

T.C.  
MARMARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİ İKTİSAT ANABİLİM DALI

**MALİYE POLİTİKASINI KURALA BAĞLAYAN YAKLAŞIMLAR:  
MALİ KURAL VE TÜRKİYE UYGULAMASI**

Yüksek Lisans Tezi

Nevzat ŞENSES

İstanbul, 2012

T.C.  
MARMARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİ İKTİSAT ANABİLİM DALI

**MALİYE POLİTİKASINI KURALA BAĞLAYAN YAKLAŞIMLAR:  
MALİ KURAL VE TÜRKİYE UYGULAMASI**

Yüksek Lisans Tezi

Nevzat ŞENSES

Danışman: Doç. Dr. Mehmet Ali ÖZBUDUN

İstanbul, 2012

Marmara Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

MALİYE Anabilim Dalı MALİ İKTİSAT Bilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi  
NEVZAT ŞENSES'in MALİYE POLİTİKASINI KURALA DAĞILAYAN YAKLAŞIMLAR :  
MALİ KURAL VE TÜRKİYE UYGULAMASI adlı tez çalışması, Enstitü İktisadi Yönetim  
Kurulunun 26.07.2012 tarih ve 2012-22/16 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından  
oyçokluğu ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

- Tez Savunma Tarihi : 22.11.2012
- 1) Tez Danışmanı : DOÇ. DR. MEHMET ALI ÖZBUDUN
- 2) Jüri Üyesi : YRD. DOÇ. DR. ENGİN CAN
- 3) Jüri Üyesi : YRD. DOÇ. DR. KAMİL USLU



## **ÖNSÖZ**

Bu çalışmanın hazırlanması aşamasında özveri ile değerli bilgi ve birikimlerini benimle paylaşan tez danışmanım Doç. Dr. Mehmet Ali ÖZBUDUN'a, çalışma süresince göstermiş oldukları anlayış ve destekleri için çalışma arkadaşlarıma teşekkürlerimi sunarım.

Tez jürimde bulunan Yrd. Doç. Dr. Kamil USLU ve Yard. Doç. Dr. Engin CAN'a destek ve katkılarından ötürü saygılarımı sunar, teşekkür ederim.

**İstanbul, Aralık, 2012**

**Nevzat ŞENSES**

## ÖZET

Mali Kural, maliye politikasının belirlenmesinde harcama, gelir, bütçe açığı, faiz dışı denge gibi bazı ekonomik büyüklüklere orta ve uzun dönemde belirli hedefler ya da sınırlamalar getiren yasal düzenlemedir.

Ülkemizde mali kuralın uygulanması için zamanlama ve altyapı açısından gerekli şartların oluştuğu görülmektedir. Zira 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile kamu mali yönetiminde önemli reformlar yapılmıştır. Ayrıca, son yıllarda uygulanan faiz dışı fazla hedef politikası ile bütçe açığında ve borç stokunda önemli azalmalar sağlanmıştır.

Bu gereklilik çerçevesinde hazırlanan Mali Kural Kanun Tasarısı T.B.M.M tarafından 2010 yılında kabul edilmiştir. Fakat uygulamaya 2011 yılında başlanması hedeflenmesine karşın, mali kural uygulaması yasalaşmamıştır.

Çalışmamızda, geleneksel maliye politikasının doğuşu ve gelişimi, kamu tercihi varsayımı altında Anayasal iktisat, mali kuralların ortaya çıkışı ve gelişimi, mali kuralların düzenleme yöntemleri ve faydalı bir mali kural uygulamasının ön koşullarına yer verilmiştir. Çalışmamızın sonuç bölümünde ise, Türkiye’de mali kural uygulamaları, IMF ile uygulanan Stand-By anlaşmaları, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve 2011 yılında yasalaşması beklenirken yasalaşmayarak, daha sonraki yıllarda yasalaşması beklenen Mali Kural Kanun Tasarısına değinilecektir.

**Anahtar Kelimeler: Mali Kural, Anayasal İktisat, Mali Anayasa**

## **ABSTRACT**

Fiscal rule, is legal regulation which brings limitations or specific goals in medium and long term for economical values like expense, income, budget deficit and primary balance.

it is seen that required conditions in terms of timing and basis has been formed for implementing fiscal rule in our country. Likewise significant reforms has been made in public finance management by numbered Public Finance Management and Control Law Law No:5018, Public Procurement Law No. 4734 and Public Finance and Debt Management Law No: 4749. Also with the primary surplus goal policy which is being implemented during the recent years, remarkable decreases were procured within budget deficit and debt stock.

The Fiscal Rule Bill which has been prepared within the scope of this necessity has been passed in year of 2010 by Grand National Assembly of Turkey. However, despite the fact that it was intended to start Application in year 2011, The Fiscal Rule application was not legalized.

In our study, the birth and development of the traditional fiscal policy, constitutional economics under the assumption of the public choice, emergence and development of the fiscal rules, regulations methods of fiscal rules and prerequisites of implementing beneficial fiscal rule has been processed. As for results section of our study, we will mention the fiscal rule applications in Turkey. Stand-By agreements implemented together with the IMF, Public Finance Management and Control Law No. 5018, Public Finance and Debt Management Law No: 4749 and Fiscal Rule Bill which is expected to be legalized in subsequent years which was not legalized in 2011 where it was expected to be legalized.

**Key Words: Fiscal Rule, Constitutional Economics, Financial Constitution**

# İÇİNDEKİLER

## Sayfa No

<b>ÖZET</b> .....	i
<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	iii
<b>TABLO LİSTESİ</b> .....	v
<b>GİRİŞ</b> .....	1
<b>1. MALİYE POLİTİKASININ DOĞUŞU VE GELİŞİMİ</b> .....	4
1.1. Geleneksel Maliye Politikasının Amaçları .....	6
1.2. Geleneksel Maliye Politikasının Araçları .....	7
1.3. Maliye Politikasının Araçların Seçimi ve Uygulanması .....	8
1.3.1. İhtiyari Maliye Politikası .....	8
1.3.2. Otomatik İstikrar Sağlayıcılar .....	10
1.3.3. Formül Esnekliği Yöntemi .....	11
1.3.4. Kurallara Dayalı Maliye Politikası .....	12
1.4. Anayasal İktisat .....	15
1.5. Mali Anayasa .....	19
1.6. Kamu Tercihi ve Anayasal İktisadın Temel Varsayımları .....	23
1.6.1. Bireyselleme Varsayımı .....	24
1.6.2. Rasyonalite Varsayımı .....	24
1.6.3. Politik Mübadele İlkesi .....	25
<b>2. MALİ KURAL</b> .....	27
2.1. Mali Kuralların Ortaya Çıkışı .....	28
2.2. Mali Kural Kavramı ve Gelişimi .....	32
2.3. Mali Kural Tanımı ve Türleri .....	34
2.3.1. Bütçe Dengesine ve Bütçe Açığına İlişkin Kurallar .....	38
2.3.2. Borçlanma ve Borç Stokuna İlişkin Kurallar .....	41
2.3.3. Harcamalara İlişkin Kurallar .....	46
2.3.4. Gelirlere İlişkin Kurallar .....	47
<b>3. MALİ KURALLARI ORTAYA ÇIKARAN TEMEL NEDENLER</b> .....	50
3.1. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak .....	51
3.2. Mali sürdürülebilirlik .....	52
3.3. Siyasi Popülarizmi Engellemek ve Uygulanan Politikaların Güvenilirliğini Sağlamak .....	53
3.4. Bütçeleme Sürecinde Kaynaklanan Sorunları Azaltmak .....	56
<b>4. FAYDALI BİR MALİ KURAL UYGULANMASININ ÖN KOŞULLARI</b> .....	58
4.1. Şeffaflık .....	58
4.2. Kurallar, Denetim, Yaptırım .....	59

4.3. Önkoşullar .....	60
4.4. Bütçe Süreci .....	61
4.5. Mali Kural Düzenleme Yöntemleri .....	64
4.5.1. Anayasalar .....	66
4.5.2. Yasalar .....	68
4.5.3. Uluslararası Anlaşmalar .....	69
<b>5. TÜRKİYE’ DE MALİ KURAL UYGULAMALARI .....</b>	<b>72</b>
5.1. IMF İle İlişkiler .....	73
5.1.1. 17’nci Stand-By Düzenlenmesi .....	75
5.1.2. 18’inci Stand-By Düzenlemesi .....	78
5.1.3. 19’uncu Stand-By Düzenlemesi .....	81
5.1.4. Stand By Düzenlemelerine ilişkin Genel Değerlendirme .....	83
5.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Mali Kural Uygulamaları .....	85
5.2.1. Mali Disiplin .....	89
5.2.2. Mali Saydamlık .....	90
5.2.3. Hesap Verebilirlik .....	94
5.2.4. Maliyet Etkililik .....	96
5.2.5. Merkezi Yönetim Bütçesi .....	96
5.2.6. Faaliyet Raporu ve Kesin Hesap Kanunu .....	97
5.2.7. Bütçenin Denetimi ve Yargısı .....	99
5.3. Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Düzenlenmesi Hakkında Kanun .....	103
5.3.1. Kamu Borç Yönetiminin Yasal Altyapısı .....	103
5.3.2. Kamu Borç Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verilebilirlik .....	104
5.3.3. Kamu Borç Yönetimin Maliye ve Para Politikası İle Koordinasyonu .....	105
5.3.4. Borçlanma Limiti .....	106
5.3.5. Garanti Limiti .....	107
5.3.6. Risk Hesabı .....	108
5.3.7. Nakit Yönetimi .....	109
5.4. Yerel Yönetimlere İlişkin Mali Kural Uygulamaları .....	111
5.5. Mali Kural Kanun Tasarısı .....	115
5.5.1. Mali Kuralın Uygulama ve Bütçe Hazırlama Süreci .....	121
5.5.2. Mali Kurala İlişkin Raporlama, Denetim ve İstatistiklerin Derlenmesi .....	122
5.5.3. Mali Kural Sürecinin Askıya Alınması ve Türkiye İçin Kurallı Maliye Politikası .....	123
<b>6. SONUÇ .....</b>	<b>129</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>134</b>

## TABLO LİSTESİ

**Sayfa No.**

<b>Tablo 1:</b> Mali Kural Türleri .....	37
<b>Tablo 2:</b> Gelişmiş Ülkelerde Uygulanan Mali Kural Çeşitleri .....	48
<b>Tablo 3:</b> Çeşitli Özellikleri Bakımından Bazı Ülkelerdeki Mali Kuralların Karşılaştırılması.....	70
<b>Tablo 4:</b> Genel Yönetim Kapsamındaki Bütçe Türleri.....	97

## GİRİŞ

Maliye politikası mali araçların (vergiler, kamu harcamaları, bütçe, borçlanma ve borç yönetimi vs.) maliye politikası yönetiminde kullanılmasını ifade eder. Bir başka ifadeyle maliye politikası; makroekonomik politikaların gerçekleştirilmesine yönelik olarak vergi politikası, kamu harcamaları politikası, bütçe politikası, borçlanma ve borç yönetimi politikaları gibi araçların kullanılmasını ifade etmektedir. Keynesyen iktisadi düşünce ile ortaya çıkmış olan geleneksel maliye politikası, mali araçların ekonomi politikası yönetiminde aktif olarak kullanılmasını savunur. Keynesyen maliye politikası bu bakımdan “müdahaleci maliye politikası” olarak da adlandırılmaktadır.

Teorik temelleri 1930’lu yıllarda Keynes’in öncülüğünde atılan ve 1960’lı yıllarda siyasi alanda etkinliğini genişleten takdiri maliye politikaları bu hakimiyetini 1970’li yıllara kadar sürdürmüştür. Özellikle 1970’li yılların sonlarına doğru pek çok ülkede uygulanan takdire dayalı maliye politikalarının makroekonomi politikaları üzerinde ortaya çıkardığı olumsuz sonuçlar, iktisatçıları kuralla dayalı ekonomi politikaları üzerinde düşünmeye yöneltmiştir.

Ekonomi politikası yönetiminde, uygulanacak maliye politikalarının belirlenmesi ve uygulanması aşamalarında kuralların mı yoksa ihtiyari politikaların mı uygulanacağı ya da bunların hangisinin önemli olduğu iktisat literatüründe tartışılma gelmiş bir konudur. Bu tartışmalar günümüzde de devam etmektedir. Oysa son yıllarda, bir çok iktisatçı ve maliyeci tarafından maliye politikasında karar alacak aktörlerin veya kurumların çeşitli gerekçelerle doğru karar alamayacağı ve bu aktörlerin veya kurumların bu politikaları uygulamalarındaki takdir yetkisinin sınırlanması gerektiği görüşü hakim olmuştur. Bunun sonucu olarak kurallara dayalı maliye politikası birçok ülke tarafından benimsenmeye başlamıştır. Kurallara dayalı maliye politikasını savunanlara göre, maliye politikalarını uygulamakta olan aktör veya kurumların üzerindeki siyasi baskının hafiflemesine yol açarak ayrıca bu birimlerin popülist kararlar almasını engelleyerek orta veya uzun vadede makroekonomik istikrarın sağlanmasına ve iktisadi büyümenin hızlandırılmasına yol açabilmektedir. Böylece ülkeler tarafından orta ve uzun vadedeki amaçlarını ulaşabilmek için çeşitli mali kurallar uygulanmaya başlanmıştır.

Mali kural uygulamaları dünya genelinde kamu mali yönetiminde hızla yer etmesinde 1970’li ve 1980’li yıllarda yaşanan ekonomik krizler ve bunların sonucu sürdürülemez hale gelen kamu borçları etkili olmuştur. Bunun sonucu olarak küreselleşme ile birlikte devlet anlayışından önemli değişiklikler yaşanmış ve kamu harcamalarında ve maliye politikalarında etkinlik ve verimliliğin artırılması, mali disiplinin sağlanması ve mali sorumluluk bilincinin yerleştirilerek maliye politikalarını kurallar dahilinde uygulanmasını gerekli kılmıştır.

Söz konusu çalışmamızda geleneksel maliye politikasının doğuşu ve gelişimi, kamu tercihi varsayımı altında Anayasal iktisat, mali kuralların ortaya çıkışı ve gelişimi, mali kuralların düzenleme yöntemleri ve faydalı bir mali kural uygulamasının ön koşullarına yer verilmiştir. Çalışmamızın sonuç bölümünde ise, Türkiye’de mali kural uygulamaları, IMF ile uygulanan Stand-By anlaşmaları, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun ve 2010 yılında yasalaşması beklenirken yasalaşmayarak, daha sonraki yıllarda yasalaşması beklenen Mali Kural Kanun Tasarına değinilmiştir.

Bu bağlamda çalışmamız beş bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde geleneksel maliye politikasının doğuşu ve gelişimi başlığı altında, maliye politikasının amaçları ve bu amaçlara ulaşmak için kullanacağı araçlarından bahsedilmiştir. Bu çerçevede maliye politikasının araçlarının seçimi ve uygulanması aşamasında siyasi, ekonomik, sosyal duruma göre uygulanan ihtiyari maliye politikası, otomatik istikrar sağlayıcılar, formül esnekliği yöntemi ve çalışmamızın genelini oluşturan kurallara dayalı maliye politikalarından bahsedilmiş olup akabinde, anayasal iktisat başlığı altında mali anayasa kavramı açıklanmış ve, kamu tercihi ve anayasal iktisadın temel varsayımları olan bireysellik varsayımı, rasyonelite varsayımı ve politik mübadele ilkesine kısaca değinmiştir.

İkinci bölümde, ilk olarak Yeni Zelanda’da başlayan ve daha sonra dalga dalga diğer ülkeler tarafından benimsenen; yasalar, uluslararası anlaşmalar, hatta anayasalarda bile düzenlenme ihtiyacı duyulan Mali kuralların ortaya çıkışı ve mali kuralların gelişiminden söz edilmiş olup, daha sonra mali kuralın bütçe dengesine ve bütçe

açığına, borçlanma ve borç stokuna, harcamalara ve gelirlere ilişkin türlerine değinilmiştir.

Üçüncü bölümünde mali kuralları ortaya çıkaran temel nedenlerden bahsedilmiştir. Ayrıca, mali kuralların makroekonomik istikrarı sağlamak, mali sürdürülebilirliği gerçekleştirmek, siyasi popülizmi engellemek ve uygulanan politikaların güvenilirliğini sağlamak, maliye politikasının etkinliğini artırmak ve bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunları azaltmak gibi sonuçlarından bahsedilmiştir.

Çalışmamızın dördüncü bölümünde, faydalı bir mali kural uygulanmasının ön koşulları olan şeffaflık, kurallar ve yaptırım, önkoşullar ve bütçe sürecine ilişkin şartlarına değinilmiş ve mali kural düzenleme yöntemleri olan anayasalar, yasalar, uluslararası anlaşmalar ve politika kuralları açıklanmaya çalışılmıştır.

Çalışmamızın beşinci bölümünde, Türkiye’de mali kural uygulamaları başlığı altında IMF ile ilişkiler kapsamında düzenlenen 17, 18 ve 19’uncu Stand-by anlaşmaları açıklanmış olup bu anlaşmaların düzenlenmesine ilişkin genel değerlendirmelerden bahsedilmiştir. Daha sonra 2005 yılında yürürlüğe giren kamu mali yönetiminde reform niteliği taşıyan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun mali kurala ilişkin maddelerine değinilmiştir. Ayrıca, 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun’dan bahsedilmiş olup, yerel yönetimlerde uygulanan mali kurallara ilişkin açıklamalara yer verilmiştir. Son olarak Türkiye’de TBMM’de tasarı olarak kabul edilen ve yasalaşmayan mali kural kanun tasarısının neden askıya alındığının ve bundan sonra Türkiye’de nasıl daha iyi bir Mali Kural uygulaması gerektiği konusu açıklanmaya çalışılacaktır.

Çalışmamızın ilk bölümü olan, bu kısımda maliye politikasının doğuşu ve gelişimi, maliye politikasının amaçları ve araçları, söz konusu araçların seçimi ve uygulanması ve mali araçların kullanılmasındaki başlıca yaklaşımlar incelenecektir.

# 1. MALİYE POLİTİKASININ DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

Kamu maliyesi, başta merkezi hükümet olmak üzere kamu kesiminin görevlerini gerçekleştirmesi amacıyla girişilen faaliyetleri, özellikle iktisadi ve sosyal getiri ve maliyetler bağlamında inceleyen, çağdaş devlet tanımları çerçevesinde devlet faaliyetlerinin sınırlarının ne olması gerektiğini araştıran ve bu faaliyetlerin gerektirdiği harcamaların yapılması ile bunları karşılayacak gelirlerin elde edilmesine ilişkin sorunların hukuki, iktisadi, sosyal ve teknik yönlerinin izah ve analizini yapan sosyal bilimlere dahil bir disiplindir.<sup>1</sup>

Devlet faaliyetlerinin sınırlarının ne olması gerektiği, bu faaliyetler eğer gerekliyse hangi ekonomi politikası araçları ile yapılması gerektiği maliye literatüründe her zaman tartışılan bir konu olmuştur.

18'inci yüzyılın sonu 19'uncu yüzyılın başlarında gelişen klasik iktisat yaklaşımı ile beraber piyasa ve piyasa arz-talep dengesini içsel bir mekanizmanın ürünüymüş gibi kendiliğinden sağlayan görünmez el kavramına vurgu yapmıştır. Bu dönemde ortaya konulan Say Kanunu gereğince, üretim yapıldığı sürece her arzın kendi talebini yaratılacağına inanılmaktaydı. Bununla birlikte ilerleyen dönemde gelişecek olan rasyonel bekleyişler teorisine, klasik iktisatçılar arasında yer alan David Ricardo önemli bir katkı yapmıştır. Ricardo denkliği olarak bilinen bu teori gereğince, harcamalarını artırmak isteyen hükümetler nihai olarak vergileri artırmak zorundadır. Bu durum rasyonel vergi mükellefleri tarafından önceden tahmin edilerek, gelecekte ortaya çıkması beklenen ilave vergi yüküne karşılık ilave tasarruf eğilimi ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle kaynağı olunmaksızın alınan ilave harcama kararları bireyleri harcama yerine tasarrufa yöneltmekte ve toplam talep üzerinde herhangi bir etki yaratmamaktadır.<sup>2</sup>

Klasik iktisadi düşüncede, devletin ekonomik hayata müdahalesinin sınırlı olduğu, devletin kötü bir işletmeci olduğu, kamu kurumların kaynaklarının israf

---

<sup>1</sup> Halil Nadaroğlu, "Kamu Maliyesi Teorisi", Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş 11.Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2000, s.11.

<sup>2</sup> Fatih Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", Yayın No: 2807, Ankara: DPT Yıllık Program ve Konjonktür Genel Müdürlüğü, (uzmanlık tezi), 2009, s.5.

edildiği ve dolayısıyla devletin sadece tam kamusal mallar olan güvenlik, adalet, vs. gibi hizmetleri sunması gerektiği düşüncesi hâkimdir. Ekonomide yaşanan dengesizlikler geçicidir. Temel amaç ekonomik dengedir. Bu denge arz-talep vasıtasıyla sağlanır.

Klasik iktisadi düşüncenin benimsediği devlet anlayışı “tarafsız” ve “küçük” bir devlet olduğundan, bu tür bir anlayışın ekonomi politikalarına yansması sonucunda da devletin bu alandaki rol ve fonksiyonları sınırlı kalmıştır. Klasik iktisatçılara göre ekonomi her zaman tam istihdam seviyesinde kendiliğinden, dengeye geleceğinden devletin ekonomik istikrarı sağlamak için ne maliye politikasına ne de para politikasına başvurmasına gerek yoktur. Fiyatlar ve ücretler esnek olduğundan ekonomide denge kendiliğinden sağlanacaktır.<sup>3</sup>

19’uncu yüzyılda geçerli olan liberal ekonomik görüşün bir sonucu olarak, devletin: sadece savunma, adalet, eğitim gibi alanlarda faaliyet göstermesi şeklindeki anlayış gittikçe önemini kaybetmiştir. Devlet bir taraftan genişleyen görev ve hizmet alanı, diğer taraftan gelir yaratıcı harcamalar ile transfer harcamaları dolayısıyla sosyo ekonomik yapı üzerinde önemli etkiler yaratır hale gelmiştir.<sup>4</sup>

Klasik iktisadi düşüncenin temel varsayımı olan ekonominin her zaman tam istihdam da dengede olacağı varsayımı Keynes tarafından reddedilmiştir. Keynes ekonominin eksik istihdamda da dengede olabileceğini savunmaktadır. Dolayısıyla klasik iktisatçılar gibi devletin kötü bir işletmeci olmadığı, kamu kaynaklarının israf etmediğinin ve ekonomideki dengenin sağlanması görevinin devlete ait olduğunu savunmuştur. 1930’lu yıllardan sonra büyük ekonomik buhranın ortaya çıkması ile beraber klasik iktisadın önermelerinin ve temel yaklaşımları ekonomik sorunların yetersiz kalması ile beraber Keynesyen maliye politikası yaklaşımı benimsenmeye başlamıştır. Keynesyen maliye yaklaşımı 1930’lu yıllardan 1970’li yıllara kadar maliye politikalarına temel teşkil etmiştir.

---

<sup>3</sup> Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, Ahmet Özen, “**Kamu Ekonomisi Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yönetimi: İradi Ve Taktiri Kurallara Karşı Kurallar**”, Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal. Y. Vural(edit), Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları içinde(155-178), Ankara: Seçkin Yayınevi, 2005, s.155.

<sup>4</sup> Abdurrahman Akdoğan, “**Kamu Maliyesi**”, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 10. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi, 2005, s.437.

Keynesyen yaklaşımın temel dinamiği efektif talep, likitide tercihi ve sermayenin marjinal verimliliği konuları üzerine odaklanmıştır. Keynesyen analiz bu temel konular üzerine kaynakların alternatif kullanımlarının ötesinde, kaynakların tümünün kullanılıp kullanılmayacağı üzerinde durmuştur. Keynesyen yaklaşım klasik iktisadi yaklaşımın tersine analizini efektif talep düzeyi üzerine oturtmuştur. Klasik teoride talep arzın bir fonksiyonu iken, Keynesyen teoride arzın talep tarafından belirleneceğine yönelik bir analiz geliştirilmiştir.<sup>5</sup>

Keynes 1936 yılında kaleme aldığı “İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi” başlıklı ünlü eserinde ekonomideki dengesizliklerin temelinde talep yetersizliğini görmüştür. Keynes’e göre her talep kendi arzını yaratmaktadır. Ekonomideki öncelikli hedef talep yetersizliğidir.

“İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi” isimli çalışmasında klasik kuramda kabul edilen varsayımların geçerliliğini tartışarak, klasiklerin ileri sürdüğü gibi ekonomik hayatın otomatik olarak tam istihdama ulaşamayacağını neden mümkün olamayacağını açıklamaktadır.<sup>6</sup>

### **1.1. Geleneksel Maliye Politikasının Amaçları**

Ekonomi politikası, belirli ekonomik amaçlara ulaşmak için iktisadi araçların kullanılmasıdır. İktisat politikasının en genel amacı ekonomik refahı maksimize etmektir. Ancak ekonomik refah kavramı çok geniş ve bazen soyut bir anlam kazandığından pratikte daha somut hedeflerden söz edilir. Bu hedefler ülke koşullarına ve siyasal iktidarların tercihine bağlı olmakla birlikte, genel olarak ekonomik istikrarı sağlamak, tam istihdamı gerçekleştirmek, ekonomik büyümeyi hızlandırmak ve adaletli bir gelir dağılımı yaratmak biçiminde özetlenebilir.<sup>7</sup>

Bir ekonomide ulaşılmak istenen bu amaçların aslında, birbirinden tamamen bağımsız olduklarını söylemek doğru değildir. Gerçekten bu amaçların her biri birbiri

---

<sup>5</sup> Coşkun Can Aktan, Mustafa Sakal, ”Geleneksel Maliye Politikasının Temelleri”, Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural,(edi), Kurumsal Maliye Politikası içinde, (9–30), Ankara: Seçkin Yayınevi, 2007,s.12.

<sup>6</sup> Beyhan Ataç, “Maliye Politikası: Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları” Gözden Geçirilmiş 8. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2009, s.8.

<sup>7</sup> Abuzer Pınar, “Maliye Politikası: Teori ve Uygulama”, 2. Baskı, Ankara: Naturel Yayıncılık, 2006, s.23.

içine girmiş ve karışmış durumdadır. Örneğin, bir ekonomide yeterli bir büyüme hızına ulaşmanın, istikrarlı bir biçimde ve gelir dağılımında adalet bozulmadan gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Yine günümüzde bir ekonomide ekonomik istikrarın sağlanması kavramı ile o ekonomide hem tam istihdamın sağlanması ve korunması hem de nispi fiyat istikrarının gerçekleştirilmesi ifade edilmektedir. Ancak burada bir konunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. O da birlikte gerçekleştirilmek istenen bu amaçların kendi aralarında her zaman uyum içinde olmadıklarıdır. Bir ekonomide bir amacın gerçekleştirilmesinin bazen diğer bir amaca ulaşılmasını önlemekte olduğu bilinmektedir.<sup>8</sup>

Örneğin gelir dağılımının düzeltilmesi konusunda yapılacak girişimler, ekonominin uzun dönemde büyüme hızını artıracak bir maliye politikasının uygulanmasını önleyebilmektedir. Başka bir örnek verecek olursak, bir ekonomide ekonomik istikrarın gerçekleştirilebilmesi için birlikte düşünülmesi gereken fiyat istikrarı ve tam istihdam kavramları arasında bir çatışma ortaya çıkmaktadır. Bu örnekler bize, maliye politikasının düzenlenmesinde her bir amacın getirdiği sınırlamaların göz önünde bulundurularak, birbiriyle çatışan amaçların beraberce izlenmesinden doğabilecek denge bozucu etkilerin giderilmesi gerektiğini göstermektedir.<sup>9</sup>

## **1.2. Geleneksel Maliye Politikasının Araçları**

Maliye politikası, belirli ekonomik amaçlara ulaşmak için kamu maliyesi araçlarının kullanılmasıdır. Hükümet topladığı vergilere, yaptığı transfer ödemelerine, ya da satın aldığı mal ve hizmetlere karar verdiği zaman esasen maliye politikası uygulamış olur. Maliye politikası, ekonomik birimler üzerindeki değişik etkiler toplulaştırıldığında, hükümet bütçesindeki değişmelerin, milli gelir, işsizlik ve enflasyon gibi makro büyüklükler üzerindeki etkileri ile ortaya çıkar.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Ataç, s.36.

<sup>9</sup> Ataç, s.37.

<sup>10</sup> Pınar, s.31.

Bir ekonomide belirlenen ekonomik ve sosyal amaçlara ulaşmak üzere kullanılan maliye politikası, ekonomi üzerinde farklı etkilere yol açan muhtelif araçlara sahip bulunmaktadır. Maliye politikası, temel olarak devlet bütçesi, borçlanma, kamu gelirleri aracılığı ile gerçekleştirilmekte, bu sebeple kamu harcamaları, kamu gelirleri ile ilgili olması nedeniyle, bütçe açığı veya fazlası maliye politikasının amaçlarına ulaşmada kullanabileceği önemli araçlardan biri olmaktadır.

### **1.3. Maliye Politikasının Araçların Seçimi ve Uygulanması**

Maliye politikasının uygulamadaki başarı şansı araçların seçimiyle yakından ilgilidir. Uygulanacak mali araçların türü, dozu, süresi ve zamanlaması ile ilgili kararların verilmesi büyük önem taşımaktadır. Aşağıda söz konusu araçların seçiminde ve uygulama aşamasında kullanılan politikalar irdelenmeye çalışılacaktır.

#### **1.3.1. İhtiyari Maliye Politikası**

Bazen ekonomik koşullara göre maliye politikasında değişiklikler yapmak gerekebilir. İşte dönemsel dalgalanmaları azaltmak için kullanılan bu politikalara ihtiyari(iradi) maliye politikası denilmektedir.

İktisatçılar vergi haddini, hükümet alımlarını ve transfer ödemelerini değiştiren bu politikalara ihtiyari maliye politikası derler.<sup>11</sup> İradi maliye politikasında temel makroekonomik hedeflere(ekonomide istikrarı sağlamak, iktisadi kalkınmayı gerçekleştirmek, ekonomide servet dağılımını ve yaşama düzeyini iyileştirmek) ulaşmak için kamu harcamalarının ve başta vergiler olmak üzere kamu gelirlerinin miktar ve bileşiminde değişiklik yapmak esastır.<sup>12</sup>

İhtiyari, iradî ya da takdiri istikrar politikası yaklaşımı olarak da isimlendirilen bu politikanın temel özelliği, istikrar politikasına yönelik müdahale ve önlemlerin sadece bu politikayı yürütmekle yetkili ve yükümlü siyasi karar birimlerinin takdirine dayanmalarıdır. Diğer bir deyişle, ihtiyari istikrar politikası kamu harcamaları ve

---

<sup>11</sup> Erdal M.Ünsal, "Makro İktisat", Gözden Geçirilmiş 8. Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık, 2009, s: 567.

<sup>12</sup> Besim Bülent Bali, Mustafa Çelen, "Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması", 1. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım ve Dağıtım A.Ş., 2007, s.16.

gelirlerinde önceden kesin olarak belirlenmiş herhangi bir kurala bağlı olmaksızın yapılan iradi değişikliklerle ekonomide istikrarı sağlamaya çalışan bir yaklaşımın ürünüdür.

Maliye politikasına ilişkin en yaygın kullanılan yöntem iradi maliye politikası tercihidir. Geleneksel maliye politikası çerçevesinde uygulanan bu yöntemin temel özelliği, istikrar politikası çerçevesinde alınacak önlemlerin maliye politikasını yürütmek ve yönetmekle görevli olan siyasi karar birimlerinin takdirine dayalı olmasıdır. İradi maliye politikası, ekonomik dalgalanmaları önlemek için maliye politikası araçlarının hükümet ve parlamentonun iradesiyle düzenlenmesi ve uygulamaya konulmasıdır. Burada ihtiyarilik herhangi bir kurala bağlı olmaksızın belli tercihlerde bulunulmasını içermektedir. Özellikle ekonomideki konjonktürel gelişmelerin değerlendirilmesi, araçların seçimi, alınacak önlemlerin dozu, zamanlaması ve geçerlilik süresi maliye politikasının etkinliğini belirleyen en önemli faktörlerdir.<sup>13</sup>

1929 Dünya Buhran'ından sonra ekonomik durgunlukla mücadele için ihtiyari maliye politikası uygulamaları yaygınlaşmıştır. Hemen hemen her ülke, ekonomik daralma sürecinden çıkmak için kamu politikalarına büyük ağırlık vermiştir. Klasiklerin tarafsız maliye politikası anlayışı söz konusu süreçte terk edilmiş, Keynesyen teoriye dayanan müdahaleci politikalar uygulanmıştır. Kamu harcamalarının ihtiyari bir şekilde kullanılması ise, bütçe açıklarının borç ve vergi yükünün artmasına neden olmuştur. Bu uygulamalar sonucunda ise ülkeler makroekonomik istikrarın en önemli unsurlarından biri olan mali disiplini sağlamada sorunlar yaşamıştır.<sup>14</sup>

İhtiyari maliye politikasında tam istihdam, fiyat istikrarı ve ekonomik büyüme gibi makro ekonomik amaçları gerçekleştirmek için kamu harcamaları ve kamu gelirleri(özellikle vergiler) bilinçli olarak kullanılır. Politikacılar aldıkları iradi kararlarla kamu harcamalarında ve vergilerin miktar ve bileşiminde değişiklikler yaparak enflasyonist ve deflasyonist açığın ortadan kaldırılmasına yani ekonomik istikrarın tesisine çalışırlar. Deflasyonist açık söz konusu olduğunda, işsizlik doğal işsizlik oranının üzerindedir. Toplam arz toplam talebin üzerinde olacağından fiyatlar

---

<sup>13</sup> Coşkun Can Aktan, Mustafa Sakal, "Geleneksel Maliye Politikasının Temelleri", s.12.

<sup>14</sup> Ahmet Aysu, "Gelişmiş Ülkelerde Maliye Politikası Kurallarının İhlaline İlişkin Başlıca Yaptırımlar", Maliye Dergisi, Sayı: 158, Ocak-Haziran-2010, s.464.

genel seviyesi düşecek ve denge fiyat düzeyinin altında olacaktır. Bu durumda devlet iradi maliye politikalarını kullanarak yani vergileri ve/veya kamu harcamalarında değişiklik yaparak ekonomiyi genel denge düzeyine getirebilir.<sup>15</sup>

İradi maliye politikası teknik yol göstericilik altında doğrudan hükümetler tarafından şekillendirilebilmektedir. Bu nedenle maliye politikasında siyasi sorumluluk esastır. Bu sorumluluk aynı zamanda başarıya kaynaklık edebilmekte mevcut iktidarın bir sonraki dönemde tekrar seçilebilmesine de yardımcı olabilmektedir. Bu nedenle siyasi iktidarlar maliye politikası üzerindeki irade kullanma özgürlüklerinin kısıtlanmasından pek hoşlanmazlar.<sup>16</sup>

### 1.3.2. Otomatik İstikrar Sağlayıcılar

Otonom harcamalardaki değişimin reel milli gelir üzerindeki etkisini kendiliğinden (herhangi bir hükümet müdahalesi olmaksızın) azaltan unsurlara otomatik istikrarlandırıcılar denir.<sup>17</sup>

Otomatik stabilizatörlerin ekonomilerin kendiliklerinden düzenlenmesindeki rolleri gün geçtikçe artmaktadır. Otomatik stabilizatörlerin esası kamu gelir ve giderlerinin bazı ekonomik kurumların ekonomideki enflasyonist ve deflasyonist eğilimleri hafifletmeleri için, herhangi bir yasama kararına, idari bir olaya ve zamana ihtiyaç göstermemesidir.

Otomatik dengeleyiciler, ekonomik dengenin korunması ve sürdürülmesi bakımından kendiliğinden fonksiyon gören denge sağlayıcı etkiler yaratan, ülkenin mali ve sosyal-ekonomik kurumlarıdır. Devletin özel olarak müdahalesi dışında, karşılaşılan olaylara göre planlı ve kasıtlı bir şekilde düzenlemeler yapılmasını gerektirmeden işleyen ve ekonomik denge sağlayıcı bu uygulamalar kuşkusuz vergiler ve kamu harcamalarına yönelik düzenleyici müdahaleler yanında fonksiyon görmektedir. Fakat otomatik denge faktörleri yalnız başlarına ekonomik dengeyi bozucu eğilimlerle mücadele açısından yeterli değildirler. Başka bir deyişle bu dengeleyiciler, ekonomideki dengelerin bir kısmını azaltmada etkili olabilirler, fakat tamamen ortadan kaldırmazlar.

---

<sup>15</sup> Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, Ahmet Özen, “Kamu Ekonomisi Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yönetimi: İradi ve Takdiri Kurarlara Karşı Kurallar”, s.158.

<sup>16</sup> Besim Bülent Bali, Mustafa Çelen, s.16.

<sup>17</sup> Ünsal, s.166.

Bu dalgalanmaların geriye kalan bölümü aktif, maliye ve para politikalarının faaliyet alanına bırakılmış bulunmaktadır.<sup>18</sup>

Otomatik stabilizatörler, ekonominin düzenlenmesinde ve istikrarın sağlanmasında maliye politikasına ağırlık veren ve maliye politikasının kurucuları arasında yer alan, Lerner, Hansen, Schumacher vs. gibi iktisatçı ve maliyecilere tepki olarak geliştirilmek istenmiştir. Otomatik stabilizatörlere büyük önem atfeden iktisatçıların görüşleri, maliye politikasını başarıyla yürütebilmek için mevcudiyeti gereken şartların mevcut olmayışı ve bu şartları gerçekleştirmenin güçlüğü etrafında toplanır. Bu sebeple maliye politikası aracılığıyla ekonominin düzenlenmesi ve istikrara kavuşturulmasına engel olmak üzere 1945 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde Princeton Üniversitesi Profesörleri bir bildiri yayınlamışlar ve bu bildiri de istikrarın sağlanmasında otomatik stabilizatörlere güvenilmesini ileri sürmüşlerdir.<sup>19</sup>

Otomatik stabilizatörlerin çeşitleri pek çok olup belli başlıları sayacak olursak;

- a) Vergi hâsılatındaki otomatik değişme
- b) İşsizlik sigortası primleri ve işsizlik yardımları
- c) Toprak mahsullerine ödenen mali yardımlar
- d) Kurum ve aile tasarrufları
- e) Kendiliğinden meydana gelen bütçe fazlaları ve açıkları
- f) Ekonomide stoklardaki artış ve azalmalar diye ayrabiliriz.

### **1.3.3. Formül Esnekliği Yöntemi**

Hem iradi maliye politikalarının hem de otomatik stabilizatörler ekonomik dengeyi sağlama açısından bir takım eleştirilere maruz kalmışlardır. Bu sebeple, iradi maliye politikası kararlarındaki gecikmelerden kurtulmak, kısmen de otomatik

---

<sup>18</sup> Akdoğan, s.483.

<sup>19</sup> İsmail Türk, "Maliye Politikası: Amaçlar, Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri", Ankara: Turhan Kitapevi, 22. Baskı, 2009, s.103.

stabilizatörlerin yetersizliğini gidermek için, formül esnekliği kavramı ortaya atılmıştır. Aslında formül esnekliği yöntemi iradi maliye politikaları ve otomatik istikrar sağlayıcı politikaları arasında bir uyum sağlama işlevi göstermektedir.

Otomatik istikrar sağlayıcı olarak nitelendirilen formül esnekliği yöntemi ise, makro ekonomik değişkenlerdeki değişimlere göre maliye politikası belirleyicilerinin karar alarak ekonomiyi istikrara kavuşturucu bir biçimde çaba harcamasını gerektirmektedir. Ekonomide makro ekonomik değişkenlerde ortaya çıkan değerlerin beklenen değerleri aşması durumunda, büyüklüğü daha önceden belirlenmiş olan düzenlemeler ortaya konularak ekonomik istikrarın sürdürülmesi esas alınmaktadır.<sup>20</sup>

Formül esnekliği yöntemi dar ve geniş anlamda uygulanmaktadır. Dar anlamda formül esnekliği yönteminde, göstergeler ile araçlar arasında doğrusal bir fonksiyonel ilişki kurulmaktadır. Parlamento hükümetin hangi koşullarda ve hangi aşamalarda ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini ve uygulayacağı önlemlerin türünü ve dozunu yasal düzenleme ile belirlemektedir. Böylece konjonktür politikasını hükümet yürütür ve ancak sorumluluk parlamentodadır. Geniş anlamda formül esnekliği yönteminde ise; parlamento hükümetin müdahalesini zorunlu kılan koşulları sayısal olarak belirler. Önlemlerin hangi ölçüde hangi araçlarla gerçekleştireceğini hükümete bırakır. Böylece ekonomik politikanın sorumluluğu iki organ tarafından üstlenilmiş olur.<sup>21</sup>

Formül esnekliği yönteminin bir ekonomide istikrar bozucu etkilere karşı hemen tepki göstermesi gibi bir üstünlüğü vardır. Ancak gerçek hayatta, istikrarsızlığa neden olan kaynakların çokluğu ve tüm bu istikrarsızlık durumlarına uygun bir takım önlemler dizisinin önceden saptanmasının zorluğu, bu yöntemin uygulanmasının sınırlı olmasına neden olmuştur.<sup>22</sup>

#### **1.3.4. Kurallara Dayalı Maliye Politikası**

Kurala dayalı maliye politikaları temelde iradi maliye politikalarının uygulanmasında karşılaşılan sorunlara bir çözüm olabileceği düşüncesi ile ortaya konulmuştur. Bu durum bazen tepkisel politika önerilerinin ön plana çıkmasına yol

<sup>20</sup> Coşkun Can Aktan, Mustafa Sakal, "Geleneksel Maliye Politikasının Temelleri", s.30.

<sup>21</sup> Coşkun Can Aktan, Mustafa Sakal, "Geleneksel Maliye Politikasının Temelleri", s.30.

<sup>22</sup> Ataç, s.150.

açmıştır. Kurallar, İnsanlar arası ilişkiler ve etkileşimlerde davranışlara yön veren, sınırlayan, ideal ve evrensel olduğu ölçüde uyulması gereken ilkelerdir. Kuralların genel olarak üç özelliğinden söz edilmektedir. Bunlar belirsizliği azaltması, davranışlara denetim getirmesi ve bireyi özgürleştirmesidir.<sup>23</sup>

Devlet tarafından uygulanacak olan ekonomi politika araçları konusunda seçimle gelen siyasi karar alıcılara verilen yetkilerin anayasal veya yasal sınırlamalara tabi tutulması halinde uygulanan ekonomi politikaları kurala dayalı ekonomi politikalarıdır. Böylece siyasal iktidarın ekonomi politikası alanındaki takdir yetkileri sınırlandırılmaktadır.

Kurallara dayalı maliye politikası, geleneksel maliye politikasından tamamen farklıdır. Çünkü geleneksel maliye politikasında, kararlar tamamen hükümetin iradesine ve tercihinin bağlıdır. Burada politikacılar konjonktür hakkında bilgi sahibidirler ve ona göre kararlar alırlar. Oysa kurallara dayalı maliye politikasında, devlet tarafından uygulanacak olan maliye politikası araçları anayasa veya yasa ile sınırlamalara tabi tutulmuştur. Burada tamamen söz konusu anayasa ve yasadaki kurallar önem taşımaktadır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan çok sayıda ülkede mali açıkların hızla artması günümüz koşullarında makro ekonomik istikrarın, ulusal rekabet gücünün ve yaşam kalitesinin sürdürülebilirliği konusunda şüphelerin ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Globalleşme ile birlikte mal, sermaye ve faktör piyasalarında entegrasyon artmakta; fikirler bir yerden diğerine hızla aktarılabilen ve dünyanın herhangi bir yerindeki sosyal faaliyetler diğer bölgelere hızla yayıldığı için farklı ülkelerdeki konjonktürel hareketler arasında belirli bir harmanizasyon meydana gelmektedir. Sonuçta her ekonomik birimin gittikçe artan oranda birbirini etkileyebildiği, küresel piyasaların ortaya çıktığı ve piyasa sistemini adeta tek sistem haline geldiği bir dünyada ülkeler, firmalar ve bireyler daha fazla rekabetçi baskılara maruz kalabilmektedir. Bu türden bir ortamda ülkeler üretim faktörlerini kendilerine çekmek için gittikçe artan bir boyutta piyasaya dayalı politikalara uygulamak zorundadırlar.<sup>24</sup> Söz konusu piyasaya dayalı

---

<sup>23</sup> Besim Bülent Bali, Mustafa Çelen, "Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması", s.22

<sup>24</sup> İstiklal Y. Vural, "Mali Disiplinin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları" Çoşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal. Y.Vural(edi), Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları içinde(180–199), 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2005, s.180.

kurallardan biride mali saydamlığın sağlanması ve maliye politikası kurallarının benimsenmesidir. Özellikle son yıllarda maliye politikası kuralları anayasal ve yasal çerçevede dikkatleri üzerine çekmektedir.

Kurala dayalı politikaların başarılı olabilmesi için bazı koşulları yerine getirmesi gereklidir. Bu koşullar ideal olarak, iyi tanımlanmış, şeffaf, basit, kalıcı, etkin, yaptırım gücü bulunan ve gerektiğinde esnek olmalıdır. Ayrıca kurala dayalı mali politikalar hedefledikleri amaçlar ile uyumlu olmalıdır.

Türkiye ekonomisi 10 Mayıs 2008 tarihinde 10 yıllık kesintisiz IMF gözetimi sürecinden IMF'siz istikrar arayışı sürecine geçmiştir. Mali disiplini sağlamak ve kamu maliyesini güçlü ve sağlıklı bir finansman yapısına kavuşturmak için sıkı "daraltıcı" ekonomi politikalarına ağırlık verilen bu süreçte; IMF tanımlı faiz dışı fazlayı çıpa alan, böylelikle borçları sürdürülebilir kılmaya yönelik programlar uygulanmıştır. Stand-by anlaşmasının son bulunduğu 10 Mayıs 2008 tarihinde IMF ile Yeni bir Program sürdürülemeyeceğinin açıklığa kavuşması ile birlikte, yeni çıpanın ne olması gerektiği tartışıla gelmiştir. Ekonomiyi istikrara kavuşturmak için; hükümetlerin kanun çıkararak mali disiplini koruyucu önlemleri artırması, harcamalar konusunda sınırlamalara razı olmaları anlamına gelen "kurallı maliye politikasının yeni çıpa olması" fikri ise 2007 yılının ikinci yarısından itibaren yoğun bir şekilde tartışıla gelmiştir.<sup>25</sup>

Maliye politikası kuralları, ülkelerin tercihleri ve ihtiyaçlarındaki farklılıklara bağlı olarak, değişik tür ve niteliklere sahip olabilmektedir. Maliye politikası kuralları konusunda yapılabilecek ilk ayırım bu kuralların katı ve esnek olup olmadığıdır. İktisadi koşullardaki veya hükümetin politik tercihlerindeki değişikliklere bağlı olarak değişebilen kurallar esnek; değişmeyen kurallar ise katı ve süreklilik arz eden kurallardır.

Maliye politikası kuralları konusunda yapılacak ikinci ayırım anayasal ve yasal kurallardır. Aşağıda açıklanacağı üzere anayasal perspektifte anayasal kuralların birçok açıdan yasal kurallara karşı üstünlüğü savunulmaktadır. Yukarıdaki sınıflamaya referans

---

<sup>25</sup> Birol Karakurt, Tekin Akdemir, "Kurallı Maliye Politikası: Türkiye'de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri" Maliye Dergisi, Sayı: 158, Ocak-Haziran-2010, s.227.

vermek gerekirse anayasal kurallar yasal kurallara nazaran daha katı ve süreklilik arz eden kurallardır.

Önemle belirtelim ki, literatürde söz konusu mali kurallara yönelik eleştirilerde bulunmaktadır. Maliye politikası kurallarına yönelik en köklü eleştiri kurallara dayalı bir maliye politikası uygulamasının isteğe bağlı maliye politikasının uygulamalarından daha etkin olamayacağı ve ancak ikinci en iyi politik seçenek olabileceği ile ilgilidir. Kurala dayalı politikalar kısa vadede etkin politikalar değildir, zira ani bir biçimde değişen koşullar hızlı bir biçimde karar verilmesini ve radikal önlemlerin alınmasını gerektirebilir. Oysa para politikası kurallarında olduğu gibi maliye politikası kuralları da ekonomiyi otomatik pilota bağlar. Fakat çoğunlukla iktisadi koşullara göre değişmeyen kurallar sabit bir prosedür gibi işlev görür, ilave bürokrasi yaratır ve somut olayların(ekonomik krizler, kamu açıkları vb.) çözüme kavuşturulmasında herhangi bir yarar sağlamaz. Öte yandan bu tip kurallar ulus-üstü bir örgüt(örneğin AB) veya uluslararası bir kurum(örneğin IMF) tarafından önerilip denetlenmiyorsa hükümetleri bağlayıcı bir araç haline gelmez. Hükümetlerin isteğe bağlı maliye politikası ile çözebileceği sorunları siyasi kararlılık ve bağlılık göstererek uygulamadığında işlevsel ve etkin olmayan kurallarla kendisini sınırlandırarak çözmeyi tercih ederek neyi elde edebilirler?<sup>26</sup>

#### **1.4. Anayasal İktisat**

Makro ekonomik istikrar amacıyla kamu harcaması ağırlıklı maliye politikası uygulaması şeklinde özetlenebilecek olan Keynesyen reçete, 20-30 yıl ülkelerin ekonomi politikalarında ağırlıklı olarak yer alırken, devletin ekonomideki rolü de arttı. Bu gelişme siyasal iktidarların, kendi çıkarlarını maksimize edecek şekilde, ihtiyari ekonomik politika uygulamalarına, bu politikalar da kamu kaynaklarının etkin kullanılmamasına, bütçe açığı ve enflasyon gibi makroekonomik sorunların yaşanmasına neden oldu. Nihayet 1970' li yıllarda ekonomide enflasyon ve durgunluk birlikte yaşanır oldu. Stagflasyon olarak adlandırılan bu süreç Keynesyen politikalarla

---

<sup>26</sup> Coşkun Can Aktan, İstiklal Y. Vural, "Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar", Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural, (edi), Kurumsal Maliye Politikası içinde (119-131), 1. Baskı, Ankara:Seçkin Yayınevi, 2007, s.122.

çözülemedi. Ekonomide yaşanan yeni çözümsüzlük durumu, yeni iktisadi akımların doğmasına neden oldu. Bu akımlardan biri de Anayasal İktisat Teorisidir.

Anayasal iktisat, seçimle gelen hükümetlerin ekonomiye müdahalesine sınırlar koyan bir kurallar bütünüdür. Sosyal düzeni oluşturan bu kural ve kurumlar da kendiliğinden değil, anayasal düzeyde belirlenmektedir. Dolayısıyla siyasal iktidarların ekonomiye müdahalesine yasal ve kurumsal sınırlamaların getirilmesi gerekir. Bu sınırlamalar ve sınırlamaların kapsam alanının anayasal kural olarak belirlenmesi, bürokrat ve politikacılar tarafından vatandaşlar üzerine yüklenilmesi muhtemel olumsuz etkileri engelleyecektir.

Başta zorunlu ihtiyaçları 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” denilmektedir. Diğer bir tanımlamaya göre ise anayasa, fertlerin içinde yaşadıkları ve birbirlerini etkiledikleri kurallar ve sosyal kurumlar ortamıdır. Bir benzetme yaparsak, anayasa herhangi bir “oyunun kuralları” na benzetilebilir. Bir oyunun kuralları oyunun nasıl oynanacağına, 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 biçimidir.<sup>27</sup>

Anayasal iktisat, anayasal düzen ve anayasal demokrasinin tesis edilmesini savunur. Oyunun kuralları(the rules of the game) anayasanın temel inceleme alanıdır. Kurallara neden ihtiyaç duyulur? Kurallar olmazsa ne olur? Kurallar nasıl oluşturulmalıdır? Gibi sorular bu disiplin içerisinde yer almalıdır. Anayasa kavram

---

<sup>27</sup> Ayşe Günay, ”Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” Yayın No: 2007/375, T.C Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara: 2007, s.126.

olarak “kural ve kurumlar” demektir. Kuralların ve kurumların mevcut olmadığı toplumlarda düzenden söz etmek mümkün değildir.<sup>28</sup>

Anayasal iktisat’ın temel amacı ekonomik alanda insan davranışlarını sınırlayan ve insana kendi dışında empoze edilen “sınırlar”ı incelemektir. Bu sınırlar nelerdir nasıl ortaya çıkarlar ve alternatif sınırlar arasında tercih hangi kriter veya kriterlere göre yapılır gibi sorulara cevap arama gayreti Anayasal iktisat’ı yaratmıştır.<sup>29</sup>

Anayasal iktisat, bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerinin korunabilmesi ve güvencesi için devletin ekonomik alandaki yetkilerinin anayasal düzeyde sınırlaması gerektiğini savunan liberal bir öğretilerdir. Bu çerçevede anayasa da yer alan her bir hak, anayasal güvence altına alınmış bir haktır. Anayasa kural ve kurumlar bütünüdür. Kurumların ve konacak kuralların usul ve esasını belirler.<sup>30</sup>

Anayasal iktisadın teorik alt yapısını kamu tercihi teorisi oluşturur. Brennan ve Buchanan kamu tercihi modellerinin siyasilerin faaliyetlerinin belirlenmesinde ortanca seçmen teorisine fazlaca vurgu yaptığını; ancak bu modellerin politik piyasanın arz yanını dikkate almadığı benimsenmektedir. Siyasilerin iradi gücünün sadece ortanca seçmen teorisiyle yeteri kadar sınırlandırılmayacağını önemli olanın anayasal kurallar düzeyinde yapılan sınırlamalar olduğuna dikkat çekmek gerekmektedir.<sup>31</sup>

Kamusal tercih teorisi ile teorik temelleri atılan yeni mikro analiz teknikleri geliştirilmiş, piyasa aktörlerinin kendi çıkarları peşinde koşmalarına karşılık politik süreçte yer alanların da çıkar maksimizasyonu çerçevesinde davranacağına dikkat çekilmektedir. Kamusal karar alma sürecinin iktisadi analizini yapan anayasal iktisat teorisi ekonomik sorunların çözümüne yönelik politik davranışları sınırlayan nasıl bir içerik taşıyacağını açıklamıştır. Devletin ve dolayısıyla siyasal iktidarın harcama, vergilendirme ve borçlanma yetkilerinin sınırlandırılmasını savunan bu iktisadi

---

<sup>28</sup> Çağatay Yasin Karaboğa, “Anayasal İktisat Çerçevesinde 1982 Anayasası İle Yeni Anayasa Taslağının Mali ve Ekonomik Hükümleri ve Avrupa Birliği Anayasası”, Vergi Dünyası, Sayı:323, Temmuz 2008, s.145.

<sup>29</sup> Vural F. Savaş, ”Anayasal İktisat”, 3. Baskı, İstanbul: Avcıol Basım, 1997, s.49.

<sup>30</sup> Karaboğa, s.152.

<sup>31</sup> Abdulkadir Işık, Mustafa Sakal, Metin Meriç, ”Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar:Türkiye’de Uygulanabilirliği” Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, Sayı:2, 2010, s.3.

yaklaşım ekonomik alandaki bir çok düzenlemenin anayasalarla düzenlenmesi gerektiğine vurgu yapmaktadır.<sup>32</sup>

Demokrasileri içine düştüğü yozlaşmadan kurtarmanın ancak, anayasalara konulacak ve ekonomik anlamda siyasi iktidarın hareket serbestisini azaltacak hükümlerle mümkün olabileceğini öne süren Anayasal iktisatçılar; bazı iktisatçılar, siyaset bilimcileri ve politikacılar tarafından şiddetle eleştirilmiştir. Bu eleştirilerin değişik nedenleri olduğu gibi; Anayasal iktisadın etkinliği kuşku ile karşılanmaktan, anayasa bir yutturmaca diye nitelendirmeye ve hatta anayasal iktisatçıların faşist olduklarını öne sürmeye varıncaya kadar değişik şiddette olanları vardır. Anayasal iktisata ilk karşı çıkanlar, kolaylıkla tahmin edilebileceği gibi “tutucu” muhafazakâr çevrelerdir. Tutucular her yenilik karşısında olduğu gibi, anayasa reform karşısında da katı bir davranış içerisindeyler. Böyle bir reformun gerekli olmadığına, bunun içinde yarar sağlamayacağına inanırlar.<sup>33</sup>

Anayasal iktisada yöneltilecek bir başka eleştiride aşırı milliyetçi olarak adlandırabileceğimiz kimselerden gelmektedir. Bu kimseler kendi öz benliğimize, milli manevi değerlerimize uygun bir anayasa yapmak gerektiğini ve batıdan anayasa ithal etmenin yanlış olduğunu savunur. Ayrıca diğer bazı kesimlerde anayasal iktisadın esasen gelişmiş ülkeler için geçerli olabileceğini, gelişmekte olan ülkelerde ise anayasal iktisat önerilerinin doğru olmadığı kanaatindeyler.<sup>34</sup>

Anayasal iktisatta yukarıda belirttiğimiz kimseler dışında da eleştirilmektedir. Bazı iktisatçılar, hukukçular ve öğretim üyeleri ekonomik anlamda anayasaya bazı sınırlamalar konulduğunda bunun ileride değiştirilmesinin kolay olmayacağını savunurlar. Çünkü bilindiği gibi bizim ülkemiz dahil olmak üzere bir çok ülke de anayasa kolay ve çabuk değiştirilecek bir kanun niteliğinde değildir. Ayrıca, bazı toplumsal sınırlamaların anayasada yer alması, anayasanın toplumsal gelişmelerin gerisinde kalmasının bir sonucudur. Fakat şunu da belirtmek gerekmektedir. Anayasal iktisat, esasen yeni bir disiplindir. Toplumda yeniliğe, reforma ve değişime ilk bakışta

---

<sup>32</sup> Abdulkadir Işık, Mustafa Sakal, Metin Meriç, s.2.

<sup>33</sup> Savaş, F, 1997, a.g.e, s.71.

<sup>34</sup> Coşkun Can Aktan, "Anayasal İktisat ve Ekonomik Anayasa", İstanbul: İz Yayıncılık, 1997, s.51.

bilgisizlikten kaynaklanan nedenlerden ötürü sıcak bakılmaması söz konusu olabilir. Asıl önemli olan toplum nezdinde konunun tartışılması ve iyi kavranmasıdır.

Anayasal iktisadın, ekonomik anayasa ile siyasal iktidarların; harcamada bulunma, vergileme, para basma, borçlanma ve benzeri alanlardaki yetkilerinin sınırlandırılması yönündeki önerilerinden önce asıl kavranması gereken husus şudur. Devletin ekonomik alandaki hak ve yetkileri sınırlandırılmalı mıdır, yoksa siyasal iktidarlara bu konuda tamamen bir serbestlik mi verilmelidir? Üzerinde tartışılması gereken temel konu bu olmalıdır. Bu konuda bir uzlaşma sağlandığında devleti sınırlamanın yöntemlerini tayin ve tespit etmek her zaman mümkündür. Dolayısıyla anayasal iktisadın reform önerileri konusunda eleştirilerden önce konunun teorik ve felsefi temellerinin bilinmesi gerekir. Önemle belirtelim ki, devletin ve iktidarın sınırlandırılması düşüncesi yeni değildir. Bu konu geçtiğimiz son yirmi yıl otuz yıl içerisinde anayasal iktisatçılar adı verilen bir grup akademisyenin keşfettikleri yeni bir teoride değildir. Devletin ve iktidarın sınırlandırılması konusundaki mücadele tarihin en eski devirlerine kadar uzanmaktadır. Kralların, sultanların, imparatorların ve bu alanda verilen mücadelenin zaferidir. Anayasal iktisat ise, çağdaş demokrasilerdeki monarkların güç ve yetkilerinin sınırlandırılması mücadelesini vermektedir.<sup>35</sup>

### **1.5. Mali Anayasa**

Devlet, egemenlik kudretini temsil eden bir kurum olarak bazı yetki ve sorumluluklara sahiptir. Ancak bunların neler olması gerektiği ve sınırları büyük önem arz etmektedir. Anayasal iktisatçılar, devletin görev ve sorumluluklarının çok açık ve net bir şekilde ve “sınırları” ile birlikte anayasada yer alması gerektiğini savunmaktadır. Anayasal iktisatçılara göre devletin yetki ve sorumluluklarının sınırlandırılması ve bu suretle bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerinin korunması için mali anayasanın çok iyi bir şekilde düzenlenmesi gereklidir.<sup>36</sup>

Dolayısıyla mali anayasada devlet gelirleri; bütçesi, varlıkları ve borçları ile uyulması zorunlu olan esaslar yer almalıdır. Mali anayasa da borçlanma ve borç yönetimi ile ilgili bağlayıcı kurallarda yer almalıdır.

---

<sup>35</sup> Aktan, s.52.

<sup>36</sup> Aktan, s.43.

Mali anayasada yalnızca vergilerle ilgili temel ve bağlayıcı hükümler değil; bütçe, devlet varlıkları yönetimi, devlet borçları yönetimi ile ilgili hükümlerde bulunacaktır. Devlet yaptığı vergi reformları ile ne kadar çok ve sağlam vergi geliri elde etsede; bu gelirlerin, kurallı ve düzenli harcanması da önemli olmaktadır. Devlet varlıklarının akıllıca yönetimi yoluyla da gelir elde edilecek ve bu yolla vergi yükünü azaltmanın yolları daha rahat bulunacaktır. Devletin borç almasının nedeni; Devletin gelirlerinin giderlerini karşılamada yetersiz kalmasıdır. Mali anayasadaki kurallara uyularak, sağlam ve yeterli bir biçimde toplanacak gelirler, yine bu anayasadaki temel kurallara uygun harcanacak olursa, borçlanmaya gerek kalmayacak, yada daha az borçlanılacaktır.<sup>37</sup> Vergi, devletin gerçek veya tüzel kişilerden topladığı ve bunu kamusal hizmetlerin finansmanı ihtiyaçların da kullandığı cebri gelirlerdir. Bu gelirler birçok ülke tarafından önemli bir gelir kaynağıdır. Devlet gelirlerinin yaklaşık %80'ini oluşturan vergi gelirlerinin Anayasa'da düzenlenmesi verginin yasallığı ilkesinin bir teminatıdır. Türkiye Cumhuriyeti'nin mevcut Anayasa'sında da vergisel düzenlemelere yer verilmiştir.

Konu hakkında mevcut Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Vergisel Düzenlemeleri konu alan 73'üncü maddesi "Vergi Ödevi" başlığı altında düzenlenmiştir. Mevcut anayasadaki vergisel düzenlemeleri ve eleştirileri sıralayacak olursak

- *“ Herkes kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür.*
- *Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.*
- *Vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.*
- *Vergi, resim, harç veya benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği*

---

<sup>37</sup> Uçar Demirkan, "Mali Anayasa", Maliye Dergisi, Sayı: 156, Ocak-Haziran 2009, s.38.

*yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak Bakanlar Kuruluna verilebilir.”*

Anayasamızda devletin vergileme yetkisi konusundaki 73’üncü maddesi çeşitli şekillerde eleştirilmiştir. Bu eleştirileri sayacak olursak;

1. Maddenin ikinci fıkrasındaki hüküm, kamu ekonomisi literatüründe net olmayan bir kavramı içermektedir. Ayrıca böyle bir ifadeyi anayasa maddesi haline getirmek, kurumsal düzeyde tartışmalara neden olmaktadır. Çünkü böyle bir ifadeyle devletin ekonomiye açık bir müdahalesi öngörülmektedir. Oysa ki, iktisadi literatürde devletin ekonomik hayata müdahalesini öngörmeyen yaklaşımlar mevcuttur.<sup>38</sup>
2. Maddenin üçüncü fıkrasında “vergilerin yasallığı” ilkesini anayasal güvence altına alan bir hükümdür. Söz konusu madde ile, yasama organına sadece vergi değil, bunun dışında her türlü “resim, harç ve benzeri yükümlülükler” koyma yetkisi verilmiştir. Siyasal iktidarların hangi konular ve ne tür vergi alacakları anayasada açık olarak belirlenmemiş olduğundan hükümetler istedikleri adlar altında vergiler, dahası, “benzeri mali yükümlülükler” ihdas etme hakkına sahiptirler. İlgili madde içinde böyle bir ifadeye yer verilmesinin nedeni ise, muhtemelen günün koşullarında meydana gelebilecek değişimler karşısında vergileme açısından elverişli durumlar oluşturmaya yöneliktir. Bu anlayış anayasaların oluşturulduğu dönemde var olmayan faaliyetleri vergilendirmeyi amaçlaması dolayısıyla uygun değildir.<sup>39</sup>
3. Anayasamızın 73’üncü maddesinin üçüncü fıkrası vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin istisnalar ve indirimlerinde, vergi oranlarında olduğu gibi değişiklik yapma yetkisini Bakanlar Kuruluna verebileceğini ifade etmektedir. Oysaki Bakanlar Kuruluna bazı mali

---

<sup>38</sup> Çoşkun Can Aktan, Dilek Dileyci, Özgür Saraç, “**Anayasal İktisat Perspektifinde Pratik Mali Anayasa (Vergi Anayasası) Teklifleri**” Çoşkun Can Aktan, Dilek Dileyci, İstiklal. Y. Vural(der.) “Kurumsal Maliye Politikası: Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali Kurallar ve Kurumlar içinde” Ankara: Seçkin Yayınevi, 2007, s.161.

<sup>39</sup> Çoşkun Can Aktan, Dilek Dileyci, Özgür Saraç, “**Anayasal İktisat Perspektifinde Pratik Mali Anayasa (Vergi Anayasası) Teklifleri**”, s.161.

yükümlülüklerle ilgili çeşitli yetkilerin verilmesi verginin yasalığı ilkesini zedelemektedir.

Mali Anayasa teorisine göre devlet Leviathan devlettir<sup>40</sup> ve politikacılar seçmenlerle ver oyunu al dilediğini ilişkisi içindedir. Kamu harcamalarında sınır tanınmaz ve kamu harcamalarının asli kaynak olan vergileme yerine borçlanma ve para basma suretiyle karşılanması tercih edilir. Devlet bütçesi devamlı açık verir. Bu keyfiliğin demokratik yöntemlerle önlenmesi, devletin vergileme ve harcama yetkilerinin anayasal ölçülerle sınırlanmasını gerektirir.<sup>41</sup>

Anayasal mali kurallar devletin vergileme, harcama ve borçlanma gücü üzerine getireceği sınırlamalara ilaveten, mali kanun tasarılarının hazırlanması, parlamentoda görüşülmesi ve kabul edilmesiyle ilgili usulleri de kapsamalıdır. Özellikle, vergileri, kamu harcamalarını, kamu borçlanmalarını, devlet mallarını ilgilendiren ve ek mali yükümlülük ile kamu harcamalarında artış gerektiren diğer her türlü mali kanun tasarılarının parlamentoda görüşülmesinden önce kamuoyuna açıklanmak suretiyle tartışılması sağlanmalıdır. Anayasal mali kurallar ile mali kanun tasarılarının parlamento tarafından görüşülmeye başlanmasından önce belli bir süre kamuoyunda tartışılabilmesi anayasal güvence altına alınmalıdır. Ayrıca, mali kanun tasarılarının parlamentoda asgari belli bir süre görüşülmesi, bu görüşme süresinin sınırlanamaması, görüşmeler sırasında mali kanunların ilgili olduğu kesimlerin parlamentoda görüşlerinin dinlenmesi ve tasarıların belirli nitelikli bir oyçokluğu ile kabulü anayasal mali kurallarla güvence altına alınmalıdır.<sup>42</sup>

Bugünkü anayasamızda; yalnızca vergi ödevi ile ilgili bir hüküm ve bütçenin hazırlanışı ile ilgili bir hüküm yer almakta olup, bu hükümler yeterli değildir. Dolayısıyla yeni oluşturulan anayasa komisyonunca, anayasa süreci ile birlikte mali anayasa hazırlıklarına da bir an önce başlanması faydalı olacaktır. Çünkü vatandaşlarca içinde anayasa da yer alacak bu tür mali konular da vergi ödevinin de aynı zamanda eşitlikçi adil ve verimli olması anlamına gelmektedir.

<sup>40</sup> Mutlak güç ve Yetkilere Sahip Egemen Devlet.

<sup>41</sup> Hasan Atılğan, "Anayasal Mali Kuralların Gerekliliği" **Mali Kurallar: Maliye Politikasında Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Çoşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya (Edi.), Ümit Ofset Matbaacılık, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, Ankara: 2010. S.250.

<sup>42</sup> Atılğan, s. 255.

## 1.6. Kamu Tercihi ve Anayasal İktisadın Temel Varsayımları

Kamu tercihi kısaca “politika biliminin ekonomik analizi” olarak tanımlanabilir. Kamu tercihi, politik süreçte alınan karar ve uygulamaları iktisat biliminin kullandığı araç, metod ve varsayımlara dayalı olarak açıklayan bir disiplindir. Bir başka ifadeyle, Kamu Tercihi, siyaset biliminin temel konularını iktisat biliminin araçları ve teknikleri yardımıyla analiz etmektedir.<sup>43</sup>

Kamu tercihi ve anayasal iktisat teorisinin mali anayasa normları siyasal hak ve özgürlüklerin düzenlendiği anayasa ile birlikte vergi, kamu harcamaları, para arzı, borçlanma, gelir dağılımı, dış ticaret vb. konularda ekonomik hükümlerinde geniş ölçüde bulunduğu etkili bir anayasanın yapılması gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Ekonomik Anayasa’da anayasal ekonomik sınırlamaların olağanüstü dönemlerde istisnai olarak uygulanabilecek durumlarına da yer verilmektedir. Söz konusu hükümlerin amacı ise, hükümetlerin bu alandaki keyfi müdahalelerini önlemektir. Anayasal bir mali reform sonucunda oluşturulacak mali ve ekonomik anayasa ile gelecek ile ilgili belirsizlik ve risk unsurları azalacak ve bireyin ekonomik özgürlüğünün güvence altına alınması sağlanacaktır.<sup>44</sup>

Anayasal iktisat teorisi yukarıda da belirttiğimiz gibi, kamu tercihi teorisinden kaynaklanmıştır. Toplumsal tercih teorisi ise, esas itibarıyla kuralları, politik yaşama uygulanan bir bilim dalıdır. Başka bir deyişle “politikanın ekonomik analiz”idir. Anayasal iktisat, kendine daha dar bir inceleme alanı seçmiş ve “politik davranışları sınırlayan anayasal hükümlerin nasıl olması gerektiği” konusunda yoğunlaşmıştır.<sup>45</sup> Aralarındaki bu sıkı ilişki nedeniyle Kamusal tercih teorisinin teorik temellerini oluşturan bu üç önemli faraziye( ki bunlar bireysellik, rasyonalite ve politikayı da bir mübadele biçimi sayan “catallaxy” faraziyeleridir.) anayasal iktisadın temel faraziyeleri kabul edilir. Bu üç temel faraziyeyi anayasal iktisatçıların ele alış biçimlerine göre aşağıda inceleyeceğiz.

<sup>43</sup> Aktan, “Anayasal İktisat ve Ekonomik Anayasa”, s.17.

<sup>44</sup> Abdulkadir Işık, Mustafa Sakal, Metin Meriç, s.15.

<sup>45</sup> Savaş, s.60.

### 1.6.1. Bireyselcilik Varsayımı

Toplumda bütün ekonomik ve sosyal kararlar birey tercihlerine göre belirlenir. Kamu kurumları, kamu teşebbüsleri, kısaca devleti oluşturan organların kararları genelde birey tercihlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu tercihi teorisi, politikanın ekonomik analizini yaparken bu ilkedan hareketle kamu ekonomisinden alınan kararların özel ekonomide olduğu tamamen birey tercihlerine dayalı olarak gerçekleştiğini varsayar. J.M Buchanan bu varsayımı şu şekilde açıklamaktadır.

Kamu tercihi teorisi, ekonomi teorisi gibi metodolojik olarak bireycidir. Temel birimler, partiler, devletler veya uluslar gibi organik birimler değil, seçimde bulunan, çeşitli eylem ve davranış motiflerine sahip olan kişilerdir. Bu açıklama çerçevesinde, kamu tercihi esasen “politikanın bir bireyci teorisi” adını almaktadır.<sup>46</sup>

### 1.6.2. Rasyonalite Varsayımı

Bireyselcilik varsayımına göre, her türlü seçim ortamında kararın birey tarafından verildiğini ve dolayısıyla bireysel tercihlerin esas alınması gerektiğini savunmaktadır.

İktisat teorisi, seçim yapmak ve karar vermek durumunda olan ferdin davranışı ile ilgili temel bir faraziyeye sahiptir. “ferdi rasyonellik” veya “ekonomik insan” adıyla anılan bu faraziyeye göre fert, kişisel çıkarlarına öncelik verir yapacağı her seçim ve alacağı her karar sonunda elde edeceği yararın; katlanacağı masraftan çok olmasına özen gösterir. Kaynakların kıt, ihtiyaçların ise sonsuz olduğunu bilen iktisatçı, bu rasyonel davranışı “kaynak sınırlaması” ile birleştirip “fayda maksimizasyonu” kavramını geliştirmiştir. Buna göre, rasyonel davranan fert: “sınırlı kaynak koşulu altında elde edeceği faydayı maksimize etmeyi amaçlayan ferttir”<sup>47</sup>

İktisat teorisinin kişisel çıkar peşinde koşan rasyonel insan varsayımını politikaya uyguladığımız zaman, gerçek dünya koşullarına uygun bir davranış kalıbı elde ederiz. Mesela, politikacı “devlet hizmetleri piyasası”nın “arz edicileri”dir. Bilindiği gibi piyasada “arz edici”lerin davranışlarını belirleyen temel etken “kar

<sup>46</sup> Aktan, “Anayasal İktisat ve Ekonomik Anayasa”, s.17

<sup>47</sup> Savaş, s.62.

motifi”dir. Politikacıların davranışını belirleyen etken ise “oy kazancı”dır. Gerçi görünüşte ve değişik derecelerde toplum çıkarının takibi, fakir fukaranın yardımına koşma, şöhret ve iktidar sahibi olma gibi isteklerinde politikacı davranışlarını etkilediği öne sürülebilse de, politikacının bütün bu amaçlara ulaşması seçilmesine veya yeniden seçilmesine bağlıdır. Kar piyasadaki iş adamının nasıl kanını ve canını oluşturursa, politikacının kanı ve canı da “oy” dur. Bu nedenle politikacı toplumda daima kendine oy getirecek bir imajı mevkii muhafaza etmek ister.<sup>48</sup>

### 1.6.3. Politik Mübadele 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 alıcı ve satıcılar arasındaki “piyasa mübadelesine” benzer bir şekilde kamu ekonomisinde toplumsal istek oluşumunda bir “politik mübadele” söz konusudur. J.M. Buchanan politikanın da esasen bir mübadele olduğu görüşünü şu şekilde açıklamaktadır:

Gerek piyasalarda ve gerekse politikada bireylerin ekonomik çıkarlarının pozitif değerdeki “malların” seçimi oluşturur. Fakat piyasalar esasen mübadele kurumlarıdır, bireyler, piyasaya bir malı diğer bir malla mübadele etmek amacıyla girerler. Politika da bireyler arasındaki karmaşık bir mübadele yapısıdır. Bu yapı içerisinde bireyler piyasa mübadelesinde etkin bir şekilde sağlayamadıkları bazı özel amaçlarını kollektif olarak sağlamaya çalışırlar. Bireysel çıkarın mevcut olmaması halinde, başkaca bir çıkar söz konusu değildir. Piyasada bireyler elmalarla, portakalları mübadele ederler. Politika da ise bireyler tüm kollektif ihtiyaçlarını tatmine yarayacak mal ve hizmetler – mahalli yangın koruma hizmetinden yargı hizmetine – kadar ile bunların maliyetlerine yapacakları katkı payları arasında bir mübadele de bulunurlar.<sup>49</sup>

Bundan sonraki aşama konuyu “anayasal bilgelik” (constitutional wisdom) çerçevesinde ele almak ve tartışmaktır. Bir kısım mali kuralların anayasal norm haline getirilmesinin önemini kavramak için de görünen o ki, zamana ihtiyaç bulunmaktadır. Yirmi yıldan bu yana kurallar ve kurumlar alanında araştırmalar yapan bir bilim insanı

---

<sup>48</sup> Savaş, s.64.

<sup>49</sup> Aktan, “Anayasal İktisat ve Ekonomik Anayasa”, s.20.

olarak fikirlerin ne denli güçlü ve zamanı geldiğinde durdurulamaz olduğunu görüyorum ve bundan büyük mutluluk duyuyorum. Gün gelecek, ekonomi politikasını yönetenler, ekonomi politikası konusunda yazarlar ve konuşanlar anayasal cehaletin tarihin sonu olduğunu görecekler ve anayasal bilgeliğin zaferini kutlayacaklardır. Anayasacılık felsefesinin henüz anlamadığı dönemlerde “temsilsiz vergileme olmaz.” mücadelesi veriliyordu ve o mücadeleden anayasacılık zaferle çıktı. Şimdi de “sınırsız vergileme olmaz.” ilkesinin bir önemli mali kural olmasını anlayacak ve kavrayacak nesillere doğru ilerliyoruz. Tarih, yazılanları unutmaz.<sup>50</sup>

Çalışmamızın giriş bölümünde; Maliye politikasının doğuşu ve geleneksel maliye politikasının amaçları ve bu amaçlara ulaşmak için kullanılan araçları açıkladıktan sonra, anayasal iktisat ve anayasal iktisadın varsayımları ele alınmıştır. Aşağıda ise mali kuralları tanımladıktan sonra bu kuralların ortaya çıkışı ve ortaya çıkaran nedenler ve söz konusu kuralları uygulayan ülkelerde kuralların gelişimi konuları ele alınacaktır.

---

<sup>50</sup> Aktan, ” Mali Kurallar: Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Yasal Mali Kurallar”, s.91.

## 2. MALİ KURAL

Keynesyen politikaların 1970’li yıllarda ortaya çıkan stagflasyon olgusunu çözümede yetersiz kalması, son yıllarda bir çok ülkede hızla artan krizler ve borç stokları, ekonomik yapının sürdürülmesi konusunda endişeler yaratmış ve yeni mali yaklaşımlar geliştirilmiştir. İradi maliye politikalarına karşı maliye politikası kuralı uygulamaları da bu süreçte önem kazanmıştır. Günümüzde birçok ülke iradi politikaların oluşturacağı belirsizlik ortamından kendilerini korumak amacıyla kurala dayalı politikalar uygulamaya başlamıştır.

Maliye politikası kuralları, Keynesyen iktisat anlayışı gereği uygulanan iradi ve takdiri ekonomi politikalara alternatif olarak liberal perspektife dayalı yeni iktisat okulları(monetarizm, kurumsal iktisat, anayasal iktisat ve diğerleri) tarafından gündeme getirilen bir seçenektir. Maliye politikası kuralları birden çok hükümetin uymak zorunda kaldığı ve süreklilik arz eden kurallardır. Demokratik yönetimlerde iktidarların tekrar seçilme gayesiyle seçim ekonomisi uygulamaları ve koalisyon hükümetlerinde koalisyon arasından çıkan uyuşmazlıkların iktisadi koşulların gerektirdiği reformların yapılmasını engellemesi yapısal bütçe açıklarının ortaya çıkmasına neden olur. Siyasal karar alma mekanizmasının kollektif karar almayı gerektirmesi, siyasilerin kendi seçim belgelerini kayırmaları ve politik miyopluğa sahip olmaları gibi sorunlar kamu giderlerindeki artma eğilimini beslemektedir. Maliye politikası kuralları, iradi ve takdiri maliye politikası uygulamalarının yol açtığı bu türden sapmaları ortadan kaldırmak için etkili bir araç olarak önerilmekte ve sanayileşmiş ülkeler başta olmak üzere çok sayıda ülkede uygulanmaktadır.<sup>51</sup>

Çalışmamızın bu bölümünde mali kuralların ortaya çıkış nedenleri ve mali kural kavramının doğuşu ve gelişimi konuları üzerinden durulup daha sonra bir çok ülke tarafından farklı şekillerde uygulanan mali kuralın bütçe dengesine, borç stokuna, harcamalara ve gelirlere ilişkin türlerini açıklamaya çalışacağız.

---

<sup>51</sup> Aktan, “Mali Kurallar: Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Yasal Mali Kurallar”, s.86.

## 2.1. Mali Kuralların Ortaya Çıkışı

Keynesyen maliye anlayışı, 1930'lu yıllardan 1970'li yılların başına kadar düşünce sistemine ve devletlerin uyguladıkları maliye politikalarına temel teşkil etmiştir. Yukarıda da ifade edildiği gibi krizlerin yoğunlaştığı ve borçların sürdürülemez hale geldiği 1970'li yılların sonrasında Keynesyen iktisada tepki olarak, arz yanlı iktisat, moneterist iktisat gibi yeni fikir akımları ortaya çıkmıştır. Bu fikir akımları işsizlik ve enflasyonun beraber yaşanması anlamına gelen stagflasyon olgusunu çözmeye yetersiz kalmıştır. Bu da yeni iktisadi yaklaşımların geliştirilmesinin gerektiği hususunda fikir birliğine varılmıştır.

Temelleri Keynes tarafından atılan ve Keynesyen iktisatçılar ve fonksiyonel maliyeyi savunan iktisatçılar tarafından geliştirilen ve politik alanda büyük rağbet gören, iradi maliye politikaları, uygulamada bazı güçlüklerle karşılaşmakta ve önemli ekonomik sonuçlar doğurmaktadır. Karşılaşılan güçlükler ve ekonomik sonuçları sıralayacak olursak;

- Öncelikle iradi maliye politikalarına ilişkin kararların alınması ve uygulanması belirli bir süreyi gerektirmektedir. Fakat bu sürecin işleyişi, maliye politikaları açısından bir gecikmeye neden olabilir. Çünkü iradi maliye politikasının etkinliğine etkileyen faktörlerden biri uygulamaya konulacak araçların seçimidir. Hatta seçilen araçların ne kadar süreyle ve ne şiddetle uygulanacağı da iradi maliye politikasının başarısı için oldukça önemlidir.
- Bunun yanında iradi maliye politikalarının temelinde siyasal iktidarın tercihlerinin yattığı görülmektedir. Bu yönüyle her yeni siyasal iktidar kendi iradi ve selektif maliye politikasını seçme ve uygulama yetisine sahiptir. Dolayısıyla, selektif politikalar ile toplam talep- toplam arz dengesinin kurulması hususu, çeşitli iktidarlar döneminde farklı politikaları ortaya çıkarabilmektedir.
- İradi kararlara dayalı maliye politikaları ile ekonominin yönlendirilmesi, zaman zaman çeşitli yolsuzluklara zemin hazırlayabilmektedir. Siyasal iktidarlara ekonomik alanda karar alma ve uygulama konusunda verilen geniş yetkiler, iktidar gücünü elde

etmek ve korumak amacıyla politik çıkarlar doğrultusunda kullanılabilir.<sup>52</sup>

Mali sürdürülebilirliğe ilişkin kaygıların ve arzu edilmeyen sonuçlar doğuran mali uygulamaların ortaya çıkış nedenlerini izaha yönelik çok çeşitli açıklamalara politik ekonomi literatürüne dahil olan bir çok çalışmada yer verilmiş ve karar alıcıların kısa vadeli bakış açılarına ve zamanlar arası uyumsuzluk arz eden mali politikalara dikkat çekilmiştir. Bu açıklamalarda demokratik toplumlarda iradi maliye politikaları izleyen hükümetlerin hangi gerekçelerle mali kurallar tarafından sınırlandırılması gerektiğine ilişkin rasyonel de ortaya konulmaktadır. Bu bağlamda, mali kurallar siyasi-bürokratik rasyonellik ile iktisadi rasyonalite arasındaki çatışmayı çözmeye yönelik olarak geliştirilmiştir.<sup>53</sup>

Mali kurallar ani bir fikir olarak ortaya çıkıp uygulama alanı bulan politikalar değildir. Çünkü bu tarz politikayı anlamlı kılan çeşitli mali gelişmeler olmuştur. Geçen 30 yılda yaşanan bu mali gelişmelere değinecek olursak:

- Kamu maliyesinde yaşanan bozulmaların sonucu olarak bir çok ülkede mali açık eğilimi ortaya çıkmıştır.
- Bu bozulmayı kısa ve orta dönemde ihtiyari politikalarla önleme çalışmaları çok az ülkede başarılı olmuştur.
- Büyük ölçüde keynesyen devrimden etkilenen geleneksel görüşün aksine, mali ayarlamının yapısal reformlarla desteklenmesi halinde resesyona neden olmayacağı fikri oluşmuştur.
- Başarılı mali ayarlamının mali disiplinin sağlanması durumunda sürdürülebileceği fark edilmiştir.

Bu gelişmelerin yanı sıra kurala dayalı maliye politikalarını savunan mali kuralların fikirsel temellerinin şekillenmesine katkı sağlayan önemli bir etken de

---

<sup>52</sup> Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, Ahmet Özen, “Kamu Ekonomisi Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yönetimi: İradi ve Taktiri Kararlara Karşı Kurallar”, s.165–166.

<sup>53</sup> Kaya, s.11.

Anayasal iktisat görüşüdür. Anayasal iktisatçılar mali disiplin ve mali düzen için sayısal ve prosedürel kuralların anayasal ve yasal temelde oluşturulmasını savunmaktadır.<sup>54</sup>

Mali Kuralların uzun bir geçmişi vardır. 19'uncu yüzyılın ortalarında federal yapıya sahip ülkelerin yerel hükümetleri büyük mali açıklar ve bedavacılık riskinden kaçınmak için meclislerinde yasal kurallar çıkarmıştır. İkinci dünya savaşının ardından Almanya, İtalya, Japonya ve Hollanda istikrar programlarına bütçe dengesi kuralını da eklemişlerdir. Daha sonra 1970'li ve 80'li yıllar boyunca kamu borçlarının artması ile ABD (1985 tarihli Gramm-Rudman-Hollings kanunu, 1990 tarihli Bütçe Güçlendirme kanunu ile değiştirilmiştir.), Kanada (1991 tarihli Federal Harcama Kontrol Kanunu) ve muhtelif Latin Amerika ülkelerinin de içinde bulunduğu birçok ülke politikalarını rakamsal kısıtlar ile belirledi. Bununla birlikte, Avrupa Birliği'nde, üye ülkelerin ekonomik birlik ve para birliğinin ihtiyaçlarına aykırı mali politikalar uygulamasını engellemek üzere uluslar üstü mali kurallar (1992 tarihli Maastricht Anlaşması, 1997 tarihli İstikrar ve Büyüme Anlaşması) oluşturulmuştur.<sup>55</sup>

Mali kuralların önemini özellikle 1970'li yılların ortaya çıkardığı iktisat sorunların devletin yeniden yapılandırılması ve reforme edilmesi anlayışının gelişmesi çerçevesinde dikkat çekmek gerekmektedir. Nitekim 1980'li yıllarda yaşanan borçlanma krizi Neo-Liberal politikaların önem kazanmasına neden olurken, piyasa ağırlıklı reform çabaları bu dönemi karakterize eden en önemli gelişmeler olmuştur. Birçok ülkede mali kuralların mali kuralları uygulamaya koymasının gerekçesi hükümetlerin izlediği iradi maliye politikaların güvenilirliğini yitirmesidir. Özellikle AB'nin 1990'lardan sonra geliştirdiği mali uyum çabaları ve mali disiplinin sağlanmasına yönelik aldığı önlemler bu yöndedir. Avrupa komisyonunun son dönemlerde aldığı önemli kararlarda bu yönde gelişmiştir.<sup>56</sup>

Son yirmi yılda ülkelerin mali yapılarında örülen bozulmalar literatürde “mali politika kuralları” olarak ifade edilen, mali disiplinin yasal ve anayasal yollarla

---

<sup>54</sup> İhsan Günaydın, Levent Yahya Eser, “Mali Kural Uygulamaları ve Ekonomik Amaçlar Üzerindeki Etkileri” Vergi Dünyası, Sayı:342, Şubat 2010, s.11.

<sup>55</sup> Carlo Cottarelli, “Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”, International Monetary Fund, December 16, 2009, s.7.

<sup>56</sup> Abdulkadir Işık, Mustafa Sakal, Metin Meriç, s.7.

sağlanması şeklindeki fikirlerin ortaya çıkmasına ve bu fikirlere olan ilginin giderek artmasına neden olmuştur.

Yaşanan bu gelişmeler sürdürülebilir maliye politikaları ile makroekonomik istikrarın sağlanması ve öngörülebilirliğin artırılması için bazı temel ekonomik ve mali göstergelerde sürekli sayısal hedeflerin, sınırlamaların ve ilkelerin belirlenmesi şeklinde tanımlanan “mali kurallar”ın veya “kurala dayalı maliye politikaları”nın hızla yaygınlaşmasına sebep olmuştur.

Mali kurallar son yıllarda daha yaygın hale geldi. Kurallar 1990’ların başına kadar sadece birkaç ülkede uygulanmakta idi. 1970’li ve 80’li yıllar boyunca kamu borçlarının birikmesi ve para birliklerinin kural tabanlı çerçevelerle desteklenmesinin gerekliliğinin anlaşılması daha çok hükümetin politikalarını sayısal kısıtlar kullanarak belirlemesine yol açtı. Bu sebeple, 2009 başlarında 80 ülke ulusal veya uluslar üstü mali kurala sahipti.<sup>57</sup>

Maliye politikası kurallarının devreye sokulmasının en önemli nedeni makro ekonomik istikrarı sağlamak, uzun vadede mali sürdürülebilirliği temin etmek, kamu müdahaleleri sonucu ortaya çıkan olumsuz dışsallıkları azaltmak veya ortadan kaldırmaktır. Maliye politikası kuralları son yıllarda, iki temel gerekçe ile rağbet görmeye başlamıştır: bu gerekçeleri sayacak olursak; ilk olarak, maliye politikaların etkisizlik kaynaklarını ortadan kaldırmak ve böylece geleneksel maliye politikası yöntemlerini destekleyerek maliye politikası uygulamalarının etkinliğini artırmak, ikinci olarak da bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunları ve bu sorunların yol açtığı etkisizliği ortadan kaldırmaktır.

Uygulamada mali kurallar pek çok nedenlerle oluşturulmuştur. Örneğin; savaş sonrası Japonya’da olduğu gibi makroekonomik istikrarı garantilemek: bazı Kanada eyaletlerinde olduğu gibi hükümetin maliye politikasının ve açık azaltma araçlarının güvenilirliğini artırmak, Yeni Zelanda’da olduğu gibi özellikle nüfusun yaşlanması karşısında uzun dönemli maliye politikası sürdürülebilirliğini garantilemek veya Avrupa

---

<sup>57</sup> Cottarelli, s.3.

Ekonomik ve Parasal Birliği'nde olduğu gibi bir federasyon içinde veya uluslar arası düzenleme içinde negatif dışsallıkları minimize etmek gibi nedenlerle oluşturulmuştur.<sup>58</sup>

Mali kuralları ortaya çıkaran ve neden uygulamaya konulduğunu ifade eden söz konusu sebeplere çalışmamızın bir sonraki bölümlerinde başlıklar halinde açıklanacaktır.

## 2.2. Mali Kural Kavramı ve Gelişimi

Mali disiplinden taviz verilmemesi gerektiği her zaman ifade edilmekle birlikte, koşullara bağlı olarak disiplinden ayrılması, özellikle büyük depresyondan sonra, kabul edilebilir görülmeye başlamıştır. Pek çok gelişmiş ekonomide, hükümet harcamalarında gelir artışını aşacak şekilde neredeyse devamlı artış yapılmaktadır. Bazı az gelişmiş ülkelerde de sermaye akışındaki ve hammadde fiyatlarındaki dalgalanmaya rağmen büyüme hedeflerin sürdürülmesine bağlı olarak benzer bir süreç ortaya çıkmıştır. 1980'lerden başlayarak, açığın kamu borçlanması ile özel yatırıma olan olumsuz etkisinin belirlenmesi, bazı hükümetlerin makroekonomik göstergeleri ve mali sürdürülebilirliği yeniden inşa etmek için orta vadeli mali sağlamlaştırma programları yürürlüğe koymalarına sebep olmuştur. Daha sonra bu programları bir değişimle mali kurallar izlemiştir.<sup>59</sup>

1990'lı yıllarda kural bazlı maliye politikası uygulamaları gittikçe yaygınlık kazanmıştır. Bugün, dünya genelinde 81 ülkede “mali kural” uygulaması bulunmaktadır. Birçok ülke artan bütçe açıklarını daraltmak ve uzun dönem maliye politikalarının sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla mali kural uygulamasına başvurmuşlardır. Mali kuralın uygulamasına neden olan bazı etkenleri şu şekilde sıralayabiliriz.<sup>60</sup>

- Bazı gelişmiş ülkelerde refah devleti anlayışının bir sonucu olarak sosyal harcamalardaki artışın, gelişmekte olan ülkelerde ise, borç seviyesinin büyük bütçe açıklarına neden olması,

<sup>58</sup> Günay, s.88.

<sup>59</sup> Ebru Şevik, “Mali Kurallar” Bütçe Dünyası, Cilt 3, sayı:28, Kış 2008, s.51.

<sup>60</sup> Zafer Yükseler, “Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş”, T.C Merkez Bankası, 14 Ocak 2010, s.7.

- Politikacıların oy maksimizasyonu için maliye politikası araçlarını keyfi olarak kullanması ve maliye politikasının bu amaca en uygun araç konumunda olması,
- Anayasal iktisat görüşünün önem kazanmaya başlaması,
- Toplumda, politikacıların alacakları kararların daha şeffaf, daha güvenilir ve belirli bir kurala dayalı olması yönündeki taleplerin güçlenmesidir.

Modern anlamda mali kuralların ortaya çıkışı 1980'li yılların sonrasına tekabül etmekteyse de farklı yönetim kademelerinde mali disiplini anayasa ve yasalara dayanan kalıcı kurallarla sağlama fikri daha eskilere uzanmaktadır. Mali kuralların gelişimi sürecine üç temel evreden söz edilmektedir.

Birinci aşama, federal devletlerde alt yönetim birimlerinin özerk bir biçimde kural uygulamalarını benimsemeleridir. 19'uncu yüzyılın ikinci yarısından itibaren ABD'de eyaletlerin önemli bir kısmı ve 1920'lerden itibaren İsviçre kantonları cari bütçelerini denkleştirici nitelikte kurallar benimsemişler ve böylece yatırım harcamalarına finansman sağlamışlardır.

İkinci aşama, İkinci dünya Savaşından sonra ortaya çıkmıştır. Almanya, İtalya ve Japonya gibi bir çok sanayileşmiş ülke istikrar programlarını desteklemek amacıyla parasal reformları gerçekleştikten sonra bütçe dengesinin sağlanmasına yönelik kurallar benimsemişlerdir. Gelişmekte olan ülkelerde de bu dönemde uygulanan istikrar programları çerçevesinde çeşitli mali kurallar benimsenmiş, fakat şeffaflık sorunlarıyla karşılaşmıştır. Politika otoriteleri, yaratıcı muhasebe yöntemleri yardımıyla, kural uygulamalarını kolaylıkla by-pass edebilmiştir.

Üçüncü aşama ise, Yeni Zelanda'da 1994 yılında yürürlüğe giren Mali Sorumluluk Yasası olarak kabul edilmektedir. Enflasyon hedeflemesi uygulamasına geçilmesinden kısa bir süre sonrasına tekabül eden bu dönemde, nakit bazlı muhasebeden tahakkuk bazlı muhasebe uygulamasına geçiş sağlanarak, kural uygulamaları muhasebe teknikleri ile aşılması önlenmeye çalışılmıştır.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Kaya, a.g.e.,s.15..

Sanayileşmiş ülkelerde harcama baskılarının ve bütçe harcamaları içerisinde esnek olmayan harcamaların payının artmasında, demografik yapının değişmesi ve nüfusun yaşlanması sonucunda, sosyal güvenlik dengelerinin olumsuz yönde etkilenmesi, sosyal devlet anlayışı çerçevesinde sunulan hizmetlerin artması, küreselleşme ve ülkeler arası rekabet baskıları etkili olmuştur. Söz konusu durum, geleceğe dönük olarak ortaya çıkacak ihtiyaçların karşılanmasında ilave mali alanın yaratılması ihtiyacını ortaya çıkarmış ve bu ilave mali alanın yaratılmasında mali kuralların kullanılabileceği düşünülmüştür.<sup>62</sup>

Özellikle 1980’li yıllarda gelişmiş ülkelerin borç stoklarındaki artışlar, gelişmekte olan ülkelerin borçlanma maliyetlerindeki artışlar ve krizlerin yaygınlaştığı bir dönem olmuştur. Yukarıda belirtilen çeşitli nedenlerle ortaya çıkan ve geniş uygulama alanı bulan mali kural fikri uzun bir geçmişe dayanmakla birlikte mali kuralların yasal olarak uygulamaya konulması ancak 1990’lı yıllarda mümkün olmuştur. Özellikle ülkelerin geçirmiş oldukları ekonomik darboğazlar ve Avrupa birliğindeki üye ülkeler için koymuş oldukları ekonomik kriterler bu kuralların meşrulaştırılmasında etkili olmuştur.

### **2.3. Mali Kural Tanımı ve Türleri**

Mali kural, kamu bütçe açığı, kamu borçları veya diğer mali temel göstergelerin GSYİH’ye olan oranlarına sayısal bir tavan veya hedef belirlemek suretiyle maliye politikasına getirilen sürekli bir sınırlama olarak tanımlanmaktadır.<sup>63</sup> Mali kurallar, politika yapıcıların, önceden belirlenmiş ve sınırları belirtilmiş kurallar çerçevesinde hareket etmelerini sağlamaya çalışmaktadır. Dolayısıyla mali kural, maliye politikası araçları üzerine yasal bir temele dayalı olarak koyulan sınırlamalar şeklinde tanımlanabilir.<sup>64</sup>

Mali kural, teorik olarak Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat yaklaşımına bağlı olup, bu yaklaşımlar siyasal aktörlerin tıpkı ekonomik bireyler gibi kendi çıkarlarını çoklaştırmak amacı doğrultusunda hareket ettiklerini ortaya koymuş, mali uygulamaların disiplin altına alınması ve iradi politikaların yasal zeminde

---

<sup>62</sup> Kaya, a.g.e.,s.17.

<sup>63</sup> Kopits, G. ve Symansky,S. “**Fiscal Policy Rules**”, IMF Occasional Paper, 1998: No:162, s.2.

<sup>64</sup> Günaydın, Eser, a.g.m, s.2.

sınırlandırılmasını önermişlerdir. Kısacası mali kural yaklaşımları, sınırlı, düzenleyici ve şeffaf bir devlet anlayışını, denk bütçeyi, kamu harcamalarını olağan kamu geliri olarak nitelendirilen, vergilerle finanse edilmesini ve iradi mali politikaların yasal zeminde sınırlandırılmasını savunmaktadır.<sup>65</sup>

Mali kuralların bir ekonomide ki temel iki işlevi, borç stoku ve bütçe açıklarını azaltarak mali sürdürülebilirliği sağlaması ve maliye politikalarında öngörülebilirliği artırmasıdır. Mali disiplinin sağlanmasıyla borçlanma maliyetlerinin düşmesi ve vadelerin uzaması sağlanmakta, özel sektör yatırımları için gerekli finansal kaynaklar üzerindeki kamu baskısı kalkmaktadır. Bu açıdan bakıldığında mali disiplin her ülke için önem arz etmekte olup, mali kural bunu sağlayacak olan önemli bir araçtır.<sup>66</sup>

Mali kuralların tasarlanması sürecinde göz önünde bulundurulması gereken sekiz temel kriter bulunmaktadır.<sup>67</sup> Bu kriterler şu şekilde özetlenebilir.

- Mali kurallar iyi tanımlanmalı belirsizliklere yer verilmemelidir.
- Kural uygulamalarında şeffaflığın sağlanmasına dikkat edilmelidir.
- Kurallar basit ve anlaşılır olmalıdır.
- Kuralların esnekliği olmalıdır.
- Kurallar ulaşılması arzu edilen hedeflerle uyumlu olmalıdır.
- Kuralların kredibilitesi olmalıdır.
- Kurallar diğer politikalarla uyumlu olmalıdır.
- Kurallar yapısal reformları destekleyici nitelikte olmalıdır.

Parasal düzenlemelere yönelik kurallardan farklı olarak mali kural uygulamaları ülkeler arasında önemli farklılıklar gösterebilmektedir. Bu farklılıklar söz konusu ülkenin kurumsal kültürü ve mali yönetim teamülleri ile yakından ilişkilidir. Ayrıca 1980'lerden günümüze kadar geçen sürede kural uygulamaları önemli gelişmeler göstermiştir. Önceleri ülkelerin büyük bir çoğunluğunda yerel yönetimlere yönelik olarak tasarlanan mali kurallar, zamanla hem genel devlet kapsamını oluşturan diğer kurumsal birimler hem de genel devletin bizatihi kendisi açısından da uygulanır hale

---

<sup>65</sup> Ahmet Şengönül, Mehmet Songur, "Türkiye'de Mali Kural: Olsaydı Ya da Olacaksa", Seta Analiz, Kasım 2010, s.5.

<sup>66</sup> Alaattin Büyükkaya, "Mali Kural Ne Getirecek". Capital Geniş Açık, Ekim 2010, s.32.

<sup>67</sup> Kopits, Symansky, 1998, a.g.e., s.6.

gelmiştir. Bu çerçevede özellikle merkezi yönetim ve sosyal güvenlik sistemine ilişkin düzenlemeler giderek yaygınlaştırılmıştır.<sup>68</sup>

Mali kuralların amacı hükümetleri sorumlu bir hale sokarak kısa vadeli çıkarlardan kaçınmalarını temin etmektir. Politikaların zaman tutarsızlığının engellenmesi için mali kurallar oldukça önemlidir. Dolayısıyla mali kurallar, hükümetlerin siyasi sorumluluklarının bedelini ağırlaştırarak onların uzun vadeli orijinal planlarına sadık kalmalarını teşvik eder.<sup>69</sup>

Ayrıca, mali kurallar hedefledikleri amaçlar ile uyumlu olmalıdır. Eğer amaç enflasyonun azaltılması ise hazırlanacak mali kural hükümetin merkez bankası kaynaklarından borçlanmasını yasaklamalıdır. Mali kuralların esnek olması ise, ani dış şoklar karşısında duruma uyumu sağlayacak, etkileri en aza indirecek şekilde düzenlemeyi gerektirecektir. Denk bütçe kuralı açısından esneklik, kuralın orta vadede yapısal açık üzerinden tanımlanması ile sağlanabilir. Bu kısa vadede otomatik düzenleyici işlemleri yoluyla dengeden sapsulara izin verecek bir düzenlemedir. Mali kuralların yaptırımının olması gerekmektedir. Ancak en etkili yaptırımın ne olduğu ülkelere göre farklılık göstermektedir. Kuralların uygulanması hükümetin kontrolü altında olmalıdır. Kurallara uyulmaması halinde finansal veya yargısal yaptırımlar içermesi şarttır.<sup>70</sup>

Oluşturulacak mali kurallar kesinlik ve hedefler açısından çok çeşitli olmakla birlikte, kural oluşturulurken genellikle dört yöntem benimsenmektedir. Bunlar; bütçe dengesi kuralları, borçlanmaya ilişkin kurallar, harcama kuralları ve gelirlere ilişkin kurallardır. Uygulamada açık kuralları olarak da bilinen bütçe dengesi kuralları ve borç kuralları oldukça yaygındır. Ancak harcama kuralları giderek daha popüler hale gelmektedir. Bununla birlikte mali kuralların bütçe gelirleri, bütçe dengesi ve borç stoku

---

<sup>68</sup> Kaya, 2009, ag.m, s.19.

<sup>69</sup> Alasdair Murray, Giles Wilkes, "Fiscal Rules OK?" Centre Forum, January 2009, s.2.

<sup>70</sup> Yasemin Gürsoy Hürçan, "Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemenin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi" T.C Hazine Müsteşarlığı ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara: Ağustos 1999, s.45.

gibi kolaylıkla takip edilen göstergelerden birisi ya da birkaçı üzerine konulması yaygın bir uygulama alanı bulmaktadır.<sup>71</sup>

Mali kurallarla ilgili bu tanımlamalardan sonra başlıca mali kural türlerini açıklamaya çalışacağız. Öncelikle mali kuralların genel tipolojisine bakacak olursak, aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere mali kurallar, dengeli bütçe ve açık kuralları, borçlanma kuralları, borç ve rezerv kuralları gibi çeşitli kategorilere ayrılmaktadır. Aşağıda tablo halinde verilen bu alt sınıflandırma ileriki bölümlerde daha ayrıntılı olarak açıklanmaya çalışılacaktır.

**Tablo:1- Mali Kural Türleri:**

<b>Dengeli Bütçe veya Açık Kuralları:</b>	Gelir ve gider dengesi veya bütçe açığının GSMH' a oranının sınırlanması
	Yapısal Gelir ve gider dengesi veya yapısal bütçe açığının GSMH' a oranının sınırlanması
	Cari Gelir ve gider dengesi veya Cari açığın GSMH' a oranının sınırlanması
<b>Borçlanma Kuralları:</b>	Hükümetin yerel kaynaklarından borçlanmasının yasaklanması
	Hükümetin merkez bankasından borçlanma yasağı
<b>Borç ve Rezerve Kuralları:</b>	Hükümet yükümlülüklerinin GSMH' a oranının sınırlanması
	Sosyal güvenlik ödemelerinin yıllık transfer ödemelerine oranının sınırlanması

**Kaynak:** Kopits, Symansky, 1998, a.g.e., s.2.

Fakat ülke uygulamalarında özellikle çeşitli ülke deneyimleri ve konuya ilişkin açıklamalar incelendiğinde mali kural uygulamalarının dört ana gruba ayrıldığı gözlenmektedir. Bu gruplar,<sup>72</sup>

<sup>71</sup> Ahmet Kesik, Nergiz Bayar, “Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin” Çoşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya(edi.), Mali Kurallar: Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim, Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar içinde. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, 2010, s. 48.

<sup>72</sup> Yükseler, 2010,a.g.e., s.8.

1. **Açık Kuralları:** bu kural, denk bütçe kuralı, altın kural(yatırım harcamaları hariç denk bütçe) veya bütçe açığını sınırlayıcı kuralları kapsamaktadır.
2. **Borç Kuralları:** Brüt veya net kamu borcu üzerine sınır getiren düzenlemeler.
3. **Harcama Kuralları:** Toplam harcama üzerine sınır getirilmesi, reel veya nominal harcama büyümesine sınır getirilmesi veya belirli harcama gruplarına(faiz dışı harcamalar gibi) sınır getirilmesi yönündeki düzenlemeler
4. **Gelir Kuralları:** Genel vergi yüküne bir tavan getirilmesi ve beklenmeyen gelir artışlarının tahsisine yönelik düzenlemeler,

Yukarıda başlıklar halinde verdiğimiz mali kural türlerini şimdi daha ayrıntılı olarak incelemeye çalışacağız.

### 2.3.1. Bütçe Dengesine ve Bütçe Açığına İlişkin Kurallar

Bütçe kuralları bütçelemeye ilişkin görevlerin nasıl yerine getirildiği ile ilgili iken, mali kurallar bütçe sonuçları ile ilgilidir. Bütçe kuralları, bütçe sürecinde yer alan katılımcının rolleri ile ilişkileri tanımlar. Bütçe sürecinin doğru olarak uygulanmasından çıkan sonuçlarında doğru olduğu varsayılır. Süreç, çıktıya karşı kayıtsızdır. Daha fazla veya daha az harcama, dengeli veya dengesiz bütçe, artan veya sabit kamu borç yükü, daha yüksek veya daha düşük vergiler veya diğer çıktılar arasında herhangi bir tercih yapılmaz. Bütçe süreci politik açıdan nötrdür. Sol veya sağ hükümetler için ya da devlet faaliyetlerini genişletmek yada sınırlandırmak isteyen politikacılar için uygulanabilir. Mali kural taraftarları, hükümetlerin taleplerini karşılamak için daha fazla harcama yapmalarına izin veren geleneksel bütçelemenin temel problem olduğunu öne sürmektedirler.<sup>73</sup>

Güvenilir kurallar maliye politikasını daha öngörülebilir hale getirebilir. Ancak, mali kurallarla ilgili ana mesele birçok ülke de, de gözlenen olumlu bütçe açıklarına ilişkin eğilimdir. Yani mali kuralların tercih edilmesinin sebebi, karar alıcıları

---

<sup>73</sup> Şevik, Kış 2008, a.g.m., s.51.

sınırlandırmak suretiyle bütçe açıklarına ilişkin eğilimi ortadan kaldırması veya azaltmasıdır.<sup>74</sup>

Mali kurallar arasında en çok ilgiyi çeken bütçe kuralı denk bütçe kuralıdır. Bu denge ayrıntılı olarak genel denge(overall balance), cari denge(current budget), her mali yılda arana gelir ve gider dengesi(operating balance) ve buna alternatif olarak daha uzun bir dönemi ifade etmek üzere yapısal denge(structurel balance) veya konjktürel olarak ayarlanmış denge(cyclically adjusted balance) şeklinde ele alınabilir.<sup>75</sup>

Birçok ülke, bütçesinin açık vermemesini aleni veya zımni olarak zorunlu kılan kurallar oluşturmuşlardır. Bununla birlikte maliye politikası için bu tarz basit kuralların uygulanması nadiren uygun görülmektedir. Bunun iki önemli nedeni vardır: Birincisi, böyle bir kural gelir veya gider arasında denge yaratmakla birlikte dönem sonunda kamuya maliyet yüklemektedir. İkinci olarak da, basit olarak belirlenmiş yıllık bütçe dengesi kuralı konjktürle birlikte hareket etmektedir. Bu da ekonomik dalgalanma dönemlerinde gelir ve harcamaların ayarlanmasını zorlaştırmaktadır. Bu kural yerine daha sofistike olarak bilinen altın kural uygulanmaktadır.<sup>76</sup>

İkinci dünya savaşı sonrası dönemde sanayileşmiş bazı ülkeler denk bütçe kurallarına tabi olmuştur. Almanya, Japonya ve Hollanda'da denk bütçe kuralı, cari denge üzerine oluşturulmuş ve yatırım harcamaları için borçlanmaya izin veren altın kural benimsenmiştir. Maastrich anlaşması ile beraber AB üyesi ülkeler ise 1997'ye kadar genel kamu açığının %3'ünü aşmaması gerektiği kararlaştırılmıştır. Ayrıca İstikrar ve Büyüme Paketi(SGP) da orta dönem bütçe pozisyonunun otomatik istikrarlandırıcıların çalışması için dengeye veya fazlaya yakın olması gerekmektedir.<sup>77</sup>

Mali kurallar, bütçeleme sürecinde de bir takım değişiklikleri gündeme getirmektedir. Bunlar özerkleşmeyi savunanlarla tarafından, kuralın amacına başarıyla ulaşabilmesini sağlamanın temel koşulları olarak öne sunulmaktadır. Mali kural

---

<sup>74</sup> ALLEN, Drazen, “**Fiscal Rules From A Political Economy Perspective**”, Tel Aviv University, University of Maryland, NBER and CEPR, January 25, 2002. s.5.

<sup>75</sup> Kopits, Symansky, 1998, a.g.e., s.24.

<sup>76</sup> İhsan GÜNAYDIN, Levent Yahya ESER, “**Maliye Politikasında Yeni Trend: Mali Kurallar**”, s.55.

<sup>77</sup> Kopits, Symansky, 1998, a.g.e., s.24

sürecine ilişkin yazında hemen, hemen her çalışmanın üzerinde ortaklaştığı düzenlemeler şu şekildedir.<sup>78</sup>

- a) Bütçelemenin bir yıldan uzun süreli ve mümkünse orta vadeli olarak yapılması,
- b) Bütçenin ulaşması beklenen hedeflerin açık bir şekilde bir plan doğrultusunda sunulması ve kamuoyuyla paylaşılması
- c) Bu planın izlenme ve denetim mekanizmalarının önceden belirlenmesi
- d) Süreçte yaşanabilecek hedeften sapmalara ilişkin müdahale araçlarının önceden belirlenmiş olması
- e) Mali kurallara politikacılar ve uygulayıcıların üzerinde bir yaptırım gücü verilmesi

Avrupa Birliği Anayasasında çok yıllık mali çerçeve büyük önem arz etmektedir. Çok yıllık mali çerçeve, en az beş yıllık bir süre için oluşturulmakta ve yıllık bütçe uygulaması için yararlı her türlü önlemi almaktadır. Birden fazla yılı içeren mali çerçeve ve yıllık bütçe Euro para birimi cinsinden hazırlanır. Anayasa da mali yıl 1 Ocak–31 Aralık arasındaki süre olarak kabul edilmiştir. Kurumlar 1 Temmuz'dan önce harcamalarının tahminlerini hazırlar. Komisyon bu tahminleri bir bütçe tasarısında toplar, ayrıca farklı tahminler içerebilecek bir görüşte ekler. Bütçe tasarısı gelir ve giderlerin bir tahminini içerir. Komisyon, uzlaşma komitesi toplanana kadar geçen süre boyunca bütçe tasarısında değişiklik yapabilir. Komisyon, 1 Eylül'den geç olmayacak şekilde bütçe tasarısını Avrupa Parlamentosuna ve Bakanlar Konseyi'ne verir. Konsey bütçe tasarısı hakkındaki tutumunu belirler ve bunu bütçenin uygulanacağı yıldan önceki 1 Ekimden geç olmayacak şekilde Avrupa Parlamentosuna iletir.<sup>79</sup>

Genel bütçe dengesinin GSMH'ye oranı işlemsel kriter olarak kullanılmaktadır. Bütçe dışı işlemler (örneğin fazla bütçe fonları) veya finansal kalem kayıtları bu ilişkiyi zayıflatmasına rağmen İlke olarak değişken sıkıca borç oranıyla

<sup>78</sup> Ceyhun Gürkan, Yiğit Karahanoğulları, "Bütçeyi Özerkleştirmek: Mali Kurallar ve Kurullar" Maliye Dergisi, Sayı:158, Ocak-Haziran 2010, s.550.

<sup>79</sup> Karaboğa, Temmuz 2008, a.g.m., s148.

ilişkilendirilmiştir. Bu oranı izlemesi kolaydır ve bu oran performans ölçümünde kilit rol oynar. Uygulamada harcama katılıkları düzenlemelerin başarılı olmasını zorlaştırırsa da, borç servis ödemeleri haricindeki bütçe kalemleri doğrudan hükümet tarafından kontrol edilebilir. Borç servis ödemelerinin çıkarılması kontrol edilebilirliği arttırabilir ancak bu borç çıpasının zayıflamasına yol açar.<sup>80</sup>

Türkiye Cumhuriyetinin Anayasası olan 1982 Anayasasına baktığımızda dördüncü kısmın birinci bölümünde mali hükümler, ikinci bölümünde ekonomik hükümler yer almaktadır. Mali hükümler başlıklı kısmın 161'inci maddesi bütçenin hazırlanması ve uygulanması, 162'nci maddede bütçenin görüşülmesi, 163'üncü maddede bütçelerde değişiklik yapabilme esasları, 164'üncü maddede kesin hesap, 165'inci maddede kamu iktisadi teşebbüslerin denetimi hususları yer almaktadır.

### **2.3.2. Borçlanma ve Borç Stokuna ilişkin Kurallar**

Kamu borçlanma yetkisinin siyasi iktidarlara ek kaynak yaratma imkânı olarak algılanması ile birlikte kamu borçlanma gereğinin ve kamu borç stokunun giderek artması temel olarak kamu harcamalarının finansman yükünün gelecek nesiller aleyhine artmasına yol açmaktadır. Bu çerçevede yapılan tartışmalar kamu borçlarının sınırlandırılmasına yönelik duyulan ihtiyacı da ortaya koymuştur. Bu ihtiyaca paralel olarak günümüzde pek çok ülkede farklı seviyelerde kamu borçlanmasına yönelik çeşitli sınırlamalar mevcuttur.

En eski ve fonksiyonel mali kurallar devlet borçlarına getirilen yasaklar ve sınırlamalardır. Borçlanmaya getirilen sınırlamalar özellikle finansmanın kaynağına (Merkez Bankasından borçlanmaya veya tüm iç kaynaklardan borçlanmaya) ve borçlanan hükümetin ulusal veya yerel yönetim olmasına göre tanımlanabilmektedir. Bir çok gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde devletin, merkez bankasından doğrudan finansman yoluyla borçlanmaları yasaklamıştır. Yine ülkemizde olduğu gibi diğer bir çok ülkede, yerel yönetimlerin yurtdışı kaynaklardan borç alması izne bağlanarak veya

---

<sup>80</sup> Cottarelli, s.21.

gelirlere göre gider tahsisi gibi yollar kullanılarak borçlanma kapasitesi önemli ölçüde sınırlandırılabilir.<sup>81</sup>

Bilindiği gibi Ricardocu Denklik Kuramı, zaman ufkunun sonsuz olduğunu varsaymıştır. Bu bağlamda mali yükün bugünkü nesilden gelecek nesille kaydırılması borcun hacminden etkilenmemektedir. Gerçekte borç stokundaki değişiklikler bireylerin vasiyetlerindeki düzenlemelerle tazmin edilmektedir. Borcun stratejik kullanımını temel alan model “sonsuz zaman ufku” varsayımını gevşetmektedir. Bu modelde borç, mevcut hükümetleri gelecekteki hükümetlere bağlayan stratejik bir değişkendir. İktidardaki siyasi parti, kamu harcamalarının düzeyini veya bileşimini stratejik amaçlarla belirler. Mevcut hükümet, maliye politikasını manipüle ederek bir sonraki hükümetin tercihlerini etkileme gücüne sahiptir. Burada mevcut hükümetin seçimleri kazanarak tekrar iktidara gelme olasılığına bağlı olarak iki durum ortaya çıkacaktır.<sup>82</sup>

- Yeniden seçilemeyeceğini düşünen iktidar, kamu borcunu kendinden sonraki iktidarın manevra alanını daraltmak için kullanır. Daha önce alınan borçları reddetmesi söz konusu olamayacağına göre yeni iktidar, kendi programından feragat ederek daha önceki hükümetin aldığı borcu ödeyecektir.
- Diğer taraftan mevcut iktidar, rakibinin seçimi kazanma şansını azaltmak için kasten etkisizlik yaratabilir.

Yukarıda bahsettiğimiz modelde görüldüğü gibi mali politikalar gelecekteki hükümetlerin sahip olduğu tercihleri sınırlamakta ve dolayısıyla borç stoku geçmiş politikaları gelecekteki politikalara bağlamaktadır.

Kamu borç sınırlamaları, kamu idari birimlerinin yerel, bölgesel, eyalet veya ulusal- federal- borçlanma kaynaklarına veya miktarına belirli endekslemelerle üst sınır getiren uygulamalardır. Bu türden kurallara göre eyalet veya yerel yönetimlerin yurt içi ve yurt dışı kaynaklardan borçlanmaları engellenebilir, kamu idari birimleri veya kurum ve kuruluşlarının belirli piyasalardan veya belirli borçlanma araçları ile borçlanması

---

<sup>81</sup> Günay, 2007, a.g.e, s.105.

<sup>82</sup> Bali ve Çelen, 2007, a.g.e, s.34.

sınırlamalara tabii tutulabilir ve nihayet GSYİH' ye kıyasla toplam borç stokuna limitler getirilebilir<sup>83</sup>

Borçlanmaya ilişkin olarak oluşturulacak kural, GSYİH'nin yüzdesi olarak kamu borç stoku üzerinde bir hedef veya limit şeklinde olabilir. Maastricht Kriteri olarak toplam genel kamu borç stoku üzerinde GSYİH' nin %60 şeklinde oluşturulacak bir tavan veya yeni Zelanda da olduğu gibi, kamu net borç stokunu GSYİH'nin %20'sine çekmek örnek verilebilir. Belki de en çok bilinen borç kuralı, Endonezya'da 1960'lı yılların ortalarında dış ödemeler krizi ve yüksek enflasyonun ardından devletin iç borçlanmasını yasaklayan kuraldır.<sup>84</sup> Borçlanma kuralı, devletin borç stokuna veya GSYİH'nin belli bir oranında sınır getirilmektedir.

Borç oranının doğrudan kısıtlanması işlemsel olarak daha zordur. Borç temel olarak bütçe dengesine bağlıdır, ancak borç oranı üzerinde bütçe azalmalarının açtığı gecikme etkiler söz konusu ise borç dinamiklerini ve piyasa tepkisini düzeltici hareketler çok geç gelebilir. Bu, birçok vakada borç oranının neden sadece bütçe açığı ile sınırlandırıldığını açıklar. Borç bazı durumlarda faiz oranları, döviz kurları ve çok büyük mali düzenlemeler gerektiren “çizgi altı” finansal işlemlere yüksek derecede bağlı olarak değişkendir.<sup>85</sup>

Borçlanmaya ilişkin hedeflerin yanı sıra rezervler için de mali kurallar ile hedefler tanımlanabilir. ABD'de gelecekteki emeklilik yükümlülüklerini fonlamak için sosyal güvenlik fonlarının topladığı yıllık primlerin, sosyal güvenlik fonları tarafından belirlenen orana bağlı olarak biriktirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Böylece bu fonlar güvence altına alınmaktadır. Kanada'da Emeklilik Planı yıllık rezerv prim oranının en az %200 olması gerektiğini belirtmektedir. Almanya'da ise kamu emeklilik fonları rezervlerin en azından bir aylık primleri sağlaması gerektiği şartı konmuştur.<sup>86</sup>

Makro ekonomik politikalarda güvenilir davranmanın özel amacıyla, iç piyasa sapma açığı düzeltildiğinde ve iç piyasa borçluluğu bastırıldığında, avantajlı bir artışta

---

<sup>83</sup> Elif Ayşe Şahin, “Anayasal İktisat Perspektifinden Gelişmiş Ülkelerde Kamu Borçlanmasına Sınırlayıcı Kurallar ve Uygulama Sonuçları” Mali Kurallar: Maliye Politikasında Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya (Edi.), Ümit Ofset Matbaacılık, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, Ankara: 2010. s.236.

<sup>84</sup> Kopits, Symansky, 1998, a.g.e, s.26.

<sup>85</sup> Cottarelli, s.22.

<sup>86</sup> Hürcan, 1999, a.g.e, s.49.

ortaya çıkan piyasa ekonomileri çeşitli biçimlerdeki mali kurallarla kabul ettirilmeye başladı.<sup>87</sup>

Ancak esas dikkat edilmesi gereken bir faktör de ekonominin büyüme ve küçülme dönemlerinde ortaya çıkan döngüsel etkilerdir. Ekonomi hızla büyürken, bütçe gelir ve giderleri artar, bütçe fazla üretir. Çünkü kişi ve şirketlerin gelirleri ve dolayısı ile vergiler artar. Ama ekonomi daralırken kişi ve şirket gelirleri ve vergi gelirleri de düşer ve bütçe açığı büyür. Bu olgu bütçe gelir ve giderlerinden ekonomik döngü nedeni ile gerçekleşen açık veya fazlaları düşen bir bütçe kavramı getirir. Eğer döngü nedeni ile olan açık veya fazlaları düşersek, daha gerçekçi bir bütçe açığı kavramına varırız. Ayarlamalardan sonra ortaya çıkan düzeltilmiş bütçe durumuna da yapısal açık veya fazla diyebiliriz. Bu kavramlar sonunda açıkların kamu borçluluğunu arttırmaması için önemlidir.

Yapısal denge kuralını gerçekleştirmek için üç unsur gereklidir.<sup>88</sup>

- Birincisi yapısal denge hedefidir. Bu denge sürdürülebilir borç seviyesine ulaşılmasını sağlar. Bu hedef demografik faktörler ve büyüme hedefi gibi diğer faktörleri de dikkate almalıdır. Örneğin, Danimarka ve Finlandiya'daki yapısal fazla amacı açıkça yaşlı nüfus için yapılan harcamaların artmasından kaynaklanmaktadır.
- İkinci unsur, çıktı açığının tahminidir. Bu çıktı açıklarını simetrik olarak tahmin eden basit bir istatistiksel prosedür ile yapılabilir (Örneğin Hodrick-Prescott (HP) Filtresi). Bu son veri ve parametrelerin duyarlılığına bağlıdır. Tahminler gerçekleşme sonrası revizyonlara maruz kalsa da, çıktı açığı bir çok ülkede düzenli olarak hesaplanmakta ve bu oran makro ekonomik politika tespitinde temel unsur olarak kullanılır. İstatistiksel prosedürler kendi içinde sınırlamaları olsa da alternatif olarak kullanılan üretim fonksiyonu yaklaşımı da çok veri gerektirmektedir.

---

<sup>87</sup> George Kopits, "Fiscal Rules: "Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament", IMF Working Paper WP/01/145, September 2001. S.13.

<sup>88</sup> Cottarelli, s.22.

- Üçüncü unsur gelir ve gider esnekliklerinin tahmin edilmesi. Bu tahminler, esneklikleri etkileyecek faktörler (vergi politika değişiklikleri ve gider reformları) de göz önünde bulundurularak bütçe ve çıktı açığı arasındaki geçmiş ilişki üzerine temellendirilebilir. Önemli bir konu da çıktılardaki değişikliklere yeterince yansımayan kurum karları ve varlık fiyatlıklarındaki değişikliklerin etkisidir. İlke olarak, büyüklüğü oldukça önemli olan bu etki dikkate alınmalıdır. Buna karşın, uygulamada bu etkileri uyumlaştırmak oldukça zor ve sistematik olarak nadiren yapılabilmektedir.

Kamu borçlanmasının sınırlandırılmasına yönelik güçlü eğilimlerin ve yaklaşımların bulunmasına karşın, bu sınırlamaların bir takım negatif etkiler doğurarak beklenen olumlu sonuçların etkisini bertaraf edebileceği yönünde yapılan çalışmalar da mevcuttur. Bu çalışmalarda genellikle üzerinde durulan konu katı uygulamaların “yaratıcı muhasebe tekniklerini” ortaya çıkaracağı ve bütçe dışı uygulamalarla sınırlamanın konu olduğu borçlanma türlerinin sınırlama kapsamı dışına çıkarılabileceği yönündedir. Esasen, bu yöndeki eleştiriler mali politika araçlarına ilişkin sınırlamaların tasarlanmasında bütüncül bir bakış açısının korunması gerektiğini gözler önüne sermektedir.<sup>89</sup>

Farklı uluslararası tecrübeler olsa dahi, başarılı uygulama için siyasi irade mevcut ise ve destekleyici mali kurumlar etkin bir şekilde çalışırlarsa maliye politikasının çok faydalı etkileri olabilmektedir. Ancak, yükselme devrelerindeki yüksek gelirin nominal açık limiti çerçevesinde harcamaları daha hızlı artırması örneğinde olduğu gibi bazı mali kuralların devresel eğilimleri bulunmaktadır. Benzer şekilde, bir ‘açık tavanın’ da daralmadan kaynaklı gelir düşüşüne daraltıcı tepki vermeyi gerektirmesi söz konusu olabilir. Yine de; karar alıcıların muhakeme yetenekleri sınırlandırma ve yönlendirme suretiyle sayısal mali kurallar harcamaların ve açık sapmalarının sınırlandırmak konusunda önemli rol oynarlar. Dahası borç tavanı ve

---

<sup>89</sup> Şahin, s.242.

harcamaları da kapsayan bütçe kurallarının harcama trendlerini disipline etme konusunda, başarılı olduğu görülmektedir.<sup>90</sup>

### 2.3.3. Harcamalara İlişkin Kurallar

Diğer önemli bir kuralda harcamalara getirilen sınırlamalardır. Bu tarz bir kuralın oluşturulması daha kolaydır. Çünkü, denk bütçenin sağlanmasında kısa dönemde gelirler hükümetin kontrolü dışındadır. Bu nedenle çok sayıda ülke dikkatlerini bütçenin harcama kısmına yoğunlaştırmış ve harcamalar üzerinden limitler oluşturmuştur. Buradaki temel düşünce kamu harcamaları üzerinde bağlayıcı bir tavan oluşturmaktır. Harcama tavanı, hükümetin programdaki önceliklerinden ayrı olarak, bütün harcama kalemlerinin toplamının belirlenmesine dayanmaktadır. Dolayısıyla iktidar olan hükümetler kendi önceliklerine göre harcamalarının içeriğini belirleyebilmektedir.<sup>91</sup>

Anayasal iktisat anlayışına göre kamu harcamaları çok çeşitli sınırlamalar içeren kurallara tabi tutulabilir. Toplam kamu harcamaları yükü miktar olarak anayasa/yasal kurallarla sınırlanabilir. Örneğin tüm kamu kurum ve kuruluşlarının toplam harcamalarının GSYİH veya GSMH'ye oranı anayasada veya yasalarda maksimum bir sınır olarak belirlenebilir. Toplam kamu harcamaları denk bütçe kralı ile sınırlandırılabilir. Denk bütçe kuralı gelirlerine eşit bir harcama bütçesi yapmasını şart koşar. Dolayısıyla denk bütçe kuralı ile herhangi bir oransal sınırlama getirmeksizin harcama yetkisi otomatik olarak sınırlandırılmış olur. Toplam kamu harcamaları bir önceki yıl(veya önceki birkaç yıl ortalaması) bütçe açığı ile ilişkilendirilerek sınırlandırılabilir. Burada denk bütçe yerine açık bütçe ilkesi benimsenmekle birlikte bütçe açığının sınırı anayasada açık olarak yer alır.<sup>92</sup>

Denk bütçe kuralı devletin gelirlerine eşit bir harcama bütçesi yapmasını şart koşar. Dolayısıyla denk bütçe kuralı ile herhangi bir oransal sınırlama getirilmeksizin (örneğin, toplam harcamalar/GSYİH, vs.) harcama yetkisi otomatik olarak sınırlandırılmış olur. Toplam kamu harcamaları bir önceki yıl (veya önceki birkaç yıl

---

<sup>90</sup> Xavier Debrun, Natan Epstein, and Steven Symansky, "A New Fiscal Rule: Should Israel "Go Swiss?", WP/08/87- IMF Working Paper, April 2008, s.3.

<sup>91</sup> Günaydın ve Eser, 2010 Şubat, a.g.m., s.12.

<sup>92</sup> Coşkun Can Aktan, İstiklal Y. Vural, "Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar", s.124.

ortalaması) bütçe açığı ile ilişkilendirilerek sınırlandırılabilir. Burada denk bütçe yerine açık bütçe ilkesi benimsenmekle birlikte bütçe açığının sınırı anayasada açık olarak yer alır. Örneğin, kamu kesimi finansman açığının GSYİH (veya GSMH)'ya oranının belirli bir yüzdeyi geçmeyeceği anayasal kural haline getirilebilir. Toplam kamu harcamalarının artışı parlamentonun belirli bir çoğunluğunun onayına tabi tutulabilir. Örneğin, kamu harcamalarında artış öngören hükümet tekliflerinin parlamentoda görüşülerek karara bağlanması ve basit çoğunluk yerine “kaliteli çoğunluk” kuralı dâhilinde (üçte iki, dörtte üç, beşte dört gibi bir oylama kuralı ile) geçerli olması anayasada hüküm altına alınabilir. Kamu harcamalarının artışının ancak vergi artışı ile finanse edilmesi halinde parlamentoda onaylanabileceği anayasada bir kural olarak belirlenebilir. Burada siyasal iktidarlar, vergi ile finanse ettikleri sürece kamu harcamalarını istedikleri ölçüde artırabilirler. Ancak ağır vergiler, mükelleflerin tepkilerini beraberinde getireceğinden bu dolaylı olarak kamu harcamalarını sınırlandırıcı bir etki yapacaktır. Bu kural maliye teorisinde İsveçli İktisatçı Knut Wicksell tarafından ilk olarak önerilmiş bir yöntemdir. Bu kural vergilemede harcama eğilimini sınırlandıracak bir etki yapar. Anayasal İktisat literatüründe bu kural “anayasal asimetri” olarak ifade edilmektedir.<sup>93</sup>

Sonuç olarak, Devletin görev ve fonksiyonlarının anayasada açık bir şekilde belirlenmesi etkin bir şekilde kamu harcamalarını sınırlandırıcı etki yapabilir. Devlet faaliyetlerinin ya da kamusal mal ve hizmetlerin neler olduğunun anayasada belirlenmesi güç olmakla birlikte imkansız da değildir.

#### **2.3.4. Gelirlere İlişkin Kurallar**

Gelir kuralları kamu gelirlerine belirli bir sınırlama getirilmesine dayanmaktadır. Kamu gelirlerine sınırlama getirilirken daha çok devlet gelirlerinin yaklaşık %80'ini oluşturan vergiler ön planda tutulmaktadır.

Gelir sınırlamalarına ilişkin olarak vergi yükünün artışına ilişkin sınırlamalar getirilebilir. Söz konusu sınırlamalar harcama veya açık kuralarıyla birlikte

---

<sup>93</sup> Coşkun Can, Aktan, “Mali Kurallar: Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Yasal Mali Kurallar”, s. 90-91.

uygulandığında kamunu genel ekonomi içerisindeki payı azaltılmış olur. Ayrıca, vergi harcamalarına istisna ve muafiyetle ilgili sınırlamalar getirilebilir.<sup>94</sup>

Ülke deneyimleri incelendiğinde ise son yıllarda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde mali sorunların çözümü için mali kurallara dayalı politikaların yaygınlaştığı görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde uygulanan bu kurallar, ağırlıklı olarak; bütçe açığı, harcama borç sınırlaması, ve saydamlık kurallarından oluşmaktadır. Örneğin 1998 yılında İngiltere’de “Mali İstikrar Kanunu” ile iki mali kural uygulanmaya başlanmıştır. Bunlardan Birincisi “Altın Kural” diğeri ise “Sürdürülebilir Yatırım Kuralı”dır. Altın Kural, ekonomik konjonktür süresince, hükümetin cari harcamalarının finansmanı için değil, sadece yatırım yapmak için borçlanmasını ifade etmektedir. Sürdürülebilir Yatırım Kuralı ise kamunun net borçlarının GSYİH’ ye oranını ekonomik konjonktür boyunca sabit tutmayı gerektirmektedir. AB ülkelerinde ise Polonya ve Amerika’da açık bir şekilde yaptırımlar tespit edilmişken; Japonya, İngiltere, İsviçre gibi ülkelerde ise kesin bir şekilde oluşturulmuş yaptırım mekanizması bulunmaktadır. Bazı ülkelerde ise,(Kanada, Japonya, İsviçre) gibi bazı durumlarda bu kurallara uyulmamasını meşrulaştıran kaçış hükümleri bulunmaktadır. Gelişmiş ülkelerde uygulanan mali kural çeşitleri aşağıdaki Tablo 1’de özetlenmiştir.

**Tablo 1: Gelişmiş Ülkelerde Uygulanan Mali Kural Çeşitleri**

<b>Mali Kural Türleri</b>	<b>Ülkeler</b>
Denk Bütçe Politikası	Kanada, Japonya, AB Ülkeleri, Yeni Zelanda
Bütçe Açığı Sınırlaması	Japonya, Norveç, Polonya, İsviçre
Harcama Sınırlaması	Amerika, Japonya, İsviçre
Borç Sınırlaması	İngiltere, AB Ülkeleri, Yeni Zelanda, İsviçre
Yaptırımlar	AB Ülkeleri, Polonya, Amerika
Açık Bir Yaptırım Olmayan Ülkeler	Avustralya, Japonya, Kanada, İsviçre, İngiltere
Saydamlık	Avustralya, AB Ülkeleri, Yeni Zelanda Ülkeleri, İngiltere
Kaçış Hükümü	Kanada, Japonya, İsviçre, AB Ülkeleri, Amerika

**Kaynak:** Ahmet Aysu, “Gelişmiş Ülkelerde Maliye Politikasının İhlaline İlişkin Başlıca Yaptırımlar” Maliye Dergisi, Sayı:158, Ocak-Haziran 2011, s.468.

<sup>94</sup> Kaya, a.g.e., s.21.

Günümüze kadar belki de en kapsamlı ve düzenli olarak oluşturulan mali kural 1990-1991 yıllarında üzerinde tartışılıp 1992 yılında ise imzalanan AB'deki Maastricht Anlaşması'dır. Anlaşmanın en çok üzerinde durulan şartı, Birliğe girmek için bütçe açığına ve borçlanmaya ilişkin olarak GSYİH'nin yüzdesi olarak getirdiği sayısal kurallardır. Sırasıyla bu %3'lük ve %60'lık iki hedef 1997 yılında İstikrar ve Büyüme Paketi ile tamamlanmıştır. Bu Pakt yeni para bölgesinin daimi özelliği olarak bütçenin ihtiyatlı olmasını hedeflemektedir. Maastricht anlaşması daha çok Birliğe girmenin koşulu olarak görülürken, İstikrar ve Büyüme Paketi bütçe disiplini Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliğinin kalıcı özelliği haline getirmeyi amaçlamaktadır. Maastricht anlaşmasının bütçe disiplinine ilişkin getirmiş olduğu, bütçe açığının milli gelire oranı olan %3'lük hedefe ilişkin istisna, olarak milli gelirden %2'lik bir düşüşün yer alması gerekmektedir. Bununla birlikte ülkelerin ekonomilerindeki çalkantılarla birlikte bu

kuralların aşıldığı durumlarda olmaktadır. Fakat üye ülkeler, para ve maliye politikalarını belirlerken Birlik normlarını dikkate almak zorundadırlar. Ayrıca, Ekonomik ve Parasal Birliğe katıldıktan sonra Birliğin şartlarını yerine getirmediği takdirde nitelikli çoğunluk ile Maastricht Anlaşması'nda yer alan dört tane yaptırımdan birine veya hepsine maruz kalabilirler. Bunlar arasında, üye ülkelerinin bonolarının sağlıklı olduğu yönünde bildiri yayınlanması, Avrupa Yatırım Bankası'nın ilgili ülkeye borç vermemesi, Avrupa Birliğine faizsiz depozito yatırılması zorunluluğu ve para cezası yer almaktadır. Dolayısıyla bu tarz bir yaklaşımın amacı, ortak amaç için hareket eden ülkelerin uygulayacakları politikalarında mümkün olduğunca ortak olması gerekmektedir.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> İhsan Günaydın, Levent Yahya Eser, “Maliye Politikasında Yeni Trend: Mali Kurallar”, Maliye Dergisi, Sayı:156, Ocak-Haziran 2009, s.56.

### 3. MALİ KURALLARI ORTAYA ÇIKARAN TEMEL NEDENLER

Mali kuralların ortaya çıkış nedenleri araştırılırken, öncelikle mali yapıları bozulan ülkelerin bu durumu tersine çevirme gayretlerinin ve Avrupa Birliği 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 hedefledikleri görülmektedir.

- Birincisi, devlet borçları oranını makul seviyeye 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<sup>96</sup>

Dolayısıyla Parlamentolar ve hükümetler, mali sürdürülebilirliği devam ettirmek ve orta ve uzun vadede hedeflerine ulaşabilmek için mali kural uygulama yoluna gitmektedir. Bu nedenle mali kurallar;

- Makroekonomik istikrarı sağlamak
- Mali sürdürülebilirliği sağlamak
- Siyasi popülizmi engellemek
- Maliye politikasının etkinliğini artırmak
- Bütçeleme sürecinde kaynaklanan sorunları azaltmak
- Uygulanan politikaların güvenilirliğini sağlamak

gibi nedenlerle uygulamaya konulmaktadır.

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

---

<sup>96</sup> Günay, 2007, a.g.e, s.88.

### 3.1. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak

Mali kuralların en önemli fonksiyonu, mali disiplini tesis ederek, ekonomik büyümeyi ve makroekonomik istikrarı sağlamaktır.

Bazı batı ülkeleri ve Japonya'ya bakıldığında, şu anda uyguladıkları denk bütçe kurallarının savaş sonrası makroekonomik istikrarı sağlama amacını taşıdığı görülmektedir. Hükümetin tüm yurtiçi kaynaklardan, özellikle merkez bankasından borçlanmasına getirilen sınırlama ve yasaklamalar para yaratılmasının durdurularak enflasyonist baskıların temel kaynağını ortadan kaldırmış ve böylece istikrar sağlanmasını kolaylaştırmıştır.<sup>97</sup>

Dünya genelinde uygulamaya konulan bir çok mali reformlarda, mali disiplinin sağlanmasında merkezi yönetime verilen yetkiler çerçevesinde harcama ve borçlanma çerçevesini düzenleyen kurallar getirilmesi ve bu kurallara uyulmaması durumunda çeşitli yaptırımlar belirlenmiştir. Bu bakımdan mali kuralları en önemli işlevi mali disiplini sağlayıp makro ekonomik istikrar ve ekonomik büyümeyi sağlamaktır.

Mali kuralların mali disiplini sağlayıp sağlamadığına yönelik ampirik çalışmalar ABD, Kanada, İsviçre gibi federal ülke örneklerinden hareket etmekte ve bu çalışmaların ulaştığı sonuçların çoğunda mali sınırlamaların bütçe açıklarını azalttığı tezi geniş kabul görmektedir. 1980'li yılların ortalarında büyüyen kamu açıkları ile karşı karşıya kalan bir çok ülkenin orta vadeli mali konsolidasyon planlarını ortaya koydukları görülmektedir. Avustralya'da Triology, Kanada'da açık azaltma ve borç kontrol yasası, İtalya'da Gloria Planı, İngiltere'de Orta Dönemli Finansal Strateji Yasası ve Amerika Birleşik Devletleri'nde Gram-Rudman Hollings Yasası örnek olarak gösterilebilmektedir. Gelişmiş ülkelerin birçoğunda (ABD, Yeni Zelanda, Avrupa Birliği, Japonya, İsviçre) konulan mali sınırlamalar oldukça etkili olmuştur. Bununla birlikte gelişmekte olan ülkelerde uygulamaya konulan düzenlemeler genel olarak IMF destekli istikrar politikaları çerçevesinde geliştirilmiştir. Nitekim Türkiye, Arjantin, Şili gibi birçok ülke son yıllarda mali açıklarını önemli ölçüde azalttıkları görülmektedir.

---

<sup>97</sup> Hürcan, 1999, a.g.e, s.34.

Öte yandan geçiş ekonomisi konumundaki birçok ülke de ekonomik politikaların istikrarı açısından mali kurallara geniş ölçüde önem vermektedir.<sup>98</sup>

### 3.2. Mali sürdürülebilirlik

Mali kuralların diğer bir faydası, uzun dönemli mali sürdürülebilirliği başarmayı ve devam ettirmeyi 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 özel yatırımlar üzerindeki dışlama(crowding out) etkisini ortadan kaldıracak ve ücretli işçiler ile faiz geliri elde edenler arasındaki gelir dağılımını adaletsizliğini azaltmaya yardımcı olmalıdır.<sup>99</sup> Dolayısıyla mali kurallar finansal piyasalarda makul bir reel faiz seviyesini sağlanmasına yardım etmeli ve özel yatırımlar üzerindeki crowding out etkisini ortadan kaldırmalıdır.

Ülkeler mali kuralları benimsemenin; hükümetlerin takdir hakkının savurganca kullanmasını engelleme veya mali disiplin yönünde güçlü bir taahhüt sinyali verme konusundaki öneminin farkındadırlar. Mali kuralların sermaye piyasası bileşenlerince yukarıda sözü edilen taahhüdü güçlendirdiği yönünde algılandığı düşünüldüğünde, daha düşük faiz oranı bu mali kuralların uygulamasını takip eder. Mali kurallara dönük istek, üye devletlerinden çoğunun Maastricht anlaşmasında geçen ortak mali kuralları kendine özgü milli düzenlemelerle tamamlayan AB ülkelerinde özellikle telaffuz edilmektedir.<sup>100</sup>

Mali sürdürülemezlik makro ekonomik istikrarsızlığa neden olmakta, hükümetlerin maliye politikasını bir politika aracı olarak kullanmak yeteneğini zayıflatmaktadır. Dolayısıyla zayıf mali sürdürülebilirlik hükümetleri zorunlu olarak yüksek risk primiyle borçlanmaya yönelmektedir. Kısa dönemde istikrar için risk

<sup>98</sup> Abdulkadir Işık, Mustafa Sakal, Metin Meriç, s.7.

<sup>99</sup> Günay, 2007, a.g.e., s.90.

<sup>100</sup> Debrun, s.7.

oluşturan bu durum, borç sorununu daha da kötüleştirmekte ve kamu finansmanını uzun vadeli sürdürülebilirliğini tehdit etmektedir.<sup>101</sup>

İyi tasarlanan ve kurallı bir şekilde uygulanan ve yaptırımlara bağlanan maliye politikası kuralları mali sürdürülebilirliği olumlu yönde etkileyebilir. Mali disiplini sağlamaya yönelik yeterli seçmen desteği varsa maliye politikası kuralları ülkelerin önceden belirledikleri hedeflere odaklanmalarına da yardımcı olmaktadır.

### **3.3. Siyasi Popülizmi Engellemek ve Uygulanan Politikaların Güvenilirliğini Sağlamak**

Bir ülke ekonomisinde istikrarın var olabilmesi için en başta mali disiplinin mevcut olması gerekir. Mali disiplin, kamu maliyesinde gelirler ve giderler arasında bir dengenin olması anlamına gelir. Mali disiplin, mali sorumluluk ahlakının bir gereğidir. Kamu harcamalarının hükümetler tarafından sürekli olarak arttırılması, vergileme yetkisinin keyfi ve takdiri olarak kullanılması, iç ve dış borçlanma konusunda sınırlamaların olmaması mali disiplinsizlik sorununu ortaya çıkarmaktadır.

Maliye politikası özü itibarıyla devletin toplumun bir kesiminden kaynak toplayıp, başka bir kesime aktarmasına dayanmaktadır. Toplumun hangi kesiminden ne kadar alınıp, toplumun hangi kesimine ne kadar aktarılacağı kararının da halk tarafından seçilen politikacılar tarafından verilmesi son derece doğaldır. Fakat politikacılar çoğunlukla kısa dönemde sonuç alınabilecek politikalara yoğunlaştıklarından özü itibarıyla etkileri kısa dönemde beklenen politikalar(maliye politikaları) popülist eğilimlere konu olmaktadır. Yani, politikacılar kendilerine siyasi rant sağlayabilecek kısa dönemli uygulamalara yönelirler. Fakat belirli bir dönem için seçilen politikacıların kısa dönemli hedefleri ile toplumun orta ve uzun dönemli hedeflerinin ne kadar örtüştüğü tartışmalıdır.<sup>102</sup>

Mali kuralın, mali disipline bağlılığı ilan edilmiş bir açık azaltma taahhüdünden daha güvenilir kılabilirdiği başka bir yol bulunmamaktadır. Bu da kendisi bizatihi sinyal olan bir kuralın benimsenmesiyle ilintilidir. Meseleyi daha iyi

---

<sup>101</sup> Birol Karakurt, Tekin Akdemir, "Kurallı Maliye Politikası: Türkiye'de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri" Maliye Dergisi, Sayı:158, Ocak-Haziran-2010,s.232.

<sup>102</sup> Birol Karakurt, Tekin Akdemir, s.244.

anlayabilmek için, şimdi geriye çekilip mali disipline bağlılığı tam gözlenemediği durumda hükümet politikalarının bilgi yönünü düşünmemiz gerekmektedir. Bu aynı zamanda mali disiplinin özü ile mali kurallar arasındaki ilişkiyi anlamamıza yardımcı olacaktır.<sup>103</sup>

Mali kurallar, seçim öncesi dönemlerinde mali disiplinin sağlanmasına zıtlık teşkil eden seçim yatırımı harcamalarını ve özellikle siyasi kaygılardan kaynaklanan kamu açıklarının azalmasına yardımcı olmaktadır.

Çoğu mali kuralın uygulamasının altında yatan temel neden, bugünkü ve gelecekteki hükümetlerin disiplinli maliye politikası önlemlerini uygulamaya istekli olmamaları ya da bu önlemleri uygulama yeteneklerinin olmamasıdır. Nitekim kamu tercihi literatürüne göre, politika uygulayıcıları fırsatçıdır ve tekrar seçilebilmek için bütçe açıklarını kullanırlar. Seçmenler hükümetlerin zamanlar arası bütçe sınırlamalarını anlamada başarısızdırlar. Mevcut harcamaların faydalarına aşırı değer biçerlerken, gelecekte karşılaşacakları vergi yükünü de olduğundan az tahmin ederler. Bu nedenle politika yapıcıları mali sorumsuzluklarından dolayı cezalandırılmazlar. Mali kurallar bu tür sorumsuzlukları sınırlayabileceği için yararlı olabilmektedir. Diğer bir deyişle mali kurallar hükümetlerin uyguladığı mali politikaların kredibilitesini artırarak mali konsolidasyona yardımcı olmaktadır.<sup>104</sup>

Politika sürecindeki bozulmuş teşvikleri düzeltmeyi amaçlayan kurallar. Bu yapısal bozuklukları ve bunların yol açtığı açıklarla ilgili önyargıları açıklamak üzere iki ana yaklaşım bulunmaktadır: Bu yaklaşımlar; hükümetlerin basiretsizliği ve “genel havuz problemi” (Bu mali kurallar mı yoksa ketum para politikası mı tartışmasına benzer) Basiretsizlik, hükümetlerin seçim kaygıları nedeniyle uzun vadeli gereklilikleri gözden kaçırmalarından kaynaklanır yani hükümetler tekrar iktidar olma şanslarını arttırmak için fırsatçı bir şekilde harcamaları arttırabilir veya vergileri düşürebilirler. Genel havuz problemi ise çıkar gruplarının veya seçim bölgesindeki seçmenlerin taleplerinin genel bütçe üzerindeki etkisinin göz ardı edilmesi sonucu meydana gelir. Para birliklerinde, uluslar üstü kurallar mali disiplinsizliğin bölgesel maliyetlerinin göz

---

<sup>103</sup> Drazen, s.17.

<sup>104</sup> Birol Karakurt, Tekin Akdemir, s.231.

önünde bulundurulmasını ve para-mali politika karışımının daha iyi koordine edilebileceği bir çerçeve oluşturulmasını sağlar.<sup>105</sup>

Geniş Açık Dergisinin Ekim 2010 sayısında siyasi popülizmi engellemeye ve uygulanan politikaların güvenilirliğini sağlayacak olan mali kuralları örnek veren Serhat Gürleyen röportajında, “Piyasa siyasetçilere güvenmiyor. Hem merkez bankası yani para politikası cephesinde, hem maliye politikası cephesinde, hükümetin bu politikaları aktif olarak kullanıp ya da yönlendirip, ekonomiyi de yönlendirmesini tercih etmiyorlar. Türkiye için de aynı şey geçerli, para politikasında daha sınırlı, maliye politikasında daha fazla olmak üzere geçtiğimiz yıllarda bunun örneklerini gördük bu örneklerde de piyasanın özellikle acı tecrübesi var. Ama şunu altını çizmek lazım, Türkiye geçtiğimiz son 10 yılda bunun örneklerini aştı, Yani biz 2000’li yıllarda küresel yatırımcıya hizmet verirken, neredeyse her yatırımcının sorduğu standart sorular arasında “Türkiye’de borçlanma sürdürülebilir mi? İflas riski nedir?” vardı. Bizde hep yatırımcıları Türkiye Cumhuriyeti’nin borcunu ödeyebileceğine ikna etmeye çalışırdık.

Son 4-5 yıldır böyle bir soru hiç duymadık. 2008- 2009 yılında küresel kriz yaşanırken bile benzer sorular gelmedi. “Merkez Bankası faizleri nereye kadar indirir?” sorusu geldi ama maliye politikasında ciddi bir endişe ortaya çıkmadı.

İşte gelinen bu noktanın devamı önemli. Ben mali kuralın içeriğinin tam anlaşıldıktan sonra, anayasanın içine gömülecek şekilde çıkarılmasının daha doğru olacağını düşünüyorum.<sup>106</sup> diye ifade etmiştir.

Mali kuralların uygulanmasının pek çok amaçları bulunmaktadır. Bu amaçlardan birisi ve belki de en önemlisi siyasal aktörlerin kendi özel çıkarlarına yönelik davranış eğilimlerini sınırlamaktır. Özellikle, yeniden seçilme gayesiyle oylarını azamileştirmeye çalışan politikacılar ile bürokrasinin sağladığı özel yararlar ve avantajlardan (makam-mevki, yüksek maaş, yurtdışı seyahati vs.) yararlanan bürokratlar iradi ve takdiri ekonomi politikalarını kullanarak mali ve ekonomik dengeleri altüst edebilirler. Nihayetinde bireysel seçmenler ve onların bir araya gelerek oluşturdukları kolektif organizasyonların (işadamlarının kurduğu dernekler, ticaret ve sanayi odaları,

---

<sup>105</sup> Cottarelli, s.14..

<sup>106</sup> Büyükkaya, ekim 2010, a.g.e., s.29.

sendika ve konfederasyonlar vs.) kendi özel temsilcileri de kendi özel çıkarlarını azami eştirme güdüsü ile hareket ederler. İşte bu nedenlerle, pek çok filozof insan doğasının belki de en ayrılmaz bir özelliği olan “özel çıkar” ya da “bencillik” duyguları dolayısıyla, insana başkaları adına (bir grup ya da toplum adına) kararlar alırken güvenilmemesi gerektiğini ifade etmişlerdir. Politikacıların oy kazanmak için sorumsuzca kamu harcamalarını artırmaları ve bu harcamaları seçmenlerin hoşuna gitmeyeceği için vergi yerine, vergi-dışı finansman kaynakları ile karşılamaları; bürokratların politikacıların bu temayülleri gerçekleştirme yönünde çaba sarf etmeleri; çıkar gruplarının rant yaratma ve rant kollama eğilimleri vs. netice olarak siyasal aktörlerin güç ve yetkilerini, görev ve sorumluluklarını suiistimal etmeleri demektir.<sup>107</sup>

### **3.4. Bütçeleme Sürecinde Kaynaklanan Sorunları Azaltmak**

Günümüzdeki bütçe uygulamalarının çoğu mali disiplini bozucu bir yapıya sahiptir. Öncelikle bütçeleme süreci, kıt kaynakların öncelik sıralamasına göre tahsisinde başarılı olamamaktadır. Zira günümüz kamu bütçe sistemlerinde aşağıdan yukarıya bütçeleme teknikleri kullanılır. Tüm harcamacı birimler Maliye Bakanlığına ödenek taleplerini iletir; Maliye Bakanı ilgili birimlerle müzakere ederek bu talepleri aşağı çekmeye çalışır. Zaman israfına yol açan bu süreç içsel olarak kamu giderlerinin artmasına yol açar. Zira kaynakların tahsisinde önceden belirlenmiş bir sistem veya harcama sınırı yoktur. Üstelik harcamacı birimlere ek olarak baskı ve çıkar gruplarının etkisi ile hükümetin kendisi de giderleri artırıcı yönde davranır. İkinci olarak bütçeler yıllık olarak hazırlandığı için daha rasyonel kaynak tahsisine olanak sağlayan orta vadeli projeksiyonların yapılmaması ve kaynakların öncelik sırasına göre değil, önceki yılların bütçe sonuçları esas olarak tahsis edilmesi kaynakların daha verimli ve etkin bir biçimde kullanılmasını engellemektedir.<sup>108</sup> Buda sonuçta bir bakıma hükümetin kendi politikalarını oluşturmak için devreye soktuğu programlarla mali disiplinin bozulmasına ve bütçe açığının ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Mali kurallar bütçe sürecinin açık olmasına ve bu süreçten kaynaklanan sorunları azaltmasına yardımcı olabilmektedir.

Bütçe sürecinin açık olması ülkelerin ayrıca önem vermesi gereken bir ilkedir. Devlet faaliyetlerinin daha gözlemlenebilir olması açısından, saydamlık kuşkusuz bütçe

<sup>107</sup> Aktan, Mali Kurallar: “Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Yasal Mali Kurallar”, s. 87.

<sup>108</sup> Vural, s.192.

açıklarının açık olmasını gerekli kılar. Çünkü bütçeler politikacılar tarafından yapılan eylemlerin vatandaşlara karşı hesap verilebilirliğini artıran en önemli araçlardan biridir. Ayrıca, açık sunulmuş bir bütçe dokümanının zamanında ilan edilmesi; piyasaların hükümetin amaçlarını belirlemede kolaylık sağlar.<sup>109</sup>

Dolayısıyla mali kuralların başarı şansı, bir nevi uygulayacak ülkelerin siyasi, ekonomik, sosyal yapısına göre değişiklik arz etmektedir. Ülkeler yürürlüğe koyacakları mali kuralların başarılı olmasını istiyorlarsa, uygulayacakları kurallara bağlı kalmak ve bunun ihlal edilmesi sonucu uygulanacak yaptırımları ihmal etmemek zorundadır.

Mali kurallarla ilgili ana sorunsal, açıkların büyümesini yavaşlatma etkisine sahip olup olmamasıdır. Birçok gözlemci hükümetlerin kolaylıkla çerçevesini dolanabildikleri(ihlal ettikleri) mali kuralların etkisiz olduğunu düşünür. Benzer bir sorunda böylesi kurallar yerine mali tutumluğunu(muhafazakârlığı) ile bilinen bir hükümetin mali sınırlamalarla kendini tabi kılması durumunda böylesi kuralların gerekli olup olmadığına ilişkindir. Mali disipline bağlı uygun bir bütçe politikası gütmesi ile bilinen ve bu durumu ilan ederek inandırıcılığını artıran bir hükümet olması durumunda, kuralların başarı şansı artmaktadır. Mali disipline bağlı olmayan ve mali kurallara uyma niyeti olmayan kuralların etrafını dolaşmak için yollar arayan bir hükümet olması durumunda da söz konusu kuralların bir ehemmiyeti yoktur.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Selma Tosun, "Krizden Sonra Yeniden Yapılanma: Mali Saydamlık ve Bütçe Sürecinin Açık Olması" Bütçe Dünyası, Sayı:33, 2011 Ocak, s.29.

<sup>110</sup> Drazen, s:2.

## 4. FAYDALI BİR MALİ KURAL UYGULANMASININ ÖN KOŞULLARI

Faydalı bir mali kural uygulamasının belirli koşulları vardır. Bu koşullar ülkelerin hukuki, ekonomik, sosyal ve siyasal yapılarına göre farklılık gösterebilirlerse de biz genel olarak bütün ülkelerde yararlı bir mali kuralın uygulanması için her zaman ön koşullar olan şeffaflık, kuralların denetimi ve denetim sonucu kurallara uyulmaması durumunda yaptırım, ayrıca ön koşullar ve bütçe sürecini açıklamaya çalışacağız.

### 4.1. Şeffaflık

Şeffaflığın maliye politikasının başarısını olumlu etkilediği fikri büyük ölçüde kabul görmektedir. Şeffaflık maliye politikasında devlet faaliyetlerinin mali sonuçlarının halka doğru yerde ve doğru zamanda bildirilmesidir. Şeffaflık, yatırımcıların güvenini artırabilir ve dolayısıyla piyasa likit idesini sağlar. Bu da kaynak tahsisinin daha etkin şekilde gerçekleştirilmesine ve kamu borcunun daha gerçekçi fiyatlandırılmasına izin verir.

Kamusal mali işlemlerde şeffaflık, mali politikaların planlanması ve sonuçları ile ilgili daha bilinçli bir kamuoyunun oluşmasına, mali politikaların uygulanması konusunda hükümetlerin sorumlu tutulmasına ve böylece makroekonomik politikaların daha iyi anlaşılmasına ve geçerlilik kazanmasına imkan verir. Hükümetlere duyulan güven artar, politikaların daha güvenli yürütülmesi sağlanır. Mali saydamlık, sağlıklı ve istikrarlı ekonomi politikalarının uygulanabilmesi için bir ön hazırlık gibidir. Dolayısıyla saydamlık daha şeffaf bir hükümeti temsil eder. Saydamlık ve bilgilendirme sayesinde yönetimde istikrar sağlanır; yolsuzluklar önlenir; özel sektör ile kamu sektörü arasında sağlıklı ve uyumlu bir ilişki tesis edilmiş olur.<sup>111</sup>

Maliye politikası ister kurala bağlı bir biçimde isterse iradi olarak oluşturulsun, şeffaflık politikanın başarısı için olmazsa olmaz koşuldur. Ancak kamu otoritelerinin kurallara şeklen uyma ve yaratıcı muhasebe başta olmak üzere çeşitli yöntemlerle kuralları ihlal etme olasılığı akılda tutulursa kurala bağlı maliye politikası açısından şeffaflığın önemi daha net ortaya çıkacaktır. Şeffaflıktan hem kurumsal yapıda ve

---

<sup>111</sup> Tosun, s.26.

fonksiyonda şeffaflık hem de mali raporlarda şeffaflık anlaşılmalıdır. Birincisiyle anlatılmak istenen, hem kamu birimlerinin kendi aralarındaki ilişkilerde hem de kamu kesimini oluşturan birimlerle özel sektör birimleri arasındaki ilişkilerde olması gereken şeffaflıktır. İkinci tür şeffaflık ise kamu maliyesi alanında yaşanan gelişmeleri gösteren, kapsayıcı zamanında ve uluslararası muhasebe standartlarına uygun bir biçimde hazırlanmış, düzenli detaylı mali raporların yayınlanmasını gerektirmektedir. Bu noktada iyi örnekler olarak Yeni Zelanda, Brezilya ve bir bütün olarak AB verilebilir.<sup>112</sup>

#### 4.2. Kurallar, Denetim, Yaptırım

Siyasetin doğası ve kuralların belirttiği esneklik kaybı göz önüne alındığında, konuyla ilgili yapılan bilimsel araştırmanın önemli bir kısmı mali kuralların siyasetçiyi nasıl daha iyi sınırlayacak ve açık eğilimini azaltacak şekilde dizayn edileceğine ilişkin teknik sorunsal üzerinedir. Mali kuralların politikacıları nasıl en iyi şekilde sınırlar diye detaya girmek yerine, daha genel bir meseleye işaret etmek gerekir. Nasıl olur da yaşama sürecinin ürettiği bir kural, aynı hedefe ilişkin sadece ilan edilmiş bir taahhütten daha etkili olur.ve uygulanan politikayı daha güvenilir kılar.? Yani kurallar tam olarak ne işe yarar? Diye sormak gerekmektedir.<sup>113</sup>

Maliye ve para politikalarının kurala bağlanmasının arkasındaki temel nedenlerden biri de kurala uyulmamasının getireceği maliyetleri artırıp keyfi politikaları sınırlamaktır. Mali kuralında işlerlik kazanabilmesi için uygulama sürecinde etkin bir denetleme mekanizmasının geliştirilmesi, kurala uyulmaması halinde devreye girecek yaptırımların iyi tanımlanması gerekir.<sup>114</sup>

Kurallı maliye politikası amaçlarını gerçekleştirmek için mali kuralların iyi bir şekilde tanımlanması ve bu kuralların ihlalinde uygulanacak yaptırımların net bir şekilde belirlenmesi bu kuralların başarısı için önem arz etmektedir.

Kurallara uyulmaması halinde uygulanacak yaptırımların belirlenmesi de önemlidir. Ulusal düzeyde yaptırımlar genellikle itibar kaybı veya aleyhte adli karar biçimindedir. Örneğin, bazı ülkelerde seçilmiş veya atanmış yetkililer ceza alırlar.

---

<sup>112</sup> Bali ve Çelen, 2007, ag.e., s.57.

<sup>113</sup> Drazen, s.9.

<sup>114</sup> Ümit Özlale, “Mali Kural Keşke Sadece Denklem Olsaydı” Türkiye Eğitim Politikaları Araştırma Vakfı(TEPAV), Mayıs 2010, s.3.

Federal sistemlerde ise kabahatli olan hükümete mali yaptırımlar uygulanmakta veya baş finansal yetkililer için müeyyideler konulmaktadır.( Brezilya'da cezai süreç, bir Kanada eyaletinde kabine üyelerine maaş kesintisi uygulanması gibi)<sup>115</sup>

İstikrar ve Büyüme Paktı, parasal birlik içinde bulunan ülkelerin kamu maliyesindeki bozulmayı önlemek amacıyla, iki mali kuralı vurgulamaktadır. Kurallardan birincisi, bütçe açığının GSYİH'nin %3 'ünü geçmesini yasaklarken; ikincisi üye ülkelerin orta vadede denk bir bütçeye ya da bütçe fazlasına olmasını teşvik etmektedir. Eğer bir üye ülke, orta vadede bütçe açığını gideremezse, Avrupa Birliği Maliye Bakanları Konseyi, Üye ülkeye birtakım düzenleyici önlemler almasına yönelik tavsiyelerde bulunur. Üye ülkenin bu tavsiye niteliğindeki önlemi uygulamaması ve bütçe açığını azaltmaması durumunda yaptırımlar uygulanmaktadır. İlk aşamada bu yaptırım, topluluğa verilecek bir vadesiz mevduat iken, verilen süre içerisinde açığın kapatılmaması durumunda para cezası olarak uygulanmaktadır.<sup>116</sup>

### 4.3. Önkoşullar

Mali kuralların etkili olabilmesi için bazı koşulların yerine getirilmesi gereklidir. Mali kurallar ideal olarak, iyi tanımlanmış, şeffaf, basit, çok sık değişmeyen, ancak olağanüstü olaylara ve şartlar ortaya çıktığında yeterince esnek, kalıcı ve etkin olmalı; aynı zamanda, bu kuralların yaptırım gücü bulunmalıdır. Kalıcı bir mali kuralın tesisinde hükümetin muhasebe kayıtlarının, tahminlerinin ve kurumlarla ilişkilerinin ve yapılan işlemlerin şeffaf olması şarttır. Mali kuralların esnek olması ise ani dış şoklar karşısında duruma uyumu sağlayacak, etkileri en aza indirecek şekilde düzenlenmelidir. Ayrıca, mali kuralların yaptırımının olması gerekmektedir. Ancak en etkili yaptırımın ne olduğu ülkelere göre farklılıklar göstermektedir. Kuralların uygulanması hükümetin kontrolü altında olmalıdır. Kurallara uyulmaması halinde ise etkili finansal veya yargısal yaptırımlar devreye girmelidir.

Mali politikaların başarılı uygulamaları üç ön koşula dayanmaktadır. İlki, mali kuralların kamuoyuna tanıtılmasını ve böylece desteklerinin alınmasını amaçlayan destek kampanyaları yapılmasıdır. Destek kampanyaları yürütenlere örnek olarak

---

<sup>115</sup> Şevik, 2008, a.g.e.,s.59.

<sup>116</sup> Aysu, s.472.

Arjantin, Brezilya, Yeni Zelanda ve AB verilebilir. İkinci olarak, oluşturulacak politik tartışma ortamı ile geniş yasama uzlaşması sağlanmalıdır. Böyle bir uzlaşma özellikle mali kuralların anayasa değişikliği gerektirmesi halinde önemlidir. Diğer taraftan, mali kuralların başarılı bir biçimde uygulanması için önemli koşullardan bir diğeri de kuralların sürdürülebilirliğini temin edecek aşamalı yapısal reformlardır. Finansal sistemdeki kırılganlık, kamu sektöründeki istihdam katılıkları, demografik baskılar veya bölgesel dengesizlik koşulları altında söz konusu reform tedbirlerini uygulamak sıkıntı yaratabilecektir.<sup>117</sup>

Mali kuralın başarısını etkileyen faktörlerden bir diğeri ise, mali kuralın uygulama zamanıdır. Zira mali kurallar sadece matematiksel denklemlerin belirlenmesinden ibaret değildir. Mali kuralları başarılı biçimde uygulayan ülke örnekleri incelendiğinde bu ülkelerin öncelikle yapısal, kurumsal ve teknik reformları hayata geçirdikleri, ardından mali kuralları bağımsız biçimde uygulayabildikleri görülmektedir. Bu kapsamda hesap verebilir, şeffaf bir kamu yönetiminin temelleri atılmakta ve mali kurala temel teşkil edecek mali verilerin kapsamı genişletilmekte, bu verilerin hazırlanmasından kamuoyu ile paylaşılmasına kadarki süreçlere ilişkin esaslar yeniden belirlenmektedir. Uygulanan yeni esaslar çerçevesinde elde edilen mali istikrar sonrasında ise bu başarının sürekli ve kalıcı olmasını temin etmek üzere mali kurallar bağımsız bir biçimde ve yasal düzlemde belirlenmektedir.<sup>118</sup>

#### 4.4. Bütçe Süreci

Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler dahil olmak üzere pek çok ülke, son zamanlarda makro ekonomik politikaların bir parçası olarak çok yıllık bütçeleme sürecini uygulamaya koymaya çalışmıştır. Bu değişken çok yıllık bütçeleme süreci özellikle hükümetleri, finansal piyasalarda yapılacak değişiklikler ve reformlar konusunda uyardığı için mali kuralların etkinliği için önemli bir araç olmaktadır.

Siyasetçilerin siyasi sorumluluklarını yerine getirmesinde seçmenlerin elindeki en önemli koz, seçimlerdir. Seçimler sayesinde seçmenler verdikleri yetkiyi siyasal

---

<sup>117</sup> Şevik, 2008, a.g.e., s.59.

<sup>118</sup> Mücahit Civriz, “Türkiye’de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar”, Mali Kurallar: Maliye Politikasında Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya (Edi.), Ümit Ofset Matbaacılık, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2010/408, Ankara: 2010. s.351.

iktidardan alabileceklerdir. Bu nedenle siyasal iktidar seçim öncesinde kısa vadede oy kazandıracak politikaları uygulamaya koyacaktır. Kamu tercihi literatüründe bu olaya “politik miyopluk etkisi” denir. Yerel yönetimlerde belediyelerin seçim öncesi alt yapı hizmetleri yerine park gibi seçmenin gözüne hoş görülebilecek hizmetleri vermeleri bu duruma örnek olarak verilebilir. Ayrıca siyasal iktidar yeniden seçilebilmek için kamu kaynaklarını kendi seçim bölgelerine tahsis edebilir. Bu ise literatürde “hizmet kayırmacılığı” olarak bilinmektedir.<sup>119</sup>

Seçim öncesi vaatler yarışı bütçe üzerindeki etkisini doğrudan gösterir. Bu dönemde vergi oranları oy kaybetmemek için artırılmaz, fakat harcamalarda büyük bir artış olur. Örneğin seçim öncesi memur maaşlarına zam yapılır, tarım ürünlerindeki destekleme fiyatları artırılır. Gelirlerde artış olmaksızın bütçe harcamalarının artırılması bütçe açıklarına yol açar. Bunlar etkisini en çok personel harcamaları ve transfer harcamalarındaki artış üzerinde gösterir. Bu da yatırım harcamalarına ayrılan payı azaltır. Seçim sonrası ise seçim öncesinde neden olunan açıkları kapatmak için kemer sıkma politikaları uygulanır. Yani harcamalar kısılr, vergiler artırılır. Seçim öncesi uygulanan bu kazandırıcı politikalara “seçim ekonomisi” ya da iktisat diliyle “politik konjonktür hareketi” denir. William Nordhaus’un geliştirdiği politik konjonktür hareketleri teorisine göre, kamu harcamalarının en önemli artış nedeni seçim öncesinde uygulanan bu tür politikalar.<sup>120</sup>

Dolayısıyla mali kurallar ancak bütçe sürecinde yapılacak değişikliklerle desteklendiğinde etkili olabilmektedir. Bu değişiklikleri sayacak olursak,<sup>121</sup>

- Bütçelemenin bir yıldan orta vadeye uzatılması,
- Gelecekteki bütçe koşullarına uygun projeksiyonların yapılması,
- Yapılacak politika değişikliklerinin gelecek bütçelere etkisinin tahmin edilmesi
- Bütçeye ilişkin izleme prosedürlerinin oluşturulması ve böylece gerektiğinde düzeltici tedbirlerin alınması,

---

<sup>119</sup> Dilek Dileyici, “Anayasal İktisat Perspektifinde Para ve Maliye Politikaları” Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, 2005, s.134.

<sup>120</sup> Dileyici, s.13135.

<sup>121</sup> Şevik, a.g.m, 2008, s.50.

- Politikacıların kurallara uymasını temin etmek için zorlayıcı mekanizmalar oluşturulmasıdır.

Yukarıdaki açıkladığımız şeffaflık ve denetimin ve yaptırım mekanizmasının geliştirilmesinden sonra bütçe sürecinin etkin bir şekilde düzenlenmesi mali kuralların başarılı olabilmesi için önemli bir başlangıç noktası oluşturacaktır. Özellikle bütçenin hazırlanması, revize edilmesi ve uygulamaya konulması aşamalarında şeffaflık, denetleme ve yaptırım mekanizmalarının iyi tanımlanması mali kuralların etkinliğini ve kamuoyundaki kredibilitesini artırıcı etki yapacaktır.

Para politikasının üzerine sağlanan ekonomik ve politik görüş birliğinin aksine iyi bir maliye politikasının amaçlarının ne olduğu konusunda görüş birliği yoktur. Dolayısıyla iyi bir maliye politikası üzerine teknokratik yorumlar yapılamaz. Fakat bu iyi ve kötünün ne olduğunun belirlenmesine engel değildir: Hükümetin bilançosunu nasıl dengeleyeceği hükümetin kendi gelecek mali durumunu etkilediği gibi ekonominin geneli üzerinde de büyük bir etkiye sahiptir. Dolayısıyla genel anlamda iyi bir mali yönetimi tanımlamak mümkündür.<sup>122</sup>

Tüm gereklilikleri karşılayabilecek bir mali kural tasarlamak mümkün değildir.<sup>123</sup>

### **Düşük borçlanma maliyetlerini sağlamak:**

Yüksek ve tahmin edilmesi zor borçlanma finansal marketlerde huzursuzluğa yol açar. Bu da hükümetin borçlanma maliyetlerini artırır.

### **Bütçe açığı önyargısından kaçınmak:**

Kısa vadeli mali hovardalık mevcut hükümet için bir avantaj sağlarken gelecek hükümetlerce yüklenilecek borçlar doğurur. Bu da bütçe açıkları açısından bir ön yargı oluşturur.

### **Ekonomik döngüleri yumuşatmak:**

---

<sup>122</sup> Alasdair Murray, Giles Wilkes, "Fiscal Rules OK?" CentreForum, January 2009, s.1.

<sup>123</sup> Alasdair Murray, Giles Wilkes, s.2.

Hükümetlerin vergi ve harcama kararları makroekonomik volatilitiyi çıkış dönemlerinde talebi patlatarak durgunluk dönemlerinde talepte keskin düşüşlere yol açarak arttırır. Bu durumu Merkez Bankası'nın bağımsız olması durumunda bile enflasyona yol açar.

### **Hükümet yatırımlarını uyarmak:**

Kamu yatırımlarının faydası oldukça uzun vadeli. Zor durumdaki hükümetler için faydalı yatırımların kesilmesi kolay bir yoldur ancak iyi bir maliye politikası böylesi basiretsizliklerden kaçınır.

Kurallara dayalı ekonomi politikası uygulanması taraftarı iktisatçılar, mali kuralların hükümetlerin ve uyguladıkları ekonomik programların sağlamlığı ve sürdürülebilirliğine yönelik olumlu beklentileri artırarak hükümetlerin güvenilirliklerini yükseltebileceklerini ifade etmektedirler. Maliye politikası kuralları seçim ekonomisi, kayırmacılık, bürokrasi, politik miyopluk v.b. gibi nedenlerden dolayı kamu ekonomisinde oluşan etkisizlikleri azaltabilirler. Hükümetlerin savurganlığını ve yanlış ekonomi politikası uygulamalarını azaltarak ekonomik krizleri engelleyebilir veya bu krizlerin şiddetini azaltabilirler. İktisat politikası uygulamalarının saydamlığını artırarak kamu ekonomisinin yönetimine halkın daha fazla katılımını sağlayabilirler.

Özellikle yükselen piyasalar kurala dayalı maliye politikaları oluşturarak güvenilirlik de sağlayabileceklerdir. Çünkü bu ülkelerin en büyük sorunu güvendir. Güveni sağlamak için oluşturulacak mali kurallar geleceğe yönelik olarak diğer ülkeler için bir teminat oluşturacaktır. Sonuç olarak kurala dayalı politikalar büyük değişimlerin yaşandığı günümüz ekonomilerinde maliye politikalarının önemli bir unsuru haline gelmiştir. Bununla birlikte mali kurallardan beklenen faydayı elde etmek için, oluşturulacak kuralların yukarıda bahsedilen özellikleri taşınmaları gereklidir. Bu özelliklere sahip politikalar ülkelerin daha öngörülebilir bir geleceğe sahip olmaları bakımından önem arz etmektedir.

### **4.5. Mali Kural Düzenleme Yöntemleri**

Mali kuralların uygulamaya konulmasında yasal dayanaklar çok çeşitli olabilmektedir. Bu kurallar yöntem itibarıyla anayasa, yasa, politika kuralları,

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 yada daha fazla yaptırım gücüne sahip olduğu gözlenmektedir.<sup>124</sup>

Mali kuralların düzenleme yöntemleri de ülkelerin yapılarına göre farklılık göstermektedir. Anayasa, yasalar, çeşitli hukuki düzenlemeler (tüzükler, orta vadeli planlar vb.) siyasi irade beyanları veya uluslararası anlaşmalar, mali kurallar için yasal zemin oluşturabilmektedir. ABD, İsviçre, Almanya ve Polonya’da uygulanan kurallar anayasal bir zorunluluk iken, İngiltere, Yeni Zelanda, İspanya, İsveç ve Kanada gibi birçok gelişmiş ülke ile Peru, Kolombiya, Arjantin ve Brezilya gibi bazı Latin Amerika ülkelerinde yasal düzenlemeler uygulama için yeterli olmaktadır. Avrupa Birliği’nde ise ülkeler, Maastricht Kriterlerine ve İstikrar ve Büyüme Paketi gibi uluslararası anlaşma kurallarına uymakla yükümlüdürler. Japonya’da hükümet kararı, Norveç’te Mali İstikrar Tüzüğü, Hollanda ve Endonezya’da siyasi karar ve rehberler, mali kuralların uygulanmasını yönlendiren düzenlemelerdir.<sup>125</sup>

Bazı mali kurallar başlangıçta uygulamaya sokulurken, bazıları büyük düzenlemeler esnasında yürürlüğe girer. 1980 yılından bu yana ulusal mali kural uygulayarak mali konsolidasyon yapmaya başlayan 24 ülkenin neredeyse yarısı başarılı olmuştur. Bunların birçoğu mevcut mali bozulmanın gözden geçirilmesi esnasında uygulamaya alınmıştır. Örneğin, Finlandiya ve İsveç’te mali kural 90’ların başında yaşanan bankacılık ve mali kriz sonrasında yapılan düzenlemeler esnasında oluşturulmuştur. Yedi ülke ise borç oranları düşmeye başladıktan sonra mali kural uygulamaya almıştır.<sup>126</sup>

Aşağıda özellikle birçok ülke tarafından sıkça kullanılan mali kural düzenleme yöntemleri olan Anayasalar, Yasalar ve uluslararası Anlaşmalar ışığında incelenecektir.

---

<sup>124</sup> Kopits, Symansky, 1998, a.g.e, s.8.

<sup>125</sup> Ahmet Kesik, Nergiz Bayar, s. 50.

<sup>126</sup> Cottarelli, s.17.

#### 4.5.1. Anayasalar

Mali kuralların önemini özellikle 1970’li yılların ortaya çıkardığı iktisadi sorunların devletin yeniden yapılandırılması ve reforme edilmesi anlayışının gelişmesi çerçevesinde dikkat çekmek gerekmektedir. Nitekim 1980’lerde yaşanan borçlanma krizi Neo-Liberal politikaların önem kazanmasına neden olurken, piyasa ağırlıklı reform çabaları bu dönemi karakterize eden en önemli gelişmeler olmuştur. Birçok ülkede mali kuralların mali kuralları uygulamaya koymasının gerekçesi hükümetlerin izlediği iradi maliye politikalarının güvenilirliğini yitirmesidir.<sup>127</sup>

Anayasal iktisat ile geleneksel iktisat arasındaki ayrılık işte tam bu noktada ortaya çıkar. Anayasal iktisat, dıştan empoze edilen sınırlamalara göre çeşitli mallar ve hizmetler arasında; veya çeşitli üretim faktörleri arasında tercihin nasıl yapılacağı konusu ile ilgilenmeyip dikkatini doğrudan doğruya dıştan empoze edilen sınırların neler olması gerektiği yani sınırların tercihi ile ilgilenir. Daha açık bir deyişle söylersek anayasal iktisadın temel amacı, ekonomik alanda insan davranışlarını sınırlayan ve insana kendi dışından empoze edilen sınırlar incelemektir.<sup>128</sup>

Mali kuralların uygulamaya 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 niteliği taşıyacak ve bu kurallara uyulması zorunlu hale gelecektir. Ancak burada anayasaya dahil edilecek söz konusu mali kuralların belirlenen ülke açısından uygulanabilirliğin mevcut olması da önem taşımaktadır. Mevcut şartlar altında uygulanması mümkün olmayan bir mali kuralın anayasa ya dâhil edilmesi, çeşitli sorunları da beraberinde getirebilecektir. Örneğin, aşırı derece de borç yükü altında olan bir gelişmekte olan ülkenin anayasasına “denk bütçe ilkesini” anayasal mali kural olarak ilave ettiğinizde, bu kuralın uygulanabilmesi en azından borç kısır döngüsü belli bir süre atlatılıncaya kadar imkânlar dâhilinde mümkün olmayabilecektir. Bununla birlikte, belirli seviyede mali disiplinin sağlanmasının ardından bu disiplinin sürekliliğinin korunması amacıyla böyle bir mali kuralın anayasal hale getirilmesi daha kolay olabilecek uygulama

---

<sup>127</sup> Abdulkadir Işık, Mustafa Sakal, Metin Meriç, “Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar: Türkiye’de Uygulanabilirliği”, s.7.

<sup>128</sup> Savaş, 1997, a.g.e, s.49.

güçlüklerini de giderebilecektir. Mali disiplinin devamlılığını sağlayabilmek için, anayasaya ilave edilen mali kuralların ihtiyaç duyulan tüm özellikleri de bünyesinde barındırması önem taşımaktadır.<sup>129</sup>

Devletin vergileme, harcama, borçlanma gücüne ilişkin sınırlamaların yasalar yerine daha çok anayasada yer alması gereği üzerinde durulması, getirilmek istenilen sınırlamaların etkinliği ve kendilerinden beklenen güvencenin kalıcılığı bakımından büyük önem taşımaktadır. Anayasal hükümler kanunlara görece daha zor, daha uzun bir süreç sonrası daha büyük çoğunluğun oyu ile çıkarılabilirler ve buna bağlı olarak değiştirilebilmeleri ve kaldırılabilmesi de aynı şekilde büyük çoğunluğun uzlaşması ile mümkündür. Anayasal mali kurallarının benimsenmesi ve uygulanması anayasal mali kuralların gerekliliği konusunda öncelikle toplumsal uzlaşmanın sağlanmasına bağlıdır.<sup>130</sup>

Dolayısıyla anayasal sınırlamaların etkisi toplumsal ve ekonomik sorunların aşılmasında daha önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sınırlamalar, maliye politikası araçlarına göre, harcama sınırlamaları, vergi sınırlamaları ve borç sınırlamaları şeklinde sınıflandırılabilmesi gibi daha genel bir ayırımla prosedürel veya nümerik (kantitatif) sınırlamalar şeklinde de sınıflandırılabilir. Prosedürel sınırlamalar ile nitelikli oyçokluğu gibi oylama kurallarına yer verilmesinin yanı sıra denk bütçe kuralı veya kamu harcama alanlarının belirlenmesi, vergi konularının ve ilkelerinin belirlenmesi gibi uygulamalara yer verilmektedir. Kantitatif sınırlamalar ile ise ekonomi politikalarının uygulanmasında vergi, harcama, bütçe açıkları ve/veya borçlanmanın GSYİH'ye oranlanması suretiyle veya belirli bir tutar belirleyerek üst limitlerin ortaya koyulması suretiyle siyasi iktidar tarafından uyulması öngörülen sınırlamalar anlaşılmaktadır. Takip eden kısımda yer verilen ABD ve AB uygulamasında bu ayırım göz önünde bulundurularak ekonomi politikalarına yönelik sınırlamalara yer verilmiştir.<sup>131</sup>

Yüksek dereceli yasama ile koyulan kuralları gerektiğinde değiştirmek veya kaldırmak zordur. Anayasa'da bulunan mali kuralların, en son Almanya'nın çıkardığı

---

<sup>129</sup> Günay, 2007, a.g.e., s.95.

<sup>130</sup> Atılgan, S.249.

<sup>131</sup> Şahin, s.232.

mali kural gibi, kabulü ya da değiştirilmesi parlamentoda nitelikli çoğunluk gerektirir. Bu durum hesap verilebilirlik ve talimat mekanizmaları zayıf, kural çerçevesinin istikrarlı olmasını zorunlu kılar. Para birliklerine üye ülkelerin uluslararası anlaşmalarla kabul edilmiş mali kuralları vardır. Kuralların sadece yasal altyapıda olması şart değildir, kurallar siyasi vaat/taahhüt olarak da oluşturulabilir. Bu durumda kurallarda değişikliğe gitmek daha kolaydır.<sup>132</sup>

#### 4.5.2. Yasalar

Mali kurallar en çok politik ekonomi açısından tartışılmaktadır. Bu tartışmaya göre seçilmiş hükümetler özellikle koalisyon hükümetlerine karşı bütçe açıkları ve nesiller arası transfer yapmaları konusunda önyargılar bulunmaktadır. Bu önyargılar nedeniyle oluşan baskılar sonucu bu hükümetler yasal mali kurallar koyma konusunda başarılı olamamaktadırlar. Bu tarz zorluklarla yaşanan nüfus ve katı sosyal yapıları bulunan ülkeler de daha sık rastlanmaktadır.<sup>133</sup>

Merkezi sistemden uzaklaşmadan önemli bir nokta, devletin uluslaşma seviyesinin altında mali kuralları uygulamasıdır. Uluslaşmama kuralları durumu güçlüdür. Özellikle de bir ülkenin (Arjantin, Brezilya gibi) önemli büyüklükte mali politikalara karşı koyamaması gibi. Bu argümanlar altındaki temel prensip, kuralların benzer hükümet seviyesinde zorla kabul ettirilme gerekliliğidir. Buna politikanın hesaplanabilir yeri denir.<sup>134</sup>

Farklı durumda; birlik politika sisteminde formülasyon ve kararlar sadece millette ya da merkezi seviyede yer alırken, federal sistemde, bu durum ulus ve uluslaşmama seviyesi altında dağıtılır. Tam tersi, koordineli yaklaşım altında, tüm uluslaşmamış devletler merkezi otoritenin gözetimi altında, mali politika düzeyini kesinleştirmek için tek biçimli kurallara tabi tutulur. Önemli aktiviteler için hükümet sorumluluğunun az olduğu federasyonlarda koordinasyonda önemlidir.<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> Cottarelli, s.32.

<sup>133</sup> Kopits, Symansky, 1998, a.g.e., s.17.

<sup>134</sup> George Kopits, "Fiscal Rules: "Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament", IMF Working Paper WP/01/145, September, 2001. s.12.

<sup>135</sup> Kopits, s.12.

Mali kural türleri anayasal veya yasal olup olmamasının yanı sıra katı ve esnek kurallar şeklinde de bir sınıflandırmaya tabi tutulabilmektedir. Buna göre bir hükümet ekonomik koşullar veya siyasi tercihleri değiştiğinde maliye politikası kurallarında dilediği değişikliği yapamıyorsa bu kurallar katı kurallardır. Öte yandan katı kurallar daimi olma eğiliminde iken genellikle koalisyon anlaşmaları, orta vadeli programlar, mali sorumluluk yasaları veya yıllık bütçe kanunları ile oluşturulan esnek kurallar ya yıllık bazda hazırlanır veya her yıl yenilenmeleri gerekir. Bu açıdan bakıldığında anayasal kuralların yasal kurallara nazaran katı kurallar sınıflandırmasına dahil olduğunu ifade etmek yanlış bir değerlendirme olmayacaktır.<sup>136</sup>

#### 4.5.3. Uluslararası Anlaşmalar

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

Kuralların çoğunluğu uluslararası anlaşmalarla ya da kanun hükmünde kurallarla oluşturulmuştur. Bütçe dengesi ve borç oranı kuralları uluslararası anlaşmalarla kurallaşmışken, gider kuralları ulusal yasama ile kurallaşmıştır. Ülkelerin önemli bir kısmı ise harcama kurallarını siyasi vaat/taahhütlerle koymuştur. Gelir kurallarında genel olarak bu şekilde konulmaktadır. Çok güçlü anayasal kurallar sadece birkaç ülkede bulunmaktadır. Almanya, Polonya, İsviçre) Kuralların konulma şekli ülkeye özel olarak belirlenmektedir.<sup>137</sup>

Bazı Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler rakamsal kısıtlamalar içeren mali kurallar oluşturmuş bazıları da oluşturmayı planlamaktadırlar. Mali kuralların arkasında yatan sebep makroekonomik istikrarı, sürdürülebilirliği ve politika inandırıcılığını sağlamaktır. Mali politikaların çoğu ihtiyari olarak tespit edilmektedir ancak bazı açılardan mali kuralların ihtiyari politikalara üstünlükleri bulunmaktadır. Mali kurallar seçilmiş hükümetlere karşı önyargıların sona ermesine ve politika zaman tutarsızlığı

---

<sup>136</sup> Şahin, s.233.

<sup>137</sup> Cottarelli, s.32.

yaşanmamasına katkı sağladığı için ihtiyari mali politikalara tercih edilebilir durumdadırlar.<sup>138</sup>

**Tablo 3: Çeşitli Özellikleri Bakımından Bazı Ülkelerdeki Mali Kuralların Karşılaştırılması**

Ülke	Kural Türü	Planlama Süresi	Kapsam	Yasal Temel
<i>Danimarka</i>	Yapısal bütçe dengesi	Çok Yıllı	MY	Politik anlaşma
<i>Estonya</i>	Bütçe Dengesi Gelirin Yüzdesi olarak borç	Çok Yıllı Yıllık	MY YY	Kanun
<i>Finlandiya</i>	Bütçe Dengesi Gelirin Yüzdesi olarak borç	Çok Yıllık	MY	Politik anlaşma
<i>Fransa</i>	Altın Kural	Yıllık	YY	Kanun
<i>Litvanya</i>	Net borçlanma tavanı Bütçe Dengesi	Yıllık	MY YY	Kanun
<i>Hollanda</i>	Harcama tavanı	Çok Yıllık	MY	Koalisyon anlaşması
<i>Polonya</i>	GSYİH yüzdesi olarak borç	Yıllık	MY	Anayasa
<i>Slovakya</i> <i>C.</i>	Gelirin yüzdesi olarak borç	Yıllık	YY/BY	Kanun
<i>Slovenya</i>	GSYİH yüzdesi olarak borç Borç tavanı	Çok Yıllık Yıllık	MY YY	Koalisyon anlaşması Kanun
<i>İspanya</i>	Bütçe Dengesi Gelirin Yüzdesi olarak borç Borç tavanı	Konjoktür Yıllık Yıllık	MY BY YY	Kanun
<i>İsveç</i>	Ortalama bütçe açığı	Konjoktür	MY	Politik anlaşma
<i>İsviçre</i>	Bütçe Dengesi Borç freni	Konjoktür	MY	Anayasa
<i>İngiltere</i>	Bütçe Dengesi GSYİH yzdesi olarak borç	Konjoktür	MY	Kanun
<i>İsrail</i>	Açık ve harcama tavanı	Çok Yıllık	MY	Kanun
<i>Avustralya</i>	Bütçe dengesi, borç tavanı	Konjoktür	MY	Kanun
<i>Brezilya</i>	Gelirin yüzdesi olarak borç	Yıllık	MY ve YY	Kanun
<i>Kolombiya</i>	Gelirin yüzdesi olarak borç	Yıllık	MY ve YY	Kanun
<i>Hindistan</i>	Altın Kural	Çok Yıllık	MY	Kanun
<i>Y. Zelanda</i>	Operasyonel Denge	Konjoktür	MY	Kanun

MY: Merkezi Yönetim, YY: Yerel Yönetim, BY: Bölgesel Yönetim

**Kaynak:** Xavier Debrun, Natan Epstein, and Steven Symansky, “A New Fiscal Rule: Should Israel “Go Swiss?”, WP/08/87- IMF Working Paper, April 2008, s.9.

Tablo 2’de bazı ülkelerde uygulanan mali kuralları, uygulama süresi, kapsamı ve yasal altyapısı bakımından ele almaktadır. Buna göre gelişmekte olan ülkelerde daha çok borçlanmaya ilişkin, gelişmiş ülkelerde ise daha çok bütçeye ilişkin kuralların olduğu göze çarpmaktadır. Bunda tabi ki gelişmekte olan ülkelerin borçlanmaya ilişkin yaşamış olduğu kötü geçmiş, gelişmiş ülkelerde ise artan kamu harcamalarının neden olduğu bütçe açıkları önemli rol oynamaktadır. Planlama süreci açısından bakıldığında ise, bütçe dengesine ilişkin kuralların ağırlıklı olarak çok yıllık ve konjoktür dönemini

<sup>138</sup> Kopits, Symansky, 1998, a.g.e., s.22.

ele alan şekilde düzenlendiği görülmektedir. Böylece geleceğin belirsizliği daha çok ortadan kaldırılmaktadır. Kapsamları açısından bakıldığında ise, merkezi yönetime ilişkin kuralların ön planda olduğu görülmektedir. Çünkü bu ülkelerde yönetimler arası ilişkilerin önemi daha çok fazla olmaktadır. Yasal temelleri açısından ise, çoğu ülkede uygulanan kuralların yasal temellere dayandırıldığı, buna karşın bazı ülkelerde sadece politik hedefler şeklinde kaldığı gözlenmektedir. Politik olarak belirlenen kurallar daha çok mevcut siyasi partinin geleceği üzerinde etkili olmaktadır. Çünkü, bu tarz hedeflerin gerçekleşmemesi durumunda siyasi partinin geleceğini olumsuz olarak etkilemektedir. Yasaya dayalı kurallar ise parti gözetmeksizin bütün yöneticileri bağlamaktadır. Tabii burada mali kuralların anayasaya dayandırılarak daha güçlü halede getirilmesi de sağlanabilmektedir.

Bütün demokratik devletler mali kurallara sahiptir. Bu kurallar arasında vergileme, vergi istisna ve muafiyetleri, muhasebe usulleri, borçlanma ve harcamaların sınırlandırılması gibi konular yer alabilmektedir. Bu kuralların bazıları anayasalıdır ve sadece zor ve zaman alıcı bir süreçte değiştirilebilir. Bazıları ise yasama organının çoğunluk oyuyla değiştirilebilen yasalardır. Diğerleri ise resmi olarak yaptırım gücüyle desteklenmeyen, ancak vergi ve harcama yasalarının hazırlanmasında önemli bir rol oynayan vergi tarafsızlığı, yatay eşitlik gibi normatif kurallardır. Bütün bu kurallar bireyleri devletten ve diğer bireylerden korumak için mevcuttur.<sup>139</sup>

Mali kuralı bulunmayan ve küçük düzenleme ihtiyacı olan ülkelerde, kural oluşturulmadan önce pilot bir uygulama yapılması kuralın inandırıcılığını güçlendirecektir. Bunun tüm ülkelerde yapılmasına gerek yoktur ancak yapılması hükümetlerin harcama baskılarını ya da küresel şoklar nedeniyle oluşacak olumsuzlukları dizginleme kabiliyetini artırır. Ayrıca ihtiyatlı mali politikalar geliştirilmesine katkıda bulunur.<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> Atılgan, s.249.

<sup>140</sup> Cottarelli, s.37.

## 5. TÜRKİYE’ DE MALİ KURAL UYGULAMALARI

Türkiye 1983–1993 döneminde, maliye politikası alanında, oldukça kuralsız ve şeffaf olmayan bir dönem yaşamıştır. Bu dönemde bütçe dışı fon uygulaması ile bütçe birliği yok edilirken, kamu harcamalarının önemli bir kısmı da denetim dışına çıkartılmıştır. Kamu harcamalarının finansmanında borçlanma politikasına öncelik verilmiş ve kamu borçlanmasına herhangi bir sınır getirilmemiştir. Ayrıca, ek bütçe uygulaması yaygınlık kazanmış ve ek bütçe harcamalarının borçlanma hasılatı ile özellikle Merkez Bankasından kısa vadeli avans kullanımıyla finansmanı olağan bir uygulama haline gelmiştir.<sup>141</sup>

Türkiye Turgut Özal hükümetiyle beraber maliye politikasından yaşanan bütün bu kuralsızlıklar kamu açıklarının hızla yükselmesine yol açarken iç borçlanmanın da artmasına neden olmuştur. Dolayısıyla maliye politikasındaki bu tür kuralsızlıkları sınırlandırmak için çeşitli yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur.

Maliye politikasındaki bu kuralsızlık ve disiplinsizliği sınırlandırmak amacıyla, 1993 yılından günümüze kadar, bütçe birliği bütçe denetimi, bütçe kapsamının genişletilmesi ve iç borçlanmaya belirli sınırlamalar getirilmesi konularında pek çok düzenleme yapılmaya çalışılmıştır. Ancak 1990’lı yıllardaki siyasi istikrarsızlık ile yaşanan iç ve dış kaynaklı krizler(1994 krizi, 1997 Asya krizi, 1998 Rusya krizi, 1999 Marmara depremleri ve 2001 krizi gibi) maliye politikasına ilişkin bu düzenlemelerin tam olarak hayata geçirilmesini önlediği gibi, ekonomide dengesizliklerin sürmesine yol açmıştır. Maliye politikası ilişkin bu düzenlemeler, özellikle 2001 krizinden sonra daha kapsamlı ve düzenli bir nitelik kazanmış ve ekonomide mali disiplinin sağlanmasına ve sürdürülmesine önemli katkıda bulunmuştur.<sup>142</sup>

2009 yılı Aralık ayında yayımlanan Orta Vadeli Program ile, Ülkemizde de 2011 yılı itibarıyla Mali Kuralların bağımsız bir kanunla uygulanmaya başlanacağı kamuoyuna duyurulmuştur. 2010 yılı ikinci çeyreğinde yasal düzenlemelerin tamamlanacağı belirtilen mali kurala ilişkin süreci son bir yıl ile sınırlandırmak hatalı bir değerlendirme olacaktır. Mali kurala giden “kurallı maliye politikaları” süreci ve

---

<sup>141</sup> Yükseler, s.2.

<sup>142</sup> Yükseler, a.g.e, s.2.

mali kuralın başarılı biçimde uygulanması için gerekli altyapı hazırlıklarını, 10 yıllık bir süreç içerisinde değerlendirmek daha sağlıklı bir yaklaşım olacaktır. Zira Uluslararası Para Fonu ile devam eden Stand-by Anlaşması süreci ile, Kasım 2000 ve Şubat 2001 tarihlerinde yaşadığımız krizler sonrasında ortaya çıkan tablo, Kamu Mali Yönetiminde bir dönüşümü zorunlu kılmış ve uzun yıllar boyunca mali disiplin sorunu ile karşı karşıya kalan Ülkemiz, kamu kesimi kaynaklı sorunları çözmek için bir dizi reform girişiminde bulunmuştur. Para Fonu ile yapılan anlaşmalar sonrasında yapısal ve sayısal perspektiften vurgulanan Ana çerçevesini 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun oluşturduğu bu süreç, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanununun kabulü ile devam etmiş ve mali kural için gerek duyulan sağlam bir mali yapının temeli atılmak istenmiştir.<sup>143</sup>

Maliye politikasında disiplin sağlamak amacıyla yürürlüğe konulan önemli düzenleme ve kuralları ve ayrıca IMF ile yapılan yapısal düzenlemeleri aşağıda başlıklar halinde inceleyeceğiz.

### **5.1. IMF İle İlişkiler**

IMF, günümüzde çeşitli gelişmişlik düzeylerinde bulunan 185 ülkenin üye olduğu uluslararası ekonomik bir kuruluştur. IMF, uluslararası parasal işbirliği ve döviz kuru istikrarını desteklemek, ekonomik büyüme ve yüksek istihdamı teşvik etmek ayrıca üye ülkelerin ödemeler dengesi bilançosunda karşılaştıkları sorunların aşılmasını kolaylaştırmak amacıyla kurulmuştur.<sup>144</sup>

IMF'nin ödemeler dengesi krizine giren ülkeye dış borç vermek için gerekli gördüğü, performans hedeflerini içeren bazı koşulları vardır. Ülke eğer bu koşul ve performans hedeflerini kabul edip, gerçekleştirmeyi taahhüt ederse "Stand-by" anlaşması imzalanır ve dış kredi sağlanır. Formal bir IMF programı uygulamasında ülke, kararlaştırılan makroekonomik performans hedeflerine uymakla yükümlüdür. Krediler performansa bakılarak periyodik olarak belirlendiğinden, eğer performans hedefleri tutturulamazsa, IMF kredi vermektен vazgeçebilir ya da hedeflerin yeniden

---

<sup>143</sup> Civriz, s.349-350.

<sup>144</sup> [www.imf.org/external/about.htm](http://www.imf.org/external/about.htm).

gözden geçirilmesini isteyebilir. Performans hedeflerinin tutturulamadığı bazı durumlarda, ülkeler yeni hedef belirlemek yerine programa devam etmemeyi tercih edebilirler.

IMF ile ilişkilerin temelini oluşturan istikrar programlarının hemen hepsinde ortak birkaç özellik bulunmaktadır. Bunlar temelde, fiyat istikrarını sağlama amacına dönük olarak tasarlanan ve bağımsız bir merkez bankasının varlığını gerektiren para politikaları, özelleştirme, bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması, sosyal güvenlik sektöründe yer alan yapısal düzenlemeler ve kamu sektörü açıklarının kontrol altına alan sıkı maliye politikaları olarak sıralanabilir.

Ülkemiz, 1958 yılından bu yana stand-by düzenlemelerine ilişkin çeşitli aralıklarla sunmuş olduğu 20 niyet mektubu ile IMF'den fon kullanma yoluna başvurmuştur. Son dönemde IMF ile ülkemiz arasında 9 Aralık 1999, 18 Ocak 2002 ve 26 Nisan 2005 tarihinde 17, 18 ve 19'uncu stand-by düzenlemeleri gerçekleştirilmiştir.<sup>145</sup>

Ülkemiz Uluslararası Para Fonuna 11 Mart 1947 tarihinde üye olmuş, 1958 yılından günümüze 20 Stand-by anlaşması imzalamıştır. Diğer ülkelerle yapılan düzenleme anlaşmalarında olduğu gibi Ülkemizle yapılan 17, 18 ve 19. Stand-by Anlaşmalarında da kamu borcu probleminin aşılması ve borç dinamiklerinin sürdürülmesi amacıyla mali disiplin önemli bir şekilde vurgulanmakta ve faiz dışı fazla temel performans kriterlerinden biri olmaktadır.<sup>146</sup>

Türkiye IMF ile 1980'den itibaren üç yılı kapsayacak şekilde bir stand-by anlaşması yapmıştır. 24 Ocak 1980 kararlarının öncelikli hedefi ekonomik istikrarın sağlanması açısından, döviz ve enerji dar boğazını aşabilmek, ihracatı özendirme olmuştur. Ekonominin düzlüğe çıkması için öncelikli hedef ihracatı artırmak olmuştur.

IMF ile ilişkilerin temelini oluşturan istikrar programlarının hemen hepsinde ortak birkaç özellik bulunmaktadır. Bunlar; temelde fiyat istikrarını sağlama amacına dönük olarak ortaya konulan ve ülkemizde özellikle bağımsız bir merkez bankasının varlığını gerektiren para politikaları, özelleştirmeler, bankacılık sektörünün yeniden

---

<sup>145</sup> Kaya, s.76.

<sup>146</sup> Civriz, s.354.

yapılandırılması, sosyal güvenlik alanındaki yapılandırmalar ve reform düzenlemeler ve son olarak da bütçe açıklarının kontrol altına alınmasına yönelik olarak uygulanan sıkı maliye politikalarıdır.

Şimdi aşağıda son dönemlerde IMF ile ülkemiz arasında uygulanan 9 Aralık 1999, 18 Ocak 2002 ve 26 Nisan 2005 tarihlerinde imzalanan 17, 18, ve 19'uncu stand-by düzenlemelerine değinilecek olup son olarak ta stand by anlaşmalarına ilişkin genel bir değerlendirme açıklanmaya çalışılacaktır.

### **5.1.1. 17'nci Stand-By Düzenlenmesi**

Türkiye 20'nci yüzyılın son yılı olan 1999 yılına hem ulusal hem de uluslararası koşulların elverişsiz olduğu bir ortamda girdi, içeride siyasi istikrarsızlık devam ediyor, güvenoyu alacak bir hükümet kurulamıyordu. Küresel krizin vurduğu sanayi ve ticaret sektörü durgunluğa girmiş görünüyordu. Kamu maliyesi 6 aylık geçici bütçe ile yönetilmeye başlamıştı. Hükümet krizine bağlı olarak IMF ile sürdürülen görüşmeler erteleniyor ve ülkelerin dış kaynak ihtiyacı sorunu giderek yeni bir boyut kazanıyordu. IMF Türkiye'nin nakit sıkıntısı içerisinde olduğunu gördüğü halde, kredi konusunu genel seçimlerden sonra hükümetle yapacağı görüşmeye kadar ertelediğini açıkladı.<sup>147</sup>

17'nci stand by düzenlenmesine ilişkin niyet mektubu 57'nci hükümetle IMF arasında 9 aralık 1999 tarihinde imzalanmıştır. Bilindiği üzere stand by anlaşmasını yürürlüğe girdiği dönem Türkiye ekonomisinde kamu maliyesi açıklarının arttığı, ekonominin dış şoklara karşı olumsuz şekilde etkilendiği ve büyüme sürecinin gerilediği bir dönem olmuştur. Yine bu dönemde ülkemizin gerek nüfus olarak gerekse ekonomik aktiviteler açısından en ağırlıklı bölgesi olan Marmara Bölgesinde yaşanan deprem genel ekonomik durumu ve sosyal dengeleri olumsuz etkilemiştir.

Bu şartlarda gerçekleştirilen stand-by anlaşmasının, enflasyonla mücadele ve ekonomide güven ortamını yeniden tesis edilmesini amaçlamıştır. Programın uygulama dönemi içerisinde Türkiye ekonomisi bazı önemli iç ve dış şoklarla karşı karşıya kalmıştır. Türkiye'de yaşanan Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri ve 11 Eylül 2001

---

<sup>147</sup> M. Sezai Kutlu, Rıza Demirci, "Stand-By Anlaşmaları Açısından Türkiye IMF İlişkileri" Vergi Denetmenleri Derneği Eğitim Yayınları Serisi: 3, Ankara:2001, s.31.

yılında gerçekleştirilen terör saldırıları bu dönemde yaşanan iç ve dış şoklara verilebilecek örneklerdir.

Ayrıca kronikleşen enflasyon sürecini kırabilmeyi, reel faizleri aşağıya çekebilmeyi ve kamu finansman dengesini sağlıklı bir yapıya kavuşturmayı amaçlayan ekonomik program, döviz kurunu nominal bir çapa olarak kullanan para ve kur politikasını çok sayıda yapısal düzenleme ve sıkı maliye politikasıyla destekleyen bir çerçeve oluşturmaktaydı. Bu kapsamda 2000 yılsonu için TEFE Enflasyonu %20 ve TÜFE enflasyonu %25 olarak hedeflenmiştir. 1 ABD doları ve 0,77 Euro'dan oluşan kur sepetinin Türk Lirası karşısındaki değişimi 1,5 yıllık bir dönem için önceden ilan edilmiş, ilerleyen dönemlerde bant sistemine ve serbest dalgalı kur sistemine geçileceği anlaşılmıştır.<sup>148</sup> 2000 yılında enflasyonla mücadelede başarılı olunmuş, yurt içi talepteki canlanmayla birlikte üretimde artış gerçekleşmiştir.

Ancak, Türk Lirası'nın beklenenin üzerinde reel değer kazanması, yılın ilk yarısında faiz oranlarının beklentilerin üzerinde düşmesiyle birlikte iç talebin hızla artması, uluslararası petrol fiyatları ve buna bağlı olarak enerji fiyatlarındaki artış ve Euro/dolar paritesindeki gelişmeler sonucunda 2000 yılının ikinci yarısında cari işlemler açığı artmıştır. Bu gelişmeler iç ve dış piyasalarda mevcut kur sisteminin sürdürülebilirliği ve cari işlemler açığının finansmanı konusundaki endişeleri tetiklemiştir. Uluslar arası piyasalarda programa olan güven azalmış, Ağustos ayından sonra faiz oranları artış eğilimi göstermesine rağmen yeterli sermaye girişimi olmamış ve ciddi likitide girişimi sorunuyla karşı karşıya kalmıştır. Bu yapıyla gelinen kasım ayının ikinci yarısında kısa vadeli faizler hızla yükselirken menkul kıymet fiyatları önemli ölçüde düşmüştür.<sup>149</sup>

Ayrıca anlaşmanın söz konusu olduğu dönemde ekonomide yaşanan finansal krizlerin ardından makro ekonomik istikrarın yeniden sağlanması amacıyla yeni bir program uygulamaya konulmuştur. 2000 yılı kasım ayında ve 2001 yılı şubat ayında yaşanan krizler sonrası faiz oranlarının önemli ölçüde yükselmesi ve bankacılık sektöründe yaşanan olumsuz gelişmelerin kamu kesimine getirdiği ek mali yük, kamu kesiminin borç stokunun hızla artmasına yol açmıştır. Kamu kesiminin iç borç

---

<sup>148</sup> Kaya, s.83.

<sup>149</sup> DPT Müşteşarlığı, 2002 Yılı Programı, Ankara, 28 Ekim 2001, s.2

stokundaki artış, borcun sürdürülebilmesi açısından dış kaynağın sağlanması zorunlu hale getirmiştir.

IMF ile imzalan metnin programında para ve döviz kuru politikasını açıklayacak olursak;<sup>150</sup>

- Döviz kurunun izleyeceği yol, 1 Ocak- 31 Aralık 2000 dönemi için ilam edilecektir. Günlük döviz kuru ayarlaması, her ay içerisinde sabit kalacaktır.
- Her üç ay sonunda, döviz kuru yolunun daha önceden ilan edilmiş bölümünü değiştirmeden, döviz kuru takvime ek üç ay daha ilan edilecektir.
- Bu rejimin uygulamaya başlamasını takip eden ilk 18 ay içerisinde söz konusu döviz kuru etrafında bir bant olmayacaktır.

Fakat yukarıda da açıklandığı üzere ve herkesin bildiği gibi 2000 yılı kasım ayındaki ve 2001 yılı şubat ayındaki krizlerden sonra 3 yıllık olarak düzenlenen istikrar programına son verilmiştir. Kasım krizine dayana hükümet, şubat krizinden yenik çıkarak, sabit döviz kuru politikasından vazgeçerek dalgalı döviz kuru politikasına geçildiğini açıklamak zorunda kalmıştır. Dalgalı döviz kuru politikasıyla Türk lirası dolar karşısında devalüe olmuştur. O zaman ki iktidar çözüm olarak ekonomiden sorumlu devlet bakanını görevden alarak yerine Kemal Derviş'i getirmiştir. O zaman ekonomiden sorumlu devlet bakanı olarak gelen Kemal Derviş gelir gelmez yaptığı ilk iş IMF ile yapacağı anlaşmayı hazırlamak olmuştur.

Bu bağlamda Mayıs 2001 de açıklanan güçlü ekonomiye geçiş programı IMF ile imzalanan yeni bir stand- by düzenlemesi ve Dünya Bankası kredisiyle desteklenmiş ve bu kapsamda toplam 16,5 milyar dolar tutarında dış kaynak sağlanmıştır.<sup>151</sup>

Dolayısıyla program çerçevesinde kamu kesimini borç yükünün sürdürülebilirliğe kavuşturulması amacıyla, daha sıkı maliye politikası hedefleri

---

<sup>150</sup> M. Sezai Kutlu, Rıza Demirci, s.34.

<sup>151</sup> DPT, s.2.

uygulanmış ve merkez bankası kısa vadeli faiz oranları üzerindeki etkisi artırılarak dalgalı kur sistemine geçilmiştir.

### **5.1.2. 18' inci stand-By Düzenlemesi**

18' inci Stand By düzenlemesi, 57' nci hükümet ile IMF arasında 18 Ocak 2002 tarihinde gerçekleştirilmiş, uygulamaya 3 Kasım 2002 milletvekilleri genel seçimlerinden sonra görev alan 58 ve 59' uncu hükümetler tarafından devam ettirilmiştir. 17' nci stand by düzenlemesi daha önceki kısımda ifade edildiği gibi, gerek iç gerekse dış şokların etkisi altında yürütülmüşken, 18' inci stand by düzenlemesi 11 Eylül terör olayları sonrası ortaya çıkan güvensizlik ortamında gerçekleştirilmiştir. Ülkemizin borçluluk durumu ve coğrafi konumları göz önüne alındığında 11 Eylül olaylarının Türkiye üzerindeki etkisi nispeten daha şiddetli olmuştur. Bu şiddetli dış şok, Türk ekonomisini sanayileşmiş ülkelerdeki talebin zayıflaması, turizm gelirlerinin azalması, uluslararası finans piyasalarına erişimin zorlanması, özelleştirme ve yabancı doğrudan yatırım imkanlarının zayıflaması gibi bir çok kanaldan etkilemiştir.<sup>152</sup>

Tüm bu gelişmelere rağmen 18' inci stand by dönemi, siyasal istikrarın sağlandığı, büyüme oranlarının hızlı bir artış trendine girdiği, 11 Eylül saldırılarının yaratmış olduğu olumsuz etkilerin azalarak, uluslararası ölçekte büyümenin hızlandığı ve likitide bolluğunun yaşandığı bir dönem olarak göze çarpmaktadır.

2002' den itibaren yürütülecek olan 18' inci Stand by kapsamında maliye politikasının yasal çerçevesinin güçlendirilmesi amacıyla uluslararası standartlarla uyumlu bir mali yönetim ve iç kontrol kanununun meclise sunulması gündeme gelmiş ve bunun bütçeleme, muhasebeleştirme, şeffaflık ve iç ve dış kontrolü kapsayacağı dile getirilmiştir. Ancak bu doğrultudaki çalışmalar daha öncesine dayanmaktadır. Kamu hizmetlerinde etkinliği ve saydamlığı yaygınlaştırıcı düzenlemelerin yapılması gereği, 8' inci Beş Yıllık Kalkınma Planı' nın öncelikli konuları arasına alınması dolayısıyla, kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılmasının temel prensiplerini ve uygulama çerçevesini ortaya koymaya çalışan ve 2000 yılında hazırlanan oldukça kapsamlı ve bütçe odaklı kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması ve mali saydamlık özel ihtisas komisyonu raporunun yanı sıra Dünya Bankası da 2001' de

---

<sup>152</sup> DPT, s.17.

Türkiye kamu harcamaları ve kurumsal yapının değerlendirilmesi raporunu hazırlamıştır.<sup>153</sup>

Bu dönemde özellikle kamu harcamalarını finanse etmek için öncelik olarak borçlanmaya ağırlık verilmiş ve yapılan borçlanmalar herhangi bir sınırlamaya tabi tutulmamıştır. Dolayısıyla tüm bu yaşananlar maliye politikasında disiplinsizliğin artmasına, kamu açıklarının hızla yükselmesine ve iç borç servisinin aşırı derecede artmasına neden olmuştur.

Kamu mali yönetiminde göz ardı edilen mali disiplin 2001 krizinden sonra önem kazanmaya başlamış ve bu süreçte bozulan mali disiplini yeniden sağlamak üzere birçok mali reform hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile kamu borç yönetimi disiplin altına alınmış ve bu anlamda mali kural hayata geçirilmiştir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kamu ihale sistemi AB standartlarında yeni baştan tasarlanmış, bu kapsamda kaynakların kullanımında etkinliğin sağlanması amacıyla önemli kurallar hayata geçirilmiştir. Yine yukarıda değinildiği üzere ve sonraki bölümlerde daha ayrıntılı olarak açıklanacağı üzere 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetim sistemi yeniden yapılandırılmıştır. Bunların yanı sıra enerji, tarım, sağlık ve sosyal güvenlik gibi sektörlerde de, kamu maliyesinde saydamlığı ve hesap verilebilirliği amaçlayan kapsamlı reformlar yapılmıştır. Ayrıca 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun çıkarılmıştır. Bütün bu reformlar aslında ülkemizde kurallı bir kamu yönetim ve kamu mali yönetim sürecini işaret etmektedir.<sup>154</sup>

Aşağıda 2002 ve 2004 yılları arasında gelir ve harcama politikalarına ilişkin olarak alınan temel karar ve düzenlemelere maddeler halinde yer verecek olursak<sup>155</sup>

- Program hedefleri doğrultusunda alınan bir bakanlar kurulu kararıyla, 2002 ve 2004 yılları arasında geçici olarak büyükşehir belediyelerine

---

<sup>153</sup> Tufan Büyükcan, "IMF Destekli Yapısal Uyum Programları İle İlişkili Olarak Türkiye' de Gerçekleştirilen Yasal Düzenlemeler (1999-2004)", TBMM, Kültür Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları: No:121, TBMM/Ankara:2007, s.143.

<sup>154</sup> Ahmet Kesik, Nergiz Bayar, s. 48.

<sup>155</sup> Kaya, s.93-94.

konsolide bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden aktarılan yüzde 5'lik kanuni pay yüzde 4,1 e düşürülmüştür.

- Önceden dağınık halde olan uygulamaların birliğini sağlamak ve bir sistematiğe kavuşturmak amacıyla, 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu 1 Ağustos 2002 tarihinde yürürlüğe konulmuştur. Bu çerçevede başta akaryakıt tüketim vergisi ve taşıt alım vergisi olmak üzere bir takım vergiler, fonlar, harçlar ve paylar kaldırılarak bu kapsamda değerlendirilmeye başlamıştır.
- Kamu ihalelerinde uygulanacak usul ve esasları belirlemek üzere, 4 Ocak 2002 tarihinde kamu ihale kanunu kabul edilmiş, bu çerçevede gerçekleştirilecek uygulamaları düzenlemek amacıyla kamu ihale kurumu kurulmuştur.
- Kamu finansmanını ve borç yönetimini belirli bir sistematiğe kavuşturmak ve genel borçlanma stratejisini belirlemek amacıyla 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun 28 Mart 2002 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur.
- Kamu mali yönetiminin genel çerçevesini belirlemek, mali işlemlerin saydam bir şekilde muhasebeleştirilmesi ile raporlanmasını sağlamak ve mali kontrolü düzenlemek üzere 5018 sayılı kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilmiştir.
- 4811 sayılı Vergi Barışı Kanunu 25 Şubat 2003 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur.
- 14 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilen 5217 sayılı özel gelir ve özel ödeneklerin düzenlenmesi ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılması hakkında kanun ile özel gelir ve özel ödenek uygulaması kaldırılmıştır.
- Kamuda aşırı istihdamın azaltılmasına yönelik çalışmalar yapılmış, kamu kuruluşlarında istihdam edilen memur, işçi ve sözleşmeli personele yönelik işten ayrılma kurallarının hayata geçirilmesi amacıyla yönelik bir genelge yayımlanmıştır.

- Konsolide bütçenin faiz dışı fazla hedeflerine uyumlu olarak hazırlanması bir önkoşul haline getirilmiş ilgili dönemlerde program hedeflerine ulaşabilmek için yatırım ve diğer cari ödeneklerinde blokajlar yapılmıştır.

### 5.1.3. 19'uncu Stand-By Düzenlemesi

19'uncu stand by düzenlemesi 59'uncu hükümetle IMF arasında 26 Nisan 2005 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Söz konusu stand by düzenlemesi büyüme ortamına geçilen, enflasyon oranlarının tek haneli düzeylere indiği ve faiz oranlarının düştüğü bir ortamda gerçekleştirilmiştir.

Ayrıca bu dönemde sosyal güvenlik sistemi açıklarının artan sağlık harcamaları nedeniyle hızla yükselmesi, sosyal güvenlik sistemine yönelik özel mali kuralların tasarlanması ihtiyacını doğurmuştur. Buna bağlı olarak bu dönemde emekli sandığı, SSK, Bağkur'un toplamından oluşan sosyal güvenlik kuruluşlarının tek elde toplanması ve sosyal güvenlik kurumuna bağlanması için çalışmalar yapılmaya başlanmıştır.

5018 sayılı kanunun tam olarak 2006 yılı başından itibaren yürürlüğe girmesiyle birlikte, program dönem içerisinde konsolide bütçe tanımından, merkezi yönetim bütçe tanımına geçilmiştir. Bu çerçevede merkezi yönetim bütçesi; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri(I sayılı cetvel), özel bütçeli idareler(II sayılı cetvel) ve düzenleyici denetleyici kurumlar(III sayılı cetvel) toplamından oluşmaktadır. 2006 yılı öncesinden konsolide bütçeden transfer alabilen 25 özerk bütçeli kuruluş, özel bütçeli kuruluşlar kapsamına alınarak II sayılı cetvelde gösterilirken, eski sistemde bütçe kapsamında yer almayan fakat gelir fazlalarını konsolide bütçeye transfer eden sekiz adet düzenleyici ve denetleyici kurum, III sayılı cetvel kapsamına alınmıştır. Ayrıca, eski tanımda konsolide bütçeye dâhil edilmeyen ve üniversitelerle bağlantılı olarak çalışan sağlık, sosyal ve kültürel merkezler, merkezi yönetim bütçesi kapsamı içinde, özel bütçeli kuruluşlar arasında yer almaya başlamıştır.<sup>156</sup>

Söz konusu dönemde faiz dışı fazla hedefi, IMF anlaşması sayesinde, yılları aşan bir maliye politikası kuralı haline gelmiştir. Stand- by anlaşmaları ile faiz dışı fazla ve sıkı maliye politikası konularında politika sürekliliğinin sağlandığı ve böylelikle

<sup>156</sup> DPT Müsteşarlığı, 2007 Programı, Ankara; s.58.

kamu mali dengesinin daha sağlam ve istikrarlı kurulduğu ifade edilebilir. Kriz sonraları başarıyla uygulanan mali ve parasal disiplin ekonomik göstergelerdeki olumlu gelişmelerin temel kaynağıdır. Mali disiplin ve sıkı para politikası sayesinde yüksek ve kronik enflasyonla başarıyla mücadele edilmiştir. Güçlü ekonomiye geçiş programı ile belirlenen faiz dışı fazla hedefi(IMF tanımlı) bütçe açığını disiplin altına almış, kamunun borçlanma gereksinimini düşürerek faizlerin aşağı çekilmesine katkı vermiştir. Sürdürülebilir bir büyüme ortamının oluşmasına katkıda bulunan, enflasyonla mücadeleyi destekleyen ve kamu borç stokunu makul seviyelere çekmeye yardım eden faiz dışı fazla verme politikasına sekizinci plan dönemi boyunca devam edilmiştir. Kısaca, IMF tanımlı faiz dışı fazla hedeflemesi Türkiye’de uygulana gelen bir mali kuraldır.<sup>157</sup>

Son birkaç yıldır bütçe açıklarının çok ciddi bir biçimde düşüren Türkiye, bütçe açığının milli gelire oranı itibariyle son üç yıldır Maastricht Kriterlerini tutturmuştur. Maastricht Kriterlerinin kamu mali yönetimi açısından öngördüğü kurallar Türkiye’de de hedeflenmiştir. Bu çerçevede Türkiye’de de bütçe açığını GSYH’nin %3 ve net kamu borç stokunu da GSYH’nin %60’ı ile sınırlı tutmak hedefdir. 2012 yılı itibarıyla Maastricht tanımlı brüt borç stoku GSYH oranının %30’a indirileceği ve bu hedef ile tutarlı faiz dışı fazla ve faiz dışı harcama programının izleneceği “orta vadeli mali çerçeve” ile açıklanmıştır. Bugün için maliye politikası performans göstergesi olarak değerlendirilecek olan Maastricht Kriterleri yakalanmış olsa dahi, bu sayısal hedeflerin kalıcı olabilmesi için ekonomiyi kurallar dâhilinde idare etmek ve AB çıpasının performans kriteri olarak benimsemesi gerekir.<sup>158</sup>

19’uncu Stand-By anlaşması göz önüne alındığında 2005 ve 2007 yılları arasında ortaya konulan temel gelir ve harcama politikaları aşağıda yer almaktadır.<sup>159</sup>

- Programda öngörülen hedeflere ulaşmak amacıyla bazı dönemlerde sermaye ve diğer mal ve hizmet alım giderlerine yönelik olarak kesintiler yapılmıştır.

<sup>157</sup> Birol Karakurt ve Tekin Akdemir, a.g.m, s.249.

<sup>158</sup> Karakurt, Akdemir, a.g.e., s.250.

<sup>159</sup> Kaya, s.99–100.

- 2006 yılı başlarından itibaren 5018 sayılı Kanun bütün hükümleriyle tam olarak yürürlüğe girmiştir. Bu çerçevede, orta vadeli harcama sistemine temel oluşturan ve üç yıllık perspektifte her yıl hazırlanan Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan çalışmalarına başlanılmış, 2006 yılı bütçesi merkezi yönetim kapsamı çerçevesinde hazırlanmıştır.
- Gelir vergisi tarife sayısı 2005 yılı başında altıdan beşe, 2006 yılı başından itibaren ise dörde düşürülmüştür. Ayrıca, ücret gelirleri lehine uygulanan farklı oran yapısı, ücret hariç diğer gelirler üzerindeki vergi oranlarının beş puan indirilmesi suretiyle ortadan kaldırılmıştır.
- Gelir idaresinin güçlendirilmesi, yapısının uluslararası iyi uygulama örneklerine yakınlaştırılması amacıyla hazırlanan 5345 sayılı Gelir İdaresinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 16 Mayıs 2005 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.
- 13 Haziran 2006 tarihli ve 5520 sayılı Kanunla, kurumlar vergisi sistemi müstakil bir kanun olarak yeniden düzenlenmiştir. Vergi oranı yüzde 30' dan yüzde 20'ye düşürülmüştür. Yatırım indirimi uygulaması ise, üç yıllık bir geçiş süreci öngörülme suretiyle ortadan kaldırılmıştır.
- 28 Mart 2007 tarihli ve 5615 sayılı Kanunla, 2008 yılından itibaren ücretlere yönelik olarak asgari geçim indirimi uygulaması getirilmiştir.
- 5458 sayılı sosyal güvenlik prim alacaklarının yeniden yapılandırılması ve bazı kanunlarda değişiklik yapılması hakkında kanun 4 Mart 2006 tarihli resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

#### **5.1.4. Stand-By Düzenlemelerine İlişkin Genel Değerlendirme**

IMF İle yürütülen stand-by düzenlemeleri ülkemizde mali kural uygulamaları adına verilebilecek en iyi örnektir. IMF ile yürütülen stand-by düzenlemelerinde temel amaç, sürdürülebilir bir borç dinamiğine kavuşmak olduğu için, seçilen mali kurallarda bu amaca hizmet edecek şekilde tasarlanmıştır. Bu düzenlemeler çerçevesinde ihtiyaca göre, o zamanın riskli alanlarına ilişkin çeşitli alternatif kurallar benimsenmiş, birçok reform niteliğinde düzenleme yapılarak bu kuralların çeşitliliği artırılmıştır.

IMF ile düzenlenen stand by anlaşmaları yasal bir zemine sahip olmasa da, IMF ile imzalanan taahhütnameler çerçevesinde etkin bir uygulama mekanizması

benimsenmiştir. Uygulanan programlarda özellikle sağlam bir izleme değerlendirme sistemi ile garanti altına alınması, taahhüt edilen programa uyulmaması sonucu politik önlemler alınması yoluna başvurulmakta gecikilmemiştir.

Son olarak 2009 yılında 20'nci Stand-by anlaşmasına yönelik girişimlerle ilgili olarak hükümet, IMF heyetinin Türkiye'ye gelmesinden önce hazırlıklara başlanılmış ve bu kapsamda alınacak tedbirler ve bu tedbirlerin alternatifleri masaya yatırılmıştır. Daha sonra 2009 yılının Ocak ayında IMF heyetinin Türkiye'ye gelmesi ile görüşmeler başlamış, ancak iki taraf arasında ortaya çıkan görüş ayrılıkları nedeni ile IMF ile anlaşılammıştır.

Görüş ayrılıklarının oluştuğu Türkiye'nin uygun bulmadığı IMF talepleri şu şekilde özetlenebilir.<sup>160</sup>

- ✓ IMF Türkiye'den 2002 yılında uygulamadan kalkan "Nereden Buldun Yasası"nı yeniden hayata geçirmesini istemiştir. Bu duruma hükümet yetkililerince zaten, krizin etkisi ile azalan dış kaynak sıkıntısının daha da zora gideceği yönünde değerlendirilerek karşı çıkılmış ve buna alternatif olarak, kayıt dışı ekonominin önüne geçilmesi ve vergi gelirlerinin artırılması önerilmiştir.
- ✓ Gelir İdaresi Başkanlığının yeniden düzenlenmesi ve bir üst kurul haline getirilerek özerk bir yapıya kavuşturulması IMF'nin Anlaşma öncesi istekleri arasında yer almaktadır.
- ✓ 2008 küresel finansal krizine bağlı olarak 2009 yılında ilave tedbirlerin alınması bir başka IMF isteği olmuştur. Burada kriz ekonomisi göz önünde bulundurularak, daha ciddi bütçe planlarının yapılması söz konusudur. Zira 2009 yılı başında Türkiye %4 büyüme hedefini açıklamış, bu büyüme rakamı iktisadi çevrelerce gerçekten uzak bir büyüme hedefi olarak algılanmıştır. Üstelik IMF'nin yapmış olduğu hesaplamalarda, büyüme oranının %1,5' luk küçülme şeklinde olacağı ve harcamaların kısılması gerektiğine işaret edilmektedir. IMF, Türkiye'den 3 Yıllık Stand- By çerçevesinde 20 Milyar ABD Dolarına

<sup>160</sup> Nadir Eroğlu ve İlhan Eroğlu, "IMF Türkiye İlişkileri ve 20. Stand-By Müzakereleri Üzerine Bir Değerlendirme" K.M.Ü İ.İ.B.F Dergisi, Vol.11, No:17, 2009 Aralık, s.137.

karşılık 50 Milyar TL’lik bir tasarruf paketi istemiştir. Bununla ilgili olarak Türkiye’den sağlık harcamalarının kısılması, yatırım ödeneklerinin kesilmesi, vergi oranlarının artırılması gibi bir dizi tedbirlerin alınması ön şart olarak koşulmaktadır.

- ✓ Belediyelerin finans kaynaklarının azaltılması, IMF’nin talepleri arasında görülen bir başka istektir. Buna karşın Türkiye daha çok yerel yönetimlerin bağımsız bir yapıya kavuşturulması üzerinde durmaktadır.

Sonuç olarak, IMF ile Türkiye arasında 20’nci Stand-By Anlaşması ile gelinen son noktada gelir idaresi konusunda ihtilafın çözülmesine rağmen uzlaşma sağlanamamıştır. Böylece, hem hazine hem de IMF yaptıkları benzer açıklamalarla 20’nci Stand-By Antlaşmasının olmayacağını duyurmuşlardır.

Stand by düzenlemeleri çerçevesinde uygulanan mali kurallar kuşkusuz kamu maliyesinin sürdürülebilirliğine ilişkin önemli katkılar sağlamıştır. Fakat katı kural uygulamalarının kamu mali yapısı üzerinde bazı olumsuz ve bozucu etkileri de olmuştur. Mali kurallara uyumun ne ölçüde başarıldığını yansıtan performans göstergeleri, risk algıları ve ekonomi yönetiminin kredibilitesi üzerinde doğrudan etkili olduğundan, bu dönemde mali kurallara uyumun sağlanması, kamu maliyesine ilişkin diğer bütün kıstaslar üzerinde tutulmuş, bu da, kamu maliyesinin gerçek performansının görülmesini engelleyen, mali saydamlığı zedeleyici bazı uygulamalara gidilmesine yol açmıştır.

## **5.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu<sup>161</sup> Çerçevesinde Mali Kural Uygulamaları**

Kamu mali yönetimimiz, 5018 sayılı Kanun’un kabulüne kadar geçen yaklaşık 80 yıllık sürede, 1927 yılında kabul edilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’yla yönetilmiş ve kanun kamu mali yönetimini düzenleyen temel kanun olmuştur. Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlüğe girdiği tarihten sonra esaslı değişiklikler yapılmadan uygulanmış ve çağdaş mali yönetim felsefesinin gerisinde kalmıştır. Parçalı bir kamu mali yönetim sonucunda tüm kamu kurumlarını kapsamayan ve bütçe ile takip edilemeyen bir kamu sektörünün doğmasına neden olmuştur.

<sup>161</sup> 24.12.2003 Tarih ve 25326 Sayılı Resmi Gazete Yayımlanmıştır.

Dolayısıyla Muhasebe-i Umumiye Kanununun değişen kamu mali yönetimin gereksinimlerine karşılık veremiyor olması, daha etkin uluslararası standartları ve Avrupa Birliği normlarını dikkate alan yeni bir mali yönetim ve kontrol kanunu sistemini zorunlu hale getirmiştir.

Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun değişen kamu mali yönetimin gereksinimine karşılık veremiyor olması, daha etkin, uluslararası standartları ve Avrupa Birliği normlarını dikkate alan yeni bir mali yönetim ve kontrol sistemini zorunlu hale getirmiştir. Bütçe hakkının en iyi biçimde kullanılabilmesi açısından, bütçenin kapsamı genişletilmiş, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu malî yönetim sistemi oluşturulmuştur. Ayrıca kanun ile kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması sırasında gerekli bilginin zamanında üretilerek kamuoyu denetiminin sağlanması, kamu hesaplarının uluslararası standartlara uygun bir muhasebe düzenine göre tutulması sağlanmakta, kamu idarelerinin idare faaliyet raporu düzenlemeleri öngörülmekte, malî istatistiklerin düzenli bir biçimde kamuoyu ile paylaşılması zorunluluğu getirilmektedir.<sup>162</sup>

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, mali sistemi köklü bir şekilde değiştirmiştir. Getirilen en önemli değişiklik performansa dayalı mali yapıdır. Birkaç yıldır alt yapısı hazırlanan performansa dayalı mali yapı çalışmaları bu kanun ile somutlaştırılmıştır. Kanunun çıkarılma gerekçesi olarak, kamu mali yönetimindeki etkinsizlik, verimsizlik, ihtiyaçlara cevap verememe gibi sebepler ön plana çıkmaktadır. Bu kanun ile getirilen düzenlemeler kamu mali yönetiminde “Disiplini ve Etkinliği” sağlamaya yöneliktir.<sup>163</sup>

5018 sayılı kanun, ülkemizde kamu mali yönetim sistemini yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında yapılan en temel düzenleme olmuştur. Bu kanun ile, bütçe süreçleri yeniden tanımlanmış, bütçenin kapsamı genişletilmiş, iç denetim sistemi uygulamasına geçilmesi öngörülmüş, stratejik yönetim ve performans sistemi

---

<sup>162</sup> Civriz, s.361.

<sup>163</sup> Küçüktüfekçi, s.89.

ilişkisi kurulmuş, orta vadeli bir düzenleme getirilmiş, sorumlulukların yeniden tanımlanması ile mali disiplinin kurumsal altyapısı güçlendirilmiştir.

5018 sayılı kanunla TBMM'ye sunulacak bütçe ve kesin hesapla ilgili dokümanların sayısı artırılmış, orta vadeli mali planı da içeren bütçe gerekçesi ve yıllık ekonomik raporun yanı sıra, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli, kamu borç yönetimi raporu, genel yönetimi kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçe tahminleri, kamu iktisadi teşebbüsleri ile kamu şirketi niteliğindeki kuruluşlar hariç olmak üzere, merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin, hizmet amaçları ile ilgili olan diğer kurum ve kuruluşlarından Maliye Bakanlığınca belirlenecek olanların bütçe tahminleri ile merkezi yönetim kapsamında olmayıp, merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesinde bütçe kanunu tasarisına eklenmesi öngörülmüştür. Kesin hesap kanununun kapsamı da, bütçe kanunu tasarisına ve eklerine paralel olarak genişlemektedir. Merkezi yönetim bütçe kanunu olarak tanımlanan 5018 sayılı kanuna ekli, I,II ve III sayılı cetvellerde gösterilen kamu idarelerinin bütçeleri kesin hesap kanununa dâhil edilecektir. Yani genel bütçeli idarelere ilave olarak özel bütçeli idareler ile üst kurullarda kesin hesap kanununun ve dolayısıyla parlamentonun denetim kapsamına alınmakta ve denetim kapsamı da bütçeye paralel olarak genişlemektedir.<sup>164</sup>

Mali kural uygulamasına altyapı oluşturması bakımından 5018 sayılı Kanun, oldukça önemli bir düzenlemedir. 5018 sayılı kanun kapsamında mali kural olarak nitelendirilebilecek hükümler şunlardır.<sup>165</sup>

- Kanunun 20, 21, 23, 24, 27,35 ve 70'inci maddeleri ile harcamalara bazı kısıtlamalar getirilmiştir. Bunlar: harcama kısıtı, ödenek aktarma kısıtı, yedek ödenek kısıtı, örtülü ödenek kısıtı, ertesi yıla geçen yüklenme kısıtı, bütçe dışı avans kısıtı ve ödenek üstü harcama yapılmasına müeyyide getirilmesidir.

---

<sup>164</sup> Tufan Büyükcan, s.146.

<sup>165</sup> Ahmet Kesik, Nergiz Bayar, s. 55.

- 5018 sayılı kanunun 14'üncü maddesiyle merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine, gelir azaltıcı veya gider artırıcı düzenlemelerin mali yükünü, orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde, en az üç yıllık bir dönem için hesaplama ve ilgili tasarıları ekleme yükümlülüğü getirilmiştir. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az 20 yıllık aktüeryal hesaplara yer verilmesi, ayrıca bu kanun tasarılarına Maliye Bakanlığı ve ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığı'nın görüşleri eklenmesi öngörülmüştür.
- Kanun kapsamında 2006 yılından itibaren orta vadeli harcama sistemi çerçevesinde üç yıllık bir perspektifte her yıl orta vadeli program(OVP) ve orta vadeli mali plan(OVMP) hazırlanmaktadır. Kanunun 16'ncı maddesinde OVP ve OVMP hazırlanmasına ilişkin esasları düzenlemiştir.
- OVMP'nin OVP ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içermesi öngörülmüştür. OVMP'nin en önemli unsurlarından birisi, kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarının belirlenmesidir. Böylece, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere merkezi yönetime dair kurumların ödenek tekliflerine ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyinde bir üst limit getirilmesi öngörülmüştür.

Görüldüğü üzere, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu mali yönetim olgusunu yeni baştan düzenleyerek, yeni mali yönetimin tasarımında uluslararası kriterleri dikkate almıştır; kamu mali yönetimimiz, uluslararası usul, esas ve standartlara göre yeniden biçimlendirilmiş, çağdaş bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Benimsenen yapısal önlemler ve sayısal kısıtlamalar ile mali kuralın altyapısı oluşturulmuştur. Mali kuralın başarısını yakından etkileyen bütçe ile takip edilen kamu kesimi kapsamı, kullanılan muhasebe tekniği, üretilen mali verilerin genelliği ve doğruluğu, hesap verebilirlik ile saydamlık, çok yıllık bütçeleme konularında pek çok düzenleme getirilmiştir.<sup>166</sup>

---

<sup>166</sup> Civriz, s. 362.

Bununla birlikte, 5018 sayılı kanunun 5'inci maddesinde kamu maliyesi ilkelerine 13'üncü maddesinde ise bütçe ilkelerine yer verilmiştir. Bu ilkeler ile kanunun gerekçesi ve çeşitli maddeleri dikkate alındığında mali yönetimin 4 temel ilkenin üzerine oturttuğu söylenebilir. Bu ilkeler; mali disiplin, mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve maliyet etkililiktir. Aşağıda mali yönetimin temel ilkeleri olan bu kavramları ayrıntılı olarak açıklamaya çalışacağız.

### **5.2.1. Mali Disiplin**

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.

5018 sayılı kanunun getirmiş olduğu yeni mali sistemde mali disiplinin sağlanmasına özel bir önem verilmiştir. Kamu gelir, gider ve borçlanma politikalarının ekonomik istikrarı ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlayacak şekilde yürütülmesi öngörülmüştür. Kamu bütçelerinin hazırlık, uygulama ve denetim süreçleri güçlendirilmiştir. Orta vadeli yaklaşım çerçevesinde orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve üç yıllık bütçeler, planlı mali yönetim ilkelerinin haklı kılınması, kamunun gelir ve gider öngörülerinin ortaya konulması ve kamuoyuna duyurulmasını gerekli kılmaktadır. Merkezi yönetim bütçesinin orta vadeli program, orta vadeli mali plan, idari stratejik planları dikkate alınarak üç yıllık olarak hazırlanması, idarelerin bütçe teklif tavanlarının belirlenmesi mali disipline yönelik getirilmiş önemli düzenlemelerdir.

Diğer taraftan kanunda öngörülen bütçeler dışında bütçe oluşturulması ve ödenek üstü harcamanın yasaklanması, gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarılarının mali yükünün en az 3 yıllık dönem için( sosyal güvenliğe yönelik tasarılar da en az 20 yıllık) hesaplanarak tasarılar eklenmesi zorunluluğu, vergi harcamalarının bütçelerde gösterilmesi gibi mekanizmalarda mali disiplini sağlayan unsurlar olarak sistemde yer almaktadır. Yıl içinde ödenek eklenmesine ilişkin koşulların azaltılması da mali disiplini güçlendiren mekanizmalardan birisidir.

## 5.2.2. Mali Saydamlık

Mali saydamlık, hükümetin yapısı ve görevlerinin maliye politikası hedeflerinin ve bunların mali görünümü hakkındaki bilgilerin kamuya açık olması olarak tanımlanmaktadır.

Mali saydamlık bir ekonominin sağlıklı ve sürdürülebilir bir yapıya sahip olmasında çok önemli bir yer tutmaktadır. Mali saydamlık, hükümetin mali açıdan hesap verebilirliğini güçlendirmekte yatırımcılara daha sağlıklı bilgiler sağlamaktadır. Daha iyi bilgilendirilmiş bir kamuoyu, ekonomik reformları daha güçlü biçimde desteklemekte ve bu durumda ülkeyi makro ekonomik istikrara ve yüksek kaliteli büyümeye yöneltmektedir.

Diğer bir deyişle mali saydamlık vatandaşların kamu gelirlerinin toplanması ve harcanması açısından sürekli bilgilendirilmesi, mali işlemlerin açık, anlaşılır, standartları belirlenmiş bir ortamda yürütülmesini ifade etmektedir.

IMF mali saydamlık ilkelerini 4 ana grup içinde toplamaktadır.<sup>167</sup>

- Hükümet içerisindeki rol ve sorumluluklar açık olmalıdır.
- Hükümetlerin faaliyetleri ile ilgili bilgiler kamuya açık olmalıdır.
- Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçleri açık olmalıdır.
- Mali bilgiler genel kabul görmüş veri kalitesi standartları ile uyumlu olmalı; bağımsızlık ve güvensizlik teminatlarına tabi olmalıdır.

Bu dört grup içerisinde yer alan mali saydamlık iyi uygulama ilkeleri ise şunlardır.<sup>168</sup>

- Hükümet içerisindeki rol ve sorumluluklar açık olmalıdır.
  - ✓ Kamu sektörü ekonominin geri kalanından ayırt edilmeli ve kamu içerisindeki politika ve rolleri halka açık ve anlaşılır olmalıdır.
  - ✓ Mali yönetimin yasal ve idari çerçevesi açık olmalıdır.

<sup>167</sup> M. Sait Arcagök, Ertan Erüz, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi”, Maliye Hesap Uzmanları Derneği, Aktif Matbaa Ltd Şti., Ankara, Eylül 2006, s.37.

<sup>168</sup> M. Sait ARCAGÖK ve Ertan ERÜZ, 2006, s.37.

- Hükümetlerin faaliyetleri ile ilgili bilgiler kamuya açık olmalıdır.
  - ✓ Kamuoyu hükümetlerin geçmişteki ve mevcut ile öngörülen mali faaliyetleri hakkında tam olarak bilgilendirilmelidir.
  - ✓ Mali bilgilerin zamanında yayımlanması hususunda taahhütte bulunulmalıdır.
- Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçleri açık olmalıdır.
  - ✓ Bütçe belgelerinde maliye politikası hedefleri, makroekonomik çerçeve bütçenin politika temeli ve tanımlanabilen temel mali riskler belirtilmelidir.
  - ✓ Bütçe ile ilgili bilgiler, politika analizini kolaylaştıran ve hesap verilebilirliği teşvik eden bir yolla sunulmalıdır.
  - ✓ Onaylanmış harcamanın yerine getirilmesi, gözetimi ve gelirlerin toplanması ile ilgili yöntemler açıkça belirlenmelidir.
  - ✓ Yasama organına ve kamuoyuna düzenli olarak mali rapor verilmelidir.
- Veri yayımlamanın güvenilirliğine ilişkin teminatlar
  - ✓ Mali veriler genel kabul görmüş veri standartlarını karşılamalıdır.
  - ✓ Mali bilgiler bağımsız bir incelemeye tabi olmalıdır.

5018 sayılı kanununun 7'nci maddesinde, kamu mali yönetiminde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi öngörülmüş ve bu amaçla

- Görev yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
- Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulanma sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,

- Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,
- Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması, zorunlu tutulmuştur.

Anılan madde de saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idarelerinin sorumlu olduğu ve bu hususların maliye bakanlığınca izleneceği belirtilmiştir.

5018 sayılı kanunda mali saydamlığı sağlamak üzere getirilmiş bazı düzenlemelere aşağıda yer verilmiştir.

- Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemi getirilerek, idarelerin uzun dönemli kaynak kullanımını planlaması, bütçelerin hedefleri ile uyumlu olarak hazırlanması ve kamuoyunun bilgilendirilmesi öngörülmüştür. ( md. 9)
- Bakanlar, hesap verme sorumluluğu kapsamında, idarelerin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunun bilgilendirmekle sorumlu tutulmuşlardır. (md.10)
- Gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarılarına en az 3 yıllık mali yıl tahminlerinin eklenmesi(sosyal güvenlikte 20 yıl) öngörülmüştür. (md.14)
- Orta vadeli program ve orta vadeli mali plan aracılığıyla hükümetlerin takip eden 3 yılda izleyecekleri ekonomik ve mali politikaların kamuoyuna açık olması sağlanmıştır. (md.15)

- Bütçenin 3 yıllık hazırlanması esası getirilerek, idarelerin gelecekte kullanabileceği kaynakların belirliliği artırılmıştır.(md.16)
- Bütçe tasarılarına eklenen bilgiler artırılarak, mali saydamlığa katkıda bulunulmuştur.(md.18)
- Yedek ödenekten yapılan aktarmaların, tür, tutar ve idareler itibarıyla dağılımı, yılın bitimini takip eden 15 gün içinde maliye bakanlığınca ilan edilecektir.(md.23)
- Merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin, ilk altı aylık uygulama sonuçlarını ve gelecek altı aya ilişkin beklenti, hedef ve faaliyetlerin kamuoyuna açıklanması sağlanmıştır.(md.30)
- Maliye Bakanlığının merkezi yönetim bütçe kanununun ilk altı aylık uygulama sonuçlarının, finansman durumunu, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefleri ile faaliyetleri kapsayan mali durumunu temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklanması öngörülmüştür.(md.30)
- Kamu idarelerince yıllık faaliyet raporları hazırlanması suretiyle kamuoyunun bilgilendirilmesi öngörülmüştür.(md.41)
- Kamuda standart bir muhasebe ve mali raporlama sistemi kurulması öngörülmüştür.(md.49)
- Kamuda mali istatistiklerin uygun hazırlanması ve merkezi yönetimde aylık, genel yönetimde ise üçer aylık dönemler itibarıyla açıklanması öngörülmüştür. (md.52–53)
- Mali istatistiklerin Sayıştay tarafından doğruluk ve standartlara uygunluk yönünden yıllık bazda değerlendirilmesi ve hazırlanacak raporun TBMM ve maliye bakanlığına gönderilmesi öngörülmüştür.(md.54)

Mali saydamlık, günümüzde giderek önem kazanan ve yoğun tartışmalara neden olan başlıca konulardan biri durumuna gelmiştir. Mali saydamlık, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki kurum ve kuruluşlara güven duyulmasında etkili bir araç olduğu kadar, ekonomik istikrarın sağlanması ve sürdürülmesi açısından da son derece önem taşımaktadır. Bunu sağlamanın en önemli koşulu ise, başta bütçe olmak üzere diğer mali araçların da mali saydamlığı sağlayıcı yönde kullanılmasıdır. Mali saydamlığın önemini ortaya koyan diğer bir husus ise, piyasaların politik kararların kalitesini geliştirmede ve politikacılar üzerinde disiplini sağlamada ciddi bir rol oynaması ve ekonomik birimlerin beklentileri doğrusunda daha iyi kararlar almalarını sağlamak üzere, hükümetin ekonomik hedefleri ve stratejileri hakkındaki tüm bilgilere ulaşabilmeleridir.

### 5.2.3. Hesap Verebilirlik

Tevdi edilen sorumluluğun karşılığını verme yükümlülüğü olarak tanımlanan hesap verme sorumluluğu, geleneksel çerçevede, sorumluluğun devri ve yanlış yapılan işin cezalandırılması olarak algılanmaktadır. Bu görüşün aksine, modern kamu yönetimi literatürü hesap verme sorumluluğunun daha çok teşvik edici olduğunu vurgulamakta, bu çerçevede hesap verme sorumluluğunu başarıyı ve hizmeti göstermenin, performansı artırmanın fırsatı olarak görmektedir. Bu bakış açısıyla hesap verme sorumluluğu kavramı, performans sorumluluğunun üstlenilmesini ve performansın kanıtlanmasını içermektedir.<sup>169</sup>

Hesap verme sorumluluğu, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olmasıdır.

Hesap verme yönetim olgusunun özünde vardır ve bu nedenle de kaynakları yöneten her kişi ve örgütsel birimin en temel yükümlülüğüdür. Muhasebeciler kaynak kullanımı gerektiren işlemleri belgelendirmek ve kaydetmekten ve bu işlemleri özetleyen mali raporları hazırlamaktan sorumludurlar. Bu nedenle muhasebe, bir çok

---

<sup>169</sup> Gülsüm K.Bor “**Kamu Harcamalarının Etkinliğinin ve Performansının Ölçülmesi**”, *Uzmanlık Tezi*, T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, Ankara: 2000, s.117.

kaynağın kullanıldığı mali hesap verme süreci için temel bir unsur olma özelliğini taşır. Kamu yönetiminde mali hesabın tutulması ile birlikte bütçeleme ve denetim hesap verebilirliğin temel öğelerini oluşturur.<sup>170</sup>

5018 sayılı kanunda hesap verilebilirlik, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların, etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olması ve yetkili mercilere hesap vermesi olarak tanımlanmıştır.

Bakanlar hükümet politikalarının uygulanması ile bakanlıkların ve bakanlıklarına bağlı ilgili veya ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamakla sorumlu tutulmuştur.

Aynı şekilde bakanlar, kamu kaynaklarının etkili ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakan'a ve TBMM'ye karşı da sorumlu tutulmuşlardır.

Bakanların; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda, her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirilmeleri öngörülmüştür.

Aynı zamanda kanunun 30'uncu maddesinde, genel yönetim kapsamındaki idarelerinin bütçelerinin, ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklenti ve hedefleri ile faaliyetlerini; Maliye Bakanlığının ise merkezi yönetim bütçe kanununun ilk altı aylık uygulama sonuçlarını; finansman durumunu; ikinci altı aya ilişkin beklentileri ve hedefleri ile faaliyetlerinin kapsayan mali durumu temmuz ayı içerisinde kamuoyuna açıklamaları yönünde düzenleme yapılmıştır.

Öte yandan kanunun 41'inci maddesinde her bir kamu idaresinin yıllık faaliyet raporu hazırlaması, bu raporları yetkili mercilere göndermesi ve kamuoyuna açıklaması

---

<sup>170</sup> İhsan, Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", Parlamento ve Sayıştay Denetimi", Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı Yayınları, İstanbul: 2000, s. 119.

öngörölmüştür. Bu suretle bütçeyle tahsis edilen kaynakları kullanarak kamu idarelerinin kurumsal amaç ve hedefleri ne ölçüde gerçekleştirdikleri kamuoyuna açıklanmış olacaktır. Faaliyet raporları kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin TBMM’de yönetim ve hesap verme sorumluluklarının görüşülmesinde dikkate alınacaktır.

#### **5.2.4. Maliyet Etkililik**

Maliyet etkilik, kamu idarelerinin yaptıkları harcamalar neticesinde üretilen kamu hizmetlerinin toplumun arzuladığı sonuçları doğurmasıdır. Yani harcanan paranın karşılığı mal veya ihtiyaca uygun nitelik ve nicelik yönünden tam olarak alınabilmesidir.

Kamu idarelerinin performans sorumluluğu olarak da ifade edilebilsek bu kavram kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması olarak 5018 sayılı kanunda sıklıkla kullanılmaktadır.

Kamu kaynaklarının etkili kullanılması, kamu harcamaları neticesinde elde edilen çıktıların, kamu idarelerinin önceden belirlenmiş amaç ve hedefleri doğrultusunda kamusal hizmetlerden yararlananların üzerinde arzulanan etkinin meydana getirilmesi olarak açıklanabilir.

Kamu kaynaklarını ekonomik kullanmak, kamusal hizmetlerin üretmekle kullanılacak girdilerin en uygun maliyetle temin edilmesidir. Kamu kaynaklarının verimli kullanmak, ise girdilerin azami çıktıyı sağlayacak şekilde kullanılması veya birim çıktının en az girdi kullanılmasıyla üretilmesi olarak tanımlanabilir.

#### **5.2.5. Merkezi Yönetim Bütçesi**

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.

Aşağıdaki tabloda genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri verilmiştir.

**Tablo 4: Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Bütçeleri**

GENEL YÖNETİM		
Merkezi Yönetim	Sosyal Güvenlik Kurumları	Mahalli İdareler
Genel Bütçe- 1 Sayılı Cetvel	Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi	İl Özel İdareleri
Özel Bütçe- 2 Sayılı Cetvel	Türkiye İş Kurumu	Belediyeler
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Bütçesi- 3 Sayılı Cetvel		Mahalli İdare Birlikleri

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

Genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dâhil 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 teşkilatlanmış 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.

#### **5.2.6. Faaliyet Raporu ve Kesin Hesap Kanunu**

Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar.

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığına gönderir.

Merkezî yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir malî yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak genel faaliyet raporunda gösterilir. Bu raporda, mahallî idarelerin malî yapılarına ilişkin genel değerlendirmelere de yer verilir. Maliye Bakanlığı, genel faaliyet raporunu kamuoyuna açıklar ve bir örneğini Sayıştay'a gönderir.

Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur.

İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.

Bu raporlarda yer alacak hususlar, raporların hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usûl ve esaslar, İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay'ın görüşü alınarak Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

5018 sayılı kanunun 42'nci maddesi kesin hesap kanunu nu düzenlemektedir. Buna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezi yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanır.<sup>171</sup>

Kesin hesap kanunu tasarısı, muhasebe kayıtları dikkate alınarak, merkezi yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak Maliye Bakanlığınca hazırlanır. Bu

---

<sup>171</sup> 5018 Sayılı KMYKK md.42.

tasarı, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte izleyen mali yılın Haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bir örneği Sayıştay'a gönderilir.

Sayıştay, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Genel uygunluk bildirimini; dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak hazırlanır.<sup>172</sup>

### **5.2.7. Bütçenin Denetimi ve Yargısı**

5018 sayılı Kanun ile Türkiye'nin bütçeleme süreçleri ve denetim süreçlerinde önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bu bölümde söz konusu düzenlemelere yer verilecektir.

Mali kontrol ve denetim, kamu kaynaklarının etkin kullanılmasında önemli olan, mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme unsurlarının bir araya gelmesidir. Daha öncede açıklandığı üzere mali saydamlık, kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçla kullanıldığının bilgisinin var olması anlamına gelmektedir. Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerden sorumlu olup, yetkili mercilere hesap vermek zorundadır. Planlı hizmet üretme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırmak ile gerçekleştirilebilmektedir. Burada stratejik planlar gündeme gelmektedir.<sup>173</sup>

İç kontrolün tanımı 5018 Sayılı Kanun'un 55'inci maddesinde yapılmıştır. Söz konusu maddeye göre, İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam

<sup>172</sup> 5018 Sayılı KMYKK md.43.

<sup>173</sup> Osman Saraç, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi" Maliye Dergisi, Ocak-Nisan 2005, Sayı:148, s.142.

olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Ayrıca kanunun 63'üncü maddesinde de iç denetim tanımı yapılmıştır. İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir

İç denetim faaliyetleri idarenin çalışmalarını geliştirmek ve değer katmak amacını taşımaktadır. İç denetim eksiklikleri bulup eleştirmekten öte bu eksikliklerin nasıl giderileceği üzerinde yoğunlaşmaktadır. Denetim kişisel faaliyetlerden daha ziyade sisteme yöneliktir. İç denetimin bağımsızlığı kurum içinde organizasyonel olarak herhangi bir yere bağlı olmamak anlamını taşımamaktadır. Bağımsızlık iç denetim faaliyetlerinin icra edilmesi ile ilgilidir.<sup>174</sup>

Dış denetim konusu, 5018 sayılı kanunun 68 ve 69'uncu maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanmasıdır. TBMM ve Sayıştay'ın denetlemesi, her yıl TBMM adına TBMM Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve yeterli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından, hesaplar ve buna ilişkin belge esas alınarak yapılmaktadır.<sup>175</sup>

Yapılan yeni düzenleme ile Sayıştay'ın dış denetim konusundaki yetkileri genişletilmekte ve buna karşılık harcama öncesi denetime son verilmektedir.

5018 sayılı kanuna göre Sayıştay'ın denetimleri uygunluk denetimi(mali denetim) ve performans denetimi olarak ikiye ayrılmaktadır. Uygunluk denetimi

---

<sup>174</sup> Ertan Tosun, “**Kamu Mali Yönetimi Devlet Bütçesi Odaklı Bir Yaklaşım**”. Ankara: Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, 2007, s.441.

<sup>175</sup> 5018 Sayılı KMYKK md. 68, 69.

genelde harcama sonrası yapılan denetimi kapsamaktadır. Devletin gelir ve giderlerinin etkin olarak kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesidir. Uygunluk denetimi Sayıştay'a gönderilen hesapların gönderilen veya yerinde denetlenen hesapların denetçiler tarafından teslim alınmasından, bu hesaplara ilişkin ilamlarına kadar geçen süreyi kapsamaktadır. Denetlenen hesaplar üzerinde mevzuata aykırı olan ve maddi hata içeren suç unsuru taşıyan işlemlere ilişkin olarak "sorgu" olarak adlandırılan belgeler düzenlenmektedir. Sorumluların sorgulara 30 gün içinde cevap yazmak zorunluluğu vardır. Suç unsuru taşıyan işlemler için ayrıca, Cumhuriyet Savcılıklarına suç duyurusunda bulunulur. Performans denetimi ise, kaynakların verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik esaslarına göre kullanılıp kullanılmadığını ortaya koyan bir denetim şeklidir. Performans denetimi Sayıştay Yargısı içerisinde düşünülecek bir denetim şekli değildir. Bu denetimin amacı, kaynakların etkin, verimli ve ekonomik bir biçimde harcanıp harcanmadığına ilişkin TBMM'ye rapor verilmesidir. Sayıştay denetimi konusunda 5018 sayılı kanunla getirilen en önemli düzenleme, sorumlu kişilerin sorumlulukları ile ilgilidir.<sup>176</sup>

İç denetim ve dış denetim arasındaki koordinasyon incelendiğinde ise, bazı eksiklikler göze çarpmaktadır. Dış denetim arasında iç denetçiler tarafından düzenlenen Raporlar istek üzerine Sayıştay Denetçisine sunulmaktadır. 6085 sayılı ve 03.12.2010 tarihli Sayıştay Kanunu'nun 2'nci maddesinde Sayıştay'ın mali denetimi konusunda yer verilmektedir. İç denetim standartlarının belirlenmesi, iç denetimin planlanması, iç denetim öncesi hazırlık, iç denetimin yapılması, iç denetim bulgularının raporlanması, değerlendirilmesi, izlenmesi gibi hususlarda işbirliği yapılması gibi konularda herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Bu durum uluslararası standartlara göre bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir.<sup>177</sup>

Kontrol faaliyeti, kamudaki fonksiyonlarına ve AB'nin tasnifine göre iç kontrol(internal control) ve dış denetim(external audit) olarak iki ana gruba ayrılmaktadır. İç kontrol kendi içerisinde ön mali kontrol(ex-ante financial control) ve iç denetim(internal audit) olarak ikiye ayrılmaktadır. Dış denetim ise yüksek denetim

---

<sup>176</sup> M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, "Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi", İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007, s.479-482.

<sup>177</sup> Recai Akyel, "Bağımsız Kamu Dış Denetimi(Yüksek Denetim) ile İç Denetim Arasındaki Koordinasyon" Bütçe Dünyası Dergisi, Sayı: 34, 2010/2, s.141.

karşılığı olarak kullanılmakta ve parlamento adına yapılan bağımsız denetim şeklinde algılanmaktadır. İç denetim idarenin kendisine emanet edilen kaynakların yönetimi, yine kendisine bağlı denetçiler vasıtasıyla denetlemesidir. Harcama sonrası dış denetim ise, fonksiyonel bağımsızlığa sahip ve yürütmenin dışında olan en üst denetim kuruluşu tarafından parlamento adına yapılan denetimdir. Buradan hareketle harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç mali denetim, idari denetim; harcama sonrası denetim ise yasama denetimi kapsamına girmektedir.<sup>178</sup>

Son yıllarda, AB’de de Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü anlayışında önemli gelişmeler yaşanmış ve merkezi kontrolden iç kontrole doğru bir geçiş yaşanmıştır. Kamu iç mali kontrol sistemi, yürütme ve yürütmenin yetkili kuruluşları tarafından uygulanan mali kontrol sistemidir. Harcamacı kuruluşlarda mevcut mevzuata, bütçe tanımlarına, sağlam mali yönetime, şeffaflık, etkinlik ve ekonomiklik ilkelerine uyumlu bir şekilde mali yönetim ve kontrolün sağlanmasını amaçlayan bir sistemdir. Bu sistemle idarenin tüm gelirleri ve harcamaları kontrol altına alınmaktadır. Ayrıca, sistem yolsuzluk ve dolandırıcılığın önlenmesinde de önemli bir araç olarak görülmektedir. Geleneksel kontrol sisteminde, üçüncü kişilerin şikâyetleri, şüpheli isimler, bütçe kurallarının ihlali ön plana çıkarken, modern kamu iç kontrole dayalıdır. Ayrıca bu sistem, ekonomiklik, etkinlik, etkililik ve hesap verilebilirlik ilkelerini benimsemektedir. AB’de de esas alınan kamu iç mali kontrolünün temel ilkesi yönetsel sorumluluktur.<sup>179</sup>

Dolayısıyla AB üyesi ülkelerde deki uygulamalara bakıldığında iç ve dış denetim konusunda tam bir yaklaşım birliği bulunmamaktadır. İngiltere, Hollanda gibi ülkeler “Kuzey Model” olarak adlandırılan ve yönetim sorumluluğunu esas alan adem-i merkeziyetçi bir yapılanmayı tercih ederken, Fransa, Portekiz, İspanya ve Lüksemburg gibi ülkeler “Güney Model” olarak uygulanan merkezi modeli uygulamaktadırlar. Almanya gibi bazı ülkelerde de “karma model” söz konusu olmaktadır. AB’nin aday ülkelere mali yönetim, kontrol ve denetim sistemleri ile ilgili taleplerinin esnek tavsiyeler içerdiği görülmektedir. AB, ağırlıklı olarak ilkeler üzerinde durmaktadır. Bu

---

<sup>178</sup> Ahmet Kesik, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi” Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,(9), 2005,s.97.

<sup>179</sup> Vildan Uzunay,”Avrupa Birliğinde Kamu İç Mali Kontrol Sistemi” Strateji Bülteni, Sayı:5, Eylül-Ekim 2007, s.22.

ilkeler, şeffaflık, hesap verilebilirlik, rol ve görevlerin açık olarak tanımlanması, ayrıştırılması vb. ilkelerdir.<sup>180</sup>

Fakat AB üyesi ülkelerde farklı sistemlerinin uygulanıyor olmasının olumsuz bir etkisinin bulunmadığı görülmektedir. Ülkelerin tercih ettikleri modeller tamamıyla ülkelerin yönetim yapıları ile ilgilidir. Kuzey yönetimine siyasi müdahalenin daha az olduğu ülkelere, güney modelinin ise yönetime siyasi müdahalenin kontrol altına alınmadığı ülkelere daha uygun olduğu söylenebilir.<sup>181</sup>

### **5.3. Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Düzenlenmesi Hakkında Kanun<sup>182</sup>**

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

#### **5.3.1. Kamu Borç Yönetiminin Yasal Altyapısı**

Kamu borç yönetimi, temel olarak devletin gerek duyduğu finansmanın sağlanması amacıyla borç yönetim stratejilerinin oluşturulması ve uygulanması, maliyet ve risk hedeflerini yerine getirilmesinin yanı sıra, etkin ve likit tahvil piyasaların oluşturulması ve geliştirilmesi gibi diğer borç yönetim hedeflerinin de karşılanması olarak tanımlanmaktadır.

---

<sup>180</sup> Mehmet Erkan, Serkan Özdemir ve Mehtap Karakoç, ”AB Sürecinde Kamu ’da İç Denetim”, Pamukkale Üniversitesi Örneği,” Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, C.X II S.I, 2010, s.91.

<sup>181</sup> Şener Gönülaçar, “İç Denetimin Bürokratik Serencamı”, Mali Hukuk Dergisi, Sayı.135. ( Mayıs- Haziran 2008) ,s.5.

<sup>182</sup> 09.04. 2002 tarihli ve 24721 sayılı resmi gazete yayımlanmıştır.

4749 sayılı Kamu finansmanı ve borç yönetiminin düzenlenmesi hakkında kanunun<sup>183</sup> 1'inci bölümünün 1'inci maddesinde “bu kanunun amacı; ülkenin kalkınma hedeflerini dikkate alarak, piyasalarda güven ve istikrarı koruyarak ve makro ekonomik dengeleri gözeterek, devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe almasına, borç ve hibe vermesine, nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde yürütülmesine, verilecek garantilerin, bu borçlanma ve garantilerden doğan finansal alacaklar ile devlet iç ve devlet dış borcunun etkin bir şekilde yönetilmesine ve izlenmesine, Hazine Müsteşarlığı ile 2'nci madde de yer alan kuruluşlar ile mali ilişkilerin düzenlenmesine ve bu hususlar dahil olmak üzere Müsteşarlık tarafından üstlenilen her türlü mali yükümlülüğün geri ödenmesi, ilgili bütçe hesaplarına kaydedilmesi ve raporlamasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir.

Kamu finansmanı ve borç yönetiminin düzenlenmesi hakkında kanun kabul edildikten sonra kamu borç yönetiminin yasal alt yapısı oluşmuş ve daha sonra borç yönetimi ile ilgili çıkarılan yönetmelikler ve diğer bütün kanuni düzenlemeler bu kanun temelinde yapılmıştır.

Başarılı bir borç yönetimini için dikkat edilmesi gereken diğer faktörleri şu şekilde sıralamaktadır.

- a. Şeffaflık ve hesap verilebilirlik sorumluluğu,
- b. Risk yönetimi ve riski minimize etmeye yönelik araçlar,
- c. Maliye, para ve borç yönetiminin koordinasyonunun uyumunu

### **5.3.2. Kamu Borç Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verilebilirlik**

Borç yönetiminde şeffaflık, bir ülkedeki borç yönetimi birimi tarafından oluşturulan politikaların hedeflerin, verilerin, geleceğe yönelik yapılan programların ve elde edilen sonuçların ulusal ve uluslar arası kamuoyunun bilgisine açık olması anlamına gelmektedir.<sup>184</sup>

---

<sup>184</sup> Betül KALAY, “Avrupa Birliğinin Borç Yönetimine Etkileri”, SPK Yayınları, Ankara: 2006, s.48.

Şeffaflık kriteri, borç yönetiminin kredibilitesinin sağlanması için yerine getirilmesi zaruri bir koşuldur. Bu koşulun yerine getirilmesi karar vericilerin popülist amaçlarla yapmak istediği borçlanmaların önüne geçilmesi, devlet iç borçlanma senedi talep edenlerin belirsizliklerle ve asimetrik bilgi problemiyle karşılaşmasının engellenmesi, piyasa, kredi ve operasyonel risklerin oluşmaması gibi olumlu etkiler yaratabilecektir.

Kamu borç yönetiminde hedeflenen en önemli hususlardan biride şeffaflık ve hesap verilebilirliğinde sağlanmasıdır. Borç yönetimi bu amaçla 2006 yılına kadar üçer aylık, 2006 yılından itibaren ise her ay kamu borç yönetimi raporu yayımlanmakta ve bu raporlar ile hem TBMM, hem de kamuoyu bilgilendirilmektedir. Raporda sağlanan iç ve dış finansman imkanları, sağlanan hazine garantileri, risk hesabı, alınan ve verilen hibeler, dış borcun devri, dış borcun ikrazı, ve dış borcun tahsisine ilişkin bilgilerle finans piyasalarına ve borç yönetimine ilişkin değerlendirmeler yer almakta ve TBMM Başkanlığına, Bakanlar Kuruluna sunulmak üzere Başbakanlığa, Maliye Bakanlığına, Sayıştay Başkanlığına ve Ekonomi Bakanlığına gönderilmektedir. Şeffaflık ile ilgili bir diğer husus ise, hazine müsteşarının bağlı olduğu bakanın yılda en az bir kere TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna bilgilendirme zorunluluğudur. Bu şekilde de yasama organı şeffaf bir şekilde bilgilendirilmektedir.

### **5.3.3. Kamu Borç Yönetiminin Maliye ve Para Politikası İle Koordinasyonu**

Kamu borç yönetiminin koordinasyonu, hem diğer iktisat politikası araçları ile hem de bu araçları kullanan kurumlar ile borç yönetimi ve borçlanma araçlarının uyumlu olması gerektiği vurgulanmaktadır. Bazı ülkeler de borç yönetimi özerk birimlerde oluşurken, diğer ülkeler de Hazine'nin bünyesinde faaliyet sürdürebilmektedir. Bu duruma paralel olarak borç yönetimi para ve maliye politikasından bağımsız görülebildiği gibi sadece bir maliye politikası aracı gibi de kullanılabilir. Bu bağlamda ülkelerin karşılaştığı sorunlar kurumsal farklılıklar veya gelişmişlik düzeylerine bağlı olarak değişmektedir.

Kamu borç yönetiminin maliye politikası ile koordinasyonunda 5018 sayılı kanun önemli bir rol oynamaktadır. Bilindiği üzere kanunun ilk maddesi kanunun amacını düzenlemektedir. Bununla birlikte, borç yönetimi açısından kanunun 6'ncı ve

7'nci maddeleri özellikle büyük öneme sahiptir. 6'nci maddede merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, gelir, gider, tahsilât, ödeme, nakit planlaması ve borç yönetiminin Hazine birliğinin sağlayacak şekilde yürütüleceği belirtilmektedir. Buna göre bütün harcamalar ve gelirler Hazine vezneleri üzerinden yapılacak ve hem harcamalar hem de gelirler üzerinden daha sıkı bir denetim olacaktır. Mezkur kanunun 7'nci maddesi bütün kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemine göre oluşturulmasını, kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin en fazla bir yıllık dönemlerle kamuya açıklanmasını, politikaların, planların, programların hazırlanması, uygulanması ve uygulanma sonuçlarının raporlanması ve bu raporların kamuoyuna sunulmasını ve yetki ve görevlerin kesin çizgilerle belirtilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu maddeler dolayısıyla şeffaflığın ve hesap verilebilirliğinde uygulanmasına büyük katkı sunmakta ve iç borçlanmanın sıkı denetim altına alınmasını sağlamaktadır. Öylece gelecek üç yıla ilişkin gelir ve giderler hakkında bilgi sahibi olunabilmekte ve uzun vadeli borç yönetimi stratejisi belirlenebilmektedir.

#### **5.3.4. Borçlanma Limiti**

Borçlanma limiti, kamu kesiminin ihtiyacı olan borçlanma miktarına Meclis iradesiyle getirilen sınırlamadır. Borçlanma limiti, krizler ile mücadelede önemli bir savunma aracı ve etkili bir kısıtlayıcı olmuştur. Mali disiplinin sağlanması ve oluşabilecek kriz ortamından en az etkiyle çıkabilmek amacıyla, önceki yıllarda da borçlanmaya sınırlama getirilmiş, 4749 sayılı Kanun da ise bu sınırlama daha sıkılaştırılmıştır. Kanunda genel borçlanma limitinin yanı sıra garanti imkânı ve ikrazen ihraç edilecek devlet iç borçlanma senetlerine de sınırlama getirmiştir.

Borçlanma limiti mali yıl için o yılın bütçe kanunlarında belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirle arasındaki fark miktarı kadardır. Buna net borç kullanım miktarı denmektedir. Bu limit hem iç hem de dış borçlanmayı kapsamaktadır. Net borç kullanımının yeterli olmadığı durumlarda limitin %5'i oranında ek borçlanma yapılabilir. Bu miktarda yetersiz olursa hazine müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın teklifi ve bakanlar kurulunun onayı ile limitin %5'i kadar borçlanılabilir. Fakat bilindiği üzere ülkemizdeki mevcut koşullar gereği, 2009 yılında 4749 sayılı kanunun geçici 22'nci maddesinde yapılan değişiklik ile borçlanma limiti 2009 yılı için net borç kullanım miktarının beş katına çıkarılmıştır.

### 5.3.5. Garanti Limiti

Hazine, devletin finansman imkanlarını ve uluslararası finans piyasalarında sahip olduğu kredibilitiyi teminat olarak kullanmak suretiyle, yatırımın finansman maliyetini asgari seviyede tutmak, iktisadi büyümenin sürdürülebilirliğini sağlamak ve yıllara sari yatırımların fon ihtiyacını karşılamak için kamu kurum ve kuruluşlarına garanti sağlamayı amaçlamaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları zaman içinde karşılaştıkları mali sıkıntılar nedeniyle, Hazine garantisine başvurmak suretiyle kullandıkları dış borçlarının Hazine tarafından ödenmesini talep etmişlerdir. Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren KİT'ler ve yerel yönetimlerin dış borçlarında büyük bir artış görülmüştür.<sup>185</sup>

Garanti limiti, kamu kurum ve kuruluşlarının finansman aracı olarak dış borçlanmaya başvurmak suretiyle sağladıkları finansmana getirilen sınırlamadır. Kamu kurum ve kuruluşları hazinenin dış piyasalardaki kredibilitiyini kullanarak yatırımlarını finanse edebilmek için bu piyasalardan borçlanmayı amaçlamaktadır. Dolayısıyla bu amaca yönelik olarak hazine garantileri hazinenin kamu iktisadi teşebbüsleri, özel hukuk hükümlerine tabi olmakla beraber sermayelerinden %50'sinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonlar, kamu bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşları lehine, bu kuruluşların dış finansman kaynağından sağladıkları dış borçların geri ödenmesi hususunda verdiği garantilerdir.

Bugüne kadar Hazine dış borç geri ödemelerini, dış piyasalarda ülke kredibilitiyinin zarar görmemesi ve kefalet anlayışı içinde yapmıştır. Aslında bu durum, ilgili kurum ve kuruluşları kendi mali disiplinlerini oluştururken daha rahat davranmaya ve dış borçlarının nasıl olursa Hazine tarafından ödeneceği beklentisinde bulunmalarına sebep olmuştur. Ancak ortaya çıkan durum her şeyden önce Hazinenin nakit yönetimini gerçekleştirirken beklenmedik ödemelerle karşı karşıya kalmasına sebep olmuştur. Yapılacak riskli ödemelerin büyüklüğünün bilinmemesi borçlanma konusunda çok

---

<sup>185</sup> Meral Vurucu Demir, "4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun Getirdiği Yenilikler, Önceki Mevzuat İle Karşılaştırılması", Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara: Mart 2004, s.56.

geniş bir marj içinde hareket edilmesini zorunlu kılmakta, bu durum faiz oranları üzerinde olumsuz bir etki göstermektedir.<sup>186</sup>

Bu sorunun çözümlenmesi için öncelikle verilecek garantilere sınırlama getirilmesi uygulamaya konulmuştur. Bununla birlikte daha sonraki bölümlerde inceleyeceğimiz Risk Hesabı da sorunun çözümü için uygulamaya giren önlemler arasındadır.

### **5.3.6. Risk Hesabı**

Devlet borcu niteliğinde olmayan ve herhangi bir nakit işleme yol açmaması nedeniyle nakit bazda izlenen devlet muhasebesi hesaplarında görünmeyen ancak, riskin gerçekleşmesi halinde devlet borcuna dönüşerek, ödeme yükümlülüğü doğuran koşullu yükümlülükler, nakit yönetimi ve borçlanma ihtiyacının belirlenmesinde önemli risk faktörleridir.

Risk hesabının uygulamaya girmesinin en önemli nedeni, Hazine garantili kapsamında ilgili kuruluşlarca geri ödemesi yapılamayan tutarlar ve devletin yüklenmiş olduğu örtülü yükümlülüklerin öngörülememesi olmuştur. Bu nedenle ortaya çıkan riskler kamu finansman ihtiyacını büyük miktarda artırmıştır.

Risk yönetiminden sorumlu birim ölçülebilir ve kontrol altına alınabilir mevcut risklerin tanımlanmasını, ölçülmesi ve tolerans limitlerinin belirlenmesi söz konusu risklerin izlenmesi, raporlanması ve risk yapısının kontrol altına alınmasından sorumludur. 4749 sayılı kanun risk yönetimi üzerinde durarak orta ofisin kurulması için zemin hazırlamaktadır. Kamu borç yönetiminde risk ve maliyet hedefleri çerçevesinde kamu alacak borç portföyünün karşı karşıya bulunduğu risklerin belirlenmesinden ve bu doğrultuda strateji oluşturulmasından, Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğüne bağlı, risk yönetiminden sorumlu genel müdür yardımcılığı sorumludur.

Koşullu yükümlülüklerden kaynaklanan ödemelerin, gerek bütçenin finansmanında gerekse mali piyasalar üzerinde yarattığı risklerin önüne geçilmesi için öncelikle bütçe kanunlarında garantili krediler için bir üst sınır getirilmiştir. Bu sınırlama mali disiplinin sağlanması açısından çok olumlu bir gelişme olmuştur.

---

<sup>186</sup> Meral Vurucu Demir, 2004, s.57.

Bununla birlikte 4749 sayılı Kanun ile Hazine garantileri kapsamında Müsteşarlık tarafından ödenen bütün tutarlar ile risk yönetimi kapsamında önceden öngörülmesi mümkün bulunmayan ödemelerin karşılanması amacıyla Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde bir “*Risk Hesabı*” oluşturulmuştur. Böylece kurumların borcun ödemesinde temerrüde düşmeleri halinde, kendi gelir kaynakları bulunan fon niteliğindeki bu hesaptan ödeme yapılabilmesi ve mali piyasaların muhtemel olumsuzluklardan etkilenmesinin önüne geçilmesi mümkün hale gelmiştir.<sup>187</sup>

Risk yönetimi sürecinde daha önce ihraç olunan devlet iç borçlanma senetleri işlemiş faizleri ödenerek veya piyasa koşullarından geri alınabilmekte, başka senetlerle değiştirilebilmekte veya gerektiğinde söz konusu senetlerin anaparaları ödenmeksizin sadece işlemiş faiz tutarları kupon ödeme tarihinden önce erken itfaya tabi tutulabilmektedir.

Borç ve Risk Yönetiminin Koordinasyonu ve Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında yönetmeliğin<sup>188</sup> 4’üncü maddesinde kamu borç ve risk yönetiminin yürütülmesinde, makro ekonomik dengeleri gözeterek para ve maliye politikaları ile uyumlu, sürdürülebilir, saydam ve hesap verilebilir bir borçlanma politikası ilke olarak kabul edilmiştir. Aynı şekilde finansman ihtiyaçlarının iç ve dış piyasa koşulları ve maliyet unsurları göz önüne alınarak belirlenen risk düzeyi çerçevesinde, orta ve uzun vadede mümkün olan en düşük maliyetle karşılanması esas alınmaktadır. Aynı yönetmeliğin 5’inci maddesinde borç ve risk yönetimi koordinasyonundan sorumlu komitenin görevleri belirtilmektedir. Komite, yılda bir kez toplanmakta ve üç yıllık borçlanma stratejilerini, risk limitlerini ve risk limitlerinden sapma oranlarını tespit etmektedir. Bu göstergeler her altı ayda bir gözden geçirilmekte ve gerekli olduğu durumda değişiklik yapılmaktadır.

### **5.3.7. Nakit Yönetimi**

Nakit yönetimi hazinenin gerekli miktarda nakdi, gerekli yerde ihtiyaç duyulan zamanda sağlayabilecek durumda olmasını amaçlamaktadır. Bunun için en önemli koşul kamunun harcamaları ile gelirlerinin zamanlarının uyumlu olmasıdır. Vergi gelirleri ile

---

<sup>187</sup> Meral Vurucu DEMİR, 2004, s.71.

<sup>188</sup> 01.09.2002 tarihli ve 24863 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

karşılanamayan nakit ihtiyaçları borçlanma ile karşılanmakta ve borçlanma ihaleleri Türkiye’ de önceden belirlenmiş tarihlerde yapılmaktadır. Ayrıca, acil nakit ihtiyaçlarının karşılanması için hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakana para piyasalarında nakit işlem yapma yetkisi verilmektedir.

Nakit yönetiminin etkin bir şekilde yürütülmesi için 2007 yılında hazine, Maliye Bakanlığı ve Merkez Bankası arasında tek hazine cari hesabına ilişkin protokol imzalanmıştır. Hesabın nasıl işletileceği ise yine aynı yıl imzalanmış olan tek hazine cari hesabının uygulanmasına ilişkin muhabir banka protokolünde belirtilmiştir. Nakit işlemlerin yapılması için merkez bankasında üç hesap açılmaktadır. Bu hesaplar, yurt içi ödeme hesabı, yurt dışı ödeme hesabı ve tahsilât hesabıdır. Yurt içi ödeme hesabından nakit para çekilemez, tahsilât ve yurt dışı ödemeler için kullanılmaz, sadece yurt içindeki hak sahiplerine ödeme yapılabilir. Yurt dışı ödeme hesabından da nakit para çekilemez ve tahsilât için kullanılmaz, sadece yurt dışına ödeme yapmak için kullanılır. Tahsilât hesabı ise, tahsilâtın yatırıldığı hesaptır ve ödemeler için kullanılmaz.<sup>189</sup>

Hazine hesaplarına giren nakit iki kalemden oluşmaktadır. Bunlar gelir kalemi ve finansman kalemidir. Gelir kaleminde vergi gelirleri ve vergi dışı gelirler mevcuttur. Finansman kaleminde ise, özelleştirme ve ikrazen verilen dış borç kredilerinin anapara ödemeleri kaynaklıdır. Hazine hesaplarından çıkan nakit ise genel bütçeli kuruluşların faiz dışı harcamaları ile faiz ödemelerinden oluşmaktadır. Yıllık nakit programı ise merkezi yönetim bütçe kanunu yürürlüğe girdikten sonra ilgili mali yıl için aylık bazda hazırlanmakta, ayrıca her ayın sonunda izleyen üç ay için günlük bazda hazine nakit programı yapılmaktadır. Bu bağlamda kamu kurum ve kuruluşları üç aylık ve haftalık nakit taleplerini Hazine Müsteşarlığına göndermektedir. Bu programlar sonucu belirlenen Hazine nakit açığı borç yönetimi için önemli bir kılavuz işlevi görmektedir.

Türkiye, istikrarlı mali politikalar ve yapısal reformlar uygulanmak suretiyle, kamu borçlarının Maastricht kriterleri çerçevesinde azaltılması., dalgalı kur rejimi kapsamında kesin bir enflasyon hedefi politikası yürütülerek, enflasyonun yüzde onlar seviyesine düşürülmesi, özel sektörün öncülük ettiği, sürdürülebilir nitelikli ve

---

<sup>189</sup> Gonca Erdener ve M.Çoşkun Cangöz, “**Hazine Nakit Yönetimi**”, Maliye Finans Yazıları Dergisi, Sayı 88, Temmuz 2010, s.119

kalkınmaya imkan sağlayan istikrarlı bir ekonomik ortam oluşturulması konusunda oldukça önemli başarılar sağlamıştır.

Sonuç olarak etkin bir kamu borç yönetiminin sağlanabilmesi için ilk olarak borç yönetimi hedefinin ve amaçlarının açık bir şekilde belirtilmesi gerekiyor. Amaç ve hedefler belirtildikten sonra borç yönetiminin fonksiyonlarının ne olacağı bilinmelidir. Ayrıca, amaçlar doğrultusunda başarılı olabilmesi için kamu borç yönetiminde şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması gerekmektedir. Şeffaflığın olmadığı durumda piyasada oluşacak belirsizlik borç maliyetini büyük oranda artırmakta, hesap verilebilirliğin olmadığı durumlarda ise yönetimin kısa vadeli hedefleri uzun vadeli hedeflere tercih etme olasılığı uzun vadede büyük maliyetler doğurmaktadır. Son olarak para ve maliye politikalarının koordinasyonunun sağlanması borç yönetiminin başarılı olması için vazgeçilmez koşuldur.

#### **5.4. Yerel Yönetimlere İlişkin Mali Kural Uygulamaları**

Yerel yönetim kademelerinde uygulanan mali kurallar 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 28.03.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimin Düzenlenmesi Hakkında Kanunla düzenlenmiştir.

Belediyelerin iç borçlanmasına ilişkin sayısal bir sınır belirlenmemiştir. Fakat 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinin (e) bendinde geçmiş yıl kesinleşmiş gelirlerinin Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılacak miktarının yüzde 10'una kadar olan borçlanmalar belediye meclis kararına, yüzde 10 düzeyini aşan borçlanmalar ise belediye meclisinin salt çoğunlukla almış olduğu kararın İçişleri Bakanı tarafından onaylanması şartına bağlanmıştır.

Aynı zamanda, 5393 sayılı kanunun 49'uncu maddesinde belediyelerin yıllık toplam personel giderlerinin, gerçekleşen geçmiş yıl bütçe gelirlerinin Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarın %30'unu aşmayacağı; nüfusu 10.000 altında olan belediyelerde bu oranın %40 olarak uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

Ayrıca, 4749 sayılı kanunun sekizinci maddesinde ise, dış kredi borçlusu yerel yönetimlerin, Hazine Müsteşarlığı garantisi altında sağlanan dış kredilere ilişkin geri

ödemeler için gereken tutarı yılı bütçelerinde yatırım harcamalarına kıyasla öncelikli olarak ayırmakla mükellef oldukları hükme bağlanmıştır.

Yerel yönetimlere ilişkin uygulanan mali kurallar, özellikle borçlanma ve borç stokuna yönelik düzenlemeleri oluşturmaktadır. Fakat ülkemizde yerel yönetimlere ilişkin uygulanan mali kuralların uygulanması aşamalarında son derece zayıf kaldığı görülmektedir. Yerel yönetimlerde uygulanan mali kurallar özellikle etkin olmayan, hukuki zemini zayıf ve kontrol mekanizması olmayan mali kurallar olarak bilinmektedir.

Yerel yönetimlerde uygulanan mali kuralların etkin olmama nedenlerini sayacak olursak;<sup>190</sup>

- Yerel mali yönetim teknik kapasite bakımından oldukça sınırlı düzeydedir. Yerel mali yönetimin hesap verilebilirliği tam olarak sağlanamamıştır. Bu doğrultuda belediyelerde uygulanmakta olan sağlam bir bütçe süreci bulunmamaktadır.
- Mali kuralların sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi için etkin bir muhasebe sistemine ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak, yerel yönetimlerin muhasebe kapasitesi son derece sınırlıdır. 5018 sayılı kanun çerçevesinde, yerel yönetimlerinde dâhil olduğu genel yönetim kapsamı için uluslararası standartlara uygun ortak bir muhasebe sistemi geliştirilmeye çalışılmaktadır. Fakat belediyelerin çizgi altı ve çizgi üstü işlemlerinin tümünü kapsayan sağlam bir muhasebe sistemi henüz kurulamamıştır. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan mahalli idare istatistikleri, 2006 yılından itibaren üçer aylık çizgi üstü işlemleri kapsamakta; ancak finansman ve borç stoklarına ilişkin düzenli olarak yayımlanan herhangi bir istatistiki derleme yapılmamaktadır. Ayrıca, belediyeler için ilgili mevzuatlarında yer bulan ve geçmişten beri uygulanan bir takım muhasebe yaklaşımları da uluslararası muhasebe uygulamalarıyla paralel değildir. Örneğin; belediye borçlanması mevcut muhasebe pratiğinde olağan bir belediye

---

<sup>190</sup> Kaya, s.110.

geliri olarak görülmekte, muhasebe uygulamalarında gelir-harcama ve finansman arasında herhangi bir ilişki bulunmamaktadır.

- Uygulanması gereken mali kuralları izleyecek ve değerlendirecek bir otorite belirlenmemiştir.
- Mali kurallara uyumun sağlanmaması durumunda önceden tanımlanmış yaptırımlar veya otomatik düzeltme mekanizmaları bulunmamaktadır.
- Mali kurallara uyumu güçleştirecek düzeyde belirsizlik arz eden muafiyet hükümleri getirilmiştir. Bir taraftan her belediyenin toplam borç stoku için geçmiş yıl gelirlerinin yeniden değerlemesi kadar bir üst tavan belirlenirken, diğer taraftan harcamaların önemli bir kısmı büyük altyapı yatırımlarından oluşan belediyelerin, ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımların projelerinden DPT Müsteşarlığının teklifi üzerine bakanlar Kurulunca kabul edilenlerden belirtilen tavanın dikkate alınmaması, borçlanma kuralının uygulanma alanının kalmadığını göstermektedir.

2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idaresinin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumluluklarının yanı sıra çalışma esas ve usulleri de düzenlenmiştir. Bunların yanı sıra yerel düzeyde mali disiplini tesis amacıyla mali kurallar benimsenmiş; harcama ve borçlanmaya yönelik sınırlamalar getirilmiştir. Kanununun 44'üncü maddesinde yer alan "Bütçe dışı harcama yapılamaz" genel esasının yanı sıra borçlanmaya yönelik sınırlamalar öngörülmüştür

Kanununun 51'inci maddesi ile il özel idarelerinin borçlanmalarına çeşitli sınırlamalar getirilmiştir:

- a) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde ve sadece il özel idaresinin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir.
- b) İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan il özel idaresi, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan

geri ödeme plânını yeterli görmediği il özel idaresinin kredi isteklerini reddeder.

A bendinde yer alan hüküm sadece yatırım harcamaları için borçlanmayı öngördüğünden, Altın Kural olarak tanımlanmaktadır.<sup>191</sup>

Kanunun 51'inci maddesi (d) fıkrasında ise: "İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyesi bulunan illerin özel idareleri için bir buçuk kat olarak uygulanır." hükmüne yer verilerek, borçlanmaya ilişkin sınırlama getirilmiştir.<sup>192</sup>

4749 sayılı Kanunun 8'inci maddesinde ise, dış kredi borçlusu yerel yönetimlerin, Hazine Müsteşarlığı garantisi altında sağlanan dış kredilere ilişkin geri ödemeler için gereken tutarı yılı bütçelerinde yatırım harcamalarına kıyasla öncelikli olarak ayırmakla mükellef oldukları hükme bağlanmıştır.

Ülkemizde ayrıca çok yıllık bütçeleme sistemi dâhilinde uygulanmakta olan harcama tavanları ve yerel yönetimler için altın kural mahiyetinde bir borçlanma kuralı bulunmaktadır. Söz konusu kuralların her ikisi de yasal bir dayanağa sahip olmakla birlikte uygulamanın etkinliğinden bahsetmek güçtür. Öncelikle ülkemizde uygulanmakta olan harcama tavanlarının kapsamının dar ve bağlayıcılık derecesinin düşük olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerde ise kural uygulamalarının sahiplenme derecesi oldukça düşüktür. Buna ilave olarak mali kurallara ex-post uyumu denetleyen resmi bir otorite hatta bu kapsamda yayımlanan resmi bir veri dahi bulunmaktadır. Bu bağlamda ülkemiz örneğinden çıkarılacak temel sonuç, mali kuralların başarısının, uygulamanın etkinliğiyle doğrudan ilişkili olduğu ve bu kuralların etkin bir şekilde uygulanabilmesi için yalnızca hukuki bir zemine sahip olmasının yeterli olamayacağıdır.<sup>193</sup>

---

<sup>191</sup> Civriz, s.373.

<sup>192</sup> Civriz, s.374.

<sup>193</sup> Fatih Kaya, "Türk Kamu Mali Yönetiminde Örtük Mali Kurallar ve Ülke Tecrübelerinin Değerlendirilmesi", Mali Kurallar: Maliye Politikasında Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine

## 5.5. Mali Kural Kanun Tasarısı

2000' li yıllar öncesinde alınan iradi-popülist kararlar Türk kamu mali yönetim sistemini sürdürülemez bir hale sokmuştur. Bu dönemde kamu maliyesi tam bir borç-faiz kısır döngüsü altına girmiştir. 1994–2000 arası dönemde, iktisat yazınında ponzi tipi finansman olarak adlandırılan yapıyı çağrıştıracak şekilde, ilgili olunan bütün cari mali yıllarda iç borçlanma mevcut borç stokunun üzerinde gerçekleşmiştir. Buna ilave olarak, bütçe hesapları saydamlıktan giderek uzaklaşmış, fon ve döner sermaye uygulamaları parlamentonun bütçe hakkı kapsamının dışına çıkışın teknik bir aracı haline dönüşmüş, alınan politik kararlar sonucunda KİT sistemi fiyatlaması rasyonel olmaktan çıkmış, özel gelir-özel ödenek uygulamalarının yoğunlaşması sonucunda bütçe sisteminin esnekliği giderek azalmış ve sosyal güvenlik sistemine yönelik alınan kararlar ile elde edilen fonların yönetim tarzı sistemin aktüeryal dengesini büyük ölçüde bozmuştur.<sup>194</sup>

2002–2010 yılları arasında yasal düzlemde çeşitli kanunlarda yer alan mali kural benzeri uygulamalar ve tedbirler sayesinde, mali baskınlık oranları düşürülmüş, enflasyon uzun yılların ardından tek haneli rakamlara inmiştir. Ancak elde edilen bu başarının devam ettirilmesi ve kalıcı olmasının sağlanması, en az elde edilen bu başarılar kadar öneme sahiptir; belki de daha önemlidir. O nedenle, bu yeniden yapılanmanın son halkası olarak Açık ve Bağımsız Mali Kural uygulamasına geçilme kararı alınmıştır. Mali kurala geçişin ilk sinyalleri Maliye Bakanlığı'nın 2008–2012 yıllarını kapsayan Stratejik Planında “sağlam ve kurallı bir mali yapı oluşturmak” şeklinde yer almıştır. Ardından 2009 yılı Nisan ayında yayımlanan 2008 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programda mali kurala geçiş açık bir hedef olarak belirlenmiş ve 2009 yılında mali kurala ilişkin taslağın Meclise sevk edileceği, 2011 yılı itibarıyla da bütünüyle uygulamaya geçileceği bildirilmiştir. Küresel mali krizin etkisiyle, 2009 yılında gündeme alınamayan Mali Kural son olarak 2009 yılı Aralık ayında yayımlanan ve 2010–2012 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Programla ülke gündemine girmiş, 2010 yılı ilk çeyreğinde Meclise sevk edilerek bağımsız bir kanun ile yasalaştırılacağı ve 2011 mali yılı ile de Türk Kamu Mali Yönetimindeki yeri alacağı hükme bağlanmıştır.

---

Kurallar ve Sınırlamalar, Çoşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya (Edi.), Ümit Ofset Matbaacılık, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2010/408, Ankara: 2010. s.404.

<sup>194</sup> Kaya, s.384.

Ülkemizde uygulamaya konulacak mali kural ile, elde edilen bu başarının kalıcı olması hedeflenmektedir. Mali kuralların temel gerekçesi, siyasi rasyonalite ile ekonomik rasyonalitenin uyum içinde olmamasıdır.

2008 yılının son çeyreğinde başlayarak 2009 yılında etkisini gösteren küresel finansal kriz ülkelerin kamu açıklarını ve borç stokunu önemli ölçüde artırmıştır. Krize karşı alınan mali önlemlerin neticesi olarak genel devlet borç stoku gelişmekte olan G-20 ülkelerinde yüzde kırkı, gelişmiş G-20 ülkelerinde ise yüzde yüzü aşmıştır. Özellikle son yıllarda Avrupa Birliği içerisindeki ülkeler borç krizi yüzünden borç bulmakta zorlanmıştır. Bu durum piyasalarda ve kamuoyunda mali sürdürülebilirlik hususunda endişe yaratmış ve mali disiplinin temini için mali kural uygulamalarına ilişkin düzenlemelerin önemini artırmıştır.

Ülkemizde mali kural uygulamasına geçilmesi, son yıllarda kamu mali yönetimi alanında elde edilen başarıların kalıcı hale getirilmesi, kamu açıkları ve borç yükünün sürdürülebilir seviyelerde tutulması, maliye politikasına olan güvenin piyasalar ve kamuoyu nezdinde güçlendirilmesi ve artan güven ve kredibilitayle beraber risk priminin ve borçlanma maliyetlerinin azaltılmasına önemli katkı sağlayacak ve kamu mali yönetiminin modernleştirilmesi alanında tamamlayıcı rol üstlenecektir.

Ülkemizde mali kuralın uygulanması için zamanlama ve altyapı açısından gerekli şartların oluştuğu görülmektedir. Zira, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile kamu mali yönetiminde önemli reformlar yapılmıştır. Ayrıca son yıllarda uygulanan faiz dışı fazla hedefi politikası ile bütçe açığında ve borç stokunda önemli azalmalar sağlanmıştır.

Bu çerçevede, ülke uygulamaları incelendiğinde, kamu mali yönetimi alanında reform yapıldıktan sonra mali kural uygulamalarına geçildiğinde daha başarılı olunduğu görülmektedir. Ülkemizde de mali kural uygulaması ülke uygulamalarına paralel olarak kamu mali yönetimi reformunun üzerine onu tamamlayıcı olacak nitelikte ayrı bir kanun ile yapılması planlanmaktaydı. Hatta bu reformun yasa tasarısı hazırlandı, bu tasarı bir süre basında yer aldı, son olarak bütçe komisyonunda geçti ve ne olduysa sonradan oldu. Yasa tasarısı bir anda Türkiye'nin gündeminden çıkıverdi. Mali kural yasa tasarısı

eski raflarda yerini aldı. Aşağıda 2011 yılında uygulanması gereken fakat daha sonra uygulanmayan mali kural yasa tasarısının içeriği anlatılmaya çalışılacaktır.

Mali kural uygulaması ile;

- Kamu açığı ve borç yükünü sürdürülebilir bir yapıya kavuşturmak,
- Mali disiplin anlayışını kalıcı hale getirmek,
- Maliye politikasına olan güveni artırmak,
- Artan güven ve kredibilitayla beraber risk priminin düşmesini sağlayarak borçlanma maliyetini azaltmak, amaçlanmaktadır.

Bu çerçevede öncelikle meclis tarafından bir mali kural kanun tasarısı hazırlığına girişilmiştir. Son olarak, Hükümet harcamalarını kontrol altına alan Mali Kural Yasa Tasarısı TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda kabul edildi. Dolayısıyla daha önceleri örtülü olarak uygulanan mali kuralın, artık açık olarak uygulanıp hayata geçirilmesi için son aşamaya gelmiştir. Son aşama olarak ise, “Mali Kural kanun Tasarısı” TBMM sevk edilmişti.

Tasarının, 2010 yılı haziran ayı içinde Meclis'te kabul edilerek kanunlaşması bekleniyor. Türkiye ekonomisinin 'yeni çıpası' olacak kanunun amaçları arasında kamu açığı ve borç yükünün sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması yer alıyor. Diğer hedefler mali disiplin anlayışını kalıcı hale getirme, risk priminin düşmesini sağlayarak borçlanma maliyetlerini azaltma, mali sürdürülebilirlik ve öngörülebilirlik ekseninde makroekonomik istikrarın kalıcı hale getirilmesi. Mali Kural Kanunu Tasarısı 26 Mayıs 2010 tarihi itibarıyla Meclis'e sevk edildi. Tasarı 12 maddeden oluşuyor.

Kapsam olarak genel yönetim sektörü ise, merkezi yönetim bütçesi, mahalli idareler, fonlar, döner sermayeler, işsizlik sigortası fonu, genel sağlık sigortası ve sosyal güvenlik sistemi toplamından oluşmaktadır. Kapsamın belirlenmesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 52'nci maddesi referans olarak alınmıştır.

2011 yılından itibaren ekonomide yeni çıpa olarak uygulanacak olan mali kuralın formülü genel yönetimi kapsamaktadır. Genel yönetim için getirilen mali kural

aşağıdaki formülle gösterilmekte olup, tasarının beşinci maddesinin birinci fıkrasında sözel olarak ifade edilmiştir.

Mali kuralın formülü aşağıdaki gibidir.

$$a_{(t)} \leq a_{(t-1)} - y(a_{(t-1)} - a^*) - k(b_{(t)} - b^*)$$

Yukarıdaki formülde:

**a<sub>(t)</sub>** : Cari yıldaki genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranını,

**a<sub>(t-1)</sub>** : Bir önceki yılın genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranını,

**a\*** : Yüzde bir olarak belirlenmiş olup borç stokunun makul bir seviyeye düşürülmesi amacıyla, genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranının orta-uzun vadede ulaşılması hedeflenen değerini,

**b<sub>(t)</sub>** : Cari yıldaki reel gayrisafi yurtiçi hasıla artış oranını,

**b\*** : Yüzde beş olarak belirlenmiş olup otomatik dengeleyicilerin çalışmasında esas alınacak eşik reel gayrisafi yurtiçi hasıla büyüme oranını,

**y** : Yakınsama hız katsayısını,

**k** : Döngüsel (konjonktürel) etkiyi yansıtma katsayısını,

**-y(a<sub>(t-1)</sub> - a\*)** : Açık etkisini,

**-k(b<sub>(t)</sub> - b\*)** : Konjonktürel etkiyi,

ifade etmektedir.

Açık etkisi içinde yer alan (y) katsayısı herhangi bir yılda orta uzun vadeli hedeften (yüzde bir) sapma olduğu zaman söz konusu hedefe hangi hızla yakınsanacağını göstermektedir. Ülkemizde söz konusu parametre 0,33 olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda, bu katsayı, hedeften sapılan miktarın yaklaşık yüzde otuz üçünün bir sonraki sene telafi edileceği anlamına gelmektedir.

Konjonktürel etki içinde yer alan (k) katsayısı, ekonominin reel olarak büyüme ve daralma dönemlerinde maliye politikasına esneklik sağlamaktadır. Bu anlamda (k) katsayısı, reel gayrisafi yurtiçi hâsıladaki yüzde 5'in üzerindeki her bir puanlık büyüme için ne kadar tasarruf yapılacağını; altındaki her bir puanlık büyüme için ise ne kadar açık verilebileceğini göstermektedir. Bir diğer deyişle mali kuralı karşıt döngüsel bir yapıya dönüştüren söz konusu parametre, iş çevrimlerine ters yönde tepki vererek otomatik dengeleyicilerin çalışma mekanizmasını desteklemektedir. Böylece yüksek büyüme dönemlerinde borç stoku daha hızlı düşürülecek, düşük büyüme veya küçülme dönemlerinde ise ekonominin ihtiyacı olan genişleyici maliye politikalarının uygulanmasına olanak sağlayacaktır. Söz konusu parametrenin bu özelliği tam olarak sağlayabilmesi için seçilen parametrenin genel yönetim faiz dışı harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı dikkate alınarak belirlenmesi önemlidir. Ülkemizde bu husus dikkate alınarak söz konusu parametre 0,33 olarak belirlenmiştir.<sup>195</sup>

Sistemin nasıl çalışacağını örneklerle anlatan Ekonomiden sorumlu devlet bakanı Ali Babacan, basın toplantısında şunları ifade etmiştir.<sup>196</sup>

“Diyelim ki bütçe açığımız yüzde 4, ulaşmak istediğimiz hedefte yüzde 1 ve bu sabit ve bundan sonra yıllar boyunca hep sabit olacak. Açığımızın 4 olduğu bir yıl, ertesi yıl için ne kadarlık bir bütçe açığı hedeflemeliyiz. İşte bu noktada 0,33 katsayısı devreye giriyor. Bu da yüzde 4'ten yüzde 1'e ulaşırken, bir sonraki yıl aradaki farkın üçte biri kadar bir uyarılama yapıyoruz. Mali kural çerçevesinde yüzde 4 açık verdiğimiz bir yılın ertesi yılı, bu açığı yüzde 3'e indirmemiz gerekecek. Yüzde 1'lik bir mali uyum gerekecektir. Bir sonraki yıl kalan farkın yine üçte birini alıyoruz. Yani azalan bakiye sistemiyle gidiyor.”

İkinci bölümün konjonktür etkisi olduğunu anlatan Babacan, bununla ilgili olarak şu bilgileri verdi.

“Diyelim ki biz Türkiye olarak herhangi bir yıl yüzde 8 büyüdük. Yüzde sekiz büyüme bizim eşik büyüme oranımızın üç puan üzerinde. O, 3 puanın 3'te 1'i oranında o yıl bir tasarruf sağlamamızı söyleyecek mali kural. Ya da tam tersine diyelim ki

<sup>195</sup> 26 Mayıs 2010 Tarihli Mali Kural Kanun Tasarısı(2010),

<sup>196</sup> <http://www.ntvmsnbc.com/11>, Mayıs, 2010.

sadece yüzde 2 büyüdük. Bu yılda yine de yüzde 5'lik eşik değerden 3 puan daha alta kaldığımız için bunun 3'te 1'i kadar, yani yüzde 1'lik daha fazla bütçe açığı belirleyeceğiz.

Yani bir bakıma işlerin iyi gittiği yıllarda, yüzde 5'in üzerinde büyüdüğümüz yıllarda tasarruf edeceğiz. Ama yüzde 5'in altında büyüdüğümüz yıllarda da o tasarruf ettiğimiz miktarlar kadar bütçemizde daha fazla açık vermeye izin vereceğiz. Yani ekonomik döngülerle ters çalışan bir bütçe dengesi,

Ekonomik döngüleri telafi etmeye yönelik bir bütçe dengesini böylece kurmuş olacağız. Bu formülasyon, matematik biraz belki ilk bakışta anlaması güç gözükse de bir süre sonra göreceksiniz buna çok kolay alışacağız.”

Eleştiri ve soruları yanıtlayan, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Babacan, milletvekillerinin Mali Kural'ın uygulanmasının taşıdığı öneme dönük sözlerine katıldığını belirtti. Babacan, "Uygulama, bu işin kilidi, anahtarı. Uygulanmayınca yaptırım ne olabilir? En önemlisi kredibilite kaybı. Böyle bir düzenleme çıkardıktan sonra buna uymamak, mali disiplin konusunda, makroekonomik politikalar konusunda bir bakıma ciddiyeti, disiplini bozmak olarak algılanacaktır. Bunun hem bozanlar için ciddi siyasi maliyeti olacaktır hem de piyasaların, kamuoyunun da ciddi ölçüde tepkisiyle karşı karşıya kalınacak" diye konuştu.

Şeffaflığa, sık raporlamayı sağlayarak önemli ölçüde uygulamanın sağlanabileceğini düşündüklerini da değinen Babacan sözlerine şöyle devam etti.

"Dünya uygulamalarına baktık, kim ne yapıyor nasıl çalışıyor, inceledik. İşin sonunda dönüyor, dolaşıyor; bunun sahiplenilmesi önem kazanıyor. Toplum sahiplenmiş mi; kamuoyu, iş dünyası, piyasalar, siyaset kurumu sahiplenmiş mi? Eğer herkes tarafından sahipleniliyorsa zaten uygulamayla ilgili sorun çıkmıyor. Kaldı ki Türkiye'nin uzun vadeli istikrarı için bu kadar önemli bir konuda da bugün itibariyle iyi bir sahiplenme olduğunu görüyorum. Çok geniş çevrelerden destek var. Komisyon aşamasındaki çalışmalarda da işin özünü ilgili bir itiraz yok. Bu iyi bir şeydir.”

### 5.5.1. Mali Kuralın Uygulama ve Bütçe Hazırlama Süreci

Mali Kural Kanun Tasarısı çerçevesinde sadece genel yönetim açık kuralı düzenlenmemektedir. Buna ilave olarak, döner sermayeli işletmelerin gelir-gider denkleğinin sağlanması ve 233 sayılı KHK ile 4046 sayılı Kanuna tabi olan KİT'lerin toplulaştırılmış bazda borçlanma gereğı oluşturmaması hükme bağlanmıştır. Bu kapsamda Tasarıda, bütçe dengesine ilişkin üç temel mali kuralın düzenlenmekte olduğı görölmektedir.

Genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranına ilişkin tavanın Orta Vadeli Program ve Mali Plan ile üçer yıllık dönem için kamuoyuna açıklanması amaçlanmakta ve genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranında ve/veya reel gayrisafi yurtiçi hasıla artış oranında bir değışiklik olması halinde söz konusu tavanın 5018 sayılı Kanun gereğı yapılan Yüksek Planlama Kurulu toplantısında ve Orta Vadeli Program ve Mali Plan ile güncellenebilmesi hususu düzenlenmektedir. Herhangi bir yıl için mali kurala uyulup uyulmadığının kesin olarak tespitinin ise ilgili yıla ilişkin gerçekleşmeler dikkate alınarak yapılması hüküm altına alınmıştır. Böylece kamu mali yönetiminde önemli bir yer tutan Orta Vadeli Program ve Mali Plan mali kural uygulamasının temel politika metni olmuş, mali kuralın işletilmesi, güncellenmesi ve kamuoyuna duyurulması şeffaf ve standart bir hale getirilmiştir.

Bu madde ile getirilen bir diğere düzenleme de Orta Vadeli Program ve Mali Planın içeriğı ile ilgilidir. Söz konusu dokümanın içeriğı mali kural uygulamaları ve uluslararası iyi uygulamalar çerçevesinde genişletilmiştir. Böylece, Orta Vadeli Program ve Mali Planın hazırlanmasında esas alınan temel ekonomik hedefler, tahminler ve varsayımlar ile bunların tutarlılığı ve farklı senaryolar ile bunların risklerine ilişkin değıerlendirmelere ayrıntılı bir şekilde yer verilerek kamuoyunun daha açık bilgilendirilmesi sağlanmış olacak; temel ekonomik büyüklüklere ilişkin yurt içi ve yurt dışı resmi ve özel kuruluşların tahminlerine de yer verilerek bağımsız ve dış bir mekanizma yürürlüğe konulup yapılan resmi tahminlerin güvenilirliğinin arttırılması sağlanacak; mali kurala ilişkin gerçekleşmelere; varsa kuraldan sapmalar ve sapmanın gerekçeleri ile mali kurala uyum için gerçekleştirilecek politika ve düzenlemelere yer verilerek mali kural uygulamasının güvenilirliğine ve disiplinine vurgu yapılacaktır.

Mali kural uygulamalarının izlemesi ve değerlendirmesi görevi Maliye Bakanlığına tevdi edilmektedir. Bu kapsamda, genel devlet verilerinin çeyrekler bazında açıklanması ngrlmş; yıllık gerçekleşmelerin ise izleyen yılın Nisan ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı tarafından Mali Kural İzleme Raporuyla kamuoyuna ilan edileceği hükme bağlanmıştır. Bu kapsamda mali kurala uyum konusunda ortaya konulan performans, bir sonraki yılın dördüncü ayı içerisinde kesinleşen büyüme oranı ve kesinleşen geçmiş yıl genel yönetim açığı üzerinden sınanacaktır.

Ayrıca, hesap verilebilirlik ve zamanında bilgilendirme ilkeleri çerçevesinde, maddenin beşinci fıkrası ile kuraldan sapma riskinin ortaya çıkması halinde neler yapılacağı açıkça belirtilmiştir. Bu çerçevede, ilgili idareler olan Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığınca müştereken tedbir alternatifleri hazırlanarak Ekonomi Koordinasyon Kurulunun başkanı olan Bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulması öngörülmektedir. Böylece ilgili yılda oluşabilecek sapma riskinin zamanında bertaraf edilmesi ve hedeflerin tutturulması amaçlanmaktadır.

### **5.5.2. Mali Kurala İlişkin Raporlama, Denetim ve İstatistiklerin Derlenmesi**

Bu çerçevede yürürlüğe girmeyerek rafa kalkan mali kural kanun tasarısında, Orta Vadeli Program ve Mali Planın yayımını takip eden on beş gün içinde Maliye Bakanı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın, hazırlanan Plan ile ilgili olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunu zel gündemli bir toplantıda bilgilendirmesi zorunluluğu getirilmektedir. Böylece, ilgili bakanların temel kamu maliyesi metni olan Orta Vadeli Program ve Mali Planı hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkesi çerçevesinde Türkiye Büyük Millet Meclisine bilgi vermesi ve bu şekilde Meclisin bütçe ve uygulanan politikalar üzerindeki etkisinin artırılması amaçlanmaktadır.

Orta Vadeli Program ve Mali Plan'da; kalkınma planları, stratejik planlar, genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda oluşturulan makro politikalar, ilkeler, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik ve mali büyüklüklerle bunlarla uyumlu olmak üzere gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri, hedef açık

tavanları, borçlanma durumu ve merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin ödenek teklif tavanları yer alacaktır.

Mali kural uygulama sonuçlarının zamanında ve tam olarak kamuoyu ile paylaşılması ve mali raporlama kalitesinin, kapsamının ve sıklığının artırılarak şeffaflığın sağlanması amaçlarıyla; Maliye Bakanlığı tarafından Mali Kural İzleme Raporunun, Hazine Müsteşarlığı tarafından KİT'lere ve diğer kamu işletmelerine ilişkin verilerin, Sosyal Güvenlik Kurumu koordinatörlüğünde ilgili idarelerden oluşan bir komisyon tarafından emeklilik ve genel sağlık sigortalarının uzun dönemli aktüeryal dengesine ilişkin hesaplamaları içeren raporların yayımlanması hükme bağlanmıştır.

Ayrıca raporlama sürecinde Sayıştay Başkanlığına önemli görevler verilmiştir. Sayıştay Başkanlığı Mali Kural İzleme Raporunda yayımlanan verilerin doğruluğu, güvenilirliği ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluğu bakımından bir dış denetim görevi üstlenecek ve denetim sonuçları kamuoyuyla paylaşılacaktır.

Sayıştay Başkanlığı mali kural uygulamasında denetim birimi olarak faaliyet gösterecektir. Böylece açıklanan verilerin doğru, güvenilir ve standartlara uygun olduğuna dair bağımsız bir denetim mekanizması sisteme dâhil edilmiştir. Sayıştay Başkanlığı, Maliye Bakanlığınca hazırlanarak kamuoyuna duyurulacak olan Mali Kural İzleme Raporundaki yıllık gerçekleştirmelere ilişkin verilerin doğruluğunu, güvenilirliğini ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluğunu değerlendirecek ve sonuçları Raporun yayımından itibaren kırk beş gün içinde kamuoyuna duyuracaktır.

### **5.5.3. Mali Kural Sürecinin Askıya Alınması ve Türkiye İçin Kurallı Maliye Politikası**

Mali kurallar kimi ülkelerde anayasa, kimi ülkelerde kanun, kimi ülkelerde ise uluslararası anlaşma metni olarak düzenlenmektedir. Yeni anayasa çalışmalarının gündeme geldiği Türkiye'de yeni anayasa da mali kurallara yer verilmesi gerekmektedir. Ülkedeki yakın siyasi tarih ve gelişmeler ile bu gelişmelerin de önemli etkide bulunduğu ekonomik gelişmelere bakıldığında, Türkiye'nin parasal ve mali kurallara ihtiyaç duyulan bir ülke olduğu tartışmasız ifade edilebilir. Son küresel krizin de etkisiyle, ülke ekonomisinde muhtemel risklere çıpa olması için, mali disiplinin

sağlanmasına yönelik uygulanacak politikaların kanunlar çerçevesinde düzenlenerek açık mali kural uygulamasının gerekliliği gündeme gelmiştir. Bu gereklilik çerçevesinde hazırlanan Mali Kural Kanun Tasarısı TBMM tarafından 2010'da kabul edilmiştir. Uygulamaya 2011'de başlanması hedeflenmesine karşın, mali kural uygulaması 2012'ye kalmıştır.

Mali kural uygulaması 2012'ye bırakılmışken, kanunlarla düzenleme yerine, kurallardan beklenen faydanın maksimum düzeyde elde edilmesi için, hazırlanması beklenen yeni anayasada mali kurallara yer verilmesi daha doğru olacaktır. Çünkü değerlendirildiğinde anayasalar üç kategoriye bünyelerinde taşımak durumundadırlar: Birincisi, temel hak ve özgürlüklerin; ikincisi, siyasi hak ve özgürlüklerin; üçüncüsü ise ekonomik hak ve özgürlüklerin belirlenmesidir. Yani anayasal düzenlemelerde ekonomik hak ve özgürlüklerin belirlenmesi de bir gerekliliktir.

Ekonomi politikası yönetiminde kuralların ve kurumların önemine işaret eden anayasal iktisat (constitutional economics) felsefesi ve bu çerçevede ekonomik anayasa (economic constitution) yaklaşımı bundan yaklaşık 20 yıl öncesinde, Türkiye'nin gündemine getirildiğinde maalesef hemen hiçbir çevre tarafından yeterince anlaşılammış ve dolayısıyla hak ettiği ilgiyi ve desteği görememişti. Benzer durum özelleştirme felsefesi için de söylenebilir. 1980'li yılların başlarında henüz özelleştirme uygulamalarının dünyada dahi başlamadığı bir dönemde ülkemizde özelleştirme konusundaki öneriler destek bulmak yerine, tarif edilemez eleştiriler ile karşılaşmıştı. Buradan çıkan sonuç şu olsa gerek: yeni fikirlerin ve yeni yaklaşımların kabul görmesi ve anlaşılması mutlaka zaman alıyor ve uzun dönemde toplumun hemen bütün kesimleri tarafından kabul görebiliyor.<sup>197</sup>

"Mali Kural eğer gelecek yıllarda uygulanırsa, gerçekten Türkiye'nin yapısal reform bağlamında attığı en önemli adımlardan birisi olacaktır. Çünkü mali kurallar ülkeler açısından önemli bir çıpa. Biz, Türkiye için uygulamaya konulacak kural Avrupa Birliği'nden daha kaliteli bir kural, bir çıpa olması gerekir ki. Türkiye bu yapısı ve performansı ile uluslararası kuruluşların yardımına ihtiyaç duymasına gerek kalmayın.

---

<sup>197</sup> Aktan, "Mali Kurallar: Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Yasal Mali Kurallar", s. 84

Dolayısıyla Türkiye’de uygulamaya konulacak yeni bir mali kural yasa tasarısı veyahut Anayasa’da yer verilecek mali hükümlere ilişkin olarak da bu kuralların yaptırımı, raporlanması, denetimi ve kamuoyuna paylaşılması hususlarına yer verilmelidir. Ayrıca bu kuralların uygulama sürecinde görevli olan kurumların görevleri ve sorumlulukları açık, açık ifade edilmelidir. Ülkemiz de daha etkin, verimli bir mali kural tasarısı için izlenecek hususlara aşağıda yer verilmiştir.

Kurala dayalı bir mali yönetim anlayışının pekişmesi güçlü bir teknik ve kurumsal kapasite ihtiyacını da beraberinde getirmektedir. Mali kuralın etkin bir şekilde uygulanabilmesi açısından kamu muhasebe ve raporlama sistemi ile izleme-değerlendirme mekanizmasının etkin bir şekilde işlemesi; makroekonomik ve mali analiz kapasitesinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, sivil toplum kuruluşlarının varlığı ve etkinliği maliye politikalarının izlenmesi sürecinde kamuoyu denetimine temel teşkil etmek

Yetkili kamu mali otoritesi, yıl boyunca gerçekleştirdiği ve derlediği mali bilgilerin yayınlanması hususunda açık ve net taahhüt altına sokulmalıdır. Mali raporlamada kullanılan ilkeler, ayrı bir doküman altında incelenmeli ve mali veri ve raporların yayınlanma takvimi önceden kamuoyunun bilgisine sunulmalıdır. Ancak mali işlemlerin niteliklerinin belirlenmesi ve kamuoyuna taahhüt altına sokulan kamu otoriteleri sadece bu standartlarla yetinmemelidir. Hükümetin gerçekleştirdiği performans, o yıl için mevcut bütçenin ve geçmiş yıl bütçelerinin detayları ile birlikte değerlendirilerek gerçekleşmesi muhtemel riskler ve doğması muhtemel yükümlülükler de dikkate alınarak analize tabi tutulmalı ve ulaşılan bilgiler kamuoyu ile paylaşılmalıdır.

Hükümetin eylemleri içerisinde, yapılması planlanan harcamalar karşılığında bu harcamaları karşılayacak finansman imkânlarının ve girişilmesi muhtemel borçlanma yükümlülüklerinin brüt olarak raporlanması sağlanmalıdır. Burada katlanması muhtemel yükümlülükler açık ve örtük yükümlülüklerdir. Tüm bütçe verilerinin uluslararası karşılaştırmaya imkân verecek düzeyde sistematikleştirilmesi sağlanmalıdır. Bütçeye sonradan eklenen tüm programlarla, hangi amaçlara ulaşılacak istendiği gerekçeleri ile ortaya konmalıdır. Yıllık bütçe, hükümetin mali durumunu tam anlamıyla ortaya koyacak kapasitede hazırlanmalıdır.

Devletin yıl içerisinde yaptığı işlemlerle gerçekleştirdiği mali bilgiler, kamuoyunun istifadesine sunularak bağımsız bir denetim kurumu tarafından denetime açık bırakılmalıdır. Kamu hesaplarına ilişkin mali istatistiklerin doğruluk ve güvenilirliği kurumsal anlamda bağımsız bir istatistik dairesi aracılığı ile güçlendirilmelidir. Yıllık olarak öngörülen tahminler alanında uzman akademisyen ve yetkili uzmanlar tarafından incelemeye açık olmalıdır.

Mali kurumların tabi oldukları kriterlerin belki de en başında kendi faaliyetleri doğrultusunda sağladıkları bilgileri sağlam bilgi ağları aracılığı ile birlikte kamuya açıklamalarıdır. Mali kurumların sorumlu oldukları mali sektörler için önemli gelişmeler yıllık raporlar ve periyodik yayınlar halinde yayınlanmalı, sorumluluk alanlarına giren konularda mali verileri ilgililerin kullanımına sunulmalıdır.

Amaçlarının tam olarak belirlenmesine büyük ihtiyaç duyulan mali kurumlar, saydamlıkları konusunda şüpheye mahal vermeyecek düzenlemeleri kendileri üstlenerek ve piyasa aktörlerine karar aşamalarında uygun ortam sağlayarak uygulanan politikaların etkinliğinin artırılmasında politik sürece yardımcı olabilirler. Piyasa katılımcılarının ve toplumun, hedeflenen politikaları tam ve net olarak anlamaları ve buna uygun değerlendirmelerde bulunmaları uygulanacak programların kendilerinden beklenen neticelerin daha kısa sürede ve daha doğru olarak ulaşılmasına neden olur. Böyle bir süreç ise mali istikrarda sağlanan artışla birlikte sistemin istikrarına da katkıda bulunur. Mali kurumların üzerinde çalıştıkları planların kamuoyuna yeterli düzeyde aktarılması, bu kurumların kendi faaliyetlerinin kredibilitelerinin artmasına yardımcı olur.

Mali kurumlarca uygulanacak mali politikaların yöntemini belirleyen süreçler ve düzenleyici çerçeve ve mali kurumların mali raporlamayla ilgili olarak tabi oldukları esaslar halka açıklanmalı ve ayrıca kurumların belirledikleri politikadaki önemli değişimlerle, mali politika hedeflerine nasıl ulaşıldığına ilişkin bilgiler düzenli aralıklarla ve yıllık raporlar olarak kamuoyu ile paylaşılmalıdır. Mali kurumların tasarladıkları mali politikaların yönetimi, kurumsal gizlilik ilkeleri gereğince ve kurumların işlemlerinde etkinliğin sağlanması düşüncesi ile ilgili olma şartıyla genel saydamlık kriterlerine uygun olarak gerçekleştirilmelidir.

Daha önce de vurgulandığı gibi ülkemizde de kurallı maliye politikası kapsamında değerlendirilebilecek, farklı kanunlarla şekillenen ve her biri kamu mali yönetiminde disiplini güçlendirmek ve şeffaflığını artırmak amaçlı düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Diğer birçok kurallı maliye politikası uygulamasına sahip ülke örneğinde olduğu gibi kurallı maliye politikasına esas teşkil edecek düzenlemelerin “Mali Sorumluluk Kanunu” adı altında birleştirilmesinin politika uygulamalarının etkinliği ve politika uygulayıcıların sorumluluk ve hesap verebilirliğinin sağlanması açısından önemli olduğu düşünülmektedir. Kanun’da güçlü mali yönetime ilişkin genel ilkeler ile sayısal kuralların bir arada bulunduğu ikili bir yapı, uygulamaların etkinliği açısından gerekli görülmektedir. Genel ilkeler ve sayısal kurallara ilişkin hesap verebilirlik, şeffaflık, denetim, yaptırım ve esneklik unsurlarının açıkça belirlenmesi uygulamanın kredibilitesine katkıda bulunacaktır. Zira, kurallı politikaların başarısı öncelikli olarak bu unsurların gücüne bağlıdır. Bu unsurlar ne kadar güçlü oluşturulup uygulanırsa başarı da o ölçüde büyük olacaktır. Gerçekte, bu özelliklerin gücü, bu özellikleri oluşturacak irade ve taahhüdün gücüne bağlıdır. Diğer taraftan, bu yönde güçlü bir irade ortaya konsa da bu iradenin denetiminin, yaptırımının ve dolayısıyla sürekliliğinin sağlanabilmesi için yasal bir çerçevede belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir.<sup>198</sup>

Güçlü yönetim ilkeleri ve sayısal kuralların hesap verebilirlik, şeffaflık, denetim, yaptırım ve esneklik unsurları temelinde şekillendirilmesine kurallı maliye politikası oluşturma ve uygulama aşamalarında özellikle önem atfedilmesi gerektiği düşünülmektedir. Daha önce de vurgulandığı gibi söz konusu unsurların birbirini tamamlayıp, kural uygulamalarının kredibilitesini artıracakı düşünülmektedir.<sup>199</sup>

Hesap verilebilirlik ve Şeffaflık kapsamında, enflasyon hedeflemesi rejimi çerçevesinde olduğu gibi hedefe ulaşılamama ya da hedeften sapma nedenlerinin “açık mektup” benzeri bir doküman aracılığıyla kamuoyu ile paylaşılması sağlanmalıdır.

Daha önceki bölümlerde de vurgulandığı üzere Türkiye’de mali verilerin kapsamı, yayımlanması ve raporlanmasına ilişkin eksiklikler mevcuttur. Farklı kurumlar

<sup>198</sup> Kamer Güneysu BALABAN, “Kurallı Maliye Politikası ve Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Uygulamasına İlişkin Model Önerisi”, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü Ankara, Mayıs 2012, s.138-139.

<sup>199</sup> Balaban,a.g.e.,s.142.

tarafından, farklı kapsamda ve farklı yönetim birimlerine ilişkin açıklanan verilere Güney Kore örneğinde olduğu gibi tek bir veri tabanından ulaşılabilmesinin sağlanması, kuralın uygulamasının takibini ve değerlendirilmesini de kolaylaştıracaktır. Ayrıca, ülkemiz örneğinde de kurallı maliye politikası çerçevesinde, kural uygulamalarının etkinliğini tehlikeye düşürmeden esneklik koşullarının açık ve net bir şekilde önceden belirlenip, Kanun'da yer almasının sağlanması, hesap verebilirlik ve şeffaflığı artırarak kural uygulamasının kredibilitelerini de artıracaktır.<sup>200</sup>

---

<sup>200</sup> Balaban,a.g.e.,s.142.

## 6. SONUÇ

Son yıllarda dünyada yaşanan ekonomik ve mali krizler, her alanda yeni tartışmaları gündeme getirmiştir. Buna paralel olarak ortaya çıkan kamu açıklarının finansmanı ve dolayısıyla yaşanan kamu borç sorunu da, kamunun ekonomi içindeki yerinin ve kamu harcamalarının etkinliğinin tartışılmasına neden olmuştur. Bu kapsamda birçok ülkede, kamu mali yönetim anlayışı sorgulanmaya başlanmış ve kamu mali yönetimi yeniden ele alınmıştır.

Devletlerin ekonominin işleyişine müdahalesinin gerekliliği, müdahalenin amaçları ve bu amaçlara ulaşmak için hangi araçlara ihtiyaç duyulacağı, bu müdahale sonucunda kamunun ekonomi içerisindeki ağırlığı iktisat literatürünün temel tartışma konularından biri haline gelmiştir.

Keynesyen teoriyle beraber, devletin ekonomik alandaki faaliyetlerin ağırlık kazanması ve yeni fonksiyonlar üstlenmesi vergi, harcama ve bütçe politikalarını içeren maliye politikalarının etkin bir şekilde uygulanmasına ortam hazırlamıştır. Devletin ekonomik istikrarı sağlama, gelir ve kaynak dağılımını düzenleme, tam istihdamı gerçekleştirme ve cari açığı azaltma gibi politikaları uygulamaya koymasıyla beraber, bu fonksiyonları gerçekleştirmek için maliye politikası müdahalesi artmıştır. Keynesyen maliye politikaları, 1929 ekonomik krizin yol açtığı başlıca sorunlara çözüm getirmeyi, dolayısıyla işsizliği azaltmayı ve ekonomik büyümeyle beraber hızlı bir üretim artışını hedef seçmiştir. Dolayısıyla iradi maliye politikaların temelleri Keynesyen tarafından ortaya atılmıştır.

Devletin iradi maliye politikalarına yönelik kararları, özellikle 1970'li yıllardan itibaren uygulamada önemli sonuçlar doğurmuştur. İradi bir şekilde bütçe politikası uygulaması, kamu harcamalarını, kamu gelirlerinden daha hızlı artırmış, bunun sonucundan açık finansman politikaları daha olağan hale gelmiştir.

Temelleri Keynes tarafından ortaya atılan ve Keynesyen iktisatçılar ve fonksiyonel maliyeyi savunan iktisatçılar tarafından geliştirilen ve politik alanda büyük rağbet gören iradi maliye politikaları uygulamada bazı güçlüklerle karşılaşmış ve

önemli ekonomik sonuçlar doğurmuştur. Öncelikle iradi maliye politikalarına ilişkin kararların alınmasında ve uygulanmasında belirli bir süre gerekmektedir. Bu sürenin işleyişi ayrıca maliye politikasında bir gecikmeye neden olabilmektedir. Bunun yanında, iradi maliye politikalarının temelinde siyasal iktidarların tercihlerinin yattığı görülmektedir. Bu yönüyle her yeni siyasal iktidar kendi iradi maliye politikasını seçme ve uygulama yetkisine sahiptir. Bununla birlikte, iradi kararlara dayalı maliye politikaları ile ekonomilerin yönlendirilmesi, zaman zaman çeşitli yolsuzluklara zemin hazırlayabilmektedir. Çünkü siyasal iktidarlar ekonomik alanda karar alma ve uygulama konusunda verilen geniş yetkiler, iktidar gücünü elde etmek ve korumak amacıyla politik çıkarlar doğrultusunda kullanılabilir. Bütün bunlar artık iradi maliye politikalarına bakış açısını değiştirmiştir.

İradi maliye politikalarına yönelik bakış açısının değişmesiyle birlikte gündeme gelen kurala dayalı ekonomi politikaları, özellikle maliye politikasına ilişkin kurallar üzerine odaklanmaktadır. Kurala dayalı maliye politikalarında uygulanacak mali kurallar kabul gören kurallar olmalıdır. Bu kuralların kapsamı çeşitli şekillerde oluşturulmalıdır. Örnek vermek gerekirse dar kapsamlı veya esnek kurallar oluşturulabileceği gibi, maliye politikalarına ilişkin kuralların nasıl değiştirileceğine ilişkin kurallarında ayrıntılı bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. İradi maliye politikalarına karşı kurala dayalı maliye politikalarının ortaya konulması bazı gerekçelere dayandırılmaktadır. Kurallı maliye politikalarının uygulanmasına ilişkin temel gerekçe, ekonomik birimlerin politikacıların nasıl hareket edeceğini tahmin etmesi, öngörebilmesidir. Dolayısıyla kurallı maliye politikalarının, ekonomik birimler açısından önemi, uygulanacak maliye politikalarında belirsizliği azaltarak, maliye politikasında öngörebilirliği sağlamasıdır.

Ülkemiz özellikle 1990'lı yıllarda sonra mali kuralı çeşitli düzenlemelerle mali kural uygulayan ülkelerden farklı olarak, mali kural uygulamasını tercih etmemiş ve harcama sonrası yapılan denetimlerle kamu kaynağının kullanımındaki suiistimalleri engelleme gayreti içerisinde olmuştur. Açık bir şekilde uygulanan mali kurallar mali yönetimimizde yer almamış, sadece Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yapılan Stand-by düzenlemeleri sonrasında kamu mali yönetim sürecini takip etmek amacıyla faiz dışı fazla uygulamasına başvurulmuştur.

Türkiye’de özellikle 2001 krizi sonrasında takip edilen ekonomik programlarda maliye politikası temel ekonomi politikası aracı olma özelliğine kavuşmuş ve maliye politikası performans kriteri olan (IMF tanımlı) faiz dışı fazla hedefi politikası yılları aşan uygulamalarla mali kural niteliğine kavuşmuş bir sayısal kuraldır. Yine AB tanımlı borç stoku GSYH oranının performans göstergesi olarak değerlendirilmiş olması da mali kuralların bir formu olarak alınabilir.

Son yıllarda gelişmiş ülkeler başta olmak üzere, çok sayıda ülke maliye politikasının etkinliğini artırmak, mali disiplini ve mali sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla maliye politikası araçlarını sınırlamaktadır. Farklı ülke ve idari birimlerdeki uygulamaların ortaya koyduğu sonuçlar, mali kuralların başarısının garanti olmadığı ayrıca, başarı için mali kuralların ulusal ve yerel hatta uluslararası düzeyde iyi bir şekilde dizayn edilmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Mali kurallar, tasarlanırken ülkenin içinde bulunduğu koşullar göz önünde bulundurulmalıdır. Kurallar ne kadar fazla makroekonomik büyüklüğü kontrol ederse ve ne kadar çeşitli olursa, başarı şansı o ölçüde artar.

Mali kurallar, oluşturulurken ana noktalarından biri de mali sürdürülebilirliğin nasıl sağlanacağıdır. Uzun vade de mali sürdürülebilirliğin sağlanması için gayri safi milli hasılaya kıyasla borç büyüklüğünün, kısa vadede dış borcun finanse edilmesi ve sermaye kaçışının engellenmesi yoluyla mali sürdürülebilirliğin restorasyonu hedefleniyorsa, bütçe dengesini hedefleyen sınırlamaların devreye konması gereklidir. Bundan dolayı, kurallara otokontrol mekanizması getirilmeli, kurallar saydamlığı içermeli ve ayrıca hesap verme sorumluluğu da getirilmelidir.

Mali kurallar, hükümetleri güçlü maliye politikası uygulamaları gerçekleştirmeye zorlayarak iyi sonuçlara götürebileceği gibi anti konjoktürel maliye politikası uygulamaları etkisini azaltarak veya otomatik istikrar sağlayıcıların çalışmasını engelleyerek kötü sonuçlara da neden olabilir. Buradan önemli olan husus, hükümetlerin mali kuralları uygulamada samimi olmamalarıdır. Son zamanlarda Yunanistan örneğinde olduğu gibi bazı tekniklerle bu kuralların gereğini yerine getirmemeleri, maliye politikası üzerinde ilk başta tasarlanan olumlu etkiyi sağlamayabilecektir.

Ayrıca, Mali Kuralın sağlam bir düzenlemeye bağlanması önemlidir. Daha da önemlisi bu kuralların uygulamaya yeterince yansıyor yansımadığıdır. Tabii ki, bunun sağlanması çokta kolay değildir. Bunun için, bazı ek tedbirlerin alınması gerekebilmektedir. Önemli bir yapısal reform olan mali kural tamamlayıcı yapısal reformlarla desteklenirse, daha uygulanabilir, daha güvenilebilir ve daha sürdürülebilir hale gelecektir. Bu nedenle, ülkemizde kamu maliyesine ilişkin yapısal reformlara devam edilmesi, mali kuralların uygulayabilme gücünü daha da artıracaktır.

Uluslararası deneyimler göstermiştir ki, bir mali kural ne kadar mükemmel tasarlanırsa tasarlansın, hükümetler ve halk tarafından tamamen benimsenmedikçe ve uygulanmadıkça tek başına güçlü bir mali performans göstermesi mümkün değildir. Yani mali kuralın temeli siyasi taahhütlere dayanmaktadır.

Öte yandan mali kuralı sihirli bir değnek olarak algılamamak gerekir. Genellikle, arkasında güçlü bir siyasi irade olmadan mali kurallar tek başına beklenen faydaları sağlayamayabilir. Siyasi irade, uygulanan maliye politikalarının güvenilir olmasında, yapısal reformların hayata geçirilmesinde ve mali disiplinin kurumsallaştırılmasında önemli bir yere sahiptir. Eğer gerçekten kapsamlı bir şekilde reformları yaparak mali disiplini sağlamak için kararlı bir siyasi irade varsa mali kuralların eksikliği sorun teşkil etmeyebilir. Böyle bir siyasi irade yoksa oluşturulan bu kurallar da bir işe yaramayacaktır.

Günümüzde demokrasilerinde hükümetlerin ve özellikle parlamentonun, çoğunluk oylarına dayanarak dilediği her şeyi yapabileceği düşüncesi hâkimdir. Demokrasilerde parlamentonun en yüksek organ olması dilediği alanı dilediği gibi düzenleyebilecek sınırsız bir otoriteye sahip olduğu anlamında algılanmamalıdır. Parlamento halk adına yasama yetkisine sahip olup, bu yetkiyi halkın kendisine verdiği alanlarda ve ölçüde kullanmak durumundadır. Bu yetkiyi kullanırken hukukun üstünlüğüne, eşitlik ilkesine, demokratik ilkelere uygun olarak kullanılmalıdır. Başta parlamento olmak üzere tüm kurumların sınırsız olduğu sanılan güçlerinin anayasa ile sınırlandırılması hukukun üstünlüğü ilkesinin bir gereğidir.

Son zamanlarda özellikle Avrupa ülkelerinde ortaya çıkan ve diğer ülkelere de yansıyan ekonomik krizlerden Türkiye'nin kendisine ders çıkarması gerekmektedir. Çünkü Türkiye'nin bölgesinde ekonomik, siyasal ve sosyal alanda güçlü bir ülke olması ve bu üstünlüğünü devam ettirebilmesi için ancak belli reformları uygulaması gerekmektedir. Türkiye için öncelikle kamu harcamalarını, kamu açıklarını ve kamu borçlarını sınırlayan etkin yasal mali kuralların benimsenmesi ve uygulanması piyasalarda olumlu etki yaratacaktır. Bu sayede, kamu açıklarının büyümesi, aşırı kamu borçlanması, borçlanmalarda vadelerin kısılması ve faizlerin yükselmesi riskleri önlenebileceği gibi kamu borçlanma faizlerini düşürücü, vadelerini uzatıcı etki yaratması beklenebilir.

## KAYNAKÇA

- ARCAGÖK ve M. Sait, Ertan ERÜZ, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi”, Maliye Hesap Uzmanları Derneği, Aktif Matbaa Ltd Şti.,Ankara, Eylül 2006.
- AKDOĞAN, Abdurrahman, Kamu Maliyesi, 10. Baskı, Ankara: Gazi Kitapevi, 2005.
- AKTAN, Coşkun Can, Dilek DİLEYİCİ ve Ahmet ÖZEN, “Kamu Ekonomisi Yönteminde İki Farklı Yaklaşım: İradî ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar” Coşkun Can AKTAN, Dilek DİLEYİCİ ve İstiklal Y. VURAL(edi.), Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları içinde, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2005, s.a. 155–178.
- AKTAN, Coşkun Can ve Mustafa SAKAL, “Geleneksel Maliye Politikasının Temelleri” Coşkun Can AKTAN, Dilek DİLEYİCİ ve İstiklal Y. VURAL(edi.), Kurumsal Maliye Politikası: Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali Kural ve Kurumlar içinde, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2007, s.a.9–30.
- AKTAN, Coşkun Can ve İstiklal Y. VURAL,” Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar”,Coşkun Can AKTAN, Dilek DİLEYİCİ ve İstiklal Y. VURAL(edi.), Kurumsal Maliye Politikası: Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali Kural ve Kurumlar içinde, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2007, s.a.119–131.
- AKTAN, Coşkun Can, Anayasal İktisat ve Ekonomik Anayasa, İstanbul: İz yayıncılık, 1997.
- AKTAN, Coşkun Can Dilek Dileyci, Özgür Saraç, “Anayasal İktisat Perspektifinde Pratik Mali Anayasa(Vergi Anayasası) Teklifleri” Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyci, İstiklal. Y. Vural(der.) “Kurumsal Maliye Politikası: Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali Kurallar ve Kurumlar içinde” Ankara: Seçkin Yayınevi, 2007,.
- AKTAN, Coşkun Can, “Mali Kurallar: Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Yasal Mali Kurallar”, Coşkun Can AKTAN, Ahmet KESİK ve Fatih KAYA(edi.), Mali Kurallar: Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim, Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar içinde. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, 2010, s.a.84–96.
- AKYEL, Recai, “Bağımsız Kamu Dış Denetimi(Yüksek Denetim) ile İç Denetim Arasındaki Koordinasyon” Bütçe Dünyası Dergisi, Sayı: 34, 2010/2. S.131–144.
- ALLEN, Drazen, Fiscal Rules From A Political Economy Perspective, Tel Aviv University, University of Maryland, NBER and CEPR, January 25, 2002.
- ATAÇ, Beyhan, Maliye Politikası Gelişimi Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları, 8. Baskı, Ankara: Turhan Kitapevi, 2009.

- ATILGAN, Hasan "Anayasal Mali Kuralların Gerekliliği" Mali Kurallar: Maliye Politikasında Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya (Edi.), Ümit Ofset Matbaacılık, T.C.Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2010/408,Ankara:2010.
- AYSU, Ahmet, Gelişmiş Ülkelerde Maliye Politikası Kurallarına İlişkin Başlıca Yaptırımlar, Maliye Dergisi, Sayı:158, Ocak-Haziran 2010, s.a.464–479.
- BALABAN, Kamer Güneysu," Kurallı Maliye Politikası ve Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Uygulamasına İlişkin Model Önerisi", Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü Ankara, Mayıs 2012.
- BALİ, Bülent Besim ve Mustafa ÇELEN, Kurala bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulamaları, 1. Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi,2007.
- BORK, Gülsüm " Kamu Harcamalarının Etkinliğinin ve Performansının Ölçülmesi", *Uzmanlık Tezi*, T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, Ankara: 2000.
- BÜYÜKCAN, Tufan, IMF Destekli Yapısal Uyum Programları İle İlişkili Olarak Türkiye’de Gerçekleştirilen Yasal Düzenlemeler(1999–2004), Ankara: TBMM Kültür Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları No:121, 2007.
- BÜYÜKKAYA, Alaattin, Mali Kural Ne Getirecek, Capital Geniş Açık Dergisi, Ekim 2010, s.a.32–34.
- CİVRİZ, Mücahit "Türkiye’de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar", Mali Kurallar: Maliye Politikasında Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya (Edi.), Ümit Ofset Matbaacılık, T.C.Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2010/408, Ankara:2010.
- COTTARELLİ, Carlo" Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances", International Monetary Fund, December 16, 2009.
- DEMİR, Vurucu Meral, "4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun Getirdiği Yenilikler, Önceki Mevzuat İle Karşılaştırılması", Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara: Mart 2004.
- DEMİRKAN, Uçar, Mali Anayasa, Maliye Dergisi, Sayı:156, Ocak-Haziran 2009, s.a.37–41.
- DİLEYİCİ, Dilek, "Anayasal İktisat Perspektifinde Para ve Maliye Politikaları" Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, 2005.
- DPT Müsteşarlığı 2002 Yılı Programı Ankara, 28 Ekim 2001

- DPT Müsteşarlığı 2007 Yılı Programı Ankara, 1 Kasım 2006.
- ERDENER, Gonca ve M. Coşkun, Cangöz, “Hazine Nakit Yönetimi”, Maliye Finans Yazıları Dergisi, Sayı 88, Temmuz 2010.
- ERKAN, Mehmet, Serkan Özdemir ve Mehtap Karakoç, ”AB Sürecinde Kamu ’da İç Denetim: Pamukkale Üniversitesi Örneği,” Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, C.X II S.I, 2010, s.85–109.
- GÖNÜLAÇAR, Şener “İç Denetimin Bürokratik Serencamı”, Mali Hukuk Dergisi, Sayı.135. Mayıs- Haziran 2008. S.1–21.
- GÖREN, İhsan, “ *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim*”, *Parlamento ve Sayıştay Denetimi*, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı Yayınları, İstanbul: 2000.
- GÜNAY, Ayşe, Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2007/375, Ankara: Ümit Ofset Matbaacılık, 2007.
- GÜNAYDIN, İhsan ve Levent Yahya ESER, Maliye Politikasında Yeni Trend Mali Kurallar, Maliye Dergisi, Sayı:156, Ocak-Haziran 2009, s.a.51–64.
- GÜNAYDIN, İhsan ve Levent Yahya ESER, Mali Kural Uygulamaları ve Ekonomik Amaç Üzerindeki Etkileri, Vergi Dünyası, Sayı:342, Şubat 2010, s. a . 10–12.
- GÜRKAN, Ceyhun ve Yiğit KARAHANOGULLARI, Bütçeyi Özerkleştirmek: Mali Kurallar ve Kurullar, Maliye Dergisi, Sayı:158, Ocak- Haziran 2010, s.s.547–568.
- HÜRÇAN, Yasemin Gürsoy, Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemenin Yeri Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi, Ankara: Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ağustos 1999.
- IŞIK, Abdulkadir, Mustafa SAKAL ve Metin MERİÇ, Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar, Türkiye’de Uygulanabilirliği, Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, Sayı:2, 2010. S.a.1–25.
- KALAY, Betül, “Avrupa Birliğinin Borç Yönetimine Etkileri”, SPK Yayınları, Ankara: 2006.
- KARABOĞA, Çağatay Yasin, Anayasal İktisat Çerçevesinde 1982 Anayasası İle Yeni Anayasa Taslağının Mali ve Ekonomik Hükümleri ve Avrupa Birliği Anayasası, Vergi Dünyası, Sayı:323, Temmuz 2008, s.a.145–152.
- KARAKURT, Birol ve Tekin AKDEMİR, Kurallı Maliye Politikası Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri, Maliye Dergisi, Sayı:158, Ocak-Haziran 2010, s.a.226-259.

- KAYA, Fatih “Türk Kamu Mali Yönetiminde Örtük Mali Kurallar ve Ülke Tecrübelerinin Değerlendirilmesi”, Mali Kurallar: Maliye Politikasında Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya (Edi.), Ümit Ofset Matbaacılık, T.C.Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2010/408, Ankara: 2010.
- KAYA, Fatih, Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi, DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Uygulama Genel Müdürlüğü(Uzmanlık Tezi), Ankara: 2009.
- KESİK, Ahmet ve Nergiz BAYAR, Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin, Coşkun Can AKTAN, Ahmet KESİK ve Fatih KAYA(edi.), Mali Kurallar: Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim, Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar içinde. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, 2010, s.a.46–60.
- KESİK, Ahmet, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi” Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,(9), 2005, s.94–114.
- KOPİTS, George ve Steven SYMANSKY, Fiscal Policy Rules, Occasional Paper 162, IMF, Washington DC,1998.
- KOPİTS, George, ”Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament”, IMF Working Paper WP/01/145, September 2001.
- KUTLU, M. Sezai ve Rıza DEMİRCİ, Stand-By Anlaşmaları Açısından Türkiye IMF İlişkileri, Ankara: Vergi Denetmenleri Dergisi Eğitim Yayınları Serisi:3, 2001.
- MURRAY, Alasdair, Giles Wilkes, ” Fiscal Rules OK?” CentreForum, January 2009.
- MUTLUER, M. Kamil, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, ”Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi”, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007, s.479–482.
- NADAROĞLU, Halil, ,”Kamu Maliyesi Teorisi”, Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş 11. Baskı, İstanbul: Beta Basım, 2000,
- ÖZLALE, Ümit, Mali Kural, Keşke Sadece Denklem Olsaydı, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı(TEPAV), Mayıs 2010.
- PINAR, Abuzer, Maliye Politikası: Teori ve Uygulama, 2. Baskı Naturel Yayıncılık, Ankara:2006.
- SARAÇ, Osman, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi” Maliye Dergisi, Ocak-Nisan 2005, Sayı:148, s.122.62.
- SAVAŞ, Vural Fuat, Anayasal İktisat, 3. Baskı, İstanbul: Avcı ol Basım, 1997.

- ŞAHİN, Elif Ayşe “Anayasal İktisat Perspektifinden Gelişmiş Ülkelerde Kamu Borçlanmasına Sınırlayıcı Kurallar ve Uygulama Sonuçları” Mali Kurallar: Maliye Politikasında Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya (Edi.), Ümit Ofset Matbaacılık, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, Ankara: 2010.
- ŞENGÖNÜL, Ahmet ve Mehmet SONGUR, Türkiye’de Mali Kural Olsaydı Yada Olacaksa, Seta(Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı), Sayı:29, Kasım 2010, s.a.1–22.
- ŞEVİK, Ebru, Mali Kurallar, Bütçe Dünyası, Cilt:3, Sayı:28, Kış–2008, s.a.50–59.
- TOSUN, Selma, Krizden Sonra Yeniden Yapılanma: Mali Saydamlık ve Bütçe Sürecinin Açık Olması, Bütçe Dünyası, Sayı:33, 2010/1, s.a.24–33.
- TOSUN, Ertan “Kamu Mali Yönetimi Devlet Bütçesi Odaklı Bir Yaklaşım”. Ankara: Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, 2007.
- TÜRK, İsmail, Maliye Politikası: Amaçlar, Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri, 22. Baskı, Ankara: 2009.
- ÜNSAL, Erdal, Makro İktisat, Gözden Geçirilmiş 8. Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık, 2009.
- UZUNAY, Vildan, ” Avrupa Birliğinde Kamu İç Mali Kontrol Sistemi” Strateji Bülteni, Sayı:5, Eylül-Ekim 2007, s: 22–24.
- VURAL, İstiklal Y. “Mali Disiplinin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları”, Coşkun Can AKTAN, Dilek DİLEYİCİ, İstiklal Y.VURAL(edi.), Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları içinde, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2005, s.a. 180–199.
- YÜKSELER, Zafer, Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş, TCMB, 14 Ocak 2010.
- XAVIER, Debrun, Natan Epstein, and Steven Symansky, “A New Fiscal Rule: Should Israel “Go Swiss?”, WP/08/87- IMF Working Paper, April 2008,
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu
- 4749 Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun