim: 17.03.2005, <http://www.tulane.edu/~dnelson/PolTransConv/Hemming.pdf>.
- <http://www.colorado.edu/Economics/taxpolicy/BalancedBudget/balancedbudgetsummary.html>, Erişim: 21.09.2005.

- İKTİSADİ KALKINMA VAKFI, Demokrasi ve İnsan Hakları, Yayın No: 147, İstanbul, Kasım 1997.
- İZTO, Bir Kamu Finansman Tekniği Olarak Özelleştirme, İzmir Ticaret Odası, İzmir 1994.
- Japonya Anayasası, Erişim: 10.02.2005, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ja00000.html>.
- Kanada Anayasası, Erişim: 10.05.2005, <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ca02000.html>.
- KARATEPE, Şükrü., “Anayasa İdeolojisi”, Ekonomik Anayasa, DEÜ İİBF Maliye Bölümü, 28-29 Mayıs 1992, Ankara.
- KAZGAN, Gülten., Küreselleşme ve Yeni Ekonomik Düzen, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1997.
- KENNEDY, Suzanne – Janine ROBBINS, The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance, Department of Finance Working Paper, Canada, 2001-16.
- KESİK, Ahmet., “Özel Gelir ve Fonların Türk Kamu Maliyesi İçindeki Yeri ve Önemi”, Kamu Kesimi Finansmanında Vergi Dışı Normal Gelirler İle Özel Gelirler ve Fonlar, XIV.Türkiye Maliye Sempozyumu, 12-15 Mayıs 1999, Belek-Antalya, Anadolu Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1176, İİBF Yayınları No:165, Eskişehir 2000.
- KOCAOĞLU, Emre., Acemi Milletvekilinin Ankara Anıları, İyi Adam Yayınları, İstanbul, Mart 2003.
- KOGAN, Richard Enforcement of a Constitutional Balanced Budget Amendment: Questions without Answers, January 6, 1997, Erişim: 28.09.2004, <http://www.cbpp.org/BBAENFORC.htm>.
- KONUKMAN, Aziz., “Kesin Hesap Kanun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”, İçinde: TESEV, Kamu Maliyesinde Saydamlık Devlet Reformu, İstanbul, 2000, Erişim: 16.05.2005,

http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_maliye_metin_tebliğ5.php

KOPITS, George - Steven SYMANSKY, Fiscal Policy Rules, Occasional Paper 162, International Monetary Found, Washington DC, 1998.

KROL, Robert., "A Survey of the Impact of Budget Rules on State Taxation, Spending and Debt", The Cato Journal, Vol: 16 (3), 1997.

KURUÇ, Bilsay., Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi, Bilgi Yayınevi, Ankara, Aralık 1987.

KUTLAR, Aziz - Fehim BAKIRCI, "1979-1993 Döneminde KİT'lerin Türkiye Ekonomisinde Yeri ve Mali Analizi, Cumhuriyet Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, Yıl:1996.

Law of Georgia on Budget System and Budgetary Powers, Erişim:15.04.2006, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/geonatlbud.pdf>

Law of Republic of Uzbekistan on Budget System, Erişim: 15.04.2006, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/UzbekistanBudgetLaw.doc>.

Law of The Azerbaijan Republic on The State Budget, Erişim:15.04.2006, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/AR.doc>.

Law of The Republic of Armenia on The Budgetary System of The Republic of Armenia, Erişim: 15.04.2006, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/ArmeniaBudgetLaw1997.pdf>.

Law on State Budget, Erişim: 15.04.2006, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/EstoniaStateBudgetLaw1999.pdf>.

Law on State Budget, Erişim: 15.04.2006,
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/VietnamStateBudget.doc>.

Law Regarding The Budgetary System and The Budgetary Process of Moldova,
Erişim:15.04.2006,
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/MoldovaBudgetLaw2000.pdf>.

MA, Jun., Monitoring Fiscal Risks of Subnational Governments:
Selected Country Experiences, The World Bank, Washington
D.C., June 2001.

McKEAN, Roland., "Divergences Between Individual and Total Costs Within
Government", The American Economic Review, Vol: LIV, No:
3, 1964.

McKENZIE, Richard., Bound to Be Free, Hoover Institute Pres, Stanford, California,
1982.

MERCÜL, Abdülkadir, Muhsin KAR, Hüseyin AĞIR, "Maastricht Uyum Kriterleri
Bağlamında Avrupa Birliği Genişlemesi ve Türkiye", Türkiye
Avrupa Birliği İlişkileri, Siyasal, Bölgesel ve Ekonomik
Boyutlar, Editörler: Harun ARIKAN-Muhsin KAR, Seçkin
Yayıncılık, Ankara 2005.

MERİÇ, Metin - Mustafa SAKAL, Yerel Yönetimler ve Finansmanı, Birleşik
Matbaacılık Ltd. Şti., İzmir, Mart 2005.

MERİÇ, Metin., "Avrupa Birliği'nde Denk Bütçe Uygulamaları ve Sonuçları",
Avrupa Birliği Üzerine Yazılar, Editorler: Turgay BERKSOY –
A.Kadir IŞIK, SPK Yayını, Yayın No: 177, Ankara, Şubat
2006.

MERİÇ, Metin., "Osmanlı Bütçe Sistemi", D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:8, Sayı:1,
1993.

- MILESI-FERETTI, Gian Maria., “Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting”, IMF Working Paper, 00/172, 2000.
- MILLAR, Jonathan., The Effects of Budget Rules on Fiscal Performance and Macroeconomic Stabilization, Bank of Canada, Working Paper 97-15, June 1997.
- MOĞOL, Tayfun., “Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Bütçe Kuralları ve ABD Eyaletlerindeki Uygulamalar”, Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 1-2, Yıl: 2000.
- MUTLUER, Kâmil, Erdoğan ÖNER, Ahmet KESİK, Bütçe Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Mayıs, 2005.
- National Budget Law, Erişim: 15.04.2006, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/CroatiaBudgetLaw200.pdf>.
- O'CONNOR, James., The Fiscal Crisis of The State, New York: St. Martin's Press, 1973.
- OECD, Economic Outlook 79 Database, Erişim: 18.04.2006, <http://www.oecd.org/dataoecd/41/33/35755962.pdf#search=%22OECD%20Economic%20Outlook%2079%20Database%22>.
- OYAN, Oğuz - Ali Rıza AYDIN, Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları-Alternatif Yönelişler, Adım Yayıncılık, Ankara, Ekim 1991.
- ÖNCEL, Mualla, Ahmet KUMRULU, Nami ÇAĞAN, Vergi Hukuku, 10. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.
- ÖNDER, İzzettin – Hülya KİRMANOĞLU – Yeşim KARTALLI, Kamu Açıkları ve Kamu Borçları, Türk Harb-İş Sendikası, Ankara, Ocak-1995.
- ÖNDER, İzzettin - Hülya KİRMANOĞLU, “Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri”, Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X.Türkiye

Maliye Sempozyumu, 14-18 Mayıs 1994, İstanbul
Üniversitesi, İktisat Fakültesi Yayın No: 80, İstanbul 1996.

ÖNER, Erdoğan., Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare,
T.C. Maliye Bakanlığı, Araştırma Planlama ve Koordinasyon
Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 2005/369.

ÖZKARA, Mehmet., “Vergi Harcamaları Bütçede Yerini Almalı”,
Erişim: 25.04.2006,
[http://www.alomaliye.com/mehmet_ozkara
vergi_harcamalari.htm](http://www.alomaliye.com/mehmet_ozkara_vergi_harcamalari.htm).

ÖZKIVRAK, Özlem – Dilek DİLEYİCİ, “Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk
Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası”, Kamu
Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi, Yıl:1, Sayı: 3, Temmuz-
Ağustos-Eylül 2001.

ÖZSOYLU, Ahmet Fazıl., Türkiye’de Kamu Sektörü, Nobel Kitabevi, Adana 2006.

ÖZTÜRK, Kâzım., Son Değişiklikleriyle Gerekçeli Anayasa Karşılaştırmalı
Gerekçeler ve İlgili Mevzuat, Bilgi Yayınevi, Ekim 1971.

ÖZYURT, Filiz -Tülay ÖZYURT, “Devletin Mali Bunalımı”, Liberalizm, Refah Devleti,
Eleştiriler, Derleyen: Kemal SAYBAŞILI, Bağlam Yayınları,
İstanbul.

PARKIN, Michael, Melanie POWELL, Kent MATTHEWS, Economics, Third Edition,
Edinburg, Addison Wesley Longman LTD., 1997.

PAUL, Michel., L’Essentiel de La LOLF (La Nouvelle Constitution Financière
de La France), Gualino éditeur, Eja, Paris, 2005.

- PETERSON, George E., Measuring Local Government Credit Risk and Improving Creditworthiness, The World Bank, Washington D.C. March, 1998.
- PHILIPPS, Lisa C., "The Rise of Balanced Budget Laws in Canada: Legislating Fiscal (Ir)Responsibility", Osgoode Hall Law Journal, Vol:34, No:4, 1996.
- POTERBA, James M., "Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence from States", National Tax Journal, Vol: 48, No: 1-4, 1995.
- POTERBA, James M., "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics", Journal of Political Economy, Vol: 192, 1994.
- POTERBA, James M., Do Budget Rules Work?, Burch Working Paper, No: b96-12, Robert D. Burch Center for Tax Policy and Public Finance, April 1996.
- POTERBA, James., "State Responses to Fiscal Crises: Natural Experiments for Studying the Effects of Budgetary Institutions", Journal of Political Economy, June 1994, Vol:102 (3).
- POTTER, Barry., "Fiscal Transparency, Fiscal Rules and Globalization: A Way Forward For Developing and Transition Economies", Erişim:16.03.2004, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN001992.pdf>.
- POULSON, Barry W., "Tax and Spending Limits: Theory, Analysis, and Policy", Independence Institute, IP-2-2004, January, Erişim: 23.04.2005, www.IndependenceInstitute.org.
- REISCHAUER, Robert D., CBO Testimony, Congressional Budget Office, Washington D.C., June 3, 1992.

- RIVERO, J., “Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Temel Haklar ve Görevler”, Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler (Uluslararası Seminer), İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Ekonomi Fakültesi, 5-6-7 Şubat 1982, İstanbul Atatürk Kültür Merkezi.
- RUTAYISIRE, Laurean W., “Measurement of Government Budget Deficit and Fiscal Stance in a Less Developed Economy: The Case of Tanzania, 1966-1984”, World Development, Vol:15, No:10/11, 1987.
- SAKAL, Mustafa., “Türkiye’de Mali Disiplinsizliğin Yapısal Temelleri”, Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Yıl: 2002, Cilt: 7, Sayı: 1.
- SAKAL, Mustafa., Anayasal Bütçe Reformunun Esasları, Gazi Kitabevi, Ankara 2003.
- SAVAŞ, Vural Fuat., Çağımızın Deneyi EURO, Siyasal Kitabevi, İstanbul 1999.
- SAVAŞ, Vural Fuat., Anayasal İktisat, Takav Matbaacılık, İzmir, 1993.
- SAYILGAN, Şevket., “Kamu Kesimi Açığı ve Enflasyon Arasındaki İlişki ve Yarattığı Sonuçlar”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Ağustos 1996.
- SCHIAVO-CAMPO, Salvatore., “Reforming the Civil Service”, Finance and Development, September 1996.
- SCHILLER, Bradley R., The Economy Today, Seventh Edition, U.S.A. The McGraw-Hill Com. Inc. 1997.
- SONAT, Arslan., “Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Dış Denge”, X. Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-18 Mayıs 1994, Club Salima, Kemer, Antalya,.

- SÖNMEZ, Nezihe., Kamu Bütçesi ve Bütçe Politikası, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1994.
- SÖNMEZ, Sinan., “Bütçe Açığının Finansmanı ve Enflasyon”, ODTÜ Gelişme Dergisi, Sayı: 21, Cilt: 4, 1994.
- ŞEN, Hüseyin - İsa SAĞBAŞ, Bütçe Açıkları Teori ve Türkiye Uygulaması, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004.
- ŞENER, Abdüllatif., “Osmanlı Bütçeleri ve Türkiye’de Bütçe Hakkının Ortaya Çıkışında Cumhuriyet Öncesi Gelişmeler”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt: XII, Sayı:99, Ağustos 1988.
- ŞİMŞEK, Hayal Ayça., “Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Anayasal İktisat Alternatifi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:5, Sayı:3, Temmuz-Eylül 2003.
- T. C. MALİYE BAKANLIĞI, 2006 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara.
- T.C. MALİYE BAKANLIĞI, Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1995), Ankara: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 1995.
- T.C. MALİYE BAKANLIĞI, Yıllık Ekonomik Rapor 2005, Ankara, Ekim 2005.
- T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, 1997 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, Ankara, Ekim 1998.
- T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, 1998 Yılı Hazine İşlemleri Raporu , Ankara, 1999.
- T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, 2000 Yılı Mali Raporu, Ankara, Ekim 2001.
- TANİLLİ, Server., Devlet ve Demokrasi, Anayasa Hukukuna Giriş, Adam Yayınları, Ekim 2000.
- TANÖR, Bülent., Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, Yayın No:963, İstanbul, Ekim 2002.
- TANZI, Vito, Mario BLEJER, M.O.TEJEIRO, Inflation and the Measurement of Fiscal Deficits, IMF Staff Papers, 34.

- TANZİ, Vito - Ludger SCHUKNECHT, "Devletin Mali Rolünün Yeniden Gözden Geçirilmesi: Uluslararası Perspektif", Çeviren: Mustafa Ali Sarılı, Bankacılar Dergisi, 2001, Sayı:37.
- TANZİ, Vito – Ludger SCHUKNECHT, "Reforming Government in Industrial Countries", Finance and Development, September 1996.
- TEKİN, Ahmet., "Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri ve Mali Uygulamalar", Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt: II, Sayı:1, Yıl: Temmuz 2000.
- TELLIER, Genevieve – Louis M. IMBEAU, Budget Deficits and Surpluses in the Canadian Provinces: a Pooled Analysis, Cahiers du CAPP, Berlin, April 2004.
- Ter-MINASSIAN, Teresa., "Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences", IMF Paper on Policy Analysis and Assessment, April 1996.
- The Brazilian Fiscal Responsibility Law, Erişim: 15.04.2006,
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/BRLRFEnglish.pdf>.
- The Budget Code of Ukraine, Erişim: 15.04.2006,
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/Ukraine%20Budget%20Code%202001.pdf>.
- The Fiscal Responsibility and Budget Management Bill, Erişim: 15.04.2006,
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/IndiaFiscalResponsibilityBill.pdf>.
- The Karnataka Fiscal Responsibility Bill, Erişim: 15.04.2006,
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/KarnatakaFiscalResponsibilityLaw.pdf>.

- The Kerala Fiscal Responsibility Act, Erişim: 15.04.2006,
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/Kerala%20Fiscal%20Responsibility%20Act.pdf>.
- The Law on Budget and Finance Management, Erişim: 15.04.2006,
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/LatviaBudgetLaw1998.pdf>.
- THE WORLD BANK, World Development Report, Published for the World Bank, Oxford University Press: Oxford, 1988.
- TURHAN, İbrahim., Kamu Kesimi Açıklarının Reel Makroekonomik Sonuçları ve Bankacılık Kesimine Etkileri, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü, Araştırma-İnceleme Yazısı:96-12, İstanbul 1996.
- TUSAM (Ulusal Güvenlik Stratejileri Araştırma Merkezi), "AB'de İstikrar ve Büyüme Paktı", Erişim: 24.12.2004,
<http://www.tusam.net/print.asp?id=30&tbi=DEGERLENDIRME&fld=degerlendirme>.
- TÜĞEN, Kâmil., "Bütçe Açıkları, Finansmanı ve Sonuçları (Gelişmiş Ülkeler Yönünden Bir Değerlendirme)", Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:6, Sayı:2, Yıl:1991.
- TÜĞEN, Kâmil., Devlet Bütçesi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Dördüncü Baskı, Bassaray Matbaası, İzmir, Eylül 2005.
- Türk Hukuk Ansiklopedisi, Cilt:II-1962, Ankara.
- TÜRK, İsmail., Maliye Politikası, S Yayınları, Ankara 1988.
- TÜRKKAN, Ercan., "Alternatif Kamu Açığı Tanımları: İşlevsel Kamu Açığı", ODTÜ Gelişme Dergisi, Cilt: 24, No:4, 1997.
- TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/2002-12/349, Aralık 2002,.

- UN, World Public Sector Report, Globalization and the State 2001, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, 2001.
- US GENERAL ACCOUNTING OFFICE, Balanced Budget Requirements: State Experiences and Implications for the Federal Government, GAO/AFMD-93-58BR, Washington D.C., 1993.
- ÜLKÜMEN, İsmail Hakkı., Mahalli İdareler Maliyesi, Ajans Türk Matbaası, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Yayın No: 103/85, Ankara, 1960.
- Wikipedi Özgür Ansiklopedi, Erişim: 19.07.2006, <http://tr.wikipedia.org/wiki/%C3%96zbekistan>.
- VURAL, İstiklal Y., "Mali Disiplinin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları", Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası, Editörler: Coşkun Can AKTAN - Dilek DİLEYİCİ – İstiklal Y. VURAL, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005.
- WEISS, John., Economic Policy in Developing Countries: The Reform Agenda, Prentice Hall-Harvester Wheatsheaf: London, 1995.
- WILDAWSKY, Aaron., The New Politics of the Budgetary Process, Second Edition, Harper Collins Publishers, New York, 1992.
- WROBEL, Marion G., Fiscal Rules for the Control of Government, November 1993, Erişim: 10.10.2004, <http://dsp-psd.communication.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp358-e.htm>.
- WYPLOSZ, Charles., Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?, Graduate Institute for International Studies, Geneva and CEPR, April 2002.

YELDAN, Erinç - Ahmet KÖSE, “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısal Sorunları Üzerine Gözlemler”, Mülkiye Dergisi, Temmuz-Ağustos 1999, Cilt:..XXIII, Sayı:217.

YELDAN, Erinç., “Avrupa Birliği ve “İstikrar ve Büyüme Sözleşmesi”nin Geleceği”, 20 Temmuz 2005, Erişim: 10.12.2005, http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/Yeldan33_20Tem05.pdf#search=%22%C4%B0stikrar%20ve%20B%C3%BCy%C3%BCme%20S%C3%B6zle%C5%9Fmesi%E2%80%9Dnin%20Gelece%C4%9Fi%22.

YILMAZ, Hakkı Hakan., Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği, DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi, Mayıs 1999.

YILMAZCAN, Dilek., “Bütçe Hakkı ve Uygulamaları”, Anayasal Mali Düzen, XII. Türkiye Maliye Sempozyumu, Bodrum 14–16 Mayıs 1998, İstanbul 2000.

Yunanistan Anayasası, Erişim: 06.01.2006, http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/gr_indx.html.

Yunanistan Cumhuriyeti Büyükelçiliği - İstanbul Bilgi Üniversitesi, Yunanistan Anayasası, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Yayın No:101, İstanbul, Haziran 2005.

www.hazine.gov.tr

www.ssk.gov.tr

www.emekli.gov.tr

www.calisma.gov.tr

www.gib.gov.tr

www.muhasibat.gov.tr

www.bumko.gov.tr

www.maliye.gov.tr