

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

**MALİYE POLİTİKALARINI KURALA BAĞLAYAN YAKLAŞIMLAR; MALİ
KURAL VE TÜRKİYE UYGULAMALARI**

Yüksek Lisans Tezi

İLHAN HAMİDOV

İstanbul, 2012

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

**MALİYE POLİTİKALARINI KURALA BAĞLAYAN YAKLAŞIMLAR; MALİ
KURAL VE TÜRKİYE UYGULAMALARI**

Yüksek Lisans Tezi

Danışman: DOÇ. DR. MEHMET ALİ ÖZBUDUN

İLHAN HAMİDOV

İstanbul, 2012

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

MALİYE Anabilim Dalı MALİ İKTİSAT Bilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi
İLHAN HAMİDOV' ın MALİYE POLİTİKALARINI KURALA BAĞLAYAN
YAKLAŞIMLAR; MALİ KURAL VE TÜRKİYE UYGULAMALARI adlı tez çalışması
,Enstitümüz Yönetim Kurulunun 05.09.2012 tarih ve 2012-28/4 sayılı kararıyla
oluşturulan jüri tarafından oybirliği/oyçokluğu ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul
edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi : 27.9.2012

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



ÖZET

Geçmişten bugüne maliye politikaları değişime uğramıştır. Geleneksel maliye politikaları yerini yeni maliye politikalarına bırakmıştır. Yeni maliye politikalarında mali disiplinin sağlanması önemli bir yer tutmaktadır.

Mali kurallar, maliye politikalarını kurala bağlayan yaklaşımlar olarak tanımlanabilir. Maliye politikalarını kurala bağlayan yaklaşımlar bütçe dengesine ve kamu harcamalarında kısıtlamalara odaklanmaktadır. Bazı ülkeler bütçe dengesini hedeflerken, bazı ülkeler de kamu harcamalarında kısıtlamalar getirmektedir. Böylece maliye politikalarına bir kural konulmaktadır. Mali kurallardan amaç mali disiplinin sağlanmasıdır.

Türkiye’de de zamanla maliye politikalarını kurala bağlayan yaklaşımlar benimsenmeye başlanmıştır. Ülkemiz gelişmekte olan bir ülkedir ve bu yüzden de mali disiplinin sağlanması önem arz etmektedir. Çünkü dengeli büyüyebilmemiz buna bağlıdır.

Anahtar sözcükler: Maliye politikaları, Geleneksel maliye politikaları, Yeni maliye politikaları, Mali disiplinin sağlanması, Mali Kural, Bütçe dengesi, Kamu harcamalarında kısıtlamalar

ABSTRACT

From past to present fiscal policies changed. The traditional fiscal policies are given way to the new fiscal policies. In the new fiscal policies providing fiscal discipline takes an important place.

Fiscal rules can be defined as the approaches base fiscal policies on rules. In the approaches which bases fiscal policies on rules are focused on budget balance and constraints in government expenditures. As some states targeted the budget balance, some impose also constraints in government expenditures. In this way a rule is set up to fiscal policies. With the fiscal rules is aimed at providing fiscal discipline.

In time, in Turkey approaches which bases fiscal policies on rules have had also begun to embrace. Our country is a developing country, and thus it is important for us providing the fiscal discipline. Because, it corresponds to a balanced growth we want this.

Keywords: Fiscal policies, Traditional fiscal policies, New fiscal policies, Providing fiscal discipline, Fiscal Rule, Budget balance, Constraints in government expenditures

ÖNSÖZ

“Maliye Politikaları, Mali Kural ve Türkiye Uygulamaları” isimli bu tez çalışmasına yaptığı katkılardan dolayı Sayın Hocam’a teşekkürü bir borç bilirim.

MALİYE POLİTİKALARINI KURALA BAĞLAYAN YAKLAŞIMLAR, MALİ KURAL VE TÜRKİYE UYGULAMALARI

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No.
ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
ÖNSÖZ.....	iv
ŞEKLİLLER LİSTESİ.....	vii
TABLolar LİSTESİ.....	viii
KISALTMALAR.....	ix
GİRİŞ.....	1
BÖLÜM 1. MALİYE POLİTİKALARI.....	4
1.1. Maliye Politikaları İçeriği	4
1.2. Maliye Politikalarına Teorik Yaklaşımlar.....	4
1.3. Geçmişten Bugüne Maliye Politikaları	4
1.3.1. Klasik Maliye Politikaları.....	5
1.3.2. Yeni Maliye Politikaları.....	9
1.4. Maliye Politikası Araçları.....	10
1.5. Maliye Politikasından Beklentiler.....	10
1.6. Maliye Politikası – Amaçlar.....	10
1.6.1. Ekonomiyi Kayıt Altına Almak	11
1.6.2. Mali Disiplinin Sağlanması.....	11
1.6.3. Açıkların Kontrol Altına Alınması	11
1.6.4. Enflasyonla Mücadeleye Katkı Sağlamak.....	19
1.7. Maliye Politikası Uygulamalarında Uluslararası Kuruluşların Rolü	20
BÖLÜM 2. MALİ KURAL	23
2.1. Mali Kural İçeriği	23
2.1.1. Mali Kural Tanımı	23
2.1.2. İlgili Kavramlar	25

2.2. Teorik Çerçeve.....	26
2.3. Dünyada Mali Kural Uygulamaları	27
2.3.1 Japonya.....	30
2.3.2 Amerika Birleşik Devletleri.....	31
2.4. Mali Kural – Temel Özellikler	32
2.5. Mali Kural Uygulamasının Araçları.....	36
2.6. Mali Kural’dan Beklentiler	37
2.7. Mali Kural Amaçları	38
2.8. Mali Kural ile Maliye Politikalarına Getirilen Düzenlemeler.....	40
BÖLÜM 3. MALİ KURAL TÜRKİYE UYGULAMASI.....	46
3.1. Mali Kural’a Türkiye’de Geçiş.....	46
3.1.1. Orta Vadeli Mali Program Uygulaması.....	71
3.1.2. Orta Vadeli Mali Programdan Mali Kural’a Geçiş ve Nedenleri.....	76
3.1.3. Mali Kural’a Geçişten Beklentiler.....	85
3.2. Türkiye’de Mali Kural’a Geçişle Maliye Politikalarına Getirilen Düzenlemeler....	85
3.3. Mali Kural’ın Uygulanmasından Doğan Faydalar ve Sakıncalar.....	87
3.4. Gelecek Senaryoları	88
SONUÇ.....	90
KAYNAKÇA.....	92

ŞEKİLLER LİSTESİ

Sayfa No.

Şekil 2.1. Mali Kural Türleri.....	32
Şekil 2.2. Optimal Mali Kuralın Özellikleri.....	34
Şekil 3.1. Saydamlığın Amaçları-Araçları-Sonuçları.....	52
Şekil 3.2. Mali Kural Formülü: Genel Yönetim Açık Kuralı.....	81
Şekil 3.3. Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Uygulamaları.....	83

TABLÖLAR LİSTESİ

Sayfa No.

Tablo 1.1. Geleneksel Maliye ile Yeni Maliye Yaklaşımlarının Karşılaştırılması: Borçlanma İtibariyle.....	17
Tablo 1.2. Geleneksel Maliye ile Yeni Maliye Yaklaşımlarının Karşılaştırılması: Kamu Harcamaları İtibariyle	18
Tablo 1.3. Ekonomi Politikası Yönetimi Alanında Başlıca Uluslararası Mali Kurallar (Kodlar, İlkeler ve Standartlar).....	22
Tablo 2.1. Klasik ve Yeni Bütçe Perspektifi.....	25
Tablo 2.2. Mali Kuralların Uluslararası Karşılaştırması.....	29
Tablo 2.3. Başlıca Mali Kurallar	36
Tablo 2.4. Değişik Mali Kural Türlerinin Temel Amaçlara Göre Özellikleri	40
Tablo 2.5. Mali Kurallar Listesi	43
Tablo 3.1. İç Kontrol Bileşenleri	57
Tablo 3.2. İç Denetimin KRY’ndeki Rolü	61
Tablo 3.3. 1050 Sayılı Kanun ve 5018 Sayılı Kanun İle Öngörülen Mali Yönetim Sistemlerinin Esaslarının Karşılaştırılması.....	63
Tablo 3.4. Orta Vadeli Planlarda (OVP) Öngörülen 1 Yıllık Hedefler ve Gerçekleşmeler, 2006-2009.....	73
Tablo 3.5. Orta Vadeli Planlarda Öngörülen 2 Yıllık Hedef ve Gerçekleşmeler, 2007-2009.....	74
Tablo 3.6. Orta Vadeli Planlarda (OVP) Öngörülen 2 Yıllık Hedef ve Gerçekleşmeler, 2008-2009.....	74
Tablo 3.7. Stratejik Hedef 1 Kapsamındaki Stratejik Göstergeler	78
Tablo 3.8. Mali Kural Formülüne Göre Türkiye’de Bütçe Tahmini (2010-2015).....	88

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
COSO	: Committee of Sponsoring Organisations
FDF	: Faiz dışı fazla
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IMF	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
KMYKK	: Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
KRY	: Kurum-boyunca Risk Yönetimi
OVMP	: Orta Vadeli Mali Plan
OVP	: Orta Vadeli Program
a.g.t.	: Adı Geçen Tez

GİRİŞ

Maliye politikası, mali araçların gerektiği biçimde, ekonomik ve sosyal amaçlara göre kullanılmasıdır. Maliye politikasının en uygun şekilde belirlenmesinin ülkeler için önemi büyüktür. Doğru kararlar iyi sonuçları, yanlış kararlarsa kötü sonuçları doğuracaktır.

Geleneksel maliye politikaları günümüzde yerini yeni maliye politikalarına bırakmıştır. Yeni maliye politikaları, devlet borçlarının idaresine, enflasyonun idare edilmesine, bütçe denklğine, mali disiplinin sağlanmasına vb. konulara odaklanmaktadır. Mali disiplinin sağlanması yeni politikalarda önemli bir yer tutmaktadır. Ülkeler mali krizlere sürüklenmek istememektedirler. Çünkü mali krizlerin sonuçları çok kötü olmaktadır. Küresel krizler özellikle mali piyasalarda kendini göstermektedir. Bir ülkede ortaya çıkan mali krizin global hale gelmesi nedeniyle mali disiplinin sağlanması önemli hale gelmiştir.

Mali kurallar, makroekonomik anlamda bütçe dengesi, kamu borçları, kamu harcamaları ve kamu gelirleri (vergi oranları) gibi mali performans göstergelerine getirilen sınırlama ve düzenlemeler olarak tanımlanmaktadır. Mali kural denilince, maliye politikalarını kurala bağlayan yaklaşımlar anlaşılmaktadır. Bunlar bütçe dengesine ve kamu harcamalarında kısıtlamalara odaklanmaktadır. Bu noktada bazı ülkelerin bütçe dengesini hedeflerken, bazılarının da kamu harcamalarında kısıtlamalar getirdiği görülmektedir. Mali kurallardan amaç mali disiplinin sağlanması olmaktadır. Mali disiplin, kamu gelirleri ile kamu giderlerinin birbirine denk olmasını ifade etmektedir.

Maliye politikalarını kurala bağlayan yaklaşımlar ise bütçe dengesine ve kamu harcamalarında kısıtlamalara odaklanmaktadır. Bu kapsamda bazı ülkeler bütçe dengesini hedeflerken, bazı ülkeler de kamu harcamalarında kısıtlamalar getirmektedir.

Dünyada çeşitli ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de maliye politikamız için mali kurallar benimsenmiştir. Bu mali kurallar, Türkiye'nin dengeli büyüebilmesi için şart olarak görülmüştür. Türkiye geliştirmekte olan bir ülkedir ve hızla büyümektedir. Türkiye

büyümesini dengeli yapmak zorundadır. Bunun için de bütçe gelirleri ile giderleri arasındaki farkı sürdürülebilir bir şekilde asgari seviyelere düşürmesi gerekmektedir. Böylece mali disiplin sağlanmış olacaktır. Ülkemiz gibi gelişmekte olan bir ülke için mali disiplinin sağlanması büyük önem arz etmektedir. Çünkü dengeli büyüebilmemiz buna bağlı olmaktadır.

“Maliye Politikaları, Mali Kural ve Türkiye Uygulamaları” isimli bu tez çalışmasına önce konuya kısa bir giriş yapılan Giriş bölümüyle başlanacaktır. Giriş bölümünde tez boyunca yapılacakların bir özeti de yer alacaktır.

Birinci bölümde, genel olarak maliye politikaları hakkında bilgiler verilecektir. Maliye politikalarının içeriği açıklandıktan sonra, maliye politikalarına teorik yaklaşımlardan söz edilecektir. Daha sonra geçmişten bugüne maliye politikaları hakkında bilgiler verilecektir. Maliye politikasının araçları açıklandıktan sonra, maliye politikasından beklentiler ve maliye politikasının amaçları hakkında bilgiler verilecektir. Bu bölüm en son olarak maliye politikası uygulamalarında uluslararası kuruluşların rolü açıklanmak suretiyle bitirilecektir.

İkinci bölümde genel olarak Mali Kural hakkında bilgiler verilecektir. Mali Kural içeriği açıklandıktan ve bu konudaki teorik çerçeve ortaya konulduktan sonra dünyadaki mali kural uygulamalarından bahsedilecektir. Daha sonra Mali Kural’ın temel özellikleri açıklanacaktır. Mali Kural uygulamasının araçları hakkında bilgiler verildikten sonra, Mali Kural’dan beklentiler ve amaçlananlar açıklanacaktır. Bu bölüm en son olarak Mali Kural ile maliye politikalarına getirilen düzenlemelere açıklık getirmek suretiyle bitirilecektir.

Üçüncü bölümde, Mali Kural’ın Türkiye uygulaması hakkında bilgiler verilecektir. Bu bölümde Mali Kural’a Türkiye’de geçiş izah edilecektir. Türkiye’de Orta Vadeli Mali Program uygulamasından Mali Kural’a geçişin nedenleri açıklanacaktır. Bu kapsamda ülkede Mali Kural’a geçişten beklentilere de açıklık getirilecektir. Daha sonra Mali Kural’a geçişle maliye politikalarına gelen düzenlemelerden söz edilecektir. Mali Kural uygulanmasından doğan faydalara açıklık

getirmek ve sakıncalardan söz ettikten sonra, bu bölüm en son olarak Türkiye için bir gelecek projeksiyonunda bulunmak suretiyle bitirilecektir.

Sonuç bölümünde, tez çalışması boyunca türetilen çeşitli sonuçlar bir araya getirilecek ve bunlar üzerinden bir değerlendirmede bulunulacaktır.

Kaynakça bölümünde, tez çalışması için yararlanılan muhtelif kaynaklar alfabetik sırada listelenecektir.

BÖLÜM 1. MALİYE POLİTİKALARI

Bu bölümde genel olarak maliye politikaları hakkında bilgiler verilecektir. Maliye politikalarının içeriğinden bahsedildikten sonra, bu konudaki teorik yaklaşımlar hakkında bilgiler verilecektir. Geçmişten bugüne maliye politikaları mercek altına yatırıldıktan sonra, maliye politikası araçları hakkında bilgiler verilecektir. Daha sonra maliye politikasından beklentiler açıklanacaktır. Bu bölümde maliye politikasından amaçlar açıklandıktan sonra, en son olarak maliye politikası uygulamalarında uluslararası kuruluşların rolü hakkında bilgiler verilecektir.

1.1. Maliye Politikaları İçeriği

Maliye ilmi iktisadi düşüncelerin gelişiminden geniş ölçüde etkilenmiştir. Önceleri klasik maliye politikaları uygulanırken bugün yeni maliye politikaları uygulamadadır. Maliye politikası, mali araçların gerektiği biçimde, ekonomik ve sosyal amaçlara göre kullanılmasıdır.¹ Maliye politikaları önemlidir çünkü mali olaylar ekonomik olayları, ekonomik olaylar da mali olayları karşılıklı olarak etkilemektedir.

1.2. Maliye Politikalarına Teorik Yaklaşımlar

Maliye politikalarına çeşitli teorik yaklaşımlar getirilmiştir. Bunları geleneksel teoriler ve yaklaşımlar, ve yeni yaklaşımlar olarak ikiye ayırabiliriz. Geleneksel maliye politikaları zamanla yerlerini yeni maliye politikalarına bırakmıştır. Bunda değişen dünya düzeni etkili olmuştur.²

1.3. Geçmişten Bugüne Maliye Politikaları

Geçmişten günümüze maliye politikaları, klasik maliye politikaları ve yeni maliye politikaları başlıkları altında incelenecektir. Aşağıdaki metinde bu konulardaki bilgilere yer verilmektedir.

¹ İsmail Türk, **Maliye Politikası – Amaçlar - Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri**, 14.Baskı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2001, s. 15.

² Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici ve Ahmet Özen, “Geleneksel Maliye ve Yeni Maliye”, Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici ve İstiklal Y. Vural (ed.), **Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar**, 1.Baskı, Seçkin Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş., Ankara, 2004, s. 5.

1.3.1. Klasik Maliye Politikaları

Dünya ekonomi tarihinde 1929-1933 yılları büyük depresyon (durgunluk) dönemi olarak kabul edilmektedir. Bu dönemde işsizlik artmış ve büyük sefalet yaşanmıştır.³ 1929 Krizinin yaşanmasında birçok faktör etkili olmuştur. Birinci Dünya Savaşı'nın ülkelere faturası bu faktörlerden biridir. I.Dünya Savaşının sebep olduğu yıkım, Avrupa ekonomilerini derinden etkilemiştir. Ülkelerin altın stokları erimiş, diğer yanda tedavüldeki para şişkinliği fiyatları arttırmıştır. Ülkeler enflasyonla boğuşmaya başlamışlardır. Çünkü paraya şiddetle ihtiyaç duyduklarından sürekli karşılıksız para basmışlardır.⁴ Krizin oluşmasında etkili olacak diğer bazı etkenleri de devalüasyon, hükümetlerin radikal para politikaları, dış ticaret dengesizlikleri, giderek artan iç ve dış borçlar vb. etkenler oluşturmuştur.⁵ 1929 krizi kapitalizmin o zamana dek yaşadığı en büyük bunalımdı. Bu yüzden kriz Büyük Dünya Bunalımı olarak tarihe geçmiştir. 1929 krizinin New York borsasında çöküşün patlattığı krizi izlediği kabul edilmektedir.⁶ Büyük Depresyon, eleştiri oklarının Klasik Okula yönelmesine neden olmuştur. Klasik Okul'un bırakınız yapsınlar (Laissez-faire) felsefesinin bu buhrana sebebiyet verdiği savunulmuştur.⁷ Klasik Okul'un kurucusu Adam Smith'dir. Klasik Okul'un "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" ilkesi devletin serbest piyasa mekanizmasına mümkün olduğunca az müdahale etmesini, böylece rekabet unsurundan mümkün olduğunca fazla istifade edilmesini içermekteydi. Klasik Okul, makroekonomide aktif hükümet müdahalesine gerek olmadığını savunmaktaydı. Onlara göre piyasalar kendiliğinden bir denge noktasına ulaşmaktaydı. Yani Klasik Okul'da devletin rolü oldukça sınırlıydı.⁸ Klasik Okula göre fiyat mekanizması aracılığı ile ekonomide tüm üretim faktörlerinin istihdam edildiği, milli gelirin en yüksek seviyede olduğu bir doğal düzen vardı ve

³ Arzu İmren ve Vedat Akman, **Türkiye'de ve Dünyada Enflasyon -Enflasyon Olgusuna Genel Bir Bakış-**, 1.Baskı, Era Yayıncılık, İstanbul, 1994, s. 116.

⁴ Mahfi Eğilmez, **Küresel Finans Krizi -Piyasa Sisteminin Eleştirisi-**, 4.Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2009, s. 57.

⁵ Sudi Apak ve Ayhan Aytaç, **Küresel Krizler -Kronolojik Değerlendirme ve Analiz-**, Avcıol Basım Yayın, İstanbul, 2009, s. 3.

⁶ Gülten Kazgan, **Türkiye Ekonomisinde Krizler (1929-2001) -"Ekonomi Politik" Açısından Bir İrdeleme-**, 2.Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2008, s. 43.

⁷ İmren ve Akman, a.g.e., s. 116-117.

⁸ James F. Ragan ve Lloyd B. Thomas, **Principles of Economics**, Harcourt Brace Jovanovich Inc., Academic Press, New York, 1990, s. 413-414.

görünmeyen bir el (invisible hand) bu düzeni sağlamaktaydı.⁹ Klasik Okul, ekonominin her zaman dengede olacağını, dışarıdan herhangi bir müdahalenin yapılmasına gerek olmadığını, bu nedenle devletin ekonomik politikalarının lüzumsuz olduğunu söylerken gelişmeler söylenenlerden farklı olacak, ABD ekonomisi Büyük Depresyondan büyük bir yara alacaktı. Klasik Okul'un Büyük Depresyonla yara alması, yeni iktisat okullarının ortaya çıkmasını sağlayacaktı. 1936 yılında böylesi yeni bir ekonomik politika John Maynard Keynes tarafından ortaya konulacaktı. Keynezgil ekonomi, 1930'lu yıllarda yaşanan Büyük Ekonomik Depresyonun etkisiyle geliştirilecek ve böyle bir depresyondan çıkış yollarını gösterecekti.¹⁰

Keynes'in "Genel İstihdam Teorisi, faiz ve para"(The General Theory of Employment, Interest, and Money) isimli eseri kendisinin ekonomi politikasına temel oluşturmaktaydı. Keynes'e göre harcamaları arttırmak yolu ile efektif talep yaratmak ve böylece işsizliğe son vermek mümkündü. Böylece Klasik Okul'un bırakınız yapsınlar felsefesi yerini yaptırtma yani "Le faire-aller" felsefesine bırakıyordu. Bu felsefeye göre devletin harcamaları arttırarak, yatırımları desteklemesi ile işsizliğin giderilmesi mümkündü.¹¹ Yani Keynes, Klasik Okul'un aksine devleti işe koyuyor, ona sorumluluklar yüklüyordu.¹² Böylece Keynes makroekonomik döngüde devletin uygun rolüne çağdaş bir tanım getiriyordu. Keynes, Klasiklerin aksine ekonominin otomatik olarak dengeye gelmeyebileceğini, ekonomiye devletin müdahalesinin gerekli olduğunu ileri sürüyordu.¹³ Fakat İkinci Dünya Savaşından sonra uygulanan Keynezyen İktisat Politikaları da kamu harcamalarının artmasına neden olacaktı.

Geleneksel kamu maliyesi 1929 Buhranı sonrasında Keynes'in Genel Teori çerçevesinde oluşturulmuş fikirler bütünüdür. Keynes'in Genel Teori adıyla yazdığı eser, birçok iktisatçıya ilham kaynağı olmuştur. Eserde, devletin ekonomiyi yönlendirme gücünün önemi üzerinde durulmuş, durgunluktan çıkılması için maliye politikası araçlarının etkin kullanılması gerektiği savunulmuştur. Genel Teori

⁹ Cihan Bulut, **Kamu Açıkları -Enflasyon, Faiz Oranı ve Döviz Kuru İlişkileri-**, Der Yayınları, Kardeşler Matbaası, İstanbul, 2002, s. 8.

¹⁰ İlker Parasız, **Makro Ekonomi Teori ve Politika**, 9.Baskı, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2006, s. 3.

¹¹ İmren ve Akman, a.g.e., s. 117.

¹² Bulut, a.g.e., s. 10.

¹³ Hamdi Bağcı, **Kamu Borçları Yönetimi ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, 1.Baskı, Sermaye Piyasası Kurulu, Ankara, 2001, s. 25.

çerçevesinde oluşturulan Keynezyen maliye ve fonksiyonel maliye anlayışları, devlete ekonomik hayatı yönlendirme açısından önemli fonksiyonlar yüklemiş, ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması, ekonomide istikrarın temini, adil gelir dağılımının sağlanması, vs. devletin asli fonksiyonları olarak tespit edilmiştir.¹⁴

Zamanla geleneksel maliyeye çeşitli eleştiriler getirilmiştir. Genel olarak geleneksel maliyeye (Keynezyen maliye ve fonksiyonel maliye) yöneltile eleştiriler aşağıdaki şekilde özetlenmektedir.¹⁵

1. Keynezyenler ve fonksiyonalistler paranın ekonomideki rolü ve önemini ihmal etmişlerdir.
2. Keynezyenler ve fonksiyonalistler maliye politikası araçlarını ekonomide temel belirleyici olarak görmüşlerdir.
3. Keynezyenler ve fonksiyonalistler stagflasyon olgusunu öngörmemişlerdir. Stagflasyon ekonomik durgunluk ile enflasyonun bir arada yaşanması durumudur.
4. Keynezyenler ve fonksiyonalistler açık finansmana süreklilik kazandırmışlardır.
5. Keynezyen iktisatçılar ve fonksiyonel maliyeciler “mali denge”nin önemini ihmal ederek sadece “ekonomik denge” kavramına önem vermişlerdir.
6. Keynezyen iktisatçılar ve fonksiyonel maliyeciler açık bütçenin meydana getireceği sorunları yeterince dikkate almamışlardır.
7. Keynezyen iktisatçılar ve fonksiyonel maliyeciler, “tam istihdam”ı devletin temel görevi ve fonksiyonu olarak ele almışlardır.
8. Keynezyen iktisatçılar ve fonksiyonel maliyeciler “mali aldanma” adı verilen psikolojik etkiyi dikkate almamışlardır. Mali aldanma (fiscal illusion) kavramı Keynezyen iktisadı çok ciddi olarak eleştiren James M. Buchanan tarafından geliştirilmiştir. Buchanan’a göre açık finansman politikaları uygulandığında seçmenler kamu harcamalarının faydalarını olduğundan fazla

¹⁴ Aktan, Dileyici ve Özen, a.g.m., s. 9-10.

¹⁵ Aktan, Dileyici ve Özen, a.g.m., s. 11-14.

algılamakta, ancak vergi yükünü tam ve doğru olarak algılayamamaktadırlar. Bu etkiye mali aldanma ya da mali yanılgı adı verilmektedir.

9. Keynezyen iktisatçılar ve fonksiyonel maliyeciler “mali asimetri” adı verilen olguyu dikkate almamışlardır. Mali asimetri kavramı da Buchanan’ın öncülük ettiği kamu tercihi teorisinin iktisat bilimine kazandırdığı bir kavramdır. Politikacılar, durgunluk dönemlerinde bütçe açıklarına prim verirlerken, bu durgunluk ya da kriz sona erdiğinde bütçe fazlası yaratmaya istekli değildirler. Bu tutarsız Keynezyen mantığa “asimetrik istikrar politikası” adı verilmektedir.
10. Keynezyenler ve fonksiyonalistler kamu borçlanmasının sınırlarının tespit edilmemesi halinde bunun ekonomi için oldukça tahripkar sonuçlar ortaya çıkaracağını öngörmemişlerdir.
11. Keynezyenler, iktisat literatüründe “Olivera-Tanzi Etkisi” olarak adlandırılan etkiyi dikkate almamışlardır. Aşırı bütçe açıklarının sonucu yüksek enflasyon ve hiper-enflasyon olmaktadır. Hiperenflasyon ortamında ulusal paradan kaçış artmakta ve senyoraj yoluyla elde edilen gelirler azalmaktadır. Bu etki literatürde “Olivera-Tanzi etkisi” olarak adlandırılmaktadır.
12. Keynezyenler ve fonksiyonalistler ekonomide “ince ayar” (fine tuning) yapılarak, ekonominin her zaman politikacıların iradi politikaları ile düzlüğe çıkarılacağı inancını yerleştirmişlerdir.
13. Keynezyenlerin geliştirdikleri makro-ekonomik denge modeli ve varsayımları eleştiriye açıktır.

Küreselleşme dünyanın hızla değişmesine yol açmıştır. Bu, maliye politikalarında da yansımalarını bulmuştur. Bir ülkede ortaya çıkan mali krizin global hale gelmesi nedeniyle mali disiplinin sağlanmasının önemi artmıştır. Çünkü bir ülkede ortaya çıkan bir mali kriz diğer ülkelere de sıçramakta ve onları da etkilemektedir. Küreselleşme ile birlikte krizler de küresel hale gelmiştir. Krizler bulaşıcı etkileri ile bir ülkeden diğer ülkelere doğru hızla yayılma içine girmişlerdir. Küresel krizler özellikle mali piyasalarda kendini göstermiştir. 1990’lı yıllar küresel krizler dönemi olarak bilinmektedir. Küreselleşme olgusu ile birlikte sermaye hareketleri ülkeler arasında hız

kazanmıştır. Getiri potansiyelinin yüksek olduğu ülkelere giren yoğun sermaye, herhangi bir ülkenin yaşadığı finansal krizin yayılmasına ve yaygın ekonomik krizlerin oluşmasına neden olmuştur. Böylece dünya ekonomisi 1990'lı yıllarda uluslararası krizlere maruz kalmıştır. Bu krizlerin en önemlileri, Meksika ve Uzakdoğu krizleridir. Bir tanımda küreselleşme, devletlerin ekonomik açıdan birbirlerine bağımlı hale gelmesi olarak tanımlanmaktadır.¹⁶ Devletlerin birbirlerine bağımlılığı artınca da küresel etkilenmeler olmaktadır. Küreselleşme devletler arasındaki sınırların ortadan kalkmasını sağlamıştır. Dünya olayları global etkilere sahip olmaya başlamıştır. Küreselleşme süreci ile birlikte global düzeyde finansal ve ekonomik istikrarsızlıklar yaşanmaya başlamıştır. Öte yanda küreselleşmenin kamu gelirlerini azaltma, kamu giderlerini de artırma yönünde bir gerilim oluşturma potansiyeline sahip olduğu savunulmaktadır.¹⁷

1.3.2. Yeni Maliye Politikaları

Yeni iktisat okullarının maliye teorisi ve maliye politikasına ilişkin görüşleri ve önerileri yeni maliye olarak adlandırılmaktadır.

Yeni maliye okulları, dünyada iktisadi krizlerin yoğun olarak yaşandığı bir dönemde ortaya çıkmışlardır. İkinci Dünya Savaşı'ndan 1970'lere kadar olan süreçte Keynezyen politikaların verdiği güven nedeniyle yoğun bir şekilde borçlanan birçok gelişmekte olan ülkede iktisadi krizler görülmeye başlanmıştır. Öte yanda Keynezyenlerin durgunluk ve enflasyonun bir ekonomide aynı anda yaşanamayacağı düşüncesi birçok ülkede yaşanan stagflasyon olgusu ile geçerliliğini yitirmiştir. Böylece Keynezyen görüşe ve fonksiyonel maliyeye yönelik şüpheler artmıştır.¹⁸ Böylece arz yönlü iktisat, monetarist iktisat, kamu tercihi ve anayasal iktisat gibi yeni fikir akımları Keynezyen iktisada tepki olarak ortaya çıkmışlardır. *“Birçok ülkede müdahaleci devlet anlayışının piyasa ekonomisini nasıl olumsuz etkilediği, milli gelirin büyük bir kısmının*

¹⁶ Oya Aytemiz Seymen ve Tamer Bolat, “Küreselleşme Olgusuna Kavramsal Bir Bakış”, Oya Aytemiz Seymen ve Tamer Bolat (edit.), **Küreselleşme ve Çok Uluslu İşletmecilik** içinde (3-31), 1.Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, s. 4.

¹⁷ Coşkun Can Aktan ve İstiklal Y. Vural, “Globalleşme ve Maliye Politikasında Değişim”, Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici ve İstiklal Y. Vural (ed.), **Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar**, 1.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 66.

¹⁸ William Branson, James Litvack, **Macroeconomics**, Second Edition, Harper International Edition, Harper & Row Publishers, New York, 1981, s. 7.

nasıl verimsiz kamu harcamalarına tahsis edildiğini ortaya koyan bu yaklaşımlar, maliye politikası araçlarının ekonomide kullanımının sınırlandırılması çerçevesinde fikir birliği yapmışlardır. Buluştukları bu ortak paydada bütünleşen fikirleri “yeni maliye” anlayışı olarak adlandırmamız mümkündür.”¹⁹

1.4. Maliye Politikası Araçları

Maliye politikasının araçları çeşitlidir. Kullanılan mali araçlardan her birinin bir gayesi, amacı vardır.²⁰ Devlet borçlarının idaresi araçlardan birini oluşturmaktadır. Burada amaç devletin borçlarının azaltılması olmaktadır. Diğer bir aracı enflasyonun idare edilmesi oluşturmaktadır. Burada amaç enflasyonu kontrol altına alabilmek olmaktadır. Diğer bir önemli aracı da vergileme aracı oluşturmaktadır. Burada ise amaç en uygun vergi politika ve stratejilerini belirlemek diğer yanda vergi toplamada etkinlik sağlamak olmaktadır.

1.5. Maliye Politikasından Beklentiler

Uygulanan maliye politikası ile açıkların kontrol altına alınması, enflasyonla mücadeleye katkı sağlanması, mali disiplinin sağlanması beklenir. Kayıt dışı ekonominin önüne geçilmesi, böylece vergilerin toplanmasında etkinlik sağlanması beklenir. Devletin özel sektörü teşvik etmesi suretiyle piyasa mekanizması aracılığıyla ekonomik büyümenin ve kalkınmanın gerçekleşmesi beklenir. Merkez bankasının fiyat istikrarını sağlama görevini başarıyla ifa etmesi beklenir.

1.6. Maliye Politikası – Amaçlar

Maliye politikasının çeşitli amaçları vardır. Genel olarak maliye politikasının amaçları ekonomide istikrarı sağlamak, iktisadi kalkınmayı gerçekleştirmek ve ekonomide servet dağılımı ve yaşama düzeylerini iyileştirmektir. Açıkların kontrol altına alınması, mali disiplinin sağlanması, enflasyonla mücadeleye katkı sağlamak ve

¹⁹ Aktan, Dileyici ve Özen, a.g.m., s. 15.

²⁰ Türk, a.g.e., s. 23.

ekonomiyi kayıt altına almak gibi amaçları da bulunmaktadır. Bunlar hakkında açıklamalar aşağıdaki metinde yer almaktadır.

1.6.1. Ekonomiyi Kayıt Altına Almak

Maliye politikasının önemli amaçlarından birisi ekonomiyi kayıt altına almaktır. Böylece kayıtdışı ekonominin önüne geçilmek hedeflenmektedir. Ekonomi kayıt altına alındığında devletin vergi gelirlerinde artış olmaktadır. Çünkü vergi kaçırılmamaktadır. Yeni maliye politikalarında bütçenin finansmanının vergi ağırlıklı yapıldığı göz önüne getirildiğinde, ekonominin kayıt altına alınmasının önemi daha da artmaktadır. Kayıt dışı ekonomi, gayri safi milli hasılaya katkıda bulunduğu halde herhangi bir nedenle kayıt altına alınmayan tüm iktisadi faaliyetleri içermektedir. Kayıt dışı ekonomi, vergi dışı kalan ekonomik faaliyetleri ve bu faaliyetler dolayısıyla devletin uğradığı vergi kaygını ifade etmektedir.²¹

1.6.2. Mali Disiplinin Sağlanması

Maliye politikasının amaçlarından biri de mali disiplinin sağlanmasıdır. Yeni maliye politikalarında mali disipline önem verilmekte ve mali disiplinin sağlanması için çabalar gösterilmektedir. Yine yeni maliye politikalarında mali disiplinin sağlanmasında bütçe ilkelerine (bütçede şeffaflık vb.) daha fazla önem verilir.

Günümüzde mali disiplinsizlik sorunu bir ülkeyi ilgilendiren bir sorun olmaktan çıkmış, global bir mesele halini almıştır. Bunda küreselleşmenin etkisi büyüktür.

1.6.3. Açıkların Kontrol Altına Alınması

Açıkların kontrol altına alınması maliye politikasının başlıca amaçlarından birini oluşturur. Bu yeni maliye politikalarında kamu harcamalarına sınırlamalar getirilmesini içerir. Çünkü yeni maliye politikalarında denk bütçe politikası izlenir. Yeni maliye politikaları bütçe dengesini gözetirler. Hükümetin borçlanma gücünü kullanması kurala dayalıdır ve çok sınırlı borçlanma yetkisine sahiptir.

²¹ Aktan ve Vural, a.g.m., s. 56.

Bütçe açığı, en basit haliyle harcamaların, gelirleri aşması sonucu ortaya çıkan negatif sonuçtur.²² Bütçe açıkları, tarih içinde bütçe hakkının elde edilmesiyle başlayan bir kavramdır. Bütçe hakkı ilk olarak Büyük Britanya’da 1215 yılında halkın uzun mücadeleler sonucunda lordlardan kendi bütçesini oluşturabilme hakkını elde edebilmesiyle ortaya çıkmıştır.²³

Bütçe açıkları konusunda şimdiye kadar pek çok görüş belirtilmiştir. Bütçe açıkları iktisat okullarının da konusu olmuştur. Klasik iktisadi yaklaşım bütçe açıklarının denkleştirilmesi hususuna özel önem atfetmiş, bütçe açıklarının ekonomik istikrarsızlıkların kaynağı olduğunu ileri sürmüştür. Klasik iktisada göre bütçe açıkları; enflasyon, yüksek faiz ve işsizliğin kaynağını oluşturmaktadır. Klasik iktisadi yaklaşıma bir karşı çıkış Keynezyen yaklaşımdan gelmiştir. Keynezyen yaklaşıma göre, denk bütçe prensibi terkedilemez bir ilke olamazdı; aksine, bütçe açıkları ekonomide makroekonomik hedefleri gerçekleştirmede bir araç olarak kullanılabilirdi.

I. ve II. Dünya savaşı arasındaki dönemde iktisadi düşüncelerde farklılaşmalar ve çeşitlenmeler görülmüştür. Klasik okulun iktisadi yaklaşımlarına karşı, Keynezyen görüş farklı görüşler ortaya atmıştır.²⁴

Klasik okul, iktisadi faaliyetlerin bütçe dengliği üzerinde inşa edilmesi gerektiğini savunmuştur.²⁵ Klasik okul üyeleri, bütçe dengesine büyük önem vermişlerdir. Klasik yaklaşıma göre bütçe açıkları, ekonomik ve politik sorunları beraberinde getirmekteydi. Devletin borçlanma yoluyla bütçe açıklarını finanse etmesi özel teşebbüsün verimli alanlarda kullanabileceği fonların kamu kesimine aktarılmasına neden olmaktaydı. Bu da onlara göre sermaye birikimi açısından yetersiz bir ülkeyi verimli bir yatırıma ayrılacak gelirden mahrum etmekteydi.²⁶

²² Hüseyin Şen ve İsa Sağbaş, **Bütçe Açıkları Teori ve Türkiye Uygulaması**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2004, s. 1.

²³ Dilek Dileyici ve Özlem Özkıvrak, “Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası”, *Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi*, Sayı:3, Yıl:1, İzmir, 2001, s. 94.

²⁴ Bulut, a.g.e., s. 10.

²⁵ Dileyici ve Özkıvrak, a.g.e., s. 101.

²⁶ Şen ve Sağbaş, a.g.e., s. 45.

Klasik yaklaşıma göre bütçe açıkları, mali ve parasal disiplini bozmaktaydı. Bütçe açıkları, enflasyon ve işsizlik gibi ekonomik istikrarsızlıkların kaynağını oluşturmaktaydı. Bu nedenle bütçe açıkları hiçbir şekilde kabul edilemezdi.

Bir Klasik okul üyesi olan Ricardo'nun borçlarla ilgili görüşleri ise, bütçe açıkları ile ilgili tartışmaların en önemli noktasını teşkil etmiştir. Ricardo'nun görüşlerine dayanılarak daha sonra formülize edilecek görüşe göre (Ricardo eşitliği, Ricardo Eşdeğerlik Teorisi veya irrelevance theorem), kamu borçları, bunu ellerinde bulunduranların bir varlığıdır. Ancak bu varlık aynı zamanda vergi mükelleflerinin bir yükümlülüğüdür. Dolayısıyla, varlıklar ve yükümlülükler zaman ve kuşaklar arasında birbirinin etkisini yok eder ve devlet borçlarında bir değişim ne net varlıkları ne de toplam harcamayı etkiler.²⁷

Ricardo hükümet harcamalarında bir birimlik bir artış olması halinde, özel harcamaların aynı miktarda azalacağını ileri sürmüştür. Ricardo'ya göre harcamaları finanse etmek için vergilerin artırılması ülkenin verimli kaynaklarının yok edilmesi anlamına gelmektedir. Ona göre bu durum harcamaların borçlanarak yapılması durumunda da geçerlidir. Ricardo, devlet borçlarının ödenmemesine de karşı çıkmıştır. Esasında Ricardo, borçlanmaya da karşıdır. Ricardo da, diğer tüm klasik ekonomistler gibi kamu açıklarına karşı çıkmıştır. Ricardo'ya göre kamu açıkları, kaynakları verimli alanlardan verimli olmayan alanlara transfer etmenin bir nedeni ve sonucuydu.²⁸

1929 yılında gerçekleşen Dünya Ekonomik Buhranı, iktisadi düşüncelerde bir devrime yol açmıştır. Bu tarihe kadar geçerli olan liberal iktisadi düşünce yerini müdahaleci iktisadi düşünceye bırakmıştır. Bu düşüncenin temellerini de Keynes'in fikirleri oluşturmuştur. Keynes'in fikirlerinin oluşturduğu müdahaleci anlayışta, devlete iktisadi hayatta klasik anlayışa göre çok daha fazla yer verilmiştir. Bunun sonucunda devlet faaliyetleri hem genişlemeye hem de çeşitlenmeye başlamıştır.²⁹

²⁷ Bağcı, a.g.e., s. 20-21.

²⁸ Bağcı, a.g.e., s. 22-23.

²⁹ Bulut, a.g.e., s. 10.

Keynezyen görüş, klasik okulun aksine, bütçe açıklarını onaylamıştır. Keynes ve yandaşları, makroekonomik dengeyi sağlamada bütçe açıklarının bir araç olarak kullanılabileceği tezini ortaya atmıştır. Keynezyen teori, Klasik okulun tersine kamu borçlanmasını da tam istihdamı sağlamanın bir aracı olarak görmüştür. Keynezyen teoride, borçların boyutunun hiçbir önemi yoktur. Yine Keynezyen teoriye göre borçlar, tam istihdamı sağlamak amacıyla indirilmeli veya artırılmalıydı.³⁰

Keynezyen yaklaşım bütçe açıklarına makroekonomik dengeyi sağlamada kullanılacak bir araç olarak bakmıştır. Bu yaklaşıma göre bütçenin geçici bir süre açık vermesinde herhangi bir sakınca görülmemiştir. Onlara göre önemli olan bütçe denkliği değil, ekonomik denkliktir. Yine onlara göre önemli olan kısa dönemde bütçe dengesinin sağlanması değil, ekonomik dengenin sağlanmasıdır.³¹

Bütçe açıklarının ekonomik etkilerini değerlendirmede Keynezyen yaklaşımın temel hareket noktası iki temel varsayıma dayanmıştır. Bu varsayımlar,³²

1. Bazı kaynaklar atıl kullanımdadır ve dolayısıyla ekonomide eksik istihdam söz konusudur.
2. Bireylerin büyük bir çoğunluğu miyoptur ve likidite kısıtı altında bulunmaktadır.

Keynezyen görüşe göre, kamu harcamalarındaki bir artıştan ya da vergilerde yapılacak bir indirimden kaynaklanan bütçe açığı, tüketimi ve dolayısıyla da toplum talebi pozitif yönde etkilemektedir. Keynezyen görüşe göre, bütçe açığı, açığın finansman kaynağına bağlı olarak milli geliri artırmaktadır. Yine Keynezyen yaklaşıma göre, diğer değişkenler sabitken bütçe açıkları şayet merkez bankası kaynaklarından finanse edilirse para arzı da artacaktır.

Bütçe açıklarının nasıl kapatılacağı üzerine çalışmalar, bütçe açıklarının olası etkileri üzerinde de yoğun olarak durmuştur.

³⁰ Bağcı, a.g.e., s. 25.

³¹ Dileyici ve Özkıvrak, a.g.e., s. 102.

³² Şen ve Sağbaş, a.g.e., s. 47.

Bütçe açıklarının finansmanında monetizasyon, iç borçlanma, dış borçlanma ve döviz rezervlerinin kullanımı olmak üzere dört temel kaynak bulunmaktadır. Bu dört temel kaynaktan birisine fazlaca başvurulması birçok makroekonomik sorunu da beraberinde getirmektedir. Bu bakımdan günümüzde ülkeler, bütçe açıklarının ne kadarının iç borçlanmayla; ne kadarının dış borçlanmayla ve ne kadarının merkez bankası kaynaklarından karşılanacağı konusuna önem verir hale gelmişlerdir. Bu belirlemeye etkileyen faktörler ise piyasa koşulları, ülkedeki mevcut yasal ve kurumsal düzenlemeler ve iktisadi gelenekler olmaktadır.

Bütçe açıklarının tarihsel gelişimi sürecinde en önemli belirleyicilerden birisini, yapısal ve kurumsal nedenler oluşturmuştur. Ülkeler arasındaki ekonomik gelişmişlik düzeyleri, sosyal, politik ve kültürel açıdan varolmuş olan önemli farklılıklar bütçe açıklarının oluşmasında önemli etkenler olmuştur.

Bütçe açıkları konusu günümüzde bütün devletlerin sorunudur. Bütçe açıkları gelişmekte olan ülkelerin olduğu kadar gelişmiş ülkelerin de gündemindedir. Bununla birlikte bütçe açıkları konusunda gelişmekte olan ülkeler ile gelişmiş ülkeler arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bunlar;³³

Gelişmiş ülkelerde son yıllarda bütçe açıklarına neden olan başlıca faktörler şunlardır;

1. Sosyal güvenlik harcamaları,
2. Kamu hizmetlerinden faydalananların sayısının hızla artması,
3. Kamu hizmetlerinden faydalanmanın doğal ve devlet için zorunlu bir görev gibi algılanması,
4. Yapısal işsizliğin ortaya çıkması,
5. Verimlilik artışında görülen gerileme.

³³ Şen ve Sağbaş, a.g.e., s. 23.

Gelişmekte olan ülkelerde ise bütçe açıklarını daha çok yapısal, kurumsal, ekonomik, siyasal ve askeri nedenler belirlemektedir. Gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarına neden olan faktörler ise şunlardır;

1. Düşük ekonomik kalkınma düzeyi,
2. Yavaş artan kamu gelirleri,
3. Kamu gelirlerinde görülen istikrarsızlıklar,
4. Harcamalar üzerinde devlet kontrolü
5. Devletin ekonomideki büyüklüğü.

Devletlerin gelişme çabalarında, kamu harcamalarındaki artışın bir başka nedenini de harcamaların verimli ve etkin denetlenememesi oluşturmuştur. Bu noktada devletlerin politik tercih ve mali disiplinsizlikleri belirleyici etmenler olmuştur.

Tarih içinde kötü yönetimler ve devletlerin mali yönden şeffaf olmayışları, devletlerin bütçe açıklarını artırmıştır. Kötü yönetim ve sorumsuzluklar, kamu gelirlerinin israf edilmesine ve dolayısıyla kamu harcamalarının artmasına neden olmuştur.

Tarih içinde devletlerin kamu açıkları vermelerinin bir nedenini de savunma harcamaları için ayırdıkları aşırı ödenekler oluşturmuştur. Tarihte olmuş bütün savaşlar devletlere mali bir yük getirmiştir. Özellikle Birinci Dünya Savaşı, İkinci Dünya Savaşı ve Soğuk Savaş dönemlerinde devletler dünya konjonktüründe caydırıcı unsur olarak silahlanmaya büyük paralar ayırmışlardır.

Amerika Birleşik Devletleri(ABD), Kanada, İngiltere, Almanya gibi gelişmiş ülkeler 19.yüzyıldan 20.yüzyılın başlarına kadar sürdürülebilir bir bütçe dengesine sahipken, Birinci Dünya Savaşı öncesinde bu denge altüst olmuştur.³⁴ Savaş olasılığının belirmesi ile başta Almanya, Fransa ve İngiltere olmak üzere ülkeler hızla silahlanma yarışına girişmiş, bu devletlerin mali yönden açık vermesine sebep olmuş ve bu durum günümüze kadar gelmiştir.

³⁴ Şen ve Sağbaş, a.g.e., s. 25.

Devletlerin bütçe açıklarının oluşmasında bir diğer belirleyici etmen siyasal nedenlerdir. 1700'lerden günümüze kadar devlet anlayışında meydana gelen değişimler, devletlerin bütçe dengelerini olumsuz yönde etkilemiştir. Kapitalist düzenin, harcamaları teşvik ettiği bunun da bütçe açıklarına yol açtığı şeklinde görüşler ortaya atılmıştır. Bu görüşün merkezi noktasını Karl Marx'ın oluşturduğu Marksist görüş oluşturmuştur.³⁵ Marksizmin, kapitalizme karşı çıkışı, Rusya'da Ekim 1917 devriminin gerçekleşmesini sağlamıştır. Rusya'da bu dönemden sonra devlet otoritesinin hakim olduğu bir yönetim sergilenmiştir. Ekim devriminden sonra gelen 1929 Dünya Ekonomik Buhranı ülkelerin mali açıklarını artırmıştır. 1930'lardan sonra esen faşizm rüzgarları ise, Almanya ve İtalya gibi ülkelerin gövde gösterisi haline dönüşmüş, bu ülkeler silahlanma adına bütçelerini zorlamışlardır.

Tablo 1.1. Geleneksel Maliye ile Yeni Maliye Yaklaşımlarının Karşılaştırılması: Borçlanma İtibariyle.

MALİ KONULAR	GELENEKSEL MALİYE	ÇAĞDAŞ MALİYE
<i>Konjonktürle mücadelede borçlanmanın kullanılması</i>	Borçlanma, ekonomik istikrarı sağlamak için kullanılmalıdır.	Borçlanma mümkün olduğunca kullanılmamalı veya sınırlı ölçülerde kullanılmalıdır.
<i>Borçlanmanın toplum üzerindeki etkisi</i>	Borç yükü, bu gelirden faydalanan nesil üzerinde kalmaktadır.	Borç yükü, gelecek nesiller üzerinde kalmaktadır.
<i>Hükümetin borçlanma gücünü kullanımı</i>	İhtiyari borçlanma yetkisi	Kurala dayalı ve çok sınırlı borçlanma yetkisi.
<i>Kamu borçlanmasının, ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlama yönünden etkisi</i>	Borçlanma, ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlamada etkilidir.	Borçlanma, ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlamada etkin değildir.
<i>Borçlanmanın nasıl bir kamu geliri olarak değerlendirildiği</i>	Borçlanma olağan gelir kaynağıdır.	Borçlanma olağanüstü gelir kaynağıdır.

Kaynak: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici ve Ahmet Özen, "Geleneksel Maliye ve Yeni Maliye", Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici ve İstiklal Y. Vural (ed.), **Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 23.

³⁵ Şen ve Sağbaş, a.g.e., s. 27.

Tablo 1.2. Geleneksel Maliye ile Yeni Maliye Yaklaşımlarının Karşılaştırılması: Kamu Harcamaları İtibariyle.

MALİ KONULAR	GELENEKSEL MALİYE	ÇAĞDAŞ MALİYE
<i>Kamu harcamalarının beklenen etkileri</i>	Çarpan ve hızlandırıcı etkisinin milli geliri artırıcı özelliği vardır.	Çarpan ve hızlandırıcı mekanizmalarının mili geliri artırıcı etkilerinin çok güçlü olduğu görüşü benimsenmemektedir.
<i>Kamu harcamalarının sınırları</i>	Konjonktürle mücadelede kamu harcamaları etkin bir şekilde uygulanır.	Kamu harcamalarına yönelik anayasal ve yasal sınırlamalar konulması söz konusudur.
<i>Kamu harcamalarının boyutları</i>	Kamu harcamalarının ekonomiyi yönlendirici boyutlarda olması gerekir.	Kamu harcamalarının hacimce küçük olması gerekir.
<i>Kamu harcamalarının piyasayı yönlendirme gücü</i>	Piyanın yönlendirilmesinde kamu harcamaları etkin şekilde kullanılmalıdır.	Piyanın yönlendirilmesinde kamu harcamalarının kullanımı sınırlı tutulmalıdır.
<i>Kamu harcamalarının hangi kamu hizmetleri için kullanılması gerektiği</i>	Adalet, güvenlik ve savunma gibi kamu hizmetleri yanında kamu teşebbüsü kurulması, sübvansiyon verilmesi, vs gibi ekonomiyi yönlendirmek için kamu harcamaları etkin şekilde kullanılmalıdır.	Kamu harcamaları sadece adalet ve güvenlik gibi temel devlet fonksiyonları için kullanılmalıdır.
<i>Gelir-gider önceliği sorunu</i>	Önce giderlerin yapılması, sonra bu giderleri karşılayacak gelir kaynaklarının bulunması esastır.	Giderlerin eldeki gelir miktarına uygun olarak gerçekleştirilmesi daha uygundur. Sürdürülebilir kamu maliyesi ilkeleri belirlenmelidir.

Kaynak: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici ve Ahmet Özen, “Geleneksel Maliye ve Yeni Maliye”, Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici ve İstiklal Y. Vural (ed.), **Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Kasım 2004, s. 19.

Tarih içinde kamu açıklarının uluslararası ilişkiler zemininde en önemli etkilerinden birisi hükümetleri uluslararası güven krizine açık hale getirmesi olmuştur. 1997 yılında Asya’da ve daha sonra da borçların ödenmemesi nedeniyle Rusya’da yaşanan krizler, uluslararası piyasalarda reel faizlerin yüksek düzeylere çıkmasına neden olmuş, bazı ülkeler bu yüksek reel faiz hadlerinden bile borçlanamamıştır. Bu krizler, o dönemlerde ödeme gücü açısından daha iyi durumda olan ülkeleri bile olumsuz etkilemiştir.³⁶

Zaman içinde bütçe açıklarının tamamen kapatılamadığının görülmesi, bütçe açıklarının sürdürülebilirliği kavramını beraberinde getirmiştir. Bütçe açıklarında geline son nokta, madem ki bütçe açıkları tamamen yok edilemiyor, o zaman kontrol altına alalım düşüncesi olmuştur. Günümüzde ülkeler daha ziyade bütçe açıklarını daha iyi kontrol edebilmek adına bütçe programları oluşturmaktadırlar. Bu durumda bütçe

³⁶ Bağcı, a.g.e., s. 36.

açıklarının sağlıklı bir şekilde yönetilebilmesi için ek kaynaklara başvurmak gerekmektedir. IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar işte bu noktada devreye girmektedir ve bütçe açıkları olan ülkelere kredi açarak, onların bütçe açıkları yönetimine katkıda bulunmaktadır. Bu gibi kuruluşlar, bir ülkeye finansal destek sağlamadan önce, bu ülkelerin mali yapılarını incelemekte, inceleme sonucunda yardım yapılacak ülkelerin kararı alınmaktadır.

1.6.4. Enflasyonla Mücadeleye Katkı Sağlamak

Maliye politikasından amaçlananlardan birisi de enflasyonla mücadeleyle katkı sağlamaktır. Enflasyonla ilgili literatürde yapılmış çeşitli tanımlar bulunmaktadır. Bunlardan bazıları aşağıda verilmiştir.

- Enflasyon; sürekli fiyat artışı veya paranın sürekli değer kaybetmesidir.
- Enflasyon fiyatlar genel düzeyinin sürekli artmasıdır.
- Enflasyon cari fiyat düzeyinde toplam istemin toplam sunudan fazla olmasıdır.
- Enflasyon, para arzındaki artışın mal ve hizmet arzındaki artıştan yüksek olması halidir.
- Enflasyon, ekonomik düzenin işleyişinde bir aksama, bir istikrarsızlıktır.
- Enflasyon, kişi başına para stoku veya parasal gelirdeki artıştır.³⁷

Enflasyon cari fiyat düzeyi üzerinde toplam talebin toplam arzdan fazla olmasından meydana gelmektedir.³⁸

Klasik ve modern maliyecilerin enflasyona bakışları farklıdır. Klasik maliyecilere göre ekonomi sürekli olarak tam çalışma halinde dengededir. Dolaşımdaki para stoku tamamen aktif paradan oluşur ve paranın el değiştirme sürati sabittir. Böyle olunca da dolaşım hacmindeki para artışları “Ceteris Paribus” şartları altında fiyatlar genel

³⁷ Pınar Seden Meral, “Enflasyon ve Enflasyonun Okuma Alışkanlığına Etkisi”, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2000, S. 19, (ss. 309-324), http://sbe.erciyes.edu.tr/dergi/sayi_19/16-%20%28309-324.%20syf.%29.pdf, (25.03.2011), s. 310.

³⁸ Türk, a.g.e., s. 84.

seviyesinde devamlı ve önemli ölçüde artışa sebep olur; bu enflasyondur. Modern maliyecilere göre ise klasik maliyecilerin varsayımları doğru değildir. Onlara göre ekonomi her zaman tam çalışma halinde dengede değildir. Ekonomide eksik ve aşırı istihdam halleri vardır. “*Modern maliyecilere göre dolaşım hacmi tamamen aktif paradan oluşmaz, aktif para + pasif paradan oluşur. Ekonomide deflasyon ve daralma dönemlerinde pasif para vardır. Paranın el değiştirme hızı daralma, çöküntü, aşırı istihdam dönemlerinde farklıdır. Daralma ve çöküntü dönemlerinde azalır tam çalışma ve aşırı istihdam dönemlerinde artar. Ekonomi tam çalışma tavanına erişince dolaşım hacmindeki artışlar toplam talep-toplam arz dengesini toplam talep lehine bozarak fiyatlar genel seviyesinde devamlı ve önemli artışlar meydana gelir. Bu duruma enflasyon denir.*”³⁹

1.7. Maliye Politikası Uygulamalarında Uluslararası Kuruluşların Rolü

Maliye politikalarının uygulanmasında bazı uluslararası kuruluşların rolü olmaktadır. Bunlar çeşitli ülkelerde uygulanan maliye politikalarını desteklemekte ve programlara çeşitli katkılar yapmaktadırlar. Örneğin IMF, Türkiye’nin geçmişte uyguladığı istikrar programlarına gerek kararlar alınması noktasında gerekse de finansal destek (kredi) yoluyla uzun süre destek sağlamıştır. Türkiye’de mali programların uygulanması için Dünya Bankası’ndan da krediler alınmıştır.

Yine ekonomi politikası kuralları ve standartları kabul ve ilan eden çeşitli uluslararası organizasyonlar bulunmaktadır. Uluslararası organizasyonlar tarafından kabul edilen kuralların nihai amacının iyi bir ekonomi politikasına yönelik ilkelerin oluşturulmasına yönelik olduğu belirtilmektedir.⁴⁰ Örneğin “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Kodu”nun 16 Nisan 1998 tarihinde Uluslararası Para Fonu (IMF) Guvernörler Kurulu’nun 50. toplantısında kabul edilmiş olduğu ve söz konusu ilkeler

³⁹ Türk, a.g.e., s. 85.

⁴⁰ Coşkun Can Aktan, İstiklal Y. Vural ve Yusuf Tuğrul Karaaslan, “Kurallara Dayalı Ekonomi Politikası Yönetimi: Mali ve Parasal Politikalarda Saydamlığın Oluşturulmasına Yönelik Kurallar”, Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya (Edit.), **Mali Kurallar – Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar** içinde (290-308), T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2010/408, Ankara, 2010, s. 293.

deklarasyonu içerisinde kabul edilen başlıca dört temel ilkenin bulunduğu ifade edilmektedir. IMF tarafından kabul edilen bu ilkeleri şunlar oluşturmaktadır:⁴¹

- Rollerin ve sorumlulukların açık olması,
- Bilginin kamuya açık olması,
- Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin bağımsız olması,
- ve denetimin ve istatistiki veri yayınlamanın bağımsız olması.

IMF'in "Parasal ve Mali Politikalarda Saydamlık Üzerine En İyi Uygulamalar Kodu" ve "Özel Veri Yayınlama Standartları" da bulunmaktadır.

IMF tarafından 1999 yılında açıklanan Parasal ve Mali Politikalarda Saydamlık Üzerine En İyi Uygulamalar Kodu'nun, devletlerin uygulamak durumunda bulundukları parasal politikalar için bu politikaları yürütmekten sorumlu merkez bankalarına, mali politikaların uygulanması için de yine mali politikaları uygulamakla yükümlü diğer kamu mali kurumlarına yerine getirilmesi istenen ve beklenen saydamlık uygulamalarını tavsiye etmekte olduğu bildirilmektedir. IMF tarafından yayınlanan saydamlık kodu ya da bildirgesinin, parasal ve mali politikalardan elde edilen bilgilerin ve sonuçların yanı sıra bu amaçları gerçek yaşama taşımakla yükümlü kamu otoritelerinin sorumluluklarının çerçevesinin çizilmesi hedeflerini de gütmekte olduğu ifade edilmektedir.⁴²

⁴¹ Aktan, Vural ve Karaaslan, a.g.m., s. 295-298.

⁴² Aktan, Vural ve Karaaslan, a.g.m., s. 299.

Tablo 1.3. Ekonomi Politikası Yönetimi Alanında Başlıca Uluslararası Mali Kurallar (Kodlar, İlkeler ve Standartlar).

Uluslararası Kuruluş	Kod veya İlkenin Adı	Kod veya İlkenin Amacı
Uluslararası Para Fonu (IMF)	Mali Saydamlık İyi Uygulamalar kodu	Kamu mali yönetiminde mali saydamlığın sağlanması
	Parasal ve Mali Politikalarda Saydamlık Üzerine En iyi Uygulamalar Kodu	Parasal ve mali politikalarda saydamlığın tesis edilmesi
	"Özel Veri Yayınlama Standartları"	Uluslararası veri yayınlama standartlarının oluşturulması
Dünya bankası (WB)	Düzenli ve Etkin İflas Yöntemleri	Düzenli iflasa ilişkin uluslararası ilkelerin belirlenmesi
Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)	Kurumsal Yönetim	Şirketlerde adalet,sorumluluk,saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak kuralların oluşturulması ve uygulanması
Uluslararası Muhasebe Standartları Komitesi	Uluslararası Muhasebe Standartları	Uluslararası ölçekte kabul görececek mali raporlama ve muhasebe standartlarının (güvenilir, saydam,tutarlı, karşılaştırılabilir) oluşturulması
Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) VE Treadway Komisyonu Sponsor Organizasyon Komitesi	İç Kontrol Standartları	İç kontrol standartlarının oluşturulması
Bankacılık Denetimine ilişkin Basel Komitesi (BCBS)	Etkili Bankacılık Denetimine ilişkin İlkeler	Bankacılık sektörüne ilişkin gözetim ve denetim ilkelerinin oluşturulması
Ödeme Sistemleri Komitesi (CPSS), Uluslararası Menkul Değerler Komisyonu (IOSCO)	Bütünsel Öneme Sahip Ödeme Sistemleri İçin Temel İlkeler	Mali kurumlar arasındaki fon transferleri ve ödeme sistemleri ile ilgili ilkelerin tespit edilmesi
Uluslararası Sigortacılık Denetçiler Birliği (IAIS)	Sigortacılık İlke ve Standartları	Sigortacılık sektörüne ilişkin gözetim ve denetim ilkelerinin oluşturulması
Uluslararası Menkul Değerler Komisyonları (IOSCO)	Sermaye Piyasası Düzenlenmesinin Amaç ve İlkeleri	Sermaye piyasalarına ilişkin gözetim ve denetim ilkelerinin oluşturulması, piyasadaki yatırımcıların korunması,piyasaların adil, etkin ve saydamlık ilkeleri doğrultusunda işbirliğinin sağlanması

Kaynak: Coşkun Can Aktan, İstiklal Y. Vural ve Yusuf Tuğrul Karaaslan, “Kurallara Dayalı Ekonomi Politikası Yönetimi: Mali ve Parasal Politikalarda Saydamlığın Oluşturulmasına Yönelik Kurallar”, Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya (Edit.), **Mali Kurallar – Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2010/408, Ankara, 2010, s. 294.

BÖLÜM 2. MALİ KURAL

Bu bölümde genel olarak mali kural uygulamaları hakkında açıklayıcı bilgiler verilecektir. Önce mali kuralın içeriği anlatılacak, bununla ilgili tanımlar verilecektir. Daha sonra teorik çerçeve ortaya konacaktır. Dünyadaki mali kural uygulamaları hakkında bilgiler verildikten sonra mali kural'ın temel özellikleri açıklanacaktır. Akabinde mali kural uygulamasının araçlarından söz edilecektir. Mali kural'dan beklentiler nelerdir, mali kuraldan amaç nedir bahsedildikten sonra, mali kural ile maliye politikalarına getirilen düzenlemeler ve en son olarak da mali kural ile ilgili stratejilerden söz edilecektir.

2.1. Mali Kural İçeriği

Mali kural denilince, maliye politikalarını kurala bağlayan yaklaşımlar anlaşılmaktadır. Maliye politikalarını kurala bağlayan yaklaşımlar ise bütçe dengesine ve kamu harcamalarında kısıtlamalara odaklanmaktadır. Bu kapsamda bazı ülkeler bütçe dengesini hedeflerken, bazı ülkeler de kamu harcamalarında kısıtlamalar getirmektedir. Böylece maliye politikalarına bir kural konulmaktadır. Bu gibi uygulamaları mali kural olarak anlayabiliriz. Mali kurallar, kamu maliyesi büyüklüklerine ilişkin rakamsal hedefler şeklinde belirlenebildiği gibi, bu büyüklüklerin gayri safi yurtiçi hasıla (GSYH)'ya oranı şeklinde de belirlenebilmektedir.

2.1.1. Mali Kural Tanımı

Mali kurallar, maliye politikalarını kurala bağlayan yaklaşımlar olarak tanımlanabilir. Mali kurallar, kurala dayalı maliye politikalarıdır. “*Mali kurallar, makroekonomik anlamda bütçe dengesi, kamu borçları, kamu harcamaları ve kamu gelirleri (vergi oranları) gibi mali performans göstergelerine getirilen sınırlama ve düzenlemelerdir.*”⁴³

⁴³ Nergiz Bayar, “Dünyada Bütçe Reformları ve Mali Disiplin”, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara, 2010, <http://www.sgb.gov.tr/destekhizmetleri/Lists/Aratirma%20Raporlar/Attachments/21/D%C3%BCnyada%20B%C3%BCt%C3%A7e%20Reformlar%C4%B1%20ve%20Mali%20Disiplin.pdf>, (09.04.2011), s. 35

Mali kuralları dar anlamda tanımlayacak olursak, vergi, harcama, borçlanma ve bütçe dengesi üzerine getirilen yasal sınırlamalar olarak açıklayabiliriz. Geniş anlamda tanımında ise, sayısal bu sayısal nitelikli sınırlamalardan ziyade, mali kararlar formüle edildiği, alındığı ve uygulamaya geçirildiği önem taşımaktadır.⁴⁴ İdeal mali kurallar ülkenin kurumsal ve ekonomik yapısıyla beraber yasal ve operasyonel özellikleriyle bağdaşmalıdır. Yani kuralın yasal özellikleri kapsamında öncelikli olarak kuralların yasal altyapısı oluşturulmalı ve politikacıların partizanca davranışlarına izin verilmemeli ve herhangi bir ani şoklara karşı alınacak tedbirler belirlenmelidir.⁴⁵ Yani maliye politikası kuralları iradi ve takdiri maliye politikası uygulamalarının yol açtığı sapmaları ortadan kaldırmak için etkili bir araç olarak önerilmekte ve sanayileşmiş ülkeler başta olmak üzere çok sayıda ülkede uygulanmaktadır.

Mali Kural, kamu maliyesinde istikrar sağlayacak ve maliye politikalarının, belirlenen esneklik marjları içinde, sınırları çizilmiş çerçeveye kamu yönetiminin bağlı bulunmasını ifade eder. Gelişmiş yada gelişmekte olan ülkelerde o ülkelerin ekonomik koşullarına göre bu söz konusu “çerçeve” bir kaç yıllık bir dönem için geçerli olacağından ya hükümet programına konabilir yada yasal düzenlemeye konu edilir. Hatta bazı ülkelerde bu değişmez bir ulusal politika haline bile getirilebilmektedir.⁴⁶ Yapılan bütün bu tanımların temelinde görüldüğü gibi ana fikir maliye politikası araçlarında çeşitli sınırlamalar yapılmasıdır.

Makro ekonomik istikrarın sağlanmasında bütçenin rolü önemlidir. Ekonomide mali kuralların tesis edilmesi; yıllık bütçelemeyi orta vadeye yayılır, gelecekteki bütçe tahminlerinde daha gerçekçi olmak ve bütçe istikrarı siyasi çıkarların dışında tutmak gibi bütçe ile ilgili bazı ilkelerle de birbirine bağlıdır. Bunu Tablo 2.1’de daha açık görebiliriz.

⁴⁴ Allan Drazen, “Fiscal Rules From A Political Economy Perspective”, Tel Aviv University, University of Maryland, 2002, <http://primage.tau.ac.il/libraries/brender/books/1615545.pdf>, (3.12.2011), s. 1

⁴⁵ İhsan Günaydın, ve Yahya Eser, “Maliye Politikasında Yeni Trend: Mali Kurallar”, *Maliye Dergisi*, 2009, S.156, s. 57

⁴⁶ Adnan Nas, “Mali Kural Neden Önemli?”, *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar dergisi*, C.47, S. 541, 2010, s. 5.

Tablo 2.1. Klasik ve Yeni Bütçe Perspektifi.

KLASİK BÜTÇE	YENİ BÜTÇE ANLAYIŞI
Denk olmayan (Açık) Bütçe Anlayışı	Denk Bütçe Anlayışı
Geleneksel Bütçe Sistemi	Performans Esaslı Bütçe Sistemi
Yıllık Bütçe Anlayışı	Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi
Saydam Olmayan Bütçeleme Anlayışı	Saydam Bütçe Yönetimi
Yasama, Yürütme ve Yargı Denetimi	Kamuoyu Denetimi
Mali Denetim	Performans Denetimi

Kaynak: Nergiz Bayar, “Dünyada Bütçe Reformları ve Mali Disiplin”, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mesleki Yeterlilik Tezi Ankara 2010, <http://portal2010yeni.sgb.gov.tr/destekhizmetleri/Lists/Aratma%20Raporlar/Attachments/21/D%C3%B Cnyada%20B%C3%BCt%C3%A7e%20Reformlar%C4%B1%20ve%20Mali%20Disiplin.pdf> (12.04.2011), s. 45.

2.1.2. İlgili Kavramlar

Mali kural ile ilgili bazı kavramlara açıklık getirilmesi gerekmektedir. Bunlardan birisi mali disiplin bir diğeri de mali disiplinsizliktir. Çünkü mali kurallardan amaç mali disiplinin sağlanmasıdır. Mali disiplin kavramı, kamu gelir ve giderlerinin birbirine denk olmasını ifade etmektedir.⁴⁷ Mali disiplin, kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasında oluşacak dengenin, yani kamu kesimi finansman dengesinin temel ekonomik göstergeler üzerinde olumsuz etkilere yol açmaması olarak tanımlanmaktadır.⁴⁸ Mali disiplinsizlik ise bunun tam tersi bir durumu ifade etmektedir. Mali disiplinsizlik; kamu harcamalarının kamu gelirlerinden fazla olması sonucu ortaya çıkan bütçe açıkları ile kamu harcamalarının politik nedenlerle vergi dışı kaynaklardan sağlanması sonucu

⁴⁷ Dilek Dileyici ve Özlem Kıvrak, “Yeni Yüzyılda Mali ve Parasal Politikalarda Yeniden Yapılanma”, http://www2.bayar.edu.tr/iibf/maliye/sureyya_sakinc/docs/KamuMaliyesi/DilekDILEYICI-OzlemOZKIVRAK.pdf, (10.04.2011), s. 5.

⁴⁸ Hasan Bülent Kantarcı ve Rıdvan Karacan, “Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, 2008, S. 155, http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/155/09.Hasan.Bulent.KANTARCI_Ridvan.KARACAN.pdf, (10.04.2011), s. 145.

ortaya çıkan borç yükü artışından oluşmaktadır. Örneğin, devlet kamu harcamalarını karşılamak üzere para basma yoluna gidebilmektedir.⁴⁹

2.2. Teorik Çerçeve

Maliye politikalarını kurala bağlayan yaklaşımların geçmişi çok eskilere uzanmamaktadır.

Tüm dünyada 1929 Ekonomik krizinden sonra uygulamaya konulan Keynesyen iktisat teorisi durgunluk dönemlerinde vergi indirimlerini ve kamu harcamalarının artırılmasını, enflasyonist süreçte ise vergilerin artırılmasını ve kamu harcamalarının kısılmasını savunmaktaydı. Ancak 1970’li yıllara gelindiğinde durgunluk döneminde artırılan kamu harcamalarının ekonomik canlanma ile birlikte kısılmaması ve bu dönemde azalan vergi gelirlerinin vergi oranları artırılarak ve yeni vergiler konularak giderilmeye çalışılması mali disiplini bozucu bir rol oynamıştır.⁵⁰

Mali kuralları uygulamaya koyan düzenlemelerin esas olarak genel yönetim açığının, kamu borç oranının orta ve uzun vadede korunmasını hedeflediği görülmektedir. Bahsedilen iki hedef esas olarak fiyat istikrarını ve istikrarlı ekonomik büyümeyi sağlayarak mali disiplini sağlamaya yöneliktir.⁵¹

Mali disiplinsizlik sorunu temelde kamu harcamalarının sürekli bir artış eğilimi içerisinde olması sonucunda ortaya çıkmıştır. Kamu maliyesinde “Wagner Kanunu” olarak bilinen “kamu harcamalarının artış kanunu”, hükümetlerin ekonomik, sosyal ve siyasal nedenlerle kamu harcamalarını sürekli artırdıklarını ortaya koymuştur. Wagner Kanunu, kamu harcamalarındaki artışın ekonomik gelişmenin sonucu olarak ortaya çıktığını öne sürmektedir.⁵² Artan kamu harcamaları ise kamu kesiminin borçlanma

⁴⁹ Dileyici ve Kıvrak, a.g.m., s. 8,

⁵⁰ Kantarcı ve Karacan, a.g.m., s. 146,

⁵¹ Ayşe Günay, “Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, 2007, s. 88.

⁵² İbrahim Arısoy, “Wagner ve Keynes Hipotezleri Çerçevesinde Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi (1950-2003)”, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 14, S. 2, 2005, http://www.ekonomist.gen.tr/_arsiv/makale/i_arisoy_turkiyede_kamu_ve_buyume.pdf, (11.04.2011), s. 1-2

ihtiyacını artırmıştır. Giderek artan kamu harcamalarının tamamen vergilerle finanse edilmemesi vergi dışı finansman araçlarının (borçlanma, emisyon) kullanılmasını gündeme getirmiş ve bunun sonucunda mali disiplinsizlik sorunu ortaya çıkmıştır.⁵³

Mali disiplinsizlik sorunu ülkelerin başını çok ağrıtmıştır. Bunun sonucunda yeni maliye politikaları ortaya çıkmıştır. Yeni maliye politikaları, mali politikalarına kurallar getirmiştir.

Mali disiplin, küreselleşen dünya ekonomisi çerçevesinde ulusal ekonomilerin konumu açısından oldukça önemli bir faktör olmuştur. Mali disiplinin yokluğu özellikle gelişmekte olan ekonomileri çok etkilemekte, ülkelerin büyümeleri bundan etkilenmektedir. Ekonomik krizlerin yaşandığı dönemlerde mali disiplinsizliğin boyutları daha belirgin bir şekilde kendisini göstermektedir. Mali disiplinsizlik tüm dünyayı etkisi altına alan global krizlerin temel çıkış noktasını oluşturmaktadır.

2.3. Dünyada Mali Kural Uygulamaları

Son yıllarda birçok gelişmiş ülke, kamu açıklarını azaltmak, mali disiplini tesis etmek ve mali istikrarın sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla çeşitli mali kuralları devreye sokmuştur. Mali kuralların uygulamaya konulmasının altında yatan temel gerekçe büyük boyutlara ulaşan bütçe açıkları ve bunlarla bağlantılı olarak artan kamu borçlarıdır.

Dünyada maliye politikalarını kurala bağlayan yaklaşımlar ya bütçe dengesini gözetmekte ya da kamu harcamalarında kısıtlamaları içermektedir. Dünyada mali kural uygulamaları bütçe dengesi ve kamu harcamalarında kısıntıya odaklanmaktadır. Ülke uygulamalarında bütçe dengesinin gözetildiği ya da kamu harcamalarında kısıtlamalara gidildiği görülmektedir.

Avrupa Birliği'nde (AB) kural uygulamaları ilk başta yerel yönetimlerce ve eyalerler düzeyinde başladı ve zaman geçtikçe kural yönetimi oluşturan diğer kurumsal

⁵³ Coşkun Can Aktan, “Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa”, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/anayasal-iktisat/aktan-mali-disiplinsizlik.pdf, (11.04.2011), s. 2

birimlere yayıldı.⁵⁴ yönetimi Avrupa Birliği(AB), ekonomik ve parasal birliğini sağlamak amacıyla Maastricht Anlaşmasında yer alan yakınlaşma kriterleri kapsamında mali disiplinin sağlanmasını üye ülkeler açısından zorunlu kılmıştır. Maastricht Anlaşması ile AB'ye üye ülkeler aşırı bütçe açıklarından kaçınmak için gayret göstermek zorunda kalmışlardır.⁵⁵

Mali kurallar dünyada birçok ülkede uygulanmıştır. İsveç; mali disiplini sağlamaya yönelik olarak, bütçe kapsamının genişletilmesi amacıyla, bütçe dışı kurumların bütçe içine alınması, çok yıllık bütçeleme sistemine geçerek, parlamentonun harcamaları artıran faaliyetlerine sınırlama getiren uygulamaları hayata geçirmiştir. İsveç'te mali kurallar sıkı bir şekilde uygulanmış ve oldukça başarılı sonuçlar elde edilmiştir. *“1996 yılında gerçekleştirilen yasal düzenleme ile hükümetin harcama alanlarına harcama üst sınırı getirilmiştir. Yapılan bu sınırlamalar 3 yılı kapsayacak şekilde uygulanmış ve uygulama dönemi sonrasında, yeni döneme ilişkin hedefler, bütçe giderlerinin GSYH'ye oranı düzenli bir şekilde indirecek biçimde tasarlanmıştır.”*⁵⁶

Yeni Zelanda da kamu açıklarının artışı, dış borç yükünün artması, enflasyon, işsizlik gibi makro ekonomik dengesizliklerin ortaya çıkmasıyla ekonomi tıkanmış ve 1984 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrasında reform gerektiren süreç başlamıştır. Bu süreçte ülkede yeni kanunlar çıkarılmıştır. Böylece Yeni Zelanda mali kural uygulamasına geçmiştir. Yeni Zelanda'da mali yapının güçlendirilmesi için yapılan reformlar, kamu sektörünün küçültülmesine yönelik olmuştur. *“Mali yapının güçlendirilmesi için farklı yaklaşımlar vardır. İngiltere ve Yeni Zelanda'daki mali yapının güçlendirilmesi için yapılan reformlar, kamu sektörünün küçültülmesine yönelik iken, Almanya ve Fransa gibi ülkelerde yapılan reformlar, refah devleti modelini daha da güçlendirmek için kamu sektörünün performansının artırılması yönünde olmuştur.”*⁵⁷

⁵⁴ Fatih Kaya, “Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi”, DPT Müsteşarlığı, Uzmanlık Tezi, 2009, s. 42-43

⁵⁵ Ayşe Günay ve Ahmet Özen, “Avrupa Birliği'nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 4, S. 2, 2002, <http://www.sbe.deu.edu.tr/dergi/cilt4.say%C4%B12/4.2%20gunay.pdf>, (15.04.2011), s. 76.

⁵⁶ Bayar, a.g.t., s. 88,

⁵⁷ Bayar, a.g.t., s. 16,

Son yıllarda çok sayıda OECD ülkesi mali sürdürülebilirliği sağlamak ve muhafaza etmek için mali kuralları yürürlüğe koymuştur. Bunları aşağıdaki tabloda kısaca açıklayabiliriz.

Tablo 2.2. Mali Kuralların Uluslararası Karşılaştırması.

MALİ KURALIN ULUSLARARASI KARŞILAŞTIRMASI				
Gelişmiş Ülkeler	Kural Türü 1	Planlama Türü 2	Kapsamı 3	Yasal Çerçeve 4
Almanya	HK,BDK,BK	Yıllık (HK Çok Yıllı)	GY, MY	UA,A
Avustura	BDK,BK	Yıllık	GY, MY	UA,YD
Danimarka	HK,GK,BDK,BK	ÇU veya Çok Yıllı	GY	YA,ST
Fransa	HK,GK,BDK,BK	Yıllık (HK Çok Yıllı)	GY, MY	UA, YD, ST
Hollanda	HK,GK,BDK,BK	Çok Yıllı Harcama Tavanı	GY	UA, KA
İngiltere	BDK,BK	ÇU veya Çok Yıllı	GY	UA, ST
İspanya	BDK,BK	ÇU veya Çok Yıllı	GY	UA, YD
İsveç	HK,BDK,BK	Yıllık (HK Çok Yıllı)	GY	UA, ST
İtalya	BDK,BK	Yıllık	MY	UA
Japonya	HK	Çok Yıllı	MY	YD
Kanada	HK,BDK,BK	Yıllık	MY	ST
Norveç	BK	ÇU veya Çok Yıllı	MY	ST
Yükselen Piyasalar				
Arjantin	HK,BDK,BK	Yıllık	GY, MY	YD
Brezilya	HK,BDK,BK	Yıllık	GY	YD,A
Çek Cumhuriyeti	HK,BDK,BK	Yıllık (HK Çok Yıllı)	GY, MY	UA,YD
Hindistan	BDK	Yıllık	MY	YD
İsrail	BDK,HK	Yıllık (HK Çok Yıllı)	MY	YD
Macaristan	BDK,BK	Yıllık	GY	UA, YD
Meksika	BDK,GK	Çok Yıllı Harcama Tavanı	GY	YD
Polonya	BDK,BK	Yıllık	GY, MY	UA, A
Slovakya	BDK,BK	Yıllık	GY	UA
Şili	BDK	Çok Yıllı	MY	ST

Kaynak: Nergiz Bayar, “Dünyada Bütçe Reformları ve Mali Disiplin”, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara, 2010, <http://www.sgb.gov.tr/destekhizmetleri/Lists/Aratma%20Raporlar/Attachments/21/D%C3%BCnyada%20B%C3%BCt%C3%A7e%20Reformlar%C4%B1%20ve%20Mali%20Disiplin.pdf>, (12.04.2011), s. 41

1. BDK: Bütçe Dengesi Kuralı; BK: Borç Kuralı; HK: Harcama Kuralı; GK: Gelir Kuralı
2. ÇU: Çevrime Göre Ayarlanmış
3. GY: Genel Yönetim; MY: Merkezi Yönetim
4. UA: Uluslararası Anlaşma (Maastricht Kriterleri); A: Anayasal, YD: Yasal Düzenleme; ST: Siyasi Taahhüt; KA: Koalisyon Anlaşması

2.3.1. Japonya

Japonya’da mali kurallara 1947’den beri yasal düzenlemelerde yer verilmektedir. Bu alanlardaki temel metinlerden biri 1947 yılında çıkarılan kanuna göre kamu borç senetlerini sadece kamu alt yapı hizmetlerini karşılamak için çıkarılabileceğini hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte 1975 yılından beri kamu borç senetleri açık finansman için de düzenli bir şekilde piyasaya sürülmektedir. Ancak zamanla kamu altyapı hizmetleri için çıkartılan senetlerle devlet iç borçlanma senetleri arasındaki fark belirsizlendiği için bu senetlerin sınırlayıcı özellikleri kaybolmuştur.⁵⁸ Bu Kamu Maliyesi Kanunundan sonra 1981 yılında Mali Konsolidasyon Anlaşması yürürlüğe konulmuştu. Bu kanunla 1990 yılına kadar mevcut açığı finanse etmek amaçlanmıştı. Bu limiti bakanlıkların ve birimlerin genel hesaplarla ilgili bütçe teklifleri için ortaya konuldu. Fakat genel yönetimlerden yapılan transferler, borç servisi ve harcamalar bu limiğin dışında tutulmaktaydı. Bununla birlikte savunma harcamaları, bilim ve teknolojiye ayrılan harcamalarda limit dışındaydı. Bunlarda Japonya mali kural alanlarının oldukça dar olduğunu gösterir.⁵⁹

Japonya 1988 yılı itibariyle 5 sene genel yönetim fazlası vermiş fakat 1991 yılındaki resesyona virlikte nüfusunda yaşanması sonucu genel yönetim açık vermeye başlamıştır. Ve sonuçta Japonya’nın mali performansı hızlı bir şekilde bozulmaya başlamıştır. Bu gelişmeler ışığında Japon Kabinesi açığın GSYH’nin yüzde 3’ünün altına düşürülmesi ve açık finansmanı için senet çıkarılması uygulamasına 2005 yılında devam edilmemesini “Mali Yeniden Yapılandırma Hedeflerini” kural olarak kabul etmiştir.

1997 yılında ise harcama sınıfları için sayısal hedefler belirleyen “Mali Yapısal Reform Kanunu” yürürlüğe konuldu. Bu kanunla genel yönetim borcunun GSYH’ye oranının yüzde 60, genel yönetim açığının GSYH’ye oranının yüzde 3 seviyesine

⁵⁸ Suzanne Kennedy, Janine Robbins ve François Delorme, “The Role Of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performans”, Working Papers-Department of Finance Canada, 2001, , http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fisc_rules/session1/237-266_kennedy_robbins_&_delorme.pdf, (10.04.2011), s. 16

⁵⁹ Hirotugu Sakai ve Hitoshi Asaoka, The Japanese Corporate Governance System and Firm Performance: Toward Sustainable Growth, Research Center for Policy and Economy Mitsubishi Research Institute, Inc., 2003, http://www.esri.go.jp/jp/prj-rc/macro/macro14/05mri1_t.pdf, (20.04.2011), s.5.

çekilmesi öngörülmüştür.⁶⁰ Asya’da yaşanan ekonomik kriz ve bazı Japon mali kurumlarının başarısızlığı sonucu ekonomi resesyona sürüklendi ve 1998 yılında kanun askıya alındı. 2001 yılını ise Japon Kabinesi faiz dışı fazla vermek için yeni bir düzenlemeyi uygulamaya koymaya karar verir. 2002’de Kabinenin kabul ettiği Orta Vadeli Ekonomik ve Mali Perspektif ile ihraç edilen devlet tahvillerinin o yıl için 30 trilyon Yenle sınırlamış ve 2010 yılında faiz dışı fazla verilmesi hedeflenmiştir.⁶¹

2.3.2. Amerika Birleşik Devletleri

ABD’de mali kural 1980’li yıllarda hızlı bir gelişim göstermiştir. Bununla birlikte kural uygulamaları ve yasal düzenlemeler oldukça eskiye dayanmaktadır. 1917 yılında Tahvil Kanunu ve 1974 yılında ise Bütçe Kanunu 1974 yılında yürürlüğe konulmuştur. Bu kanunda Kongrenin bütçeye ilişkin kararlarının kabul edilmesi benimsenmiştir.⁶²

1985 yılında ise Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Kanunu olarak da bilinen Gramm-Rudman-Hollings (GRH) Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunla 5 yıl sonra yani 1991 yılında bütçe açığının kapatılarak denk bütçe sağlanması amaçlanmaktaydı. Bunu da harcamalarının kısılması yönüyle sağlanması amaçlanmaktaydı.⁶³ Fakat bunda başarısız olunmuş, bunun nedeni ise hedeflerin gerçek açık yerine tahmin edilen açık üzerinden belirlenmiş ve kanunun ekonomik öngörülere dayandırılmış olmasıdır. 1990 yılında Bütçe Uygulama Kanunu yürürlüğe konuldu ve bu kanunla harcamalara 1991-1995 dönemi için yıllık nominal tavanlar getirildi. Sonradan ise bu kanun sırasıyla 1998 ve 2002 yılına kadar uzatıldı.⁶⁴

ABD’de mali kurallar kapsamında ekonomik performansın olumlu seyrettiği çoğu dönem esas olarak harcamalara ilişkin kuralların konjöktür karşıtı özelliği kullanılarak yakalanmıştır. 1990 sonrası kabul edilen kanunla bazen açık konusunda başarı

⁶⁰ Jürgen Von Hagen, “Fiscal Rules and Fiscal Performance in the European Union and Japan”, *Institute For Monetary And Economic Studies Discussion Paper Series*, 2005, www.imes.boj.or.jp/english/publication/edps/2005/05-E-05.pdf, (24.04.2011), s. 6-7.

⁶¹ Von Hagen, a.g.m., s. 7-8

⁶² Richard Peach, “The Evolution of The Federal Budget and Fiscal Rules”, 2001, http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fisc_rules/session1/217-236_peach.pdf, (30.04.2011), s. 229.

⁶³ Kennedy, Robbins ve Delorme, a.g.m., s. 242

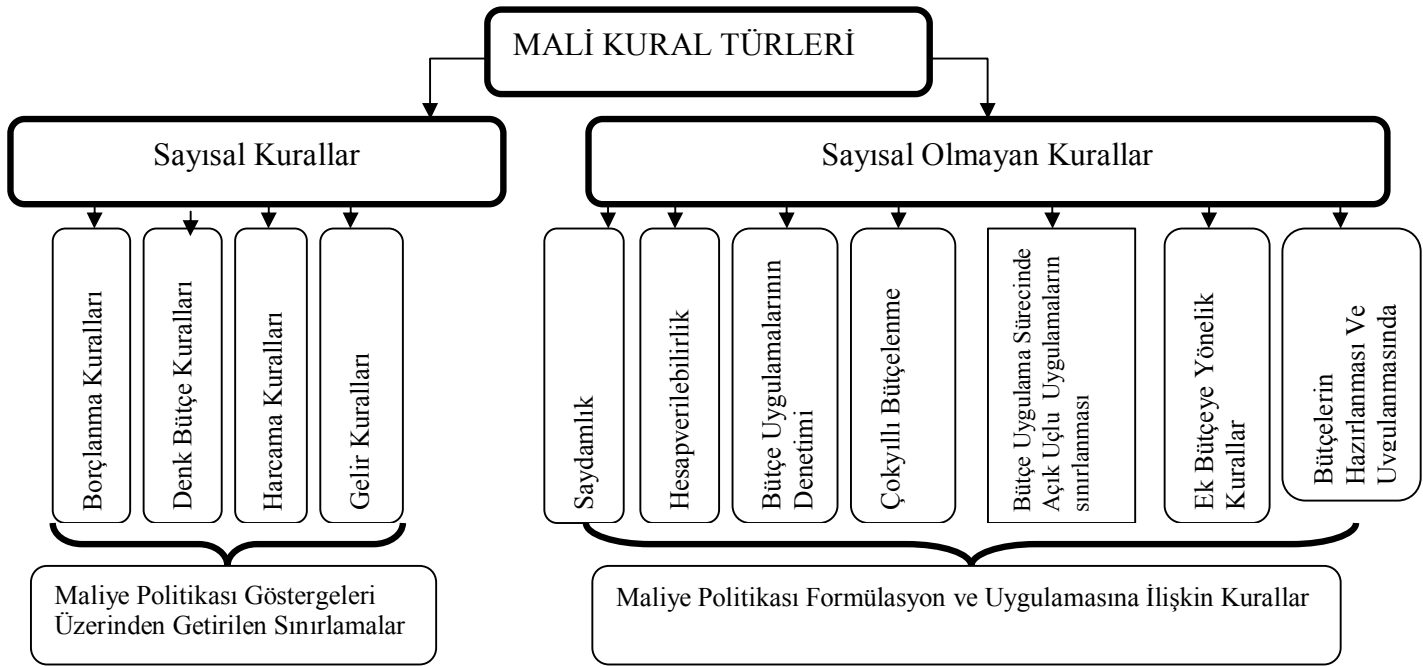
⁶⁴ Peach, a.g.m., s. 230-232.

sağlanmıştır. Fakat ekonomik gelişmeler sonucu 2001 yılından itibaren ABD ekonomisi açık vermeye başlamıştır. Borç kısmında ise 1981-1993 yılında başarı sağlanmış, 1994-2001 yıllarında ise borç stoku sürekli düşse de sonrasında olumsuz gelişmeler yaşanmıştır.⁶⁵

2.4. Mali Kural Türleri ve Temel Özellikleri

Mali kuralları Sayısal ve Sayısal Olmayan Kurallar olarak ikiye ayırmak mümkündür. Sayısal kurallar dediğimizde maliye politikasının göstergelerine getirilen sınırlamaları anlıyoruz. Sayısal olmayan kurallar ise maliye politikalarının formülasyonu, onay ve uygulanmasına getirilen sınırlamadır.

Şekil 2.1. Mali Kural Türleri.



Kaynak: Birol Karakurt ve Tekin Akdemir, “Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş”, Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya (Edit.), **Mali Kurallar – Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2010/408, Ankara, 2010, s. 327.

⁶⁵ IMF, “Fiscal Rules- Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”, 2009, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>, (2.12.2011), s. 9.

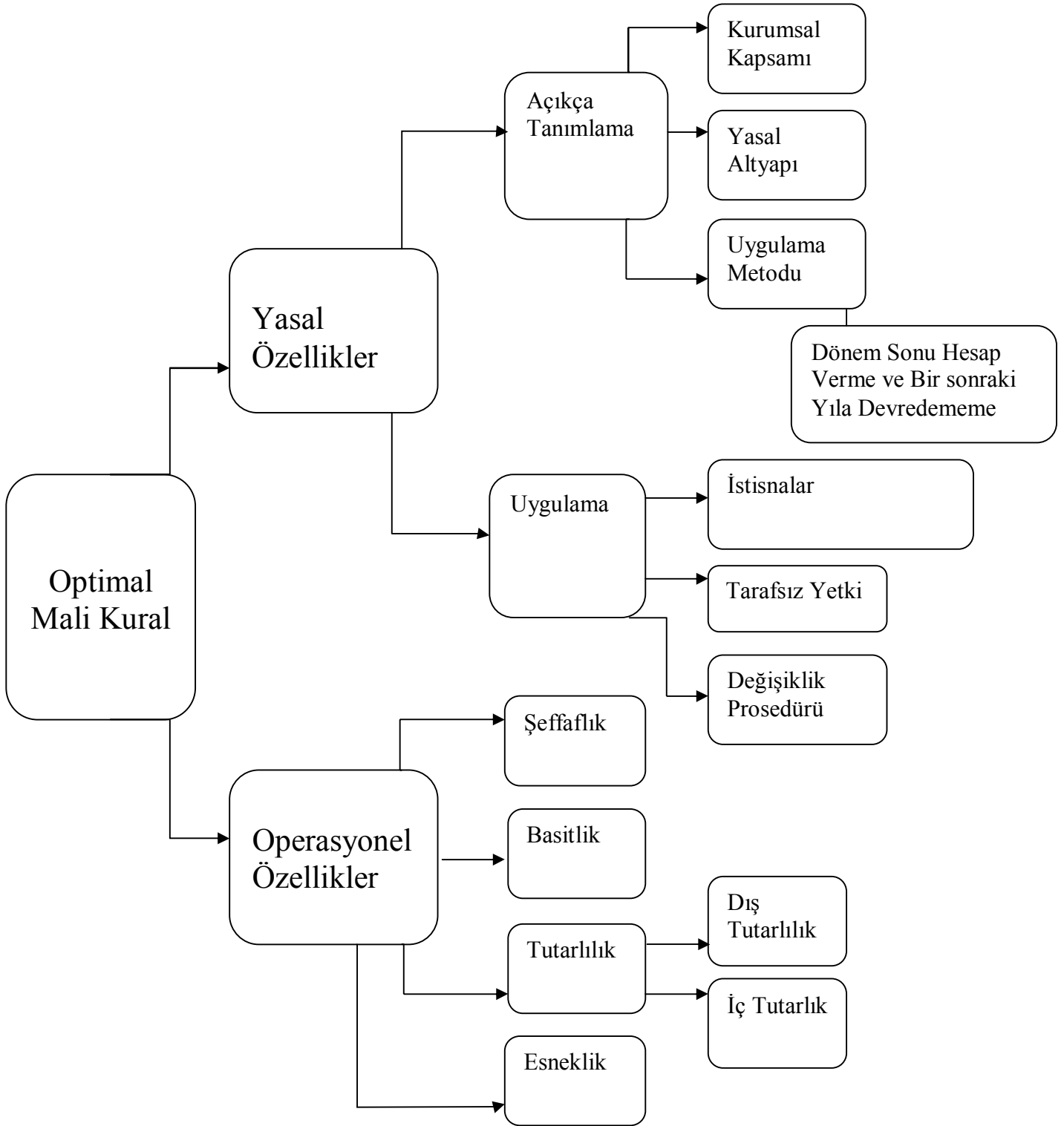
Mali kurallar, maliye politikası araçları dikkate alındığında bütçe sınırlaması, borç sınırlaması, vergi ve harcama sınırlamasına yönelik kurallar olarak sınıflandırılabilir. Uygulamada bu mali kuralların birçok türüne ayrı ayrı ya da birkaçının bileşimi şeklinde rastlanabilmektedir.

Mali kuralların temel nitelikleri şunlar olduğu belirtilmektedir:⁶⁶

- Hukuki dayanağa sahip olmaları gerekmektedir. Anayasal ve yasal düzenlemeler, uluslararası antlaşmalar, politik taahhütnameler ve koalisyon antlaşmaları bu çerçevede değerlendirilebilir.
- Kural uygulaması süreklilik arz etmelidir. Bu kapsamda, bütçeler kanun hükmünde olsalar dahi yıllık olmaları nedeniyle, kural uygulamaları için uygun bir zemin teşkil etmezler.
- Kural uygulamalarına ilişkin yaptırım ve otomatik düzeltme mekanizmaları olmalıdır.

⁶⁶ Bayar, a.g.t., s. 39.

Şekil 2.2. Optimal Mali Kuralın Özellikleri.



Kaynak: Birol Karakurt ve Tekin Akdemir, “Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri”, *Maliye Dergisi*, S. 158, 2010, s. 230.

Uygulanacak mali kurallardaki kriterler olarak şunlar öne çıkmaktadır:⁶⁷

1. İyi Tanımlanmışlık: Mali kuralın performans göstergeleri, zaman aralığı ve kurumsal teminatları iyi tanımlanmalıdır.
2. Şeffaflık: Kalıcı bir mali kuralın temel özelliklerinden biri, hükümetin muhasebe, öngörü ve kurumsal düzenlemelerinde şeffaf olmasıdır. Bu sayede uygulayıcı otorite, kamu desteğini sağlayabilecektir.
3. Basitlik: Mali kurallar, politikacılar, vatandaşlar ve yatırımcıların kolaylıkla anlayabileceği basitlikte olmalıdır.
4. Esneklik: Mali kurallar, çeşitli dış şoklara ve iktisadi dalgalanmalara uyum sağlayabilecek esneklikte olmalıdır.
5. Yeterlilik: Mali kurallar, hedeflerine ulaşacak yeteneğe (kifayete) sahip olmalıdırlar.
6. Zorlayıcılık: Bir mali kural zorlayıcı olmalıdır. Bu zorlayıcılığı tesis etmek için, mali kuralın bir anayasal veya yasal düzenlemeye ihtiyacı vardır.
7. Uyumluluk: Uygulanmak istenen mali kurallar, kendi içlerinde ve diğer makro ekonomik politika araçlarıyla uyumlu olmalıdır.
8. Etkinlik: Çoğu kural, etkin politik tedbirler aracılığıyla desteklenmedikçe uzun süreli olamaz. Bu açıdan, bir mali kural, uzun dönemli sürdürülebilirliği sağlama açısından mali reformlar için bir katalizatör olarak görülebilir.

Bu kriterler her ülkenin yapısı, durumu ve amaçlarına göre değişebilmektedir.

Mali kuralların tasarlanması sürecinde göz önünde bulundurulması gereken sekiz temel kriteri ise şunlar oluşturmaktadır:⁶⁸

- Mali kurallar iyi tanımlanmalı, belirsizliklere yer verilmemelidir.
- Kural uygulamalarında saydamlığın sağlanmasına özen gösterilmelidir.

⁶⁷ Ahmet Şengönül ve Mehmet Songur, “Türkiye’de Mali kural: Olsaydı ya da Olacaksa”, *Seta Analiz*, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, S. 29, 2010, s. 9-10.

⁶⁸ Bayar, a.g.t., s. 37

- 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.

Tablo 2.3. Başlıca Mali Kurallar.

Denk Bütçe ve Bütçe Açığına İlişkin Kurallar
* Bütçe gelir ve giderleri arasında denge veya Bütçe açığının GSYİH'nın belirli oranda sınırlandırılması * Yapısal Bütçe gelir ve gider dengesi veya Yapısal Bütçe açığı dengesi * Cari gelirler ve Cari giderler arasında denge
Borçlanma İlişkin Kurallar
* Hükümetin yurtiçi kaynaklardan borçlanması üzerinde getirilen yasaklamalar * Hükümetin merkez bankasından borçlanması üzerine getirilen kısıtlamalararası * veya bu tür borçlanmanın geçmiş gelir ve giderlerin belli bir oranı ile kısıtlam
Borç veya Rezerve İlişkin Kurallar
* Kamunun net veya brüt borç stok yükümlülüklerinin GSYİH'nın belli bir oranı ile sınırlandırılması * Bütçe dışı fon rezervlerinin yıllık prim oranlarının belli bir oranında stok tutulmasının hedeflenmesi

Kaynak: Ahmet Şengönül ve Mehmet Songur, “Türkiye’de Mali Kural: Olsaydı ya da Olacaksa”, *Seta Analiz*, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, S. 29, 2010, s. 7.

2.5. Mali Kural Uygulamasının Araçları

Bir ülkede mali disiplin sağlandığında, maliye politikası araçları daha etkin olarak kullanılabilir. Maliye politikası araçları denilince bu kamu giderleri politikası, vergi politikası, bütçe politikası gibi araçları içermektedir. Maliye politikası araçları

daha etkin şekilde kullanıldıklarında ise maliye politikasının amaçlarına daha kısa sürede ulaşılabilir.

Maliye politikası araçları içerisinde önemli bir taneyi vergi politikası oluşturmaktadır. Vergilemede yeni anlayışı ise düz oranlı vergiler oluşturmaktadır. *“1980’li yıllardan itibaren birçok ülkede gelir vergisi tarifelerinde değişim yaşanmıştır. Bu değişim, vergi oranlarının indirilmesi, tarifedeki gelir dilimi sayısının azaltılması ve vergi muafiyet ve istisnalarının daraltılarak vergi tabanının genişletilmesi yönünde olmuştur. Bu sayede kısa dönemde vergi oranlarının düşürülmesinin neden olduğu vergi gelirindeki kaybın, vergi tabanının genişletilmesiyle telafi edilebileceği, ayrıca üst gelir gruplarına uygulanan vergi oranlarındaki bu indirimin çalışma gayretini, yatırımları ve ekonomik büyümeyi artırarak yine vergi gelirlerinde artışla sonuçlanacağı düşünülmüştür.”*⁶⁹

2.6. Mali Kural’dan Beklentiler

Mali kural uygulamalarından beklentiler; bütçe denkliliğine ulaşmak, kamu açıklarının azaltılması vb. beklentilerdir. Mali kurallar ile mali disiplinin sağlanması beklenir. Mali disiplin sağlandığında ülke ekonomisinde istikrar var olabilir. Mali disiplin, hükümetlerin sorumsuzca harcama yapmalarını ve diledikleri şekilde iç ve dış borçlanma kaynaklarına başvurmalarını sınırlar. Böylece mali disiplin kamu ekonomisinde etkinlik ve verimlilik sağlanmasında önemli olur.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde mali disiplinin sağlanması önemlidir. Bu durumda mali kurallar önemli hale gelmektedir. Örneğin mali disiplinin sağlanabilmesi için bütçe gelirleri ile giderleri arasında uyumun sağlanması gerekmektedir.

Mali disiplinin tesis edilmesi sağlam ve güçlü kamu maliyesi ve makro ekonomik istikrar için şart olmaktadır. Mali disiplin sağlandığında gevşek maliye politikası sonuçları ile daha kolay başa çıkılabilmekte ve para politikasının etkinliği artmaktadır. Mali disiplin vergi sisteminin verimliliğine dikkat edilmesini sağlar. Yine mali disiplin öngörülebilir ve öngörülemez mali baskıların karşılanması açısından önemlidir.

⁶⁹ Aktan, Dileyici ve Vural, a.g.e., s. 112.

2.7. Mali Kural Amaçları

Mali kural uygulamalarında temel amaçları; bütçe denkliliğine ulaşmak ve kamu açıklarının azaltılması oluşturmaktadır. Mali kurallar ile mali disiplinin sağlanması amaçlanmaktadır. Nihayetinde mali kurallar ile ekonomide istikrarın tesis edilmesi amaçlanmaktadır. Değişik mali kural türlerinin temel amaçları ekonomik istikrar, kamu kesiminin büyüklüğünün sınırlanması ve borçların sürdürülebilirliği olmaktadır.⁷⁰

Mali kurallar aşağıda belirtilen nedenlerle uygulamaya konulmaktadır:⁷¹

- Makroekonomik istikrarı sağlamak,
- Maliye politikasının kredibilitesini artırmak ve bütçe açıklarının azaltılmasına yardımcı olmak,
- Uzun vadede maliye politikasının sürdürülebilirliğini sağlamak,
- Uygulanan kamu politikalarının güvenilirliğini artırmak,
- Ekonomik dalgalanmaların etkisini azaltmak ya da dalgalanmaların daha da artmasını engellemek.

Mali disiplinin sağlanmasında mali kuralların rolü önemlidir. Mali disiplin, dar anlamda kamu gelirleri ile kamu giderlerinin birbirine denk olmasını ifade eder.⁷² Yani mali disiplin, bir mali yıl içinde kamu gelirlerinin kamu giderlerini finanse edebilmesidir. Geniş anlamda mali disiplin ise ihtiyatlı açık ve borç seviyelerinin oluşturulup, ardından bu düzeylerin sürdürülmesi anlamına gelmektedir.

Ülkede mali disiplin tesis edildiğinde maliye politikası araçları daha etkin olarak kullanılabilmekte, böylece maliye politikasının amaçlarına daha kolay ulaşılabilir. Maliye politikasının bazı amaçları ekonomik istikrarın sağlanması, kaynak kullanımı ve dağılımında istikrarın sağlanması, gelir dağılımında adaletin

⁷⁰ Bayar, a.g.t., s. 39.

⁷¹ Bayar, a.g.t., s. 36-37

⁷² Talha Apak, “Mali Disiplin – Vergi İlişkisi ve Bağlı Sorunlar”, 2005, http://www.alomaliye.com/aralik_05/talha_apak_mali_disiplin.htm, (17.04.2011)

sağlanması, ödemeler bilançosu dengesinin sağlanması ve iktisadi büyüme ve kalkınmanın sağlanmasıdır.

Mali kurallar, değişik amaçlara yönelik olarak kullanılabilir. Amaçlardan birini de borç sürdürülebilirliği oluşturmaktadır. Mali kurallar borç sürdürülebilirliğine ilişkin temel özellikleri bakımından dört sınıfta tanımlanmaktadır:

1. **Bütçe Dengesi Kuralları:** Genel denge, yapısal veya çevrime göre uyarlanmış (cyclically adjusted) denge ve çevrim boyunca (over the cycle) bütçe dengesi olarak tanımlanabilmekte ve borcun GSYH'ye oranının belli bir sınıra yakınsaması amaçlanmaktadır. Faiz dışı denge kuralı ise, faiz giderlerindeki artışların bütçe dengesi ve kamu borcunu etkilemesine rağmen bir uyarlama gerektirmemesi nedeniyle borç sürdürülebilirliği ile daha az bağlantılıdır.
2. **Borç Kuralları:** Kamu borcunun GSYH'ye oranı için belirli bir sınır veya hedef tanımlanmaktadır. Bu kural, borcun belirli bir hedef değerin üzerinde olduğu durumlarda maliye politikasının yönünü belirlemekte etkili olmakla beraber, borcun hedef değerinin altında kaldığı dönemlerde, maliye politikasının nasıl şekillenmesi gerektiğini belirlememektedir.
3. **Harcama Kuralları:** Bu kurallarda toplam, faiz dışı veya cari harcamalara; mutlak değer, artış oranı veya GSYH'ye oran olarak kalıcı sınırlar getirilmektedir. Harcama kuralları gelirler tarafına kısıt getirmediğinden borç sürdürülebilirliği amacı ile doğrudan bağlantılı değildir. Yine de, borç veya bütçe dengesi kuralları ile birlikte uygulandıklarında, sürdürülebilirlikle uyumlu mali dengenin sağlanmasında işlevsel bir araç olarak kullanılabilir.
4. **Gelir Kuralları:** Bu kurallar, gelirlere ilişkin tavan ve taban belirlemek suretiyle toplam geliri kontrol etmeyi ve/veya vergi yükünü dengelemeyi amaçlamaktadır. Bu kurallar da, harcamalara yönelik herhangi bir kısıtlama

getirmediğinden, kamu borcunun denetim altına alınmasında doğrudan etkili değildir.⁷³

Tablo 2.4. Değişik Mali Kural Türlerinin Temel Amaçlara Göre Özellikleri.

AMAÇLAR			
Mali Kuralın Türü	Borçların Sürdülebilirliği	Ekonomik İstikrar	Kamu Kesiminin Büyüklüğünün Sınırlanması
Genel denge	++	-	0
Faiz dışı denge	+	-	0
Konjunktüre göre uygulanmış denge	++	++	0
Konjunktür sırasında bütçe dengesi	++	+++	0
Kamu borcu/GSYH	+++	-	-
Harcama	+	++	++
Gelir			
* Gelir Tavanları	-	-	++
* Gelir Tabanları	+	+	-
* Beklenmedik Gelirlere Yönelik Sınırlar	+	++	++

Kaynak: Nergiz Bayar, “Dünyada Bütçe Reformları ve Mali Disiplin”, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara 2010, <http://www.sgb.gov.tr/destekhizmetleri/Lists/Aratirma%20Raporlar/Attachments/21/D%C3%BCnyada%20B%C3%BCt%C3%A7e%20Reformlar%C4%B1%20ve%20Mali%20Disiplin.pdf>, (12.04.2011), s. 39.

* Amaca yönelik olarak (+) işaret güçlü özelliğe, işaret zayıf özelliğe, (0) ise tarafsızlığı yansıtmaktadır.

2.8. Mali Kural ile Maliye Politikalarına Getirilen Düzenlemeler

Mali Kural ile maliye politikalarına çeşitli düzenlemeler getirilmektedir. Mali kurallar, maliye politikasının etkinsizlik kaynaklarını ortadan kaldırmak ve maliye politikası uygulamalarının etkinliğini artırmak için bir araç olarak kullanılabilir.⁷⁴ Mali disiplini sağlamaya yönelik olarak ülkelerde genelde üç farklı yaklaşım benimsenmektedir. Bunlar; maliye bakanının diğer bakanların üzerindeki otoritesinin

⁷³ Bayar, a.g.t., s. 37-38.

⁷⁴ Melek Ercan Dede, “Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi”, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara, 2010, <http://www.sgb.gov.tr/destekhizmetleri/Raporlar/Maliye%20Uzmanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%20Ar%C5%9F%C4%B1rma%20Raporlar%C4%B1/ANAYASAL%20%C4%B0KT%C4%B0SAT%20PER%20SPEKT%C4%B0F%C4%B0NDEN%20MAL%C4%B0YE%20POL%C4%B0T%C4%B0KASI%20KURALLARI%20%20MELEK%20ERCAN%20DEDE.pdf>, (15.04.2011), s. 16.

artırılması, bakanlık başına azami harcama sınırının belirlenmesi ve bütçeleme ya da muhasebe prosedürlerinin iyileştirilmesi gibi kurumsal reformların devreye sokulması; ulusal, bölgesel ve global piyasalara ve ilgili aktörlere (örneğin, IMF gibi global mali kurumlara) güven vermek amacıyla mali saydamlığın artırılması ve daha radikal bir çözüm önerisi olarak belirli maliye politikası kurallarının benimsenmesidir.

Mali disiplini sağlamaya yönelik uygulamaya konulan kurumsal reformlarda hedeflenen; mali disiplinin sürekliliğinin sağlanması, etkin kaynak dağılımının ve kullanımının sağlanması, kamu mali sisteminde dönüşümü sağlamaya yönelik yapısal nitelikli reformların hayata geçirilmesidir. Mali kural uygulayan ülkelerin ekonomik performansları değerlendirildiğinde, borç stokunda ve mali konsolidasyonda görülen olumlu gelişmede mali kurallarla beraber uygulamaya konulan kurumsal reformların etkisi de olduğu belirtilmektedir.⁷⁵

Mali disiplinin sağlanmasıyla ilgili ilk önerilen ve genellikle ülkelerde rağbet gören uygulama bütçe kapsamının genişletilmesidir. Bu bağlamda, kamunun tüm gelir ve giderlerinin olabildiğince bütçe içinde yer alması gerekmektedir.

Bütçe sistemi ile ilgili yapılması gereken bir diğer düzenlemeyi de çok yıllık bütçeleme sisteminin (orta vadeli mali plan) uygulamaya konulması oluşturmaktadır. Son zamanlarda ülkelerde mali disiplinin sağlanmasında bütçe yönteminin önem taşıdığına ilişkin düşünce ortaya çıkmıştır. Böylece çok yıllık bütçeleme sistemi çeşitli ülkelerde uygulamaya konmuştur.

Bütçelemeye yönelik kurumsal düzenlemelerden bir diğerini de, bütçe hazırlama sürecinde yukarıdan aşağıya bütçeleme tekniğinin uygulanması oluşturmaktadır. Bütçeleme geleneksel olarak aşağıdan yukarıya doğru uygulanmaktadır. Tüm bakanlıklar ve kurumlar maliye Bakanlığı'na fon taleplerini iletmektedirler. Bu ödenek talepleri olması gerekeni çok aşmakta, Maliye bakanlığı ile ilgili birimler müzakere ederek bu talepleri aşağıya çekmeye çalışmaktadırlar. Bu zaman israfına yol açmakta ve kamu giderlerinin artmasına yol açmaktadır. Bu yaklaşım yukardan aşağıya bütçeleme

⁷⁵ Dede, a.g.t., s. 112.

süreci ile yer deşiştirmektedir. Yeni sistemde hükümet toplam kamu harcamaları düzeyinde ve onu harcamacı birimler arasında dağıtmada bağlayıcı bir role sahip olmaktadır. Bu karar harcamalarla ilgili temel bir çerçeve oluşturan orta vadeli mali plan ile gerçekleştirilmektedir.

Mali disiplinin sağlanmasına yönelik bütçe sistemi ile ilgili kurumsal düzenlemelerden sonuncusunu ise bütçede şeffaflığın sağlanması oluşturmaktadır. Bu, bütçe uygulama ve programları hakkında halkın aydınlatılmasını gerektirmektedir. Mali şeffaflıkta üç önemli unsuru; bütçe verilerinin sistematik şekilde ve zamanında yayınlanması, bütçe raporlarının bağımsız otoritelerce incelenmesi ve (vatandaşa karşı) hesap verebilir olmak oluşturmaktadır.

Bir ülke ekonomisinde istikrarın var olabilmesi, öncelikle mali disiplinin sağlanmasına bağılıdır.⁷⁶ Mali disiplin hükümetlerin sorumsuzca harcama yapmalarını, diledikleri şekilde iç ve dış borçlanma kaynaklarına başvurmalarını sınırlamaktadır. Böylece kamu ekonomisinde etkinlik ve verimlilik sağlamaktadır. Bir ülkede mali disiplin tesis edildiğinde, maliye politikası araçları (kamu giderleri politikası, vergi politikası, bütçe politikası) daha etkin olarak kullanılabilmekte, böylece maliye politikasının amaçlarına (ekonomik istikrarın sağlanması, kaynak kullanımı ve dağılımında istikrarın sağlanması, gelir dağılımında adaletin sağlanması, ödemeler bilançosu dengesinin sağlanması, iktisadi büyüme ve kalkınmanın sağlanması) daha kısa sürede ulaşılabilmektedir.

⁷⁶ Dede, a.g.t., s. 44.

Tablo 2.5. Mali Kurallar Listesi.

<i>Kamu Harcamaları ile İlgili Mali Kurallar</i>
• Toplam kamu harcamaları yükü miktar olarak anayasa ve/veya yasal kurallarla sınırlandırılabilir. Örneğin, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının toplam harcamalarının GSYİH veya GSMH'ya oranı, anayasada ve yasalarda maksimum bir sınır olarak belirlenebilir. • Toplam kamu harcamaları, denk bütçe kuralı ile sınırlandırılabilir. Denk bütçe kuralı, devletin gelirlerine eşit bir harcama bütçesi yapmasını şart koşar. Dolayısıyla denk bütçe kuralı ile herhangi bir oransal sınırlama getirilmeksizin, 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. • Toplam kamu harcamalarının artışı, parlamentonun belirli bir çoğunluğunun onayına tabi tutulabilir ve bu durum anayasa güvencesi 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, dolaylı olarak kamu harcamalarını sınırlandırıcı bir etki yapacaktır. • Devletin görev ve fonksiyonlarının anayasada açık bir şekilde belirlenmesi, etkin bir şekilde kamu harcamalarını sınırlandırıcı etki yapar. Devlet faaliyetlerinin ya da kamusal mal ve hizmetlerin neler olduğunun anayasada belirlenmesi güç olmakla birlikte imkânsız da değildir. • Merkezi devletin harcama yetkisinin sınırlandırılmasında önem taşıyan bir kural da, idareler arası hizmet ve gelir bölüşümünün anayasa içerisinde açık bir şekilde tespit edilmesidir. Anayasada merkezi devlet ile yerel yönetimlerin

görev ve hizmet alanlarının açıkça belirlenmesi, merkezi devletin harcama gücünü doğal olarak sınırlandırır. Bu tür bir anayasal hüküm, yerel demokrasi ve yerel özerklik açısından da büyük önem taşımaktadır.

- Günümüzde siyasal iktidarların sorumsuzca belli kesimlere sağladıkları teşvikler, sosyal yardımlar gibi transfer harcamaları da anayasada miktarsal olarak sınırlandırılabilir veya tamamen yasaklanabilir.

Vergileme ile İlgili Mali Kurallar

- Vergileme yetkisi, denk bütçe kuralı ile sınırlandırılabilir. Harcamaların ve gelirlerin birbirine denk olması, anayasal kural haline getirilebilir.
- Toplam vergi yükü, anayasada belirlenebilir ve bu sınırın aşamayacağı hüküm altına alınabilir. Toplam vergi yükü ya da toplam kamu gelirleri yükü, anayasada açık olarak tanımlanabilir ve maksimum oran belirlenebilir.
- Vergi konuları, anayasada açık olarak tespit edilebilir ve anayasada belirtilen konular dışında hiçbir şekilde vergi konulamayacağı, tarh ve tahsil edilemeyeceği hüküm altına alınabilir. Gelir, servet ve harcama üzerinden hangi vergilerin alınacağı, anayasada belirlenebilir. Bu tür bir anayasal hüküm, siyasal iktidarların keyiflerine göre vergi koymalarını engeller.
- Vergi oranları, anayasada açık olarak tespit edilebilir. Artan oranlı (müterakki) bir vergi tarifesinin anayasada yer alması, bazı ciddi sorunları (örneğin, enflasyonlu ekonomilerde matrah aşınması, gelir dilimi sürüklenmesi, vs.) beraberinde getirebilir.
- Anayasada ödeme gücü ilkesi yerine “fayda ilkesi” benimsenebilir. Kamusal hizmetlerin, bu hizmetlerden yararlananlara bir bedel karşılığında sunulacağı hükmü, anayasada yer alabilir. Bu tür bir kuralın anayasada yer alması mümkün olmakla birlikte tüm kamusal hizmetler için fayda ilkesinin uygulanamayacağı açıktır.

<i>Borçlanma ile İlgili Mali Kurallar</i>
• Toplam borç yükü, anayasada oransal olarak sınırlandırılabilir. İç ve dış borç toplamı, ayrı ayrı GSYİH ya da GSMH'ya oranları itibariyle sınırlandırılabilir. • Borçlanma, parlamentonun belirli oranda bir çoğunluğunun kararına bağlanabilir. • Yerel yönetimlerin borçlanma yetkisi ve sınırları, anayasada açık olarak belirlenebilir. • Hazine yönetiminin Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans alımı, tamamen ortadan kaldırılabilir ya da sınırlandırılabilir. Kısa vadeli avansların toplam kamu harcamalarının belirli bir yüzdesini aşamayacağı ve yıl içinde Merkez Bankası'na geri ödenmesi şartı, anayasada kural olarak düzenlenebilir.

Kaynak: Ahmet Şengönül ve Mehmet Songur, “Türkiye’de Mali Kural: Olsaydı ya da Olacaksa”, *Seta Analiz*, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, S. 29, 2010, s. 7-9.

BÖLÜM 3. MALİ KURAL TÜRKİYE UYGULAMASI

Bu bölümde, Mali Kural Türkiye uygulaması hakkında bilgiler verilecektir. Bu kapsamda Türkiye’de Mali Kural’a geçiş anlatılacaktır. Türkiye’de Orta Vadeli Mali Programdan Mali Kural’a neden geçiş yapılmak istenmiştir bunlar izah edilecektir. Mali Kural’dan beklentiler nelerdir, Mali Kural’ın faydaları neler olacaktır gibi sorulara açıklık getirilecektir.

Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkede bütçe gelirleri ile giderleri arasında uyumun sağlanarak mali disiplinin sağlanması çok önemlidir. Türkiye geçmişte bunun sıkıntılarını çok çekmiştir.

3.1. Mali Kural’a Türkiye’de Geçiş

Türkiye’de 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizle birlikte mali disiplinin sağlanması ve mali istikrarın sürdürülebilirliğinin sağlanabilmesi amacıyla kamusal alanda birçok yeni düzenleme yapılmıştır. Bunlardan bazıları; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu(KMYKK) ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun’un yürürlüğe girmesi, Merkez bankasından hazinenin kısa vadeli avans kullanımına getirilen yasak, AB’ne uyum sürecinde Maastricht Kriterleri ile getirilen sınırlama ve bütçe sınırlamasına yönelik olan faiz dışı fazla kuralıdır.

5018 sayılı KMYKK, kamu mali yönetim sistemimize yönelik olarak ülkemizde yapılan en önemli düzenlemedir. Böylece ülkemizde kamuda güçlü bir mali yönetim sergilenmesinin zemini hazırlanmıştır.

5018 sayılı KMYKK, mali yönetim ve kontrol sistemimizi uluslararası standartlar ve AB ile uyumlu hale getirmek için çıkarılmıştır. 5018 sayılı Kanun ülkemize yeni bir kamu mali yönetimi anlayışı gelmesini sağlamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 10.12.2003 tarihinde kabul edilmiş ve 25326 sayılı ve 24.12.2003 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanmak suretiyle yürürlüğe girmiştir.

5018 sayılı KMYKK, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri bakımından kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolünü düzenlemektedir.

5018 sayılı Kanun’un kapsamı 2. maddede ifade edilmiştir. Buna göre;

“MADDE 2.- *Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar.*

Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tâbidir.”⁷⁷

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Genel Gerekçesi aşağıdaki gibidir:

“Halen ülkemizde konsolide bütçeyi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşların yanı sıra bunlara bağlı döner sermayeler ve fonlar ile mahalli idare bütçeleri ve kanunlarla kurulan kamu tüzel kişiliğine haiz idarelerin bütçeleri olmak üzere değişik bütçe türleri bulunmaktadır. Bunlardan sadece genel ve katma bütçeler, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilerek kanunla yürürlüğe konulmakta, diğer bütçeler ise yetkili idari merciler tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Ayrıca, anılan bütçelerin uygulama usul ve esasları da önemli farklılıklar arz etmektedir.

Kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulamaması bazı mali işlemlerin bütçelerde yer almaması, bütçe uygulamalarının mali yılla sınırlı olması ve çok yıllık bütçeleme sisteminin olmaması sistemin başlıca eksiklikleri olarak ön plana

⁷⁷ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2’nci Madde, (2003) T.C. Resmi Gazete, 25326, 24 Aralık 2003

çıkılmaktadır. Mevcut bütçe sınıflandırılması ve muhasebe sistemi, kamu gelir ve giderleri konusunda, hem mali yönetime hem de kamuoyuna istenilen bilgilerin ayrıntılı olarak sunulmasına teknik olarak imkan vermemektedir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısıyla, mevcut sistemin değiştirilerek daha etkin olması, Ulusal Program ve Politika Belgesi'nde yer aldığı üzere uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması amaçlanmaktadır.”⁷⁸

Kanunun kendimize göre gerekçelerini de,

- Kamu mali sistemimizde değişime olanak tanımak,
- Güçlü bir mali yönetime geçişin zeminini hazırlamak,
- Kamuya denetim getirmek,
- Kamu yönetimimizin kurumsal bir anlayışla yönetilmesini sağlamak,
- Yönetim ve yönetim sistemlerinde şeffaflık, adillik, hesap verebilirlik ve sorumluluğu ilkeler haline getirmek,
- Genel olarak kamu yönetimimizin kalitesini arttırmak

olarak sıralayabiliriz.

5018 sayılı Kanun ile Türkiye’de güçlü bir mali yönetime geçiş yapılmak amaçlanmıştır. 5018 sayılı Kanun ile mali yönetim ve kontrol sistemimizin uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi amaçlanmıştır. Kanun ile bu konuda AB ile uyumlanmak da amaçlanmıştır.

Genel olarak 5018 sayılı KMYKK aşağıdaki amaçları gerçekleştirmek için çıkarılmıştır: ⁷⁹

⁷⁸ Erkan Karaarslan, **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar**, Ümit Ofset, Ankara, 2006, s. 19-21.

⁷⁹ Yılmaz Özkan, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında İç Denetimin Değerlendirilmesi ve Öneriler”, Marmara Üniversitesi S.B.E., Doktora Tezi, İstanbul, 2008, s. 7-8.

- a- Kamu mali yönetiminde saydamlık ve hesap verilebilirliği arttırmayı, iç kontrol, iç denetim ve dış denetim sistemlerini uluslararası standartlara uygun hale getirmeyi, harcamacı kuruluşların harcama öncesi kontrol ve harcama sonrası iç denetim konusundaki inisiyatiflerini genişletmeyi ve mali disiplini sağlamayı,
- b- Kamu idarelerinin gelir, gider ve yükümlülüklerini etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetmeleri için görev, yetki ve sorumluluklarda dikkate alınarak, mali işlemleri yürütecek olanların belirlenmesini ve buna göre gerekli mali sistemin oluşturulmasını,
- c- Kurumların stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara, belirlenmiş esas ve usuller ile hizmet gereklerine uygun bir şekilde hazırlanmasını,
- d- Muhasebe sisteminin karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkin çalışmasını sağlayacak şekilde oluşturulmasını,
- e- Mali denetimin uluslararası belirlenmiş standartlara uygun olarak gerçekleştirilmesini,
- f- Dış denetimin kapsamının genişletilerek daha etkin hale getirilmesini, amaçlamaktadır.

5018 sayılı KMYKK'nın diğer bazı amaç ve hedeflerini de aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:

-Kamuya kurumsal yönetim ilkelerinin (şeffaflık, adillik, hesap verebilirlik, sorumluluk) entegre edilmesi.

-Kamu yönetimimizi çağdaş hale getirmek. Yönetim alanında dünyadaki gelişmelere ayak uydurabilmek.

-Kamuda etkin bir denetimin tesis edilmesi.

-Kamu yönetimimizin kalitesini yükseltmek.

- Kamu yönetimimizin gelişmesini sağlamak.
- Kamuda hataların azaltılması.
- Kamuda yolsuzlukların önüne geçebilmek.
- Kamu bütçelerinin hazırlanma, uygulanma ve kontrol işlemlerinin nasıl yapılacağını düzenlemek.
- Mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini ve raporlanmasını şekillendirmek.
- Kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak.
- Çok yıllık performansa dayalı bütçe sistemine geçiş yapmak.
- Mali saydamlık ve hesap verebilirliği tesis etmek.
- Kamu harcamalarında iç ve dış denetimi düzenlemek.
- Ve bütçe ve muhasebe uygulamalarında birlik ve bütünlüğü sağlamak.

Bu noktada bazı kavramlara açıklık getirilmesi gerekmektedir. Kurumsallaşma, kurumsal yönetim, şeffaflık, adillik, hesap verebilirlik ve sorumluluk kavramlarında olduğu gibi.

Kurumsallaşma, örgütün çeşitli kural ve düzenlere uyması, örgüt içinde standardize edilmiş uygulamalara sahip olunması şeklinde tanımlanmaktadır.⁸⁰ Bu tanıımı, kamuya uyarlayabiliriz.

Kurumsal yönetimin ise, kurumların şeffaflık, adil olma, hesap verebilirlik ve sorumluluk ilkeleri çerçevesinde faaliyet gösterebilmelerini sağlamaya yönelik bir kavram olduğu ifade edilmektedir.⁸¹

⁸⁰ Yonca Gürol, **Örgüt Teorisi Olarak Kurumsallaşma**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 2005, s. 21-22.

⁸¹ Baki Yılmaz ve Alper Tunga Alkan, “Muhasebenin Sosyal Sorumluluk Kavramı Açısından Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde, Kurumsal Yönetim Anlayışının Algılanma Biçimi Üzerine Bir Araştırma”, *Selçuk Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2009, s. 729.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) Kurumsal Yönetim Komitesi'ne göre kurumsal yönetim, en geniş anlamda, şirketlerin yönlendirildiği ve kontrol edildiği sistemdir.⁸²

Diğer bazı kurumsal yönetim tanımları da şöyledir:

- Yönetişim/Kurumsal Yönetim, üst yönetim, yönetim kurulu ve denetim kurulu tarafından, kurumun amaçlarına ulaşmaya yönelik olarak, kurumun faaliyetlerinin yönlendirilmesi, yönetilmesi ve gözlenmesi gayesiyle uygulanan yapı ve süreçlerin bir birleşimidir.⁸³
- Kurumsal yönetim, şirketlerin şeffaflık, adil olma, hesap verebilirlik ve sorumluluk ilkeleri çerçevesinde faaliyet gösterebilmelerini sağlamaya yönelik bir kavramdır.⁸⁴
- Kurumsal yönetim bir işletmenin, toplumun, devletin, işçilerin, alacaklıların, hissedarların ve şirketin faaliyetinden etkilenen çeşitli çıkar gruplarının çıkarlarına hizmet edecek şekilde yönetilmesidir.⁸⁵

Kurumsal yönetişim kontrol, gözetim fonksiyonlarını ve hesap verebilirliği gerektirmektedir. Kurumsal yönetişim, şeffaf bir yönetim sergilemeyi gerektirmektedir. Kurumsal yönetimin temel ilkeleri aşağıda açıklanmaktadır.

-Yönetim

Kurumsal yönetim, şeffaf bir yönetim sergilemeyi gerektirmektedir. Şeffaflık, iyi yönetişimin kilit ögesi olarak görülmektedir. Şeffaflık, mali piyasaların sorunsuz işlemlerini sağlamaktadır. “*Şeffaflık devletlerin ekonomik, politik ve sosyal konularda aldıkları kararlara, özel sektörde faaliyet gösteren kuruluşların mali durumlarına,*

⁸² Ali Osman Gürbüz ve Yakup Ergincan, **Kurumsal Yönetim: Türkiye’deki Durumu ve Geliştirilmesine Yönelik Öneriler**, Literatür Yayıncılık, İstanbul, 2004, s. 5-6.

⁸³ The Institute of Internal Auditors-IIA, Uluslararası İç Denetim Standartları – Meslekî Uygulama Çerçevesi, Prince Center, İstanbul, 2008, s. 30.

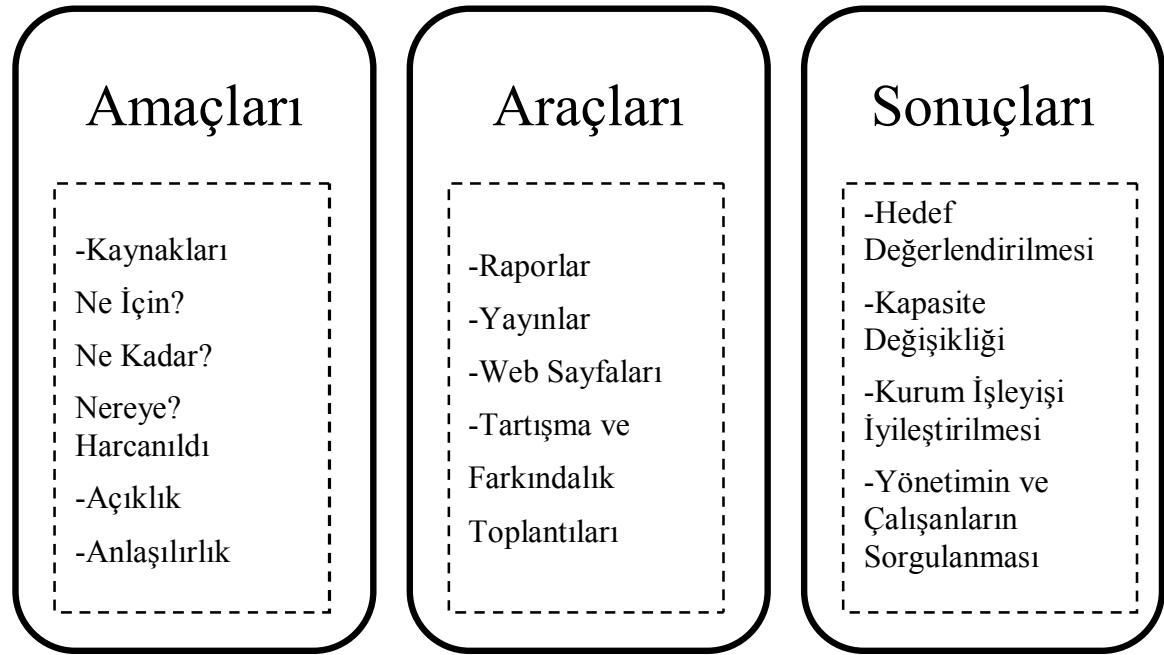
⁸⁴ Yılmaz ve Alkan, a.g.e., s. 729.

⁸⁵ Gürbüz ve Ergincan, a.g.e., s. 6.

uluslar arası kuruluşların faaliyetlerine ilişkin zamanında, anlaşılır, ilgili, nitelikli, güvenilir bilgiye bireyler tarafından erişilebilmesini ifade etmektedir.”⁸⁶

Saydamlık, devletin hesap verme sorumluluğunu sağlayan en önemli araçlardan birini oluşturmaktadır. Mali saydamlık, ülkemizde ilk defa yasa düzeyinde 5018 sayılı KMYKK ile tanımlanmıştır. Kanunun “Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları” başlıklı Üçüncü Bölümünde “Mali Saydamlık” ve “Hesap Verme Sorumluluğu” açıklanmıştır. Kanunda mali saydamlık, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi şeklinde tanımlanmıştır.

Şekil 3.1. Saydamlığın Amaçları-Araçları-Sonuçları.



Kaynak: Dilek Göze, “Kamu Mali Yönetiminde Performansın Yönetilmesi - İç Kontrolün Kurumsal Performansa Etkisi”, Süleyman Demirel Üniversitesi S.B.E. Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2008, s. 50.

Kamusal performans ölçütü olan saydamlık, hesap verilebilirliğin temelini oluşturur. Çünkü kamu yönetimince alınan kararlar ve uygulanan faaliyetlerin bilinmemesi durumunda kamuoyunun yönetimden hesap sorması beklenemez.

⁸⁶ Gülşah Karakuş, “5018 Sayılı Kanun ile Yönetişim İlke ve Esasları Çerçevesinde Kamu Hizmetlerinin Sunumu”, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara, 2010, s. 23.

-Kontrol

Kurumsal yönetim, en başta kontrol edilmeyi kabul etmeyi ve kontrollere açık olmayı gerektirmektedir. Bu, kurumun dış denetime açılması anlamına gelmektedir. *“Denetim, bir kurum veya kuruluşun ya da belirli bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözlemlene, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik biçimde değerlendirilerek ilgili taraf veya taraflara iletilmesi süreci olarak tanımlanabilir.”*⁸⁷

Kamu yönetiminde sağlıklı bir denetim sisteminin olmasının önemi büyüktür. Ancak o zaman etkili ve verimli bir çalışma düzeni içinde iyi işleyen yönetimlere kavuşulabilir. 5018 sayılı KMYKK, kamu mali yönetimi ve denetimi olgusunu yeni baştan düzenlemiş, ilkelerini yeniden belirlemiş, denetleme ilkelerini ve denetçileri yeni ilkeler etrafında yeniden örgütlemiştir.⁸⁸

-Gözetim

Gözetim, gözetlenmeye açıklık anlamına gelmektedir. Denetleme kuruluşları, gözetim fonksiyonunu da üstlenmektedirler. Bununla birlikte gözetim daha geniş bir anlamda ilgili tüm kesimleri ilgilendirmektedir.

-Hesap Verme Zorunluluğu

Kurumsal yönetim, hesap verme zorunluluğunu beraberinde getirmektedir. Hesap verebilirlik kurumsal yönetimin gereklerinden önemli bir tanesini oluşturmaktadır. *“Hesap verebilirlik, kısaca kurumu yönetenlerin kurum yönetiminde aldıkları kararlar ve gerçekleştirdikleri faaliyetler sonucunda ortaya çıkan durumlar için başta kurumun*

⁸⁷ Seda Gazez, Türkiye’de Yeniden Yapılanma Çalışmaları İçerisinde Denetim Fonksiyonunun Yeri ve Önemi, Gazi Üniversitesi S.B.E. Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007, s. 4.

⁸⁸ Karakuş, a.g.t., s. 79.

pay sahipleri olmak üzere tüm paydaşlara karşı hesap verebilme sorumluluğu olarak tanımlanabilmektedir.”⁸⁹

Hesap verebilirlik çeşitli sebeplerle zedelenen ve azalan kamuoyu güvenini kazanmanın ve artırmanın bir yolu olarak düşünülebilir. Hesap verebilirlik, bir kurumdaki görevlilerin, yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak ilgili kişilere karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etme ve bir başarısızlık, yetersizlik ya da hilekârlık durumunda sorumluluğu üzerine alma gerekliliği olarak tanımlanmaktadır.⁹⁰ “...hesap verme sorumluluğu, kendisine yetki ve sorumluluk verilerek kaynak tahsisi edilen kimselerin bu yetki ve kaynakları nasıl kullandıkları konusunda rapor vermesidir.”⁹¹

Hesap verebilirlik şu esasları içermektedir:

- Kamu yönetiminde tutulan kayıtların doğru tutulması ve bunların doğrulanması
- Hedef kitlenin istediği bilgilerin kasıtlı istisnalar dışında zorunlu tutulması
- Hizmetten sorumlu kişi ya da kişilerin resmen belirlenmesi
- Sorumluların sorumluluklarını, yaptıklarını ve yapmadıklarının nedenlerini ve gerekçelerini açıklamak zorunda olmaları
- Hizmet performansına ilişkin olumsuzluklar olduğunda, gerekenin yapılması konusunda sorumluluk üstlenilmesi
- Yapıcı ve olumlu eleştirilerin yanı sıra diğer eleştirilerin de gelebileceğinin baştan kabul edilmesi
- Başarılar için ödüllendirilmenin olumsuz durumlarda ise cezalandırılmanın kabul edilmesi

⁸⁹ Ozan Ali Suyolcu, “Yönetişim Mekanizmalarının Kurumsal Açıklamalar ve Finansal Raporlama Üzerindeki Etkileri”, Dokuz Eylül Üniversitesi S.B.E. Yüksek lisans Tezi, İzmir, 2006, s. 15.

⁹⁰ Karakuş, a.g.t., s. 25.

⁹¹ Dilek Göze, “Kamu Mali Yönetiminde Performansın Yönetilmesi - İç Kontrolün Kurumsal Performansa Etkisi”, Süleyman Demirel Üniversitesi S.B.E., Yüksek lisans Tezi, Isparta, 2008, s. 47.

- Hesap vermenin gerekirse görevi kaybetmeyi de içerdığının bilinmesi.⁹²

5018 sayılı KMYKK 8. maddesinde hesap verme sorumluluğu; *“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”* şeklinde açıklanmaktadır.⁹³

Dünyada kamuda kurumsal yönetime duyulan ihtiyaç, kamu kuruluşlarının açıklarının giderek artması ve bunların kontrol edilip denetlenmesinin öneminin giderek artması sonucunda oluşmuştur. Böylece kamu kuruluşlarında da kurumsal yönetim sergilenmeye başlanmıştır.

Kamuda kurumsal yönetim, kamu hizmetlerinin kalitesinin arttırılması amacıyla da bir ihtiyaç olmuştur. Kamuda kurumsal yönetime dönülmesi; kamuya profesyonel yönetim anlayışının gelmesini, performans kriterlerinin açık ve net olarak belirlenmesini, rekabetin artmasını ve yönetim teknikleri ve kalitesinin artmasını sağlamıştır.⁹⁴

Kamu sektörü için iç denetim, iç kontrol, risk yönetimi ve kurumsal yönetim gibi kavramların önemi giderek artmaktadır. *“...global krizler reel sektör, finans sektörü kadar kamu sektörünü de etkilemekte, bu nedenle iç denetim, iç kontrol, risk yönetimi ve kurumsal yönetim kavramları kamuda da uygulanmaya, gerekli önlem ve organizasyonlar kurulmaya çalışılmaktadır.”*⁹⁵

İç denetim, bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacıyla tasarlanmış bağımsız ve tarafsız bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir. İç

⁹² Göze, a.g.t., s. 48.

⁹³ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 8’inci Madde, (2003) T.C. Resmi Gazete, 25326, 24 Aralık 2003.

⁹⁴ Ramazan Gökbnar ve Aylin Gülgün Ünal, “Yönetimde Dinazorlaşma Sendromu ve Kamu Yönetiminde Değişim”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 13, S. 1, 1999, s. 50.

⁹⁵ Arslan Kaya, “Kamu Kaynakları Kullanımında Etkinlik, Verimlilik ve Denetim”, *KPMG Gündem*, S. 5, 2011, s. 11.

denetim, mali nitelikteki faaliyetler ile mali nitelikte olmayan faaliyetlerin gözden geçirilerek değerlemesinin yapıldığı bir denetim türüdür. İç denetim hem mali hem de idari işlemlerin yönetsel fonksiyonu olmayan kişiler, yani iç denetçiler tarafından değerlendirilmesidir.⁹⁶ İç denetim, yönetimin kendi tasarruflarını denetlemesidir.⁹⁷ İç denetim, kurum faaliyetlerinin ve uygulayıcılarının yaptıkları işlerin, uygunluk ve etkinliğinin, üretilmiş her türlü bilginin güvenilirliğinin, finans, muhasebe ve diğer tüm konulardaki kontrollerin doğruluğunun araştırılıp üst yönetime rapor edilmesi olarak ifade edilmektedir.⁹⁸ “İç denetim faaliyetleri, çok çeşitli hukukî ve kültürel ortamlarda; amacı, boyutu, karmaşıklığı ve yapısı çok farklı kurumlarda, kurum içinden ve dışından kişiler tarafından gerçekleştirilmektedir.”⁹⁹

Kontrol, kontrol edenin kontrol edilen karşısındaki konumuna göre iç kontrol ve dış kontrol şeklinde ikiye ayrılmaktadır.

Kurum yönetimi amaçlarına ulaşabilmek için bazı sistemlerden yararlanır. Bu sistemlerden birisi de iç kontrol sistemidir. İç kontrol bir süreçtir. Amaçların başarılması için tasarlanmış olup bu süreç de amaca hizmet eden bir araçtır.

COSO (Committee of Sponsoring Organisations)’ya göre iç (internal) bir şeyin sınırları ya da kapsamı içinde kalandır.¹⁰⁰ Böyle olunca iç kontrol de, kuruluş bünyesindeki kontrol olmaktadır. İç denetim esas itibarıyla iç kontrol sisteminin amaçlandığı gibi çalışıp çalışmadığını inceleyen ve bu konuda üst yönetime rapor veren bir birimdir.

⁹⁶ Beste Akyürek, “Bankacılık Sektöründe Risk Odaklı İç Denetim Sistemi”, Ankara Üniversitesi S.B.E., Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006, s. 16.

⁹⁷ Erdal Polat, “Denetimde Beşeri Unsurun Rolü ve Önemi”, *Uzman Gözüyle Bankacılık Dergisi*, S. 23, 1998, s. 6.

⁹⁸ Kadir Turan ve Jale Sağlar, “İç Denetçinin Örgüt İçindeki Yerinin Denetim Faaliyetleri Açısından Önemi”, *Muhasebe ve Denetim Bakış Dergisi*, S. 11, 2004, s. 2.

⁹⁹ The Institute of Internal Auditors-IIA, a.g.e., s. 3.

¹⁰⁰ Deloitte Academy, **İşletmelerde İç Kontrol ve İç Denetim**, Deloitte Turkey, 2008, s. 14.

Tablo 3.1. İç Kontrol Bileşenleri.

Bileşenler	Bileşenlerin Temel Değerleri	Açıklama
Kontrol Ortamı	-Bütünlük ve etik değerler	Kontrol ortamı; kurumun yapısını, faaliyet biçimini, tutumunu, kararlılığını gösterir. Bu nedenle etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için uygun bir kontrol ortamının sağlanması şarttır.
	-Mesleki yeterlik	Kontrol ortamı; kurum felsefesini ortaya koyar, çalışanlarının kontrol bilincini etkiler.
	-Yönetim Kurulu ya da Denetim Komitesinin İlgisi	Dürüstlük, etik değerler, yetenek, yetki, sorumluluklar gibi temel faktörleri içerir ve bu nedenle iç kontrolün diğer bütün bileşenlerinin temelini oluşturur.
	-Yönetimin Felsefesi ve Yönetim Biçimi	Sağlam bir kontrol ortamında; açık ve düzenli iletişim ve üst düzey yöneticilerden kontrol kalitesine kişisel bağlılık, kontrolün yüksek önceliği olan bir husus olarak değerlendirilmesi, operasyonel yönetimin bilginin paylaşılması ve problemlerin çözülmesine öncelik vermesi, etkin bir iç denetimin sağlanmasını gerektirir. Yönetimin kararlarını verirken, problemlerin üzerine giderek uygun derecede kontrollü bir ortam oluşturmaya yönelik bir kararlılık göstermesi ve ayrıca yönetimin çalışanlarına eğitimler, araçlar ve destek vererek çalışmalarına yardımcı olması da gerekmektedir.
	-Organizasyon Yapısı	
	-Yetki ve Sorumlulukların Tahsisi	
	-İnsan Kaynakları Politikası ve Uygulaması	

Bileşenler	Bileşenlerin Temel Değerleri	Açıklama
Risk Değerlendirme	-Hedeflerin Belirlenmesi -Faaliyet Hedefleri -Mali Raporlama Hedefleri -Uygunluk Hedefleri -Risklerin Tespiti ve Analizi -Yönetimin Değişimi -Alınacak Önlemlerin Tespiti	Kurumların stratejik plan ve performans programlarıyla ilişkili olarak önceden belirlenen hedeflerine ulaşabilmesi için; içeriden ve dışarıdan gelebilecek risklerin tanımlanması, analiz edilmesi (etki ve sonuçlarının belirlenmesi) ve duruma göre gereken önlemlerin alınması “Risk Değerlendirme” aşamasında gerçekleştirilmektedir. Risk tespiti; Dış etkenler: -Teknolojik değişim -Müşterilerin beklenti ve ihtiyaçlarının değişmesi -Rekabet -Yeni düzenleme ve kanunlar -Doğal afetler -Ekonomik değişiklikler İç etkenler: -Bilgi sisteminde bozulma/aksaklık -Personelin kavrama kalitesi ve eğitim-motivasyon yöntemleri -Yönetim sorumluluğunun değişmesi -Kuruluş faaliyetlerinin yapısı ve memurun varlıklara erişebilirliği -İddiasız ya da etkisiz yönetim ve denetim komitesi
Kontrol Faaliyetleri	-Politika ve Prosedürler -Bilgi Sistem Kontrolleri -Kuruma Özel Kontroller	Kontrol faaliyetleri unsuru yönetimin direktiflerinin yerine getirilmesini amacıyla oluşturulan politika ve prosedürlerden oluşmaktadır. Kontrol faaliyetleri onaylar, yetkilendirmeler, öneriler, performans incelemeleri, varlıkların güvenliği ve görevlerin ayrılığı gibi konuları içeren birçok aktiviteyi kapsamaktadır. Bu unsur önleyici, tespit edici ve düzeltici özelliğe sahiptir. Kontrol faaliyetlerini oluşturan unsurlar: -Üst düzey inceleme, kontrol, izleme -İşlevsel ve faaliyet yönetimi -Bilgi işleme/yönetme -Fiziki kontroller -Performans göstergeleri -Görev ayrılığı

Bileşenler	Bileşenlerin Temel Değerleri	Açıklama
Bilgi ve İletişim	-Bilgi -İletişim	Bu unsur; ilgili bilgilerin tespit edilmesini, toplanmasını ve zamanında iletilmesini, içeride ve dışarıda hazırlanan bilgiye erişimin kolaylaştırılmasını sağlar. Etkin bir iletişimle kurum içi çalışanlar görevlerini daha iyi kavrar ve iç kontrol sistemindeki rollerini daha sağlıklı bir şekilde yerine getirirler.
İzleme	-Sürekli İzlemeler -Ayrı Değerlendirmeler -Raporlamadaki Eksiklikler	Bir kontrol sisteminin performansının zaman içinde değerlendirilmesi aşamasıdır. İç kontrol sisteminin istenilen performansı gösterip göstermediğinin sürekli olarak izlenmesi gerekmektedir. İki türlü izleme sürdürülmektedir; biri faaliyetin esnasında yöneticiler tarafından izlenmesi, ikincisi ise iç denetim tarafından faaliyetten ayrı olarak izlenmesi ve değerlendirmesi şeklinde gerçekleştirilir. İzleme unsuru ile iç kontrol sisteminde meydana gelebilecek eksiklik ve hatalar daha erken fark edilerek önlenebilecektir.

Kaynak: Dilek Göze, “Kamu Mali Yönetiminde Performansın Yönetilmesi - İç Kontrolün Kurumsal Performansa Etkisi”, Süleyman Demirel Üniversitesi S.B.E., Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2008, s. 164-166.

Kurumsal yönetimin, kurumların şeffaflık, adil olma, hesap verebilirlik ve sorumluluk ilkeleri çerçevesinde faaliyet gösterebilmelerini sağlamaya yönelik bir kavram olduğu ifade edilmektedir.¹⁰¹ Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) Kurumsal Yönetim Komitesi’ne göre kurumsal yönetim, en geniş anlamda, kurumların yönlendirildiği ve kontrol edildiği sistemdir.¹⁰² Günümüzde kurumsal yönetimin anlamı/kapsamı genişlemiş ve kavram kurumların denetlenmesi ve kontrol edilmesi ile ilişkilene başlanmıştır. Kurumsal yönetim, kurumun faaliyetlerinin şeffaflığını ve kontrol ve denetime açık olmasını gerektirmektedir. Bu, denetimin öneminin zamanla daha da artacağını ortaya koymaktadır. Nitekim denetim faaliyetleri yönetim sürecinin

¹⁰¹ Yılmaz ve Alkan, a.g.m., s. 729.

¹⁰² Gürbüz ve Erginçan, a.g.e., s. 5-6.

iyileşmesine katkıda bulunmaktadır. Denetim fonksiyonu kurum içinde gerekli etik ve diğer değerlerin geliştirilmesi, şeffaf yönetim, hesap verebilirliğin sağlanması noktasında tavsiye ve değerlendirmeleri içermektedir.¹⁰³ Bu durumda ileride kurumsal yönetim sergileyen kurumların kendi iç denetim mekanizmalarını oluşturmaya ihtiyaç duyacakları ifade edilmektedir.¹⁰⁴ Yönetişim/Kurumsal Yönetim, üst yönetim, yönetim kurulu ve denetim kurulu tarafından, kurumun amaçlarına ulaşmaya yönelik olarak, kurumun faaliyetlerinin yönlendirilmesi, yönetilmesi ve gözlenmesi gayesiyle uygulanan yapı ve süreçlerin bir birleşimidir.¹⁰⁵ Güçlü kurumsal yönetim içinse riskin yönetilmesinin önemi artarak kabul edilmiştir. İç denetimin esas rolünün kurum-boyunca risk yönetimine ilişkin olarak Yönetim Kurulu'na risk yönetiminin etkililiği hakkında objektif güvence sağlamak olduğu ifade edilmektedir.¹⁰⁶ İç denetim faaliyetinden sistematik ve disiplinli bir yaklaşımla, risk yönetimi, kontrol ve yönetim sistemlerini değerlendirmesi ve bu sistemlerin iyileştirilmesine katkıda bulunması beklenmektedir. Yine iç denetim faaliyetinden, kontrollerin etkinlik ve verimliliğini değerlendirmek ve sürekli gelişimi teşvik etmek suretiyle kurumun etkin kontrollere sahip olmasına yardımcı olması beklenmektedir.

Kurumlar için risk yönetiminin önemi giderek artmaktadır. Risk yönetimi, en iyi hareket planını hazırlamaya yönelik sistematik bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım, belirsizlik altında risk konularını tanımlama, değerlendirme, anlama, etkileme ve ilişkilendirmeyi kapsamaktadır. Risk yönetimi, kurumun katlanabileceği kadar risk almasını sağlamaktadır. Böylece kurum, olabilecek en yüksek oranda büyümektedir. Risk yönetimi, iyimser riski maksimize ederken, negatif riski minimize etmektedir.

Kurum-boyunca risk yönetimi (KRY), risklerle nasıl mücadele edileceğini tanımlamak, değerlendirmek ve karar vermek üzere ve hedeflere ulaşmayı etkileyen fırsatlar ve tehlikeler üzerine raporlamaların tüm kurum boyunca yapılandırılmış, tutarlı ve sürekli bir süreci olarak tanımlanmaktadır. Kurumsal risk yönetiminin çerçevesi

¹⁰³ The Institute of Internal Auditors-IIA, a.g.e., s. 16-17.

¹⁰⁴ Sharon Allen, "The Value Of Internal Audit in Corporate Governance", *The Corporate Board*, C. 29, S. 173, 2008, s.1.

¹⁰⁵ The Institute of Internal Auditors-IIA, a.g.e., s. 30.

¹⁰⁶ The Institute of Internal Auditors, IIA Position Paper: The Role of Internal Auditing in Enterprise-wide Risk Management, 2009, <http://www.theiia.org/download.cfm?file=62465>, s. 2-3.

giderek genişlemektedir. İç denetim de risk yönetimine çeşitli yollarla katkı sağlamaktadır.

Tablo 3.2. İç Denetimin Kurum-boyunca Risk Yönetimindeki Rolü.

KRY kapsamında iç denetimin ana rolleri	Tedbir amaçlı meşru içdenetim rolleri	İç denetimin üstlenmemesi gereken roller
☐ Risk yönetimi süreçlerine güvence vermek ☐ Risklerin doğru değerlendirildiğine dair güvence vermek ☐ Risk yönetim süreçlerini değerlendirmek ☐ Kilit risk raporlarını değerlendirmek ☐ Kilit risklerin yönetimini incelemek	☐ Risklerin tanımlanması ve değerlendirmesini kolaylaştırmak ☐ Yönetimin risklere karşı tepkilerine koçluk etmek ☐ KRY aktivitelerini koordine etmek ☐ Risklerin konsolide raporlanması ☐ KRY çerçevesini korumak ve geliştirmek ☐ KRY kuruluşunu savunmak ☐ Yönetim kurulu onayı için risk yönetimi stratejilerini geliştirmek	☐ Risk iştahını belirlemek ☐ Risk yönetimi süreçlerini tatbik etmek ☐ Riskler üzerinden yönetim güvencesi ☐ Risk tepkiler üzerine kararlar vermek ☐ Yönetim adına risk tepkilerini uygulamak ☐ Risk yönetimi için hesap verme zorunluluğu

Kaynak: The Institute of Internal Auditors, IIA Position Paper: The Role of Internal Auditing in Enterprise-wide Risk Management, Ocak, 2009, s. 4.

Riskleri sıfıra indirmek ya da yüzde yüz kontrol etmek olanaksız olmasına karşın maruz kalınan riskleri ölçmek ve çeşitli varsayımlar için oluşabilecek etkileri görmek, önlemler almak gerekmektedir. Bütün bu süreç “Risk yönetimi süreci” ve bu sürecin tüm riskler için sürekli ve proaktif olarak uygulanmasına da “Bütünleşik (Entegre) Risk Yönetimi” denmektedir.¹⁰⁷

Entegre risk yönetimi, riski kurumsal bakış açısı ile anlayan ve yöneten, proaktif, sistematik ve sürekli uygulanan bir süreçtir. Kurumun, hedeflerine ulaşabilmesi için gerekli stratejik kararları almasında kullanılmaktadır. “*Kurum çapında entegre risk yönetimi yaklaşımı günümüz organizasyonlarının giderek daha karmaşık bir yapıda olmaları, uluslararası alanlarda faaliyet göstermeleri ve dolayısıyla daha farklı ve*

¹⁰⁷ M. Barış Akçay, Cantürk Kayahan ve Özge Ögüç Yürükoğlu, **Türev Ürünler ve Risk Yönetimi Sözlüğü – İngilizce - Türkçe**, 1. Baskı, Scala Yayıncılık, İstanbul, 2009, s. 185.

*karmaşık risklerle karşı karşıya kalmaları sonucu, risklerin tüm kurum bazında yönetilmesi gereksinimine bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Kurumun maruz kalabileceği tüm riskler artık birbirinden bağımsız birimlerde yönetilmemekte ve entegre olarak ele alınmaktadır.*¹⁰⁸

5018 sayılı KMYKK, ülkemizde kamuda kurumsal yönetimin gelişmesini sağlamıştır. Bu Kanun kamu mali yönetimi ve denetimi olgusunu yeni baştan düzenlemiş, ilkelerini yeniden belirlemiş, denetleme ilkelerini ve denetçileri yeni ilkeler etrafından yeniden örgütlemiş, böylece kamuda kurumsal yönetimin gelişmesi ve yönetimin kalitesinin artması için teşvik edici olmuştur.

5018 sayılı KMYKK, ülkemizde Türk kamu mali sisteminin yeniden yapılanması ihtiyacı neticesinde çıkarılmıştır. Ülkemizde 5018 sayılı Kanundan önce 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu bulunmaktaydı. Muhasebe-i Umumiye Kanunu 1927 yılında yürürlüğe girmişti ve artık ülkenin ihtiyaçlarına cevap veremiyordu. Tüm dünyada maliye alanında önemli değişiklikler ve dönüşümler olmuştu, Türkiye’de de yeni bir kanun çıkarılması bir zaruret halini aldı. Bu yeni kanun, 5018 sayılı KMYKK olacaktı. Yeni Kanun, ülkenin değişim ihtiyaçlarına cevap verecekti.

1050 sayılı Kanun ülkemizde uzun yıllar boyunca uygulanmıştır. Dünyada kamu mali yönetimi alanında büyük değişiklikler olurken, bu Kanun Türkiye’nin değişim ihtiyaçlarına cevap verememiştir. Oysa ülkenin kamu mali yönetim ve denetim sisteminde köklü değişiklikler yapılmasının zamanı gelmişti geçmekteydi. Bu şartlar altında Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu çıkarılmıştır. Böylece ülkemizde yeni bir kamu mali yönetimi anlayışına geçiş yapılabilmektedir. 5018 sayılı Kanun, mali yönetim ve kontrol sistemimizin yapısını ve işleyişini yeni bir anlayışla ele almak suretiyle sistemin temel esaslarını düzenlemiştir. 5018 sayılı KMYKK ile kamu mali sistemimize kurumsal yönetim anlayışı gelmiştir.

¹⁰⁸ K. Evren Bolgün ve M. Barış Akçay, **Risk Yönetimi – Gelişmekte Olan Türk Finans Piyasasında Entegre Risk Ölçüm ve Yönetim Uygulamaları**, 3. Baskı, Scala Yayıncılık, İstanbul, 2009, s. 543.

Tablo 3.3. 1050 Sayılı Kanun ve 5018 Sayılı Kanun İle Öngörülen Mali Yönetim Sistemlerinin Esaslarının Karşılaştırılması.

Konu/İşlem	1050 s. Kanun	5018 s. Kanun
Kapsam	1.Devlet (genel bütçeli idareler). 2.Katma bütçeli idareler. 3.Belediye ve il özel idareleri (özel bütçe).1050 s. Kanun özel kanunlardaki hükümler dışında katma ve özel bütçeli idareleri de kapsar. Mali yönetim ve bütçenin kapsamı dardır, bazı harcamalar bütçe dışında kalmıştır. Özerk/bağımsız bütçeli idareler, döner sermaye ve fonlar Kanun kapsamında değildir.	1.Merkezi Yönetim kapsamındaki kamu idareleri (Genel bütçe, özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurumlar). 2.Sosyal güvenlik kurumları 3.Mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini kapsar. Mali yönetim ve bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Tüm harcamaların bütçe içinde izlenmesi esası getirilmiştir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarına bazı ayrıcalıklar tanınmıştır.
Kamu Kaynağı Kullanımının Genel Esaslar	Ödeneklerin verimli ve etkili kullanılması.	Mali Saydamlık Hesap Verme Sorumluluğu Stratejik Planlama Performans Esaslı Bütçeleme Çok Yıllık Bütçeleme Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması.
Yönetim ve Harcama Sürecinde Görev Alanlar	Bakan - İta Amiri -Tahakkuk Memuru Sayman İta Amiri Mutemedi Sayman Mutemedi	Bakan Üst Yönetici Harcama Yetkilisi Mali Hizmetler Birimi Yöneticisi (ön mali kontrol bakımından) Gerçekleştirme Görevlileri Muhasebe Yetkilisi Harcama Yetkilisi Mutemedi Muhasebe Yetkilisi Mutemedi
Yetki ve Sorumluluklar	Kanunda ita amiri, tahakkuk memuru, sayman, ita amiri mutemedi ve sayman mutemetlerinin görev, yetki ve sorumluluklarına yer verilmiştir. Esas sorumluluk tahakkuk memurları ve saymanlar üzerinde kalmış, ita amirleri istisnai hallerde sorumlu tutulmuşlardır. Bakanların sadece siyasi sorumluluğu vardır. Bakan ve üst yöneticilerin yönetim ve hesap verme sorumluluğuna yer verilmemiştir.	Harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlileri, muhasebe yetkilisi, harcama yetkilisi mutemedi ve muhasebe yetkilisi mutemetlerinin görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmiş ve bunların sorumlulukları görevleri gereği yapmaları gerekli iş ve incelemeleri gerekli belgelerle sınırlandırılmıştır. Bakan ve üst yöneticilerin hesap verme ve yönetim sorumluluğu vardır.

Bütçe Hazırlığı	Bütçe hazırlığına nispeten geç başlanmaktaydı. Bütçe çağrısı, bütçe hazırlama rehberi ve yatırım programı hazırlama esaslarına ilişkin hükümler Kanunda yer almamıştır. Program bütçe sistemi uygulanması öngörülmesine rağmen uygulanmamıştır. Bütçe kod yapısı yetersizdir. Bütçe ödenekleri gerçekçi bir şekilde belirlenmemekte, önceki yıl ödenekleri belirli oranlarda artırılarak tespit edilmektedir. Ödeneklerin belirlenmesinde harcamacı kurumlardan ziyade asıl belirleyici olan Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığıdır. Performansa dayalı bütçe uygulaması yoktur. Kalkınma planları ve yıllık programlarıyla bütçeler arasındaki gerekli bağ kurulmamıştır. Stratejik plan hazırlanmamaktadır. Yatırım ve cari transfer ödeneklerinin belirlenmesinde Maliye Bakanlığı ile DPT birlikte görev almaktadır.	Bütçe hazırlık süreci öne alınmıştır. Bütçe hazırlığına esas mali dokümanlar ve yayımlanma takvimi Kanunda belirtilmiştir. Performans esaslı bütçe sistemine geçilmesi öngörülmüştür. Üç yılı kapsayan çok yıllık bütçeleme (orta vadeli harcama) esası getirilmiştir. Kurumların stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerin bu planlar ve performans programları esas alınarak hazırlanması öngörülmüştür. 5018 s. Kanun öncesinde uygulanmaya başlanan analitik bütçe kod yapısına Kanunda da yer verilmiştir. Yatırım ve cari-transfer ödeneklerinin belirlenmesinde mevcut sistemde yaşanan çift başlılık giderilmemiştir.
Bütçe Uygulaması	Harcamacı kurumlara inisiyatif tanınmamıştır. Yetkiler merkezi kurumlarda (Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı) toplanmıştır.	Kurumlara bütçe hazırlığı ve uygulamasında inisiyatif tanınmıştır. Ödenek kullanımı ve aktarmalarında kurumlara belirli oranlara kadar yetki tanınarak esneklik kazandırılmıştır.
Denetim Türleri ve Yetkili Olanlar	1.Denetim türleri Uygunluk denetimi Performans Denetimi (Sayıştay tarafından birkaç yıldır kısmi olarak yapılan bu denetim pilot uygulama düzeyinde kalmıştır.) 2.Denetim Yapanlar Sayıştay denetçileri Kurumların teftiş ve denetim birimleri Maliye Bakanlığının merkez ve taşra denetim birimleri	1.Denetim Türleri Uygunluk Denetimi Performans Denetimi Mali Denetim Denetim bir fonksiyon olarak yeniden tanımlanmış ve kapsamı genişletilmiştir. İç kontrol sisteminin bir unsuru olarak iç denetim getirilmiştir. 2.Denetim Yapanlar Sayıştay denetçileri (dış denetim) İç denetçiler (iç denetim) İstisnai hallerde denetim yetkisi olanlar (Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı)
İç Kontrol Sistemi ve Harcama Öncesi Kontrol	İç kontrol sistemi oluşturulmamıştır. Sadece harcama öncesinde kısmi bir kontrol mekanizması öngörülmüştür. Harcama öncesi kontrol sürecinde; Maliye Bakanlığı, Sayıştay, Maliye Başkanlıkları/Bütçe Dairesi	Kamu idarelerinde iç kontrol sistemi kurulması öngörülmüştür. İç kontrol sisteminin bir unsuru olarak harcama birimleri ve mali hizmetler birimi tarafından işlemlerin ön mali kontrole tabi tutulması esası getirilmiştir. Saymanlıkların ödeme aşamasında

	Başkanlıkları ve Saymanlıklar görev almaktaydı. Harcama öncesi kontrol sistematik değildir, sadece belli noktalarda harcama öncesi kontrol yapılmaktadır.	yaptıkları uygunluk kontrolüne son verilmiştir. Muhasebe yetkileri ödeme safhasında sadece Kanunda belirtilen hususları arayacaklardır. Maliye Bakanlığı ve Sayıştay tarafından harcama öncesinde yapılan kontroller (vize ve tescil) kaldırılmıştır.
Muhasebe Sistemi ve Mali İstatistikler	Nakit Esaslı Muhasebe Sistemi Muhasebe sisteminde kurumlar arası farklı uygulamalar vardır. Mali istatistikler kamuoyuna düzenli olarak açıklanmamaktadır. Faaliyet raporları düzenlenmemektedir.	Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi Kamu idareleri arasında muhasebe birliği sağlanmıştır. Mali istatistiklerin ve faaliyet raporlarının belirli periyotlarla kamuoyuna açıklanması esası getirilmiştir.

Kaynak: Dilek Göze, Kamu Mali Yönetiminde Performansın Yönetilmesi - İç Kontrolün Kurumsal Performansa Etkisi, Süleyman Demirel Üniversitesi S.B.E., Yüksek İlan Tezi, Isparta, 2008, s. 144-146.

5018 sayılı Kanun, kamuya denetleme getirmiştir. Kamu, kontrol ve denetimlere açık hale getirilmiştir. Kamuda kontrol ve denetim yönetimin kalitesini arttırmakta, yapılan hatalar azalmakta ve etkin bir denetimle kamuda yolsuzluklar da azaltılabilmektedir.¹⁰⁹ Burada denetimin etkinliği yönetimin şeffaf olmasına ve yine yönetimin hesap verme sorumluluğuna bağlı olmaktadır.

5018 sayılı Kanun m.7 mali saydamlık (şeffaflık) ile ilgilidir ve açılımı şöyledir:

“MADDE 7.- Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. 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 uygulama 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,*

¹⁰⁹ Karakuş, a.g.t., s. 78.

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

Zorunludur.

Malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir.”¹¹⁰

5018 sayılı Kanun m.8 de hesap verme sorumluluğu ile ilgilidir ve şöyledir:

“MADDE 8.- Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”¹¹¹

Kamuda dış denetimler önemlidir. Bu görevi Sayıştay üstlenmektedir. Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinin, sosyal güvenlik kurumlarının ve mahalli idarelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevlidir.

Dış denetim konusu 5018 sayılı Kanun m.68 de düzenlenmiştir ve şöyledir:

“MADDE 68.- Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur.

¹¹⁰ 5018 sayılı KMYKK m. 7

¹¹¹ 5018 sayılı KMYKK m. 8

Dış denetim ve hesapların hükme bağlanmasına ilişkin diğer hususlar ilgili kanununda düzenlenir.”¹¹²

Kamuda dış denetimin yanı sıra iç denetimler de önem arz etmektedir. Kamuda iç denetimden amaç, kurumsal amaçlara ulaşmaya yardımcı olmaktır. İç denetim kontrol ve yönetim süreçlerinin etkililiğini değerlendirmek ve geliştirmek için sistematik ve disiplinli bir yaklaşım getirmek suretiyle bunu yapar.¹¹³

İç denetim, çeşitli kontrol faaliyetlerini içermekte ve bunların neticesinde bir rapor olarak üst yönetime sunulmaktadır.¹¹⁴

İç denetimde ölçütler standartlara uygunluk derecesine karşılık gelmektedir. İç denetçiler kurum içindeki iddialar hakkında bilgi/bulgu toplamakta ve denetimlerini bitirdikten sonra rapor hazırlamaktadırlar. Raporda, iddiaların doğru olup olmadığı belirtilmektedir. Bu raporlar, denetçi görüşlerinden oluşmaktadır. İç denetimin amacı kurumun amaçlarının ne olduğu ve onu yerine getirmek için hangi süreçlerin takip edildiğini belirlemek ise, iç denetçinin rolü belirlenen bu süreç içinde neyin çalışmakta neyin çalışmamakta olduğunu, birini motive edecek diğerini caydıracak şekilde ortaya koymak olmaktadır. “5018 sayılı Kanun ile iç denetimin yasal çerçevesi oluşturulmakta ve iç denetimin kapsamı, uygunluk denetiminin ötesinde iç kontrol, risk yönetimi ve yönetsel süreçlerin denetimini de içerecek şekilde oluşturulmaktadır. Kamu idarelerinin faaliyetlerinin, stratejik planlar ve çok yıllık bütçelerle gerçekleştirilmesi esasları getirilmektedir. Bu sistemin etkin bir şekilde işlemesi için, idare faaliyetlerinin ve faaliyet sonuçlarının hedefler doğrultusunda olup olmadığı ve kaynak tahsislerinin kurum hedeflerine yönelik etkili ve verimli bir şekilde yapılıp yapılmadığının uluslararası standartlara uygun olarak, bağımsız ve tarafsız bir şekilde iç denetçiler tarafından denetlenmesi gerekmektedir.”¹¹⁵

İç denetim, mali nitelikteki faaliyetler ile mali nitelikte olmayan faaliyetlerin gözden geçirilerek değerlemesinin yapıldığı bir denetim türüdür. İç denetim hem mali

¹¹² 5018 sayılı KMYKK m. 68

¹¹³ Deloitte Turkey, a.g.e, s. 28.

¹¹⁴ Turan ve Sağlar, a.g.m., s. 2.

¹¹⁵ Özkan, a.g.t., s. 86.

hem de idari işlemlerin yönetsel fonksiyonu olmayan kişiler, yani iç denetçiler tarafından değerlendirilmesidir.¹¹⁶ İç denetim; bir kurumun kurmay görevi üstlenmiş kurum çalışanlarınca sonuçları sadece kurum içi çevrelere raporlanmak amacıyla yapılan bir denetimdir.¹¹⁷

İç denetim elemanları:

1- Finansal ve operasyonel bilgilerin ve bu bilgilerin tanımlanmasında, ölçülmesinde, tasnif edilmesinde ve raporlanmasında kullanılan yöntemlerin doğruluğunu ve güvenilirliğini araştırmalı,

2- Kuruluşun faaliyetleri ve raporları üzerinde önemli etkileri olan politikalara, planlara, prosedürlere, kanunlara ve yönetmeliklere uygunluğu sağlamak amacıyla oluşturulan sistemleri incelemeli ve kuruluşun bunlarla uygunluk içinde olup olmadığını belirlemeli,

3- Varlıkları koruma yöntemlerini gözden geçirmeli, uygun olduğunda, aynı tür varlıkların mevcudiyetini kontrol etmeli,

4- Harcanan kaynakların tutumlu ve verimli kullanılıp kullanılmadığını değerlendirmeli,

5- Sonuçların saptanan amaçlara ve hedeflere uygun olup olmadığını, faaliyet ve programların planlandığı gibi yürütülüp yürütülmediğini araştırmak üzere faaliyet ve programları incelemelidir.¹¹⁸

Türk kamu maliyesinin en büyük sorunu geçmişte değişime ayak uyduramamak olmuştur. 5018 sayılı KMYKK ile bu sorun giderilmiştir. Böylece Türk kamu maliyesi modern çağın gereklerine uygun hale getirilmiştir.

Türkiye’de mali disiplinin sağlanması ve mali istikrarın sürdürülebilirliğinin sağlanabilmesi amacıyla kamusal alanda yapılan yeni düzenlemelerden önemli bir

¹¹⁶ Akyürek, a.g.t., s. 16.

¹¹⁷ Serap Ünen, “Bankacılık Gözetim Sisteminde İç Denetimin Dış Denetimi Destekleme Koşulları”, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2006, s. 56.

¹¹⁸ Özkan, a.g.t., s. 86-87.

tanmesini de 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanunun yürürlüğe girmesi oluşturmıştır.

4749 sayılı Kanun 28.3.2002 tarihinde kabul edilmiş ve 9.4.2002 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmak suretiyle yürürlüğe girmiştir. Kanunun 1. maddesinde, bu Kanunun çıkarılma amacı yazılmaktadır. 4749 sayılı Kanun m.1 şöyledir:

“MADDE 1- 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 yönetimine ve izlenmesine, Hazine Müsteşarlığı ile 2 nci maddede yer alan kuruluşlar arasındaki malî ilişkilerin düzenlenmesine ve bu hususlar dahil olmak üzere Müsteşarlık tarafından üstlenilen her türlü malî yükümlülüğün geri ödenmesi, ilgili bütçe hesaplarına kaydedilmesi ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.”¹¹⁹

Kanun’un ikinci maddesi de, Kanun’un kapsamını ortaya koymaktadır. Buna göre;

“MADDE 2- Bu Kanun; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, kamu iktisadi teşebbüslerini, özel hukuk hükümlerine tabi olmakla beraber sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşları, fonları, kamu bankalarını, yatırım ve kalkınma bankalarını, büyükşehir belediyelerini, belediyeleri ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşlarını, yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi öngörülen projeler kapsamında ödeme yükümlülükleri Hazine Müsteşarlığınca garanti edilen kuruluşları ve hibelerle sınırlı olmak kaydıyla sivil toplum örgütlerini kapsar.”¹²⁰

¹¹⁹ 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun 1’inci madde, (2002) T.C. Resmi Gazete, 24721, 28.03.2002 <http://www.hazine.org.tr/4749.pdf>

¹²⁰ 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun 2’inci, (2002) T.C. Resmi Gazete, 24721, 28.03.2002 <http://www.hazine.org.tr/4749.pdf>

Türkiye’de mali disiplinin sağlanabilmesi amacıyla yapılan düzenlemelerden biri de Merkez bankasından hazinenin kısa vadeli avans kullanımına yasak getirilmesi olmuştur.

Türkiye’nin AB’ye uyum sürecinde Maastricht Kriterleri ile getirilen bazı sınırlamaların da ülkede mali disiplinin tesis edilmesine katkısı olmuştur. Maastricht Antlaşması Topluluğun dış ilişkilerini düzenlemektedir. Maastricht Kriterleri şunlardır:¹²¹

- Toplulukta fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile, bir üye ülkenin enflasyon oranı arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir. (*Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma, m. 121(1); Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 121’inci Maddesinde Öngörülen Yakınlaşma Kriterlerine İlişkin Protokol, m. 1*).
- Üye ülkelerin kamu açıklarının GSYİH’lerine oranı %3’ü geçmemelidir. (*Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma m. 121(1); Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 121’inci Maddesinde Öngörülen Yakınlaşma Kriterlerine İlişkin Protokol m. 2; Aşırı Kamu Açığı Prosedürüne İlişkin Protokol*).
- Üye devletlerin kamu borçlarının GSYİH’lerine oranı %60’ı geçmemelidir. (*Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma m. 121(1); Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 121’inci Maddesinde Öngörülen Yakınlaşma Kriterlerine İlişkin Protokol m. 2; Aşırı Kamu Açığı Prosedürüne İlişkin Protokol*).
- Üye ülkelerde uygulanan uzun vadeli faiz oranları, 12 aylık dönem itibarıyla, fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip 3 ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmamalıdır. (*Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma m. 121(1); Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 121’inci Maddesinde Öngörülen Yakınlaşma Kriterlerine İlişkin Protokol m. 4*).

¹²¹ Selin Dilekli ve Kadriye Yeşilkaya, “Maastricht Kriterleri”, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı – DPT, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Aralık, 2002, www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/2976/kriter.pdf, (20.11.2011), s. 1-3

- Son 2 yıl itibarıyla, bir üye ülkenin para birimi, diğer bir üye ülkenin para birimi karşısında devalüe edilmemiş olmalıdır. (*Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma m. 121(1); Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 121'inci Maddesinde Öngörülen Yakınlaşma Kriterlerine İlişkin Protokol m. 3*).

Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmaya göre üye devletler aşırı kamu açıklarından sakınırlar. Maastricht Kriterleri çerçevesinde kamu açıkları ve borçları da düzenlenmiştir. Böylece Maastricht Kriterleri, AB'ye uyum sürecindeki Türkiye için de sınırlamalar oluşturmuştur. Bu sınırlamaların ülkede mali disiplinin tesis edilmesinde katkıları olmuştur.

Türkiye'de bütçe sınırlamasına yönelik olarak faiz dışı fazla kuralının uygulanmaya başlanması da ülkede mali disiplinin sağlanması adına yapılan bir başka düzenlemeyi oluşturmuştur.

3.1.1. Orta Vadeli Mali Program Uygulaması

Türkiye'de Mali Kural'a geçilmeden önce Merkezi yönetim düzeyinde uygulanan ve bütçe sınırlamalarına yönelik mali kurallarla aynı niteliğe ve etkiye sahip olmasına rağmen mali kural olarak nitelendirilmeyen bir uygulamayı, 5018 sayılı KMYKK'nın 16.maddesince bütçe hazırlık sürecinde Devlet Planlama Müsteşarlığı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Program(OVP) ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan Orta Vadeli Mali Plan(OVMP) oluşturmuştur.

5018 sayılı KMYKK m.16 şöyledir:¹²²

“MADDE 16.- Maliye Bakanlığı, merkezî yönetim bütçe kanunu tasarısının hazırlanmasından ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonun sağlanmasından sorumludur.

Merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun ... toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel

¹²² 5018 sayılı KMYKK m. 16

ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmî Gazetede yayımlanır.

Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli malî plan, ... Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmî Gazetede yayımlanır.

Bu doğrultuda, kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığınca, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanarak ... Resmî Gazetede yayımlanır.

Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerir.”

5018 sayılı KMYKK doğrultusunda ilk OVP 2006 – 2008 dönemini kapsayacak şekilde hazırlanmıştır. Bu programla sosyal ve ekonomik alanda ülkede sağlanan gelişmelerin daha sağlam bir zeminde sürdürülmesini sağlayarak ekonomide güven ve istikrara katkıda bulunulması amaçlanmıştır. OVP’de uzun vadeli amaçlara katkıda bulunacak şekilde, üç yıllık dönemde üzerinde yoğunlaşılacak öncelikler tespit edilmiştir. Bakanlık ve kurum bütçelerinin hazırlanmasında, idari ve yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde, kurumların karar alma ve uygulama süreçlerinde programın amaç ve öncelikleri esas alınmıştır. Bu önceliklerin hayata geçirilmesine dönük somut tedbir, proje ve faaliyetler, kamu kurum ve kuruluşlarının katkılarıyla oluşturulmuştur. Kuruluşlar, OVP’de yer alan amaç ve öncelikler ile OVMP’de verilecek ödenek tavanlarını esas alarak, tedbir önerilerini ve bütçe tekliflerini, 5018

sayılı Kanunun 17nci maddesi çerçevesinde hazırlamak zorundaydılar. İlgili kuruluşlarla bütçe müzakereleri bu doğrultuda yürütülmüştür.¹²³

Orta Vadeli Mali Plan, bütçe hazırlık süreci ve çok yıllık bütçeleme anlayışını yönlendiren ikinci önemli belgeyi oluşturmaktaydı. OVMP, OVP ile uyumlu olacak şekilde Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanacak ve Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanacaktı. OVMP, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleriyle birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içermektedir.

Tablo 3.4. Orta Vadeli Planlarda (OVP) Öngörülen 1 Yıllık Hedefler ve Gerçekleşmeler, 2006-2009

	1 Yıllık Hedefler**				Gerçekleşmeler				Sapma			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
GSYİH Büyümesi (%)	5	7	5.5	5	6.89	4.67	0.66	-4.74	38%	-	-88%	-
İhracat (Milyar Dolar)	84.1	93.1	112.4	149.2	85.5	107.3	132.03	102.1	2%	15%	17%	-32%
İthalat (Milyar Dolar)	1226	150.3	468.4	234.6	139.6	170.1	201.96	140.9	%14	13%	20%	-40%
Cari İşlemler Dengesi / GSYİH (%)	-4	-7.9	-6.4	-6.8	-6.1	-5.9	-5.7	-2.3	%53	-	-11%	-66%
İşsizlik Oranı (%)	10	10.5	9.6	9.8	10.2	10.3	11	14	2%	-2%	15%	43%
Merkezi Yönetim Bütçe Gid.	160.143	189.877	225.859	259.14	178.1	204.067	227.03	267.275	11%	7%	1%	3%
Merkezi Yönetim Bütçe Gel.	141.822	181.111	206.951	243.592	173.484	190.36	209.598	215.06	22%	5%	1%	-12%
Merkezi Yönetim Bütçe Vergisi Gel.	130.335	155.248	174.141	198.601	137.48	152.835	168.109	172.417	5%	-2%	-3%	-13%
Merkezi Yönetim Bütçe dengesi	-	-8.766	-18.909	-15.548	-4.643	-13.708	-17.432	-52.215	-	75%	56%	236%

Kaynak: Emin Dedeoğlu, "Mali Kural Nasıl İşler?", *TEPAV – Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı*, TEPAV Politika Notu, Mayıs, 2010, s. 9.

*Reel fiyatlarla yüzde değişimi göstermektedir

** 2006 yılının değerleri 2006-2008 OVP'den, 2007'nin değerleri 2007-2009 OVP'den, 2008 değerleri 2008-2010'dan, 2009 değerleri 2009-2011 OVP'den alınmıştır

¹²³ DPT, **Orta Vadeli Program 2006 – 2008**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/200608.pdf>, (12.06.2011), s.1-2.

Tablo 3.5. Orta Vadeli Planlarda Öngörülen 2 Yıllık Hedef ve Gerçekleşmeler, 2007-2009

	2 Yıllık Hedefler**			Gerçekleşmeler			Sapma		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
GSYİH Büyümesi (%) *	5	7	5.7	4.67	0.66	-4.74	-7%	-91%	-183%
İhracat (Milyar Dolar)	93.7	105.5	124.2	107.3	132.03	102.1	15%	25%	-18%
İthalat (Milyar Dolar)	133.7	164.7	184.1	170.1	201.096	140.9	27%	23%	-23%
Cari İşlemler Dengesi / GSYİH (%)	-3.5	-7.3	-6.3	-5.9	-5.7	-2.3	69%	-22%	-63%
İşsizlik Oranı (%)	9.8	10.6	8.5	10.3	11	14	5%	4%	47%
Merkezi Yönetim Bütçe Gid. (Milyar TL)	162.28	199.027	228.07	204.067	227.03	267.275	26%	14%	17%
Merkezi Yönetim Bütçe Gel. (Net, Milyar TL)	150.318	196.236	220.755	190.36	209.598	215.06	27%	7%	-3%
Merkezi Yönetim Bütçe Vergisi Gel. (Brüt, Milyar TL)	139.821	169.264	186.866	152.835	168.109	172.417	9%	-1%	-8%
Merkezi Yönetim Bütçe dengesi	-11.962	-2.764	-7.315	-13.708	-17.432	-52.215	15%	531%	614%

Kaynak: Dedeoğlu, a.g.e., s.10.

* Reel fiyatlarla yüzde değişimi göstermektedir

** 2007 yılının değerleri 2006-2008 OVP'den, 2008'in değerleri 2007-2009 OVP'den, 2009'un değerleri 2008-2010 OVP'den alınmıştır

Tablo 3.6. Orta Vadeli Planlarda (OVP) Öngörülen 2 Yıllık Hedef ve Gerçekleşmeler, 2008-2009

	3 Yıllık Hedefler***		Gerçekleşmeler		Sapma	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
GSYİH Büyümesi (%) *	5	7.1	0.66	-4.74	-87%	-167%
İhracat (Milyar Dolar)	105.8	120.4	132.03	102.1	25%	-15%
İthalat (Milyar Dolar)	146.8	181.8	201.96	140.9	38%	-22%
Cari İşlemler Dengesi / GSYİH (%)	-3.1	-6.6	-5.7	-2.3	84%	-65%
İşsizlik Oranı (%)	9.6	10.4	11	14	15%	35%
Merkezi Yönetim Bütçe Gid.	165.958	205.732	227.03	267.275	37%	30%
Merkezi Yönetim Bütçe Gel.	161.638	210.143	209.598	215.06	30%	2%
Merkezi Yönetim Bütçe Vergisi Gel.	151.627	182.212	168.109	172.417	11%	-5%
Merkezi Yönetim Bütçe dengesi	-4.32	4.411	-17.42	-52.215	304%	-1284%

Kaynak: Dedeoğlu, a.g.e., s.10.

* Reel fiyatlarla yüzde değişimi göstermektedir

** 2008 yılının değerleri 2006-2008 OVP'den, 2009'un değerleri 2007-2009 OVP'den alınmıştır

2009 - 2011 döneminde OVP ve OVMP çerçevesinde uygulanacak kamu gelir ve harcama politikaları şu şekilde belirtilmiştir;¹²⁴

Gelir Politikaları

- Vergi politikalarının uygulanmasında istikrar ve vergilendirmede öngörülebilirlik esas olacaktır.
- Gerek görüldüğünde, küresel finansal krizin etkilerinin hafifletilmesi amacıyla, daralan talebi canlandırmaya, mevcut stokları eritmeye ve üretimi artırmaya yönelik çalışmalara devam edilecektir.
- Vergi harcamalarının toplam boyutunun tespitine yönelik çalışmalar sonuçlandırılacak ve yeni vergi harcamasına yol açacak düzenleme yapılmayacaktır.
- Vergiye gönüllü uyumun artırılması ve vergi tabanının genişletilmesine yönelik çalışmalara devam edilecektir.
- Vergi mevzuatının sadeleştirilmesi çalışmalarına devam edilecektir.
- Maliyet esaslı fiyatlandırma formülünün uygulanması suretiyle enerji KİT'lerinin faiz dışı fazla hedeflerine ulaşması sağlanacaktır.
- 2010 yılı içinde otomatik vergi tahsilât sisteminin hayata geçirilmesini sağlayacak şekilde bir eylem planı oluşturulacaktır.

Harcama Politikaları

- Bütçe uygulama sürecinde, gerek görüldüğünde, küresel finansal krizin etkilerinin azaltılması amacıyla tedbirler alınmaya devam edilecektir.
- Mali sorumluluk bilincinin geliştirilmesi amacıyla mali yönetim, iç kontrol ve iç denetim faaliyetlerine yönelik teknik ve idari kapasite artırılabilecektir.
- Mali kurallara ilişkin düzenlemeyi ve ilgili kurumsal çerçeveyi tesis edecek yasa taslağı 2009 yılında TBMM'ye sevk edilecektir.

¹²⁴ DPT, 2008 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, Ankara, 2009, s. 33-34.

- Mali kural 2011 yılı bütçe süreci içerisinde bütünüyle uygulamaya girmiş olacaktır.
- Mali kural uygulamasının bir parçası olarak, bütçede belirlenen ödeneklerin özel ödenek düzenlemeleri yoluyla aşılmasına izin verilmeyecektir.
- Kamu harcamalarında yerindelik, etkililik, verimlilik ile alternatif maliyetler ışığında harcama programları gözden geçirilecek, bu kapsamda önceliğini kaybeden harcamalar sonlandırılacaktır.
- Yeni bütçe dışı fon oluşturulmayacaktır.
- Genel sağlık sigortası sisteminin mali sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla sağlık harcamaları düzenli olarak izlenerek kontrol altına alınacaktır.

3.1.2. Orta Vadeli Mali Programdan Mali Kural'a Geçiş ve Nedenleri

Türkiye’de özellikle 2001 yılı sonrasında gerçekleştirilen mali disiplinin, ekonomik büyüme ve enflasyondaki olumlu katkılarının görülmesi ile birlikte maliye politikasının bir takım kurallara dayalı olarak yürütülmesi fikri ağırlık kazanmaya başlamıştır. Mali disiplini sağlamaya yönelik çıkarılan mali kural benzeri düzenlemeler ve IMF’in faiz dışı fazla hedefi ile birlikte, Türkiye’nin 2002–2008 döneminde örtük biçimde maliye politikasını kurallara dayandırdığının savunulabileceği ifade edilmektedir.

Kurallara dayalı maliye politikasının ciddi anlamda ilk olarak, 2008-2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planında ortaya çıktığının söylenebileceği belirtilmektedir. Nitekim 2008-2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planında¹⁵ politika geliştirme teması altında belirlenen stratejik amaç, “*Sağlam ve kurallı bir mali yapı oluşturmak*” olarak tanımlanmıştır.

Bu stratejik amaç altında ise, iki adet stratejik hedef belirlenmiştir.¹²⁵

Stratejik Hedef 1: Mali Disiplini Gözetken Harcama Politikaları Oluşturmak ve Kamu Kaynaklarını, Kamunun Önceliklerine Göre Yönlendirmek.

Stratejik Hedef 2: Ekonomik Büyümeyi, Sosyal Adaleti, İstihdamı ve uluslar arası rekabet gücünü artıracak gelir politikaları oluşturmak.

Stratejik Hedef 1, ileride oluşturulabilecek kurala dayalı bir maliye politikası ile ilgili kimi ön fikirleri içinde barındırmıştır. Stratejik Hedef 1 kapsamında belirlenen stratejik göstergeler Tablo 3.7’den görülebilmektedir.

¹²⁵ Maliye Bakanlığı (2008-2012), Stratejik Plan, 2007, www.sgb.gov.tr/StratejikYonetim/Ktphane/flash1/index.html (14.06.2011).

Tablo 3.7. Stratejik Hedef 1 Kapsamındaki Stratejik Göstergeler

Stratejik Göstergeler	Açıklamalar	Mevcut Durum
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesinin GSYH'ya oranı	Bütçe açık veya fazlalarının GSY içerisindeki payının takip edilmesi mali disiplinin sağlanması ve sürdürülmesi açısından büyük bir önem taşımaktadır.	2008 yılı için yüzde 1.6 olarak hedeflenmiştir.
Merkezi Yönetim Faiz Dışı Fazlasının GSYH'ya oranı (%)	Bütçe gelirlerinden faiz giderleri dışında kalan giderlerin çıkarılması neticesinde kalan net ve değer faiz dışı fazlayı vermektedir. Faiz dışı fazla ile devletin gelirlerinin gerçek giderlerini karşılayıp fazla vererek bu fazlalığının finansmana aktarılması yoluyla daha az borçlanma gereğinin oluşması ve döndürülebilir bir borç yapısının oluşturulması hedeflenmektedir	2008 yılı için %4.1 (maliye) tanımlı olarak hedeflenmiştir.
Merkezi Yönetim Bütçesi Bazına Bütçe gerçekleşme Oranı	İlgili mali yılda merkezi yönetim bütçesinde tahsis edilen ödeneklerin ne kadarının harcandığını gösteren orandır.	2008 yıl sonunda %104.65 olarak gerçekleşmesi tahmin edilmektedir.
Politika Analizi Kapasitesinin Uygulandığı Sektör Sayısı	Alınacak politika kararlarının hem sektörel hem de makro düzeyde önceden hesaplanması açısından harcama programları analizleri ve bütçe performans değerlendirmeleri sıklıkla kullanılan bilimsel araçlardır. Plan dönemi boyunca söz konusu analizlerin 3 sektörde uygulanması hedeflenmektedir.	Politika analizi kapasitesi oluşturulmasına yönelik çalışmalar sürdürülmektedir.

Kaynak: Maliye Bakanlığı (2008-2012), Stratejik Plan, 2007, www.sgb.gov.tr/StratejikYonetim/Ktphane/flash1/index.html, (14.06.2011).

Tablodan çıkarılan sonuç bu dönem itibarıyla açık bir “mali kural” vurgusundan ziyade, “mali disiplin” vurgusunun ön planda olduğudur. Bu dönemde mali kuralın özellikleri olan, yasal dayanakların olması hususu net değildir ve herhangi bir yaptırım da söz konusu edilmemiştir.

Maliye Bakanlığı Yıllık Ekonomik Rapor 2008’de mali kurallar ile ilgili bir bilgi kutusu hazırlamıştır.¹²⁶ Bilgilendirme yazısında, mali kuralın tanımı, uygulanma

¹²⁶ Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Rapor, 2008, <http://www.sgb.gov.tr/Raporlar/Y%C4%B1ll%C4%B1k%20Ekonomik%20Rapor/Y%C4%B1ll%C4%B1k%20Ekonomik%20Rapor%202008.pdf>, (18.06.2011).

nedenleri, amaçları, özellikleri gibi konularda kısa bilgi verilmiştir. Hazırlanmış olan bilgi kutusu aşağıdaki gibidir:

“Mali kurallar, makro ekonomik anlamda bütçe dengesi, kamu borçları, kamu harcamaları ve vergi oranları gibi mali performans göstergelerine sınırlar getiren kısıtlama veya düzenlemeler olarak tanımlanmaktadır. Mali kurallar, aynı zamanda kamu maliyesi büyüklüklerine ilişkin rakamsal hedefler olarak belirlenebileceği gibi bu büyüklüklerin milli gelire oranı üzerindeki sınırlamalar olarak da ortaya çıkabilmektedir.

Mali reformların uygulamaya konulmasının altında yatan temel neden, büyük boyutlara ulaşan kamu açıkları ve bununla bağlantılı olarak artan kamu borçlarının GSYH içindeki payıdır. Aynı zamanda bu reformları zorunlu hale getiren itici güçlerden biri de, devletin üstlendiği rollerin yeniden tanımlanması ile birlikte devletin kapsam ve boyutlarına açıklık getirilmesi zorunluluğudur.

Mali kuralların amaçları; maliye politikalarına olan güveni artırmak, ekonomik dalgalanmaların etkisini en aza indirmek, bütçe sürecinin ve maliye politikalarının sürdürülebilirliğini kolaylaştırmaktır.

Bu kapsamda, mali kuralların en önemli işlevi, mali disiplini sağlayıp sürdürülebilir hale getirerek, makroekonomik istikrar ve ekonomik büyümeyi sağlamak olmaktadır.

Belirlenen bu kuralların, ulusal düzeyde ve daha alt kamusal karar alma süreçlerinde basitlik, esneklik, güvenilirlik, saydamlık ve büyüme yönelimli özelliklerle iyi tasarlanması gerekmektedir. Özellikle güvenilir olabilmesi için bu kurallara uyulacağının ve bu kuralların kalıcı olacağının taahhüt edilmesi gerekir. Mali kuralların saydam olması ise, belirli mali göstergelerle ölçülebileceği, her kesim tarafından izlenebileceği ve ihlal edilemeyeceği anlamına gelmektedir.

Uygulamada birçok ülke, stok değişken olan borç göstergelerine değil, borçların artmasına ya da azalmasına neden olan gelir, gider veya bütçe açığı gibi akım değişkenlere ilişkin mali kurallar koymayı tercih etmektedir.”¹²⁷

Nisan 2009’da yayınlanan 2008 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programda’da (KEP) “Mali Kural” bir hedef olarak ortaya konulmuştur. Bu Program’da da mali kuralla ilgili herhangi bir içerik bulunmamaktadır. KEP 2009–2011 döneminde uygulanacak kamu gelir ve harcama politikalarını belirtirken, harcama politikaları içerisinde mali kurallardan aşağıdaki şekilde bahsedilmiştir:

- Mali kuralla ilişkin düzenlemeyi ve ilgili kurumsal çerçeveyi tesis edecek yasa taslağı 2009 yılında TBMM’ye sevk edilecektir.
- Mali kural 2011 yılı bütçe süreci içerisinde bütünüyle uygulamaya girmiş olacaktır.
- Mali kural uygulamasının bir parçası olarak, bütçede belirlenen ödeneklerin özel ödenek düzenlemeleri yoluyla aşılmasına izin verilmeyecektir.

Türkiye, kurallı maliye politikasının uygulamasını sağlamak üzere önemli adımlar atmış ve Mayıs 2010 tarihinde mali kuralın yasal altyapısını düzenleyen kanun tasarısını Türkiye Büyük Millet Meclisi(TBMM)’ne sevk etmiştir.¹²⁸

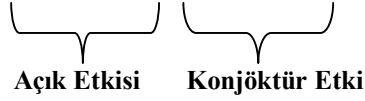
2011 yılından itibaren ekonomide yeni çıpa olarak uygulanacak olan mali kuralın formülünün genel yönetimi kapsadığı ve formülün aşağıdaki şekilde olduğu belirtilmektedir.

¹²⁷ Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Rapor, 2008, <http://www.sgb.gov.tr/Raporlar/Y%C4%B1ll%C4%B1k%20Ekonomik%20Rapor/Y%C4%B1ll%C4%B1k%20Ekonomik%20Rapor%202008.pdf>, (18.06.2011).

¹²⁸ Birol Karakurt ve Tekin Akdemir, “Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş”, Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya (Edit.), **Mali Kurallar – Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2010/408, Ankara, 2010, s. 320.

Şekil. 3.2. Mali Kural Formülü: Genel Yönetim Açık Kuralı

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



-y(a_(t-1) - a*) : Bir önceki yıl genel yönetim açığından kaynaklanan uyarılama,

-k(b_(t) - b*) : Konjoktürel etkiden kaynaklanan uyarılama,

a_(t-1) : Bir önceki yılın genel yönetim açığının GSYH'ye oranı

a* : Orta ve uzun dönemde uyum sağlanması öngörülen genel yönetim açık tavanının GSYH'ye oranı, (a*= yüzde 1)

b_(t) : Cari yıldaki reel GSYH artış oranı tahmini

b* : Konjoktürel uyarlamaya esas teşkil edecek eşik reel GSYH büyüme oranı, (b*= yüzde 5)

y : Yakınsama hız katsayısı (0.33). Bu katsayı, ekonominin reel olarak büyüme ve daralma dönemlerinde maliye politikasına esneklik sağlayacaktır.

k : Konjoktürel etkiyi yansıtırma katsayısı (0.33)'dır. Bu katsayı, iş çevrimlerine karşı yönde hareket ederek otomatik dengeleyicilerin çalışma mekanizmasını destekleyecektir

Kaynak: Coşkun Can Aktan, “Kurumsal Maliye Politikası ve Mali kurallar”, Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası, Ocak 2011, <http://www.ceis.org.tr/dergi/2011ocak/makaleI.pdf> (4.11.2011), s. 11.

Mali Kural Kanun Tasarısı'na göre, herhangi bir yılda genel yönetim açığının GSYH'ye oranının, bir önceki yılın genel yönetim açığının GSYH'ye oranına genel yönetim açık uyarılmasının eklenmesiyle hesaplanan değeri aşamayacağı ifade edilmiştir.¹²⁹ Genel yönetim açık uyarılması, açık etkisi ile konjoktürel etkinin toplamundan oluşmaktadır.

¹²⁹ Ahmet Kesik ve Nergiz Bayar, “Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin”, Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya (Edit.), **Mali Kurallar – Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2010/408, Ankara, 2010, s. 57.

Açık etkisi, bir önceki yıl genel yönetim açığının GSYH'ye oranından, genel yönetim açığının GSYH'ye oranına ilişkin uzun dönemli hedef olan yüzde 1'in çıkarılması sonucu bulunan değerin -0,33 ile çarpılmasıyla hesaplanmaktadır.

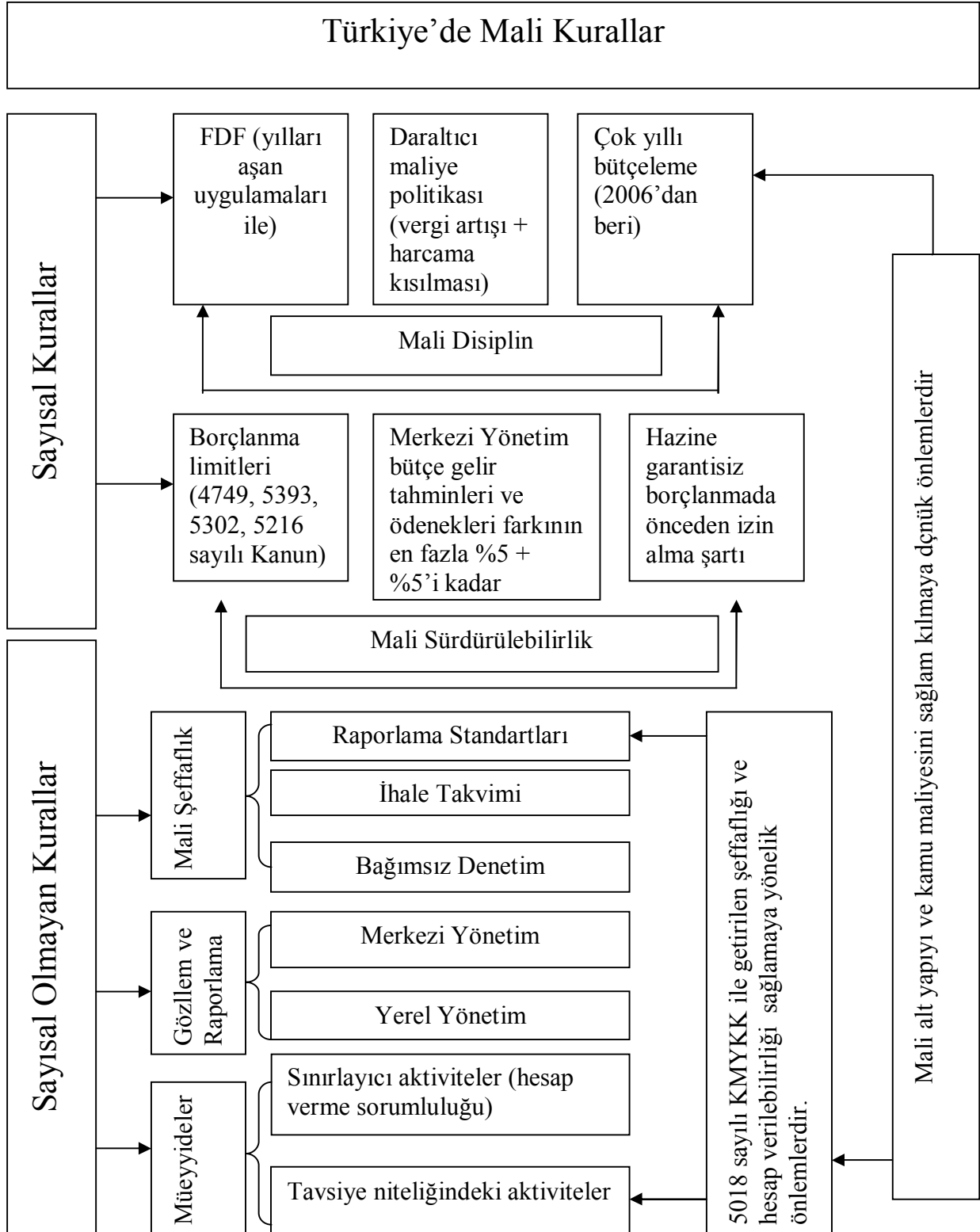
Konjonktürel etki ise, ilgili yıl reel GSYH artış oranından yüzde 5'in çıkarılması sonucu bulunan değerin -0,33 ile çarpılmasıyla hesaplanmaktadır.

Tasarı'ya göre uygulanacak mali kuralın iki ana bileşenini de bütçe açığı ile büyüme oluşturmuştur.

Mali kuraldan sapma olup olmadığının, o yıl için gerçekleşen genel yönetim açığının GSYH'ye oranı ile kesin tavan karşılaştırılarak yapılacağı ifade edilmektedir.¹³⁰

¹³⁰ Kesik ve Bayar, a.g.m., s. 57-58.

Şekil 3.3. Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Uygulamaları.



Kaynak: Birol Karakurt ve Tekin Akdemir, “Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri”, *Maliye Dergisi*, Sayı 158, 2010, s. 254.

Türkiye’de Mali Kural’a geçişin nedenleri çeşitlidir. Bunlar aşağıda özetlenmiştir:

-Makroekonomik istikrarı sağlamak: Mali kural uygulamaları ile ülkede makroekonomik istikrarın tesis edilmesine çalışılmaktadır. Bunun için makroekonomik istikrarsızlığın temel kaynağını oluşturan enflasyonist baskıları azaltmak için bir dizi önlem alınmaktadır. Bu kapsamda devlet iç borçlanmasına sınırlamalar getirilmektedir. Hazine’nin Merkez Bankasından borçlanmasına da sınırlama gelmektedir. Böylece enflasyonist baskılar azaltılmaya ve ülkede makroekonomik istikrarın tesis edilmesine çalışılmaktadır. Esasen kurallı maliye politikasında makroekonomik istikrarın güçlendirilmesine odaklanılır.

-Mali disiplinin tesis edilmesi için kurallar getirmek: Kurallı maliye politikaları ülkede mali disiplinin sağlanması için kurallar içerir. Kurallı maliye politikasında mali disiplinden taviz verilmez. Çünkü ülke ekonomisinde istikrar tesis edilebilmesi mali disiplinin sağlanmasına bağlıdır.

-Bütçe Denkliği Sağlamak: Mali Kural uygulaması ile ülkede bütçe denkliği sağlanmak amaçlanmaktadır.

-Kamu harcamalarında tasarrufa gitmek: Mali Kural uygulaması ile kamu harcamalarında kısıntıya gidilmektedir.

-Kamu kesimi borç rasyolarını azaltmak: Kamu kesimi borç rasyolarını azaltmayı amaçlayan çok yıllık harcama tavanları ile birlikte ülkede faiz dışı fazla hedefi benimsenmiştir. Bu çerçevede maliye politikasının temel hedefinin makul düzeyde faiz dışı fazla vermesini sağlayarak kamu borç stokunun gayri safi yurtiçi hâsılaya oranının makul düzeylere indirilmesi olacağı göze çarpmaktadır.

-Orta vadeli mali hedefler arasında bir çıpa teşkil etmek: İyi dizayn edilmiş bir mali kural birbiriyle rekabet içinde olan orta vadeli mali hedefler arasında bir çıpa olarak hizmet görebilecektir.

3.1.3. Mali Kural'a Geçişten Beklentiler

Türkiye'de Mali Kural'a geçişten beklentiler; bütçe denkliliğine ulaşmak, kamu harcamalarında tasarrufa gitmek, kamu kesimi borçlanmasına sınır getirmek, borçları sürdürülebilir bir anlayışta yönetip yeniden yapılandırmak ve rekabet içinde olan orta vadeli mali hedefler arasında bir çıpa teşkil edebilmektir. Mali kural uygulamaları ile ülkede mali disiplinin tesis edilmesi amaçlanmaktadır. Türkiye'de mali kural uygulamaları ile makroekonomik istikrarsızlıkların da önüne geçilmek istenmektedir.

3.2. Türkiye'de Mali Kural'a Geçişle Maliye Politikalarına Getirilen Düzenlemeler

Türkiye'de Mali Kural'a geçişle maliye politikalarında çeşitli düzenlemeler yapılmaktadır. Bu kapsamda öncelikle bütçe denkliliğinin gözetilmesine başlanmaktadır. Kamu açıklarının azaltılmasına gayret edilmektedir. Bunun için borçlanmaya sınırlamalar getirilmektedir. Nitekim ülkede kamu kesimi borç rasyolarını azaltmayı amaçlayan çok yıllık harcama tavanları ile birlikte faiz dışı fazla hedefi benimsenmiştir. Kamu harcamalarında kısıntıya gidilmiş, harcamalarda tasarruf dönemi başlamıştır. Türkiye'de modern maliye politikaları uygulanmaktadır. Mali kural uygulaması ile birlikte Türkiye'de kamu harcamalarında kısıntıya gidilmektedir, çünkü modern maliye politikalarında kamu harcamalarının hacimce küçük olması gerekmektedir.¹³¹

Türkiye'de mali kurallar çerçevesinde Merkezi yönetim kapsamında uygulanan uygulamalardan en önemlisini faiz dışı fazla (FDF) uygulaması oluşturmaktadır. Ülkede maliye politikaları çerçevesinde, orta vadede kamu borç stokunu düşürmek, bütçe açıklarını azaltarak mali disiplini sağlamak, makroekonomik istikrarın sürdürülmesini desteklemek ve enflasyonla mücadelede katkıda bulunmak amacıyla bütçe sınırlamasına yönelik FDF kuralı benimsenerek uygulamaya sokulmuştur. Esasen Türkiye'de FDF 2000li yılların başından beri uygulanmaktadır. FDF'nin gündeme gelmesi, bütçe açıklarının artması ve buna paralel olarak kamu borç yükünün yüksek düzeylere ulaşması ile olmuştur. Türkiye'de kamu finansman açıkları özellikle 1980'li yılların

¹³¹ Aktan, Dileyici ve Özen, a.g.m., s. 19.

sonlarından itibaren artmıştır. Bu açıklar temel olarak kamu kurumlarının ciddi finansman ihtiyaçlarından kaynaklanmıştır.

FDF, bütçenin toplam gelirleriyle bütçeden yapılan toplam faiz ödemeleri yok sayıldığında geriye kalan harcamalar arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır. Yani FDF, hiç faiz gideri olmasaydı, bütçenin gelir - gider durumunun ne olacağını açıklamaktadır.¹³² FDF, faiz harcamaları hariç tutulduğunda bütçenin fazla vermesi durumu olmaktadır. Yani bütçe gelirleri faiz dışındaki bütçe giderlerini karşılamakta ve bir miktarda fazla vermektedir. Bu gelir fazlası ile faiz ödemelerinin bir kısmı gerçekleştirilmekte ve kalan kısmı borçlanmayla karşılanmaktadır. Bunun sonucu ise borç stokundaki artışın (net borçlanmanın) faiz ödemelerinden daha az olması olmaktadır.

FDF, toplam harcamalardan faiz harcamalarının çıkarılması durumunda kamu gelirlerinin giderleri karşılayıp karşılamadığını göstermektedir. FDF verilmesi durumunda, kamu gelirleri faiz dışındaki kamu giderlerini karşılamakta ve bir miktar da fazla verilmektedir. Bütçe toplamda açık verse dahi, bütçe açığı faiz harcamalarından daha düşükse, FDF veriliyor demektir. Burada FDF'nin büyüklüğü, bütçe açığı ve faiz harcamalarının büyüklüğüne bağlı olmaktadır. Diğer veriler sabitken bütçe açığının büyümesi FDF'yi küçültürken, faiz giderlerinin artması FDF'yi yükseltmektedir. Başka bir ifade ile FDF'yi artırmanın yolu, faiz oranları sabitken faiz dışı harcamaları azaltmak veya bütçe gelirlerini artırmaktan geçmektedir.

FDF, son yıllarda borçlanmanın sürdürülebilmesi için, Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşların da üzerinde en çok durdukları konulardan birini oluşturmaktadır.¹³³ Çünkü FDF sağlandığında, vadesi gelen borçlar için yeniden borçlanabilme kabiliyeti artmaktadır.

¹³² Aykut Aydın, "Faiz Dışı Fazlaya Genel Bir Bakış", http://www.alomaliye.com/aykut_aydin_faiz_disi.htm, (20.11.2011).

¹³³ M. Said Ceyhan, "Faiz Dışı Fazla Nedir? Türkiye'de Mevcut Faiz Dışı Fazla ve Reel Faizler İle Kamu Borçları Eritilebilir Mi? (Muhtemel Senaryolara Göre Üç Projeksiyon)", *C.Ü. İİBF Dergisi*, C:5, S:2, 2004, s. 37.

FDF uygulaması merkezi yönetim bütçesinin faiz giderleri bir kenara bırakıldığında kamu gelirlerinin belirlenen faiz dışı fazla oranı kadar kamu harcamaları aşmasını gerektirdiğinden kamu harcamalarını bastıran ve böylece faiz giderlerinin daha kolay bir biçimde ödenmesini sağlayarak kamu kesimi borçlanma gereksinimini azaltıp mali disiplini artıran bir uygulama niteliğine sahiptir. Ve bu özelliği nedeniyle merkezi yönetim bütçesinin kapsamı ve büyüklükleri üzerinde ciddi etkiler meydana getirmektedir.

Faiz dışı fazla uygulamasıyla Türk kamu maliyesinde tekrar gündeme gelen mali disiplinin sağlanması ile birlikte enflasyon oranlarının uzun yıllar sonra tek rakamlara inmiştir.

3.3. Mali Kural'ın Uygulanmasından Doğan Faydalar ve Sakıncalar

Mali Kural uygulamasından ülke için çeşitli faydalar hâsıl olmaktadır. Örneğin Türkiye’de bütçe denkliliği gözetilmeye ve hedeflenmeye başlamaktadır, kamu harcamalarında kısıntıya gidilmekte, harcamalarda tasarruf dönemi başlamaktadır. Böylece ülkede kamu açıklarının azaltılabilmesi mümkün olabilecektir. Nitekim ülkede çok yıllık harcama tavanları benimsenmiş, böylece kamu kesimi borç rasyolarında azalma olmuştur. Mali kural uygulamaları ile ülkede mali disiplinin tesis edilmesi kolaylaşacaktır. Öte yanda Türkiye, sürdürülebilir bir borç yönetimine kavuşmuş olacaktır. Borçlar modern maliyenin gereklerine uygun şekilde sürdürülebilir bir anlayışta yönetilecektir. Esasen modern maliye anlayışında hükümetin borçlanma gücünü kullanımı da kurala dayalıdır ve hükümetin çok sınırlı borçlanma yetkisi vardır.¹³⁴

Mali kural uygulaması Türkiye için yerinde bir karar olmuştur. Çünkü harcama veya denk bütçe kuralı borçların azaltılmasına yardımcı olabilmektedir. Bununla birlikte borç hedefini de içeren bir harcama kuralı harcamaların kısıtlanması açısından daha uygun olacaktır.

¹³⁴ Aktan, Dileyici ve Özen, a.g.m., s. 23.

3.4. Gelecek Senaryoları

Mali Kural uygulamaları, modern maliyenin bir icabıdır. Modern maliye politikaları; bütçe denkliliğine ya da kamu harcamalarında kısıntıya gidilmesine odaklanmaktadır. Türkiye'nin maliye politikalarında hem bütçe denkliliğini gözettiği hem de kamu harcamalarında kısıntıya gittiği görülmektedir. Türkiye, gelişmekte olan bir ülkedir ve bu yüzden ülke için mali disiplinin sağlanması büyük önem arz etmektedir. Bunun için ülkenin modern maliye politikaları ile yönetilmeye ihtiyacı bulunmaktadır. Bu bağlamda mali kural uygulamalarının da, modern maliyenin bir gereği olarak Türkiye'de uygulanmasına ihtiyaç vardır. Türkiye'de kurallı maliye politikalarına geçildikten sonra bu politikaların uzun yıllar uygulanacağı düşünülmektedir. Çünkü kurallı maliye politikaları, yeni ve modern maliyenin etkili bir aracını oluşturmaktadır. Bu bağlamda mali kural uygulamalarının Türkiye'de uygulanmasına devam edileceği düşünülmektedir. Mali kural uygulamaları, ülkede mali disiplinin sağlanmasına hizmet etmektedir. Mali kuralların, ülkede mali disiplinin sağlanmasında katkısı olmakta ve olmaya da devam edecek görülmektedir.

Tablo 3.8. Mali Kural Formülüne Göre Türkiye'de Bütçe Tahmini (2010-2015).

Yıllar	Bütçe Dengesi / GSYİH	GSYİH %	Bütçe Açığının GSYİH'ya Oranında Yapılacak Uyarlama	Yapılan Uyarlama Sonucunda Gerçekleşmesi Beklenen Bütçe Tahmini
2009	5.5	-	-	-
2010	3.42	6.8	-2.08	-3.42
2011	2.79	4.5	-0.63	2.79
2012	2.2	5	-0.59	2.2
2013	1.64	5.5	-0.56	1.64
2014	1.00	6.27	-0.64	1.00
2015	0.00	8.03	-1.00	0.00

Kaynak: Ahmet Şengönül ve Mehmet Songur, "Türkiye'de Mali Kural: Olsaydı ya da Olacaksa", *Seta Analiz*, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, S. 29, Kasım, 2010, s. 20.

Mali kural uygulamaları, iradi maliye politikalarının bazı mahsurlarını ortadan kaldırmakta, makro ekonomik istikrarın sürdürülmesini, mali açıkların azaltılmasını, kamu borç stokunun ihtiyatlı bir seviyede tutulabilmesini, orta ve uzun vadede sürdürülebilir bir mali pozisyonu sağlamakta, negatif dışsallıkları önlemekte, nesiller arası dengeyi sağlamakta, mali disiplini güçlendirmekte, maliye politikalarının saydamlığının ve mali disiplinin ödünsüz devam ettirilmesini sağlamaktadır.¹³⁵

¹³⁵ Karakurt ve Akdemir, **a.g.m.**, s.324-325.

SONUÇ

Maliye politikası, mali araçların gerektiği biçimde, ekonomik ve sosyal amaçlara göre kullanılması olarak tanımlanmaktadır. Maliye politikalarının uygun şekilde belirlenmesinin önemi çok büyüktür. Çünkü yanlış kararlar çok kötü sonuçlara sebebiyet vermektedir.

Genel olarak maliye politikasının amaçları ekonomide istikrarı sağlamak, iktisadi kalkınmayı gerçekleştirmek ve ekonomide servet dağılımı ve yaşama düzeylerini iyileştirmek olup, bu amaçlarla ekonomi kayıt altına alınmak, mali disiplin sağlanmak, açıklar kontrol altına alınmak ve enflasyonla mücadeleye katkı sağlamak hedeflenmektedir.

Maliye politikaları, geçmişten bugüne çok değişmiştir. Geleneksel maliye politikaları yerini yeni maliye politikalarına bırakmıştır. Değişen dünya düzeni etkilerini maliye politikalarında da göstermiştir. Yeni politikalarda mali disiplinin sağlanması önemli bir yer tutmaya başlamıştır. Yeni maliye politikalarında mali disipline önem verilmekte ve mali disiplinin sağlanması için çabalar gösterilmektedir.

Küreselleşme dünyanın hızla değişmesine yol açmıştır. Bundan maliye politikaları da nasibini almıştır. Bir ülkede ortaya çıkan mali krizin global hale gelmesi nedeniyle mali disiplinin sağlanmasının önemi artmıştır.

Mali kural denilince, maliye politikalarını kurala bağlayan yaklaşımlar anlaşılmaktadır. Maliye politikalarını kurala bağlayan yaklaşımlar ise bütçe dengesine ve kamu harcamalarında kısıtlamalara odaklanmaktadır. Bu kapsamda bazı ülkeler bütçe dengesini hedeflerken, bazı ülkeler de kamu harcamalarında kısıtlamalar getirmektedir. Böylece maliye politikalarına bir kural konulmaktadır. Mali kurallardan amaç mali disiplinin sağlanması olup, mali disiplin kavramı kamu gelirleri ile kamu giderlerinin birbirine denk olmasını ifade etmektedir. Mali disiplinin tesis edilmesiyle kamu ekonomisinde etkinlik ve verimlilik sağlanmaktadır. Bir ülkede mali disiplin sağlandığında, maliye politikası araçları daha etkin olarak kullanılabilir. Maliye politikası araçları denildiğinde bu kamu giderleri politikası, vergi politikası, bütçe

politikası gibi araçları içermektedir. Bu araçlar daha etkin şekilde kullanıldıklarında maliye politikasının amaçlarına daha kısa sürede ulaşılabilirdiği görülmektedir.

Mali kurallarla kamu açıkları azaltılabilmekte ve bütçe denkliliğine ulaşılabilir. Mali kurallar ile mali disiplinin sağlanması amaçlanmaktadır. Mali disiplinin sağlanması ile ekonomide istikrar tesis edilebilmektedir. Diğer bazı amaçları da kamu kesiminin büyüklüğünün sınırlanması, borçların sürdürülebilirliği, maliye politikasının sürdürülebilirliğinin sağlanması ve ekonomik dalgalanmaların etkisini azaltmak ya da dalgalanmaların daha da artmasını engellemek oluşturmaktadır.

Türkiye gelişmekte olan bir ülke olup mali disiplinin sağlanmasının ülkemiz için önemi büyüktür. Ülkemiz için dengeli bir büyüme mali disiplinin sağlanmasına bağlıdır. Bu durumda bütçe gelirlerimiz ile giderlerimiz arasında uyum sağlamak zorundayız. Bunun yolu kurallı maliye politikasından geçmektedir.

KAYNAKÇA

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun,
(2002) T.C. Resmi Gazete, 24721, 28.03.2002
<http://www.hazine.org.tr/4749.pdf>

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,(2003) T.C. Resmi Gazete, 25326,
24.12.2003

AKÇAY, M. Barış, KAYAHAN, Cantürk ve YÜRÜKOĞLU, Özge Öğüç, **Türev
Ürünler ve Risk Yönetimi Sözlüğü – İngilizce - Türkçe**, 1.Baskı, Scala
Yayıcılık, İstanbul, Mart 2009.

AKDENİZ, Türkan, “Türkiye’de 1980 - 1990 Yılları Arasında Uygulanan Finansal
Politikalar”, İstanbul Üniversitesi S.B.E., Yüksek lisans Tezi, İstanbul, 1996.

AKTAN, Coşkun Can, “Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa”,
[http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-
arastirmalari/anayasal-iktisat/aktan-mali-disiplinsizlik.pdf](http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/anayasal-iktisat/aktan-mali-disiplinsizlik.pdf) (11.04.2011)

AKTAN, Coşkun Can, “Kurumsal Maliye Politikası ve Mali kurallar”, *Çimento
Endüstrisi İşverenleri Sendikası*, Ocak 2011,
<http://www.ceis.org.tr/dergi/2011ocak/makale1.pdf> (4.11.2011)

AKTAN, Coşkun Can, DİLEYİCİ, Dilek ve ÖZEN, Ahmet, “Geleneksel Maliye ve
Yeni Maliye”, Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici ve İstiklal Y. Vural (ed),
Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar, 1.Baskı, Seçkin Yayıncılık San.
ve Tic. A.Ş., Ankara, 2004.

AKTAN, Coşkun Can ve VURAL, İstiklal Y., “Globalleşme ve Maliye Politikasında
Değişim”, Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici ve İstiklal Y. Vural (ed.),
Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar, 1.Baskı, Seçkin Yayıncılık,
Ankara, 2004.

AKTAN, Coşkun Can, VURAL, İstiklal Y. ve KARAASLAN, Yusuf Tuğrul, “Kurallara Dayalı Ekonomi Politikası Yönetimi: Mali ve Parasal Politikalarda Saydamlığın Oluşturulmasına Yönelik Kurallar”, Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya (Ed.), **Mali Kurallar – Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2010/408, Ankara, 2010.

AKYÜREK, Beste, “Bankacılık Sektöründe Risk Odaklı İç Denetim Sistemi”, Ankara Üniversitesi S.B.E., Yükseklikan Tezi, Ankara, 2006.

ALLEN, Sharon, “The Value Of Internal Audit in Corporate Governance”, *The Corporate Board*, C.129, S. 173, 2008.

APAK, Sudi ve AYTAÇ, Ayhan, **Küresel Krizler -Kronolojik Değerlendirme ve Analiz-**, Avcıol Basım Yayın, İstanbul, 2009.

APAK, Talha, “Mali Disiplin – Vergi İlişkisi ve Bağlı Sorunlar”, 2005,
http://www.alomaliye.com/aralik_05/talha_apak_mali_disiplin.htm
(17.04.2011)

ARISOY, İbrahim, “Wagner ve Keynes Hipotezleri Çerçevesinde Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi (1950-2003)”, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 14, S. 2, 2005, ss. 63-80,
http://www.ekonomist.gen.tr/_arsiv/makale/i_arisoy_turkiyede_kamu_ve_buyume.pdf, (11.04.2011).

AYDIN, Aykut, “Faiz Dışı Fazlaya Genel Bir Bakış”,
http://www.alomaliye.com/aykut_aydin_faiz_disi.htm, (20.11.2011).

BAGCI, Hamdi, **Kamu Borçları Yönetimi ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, 1.Baskı, Sermaye Piyasası Kurulu, Yayın No: 135, TŞOF Plaka Matbaacılık Tic. ve san. A.Ş., Ankara, 2001.

BAYAR, Nergiz, “Dünyada Bütçe Reformları ve Mali Disiplin”, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, **Mesleki Yeterlilik Tezi**, Ankara, 2010, <http://www.sgb.gov.tr/destekhizmetleri/Lists/Aratma%20Raporlar/Attachments/21/D%C3%BCnyada%20B%C3%BCt%C3%A7e%20Reformlar%C4%B1%20ve%20Mali%20Disiplin.pdf>, (12.04.2011).

BOLGÜN, K. Evren ve AKÇAY, M. Barış, **Risk Yönetimi – Gelişmekte Olan Türk Finans Piyasasında Entegre Risk Ölçüm ve Yönetim Uygulamaları**, 3.Baskı, Scala Yayıncılık, İstanbul, 2009.

BRANSON, William H., LITVACK, James M., **Macroeconomics**, Second Edition, Harper International Edition, Harper & Row Publishers, New York 1981.

BULUT, Cihan, **Kamu Açıkları, Enflasyon, Faiz Oranı ve Döviz Kuru İlişkileri**, Der Yayınları, İstanbul, 2002.

CEYHAN, M. Said, “Faiz Dışı Fazla Nedir? Türkiye’de Mevcut Faiz Dışı Fazla ve Reel Faizler İle Kamu Borçları Eritilebilir Mi? (Muhtemel Senaryolara Göre Üç Projeksiyon)”, *C.Ü. İİBF Dergisi*, C.5, S.2, 2004.

DEDEOĞLU, Emin, “Mali Kural Nasıl İşler?”, *TEPAV – Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı*, TEPAV Politika Notu, Mayıs, 2010.

Deloitte Turkey, **İşletmelerde İç Kontrol ve İç Denetim**, Deloitte Academy, 2008.

DİLEKLİ, Selin ve YEŞİLKAYA, Kadriye, “Maastricht Kriterleri”, *T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı – DPT, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü*, Aralık, 2002, www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/2976/kriter.pdf, (20.11.2011).

DİLEYİCİ, Dilek ve ÖZKIVRAK, Özlem, “Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası”, *Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi*, Sayı:3, Yıl:1 Temmuz-Ağustos-Eylül 2001.

DİLEYİCİ, Dilek ve KIVRAK, Özlem, “Yeni Yüzyılda Mali ve Parasal Politikalarda Yeniden Yapılanma”,
http://www2.bayar.edu.tr/iibf/maliye/sureyya_sakinc/docs/KamuMaliyesi/DilekDİLEYİCİ-OzlemÖZKIVRAK.pdf, (10.04.2011)

DPT, **2008 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı**, Ankara, Nisan – 2009.

DPT, **Orta Vadeli Program 2006 – 2008**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/200608.pdf>

DRAZEN, Allan, “Fiscal Rules From A Political Economy Perspective”, Tel Aviv University, University of Maryland, 2002.
<http://primage.tau.ac.il/libraries/brender/booksf/1615545>., (3.12.2011)

EĞİLMEZ, Mahfi, **Küresel Finans Krizi -Piyasa Sisteminin Eleştirisi-**, 4.Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2009.

ERCAN DEDE, Melek, “Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi”, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, **Mesleki Yeterlilik Tezi**, Ankara, 2010,
<http://www.sgb.gov.tr/MaliyeUzmYrdArasRaporlari/Maliye%20Uzmanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%20Ara%C5%9F%C4%B1rma%20Raporlar%C4%B1/Anayasal%20%C4%B0ktisat%20Perspektifinden%20Maliye%20Politikas%C4%B1%20Kurallar%C4%B1%20Melek%20ERCAN%20DEDE.pdf>, (15.04.2011).

GAZEZ, Seda, “Türkiye’de Yeniden Yapılanma Çalışmaları İçerisinde Denetim Fonksiyonunun Yeri ve Önemi” , Gazi Üniversitesi S.B.E., Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007.

- GÖKBUNAR, Ramazan ve ÜNAL, Aylin Gülgün, “Yönetimde Dinazorlaşma Sendromu ve Kamu Yönetiminde Değişim”, *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 13, Sayı.1, 1999.
- GÖZE, Dilek, “Kamu Mali Yönetiminde Performansın Yönetilmesi - İç Kontrolün Kurumsal Performansa Etkisi”, Süleyman Demirel Üniversitesi S.B.E., Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2008.
- GÜNAY, Ayşe, “Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, 2007.
- GÜNAY, Ayşe ve ÖZEN, Ahmet, “Avrupa Birliği’nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 4, Sayı:2, 2002, <http://www.sbe.deu.edu.tr/dergi/cilt4.say%C4%B12/4.2%20gunay.pdf>, (15.04.2011).
- GÜNAYDIN, İhsan ve ESER, Yahya, “Maliye Politikasında Yeni Trend: Mali Kurallar”, *Maliye Dergisi*, 2009, S.156
- GÜRBÜZ, A. Osman ve ERGİNCAN, Yakup, **Kurumsal Yönetim: Türkiye’deki Durumu ve Geliştirilmesine Yönelik Öneriler**, Literatür Yayıncılık, İstanbul, 2004.
- GÜROL, Yonca, **Örgüt Teorisi Olarak Kurumsallaşma**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2005.
- HANGEN, Jürgen Von, “Fiscal Rules and Fiscal Performance in the European Union and Japan”, *Institute For Monetary And Economic Studies Discussion Paper Series*, 2005.

HİÇ, Mükerrerem, **Para Teorisi**, İ.Ü. Yayınları No: 2424, Elektronik Ofset, İstanbul, 1978.

IMF, “Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”, 2009, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>, (2.12.2011)

İMREN, Arzu-AKMAN, Vedat, **Türkiye ve Dünya’da Enflasyon -Enflasyon olgusuna genel bir bakış-**, 1.Baskı, Era Yayıncılık, İstanbul, 1994.

KARAARSLAN, Erkan, **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar**, Ümit Ofset, Ankara, 2006.

KAYA, Arslan, “Kamu Kaynakları Kullanımında Etkinlik, Verimlilik ve Denetim”, *KPMG Gündem*, S.5, 2011.

KAYA, Fatih , “Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi”, DPT Müsteşarlığı, Uzmanlık Tezi, 2009.

KAZGAN, Gülten, **Türkiye Ekonomisinde Krizler (1929-2001) -“Ekonomi Politik” Açısından Bir İrdeleme-**, 2.Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Sena Ofset, İstanbul, 2008.

KANTARCI, Hasan Bülent ve KARACAN, Rıdvan, “Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, 2008, S. 155, http://portall.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/155/09.Hasan.Bulent.KANTARCI_Ridvan.KARACAN.pdf, (10.04.2011),

KARAKURT, Birol ve AKDEMİR, Tekin, “Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri”, *Maliye Dergisi*, S. 158, 2010.

KARAKURT, Birol ve AKDEMİR, Tekin, “Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş”, Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya (Ed.), **Mali Kurallar – Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2010/408, Ankara, 2010.

KARAKUŞ, Gülşah, “5018 Sayılı Kanun ile Yönetişim İlke ve Esasları Çerçevesinde Kamu Hizmetlerinin Sunumu”, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara, 2010.

KESİK, Ahmet ve BAYAR, Nergiz, “Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin”, Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya (Ed.), **Mali Kurallar – Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2010/408, Ankara 2010.

MALİYE BAKANLIĞI (2008-2012), Stratejik Planı, 2007,
www.sgb.gov.tr/StratejikYonetim/Ktphane/flash1/index.html, (14.06.2011).

MALİYE BAKANLIĞI, Yıllık Ekonomik Rapor, 2008,
<http://www.sgb.gov.tr/Raporlar/Y%C4%B1ll%C4%B1k%20Ekonomik%20Rapor/Y%C4%B1ll%C4%B1k%20Ekonomik%20Rapor%202008.pdf>,
(18.06.2011).

MERAL, Pınar Seden, “Enflasyon ve Enflasyonun Okuma Alışkanlığına Etkisi”, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S. 19, 2005,
http://sbe.erciyes.edu.tr/dergi/sayi_19/16-%20%28309-324.%20syf.%29.pdf, (25.03.2011).

NAS, Adnan, “Mali Kural Neden Önemli?”, *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar dergisi*, C.47, S. 541, 2010.

- ÖZKAN, Yılmaz, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında İç Denetimin Değerlendirilmesi ve Öneriler”, Marmara Üniversitesi S.B.E., Doktora Tezi, İstanbul, 2008.
- PARASIZ, İlker, **Makro Ekonomi Teori ve Politika**, 9.Baskı, Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 2006.
- PEACH, Richard, “The Evolution of The Federal Budget and Fiscal Rules”, 2001,
http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/fisc_rules/session1/217-236_peach.pdf, (30.04.2011),
- POLAT, Erdal, “Denetimde Beşeri Unsurun Rolü ve Önemi”, *Uzman Gözüyle Bankacılık Dergisi*, S. 23, 1998.
- RAGAN, James F.-THOMAS, Lloyd B., **Principles of Economics**, Harcourt Brace Jovanovich International Edition, Academic Press, Orlando, Florida, USA 1990.
- SAKAI, Hirotugu ve HITOSHI, Asaoka, The Japanese Corporate Governance System and Firm Performance: Toward Sustainable Growth, Research Center for Policy and Economy Mitsubishi Research Institute, Inc., 2003,
http://www.esri.go.jp/jp/prj-rc/macro/macro14/05mril_t.pdf, (20.04.2011)
- SEYMAN, Oya Aytemiz ve BOLAT, Tamer, “Küreselleşme Olgusuna Kavramsal Bir Bakış”, Oya Aytemiz Seyman ve Tamer Bolat (ed.), **Küreselleşme ve Çok Uluslu İşletmecilik**, 1.Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005.
- ŞEN, Hüseyin ve SAĞBAŞ, İsa, **Bütçe Açıkları Teori ve Türkiye Uygulaması**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004.
- SUYOLCU, Ozan Ali, “Yönetişim Mekanizmalarının Kurumsal Açıklamalar ve Finansal Raporlama Üzerindeki Etkileri”, Dokuz Eylül Üniversitesi S.B.E., Yükseklikan Tezi, İzmir, 2006.

KENNEDY, Suzanne, ROBBINS, Janine ve DELORME, François, “The Role Of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performans”, Working Papers- Department of Finance Canada, 2001, http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/fisc_rules/session1/237-266_kennedy_robbins_&_delorme.pdf, (10.04.2011),

ŞENGÖNÜL, Ahmet ve SONGUR, Mehmet, “Türkiye’de Mali Kural: Olsaydı ya da Olacaksa”, *Seta Analiz*, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, S.29, 2010.

The Institute of Internal Auditors, “IIA Position Paper: The Role of Internal Auditing in Enterprise-wide Risk Management”, Ocak, 2009. www.theiia.org/download.cfm?file=62465

The Institute of Internal Auditors-IIA, **Uluslararası İç Denetim Standartları – Meslekî Uygulama Çerçevesi**, Prince Center, İstanbul, 2008.

TURAN, A. Kadir ve SAĞLAR, Jale, “İç Denetçinin Örgüt İçindeki Yerinin Denetim Faaliyetleri Açısından Önemi”, *Muhasebe ve Denetime Bakış Dergisi*, S. 11, 2004.

TÜRK, İsmail, **Maliye Politikası – Amaçlar - Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri**, 14.Baskı, Turhan Kitabevi Yayınları, 2005.

ÜNEN, Serap, “Bankacılık Gözetim Sisteminde İç Denetimin Dış Denetimi Destekleme Koşulları”, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü, Yükseklikan Tezi, 2006.

VON HANGEN, Jürgen , “Fiscal Rules and Fiscal Performance in the European Union and Japan”, *Institute For Monetary And Economic Studies Discussion Paper Series* , 2005, www.imes.boj.or.jp/english/publication/edps/2005/05-E-05.pdf, (24.04.2011).

YILMAZ, Baki ve ALKAN, Alper Tunga, “Muhasebenin Sosyal Sorumluluk Kavramı Açısından Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde, Kurumsal Yönetim Anlayışının Algılanma Biçimi Üzerine Bir Araştırma”, *Selçuk Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2009, ss. 729-738.