



T.C.

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA ANABİLİM DALI

MALİYE BİLİM DALI

**BÜTÇE KURALLARININ VARLIĞI KAPSAMINDA BÜTÇE
ESNEKLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

701512005

Niler DENİZ

BURSA-2019



T.C.

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA ANABİLİM DALI

MALİYE BİLİM DALI

**BÜTÇE KURALLARININ VARLIĞI KAPSAMINDA BÜTÇE
ESNEKLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

701512005

Niler DENİZ

Özhan ÇETİNKAYA

BURSA-2019

T. C. BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MÜDÜRLÜĞÜNE

Bütçe ve Mali Planlama Anabilim / Ana sanat Dalı, Maliye Bilim Dalı'nda 701512005 numaralı Niler DENİZ'in hazırladığı "**Bütçe Kurallarının Varlığı Kapsamında Bütçe Esnekliğinin Değerlendirilmesi**" konulu Yüksek Lisans Tezi ile ilgili tez savunma sınavı, 27.09.2019 günü 11:00 – 13.00 saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **başarılı** olduğuna **oybirliği** ile karar verilmiştir.



Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu Başkanı)

Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA

Bursa Uludağ Üniversitesi

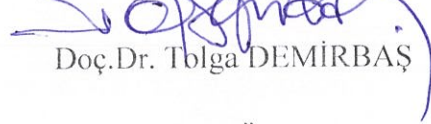
Üye



Doç. Dr. Ufuk GENÇEL

İzmir Demokrasi Üniversitesi

Üye



Doç. Dr. Tolga DEMİRBAŞ

Bursa Uludağ Üniversitesi

27.09.2019



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS/DOKTORA İNTİHAL YAZILIM RAPORU

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 27/08/2019

Tez Başlığı / Konusu: **Bütçe Kurallarının Varlığı Kapsamında Bütçe Esnekliğinin Değerlendirilmesi**

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşa toplam 160 sayfalık kısmına ilişkin, 27/08/2019 tarihinde şahsım tarafından *Turnitin* adlı intihal tespit programında (*Turnitin*)* aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan özgünlük raporuna göre, tezimin benzerlik oranı %10 'dur.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kaynakça hariç
- 2- Alıntılar hariç/dahil
- 3- 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Özgünlük Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabullendiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Tarih ve İmza
27/08/2019

Adı Soyadı: Niler Deniz
Öğrenci No: 701512005
Anabilim Dalı: Maliye
Programı: Bütçe ve Mali Planlama
Statüsü: Y.Lisans Doktora

Danışman
Prof. Dr. Özhan Çetinkaya
27/08/2019

* Turnitin programına Bursa Uludağ Üniversitesi Kütüphane web sayfasından ulaşılabilir.

Yemin Metni

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “**Bütçe Kurallarının Varlığı Kapsamında Bütçe Esnekliğinin Değerlendirilmesi**” başlıklı çalışmanın bilimsel araştırma, yazma ve etik kurallarına uygun olarak tarafımdan yazıldığına ve tezde yapılan bütün alıntıların kaynaklarının usulüne uygun olarak gösterildiğine, tezimde intihal ürünü cümle veya paragraflar bulunmadığına şerefim üzerine yemin ederim.

Tarih ve imza



Adı Soyadı: Niler Deniz

Öğrenci Numarası: 701512005

Anabilim Dalı: Bütçe ve Mali Planlama

Programı:

Statüsü: x Yüksek Lisans Doktora

ÖZET

Yazar Adı Soyadı: Niler Deniz

Üniversite: Bursa Uludağ Üniversitesi

Enstitü: Sosyal Bilimler Enstitüsü

Anabilim Dalı: Bütçe ve Mali Planlama

Bilim Dalı: Maliye

Tezin Niteliği: Yüksek Lisans Tezi

Sayfa Sayısı: x+149

Mezuniyet Tarihi: 27.09.2019

Tez Danışmanı: Özhan Çetinkaya

BÜTÇE KURALLARININ VARLIĞI KAPSAMINDA BÜTÇE ESNEKLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Devletler, iradi maliye politikası uygulamaları sonucu karşılaşılan sorunları gidermek üzere kurallı maliye politikasını uygulamaya geçirebilmektedir. Kurallı maliye politikasının uygulanması için yapılan düzenlemeler ise mali kurallar olarak adlandırılmıştır. Mali kurallar, düzenlendiği maliye politikası aracına göre gelir, gider, borçlanma ve bütçe kuralları şeklinde sınıflandırılmıştır.

Bütçe kuralları, yasalar ve anlaşmalar üzerinde sayısal ve prosedürel olarak düzenlenen bütçeleme aşamalarında uyulması gereken yazılı ve/veya yazılı olmayan kuralları ifade etmektedir. Bütçe kurallarının amacı, bütçenin hazırlanması, onaylanması, uygulanması, denetlenmesi ve performans değerlendirmesinin yapılması aşamalarında uyulması gereken kuralları belirlemektir. Ancak uygulamada bu kuralların katı, değiştirilemez olması veya kurallara uyulmadığı takdirde belirli yaptırımlar uygulanması ve rutin düzenlemelere yer vermesi bütçe kurallarının ekonomik konjonktürde meydana gelen değişimlere uyum sağlamasına engel olabilmektedir. Bu soruna çözüm olması amacıyla bütçe esnekliği kavramı geliştirilmiştir.

Bütçe esnekliği, rutin olmayan ekonomik sorunlara çözüm üretilebilmesi amacıyla bütçeleme aşamalarındaki karar alıcıların karar verme yetkisindeki serbestliği ve kuralların çeşitliliğini arttırmak suretiyle hızlı ve etkili düzenleme yapılabilme kapasitesini ifade etmektedir. Ekonomik istikrarı sağlamak için bütçe esnekliğinin varlığı önem arz etmektedir. Ancak bütçe esnekliğinin ekonomi üzerinde çeşitli olumsuz etkileri söz konusudur. Bu etkiler karar alıcıların karar verme yetkisinin serbest bırakılmasından ve kurallardaki çeşitliliğin bir takım menfaatler doğrultusunda arttırılmasından kaynaklanmaktadır.

Bütçe kuralları ve bütçe esnekliği olarak bu iki zıt kavramın birbirini tamamlayarak birlikte uygulanması ekonomik istikrarın sürekli hale gelmesi bakımından gerekli görülmektedir. Çalışmada bütçe kuralları ile bütçe esnekliği kavramları betimsel tarama yöntemi kullanılarak ortaya konulmuş ve bütçe kurallarının varlığı kapsamında bütçe esnekliğine ilişkin uygulamalar incelenerek belirli sonuçlar elde edilmiştir.

Anahtar Sözcükler: Mali Kurallar, Bütçe Kuralları, Bütçe Esnekliği.

ABSTRACT

Name and Surname: Niler Deniz

University: Uludag University

Institution: Social Science Institution

Field: Budget and Fiscal Planning

Branch: Public Finance

Degree Awarded: Master

Page Number: x+149

Degree Date: 27.09.2019

Supervisor: Özhan Çetinkaya

EVALUATION OF BUDGET FLEXIBILITY IN THE BUDGET RULES

The state has implemented a regular fiscal policy in order to eliminate the problems faced by the implementation of discretionary fiscal policy. The regulations for the implementation of regular fiscal policy are called fiscal rules. Fiscal rules are classified as revenue, expenditure, borrowing and budget rules according to the fiscal policy instrument.

Budget rules refer to written and / or unwritten rules on laws and agreements that must be followed in the numerical and procedural budgeting stages. The purpose of the budget rules is to determine the rules to be followed during the preparation, approval, implementation, supervision and performance evaluation of the budget. However, in practice, the strictness of these rules cannot be changed or certain sanctions are imposed if the rules are not followed, preventing the budget rules from adapting to changes in the economic conjuncture. In order to solve this problem, the concept of budget flexibility has been developed.

Budget flexibility refers to the capacity of decision-makers in budgeting to make decisions quickly and effectively by increasing the freedom of decision-making and the diversity of rules in order to produce solutions to non-routine economic problems. The availability of budget flexibility is important to make the economy more stable. However, in the absence of rules, there are several negative effects of budget flexibility on the economy. These effects are due to the release of the decision-making authority of the decision-makers and to increase the diversity of the rules in line with certain interests.

It is deemed necessary to implement these two opposite concepts as budget rules and budget flexibility together in order to ensure economic stability. In this study, budget rules and budget elasticity concepts are introduced by using descriptive scanning method and applications related to budget flexibility are examined in the context of the existence of budget rules and certain results are obtained.

Keywords:Fiscal Rules, Budget Rules, Budget Flexibility.

İÇİNDEKİLER

| | |
|------------------------|-----|
| TEZ ONAY SAYFASI | İİ |
| YEMİN METNİ..... | İİİ |
| ÖZET | İV |
| ABSTRACT..... | V |
| İÇİNDEKİLER | VI |
| KISALTMALAR..... | X |
| GİRİŞ | 1 |

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ KURALLAR, BÜTÇE KURALLARI VE BÜTÇE ESNEKLİĞİ KAVRAMLARINA KURAMSAL BAKIŞ

| | |
|---|----|
| I. MALİ KURALLAR İLE BÜTÇE KURALLARINA KURAMSAL BAKIŞ | 4 |
| A. MALİ KURALLAR VE KURAMSAL YAPISI..... | 5 |
| 1. Mali Kuralların Tanımı ve Amacı..... | 5 |
| 2. Mali Kuralların Ortaya Çıkışı | 11 |
| 3. Mali Kuralların Özellikleri ve Etkileri..... | 15 |
| a. Mali Kuralların Özellikleri..... | 15 |
| b. Mali Kuralların Etkileri | 17 |
| 4. Mali Kural Türleri..... | 18 |
| a. Borçlanma Kuralları..... | 19 |
| b. Harcama Kuralları..... | 19 |
| c. Gelir Kuralları | 20 |
| d. Bütçe Kuralları..... | 20 |
| B. BÜTÇE KURALLARI VE KURAMSAL YAPISI..... | 21 |
| 1. Bütçe Kurallarının Tanımı ve Amacı..... | 22 |
| 2. Bütçe Kurallarının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi..... | 24 |
| 3. Bütçe Kurallarının Türleri..... | 27 |
| a. Sayısal ve Prosedürel Bütçe Kuralları | 27 |
| b. Yasalar ve Uluslararası Anlaşmalar Düzeyindeki Bütçe Kuralları | 30 |
| c. Yazılı ve Yazılı Olmayan Bütçe Kuralları | 31 |
| 4. Bütçe Kurallarının Özellikleri ve Etkileri..... | 31 |
| a. Bütçe Kurallarının Özellikleri..... | 31 |

| | |
|---|----|
| b. Bütçe Kurallarının Etkileri..... | 32 |
| II. BÜTÇE ESNEKLİĞİNE KURAMSAL BAKIŞ..... | 34 |
| A. BÜTÇE ESNEKLİĞİNE OLAN İHTİYAÇ: RUTİN OLMAYAN SORUNLAR..... | 35 |
| B. BÜTÇE ESNEKLİĞİ KAVRAMI..... | 36 |
| C. BÜTÇE ESNEKLİĞİNİN ETKİLERİ..... | 38 |
| 1. Ekonomik Konjonktürün Değerlendirilmesi Bakımından Ortaya Çıkan Etkiler..... | 38 |
| 2. Ekonomik Konjonktüre Uygun Politikanın ve Politika Aracının Seçilmesi Bakımından Ortaya Çıkan Etkiler..... | 40 |

İKİNCİ BÖLÜM

SEÇİLMİŞ ÜLKELER VE ULUSLARARASI KURULUŞLAR BAKIMINDAN BÜTÇE KURALLARI

| | |
|--|----|
| I. TÜRKİYE’DE BÜTÇE KURALLARI | 41 |
| A. 1982 ANAYASASI’NDA BELİRTİLEN BÜTÇE KURALLARI | 44 |
| 1. Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanması Aşamasındaki Bütçe Kuralları | 44 |
| 2. Bütçenin Görüşülmesi ve Denetimi Aşamasındaki Bütçe Kuralları..... | 45 |
| 3. Kesin Hesap Kanun Tasarısına İlişkin Bütçe Kuralları | 46 |
| B. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU İLE GETİRİLEN BÜTÇE KURALLARI | 46 |
| 1. Bütçenin Hazırlanması, Uygulanması ve Kontrolü Aşamalarındaki Bütçe Kuralları | 46 |
| 2. Bütçenin Kapsamına ve Düzenine İlişkin Bütçe Kuralları | 51 |
| C. 4749 SAYILI KAMU FİNANSMANI VE BORÇ YÖNETİMİNİN DÜZENLENMESİ HAKKINDA KANUN İLE GETİRİLEN BÜTÇE KURALLARI | 52 |
| D. DİĞER KANUNLARDA BELİRTİLEN BÜTÇE KURALLARI..... | 56 |
| 1. Seçilmiş Yıllardaki Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarında Belirtilen Bütçe Kuralları | 56 |
| 2. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda Belirtilen Bütçe Kuralları..... | 62 |
| 3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda Belirtilen Bütçe Kuralları | 64 |
| a. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda Belirtilen Bütçe Kuralları | 64 |
| b. 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda Belirtilen Bütçe Kuralları | 66 |
| II. ULUSLARARASI KURULUŞLAR KAPSAMINDA UYGULANAN BÜTÇE KURALLARI | 69 |

| | |
|---|----|
| A. IMF VE BÜTÇE KURALLARI | 69 |
| B. AVRUPA BİRLİĞİ VE BÜTÇE KURALLARI | 72 |
| III. SEÇİLMİŞ ÜLKELERDEKİ BÜTÇE KURALLARI | 76 |
| A. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDE (ABD) BÜTÇE KURALLARI | 76 |
| B. İNGİLTERE'DE BÜTÇE KURALLARI | 80 |
| C. YENİ ZELANDA'DA BÜTÇE KURALLARI | 82 |
| D. ALMANYA'DA BÜTÇE KURALLARI | 84 |
| E. JAPONYA'DA BÜTÇE KURALLARI..... | 86 |

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜTÇE KURALLARI ÇERÇEVESİNDE BÜTÇE ESNEKLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

| | |
|--|-----|
| I. TÜRKİYE'DE YER ALAN BÜTÇE KURALLARI ÇERÇEVESİNDE BÜTÇE ESNEKLİĞİNİN VARLIĞI | 91 |
| A. YASALARDA YER ALAN BÜTÇE ESNEKLİKLERİ | 92 |
| 1. 1982 Anayasası Kapsamında Yer Alan Bütçe Esneklikleri..... | 92 |
| 2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Yer Alan Bütçe Esneklikleri | 92 |
| 3. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Kapsamında Yer Alan Bütçe Esneklikleri | 99 |
| 4. Seçilmiş Yıllardaki Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları Kapsamında Yer Alan Bütçe Esneklikleri | 102 |
| 5. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Kapsamında Yer Alan Bütçe Esneklikleri..... | 107 |
| 6. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu Kapsamında Yer Alan Bütçe Esneklikleri..... | 111 |
| a. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Kapsamında Yer Alan Bütçe Esneklikleri | 111 |
| b. 5393 Sayılı Belediye Kanunu Kapsamında Yer Alan Bütçe Esneklikleri..... | 112 |
| II. ULUSLARARASI KURULUŞLAR BAKIMINDAN BÜTÇE ESNEKLİĞİ | 113 |
| A. IMF VE BÜTÇE ESNEKLİĞİ | 113 |
| B. AVRUPA BİRLİĞİ VE BÜTÇE ESNEKLİĞİ | 114 |
| III. SEÇİLMİŞ DİĞER ÜLKELERDE YER ALAN BÜTÇE ESNEKLİKLERİ | 115 |
| A. ABD'DE BÜTÇE ESNEKLİĞİ..... | 115 |
| B. ALMANYA'DA BÜTÇE ESNEKLİĞİ | 116 |
| C. İNGİLTERE'DE BÜTÇE ESNEKLİĞİ | 118 |

| | |
|---|------------|
| D. YENİ ZELANDA'DA BÜTÇE ESNEKLİĞİ | 118 |
| E. JAPONYA'DA BÜTÇE ESNEKLİĞİ..... | 119 |
| IV. BÜTÇE KURALLARININ VE BÜTÇE ESNEKLİĞİNİN EŞZAMANLI VAR OLMA OLANAĞININ TARTIŞILMASI..... | 120 |
| A. BÜTÇE KURALLARI VE BÜTÇE ESNEKLİĞİNİN BİRBİRİLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ | 120 |
| 1. Bütçe Kurallarının Bütçe Esnekliği Üzerindeki Sınırlayıcı Etkisi | 120 |
| 2. Bütçe Esnekliğinin Bütçe Kuralları Üzerindeki Gevşetici Etkisi | 122 |
| B. BÜTÇE KURALLARI İLE BÜTÇE ESNEKLİĞİNİN EŞZAMANLI VARLIĞI..... | 123 |
| 1. Bütçe Kurallarının ve Bütçe Esnekliğinin Birlikte Uygulanabilirliği..... | 123 |
| 2. Bütçe Kuralları ve Bütçe Esnekliği Arasındaki Dengeye İlişkin Uygulamalar..... | 125 |
| SONUÇ VE GÖRÜŞLER..... | 129 |
| KAYNAKÇA | 142 |

KISALTMALAR

| Bibliyografik Bilgiler | Türkçe |
|---|--|
| AB | Avrupa Birliği |
| ABD | Amerika Birleşik Devletleri |
| Adı geçen eser | a.g.e. |
| Bakınız | Bkz. |
| Çeviren | çev. |
| Çok yazarlı eserlerde ilk yazardan sonrakiler | v.d. |
| Editör | ed. |
| GSYİH | Gayrisafı Yurtiçi Hasıla |
| IMF | International Monetary Fund |
| OECD | Organisation Economic Co-operation and Development |
| Sayfa/sayfalar | s./ss. |
| TÜBİTAK | Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu |
| S | Sayı |
| C | Cilt |
| TL | Türk Lirası |
| Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu | KMYKK |

GİRİŞ

Devlet, sosyo ekonomik hayatı, elindeki mali araçları kullanarak belli politikalar doğrultusunda yönetmektedir. Bu politikalardan biri de maliye politikasıdır. Maliye politikası; devletin bütçe, gelir, gider ve borçlanma gibi mali araçlarını kullanarak ekonomiyi düzene sokmaya yönelik uyguladığı politikadır. Ortaya çıkışından 1980'lere kadar iradi maliye politikası şeklinde uygulanan maliye politikası 1980 sonrasında kurula bağlı maliye politikası haline gelmiştir. Kurallı maliye politikası çerçevesinde yapılan düzenlemeler, maliye politikası araçları üzerindeki sınırlamalar olan mali kurallar ile uygulanmaktadır. Bütçeyle ilgili olan mali kurallar ise bütçe kuralları olarak adlandırılmaktadır.

Bütçe kuralları, yazılı ve/veya yazısız olarak yasalar ve/veya uluslararası anlaşmalarda düzenlenen bütçeleme aşamalarında uyulması gereken sayısal ve/veya prosedürel sınırlamaları ifade etmektedir. Dolayısıyla bütçe kuralları ekonomik kararların düzenli ve konjonktüre uygun olması bakımından önem arz etmektedir. Ancak bir ekonomide bütçe kuralları tek başına var olduğunda çeşitli etkilere neden olmakla birlikte ekonomideki beklenmedik sorunlara çözüm bulmakta yetersiz kalabilmektedir. Bu sorunlara hızlı ve etkili çözüm üretebilmenin yolu ise bütçe esnekliği kavramı ile açıklanmaktadır. Bütçe esnekliği, ekonomide rutin olarak karşılaşılmayan sorunlara uygun bir çözüm üretmek amacıyla bütçeleme aşamalarında hızlı ve etkili düzenleme yapılabilme kapasitesini ifade etmektedir. Bütçe esnekliği beklenmedik problemlere karşılık hızlı, etkili ve en uygun kararın alınmasını sağladığından, bütçe kuralları ise uygulanan maliye politikasının belirlenen hedeflere ulaşmasında bir araç olduğundan önem arz etmektedir. Bununla birlikte bütçe esnekliğinin bütçe kuralları kapsamında yer alması gelişmiş ülkelerde mali istikrarı, geliştirmekte olan ülkelere ise devlete olan güvenilirliği temin etmek bakımından önemli olmaktadır. Bu önemlerine rağmen literatürde gerek bütçe kuralları gerekse bütçe esnekliğine dair çalışmaların fazla olmadığı görülmüştür. Böyle bir boşluğun varlığı, bütçe kuralları ve bütçe esnekliğinin ayrıntılı bir şekilde incelenmesi ihtiyacını doğurmuştur. Diğer taraftan literatürde bütçe kuralları ve bütçe esnekliğine ilişkin herhangi bir incelemenin yer almaması çalışmanın önemini ve diğer çalışmalardan farkını ortaya koymaktadır.

Bu çalışmada bütçe kurallarının var olduğu bir ekonomide bütçe esnekliğine ilişkin uygulamalar çeşitli ülke örnekleri de dahil edilerek incelenmiştir. Bütçe kurallarının, bütçe esnekliği üzerindeki sınırlayıcı etkisinin, bütçe esnekliğinin ise bütçe kuralları üzerindeki gevşetici etkisinin ekonominin düzenlenmesi bakımından meydana getirdiği sonuçların açıklanması önem arz etmektedir. Bu bağlamda çalışmanın amacını; bütçe kuralları ile bütçe esnekliğinin birlikte uygulanıp uygulanmadığını veya birbirilerine ihtiyaçları olup olmadığını ortaya koymak ve ortaya çıkan sonuçları tespit ederek elde edilen bulguların sunulması oluşturmaktadır.

Çalışmada bütçe kuralları ve bütçe esnekliği kavramları literatür taraması yöntemiyle ortaya konulmuş, çeşitli ülkelerin yasalar ve uluslararası anlaşmalarda yer alan bütçe kuralları ve bütçe esnekliği örnekleri tespit edilerek incelenmiştir. Bunları gerçekleştirmek amacıyla çalışma üç bölüme ayrılmıştır. Çalışmanın ilk bölümünde mali kural ve onun bir türü olan bütçe kurallarının kuramsal yapısı ve bütçe esnekliği kavramı incelenmiştir. Bu kapsamda öncelikle mali kuralların tanımı, amacı, türleri üzerinde durulmuştur. Sonrasında bütçe kuralı kavramı tanımlanmış, kavramın amacı belirtilmiş, tarihsel olarak ortaya çıkışına değinilmiş ve türleri incelenip ekonomide meydana getirdiği etkiler ve özellikleri açıklanmıştır. Bu açıklamalardan hareketle bütçe esnekliğinin amacı belirtilip tanımı yapılmış ve esnekliğin ekonomi üzerindeki etkilerine yer verilmiştir.

İkinci bölümde Türkiye, uluslararası kuruluşlar ve seçilmiş ülkelerde uygulanan bütçe kurallarına yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde ise bütçe kuralları ile bütçe esnekliğinin bir arada uygulanabilirliği, önceki bölümlerde yer alan kavramsal açıklamalar ve ülke örneklerinden hareketle değerlendirilmiştir. Elde edilen bulgulara ve görüşlere çalışmanın sonuç bölümünde yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ KURALLAR, BÜTÇE KURALLARI VE BÜTÇE ESNEKLİĞİ KAVRAMLARINA KURAMSAL BAKIŞ

Maliye politikası, devlet yöneticilerinin ekonomiyi etkilemek için mali araçları kullanarak güçlü ve sürdürülebilir büyüme, minimum yoksulluk amaçlarını sağlamaya yönelik uyguladığı politikalar¹. 1980'lere kadar karar alıcıların takdir yetkisine göre belirlenen politikalara dayalı olan iradi maliye politikası uygulanmış olup iradi politikaların siyasiler tarafından popülist bir araç olarak kullanılması, yani kendi amaçlarına yönelik politika uygulaması² sonucunda bütçe açıklarının artması nedeniyle kurallı maliye politikası uygulanmaya başlamıştır³. Kurallı maliye politikasının uygulanması bakımından ekonomide bir takım mali kurallar öngörülmektedir. Bu mali kurallar, kullanılan mali araca göre gelir kuralları, harcama kuralları, borçlanma kuralları ve bütçe kuralları şeklinde sınıflandırılmaktadır. Mali kuralların bir türü olarak bütçe kuralları, barındırdığı özelliklere göre kendi içerisinde yazılı, yazısız, yasalar düzeyinde uluslararası anlaşmalar düzeyinde, sayısal, prosedürel olmak üzere çeşitli türlere ayrılmaktadır.

Literatürde prosedürel bütçe kuralları mali kurallardan farklı ve tamamen bağımsız usul kuralları olarak incelenmektedir⁴. Ancak bu çalışmada tüm bütçe kuralı türleri mali kurallar kapsamında ele alınmaktadır. Bunun sebebi, bir politika aracı olarak bütçenin iktisadi ve hukuki niteliğinden kaynaklanan işlevlerinin, uygulanacak maliye politikası bakımından önem arz etmesidir. Nitekim bütçe açık veya fazla vererek ekonomiye yön vermek ve bunun yanında bir kanun olarak bütçeleme aşamalarında yetkili olanların yetki ve sorumluluklarına yer vermek suretiyle maliye politikalarının uygulanmasında çeşitli düzenlemelere konu olmaktadır. Dolayısıyla çalışmanın bu bölümünde öncelikle mali kuralların teorik çerçevesi üzerinde durulacaktır.

Bütçe kuralları, mali kuralların bir türü olduğundan mali kuralların özelliklerine ve ekonomide meydana getirdiği etkilere sahip olmaktadır. Bunun yanında bütçe

¹ Mark Horton, Asmaa El-Ganainy, "What Is Fiscal Policy?", *Finance & Development*, June, 2009, s.52.

² Birol Karakurt, Tekin Akdemir, "Kurallı Maliye Politikası: Türkiye'de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri", *Maliye Dergisi*, S.158, Ocak-Haziran 2010, s. 244.

³ Aysel Arıkboğa, "Maliye Politikalarında 1980 Sonrasında Yaşanan Değişim: Mali Disiplin ve Mali Kural Uygulamaları", *Sosyal Bilimler Dergisi*, S.2, 2011, s. 14.

⁴ Ebru Şevik, "Mali Kurallar", *Bütçe Dünyası Dergisi*, C: 3, S: 28, 2008, s.51.

kuralları, mali kuralların genel özellikleri ve etkileri dışında bir takım özelliklere ve etkilere de sahiptir.

Bütçe kuralları, ekonomide karşılan rutin sorunlara ilişkin olarak geliştirilen düzenlemeler olup ekonomik konjonktürdeki ani veya karmaşık değişimlere ilişkin çözüm üretmekte yetersiz kalabilmektedir. Bununla birlikte bütçe kurallarının sahip olduğu nitelikler ekonomide olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Bu yetersizlikler ve olumsuzlukların çözümü ise bütçe esnekliğine bağlı olmaktadır. Dolayısıyla bütçe esnekliğinin gerekliliği, ne anlam ifade ettiği ve meydana getirdiği etkilerin bilinmesi gerekmektedir.

Tüm bu sebeplere dayanarak çalışmanın kuramsal çerçevesi bütçe kuralı ve bütçe esnekliği kavramı üzerine kurulmuştur. Kural ve esneklik olarak bu iki zıt kavramın birlikte uygulanabilirliğinin değerlendirilebilmesi için kuramsal yapılarının anlaşılması önem arz etmektedir. Dolayısıyla bu bölümde bütçe kurallarının mali kuralların bir türü olması nedeniyle öncelikle mali kurallara ilişkin teorik bilgilere ardından bütçe kuralı ve bütçe esnekliğine ilişkin kuramsal çerçeveye yer verilmektedir

I. MALİ KURALLAR İLE BÜTÇE KURALLARINA KURAMSAL BAKIŞ

Mali kurallar kavramı, maliye politikası araçları kullanılarak ekonomide yapılan bir takım düzenlemeleri ifade etmektedir. Kullanılan politik araçlardan biri ise bütçedir. Dolayısıyla mali kuralların bir türü olan bütçe kuralları, mali kuralların içinde ancak daha kısıtlı bir alanı kapsamaktadır. Diğer bir ifadeyle mali kurallar, bütçe kurallarının çatısını oluşturmaktadır.

Bütçe kuralları, mali kuralların bir türü olduğundan mali kurallarla aynı özellikleri ve etkileri taşımasının yanı sıra mali kurallardan bağımsız bir takım özelliklere ve etkilere de sahip olmaktadır. Bununla birlikte bütçe kuralları da kendi içinde türlere ayrılmaktadır.

Bütçe kurallarına ilişkin mevzuat değerlendirmelerinin yapılabilmesi için söz konusu teorik çerçevenin anlaşılması önem arz etmektedir. Bu sebeple çalışmada mali kurallar hakkında teorik bilgiler verilmesi ve ardından bütçe kurallarının kuramsal yapısının ayrıntılı bir şekilde incelenmesi uygun görülmüştür.

A. MALİ KURALLAR VE KURAMSAL YAPISI

Mali kurallar, maliye politikası araçları kullanılarak yapılan düzenlemeleri ifade etmektedir. Maliye politikası araçları; gelir, harcama, borçlanma ve bütçe olmak üzere dört grupta toplanmaktadır. Devletin bu araçları kullanarak ekonomide uyguladığı düzenlemeler literatürde kurallar olarak incelenmektedir. Yapılan bu düzenlemelerden bütçe kuralları, çalışmanın ana konularından biri olduğundan ve mali kural çatısı altında yer aldığından öncelikle mali kuralların teorik anlamda incelemesi yapılacaktır.

1. Mali Kuralların Tanımı ve Amacı

Devletin belirlediği sosyal ve iktisadi amaçlar doğrultusunda makroekonomik değişkenleri etkileyebilmek için harcama, borçlanma, gelir ve bütçe gibi mali araçların miktar ve bileşiminde yaptığı ayarlamalar sonucu ortaya çıkan politika, maliye politikası olarak adlandırılmaktadır⁵. Mali kurallar ise hükümetin politika seçenekleri üzerinde belirli ve bağlayıcı kısıtlama getiren kurallarla sınırlı olabilmektedir. Kurallarla ilgili uzun dönemli deneyimler, gelişmiş ülkeleri ilgilendirmekle birlikte gelişmekte olan piyasa ve düşük gelirli ülkelerin kurallara karşı artan bir ilgisi vardır⁶. Nitekim mali kurallar gelişmiş ülkelerde mali istikrarın korunması için kullanılırken, gelişmekte olan ülkelerde kredibilite oluşturmak veya kredibilitiyi arttırmak amacıyla uygulanmaya başlamıştır⁷.

Mali kurallar, bütçeleme sürecinin karar alma ve uygulama aşamalarını davranışsal veya yasal normlarla düzenleyen temel ilkelerdir⁸. Bir başka tanıma göre mali kurallar, bir hükümetin bütçesini ve borcunu düzenleyen, dengeli bir bütçe sağlamak için bütçe açığının finanse edilmesine ve borç alınmasına izin veren veya yasaklayarak sınırlayan, devlet hazinesinin kim tarafından ve nasıl kullanılması gerektiğini ortaya koyan, ülkenin para biriminin istikrarını belirleyen kurallardır⁹.

⁵ Mircan Tokathoğlu, Ufuk Selen, *Maliye Politikası*, 1. Baskı, Bursa, Ekin Basım Yayım Dağıtım, 2017, s. 20.

⁶ Carlo Cottarelli, "Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances", *International Monetary Fund Fiscal Affairs Department*, December 2009, s. 4.

⁷ Ümit Özlale, "Mali Kural, Keşke Sadece Denklem Olsaydı", *TEPAV Ekonomi Notu*, Mayıs 2010, s. 2.

⁸ Mark Hallerberg, Rolf Strouch, Jürgen Von Hagen, "The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries", *European Central Bank Working Paper Series*, N: 419, Frankfurt, December, 2004, s. 15.

⁹ Fred L. Morrison, "Fiscal Rules: Legal Limits on Government Deficit and Debt", *Fiscal Rules Limits on Governmental Deficit and Debt*, Ed: Fred L. Morrison, Volume 20, s.3.

Bu açıklamalardan hareketle mali kurallar daha kapsamlı bir şekilde, sosyal ve iktisadi amaçların yerine getirilebilmesi için bütçe, borçlanma, harcama ve gelir gibi maliye politikası araçları üzerine getirilen kantitatif ve kalitatif sınırlamalar şeklinde ifade edilebilir.

Mali kuralların ortaya çıkarılmasındaki genel amacın; hükümetlerin kısa vadeli menfaatlerini gerçekleştirmek için gelir toplama ve harcama yapma şeklindeki eylemlerini kontrol altına almak¹⁰ ve devletin sorumluluğunun dışında müdahalelerde bulunulmasını engellemek¹¹ olduğu söylenebilir. Bunlarla birlikte elde edilmek istenen diğer amaçlar şu şekilde sıralanabilmektedir;

- **Makroekonomik istikrarın sağlanması:** Devlet; bütçenin açık olması, konjonktürel dalgalanmalara karşı bir politika aracı olarak benimsenmesi, vergi kapasitesinin artırılmasının çeşitli nedenlerle zorlaşması, beklenmedik olağanüstü durumlarla karşılaşılması gibi nedenlerle borçlanmaya başvurmaktadır¹². Ancak başvuru bu yol devleti borç kısır döngüsüne sokabilmekte, bütçe açıklarını kronikleştirebilmektedir. Bu durum makroekonomide düzeltilmesi zor dengesizliklere neden olmaktadır. Dolayısıyla devletin başta Merkez Bankası olmak üzere yurtiçi kaynaklardan borçlanmasını sınırlayan bir mali kural, borçlanma ve bütçe arasındaki dengenin ve dolayısıyla ekonomik istikrarın sağlanmasına katkıda bulunmaktadır¹³.
- **Diğer finansal politikaların desteklenmesi:** Hükümetler bir konjonktür döneminde meydana gelen dalgalanmalara göre çeşitli politikalara başvurabilmektedir. Finansal politikalar olan maliye politikası ve para politikası ekonomik istikrarın sağlanması amacıyla uygun bir bileşimde toplanarak uygulanabilmektedir¹⁴. Bu bağlamda bir maliye politikası kuralı, istikrar sağlama amacına yönelik olarak özellikle parasal araçların kullanımında diğer finansal politikalara yardımcı olabilmektedir. Örneğin; bütçe açıklarının azaltılmasına yönelik bir maliye politikası kuralında açığın azaltılması için vergi oranları

¹⁰ Murat Demir, Mehmet İnan, “Türkiye’de Mali Kural” , *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13/2, 2011, s. 29.

¹¹ Alasdair Murray, Giles Wilkes, “Fiscal rules OK?”, *Centre Forum*, January, 2009, s. 2.

¹² Metin Erdem, *Devlet Borçları*, 4. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, 2012, s. 10.

¹³ Mehmet Ali Bilginoglu, Gökçe Maraş , “Makroekonomik Modellerde Maliye Politikası Kurallarının İşleyişi”, http://www.sobiad.org/eJOURNALS/dergi_HIA/arsiv/2011/06mahmet_ali_bilginoglu.pdf (Erişim Tarihi (01.06.2019), s. 55.

¹⁴ Beyhan Ataç, *Maliye Politikası*, 10. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2013, s. 86.

yükseltilebilmektedir. Böyle bir politikanın uygulanması otomatik stabilizatör olan gelir vergisinin çalışmasına izin verirken, para politikası üzerindeki yükü azaltabilmektedir¹⁵.

- **Mali sürdürülebilirliğin sağlanması:** Mali sürdürülebilirlik, açıkların kapatılması amacıyla mevcut borçlanma ve gelir elde etme politikalarının uygulanmasında bütçe kısıtlamasına gitmeyi ifade etmektedir¹⁶. Diğer bir deyişle mali sürdürülebilirlik borcun sürdürülebilirliği kavramıyla veya harcamaların olağan gelirlerle karşılanması durumuyla aynı anlamda kullanılmaktadır¹⁷. Maliye politikası kuralları sahip oldukları anayasal veya yasal özellik nedeniyle sürdürülebilirliği sağlayabilmektedir. Çünkü mali kuralların yasal olması, finansal piyasalarda uygun reel faiz seviyesinin sağlanmasını ve devamlılığını temin etmekle birlikte özel yatırımlar üzerindeki dışlama (crowding out) etkisini¹⁸ ortadan kaldıracaktır¹⁹. Böylelikle mali kurallar, yatırımların yapılmasına ve elde edilen gelirlerle tasarruf edilmesine yardımcı olarak piyasanın canlı tutulmasını sağladığından mali sürdürülebilirliğin sağlanmasına katkıda bulunmaktadır.
- **Olumsuz dışsal ekonomilerden kaçınılması:** Yerel yönetimlerin borçlanma karşılığında ödemek zorunda kaldıkları yüksek faiz yükü ile baş edememeleri nedeniyle bütçesinde açık meydana getirebilmektedir. Bunun sonucunda tahvil ihracı, İller Bankası'ndan borçlanma, diğer mahalli idarelerden borçlanma, diğer ticari bankalar veya sermaye piyasasından borçlanma gibi iç borç kaynaklarından ya da hazine garantili veya garantisiz dış borçlanma usulleriyle

¹⁵ Bilginoğlu, Maraş, a.g.e. s. 55.

¹⁶ Craig Burnside, "An Introduction to Fiscal Sustainability in Theory and Practice", *Fiscal Sustainability In Theory And Practice A Handbook*, Ed:Craig Burnside, The World Bank, Washington D.C., 2005, s. 6.

¹⁷ Serkan Çınar, Melih Özçalık, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Sürdürülebilirlik: Panel Veri Analizi", *Journal of Yasar University*, 2014, s. 5627.

¹⁸ Dışlama etkisi; kamu yatırımlarının vergilerle karşılanması halinde üretici olan özel sektörün gelirlerinin bir kısmını vergi olarak vermesi nedeniyle yatırım yapamaması veyahut vergilerin artması nedeniyle maliyetlerinin artması sonucunda mallarına olan talebin azalması nedeniyle yatırım yapamamasını ifade etmektedir. Bununla birlikte kamu yatırımlarının borçlanma ile finanse edilmesi halinde ise faiz oranları artacağından özel sektörün yatırım yapmak için kullanmak istediği sermaye daha pahalıya gelmekte böylelikle yatırım yapamamaktadır. Bu da dışlama etkisinin borçlanma bakımından tanımlanmasını ifade etmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz: C. Yenal Kesbiç, Özlem Dünder, Ata Devrim, "Kamu Yatırımlarının Özel Sektör Yatırımlarını Dışlama Etkisi: Türkiye Örneği", *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C:3, S: 2, 2016, s.60.

¹⁹ Coşkun Can Aktan, "Kurumsal Maliye Politikası Ve Mali Kurallar (Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal Ve Yasal Mali Kurallar)", *Çimento Endüstrisi İşverenler Sendikası*, Ocak 2011, s. 6.

borçlanabilmektedir. Bu borçlanma makroekonomik açıdan olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir²⁰. Örneğin, hazine garantili borçlanmaya başvurulduğunda hazine, bu borç yerel idare tarafından borç sahibine ödenmediği takdirde geri ödemeyi üstüne alıp borcu kapatmaktadır. Bu durumda bütçe açığı borç stokundaki bu beklenmedik artış nedeniyle artarak topluma ve gelecek nesillere maliyet yüklenmesine neden olmaktadır²¹. Mali kurallar yerel yönetimlerin yaydıkları bu negatif dışsallıkları en aza indirmek için çeşitli roller üstlenmektedir. Örneğin; 1984-1993 yılları arasında Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar ve buna bağlı tebliğ hükümlerine göre belediyeler dahil tüm gerçek ve tüzel kişiler yurt dışına menkul kıymet ve diğer sermaye piyasası araçlarını ihraç edebilmiştir. Bu hüküm 9 Ocak 1993 tarihinde getirilen Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karara İlişkin 92-32/7 Sayılı Tebliğ ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının ön iznine tabi tutulmaya başlamıştır²². Mali kuralların bu şekilde kullanılması sonucunda yerel yönetimlere karşı olan güvenin azalması önlenirken, yüksek faiz yükü nedeniyle ortaya çıkan sorunlardan da kurtulmanın önü açılmaktadır²³.

- **Devlet politikalarının güvenilirliğinin sağlanması:** Hükümetler, mali kredibilitelerini artırmaya yardımcı olmak için bir dizi reform yapmaktadır. Bu reformların büyük bir kısmı şeffaflık, istikrar, sorumluluk, adalet ve verimlilik gibi genel prensipler ile sağlam kamu finansmanının sağlanması, para politikasının desteklenmesi gibi hedefleri belirlemek üzere ortaya çıkarılmaktadır²⁴. Dolayısıyla elde edilmek istenen mali kredibilitenin sağlanması, bütçe veya borçlanma gibi mali göstergeler üzerine getirilen sınırlamaları da kaçınılmaz hale getirmiştir. Getirilen sınırlamaların kalıcı olması ise toplumun ve özel sektörün hem mali politikalara hem de devlete karşı olan güvenini arttıracaktır²⁵.

²⁰ Sezen Güngör, “Yerel Yönetimlerin Borçlanmaları”, *Akademik Bakış Dergisi*, S: 24, 2011, Kırgızistan, s. 8.

²¹ a.g.e., s. 12.

²² Zuhâl Yıldırım, “Belediye Hizmetlerinin Finansmanında Borçlanma”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Ed: Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya, Selçuk İpek, Ekin Yayınevi, Nisan 2010, s. 103.

²³ Bilginoğlu, Maraş, a.g.e., s. 56.

²⁴ Murray, Wilkes, a.g.e., s. 4.

²⁵ Ahmet Kesik, Nergiz Bayar, “Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar Ve Mali Disiplin”, *Mali Kurallar*, Ed. Çoşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın no: 2010/48, Ankara 2010, s. 4.

- **Bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunların azaltılması:** Bütçeleme süreci; hazırlanma, görüşülme, onaylanma, uygulama ve denetleme aşamalarından oluşmaktadır²⁶. Bu aşamalarda çeşitli sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Örneğin, performans esaslı bütçeleme sürecinde yer alan stratejik plan ve faaliyet raporları üzerindeki meclis görüşmesinde yeterli zaman ayrılmaması, toplum tarafından hükümetin hangi konuda ne kadar harcama yaptığının bilinmemesi ve bilinçsiz oy kullanılması gibi sorunları ortaya çıkarabilmektedir²⁷. Bu sorunun çözümü için örneğin Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD), bütçenin mecliste görüşülmesine ilişkin sürenin en az üç ay olması gerektiğini belirtmektedir²⁸. Dolayısıyla getirilen bir kural ile ilgili soruna çözüm bulunmuştur. Diğer taraftan mali kurallara uyumun kolaylaştırılması bakımından, bütçe sürecinin iki ayrı aşamaya ayrılabilmesi önerilmektedir. Bunlar bütçe gelirlerinin kararlaştırıldığı çerçeve aşaması ile ayrıntılı bütçelerin hazırlandığı tahmin aşamasıdır. İki aşama birleştirildiğinde bütçe toplamları, gelirler ve giderler olmak üzere ayrı ayrı gösterilebilir. Bu durumda hükümet bütçe toplamlarını, harcama taleplerini karşılama baskısı altında kalarak kuralların izin verdiği kadar yüksek tutabilmektedir²⁹. Dolayısıyla bütçeleme sürecinde devletin keyfi karar vermesi mali kurallarla engellenebilmektedir.
- **Mali disiplinin sağlanması:** Mali disiplin literatürde üç şekilde açıklanmaktadır. Birincisi, kamu finans teorisyeni Richard Musgrave tarafından ağırlıklı olarak hizmetlerin sunulması için gerekli cari harcamaların sadece cari gelirlerle karşılanması ve devam eden harcamaları borçlanmaksızın karşılamaya devam etmesi şeklinde ortaya konulmaktadır. Eğer cari harcamalar borçlanma ile finanse edilirse bütçe açıklarını beraberinde getirmektedir. Açıklar ise ekonomik konjoktüre göre topluma cari faydalar getirebilir ve yetkililere siyasi destek sağlayabilir, ancak mükellefler için gelecekte vergi yükü anlamına gelmektedir³⁰.

²⁶ Edizdoğan, Çetinkaya, a.g.e., s. 215.

²⁷ Kuddusi Yazıcı, "Türkiye'de Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminde Yaşanan veya Yaşanabilecek Sorunlara Çözüm Önerileri", *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, S:30, Ekim 2015, s. 184.

²⁸ a.g.e., 185

²⁹ Allen Schick, "The Role of Fiscal Rules in Budgeting", *OECD Journal on Budgeting*, C:3, S.3, 2003, s. 25.

³⁰ Yilin Hou, Katherine Willoughby, "Fiscal Discipline in Subnational Governments: A Capacity Measure of Financial Management in American Governments",

İkinci bir açıklama John Mikesell tarafından öne sürülen “mevcut kaynaklar sınırlandırılarak harcamaların sınırlandırılması” ile “harcamaların yasallığının korunması” şeklinde ortaya konulmaktadır. Diğer bir ifadeyle Mikesell, mali disiplinin yasal olarak belirlenen amaç ve miktarın yerine getirilmesi halinde sağlanacağını ileri sürmektedir³¹. Son olarak Irene Rubin’e göre mali disiplin süreçlerin şeffaf olması, ek ödeneklerin uygun bir şekilde kullanılması, hesap verilebilirliğin sağlanması, kontrol edilebilirliğin sağlanması halinde mümkün olacaktır³². Dolayısıyla bütçeleme üzerinde çok yıllık bir perspektifi olan ve mali istikrarı korumak için mekanizmalar içeren mali disiplin geniş bir konudur³³. Mali kurallar, ulusal seviyede mali disiplini teşvik etmek için uygulanan kurumsal düzenlemeler olarak tanımlanmıştır³⁴. Bu bakımdan mali kurallar bütçe harcamaları ve bütçe gelirleri arasında bir denge sağlanmasına yardımcı olmaktadır³⁵.

- **Siyasi popülizmin engellenmesi:** İktidara gelmek için rekabet içinde olan siyasi partiler hükümet olabilmek için bazı seçim vaatlerinde bulunmaktadır. Seçildikten sonra ise bu vaatleri, belirledikleri politikalar doğrultusunda yerine getirmek zorunda kalırlar. Ancak hükümetler bu politikaları gerçekleştirmek ve yeniden seçilme şansını artırmak uğruna ülkenin içinde bulunduğu durumu ve bütçe dengesini dikkate almaksızın harcamaları ve/veya vergi yükünü arttırabilmektedir. İşte devletin seçim öncesi dönemlerde mali disipline ters düşen harcamalar yapmasını kurallar önlemektedir³⁶. Örneğin, Cottarelli bir çalışmasında, seçim beklentileri konusundaki endişelerden kaynaklanan ve uzun vadeli ihtiyaçlara önem vermeyen “hükümetin görüşsüzlüğü (governments’ shortsightedness)” sorununa değinmektedir. Bu sorun, hükümetin uzun vadeli ihtiyaçları dikkate almadan yeniden seçilme şansını arttırmak amacıyla harcamaları artırması ve

<https://www.pdx.edu/cps/sites/www.pdx.edu.cps/files/Hou,%20Yilin%20&%20Willoughby,%20Katherine.pdf>. (01.06.2019), s. 5.

³¹ Hou, Willoughby, a.g.e., s. 5.

³² a.g.e., s. 6.

³³ a.g.e., s. 9.

³⁴ Ananya Kotia, Victor Duarte Lledo, “Do Subnational Fiscal Rules Foster Fiscal Discipline: New Empirical Evidence from Europe”, *IMF Working Paper*, 2016, s. 6.

³⁵ Aktan, “Kurumsal Maliye Politikası ve Mali Kurallar (Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Yasal Mali Kurallar)”, a.g.e., s. 5.

³⁶ a.g.e., s. 5.

vergi gelirlerini azaltması sonucu ortaya çıkmaktadır. Cottarelli, bu sorunun çözümü için mali kuralların uygun olduğunu belirtmektedir³⁷.

2. Mali Kuralların Ortaya Çıkışı

Ekonomi politikalarının gelişim sürecinin ilk ayağı olan Klasik iktisat anlayışı; sosyo ekonomik hayattaki aksaklıkların geçici olduğunu ve bu aksaklıkların giderilmesinde devletin her çeşit müdahalesinin gereksiz olduğunu savunmuştur. Bunun gerekçesi olarak ekonominin kendisini düzelteceği yönündeki öngörülerini göstermektedir. Klasik iktisat savunucuları, devletin ekonomiye müdahalesinin az olduğu bu durumda devletin yapacağı harcamaların da az olacağını dolayısıyla borçlanmaya gerek olmadığını, bütçedeki salt denkliğin korunması gerektiğini savunmuşlardır. Bu açıdan tarafsız maliye, klasiklerin üstünde durduğu bir anlayıştır. Tarafsız maliye anlayışına göre devlet tarafından yapılan harcamalar ve elde edilen gelirler özel ekonominin aldığı kararları etkilememelidir. Diğer taraftan klasikler paranın miktar teorisini öne sürerek para miktarında meydana getirilecek bir artışın fiyat düzeyinde de aynı oranda bir artışa neden olacağını belirtmişlerdir. Bu nedenle klasik iktisatçılar, ekonomiyi düzende tutacak politikanın para politikası olduğunu ileri sürmektedir. Klasiklerin bu düşünce yapısı ilerleyen dönemlerde meydana gelen ekonomik değişiklikler ve 1929 Büyük Buhran ile birlikte uygulanabilirliğini kaybetmiştir³⁸.

John Maynard Keynes “İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi” adlı kitabında klasik iktisadi düşüncenin getirilerini eleştirerek tam rekabetin değil, monopol piyasanın hakim olduğunu; tüketim ve tasarrufu fiyat düzeyinin değil, gelir düzeyinin belirlediğini ileri sürmüştür. Keynesyen iktisadi düşünce parayı bir politika aracı olmaktan ziyade bir likitide sağlayıcı olarak görmektedir. Çünkü Keynes’e göre yatırımcıların gelecekle ilgili beklentileri belirsizdir. Diğer taraftan bu iktisadi düşüncenin doğduğu dönemde finansal piyasaların gelişim göstermesi, klasiklerin aksine finansal piyasalara önem verilmesine neden olmuştur. Bu açıdan 1929 Buhranı’nın meydana gelmesinde Keynesyen düşünce önemli rol oynamıştır. Keynes’e göre bir ekonomideki toplam talebi arttırmak için maliye politikası araçları kullanılarak ücretleri ve dolayısıyla geliri arttırmak gerekmektedir. Bunun için de devletin toplam talebi arttıracak şekilde kamu

³⁷ Cottarelli , a.g.e., s. 14.

³⁸ Tokatlıoğlu, Selen, a.g.e., s.5.

harcamalarını arttırması veya kamu gelirlerini azaltması gerekmektedir. Dolayısıyla maliye politikasının doğuşu esas itibariyle Keynesyen iktisadi düşünceye dayanmaktadır³⁹.

Ekonomik duruma göre belirlenen maliye politikası uygulanırken çeşitli yöntemlere başvurulmaktadır. Bunlar iradi maliye politikası, otomatik stabilizatörler ve formül esnekliğidir. Otomatik stabilizatör ve formül esnekliği yöntemleri ekonominin gidişatına göre kendiliğinden önlem almakta iken iradi politikalar devletin takdir ettiği politikanın uygulanmasıyla ortaya çıkmaktadır⁴⁰. Bu açıdan ekonomik düzeni sağlamak amacıyla yapılan ayarlamaların karar alıcıların takdir ettiği yöntem ile uygulanması sonucu ortaya çıkan politikaya iradi maliye politikası denmektedir⁴¹.

İradi maliye politikası, Keynesyen iktisadi düşüncesi çerçevesinde gelişen fonksiyonel maliye anlayışı ile birlikte işlerlik kazanmıştır⁴². Abba Lerner bir çalışmasında fonksiyonel maliye anlayışını, mali tedbirleri işleyiş tarzlarına veya ekonomideki işlevlerine göre değerlendiren prensip şeklinde tanımlamaktadır⁴³. Bununla birlikte fonksiyonel maliye anlayışı, klasiklerin öne sürdüğü tarafsız maliye anlayışının yanlış olduğunu, ekonomide karşılaşılan güçlüklerin mali araçların fonksiyonel bir şekilde kullanılmasıyla çözümlenebileceğini öne sürmektedir. Bu bakımdan maliye politikası araçlarından olan bütçenin denk olması gerekliliği fonksiyonel maliye anlayışı bakımından geçerli değildir. Bu anlayışa göre bütçe açık verebilmektedir. Bütçenin belirli dönemler itibariyle açık vermesine izin verilmesi ise devri bütçe teorisi ile açıklanmaktadır. Bu teoriye göre bütçe, ekonomik konjonktürün depresyonda olması halinde yıllık olarak açık verebilir. Ancak ekonomik konjonktürün düzeldiği durumlarda bütçe dengeli veya fazla olmalı, oluşacak fazlalık da belirli fonlarda biriktirilerek beklenmedik sorunlarla karşılaşılması halinde bu sorunlar için kullanılmalıdır. Dolayısıyla bu anlayış çerçevesinde bütçe denkleğinin bir yıl değil, belirli bir konjonktür dönemi için geçerli olması ileri sürülmektedir⁴⁴.

³⁹ Tokathoğlu, Selen, a.g.e., s. 59.

⁴⁰ Tokathoğlu, Selen, a.g.e., s. 140.

⁴¹ Demir, İnan, a.g.e., s. 30.

⁴² Çoşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, Ahmet Özen, "Kamu Ekonomisi Yönetiminde İki Farklı Politikası Yaklaşımı; İradi ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar", *Mali Kurallar*, Ed: Çoşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Yayın no: 2010/48, Ankara 2010, s.4.

⁴³ Abba Lerner, "Functional Finance And Federal Dept", *The Selection of Republished Articles on Economics*, C: VII, 1955, s. 469.

⁴⁴ Lerner, a.g.e., s. 471.

Fonksiyonel maliye anlayışı; toplam harcamaların üretimi aşması halinde enflasyon, üretimin altında kalması halinde işsizlik olacağından harcamalarda ayarlama yaparak işsizlik ve enflasyonu saf dışı bırakmayı öngörmektedir⁴⁵. Ancak 1970’lerde meydana gelen yüksek enflasyon ile işsizliğin birlikte yaşanması olayını ifade eden stagflasyonun ortaya çıkmasıyla iradi politikalar da sorgulanmaya başlamıştır⁴⁶.

Ortaya çıkan stagflasyon sorunu ile birlikte yeni arayışların ortaya çıkması sonucu Freiburg Okulu tarafından “ekonomik düzen teorisi” ve bu teoriden ilham alınarak “kamu tercihi teorisi” geliştirilmiştir. Ekonomik düzen teorisine göre ekonomik ve politik düzenlemeler ile temel kural ve kurumları içeren bir “ekonomik anayasa” oluşturulmalıdır⁴⁷. Kamu tercihi teorisyenleri ise devletin aldığı kararları iktisadi araç, metod ve varsayımlarla açıklayarak piyasanın başarısız olabileceği gibi devletin de başarısız olabileceğini ileri sürerek 1970’li yıllarda kamu tercihi teorisi çerçevesinde gelişen Anayasal İktisat Teorisi’ni ortaya çıkarmışlardır. Anayasal iktisadi düşünce Freiburg Okulu öğretilerini temel alarak devletin hak, yetki, görev ve sorumluluklarını belirli kurallar ve kurumlar çerçevesinde belirleyen “ekonomik anayasa” düzenlenmesi gerektiğini öne sürmüştür. Böylece devlete düşen tüm davranışlar ve bireylerin ekonomik hak ve özgürlükleri düzenli bir yapıya sahip olacaktır⁴⁸.

1980’lerden itibaren bütçe açıklarının, kamu borçlanmasının artması ve buna bağlı olarak özel yatırımların zarar görmesi ile birlikte bazı ülkeler makroekonomik istikrarı ve mali sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla orta vadeli mali konsolidasyon programları hazırlamaya başlamıştır. Programlar mali kuralların uygulanması yönünde bir takım düzenlemeleri içermektedir. Bu gelişmeler ışığında mali kuralların yasal hükümler kapsamında ortaya çıkışı üç dalga halinde meydana gelmiştir. İlk dalga, yerel yönetimlerin sadece yatırım harcamaları için borçlanmasına izin veren altın kuralı⁴⁹ uygulamaya başlaması ile gerçekleşmiştir. İkinci dalga 2. Dünya savaşından sonra

⁴⁵ Zeliha Göker, “P.Abba Lerner’in Bakış Açısı İle Fonksiyonel Maliye ve Vergiye Dayalı Para Yaklaşımı ile İlişkisi”, https://www.researchgate.net/publication/274248389_PABBA_LERNER'IN_BAKIS_ACISIYLA_FONKSIYONEL_MALIYE_VE_VERGIYE_DAYALI_PARA_YAKLASIMI_ILE_ILISKISI (Erişim Tarihi: 01.06.2019), s. 5.

⁴⁶ Ataç, a.g.e., s.205.

⁴⁷ Coşkun Can Aktan, “Freiburg Hukuk ve İktisat Okulu’nun Ekonomik Düzen Teorisi ve Ekonomik Anayasa Yaklaşımı”, *Anayasal İktisat*, ed. Coşkun Can Aktan, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2002, s.206.

⁴⁸ Coşkun Can Aktan, “Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal Politik İktisat”, *Anayasal İktisat*, ed. Coşkun Can Aktan, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2002, s. 3-18.

⁴⁹ Suzanne Kennedy and Janine Robbins, “The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance”, *Department of Finance Working Paper*, N: 2001, s. 11.

meydana gelmiştir. Birkaç sanayi ülkesi istikrar programlarını destekleyen dengeli bütçe kuralını uygulamaya koymuştur. Son dalga ise 1994 yılında Yeni Zelanda'nın mali sorumluluk hareketi ile başlamıştır. Uygulamaya konan kurallar borç, harcama ve bütçe dengesine ilişkindir. Kuralların ortak amacı; uygun muhasebe sözleşmelerini, zamanında ve düzenli raporlama gerekliliklerini, orta vadeli bir makro-bütçesel çerçeveyi içeren şeffaflık standartlarıyla desteklemektir. Genel olarak, tüm bu unsurlar, devletin yükümlülüklerini dikkatle açıklayan geniş mevzuatta veya uluslararası antlaşmada yer almaktadır⁵⁰.

Gelişmelerin ardından maliye politikası araçları üzerine değişiklik yapma yetkisi olan siyasi karar alıcıların alacakları kararların yasal sınırlandırmalara tabi tutulması yani "kurallı maliye politikası"⁵¹ ülkelerin uyguladığı politika haline gelmiştir.

Kurallı maliye politikasının uygulanması çerçevesinde kurumlar lehine, öngörülemez olasılıklara cevap vermek için en uygun eylemleri belirlemek üzere tasarlanan resmi düzenlemeler⁵² olarak tanımlanabilen mali kurallar belirlenmiştir.

Yukarıda değinildiği üzere mali kuralların ortaya çıkış sürecinde genel anlamda siyasi ve ekonomik faktörlerin etkili olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda mali kuralların ortaya çıkmasında etkisi görülen bu faktörler⁵³;

- Politikacıların davranışlarını oy kaygısına göre yönlendirip politika araçlarını kendi menfaatleri doğrultusunda kullanmaları,
- Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler dolayısıyla seçmenlerin edinmek istedikleri bilgilere kolayca ulaşabilmesinin, hükümetin şeffaflık ilkesine uygun kurallı maliye politikası kararı almasına neden olması,
- Anayasal iktisat görüşünün kurala dayalı maliye politikasını desteklemesi ve bu görüşün yaygınlaşmaya başlaması,
- Refah devleti anlayışını benimseyen bazı gelişmiş ülkelerde harcamalar, gelişmekte olan ülkelere ise borçlanmalar dolayısıyla ortaya çıkan bütçe açıklarının giderilip mali disiplinin sağlanmasına ihtiyaç duyulması, şeklinde belirtilmektedir.

⁵⁰ George Kopits, "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?", *International Monetary Fund*, C:1, S:145, 2001, s.4.

⁵¹ Tokatlıoğlu, Selen, a.g.e., s.155.

⁵² Charles Wyplosz, "Fiscal Rules: Theoretical Issues And Historical Experiences", *NBER Working Paper*, S. 17884, Cambridge, March, 2012, s.3.

⁵³ Bilginoğlu, Maraş , a.g.e., s. 52.

Bu faktörlerin bir gereği olarak ortaya çıkan maliye politikası kurallarının geçmişi uzun olsa da yasal zeminde kendine yer bulması, ekonomik krizler ve Avrupa Birliği'ne üyelik şartlarının zorlayıcılığı nedeniyle 1990'lı yıllarda başlamıştır⁵⁴.

3. Mali Kuralların Özellikleri ve Etkileri

Mali kuralların uygulanması neticesinde sahip olduğu özelliklerin ve amaçların bir sonucu olarak ekonomik ve sosyal anlamda bir takım etkiler meydana gelmektedir.

a. Mali Kuralların Özellikleri

Devletler veya bağlı oldukları birlikler sahip oldukları ekonomiye göre belirledikleri ve uygulamaya koydukları mali kurallarda etkinliği sağlamak için bazı temel özelliklere dikkate etmelidir. Bu özelliklerden yoksun olan bir mali kuralın etkin uygulanması mümkün olmamakta ve mali amaçlara ulaşmak bakımından beklenen performansı göstermemektedir⁵⁵.

Mali kuralların sahip olması gereken temel özellikler Kopits ve Symansky'nin 1998 yılındaki çalışmasında şu şekilde belirtilmektedir⁵⁶;

- Kural belirlenirken tarafsız bir bakış açısıyla belirlenmeli ve dolayısıyla herkes tarafından kabulü sağlanmalı,
- Kuralın uygulanacağı süre sınırı önceden belirlenmeli,
- Kurallar yasa veya uluslararası sözleşmeler kapsamına alınarak resmileştirilmeli,
- Kuralın uluslararası anlaşma veya kanun anlamında hangi yasal statüye sahip olduğu önceden belirtilmeli,
- Kuralın uygulanacağı düzey belirtilmeli,
- Kurala uyulmaması sonucu uygulanacak müeyyidelere karar verilmeli,
- Kuralın yanlış uygulanması veya uygulanmaması durumunda maddi, yasal veya saygınlık maliyeti boyutunda ne tür bir yaptırım uygulanacağına yönelik karar önceden alınmalıdır.

⁵⁴ İhsan Günaydın, Levent Yahya Eser, "Maliye Politikasında Yeni Trend: Mali Kurallar", *Mali Kurallar*, Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Yayın No: 408, Ankara, 2010, s. 67.

⁵⁵ Ayşe Günay, *Mali Disiplin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Ankara, Ümit Ofset Matbaacılık, 2007, s.99.

⁵⁶ George Kopits, Steven A. Symansky, "Fiscal Policy Rules", *International Monetary Fund*, S: 162, 1998'den aktaran Kayalidere, a.g.e., s.71.

Diğer yandan Kopits ve Symansky'e göre, ideal bir mali kuralın taşınması gereken sekiz temel nitelik şunlardır⁵⁷;

- İyi tanımlanma: Kurallar, anlaşılabilirliği, yaptırım gücünün zayıflamasını ve hukuki boşlukları önlemek amacıyla sınırladığı göstergelere, kurumsal kapsamına göre kamuoyu ile kural uygulayıcılarının anlamasını sağlayacak düzeyde açık ve net bir şekilde tanımlanmalıdır.
- Şeffaflık: Kuralların uygulanabilirliği açısından güvenin temin edilmesi, devlet faaliyetlerinde şeffaflığın sağlanmasına bağlıdır. Bu şeffaflık özellikle halk desteğinin kesinleşmesi için özellikle bütçe tahminleri ve hesaplamalar üstünde yoğunlaşmalıdır. Özellikle hükümetin muhasebe, öngörü ve kurumsal düzenlemeleri şeffaf olmalıdır.
- Kolay anlaşılır olma: Kurallar, uygulayıcılar ile kamuoyunun idrak edebilmesi ve gerektiğinde itiraz edebilmesi açısından basit ve anlaşılır olmalıdır. Diğer bir ifadeyle kuralın oluşturulması konusunda çok az belirsizlik olmalı ve uygunluğun değerlendirilmesi mümkün olmalıdır⁵⁸.
- Esnek: Kurallar yönetimin kontrolü dışındaki beklenmedik şoklara karşı önlem alınabilmesinin gerçekleştirilebilmesi için esnek olmalıdır.
- Yeterli: Kurallar belirlenen hedefleri gerçekleştirmeye yönelik olmalıdır.
- Zorlayıcı: Kuralların uygulanması için anayasal ve yasal düzeyde güvence altına alınması, uygulanmadığı veya yanlış uygulandığı takdirde yaptırımların olması gereklidir. Böylelikle hem kurallara hem de devlete olan güvenin tesisi gerçekleşmiş olacaktır.
- Sürekli: Kurallar diğer makroekonomik politika araçları ile diğer kurullarla uyum içinde ve öngörülebilir geleceğe uzanacak biçimde sürekliliğini korumalıdır.
- Etkili: Çoğu kural, etkin politika eylemleri tarafından desteklenmedikçe uzun süre dayanamaz. Bu açıdan mali kurallar özellikle sürdürülebilirliğin sağlanması için mali reformların destekleyicisi rolünü üstlenmelidir.

⁵⁷ Jérôme Creel, "Ranking Fiscal Policy Rules: The Golden Rule of Public Finance vs. the Stability and Growth Pact", *OFCE*, S: 4, July, 2003, s.4.

⁵⁸ <http://blog-pfm.IMF.org/pfmblog/2008/02/fiscal-rules--.html> , (19.05.2017)

b. Mali Kuralların Etkileri

Karar alıcıların devleti yönetirken aldığı kararlar ülke genelinde çeşitli etkilere neden olmaktadır. Dolayısıyla yasa ve anlaşma düzeyinde makroekonomik kararlardan olan maliye politikası kuralları sosyal, siyasi, ekonomik etkilere sahip olmaktadır.

Mali kuralların olumlu etkileri, kuralların uygulanma amaçlarının sağlanması sonuçlarıyla paralellik göstermektedir. Bu bakımdan getirilen sınırlandırmalar siyasetçilerin ekonomik ve politik güçlerini kendi çıkarları doğrultusunda kullanmalarını önlediği gibi mali sürdürülebilirliğin oluşturulmasında rol oynamaktadır. Diğer taraftan kurallar harcama ve gelir arasında dengenin sağlanmasında bir araç olmaktadır. Borçlanmaya getirilen sınırlamalar enflasyonist baskıları azaltarak makroekonomik istikrarın sağlanmasına yardımcı olabilmektedir. Mali kurallar uzun vadeli olarak yürürlükte olacağından hükümetlerin güvenilirliğinin teminatı haline gelmektedir⁵⁹. Devletin tercih ettiği politikalar sonucunda birincil bütçe açığının⁶⁰ gayrisafi yurt içi hasılaya (GSYİH)⁶¹ oranındaki sürekli azalmayı ifade eden mali uyumun⁶² oluşumunda getirilen kurallar destekleyici bir araç olmaktadır⁶³. Çünkü mali kurallar çerçevesinde birincil bütçe açığının azalmasına, GSYİH'nin artmasına yardımcı olacak düzenlemelere yer verilmektedir.

Mali kuralların olumsuz etkilerinden biri getirilen vergi kurallarının devletin maliye politikası amaçlarından olan ekonomik büyümenin sağlanması amacıyla ters düşerek büyümeyi sınırlandırabilmesidir⁶⁴. Devletin sunduğu hizmeti azaltmasının zor olacağı göz önüne alındığında kamu harcamalarında da azalma zor olacaktır. Dolayısıyla vergi gelirlerini arttırmaya yönelik çeşitli kurallar getirilecektir. Ancak getirilen bu kurallar aynı zamanda gelir, gider, bütçe ve borçlanma politikalarının

⁵⁹ Bozdoğan, Buyrukoğlu, a.g.e. s. 93.

⁶⁰ Birincil bütçe açığı; toplam bütçe açığından faiz ödemeleri çıkarıldıktan sonra ortaya çıkan bütçe açığını ifade etmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz: [https://ozgeevci.wordpress.com/2012/04/06/birincil-butce-acigi-faiz-disi-fazla-nedir/\(02.09.2019\)](https://ozgeevci.wordpress.com/2012/04/06/birincil-butce-acigi-faiz-disi-fazla-nedir/(02.09.2019))

⁶¹ GSYİH; bir ülke ekonomisinde gerek o ülke vatandaşlarının gerekse yabancı ülke vatandaşlarının bir yılda ürettikleri nihai malların piyasa değeridir. Bu piyasa değeri alıcıların ilgili malı almak için ödedikleri para miktarı yani toplam harcama veya üretim faktörlerinden elde ettikleri gelirler toplamı yani toplam gelir hesaplanarak bulunmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz: Erdal Ünsal, *Makro İktisat*, 9.Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık, 2011, s. 45.

⁶² Ayrıntılı bilgi için bkz. Cihan Yüksel, Abuzer Pınar, "Türkiye'de Ortodoks Mali Uyum Dönemleri ve Ekonomik Etkileri", *Maliye Dergisi*, S: 169, 2015, s. 72.

⁶³ Nevzat Saygılıoğlu, Ali Çelen Erduran, " Mali Kural ve Etkinlik Sorunu: Türkiye Örneği", s.13, ww.mcivriz.com/uploads/yuklemeler/13.pdf. (09.06.2019).

⁶⁴ Karakurt, Akdemir, a.g.e. s. 243.

önceliklerinde değişime gidilmesine neden olacaktır⁶⁵. Getirilen yasaklamalar iradi kararların alınmasını ve etkinlik kazanmasını zorlaştırdığından ekonomik istikrarsızlığa, bütçede belirtilen alanların dışına çıkılmasına neden olduğundan mali saydamlığın zedelenmesine olanak vermektedir⁶⁶.

4. Mali Kural Türleri

Mali kurallar aracılığıyla borç tavanları, mali değişkenler için belirlenen hedefler, genellikle nominal ve/veya birincil (faiz dışı) denge ve harcamalar disipline edilmek istenmiştir⁶⁷. Bu değişkenler mali kuralların çeşitlilik göstermesine neden olmuştur.

Her tür ekonomik ve politik değişikliğe bağlı olarak değişebilen kurallar esnek, değişmeyen ve süreklilik arz eden kurallar ise katı kurallar olarak deęerlendirilmektedir⁶⁸. Diğer taraftan anayasada belirtilen kurallar anayasal, anayasa haricindeki yasalarda yer alan kurallar yasal kurallar olarak değerlendirilebilmektedir. Anayasal kurallar, yasal kurallara göre daha katı ve sürekli⁶⁹. Kapalı kurallar; yasama organının bir üyesi tarafından yapılan teklifin görüşülmesi sonucu onaylanması ile kabul edilen ancak reddedilmesi halinde tekrar başka bir teklifin sunulduğu kurallar iken açık kurallar reddedilen teklif üzerinde değişiklik yapılabilen kurallardır⁷⁰. Enflasyondaki değişmelerin harcama tavanlarına etkisine göre mali kurallar reel ve nominal mali kurallar olarak incelenmektedir. Reel mali kurallar, harcama tavanının bir yılda gerçekleşmesi tahmin edilen enflasyon oranına göre tekrar hesaplanarak yeni bir nominal tavana dönüştürülmesidir. Nominal mali kurallar ise enflasyon oranlarındaki değişimlerin harcama tavanı üzerinde değişikliğe neden olmamaktadır⁷¹. Prosedürel kurallar, en genel tanımla mali kurumların görev ve yetkilerini düzenleyen kurallar⁷²; sayısal kurallar ise maliye politikası araçlarının nominal tutarı ya da oranı şeklinde

⁶⁵ Mustafa Çolak, “Mali Kural ve Vergi Gelirlerine Etkisi”, *Yaklaşım Dergisi*, S: 208, Nisan 2010, s. 52.

⁶⁶ Saygılıoğlu, Erduran , a.g.e. s.13.

⁶⁷ Kamil Güngör, , “2008 Küresel Krizi Sonrası Yeniden Gündeme Gelen Mali Kural: Avrupa Birliği ve OECD Ülkeleri İçin Bir Değerlendirme”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C:18, S:1, 2016, s. 176.

⁶⁸ Elif Ayşe Şahin, “Anayasal İktisat Perspektifinden Gelişmiş Ülkelerde Kamu Borçlanmasının Sınırlayıcı Kurallar ve Uygulama Sonuçları”, *Mali Kurallar*, Ed.: Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Yayın No: 2010/48, Ankara 2010, s. 233.

⁶⁹ Kayalidere, a.g.e. s. 74.

⁷⁰ Alberto Alesina, Roberto Perotti, “Budget Deficits and Budget Institutions”, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, ed. James M. Poterba, 1999, s. 20.

⁷¹ Aktan, “Kurumsal Maliye Politikası ve Mali Kurallar”, a.g.e., s. 6.

⁷² Wyplosz, a.g.e., s. 11.

konulan kısıtlardır. Bu bakımdan sayısal kurallar denk bütçe kuralı, borçlanma kuralı, harcama kuralı ve gelir kuralı şeklinde alt ayrıma tabi tutulmaktadır⁷³.

a. Borçlanma Kuralları

Devletler iç kaynakları yeterli olmadığı dönemlerde borçlanmaya başvurabilmektedir. Başvurulan bu yol uzun vadede kronik açıkları tetiklediğinden devletler borçlanmaya oransal sınırlamalar veya borçlanılan kamu düzeyi açısından yasaklamalar getirmektedir⁷⁴.

Borçlanmaya ilişkin getirilen sınırlamalar için gösterilebilecek en önemli örnek Maastricht kriterleridir. Ekonomik ve parasal birliğin sağlanmasını amaçlayan Avrupa Birliği'nin 7 Şubat 1992 tarihinde Hollanda'nın Maastricht kentinde imzalayıp 1 Şubat 1993 tarihinde yürürlüğe koyduğu Maastricht Kriterlerinde üye devletlerin kamu borçlarının GSYİH'ya oranının %60'ı geçmemesi gerektiği açıkça belirtilmiştir⁷⁵. Diğer taraftan ulusal çapta 4759 sayılı İller Bankası Kanunu'nun 7. maddesine göre belediyelere sağlanan uzun ve kısa vadeli krediler, 09.03.1990 tarihli İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği uyarınca İller Bankasının yıllık yatırım programında yer alması veya bankanın bütçesinde ödeneğin bulunması şartıyla ilgili belediyeye aktarılmaktadır⁷⁶.

b. Harcama Kuralları

Bir devlet varlığını idame ettirmek ve bu bağlamda gerekli hizmetleri yerine getirebilmek için harcama yapmak zorundadır. Yapılacak bu harcamaların bütçe açığına neden olmasını engellemek, siyasilere oy kazanma amacıyla vergi harcamaları dahil tüm harcamaları arttırmalarını sınırlamak amacıyla uygulanan düzenlemeler harcama kurallarını ifade etmektedir⁷⁷.

⁷³ Hayrettin Keşgingöz, "Maastricht Kriterleri Doğrultusunda Türkiye'de Mali Disiplinin Sürdürülebilirliği Açısından Mali Kuralın Değerlendirilmesi", <http://www.sbd.ksu.edu.tr/article/view/5000035268> (05.06.2019) s. 263-264.

⁷⁴ Bilginoğlu, Maraş, a.g.e., s.57.

⁷⁵ Selin Dilekli, Kadriye Yeşilkaya, "Maastricht Kriterleri", *T.C. Devlet Planlama Teşkilatı*, Aralık, 2002, s. 15.

⁷⁶ Özhan Çetinkaya, Tolga Demirbaş, "Türkiye'de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi", *Akdeniz İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, S: 8, 2004, s.23.

⁷⁷ Barry Anderson, Joseph J. Minarik, "Design Choices for Fiscal Policy Rules", *OECD Journal on Budgeting*, C:5, S:4, 2006, s. 167.

Harcama kuralları genellikle birincil, cari veya toplam harcamalara getirilen mutlak şartlar ile büyüme oranları veya GSYİH'nın belli bir yüzdesi şeklinde ortaya konmaktadır. Bu kurallar gelire herhangi bir sınırlama getirmediğinden borçların sürdürülebilirliğinin sağlanması hedefiyle doğrudan bir bağlantısı bulunmamaktadır⁷⁸. Ancak harcama kuralları gelir veya harcamanın zamanlamasını geçici olarak ayarlayarak veya manipüle ederek kurallar çerçevesinde hareket eden fırsatçı politikacılara geniş bir boşluk bırakabilmekte ve harcamaların artmasına neden olabilmektedir⁷⁹.

c. Gelir Kuralları

Devlet yöneticileri partizancı düşüncelerle, olağanüstü durumların gerektirdiği hizmetleri yerine getirme gerekçesiyle vergi oranlarında artışa gidebilmekte veya yeni vergiler koyabilmektedir. Bu noktada gelir kuralları çeşitli sebeplerle vergi yükünde meydana gelen artışı sınırlamayı amaçlayan kurallardır⁸⁰.

Gelir kuralları genel olarak emlak vergisi oranlarındaki sınırlamalar şeklinde görülmektedir. Bu sınırlamalar aracılığıyla vergi bilincini ve vergiye gönüllü uyumu sağlamak ile siyasilere oy maksimizasyonu elde etmesine yönelik yaptırımlarını önlemek amaçlanmaktadır⁸¹.

d. Bütçe Kuralları

Harcama yapan ve bu harcamaları karşılamak için gelir elde etmeye çalışan her idare gibi devlet, harcamalarında israfa yer vermemek, gelirlerinde tasarruf etmek adına bütçe hazırlamaktadır. Fakat bütçe hazırlanırken usulen düzgün olup olmadığına ve mali disiplinin sağlanmasına dikkat edilmesi önem arz etmektedir. Diğer taraftan olası krizlerle başa çıkabilmek adına da bütçe bir araç olarak kullanılabilir. Bütçe bu özelliğini belirli kurallara uyulduğu takdirde göstermektedir. Bütçe hem bir politika

⁷⁸ Andrea Schaechter, Tidiane Kinda, Nina Budina, Anke Weber, "Fiscal Rules In Response to The Crisis Toward The Next Generation Rules A New Dataset", *IMF Working Paper*, S: 187, 2012, s. 7.

⁷⁹ Allen Schick, "Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance While Responding to Economic Aftershocks", *OECD Journal On Budgeting*, C: 2010/2, 2010, s. 9.

⁸⁰ Fatih Yar, "Seçilmiş Bazı Ülkelerde Mali Kural Uygulamalarının Değerlendirilmesi", *Sayıştay Dergisi*, S: 93, 2014, s. 72.

⁸¹ Doğan Bozdoğan, Selçuk Buyrukoğlu, "Türkiye'de Mali Kural Uygulamaları ve Bu Uygulamaların Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkileri", *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, S: 2, 2012, s. 94.

aracı olması hem de harcamaları ve gelirleri gösteren bir belge olması nedeniyle devlet için önem taşımaktadır.

B. BÜTÇE KURALLARI VE KURAMSAL YAPISI

Bütçe kelimesi; Latince “bulga” kelimesinden türemiştir. Eski Fransızca’da “bougette”, İngilizcede “budget” kelimesiyle karşılık bulmaktadır⁸². 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3. maddesinde bütçe, belli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren, usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge şeklinde tanımlamıştır. Diğer bir tanımla bütçe, belli bir süre içinde belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmak için planlanan faaliyetlerle ilişkili olarak, bir kurumun tahmin edilen gelir ve harcamalarının ayrıntılı tanımını içeren bir belge veya belgeler toplamıdır⁸³. Bu belgenin belli bir sistematik içinde hazırlanabilmesi için bütçeleme yöntemleri geliştirilmiştir. Bu yöntemlerden biri geleneksel bütçeleme anlayışıdır.

İlk olarak Fransa ve İngiltere’de uygulama alanı bulan geleneksel bütçeleme anlayışı savurgan harcama yapılmaması adına denetime önem vermiştir. Ancak devletin harcama yapacağı faaliyetleri hangi amaçlar doğrultusunda yerine getireceği konusunda şeffaflığa yer vermemesi yanında diğer yetersizlikleri nedeniyle de bütçe anlayışında yeni arayışlara gidilmesine neden olmuştur⁸⁴. Öyle ki şeffaf olmayan bir bütçe, yapılan hesaplamalar bakımından yanıltıcı sonuçlar verilmesine neden olduğu gibi kamuoyunun bilgilendirilmesi bakımından da eksikliklere neden olmaktadır. Bütçede oluşturulmak istenen şeffaflık ve gelir gider dengesi ise belli yaptırımlar gerektirmektedir. Bu yaptırımlar belirlenen kurallara uyulmaması sonucunda uygulanabilirlik kazanmaktadır. Bütçeye ilişkin kurallar bu noktada önem arz etmektedir.

Bu açıklamalar doğrultusunda bütçe kurallarını; yapılan tanımlamalar, edindiği amaçlar, ortaya çıkışı, çeşitleri ve sahip olduğu özellikler ile bunlara bağlı olarak oluşturduğu etkilerini incelemek yerinde olacaktır.

⁸² Nihat Edizdoğan, Özhan Çetinkaya, *Kamu Bütçesi*, 7. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, 2016, s. 1.

⁸³ Linda Gonçalves Veiga, Mathew Kurian, Reza Ardakanian, “Public Budgets: Governance Structures, Norms, and Organizational Practices”, *Intergovernmental Fiscal Relations Questions of Accountability and Autonomy*, Springer, 2015, s. 26. ss. 25-46.

⁸⁴ Edizdoğan, Çetinkaya, a.g.e., s. 148.

1. Bütçe Kurallarının Tanımı ve Amacı

Devletler, hizmet sunmakla yükümlü olduğu topluma vaat ettiği faaliyetleri yerine getirmek için bir bütçeye ihtiyaç duymaktadır. Bu bütçenin hazırlanması ve uygulama sonrasında mali disiplinin sağlanması ülke ekonomisi bakımından önem arz etmektedir. Çünkü herhangi bir sebeple bütçenin açık vermesi devleti darboğaza sokabilir. Gelecek nesillere bir yük olarak dönebilir. Bu gibi sorunlarla karşılaşmak istemeyen devlet yöneticileri, mali disiplini ve istikrarı sağlamak, bütçe açığını önlemek amacıyla bir takım sınırlamalar uygulayabilmektedir.

Bütçe kuralları, bütçede yer alan gelir ve giderler arasındaki dengeyi diğer bir ifadeyle mali disiplin sağlama aracı olması nedeniyle mali kontrolü sağlamayı hedeflemektedir. Dolayısıyla bütçe kuralları bütçe kontrolünden sapmalara engel olabilecek kuralları da kapsamaktadır. Bu kurallar ile ödenekleri harcayacak olan organın sorumluluğuna, harcanacak miktara, ödeneğin hangi amaçlar için harcanacağına, ödeneğin harcanacağı zamana, harcamalar arasında yapılacak transferlere ve harcamaların hesaplanmasına dair bilgilere ilişkin bir takım prosedürler geliştirilmiştir⁸⁵.

Diğer taraftan bütçenin iktisadi ve mali işlevini yerine getirebilmesi için bir takım sayısal sınırlamalara ihtiyaç duyulurken bütçenin kanun olmasından doğan hukuki işlevini yerine getirebilmesi ve bütçe aşamalarında yetkili olanların görevlerini belirtilmesi açısından usule ilişkin kurallara da ihtiyaç duyulmaktadır⁸⁶. Ancak yazılı olarak var olan ve uygulanan bu bütçe prosedürleri ile sayısal bütçe kuralları kronik bütçe açıklarının önlenerek mali disiplin ve istikrarın sağlanmasında yetersiz olabilmektedir. Bu noktada yazısız bütçe kuralları önem arz etmektedir. Yazısız bütçe kuralları bütçeleme aşamalarında yetkili olanların uyması gereken ahlaki kurallar gibi davranışsal kuralları ifade etmektedir⁸⁷. Bununla birlikte her yazılı kural gibi bütçe kuralları da gerek yasalarda gerekse uluslararası anlaşmalarda yer almaktadır.

Literatürde, bütçe kurallarının tüm özelliklerini ve türlerini kapsayan bir tanımlama bulunmamaktadır. Ancak çeşitli tanımlamalar ışığında bir bütçe kuralı tanımı

⁸⁵ Michael Di Francesco, John Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, Palgrave Macmillan, 2016, s. 34.

⁸⁶ Bütçenin hukuki, mali ve iktisadi işlevine yönelik ayrıntılı bilgi için bkz. Edizdoğan, Çetinkaya, a.g.e. s. 11, 12.

⁸⁷ Tolga Demirbaş, "Kamu Bütçeleme Sürecinde Yazılı Olmayan Kuralların Önemi ve Bütçe Reformlarına Etkisi", *Bütçe Dünyası Dergisi*, S: 33, 2010, s. 6.

elde edilebilir. Hausner ve Simon (2015) bir çalışmasında bütçe kurallarını, bütçenin ekonomik faktörlerle birlikte hareket etmesini sağlayan, harcamaları gelire bağlayan sınırlamalar olarak tanımlamaktadır⁸⁸. Alesine ve Perotti (1999) ise çalışmasında bütçe prosedürlerini bütçenin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması aşamalarında uyulması gereken kurallar olarak değerlendirerek bütçe prosedürlerini, oylama yapılırken uyulan usul kuralları (voting procedures) ve bütçenin şeffaflık derecesi (degree of transparency of the budget) bakımından uyulması gereken kurallar olarak ifade etmektedir⁸⁹.

Açıklamalardan yola çıkarak bütçe kurallarının mali disiplini, mali istikrarı sağlamak amacıyla yasalar ve uluslararası anlaşmalar çerçevesinde yazılı veya yazısız olarak düzenlenen bütçeleme aşamalarında uyulması gereken sayısal ve prosedürel sınırlamalar olduğu söylenebilir.

Bütçe kurallarının düzenlemelerin anayasaya uygun bir şekilde yürütülmesini sağlamak, gelir ve gider denkliliğini sağlamak ve tüm bütçesel işlemlerin şeffaf bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak⁹⁰ gibi amaçlarının dışında bütçe kurallarına duyulan ihtiyacı ve kuralların amacını ifade eden 3 teori⁹¹ ortaya atılmıştır. Bunlar şu şekilde ifade edilebilir;

- İlk teori; kamu kaynaklarının kısa vadeli amaçlar uğruna kötü kullanımını ifade eden “ortak kaynak trajedisi”, devlet maliyetlerinin toplum tarafından yanlış algılanmasını ifade eden “mali aldanma”, herkesin sahibi olup kimsenin mülkiyetinde olmayan kaynakları ifade eden “ortak mal kaynakları” kavramlarıyla ilgilidir. Buna göre bütçeden beklentisi olan baskı grupları, seçmenler, milletvekilleri ve bürokratlar hükümetin üstünde kurdukları baskıyla kendi tercihlerine yönelik bütçe bileşiminin hazırlanmasını sağlamaktadır. Bunun sonucunda bütçedeki gelirler seçmenler dışındaki gruplara harcanırken oluşacak yük topluma yayılmaktadır. Bu durumda toplum, kendi istekleri için harcanacağını umarak ödediği vergileri baskı gruplarının tercihleri yönünde harcandığını bilmeyerek aslında bir mali aldanma yaşamaktadır. Diğer taraftan kendi seçim bölgesine harcama yapmak isteyen milletvekilleri, ortak mal

⁸⁸ Karl Heinz Hausner, Silvia Simon, “Experiences with Budget Rules in Switzerland and Germany”, *Leibniz Information Centre for Economics*, 2015, s. 105.

⁸⁹ Alesine, Perotti, a.g.e., s. 16.

⁹⁰ Bozdoğan- Buyrukoğlu, a.g.e., s. 81.

⁹¹ Günay, a.g.e., s. 404.

kaynaklarını kullanarak toplam harcamaların ve bütçe açıklarının artmasına neden olacaktır.

- İkinci teori, Buchanan ile Tullock'un ileri sürdüğü oy ticareti (logrolling) mekanizması ile alakalıdır. Oy ticareti mekanizması; bir kişinin, diğer bir kişinin istediği yönde oy kullanmasını; o kişinin kendi tercih ettiği yönde oy kullanılması şartına bağlamasıdır. Örneğin; bay X bütçede kendi menfaati doğrultusunda bir gelir elde etmiş; bayan Y ise yasa tasarısı için oylama teklif etmiş olsun. Bay X'in, bayan Y'ye gidip bütçe oylamasında "evet" oyu vermesi karşılığında kendisinin de yasa tasarısı oylamasında "evet" oyu vereceğini belirtmesi ve bu durumun gerçekleşmesi durumunda oy ticareti denen mekanizma çalışmış olacaktır. Dolayısıyla böyle bir mekanizmanın işlemesi bütçenin onay aşamasında oylama yapıldığı dikkate alındığında bütçe açıklarının artmasına neden olacaktır.
- Üçüncü teori "asimetrik bilgi sorunu" dur. Bu sorun iki durumda ortaya çıkmaktadır. İlki; seçmenin bütçe üzerindeki istekleri ile politikacının bütçe üzerinde gerçekleştirdiklerinin çatışması halidir. Bu durumu önlemek için politikacılar üzerinde seçmenlerin istekleri yönünde bütçe gerçekleştirmelerini yapmalarına yönelik bir sınırlama öngörülmektedir. Diğer bir durum ise politikacılar ile bürokratların isteklerinin çatışması halidir. Bu çatışmanın nedeni; bürokratin "büyük bütçe-büyük itibar", politikacının "az maliyet-etkin hizmet" isteğinde olmasıdır.

Tüm bu olumsuzlukların önlenmesi, bütçe kuralları kapsamında getirilecek sınırlamalar ile mümkündür.

2. Bütçe Kurallarının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Bütçenin bir belge halinde oluşturulabilmesi ve kaynak kullanımında etkinliği sağlama düşüncesi, çeşitli yöntemlerin geliştirilmesine neden olmuştur. Bu yöntemler, bütçenin hazırlanmasından denetlenmesi aşamasına kadar olan süreçteki yetersizlikler temel alınarak ve dönem şartlarına göre güncellenerek varlığını sürdürmektedir.

Yöntemler genel olarak geleneksel ve çağdaş olmak üzere iki ayrı kategoride incelenmektedir. Bu şekilde bir ayrıma tabi tutulmasının nedeni ise Klasik ve Keynesyen iktisadi anlayışlardan kaynaklanmaktadır.

Klasik iktisatçıların devlet faaliyetlerini minimumda tutması ile kamu gelir ve giderleri arasında salt denge taraftarı olması, bütçenin de bu anlayış ekseninde şekillenmesine neden olmuştur. Devletin ekonomide söz sahibi olmaya başlaması, devlet faaliyetlerinin ve buna bağlı olarak kamu harcamalarının artmasına neden olmuştur. Bu durum klasik bütçe sisteminin eksikliklerini ortaya çıkarmış ve modern bütçe sistemlerinin oluşmasına zemin hazırlamıştır⁹².

Klasik (geleneksel) bütçeleme sistemi; gelir ve giderler arasında kesin bir denge öngördüğünden daha çok harcama kontrolü üzerinde yoğunlaşmıştır. Uzun vadeli finansal planlar gelecek birkaç yıl için alınan kararların etki ve sonuçlarına göre gerekli tedbirlerin uygulanması⁹³ açısından ekonomide büyük önem taşımaktadır. Sistemin harcama kontrolü üzerine yoğunlaşması nedeniyle uzun vadeli planlama alanında eksik kalması, karar alıcılara uzun vadeli finansal planlar arasında bir tercih yapma konusunda yardımcı olmamaktadır.

Özellikle devletin bu tip planlara gereken önemi vermemesi karar alıcıların devlete olan güvenini zedeleyebilir. Ayrıca bu durum, çıktıları dikkate almadığından girdilerin nereye ve hangi sebeple kullanıldığına önem verilmemesi ve kaynakların etkin kullanılmamasına neden olmaktadır. Diğer taraftan bu sisteme göre bütçe, sadece bir önceki yıl bütçesindeki harcamalara göre hazırlanmakta, herhangi bir tartışma veya anlaşma yapılmaksızın kabul edilmektedir. Bu kapsamda klasik bütçeleme sistemi; kaynakların harcandığı hizmeti göstermemesi nedeniyle şeffaflık özelliği taşınamaması, finansal planları dikkate almaması nedeniyle uzun vadeli plan yapılmasını engellemesi gibi yetersizlikleri içermektedir. Bunun sonucunda yeni sistem arayışları gündeme gelmiştir⁹⁴. Geleneksel bütçelemenin kusurlarını dengelemek adına kurallara duyulan ihtiyacı yansıtan dört olgudan bahsedilebilmektedir. Bunlar⁹⁵;

- Doğru bütçe prosedürlerinin olumsuz bütçe çıktılarına neden olduğuna yönelik düşüncelerin olması,
- Demokratik ülkelerde bütçelemenin genişletici çıktılar üretmeye yönelik önyargıları olması,

⁹² Hayrettin Tüleykan, “Kamu Bütçeleme Sistemleri ve Çok Yıllı Bütçeleme”, *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, S: 2, 2009, s. 4.

⁹³ Atilla Dicle, *Program Bütçesi Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi*, Ankara, Balkan Basım ve Ciltevi, 1973, s.66.

⁹⁴ Muhlis Bağdıgen, “Budgeting System and Their Applicability in Public Sector”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S: 17, 2001, s. 20, 23.

⁹⁵ Schick, “The Role of Fiscal Rules in Budgeting”, a.g.e., s. 10.

- Katı denk bütçe kuralının terk edilmesiyle birlikte mali tutarların belirlenmesinin herhangi bir rehberlik olmaksızın bütçe yapıcılarına bırakılması,
- Federal devlet yapısına sahip ülkelerde federe devletlerin bütçe çıktıları arasındaki farklılıkların, merkezi devletin uyguladığı vergi ve harcama kurallarının farklı olmasından kaynaklandığına ilişkin bir iddianın olmasıdır.

Dönemsel değişikliklerin ekonomiye yansımalarıyla birlikte devlet ekonomide daha fazla söz sahibi olmaya başlamıştır. Bu durum harcamaların artmasına neden olmuştur. Artan harcamaların olağan gelirler ile karşılanamaması emisyon ve borçlanma gibi olağanüstü gelir elde etme yollarına başvurmayı gerektirmiş, mali disiplin bozulmaya başlamıştır. Değişen ekonomik düzenin ardından performans bütçe sistemi yeni bütçeleme anlayışı olarak kullanılmaya başlamıştır. Bu yöntem; bütçe hazırlanırken tek bir başlık altında değil; fonksiyonlar, faaliyetler ve projeler şeklinde ayrı ayrı başlıklar altında hazırlanması düşüncesiyle şekillenmiştir. Böylelikle harcama yapılacak alan daha ayrıntılı bir şekilde sunulmuş olacaktır. Harcama miktarına odaklanan klasik yöntemin aksine bu yöntem hizmet çıktısına odaklanmaktadır. Hizmet çıktısından kastedilen; yapılan harcama sonucu elde edilen fayda ve/veya zarardır. Diğer taraftan bütçede tahminlerin isabetli yapılması ve sonuçların hesaplanması adına analitik teknikler kullanılmaktadır. Ancak performans bütçe sistemi de geleneksel bütçe sistemiyle benzer şekilde gelecek bir yıl için bütçe hazırlanması uygulamasına yer vermekte, uzun vadeli finansal planların hazırlandığı ilk yıldan itibaren sonraki yıllarının önemini yitirmesine neden olmaktadır⁹⁶.

Performans bütçe sistemi ile planlama-programlama-bütçeleme sistemi arasında bir köprü niteliğindeki program bütçe sistemi; performans bütçe sisteminden daha geniş kapsamlıdır. Performans bütçenin tüm özelliklerine ek olarak program bütçe sistemi uzun vadeyi kapsayan bir tahmin sürecini esas almaktadır. Dolayısıyla bu sistemde belirlenen programlar ile nihai çıktıların gelecekteki boyutları da tahmin edilmeye çalışılmaktadır. Bu durum karar alıcıların, kararlarını daha kesin bir şekilde almalarını sağlamaktadır⁹⁷.

Program bütçenin getirdiği bu yeniliğin ardından farklı zaman dilimlerinde gelişim gösteren unsurlar tek bir sistemde toplanarak planlama-programlama-bütçeleme

⁹⁶ Edizdoğan, Çetinkaya, a.g.e., s. 155-160.

⁹⁷ Nihat Falay, *Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri*, İstanbul, Edebiyat Fakültesi Basımevi, 1987, s.55-57.

sistemi meydana gelmiştir. Bu sistem; bütçeyi bir yıldan daha uzun bir süre için planlamakta, tüm faaliyetleri programlar halinde belirlemekte ve ortaya çıkan maliyetleri bütçelendirmektedir⁹⁸.

Bütçe sistemlerindeki bu gelişmelere bakıldığında klasik bütçe sistemi harcama kontrolü ile bütçe denkliliğini, performans bütçe sistemi bütçe şeffaflığını, son olarak program bütçe sistemi ise uzun vadeli planlamanın uygulanmasını sağlamaktadır. Bu uygulamalar ise bütçe kurallarının temelini oluşturmaktadır. Çünkü bir kuralın uygulanabilmesi için gerçekleştirilecek politikalarla veya reformlarla ilgili yetkililerin ve finansal piyasaların bilgilendirilmesi, politikacıların disiplinli olmasını ve bütçe hedeflerinden sapmaların olmaması çok yıllık makro bütçeleme varlığı bakımından bir ön koşul niteliğindedir⁹⁹.

Bu açıklamalar doğrultusunda bütçe kurallarının, bütçeleme sistemlerinin yetersizliklerini gidermek adına yapılan bütçe reformları doğrultusunda gelişen süreçte çok yıllık bütçeleme sisteminin bir sonucu olarak ortaya çıktığı söylenebilir.

3. Bütçe Kurallarının Türleri

Bütçe kuralları, ortaya koyduğu sınırlamalar ve bu sınırlamaların nitelikleri bakımından çeşitli türlere ayrılmaktadır. Bunları sayısal ve prosedürel, yazılı ve yazısız, uluslararası anlaşmalar ve yasalar düzeyindeki bütçe kuralları şeklinde sıralamak mümkündür.

a. Sayısal ve Prosedürel Bütçe Kuralları

Bütçenin iktisadi ve mali işlevinin olması sayısal ve oransal sınırlamalardan, kanun olmasından doğan hukuki işlevi ise prosedürel kurallardan oluşmasını sağlamaktadır¹⁰⁰.

Prosedürel bütçe kurallarının, bütçe sürecinin karar alma süreçlerinin bölümlere ayrılması ile şekillendiği dikkate alındığında¹⁰¹, bütçenin hazırlanması, görüşülmesi, onaylanması ve uygulanması aşamalarında uyulması gereken usule ilişkin kuralları

⁹⁸ Dicle, a.g.e., s.58-73.

⁹⁹ Kopits, a.g.e., p.15.

¹⁰⁰ Edizdoğan, Çetinkaya, a.g.e. s. 11, 12.

¹⁰¹ Hallerberg, Strauch, Hagen, a.g.e., s. 15.

belirttiği söylenebilir¹⁰². Dolayısıyla bütçe prosedürleri, süreçte yetkili olanların rollerini ve ilişkilerini çeşitli görevleri nasıl yerine getireceklerini ifade etmektedir¹⁰³.

Sayısal bütçe kuralları bütçe bakiyesi üzerine sayısal limitler konarak uygulanmaktadır¹⁰⁴. Mali kuralların da mali disiplini sağlamak amacıyla getirilen kurallar olduğu dikkate alındığında sayısal bütçe kurallarının mali disiplininin sağlanması amacıyla bütçeyle ilgili rakamsal hedeflerden oluşan kurallar olduğu söylenebilir.

Sayısal bütçe kurallarından olan denk bütçe kuralı; üç ayrı şekilde sağlanmaktadır. İlki, birim yöneticisinin bütçeyi hazırlarken denklige dikkat etmesidir. İkincisi, yasa koyucunun bütçeyi onaylarken denk bütçe şartını aramasıdır. Üçüncüsü ise bütçenin denklighinin belli bir hukuki dayanağa sahip olmasıdır¹⁰⁵. Bu bağlamda ülkeler mali disiplini sağlamak amacıyla uluslararası anlaşmalar ve yasalar çerçevesinde denk bütçe kuralını uygulamaktadır.

Uluslararası anlaşmalar temelinde uygulanan denk bütçe kuralına bir örnek, Maastricht Yakınsama Kriterleri'nde yer almaktadır. Nitekim Avrupa Birliğini Kuran Antlaşma'nın 104. maddesine göre üye ülkelerin GSYİH'nın %3' ünü aşmayacak şekilde bütçe açığına izin verilmektedir¹⁰⁶. Diğer taraftan ülkeler yasalarında ve bazı uluslararası anlaşmalarda "altın kural" olarak ifade edilen denk bütçe kuralına da yer vermektedir. Bu kurala göre borçlanmaya sadece yatırım harcamalarını karşılması için izin verilmektedir¹⁰⁷. Altın kural'ın denk bütçe kuralı olarak değerlendirilmesinin sebebi ise bu kural ile kamu yatırımlarının önündeki maddi engellerin kaldırılarak hızlandırılması ve uzun vadede getiriler sağlanması düşüncesidir. Bu düşünce çerçevesinde sadece yatırım harcamaları için borçlanmaya izin verilmekte olup cari harcamaların bütçede yer alan olağan gelirlerle karşılanması gerektiği belirtilmektedir. Böylelikle altın kural bir denk bütçe kuralı haline gelmektedir¹⁰⁸.

Sayısal bütçe kuralları ile prosedürel bütçe kuralları arasında iki bütçe kuralı türünü birbirinden ayıran bir fark bulunmaktadır. Bu fark literatürde mali kurallar ile

¹⁰² Alesina, Perotti, a.g.e., s. 15-16.

¹⁰³ Schick, "The Role of Fiscal Rules in Budgeting", a.g.e., s.10.

¹⁰⁴ Wyplosz, a.g.e., s. 10.

¹⁰⁵ James M. Poterba, "Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence From The United States", *National Tax Journal*, C:48, S:3, September 1995, s. 330-331.

¹⁰⁶ Arda Uludağ, "Avrupa Birliği'nde Ekonomik Krize Karşı Etkisi Hatırlanan Bir Araç: Aşırı Açık Prosedürü", *T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği Dış İlişkiler ve Daire Başkanlığı*, 2013, s.1.

¹⁰⁷ Giancarlo Corsetti, Nouriel Roubini, "Denk Bütçe Kuralları Üzerine Amerikan Yaklaşımları Karşısında Avrupa Yaklaşımları", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Çev: Haluk Egeli, C: 4, S: 3, 2002, s.107.

¹⁰⁸ Günaydın, Eser, a.g.e., s. 53.

bütçe prosedürlerini birbirinden ayıran fark olarak belirtilmektedir. Çünkü literatürde bütçe kuralları genellikle bütçe denklliğini sağlamaya yönelik sayısal nitelikteki mali kurallar çerçevesinde incelenmektedir. Ancak bütçe; iktisadi işlevi gereği bir maliye politikası aracı, hukuki işlevi gereği kanuni bir belge konumundadır. Bütçenin bir politika aracı olarak kullanılması suretiyle yapılan düzenlemeler mali kurallar kapsamında ele alınmakta ise kanun olarak bütçeleme aşamalarında uyulması gereken usule ilişkin kuralları belirtmesi de yine maliye politikası aracı olarak görevini yerine getirdiğini göstermektedir. Nitekim Schick (2010) bir çalışmada bütçe prosedürlerini mali kuralların destekleyicisi olduğunu belirtmektedir¹⁰⁹. Bu da bütçe prosedürlerinin, mali kuralların ve dolayısıyla bütçe kurallarının bir türü olarak incelenmesi gerektiği düşüncesine dayanak olmaktadır. Bu nedenle bu çalışmada bütçe prosedürleri, mali kurallardan ayrı düzenlemeler olarak ele alınmamakta olup mali kuralların bir türü olarak değerlendirilerek incelenmiştir. Dolayısıyla literatürde mali kurallar ile bütçe prosedürleri olarak belirtilen farkların, bu çalışmada sayısal bütçe kuralları ile prosedürel bütçe kuralları arasındaki fark olarak belirtilmesi uygun görülmüştür. Buna göre bütçe prosedürleri bütçe sürecinde yerine getirilmesi gereken hususlara yönelik kurallar olduğundan siyasi bakımdan nötrdür. Yani herhangi bir siyasi partinin tercihleri doğrultusunda şekillenmeyen her partinin aynı şekilde uyguladığı kurallardır. Ancak sayısal bütçe kuralları, bütçe sonuçlarına göre şekillenip içinde bulunulan ekonomik duruma göre veya siyasi iktidarın tercihlerine göre uygulanabilmektedir¹¹⁰. Bu farkın ortadan kalkmasına yönelik literatürde çeşitli öneriler bulunmaktadır. Bunlardan biri de bütçenin özerkleştirilmesi kavramı ile açıklanmaktadır. Buna göre mali kurullar olarak adlandırılan ve politika yapıcıların siyasi tercihlerini bertaraf eden kurumsal düzenlemelerle bütçelemeye ilişkin mali kuralların bağımsızlaştırılması söz konusu olacaktır. İlgili kurullar politika yapıcıların bu yetkisini belli sınırlar çerçevesinde yapmalarına izin vermektedir. Böylece bütçe özerk bir hale gelecektir. Bütçenin özerkleşmesini sağlamak için ise bütçeye ilişkin mali kuralların bazı özelliklere sahip olması gerektiği belirtilmektedir. Bunlar kısaca; bütçenin orta vadeli perspektifte hazırlanması, bütçede ulaşılmak istenen hedeflerin planlarda belirtilerek kamuoyu ile paylaşılması, planların denetiminin önceden sağlanması, hedeflerden sapma olması

¹⁰⁹ Schick, "Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance While Responding To Economic Aftershocks", a.g.e. s. 14

¹¹⁰ Şevik, a.g.e., s.51.

halinde müdahale araçlarının önceden belirlenmesi, politika belirleyenler ve bunları uygulayanlara yaptırım uygulanması için mali kurallara yetki verilmesi, yetkililerin bağımsız karar verebilmesinin sağlanmasıdır¹¹¹.

Sayısal bütçe kuralları ile prosedürel bütçe kuralları arasındaki bir diğer fark, sayısal bütçe kuralları bütçe çıktılarıyla ilgilenirken bütçe prosedürleri bütçeleme aşamasında yerine getirilmesi gereken görevlerin nasıl gerçekleştirileceği ile ilgilenmesidir. Bütçe prosedürleri temelde belli ilkeler çerçevesinde şekillenmiştir. Bu ilkeler; bütçenin kapsamlı olması, doğru olması, yıllık olması, kanundan gelen bir yetkiyle uygulanması ve şeffaf olmasıdır¹¹².

b. Yasalar ve Uluslararası Anlaşmalar Düzeyindeki Bütçe Kuralları

Toplumsal hayatı düzenleyen yazılı kurallarda olduğu gibi mali kurallar da yazılı olarak belirtilmektedir. Ancak yazılı kuralların yasal olup olmayacağı noktasında görüş farklılıkları mevcuttur. Bazı yazarlar tarafından yasal olmayan politika kuralları mali kurallar olarak değerlendirilmemektedir. Çünkü alınan ekonomik kararları etkileyebilecek olsa da yasal olmadıklarından mevcut veya gelecekteki iktidar üzerinde bağlayıcı kısıtlamalar getirmemektedirler¹¹³. Buna rağmen genellikle literatürde yasal olmayan kuralların uluslararası anlaşmalar çerçevesinde değerlendirildiği görülmüştür. Dolayısıyla mali kurallardan bazıları ulusal hükümetler tarafından kendi yasalarıyla belirlenirken bazıları Avrupa Birliği Stabilitate Paketi gibi uluslararası anlaşmalar veya IMF gibi koşul dikte edilerek uluslararası düzeyde uygulanabilmektedir¹¹⁴.

Örneğin; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 13. maddesinde bulunan bütçe ilkeleri aslı itibarıyla bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kapsamında uyulması gereken kuralları ifade ederken¹¹⁵ Maastricht kriterleri arasında yer alan sayısal bütçe kuralları kapsamındaki denk bütçe kuralı ise bütçe açığını GSYİH'nin %3'lük bir referans değer ile sınırlandırmaktadır¹¹⁶.

¹¹¹ Ceyhan Gürkan, Yiğit Karahanoğulları, "Bütçeyi Özerkleştirmek: Mali Kurallar ve Kurullar", *Maliye Dergisi*, S: 158, Ocak-Haziran, 2010, s. 55.

¹¹² Schick, "The Role of Fiscal Rules in Budgeting", a.g.e., s.10.

¹¹³ Kennedy, Robbins, a.g.e., s. 2.

¹¹⁴ Schick, "The Role of Fiscal Rules in Budgeting", a.g.e., s.8.

¹¹⁵ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu m. 13.

¹¹⁶ Corsetti ve Roubini, a.g.e., s.107.

c. Yazılı ve Yazılı Olmayan Bütçe Kuralları

Yazılı bütçe kuralları, resmi olarak anlaşma veya kanun kapsamına alınmış bütçe kurallarıdır. Bütçenin hazırlık aşamasında her kurum bu kurallara uymakla yükümlü olsa da mali disiplin her zaman sağlanamamaktadır. Bunun nedeni ise yazılı olmayan bütçe kurallarına dikkat edilmemesidir. Yazılı olmayan bütçe kuralları esas itibariyle bütçe sürecine dahil olan kurumların uyması gereken davranışsal kurallardır. Bu kuralların iki amacı vardır. İlki bütçe aşamalarında görevli olan tüm kurumların aynı tercihler doğrultusunda hareket etmesi diğeri ise tüm toplumun bütçeyle ilgili her konuda bilgi sahibi olmasının sağlanmasıdır¹¹⁷.

4. Bütçe Kurallarının Özellikleri ve Etkileri

Bütçeleme aşamalarında uyulması gereken kuralları ifade eden bütçe kurallarının ekonomik konjoktüre en uygun şekilde düzenlenmesi bakımından belirli özelliklere sahip olması gerekmektedir. Sahip olduğu bu özelliklere bağlı olarak da ekonomide bir takım etkilere neden olmaktadır.

a. Bütçe Kurallarının Özellikleri

Bütçe, hükümetin yıllık ve çok yıllı hedeflerine nasıl öncelik vereceğini ve bu hedeflere nasıl ulaşacağını gösteren merkezi politika belgesidir. Yeni ve mevcut programların finanse edilmesinin yanı sıra bütçe, maliye politikasının uygulanmasında kullanılan araçlardan biri olduğundan ekonomiyi bir bütün olarak etkilemektedir. Diğer taraftan bütçe, planları ve istekleri gerçeğe dönüştürmeyi amaçlayan, topluma kamu hizmetlerinin sunulması için kaynakların nasıl artırıldığını ve tahsis edildiğini gösteren kanun niteliğinde bir belgedir. Böyle bir belge, güveni sağlamak ve hesap verebilirliğin temeli olarak hizmet etmek için açık, şeffaf ve güvenilir olmalıdır¹¹⁸.

Bütçenin kanuni bir belge olmasından doğan bu özellikleri, hükümleri diğeri bir ifadeyle kuralları bakımından da geçerlidir. Bütçe kuralları, iktidara gelen her hükümetin uygulayabileceği, harcama sonrasını da kapsayan kuralları içermelidir. Devlet yöneticileri, kuralların kredibilitesini arttırabilmek için kurallara uymamanın bir sonucu olarak çeşitli yaptırım sistemleri geliştirmelidir. Diğer taraftan bütçe kuralları,

¹¹⁷ Demirbaş, a.g.e., s. 7, 12.

¹¹⁸ Kamil Tügen, *Devlet Bütçesi*, 10. Baskı, İzmir, Bassaray Matbaası, 2011, s.21.

sade, anlaşılabilir ve esnek olmalıdır. Esnek olmayan kurallar her türlü ihtimal karşında bir tedbir olarak uygulanamaz. Ancak aşırı esnek kurallar ise uygulayıcılar tarafından manipüle edilebilir¹¹⁹.

Bütçe kuralları; sorumluluk, miktar, amaç, zaman, transferler ve bilgi bakımından uyulması gereken kuralları düzenlemelidir. Dolayısıyla kamu kaynaklarını kimin harcayabileceği, bu kaynakları ne kadar harcayabileceği, hangi amaçla harcayabileceği, ne zaman harcayabileceği, harcamaların nasıl değiştirilebileceği ve harcamaların nasıl hesaplanacağı bütçe kuralları ile düzenlenmelidir¹²⁰.

Bütçeleme aşamalarında uyulması gereken usule ilişkin kuralları ifade eden bütçe prosedürleri, devlet yöneticileri ile koordineli, tutarlı ve sürekli olmalıdır. Bütçe prosedürleri, modern kamu yönetiminin bütünlük, açıklık, katılım, hesap verebilirlik, ulusal hedefleri planlama ve gerçekleştirmeye yönelik stratejik yaklaşım özelliklerine sahip olmalıdır. Uygulamada, bütçe prosedürleri çerçevesinde bütçe süreçlerini ve reformlarını yönlendirmek, toplumu bilgilendirmek için üst düzey ilkeler kullanılmaktadır. Bütçelerini bu prensipler temelinde organize eden, başarılı ulusal yaklaşımları uluslararası deneyimlerle tamamlayan ülkeler, vatandaşların sağlam, istikrarlı ve etkin kamu yönetimi beklentilerini karşılamak bakımından başarılı olmaktadır¹²¹.

b. Bütçe Kurallarının Etkileri

Bütçe kuralları; aşırı açıkların engellenmesine, dengeli veya fazlaya yakın bir bütçeye sahip olunmasına, sürdürülebilir borç düzeyine ulaşılmasına yardımcı olmaktadır¹²². Bu açıdan bütçe kuralları mali disiplinin sağlanmasında etkili olan kurallardır¹²³. Çünkü kurallar, karar alıcıların keyfi kararlar vermesinin, yolsuzluğa yönelmesinin önüne geçmektedir¹²⁴.

¹¹⁹ Jonas Fischer, “National and EU Budgetary Rules and Procedures: An Evolving Interaction”, <http://ssrn.com/abstract=2095178> s. 405. (09.06.2019)

¹²⁰ Michael Di Francesco, John Alford, “Budget Rules and Flexibility in The Public Sector: Towards A Taxonomy”, *Financial Accountability & Management*, 32(2), May, 2016, s. 242.

¹²¹ OECD Senior Budget Officials, “OECD Principles of Budgetary Governance”, *Public Governance and Territorial Development*, 2014, s. 1.

¹²² Fischer, a.g.e., s.401.

¹²³ Schick, “The Role Of Fiscal Rules In Budgeting”, a.g.e., s. 17.

¹²⁴ Michael Di Francesco, John Alford, “Balancing Budget Control and Flexibility: The Central Finance Agency As ‘Responsive Regulator’”, *Public Management Review*, C: 19, S: 7, 2017, s. 976.

Sayısal bütçe kurallarından olan denk bütçe kuralı bütçe açığının %3'e yakın veya altında olması gerektiğini belirtmektedir¹²⁵. Dolayısıyla %3' de olsa bir bütçe açığına izin vermektedir. Böylelikle bütçe açıklarının, vergi yükünün en aza indirilmesi bakımından bir araç olmaktadır¹²⁶. Diğer taraftan bütçe açığına ilişkin %3'lük sınırlama sayesinde aşırı borçlanmanın da önüne geçilmektedir¹²⁷.

Denk bütçe kuralının her türlü kamu harcamasını kapsamaması halinde etkin olduğu söylenebilir. Ancak bir kısmını kapsamaması halinde etkinlik kaybına yol açabilir. Diğer taraftan denk bütçe kuralı ekonomik durumla uyumlu bir maliye politikasının uygulanmasına yardımcı olmaktadır¹²⁸.

Bütçe kuralları; kuralın kapsamı, tasarımı ve uygulama prosedürüne bağlı olarak borç stoğunda azalma meydana getirmektedir¹²⁹. Bu bakımdan bütçe prosedürleri, tüm mali kuralları destekleyici niteliğe sahiptir. Çünkü prosedürler, bütçe sürecinde görevli olanların usule ilişkin uygulama özgürlüğünü sınırlamaktadır¹³⁰.

Bütçe kurallarının bu etkilerinin geçerli olabilmesi için bir ekonomide çok yıllık bütçeleme geçerli olması gerekmektedir. Çünkü çok yıllık bütçeleme, yetkilileri, kurallara uyum için gerekli olabilecek politika düzeltmeleri veya reform tedbirleri konusunda uyarmaktadır¹³¹. Diğer taraftan bütçe kurallarının olumlu etkilerini ortaya çıkarabilmek için kuralların esnekliği ile bütçe kontrolü arasındaki dengenin sağlanması gerekmektedir¹³².

Esnek bütçe kuralları mali kararlara göre değiştirilebilen, ekonomik koşullarla uyumlu bir şekilde güncellenebilen, genellikle yıllık olarak belirlenen kurallar iken katı bütçe kuralları ekonomik konjonktürdeki veya siyasi tercihlerdeki değişikliklere bağlı olarak değişmeyen, her yıl bütçenin kabul edilmesinden önce tekrar gözden geçirilmesine gerek duyulmayan ve tekrar kararlaştırılmayan kurallardır¹³³. Bu

¹²⁵ Uludağ, a.g.e., s.1.

¹²⁶ Şahin, a.g.e., s. 235.

¹²⁷ Şahin, a.g.e., s. 237.

¹²⁸ Meral Fırat, "Türkiye'de Mali Disipline Yönelik Denemeler", *Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C:4, S:8, 2013, s.51.

¹²⁹ Şen, a.g.e., s. 33.

¹³⁰ Schick, "Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance While Responding To Economic Aftershocks", a.g.e. s. 14.

¹³¹ Kopits, a.g.e., s.15.

¹³² Di Francesco , Alford, "Balancing Budget Control and Flexibility: The Central Finance Agency As 'Responsive Regulator'", a.g.e., s. 976.

¹³³ Schick, "The Role of Fiscal Rules In Budgeting", a.g.e., s. 18.

bağlamda katı bütçe kurallarını uygulayanların politika esnekliğinde azalma olduğu görülmektedir¹³⁴.

Bütçe sürecinde ödenekler tahsis edilmeden önce ihtiyaçlar ve bu ihtiyaçlara yönelik hedefler belirlenmektedir. Toplumsal ihtiyaçların değişmesine bağlı olarak hedeflerin de değişeceği dikkate alındığında kuralların esnek olması gerekmektedir¹³⁵. Bütçe kuralları beklenmedik şoklara karşı mali politikaların esnekliğini azaltabilmektedir¹³⁶. Ancak uygun esneklik sağlandığında politikalardan elde edilen verim artacaktır¹³⁷. Katı kurallar bütçenin tüm aşamalarında uygulanan ve değişmeyen nitelikte kurallar olduğundan siyasi eylemleri ve dolayısıyla bütçeyi sınırlayıcı bir etki doğurmaktadır. Bu etki demokratik ülkelerde olumsuz bir etkidir. Ancak diğer taraftan siyasilerin disiplinsiz hareket ettiği demokrasinin zayıf olduğu ülkelerde katı kuralların etkisi olumlu olmaktadır. Katı bütçe kurallarının bütçe üzerindeki etkisinin esnek bütçe kurallarına göre daha yüksek olduğu düşünülebilir. Ancak esnek bütçe kuralları bir yandan daha gerçekçi ve ulaşılabilir olması diğer yandan katı kurallardan daha çok siyasi desteğe sahip olması nedeniyle bütçe üzerinde daha çok etkiye sahiptir¹³⁸. Ancak bu etkinin olumlu veya olumsuz olması uygulayıcıların yazısız diğer bir ifadeyle davranışsal bütçe kurallarına uymasına bağlı olmaktadır.

II. BÜTÇE ESNEKLİĞİNE KURAMSAL BAKIŞ

Ekonomik konjonktürde meydana gelen rutin sorunlara ilişkin düzenlemeler olan bütçe kuralları, meydana gelebilecek beklenmedik problemlerin çözümünde yetersiz kalabilmektedir. Literatürde rutin olmayan sorunlar olarak ifade edilen bu problemlere karşılık yetersiz çözümlerin varlığı, bütçe esnekliği ile çözüm üretilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.

Bütçe esnekliği bütçe kurallarının yetersizlikleri ve olumsuzluklarını gidermesinin yanında ekonomide bir takım etkilere de neden olmaktadır. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde sınırlama ve esneklik olarak bütçe kuralları ile bütçe esnekliği arasındaki

¹³⁴ Günay, a.g.e., s. 404.

¹³⁵ Alesina, Perotti, a.g.e., s.48.

¹³⁶ Gian Maria Milesi Ferretti, "Good, Bad or Ugly? On The Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting", *IMF Working Paper*, 2000, s. 13.

¹³⁷ T. Renee Bowen v.d., "Efficiency of Flexible Budgetary Institutions", *Journal of Economic Theory*, C: 167, 2017, s. 150.

¹³⁸ Schick, "The Role of Fiscal Rules In Budgeting", a.g.e., s.19.

ilişkinin anlaşılması için bütçe esnekliğine ilişkin bilgilerin ayrıntılı bir şekilde bilinmesi önem arz etmektedir. Dolayısıyla bütçe kurallarının teorik olarak incelenmesinin ardından çalışmanın bir diğer kilit noktası olan bütçe esnekliğinin kuramsal olarak incelenmesi yerinde görülmektedir.

A. BÜTÇE ESNEKLİĞİNE OLAN İHTİYAÇ: RUTİN OLMAYAN SORUNLAR

Ekonomik konjunktürde bir takım beklenmedik problemler yaşanabilmektedir. Bu problemler literatürde “rutin olmayan (non-routine) sorunlar” şeklinde ifade edilmekte ve iki grupta incelenmektedir. Bunlardan ilki karmaşık problemler olarak adlandırılmaktadır. Karmaşık problemler, farklı idarelerin görev alanına girip ilgili idarelerin ortak çözüm üretmesini gerektiren problemlerdir. Bu problemlerin çözümü için farklı idarelerin işbirliği ve etkileşim içinde olması, birbirilerinden fikir edinmeleri gerekmektedir. Çünkü tek bir idarenin problemin çözümüne yetecek bilgi, kaynak, yetenek ve yetkisi olmayabilir. Diğer problem ise toplum için tehdit oluşturan, belirsizliğe neden olan, belirlenen hedeflerin değişmesine yol açan ve kaynak aktarımını gerektiren krizlerdir. Krizler, sürekli ve ardı ardına gelen sorunları beraberinde getirmektedir. Bu sorunlara örnek olarak; dijital ekonominin olumsuz etkileri sonucu yapılan değişimlerden kaynaklanan politik çatışmalar gösterilebilir. Böylesi çatışmaların ortaya çıkmasının sebebi ise genel olarak siyasi görüşlerin, kaynak dağıtımlarının ve karar süreçlerinin sorgulanmasıdır¹³⁹.

Rutin olmayan problemlerin çözümüne ilişkin çeşitli yollar ileri sürülmektedir;

- İlk yol politikalarda, süreçlerde ve kaynaklarda bazı değişiklikler yapılmasıdır. Değişiklik yapılabilmesi için ise bir “işbirliği” gerekli olmaktadır. Söz konusu işbirliği, karar verme aşamasında yetkili olan taraflar bakımından geçerli olmaktadır. İşbirliğinin başarılı olabilmesine yönelik üç koşul öngörülmektedir. Bunlardan ilki yerine getirilecek faaliyetlere ilişkin amaçlar üzerinde anlaşmaya varılmasıdır. İkinci şart, karar vericiler arasında bağlılık olmasıdır. Bu bağlılık örneğin iktidar parti ile muhalefetin birlikte çalışması şeklinde gerçekleşebilir. Diğer şart ise karar verici taraflar arasında güven ilişkisinin olmasıdır. Bu güven her iki tarafın da bir diğer tarafın doğru olanı yapacağına dair güvenmesi şeklinde

¹³⁹ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 10.

olmalıdır. Dolayısıyla vaat edilenlerin yerine getirilmesi bu noktada önemli olmakla birlikte hilelerin yapılması güveni azaltıcı bir eylem olmaktadır. Güven ilişkisinin varlığı politikalar, prosedürler ve kaynaklardaki değişimlere duyarlı olunmasını sağlamaktadır¹⁴⁰.

- İkinci yol rutin olmayan sorunlarla karşılaşıldığında hızlı ve esnek bir şekilde cevap verebilecek kamu kurumları oluşturmaktır¹⁴¹.
- Üçüncü yol ise kararların esnek olmasının sağlanmasıdır. Böylelikle rutin olmayan sorunlara yönelik alınacak önlemlerin hızlı olabilmesi amacıyla ortaya çıkan sorunları araştırmanın, sorunun doğurduğu riski en aza indirmek için toplumun nasıl yönlendirileceğini anlayarak uygulanacak politikayı konjunktüre göre değiştirmek suretiyle şekillendirmenin önü açılacaktır¹⁴²

Bu üç yolu uygulayabilmek için devletin yapısı ve süreçlerinin de esnek olması gerekmektedir¹⁴³. Çünkü bütçe kuralları, beklenmedik sorunlarla karşılaşılmasa dahi karar alıcılar tarafından uygulanmıyorken rutin olmayan bir sorunla karşılaşılması halinde de uygulanmayacağı görüşü ön plandadır. Diğer taraftan bütçe kurallarının olağan zamanlarda ekonomik istikrarın sağlanması bakımından verdiği güvence sorgulanmaya başlayıp olağanüstü durumlarda uygulanan bu kurallardan vazgeçilmesi düşüncesi ortaya çıkmaya başlamıştır. Dolayısıyla kuralların uygulanabilirliğinin sağlanması bakımından bütçe esnekliğine duyulan ihtiyaç dikkat çekmektedir¹⁴⁴.

B. BÜTÇE ESNEKLİĞİ KAVRAMI

Esneklik, yönetimi kapsamına alan tüm bilimlerin amaçları, süreçleri ve değişen koşulları hızlı ve önemli bir şekilde yeniden düzenleme kapasitesini ifade etmektedir¹⁴⁵. Bir başka ifadeye göre esneklik, bir felaket veya acil durum sonucu ortaya çıkan başarısızlığa en uygun şekilde uyum sağlama kapasitesi anlamına gelmektedir¹⁴⁶.

Devletin ekonomi politikalarını düzenlediği araçlardan birinin bütçe olduğu dikkate alındığında beklenmedik problemlerle karşılaşıldığında uygun kararlar

¹⁴⁰ a.g.e., s. 11.

¹⁴¹ a.g.e., s. 12.

¹⁴² Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 13.

¹⁴³ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 13.

¹⁴⁴ Düriye Toprak, "Türkiye'de Mali Kural Uygulamaları", *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 2016, s. 432.

¹⁴⁵ Di Francesco, Alford, "Balancing Budget Control and Flexibility: The Central Finance Agency As 'Responsive Regulator'", a.g.e., s. 973.

¹⁴⁶ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 13.

alabilmek için bütçe esnekliği önemli olmaktadır. Bütçe esnekliği, iyi yönetimin bir unsuru olan iyi yerleştirilmiş kararların, farklı kuralların hareket serbestliğinin artırılması ile birlikte uygulanması sonucu ortaya çıkmaktadır¹⁴⁷.

Bütçe esnekliğinin tanımlanması bakımından iki boyut öngörülmektedir. Bunlar dikey boyut ve yatay boyuttur. Dikey boyut, bütçeleme aşamalarındaki tüm hiyerarşik seviyelerdeki karar alıcıların karar verme yetkisinde serbest olmasını ifade etmektedir. Buna göre hiyerarşik seviyelerdeki karar alıcıların karar verme yetkisi ne kadar artarsa bütçe esnekliği de o kadar artmaktadır¹⁴⁸. Diğer bir ifadeyle her bir hiyerarşik seviyedeki karar alıcı, bütçeleme aşamalarında meydana gelecek bir soruna anında, yeterli ve doğru çözümü üretip uygulayacak şekilde hiyerarşik üstlerinden onay alınmasına gerek olmaksızın yetki serbestliğine sahip olmalıdır. Böylelikle rutin olmayan bir sorunla karşılaşıldığında hangi seviyede yer aldığına bakılmaksızın bütçe sürecinde yetkili karar alıcılar hızlı, etkili ve en uygun çözümü uygulamaya koyabilecektir. Bunun sonucunda bütçe esnekliği de sağlanmış olacaktır¹⁴⁹.

Yatay boyut, bütçeye ilişkin kuralların değişkenliğini ifade etmektedir. Buna göre kurallardaki “çeşitlilik” kuralların değişkenliğine bağlıdır. Çeşitliliğin artması ise bütçenin esnekliğini arttırmaktadır. Çünkü kurallardaki değişkenliğin artması ile çeşitlilik, bunun sonucunda da rutin olmayan sorunların çözümüne ilişkin alternatif seçenekler artacak ve çözüm bulunması daha kolay olacaktır¹⁵⁰.

Dolayısıyla bütçenin esnekliğinden bahsedebilmek için karar alıcıların “serbestliği” ve kuralların “çeşitliliği” önem arz etmekle birlikte iki boyutun birbirini tamamladığı sonucuna varılabilir. Çünkü hiyerarşik seviyelerdeki karar alıcıların karar verme yetkisi serbest olduktan sonra yeni kararların alınmasının önü açılarak kararlar değişiklik gösterip çeşitliliğin artması kaçınılmaz olacaktır.

Literatürde bütçe esnekliği; beklenmedik sorunlara karşı yararlı çözümler üretilebilmesi için bütçe harcamalarının, bu harcamalara yapılacak ödenek tahsisatlarının ve faaliyetlerin raporlanmasına ilişkin süreçlerin çeşitlendirilmesi

¹⁴⁷ Michael Di Francesco, John Alford, “Flexible Governmental Budgeting: Not Fewer Rules, Just Different Ones”, *Occasional Paper No.27*, December, 2015, s. 5.

¹⁴⁸ Di Francesco, Alford, “Budget Rules and Flexibility in The Public Sector: Towards A Taxonomy”, a.g.e., s. 240.

¹⁴⁹ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgetin*, a.g.e., s. 26.

¹⁵⁰ a.g.e., s. 26.

5şeklinde de ifade edilmektedir¹⁵¹. Bununla birlikte bütçe esnekliğine ilişkin boyutlar ve esneklik kavramı dikkate alınarak başka bir tanım yapılması da mümkündür. Buna göre bütçe esnekliği; rutin olmayan problemlere en uygun çözümün bulunabilmesi amacıyla bütçeleme aşamalarındaki görevli olan tüm hiyerarşik seviyelerdeki karar alıcıların karar verme yetkisini arttırarak karar verme yetkisinde serbestliği arttırmak ve bütçe kurallarının değişken olmasını sağlayarak kuralların çeşitliliğini arttırmak suretiyle hızlı ve etkili düzenleme yapılabilme kapasitesini ifade etmektedir.

Bütçe esnekliğinin sağlanmasında uygulanan bütçe sistemi önemlidir. Kurallara sıkı sıkıya bağlı olmayan, karar vericilere bütçe hedeflerini belirlerken sınır koymayan, verilen kararların kurallara göre değil, performansa göre verildiği bir sistem bütçe esnekliği bakımından elverişli olan sistemdir. Bu bakımdan performans esaslı bütçeleme sisteminin bütçe esnekliğinin sağlanması açısından uygun olduğu söylenebilir. Çünkü performans esaslı bütçeleme, çok yıllık bütçeleme kapsamında cari yıl ve izleyen iki yılın bütçelerinin hazırlanmasını esas almaktadır. Bu durumda birden fazla yılı kapsayacak kurallara yer verileceğinden alınacak kararların çeşitliliği artmış olmaktadır¹⁵².

C. BÜTÇE ESNEKLİĞİNİN ETKİLERİ

Bütçe esnekliği, karar alıcıların karar verme yetkisindeki serbestlik ve kurallardaki çeşitlilik üzerine kurulmaktadır. Bu serbestlik ve çeşitlilik ekonomik konjonktürün değerlendirilmesi, bu konjonktüre yönelik uygulanacak politikanın ve bu politika için gerekli araçların seçilmesi, alınacak önlemler, önlemlerin zamanı ile geçerlilik süresi konularında bazı etkiler meydana getirmektedir¹⁵³.

1. Ekonomik Konjonktürün Değerlendirilmesi Bakımından Ortaya Çıkan Etkiler

Bütçe esnekliği, rutin olmayan sorunların çözümlenmesini amaç edinmektedir. Rutin olmayan sorunların belirlenmesi için ekonomik konjonktürün iyi

¹⁵¹ Di Francesco, Alford, “Budget Rules and Flexibility in The Public Sector: Towards A Taxonomy”, a.g.e., s. 237.

¹⁵² Ian Hawkesworth, Oscar Huerta Melchor, Marc Robinson, “Selected Budgeting Issues in Chile: Performance Budgeting, Medium –Term Budgeting, Budget Flexibility”, *OECD Journal of Budgeting*, C: 2012/3, 2013, s. 179.

¹⁵³ Salih Turhan, “Maliye Politikası ve Uygulamaya İlişkin Yöntemler”, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/8377> , s. 114, (01.07.2019).

değerlendirilmesi gerekmektedir. Karar verme yetkisinin tamamen serbest olması yani hiyerarşik düzeylerde yer alan tüm karar alıcıların ekonomideki konjoktüre göre işlem yapabilme kapasitesinin yüksek olması¹⁵⁴ nedeniyle bu değerlendirme yapılırken bir takım sorunlar meydana gelebilmektedir.

Bunlardan ilki, karar verme yetkisinde tamamen serbest olduğundan konjoktürel değişime yönelik tahmin yapan kişilerin bu tahminleri kendi kişisel çıkarları doğrultusunda yapmaları ve alınacak kararları da kendi çıkarları doğrultusunda uygulamalarıdır¹⁵⁵.

Diğer bir sorun ise karar alıcıların karar verme yetkisi serbest olmasının, yapılan değerlendirmelerin o dönemin siyasi görüşlerinin etkisi altında yapılmasına neden olmasıdır. Bu ise doğru değerlendirmelerin yapılmasının önünde bir engel niteliğindedir¹⁵⁶. Bununla birlikte karar alıcıların değerlendirme yapmak bakımından yeterli bilgisi ve kabiliyeti olmaması halinde de yine ekonomide olumsuz etkiler meydana gelebilmesi mümkün olmaktadır.

Yüksek bütçe esnekliğinin var olduğu bir siyasi süreçte kararlar, serbest bir şekilde alınmaktadır. Bütçe süreci de siyasi süreçlerden biri durumundadır. Dolayısıyla siyasiler bu süreçte alacakları kararların seçim sonuçlarını nasıl etkileyeceğini dikkate almaktadır¹⁵⁷. Durum böyle olduğunda herhangi bir rutin olmayan problemle karşılaşıldığında siyasiler oylarını koruyabilecekleri yolu tercih ederek doğru kararı vermekten kaçınmaktadır¹⁵⁸. Diğer taraftan karar alıcıların karar verme yetkisinin tamamen serbest ve en üst seviyedeki karar alıcı ile eşit olması rutin olmayan bir sorunla karşılaşılmaması halinde hızlı bir şekilde çözüm üretilebilmesinin önünü açmaktadır¹⁵⁹.

¹⁵⁴ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 23.

¹⁵⁵ Turhan, a.g.e., s. 115.

¹⁵⁶ Turhan, a.g.e., s. 114.

¹⁵⁷ Tokatlıoğlu, Selen, a.g.e., s. 143.

¹⁵⁸ Şahin, a.g.e., s. 236.

¹⁵⁹ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 23.

2. Ekonomik Konjonktüre Uygun Politikanın ve Politika Aracının Seçilmesi Bakımından Ortaya Çıkan Etkiler

Yüksek bütçe esnekliğinin olduğu bir ekonomide alınan politik kararlarda değişkenlik ve çeşitlilik fazla olmaktadır. Bu durumun ekonomik konjonktüre en uygun aracın seçilmesi üzerinde bazı etkileri bulunmaktadır.

Ekonomik konjonktüre uygun politika ile politika aracının zamanlaması, türü, uygulamada kalacağı süre bakımından verilen kararlar ve bu kararların verilmesinde yaşanan gecikmeler yüksek bütçe esnekliğinin geçerli olduğu bir ortamda ortaya çıkan diğer etkilerdendir¹⁶⁰. Rutin olmayan soruna yönelik değerlendirmenin doğru yapıldığı varsayıldığında uygulanan politika ve kurallar ile politika aracı üzerinde yapılacak değişikliğin ekonomiden alacağı tepkide gecikme olacaktır. Çünkü politika ve politika aracı üzerinde yapılacak değişikliklerin mecliste karara bağlanması, yürürlüğe girmesi ve toplum üzerinde etkisinin oluşması uzun vadede gerçekleşecektir¹⁶¹. Bununla birlikte karar alıcılar çıkar gruplarının etkisinde kalarak sorunlara yönelik önlem alınmasında gecikmeye neden olabilmektedir. Çünkü çıkar grupları karar alıcılar üzerinde baskı yapabilmektedir¹⁶².

Bu olumsuz etkilerinin yanı sıra yüksek bütçe esnekliğinin olduğu bir ekonomide bütçe kurallarının değişken ve çeşitli olması nedeniyle ortaya çıkan problemlere uygun bütçe kuralının bulunma şansının artacağı söylenebilir. Çünkü herhangi beklenmedik bir durum için alternatif seçenekler fazla olacaktır¹⁶³. Örneğin; bütçenin uygulama aşamasında ödenek aktarmasına sadece düzenleyici ve denetleyici kurumlar bakımından izin verilseydi olağanüstü beklenmedik bir durum olan deprem gibi bir felakette genel ve özel bütçeli kurumlara ödenek aktarması yapılamayabilirdi. Ancak bu kurala yönelik getirilen bir istisna ile genel ve özel bütçeli kurumların ödenekleri arasında aktarma yapılmasına izin verilmesi, kurallar bakımından bir değişkenlik niteliğindedir. Dolayısıyla böylesi rutin olmayan bir problemin çözümlenmesi, getirilen istisna ile başarılı olacaktır. Diğer taraftan, farklı ekonomik değişkenler üzerine kurulması sonucu ortaya çıkan bir kural çeşitliliği söz konusu olduğunda ekonomide birbiri ile çatışan sonuçlara neden olabilmektedir¹⁶⁴.

¹⁶⁰ Turhan, a.g.e., s. 115.

¹⁶¹ Tokatlıoğlu, Selen, a.g.e., s. 142.

¹⁶² Turhan, a.g.e., s. 115.

¹⁶³ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 26.

¹⁶⁴ Toprak, a.g.e., s. 432.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE, SEÇİLMİŞ ÜLKELER VE ULUSLARARASI KURULUŞLAR BAKIMINDAN BÜTÇE KURALLARI

Bütçe kuralları, mali disiplinin ve ekonomik istikrarın sağlanması amacıyla yasalar ve anlaşmalar düzeyinde yazılı ve yazısız olarak uygulanan bütçeleme aşamalarında uyulması gereken sayısal ve prosedürel sınırlamalardır. Bu sınırlamalar klasik bütçeleme sistemindeki harcama kontrolü ve bütçe denkliği, performans bütçe sistemindeki bütçe şeffaflığı, program bütçe sistemindeki uzun vadeli planlama uygulaması, performans esaslı bütçeleme sistemindeki çok yıllık bütçeleme uygulaması çerçevesinde temellenmiştir. Bütçe kuralları, bütçeleme sistemlerindeki aksaklıkları gidermek amacıyla yapılan bütçe reformları ile şekillenmiştir.

Bütçe kuralları, bütçe açıklarını engelleyerek dengeli veya fazlaya yakın bütçeye sahip olunmasına yardımcı olmakla birlikte aşırı borçlanmanın da önüne geçmektedir. Böylelikle bütçe, mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Diğer taraftan bütçe kuralları, karar alıcıların belirli sınırlar kapsamında karar almasını sağlayarak yolsuzluk, kamu kaynaklarının israf edilmesi, siyasi çıkarlar doğrultusunda hareket edilmesi gibi olumsuz bürokratik eylemlerin de önüne geçmektedir. Tüm bunlar bütçe kurallarına duyulan ihtiyacı artırmaktadır.

Çalışmanın ana konularından birinin bütçe kuralları olması nedeniyle çalışmanın bu bölümünde Türkiye’de, uluslararası kuruluşlarda ve seçilmiş ülkelerde uygulanan bütçe kurallarına yer verilecektir.

I. TÜRKİYE’DE BÜTÇE KURALLARI

Türkiye’de iktisat politikası kapsamındaki mali kurallara geçiş, 1990’lı yıllarda ortaya çıkan krizlere bağlı olarak gerçekleşmiştir. 1990’lı yıllarda devletin ekonomideki ağırlığının sorgulanmaya başlamasıyla birlikte kamu harcamaları artmış, kamu gelirlerini aşmıştır. Bu durumu kamu açıklarının artması ve devletin iç borçlanmaya sürüklenmesi izlemiştir. Sürecin sonucunda tahmini bütçe gelirleri ile gerçekleşen harcamalar arasındaki negatif fark mali disiplinin bozulmasına neden olmuştur¹⁶⁵. Bu sorunların yanı sıra bütçe dışı fonlar, belediyeler ve kamu iktisadi teşebbüslerinin açıkları

¹⁶⁵ Demir, İnan, a.g.e., s.42.

da kamu finansmanı sorununu artırmıştır. 1990'lı yılların ortasında ise uygulanan borçlanma politikasının yanlış olması nedeniyle reel faizler¹⁶⁶, kamu kesimi açıkları¹⁶⁷, enflasyon artmış ve ödemeler dengesinde¹⁶⁸ çeşitli sorunlar yaşanmıştır¹⁶⁹. Tüm bu sorunlar ise ekonomik dengenin bozulmasına neden olmuştur¹⁷⁰.

Bu gelişmelerin ardından meydana gelen 1994 krizi, hükümeti, istikrar programı ilan etmeye ve IMF ile Stand-by Anlaşması imzalamaya sevk etmiştir¹⁷¹. Bu anlaşma kapsamında faiz hariç tutulduğunda kamu gelirlerinin kamu harcamalarından yüksek olmasını ifade eden¹⁷² faiz dışı fazla (birincil fazla) hedefinin uygulanması öngörülmüştür¹⁷³. 1995 yılında iç borç stokunun azaltılması amaçlanarak birincil fazla verilmesi ve sürdürülebilir dış borç düzeyinde iç borçların dış borçlarla karşılanması sağlanmıştır. Faiz dışı fazla hedefi, bütçe hazırlık aşamasında belirlenen bütçe hedeflerinde bir gösterge kabul edildiğinden ve orta vadeli mali plan üzerinden izlenebildiğinden bütçe disiplini sağlama bakımından önemli bir göstergedir¹⁷⁴. Ancak tüm bu uygulamalar iradi politikalar çerçevesinde uygulandığı için başarılı olmamıştır¹⁷⁵.

İradi politikalarla başarı sağlanamaması nedeniyle 1998 yılında “enflasyonu düşürme programı” kapsamında birincil bütçe fazlası maliye politikasında gösterge olarak kabul edilmiştir¹⁷⁶. Bu program kapsamında kamu maliyesinin güçlendirilmesini ve sürdürülebilir borç düzeyine ulaşılmasını sağlamak üzere birincil bütçe dengesine yönelik sınırlamalar getirilmiştir¹⁷⁷.

¹⁶⁶ Reel faiz; borç alan kişinin borç veren kişiye ödediği reel getiridir. Nominal faiz ise borç alan kişinin borç veren kişiye taahhüt ettiği faizdir. Ayrıntılı bilgi için bkz: Ünsal, a.g.e., s. 129, 130.

¹⁶⁷ Kamu kesimi açığı; merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki genel bütçeli idarelerin, özel bütçeli idarelerin, düzenleyici ve denetleyici kurumların, mahalli idarelerin, sosyal güvenlik kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerin, fonların ve döner sermayelerin meydana getirdiği bütçe açığını ifade etmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz: Metin Bayrak, Osman Cenk Kanca, “Türkiye’de Kamu Kesimi Açıklarının Nedenleri ve Fiyatlar Genel Düzeyi Üzerindeki Etkileri”, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, S: 48, 2013, s. 93.

¹⁶⁸ Ödemeler dengesi; bir ülkede bir yıldan fazla bulunan kişilerin, kurumların ve ülke hükümetinin diğer ülkelerle belirli bir dönemde mal, hizmet, transfer ve varlıklar üzerinden meydana getirdiği iktisadi işlemlerin gösterildiği tablodur. Ayrıntılı bilgi için bkz: Ünsal, a.g.e., s. 146.

¹⁶⁹ Toprak, a.g.e., s. 437.

¹⁷⁰ Toprak, a.g.e., s. 437.

¹⁷¹ Karakurt, Akdemir, a.g.e., s. 246.

¹⁷² Hayrettin Tüleykan, “Faiz Dışı Fazla ve Bazı Bütçe Verileri Arasındaki Nedensellik İlişkisi”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C: 7, S: 1, s. 306.

¹⁷³ Karakaş, a.g.e., s. 9.

¹⁷⁴ Demir, İnan, a.g.e., s. 51.

¹⁷⁵ Demir, İnan, a.g.e., s. 43.

¹⁷⁶ Karakurt, Akdemir, a.g.e., s. 246.

¹⁷⁷ Demir, İnan, a.g.e., s. 43.

Enflasyonu düşürme programı çerçevesinde belirlenen faiz dışı denge sınırlaması 1998 yılı ortasında Rusya'dan yayılan kriz, yaşanan depremler ve belirsiz politik ortam nedeniyle uygulanamamıştır. 1999 sonunda IMF'den destek alınarak istikrar programı ilan edilmiştir. Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizinin ortaya çıkması ile birlikte istikrar programı mali uyum önlemleri eklenmek suretiyle revize edilmiştir. Yaşanan krizler, Türkiye'deki kaliteli harcamalarla sürekli mali dengenin sağlanmasına, bütçeleme sürecinde saydamlığa, iyi yönetişime, gelir ve harcama idarelerinin iyi yönetilmesine olan ihtiyacı gündeme getirmiştir. Bu doğrultuda Mayıs 2001'de "güçlü ekonomiye geçiş programı" ilan edilerek yasal düzenlemelere yer verilmiştir¹⁷⁸. Böylelikle 2000'li yıllardan itibaren Türkiye'de yasal (örtük) mali kurallar uygulanmaya başlamıştır¹⁷⁹.

1994 ve 2001 krizlerinden sonra Türkiye kamu mali yönetiminde bütçe disiplininin sağlanması amacıyla çeşitli reformlar yapılmıştır. Bunlardan biri orta vadeli harcama sisteminde büyük öneme sahip olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun (KMYKK) yürürlüğe girmesidir. İlgili kanun 2003 yılında kabul edilip 2006 yılında uygulanmaya başlamıştır. Kanun, kamu mali yönetiminde saydamlık, etkinlik, şeffaflık ve verimlilik konularına, kaynakların stratejik önceliklere göre tahsis edilip kullanılmasına ve elde edilen kaynaklar çerçevesinde harcama yapılmasına yönelik kurallara yer vermektedir¹⁸⁰.

ABD'de 2007 yılında başlayan konut krizi 2009 yılında tüm dünyaya yayılmış ve yabancı yatırımcıya sağlanacak finansman bakımından Türkiye zor duruma düşmüştür. Yaşanan bu krizi takiben hükümet 2009 yılı sonunda orta vadeli istikrar programına geçileceğini duyurmuştur¹⁸¹. Program kapsamında mali disiplin ve istikrarlı büyüme sağlamak amacıyla 2011 yılı bütçe döneminden itibaren maliye politikasının yasal çerçevede kurallara bağlanacağı 16 Eylül 2009'da yayımlanan 2010-2012 yıllarını kapsayan orta vadeli programda kamuoyuna duyurulmuştur¹⁸². Bu program kapsamında 2010 yılında mali sürdürülebilirliğin, ekonomik istikrarın kuvvetlendirilmesi amacıyla Mali Kural Yasa Tasarısı düzenlenmiştir. 26 Mayıs 2010 tarihinde meclise sunulan

¹⁷⁸ Karakurt, Akdemir, a.g.e., s. 246.

¹⁷⁹ Saygılıoğlu, Erduran, a.g.e., s. 25.

¹⁸⁰ H. Hakan Yılmaz, Mustafa Biçer, "Türkiye'de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Sistemi ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği", *İktisat İşletme ve Finans*, 2010, s. 35.

¹⁸¹ Veli Kargı, "Mali Kural ve Türkiye'de Bütçe Disiplini", file:///C:/Users/blo/Downloads/Publications_023%20(1).pdf, (07.09.2019), s. 8.

¹⁸² Yükseler, a.g.e., s. 2.

tasarı yasal hale getirilmemiştir¹⁸³. Kamu yönetiminde reform çalışmalarına girilmesi ile birlikte gerek merkezi gerek yerel düzeyde yapılan kanuni reformlar çerçevesinde 5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'ndaki değişikliklerle de bütçeye ilişkin birçok kural getirilmiştir¹⁸⁴.

1990'lı yıllarda IMF ile yapılan Stand-by anlaşmaları bağlamında davranışsal olarak uygulanmaya başlayan mali kurallar, yasal çerçevede uygulanmaya 2011 yılı bütçe dönemi itibariyle başlamıştır. Fakat bu gelişmelerin öncesinde 1982 Anayasası'nda belirtilen, bütçeye ilişkin prosedürel kurallar da mevcuttur¹⁸⁵.

Çalışmanın devamında öncelikle Türkiye'de uygulanan 1982 Anayasası'nda, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimin Düzenlenmesi Hakkında Kanun' da, seçilmiş yıllardaki merkezi yönetim bütçe kanunlarında, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan bütçe kuralları, sonrasında uluslararası kuruluşlar bakımından bütçe kuralları uygulamaları ve son olarak seçilmiş ülkelerde uygulanan bütçe kuralları incelenecektir. Bununla birlikte belirtilen bütçe kuralları kapsamında bütçe esnekliğine örnek teşkil eden kurallar, bütçe esnekliğine ilişkin uygulamaların yer aldığı başlıklar altında incelenmektedir.

A. 1982 ANAYASASI'NDA BELİRTİLEN BÜTÇE KURALLARI

1982 Anayasası'ndaki bütçeye ilişkin usul kuralları 21/01/2017 tarihinde yapılan değişiklik sonucunda 161. maddede toplanmıştır. Dolayısıyla 162., 163., ve 164. maddeler mülga madde haline gelmiştir. 160. maddede bütçenin denetimi aşamasında yetkili olan organ belirtilmektedir.

1. Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanması Aşamasındaki Bütçe Kuralları

1982 Anayasası'nın 161. maddesinde bütçeye ilişkin usul kurallarına yer verilmektedir. Maddede yer alan “(...) harcamaları yıllık bütçelerle yapılıır.(...)” hükmü

¹⁸³ Kargı, a.g.e., s. 8.

¹⁸⁴ Karakurt, Akdemir, a.g.e., s. 251.

¹⁸⁵ Günay, a.g.e., s. 377.

ile bütçenin yıllık olma ilkesine atıf yapılmaktadır. Bununla birlikte mali yıl başlangıcı ile bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında uyulması gereken kuralların ilgili kanunlarda düzenleneceği belirtilmiştir. Yine aynı maddede “(...)yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir.(...)” şeklindeki hükümlerle bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetlere ilişkin usul kurallarının da kanunla belirleneceği ifade edilmektedir. Diğer taraftan aynı maddede bütçe kanunlarına bütçeyle ilgisi olmayan hükümlerin konulması kesin bir şekilde yasaklanmıştır. 161. maddenin devamında meclis üyelerinin bütçenin Genel Kurulda görüşülmesi aşamasında kamu idare bütçeleri hakkında görüş bildirebileceği ifade edilmektedir. Ancak bu aşamada “(...)gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar(...)” şeklinde ifade edilmek üzere meclis üyelerinin gider artırıcı veya gelir azaltıcı öneride bulunmaları kesin bir şekilde yasaklanmaktadır. Dolayısıyla katı bir kural niteliğindedir. İlgili madde “(...)Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir.(...)” şeklinde devam ederek tahsis edilen ödenek tutarının bir harcama sınırı olduğu belirtilmekte ve “(...)Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.” ifadesiyle de bu sınırın aşılmasının önüne geçilmektedir.

2. Bütçenin Görüşülmesi ve Denetimi Aşamasındaki Bütçe Kuralları

1982 Anayasası'nın 161. maddesine göre bütçenin görüşülmesi aşamasına ilişkin sürelerin belirtildiği bir takım kurallara yer verilmektedir. Buna göre “Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun elli beş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.”

160. maddede ise bütçenin denetimi aşamasında yetkili olan organ belirtilmektedir. Buna göre “Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.(...)”

3. Kesin Hesap Kanun Tasarısına İlişkin Bütçe Kuralları

Bütçenin uygulama sonuçlarını kapsamına alan kesin hesap kanun tasarısının hazırlanması ve kabulüne ilişkin süreçte uyulması gereken prosedürel kurallar Anayasa'nın 161. maddesinde belirtilmektedir. İlgili maddeye göre kesin hesap kanun teklifi “(...)ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak **en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanlığı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur(...)**” Maddenin devamında kesin hesap kanununa bağlı olarak hazırlanan genel uygunluk bildirimiminin¹⁸⁶ ise Sayıştay tarafından kesin hesap kanun teklifi verildikten en geç yetmiş beş gün içinde Meclis'e sunulacağı belirtilmiştir. Bununla birlikte ilgili madde “(...)Kesin hesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay'ca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez(...)” şeklindeki hükümle Sayıştay'ın yapmış olduğu denetim ve hesap yargılamasının sonuçlanması ile kesin hesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verilmiş olması arasında herhangi bir ilişki olmadığı sonucuna varılabilir. Diğer taraftan maddenin devamında kesin hesap kanun teklifinin yeni yıl bütçe kanunu ile birlikte görüşülüp karara bağlanacağı belirtilmektedir.

B. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU İLE GETİRİLEN BÜTÇE KURALLARI

1982 Anayasası'nda belirtilen bütçe kurallarının ardından 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer alan bütçe kurallarına değinilecektir.

1. Bütçenin Hazırlanması, Uygulanması ve Kontrolü Aşamalarındaki Bütçe Kuralları

5018 sayılı Kanunun 13. maddesi bütçe ilkeleri olarak da adlandırılan bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin kurallara yer verilmektedir.

Maddede yer alan “a” bendi ile bütçenin maliye politikası araçlarından biri olma özelliği nedeniyle hazırlanması ve uygulanması aşamalarında makroekonomik istikrar

¹⁸⁶ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 43. maddesine göre genel uygunluk bildirimini; “(...)dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporları dikkate alınarak(...)” hazırlanan raporu ifade etmektedir.

ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamayı amaç edindiği ifade edilmektedir. Bununla birlikte “b” bendi ile kamu kaynaklarının harcanmasındaki amaç “(...)kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi(...)” şeklinde belirtilmektedir. Bu bent ile bütçe kurallarının taşınması gereken özelliklerden birisi olan harcamaların yapılmasındaki amacı belirtme özelliğinin sağlandığı görülmektedir. 13. maddenin “c” bendinde bütçenin hazırlanma, uygulanma ve denetimi aşamalarında dikkate alınacak plan, program ve analizler, “(...)kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre(...)” şeklindeki ifadeyle yer almaktadır. İlgili maddenin “d” bendindeki “(...)stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte(...)” ifadesi ile 5018 sayılı kanunla uygulamaya geçen orta vadeli harcama sistemi kapsamındaki çok yıllık bütçelemeye dikkat çekilmektedir. Maddedeki “e” bendi, bütçenin kapsamlı ve saydam olması; “f” bendi, tüm gelir ve giderlerin gayri safi olarak bütçede belirtilmesi; “g” bendi ise belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi gerektiğini ifade etmektedir. 13. maddenin “h” bendi ile gelir ve giderlerin denk olmasına dikkat edilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu bakımdan bütçe denkliğine yasal olarak da önem verildiği görülmektedir. Maddenin “i” bendinde bütçenin “(...)ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça(...)” uygulanamayacağı kurala bağlanmıştır. Maddenin “j” bendinde hiçbir bütçede bütçeyi ilgilendirmeyen konuların yer almayacağı ve m bendinde de kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin kendi bütçelerinde yer alacağı belirtilerek bütçenin kapsamına ilişkin, “k” bendinde ise bütçelerin “(...)kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Cumhurbaşkanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya(...)” göre hazırlanıp uygulanacağı belirtilerek bütçenin hazırlık ve uygulama aşamalarına ilişkin bütçe kurallarına yer verilmektedir. 13. maddenin “l” bendinde ise denetleme ve performans değerlendirmesi aşamalarında yayımlanacak raporların kamuoyunun anlayacağı biçimde açık, şeffaflığın sağlanması amacıyla doğruluk ve mali saydamlık çerçevesinde hazırlanacağı belirtilmektedir. “n” bendinde kamu hizmetlerinin mevzuatta belirlenen yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak tahsis edilen ödeneklerle gerçekleştirileceği ifade edilmektedir. “o” bendi de “(...)ödenekler

belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilir.” şeklindeki ifadeyle “n” bendini tamamlamaktadır.

5018 sayılı kanunda bütçenin hazırlanmasına ilişkin kurallardan biri de madde 9’da belirtilmektedir. Bu maddeye göre bütçeler, kamu idareleri tarafından stratejik planları kapsamındaki amaçlar ve hedefler doğrultusunda performans esasına göre hazırlanmaktadır. Cumhurbaşkanı, performans esaslı bütçelemeye ilişkin kuralları, idarelerin stratejik planlarında yer alan performans göstergelerini, bütçelerini stratejik planlarında yer alan performans göstergelerine göre hazırlaması ve uygulaması bakımından uyması gereken kuralları belirlemeye yetkili kılınmaktadır. Bununla birlikte performans denetimlerinin Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen ve idarenin bütçesinde yer alan performans göstergeleri üzerinden yapılacağı ifade edilmektedir. Bu kapsamda idareler, bütçelerini performans esaslı bütçeleme sistemine uygun olarak stratejik planlarındaki performans göstergelerine göre hazırlamakla yükümlü tutulmuştur. Madde ile Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinden birine yer verilerek prosedürel bütçe kuralına yer verilmektedir. Maddenin devamında kamu idareleri, kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi bakımından bütçelerini ve kaynak tahsislerini stratejik plan, yıllık amaç ve hedefler ile performans göstergelerine göre belirlemeye zorunlu tutulmaktadır. Diğer taraftan aynı maddede idareler, performans programı¹⁸⁷ hazırlamakla da yükümlü tutulmuştur.

Kanununun 16. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti Devleti merkezi yönetim bütçesi hazırlığının başlangıcı “(...)Cumhurbaşkanı tarafından **en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar** (...) orta vadeli programın¹⁸⁸ Resmî Gazete’de yayımlanması ile başlar.” ifadeleriyle hüküm altına alınmıştır. Sonrasında “(...)orta vadeli malî plan¹⁸⁹, **en geç Eylül ayının on beşine kadar** Resmî Gazete ‘de yayımlanır.” Aynı zamanda bütçenin hazırlanması aşamasında uyulması gereken usul kurallarından birini de ifade eden bu madde gereği gelir ve gider tahminleri, hedefler, borçlanma ihtiyacı, ödenekler cari yıl

¹⁸⁷ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 9. maddesine “(...) yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren(...)” programı ifade etmektedir.

¹⁸⁸ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun 16. maddesine göre “(...)kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde onaylanan(...)” programı ifade etmektedir.

¹⁸⁹ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun 16. maddesine göre “(...)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 Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan(...)” planı ifade etmektedir.

ve izleyen iki yılı kapsayacak şekilde gelecek üç yıl için belirlenmektedir.

Takip eden aşamada Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi “(...)kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; (...)Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanarak **en geç Eylül ayının on beşine kadar** Resmî Gazete’de yayımlanır(...)”

5018 sayılı kanununun 17. maddesine göre merkezi yönetim bütçesinin hazırlanmasında ilk aşamada gider ve gelir tekliflerinin hazırlanması kural olarak benimsenmektedir. Bu doğrultuda gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında; hükümetin orta vadeli program ve orta vadeli mali plan kapsamında belirlediği temel büyüklükler ile ilke ve esaslar, kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları, kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı, idarenin performans hedefleri dikkate alınmaktadır. 17. maddenin devamında “(...)Kamu idareleri, (...) ödenek taleplerini dikkate alarak gider tekliflerini hazırlar. Genel bütçe gelir teklifi Cumhurbaşkanlığı tarafından, diğer bütçelerin gelir teklifleri ilgili idarelerce hazırlanır(...)” şeklindeki ifadeyle önce gider tekliflerinin daha sonra gelir tekliflerinin hazırlanacağı belirtilmektedir. Bununla birlikte gider ve gelir tekliflerinin“(...) ekonomik ve malî analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde, Cumhurbaşkanlığı tarafından uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre(...)” hazırlanacağı ifade edilmektedir. Bahsi geçen sınıflandırma 5018 sayılı kanununun 15. maddesinde belirtilen analitik bütçe sınıflandırmasıdır. İlgili madde ile Türkiye’de hesap verilebilirlik ve saydamlığa önem verildiği anlaşılmaktadır.

17. maddenin devamında kamu idarelerinin stratejik plan ve bütçe hazırlama rehberinde yer alan esaslar kapsamında hazırladığı gider ve gelir tekliflerinin “(...)yetkilileri tarafından imzalanmış olarak **en geç Eylül ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığına**(...)” göndereceği, sonrasında “(...)kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler(...)” yapılabileceği belirtilmektedir. İlgili maddede düzenleyici ve denetleyici kurumlar bakımından ayrıca bir hükme yer verilmektedir. Buna göre düzenleyici ve denetleyici kurumlar da diğer kurumlar gibi“(...) bütçelerini üç yıllık bütçeleme anlayışı, stratejik planları ve performans

hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlarlar(...)”

Merkezi yönetim bütçe kanun teklifi hazırlandıktan sonra sunulması aşamasında uyulması gereken kurallar 18. maddede belirtilmektedir. Buna göre kanun teklifi “(...) **mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulur(...)**” Maddenin devamında sunulan bütçenin görüşülmesi esnasında dikkate alınmak üzere Cumhurbaşkanlığı tarafından eklenen hususlar belirtilmektedir¹⁹⁰.

Merkezi yönetim bütçesi Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulduktan sonra Mecliste görüşülmeye başlamaktadır. Bu aşamada da uyulması gereken kurallar ilgili kanunun 19. maddesinde belirtilmektedir. Buna göre ilk olarak bütçe kanun teklifinin maddeleri ile kamu idarelerinin gider ve gelir cetvelleri Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından görüşülüp oylanır. Oylandıktan sonra onaylanan merkezi yönetim bütçe kanunu mali yılbaşından önce Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmektedir. Sonrasında kamu yatırım programı bütçe kanunu ile uyumlu olarak ve kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde Cumhurbaşkanı kararıyla Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır.

Kamu idarelerinin hazırlaması gereken ayrıntılı harcama ve finansman programları ile ödenek kullanımına ilişkin bir takım usul kuralları da bulunmaktadır. Genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının uyacağı kurallar 20. maddede bentler halinde sıralanmaktadır. Maddenin “a” ve “b” bentlerine göre; genel bütçeli kamu idareleri ayrıntılı harcama programını, özel bütçeli kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları ise ayrıntılı finansman programını hazırlamaktadır. Genel bütçeli kamu idareleri hazırladıkları programı Cumhurbaşkanına yollamaktadır. Harcamalar kapsamında belirlenen ödenekler ise Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen usul kuralları çerçevesinde kullanılmaktadır. Diğer taraftan ayrıntılı harcama ve finansman programına dair kuralların Cumhurbaşkanlığı tarafından belirleneceği “c” bendinde belirtilmektedir.

5018 sayılı kanunun 20. maddesinin “d” bendinde, 1982 Anayasası’nın 161. maddesinde belirtilen, ödeneklerin harcanacak tutar üzerinde bir sınır niteliğinde olduğuna ilişkin kurala tekrar dikkat çekmektedir. İlgili kural kamu idareleri

¹⁹⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu m. 18.

bakımından“(...)ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz(...)” şeklindeki ifadeyle belirtilmektedir. Maddenin “f” bendinde ise ilgili yılda kullanılmayan ödeneklerin mali yıl bitiminde iptal edileceği belirtilmektedir

Kanunun 22. maddesinde de kamu idareleri tarafından merkez dışı birimlere yapılacak ödenek gönderimlerinin ödenek gönderme belgesi aracılığıyla gerçekleştirileceği ve buna ilişkin usul kuralların Hazine ve Maliye Bakanı tarafından belirleneceği ifade edilmektedir. Bu hüküm, bütçe kurallarının sahip olması gereken “ödenek transferlerine ilişkin kuralları belirtme” özelliğinin var olduğunu göstermektedir.

5018 sayılı kanun, 50. maddesinde devlet muhasebesine ilişkin prosedürel kurala yer verilmektedir. Bu kuralın, ekonomik değer bakımından her türlü faaliyetin muhasebeleştirilmesini¹⁹¹ kapsadığı dikkate alındığında hem yasal çerçevede yer alması hem de kanun maddesinde herhangi bir esnekliğe yer verilmemesi nedeniyle katı bir kural olarak nitelendirilmesi mümkündür. Ancak bu konu bakımından katı bir kural olması, kamu kaynaklarının nereye harcandığının bilinmesi ve israf edilmemesi bakımından olumlu bir etkiye neden olabilecektir.

2. Bütçenin Kapsamına ve Düzenine İlişkin Bütçe Kuralları

Kanunun 15. maddesi ile her yıl yenisi hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanunlarında yer alacak hususlar; bağlı cetveller, bütçenin uygulama aşamasında görevli olanların yetkileri, cari yıl ve gelecek iki yıla ilişkin gelir-gider tahminleri, vazgeçilen vergi gelirleri, bütçe açığı veya fazlasının tutarı ile bunların kapatılması veya kullanılmasına ilişkin usul kuralları, mali yıl içindeki gelir-giderlere ilişkin hükümler, borç ve garanti sınırları belirtilmektedir. Bütçenin düzeni hakkındaki usul kuralı 15. maddede belirtilmektedir. Buna göre “(...)gider cetvelinin bölümleri, analitik bütçe sınıflandırmasına uygun olarak fonksiyonlar şeklinde düzenlenir. Fonksiyonlar birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü düzeyde alt fonksiyonlara ayrılır(...)”

¹⁹¹ Devlet muhasebesinde sıkça kullanılan muhasebeleştirme ve bütçeleştirme kavramları birbirine çok benzeyen kavramlar olduğundan açıklanması uygun görülmüştür. Muhasebeleştirme kavramı harcama yapılması, gelir elde edilmesi gibi işlemlere yönelik bütçeye yapılan kayıtları ifade etmektedir. Bütçeleştirme kavramı ise devletin kaynaklarının harcanması safhasına gelene kadarki işlemlerini ifade etmektedir.

C. 4749 SAYILI KAMU FİNANSMANI VE BORÇ YÖNETİMİNİN DÜZENLENMESİ HAKKINDA KANUN İLE GETİRİLEN BÜTÇE KURALLARI

4749 sayılı kanunun 1. maddesinde devlet tarafından üstlenilen mali yükümlülüklerin geri ödenmesine, buna ilişkin muhasebeleştirmelerin yerine getirilmesine, raporlamaların yapılmasına ilişkin usul kurallarına yer verileceği belirtilmektedir.

Aşağıdaki açıklamalarda borçlanmaya ilişkin kurallar da bütçe kuralları kapsamına alınmaktadır. Bunun nedeni borçlanmaya ilişkin kuralların mali disiplini ve mali sürdürülebilirliği sağlamada bir araç olarak kullanılması ve bütçeye ilişkin bir takım hükümlere tabi olmasıdır. Bununla birlikte ödeneklerin kullanım amacına yönelik bazı kurallara da yer vermektedir. Bütçe kurallarının özelliklerinden birinin kamu kaynaklarının ne amaçla harcanacağını göstermek olması, yine bu kanun bakımından kuralların incelenmesini gerekli kılmıştır.

4749 sayılı kanunun “Limit” başlıklı üçüncü bölümünün 5. maddesine göre net borç kullanım hakkı, bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar olmaktadır. Bu hükmün bir bütçe kuralı olarak yorumlanmasının nedeni borç kullanım hakkının bütçede yer alan ödenek ve gelirler ile hesaplanmasıdır.

4749 sayılı kanunda yer alan bütçeye ilişkin usul kurallarından biri 6. maddede yer almaktadır. 6. maddede ilgili yıl bütçe kanununda yeterli ödenek olması halinde özel tertip devlet iç borçlanma senedinin ihracına izin verilmektedir. İlgili madde “(...) *Hazine alacaklarının ilgili mevzuat çerçevesinde silinmesi halinde bu tutarlar yılı bütçesine ödenek konmak kaydıyla bütçeye gider olarak kaydedilir.*” şeklinde devam etmektedir. Burada muhasebeleştirmeye ilişkin bir bütçe prosedürüne yer verildiği söylenebilir.

İlgili kanunda yer alan madde 7/A’ya göre kamu kurum ve kuruluşları tarafından kamu varlıklarının kullanımına ilişkin yapılan harcamaların kendi bütçelerinde ayırdıkları ödeneklerle karşılayacakları belirtilmektedir. 8. maddede hazine garantilerinin bütçeleştirilmesi ve buna ilişkin usul kurallarını belirleyecek yetkili makam belirtilmektedir. Maddenin devamında kredi borçlusunu olan kamu kuruluşlarının

geri ödemekle yükümlü oldukları tutarları ilgili yıl bütçelerinde göstermekle yükümlü tutulmaktadır.

Madde 8/A'da borç üstlenim tutarlarının genel bütçeli idarelerde Bakanlığın, özel bütçeli idarelerde ise kendi bütçelerine sermaye gideri olarak kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilmesine ilişkin usul kuralına yer verilmektedir. Sermaye gideri olarak ortaya çıkacak harcamanın karşılanması için ise Maliye Bakanlığı bütçesinde yer alan yedek ödenek tertibine başvurulacağı belirtilmiştir. Yedek ödeneğin Maliye Bakanlığı bütçesinde yer aldığı noktasında dikkat edilmesi gereken bir husus bulunmaktadır. Şöyle ki; 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin 1. bendinde “(...) Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin “Yedek Ödenek” tertibine (...)” ifadesi yer almaktadır. Bu ifadenin yer alması nedeniyle 4749 sayılı kanunun ilgili maddesinde geçen Maliye Bakanlığı ibaresinin Hazine ve Maliye Bakanlığı şeklinde değiştirildiği sonucuna varılabilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Yedek Ödenek” başlıklı 23. maddesi ile yedek ödenekten aktarma yapma yetkisi Cumhurbaşkanına, aktarmaya ilişkin bilgileri ilan etme görevi ise Cumhurbaşkanlığına verilmektedir.

İlgili kanunun “Hibe” başlıklı altıncı bölümünün 9. maddesine göre yapılan hibelerin, Müsteşarlık bütçesinde hibelere ilişkin ayrılan ödenek ile karşılanacağı ve hibe yapma yetkisinin ise Cumhurbaşkanına ait olduğu belirtilmektedir. Maddenin devamında yabancı ülkelere yapılacak savunma ve güvenlik amaçlı hibelerin Milli Savunma Bakanlığı bütçesine konulan ödenek ile karşılanacağı, bu hibelerin bütçeye gider kaydedileceği ve Merkez Bankasında ilgili ülkenin döviz cinsinden açılacak bir hesaba aktarılacağı belirtilmektedir. Diğer taraftan yurt dışından alınacak hibelerin muhasebeleştirilmesine ilişkin yetki Maliye Bakanına verilmektedir. 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlaması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan son değişiklikler, birçok alanda yetkiyi Cumhurbaşkanı veya Cumhurbaşkanlığına vermektedir. Bu noktada söz konusu maddede bahsi geçen yetkinin Cumhurbaşkanı şeklinde değiştirilmemesi, halihazırda yetkinin kime ait olduğu sorusuna herhangi bir cevap verememektedir.

Kanunun 11. maddesi genel bütçeli idarelerin dışında kalan kamu kuruluşlarına genel bütçeden gerçekleştirilecek ödenek aktarımlarında, söz konusu aktarmanın

ilgisine göre, Bakan veya Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır. Ancak 2019 yılı itibariyle yapılan yetki değişiklikleri bu maddede de güncellenmemiştir. Dolayısıyla madde 9'daki yetki belirsizliğine ilişkin sorun yine bu madde bakımından da geçerlidir.

İlgili kanunun 10. maddesine göre yabancı ülkelere verilecek dış borçlar Müsteşarlık bütçesinde tahsis edilen ödenek ile karşılanmaktadır.

4749 sayılı kanunun 12. maddesinde faiz ödemeleri, borç ve risk yönetimine ilişkin tekniklerin kullanılması sonucu ortaya çıkan ödemelerin Müsteşarlık bütçesinde tahsis edilen ödenekten karşılanacağı belirtilmiştir. Bununla birlikte 12. madde ile nakit işlemleri stoğu miktarına bütçe ödenekleri kapsamında sınırlama koyulmuştur. Bu sınır bütçe ödenekleri toplamının yüzde ikisi kadar belirlenmiştir. Diğer taraftan ilgili maddede kamu kaynaklarının söz konusu maddeye aykırı bir şekilde değerlendirilmesi sonucu ortaya çıkan nema gelirlerinin de yine genel bütçeye gelir kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirileceği belirtilmektedir.

Kanunun 13. maddesinde risk hesabına konulacak ödeneklere ilişkin kurallara yer verilmektedir. Buna göre “(...)Yılı bütçesine bu amaçla konulan ödenek bir başka tertibe aktarılamaz. Yılı bütçesinde risk hesabına aktarılması öngörülen ödeneklerin¹⁹² yetersiz olması halinde ilgili tertibe ödenek aktarmaya Maliye Bakanı yetkilidir.” şeklinde hüküm yer almaktadır. Bu kanun maddesinde belirtilen ifadelerle göre risk hesabına konulan ödeneklerin başka bir hesaba aktarımı mümkün değildir.

Kanunun “Devlet Borçlarının Bütçeleştirilmesi, Muhasebeleştirilmesi ve Raporlanması” başlıklı 14. maddesinde “Her ne suretle olursa olsun, (...) faizleri ile (...) giderler, (...)” bütçede tahsis edilen ödenekle yerine getirileceği ve bu ödeneklerden aktarma yapılamayacağı belirtilmektedir. Borçların bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi üzerinde duran ilgili madde devamında “(...)yapılacak her türlü yatırım harcaması, yılı bütçesinin ilgili tertipleriyle ilişkilendirilir.(...)” şeklinde belirtilmektedir. Bununla birlikte kullanıcı ve borçlu olan kamu kuruluşlarının veya bunlar dışında kalan kamu kuruluşlarının kullandığı proje kredilerini kullanmadan önce

¹⁹² 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu'nun 13. maddesine göre risk hesabına aktarım yapılabilen kaynaklar aşağıdaki gibidir:

- a) İkras ücretleri.
 - b) Garanti ücretleri.
 - c) Hesaptan yapılan ödemeler karşılığında ilgili kuruluşlardan yapılan geri ödemeler ve gecikme zammı dahil tahsil edilen her türlü ödemeler.
 - d) Bu Maddenin son fıkrasına göre sağlanan nemalar.
 - e) Bütçe Kanunlarıyla risk hesabına aktarılmak üzere öngörülen ödenekler.
- Bu maddede bahsedilen ödenekler ise “e” bendindeki ödeneklerdir.

bütçeleştirmesi gerektiği aynı maddede ifade edilmektedir. Madde “(...)Müsteşarlığa ödenen anapara dışındaki taksit tutarları ile gecikme faiz ve cezaları bütçeye gelir kaydolunur(...)” ifadesiyle yine muhasebeleştirmeye ilişkin bütçe kuralına yer vermektedir. 14. maddeye göre dış borçların kullanımlarının bütçeleştirilmesine ve muhasebeleştirilmesine ilişkin usul kuralları Maliye Bakanlığı ve Müsteşarlığın birlikte aldığı kararlarla belirlenmektedir. Maddenin devamında “(...) iç kaynağın bulunamaması durumunda (...)bütçelerinin mevcut ya da yeni açılacak tertiplerine (...) ödenek eklemeye ve bütçeleştirmeye,(...)” şeklinde ifade edilmek suretiyle bütçeleştirmeye ilişkin, “(...)yıl içinde (...) harcanamayan miktarı ertesi yıl bütçesine devren ödenek kaydetmeye, (...) kullanılma imkânı kalmayan tutarları iptal etmeye, Maliye Bakanı yetkilidir(...)” ifadesi ile de muhasebeleştirmeye ilişkin bütçe kurallarına yer verilmektedir.

İlgili kanun maddesinde “(...)Söz konusu yükümlülükler¹⁹³ Müsteşarlık bütçesine bu amaçla konulacak ödenekten karşılanır.” şeklindeki ifadeyle de belirli yükümlülüklerin bütçeleştirilmesine ilişkin usul kuralı belirtilmektedir. Son olarak 14. madde ile ödenek bulundurma, ödeneği kullanma, çeşitli şekillerde elde edilen gelirleri kaydetme ile denetlenmesine yönelik usul kurallarını belirtmektedir.

Kanunun idari para cezaları başlıklı 14/A maddesinde fıkralar halinde belirtilen şartlara uyulmaması sonucunda yaptırım¹⁹⁴ uygulanacağını ifade etmektedir. Uygulanan bu yaptırım kanunda yer alan bütçe kurallarının uygulanabilirliğini ve devlet ile kurallarına olan güvenilirliği sağlamak bakımından olumlu karşılanabilir¹⁹⁵.

İlgili kanunun ek madde 1’ine göre fonların tasfiye olması, sona ermesi ve fonlara aktarım yapılması halinde uygulanacak muhasebeleştirmeye ilişkin bütçe kurallarına yer verilmektedir. Ulusal fon kullanımına yönelik Ek madde 2’de ise ulusal fonun kullanımında uygulanacak muhasebeleştirmeye ilişkin bütçe kurallarına yer verilmektedir.

Kanunun geçici 7. maddesinde ise yürürlükten kalkmış olsa dahi dış krediler kur farkı fonundan doğan ve gerçekleştirilmesi zorunlu olan ödemelerin bütçede tahsis edilen ödenekle karşılanacağı ifade edilmektedir.

¹⁹³ Ayrıntılı bilgi için bkz. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimin Düzenlenmesi Hakkında Kanunu m. 14.

¹⁹⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu m. 14/A.

¹⁹⁵ Fischer, a.g.e., s. 405.

D. DİĞER KANUNLARDA BELİRTİLEN BÜTÇE KURALLARI

Bütçe kuralları bakımından yukarıda incelenen kanunların dışında kanunlar da bulunmaktadır. Bunlar 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve her yıl bir yenisi yürürlüğe giren merkezi yönetim bütçe kanunlarıdır. Bu başlık altında incelemek üzere bütçe kanunlarından ilk olarak performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesi doğrultusunda kanun metninde yapılan değişikliği yansıtmaması nedeniyle 2008 yılı bütçe kanunu, 2013 yılı bütçe kanunu ile uygulanan değişime örnek olması ve tez çalışmasının yapıldığı dönemi kapsamaması nedeniyle 2018 yılı bütçe kanunu, bütçe kanun metninde yapılan yetki değişikliğinin belirtilmesi amacıyla 2019 yılı bütçe kanunu incelenecektir.

1. Seçilmiş Yıllardaki Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarında Belirtilen Bütçe Kuralları

Bütçe kanunları incelendiğinde 2005 yılına kadar genel bütçe ve katma bütçe olmak üzere hazırlanmakta olduğu görülmüştür. Ancak 2005 yılı bütçe kanununda “(...)Performans esaslı bütçe uygulamasının gerçekleştirilebilmesi bakımından,(...)” şeklindeki ifadeyle performans esaslı bütçeleme sistemine geçileceği belirtilmiştir. 2006 yılı bütçe kanunu ile birlikte bütçe kanun metninde değişiklik yapılarak tek bir kanun halinde “Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu” olarak hazırlanmaya başladığı görülmüştür. 2006 yılı sonrası dönemlerde ayrıntılı bir şekilde hazırlanan bütçe kanun metni 2013 yılı bütçe kanun metniyle birlikte yalınlaştırılmak suretiyle madde miktarında azaltmaya gidilmiştir. En son 2018 yılı bütçe kanun metni, 2013 yılı bütçe kanun metniyle benzer şekilde kanunlaşmıştır. Yapılan anayasal reformlarla birlikte 2019 yılı bütçe kanun metninde yetkili organlar bakımından değişiklikler olmuştur.

İncelenen 2008, 2018 ve 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarınının 1. maddesi (I) sayılı cetvelde yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine, (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idareler, (III) sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlara tahsis edilen ödeneklere yer verilmektedir. 2. maddesinde elde edilmesi öngörülen gelirler ve yapılacak faaliyetlerin finansman tutarlarına ilişkin tahminler yine (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan idare ve kurumlar bakımından

belirtilmektedir. “Denge” başlıklı 3. maddede ise 1. maddede belirtilen ödenek toplamı ile 2. maddede belirtilen tahmini gelirler arasındaki farkın net borçlanma ile karşılanacağı belirtilmiştir. Bu madde ile bütçe açığına ve bütçe açığının borçlanma ile finanse edilebilmesine izin verildiği görülmektedir.

2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun “Bütçe Düzenine İlişkin Hükümler” başlıklı 4. maddesi bütçede yer alan bölümlerin düzeni ve deyimler hakkında bilgi vermektedir. 2008 yılında bütçede yer alan bu madde 29/6/2012 tarihli 6338 sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesine Dair Kanun ile bütçe kanun metninden çıkarılarak 5018 sayılı kanunun 15. maddesine eklenmiştir¹⁹⁶. Bütçenin düzenine ilişkin olan bu hüküm kapsamında uyulacak usul kurallarına 5018 sayılı kanunda yer alan bütçe kuralları başlığı altında değinildiğinden burada tekrar edilmeyecektir.

2008 yılı bütçe kanununun 5. maddesinde, 2018 ve 2019 yılı merkezi yönetim bütçe kanunlarının 4. maddesinde bütçede yer alan cetveller hakkında bilgi verilmektedir. 2008 yılı bütçe kanununun 6. maddesindeki gelir, gider ve finansman cetvellerinde yeni tertip ve kodlar açılabilmesine dair hüküm yine 29/6/2012 tarihli 6338 sayılı kanunla¹⁹⁷ 5018 sayılı kanunun 20. maddesine eklenmiştir.

2008 yılı bütçe kanununun 8. maddesinde, 2018 ve 2019 yılı bütçe kanunlarının 9. maddesinde yatırım harcamalarına yönelik hüküm bulunmaktadır. Bu hükümde yatırım programlarında yer alan yatırım harcamalarına ilişkin ödenekler, bu ödeneklerin kullanılmasına, aktarılmasına, devrine, yeni ödenekler eklenmesine ilişkin usul ve esaslar, ilgili yıl içinde ek yatırım cetvellerinde yapılması gereken zorunlu değişikliklere dair usul kuralları 2008, 2018 ve 2019 yılları itibariyle revize edilmiştir.

2008 yılı bütçe kanun metni ile 2018 ve 2019 kanun metinleri arasındaki bir fark, 2008 yılı bütçe kanununda yer alan “Resmi Taşıtlara İlişkin Hususlar” başlıklı 9. maddesinin 2013 yılı itibariyle kaldırılarak 2018 ve 2019 yıllarındaki bütçe kanun metninde yer almamasıdır.

2008 yılı bütçe kanununda ödenek aktarma ve ekleme işlemleri 10. maddede, ödenek devir ve iptal işlemleri 12. maddede düzenlenmektedir. 2008 yılı bütçe

¹⁹⁶ 6338 sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesine Dair Kanun, m. 10.

¹⁹⁷ 6338 sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesine Dair Kanun, m. 11.

kanununda ayrıca geçici hizmetler için yapılacak ödenek aktarımlarına ilişkin 11. madde düzenlenmiştir. 2013 yılı bütçe kanun metniyle birlikte bahsi geçen 11. madde kaldırılarak “Aktarma, Ekleme, Devir ve İptal İşlemleri” başlıklı 6. maddede bütçenin uygulanması aşamasında uyulması gereken kurallar olan ödenek aktarma, devretme, ekleme ve iptal etme işlemleri ile yetkili olan organlar düzenlenmeye başlamıştır. 2019 yılı bütçe kanun metnindeki 6. maddede yer alan bütçe kuralları şu şekildedir:

“(1) (...) ihtiyaç fazlası ödeneklerinin (...) ödeneklerin öncelikli hizmetlerde kullanılmasını sağlamak üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde 10’unu aşmamak kaydıyla; (...) ödenekleri kamu idareleri bütçeleri arasında veya Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin “Yedek Ödenek” tertibine aktarmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir.

(2) Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden hizmeti yaptıracak olan kamu idaresi, (...) ödenek aktarmaya yetkilidir.

(3) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, (...) Çevre ve Şehircilik Bakanlığına yaptıracığı işlere ilişkin ödeneklerini Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bütçesine aktarmaya yetkilidir.

(4) (...) halinde ilgili ödenegi, fonksiyonlar arasında karşılıklı olarak aktarmaya ilgili kurumlar yetkilidir.

(5) (...) tahmini tutarlar üzerinde gerçekleşen gelirler ile (...) net finansman tutarlarını aşan finansman gerçekleştirme karşılıklarını, (...) tertiplerine ödenek olarak eklemeye Cumhurbaşkanlığınca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kamu idareleri yetkilidir. (...) Hazine yardımlarının bu idarelerce kullanılmayan kısımları, (...) mevcut veya yeni projelerin ödenek ihtiyacının karşılanmasında kullanılır.(...)”

Maddenin 6. maddesinde ödenek aktarımlarının muhasebeleştirilmesine ilişkin bütçe kuralı şu şekilde ifade edilmektedir; “(...) (6) (...) kaynak transferleri ödenek aktarma suretiyle yapılır. (...) Bu işlemler karşılığı tahsil edilen tutarlar, (...) (B) işaretli cetvellere gelir, (...) (A) işaretli cetvellere ödenek kaydedilir(...)”. Maddelerdeki hükümler bütçe kurallarının sahip olması gereken transferlere ilişkin bilgi verme, görev ve yetkilere ilişkin hüküm verme, ödeneklerin harcanma amacını belirtme özelliklerini de karşılamaktadır. Dolayısıyla bu madde ile Türkiye’de bütçe kurallarının sahip olması gereken özelliklere önem verildiği söylenebilir. Maddenin devamında ise çeşitli bakanlıklar, müdürlükler ve özel durumlar için yapılacak ödenek aktarma, ekleme, iptal etme ve devretme işlemlerine ilişkin yetkiyi ifade eden bütçe kuralları bentler halinde

sıralanmaktadır. İlgili madde bakımından kanun metinleri arasındaki fark, 2008 ve 2018 yıllarında belirtilen eylemleri yapmaya Maliye Bakanı yetkili iken 2019 yılı bütçe kanun metniyle birlikte Cumhurbaşkanının yetkili kılınmasıdır.

2008 yılı bütçe kanununun 14. maddesi “Yükseköğretim Kurumları ve TÜBİTAK ile İlgili İşlemleri”, 16. maddesi “Yabancı Ülkelere Yapılacak Hizmet Karşılıkları”, 17. maddesi “Bağış, Hibe ve Yardımlara İlişkin İşlemler”, 18. maddesi ise “Muhtelif Gelirlere İlişkin Hususlar” başlıklarıyla düzenlenmiştir. 2013 yılı itibariyle bu başlıklar kaldırılarak “Diğer Bütçe İşlemleri” başlıklı 7. maddede birleştirilmiştir. 2019 yılı bütçe kanununda bu madde itibariyle ilgili kurumların uygulaması gereken muhasebeleştirme ve bütçeleştirmeye ilişkin kurallara yer verilmektedir. Ancak bütçe kanunları arasındaki bir fark, ilgili maddenin 4. bendinde Cumhurbaşkanına verilen yetkinin 2008 ve 2018 yıllarında Maliye Bakanına ait olması noktasında bulunmaktadır.

2008 yılı bütçe kanununun 15. maddesi, 2018 ve 2019 yılı bütçe kanunlarının 11. maddesinde savunma sanayi destekleme fonunun kaynakları ve kullanımı ile bütçeleştirme ve muhasebeleştirmeye ilişkin bütçe kurallarına yer verilmektedir.

2008 yılı kanun metninin 19. maddesi hazine garanti limitleri ile borçlanmaya ilişkin hükmü, 20. maddesi ise kamu iktisadi teşebbüslerinin görev zararlarına ve çeşitli politik risk kapsamında yapılacak tahsilat ve ödemelere ilişkin usul ve esaslar belirtilmektedir. Bu iki maddeden görev zararlarına ilişkin 20. maddede kamu iktisadi teşebbüslerine ilişkin fıkra, 2013 yılı itibariyle kaldırılırken politik risk kapsamında yapılacak tahsilat ve ödemelere ilişkin fıkra, 2018 ve 2019 yılı kanun metninin “Gelir ve Giderlere İlişkin Diğer Hükümler” başlıklı 13. maddesine taşınmıştır. 2008 yılı bütçe kanununda yer alan 19. madde ise 2018 ve 2019 bütçe kanunlarında 12. maddede “Hazine Garantili İmkân ve Dış Borcun İkraza Limiti ile Borç Üstlenim Taahhüt Limiti ve Borçlanmaya İlişkin İşlemler” başlığıyla yer almaktadır. 2019 yılı kanun metnindeki 12. maddeye göre;

“(1) (...); garantili imkân ve dış borcun ikraz limiti 4,5 milyar ABD dolarını aşamaz.

*(2) (...) başlangıç ödeneklerinin **yüzde üçüne kadar** ikrazen özel tertip Devlet iç borçlanma senedi ihraç edilebilir. (...)*

(3) (...) borç üstlenim taahhüdü 4,5 milyar ABD dolarını aşamaz.”

Diğer taraftan 2019 yılı bütçe kanununun politik risk kapsamında yapılacak tahsilat ve ödemelere ilişkin hükmünde yer alan “Gelir ve Giderlere İlişkin Hükümler” başlıklı 13. maddesinde 2008 yılı bütçe kanunun görev zararlarına ilişkin 20. maddesini de ifade eden“(…)(2) (...) *politik risk kapsamında yapacağı tahsilatın ve (...) olağanüstü yedek akçelerinin tamamı veya bir kısmını, Bankanın politik risk alacağına mahsup etmeye (...) ilgili Devlet hesaplarına kaydetmeye Hazine ve Maliye Bakanı, bu işlemlere karşılık gelen tutarları (...) bütçeye gelir, (...) ödenek kaydetmeye Cumhurbaşkanı yetkilidir(...)” şeklindeki fıkra yer almaktadır. Bu fıkra 2019 yılı itibariyle Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanına ait olan yetkiler, 2018 yılında Hazine Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığına aittir. 2019 yılı bütçe kanununun 13. maddesinin 3. fıkrası, 2008 yılı bütçe kanununun “Muhtelif Gelirlere İlişkin Hususlar” başlıklı 18. maddesinin 2. fıkrasını ifade etmektedir. Bu fıkraya göre 5018 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte katma bütçeli idarelerin genel bütçe kapsamına alınması nedeniyle bu idarelerin gelirleri genel bütçeye gelir kaydedilmektedir. 2013 yılı itibariyle eklenen fıkra ise 4. fıkradır. İlgili fıkra şu şekildedir: “(…)(4) (...) tabii kaynakların ve tesislerin işletme haklarının devrinden elde edilen gelirlerin tamamı genel bütçeye gelir kaydedilir.”*

2008 yılı bütçe kanununda yer alan “Katsayılar, Yurt Dışı Aylıkları, Ücret ve Sözleşme Ücreti” başlıklı 21. maddesi, “Kadroların Kullanımına İlişkin Esaslar” başlıklı 22. maddesi, “Sözleşmeli Personele İlişkin Esaslar” başlıklı 23. maddesi, “İşçi İstihdamı ve Ödeneklerine İlişkin Esaslar” başlıklı 24. maddesi, “Uluslararası Kuruluşlara Üyelik” başlıklı 25. maddesi, “Kamu İdarelerince İşletilen Sosyal Tesisler” başlıklı 26. maddesi, “Muhasebe Kayıtlarından Çıkarılacak Tutarlar ve Tahsil Edilmeyecek Alacaklar” başlıklı 27. maddesi, “Kısmen Veya Tamamen Uygulanmayacak Hükümler” başlıklı 28. maddesi 2013 yılı bütçe kanunu ile birlikte kaldırılmıştır. Kaldırılan bu başlıklardan bazıları 2013 yılı bütçe kanunu ile birlikte “Mali Kontrole İlişkin Hükümler” başlıklı 8. maddeye eklenmiş olup 2019 yılı bütçe kanununda bu madde genel ve özel bütçeli idarelerin çeşitli ödemelerini; “(…) **bütçelerinin (...) yer alan ödenekleri aşmayacak şekilde yaparlar ve söz konusu (...) tertiplere ödenek eklenemez, bütçelerin başka tertiplerinden (bu ekonomik kodu içeren tertiplerin kendi arasındaki aktarmalar ile 6**

ncı maddenin ikinci fıkrası¹⁹⁸ kapsamında yapılan aktarmalar hariç) ödenek aktarılamaz ve ödenek üstü harcama yapılamaz(...)” şeklinde gerçekleştireceğini belirtmektedir. İlgili maddede yapılacak ödemelere ilişkin sayısal bir sınır getirilmek suretiyle belirtilen hükmün, bütçenin uygulama aşamasında uyulması gereken sayısal kurallardan biri olduğu söylenebilir. Bununla birlikte 3. fıkrada genel ve özel bütçeli idarelerin işçilerini, tahsis ettikleri ödenek miktarı kadar istihdam edebilecekleri; ödenek ihtiyacı olduğu taktirde Cumhurbaşkanı tarafından ödenek aktarımına izin verilebileceği belirtilmektedir. Böyle bir iznin verilmesi, ödeneklerin harcanacak tutarın sınırına göstermesine ilişkin kanun hükümleri bakımından bir esneklik olarak değerlendirilebilir. Ancak bu esneklik hem rutin olmayan bir soruna ilişkin bir çözüm olmaması nedeniyle bütçe esnekliği olarak değerlendirilmemiştir. Bununla birlikte böyle bir esnekliğin, kamu kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılmasının önünde bir engel teşkil ettiği söylenebilir. Diğer taraftan ödenek aktarımına izin verme yetkisi Maliye Bakanına ait iken 2019 yılı itibariyle bu yetki Cumhurbaşkanına verilmiştir.

2008 yılı bütçe kanununda 24. maddenin 3. fıkrası olan, 2013 yılı itibariyle 8. maddenin 4. fıkrası olan bir diğer kural, genel ve özel bütçeli idarelerin harcama yetkililerinin, işçilerin çalışma sürelerini tahsis edilen ödeneğe göre ayarlamalarını, ertesi yıla herhangi bir borç bırakmamalarını vurgulamaktadır. 2008 yılı bütçe kanununun “Uluslararası Kuruluşlara Üyelik” başlıklı 25. maddesi, 2013 yılı itibariyle 8. maddenin 5. fıkrasına alınmıştır. Bu maddeye göre genel ve özel bütçeli idareler tarafından “(...) (5) (...) katılma payı ile üyelik aidatı adı altında herhangi bir ödeme yapılamaz(...)”. Diğer taraftan 2019 yılı bütçe kanunun ilgili maddesinin 5. fıkrasında uluslararası kuruluşlara üyelik bakımından Cumhurbaşkanlığının görüşü alınması gerektiği belirtilmektedir. 2018 yılında bu gereklilik Maliye Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmiştir. 2008 yılı bütçe kanununun “Kamu İdarelerince İşletilen Sosyal Tesisler” başlıklı 26. maddesi 2013 yılı itibariyle kaldırılarak 8. maddenin 7. fıkrası haline getirilmiştir. Buna göre “(...) (7) Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerince işletilen (...) sosyal tesislerin giderleri, münhasıran bu tesislerin işletilmesinden elde edilen gelirlerden karşılanır(...)” Maddenin son fıkrası 2019 yılı

¹⁹⁸ 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu m. 6/2’ ye göre “(...) (2) Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden hizmeti yaptıracak olan kamu idaresi, yıl içinde hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine, fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın ödenek aktarmaya yetkilidir(...)”

itibariyle eklenmiştir. Fıkra şu şekildedir: “(...) (8) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, (...) tertiplerine tahsis edilen ödeneği aşmayacak (...) harcama yaparlar. (...) idarelerce anılan tertiplere bütçelerinin diğer tertiplerinden aktarılacak ödenek tutarları ile (...) eklenecek ödenek tutarları toplamı bu tertiplerin başlangıç ödeneklerinin yüzde 10’unu aşamaz(...)” Bu hüküm hem sayısal hem de prosedürel bütçe kurallarını ifade etmektedir. Bununla birlikte aynı madde içinde hem ödeneklerinin aşılmaması gerektiği hem de ödenek aktarımı yapılacağına ilişkin kurala yer verildiği görülmektedir. Bu iki çelişkili ifadenin aynı maddede yer alması bu kural bakımından bir ikileme yol açmaktadır.

2019 yılı itibariyle bütçe kanun metni ile yetki bakımından yapılan bir değişiklik, 2019 yılı bütçe kanununun “Yetki” başlıklı 14. maddesi ile ifade edilmektedir. Bu maddeye göre “(1) *Bu Kanunda ve diğer kanunlarda Cumhurbaşkanına veya Cumhurbaşkanlığına bütçenin uygulanmasına yönelik verilen yetkilerin kullanımı ve devrine ilişkin hususlar **Cumhurbaşkanı** tarafından belirlenir.*” Bu madde 2019 yılı bütçe kanunu ile birlikte getirilen bir hükümdür. Dolayısıyla 2008 ve 2018 yılı bütçelerinde yer almamaktadır. Bu madde ile ilgili soru işareti meydana getiren bir husus bulunmaktadır. Şöyle ki; bir makamın kendi görev ve yetkilerini ve bunların devrine ilişkin hususları yine kendi makamı tarafından belirlenmesi oldukça katı bir uygulamadır. Çünkü hangi makam veya birey olursa olsun kendi görev ve yetkisini belirleme konusunda ne derece objektif ve şeffaf olacağı sorusuna neden olmaktadır.

2. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda Belirtilen Bütçe Kuralları

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun “İl Özel İdaresinin Görev, Yetki Ve Sorumlulukları” başlıklı üçüncü bölümünün 6. maddesi, belirli hizmetlere yönelik olmak üzere bakanlıklar, il özel idareleri ve diğer kuruluşların il özel idare bütçesine ödenek aktarmasına izin vermektedir. 6. maddenin devamında “(...) aktarıldığı mali yılı takip eden yıl sonuna kadar tahsis edildiği proje için kullanılmayacağı anlaşılan ödenekler, (...) aktarılabilir.” İlgili hükümde kullanılmayan ödeneklerin aktarılmasına izin verilmesi kamu kaynaklarının israfı bakımından olumlu görülebilir. Ancak harcanmayan ödeneklerin bir fonda biriktirilerek rutin olmayan sorunlarla karşılaşılması ihtimaline yönelik bir çözüm olarak tutulması daha olumlu sonuçlar sağlayabilir.

Aynı maddede “*Kamu kurum ve kuruluşlarının (...) ilgili harcamalar il özel*

idaresi bütçesinden(...)” karşılanabileceği belirtilmektedir. Bu madde il özel idare bütçesinin uygulama aşamasında uyulması gereken bir takım kuralları belirtmektedir.

Kanunun 12. maddesi ile “*Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi **en çok yirmi gün**(...)” olarak belirlenmiştir. Bu hüküm de yine usule ilişkin bir bütçe kuralı niteliğindedir.*

İl özel idaresi kanununun 44, 45, 46, 47, 48 ve 49. maddeleri bütçe hazırlık ve uygulama sürecini belli kurallar itibariyle açıklamaktadır. Bu doğrultuda 44. maddeye göre “*İlin stratejik plânına uygun olarak hazırlanan bütçe, il özel idaresinin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe yılı Devlet malî yılı ile aynıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Vali ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.*” Bu hüküm ile il özel idaresi bütçesinin ne ifade ettiği, bütçeye eklenecek programlar, yetkililerin sorumlu olduğu alanların bir kısmı belirtilmektedir. Bu bakımdan ilgili hüküm bütçe prosedürüne örnek teşkil etmektedir.

45. madde ise “*Vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı **eylül ayı başında** il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte **kasım ayının birinci gününden önce** il genel meclisine sunar. İl genel meclisi bütçe tasarısını yıl başından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denklliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Bütçe tasarısının süresi içerisinde kesinleşmemesi hâlinde vali, görüşüyle birlikte durumu İçişleri Bakanlığına bildirir. İçişleri Bakanının **otuz gün içinde** vereceği karar kesindir.” Bu madde ile bütçenin görüşülmesi aşamasında uyulması gereken bütçe prosedürlerine yer verilmektedir. Madde ile gider artırcı gelir azaltıcı değişiklik yapılması kesin bir şekilde yasaklandığından ilgili ifade katı bütçe prosedürü şeklinde değerlendirilebilir.*

Bütçenin uygulanması aşamasındaki hiyerarşik sistemde görevli olan yetkilileri belirten kurallardan biri 46. maddede şu şekilde ifade edilmektedir; “*İl özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. İlçelerde bu yetki kaymakam tarafından kullanılır. İlçelere gönderilecek ödeneklerin, il özel idaresi malî kontrol yetkilisi tarafından vize edilmesi yeterlidir(...)*”

Kanunun 47. maddesinde il özel idaresinin kesin hesabının hazırlanması

aşamasına ilişkin hüküm bulunmaktadır. Bu hükme göre “Her yıl bütçesinin kesin hesabı, vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen mart ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap il genel meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır.”

Kanunun borçlanma başlıklı 51. maddesinde sadece il özel idaresinin üstlendiği yatırımlar bakımından dış borçlanmaya izin verdiğinden altın kural olarak ifade edilen bütçe kuralına yer verilmektedir. Diğer taraftan maddenin devamında “(...) İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50’sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz.(...)” şeklindeki ifadeyle yine iç ve dış borçlanma miktarı bütçe gelirleri ile sınırlandırılmaktadır.

54. maddeye göre ise “(...) il özel idaresinin, genel bütçeli kuruluşlardan, sosyal güvenlik kuruluşlarından, mahalli idarelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarından olan (...) alacak ve borçları takas ve mahsup edilir. Bu kurum ve kuruluşların bütçelerine yeterli ve gerekli ödenek konulur.” olarak belirtilen hükmü bütçenin uygulanması aşamasında uyulması gereken bütçeleştirme kurallarından birini ifade etmektedir.

3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda Belirtilen Bütçe Kuralları

Bütçe kurallarının incelenmesi amacıyla başvurulmuş diğer kanunlar ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’dur. Dolayısıyla çalışmanın bu alt başlığı ile ilgili kanunlarda bütçe kuralı olarak nitelendirilebilecek kurallar üzerinde durulmaktadır.

a. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda Belirtilen Bütçe Kuralları

5216 sayılı kanun 2. maddesinde belirttiği üzere büyükşehir belediyelerini ve büyükşehir sınırları içinde yer alan diğer tüm belediyeleri kapsamına almaktadır. Dolayısıyla bu kanunun büyükşehir ve diğer belediyelerin bütçelerine ilişkin genel kurallara yer verdiği söylenebilir.

Kanunun 7. maddesine göre büyükşehir belediyesinin bütçeye ilişkin yetki, görev ve sorumlulukları “ (a) İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak(...)” şeklinde belirtilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin hazırladıkları stratejik planı da temel alarak bütçelerini hazırlamaları, gelecek üç yılı dikkate aldıklarını ve dolayısıyla çok yıllık bütçeleme anlayışına uygun bir sürecin geçerli olduğunu göstermektedir.

Büyükşehir belediyelerinin alt yapı hizmetlerine ilişkin 8. maddesinde alt yapı yatırımlarına yönelik olarak alt yapı koordinasyon merkezi tarafından kalkınma planı ve yıllık programlarla uyumlu taslak programların birleştirilip kesin programa dönüştürüleceği, birden fazla kamu kurum ve kuruluşunun faaliyetlerine yer verilen kesin programın ise ortak programa dahil edileceği belirtilmekle birlikte maddenin devamında alt yapı yatırımlarının bütçeleştirilmesine ilişkin kurallara yer verilmektedir.

İlgili kanunun, bütçenin görüşülmesi aşamasına yönelik bir hükmü madde 13’de belirtilmektedir. Bu maddeye göre “(...) Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür(...)”.

Büyükşehir belediyelerinin ve ilçe belediyelerinin bütçelerine ilişkin hükümlere 25. maddede yer verilmektedir. Bu maddede yer alan “Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince (...) aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe hâlinde bastırılır(...)” hükmüyle bütçelerinin hazırlık aşamasına ilişkin kurallar belirtilmektedir. Maddenin devamında büyükşehir belediye meclisine ilçe belediyelerinin bütçelerinin kabul edilmesi aşamasında bir takım yetkiler verilmiştir. Bu madde ile meclise verilen yetkilerin belirtilmesi bu hükmü bütçe prosedürü haline getirmektedir. Bu yetkiler şu şekilde sıralanmaktadır:

“(…)a) Bütçe metnindeki kanun ve diğer mevzuata aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye,

b) Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, (...),

c) (...) bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye,

d) Ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye yetkilidir(...)”

İlgili maddenin devamında bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına aşamasında uyulması gereken diğer kurallar için 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan hükümlerin uygulanacağı belirtilmektedir.

5216 sayılı kanununun 27. maddesine göre “(...)Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş **en son yıl bütçe gelirinin % 10'unu aşmamak** ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine malî ve aynı yardım yapabilir(...)” Bu maddede yer alan “(...)en son yıl bütçe gelirinin % 10'unu aşmamak(...)” ifadesi sayısal bir bütçe kuralı olarak yorumlanabilir. Diğer ifadeler ise prosedürel bütçe kuralı niteliğindedir.

Kanunda yer alan geçici madde 3'e göre “(...)borçları, genel bütçe vergi gelirlerinden her ay ayrılacak paylarının % 40'unu geçmemek üzere kesinti yapılarak tahsil edilir (...)” ifadesi ile bütçe gelirlerinin tahmin edilmesinden sonra tahsilinin mümkün olduğu belirtilmektedir. Bununla birlikte “(...)yapılacak takas, mahsup ve kesinti işlemleri yılı bütçe kanunları ile ilişkilendirilmeksizin(...)” ifadesindeki takas, mahsup ve kesinti işlemleri de bütçenin uygulanması aşamasında yer alan eylemler olması nedeniyle ilgili hükmün bütçenin uygulanması aşamasında uyulması gereken kuralları ifade ettiği söylenebilir.

b. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda Belirtilen Bütçe Kuralları

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 11. maddesinde herhangi bir belediyenin nüfusunun azalmasıyla köye dönüşmesi halinde tüzel kişiliği sona eren belediyenin tasfiyesi sonucunda il özel idaresine geçen borçlara ilişkin uyulması gereken prosedürel bütçe kuralı“(...)İntikal eden borçların karşılanamayan kısımları il özel idaresi tarafından üstlenilir ve vali tarafından İller Bankasına bildirilir. İller Bankası bu miktarı, takip eden ayın genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının belediyelere ayrılan kısmından keserek ilgili il özel idaresi hesabına aktarır(...)” şeklinde ifade edilmektedir.

Bütçesinin uygulama aşamasında bütçeleştirmeye ilişkin uyulması gereken sayısal ve prosedürel kurallar madde 14'te şu şekilde ifade edilmiştir: “(...)amacıyla yapacakları nakdi yardım, bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri

*için tahakkuk eden miktarın; büyükşehir belediyeleri için **binde yedisini**, diğer belediyeler için **binde on ikisini** geçemez.”*

İlgili kanunun 20. maddesi belediye bütçelerinin görüşülmesi aşamasında uyulması gereken prosedürel kuralı belirtmektedir. Bu maddeye göre belediye meclisinin “(...)Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi **en çok yirmi gün**, (...)”. Bütçenin hazırlanması aşamasında stratejik plan ve performans programına uyumlu olması gerekliliği ve “(...)belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek(...)” kabul edileceği ilgili kanununun 41. maddesinde açıkça belirtilmektedir.

Kanunun personel harcamalarına ilişkin 49. maddesine göre “(...)Bu şekilde görevlendirilen meclis üyelerine belediye başkanına verilen **ödeneğin 2/3'ünü aşmamak üzere belediye meclisi tarafından belirlenecek aylık ödenek verilir.** (...)belediye bütçesinden karşılanır. Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın **yüzde otuzunu aşamaz(...)**” Bu oran, nüfusu 10.000'in altında olan belediyeler bakımından %40 olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla bu hükümlerin bütçenin uygulama aşamasındaki sayısal ve prosedürel bütçe kuralını ifade ettiği söylenebilir. Çünkü ilgili kural ile bütçede yer alan giderler üzerinde sayısal bir sınır konulmakla birlikte usulen uyulması gereken kurallara yer verilmektedir.

51. madde ise zabıta personelinin fazla mesai ücretlerine ilişkin getirilen prosedürel kural “(...)yılı bütçe kanununda belirlenen üst sınırı aşmamak kaydıyla belediye meclisi kararı ile tespit edilen maktu tutar ödenir(...)” olarak belirtmektedir. Aynı madde, 52. maddede itfaiye hizmetleri bakımından da düzenlenmiştir.

Belediye bütçesinin hazırlanması ilişkin olarak 61. ve 62. maddelerde çeşitli hükümler belirtilmektedir. Madde 61'e göre “(...)Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir(...) Bütçe dışı harcama yapılamaz(...)” Madde 62 ise “Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı **eylül ayının birinci gününden önce encümene** sunulur ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve (...) merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere **eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına** bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte **kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine** sunar. Meclis bütçe tasarısını **yılbaşından**

önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkleğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girer.” şeklindeki hükmüyle bütçenin hazırlık aşamasında uyulması gereken usul kurallarını belirtmektedir. Bu hükümde geçen “(...)gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz(...)” ifadesi gelir ve gider bakımından bütçe denkleğini bozucu herhangi bir değişikliğe kesin bir ifadeyle izin vermediğinden katı bütçe kuralı olarak değerlendirilebilir.

Belediye bütçesinin kesin hesabına ilişkin prosedürel kural ise “Her yıl bütçesinin kesin hesabı, belediye başkanı tarafından hesap döneminin bitiminden sonra nisan ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap, belediye meclisinin **mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır.** Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır.” olarak madde 64’de belirtilmektedir. Bununla birlikte kanun 65. maddesinde, belediye bütçesi ve muhasebe işlemlerine ilişkin usul ve esasların “(...)Maliye Bakanlığının görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle(...).” düzenleneceğini belirtmektedir.

İlgili kanun 68. maddesinde sadece yatırım harcamaları için dış borçlanmayı mümkün kılmaktadır. Bu nedenle altın kural niteliğinde olduğu söylenebilir. Aynı maddenin devamındaki belediye ile bağlı olan kuruluşları ve yüzde elliden fazla sermayesine sahip olduğu şirketleri bakımından “(...)faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş **bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz.**(...)” hükmü ile bütçenin uygulanması aşamasında uyulması gereken sayısal ve prosedürel kurallar ifade edilmektedir.

Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı başlıklı 73. maddede uygulama aşamasında usule ilişkin bir diğer bütçe kuralı “(...)masrafların tamamı veya bir kısmı belediye bütçesinden karşılanmak kaydıyla (...) çalışmaları yapılabilir(...)” olarak belirtilmektedir. Madde 85’de ise bakanlığın uygun görmesi halinde merkezi idarenin yürüttüğü yatırım hizmetlerinin il özel idare tarafından yerine getirilebileceği ve buna ilişkin olarak “(...)Bu yatırımlara ait ödenekler, ilgili kuruluş tarafından o il özel idaresi bütçesine aktarılır. İl özel idaresi bu yatırımların **yüzde yirmi beşine kadar** olan kısmı için kendi bütçesinden harcama yapabilir. (...) Bu kaynak ve ödenekler özel idare bütçesi ile ilişkilendirilmez ve başka amaçla kullanılamaz(...)” ifadesi yer almaktadır.

Bu hükümle ödeneklerin başka amaçlarla kullanılmasına izin verilmemesi bütçe kurallarının, ödeneklerin kullanım amaçlarına belirtme özelliğine sahip olduğunu göstermektedir.

II. ULUSLARARASI KURULUŞLAR KAPSAMINDA UYGULANAN BÜTÇE KURALLARI

Türkiye’ de bütçe kurallarının yer aldığı yasal düzenlemelere değinilmesinin ardından uluslararası kuruluşlar bakımından bütçe kuralı uygulamalarına ilişkin açıklamalara yer verilecektir. Bu bağlamda devletlerin olağanüstü durumlarla mücadele etmesi halinde belirli sınırlar çerçevesinde maddi yardım sağladığından Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund (IMF)); üye devletlerini, diğer tüm devletlerinde uygulayarak ekonomik istikrarı sağlayabildiği sınırlamalara tabi tuttuğundan Avrupa Birliği’nin bütçe kurallarına ilişkin uygulamaları incelenmiştir.

A. IMF VE BÜTÇE KURALLARI

IMF, ülkelere güçlü ve sürdürülebilir büyüme, istihdam ve sosyal yatırım koşullarını geri getirecek olan uyum politikaları ile bunlara yönelik reformları uygulamak için rahatlık sağlamayı amaçlayan uluslararası bir kuruluştur. Uygulanacak politikalar, sorunların nedenleri de dahil olmak üzere ülkenin koşullarına bağlı olarak değişmektedir. Yatırımcı güveninin kaybına neden olan çok düşük faiz oranları, çok hızlı büyüyen bir bütçe açığı ve borç stoku veya yetersiz düzenlenmiş bankacılık iç kontrol sistemi gibi sorunlarla mücadele eden bir ülkenin bu sorunları çözmesi gerekir. Çözüm olarak da IMF ile anlaşma yapma ve kredi alma yoluna gidebilir¹⁹⁹.

Bir üye ülkenin kredi alabilmesi için ülkenin yetkilileri ile IMF'nin ekonomik politikalar programı üzerinde anlaşması gerekmektedir. Ülkelerin belirli politikaları gerçekleştirme taahhüdü IMF'nin borç vermesi için önemli bir şarttır. IMF’ den elde edilecek krediler, ülkelerin ödemeler dengesi sorunlarını çözmek için kullanılmasını sağlayacak şekilde tasarlanmıştır. IMF kredi programları, ülkelerin özel koşullarına göre uyarlanmıştır. IMF, yüksek miktarlardaki kredileri, düşük gelirli ülkelere uzun vadeli ödemeler dengesi sorunlarının çözümü için imtiyazlı bir faiz oranıyla nakit sağlayan

¹⁹⁹ <https://www.IMF.org/external/np/exr/facts/crises.htm> (17.02.2019).

“Yoksullukla Mücadele ve Büyüme Tesisi” aracılığıyla sağlamaktadır. Bununla birlikte en büyük kredi miktarı, kısa vadeli ödemeler dengesi sorunlarına yardımcı olmak için piyasadaki faiz oranlarını kredilerden alan Stand-by Anlaşmaları aracılığıyla sağlanmaktadır. IMF ayrıca doğal afet yaşayan ya da silahlı çatışmalarla mücadele eden ülkelere acil yardım da dahil olmak üzere başka tür krediler de sağlamaktadır²⁰⁰.

Türkiye IMF ile olan ilk Stand-by Anlaşmasını 1 Ocak 1961’de yapmıştır. 1960-1980 yılları arasında yapılan anlaşmaların Türkiye ekonomisi üzerinde kayda değer bir etkisi olmamakla birlikte 24 Ocak 1980 Kararları IMF, OECD ve AB tarafından desteklenen etkili bir ekonomi programı olmuştur. Bu program açıklandıktan sonra IMF ile 1980 yılında 3 yıllık bir anlaşma imzalanmıştır. Ancak ekonominin yeniden daralmaya başlaması nedeniyle 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz 5 Nisan Ekonomi Kararları olarak ifade edilen istikrar programını gündeme getirmiştir. Bu kararları takiben 16. Stand-by Anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşmayı 1999-2002 yılları arasında geçerli olan 17. Stand-by Anlaşması ile 2002-2005 arasındaki 18. ve son olarak 2005-2008 yılları itibariyle 19. Stand-by Anlaşmaları takip etmiştir²⁰¹.

IMF ile imzalanan Stand-by Anlaşmaları kapsamında belirlenen hedefler performans kriteri, yapısal performans kriteri ve endikatif hedef şeklinde tasarlanmıştır. Bunlardan performans kriteri programın planlandığı şekilde uygulandığını gösteren rakamsal değişkenlerdir. Bu kritere uyulmaması halinde programın devam etmesinin sağlanması ve kredi verilebilmesi için IMF İcra Direktörler Kurulu’nun onayı gerekli olmaktadır²⁰². Örneğin; Türkiye’de 17. Stand-by Anlaşması kapsamında 2000 yılında performans kriterine göre belirlenen konsolide kamu sektörü faiz dışı fazlasında hedeflenen tutar 4.500 milyon TL iken gerçekleşen tutar 4.651 milyon TL olmuştur²⁰³.

Yapısal performans kriteri rakamsal göstergelerden ziyade yeni kanunların çıkarılması, idari işlemlerin uygulanması gibi yapısal işlemlerdeki ilerlemeleri belirten göstergelerdir²⁰⁴. Örneğin; 11 Mayıs 2005 – 10 Mayıs 2008 tarihlerini kapsayan 19. Stand-by Anlaşması’na bağlı olarak 2006 yılında 5018 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi

²⁰⁰ <https://www.IMF.org/external/np/exr/facts/crises.htm> (17.02.2019).

²⁰¹ Erdal Tanas Karagöl, Ahmet Semih Bingöl, “Türkiye-IMF İlişkilerinde Yeni Dönem”, *SETA Analiz*, S:67, 2013, s.5.

²⁰² Fatih Kaya, “Türk Kamu Mali Yönetiminde Örtük Mali Kurallar ve Ülke Tecrübelerinin Değerlendirilmesi”, *Mali Kurallar*, Ed: Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın no: 2010/48, Ankara 2010, s. 386.

²⁰³ Kaya, a.g.e., s. 389.

²⁰⁴ Kaya, a.g.e., s. 386.

ve bu kanun çerçevesinde konsolide bütçeden merkezi yönetim bütçesine geçilmesi eylemlerinin yapısal performans kriterine göre ölçüleceği söylenebilir²⁰⁵. Aynı şekilde 4 Şubat 2002 – 3 Şubat 2005 tarihlerindeki 18. Stand-by Anlaşması 2001 krizinin ardından 2002-2005 yıllarını kapsayacak şekilde belirlenmiştir. Bu anlaşma beraberinde sayısal kurallar ile bir takım yapısal reformları içeren prosedürel kurallar getirmiştir²⁰⁶.

Endikatif kriter ise uygulanan programın başarılı olması için önemli olan değişkenlere odaklanmaktadır. Bu değişkenlere örnek olarak bütçe dengesini etkileyen faiz oranları gösterilebilir. Çünkü bütçe dengesi faiz oranlarındaki değişkenlerden doğrudan etkilenmektedir²⁰⁷. Bu bağlamda 14 Aralık 1999 – 4 Şubat 2002 tarihleri arasında geçerli olan²⁰⁸ 17. Stand-by Anlaşması kapsamında uygulamaya konan faiz dışı fazla kuralı bütçe dengesine ilişkin olduğundan bütçe kuralı olarak değerlendirilmektedir²⁰⁹.

IMF 'nin mali disiplini sağlamaya yönelik programları hazırlarken uygulamaya çalıştığı başlıca amaç faiz dışı fazla uygulamasıdır²¹⁰. Uygulanan tüm anlaşmaların özellikle de 1990 yılından itibaren uygulananların temel amacı faiz dışı fazla vermektir. 2000 yılından sonra ise faiz dışı fazla hedefi uygulanan maliye politikalarında önemli bir gösterge haline gelmiştir²¹¹. IMF ile yapılan Stand-by Anlaşmaları kapsamında Türkiye'de bir takım yapısal düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan biri kamu kurumlarındaki istihdam fazlasının düşürülmesi için mali yıl bütçe kanunlarında personel alımlarına ilişkin sayısal üst limitler belirlenmesidir²¹². Bununla birlikte kamu mali yönetimin düzenli bir hale getirilmesi ve mali işlemlerde şeffaflığın sağlanması amacıyla 10 Aralık 2003 tarihinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla birlikte bütçenin hazırlanması, onaylanması, uygulanması, kontrolü ve performans değerlendirilmesinin yapılmasına ilişkin düzenlemelere yer verilerek bütçe kurallarına ilişkin birçok hükme yer verilmiştir. Kanunun 16. maddesiyle performans esaslı bütçeleme sistemi çerçevesinde üç yılı kapsayacak şekilde orta vadeli program, orta vadeli mali plan, stratejik plan

²⁰⁵ Buyrukoğlu, Bozdoğan, a.g.e., s. 92.

²⁰⁶ Bozdoğan, Buyrukoğlu, a.g.e. s. 91.

²⁰⁷ Kaya, a.g.e., s. 386.

²⁰⁸ Bozdoğan, Buyrukoğlu, a.g.e., s. 92.

²⁰⁹ Kaya, a.g.e., s. 387.

²¹⁰ a.g.e., s. 385.

²¹¹ Karakurt, Akdemir, a.g.e., s. 246.

²¹² Kaya, a.g.e., s. 391.

hazırlanacağı ve bütçenin merkezi yönetim bütçesi adıyla genel, özel, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerini kapsayacağı belirtilmiştir²¹³.

Diğer taraftan 14 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilen 5217 sayılı Özel Gelir ve Özel Ödeneklerin Düzenlenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile bütçe hakkını ihlal eden ve şeffaflığa aykırı düşen özel gelir ve ödenek uygulamaları kaldırılmıştır²¹⁴.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı çerçevesinde 2000 ve 2001 yıllarında bütçe işlemlerinde şeffaflığı ve güvenilirliği arttırmak amacıyla yapısal kriterlere örnek olabilecek düzenlemeler yapılmıştır. Bu bağlamda iki yıl içinde 46 bütçe içi, 6 bütçe dışı fon kaldırılmıştır²¹⁵.

B. AVRUPA BİRLİĞİ VE BÜTÇE KURALLARI

Avrupa Birliği'nin ilk adımları 18 Temmuz 1952 tarihli "Benelüks" olarak ifade edilen birleşme ile başlamış olup 18 Nisan 1951 tarihinde "Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu" nun kurulmasıyla sonuçlanan Paris Anlaşması'nın imzalanması ile devam etmiştir. Avrupa Birliği'nin kurulmasında en büyük adım ise 25 Mart 1957 tarihinde Roma Anlaşması ile atılmıştır. Bu anlaşma sonucunda "Avrupa Ekonomik Topluluğu" ile "Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu" kurulmuştur. Roma Anlaşması'nı, 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Maastricht Anlaşması diğer ismiyle "Avrupa Birliği Anlaşması" takip ederek birlik yolundaki en büyük gelişim sağlanmıştır²¹⁶.

Maastricht Anlaşması'nın imzalanmasıyla Avrupa Topluluğu'nun hedefi, Ekonomik ve Parasal Birliği'nin kurulması olmuştur. Ekonomik ve Parasal Birlik, Avrupa Birliği'ne üye devletleri ortak para birimi etrafında toplamayı amaçlamaktadır. Bu anlamda Maastricht Anlaşması bu amacı gerçekleştirmeye yönelik hukuki dayanağı oluşturmaktadır²¹⁷.

Maastricht Anlaşması ile malların, işgücünün ve sermayenin serbest dolaşımının

²¹³ a.g.e., s. 399.

²¹⁴ Kaya, a.g.e., s. 393.

²¹⁵ Mehtap Karayazı, "Mali Kurallar: Türkiye'deki Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme", *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, C: 10, S: 50, Haziran, 2017, s. 763.

²¹⁶ Ayşe Günay, 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, s.68.

²¹⁷ Çetin Apiş, *Avrupa Birliği'nde Maliye Politikaları*, (Yüksek Lisans Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 10.

sağlanması ile Ekonomik ve Parasal Birliğin kurulması aşamaları öngörülmüştür²¹⁸. Diğer taraftan Ekonomik ve Parasal Birliğin gerçekleştirilmesi bakımından üye ülkelerin Maastricht yaklaşma kriterlerine uyum sağlaması gerekmektedir²¹⁹. Kriterler, üye olmak isteyen ülkenin belli bir ekonomik yapıya sahip olması gerektiği anlayışına göre şekillenmiştir²²⁰. İlgili kriterler şu şekildedir²²¹:

- Toplulukta fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile bir üye ülkenin enflasyon oranı arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir.
- Üye ülkelerin kamu açıklarının GSYİH'lerine oranı %3'ü geçmemelidir.
- Üye devletlerin kamu borçlarının GSYİH'lerine oranı %60'ı geçmemelidir.
- Üye ülkelerde uygulanan uzun vadeli faiz oranları, 12 aylık dönem itibarıyla, fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip 3 ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmamalıdır.
- Son 2 yıl itibarıyla, bir üye ülkenin para birimi, diğer bir üye ülkenin para birimi karşısında değer kaybetmemiş olmalıdır.

Anlaşma ile belirlenen bu sayısal kurallara uyumun denetlenmesi ve uyumsuzluğun düzeltilmesi amacıyla “Aşırı Açık Prosedürü” olarak adlandırılan usule ilişkin kurallar belirlenmiştir. Bu prosedürün uygulanmasında eksiklikler nedeniyle daha sonra üye devletler tarafından İstikrar ve Büyüme Paktı adıyla bir pakt kurulmuştur. Bu pakt; uygulanan mali politikaların sürdürülebilir olup olmadığını kontrol eden önleyici bölüm ile aşırı açık prosedürü kapsamında açıkların düzeltilebilmesine yönelik politikaların uygulanmasını sağlayan düzeltici bölüm olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır²²².

Aşırı açık prosedürünün uygulanmasına ilişkin süreç Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 126. maddesinde düzenlenmektedir²²³. Bu maddeye göre üye devletin belirlenen kriterlere uymaması halinde “(...)Komisyon bir rapor hazırlar. Komisyon'un raporu, kamu açığının kamu yatırım harcamalarını aşip aşmadığını da inceler ve üye devletin orta vadeli ekonomik ve bütçesel durumunu da içerecek şekilde,

²¹⁸ a.g.e., s. 10.

²¹⁹ a.g.e., s. 11.

²²⁰ Günay, Özen, a.g.e., s.73.

²²¹ Dilekli, Yeşilkaya, a.g.e., s. 1.

²²² Uludağ, a.g.e., s. 3.

²²³ Uludağ, a.g.e., s.5.

diğer ilgili tüm faktörleri göz önünde bulundurur. Kriterlerden kaynaklanan gereklerin yerine getirilmesine bakılmaksızın, Komisyon, bir üye devlette aşırı kamu açığı riski bulunduğu görüşünde olması halinde de bir rapor hazırlayabilir.(...)”

Ekonomik ve Mali Komite hazırlanan rapora ilişkin görüşünü bildirir. Komisyon, üye devletin aşırı kamu açığı olduğu veya olabileceğini düşünüyorsa ilgili devlete ve Konsey’e bunu bildirir. Konsey’de aşırı kamu açığı olup olmadığına dair karar verir²²⁴.

Eğer karar aşırı kamu açığı olduğuna yönelik ise “(...)Komisyon’un tavsiyesi üzerine, ilgili üye devlete belirli bir süre içinde bu duruma son vermesi için bildirilecek tavsiyeleri gecikmeksizin kabul eder. 8. paragraf hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu tavsiyeler kamuya açıklanmaz.

8. Konsey, belirlenen süre içinde tavsiyelerine uyma yönünde hiçbir etkili eylemde bulunmadığını tespit ederse, tavsiyelerini kamuya açıklayabilir.(...)”

Aşırı kamu açığı olduğuna karar verilen ve bu açığın giderilmesine ilişkin tavsiyeler verilen üye devlet, ilgili tavsiyeleri uygulamazsa Konsey açığın azaltılmasına yönelik tedbirleri uygulaması için üye devlete ihtarda bulunur²²⁵. Bununla birlikte Konsey“(…)ilgili üye devletin açığı azaltma çabalarını incelemek amacıyla, o üye devletten belirli bir takvim dahilinde raporlar sunmasını talep edebilir.(...)” Üye devlet alınan bu kararlara uymazsa Konsey;

“(…) - ilgili üye devletten, tahvil ve menkul kıymetler çıkarmadan önce Konsey tarafından belirlenecek ilave bilgileri yayımlamasını istemek,

- Avrupa Yatırım Bankası’nı, ilgili üye devlete kredi verme politikasını gözden geçirmeye davet etmek,

- ilgili üye devletten, aşırı kamu açığı Konsey’in görüşü uyarınca giderilmiş sayılıncaya kadar, uygun bir miktarı Birlik nezdinde faizsiz teminat olarak yatırmasını istemek,

- uygun miktarda para cezası vermek.(...)” gibi tedbirlerden birini veya birkaçını uygulayabilmektedir²²⁶.

Kamu açığının giderilmesi halinde ise “(...)Konsey, tavsiyelerini daha önce kamuya açıklamışsa, 8. paragrafta belirtilen kararın kaldırılmasından itibaren, ilgili

²²⁴ T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkındaki Antlaşma*, Ankara: 2011, s. 49

²²⁵ T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, a.g.e., s. 50.

²²⁶ T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, a.g.e., s. 50.

üye devlette artık aşırı kamu açığı bulunmadığını kamuya açıklar(...)"²²⁷

Aşırı Açık Prosedürüne ilişkin süreç; aşırı açıkların sürdürülebilir bir şekilde düzeltilmesi sağlandığı zaman sonlanmaktadır. Konsey, Komisyon'un da görüşüne başvurarak ilgili devlet hakkında aldığı karar ve tavsiyelerinin bazılarını veya tümünü kaldırmaktadır. Konsey, tavsiyelerini daha önce kamuya açıklamışsa alınan kararların kaldırılmasından itibaren, ilgili üye devlette artık aşırı kamu açığı bulunmadığını kamuya açıklamaktadır²²⁸.

Yukarıdaki ifadelerden hareketle Maastricht Anlaşması ile getirilen denk bütçe kuralı olarak da ifade edilen kamu açıklarının GSYİH'ya oranının %3'ü geçmemesine ilişkin olan kriterin sayısal bütçe kuralı olduğu ve aşırı bütçe açığının kontrol altına alınması için gerekli usul kurallarını belirten Aşırı Açık Prosedürü 'nün prosedürel bütçe kurallarını ifade ettiği söylenebilir.

Maastricht yakınsama kriterleri, Avrupa Birliği'ne üye devletlerin üyeliğinin devam etmesi bakımından uyması zorunlu olan kriterlerdir. Türkiye, Avrupa Birliği'ne üye devletler arasında yer almamaktadır. Bu sebeple Maastricht Kriterleri'ne uyması zorunlu değildir. Ancak, örneğin 2001 yılında uzun süreli bütçe açığına neden olan krizden sonra IMF ile Stand-by Anlaşması yapılmıştır. Bu anlaşma kapsamında sıkı bir bütçe politikası belirlenerek yüksek faiz dışı fazla hedefi gerçekleştirilmiştir. Türkiye Avrupa Birliği'ne üye olmasa da 2001 krizi döneminde bütçe açığını düşürmesi bakımından üye devletlerle karşılaştırıldığında başarılı olduğu görülmüştür²²⁹. Bununla birlikte 2001 krizinde Borç/GSYİH oranı artmış ancak IMF ile yapılan Stand-by Anlaşması çerçevesinde uygulanan para ve maliye politikaları sebebiyle bu oran azaltılmıştır²³⁰. Dolayısıyla Türkiye, ekonomik konjonktürde meydana gelen dalgalanmaların neden olduğu bütçe açığı gibi problemlerden kurtulmak için Maastricht Kriterleri'ni kılavuz olarak kullanmaktadır.

²²⁷ T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, a.g.e., s. 50.

²²⁸ Uludağ, a.g.e., s. 7.

²²⁹ Apiş, a.g.e., s. 56.

²³⁰ a.g.e., s. 59.

III. SEÇİLMİŞ ÜLKELERDEKİ BÜTÇE KURALLARI

Türkiye’de olduğu gibi dünyadaki diğer ülkeler de ekonomik krizlerle birlikte politika seçimlerinde mali kurallardan yararlanmışlardır. Mali kuralları, 1990’lı yıllarda Avrupa Birliği’nin belirlediği kriterlerin de etkisiyle daha fazla uygulamaya başlamıştır.

Her ülke kendi ekonomik yapısı temelinde mali kurallarını belirlediğinden uygulanan mali kurallar ve düzenlenme yöntemleri ülkeler arasında farklılık göstermektedir²³¹. Bu bakımdan uygulanan mali kurallar bakımından Anglo Sakson olan Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Kanada, İngiltere, Yeni Zelanda gibi ülkelerde şeffaflığa ilişkin kurallara daha çok önem verilirken Kara Avrupası’na dahil olan Almanya, Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Peru ve Hindistan’ da niceliksel kurallara daha çok yer verilmektedir²³². Çalışmada hem Anglo Sakson hem de Kara Avrupası ülkelerine örnek olması için ABD, İngiltere, Yeni Zelanda ve Almanya ülkeleri ile iki sisteme de bağlı olmayan bir örnek olduğu için Japonya’nın bütçe kuralları incelenecektir.

A. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ’NDE (ABD) BÜTÇE KURALLARI

ABD’nin federal ve federe devlet şeklindeki yönetim yapısının bir gereği olarak uyguladığı bütçe kuralları da farklılık göstermektedir. Bu anlamda bütçe kuralları federal ve federe devlet olmak üzere incelenecektir.

Federal devlet düzeyinde 1789 yılında yürürlüğe giren ABD Anayasası’nda bütçeye ilişkin kurallara fazla rastlanılmamaktadır. Bu doğrultuda ABD’de bütçe kurallarının daha çok diğer kanunlar da yer aldığı söylenebilir.

ABD Anayasası’nın 1. maddesinin 9. bölümünün 7. fıkrasına göre kongrenin yetkileri “*Yasa ’nın verdiği harcama yetkileri haricinde hazineden para çekilmeyecek ve zaman zaman kamu gelir ve giderlerinin düzenli bir raporu yayınlanacaktır.*” ifadesiyle sınırlandırılmıştır. Bu hükme göre bütçe ile yapılan ödenek tahsisleri dışında hazineden para çekilememesinin, bütçe disiplininin sağlanması bakımından önemli bir prosedürel kural olduğu söylenebilir²³³.

Tarihsel süreçte yürürlüğe giren diğer kanunlarla da çeşitli bütçe kuralları getirilmiştir. Bu anlamda 1921 Bütçe ve Muhasebe Kanunu, ABD Başkanına hükümet

²³¹ Bayar, Kesik, a.g.e., s.49,50.

²³² Kopits, a.g.e., s.5.

²³³ Günay, a.g.e., s.157.

için ulusal bir bütçe tasarlama yetkisi vermiştir. Bu kanuna göre Başkan, her yürütme birimi ve idare üzerinde daha sıkı bir kontrol sağlayarak ülke için merkezi ve konsolide bir bütçe hazırlamaktadır. Ayrıca ilgili kanunla birlikte ABD Başkanının bütçeyi hazırlamasına yardımcı olmak için 2019 yılında “Yönetim ve Bütçe Ofisi” adıyla bilinen “Bütçe Bürosu” da oluşturulmuştur.

Yapısal reformlarla devam eden süreç içinde 1974 yılında yürürlüğe giren Kongre Bütçe ve El Koyma Yasası, Başkan'a ait olan “fesih” (bütçe yetkisinin kaldırılması) ve “erteleme” (bütçe yetkisinin ertelenmesi) önerisinde bulunmasına olanak tanıyan bütçe sürecindeki gücü, Kongre'ye vermiştir. Kanunla birlikte ayrıca Meclis Bütçe Komitesi, Senato Bütçe Komitesi ve Kongre Bütçe Ofisi de kurulmuştur.

1985 yılında ise “Dengeli Bütçe ve Acil Açık Dengesi Kontrol Yasası” olarak da bilinen 1985 “Gramm-Rudman-Hollings Yasası”, açık ve ulusal borç azaltılması amacıyla yürürlüğe girmiştir²³⁴. Bu yasaya göre bütçe açığını kapatmak için ABD Başkanı, her yıl belirlenen hedef doğrultusunda bütçe teklif edecek ancak cari yıl içinde bu hedefe ulaşamayacağı öngörülürse otomatik olarak zorunlu harcamalar azaltılacaktır. Bu yasanın hükümleri bütçe açığı üzerinde bir etki oluşturmayınca 1987 yılında “Denk Bütçe Yenileme Yasası” adıyla da ifade edilen “Gramm-Rudman-Hollings II Yasası” yürürlüğe girmiştir. Ancak bu yasadan da istenen sonuç elde edilememiştir²³⁵.

Süreci, bütçe açığını kapatmaya yönelik hedeflerden, harcama ve gelir kontrolleri uygulanmasına ilişkin hedeflere yönlendiren 1990 yılındaki “Bütçe Uygulama Yasası” takip etmektedir. İlgili yasa sadece bütçeye bağlı hesaplar için geçerli olmakla birlikte teknik varsayımlar, acil durum ödenekleri ve diğer bazı nedenlerle yapılacak revizyonlar için yıllık olarak ayarlanan isteğe bağlı harcamalara yıllık dolar limitleri koymaktadır²³⁶. Diğer taraftan getirdiği bir diğer prosedürel kural olan “pay-as-you-go” kuralları ile meclis görüşmelerinde yapılan gider artıcı tekliflerin sadece gider azaltması veya gelirleri arttırmasına yönelik olduğu taktirde yapılması koşulu getirilmiştir²³⁷. İlgili yasa, 1990-1995 yılları arasındaki mali yıllarda uygulanmış, 1993 yılında getirilen “Omnibus Bütçe Uzlaşma Yasası” ile de 1998 mali yılına kadar uzatılmıştır. 1997

²³⁴ Ved P. Nanda, “Limitations on Government Debt and Deficits in the United States”, *Fiscal Rules Limits on Governmental Deficit and Debt*, Ed: Fred L. Morrison, C: 20, s. 330.

²³⁵ Günay, a.g.e. s, 154.

²³⁶ Kennedy, Robbins, a.g.e., s.6.

²³⁷ Günay, a.g.e., s. 155.

yılındaki “Dengeli Bütçe Yasası”, 2002 mali yılında Bütçe Uygulama Yasası’nın hükümleri ile genişletilmiştir.

Yukarıdaki ifadelerden hareketle genel itibariyle ABD’de tarihsel olarak bütçe kurallarının yasalar çerçevesinde ve usule ilişkin olmak üzere geliştiği söylenebilir.

ABD bütçesinin hazırlanması, görüşülmesi ve uygulanması aşamasındaki prosedürel kurallar²³⁸ 2019 yılında Yönetim ve Bütçe Ofisi tarafından düzenlenmektedir. Buna göre bütçenin hazırlanması üç aşamadan oluşmaktadır:

- ABD Başkanının bütçesinin oluşturulması,
- Kongre’nin faaliyete girmesi ve
- Yürürlüğe giren yasaların uygulanmasıdır.

ABD’ de bir mali yıl 1 Ekim’ de başlayıp 30 Eylül’de sona ermektedir. ABD bütçesinin hazırlanmasına Yönetim ve Bütçe Ofisi tarafından ABD Başkanı’nın bütçe talebinin hazırlanması ile başlanmaktadır. Hazırlanan bütçe talebi Başkan tarafından Kongre’ye Şubat ayının ilk Pazartesi günü sunulmaktadır. Bütçe talebinin ardından Kongre kendi bütçe önerisini oluşturmaktadır. Önerilen bütçe, hükümet faaliyetleri, harcamalar, fonksiyonlar, devlet maliyetleri, devlet borcu, tahmini harcamalar ve makbuzlar, beklenmeyen harcamalar için ödenekler ve devlet kurumlarının birleştirilmesi veya ortadan kaldırılması hakkında bilgiler de içermelidir²³⁹. Bütçe talebi ve önerisi görüşülerek 15 Nisan’a kadar bütçe kararı haline getirilmektedir.²⁴⁰ Bütçe kararının ardından bütçe toplamalarının tahsisini belirten ve kamu kurumlarına harcama yetkisi veren ödenek tasarıları hazırlanmaktadır. Ödenek tasarıları Temsilciler Meclisi ve Senato’nun onayından geçtikten sonra onüç ayrı harcama alanına ilişkin onüç ayrı yasa tasarısı, yani yıllık ödenek tasarıları 30 Haziran’a kadar tamamlanır. Bütçe kanun tasarısı, Başkan’a sunulur. Başkan tasarımı, 10 gün içinde onaylayabilmekte veya reddedebilmektedir²⁴¹. 1 Ekim’e kadar bütçe kanun tasarısı onaylanmazsa Temsilciler Meclisi ve Senato’nun onayı ile geçici bütçe uygulaması yürürlüğe konulmaktadır²⁴².

ABD bütçesinin uygulama aşamasında ise Bütçe Açığı ile Mücadele Kanunu kapsamında bir bütçe yılı içindeki dengeli harcama dağılımının sağlanması ve kaynak israfı nedeniyle bütçe açıklarının ortaya çıkmasının önlenmesi amacıyla ödenekler,

²³⁸ Nanda, a.g.e., s. 327.

²³⁹ Nanda, a.g.e., s. 328.

²⁴⁰ Yiğit Karahanoğulları, “ABD’nin Federal Bütçe Süreci”, *Maliye Dergisi*, S: 160, 2011, s. 272.

²⁴¹ Karahanoğulları, a.g.e, s. 280.

²⁴² Karahanoğulları, a.g.e, s. 283.

çeyrek dönemler halinde veya belirli projelere göre tahsis edilmektedir. Ancak öngörülemeyen bir sorunla karşılaşılması halinde Kongre, ödeneklerin farklı dönemlerde tahsis edilmesine karar verebilmektedir. Ödenekler üç gruba ayrılmaktadır. Bunlardan ilki düzenli ödeneklerdir. Bu ödenekler her yıl kamu idarelerine bütçe yetkisi sağlayan onüç farklı ödenek kanunudur. Diğer, ilave ödenekler olup düzenli ödeneklerin yetersiz kalması, beklenmedik sorunlarla karşılaşılması halinde cari bütçe yılı içinde ek bütçe yetkisinin verilmesi ile tahsis edilmektedir. Son olarak devamlılık ödenekleri ise bütçe kanun tasarısının kanunlaşmaması halinde söz konusu olmaktadır.

Bütçenin uygulanması aşamasında bazı ödenekler kullanılmayıp iptal edilmektedir. Ödenek iptali için Başkan'ın önerisi ile Temsilciler Meclisi ve Senato'nun 45 gün içinde iptal önerisini kabul etmesi gerekmektedir. Beklenmedik bir sorunla karşılaşılması halinde harcamalar ertelenebilmektedir. Bunun için Başkan'ın kararı yeterli olmaktadır. Ertelemeler bir bütçe yılını aşamamaktadır. Diğer taraftan bu ertelemelere yönelik Kongre'den itiraz gelmesi halinde erteleme iptal edilmektedir²⁴³.

ABD bütçesinin denetimi aşamasında hem harcama öncesi hemde harcama sonrası kontrolü yapılmaktadır. Harcama öncesi kontrol; bütçenin uygulanmasında aşamasında yapılan kontrol olup harcamaların belirlenen amaçlar doğrultusunda yapılıp yapılmadığının denetimini esas almaktadır. Harcama öncesi kontrolde yönetsel kontrol mekanizması işlemektedir. Buna göre her kamu idaresi kendi hesabını tutmak, mali tablolarını hazırlamak, faaliyetlerini denetlemek bakımından sorumludur. Bu sorumluluğunu her ay hazırladığı gerçekleşme raporlarını Yönetim ve Bütçe Ofisi ile Hükümet Hesap Verilebilirlik Ofisi'ne göndererek tamamlamaktadır. İlgili ofisler yönetsel kontrol mekanizması çerçevesinde kamu idarelerini bu raporlarla gözetlemektedir. Harcama sonrası kontroller; bütçe yılı bittikten sonra yapılmaktadır. Harcama sonrası kontrollerin yapılmasında yetkili, Hükümet Hesap Verilebilirlik Ofisi olmaktadır. Kontroller; harcamaların belirlenen amaçlara ve harcama yetkisine uygunluğu ile muhasebe kayıtlarının doğruluğu bakımından yapılmaktadır²⁴⁴.

ABD, AB'ye üye devletlerden olmadığı için Maastricht Kriterleri'ne uyumuna ilişkin herhangi bir kuraldan bahsedilememektedir. Ancak IMF ile olan ilişkisine bakıldığında ABD, IMF'nin kurucu üyelerinden biri olmakla birlikte IMF çatısı altında 2007 yılı itibariyle en fazla kotaya ve dolayısıyla oy hakkına sahip olan ülkelerden

²⁴³ Karahanoğulları, a.g.e., s. 284.

²⁴⁴ Karahanoğulları, a.g.e., s.285.

biridir²⁴⁵. Literatür taraması yapıldığında ABD ile IMF arasında herhangi bir Stand-by Anlaşması olmadığı için uyulması istenen bir bütçe kuralının da söz konusu olmadığı görülmüştür.

Federe devlet düzeyinde uyulması gereken bütçe kurallarından gelir, gider ve dengeye ilişkin kurallar açık kurallar şeklinde yer alırken bütçenin hazırlanması, görüşülmesi ve onaylanmasına ilişkin kurallar kapalı kurallar şeklinde ifade edilmiştir²⁴⁶. Bu kurallar eyaletler bazında farklı uygulanmakta olup beş farklı kural halinde belirtilebilmektedir. Bunlar²⁴⁷;

- Yöneticinin bütçe görüşmeleri başlangıcında eyalet meclisine denk bütçe sunmasının zorunlu tutulması,
- Eyalet meclisi tarafından denk bir bütçenin meclisten geçirilmesi gerekliliği,
- Bir sonraki mali yıl bütçesinde devreden açık miktarının bütçede yer alması şartıyla yıl sonunda meydana gelen açığın diğer yıla devredilebilmesine izin verilmesi,
- Yıl bitimiyle birlikte artık bütçe açığının devredilememesi,
- İki yıllık bütçe dönemine sahip olan eyaletlerin bir kısmı için geçerli olmakla birlikte bütçe açığının diğer iki yıllık döneme devredilememesidir.

B. İNGİLTERE’DE BÜTÇE KURALLARI

1970-1997 yılları arasındaki dalgalı ekonomik konjonktürden sonra İngiltere’de ekonomiye sağlam bir şekilde yön vermek adına mali kural uygulamalarına başvurulmuştur. Bu uygulamalara ilişkin ilk yasal düzenleme ise 1997 yılında yürürlüğe giren Mali İstikrar Kanunu’dur²⁴⁸. Bu kanun temelde iki kural çerçevesinde oluşturulmaktadır. Bunlar borçlanmanın sadece yatırımların finansmanı için kullanılması gerektiğini belirten “altın kural” ve kamu sektörünün net borcunun GSYİH’nın belli bir yüzdesinin altında olan istikrarlı bir seviyede tutulacağını belirten “sürdürülebilir yatırım kuralı”dır²⁴⁹.

²⁴⁵ Gülsüm Akalın, Ayhan Uçak, “IMF Politikaları Üzerine Bir Kritik”, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C: XXII, S: 1, 2007 s. 29.

²⁴⁶ Günay, a.g.e., s.157.

²⁴⁷ Henning Bohn, Robert P. Inman, “Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence From U.S. States”, *NBER Working Paper Series 5533*, Cambridge, 1996, s.8.

²⁴⁸ Günay, a.g.e., s.204.

²⁴⁹ Kennedy, Robbins, a.g.e., s.11.

Bahsi geçen bütçe kurallarının yanı sıra ilgili yasa, bütçenin denetimi ve raporlanmasına ilişkin bir takım düzenlemelere de yer vermektedir. Bu düzenlemelere göre;

- Ön bütçe raporunun,
- Temel bütçe kararlarının,
- Uzun vadeli hedefleri, geleceğe ilişkin stratejileri ve mali amaçları karşılamadaki ilerlemeyi gösteren bir ekonomik ve mali strateji raporunun ve
- Borç yönetimine ilişkin borç yönetimi raporunun yayınlanması zorunludur.

Bununla birlikte ekonomik konjoktüre ve bu konjoktüre göre uygulanacak faaliyetlere ilişkin tahminlerin de kamuoyu ile paylaşılması zorunludur²⁵⁰.

İngiltere'deki bütçenin hazırlanması ve onaylanması aşamasındaki prosedürel kurallar incelendiğinde İngiltere bütçesinin, diğer birçok ülkede olduğu gibi farklı partiler arasındaki müzakerelerin bir sonucu olarak işbirliğine dayalı bir uygulama olmadığı anlaşılmaktadır. Çünkü İngiltere bütçesi, bakanlarının ve yetkililerinin desteklediği Şansölye'nin (İngiltere Maliye ve Ekonomi Bakanı) bir ürünü olmaktadır²⁵¹.

Bütçe süreci üç döngü halinde gerçekleşmektedir. Bunlar gelir bütçesi döngüsü, gider bütçesi döngüsü ve denetim döngüsüdür. İngiltere'de kamu gelirleri ve kamu giderleri iki ayrı kanun tasarısı halinde görüşülerek parlamentoda onaylanmaktadır. Gelir bütçesi tasarısının Mart ayında parlamentoya sunulup görüşülmesine, Maliye Bakanı (Şansölye)'nin konuşması ile başlanır. Gelir bütçesi tasarısı dört veya beş gün görüşülür. Üzerinde anlaşmaya varılamayan maddeler Avam Kamarası komisyonunda görüşülürken diğer maddeler Maliye Komisyonunda görüşülür.

Gider bütçesi tasarısı Nisan veya Mayıs aylarında parlamentoya sunulup ödenekleri genel kurulda görüşülür. İktüzüğe göre kamu giderlerini yapmaya yetki veren kanun tasarılarına dair yapılan görüşmeler için diğer düzenlemelere yönelik olan süre tanınmamıştır. Komisyon aşaması da bu aşamalardan biri olduğu için gider bütçesi tasarılarında komisyona başvurulmamaktadır. Gider bütçesi tasarısı görüşmeleri her bölümde farklı bir konu ele alınmak üzere iki bölüm halinde gerçekleştirilir. Diğer

²⁵⁰ Günay, a.g.e., s. 206.

²⁵¹ Tony Prosser, "Limitations on Government Debt and Deficits in the United Kingdom, ", *Fiscal Rules Limits on Governmental Deficit and Debt*, Ed: Fred L. Morrison, C: 20, s. 301.

tarafından Parlamento ödenekleri azaltır ama artıramaz. Görüşmelerin bitiminde ödeneklere ilişkin değişiklik önerileri kayda geçirilir.

İngiltere’de mali yıl Nisan ayında başlamaktadır. Bu nedenle gelir ve gider bütçesi tasarısı mali yıla yetişmemektedir. İngiltere bu soruna bir çözüm olması için gelir ve giderlere yönelik iki geçici düzenleme yapmaktadır²⁵².

İngiltere bütçesinin hazırlık sürecine ilişkin yasal kapsamdaki prosedürel kuralların dışında uluslararası anlaşmalar kapsamında da uyduğu bir takım kurallar bulunmaktadır. Ancak 2016 yılında AB ile imzalama aşamasına gelinmesine rağmen 2019 yılında da devam eden Brexit Ayrılık Anlaşması süreci, İngiltere ile AB ilişkilerinin kopma noktasında olduğunu göstermektedir. Bu bakımdan İngiltere’nin Maastricht Kriterleri ve Aşırı Açık Prosedürü’ne ilişkin sorumluluğunun da belirsiz olduğu söylenebilir²⁵³.

C. YENİ ZELANDA’DA BÜTÇE KURALLARI

Yeni Zelanda’da bütçe prosedürleri Yeni Zelanda Anayasal Kanunu’nun 3. bölümündeki “Parlamento ve Kamu Maliyesi” başlığı altında yer alan 21. ve 22. maddelerde bulunmaktadır. Anayasal Kanun’un 21. maddesi Kral tarafından Temsilciler Meclisine sunulmadıkça; kamu kaynağından ödenek ayrılmasını veya kamu gelirlerine mali yük getirilmesini öngören kanun tasarılarının meclisten geçemeyeceğini ifade etmektedir. 22. maddesine göre ise Kral, kanunda öngörülmedikçe, vergi koyamamakta, kredi veya borç para alamamakta ve kamu kaynağını harcayamamaktadır²⁵⁴.

1970’lerden sonra dalgalanmalar yaşamaya başlayan Yeni Zelanda ekonomisi, 1980’lerde reform çalışmalarına başlamıştır. Yapılan reformlar, bütçeleme, yönetim ve muhasebe alanlarına yönelik olmak üzere hesap verilebilirlik ve şeffaflık dikkate alınarak gerçekleştirilmiştir. Kronolojik olarak incelendiğinde 1982 yılında Resmi Bilgiler Yasası, 1986 yılında Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kanunu, 1988 yılında Devlet Sektörü Kanunu, Merkez Bankası Kanunu, 1989 yılında Kamu Finansmanı Kanunu,

²⁵² Mehmet Başoğlu, “İngiltere Parlamentosunda Bütçe Süreci”, *Yasama Dergisi*, S:28, s.62.

²⁵³ International Monetary Fund, “United Kingdom Selected Issues”, *IMF Country Report*, S: 18/317, 2018, Washington D.C., s.3.

²⁵⁴ TBMM Araştırma Merkezi, “Bazı Ülke Anayasalarındaki Ekonomik ve Mali Hükümler”, Kasım 2011, s.20.

1993 yılında Finansal Raporlama Kanunu ve 1994 yılında ise Mali Sorumluluk Kanunu yasal düzeyde yapılan reformlardan bazıları olarak gösterilebilmektedir²⁵⁵.

1994 yılındaki Mali Sorumluluk Kanunu, Yeni Zelanda'daki mali yönetim ilkelerini belirleyerek hesap verebilirliği ve uzun vadeli mali planlamayı teşvik etmekte ve mali politikaların yürütülmesinin iyileştirilmesini amaçlamaktadır. Mali Sorumluluk Kanunu sayısal hedeflerden ziyade şeffaflığa daha fazla önem vermektedir²⁵⁶. Bu doğrultuda Mali Sorumluluk Kanunu, bütçeleme sürecinde Meclise sunulan bilgi miktarının artmasını sağlamıştır.

Yeni Zelanda'da çok yıllık bütçeleme sistemi kapsamında uygulanan bütçe hazırlık sürecinde uyulması gereken prosedürel bütçe kuralları bulunmaktadır. Ülkede mali yıl 1 Temmuz- 31 Haziran arasındadır²⁵⁷. Mali Sorumluluk Kanunu çerçevesinde gerçekleşen bu süreç stratejik çalışmaların yapıldığı “stratejik aşama” ile başlamaktadır. Bu aşamada ekonomik ve mali güncellemeler yapılarak cari ve gelecek üç yılın ekonomik ve mali tahminlerini içeren, yeni bilgiler alındıkça güncellenen “Yarı Yıl Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu” Aralık ayında yayınlanmaktadır. Bu aşamanın sonunda Hazine tarafından hazırlanıp Maliye Bakanı tarafından imzalanan Bütçe Politikası Beyanı yayımlanmaktadır²⁵⁸. Bu belgede gelecek her yıl bütçesi için geniş stratejik öncelikler, gelecek üç yıl için mali niyetler ve uzun vadeli maliye politikası hedefleri yer almaktadır²⁵⁹. Belge, en geç 31 Mart tarihine kadar meclise sunulmaktadır. Diğer taraftan Maliye Bakanı bütçe tasarısını 1 Temmuz'dan önce meclise sunmak zorundadır. Ancak uygulamada tasarı, Mayıs veya Haziran aylarında meclise sunulmaktadır²⁶⁰.

Yeni Zelanda'da, hükümetin kurallardan sapmasına izin verilebilmektedir. Ancak bunun için belirtilen kurallardan sapma nedenlerini, kurallara geri döneceği şekli ve zamanını belirlenmesi koşulu getirilmiştir. Kanun ilkelerden sapmalara karşı yaptırım uygulaması da ayrıntılı bir rapor sunulması zorunlu tutulmaktadır²⁶¹.

²⁵⁵ Günay, a.g.e., s. 218.

²⁵⁶ Kennedy, Robbins, a.g.e., s.218.

²⁵⁷ Mehmet Tunçer, Erkan Kılıçer, “Örnek Ülkelerde ve Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi”, *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, C: 50, S: 580, 2013, s. 114.

²⁵⁸ a.g.e., s. 115.

²⁵⁹ Allen Schick, “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy? “. *OECD Journal of Budgeting*, 2002, s.40.

²⁶⁰ Tunçer, Kılıçer, s. 115.

²⁶¹ Kennedy, Robbins, a.g.e., s.218.

D. ALMANYA'DA BÜTÇE KURALLARI

Almanya, federal yapıya sahip bir devlet olması nedeniyle “Länder” adı verilen federe devletler, devletin genel özelliklerinden de yararlanmaktadır. Federal Almanya Anayasası'nın 109. maddesine göre “*Federasyon ve eyaletler, bütçe rejimlerinde özerk olup birbirlerine bağlı değildirler.*” Diğer taraftan Almanya'da Länder'in bir parçası olan belediyeler de üçüncü bir idari devlet düzeyini ifade edip anayasa gereği kendi kendini yönetme hakkına sahiptir. Bu hak, tüm idari devlet düzeylerinin yasal bütçe hükümleri çerçevesinde gelir ve harcamaları bağımsız olarak yönetme yetkisini içermektedir²⁶².

Son değişikliği 23 Aralık 2014' de yapılan Federal Almanya Yasası'nın “Mali Rejim” başlıklı 10. bölümünde bütçeye ilişkin bir takım hükümlere yer verilmektedir. Bu hükümler incelendiğinde Federasyon ve eyaletlerde bütçe yönetimi başlıklı 109. maddeye göre; “*(...)(2) (...) bütçe disiplininin yerine getirilmesine ilişkin düzenlenen hukuki işlemlerden doğan yükümlülükleri, (...)*

(3) Federasyon ve eyaletlerin bütçeleri, kural olarak kredilerden oluşan gelirler hariç olmak üzere denkleştirilmelidir(...)” İlgili madde ile Almanya'da uygulanan bütçe disiplini ve bütçe denkliliğine ilişkin prosedürel kurallara yer verildiği görülmektedir.

109. maddenin 4. fıkrasına göre “*(...)(4) (...) federal bir yasayla, bütçe hukuku, konjonktürü gözeten bütçe uygulanması ve birden fazla yılı kapsayan mali planlar konusunda temel ilkeler tespit edilebilir(...)*” İlgili kural ile bütçe kurallarının belirlenmesinde konjonktürün dikkate alındığı ve çok yıllık bütçeleme uygulamasına önem verildiği dikkat çekmektedir.

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'nın 109. maddesinin 5. fıkrasında yer alan “*(...)(5) Avrupa Birliği'nin Birliğin kuruluşuna ilişkin antlaşmanın 104. maddesi uyarınca bütçe disiplininin yerine getirilmesine ilişkin yaptırımlar, (...)*” şeklindeki ifadeler bütçe disiplininin sağlanması bakımından çeşitli yaptırımların var olduğunu göstermektedir. Bu durum ise kuralların katı olmasına neden olmaktadır²⁶³.

²⁶² Hermann Pünder, “Objects and Procedures of Budgetary Planning and Limits to Borrowing (“Debt Brake”) in the Federal Republic of Germany”, *Fiscal Rules Limits on Governmental Deficit and Debt*, Ed: Fred L. Morrison, C: 20, s. 105.

²⁶³ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 46.

Anayasa'nın 110. maddesi federasyonun bütçe hazırlama aşamasında uyması gereken kuralları ifade etmektedir. Maddenin ilk fıkrasına göre “(1) (...) bütün gelir ve giderleri bütçede gösterilir. (...) gelir ve giderler bakımından denkleştirilir.(...)”

Maddenin 2. fıkrasında yer alan “(...) (2) Bütçe, bir veya birkaç hesap yılı için yıllara göre bölünerek, ilk hesap yılının başlamasından önce bütçe yasasıyla tespit edilir.(...)” hükmü ile çok yıllık bütçeleme uygulamasına ilişkin bütçe kuralına yer verildiği görülmektedir.

110. maddenin 4. fıkrasında ise bütçe kanununa gelir ve giderlere ilişkin yeni hükümlerin konulabileceği, yeni bütçe kanununun yürürlüğe girmesi veya yetki verilmesi halinde hükümlerin yürürlükten kaldırılabileceğini ifade eden bütçe kuralına yer verilmektedir.

Bütçede yer alan gelir ve giderlere ilişkin kuralları içeren “Ödenek Artırılması; Yeni Ödenekler” başlıklı 113. maddenin 1. fıkrasına göre federal hükümetin izin vermesi halinde bütçede gider artırıcı veya gelir azaltıcı değişiklikler yapılabildiği belirtilmektedir.

Anayasa'nın 114. maddesi bütçenin denetim aşamasına ilişkin bir takım usul kurallarını belirtmektedir. Bu maddenin 1. fıkrasında hesap verme sorumluluğuna ilişkin bütçe kuralına yer verilmektedir. Buna göre; “(1) Federal Maliye Bakanı, (...) Federal Meclis ve Federal Konseye bütün gelirler ve giderler, hazinenin malları ve borçları konusunda arkadan gelen mali yıl içinde hesap vermek zorundadır.(...)”. 2. fıkrada ise “(...) (2) (...) Federal Sayıştay, hesap ve bütçenin iktisadi yerindeliği ve usule uygunluğunu denetler. Federal Hükümet ile Federal Meclis ve Federal Konseye her yıl rapor verir. (...)” şeklindeki hükümle bütçenin denetim aşamasında yetkili olan makamın Sayıştay olduğu belirtilmektedir.

Federal Almanya Anayasası'nın 115. maddesi “Krediler” başlığıyla adlandırılmakta olup gelir ve giderler ile kredilere ilişkin bir takım kurallara yer vermektedir. İlgili maddeye göre “(...) (2) Gelirler ve giderler, (...) denkleştirilmelidir. Kredi gelirlerinin nominal gayri safi yurtiçi hasılanın yüzde 0,35'ini aşmaması halinde, bu kurala uyulmuştur.(...)”

Yukarıda belirtilen bazı anayasal bütçe kuralları çerçevesinde Almanya'da bütçe hazırlık sürecinde uygulanan bütçeleme ilkeleri üç başlık altında toplanabilir: İlk ilke “bütçe planlama birliği ilkesi (Grundsatz der Einheit der Haushaltsplanung)dir. Bu ilke

federasyonda, federe devletlerde (Länder) ve belediyelerde yalnızca bir bütçe planı olduğunu belirtmektedir. İkinci ilke, “kapsamlılık ilkesi” (Grundsatz der Vollständigkeit der Haushaltsplanung)dir. Bütçe planının tüm gelirleri ve harcamaları içermesi gerektiğini ifade etmektedir. Üçüncü bütçe ilkesi ise “gayrisafilik” (Grundsatz der Bruttoveranschlagung) tir. Tüm gelirlerin ve tüm harcamaların ayrı ayrı bütçe planına kaydedilmesi gerektiğini ifade etmektedir²⁶⁴.

Federal Almanya Anayasası'nın 115. maddesine ilişkin bir ayrıntıdan bahsetmek çalışma açısından önem arz etmektedir. 115. madde 2006 yılındaki Federal Almanya Anayasası'nda altın kural adlandırılabilir bir hükme vermektedir. Bu hükme göre “(...)Borçlanma geliri, bütçede önceden tespit edilen toplam yatırım harcamaları tutarını aşamaz(...)”. Bu ifade ile 2006 yılı itibariyle Almanya' da altın kuralın uygulandığı söylenebilir. Ancak son değişikliği 23 Aralık 2014 tarihinde yapılan Federal Almanya Anayasası'na bakıldığında bu maddenin değiştirilerek yukarıdaki ifadenin çıkarıldığı görülmektedir²⁶⁵. Dolayısıyla 2006 yılında Almanya'da anayasal bir kural olan “altın kural” ın 2014 yılı itibariyle bu niteliğini kaybettiği söylenebilir.

AB'nin kurucu üyelerinden olan Almanya, Maastricht Kriterleri arasında yer alan bütçe açığına ilişkin kural ile bu kurula uyulmaması halinde uygulanan Aşırı Açık Prosedürü bakımından sorumludur. Diğer taraftan Almanya'nın IMF üyeliği 14 Ağustos 1952'de başlamıştır. Almanya'nın IMF'ye şu anda bir borcu bulunmamaktadır²⁶⁶. Almanya, 1 Ocak 1984 tarihinden beri IMF'den fon talebinde bulunmamıştır²⁶⁷.

E. JAPONYA'DA BÜTÇE KURALLARI

Japonya'nın yasal ve anayasal çerçevede uyguladığı bütçe kuralları bulunmaktadır. 3 Mayıs 1947 tarihinde kabul edilen ve 2019 yılı itibariyle geçerliliğini koruyan Japonya Anayasası²⁶⁸ Japonya devletinin bütçesine dair usul kurallarına yer vermektedir. Japonya Anayasası'nın “Parlamento” başlıklı dördüncü bölümünün 60.

²⁶⁴ Pünder, a.g.e., s. 106.

²⁶⁵ Günay, a.g.e., s. 199.

²⁶⁶ [https://www.imf.org/external/np/fin/tad/exfin2.aspx?memberKey1=340&date1key=2099-12-31\(11.09.2019\)](https://www.imf.org/external/np/fin/tad/exfin2.aspx?memberKey1=340&date1key=2099-12-31(11.09.2019))

²⁶⁷ [https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extrans1.aspx?memberKey1=340&endDate=2099-12-31&finposition_flag=YES\(11.09.2019\)](https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extrans1.aspx?memberKey1=340&endDate=2099-12-31&finposition_flag=YES(11.09.2019))

²⁶⁸ Hakkı Büyükbaş, “Japon Siyasal Sisteminin Gelişimi Üzerine Bir İnceleme”, *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S: 28, Nisan, 2013, s. 52.

maddesi²⁶⁹ bütçenin hazırlık aşamasına ilişkin prosedürel kurallardan ilkinin ifade etmektedir. Bu maddeye göre;

“1) Bütçe taslağı ilk olarak Temsilciler Meclisi’ne sunulur.

2) Bütçenin incelenmesi üzerine Danışma Meclisi, Temsilciler Meclisi’nden farklı bir karar verdiğinde ve kanunla oluşturulan her iki Meclis tarafından düzenlenen ortak bir komisyon vasıtasıyla bile bir anlaşmaya varılamazsa ya da Danışma Meclisi tarafından tatil dönemleri sayılmadan 30 gün içinde son kararın verilmesi başarısızlığa uğrarsa, bunun üzerine bütçe tasarısı Temsilciler Meclisi’nden geçer ve Temsilciler Meclisi kararı Parlamento kararı sayılır.” Maddeden de anlaşılacağı üzere Japonya devletinde Temsilciler Meclisi ve Danışma Meclisi olmak üzere iki meclis bulunmaktadır. Danışma Meclisi ile Temsilciler Meclisi arasında bütçe tasarısının incelenmesine ilişkin bir karar uyuşmazlığı yaşanması halinde nihai kararı Temsilciler Meclisi tarafından verilmektedir.

Japon Anayasası’nda bütçe prosedürlerine ilişkin diğer hükümler “Maliye” başlıklı 7. bölümdeki 85, 86, 87, 88, 89 ve 90. maddelerde yer almaktadır. Sırasıyla incelendiğinde 85. madde²⁷⁰ bütçe otoritesinin kime ait olduğunu belirten hükümdür. Bu hükme göre “Parlamento tarafından izin verilmedikçe ne harcama yapılabilir, ne de devlet borç altına girebilir.”

Japonya bütçeleme ilkelerinden olan yıllık olma ilkesini uygulamakta olup buna ilişkin madde ise “Yıllık Bütçe” başlığıyla adlandırılan 86. maddedir²⁷¹. İlgili madde “Yıllık bütçeyi Bakanlar Kurulu hazırlar ve her mali yıl için bir bütçeye karar verme ve karşılık ayırmak için Parlamento’ya sunar.” şeklindeki ifadeyle bütçelerin yıllık olarak Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanıp Parlamento’ya sunulduğunu belirtmektedir.

Japonya Anayasası’nın 88. maddesi²⁷² imparatorluğun yaptığı harcamalara ilişkin usul kuralına yer verilmektedir. İlgili maddeye göre;

“(…)2) İmparatorluğun tüm harcamaları bütçede gösterilmek üzere Parlamento tarafından tahsis edilecektir.” Japonya devleti, dini inanç alanlarına yönelik yapılacak harcamaları, “Laik Bütçe” başlıklı 89. maddedeki²⁷³ “Hiçbir kamu parası veya diğer

²⁶⁹ Akif Erginay, **Yeni Japon Anayasası**, s. 500. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/245/2202.pdf> (10.06.2019).

²⁷⁰ Erginay, a.g.e., s. 503.

²⁷¹ a.g.e., s. 504.

²⁷² a.g.e., s. 504.

²⁷³ Erginay, a.g.e., s. 504.

varlığı, kamu otoritesinin kontrolü altında olmayan herhangi bir dini kuruluş veya birliğin idamesi, yararı veya kullanımı, herhangi bir yardım, eğitim veya hayır dernekleri için harcanamaz.” hükmüyle yasaklamıştır. Japonya bütçesinin denetimine ilişkin 90. maddede²⁷⁴;

“1) Devlet gelir ve giderlerinin kesin hesapları Sayıştay tarafından yıllık olarak denetlenir ve içinde bulunulan dönemi takiben acilen mali yıl esnasında denetim raporuyla (genel uygunluk bildirimini) birlikte, Bakanlar Kurulu tarafından parlamentoya sunulur.(...)” olarak ifade edilmiştir. Bu maddeye göre Japonya’da denetim mercisinin Sayıştay olduğu söylenebilir.

Anayasa’nın 91. maddesi²⁷⁵ gereği Bakanlar Kurulu’nun, kamuoyuna karşı bir hesap verme yükümlülüğü altında tutulduğu belirtilmektedir. Bu maddeye göre “Düzenli aralıklarla ve en azından yılda bir kez, Bakanlar Kurulu ulusal devlet maliyesi konusunda Parlamentoya ve halka rapor verir.”

Japonya devleti yasal çerçevede de bir takım usul kurallarına yer vermektedir. Yapılan reformlarla Kamu Finansman Kanunu, Muhasebe Kanunu, Milli Emlak Kanunu, Devlet Mallarının Yönetimi Kanunu, Sayıştay Kanunu, Devlet Tahvili Kanunu ve Devlet Borç İdaresi Kanunu olmak üzere çeşitli kanunlar yürürlüğe konmuştur. Bunlardan Kamu Finansman Kanunu’nda bütçeye ilişkin şu kurallara yer verilmektedir²⁷⁶:

- Gelir ve gider bütçesi, bütçenin temelidir. Bütçede yer alan gelir ve giderler, kuruluşlar arasında tahsis edilir. Kuruluşların bütçeleri sahip olduğu özelliklere göre alt bölümlere ayrılır.
- Yıllara yayılan harcamalar, devletin, inşaat ve imalat gibi beş yılı geçmemek üzere birden fazla yılı kapsayan yatırım harcamalarını ifade eder. Bu tür harcamaların yapılabilmesi, harcamanın yapılacağı projeler için yıllık ödeneklerin bütçede gösterilmesine ve her bir proje için parlamentodan onay alınmasına bağlıdır.
- Ödenek aktarımına yetkili olan ve onaylayan mercii parlamentodur. Ancak ödenek aktarımı, bütçe onaylandıktan sonra öngörülemez durumlardan dolayı ödeneklerin bir kısmının o mali yıl içinde kullanılmayacağı halleri kapsar.

²⁷⁴ a.g.e., s. 504.

²⁷⁵ a.g.e., s. 504.

²⁷⁶ Günay, a.g.e., s. 215.

- Öngörülmeven harcamalar için bütçede rezerv olarak bir miktar ödenek ayrılır. Ayrılan bu ödenek ise Bakanlar Kurulu Kararı ile kullanılabilir.

Japonya’da yukarıda bahsedilen usul kurallarının yanı sıra bazı sayısal kurallara da yer verilmektedir. Bu anlamda 1947 yılında yürürlüğe giren Kamu Maliyesi Kanunu mali kurallara yasal düzeyde yer veren bir kanundur. Kamu Maliyesi Kanunu, bütçe açığına finansman sağlamak amacıyla devlet iç borçlanma senetlerinin piyasa sürülmesi uygulamasını getirmiştir. Ancak bu uygulamanın alanı çeşitli harcamalar temelinde genişletilince devlet, açık finansmanı için mi yoksa diğer harcamalar için mi senet düzenlendiğini denetleyemez hale gelmiştir.

Söz konusu durumu düzeltmek amacıyla 1981 yılında Mali Konsolidasyon Kanunu yürürlüğe konmakla birlikte Maliye Bakanlığı, 1982 yılı bütçesi için bütçe tekliflerinde artışa gidilmemesi kuralını getirmiştir. Ancak bu kural da Maliye Bakanlığı’nın bütçe hazırlayan birimlerle ilgili yeterli bilgiye sahip olmaması nedeniyle uygulanamamıştır²⁷⁷.

1990’lı yıllarda bütçe açığı giderek artmıştır. Buna tedbir olarak “Mali Yeniden Yapılandırma Hedefleri” kabul edilmiştir. Bu hedefler, bütçe açığının GSYİH’nin yüzde 3’ünün altına indirilmesi ve bütçe açığını finanse etmek için iç borçlanma senedi çıkarılması uygulamasına 2005 yılı itibariyle son verilmesi kurallarını kapsamaktadır²⁷⁸.

Bütçe açığına yönelik yürürlüğe konan bir diğer yasal düzenleme ise 1997 yılındaki “Mali Yapısal Reform Kanunu” dur. İlgili kanun harcama sınıflarına sayısal hedefler getirmiştir. Bu doğrultuda 2003 yılında kamu borcunun GSYİH’ye oranının %60, kamu açığının GSYİH’ye oranının ise %3 seviyesine veya altına indirilmesi hedeflenmiştir. Dolayısıyla Avrupa Birliği’ne üye olmasa da Japonya’nın Maastricht Kriterleri’nde belirtilen sınırlara uymaya çalıştığı söylenebilir. Diğer taraftan bu kanun yukarıda bahsedilen iç borçlanma senetleri uygulamasının kaldırılması kuralını uygulamaya başlayarak 2003 yılına kadar sona erdirilmesini zorunlu tutmaktadır²⁷⁹.

2002 yılında “Yapısal Reform ve Orta Vadeli Ekonomik ve Mali Perspektif” ile ihraç edilen devlet iç borçlanma senetlerinin 2002 yılı için 30 trilyon Yen ile sınırlanması ve 2010 yılında ise faiz dışı fazla verilmesi gerekli görülmüştür. Ancak ekonomideki olumsuzluklar nedeniyle devlet iç borçlanma senetlerine yönelik limit,

²⁷⁷ Şen, a.g.e., s. 38.

²⁷⁸ a.g.e., s. 39.

²⁷⁹ a.g.e. s. 39.

2003 yılında piyasaya sürülen iç borçlanma senetleri için 34,6 trilyon Yen olarak arttırılmıştır²⁸⁰.

Japonya, Avrupa Birliği'ne üye devletler arasında yer almamaktadır. Bu nedenle Maastricht Kriterleri ve Aşırı Açık Prosedürü bakımından herhangi bir sorumluluğu olduğu söylenemez. Ancak yukarıda bahsi geçen sayısal kurallar, Japonya'nın Maastricht Kriterleri'nden yararlandığını göstermektedir. Diğer taraftan IMF'nin yönetim kurulu üyelerinden olan Japonya, IMF'ye belirlenen kota kadar para aktarımı yapan ülkelerdendir. Dolayısıyla IMF'ye aktardığı kota kadar oy ve çekiliş hakkına sahiptir²⁸¹.

²⁸⁰ Şen, a.g.e., s. 38, 39.

²⁸¹ Özge Sarı, "Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası Arasındaki Farklar", *Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi*, Ankara, 2015, s.6.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜTÇE KURALLARI ÇERÇEVESİNDE BÜTÇE ESNEKLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bütçe esnekliği bütçeleme aşamalarında tüm hiyerarşik düzeylerdeki karar alıcıların karar verme yetkisinin serbest olması ve bütçe kurallarında değişkenliğin sağlanması ile rutin olmayan sorunlara hızlı, etkili ve en uygun çözümün bulunabilme kapasitesidir. Bütçe kuralları ise yasalar veya anlaşmalar düzeyinde bütçeleme aşamalarında sayısal ve prosedürel olarak uyulması gereken yazılı veya yazılı olmayan rutin düzenlemelerdir. Bütçeleme aşamalarında yer alan bütçe kuralları uygulanırken değiştirilmesine izin verilebilmektedir. Bununla birlikte bu kurallar karar verme yetkisine dair bir takım sınırlamaları veya gevşetmeleri kapsayabilmektedir. Kuralların ve esnekliğin birbirileri üzerindeki etkisine bağlı olarak ekonomide meydana getirdikleri etkilerden yola çıkarak bu iki kavramın ne şekilde uygulanacağına ilişkin bir sonuca varılmalıdır.

Bu bölümde Türkiye’de ve dünyada bütçe esnekliği bakımından mevcut uygulamalara değinilmesi ardından söz konusu uygulamalar da dikkate alınarak bütçe kuralları ile bütçe esnekliğinin eş zamanlı var olma olanağının değerlendirilmesi uygun görülmüştür. Dolayısıyla bu başlık altında öncelikle Türkiye’deki sonrasında uluslararası kuruluşlar ve seçilmiş ülkelerdeki bütçe esneklikleri incelenecektir. Ardından bütçe kurallarının var olduğu bir ortamda bütçe esnekliğinin durumu açıklanacaktır.

I. TÜRKİYE’DE YER ALAN BÜTÇE KURALLARI ÇERÇEVESİNDE BÜTÇE ESNEKLİĞİNİN VARLIĞI

Türkiye’de uygulanan bütçe kurallarına yönelik açıklamaların ardından bu bölümde Türkiye’de bütçe esnekliğinin var olup olmadığına ilişkin bir sonuca varılabilmesi için bütçe esnekliğine ilişkin bazı uygulamalara yer verilecektir.

A. YASALARDA YER ALAN BÜTÇE ESNEKLİKLERİ

Bu başlık altında Türkiye'deki kanunlarda yer alan bütçe esnekliğine ilişkin örneklere yer verilecektir. Bu bağlamda yukarıda incelenen bütçe kuralları kapsamında eksik bulunan maddelere bu başlık altında yer verilmesi uygun görülmüştür.

1. 1982 Anayasası Kapsamında Yer Alan Bütçe Esneklikleri

Anayasa'nın 161. maddesinde yer alan “(...)Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır.(...)” hükmü bütçe esnekliğine ilişkin bir uygulamadır. Çünkü bütçe esnekliğinin amacı rutin olmayan sorunlara hızlı, etkili ve en uygun çözümü bulmaktır. Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe girmemesi rutin olmayan bir sorun niteliğindedir.

Anayasa madde 161'de geçen “(...)Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik teklifleri ile cari ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.(...)” şeklindeki hüküm ile ödenek artışına ve buna ilişkin değişiklik teklifine izin verilmektedir. Böylelikle rutin olmayan bir soruna ilişkin olarak ödenek artışına izin verilebileceği söylenebilir. Dolayısıyla bu hüküm, Türkiye'de bütçe esnekliğine ilişkin uygulamalardan biri olarak değerlendirilebilir.

2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Yer Alan Bütçe Esneklikleri

5018 sayılı kanunun 7. maddesinde “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir(...)” ifadesiyle mali saydamlığın sağlanması amacıyla kamuoyunun bilgilendirileceği belirtilmektedir. Maddenin devamında “(...) Bu amaçla;

- a) **Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,**
- b) **Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,**
- c) **Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve**

desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması, (...)zorunludur(...)” ifadelerine yer verilmektedir. Bu bağlamda bütçeleme aşamalarındaki görevli olanların yetki ve sorumluluklarının açıkça belirtilmesi, bütçenin hazırlanması, onaylanması, uygulanması, kontrolü ve performans değerlendirmesi aşamalarındaki tüm süreçlerin anlaşılır bir şekilde kamuoyuna raporlanması zorunlu tutulmuştur. Bu zorunluluk bütçe esnekliği bakımından değerlendirildiğinde olumlu bir etki oluşturacağı söylenebilir. Çünkü yüksek bütçe esnekliğinin sağlanması için raporlama önemlidir. Ancak raporlamaların içeriğinin geniş olması, acil durumları kapsayacak şekilde sıklaştırılması ve ölçülebilir sonuçlar elde edebilmek için ödeneklerin ne kadar iyi kullanıldığını yansıtmaması da önemlidir²⁸². Bu bakımdan maddenin “c” bendinde yer alan ifadelerle sadece genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin sağladığı teşvik ve desteklemelerin belirli periyotlarda açıklanmasının zorunlu tutulması diğer hususlara ilişkin raporlamalar ile raporlamaların kamuoyuna açıklanacağı dönemler bakımından bir soru işareti oluşturmaktadır. Çünkü bir yıl gibi bir zaman aralığı içinde ekonomik konjonktürde meydana gelebilecek rutin olmayan bir soruna yönelik raporlamaların yapılacağına dair herhangi bir istisnaya yer verilmediği görülmektedir. Bu da Türkiye’de var olan bütçe esnekliğinin olumsuz etkilenmesine neden olmaktadır.

Kanunun 10. maddesinde bakanların, 11. maddesinde ise üst yöneticilere ilişkin hesap verme sorumluluğu düzenlenmektedir. 10. maddeye göre *“Bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaların uygulanması ile bakanlıkların ve bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Millî Eğitim Bakanına, mahallî idareler için Çevre ve Şehircilik Bakanına aittir. Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. Bakanlar; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her malî yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirirler.”* İlgili maddede

²⁸² Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 46.

bakanların sorumlu olduğu farklı amaçlar belirtilmektedir. Bununla birlikte kamuoyunun her mali yılın ilk ayında bilgilendirileceği ifade edilmektedir. Bu ifadeler bütçe esnekliğinin sağlanması bakımından olumlu kurallardır. Ancak bütçe esnekliğinin sağlanması bakımından kamu mali yönetiminden beklenen uygulama; farklı amaçlar için farklı makamlara karşı sorumlu olunmasının sağlanmasıdır. Bu maddede farklı amaçlar için tek bir makama karşı sorumluluk söz konusu olduğundan tam olarak bütçe esnekliğinin sağlandığı söylenememektedir. Dolayısıyla bütçe esnekliğini olumsuz etkileyen bir durum söz konusu olmaktadır.

Kanununun 11. maddesinde üst yöneticilerin²⁸³, yine farklı amaçlar için tek makama karşı sorumlu olduğu vurgulanmaktadır. Bu maddeler Türkiye’de bütçe esnekliğinin sağlanmasını olumsuz etkilemektedir. Ancak ilgili kanun hükmüyle kısmen de olsa hesap verilebilirliğinin sağlanmasının amaçlanması bütçe esnekliğinin sağlanması bakımından olumlu sonuçlar doğurabilmektedir.

5018 sayılı kanununun 14. maddesine göre “(...)Kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tekliflerinin getireceği malî yük, orta vadeli program ve malî plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplanır ve tekliflere eklenir. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tekliflerinde ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilir.” Mali yük, devletin vergi hasılatına ilaveten diğer merkezi nitelikli gelirler, mahalli idareler ve parafiskal kurumlar tarafından toplanan gelirler, dolaylı olarak gelir elde edilen varlıklardan sağlanan gelirler ile sunulan hizmetlerin alternatif maliyeti hesaplanarak bulunan sonucu ifade etmektedir²⁸⁴. Maddede mali yükün belirlenmesi amacıyla orta vadeli program ve mali plandan yararlanılması, buna bağlı olarak da en az üç yıllık mali yükün hesaplanması, geleceğe yönelik bir tedbir niteliğindedir. Dolayısıyla söz konusu madde ile gerçekleştirilen uygulama bütçe esnekliği olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte aynı maddede sosyal güvenliğe yönelik yirmi yıllık aktüeryal hesabın açılacağı belirtilmektedir. İlgili maddede de ifade edilen aktüeryal kelimesi “sigorta risklerine ve istatistiklere dayanan” anlamına gelmektedir²⁸⁵. Bu

²⁸³ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 11. maddesine göre üst yöneticiler “(...)Bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Bakanlıklarda en üst yönetici Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir.(...)”

²⁸⁴ Akdoğan, a.g.e., s. 504.

²⁸⁵ <http://sozluk.gov.tr> (7.05.2019).

tanımdan hareketle aktüeryal hesabın, sosyal güvenliğin sağlanmasına yönelik sigorta risklerine karşılık açılan bir hesap olduğu sonucuna varılabilir. Aktüeryal hesabın sigorta riskine ilişkin bir hesabı ifade etmesi, bu maddeyi bütçe esnekliğine ilişkin bir madde haline getirmektedir. Çünkü bütçe esnekliğinin amacı rutin olmayan sorunlara karşı hızlı ve etkili önlem alabilmektir. İlgili kanunda böyle bir hükme yer verilmesi sigorta riskine karşılık alınan bir önlem niteliğindedir.

İlgili kanunun 15. maddesi ise “(...)Merkezî yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, (...) yer alır(...)” ifadeye yer vermektedir. Bu ifadelerle Türkiye’de merkezi yönetim bütçe kanunlarının performans esaslı bütçeleme sistemi çerçevesinde uygulanan orta vadeli harcama sistemine diğer bir ifadeyle çok yıllık bütçelemeye göre hazırlandığı ortaya konulmuştur. Çok yıllık bütçeleme sistemi; gelir, gider ve ödenek tahminlerinin çok yıllık perspektifte hazırlanmasını öngörmekte ve bu tahminlerin rutin olmayan sorunları dikkate alacak şekilde yapılmasını gerekli kılmaktadır²⁸⁶. Dolayısıyla bu hüküm kapsamında bütçe esnekliğinin olumlu etkilendiği söylenebilir.

18. maddeye göre Türkiye Büyük Millet Meclisi, Sayıştay ile Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların bütçeyi sunarken uyması gereken kurallar diğer idarelere göre farklılık göstermektedir. Kanunun ilgili maddesine göre “(...)bütçelerini **Eylül ayı sonuna kadar doğrudan** Türkiye Büyük Millet Meclisine, bir örneğini de Cumhurbaşkanlığına gönderirler(...)” Dolayısıyla diğer idareler önce Cumhurbaşkanlığına sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne bütçelerini sunarken ilgili maddedeki idare ve kurumların bütçelerini doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne ve Cumhurbaşkanlığına sunmaları bir istisna niteliğinde olup var olan kuralda değişiklik meydana getirmiştir. Bu kural değişikliği bakımından herhangi bir gerekçenin belirtilmemesi, bütçe esnekliği olarak yorumlanabilmesi konusunda bir ikileme neden olmuştur. Çünkü bir istisnaya yer verilmek suretiyle kural değişikliği yapılması söz konusu olsa da bütçe esnekliği olarak değerlendirilebilmesi için rutin olmayan bir soruna çözüm bulması gerekmektedir. Dolayısıyla bu uygulama bakımından herhangi bir gerekçenin belirtilmemesi bütçe esnekliği şeklinde yorumlanmasına engel olmaktadır.

5018 sayılı kanunun 19. maddesinde merkezi yönetim bütçe kanunlarına yönelik

²⁸⁶ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 44.

bir esnekliğin var olduğu söylenebilir. Bu maddeye göre “(...)Merkezî yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenir. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanır.(...)” Geçici bütçe kanunun bütçe esnekliği olarak değerlendirilmesinin nedeni, bütçe kanunun süresinde yürürlüğe konulmaması gibi olağanüstü bir durumda çıkarılmasıdır. 19. madde aynı zamanda tahmin edilemeyen hizmetlerin ortaya çıkması veya ödeneklerin yetersiz kalması gibi olağanüstü durumlar için ek bütçe uygulamasına da yer vermektedir. Ek bütçe uygulaması ödeneklerin yetersizliği veya öngörülemeyen hizmetlerin ortaya çıkmasına yönelik bir istisna olduğundan bütçe esnekliği niteliğindedir.

Diğer taraftan 5018 sayılı kanunun 20. maddesinin “e” bendinde “(...)e (...)ilgili mevzuatına göre, yılı içinde hizmetin gerektirdiği hâllerde (...) merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde yeni tertipler, gelir kodları ve finansman kodları açılabilir(...)” şeklindeki ifade ile belirtilen bütçeler üzerinde değişiklik yapılabileceği belirtilmektedir. Gerekli durumlar söz konusu olduğunda var olan bütçe kurallarının değiştirilmesi bütçe esnekliği olarak değerlendirilebilir.

Aynı maddenin “g” bendinde de bütçe esnekliği söz konusudur. Nitekim ilgili hükme göre olağanüstü durumlar meydana geldiği taktirde ödenek kullanımına dair uygulanacak usul kuralları “(...)g) Genel veya kısmi seferberlik, savaş ilanı veya zorunlu askeri hazırlıkların yapıldığı olağanüstü hallerde (...)bütçelerindeki mevcut ödenekler, (...) ödenek toplamları aşılmamak şartıyla, birleştirilerek kullanılabilir. Bu durumda da mevcut ödeneklerin yeterli olmaması halinde toplam ödenek tutarının yüzde on beşine kadar ek harcama yapılabilir.(...)” şeklinde belirtilmektedir. Bu hükümle rutin olmayan bir sorunla karşılaşılması halinde ödenek tutarının aşılabileceği belirtilmektedir. Dolayısıyla bir istisnaya yer verilmektedir. Bu da bütçe esnekliği olarak yorumlanması için yeterli görülmüştür.

5018 sayılı kanunun 21. maddesi “(...)Ancak, (...) dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek (...) üzere (...) ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir(...)” hükmüyle rutin olmayan sorunlara ilişkin uygulanan bütçe politikalarının etkili

olabilmesi için ödenek aktarımına izin verilmesi bütçe esnekliği olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte bütçe kanunlarının her yıl yenilenerek tekrar hazırlanması ise bütçe politikası bakımından rutin olmayan sorunlarla karşılaşılmasına yönelik bir önlem niteliğindedir. Çünkü her yıl o dönemin şartlarına uygun olacak şekilde revize edilen bütçe kanunları, ödenek aktarımlarına ilişkin hususların da her yıl değiştirilebilmesinin önünü açmaktadır. Bu bakımdan ilgili madde ile bütçe esnekliğinin sağlandığı söylenebilir. Ancak ödenek aktarımına ilişkin hususların merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenmesi, hukuki aşamalardan geçmesi nedeniyle belirli bir zaman almaktadır. Bu durumun uygulanacak bütçe politikasının etkisinin gerçekleşme zamanı bakımından bir gecikmeye neden olabileceği söylenebilir.

Aynı maddede ödenek aktarımına izin veren bir başka hüküm daha bulunmaktadır. Bu hüküm “(*...*)aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamaz. Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir.” şeklindedir. Bu hüküm ile projelerde değişiklik yapılması gibi karmaşık bir probleme çözüm bulunması amacıyla ödenek transferine izin verilmesi bütçe esnekliği olarak yorumlanabilir.

21. maddenin devamında “(*...*)ihtiyaç halinde yüzde yirmiye aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Cumhurbaşkanlığı, (...)”nın yetkili kılınması bir bütçe prosedürü iken bu prosedüre yönelik “(*...*)projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler(...)”in yetkili kılınması ile getirilen bir istisna söz konusudur. Bu istisna ile bütçe esnekliği sağlanmış olmaktadır.

5018 sayılı kanunun 23. maddesine göre “Merkezî yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülmeleyen hizmetler için, (...) bütçelerine aktarılmak üzere, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar yedek ödenek konulabilir(...)” İlgili maddeye göre bütçelerde öngörülemeyen hizmetler olması halinde kullanılmak üzere yedek ödenek ayrılmasına izin verilmesi bütçe esnekliğine ilişkin bir uygulama niteliğindedir. Ancak bu uygulamanın bütçe esnekliğinin olumlu etkilerinden biri olarak değerlendirilebilmesi için öngörülemeyen hizmetlerin, doğal afet gibi olağanüstü durumlar sonucu ortaya

çıkması önem arz etmektedir. Bununla birlikte maddede geçen “(...)ödenek yetersizliğini gidermek(...)”ifadesinin yer alması ödeneklerin harcamalar için bir sınır niteliğinde olma özelliğine getirilen bir istisna niteliğindedir. Ancak bu istisnanın Türkiye’deki harcamaların sınırlandırılması bakımından ne derece olumlu olabileceği tartışılması gereken bir konudur.

5018 sayılı kanun örtülü ödenek kısıtını madde 24’ de “*Örtülü ödenek; kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Devlet ve Hükümet icapları için kullanılmak üzere Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulan ödenektir(...)*” ifadesiyle tanımlamaktadır. Maddede yer alan “(...)olağanüstü hizmetlerle(...)” ifadesi rutin olmayan sorunlara yönelik bir önlem niteliğinde olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla bu ifadeye yer verilmesi, Türkiye’de bütçe esnekliğini olumlu etkilemektedir.

Madde şu şekilde devam etmektedir; “(...)örtülü ödeneklerin kullanılma yeri, giderin kimin tarafından yapılacağı, hesapların tutulma ve kapatılma yöntemi, gideri yapanın değişmesi halinde yeni yetkiliye hangi belgelerin aktarılacağı Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Örtülü ödeneklere ilişkin giderler Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen esaslara göre gerçekleştirilir ve ödenir.”. Bu madde ile Cumhurbaşkanına bütçede yer alan örtülü ödeneğe ilişkin geniş takdir yetkisi verilmiştir. Bu durum bütçe esnekliğini olumlu etkilemektedir. Çünkü yüksek bütçe esnekliğinin var olduğu bir ortamda tüm hiyerarşik düzeylerdeki karar alıcıların karar verme yetkisinin serbest olması önem arz etmektedir²⁸⁷. Ancak ilgili maddede belirtilen örtülü ödeneğin kullanıldığı yeri, gideri yapan kişiyi ve hesapların tutulma şeklini kapsamına alan, kamuoyunu bilgilendirmek amacıyla yayımlanan herhangi bir rapor bulunmadığı gibi herhangi bir sınırlama da yer almamaktadır. Raporlama veya sınırlamanın olmaması nedeniyle bu eylemler hakkında herhangi bir bilgiye ulaşılamaması, verilen yetkilerin denetlenmesine engel olmaktadır. Dolayısıyla bu hükmün yer alması, Türkiye’ de yüksek bütçe esnekliğinin neden olduğu olumsuz bir uygulamanın var olmasına neden olmaktadır.

5018 sayılı kanununun 27. maddesi belirli iş ve hizmetler²⁸⁸ için bir sonraki yılda yüklenmelerde bulunabilmeye izin vermektedir. Bu madde “(...) malî yılla sınırlı

²⁸⁷ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 26.

²⁸⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu m. 27.

tutulamayan ve sürekliliği bulunan aşağıdaki iş ve hizmetler için;(...)" yüklenmelerde bulunabileceğini belirtmektedir. Madde şu şekilde devam etmektedir: "(...)her iş itibarıyla, bütçelerinde öngörülen ödeneklerin **yüzde ellisini**, izleyen yılın Haziran ayını geçmemek ve yüklenme süresi on iki ayı aşmamak üzere, ilgili üst yöneticinin onayıyla **ertesine yıla geçen yüklenmelere girişilebilir**:(...)" Ertesi yıla yaygın iş ve hizmetlere izin vermeyen katı bütçe kuralları bütçe esnekliğini olumsuz etkilemektedir²⁸⁹. Ancak böyle bir hükmün yer alması bütçe esnekliğine önem verildiğini göstermektedir. Dolayısıyla bu hüküm bütçe esnekliği olarak değerlendirilebilmektedir.

5018 sayılı kanununun 35. maddesi bütçe dışı avansa ilişkin uyulacak prosedürel kuralı ifade etmektedir. Buna göre "(...)yüklenme tutarının yüzde otuzunu geçmemek üzere, yüklenicilere, teminat karşılığında **bütçe dışı avans ödenebilir**. İlgili kanunların veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin **bütçe dışı avans ödenmesine ilişkin hükümleri saklıdır**." İlgili kuralı belirten maddenin son cümlesinde yer alan "(...)hükümleri saklıdır." ifadesi rutin olmayan sorunla karşılaşılması halinde bütçe dışı avans uygulamasına başvurulabilmesinin önünü açmaktadır. Dolayısıyla bu ifadenin yer alması, bütçe esnekliğini olumlu etkilemektedir.

5018 sayılı kanununun "Ön Mali Kontrol" başlıklı 58. maddesi "**Ön malî kontrol, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsar. Ön malî kontrol süreci, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşur**(...)" şeklindedir. Bütçe esnekliğinin yüksek olabilmesi için harcama sonrası kontrollere ağırlık verilmesi öngörülmektedir. Çünkü harcama öncesi kontroller harcama yapılmadan önce veya yapıldığı sırada uygulanan kontrolü ifade etmektedir²⁹⁰. Türkiye' de harcamaya ilişkin işlemlerin yapılması aşamasında yapılan kontroller bütçe esnekliğini olumsuz etkilemektedir.

3. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Kapsamında Yer Alan Bütçe Esneklikleri

4749 sayılı kanununun 5. maddesinde borç kullanımına ilişkin bütçe kuralına yer verilerek "(...)Borçlanma limiti değiştirilemez. Ancak borç yönetiminin ihtiyaçları ve

²⁸⁹ Di Francesco, Alford, "Balancing Budget Control and Flexibility: The Central Finance Agency As 'Responsive Regulator', a.g.e., s. 977.

²⁹⁰ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Sector*, a.g.e., s. 18.

gelişimi dikkate alınarak, bu limit yıl içinde en fazla yüzde beş oranında artırılabilir(...)” şeklindeki ifade, ihtiyaç duyulduğu halde limitin esnetilebileceğini göstermektedir. Aynı madde de yer alan “(...)özel tertip Devlet iç borçlanma senetlerinin limiti her yıl bütçe kanunlarıyla belirlenir.(...)” ifadesi ise her yıl iç borçlanma senedi limitinin değişiklik gösterebileceğini ifade etmektedir. Çünkü iç borçlanma senedi limitinin her yıl yenilenen merkezi yönetim bütçe kanunu ile belirleneceği belirtilmektedir. Dolayısıyla ilgili hükümler bütçe esnekliği olarak değerlendirilmiştir.

4749 sayılı kanunda yer alan 6. maddeye göre” (...)önceden öngörülmeyen gelişmeler için özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri ise ancak ödenek kalemleri arasında aktarma yapılarak, ihraç edilebilir(...)” Böyle bir uygulama, bütçe esnekliği olarak değerlendirilebilir. Çünkü öngörülemeyen gelişmelere ilişkin ödenek aktarımına izin verilmektedir.

4749 sayılı kanunda yer alan madde 8/A’ya göre “(...)borç üstleniminin limiti, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile belirlenir. Söz konusu limiti bir katına kadar artırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir(...)” Bu maddede bahsi geçen borç üstlenim limiti Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda belirlenmesine rağmen Cumhurbaşkanı’nın limiti bir katına kadar artırmaya yetkili olması, bu kural için sağlanan bir esneklik olarak değerlendirilebilir. Ancak bu esnekliğin bütçe esnekliği olarak değerlendirilebilmesi, yine rutin olmayan bir takım sorunlara yönelik olmasına bağlı olmaktadır.

Kanununun 13. maddesine göre “(...)risk yönetimi kapsamında önceden öngörülmesi mümkün bulunmayan ödemeler, (...) risk hesabından karşılanır.(...)” Maddede belirtildiği üzere öngörülemeyen ödemelerin gerçekleştirilmesi bakımından bir çözüm bulunarak bütçe esnekliği sağlandığı söylenebilir. Maddenin devamında da “(...)Yılı bütçesine bu amaçla konulan ödenek bir başka tertibe aktarılamaz. Yılı bütçesinde risk hesabına aktarılması öngörülen ödeneklerin²⁹¹ yetersiz olması halinde ilgili tertibe ödenek aktarmaya Maliye Bakanı yetkilidir.” demek suretiyle ödenek

²⁹¹ 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu’nun 13. maddesine göre risk hesabına aktarım yapılabilen kaynaklar aşağıdaki gibidir:

- a) İnkaz ücretleri.
 - b) Garanti ücretleri.
 - c) Hesaptan yapılan ödemeler karşılığında ilgili kuruluşlardan yapılan geri ödemeler ve gecikme zammı dahil tahsil edilen her türlü ödemeler.
 - d) Bu Maddenin son fıkrasına göre sağlanan nemalar.
 - e) Bütçe Kanunlarıyla risk hesabına aktarılmak üzere öngörülen ödenekler.
- Bu maddede bahsedilen ödenekler ise “e” bendindeki ödeneklerdir.

aktarımına izin verilmemiş olmasına rağmen risk hesabındaki ödeneklerin yetersiz olması gibi rutin olmayan sorunlara ilişkin bir çözüme yönelik ödenek aktarımına izin verilmektedir. Böylelikle bütçe esnekliği sağlanmaktadır.

4749 sayılı kanunun geçici maddelerinde çeşitli maddelere ilişkin istisnalara ve rutin olmayan sorunlara ilişkin çözüm niteliğinde hükümlere yer verilmektedir. Bu hükümlerden bazıları şu şekilde sıralanabilir:

- Geçici madde 8'e göre' “(...) deprem riski nedeniyle oluşması muhtemel hasarların önlenmesi ve depreme karşı tedbir ve hazırlık amacıyla oluşturulacak projelerin finansmanı için herhangi bir dış finansman kaynağından (...) tahsis edilmiş krediler, İstanbul İl Özel İdaresinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının ardından İstanbul Valiliğine tahsisli olarak yılı yatırım programında yer almaksızın kullanılmaya devam edilir.(...)”. Bu madde kapsamında rutin olmayan bir sorun olan deprem riskine çözüm olarak dış finansman kaynağından yararlanılması konusunda verilen izin, büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması ile birlikte yine devam ettirilmektedir. Böylelikle bütçe esnekliği sağlanmıştır.
- Geçici madde 11 “Sel ve Deprem Felaketi Acil Yardım Projesi, Marmara Depremi Acil Yeniden Yapılandırma Projesi, (...) finansmanı için (...) sağlanmış olan kredilerden (...) olan alacakların, Bakanın teklifi üzerine bütçenin gelir ve gider hesapları ile ilişkilendirilmeksizin terkinine Maliye Bakanı yetkilidir.(...)” Bu madde ile muhasebeleştirmeye ilişkin bütçe kuralına bir istisna getirildiği söylenebilir. Çünkü bütçe gelir ve gider hesaplarında herhangi bir işlem yapılmadan terkinine izin verilmektedir. Diğer taraftan bu istisnanın deprem ve sel felaketi gibi rutin olmayan sorunlara yönelik getirilen bir çözüm olduğu dikkate alındığında bütçe esnekliği olarak değerlendirilebilmektedir.
- Geçici madde 15'de “(...)organizasyon giderleri ile bu kapsamda yapılacak mal ve hizmet alımları için 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 5 inci maddesinin beşinci fıkrası²⁹², 62 nci maddesinin (b) bendinin son cümlesi²⁹³ ve 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 26 ile 27 nci maddesi hükümlerine tabi olmaksızın(...)” ifadesine yer verilmesi bir

²⁹² 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu m. 5 “(...)Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz.(...)”

²⁹³ 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu m. 62/b “(...)Ancak ertesi malî yılda gerçekleştirilecek süreklilik arz eden mal ve hizmet alımları için bir önceki malî yıl sona ermeden ihaleye çıkılabilir.(...)”

istisna olsa da rutin olmayan bir soruna ilişkin getirilen bir çözüm niteliğinde olmadığından bütçe esnekliği olarak değerlendirilememektedir. Bununla birlikte ilgili maddede söz konusu giderlerin çeşitli kanun hükümlerine tabi tutulmamasının, olumsuz sonuçlara neden olabileceği söylenebilir.

- Geçici madde 24’de “(...) *Karayolları Genel Müdürlüğü’nün yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla imzalanan kredi anlaşmaları ile temin edilen dış krediler(...)*” ve geçici madde 25’de “(...) *Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nün yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla imzalanan kredi anlaşmaları ile temin edilen dış krediler(...)*” şeklinde belirtilmek suretiyle yatırım projelerine ilişkin borçlanmaya izin verilmektedir. Geçici madde 25’in devamındaki “(...) *Bu madde ile geçici 24 üncü madde kapsamında tahsis edilen kredilerle ilgili olarak (...) 14 üncü maddenin beşinci ve altıncı fıkralarının 5018 sayılı Kanununun eki (I) sayılı cetvelde yer alan kuruluşlara ilişkin hükümleri uygulanmaz.*” şeklindeki hükümle ilgili maddenin bu borçlanmalara ilişkin bir istisnaya yer vererek sadece yatırım harcamalarına yönelik borç kullanabilme kuralı olan altın kurala yönelik esneklik sağladığı söylenebilir. Ancak bu esnekliğin bütçe esnekliği olması için rutin olmayan sorunlara yönelik bir çözüm niteliğinde olması önem arz etmektedir. Aksi taktirde bu madde kapsamında meydana gelen esnekliğin, kamu kaynaklarının israf edilmesine neden olabileceği söylenebilir.

Yukarıdaki geçici maddelerin rutin olmayan sorunlara ilişkin çözüm üretmesi halinde bütçe esnekliğinin sağlandığı ve olumlu sonuçlar doğurabileceği söylenebilir. Aksi halde bu geçici maddelerin karar alıcılar bakımından suistimale açık bir uygulama alanı bulması, muhtemel bir risk olacaktır.

4. Seçilmiş Yıllardaki Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları Kapsamında Yer Alan Bütçe Esneklikleri

Merkezi yönetim bütçe kanunları kapsamında yer alan bütçe kurallarının incelediği bölümde açıklandığı üzere bu bölümde de 2008, 2018 ve 2019 yılları merkezi yönetim bütçe kanunlarında yer alan bütçe esnekliğine ilişkin uygulamalara yer verilmektedir.

2008 yılı bütçe kanununun 7. maddesi, 2018 ve 2019 yılı merkezi yönetim bütçe kanunlarının 5. maddesi ihtiyaç duyulması halinde kullanılacak çeşitli ödenekleri düzenlemektedir. İlgili yıl merkezi yönetim bütçe kanunlarının bahsi geçen 5. ve 7. maddelerine göre personel giderlerini karşılama ödeneği, yedek ödenek, yatırımları hızlandırma ödeneği ve doğal afet giderlerini karşılama ödeneğine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Kanunun ilgili maddesinde personel giderlerini karşılama ödeneği “(...)bütçelerine konulan ödeneklerin yetmeyeceği anlaşıldığı takdirde(...)”, yedek ödenek “ (...) çok acil ve zorunlu hallerde (...)”, yatırımları hızlandırma ödeneği “(...)yılı içinde gelişen şartlara göre (...)”, doğal afet giderlerini karşılama ödeneği “(...) her türlü doğal afet giderlerini karşılamak amacıyla (...)”, son olarak 2013 yılı merkezi yönetim bütçe kanun metniyle kaldırılan ancak 2008 yılı bütçe kanununda yer alan belediyelere yardım ödeneği “(...) belediyelere yardım olarak kullanmaya(...)” şeklindeki ifadelerle rutin olmayan sorunları gidermeyi amaçlamaktadır. Bu amacı gerçekleştirmek üzere söz konusu ödeneklere ödenek aktarımına izin verilmektedir. Ödenek aktarımında yetkili makam bakımından ilgili madde, 2008 ve 2018 yılı bütçe kanunlarında “(...)Maliye Bakanı yetkilidir.” şeklinde devam ederken 2019 yılı bütçe kanun metninde yetki bakımından bir değişiklik yapılarak “(...)Cumhurbaşkanı yetkilidir.” şeklinde devam etmektedir. Bu yetki değişimi bütçe esnekliği bakımından değerlendirildiğinde olumsuz bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Çünkü yukarıda da ifade edildiği üzere bütçe esnekliğinin gerçekleşmesi için hiyerarşik seviyelerdeki tüm karar alıcıların, meydana gelebilecek rutin olmayan sorunlara gerekli çözümü bulabilmesi için eşit seviyede karar verme yetkisine sahip olması gerekmektedir. Ancak ilgili maddede yapılan yetki değişimi ile karar verme yetkisi sadece hiyerarşik seviyenin en üstünde yer alan makama verilmektedir.

2008 yılı bütçe kanununun 8. maddesinde, 2018 ve 2019 yılı bütçe kanunlarının 9. maddesinde yatırım harcamalarına yönelik hükümler bulunmaktadır. Ancak bu maddenin 1. bendinde yer alan hüküm, yıllara sari yatırım işlerine ilişkin olması nedeniyle bütçe esnekliğine yönelik bir uygulama olarak değerlendirilmiştir. Çünkü bütçe esnekliği bakımından yıllara sari yatırım harcamalarına izin verilmesi önem arz etmektedir²⁹⁴. İlgili maddeye göre “(...)yıllara sari işlere (...) yılında başlanabilmesi

²⁹⁴ Di Francesco, Alford, “Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting”, a.g.e., s.12.

*için proje veya işin (...) yılı yatırım ödeneği, **proje maliyetinin yüzde 10'undan az olamaz.**(...)*"

2019 yılı bütçe kanununun "Gelir ve Giderlere İlişkin Hükümler" başlıklı 13. maddesi de bir istisnaya yer verilerek bütçe esnekliği sağlanmıştır. Bu maddeye göre "(...)çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, (...) yapılan borçlanmalarda söz konusu borç stoku limitine uyma şartı aranmaz(...)" Bu fıkra şart aranmaması, bahsi geçen idare ve kuruluşlar bakımından sağlanan borç limitine uymamaya yönelik bir istisna ve aynı zamanda bir esneklik olarak değerlendirilebilir. Ancak söz konusu esnekliğin bütçe esnekliği olarak değerlendirilebilmesi için herhangi bir probleme yönelik çözüm niteliğinde olması gerekmektedir. Diğer taraftan 2013 yılı itibariyle kaldırılarak bütçe kanununun 8. maddesinin 8. fıkrası haline getirilen kamu idareleri tarafından işletilen sosyal tesislere ilişkin hükümde şu ifadeler yer verilmektedir: "(...)ihtiyaç halinde (...) tertiplerin başlangıç ödeneklerinin yüzde 10'unu aşan aktarma ve (...) kapsamında ödenek ekleme işlemlerini yapmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir(...)" Bu ifadelerle ihtiyaç olması halinde ödenek aktarma ve eklemeye izin verilmektedir. Ancak "ihtiyaç" kelimesinden anlaşılması gerekenin ne olduğuna dair bir açıklama yer almamaktadır. Dolayısıyla söz konusu ihtiyacın rutin olmayan bir problem kapsamına girip girmediği belli değildir. Bu nedenle tam anlamıyla bütçe esnekliği olarak değerlendirmek de mümkün değildir. Bununla birlikte söz konusu ihtiyacın neyi ifade ettiğinin belirtilmemesi, herhangi bir durumun ihtiyaç olarak gösterilmesi yoluyla kamu kaynaklarının israf edilebilmesinin önünü açmaktadır. 8. maddenin 8. fıkrasının devamında yer alan "(...)içeren tertiplere yapılacak ekleme işlemlerinde bu fıkra yer alan sınırlamalar uygulanmaz." şeklindeki ifadenin bahsi geçen tertiplere sınırlamanın uygulanmayacağını belirtmesi nedeniyle bir esnekliğe de yer verildiği söylenebilir. Ancak bu ifade bütçe esnekliği olarak değerlendirilememektedir. Çünkü rutin olmayan bir soruna çözüm üretmemektedir.

Diğer taraftan 2019 yılı bütçe kanununun 6. maddesinin 2. fıkrasında "(...)(2) Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden hizmeti yaptıracak olan kamu idaresi, yıl için hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine **fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın ödenek aktarmaya yetkilidir**(...)" şeklindeki hüküm yer almaktadır. Bu hükümde yer alan "(...)fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın(...)" ifadesi

ilgili kamu idaresine sağlanan bir serbestliktir. Ancak bu serbestlik bütçe sınıflandırması bakımından çeşitli karışıklıkların ortaya çıkmasına neden olabilir. Nitekim yapılan bütçe sınıflandırmaları ne kadar fazlaysa bütçe esnekliği o kadar fazla ancak ödenek transferleri üzerindeki kontrol ise bir o kadar az olacaktır²⁹⁵. Bu da Türkiye’deki bütçe esnekliğinin yüksek ancak olumsuz etkide bulunduğunu göstermektedir.

2019 yılı bütçe kanun metninin 6. maddesinin 1. fıkrasında “(...)genel bütçe ödeneklerinin yüzde 10’unu aşmamak kaydıyla (...) Yedek Ödenek tertibine aktarmaya(...)” ifadesi ile de ödenek aktarımına izin verilerek esneklik sağlanmaktadır. Söz konusu esneklik aynı zamanda bütçe esnekliği olarak değerlendirilmektedir. Çünkü yedek ödenek çok acil ve zorunlu hallerde kullanılmak üzere oluşturulan bir ödenektir. Maddenin 7.fıkrasında ise yedi bent halinde çeşitli ödeneklerin muhasebeleştirilmesi ve bütçeleştirilmesine ilişkin yetki Cumhurbaşkanına verilmektedir. Bu yetkilerin tek bir hiyerarşik düzeyde yani Cumhurbaşkanında toplanması tüm hiyerarşik seviyelerdeki karar alıcıların eşit düzeyde karar verme yetkisine sahip olmadığını göstermektedir. Bu da Türkiye’de bütçe esnekliği olumsuz etkilemektedir.

2008 yılı bütçe kanununun 13. maddesi “Mahalli İdarelere Yapılacak Hazine Yardımları” iken bu maddenin başlığı 2013 yılı itibariyle değiştirilmiştir. Dolayısıyla 2018 ve 2019 yılı bütçe kanununun 10. maddesi “Mahalli İdarelere İlişkin İşlemler” olmuştur. Maddenin içeriğinde büyük farklar olmamakla birlikte 2019 yılı bütçe kanununda;

*“(1) Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin;(...) **ihtiyaç olması halinde genel bütçe kapsamındaki ilgili kamu idaresi bütçesine veya özel bütçeli idare bütçesine ödenek aktarılabilir.** (...)*

(2) (...)göre yapılacak ödemelere ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından birlikte belirlenir.

(3) (...) yer alan ödeneklerin, (...) bazında dağılımı, kullandırılması, izlenmesi ve denetimine ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanı tarafından karara bağlanır.” hükümleri bulunmaktadır. Bu hükümde 2008, 2018 yılları ile 2019 yılı kanunları arasındaki en belirgin fark yetki ve bakanlık isimleri bakımından görülmektedir. Nitekim 2008 ve 2018 yıllarında Maliye Bakanlığı ismiyle anılan bakanlık, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 217. maddesine göre Hazine ve Maliye Bakanlığı

²⁹⁵ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 45.

olmuştur. Diğer taraftan 3. fıkrada belirtilen yetki 2008 ve 2018 yıllarında Yüksek Planlama Kuruluna ait iken 2019 yılı itibariyle Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu noktada bütçe esnekliğini olumsuz etkileyen bir uygulamadan bahsedilebilir. Çünkü ilgili hükümde ifade edilen karar yetkisi, “kurul” gibi birden fazla kişinin karar verme yetkisine sahip olduğu bir idari birimden alınarak tek başına karar verme yetkisine sahip bir makama verilmektedir. Diğer taraftan aynı maddede İçişleri Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın birlikte karar vermesi, hiyerarşik seviyede yer alan bu karar alıcıların karar verme yetkisine sahip olduğuna örnek teşkil etmektedir. Bu durum Türkiye’de bütçe esnekliğini olumlu etkilemektedir.

Bu konuya ilişkin bir diğer hüküm ise Türkiye’de incelemeye alınan bütçe kanunlarındaki “Yürütme” başlıklı maddede 2019 yılı itibariyle yapılan değişikliktir. Yapılan bu değişiklik ile Türkiye’de bütçe esnekliğinin azaldığı söylenebilir. Çünkü 2019 yılı bütçe kanununda yer alan “Yürütme” başlıklı 16. madde;

“(1) Bu Kanun hükümlerini Cumhurbaşkanı yürütür.

(2) Türkiye Büyük Millet Meclisi ile ilgili hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Sayıştay Başkanlığı ile ilgili hükümlerini Sayıştay Başkanı, düzenleyici ve denetleyici kurumlara ilişkin hükümlerini kendi kurulları ve/veya kurum başkanları yürütür.” şeklindedir. Ancak ilgili madde bütçe yürütme yetkisini, 2008 ve 2018 yılı bütçe kanunlarında çeşitli bakanlık, kurum, müsteşarlık ve idare olmak üzere ayrı ayrı düzenlemektedir. Maddeler arasındaki fark incelendiğinde yürütme yetkisine sahip olan idare, kurum ve kuruluşların azaldığı görülmektedir. Hiyerarşik düzeylerdeki her bir karar alıcının eşit ve serbest karar verme yetkisine sahip olması gerekliliği, bütçe esnekliği bakımından önem arz etmektedir. Söz konusu değişiklik kapsamında yürütme yetkisi alınan kamu idareleri bakımından yetki azalması söz konusudur. Dolayısıyla Türkiye’de var olan düzende 2019 yılı itibariyle bütçenin esnekliğinin azaldığı söylenebilir.

2019 yılı bütçe kanununun “Mali Kontrole İlişkin Hükümler” başlıklı 8. maddesinin 1. fıkrasında (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin ödeneklerini aşamama, ödenek ekleyememe, ödenek aktaramama şeklinde sınırlamalar getirilmiş, fakat devamında bu hükme ilişkin bir istisnaya yer verilerek var olan hükümde değişiklik yapılmaktadır. Bu fıkraya göre *“(…)Ancak, (...) tertiplerden yapılması gereken akademik jüri ücreti ödemeleri ile (ç) bendi kapsamındaki ödemeler*

için gerekli olan tutarları ilgili tertiplere aktarmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir(...)”. İlgili madde bir istisnaya yer vermek suretiyle esnekliği sağlamış olsa da bu esneklik herhangi bir rutin olmayan soruna çözüm teşkil etmemektedir. Böylesi bir uygulama, bütçe esnekliği olarak değerlendirilememektedir. Çünkü söz konusu ödemeler herhangi bir sorun niteliğinde değildir. Böylelikle bu madde ile kamu kaynaklarının gereksiz yere aktarımının ve israf edilmesinin önü açılmaktadır.

Aynı maddenin 4. fıkrasında ise “*(...)Deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetler nedeniyle (...) için yapılacak aktarmalar hariç (...)hiçbir şekilde ödenek aktarması yapılamaz(...)*” hükmüne yer verilmesi rutin olmayan sorunlara çözüm niteliğinde olduğundan bütçe esnekliği olarak değerlendirilebilmektedir.

2019 yılı bütçe kanununun “Gelir ve Giderlere İlişkin Hükümler” başlıklı 13. maddesinde bir istisnaya yer verilmektedir. Buna göre “*(...)Ancak, (...) borçlanmalarda söz konusu borç stoku limitine uyma şartı aranmaz(...)*” İlgili maddede belirli kurumların, kuruluşların ve şirketlerin çeşitli projeler için yapılan borçlanmalar ile belirli bankalardan yapılan borçlanmalar bakımından borç limitine uyma şartı aranmaması var olan kurala ilişkin bir değişiklik niteliğinde olup esneklik olarak kabul edilebilir. Ancak borç limitine uyum şartının aranmaması rutin olmayan soruna çözüm olarak getirilmemiştir. Bu yüzden bütçe esnekliğine ilişkin bir uygulama değildir.

5. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Kapsamında Yer Alan Bütçe Esneklikleri

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 6. maddesinde, bakanlık ve diğer kamu kuruluşlarının ödenek aktarımına ilişkin kural, aynı madde içinde bahsi geçen görev alanı sınırlaması bakımından esnetilmektedir. Buna göre “*(...)aktarılabilecek ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, (...) görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilir.*” hükmüne yer verilmektedir. İlgili hükümde görev alanı sınırlamasının kaldırılması herhangi bir nedene bağlanmamıştır. Ancak bu hükmün karşılaşılabilecek bir krize yönelik çözüm niteliğinde olduğu söylenebilir. Çünkü herhangi bir krizin meydana gelmesi halinde ödenek aktarımına izin verilmesi ve yatırımların yapılması söz konusu krizi önleyici niteliğe sahip olabilir. Aksi halde bütçe esnekliğinden bahsedilemeyecektir.

Kanunun 10. maddesi il genel meclisinin görev ve yetkilerini düzenlemektedir. Bunlardan bütçeye ilişkin olanı “(...)Bütçe ve kesinhesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak(...)” şeklinde belirtilebilir. 26. maddesinde encümenin görev ve yetkileri arasında “Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek(...) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak(...)” bulunmaktadır. Benzer şekilde kanunun 30. maddesinde valinin görev ve yetkileri arasında “(...)stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak(...)Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak(...) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak(...)” bulunmaktadır. İl özel idare bütçesinin hazırlık aşamasında encümen ile valinin de görüşünün alınması, bütçenin uygulama aşamasında ise il genel meclisine aktarma yetkisi verilmesi bütçe esnekliği bakımından olumlu karşılanabilir. Çünkü il özel idarenin il genel meclisi, il encümeni, vali olmak üzere üç organdan oluştuğu ve görüşlerinin alındığı dikkate alındığında hiyerarşik bakımından karar alıcı idari birimlerin fazla olduğu görülmektedir. Bu durumun bütçe esnekliğini olumlu etkilediği söylenebilir. Ancak bu esneklik, karar verme yetkisindeki serbestlik kadar olmaktadır²⁹⁶.

Kanunun 40. maddesinde de il özel idaresinin verdiği hizmetin aksaması ve aksamanın giderilememesi halinde bir esneklik sağlanmıştır. Buna göre “(...) vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir.(...)” Hizmetlerde aksama olması gibi rutin olmayan bir soruna çözüm olarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarından yararlanılmasına izin verilmesi bütçe esnekliği olarak değerlendirilebilir.

44. maddeye göre “(...)bütçe, il özel idaresinin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir(...)” Bu ifadeler, bütçenin hazırlanmasında performans esaslı bütçeleme sisteminin bir gereği olarak çok yıllık bütçelemenin esas alındığını göstermektedir. Bu ise bütçe esnekliğine ilişkin bir uygulamadır. Çok yıllık

²⁹⁶ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 26.

bütçeleme uygulaması ile rutin olmayan sorunlar da hesaba katılarak planlama yapıldığı varsayılmaktadır²⁹⁷. Dolayısıyla çok yıllık bütçeleme sisteminin bu şekilde kullanıldığı halde Türkiye’de bütçe esnekliği üzerinde olumlu bir etkisi olacaktır.

Kanunun 46. maddesindeki “(...)İlçelere gönderilecek ödeneklerin, (...)harcanması sırasında ayrıca harcama öncesi kontrol işlemi yapılmaz.” ifadesinin, 5018 sayılı kanunun 58. maddesinde belirtilen harcama öncesi kontrolün uygulandığına ilişkin hükme istisna niteliğinde olduğu söylenebilir. Bu bakımdan bir esneklik söz konusudur. Ancak asıl üzerinde durulması gereken husus, bütçe esnekliğinin sınırlanması bakımından yapılan harcama kontrollerinin önem arz etmesidir. Çünkü harcama öncesi kontroller, yapılacak harcamaların önceden kontrol edilmesi, yapılan kontrol sonrasında harcamalara izin verilmemesine neden olabilmektedir. Bu ihtimal ise bütçe kararlarının alınmasının ve buna bağlı olarak bütçe esnekliğinin önünde bir engel olarak görülmektedir²⁹⁸. Bu bakımdan sadece bu ödenekler bakımından Türkiye’de harcama öncesi kontrole izin verilmemesinin, bütçe esnekliğini olumlu etkilediği söylenebilir.

48. maddeye göre “*İl özel idaresi bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.*” Maddeye ilişkin yeni anayasal sisteme geçiş çerçevesinde gerek 700 sayılı Kanun Hükmünde Kararname gerekse 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’de herhangi bir değişiklik belirtilmemiştir. İlgili maddede ise yeni adı Hazine ve Maliye Bakanlığı olan Maliye Bakanlığının görüşünün alınacağı belirtilmektedir. İlgili maddeye göre muhasebe sistemine ilişkin esas ve usulleri, iki bakanlığın birlikte hazırlaması aralarındaki işbirliğinin bir göstergesi olmaktadır. Ancak yeni anayasal değişimler çerçevesinde söz konusu işbirliğine dair bir bilgi bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu maddeye göre hiyerarşide yer alan iki bakanlığın karar verme yetkisinin yönetmelik çıkarabilmelerinden hareketle serbest olduğu söylenebilir. Fakat yapısal reformlarla gerçekleştirilen bu yetkiyle ilgili son düzenlemelere ulaşamadığından 2019 yılı itibariyle bu işbirliğinin devam ettiğine dair herhangi bir bilgi edinilememiştir. Eğer halihazırda iki bakanlık arasındaki işbirliği devam ediyorsa Türkiye’de bütçe esnekliğinin olumlu etkilenebileceği söylenebilir.

²⁹⁷ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 44.

²⁹⁸ Di Francesco, Alford, “Balancing Budget Control and Flexibility: The Central Finance Agency As ‘Responsive Regulator’”, a.g.e., s. 977.

Madde 49'da yeni yıl bütçesinin kesinleşmemesi halinde “(...)yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yıl bütçesi uygulanır.” ifadesiyle yeni bütçenin kesinleşmemesi gibi rutin olmayan bir soruna yönelik çözüm oluşturulmuştur. Bu ise bütçe esnekliğine ilişkin bir uygulama niteliğindedir.

İlgili kanununun 51. maddesinde geçen bir hüküm şu şekildedir: “(...)İl özel idaresi ve (...) faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen **yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz.** Bu miktar büyükşehir belediyesi bulunan illerin özel idareleri için bir buçuk kat olarak uygulanır(...)” Bu hükümde il özel idareleri ile bağlı kuruluş ve şirketlerine iç ve dış borç stoku bakımından “(...)en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarı(...)” kadar sınırlama belirlenmişken büyükşehir belediye sınırları içindeki il özel idareler bakımından bir esneklik sağlandığı söylenebilir. Nitekim maddede yer alan “*Bu miktar büyükşehir belediyesi bulunan illerin özel idareleri için bir buçuk kat olarak uygulanır(...)*” ifadesi bunu göstermektedir. Ancak söz konusu ifade bakımından dikkat edilmesi gereken bir nokta bulunmaktadır. Şöyle ki; bu ifade bir kanun maddesi olarak yer alsa da uygulanması mümkün olamamaktadır. Çünkü büyükşehir olan illerde, il özel idaresi uygulaması kaldırılmıştır²⁹⁹. Dolayısıyla madde temelde esneklik olarak değerlendirilse de uygulanmamaktadır. Diğer taraftan bütçe esnekliğine ilişkin bir uygulama olarak kabul edilebilmesi için ise rutin olmayan bir soruna çözüm niteliğinde olması gerekmektedir.

Maddenin devamında ise aynı idare, kuruluş ve şirketler bakımından yer alan “(...)en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz(...)” ifadesi, “(...)belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı il genel meclisinin kararı; %10'u geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir(...)” şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişiklik rutin olmayan bir sorunla karşılaşılması halinde borçlanmaya başvurulabilmesinin önünü açmaktadır. Böyle bir durumda bütçe esnekliğinden bahsedilebilir. Nitekim borçlanma yoluyla finansman sağlamak rutin olmayan bir sorunla karşılaşılması halinde en çok başvuru yollardan

²⁹⁹ 6360 sayılı Ondört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun m.1/5.

biridir³⁰⁰. Ancak maddede buna ilişkin bir hükmün yer almaması, borç kısır döngüsüne girilmesinin önünü açmaktadır.

Kanunun birinci kısmının dördüncü bölümünde yer alan “İdari Yaptırımlar” başlıklı 55. maddesi belirtilen kurallara uyulmaması sonucu uygulanacak cezalara yer vermektedir. Kurallara uyulmaması sonucu yaptırım uygulanması bütçe esnekliğini olumsuz etkilemektedir³⁰¹.

6. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu Kapsamında Yer Alan Bütçe Esneklikleri

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda yer alan bütçe kurallarının incelenmesinin arından bütçe esnekliği örnekleri bakımından da ayrı ayrı incelenmesi uygun görülmüştür.

a. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Kapsamında Yer Alan Bütçe Esneklikleri

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 7. maddesinin a fıkrasına göre büyükşehir belediyesinin bütçeye ilişkin yetki, görev ve sorumluluklarını“(a) İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak(...)” yapacağı belirtilmiştir. Bu bağlamda ilçe belediyelerinin görüşü alınarak bütçelerinin hazırlanması, hiyerarşik düzeylerdeki karar alıcıların takdir yetkisinin olması nedeniyle bütçe esnekliği olarak değerlendirilebilir.

Kanununun 27. maddesine göre “(...)Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş **en son yıl bütçe gelirinin % 10’unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine malî ve aynı yardım yapabilir(...)**” Bu maddede geçen ifadeler hiyerarşik düzeylerde yer alan belediye başkanı ve meclis gibi organların birlikte karar verdiğini göstermektedir. Dolayısıyla bu hüküm kapsamında bütçe esnekliğinden bahsedilebilir. Bununla birlikte mali ve aynı yardıma izin verilmesi de rutin olmayan bir soruna ilişkin çözüm niteliğinde olduğundan bütçe esnekliği olarak değerlendirilebilir.

³⁰⁰ Erdem, a.g.e., s. 10.

³⁰¹ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 46.

b. 5393 Sayılı Belediye Kanunu Kapsamında Yer Alan Bütçe Esneklikleri

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57. maddesinde belediye başkanının hizmetlerde meydana gelen aksamayı giderememesi halinde İçişleri Bakanı'nın validen aksamayı gidermesini istemesine ilişkin hüküm "(...)vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir.(...)" şeklinde ifade edilmiştir. Bu hüküm olağanüstü bir duruma karşılık bir çözüm niteliğinde olduğundan bütçe esnekliği olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte maddenin devamında yer alan "(...)Ancak belediye veya bağlı idarelerde; **hizmetlerin aksatılmasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin valilik tarafından belirlenmesi halinde, (...)parasal ve bütçe sınırlamasına tabi olmaksızın 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22 nci maddesinde belirtilen usule göre temin edilir(...)**" ifadeleri de bütçe esnekliğine ilişkin olmaktadır.

Yeni yıl bütçesinin kabul edilmediği durumlarda 66. maddeye göre "(...)yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yıl bütçesi uygulanır.(...)" Bu hüküm ise olağanüstü durumlarda uygulandığından bütçe esnekliği olarak değerlendirilmektedir.

68. maddede belediyenin görev ve hizmetlerini yerine getirmek amacıyla "(...)iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla **artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır...**" şeklindeki ifade ile esnekliğe yer verilmektedir. Çünkü büyükşehir belediyeleri bakımından miktar artırımına yer verilmektedir. Bununla birlikte aynı maddede geçen "(...)Belediye (...) en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde **toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile yapabilir(...)**" şeklindeki hüküm ile iç borçlanmaya izin verilmesi de esneklik olarak değerlendirilebilmektedir. Ancak bu esneklik, olağan görev ve hizmetler için sağlandığından bütçe esnekliği olarak değerlendirilememektedir. Bununla birlikte söz konusu esneklik Türkiye'deki yerel idareler bakımından borç kısır döngüsünü kaçınılmaz hale getirmektedir.

II. ULUSLARARASI KURULUŞLAR BAKIMINDAN BÜTÇE ESNEKLİĞİ

IMF ve Avrupa Birliği'nde uygulanan bütçe kurallarının incelenmesinin ardından bu kuruluşlar bakımından bütçe esnekliğine ilişkin uygulamalara değinilmesi uygun görülmüştür.

A. IMF VE BÜTÇE ESNEKLİĞİ

IMF, ani ve etkili ekonomik çöküşlerin yaşandığı ülkelerin uyumlu bir politika ve çözüme yönelik reformlar uygulayabilmesi için mali yardım sağlamaktadır. Doğal afet ve savaş gibi acil durumlarda bütçe açığı veren ülkeler bu sorunlarını çözmek için IMF ile anlaşma yapıp kredi talep etmektedir. IMF ise bu kredileri, ülkelerin belli koşulları sağlaması halinde vermektedir³⁰². IMF'nin rutin olmayan sorunlara yönelik çözüm olarak bu şekilde yardımlarda bulunması temelde bütçe esnekliğinin amacına paralellik göstermektedir. Bu bağlamda IMF ile yapılan anlaşmaların, anlaşma yapılan ülkelerin bütçe esnekliğini olumlu etkilediği söylenebilir.

Bununla birlikte IMF ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde Türkiye'de yeni kanunların uygulamaya konması, performans esaslı bütçeleme sistemi, orta vadeli harcama sistemi ve çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmesi gibi uygulamalar³⁰³ da Türkiye' de bütçe esnekliğini olumlu etkilemektedir. Çünkü bütçe esnekliği, performans esaslı bütçeleme ve buna bağlı olarak orta vadeli harcama sisteminin varlığı halinde artmaktadır³⁰⁴.

16 Nisan 1998 tarihinde IMF, "Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Kodu" nu kabul etmiştir. Bu kodda mali saydamlığa ilişkin ilkeler yer almaktadır. Bu ilkeler³⁰⁵;

- ❖ **Yetkililerin rollerinin ve sorumluluklarının açık olması:** IMF, bu ilkesi kapsamında mali yönetimden sorumlu kurumların yetkilerinin tam olması gerektiğini belirtmektedir. Bütçe esnekliğinin boyutlarından birinin tüm hiyerarşik

³⁰² <https://www.IMF.org/external/np/exr/facts/crises.htm> (08.07.2017)

³⁰³ Kaya, a.g.e., s. 387.

³⁰⁴ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 44.

³⁰⁵ Coşkun Can Aktan, İstiklal Y. Vural, Yusuf Tuğrul Karaaslan, "Kurallara Dayalı Ekonomi Politikası Yönetimi: Mali ve Parasal Politikalarda Saydamlığın Oluşturulmasına Yönelik Kurallar", *Mali Kurallar*, ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Ankara, 2010, s. 295.

karar alıcıların karar verme yetkisinde serbest olması gerektiği dikkate alındığında bu nokta bütçe esnekliğini olumlu etkileyen bir olgudan bahsetmek mümkündür.

❖ **Bilginin kamuya açık olması:** Bu ilkeyle bir yıl içindeki performans, ilgili cari yıl ve geçmiş yıl bütçeleri baz alınarak değerlendirilip öngörülmeyen riskler ve yükümlülükler analiz edilmeli ve kamuoyu bu konuda bilgilendirilmelidir. Dolayısıyla bu ilkenin benimsenmesi ile ülkeler, rutin olmayan sorunlara önceden önlem almaya yönlendirilmektedir. Dolayısıyla bütçe esnekliğini olumlu etkilemektedir.

❖ **Bütçenin hazırlanması, uygulanması ve raporlanmasına ilişkin süreçlerin bağımsız olması:** IMF'ye göre bütçede öngörülemeyen risklerin de hesaplanması gerekmektedir. Bu da bütçenin hazırlanması, uygulanması ve raporlanması süreçlerinin siyasi veya çıkar gruplarının baskısı olmaksızın bağımsız bir şekilde yürütülmesinden geçmektedir. Diğer taraftan ilgili yıl bütçe kanunlarında gelecek yıllara ilişkin politik hedefler ve uygulanacak politikalar doğru ve açık bir şekilde belirtilmelidir. Dolayısıyla IMF, bütçe esnekliği ile paralel olarak beklenmedik sorunlara ve karar alıcıların karar verme yetkisinin serbest olmasına önem vermektedir.

B. AVRUPA BİRLİĞİ VE BÜTÇE ESNEKLİĞİ

Avrupa Birliği'nde uygulanan bütçe esnekliğinin araştırılması bakımından Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma'da yer alan Maastricht Kriterlerine ilişkin maddeler ve protokoller incelenmiştir. Bu bağlamda Avrupa Birliği'ne üye devletlerin uyması öngörülen yakınsama kriterlerinde bütçe açığının GSYİH'ya oranının %3'ü geçmemesi gerektiği belirtilmektedir³⁰⁶.

Literatürde %3'lük oranda verilen bütçe açığına ilişkin iznin bütçe esnekliği olduğuna dair bir bilgi yer almasa da bu bütçe kuralı kapsamında esnekliğin söz konusu olduğu söylenebilir. Çünkü %3'lük bütçe açığına izin verilmesi, öncelikle üye devletlerin ekonomik kriz gibi herhangi bir rutin olmayan sorunla karşılaşması halinde bütçeyi bir politika aracı olarak kullanmak suretiyle açık vermesinin önünü açmaktadır. Dolayısıyla Avrupa Birliği'nde üye devletlere yönelik böyle bir uygulamanın yer alması bütçe esnekliği olarak değerlendirilebilir.

³⁰⁶ Dilekli, Yeşilkaya, a.g.e., s. 13.

Maastricht Kriterleri'ne uyumun gerçekleştirilmesine ilişkin prosedürel kuralları ifade eden Aşırı Açık Prosedürü'nde Almanya'ya sağlanan bir esneklik bulunmaktadır. Nitekim 2002 yılında Almanya'da bütçe açıklarının GSYİH'lerine oranı %3'ü aşmış, bu açığı düşürmeye yönelik herhangi bir uygulama yapmadığı gerekçesiyle Komisyon tarafından Aşırı Açık Prosedürü'nün başlatılması Konsey'den talep edilmiştir. Ancak Konsey'den Aşırı Açık Prosedürü'nün başlatılmaması kararı çıkmıştır. 2005 yılında ise Almanya'nın baskısıyla İstikrar ve Büyüme Pakt'ının önleyici ve düzeltici bölümünde değişiklikler olmuştur. Bu kapsamda aşırı açık olduğuna karar verilirken "diğer ilgili faktörler" in dikkate alınması, aşırı açığın kapatılması için verilen sürelerin uzatılması gibi reformlar yapılmıştır. Yapılan bu reformlar ise Aşırı Açık Prosedürü'nün esnetilmesine neden olmuştur³⁰⁷. Ancak bu esneklik rutin olmayan sorunlara ilişkin olmadığı gibi ne derece olumlu olduğu konusunda da soru işaretine neden olmaktadır.

III. SEÇİLMİŞ DİĞER ÜLKELERDE YER ALAN BÜTÇE ESNEKLİKLERİ

Bu bölümde Anglo Sakson yapıya sahip olan Amerika Birleşik Devletleri, Kıta Avrupası sistemine dahil olan İngiltere, Almanya, Yeni Zelanda ve iki sisteme de dahil olmayan Japonya' da bütçe esnekliğine dair uygulama örneklerine değinilmektedir.

A. ABD'DE BÜTÇE ESNEKLİĞİ

ABD bütçesinin hazırlık aşamasında ABD Başkanı, Yönetim ve Bütçe Ofisi ile diğer yürütme yetkilileri tarafından teklif edilen bütçenin kuruluşlar üzerindeki etkisini tartışmak ve bütçeyi buna göre değiştirmek için federal kurumlarla görüşmektedir. Bu uygulama ABD'de bütçe esnekliğini olumlu etkilemektedir³⁰⁸. Çünkü bütçe esnekliğinin sağlanması için tüm hiyerarşik düzeylerdeki karar alıcıların serbest karar vermesi önem arz etmektedir³⁰⁹.

ABD'de bütçe yılının başlangıcı olan 1 Ekim'e kadar bütçe kanun tasarısının kabul edilmemesi halinde geçici bütçe uygulanmaktadır³¹⁰. Bu uygulama rutin olmayan

³⁰⁷ Uludağ, a.g.e., s. 3.

³⁰⁸ Nanda, a.g.e., s. 327.

³⁰⁹ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 26.

³¹⁰ Karahanoğulları, a.g.e., s. 283.

bir soruna ilişkin çözüm niteliğinde olduğundan bütçe esnekliği olarak değerlendirilebilmektedir.

ABD’de ödenek tahsisleri çeyrek dönemler itibariyle yapılmaktadır. Ancak rutin olmayan bir sorunla karşılaşılması halinde ödenek tahsislerinin yapıldığı dönemlerde değişiklik yapılmaktadır. Bununla birlikte ABD bütçesinin uygulanması aşamasında rutin olmayan sorunlarla karşılaşılması halinde ek ödenek, bütçe tasarısının zamanında kanunlaşmaması halinde ise devamlı ödenek uygulamasına yer verilmektedir. Son olarak yine rutin olmayan bir sorunla karşılaşılması halinde harcamaların ertelenmesine karar verilebilmektedir. Bu uygulamalar da bütçe esnekliği niteliğindedir³¹¹.

ABD’de harcama öncesi ve harcama sonrası kontrolleri uygulanmaktadır. Bütçe esnekliği bakımından harcama öncesi kontroller esnekliği azaltırken harcama sonrası kontrollerin esnekliği artırdığı belirtilmektedir. Bu bakımdan harcama öncesi kontrollerin bütçe esnekliğini olumsuz etkilediği, harcama sonrası kontrollerin ise olumlu etkilediği söylenebilir³¹².

Diğer taraftan federe devlet bakımından uygulanan kurallarda katı kuralların varlığı dikkat çekmektedir. Buna göre yöneticinin bütçe görüşmeleri başlangıcında eyalet meclisine denk bütçe sunmasının zorunlu tutulması, eyalet meclisi tarafından denk bir bütçenin meclisten geçirilmesi gerekliliği, yıl bitimiyle birlikte artık bütçe açığının devredilememesi, iki yıllık bütçe dönemine sahip olan eyaletlerin bir kısmı için geçerli olmakla birlikte bütçe açığının diğer iki yıllık döneme devredilememesi gibi kuralların³¹³ ABD’ nin bütçe esnekliğini olumsuz etkilediği söylenebilir.

B. ALMANYA’DA BÜTÇE ESNEKLİĞİ

Almanya Anayasası’nın “Bütçe İçin Acil Durum Halleri” başlıklı 109a. maddesine göre “*Bütçe acil durumlarını önlemek için federal bir yasa, (...) tehdit eden bir bütçe acil durumunun tespit edilebilmesinin şartları ve buna ilişkin prosedür, bu durumu engellemek için onarım programlarının oluşturulması ve bunların uygulanması için gerekli ilkeler. İstikrarlılık kurulunun kararları ve bu kararların dayanağı olan danışma belgeleri kamuya duyurulmalıdır.*” Maddede belirtildiği üzere Almanya’da acil

³¹¹ Karahanoğulları, a.g.e., s. 284.

³¹² Karahanoğulları, a.g.e., s.285.

³¹³ Bohn, İnman, a.g.e., s.8.

durumlara yönelik bu şekilde bir prosedürel kuralın belirlenmesi Almanya’da bütçe esnekliğine önem verildiğini göstermektedir.

Diğer taraftan 109. maddenin 3. fıkrasında geçen “(...) normal durumun aksine oluşan konjonktür gelişimlerinin etkilerini simetrik olarak dikkate alacak düzenlemeler ile devletin kontrolü dışına çıkan ve devletin mali durumunu önemli ölçüde olumsuz etkileyen doğal afet veya olağanüstü acil durum halleri nedeniyle oluşan iniş ve çıkışları göz önüne alacak istisnai düzenlemeler yapabilir. (...)” hükmü de yine rutin olmayan bir problemle karşılaşıldığında yapılan düzenlemelerde değişiklik yapılabileceğini ifade etmektedir. Bu da bütçe esnekliğini olumlu etkilemektedir.

Anayasanın 111. maddesinde rutin olmayan bir problem olarak değerlendirilebilen bütçe planlamasının kesinleşmemesi halinde giderlere ilişkin uygulanacak prosedüre yer verilmektedir. Buna göre;

“ (1) Bir hesap yılının kapanmasından önce, gelecek yıl için bütçe planı yasayla tespit edilmemişse, Federal Hükümet, yasanın yürürlüğe girmesine kadar aşağıdaki gerekli harcamaları yapabilir(...)”Almanya’nın rutin olmayan bir probleme karşı önlem olması için böyle bir hükme yer vermesi bütçe esnekliğini olumlu etkilemektedir.

Almanya bütçesinin esnek olduğuna yönelik bir diğer düzenleme ise Anayasa’nın 112. maddesinde yer verilmektedir. Bütçenin hazırlanması aşamasında öngörülemeyen harcamalara yönelik uygulanacak kurallar madde 112’ de şu şekilde ifade edilmektedir: “Plan üstü ve plan dışı harcamalar, Federal Maliye Bakanı’nın iznine bağlıdır. Bu izin, ancak önceden öngörülemeyen ve kaçınılmaz bir gereksinme dolayısıyla verilebilir.(...)” Bu maddede öngörülemeyen harcamalara yönelik uygulanacak kurallar belirlenmekte olup federal bir yasa ile kural koyulması uygun görülmüştür. Bu da bütçe prosedürleri bakımından rutin olmayan problemlere yönelik çözüm niteliğinde olduğundan bir esnekliğin mevcut olduğunu göstermektedir³¹⁴.

Federal Almanya Anayasası’nın 115. maddenin 2. fıkrasında geçen “(...) normal durumun aksine oluşan konjonktür gelişimlerinin etkileri nedeniyle oluşan iniş ve çıkışlar bütçede simetrik olarak dikkate alınmalıdır.(...)” ifadesi konjonktürel duruma göre bütçede ayarlama yapılabileceğini belirtmektedir. Dolayısıyla bu uygulama ile Almanya’da bütçe esnekliğine önem verildiği söylenebilmektedir. Aynı şekilde maddede yer alan “(...) Devletin kontrolü dışına çıkan ve devletin mali durumunu önemli

³¹⁴ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 13.

ölçüde olumsuz etkileyen doğal afet veya olağanüstü acil durum hallerinde, bu kredi üst sınırları Federal Meclis üyelerinin çoğunluğunun verdiği bir karar ile aşılabılır. Bu karar geri ödeme planını da içermelidir(...)" ifadesi de kuralın ihlal edilmesine diğer bir ifadeyle kuralda sapmaya izin verdiğinden bütçe kuralları açısından sağlanan bir esneklik olarak kabul edilebilir³¹⁵.

C. İNGİLTERE'DE BÜTÇE ESNEKLİĞİ

İngiltere'de mali yılın Nisan ayında başlaması nedeniyle gelir ve gider bütçesi tasarısının mali yıla yetişmemesine çözüm olarak gelir ve giderlere yönelik iki geçici düzenleme yapılmaktadır³¹⁶ Bu tür olağanüstü bir durum için yapılan geçici düzenleme uygulaması İngiltere bütçe esnekliğine önem verildiğini göstermektedir.

Ancak İngiltere bütçesinin, farklı partiler arasındaki müzakerelerin bir sonucu olarak işbirliğine dayalı bir uygulama olmadığı bakanlarının ve yetkililerinin desteklediği Şansölye' nin (İngiltere Maliye ve Ekonomi Bakanı) bir ürünü olduğu³¹⁷ dikkate alındığında bütçe esnekliğinin olumsuz etkilendiği görülmektedir. Çünkü bütçe esnekliğinin amacı olan rutin olmayan sorunlara çözüm bulunabilmesi için karar alıcıların serbest ve eşit bir şekilde karar verebilmesi önem arz etmektedir³¹⁸.

D. YENİ ZELANDA'DA BÜTÇE ESNEKLİĞİ

Yeni Zelanda hükümetinin, bütçe ilkelerinden sapmaya çeşitli nedenlerle izin vermesi Yeni Zelanda'da uygulanan kurallara ilişkin bir bütçe esnekliği olarak kabul edilebilir³¹⁹. Çünkü bütçe kurallarından sapmaya izin verilmesi, bütçe kuralları içerisinde alternatif seçeneklerinin var olduğu göstermektedir. Bu ise bütçe esnekliğinin bir boyutu olan bütçe kurallarında değişkenliğinin var olması anlamına gelmektedir³²⁰.

Diğer taraftan Yeni Zelanda'da Bütçe Tasarısı ile birlikte diğer belgelerin yanı sıra Bütçe Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu'da sunulmaktadır. Bu rapor ile Yarı Yıl Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu'nda belirtilen tahminler

³¹⁵ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 23.

³¹⁶ Başoğlu, a.g.e., s.62.

³¹⁷ Tony Prosser, "Limitations on Government Debt and Deficits in the United Kingdom, ", *Fiscal Rules Limits on Governmental Deficit and Debt*, Ed: Fred L. Morrison, C: 20, s. 301.

³¹⁸ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 11.

³¹⁹ Kennedy, Robbins, a.g.e., s.218.

³²⁰ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 26.

güncelleştirilmektedir³²¹. Bu uygulama Yeni Zelanda'nın ortaya çıkabilecek ani değişikliklere karşı bir önlem aldığı şeklinde yorumlanabilir. Bu da bütçe esnekliğini olumlu etkileyen bir durumdur³²².

E. JAPONYA'DA BÜTÇE ESNEKLİĞİ

Japonya devletinin tahmin edilemeyen durumlarla karşılaşılması halinde rezerv fonu oluşturmasına ilişkin 87. maddesi³²³ yer almaktadır. Bu maddeye göre;

“1) Bütçede öngörülmeleyen açıkları karşılamak için, bir rezerv fonunun oluşturulmasına (...) izin verilebilir.(...)”

İlgili madde ile bütçede öngörülemez durumlara ilişkin bir önlem alınması Japonya' da bütçe esnekliğine önem verildiğini göstermektedir.

Bununla birlikte Japonya' da yıllara sari harcamalar bakımından anayasal kural bulunmaktadır. Buna göre yıllara sari harcamalar, devletin, inşaat ve imalat gibi beş yılı geçmemek üzere birden fazla yılı kapsayan yatırım harcamalarını ifade etmektedir. Bu tür harcamaların yapılabilmesi, harcamanın yapılacağı projeler için yıllık ödeneklerin bütçede gösterilmesine ve her bir proje için parlamentodan onay alınmasına bağlıdır³²⁴. Bütçe kurallarının ertesi yıla yaygın faaliyetleri sınırlaması bütçe esnekliğini sınırlayan bir durumdur³²⁵. Ancak Japonya'da ertesi yıla yaygın faaliyetleri meclis onayına bağlaması, kesin bir izni ifade etmese de bütçe esnekliği bakımından olumsuz değerlendirilebilir. Çünkü karar alıcıların karar verme yetkisinde serbest olmasını olumsuz etkileyen bir durum söz konusudur.

Bununla birlikte Japonya' da öngörülemez durumların ortaya çıkması halinde ödenek aktarılmasına izin verilmektedir³²⁶. Bu uygulama bütçe esnekliği bakımından olumlu olmaktadır. Ancak ödenek aktarımının parlamento iznine tabi olması ve cari yıl içinde kullanılmayan ödeneklerin kullanılmayacağını anlaşılması halinde bu aktarımın uygulanması bütçe esnekliğini olumsuz etkilemektedir.

³²¹ Tunçer, Kılıçer, a.g.e., s. 115.

³²² Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 95.

³²³ Erginay, a.g.e., s. 503.

³²⁴ Günay, a.g.e., s. 215.

³²⁵ Di Francesco, Alford, “Balancing Budget Control and Flexibility: The Central Finance Agency As ‘Responsive Regulator’”, a.g.e., s. 977.

³²⁶ Günay, a.g.e., s. 215.

IV. BÜTÇE KURALLARININ VE BÜTÇE ESNEKLİĞİNİN EŞZAMANLI VAR OLMA OLANAĞININ TARTIŞILMASI

Bütçe esnekliği; bütçeleme aşamalarında uyulması gereken kuralların çeşitliliği ve hiyerarşik seviyelerdeki karar verme yetkisindeki serbestliği ifade eden bir kavramdır. Diğer taraftan bütçe kuralları bütçeleme aşamalarında uyulması gereken rutin düzenlemelerdir.

Bu bölümde bütçeleme aşamalarında uygulanan bütçe kuralları ve var olan bütçe esnekliği uygulamalarının birlikte uygulanıp uygulanamayacağı açıklanacaktır. Sınırlama ve esneklik olarak bu iki zıt kavramın birbirileri üzerindeki etkilerinden yola çıkarak bir sonuca varılacaktır.

A. BÜTÇE KURALLARI VE BÜTÇE ESNEKLİĞİNİN BİRBİRİLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Bir bütçe sürecinde karşılaşılan rutin problemlere yönelik düzenlemelerin yani bütçe kurallarının karşılaşılan rutin olmayan sorunlara çözüm üretebilme kapasitesi düşük olabilmektedir. Bu noktada bütçe esnekliğinin var olması bütçe kuralları üzerinde gevşetici bir etki meydana getirmekte ve sorunlara çözüm üretilebilmesini kolaylaştırmaktadır. Diğer taraftan bütçe kuralları, bütçe esnekliği üzerinde sınırlayıcı bir etki meydana getirerek hiyerarşik seviyelerdeki karar alıcıların serbest olması ve kuralların değişken olmasından kaynaklanan etkileri en aza indirmeyi sağlamaktadır.

1. Bütçe Kurallarının Bütçe Esnekliği Üzerindeki Sınırlayıcı Etkisi

Kamu yönetiminde bütçe esnekliği, yetkililerin rutin olmayan bir problemle karşılaştığında var olan mali kurallarla çözüm araması veya yeni bir kural geliştirmeye başvurması nedeniyle sınırlanmaktadır³²⁷.

Bütçe kuralları, bütçe esnekliğini çeşitli şekillerde sınırlamaktadır³²⁸;

- ✓ Bütçe kuralları, kamu parasının tahsil edileceği, harcanacağı, hesaplanacağı, transfer edileceği, biriktirileceği; yere, zamana, miktara, yönteme karar vererek bütçe esnekliğini sınırlamaktadır. Bütçe kurallarının bu etkisi aynı zamanda karar

³²⁷ Di Francesco, Alford, “Balancing Budget Control and Flexibility: The Central Finance Agency As ‘Responsive Regulator’”, a.g.e., s. 976.

³²⁸ Di Francesco, Alford, “Balancing Budget Control and Flexibility: The Central Finance Agency As ‘Responsive Regulator’”, a.g.e., s. 977.

alıcıların keyfi kararlar vermesinin, yolsuzluğa yönelmesinin önüne geçmektedir³²⁹. Ancak bütçeleme ve finansal yönetime ilişkin kurallar, kurum temsilcilerinin bağımsız hareket etmesini ve hizmet etme kalitesini olumsuz etkileyebilmektedir³³⁰.

- ✓ Harcama öncesi dönemlerde uygulanan kurallar, harcama sonrası dönemlerde uygulanan kurallara göre esnekliği daha fazla sınırlamaktadır. Çünkü harcama öncesi kurallar, yapılacak harcamaların öncesinde veya harcama sırasında uygulanan düzenlemelerdir. Bu şekildeki düzenlemelerin uygulanması karar alıcıların verdiği karardan sapma olasılığını azaltır. Çünkü karar alıcıların teklif ettiği ödenekler harcama öncesinde kontrol edilip karara bağlanır. Bu durumda harcamaya izin verilmeme ihtimalinin olması, alınacak bütçe kararlarının ve dolayısıyla esnekliğinin kısıtlanmasına neden olacaktır.
- ✓ Bütçe kuralları rutin olmayan sorunlarla karşılaşıldığında devletin çözüm üretmesini zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla bütçe kuralları tahsis edilen ödeneklerin yeniden tahsis edilmesine engel olduğundan ortaya çıkan beklenmedik bir problem karşısında çözüm üretilmesini engellemektedir.
- ✓ Bir bütçe yılından fazla süren iş ve hizmetler bakımından var olan işbirliği, bu tip faaliyetler bakımından sağlanan ödeneklerinin tahsisinin bir sonraki yıla devri halinde devam edebilmektedir. Ancak böyle bir devri engelleyen bir bütçe kuralının varlığı esnekliği sınırlayacaktır.
- ✓ Bütçe kuralları kapsamında bütçe otoritelerinin tek bir makama karşı hesap verme sorumluluğu olduğu ifade ediliyorsa esneklik sınırlanmış olacaktır. Çünkü hesap verme sorumluluğu bakımından idari birimlerin sorumlu olduğu makamlar ne kadar fazlaysa esnekliğin o kadar yüksek olduğu belirtilmektedir³³¹. Bununla birlikte bütçe esnekliğinin sağlanması, bütçe yetkililerinin karar verme serbestisine bağlı olmaktadır. Bu serbesti hesap verme sorumluluğuna ilişkin kurallarla sınırlanabilmektedir³³².

³²⁹ Michael Di Francesco, John Alford, “Balancing Budget Control and Flexibility: The Central Finance Agency As ‘Responsive Regulator’”, *Public Management Review*, C: 19, S: 7, 2017, s. 976.

³³⁰ Di Francesco, Alford, “*Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*”, a.g.e., s.12.

³³¹ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 43.

³³² Di Francesco, Alford, “*Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*”, a.g.e., s.12.

- ✓ Harcamalara yönelik sınırları belirten bütçe kuralları eğer kullanılmayan ödeneklerin iade edilmesi veya yapılan fazla harcamaların cezalandırılması gibi kuralları kapsıyorsa bütçe esnekliği sınırlandırılmış olacaktır³³³.
- ✓ Bütçe yetkililerinin bütçenin uygulanma aşamasında ödenek veya fon transfer etmesi üzerinde sınırlamalar, transferleri kesinlikle yasaklıyor veya merkezi yönetimden izin alınmasını zorunlu kılıyorsa bütçe esnekliği üzerinde sınırlayıcı bir etki söz konusu olacaktır³³⁴.
- ✓ Kamuoyu, performans değerlendirmelerini de kapsayan raporlamalar ile bilgilendirilmektedir. Bu bakımdan raporlamalar kamuoyunun anlayamayacağı terimler kullanılarak hazırlırsa, performans ölçütlerinin kapsamı darsa diğer bir ifadeyle ayrıntılı olarak belirtilmemişse bütçe esnekliği üzerinde olumsuz bir etki söz konusu olmaktadır³³⁵.

2. Bütçe Esnekliğinin Bütçe Kuralları Üzerindeki Gevşetici Etkisi

Bütçe kurallarının bütçe esnekliği üzerindeki sınırlayıcı etkisi olduğu gibi bütçe esnekliğinin katı bütçe kuralları üzerinde gevşetici etkisi bulunmaktadır.

- ✓ Bütçe kuralları kapsamında bütçe otoritelerinin farklı amaçlar için farklı makamlara karşı hesap vereceği ifade ediliyorsa yüksek bir esneklikten bahsedilmektedir. Dolayısıyla söz konusu bütçe kuralı farklı amaçlar için farklı makamlara karşı sorumluluğu ifade edecek şekilde uygulandığı zaman tek bir makamla sınırlı olan sorumluluk birden fazla makama yayılarak esnetilmiş olacaktır.
- ✓ Bütçe çok yıllık olarak hazırlanıyorsa ve de bütçe ödenekleri çok yıllık ayarlanarak sürekli değiştirilme imkanına sahipse yüksek esneklik söz konusu olmaktadır.
- ✓ Bütçe yetkililerinin bütçenin uygulanma aşamasında ödenek veya fon transfer etmesi üzerinde sınırlamalar, koşulların gerektirdiği şekilde istisnalar ile sürekli olarak ayarlanıyorsa kurallar gevşetilmektedir.

³³³ a.g.e., s. 43.

³³⁴ a.g.e., s. 43.

³³⁵ a.g.e., s. 43.

- ✓ Kamuoyu bilgilendirilmesi amacıyla hazırlanan raporlar sık sık ve değişkenlik göstererek yapılp performans ölçütleri finansal veya finansal olmayan geniş terimler kullanılarak ifade ediliyorsa esneklik sağlanmış olacaktır³³⁶.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere bütçe kurallarının bütçe esnekliği üzerinde sınırlayıcı, bütçe esnekliğinin ise bütçe kuralları üzerinde gevşetici nitelikte etkileri bulunmaktadır.

B. BÜTÇE KURALLARI İLE BÜTÇE ESNEKLİĞİNİN EŞZAMANLI VARLIĞI

Bütçe kuralları ve bütçe esnekliğinin ekonomide ve birbirileri üzerinde meydana getirdikleri etkiler ile çeşitli ülkeler ve uluslararası kuruluşlar bakımından bütçe kuralı ve bütçe esnekliği uygulamaları incelenmiştir.

Bu başlık altında yapılan incelemeler sonucunda, bütçe kuralları ile bütçe esnekliğinin birlikte uygulanıp uygulanmadığı, uygulanıyorsa ne şekilde uygulandığı konularına açıklık getirilmeye çalışılmaktadır.

1. Bütçe Kuralları ve Bütçe Esnekliğinin Birlikte Uygulanabilirliği

Bütçe kuralları ile bütçe esnekliğinin aynı anda mümkün olup olmaması konusunun açıklığa kavuşturulması için öncelikle bütçe kuralları ve bütçe esnekliği kavramlarının neyi ifade ettiğini hatırlamak gerekmektedir. Bu anlamda bütçe kuralları, yasalar veya anlaşmalar düzeyinde bütçenin hazırlanması, onaylanması, uygulanması, kontrolü ve performans değerlendirmesi aşamalarında sayısal ve prosedürel olarak uyulması gereken yazılı veya yazılı olmayan rutin düzenlemeler; bütçe esnekliği ise bütçenin hazırlanması, onaylanması, uygulanması, kontrolü ve performans değerlendirmesi aşamalarındaki tüm hiyerarşik düzeylerin karar verme yetkisinin serbest olması ve bütçe kurallarında değişkenliğin sağlanması ile rutin olmayan sorunlara hızlı, etkili ve en uygun çözümün bulunabilme kapasitesi olarak tanımlanabilmektedir.

Diğer taraftan bütçe kuralları ve bütçe esnekliğinin tek başlarına uygulandığı bir ekonomide çeşitli sorunlara neden olacağı yukarıda belirtilmiştir. Buna göre katı bütçe

³³⁶ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 43.

kuralları, politik karar alıcıların ve uygulayıcıların karar alırken esnek olmamasına ve kuralları uygulamadan kaçınmasına neden olabilmektedir³³⁷. Diğer taraftan katı bütçe kuralları, her yıl değişmeyen ve güncellenmeyen kurallar olduğundan bütçe sürecini ve bu süreçte gerekli siyasi kararların uygulanmasını sınırlamaktadır³³⁸. Bütçe esnekliği ise ekonomik konjonktürün değerlendirilmesi ve konjoktüre uygun aracın seçilmesi bakımından çeşitli olumsuz etkilere sahiptir. Buna göre tam bütçe esnekliğinde karar alıcıların herhangi rutin olmayan bir problemle karşılaştığında bunun çözümüne yönelik karar alma serbestliğine sahip olması³³⁹, ekonomik konjoktüre yönelik değerlendirmeleri kendi çıkarları doğrultusunda yapmalarına bunun sonucunda da rutin olmayan problemleri ortaya çıkarmayı ve buna yönelik çözüm önerilerini uygulamayı reddetmeyi seçebilmelerine³⁴⁰, karar alıcıların kararları kendi görüşlerine göre değil, bağlı oldukları partinin siyasi görüşlerine veya çıkar gruplarının baskısına³⁴¹ göre uygulayabilmelerine³⁴², karar alıcıların kararları seçim sonuçlarını olumlu etkileyecek şekilde almayı tercih edebilmelerine³⁴³ neden olmaktadır. Diğer taraftan tam bütçe esnekliğinde kuralların değişken olması ve en uygun kural belirlenirken yasal süreçten geçilmesi, rutin olmayan sorun üzerinde gecikmeli bir etkiye neden olacaktır³⁴⁴. Bu tür gecikmeleri azaltmak için yasama organının onaylama yetkisini kaldırmak suretiyle var olan kuralda değişiklik yapılarak ve yürütme organına belirli sınırlar içerisinde serbest karar verme yetkisi verilerek oluşacak gecikmelere önlem olarak formül esnekliği yöntemi önerilebilmektedir³⁴⁵. Formül esnekliği kavramı; ekonomik istikrarın sağlanması amacıyla belirlenen kuralların yasal düzenlemeler ve ekonomik değişkenler üzerine kurulu bir tahmin sistemi ile belirlenmesini ifade etmektedir³⁴⁶.

Bütçe esnekliğinin ve bütçe kurallarının birbirileri üzerindeki etkisi, yukarıda bahsi geçen olumsuz etkileri en aza indirmektedir. Nitekim bütçe kuralları kamu parasının tahsil edileceği, harcanacağı, hesaplanacağı, transfer edileceği, biriktirileceği; yere, zamana, miktara, yonteme karar vererek bütçeleme aşamalarında yetkili organların

³³⁷ Günay, a.g.e., s. 404.

³³⁸ Schick, "Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks", a.g.e., s.18.

³³⁹ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 23.

³⁴⁰ Turhan, a.g.e., s. 115.

³⁴¹ Turhan, a.g.e., s. 115.

³⁴² Turhan, a.g.e., s. 114.

³⁴³ Tokatlıoğlu, Selen, a.g.e., s. 143.

³⁴⁴ Turhan, a.g.e., s. 116.

³⁴⁵ Turhan, a.g.e., s. 116.

³⁴⁶ Edizdoğan, Çetinkaya, Gümüş, a.g.e., s. 531.

siyasilerin ve çıkar gruplarının baskısı, kişisel menfaat dürtüleri ile hareket etmelerinin önüne geçebilir. Ancak bütçe kuralları bahsi geçen alanlarda uygulanan rutin düzenlemeler olup rutin olmayan problemlere yönelik çözümleri kapsamına almamaktadır. Ekonomik konjunktürde meydana gelen beklenmedik değişimlere cevap verilebilmesi için rutin düzenlemelerin, rutin olmayan düzenlemeler ile dengelenmesi gerektiği ileri sürülmektedir³⁴⁷. Bu bakımdan bütçe esnekliğinin bütçe kuralları üzerinde etkisi önem arz etmektedir. Bütçe esnekliği; bütçe yetkililerinin farklı amaçlar için farklı makamlara hesap vermesinin önünü açarak, bütçenin bir mali yılı değil, çok yıllık dönemi kapsamasını sağlayarak, uygulanan kurallarda değişkenliğin artırılmasına teşvik ederek, çeşitli transfer kurallarına yönelik istisnalar ile sürekli ayarlamalara yer verilmesine imkan vererek, kamuoyunu bilgilendirmek amacıyla yapılan raporlamaların açık, anlaşılır ve güncel olmasını sağlayarak³⁴⁸ mevcut bütçe kurallarının gevşetilmesini ve rutin olmayan problemlere daha kolay, etkili ve uygun çözüm üretilebilmesini sağlamaktadır. Çünkü rutin olmayan problemlere çözüm üretilebilmesi için karar alıcıların, ekonomik konjoktüre uygun yeni kararlar vermesi, politikalarda, yapılarda, kaynaklarda ve süreçlerde değişiklik yapması önem arz etmektedir³⁴⁹.

Dolayısıyla bütçe kuralları ve bütçe esnekliği diğer bir ifadeyle sınırlama ve gevşetme arasındaki dengenin, ekonomik konjoktüre meydana gelen değişimlere hızlı, etkili ve en uygun çözümlerin bulunabilmesi bakımından kurulması gerekmektedir³⁵⁰.

2. Bütçe Kuralları ve Bütçe Esnekliği Arasındaki Dengeye İlişkin Uygulamalar

Türkiye’de bütçe esnekliği ve bütçe kuralları bakımından çeşitli uygulamalar yukarıda farklı başlıklar altında ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir. Burada ise Türkiye’nin bütçe esnekliği ve bütçe kuralları bakımından dengeyi sağlamak amacıyla uyguladığı bir takım uygulamalara yer verilecektir. Bu uygulamaların belirtilmesi ile Türkiye’de bütçe esnekliği ile bütçe kurallarının birlikte uygulanmasının gerekliliğine vurgu yapılması amaçlanmıştır.

³⁴⁷ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 9.

³⁴⁸ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 43.

³⁴⁹ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 11.

³⁵⁰ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 95.

1982 Anayasası'nın 161. maddesinde geçen “(...)ödenek artışını öngören değişiklik teklifleri ile cari ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.(...)” hükmü bütçe kuralı ve bütçe esnekliğinin birlikte uygulandığına ilişkin ilk gösterge olarak kabul edilebilir. Çünkü burada ödenek artışına ilişkin değişiklik teklifleri ve mali yük getiren teklifleri yapma izni, mali kaynak gösterilmesi şartına bağlanarak sınırlanmaktadır. Dolayısıyla rutin olmayan bir soruna ilişkin çözüm olarak ödenek artışına izin verilmesi bir esneklik olurken bunun mali kaynak gösterme zorunluluğu gibi bir şarta bağlanması ise bir sınırlama niteliğindedir.

5018 sayılı kanununun 20. maddesinin “e” bendinde “(...)(e) (...)Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde yeni tertipler, gelir kodları ve finansman kodları açılabilir(...)” şeklindeki ifadeyle belirli usul kuralları uymak kaydıyla tertip, gelir kodu ve finansman kodunun açılmasına izin verilmektedir. “g” bendinde yer alan “(...)(g) (...)olağanüstü hallerde (...) mevcut ödenekler, bu idarelerin ödenek toplamları aşılmamak şartıyla, birleştirilerek kullanılabilir. Bu durumda da mevcut ödeneklerin yeterli olmaması halinde toplam ödenek tutarının yüzde on beşine kadar ek harcama yapılabilir(...)” hükmü ile rutin olmayan sorunlara karşılık belirlenen ödeneklerin belli sınır dahilinde aşılabileceği belirtilerek 1982 Anayasası'nın 161. maddesindeki “(...)ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir(...).” hükmüne yönelik bir istisnaya yer verildiği söylenebilir. Dolayısıyla rutin düzenleme niteliğindeki anayasal bir kural, rutin olmayan problemlere etkili ve hızlı bir çözüm yolu olarak yasal bir kural ile değiştirilmektedir. Böylelikle kural ile esneklik arasındaki denge sağlanmaktadır.

Örtülü ödeneğe ilişkin 24. maddede yer alan “(...)İlgili yılda bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçemez(...)” ve “(...)Cumhurbaşkanının ve ailesinin kişisel harcamaları ile siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamaz(...)” hükümleri ile bir sınırlamaya yer verildiği söylenebilir. Çünkü herhangi bir istisnaya yer verilmemektedir. Örtülü ödeneğin bütçe esnekliğine ilişkin bir uygulama olduğu dikkate alındığında bu sınırlama ile esneklik ve kural arasında denge oluşturulduğu anlaşılmaktadır.

Türkiye’ de bütçe kuralları ile bütçe esnekliği arasındaki dengenin kurulmasına

ilişkin diğer uygulamalara 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'da rastlanmaktadır. İlgili kanunun 5. maddesinde hem rutin bir düzenleme ile bütçe kuralına hem de istisna ile bütçe esnekliğine yer verilmektedir. Buna göre “(...) Borçlanma limiti değiştirilemez. Ancak borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limit yıl içinde en fazla yüzde beş oranında artırılabilir. Bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ilave yüzde beş oranında bir tutar, ancak Cumhurbaşkanı kararı ile artırılabilir. Bütçenin denk olması durumunda da borçlanma, anapara ödemesinin en fazla yüzde beşine kadar artırılabilir.” Maddede geçen “(...)Borçlanma limiti değiştirilemez(...)” şeklindeki kuralında maddenin devamında yer alan ifadeler ile değişiklik yapılmıştır. Söz konusu değişikliklerle meydana gelen bütçe esnekliği ise belirli sınırlamalar çerçevesinde sağlanmaktadır. Böylelikle bütçe kuralı ve esnekliği arasındaki denge kurulmuş olmaktadır.

Diğer taraftan ilgili kanunun 6. maddesinde “(...) özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri, ancak karşılığında ilgili yıl bütçe kanununda yeterli ödenek olması kaydıyla ihraç edilir. Yıl içinde ortaya çıkan ve önceden öngörülmemiş gelişmeler için özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri ise ancak ödenek kalemleri arasında aktarma yapılarak, ihraç edilebilir(...)” ifadelerine yer verilmektedir. Bu maddede ödenek transferlerine ilişkin belirtilen kuralın rutin olmayan bir problemle karşılaşılması halinde değiştirilebileceği belirtilmektedir. Ancak bu değişiklik belirli bir sınırlama altında uygulanmaktadır. Dolayısıyla bu madde ödenek transferlerinin belirli sınırlar çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerektiğini belirttiğinden yine kural ve esneklik arasındaki dengeye ilişkin bir uygulama niteliğindedir³⁵¹.

Merkezi yönetim bütçe kanunları incelendiğinde Türkiye’de bütçe kuralı ve bütçe esnekliği arasında denge kurulmaya çalışıldığı görülmüştür. Nitekim 2019 yılı bütçe kanun metnindeki 6. maddede “(1) (...)ödeneklerin öncelikli hizmetlerde kullanılmasını sağlamak üzere **genel bütçe ödeneklerinin yüzde 10’unu aşmamak** kaydıyla; (...) ödenekleri kamu idareleri bütçeleri arasında veya (...) “Yedek Ödenek” tertibine aktarmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir(...)” ifadesine yer verilmektedir. Söz konusu ifadelerle belirli sınırlar altında ödenek transferine izin verilmiştir. Böylelikle hem kural hem de esneklik uygulanmaktadır.

³⁵¹ Di Francesco, Alford, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, a.g.e., s. 43.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'ndaki 27. madde “(...)Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş **en son yıl bütçe gelirinin % 10'unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, (...) büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine malî ve aynı yardım yapabilir(...)**” şeklindeki ifadelerle yine belirli sınırlar çerçevesinden mali ve aynı yardım yapılmasına izin vermektedir.

Bütçe esnekliği ve bütçe kuralları birlikte uygulanması bakımından seçilmiş diğer ülkelerde incelenmiştir. Almanya'da bütçe kuralları ile bütçe esnekliği arasındaki kurulmaya çalışılan dengeye ilişkin bir uygulama, Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'nın 115. maddesinde belirtilmektedir. İlgili maddede acil durumlarda kredi üst limitinin Federal Meclis üyelerinin çoğunluğunun verdiği karar ile aşılabileceği ifade edilmektedir. Böylelikle belirli bir sınır kapsamında esneklik sağlanmaktadır. Bununla birlikte Yeni Zelanda'da bütçe ilkelerinden sapmaya izin verilmektedir. Ancak bu izin, ilgili sapmaların neden olduğunun, nasıl ve ne zaman telafi edileceğinin belirlenmesi ve raporlanması koşulu ile verilmektedir. Dolayısıyla bu uygulama Yeni Zelanda' da kural ve esneklik arasında denge kurulmaya çalışıldığını göstermektedir. Japonya Anayasası'nın 87. maddesine göre Japonya'da öngörülemeyen bütçe açıklarının kapatılmasına yönelik rezerv fonu oluşturulması ve bu fondan ödeme yapılması parlamento onayına bağlı tutulmaktadır³⁵². Böyle bir uygulama yine belirli sınırlar dahilinde esnekliğe izin verildiğini göstermektedir.

Maastricht Kriterlerinde, AB'ye üye ülkelerin kamu açıklarının GSYİH'lerine oranının %3'ü geçmemesi şeklinde sayısal bir bütçe kurala yer verilmektedir. Dikkat edildiği üzere bu kuralda %3'lük bile olsa bütçe açığı verilebilmesine izin verildiği görülmektedir³⁵³. Bu ise bütçe esnekliğini olumlu etkilemektedir. Çünkü üye devletler rutin olmayan bir problemle karşılaştığında bütçe açığı verebilmektedir. %3'lük bir açığa izin verilmediği takdirde üye ülke bakımından derhal Aşırı Açık Prosedürü uygulanmaya başlayacak ve bu durum ülkelere daha büyük darboğazlara sokabilecektir. Dolayısıyla Maastricht Kriterleri de AB'ye üye ülkeler bakımından kural ve esneklik dengesini kurmaya çalışmaktadır.

Türkiye ve dünyada seçilmiş ülkeler bakımından gerek yasalar gerekse uluslararası anlaşmalar çerçevesinde bütçe esnekliği ve bütçe kuralları arasındaki dengenin kurulmaya çalışıldığı görülmektedir.

³⁵² Erginay, a.g.e., s. 503.

³⁵³ Dilekli, Yeşilkaya, a.g.e., s. 1.

SONUÇ VE GÖRÜŞLER

Maliye politikası, devletin ekonomik büyüme, istikrar ve minimum yoksulluğu sağlamak amacıyla gelir, gider, borçlanma ve bütçe gibi mali araçlarını kullanarak ekonomik düzeni sağlamaya yönelik uyguladığı politikalaradır. Bu politikalar öncelikle iradi olarak belirlenmiştir. Ancak siyasilerin kendi çıkarları doğrultusunda politikalar belirlemesiyle bütçe açıklarının artması gibi sorunlar neticesinde kurala bağlı maliye politikası ortaya çıkmıştır. Maliye politikasının iradi yöntemlerle belirlenmesi yerine kurala bağlanması ise mali kural kavramının ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Bu kurallar belirlendikleri maliye politikası araçlarına göre gelir kuralları, gider kuralları, borçlanma kuralları ve bütçe kuralları olarak adlandırılmışlardır.

Bütçe kuralları her mali kural gibi hem yasalar hem de uluslararası anlaşmalar çerçevesinde düzenlenmektedir. Bununla birlikte bütçe kuralları, bütçenin sahip olduğu iktisadi ve mali işlevin bir sonucu olarak sayısal, bütçenin bir kanun olmasından kaynaklanan prosedürel kuralları kapsamaktadır. Sayısal bütçe kuralları bütçeleme aşamalarında uyulması gereken oransal sınırlamaları, prosedürel bütçe kuralları ise bütçeleme aşamalarında görevli olanların yetkilerini ve bu aşamalarda uyulması gereken usul ve esasları belirtmektedir. Diğer taraftan tüm kurallar yazılı olduğu gibi yazılı olmayan ahlaki kuralları da kapsamaktadır. Yasalarda ve anlaşmalarda yazılı olarak bulunan bütçe kuralları aynı zamanda bütçe yetkililerinin sahip olduğu etik değerler ve davranışlar gibi yazılı olmayan kuralları da içermektedir.

Bütçeleme aşamalarında uyulması gereken bu kurallar bütçe yetkililerinin görev ve yetkilerini usulüne uygun yerine getirmesini, mali disiplinin sağlanması amacıyla gerekli olan bütçe dengesinin ekonomik konjonktürü olumsuz etkilemeyecek şekilde sağlanmasını amaçlamaktadır.

Bütçe kurallarının rutin olmayan ekonomik sorunlarla karşılaşılması halinde bu sorunları çözümlenmesi önemli bir konudur. Rutin olmayan problemler iki grupta incelenmiştir. Bunlar; karmaşık problemler ve krizlerdir. Karmaşık problemler, farklı idarelerin görev alanına girip ilgili idarelerin ortak çözüm üretmesine neden olan problemlerdir. Bu problemlerin çözümü için tek bir idarenin yetkisi, kaynağı, bilgisi ve kabiliyeti yeterli olmamaktadır. Krizler ise belirsizliğe neden olan beklenmedik bir olay veya durum olup toplum için bir tehdit niteliğindedir. Krizler genellikle belirlenen hedeflerde değişiklik yapılması ve kamu kaynaklarının ilgili soruna yönlendirilmesi

sonucunu doğurabilmektedir. Rutin olmayan bu sorunların çözümü için üç yol önerilmektedir. Bunlar karar alıcılar arasında işbirliğinin olması, alınacak kararların hızlı olması ve kararların esnek olmasıdır. Bu bakımdan devletin yapısı ve süreçlerinin esnek olması gerekmektedir.

Yönetime ilişkin süreçlerden birinin bütçe süreci olduğu dikkate alındığında bütçe sürecinde beklenmedik bir şekilde ortaya çıkan rutin olmayan sorunlara hızlı, etkili ve en uygun çözüm yolunun bulunması gerekmektedir. Bu çözüm yolunun bulunması bakımından bütçe esnekliği önem arz etmektedir.

Bütçe esnekliği, iki boyut ile açıklanmaktadır. Bunlar; dikey boyut ve yatay boyut olarak adlandırılmaktadır. Dikey boyut; bütçenin hazırlık, onay, uygulama, denetim ve performans değerlendirmesi aşamalarında yetkili tüm hiyerarşik düzeylerdeki karar alıcıların karar verme serbestisine sahip olmasını, yatay boyut ise bütçeleme aşamalarındaki kuralların değişken ve çeşitli olmasını ifade etmektedir. Dikey boyuta göre bütçeleme aşamalarında yetkili olan her hiyerarşik seviyelerde yer alan karar alıcıların karar verme serbestisi ne kadar fazlaysa bütçe esnekliği o kadar yüksektir. Çünkü herhangi bir rutin olmayan sorunla karşılaşıldığında her bir hiyerarşik seviyedeki birim aynı şekilde karar verme serbestisine sahip olmalıdır. Böylelikle soruna dair hızlı, etkili ve en uygun çözüme ulaşmanın da önü açılacaktır. Yatay boyuta göre bütçe kurallarında değişkenlik ve buna bağlı olarak çeşitlilik ne kadar fazlaysa bütçe esnekliği de o kadar fazla olacaktır. Bunun sebebi var olan kurallarda değişiklik yapılması ve her türlü soruna ilişkin uygulanabilecek çeşitli kuralların olması halinde alternatif seçeneklerin artmasıyla rutin olmayan sorunlara ilişkin etkili ve en uygun çözümün bulunabilmesinin daha kolay olmasıdır.

Dolayısıyla bütçenin esnekliğinden bahsedebilmek için karar alıcıların “serbestliği” ve kuralların “çeşitliliği” önem arz etmektedir. Bununla birlikte hiyerarşik seviyelerdeki karar alıcıların karar verme yetkisi serbest olduğundan verilen kararlar sonucu uygulanacak kurallarda değişkenlik göstererek kurallarda çeşitlilik sağlanmış olacaktır. Bu nedenle bütçe esnekliğine ilişkin dikey ve yatay boyut birbirini tamamlamaktadır.

Çalışmada Türkiye, dünyada seçilmiş ülkeler ve uluslararası kuruluşlar bakımından bütçe esnekliği ve bütçe kurallarına ilişkin uygulamalar incelenmiştir. Bu incelemelere dayanarak;

- 5018 sayılı kanunun 15. maddesi “(...)Merkezî yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri,(...) yer alır(...)” şeklindeki ifadeyle 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 44. maddesi ise “(...) bütçe, il özel idaresinin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir,(...)” ifadesiyle çok yıllık bütçeleme anlayışının benimsendiğini belirtmek suretiyle bütçe esnekliği sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak çok yıllık bütçe uygulamasından bütçe esnekliği bakımından olumlu sonuçların elde edilebilmesi için politika değişikliği olabileceği hesaba katılmadan yapılan tahminler ile gelir ve gider tahminlerinin birleştirilmemesi, harcanacak tutarlara dair kesinleşmiş finansman ayrılmaması gerekmektedir. Bununla birlikte rutin olmayan bir problemle karşılaşılabileceği düşünülerek ayrılacak ödeneklerin tutarlarının tahminleri yapılmalı ve cari yılda yapılan ödenek tahsis kararlarının gelecek yıllar üzerindeki mali etkileri hesaba katılmalıdır.
 - 5018 sayılı kanunun 7. maddesi kamuoyunun bilgilendirilmesi amacıyla açık, anlaşılır, belirli dönemler halinde ve ulaşılabilir bir şekilde raporlamaların yapılması, mali saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun sağlanması bakımından bütçe esnekliğini sağlayan bir kuralı ifade etmektedir. Ancak yapılacak raporlamaların hangi dönemlerde ve ne sıklıkla yapılacağına ilişkin bir hüküm yer almamakla birlikte “c” bendinde sadece genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin teşvik ve desteklemeler bakımından bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyunun bilgilendirilmesi kuralı belirtilmektedir. Bu bentte yer alan ifadeler diğer konularda yapılacak raporlamalara ilişkin soru işareti doğurmaktadır. Bu soru işaretlerinin giderilmesi bakımından kamuoyunun bilgilendirilmesi amacıyla düzenlenen raporların belirli ve sık dönemler halinde yayınlanması ve buna ilişkin yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.
 - 5018 sayılı kanunun 10. maddesinde Bakanların farklı amaçlar bakımından Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu belirtilmektedir. Kanunun 11. maddesinde ise üst yöneticilerin Bakana, mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu olduğu belirtilmiştir. Hesap verme sorumluluğunun sağlanması bakımından belirtilen bu kural bütçe esnekliğine katkıda bulunmaktadır. Ancak iki kanun maddesi incelendiğinde öncelikle farklı amaçlara ilişkin sorumluluk bütçe esnekliği bakımından olumlu olmaktadır. Ancak farklı amaçlar bakımından

farklı makamlara karşı sorumluluk söz konusu değildir. Farklı amaçlar bakımından tek makama karşı sorumluluk söz konusudur. Bu ise bütçe esnekliğini olumsuz etkilemektedir. Dolayısıyla tüm kamu idarelerinin farklı amaçlar için farklı makamlara karşı sorumlu olması hem sorunların çözümünü kolaylaştırmak hemde hesap verme sorumluluğunun tam anlamıyla uygulanmasını sağlamak için gerekli olmaktadır.

- 5018 sayılı kanunun 18. maddesine göre diğer idareler bütçelerini önce Cumhurbaşkanlığının onayına sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunarken Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay ile düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçelerini doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ve Cumhurbaşkanlığına sunmaktadır. Bu uygulama bu idarelere sağlanan bir istisna niteliğinde olup var olan kuralda değişiklik meydana getirmiştir. Ancak kural değişikliğinin bütçe esnekliği olarak değerlendirilebilmesi için rutin olmayan bir soruna ilişkin çözüm üretmesi gerekmektedir. İlgili istisnaya ilişkin herhangi bir gerekçenin bulunmaması bütçe esnekliği olarak yorumlanabilmesi konusunda bir ikileme neden olmuştur. Çünkü bir istisnaya yer verilmek suretiyle kural değişikliği yapılması söz konusu olsa da bütçe esnekliği olarak değerlendirilebilmesi için rutin olmayan bir soruna çözüm bulması gerekmektedir. Dolayısıyla bu uygulama bakımından herhangi bir gerekçenin belirtilmemesi bütçe esnekliği şeklinde yorumlanmasına engel olmaktadır.
- 5018 sayılı kanunun 21. maddesine göre “(...) dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, (...) ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir(...)” Bu hükümlerle rutin olmayan sorunlara ilişkin uygulanan bütçe politikalarının etkili olabilmesinin önü açılmaktadır. Çünkü ilgili politikanın uygulanması için ödenek aktarımına izin verilmektedir. Bununla birlikte ödenek aktarımına ilişkin hususların merkezi yönetim bütçe kanunlarında belirleneceği ifade edilmektedir. Bütçe kanunlarının her yıl yenilenecek şekilde hazırlanması bütçe politikası bakımından rutin olmayan sorunlarla karşılaşılmasına yönelik bir önlem niteliğindedir. Çünkü her yıl o dönemin şartlarına uygun olacak şekilde revize edilen bütçe kanunları, ödenek aktarımlarına ilişkin hususlarında her yıl değiştirilebilmesinin önünü açmaktadır.

Bu bakımdan ilgili madde bütçe esnekliği olarak değerlendirilmiştir. Ancak bu aktarıma ilişkin hususların merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenmesi belirli bir zaman alacağından uygulanacak bütçe politikasının etkisinin gerçekleşme zamanı bakımından bir gecikmeye neden olabilmektedir.

- 5018 sayılı kanun madde 24'e göre örtülü ödenek, rutin olmayan sorunlara yönelik bir önlem niteliğinde olduğundan Türkiye' de bütçe esnekliğini olumlu etkilemektedir. Maddenin devamında Cumhurbaşkanına verilen geniş karar verme yetkisi ise örtülü ödenek kısıtı çerçevesinde bütçe esnekliğini olumlu etkileyen bir başka kuraldır. İlgili madde ile Cumhurbaşkanına örtülü ödenek bakımından geniş takdir yetkisi verildiği görülmektedir. Bütçe esnekliği bakımından karar alıcıların karar verme serbestisinin olması önem arz etse de bu madde bakımından olumlu bir durumun ortaya çıktığı söylenemez. Çünkü ilgili maddede belirtilen örtülü ödeneğin kullanıldığı yeri, gideri yapan kişiyi ve hesapların tutulma şeklini kapsamına alan, kamuoyunu bilgilendirmek amacıyla yayımlanan herhangi bir rapor bulunmadığı gibi herhangi bir sınırlamada yer almamaktadır. Dolayısıyla bu eylemler hakkında herhangi bir bilgiye ulaşılamaması, verilen yetkilerin herhangi bir şekilde denetlenmesine engel olmaktadır. Bu durum ise Türkiye' de esnekliğin meydana getirdiği olumsuz bir durum haline gelmektedir. Olumsuzluğun giderilmesi bakımından kamuoyunun bilgilendirilmesi önem arz etmektedir.
- 5018 sayılı kanun, 50. maddesine göre ekonomik değer bakımından her türlü faaliyet muhasebeleştirilmektedir. Bu madde kapsamında herhangi bir istisnaya yer verilmeksizin her türlü faaliyetin muhasebeleştirilmesini esas aldığından katı bir kural niteliğinde olmaktadır. Fakat katı bir kural olması; kamu kaynaklarının harcandığı yerin ve miktarın gösterilmesi, kamu kaynaklarının israf edilmesinin önünde bir engel olduğu gibi kamuoyunun bilgilendirilmesi bakımından da olumlu bir etkiye sahip olmaktadır.
- 5018 sayılı kanunun "Ön Mali Kontrol" başlıklı 58. maddesinde denetim bakımından harcama öncesi kontrollerin uygulanacağı ifade edilmektedir. Bütçe esnekliğinin artırılması için mali kontrollerin harcama sonrasında yapılması önem arz etmektedir. Çünkü harcama öncesinde yapılan mali kontroller harcamalar yapılmadan önce gerçekleştirildiğinden karar alıcıların serbest karar almasını engellemekte ve yapılacak faydalı harcamaların siyasi düşüncelerle

engellenmesine neden olmaktadır. Ancak yolsuzluk ve kamu kaynaklarının israf edilmesi gibi durumların fazla olduğu ülkelerde harcama öncesi kontrollerin varlığı olumlu sonuçlar doğurabilmektedir.

- 4749 sayılı kanunun “Hibe” başlıklı altıncı bölümünün 9. maddesine göre yurt dışından alınacak hibelerin muhasebeleştirilmesine ilişkin yetki Maliye Bakanına verilmektedir. Ancak 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlaması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan son değişiklikler, birçok alanda yetkiyi Cumhurbaşkanı veya Cumhurbaşkanlığına vermektedir. Bu noktada söz konusu maddede bahsi geçen yetkinin Cumhurbaşkanı şeklinde değiştirilmemesi ve Maliye Bakanlığı’nın yeni ismiyle yer almaması halihazırda yetkinin kime ait olduğu sorusuna herhangi bir cevap verememektedir. Aynı şekilde kanunun 11. maddesi ile belirli ödenek aktarımlarında Bakan veya Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır. Ancak 2019 yılı itibariyle yapılan yetki değişiklikleri bu maddede de güncellenmemiştir. Dolayısıyla madde 9’daki yetki belirsizliğine ilişkin sorun yine bu madde bakımından da geçerlidir. Bütçe kurallarının görevlilerin yetki ve sorumluluklarını belirlemesi gerektiği dikkate alındığında yapılan yasal değişikliklerin her bir yasa maddesi bakımından güncellenmesi gerekmektedir.
- 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesinin 2. fıkrasında “(...)fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın(...)” ödenek aktarımına izin verilmesi ilgili kamu idaresine sağlanan bir serbestliktir. Bu serbestlik bütçe sınıflandırmalarının artmasına ve buna bağlı olarak ödenek transferleri üzerindeki kontrolün azalmasına neden olacaktır. Dolayısıyla Türkiye’de böyle bir bütçe esnekliğinin yer alması olumsuz etkileri de beraberinde getirebilecektir. Bu durumun önlenmesi için ödenek aktarımı yoluyla elde edilen tutarların muhasebeleştirme kurallarına uygun bir şekilde yapılması önem arz etmektedir.
- 2019 yılı itibariyle bütçe kanun metninde yetki bakımından yapılan bir değişiklik ile 2019 yılı bütçe kanununun Yetki” başlıklı 14. maddesinde Cumhurbaşkanına, kendi yetkisi ve yetki devrine ilişkin hususları yine kendisinin belirlemesi kuralına yer verilmektedir. Ancak bu uygulama soru işaretine neden olmaktadır. Çünkü kendi yetkisini ve yetkisinin devrine ilişkin konuların belirlenmesinde ne

derece objektif ve şeffaf olunacağı noktasında olumsuz bir durum ortaya çıkabilme ihtimalinin olduğu açık bir gerçektir. Dolayısıyla bu noktada Cumhurbaşkanının yetkilerine ilişkin hususların başka bir makam tarafından belirlenmesi şeffaflığın ve objektifliğin sağlanması bakımından olumlu sonuçlar doğurabilecektir.

- 2008 ve 2018 yılı bütçe kanunlarının “Yürütme” başlıklı maddesinde 2019 yılı itibariyle yapılan değişiklik ile Türkiye’de bütçe esnekliğinin azaltıldığı söylenebilir. Çünkü 2019 yılı bütçe kanununda yer alan “Yürütme” başlıklı 16. maddede bütçe kanunu yürütme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi, Sayıştay Başkanlığı ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bütçe kanunu yürütme yetkisi 2008 ve 2018 yıllarında bakanlık ve müsteşarlıklar itibariyle ayrı ayrı verilmiştir. Bütçe esnekliği bakımından karar alıcıların karar verme yetkilerinin serbest olması gerekliliği önem arz etmektedir. Yapılan son değişimle bütçe kanununun yürütme yetkisinin söz konusu makamlardan alınması yetkilerinin azalmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda Türkiye’de var olan düzende 2019 yılı itibariyle bütçenin esnekliğini azaltan bir durumun söz konusu olduğu görülmektedir. Her kamu idaresinin hesap verme sorumluluğu kapsamında kendi bütçesini kendisini yürütmesi, bu sorunların çözümüne olanak sağlayacaktır.
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 46. maddesine göre belirli ödenekler için harcama öncesi kontrollerin uygulanmayacağı belirtilmektedir. Bu hüküm, 5018 sayılı kanunun 58. maddesinde belirtilen harcama öncesi kontrolün uygulandığına ilişkin hükme istisna niteliğindedir. Bu bakımdan bütçe esnekliği söz konusudur. Çünkü harcama öncesi kontroller, yapılacak harcamaların önceden kontrol edilmesi, yapılan kontrol sonrasında harcamalara izin verilmemesi sonucunu doğurduğundan bütçe esnekliğini kısıtlayıcı niteliğe sahiptir. Böyle bir kısıtlamanın varlığı ise bütçe kararlarının serbest bir şekilde alınmasına engel olmakta, karar alıcıların yapacakları faaliyetlere ilişkin harcamalar belirlemede siyasi baskı altında kalmasına neden olmaktadır. Bu bakımdan sadece bu ödenekler bakımından Türkiye’de harcama öncesi kontrole izin verilmemesinin, bütçe esnekliğini olumlu etkilediği söylenebilir.
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 49. maddesi ve 5393 sayılı Belediye

Kanunu'nun 66. maddesi yeni yıl bütçesinin kesinleşmemesi gibi rutin olmayan bir probleme çözüm olarak bir önceki yıl bütçesinin uygulanması bütçe esnekliğine ilişkin bir uygulama olmaktadır.

- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 45. maddesine göre “(...)gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz.(...)” 1982 Anayasası'nın 161. maddesi ile benzerlik gösteren bu madde de gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişikliğe izin verilmemesi katı bir bütçe kuralı olmaktadır.
- 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57. maddesinde yer alan belirli ihtiyaçlar bakımından maddi ve bütçesel sınırlamalar uygulanmaması bütçe esnekliğini artırıcı niteliktedir. Ancak herhangi bir sınırlama olmaksızın aksamanın giderilmesine yönelik kamu alımlarının yapılmasına imkan verilmesi kişisel menfaatlerin ön plana çıkmasına buna bağlı olarak kamu kaynaklarında israfa neden olabilecektir. Dolayısıyla ihtiyaçların niteliğine göre sınırlamalara yer verilmesi çeşitli sorunların yaşanmaması bakımından önemli olmaktadır.
- IMF, ekonomik krizlerle mücadele eden ülkelerin bu krizlere çözüm olarak çeşitli reformlar yapabilmesi ve politika geliştirebilmesi için mali yardım yapmaktadır. IMF'nin böyle bir rolünün bulunması, yardım alan ülkelerin kurallarında değişiklik yapabilmesinin önünü açmaktadır. Bu nedenle IMF'nin bütçe esnekliğine katkıda bulunan bir uluslararası kuruluş olduğu sonucuna varılmıştır.
- Ülkelerin doğal afet, savaş gibi rutin olmayan sorunlarla karşılaşması halinde bir çözüm yolu olarak kredi talep ettiği uluslararası bir kuruluş olan IMF'de bütçe esnekliği ve kurallar arasında bir denge kurmaya çalışmaktadır. Nitekim IMF'nin 1998 yılında kabul ettiği “Mali Disiplin İyi Uygulamalar Kodu” nda mali disipline ilişkin bütçe esnekliği ile paralellik gösteren ilkelere yer vermektedir. Buna göre bütçe sürecinde yetkili olanların rollerinin ve sorumluluklarının açık olması ve buna bağlı olarak mali yönetimden sorumlu kurumların yetkilerinin tam olmasının, bir yıl içindeki performans, ilgili cari yıl ve geçmiş yıl bütçeleri baz alınarak değerlendirilip öngörülme riskler ve yükümlülükler analiz edilmesi ve kamuoyunun bu konuda bilgilendirilmesinin, bütçenin hazırlanması, uygulanması ve raporlanmasına ilişkin süreçlerin bağımsız olması ve bu anlamda bütçede öngörülemeyen risklerin de hesaplanmasının gerekli olduğu belirtilmektedir. IMF'nin bu ilkelere yer vermesi bütçe esnekliğine önem verdiğini göstermektedir.

- Avrupa Birliği'nin üye devletlerinin Maastricht Kriterleri'ne uymadığı takdirde uyguladığı Aşırı Açık Prosedürü'nde Almanya'nın neden olduğu bir esneklik bulunmaktadır. 2002 yılında Almanya' da bütçe açıklarının GSYİH'lerine oranının %3'ü aşması nedeniyle açığı düşürmesi talep edilmiştir. Ancak Almanya herhangi bir hamlede bulunmamıştır. Buna rağmen Konsey, Aşırı Açık Prosedürü'nün başlatılmaması kararı almıştır. Bu durum bir esneklik olsa da rutin olmayan bir soruna çözüm niteliği taşımadığından bütçe esnekliği olarak değerlendirilmesi mümkün değildir. Bununla birlikte 2005 yılında ise Almanya'nın baskısıyla aşırı açık olduğuna karar verilirken “diğer ilgili faktörler” olarak yeni faktörlerin dikkate alınması, aşırı açığın kapatılması için verilen sürelerin uzatılması gibi reformlar yapılmıştır. Yapılan bu reformlar ise Aşırı Açık Prosedürü'nün esnetilmesine neden olsa da bu şekilde bir esnekliğin Avrupa Birliği'ne üye diğer devletlere uygulanarak aşırı açıkların devam etmesi gibi bir sorunla karşılaşması muhtemel hale gelmiştir. Bu ise ekonomik ve parasal birliği sarsıcı bir etki olabilecektir. Üye devletleri bakımından birliğe olan güvenilirliğin zedelenmemesi bakımından bu şekildeki uygulamalara yer verilmemesi gerekmektedir.
- Amerika Birleşik Devletleri'nde bütçe yılının başlangıcı olan 1 Ekim'e kadar bütçe kanun tasarısının kabul edilmemesi halinde geçici bütçe uygulanması, çeyrek dönemler halinde yapılan ödenek tahsisi dönemlerinin rutin olmayan bir sorunla karşılaşılması halinde değiştirilmesi bütçe esnekliği olarak değerlendirilmiştir. Bununla birlikte harcama öncesi ve harcama sonrası kontrollere birlikte yer vermesi, rutin olmayan bir soruna çözüm olarak ek ödenek ve harcamaların ertelenmesine izin verilmesi, bütçe tasarısının zamanında kanunlaşmaması halinde ise devamlı ödenek uygulamasına yer verilmesi bütçe esnekliği olarak değerlendirilmiştir.
- Amerika Birleşik Devletleri'nde federe devlet yöneticilerinin bütçe görüşmeleri başlangıcında eyalet meclisine denk bütçe sunmasının zorunlu tutulması, eyalet meclisi tarafından denk bir bütçenin meclisten geçirilmesi gerekliliği, yıl bitimiyle birlikte artık bütçe açığının devredilememesi bütçe esnekliğini olumsuz etkilemektedir. Bununla birlikte iki yıllık bütçe dönemine sahip olan eyaletlerin bir kısmı için geçerli olmakla birlikte bütçe açığının diğer iki yıllık döneme

devredilememesi gibi kurallar katı bir nitelik gösterdiğinden ABD'nin bütçe esnekliğini olumsuz etkilediği sonucuna varılmıştır.

- İngiltere'de hazırlanan bütçenin mali yıla yetişememesi gibi rutin olmayan bir problemle karşılaşıldığında buna çözüm olarak gelir ve giderlere yönelik iki geçici düzenleme yapılması rutin olmayan bir soruna ilişkin çözüm üretilmesi nedeniyle bütçe esnekliğine örnek olmaktadır.
- Yeni Zelanda'da bütçe ilkelerinde sapmaya izin verilmesi rutin olmayan sorunlara yönelik bir önlem niteliğinde olması nedeniyle bütçe esnekliği olarak değerlendirilmiştir. Bununla birlikte Yarı Yıl Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu'nun yayınlanması, bu raporda Bütçe Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu ile revize edilmesi, kamuoyunun periyodik olarak ve güncel raporlarla bilgilendirilmesini sağladığından bütçe esnekliğini olumlu etkileyen uygulamalar olmaktadır.
- Japonya'da tahmin edilemeyen durumlara karşılık rezerv fonu oluşturulması ve yıllara sari harcamalara izin vermesi bütçe esnekliğine önem verdiğini göstermektedir.
- Almanya Anayasası'nın 109. maddesinin 3. fıkrasında öngörülemeyen konjonktürel dalgalanmaları, olağanüstü durumları dikkate alacak şekilde var olan düzenlemelere istisna getirilebileceği belirtilmektedir. Bu hükümle rutin olmayan bir soruna çözüm üretilmesi bütçe esnekliğine önem verildiğini göstermektedir.

Bütçe esnekliği ve bütçe kurallarının meydana getirdiği yukarıda bahsedilen etkilerin yanı sıra birbirileri üzerinde de bir takım etkileri olmaktadır. Bu etki bütçe kuralları bakımından bütçe esnekliğini sınırlama, bütçe esnekliği bakımından ise bütçe kurallarını gevşetme şeklinde gerçekleşmektedir.

Bütçe kurallarının kamu mali yönetiminde uygulanan rutin düzenlemeler olması, bütçe esnekliğinin ise rutin olmayan sorunlara ilişkin hızlı, etkili ve en uygun çözümün bulunabilme kapasitesini ifade etmesi nedeniyle kural ve esneklik olarak bu iki zıt kavram, birbirileri üzerindeki olumsuz etkilerini nötrleyerek ekonomik istikrarın sağlanmasına yardımcı olmaktadır.

Esnekliğin ve kuralların birbirini dengelediğine ilişkin maddeler, Türkiye başta olmak üzere seçilmiş ülkeler ve uluslararası kuruluşlar bakımından incelenmiştir. Bu incelemeden elde edilen sonuçlara göre;

- 5018 sayılı kanunun 19. maddesinde yer alan “(...)karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla(...)” ifadesi bir sınırlamayı, “(...)ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülmeleyen hizmetlerin yerine getirilmesi(...)” ifadesi ile rutin olmayan sorun vurgulanarak bu soruna çözüm olarak da “(...)kanunla ek bütçe yapılabilir.(...)” ifadesine yer verilmiştir. Böylelikle bütçe esnekliği de sağlanmıştır.
- 5018 sayılı kanunun 20. maddesinin “g” bendine göre “(...) (g) (...) olağanüstü hallerde (...) mevcut ödenekler, **bu idarelerin ödenek toplamları asılmamak şartıyla, birleştirilerek kullanılabilir.** Bu durumda da mevcut ödeneklerin yeterli olmaması halinde toplam ödenek tutarının **yüzde on beşine kadar ek harcama yapılabilir.(...)**” Bu kural ile rutin olmayan sorunlara ilişkin bir çözüm yolu olarak ek harcama yapılabileceği belirtilmektedir. Böylelikle 1982 Anayasası’nın 161. maddesi olan “(...)Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. (...)” kuralına ilişkin istisnaya yer verilmesi Türkiye’de bütçe kuralı ile bütçe esnekliğinin birlikte uygulanmasıyla ekonomik konjonktürdeki istikrar sağlanmaya çalışılmaktadır.
- 5018 sayılı kanunun 27. maddesi belirli iş ve hizmetler için bir sonraki yılda yüklenmelerde bulunabilmeye izin vermektedir. Bu madde devamlılık arz eden ve bir bütçe yılı ile sınırlanamayan iş ve hizmetler bakımından yüklenmelerde bulunabileceğini belirtmektedir. Madde şu şekilde devam etmektedir: “(...)bütçelerinde öngörülen ödeneklerin **yüzde ellisini, izleyen yılın Haziran ayını geçmemek ve yüklenme süresi on iki ayı aşmamak üzere, ilgili üst yöneticinin onayıyla ertesi yıla geçen yüklenmelere girişilebilir:(...)**” Bu ifadelerle belirli sınırlar çerçevesinde ertesi yıla geçen yüklenmelere izin verilmektedir. Dolayısıyla sınırlama ve gevşetme arasındaki denge kurulmaktadır.
- 4749 sayılı kanunun 5. maddesinde borç limitine ilişkin bir kural değişikliği söz konusudur. İlgili maddede borç limitinin değiştirilemeyeceği ancak borç yönetiminde ihtiyaç duyulması halinde limitin artırılabilceği belirtilerek bir esnekliğe yer verilmektedir. Bununla birlikte bu artırımın en fazla yüzde beş oranında olacağı belirtilerek de bir sınırlama konulmuştur. Böylelikle esneklik ile sınırlama arasındaki denge kurulmuştur.
- 4749 sayılı kanunun 6. maddesi ile öngörülemeyen gelişmelere yönelik çözüm

olabilmesi açısından bir istisnaya yer verilmek ve ödenek aktarımını izin verilmek suretiyle esneklik, sadece ödenek kalemleri arasında aktarma yapılma şartının belirlenmesi suretiyle de bir sınırlama yer almaktadır. Böylelikle kural ve esneklik arasındaki denge kurulmaktadır.

- 2019 yılı merkezi yönetim bütçe kanununun 6. maddesinde “(...)genel bütçe ödeneklerinin yüzde 10’unu aşmamak kaydıyla(...)” ifadesi ile bir sınırlama, “(...) “Yedek Ödenek” tertibine aktarmaya(...)” ifadesi ile de ödenek aktarımına izin verilerek esneklik sağlanmaktadır.
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 27. maddesine göre “(...)Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin % 10’unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla,(...)” denilmek suretiyle bir sınırlamaya, “(...)ilçe belediyelerine malî ve aynı yardım yapabilir(...)” ifadesi ile de rutin olmayan bir soruna ilişkin yardım yapılabileceği belirtilerek esneklik sağlanmaktadır.
- Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasa’sının 112. maddesinde öngörülemez harcamalar veya kaçınılmaz bir ihtiyaç olması halinde plan üstü ve plan dışı harcamalara izin verilmesi ile bütçe esnekliği sağlanmaktadır. Ancak aynı maddede bu izne ilişkin ayrıntılar federal kanunla belirleneceğinin ifade edilmesi belirli sınırlar çerçevesinde uygulanacağını işaret etmektedir. Dolayısıyla Almanya’da bütçe esnekliği ile bütçe kuralı arasındaki dengenin kurulmaya çalışıldığı görülmektedir.
- Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası’nın 115. maddesindeki ifadelerle geri ödeme planının hazırlanması şartıyla kredi üst limitinin, rutin olmayan bir sorunla karşılanması halinde aşılabileceği ifade edilmiştir. Böylelikle belirli bir sınırlama dahilinde esnekliğe yer verilerek bütçe kuralı ve bütçe esnekliği arasındaki denge kurulmuştur.
- Japonya’ da devletin, inşaat ve imalat gibi beş yılı geçmemek üzere birden fazla yılı kapsayan yatırım harcamalarını kapsayan yıllara sari harcamaların yapılabilmesi bakımından harcamanın yapılacağı projelere ilişkin yıllık ödeneklerin bütçede gösterilmesine ve her bir proje için parlamentodan onay alınması şartı aranmaktadır. Böyle bir şartın aranması ve beş yıl gibi bir süre kısıtı konulması bir sınırlamayı ifade ederken yıllara sari harcamaların yapılmasına

ilişkin uygulamanın yer alması bütçe esnekliğine önem verildiğini göstermektedir. Dolayısıyla aynı maddede hem bütçe kuralı hemde bütçe esnekliği arasında denge sağlanmaya çalışılmıştır.

- Maastricht Kriterleri'nde, Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin kamu açıklarının GSYİH'lerine oranının %3'ü geçmemesi gerektiğine ilişkin bütçe kuralı, üye devletler rutin olmayan bir problemle karşılaştığında bütçe açığı politikası uygulamasının önünü açmaktadır. Maastricht Kriterleri'nde %3 oranında açığa izin verilmemesi halinde üye ülkeler, bütçe açığı verdiklerinde Aşırı Açık Prosedürü'ne tabi olacaktır. Bütçe açığı politikası uygulanamamasına neden olan bu durum ülkeleri daha büyük darboğazlara sokabilecektir. Dolayısıyla Maastricht Kriterleri de Avrupa Birliği'ne üye ülkeler bakımından kural ve esneklik dengesini kurmaya çalışmaktadır.

Bütçe esnekliği kavramının; ekonomik istikrarı tehlikeye sokabilecek özelliklere sahip olduğu düşünülebilir. Çünkü hiyerarşik düzeylerdeki karar alıcılara tam yetki verilmektedir. Fakat literatürde bu kavramın uygulandığı ülkelerin gelişmiş ülkeler olduğu ve amacının devlete olan güvenilirliği sağlamaktan ziyade mali istikrarı sağlamak olduğu dikkate alınmaktadır. Dolayısıyla literatürde bütçeleme aşamalarında yetkili olanların yazılı olmayan bütçe kurallarına uyduğu diğer bir ifadeyle devletin kaynaklarını israf etmeden, yolsuzluğa başvurmadan, etik değerleri hiçe saymadan verilen görev ve sorumlulukları yerine getirdiği düşüncesi benimsenmektedir.

Bu düşüncelerle birlikte Türkiye'de, seçilmiş ülkelerde ve uluslararası kuruluşların uygulamaları incelendiğinde büyük ölçüde bütçe esnekliğine önem verildiği, bütçe kuralları ve bütçe esnekliğinin birlikte uygulanmak suretiyle kamu mali yönetiminde yer alan rutin düzenlemelerin yanında rutin olmayan sorunlara ilişkin çözüm yollarının bulunabilme kapasitesinin artırılmaya çalışıldığı görülmüştür. Diğer bir ifadeyle bütçe esnekliğine genellikle belirli sınırlar çerçevesinde izin verilmiştir. Dolayısıyla devletin, maliye politikası araçlarından biri olan bütçe ile ekonomik büyüme ve istikrarı, toplumun refahını en yüksek seviyeye getirecek şekilde sağlama çabasının, bütçe kuralları ve bütçe esnekliğinin birlikte ve dengeli bir şekilde uygulanmasına bağlı olduğu anlaşılmıştır.

KAYNAKÇA

- 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG. 10.07.2018-30474.
- 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, RG. 9/4/2002-24721.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, RG. 24.12.2003-25326.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, RG. 23.07.2004-25531.
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, RG. 04.03.2005-25745.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, RG. 13.07.2005-25874.
- 5724 Sayılı 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, RG: 14.12.2007-26740.
- 6338 Sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun Ve Kanun Hükümünde Kararnamelere Eklenmesine Dair Kanun, R.G. 11.07.2012-28350.
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükümünde Kararnamelere Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG. 06.12.2012-28489.
- 700 Sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelere Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükümünde Kararname, RG: 07.07.2018-30471.
- 703 Sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelere Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükümünde Kararname, RG: 09.07.2018-30473.
- 7066 Sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, RG: 23.12.2017-30287.
- 7156 Sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, RG: 22.12.2018-30642.
- AKALIN Gülsüm, Ayhan UÇAK, “IMF Politikaları Üzerine Bir Kritik”, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C: XXII, S: 1, 2007, ss. 27-36.
- AKDOĞAN Abdurrahman, *Kamu Maliyesi*, 14. Baskı, Ankara, Gazi Yayınevi, 2011.
- AKTAN Coşkun Can, “Freiburg Hukuk ve İktisat Okulu’nun Ekonomik Düzen Teorisi ve Ekonomik Anayasa Yaklaşımı”, *Anayasal İktisat*, ed. Coşkun Can Aktan, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2002, ss. 205-247.
- AKTAN Coşkun Can, “Kamu Tercih Teorisi ve Anayasal Politik İktisat”, *Anayasal İktisat*, Ed. Coşkun Can Aktan, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2002, ss. 101-157.
- AKTAN Coşkun Can, “Kurumsal Maliye Politikası Ve Mali Kurallar (Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal Ve Yasal Mali Kurallar)”, *Çimento Endüstrisi İşverenler Sendikası*, 2011, ss. 4-13.
- AKTAN Coşkun Can, Dilek DİLEYİCİ, Ahmet ÖZEN, “Kamu Ekonomisi Yönetiminde İki Farklı Politikası Yaklaşımı; İradi ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar”, *Mali Kurallar*, Ed: Coşkun Çan Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Yayın no: 2010/48, Ankara 2010, ss. 1-31.

- AKTAN Coşkun Can, İstiklal Y. Vural, Yusuf Tuğrul Karaaslan, “Kurallara Dayalı Ekonomi Politikası Yönetimi: Mali ve Parasal Politikalarda Saydamlığın Oluşturulmasına Yönelik Kurallar”, *Mali Kurallar*, ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Ankara, 2010, ss. 290-208.
- ALESİNA Alberto, Roberto PEROTTİ, “Budget Deficits and Budget Institutions”, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, ed. James M. Poterba, 1999, ss. 13-36.
- Amerika Hakkında Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>. (10.08.2019).
- ANDERSON Barry, Joseph J. MİNARİK, “Design Choices for Fiscal Policy Rules”, *OECD Journal On Budgeting*, Vol:5, No:4, 2006, ss. 160-208.
- APIŞ Çetin, *Avrupa Birliği’nde Maliye Politikaları*, (Yüksek Lisans Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- ARIKBOĞA Aysel, “Maliye Politikalarında 1980 Sonrasında Yaşanan Değişim: Mali Disiplin Ve Mali Kural Uygulamaları”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, S.2, 2011, ss.13-25.
- ATAÇ Beyhan, *Maliye Politikası*, 10.Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2013.
- BAĞDİGEN Muhlis, “Budgeting System and Their Applicability in Public Sector”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S: 17, 2001, ss. 17-36.
- BAŞOĞLU Mehmet, “İngiltere Parlamentosunda Bütçe Süreci”, *Yasama Dergisi*, S:28, ss.30-65.
- BAYRAK Metin, Osman Cenk Kanca, “Türkiye’ de Kamu Kesimi Açıklarının Nedenleri ve Fiyatlar Genel Düzeyi Üzerindeki Etkileri”, *İ:Ü: Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, S: 48, 2013, ss. 91-111.
- BİLGİNOĞLU Mehmet Ali, Gökçe MARAŞ, “Makroekonomik Modellerde Maliye Politikası Kurallarının İşleyişi”, ss. 51-64, http://www.sobiad.org/eJOURNALS/dergi_HIA/arsiv/2011/06mahmet_ali_bilginoglu.pdf (01.06.2019).
- BOHN Henning, Robert P. İNMAN, “Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence From U.S. States”, *NBER Working Paper Series 5533*, Cambridge, 1996, ss. 1-54.
- BOZDOĞAN Doğan, Selçuk BUYRUKOĞLU, “Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları ve Bu Uygulamaların Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkileri”, *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 2012, ss. 74-102.
- BURNSİDE Craig, “An Introduction to Fiscal Sustainability in Theory and Practice” , *Fiscal Sustainability In Theory And Practice A Handbook*, Ed:Craig Burnside, Washington D.C., 2005, ss. 1-9.
- BÜYÜKBAŞ Hakkı, “Japon Siyasal Sisteminin Gelişimi Üzerine Bir İnceleme”, *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S: 28, Nisan, 2013, ss. 43-73.

- CORSETTİ Giancarlo, Nouriel ROUBİNİ, “Denk Bütçe Kuralları Üzerine Amerikan Yaklaşımları Karşısında Avrupa Yaklaşımları”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Çev: Haluk Egeli, Cilt 4, S: 3, 2002, ss. 105-117.
- COTTARELLİ Carlo, “Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”, *International Monetary Fund Fiscal Affairs Department*, 2009, ss. 1-71.
- ÇETİNKAYA Özhan, Tolga DEMİRBAŞ, “Türkiye’de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi”, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, S: 8, 2004, ss. 18-37.
- ÇINAR Serkan, Melih ÖZÇALIK, “Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Sürdürülebilirlik: Panel Veri Analizi”, *Journal of Yasar University*, 2014, ss. 5623-5635.
- ÇOLAK Mustafa, “Mali Kural ve Vergi Gelirlerine Etkisi”, *Yaklaşım Dergisi*, S: 208, 2010.
- DEMİR Murat, Mehmet İNAN, “Türkiye’de Mali Kural” , *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2011, ss. 25-66.
- DEMİRBAŞ Tolga, “Kamu Bütçeleme Sürecinde Yazılı Olmayan Kuralların Önemi ve Bütçe Reformlarına Etkisi”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, S: 33, 2010, ss. 18-37.
- Dİ FRANCESCO Michael, ALFORD John, “Flexible Governmental Budgeting: Not Fewer Rules, Just Different Ones”, *Occasional Paper*, No.27, December, 2015, ss. 1-9.
- Dİ FRANCESCO Michael, John ALFORD, “Balancing Budget Control and Flexibility: The Central Finance Agency As ‘Responsive Regulator’”, *Public Management Review*, Vol: 19, No: 7, 2017, ss. 972-989.
- Dİ FRANCESCO Michael, John ALFORD, “Budget Rules and Flexibility in The Public Sector: Towards A Taxonomy”, *Financial Accountability & Management*, 2016, ss. 232-256.
- Dİ FRANCESCO Michael, John ALFORD, *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting*, Palgrave Macmillan, 2016.
- DİCLE Atilla, *Program Bütçesi Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi*, Ankara, Balkan Basım ve Ciltevi, 1973.
- DİLEKLİ Selin, Kadriye YEŞİLKAYA, “Maastricht Kriterleri”, *T.C. Devlet Planlama Teşkilatı*, 2002, ss.1-16.
- EDİZDOĞAN Nihat, Özhan ÇETİNKAYA, Erhan GÜMÜŞ, *Kamu Maliyesi*, 5. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, 2013.
- EDİZDOĞAN Nihat, Özhan ÇETİNKAYA, *Kamu Bütçesi*, 7. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, 2016.
- ERDEM Metin, *Devlet Borçları*, 4. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, 2012.
- ERGİNAY Akif, *Yeni Japon Anayasası*, ss. 495-506.
<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/245/2202.pdf> (10.06.2019)
- FALAY Nihat, *Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri*, İstanbul, Edebiyat Fakültesi Basımevi, 1987.

- Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, (Çev. Christian Rumpf, Gökçe Uzar Schüller)
- FIRAT Meral, “Türkiye’de Mali Disiplin Yönelik Denemeler”, *Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C:4, S:8, 2013, ss. 43-66.
- FİSCHER Jonas, “National and EU Budgetary Rules and Procedures: An Evolving Interaction”, ss. 402-432. <http://ssrn.com/abstract=2095178>. (09.06.2019)
- GONÇALVES VEİGA Linda, Mathew KURİAN, Reza ARDAKANİAN, “Public Budgets: Governance Structures, Norms, and Organizational Practices”, *Intergovernmental Fiscal Relations Questions of Accountability and Autonomy*, Springer, 2015, ss. 25-46.
- GÖKER Zeliha, “P.Abba Lerner’in Bakış Açısı İle Fonksiyonel Maliye ve Vergiye Dayalı Para Yaklaşımı İle İlişkisi”, ss. 1-23, https://www.researchgate.net/publication/274248389_PABBA_LERNER'IN_BAKIS_ACISIYLA_FONKSIYONEL_MALIYE_VE_VERGIYE_DAYALI_PARA_YAKLASIMI_ILE_ILISKISI (01.06.2019).
- GÜNAY Ayşe, 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, ss. 68-82.
- GÜNAY Ayşe, *Mali Disiplin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Ankara, Ümit Ofset Matbaacılık, 2007.
- GÜNAYDIN İhsan, Levent Yahya ESER, “Maliye Politikasında Yeni Trend:Mali Kurallar”, *Mali Kurallar*, Ed: Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Yayın No: 408, Ankara, 2010, ss. 63-84.
- GÜNGÖR Kamil, “2008 Küresel Krizi Sonrası Yeniden Gündeme Gelen Mali Kural: Avrupa Birliği Ve OECD Ülkeleri İçin Bir Değerlendirme”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C:18, S:1, 2016, ss. 173-198.
- GÜNGÖR Sezen, “Yerel Yönetimlerin Borçlanmaları”, *Akademik Bakış Dergisi*, S: 24, Kırgızistan, 2011, ss. 1-16.
- GÜRKAN Ceyhan, Yiğit Karahanoğulları, “Bütçeyi Özerkleştirmek: Mali Kurallar ve Kurullar”, *Maliye Dergisi*, S: 158, Ocak-Haziran, 2010, ss. 547-569.
- HALLERBERG Mark, Rolf STROUCH, Jürgen Von HAGEN, “The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries”, *European Central Bank Working Paper Series*, N: 419, Frankfurt, 2004, ss.1-34.
- HAUSNER Karl Heinz, Silvia SİMON, “Experiences with Budget Rules in Switzerland and Germany”, *Leibniz Information Centre for Economics*, 2015, ss.99-107.
- HAWKESWORTH Ian, Oscar Huerta MELCHOR, Marc ROBINSON, “Selected Budgeting Issues In Chile: Performance Budgeting, Medium –Term Budgeting, Budget Flexibility”, *OECD Journal of Budgeting*, Vol: 2012/3, 2013, ss. 147-185.
- HORTON Mark, Asmaa EL-GANAİNY,” What Is Fiscal Policy?”, *Finance & Development*, June, 2009, ss. 52-53.

- HOU Yilin, Katherine WILLOUGHBY , “Fiscal Discipline in Subnational Governments:A Capacity Measure of Financial Management in American Governments”,
<https://www.pdx.edu/cps/sites/www.pdx.edu.cps/files/Hou,%20Yilin%20&%20Willoughby,%20Katherine.pdf> (01.06.2019), ss. 1-34.
- <http://sozluk.gov.tr> (7.05.2019).
- <https://ozgeevci.wordpress.com/2012/04/06/birincil-butce-acigi-faiz-disi-fazlanedir/>(02.09.2019).
- <https://www.etimolojiturkce.com/kelime/b%C3%BCt%C3%A7e> (28.10.2017)
- <https://www.IMF.org/external/np/exr/facts/crises.htm> (17.02.2019).
- <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/exfin2.aspx?memberKey1=340&date1key=2099-12-31>(11.09.2019).
- <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/exfin2.aspx?memberKey1=710&date1key=2099-12-31> (11.09.2019).
- https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extrans1.aspx?memberKey1=710&endDate=2099-12-31&finposition_flag=YES(11.09.2019).
- https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extrans1.aspx?memberKey1=340&endDate=2099-12-31&finposition_flag=YES (11.09.2019).
- International Monetary Fund, “United Kingdom Selected Issues”, *IMF Country Report*, No: 18/317, Washington D.C, 2018.
- KARAGÖL Erdal Tanas, Ahmet Semih BİNGÖL, “Türkiye-IMF İlişkilerinde Yeni Dönem”, *SETA Analiz*, S:67, 2013, ss. 1-34.
- KARAHANOGULLARI Yiğit, “ABD’nin Federal Bütçe Süreci”, *Maliye Dergisi*, S: 160, 2011, ss. 269-288.
- KARAKURT Birol, Tekin AKDEMİR, “ Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri”, *Maliye Dergisi*, S.158, Ocak-Haziran 2010, s. 244, ss.226-261.
- KARAYAZI Mehtap, “Mali Kurallar: Türkiye’deki Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, C: 10, S: 50, Haziran, 2017, ss. 758-769.
- KARGI Veli, “Mali Kural ve Türkiye’de Bütçe Disiplini”,
file:///C:/Users/blo/Downloads/Publications_023%20(1).pdf, (07.09.2019).
- KAYA Fatih, “Türk Kamu Mali Yönetiminde Örtük Mali Kurallar ve Ülke Tecrübelerinin Değerlendirilmesi”, *Mali Kurallar*, Ed: Çoşkun Çan Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın no: 2010/48, Ankara 2010, ss.380-405.
- KENNEDY Suzanne, Janine ROBBİNS, “The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance”, *Department of Finance Working Paper*, N: 2001, ss.1-30.
- KESBİÇ C. Yenal, Özlem Dündar, Ata Devrim, “Kamu Yatırımlarının Özel Sektör Yatırımlarını Dışlama Etkisi: Türkiye Örneği”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C:3, S: 2, 2016, ss. 59-94.

- KESGİNGÖZ Hayrettin, “Maastricht Kriterleri Doğrultusunda Türkiye’de Mali Disiplinin Sürdürülebilirliği Açısından Mali Kuralın Değerlendirilmesi”, ss.261-274, <http://www.sbd.ksu.edu.tr/article/view/5000035268> (05.06.2019).
- KESİK Ahmet, Nergiz BAYAR, “Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin”, *Mali Kurallar*, Ed: Çoşkun Çan Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın no: 2010/48, Ankara, 2010, ss. 46-62.
- KOPİTS George, “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?”, *International Monetary Fund*, Vol: 1, No: 145, 2001, ss. 3-22.
- KOTİA Ananya, Victor Duarte LLEDO, “Do Subnational Fiscal Rules Foster Fiscal Discipline: New Empirical Evidence from Europe” , *IMF Working Paper*, 2016, ss. 1-32.
- LERNER Abba, “Functional Finance And Federal Dept”, *The Selection of Republished Articles On Economics*, Vol: VII, 1955, ss. 468-478.
- MİLESİ-FERRETTİ Gian Maria, “Good, Bad or Ugly? On The Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting”, *IMF Working Paper*, 2000.
- MORRISON Fred L., “Fiscal Rules: Legal Limits on Government Deficit and Debt”, *Fiscal Rules Limits on Governmental Deficit and Debt*, Ed: Fred L. Morrison, Vol: 20, ss.3-20.
- MURRAY Alasdair, Giles WİLKES, “Fiscal rules OK?”, *Centre Forum*, 2009, ss. 1-12.
- NADAROĞLU Halil, *Kamu Maliyesi Teorisi*, 10. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım.
- NANDA Ved P., “Limitations on Government Debt and Deficits in the United States”, *Fiscal Rules Limits on Governmental Deficit and Debt*, Ed: Fred L. Morrison, Vol: 20, ss. 325-349.
- OECD Senior Budget Officials, “OECD Principles of Budgetary Governance”, *Public Governance and Territorial Development*, 2014.
- ÖZLALE Ümit, “ Mali Kural, Keşke Sadece Denklem Olsaydı”, *TEPAV Ekonomi Notu*, Mayıs 2010, ss. 1-6.
- POTERBA James M., “Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence From The United States”, *National Tax Journal*, Vol:48, No:3, 1995, ss. 329-336
- PROSSER Tony, “Limitations on Government Debt and Deficits in the United Kingdom, ”, *Fiscal Rules Limits on Governmental Deficit and Debt*, Ed: Fred L. Morrison, Vol: 20, ss. 294-324.
- PÜNDER Hermann, “Objects and Procedures of Budgetary Planning and Limits to Borrowing (“Debt Brake”) in the Federal Republic of Germany”, *Fiscal Rules Limits on Governmental Deficit and Debt*, Ed: Fred L. Morrison, Vol: 20, ss. 101-138.
- SARI Özge, “Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası Arasındaki Farklar”, *Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi*, Ankara, 2015, ss. 1-16.

- SAYGILIOĞLU Nevzat, Ali Çelen ERDURAN, “ Mali Kural ve Etkinlik Sorunu: Türkiye Örneği”, www.mcivriz.com/uploads/yuklemeler/13.pdf. (09.06.2019).
- SCHAECHTER Andrea, Tidiane KİNDA, Nina BUDİNA, Anke WEBER, “Fiscal Rules İn Response To The Crisis Toward The Next Generation Rules A New Dataset”, *IMF Working Paper*, No: 187, 2012, ss. 2-47.
- SCHİCK Allen, “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy? “. *OECD Journal of Budgeting*, 2002, ss. 15-42.
- SCHİCK Allen, “Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance While Responding To Economic Aftershocks”, *OECD Journal On Budgeting*, Vol: 2010/2, 2010, ss. 1-17.
- SCHİCK Allen, “The Role Of Fiscal Rules İn Budgeting”, *OECD Journal On Budgeting*, Vol: 3, No: 3, 2003, ss. 7-34.
- ŞAHİN Elif Ayşe, “Anayasal İktisat Perspektifinden Gelişmiş Ülkelerde Kamu Borçlanmasının Sınırlayıcı Kurallar ve Uygulama Sonuçları”, *Mali Kurallar*, Ed: Çoşkun Çan Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Yayın no: 2010/48, Ankara 2010, ss. 229-247.
- ŞEVİK Ebru, “Mali Kurallar”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, C: 3, S: 28, 2008, s.51. ss. 50-59.
- T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkındaki Antlaşma*, Ankara, 2011.
- T.C. BAŞBAKANLIK AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKRETERLİĞİ, *Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma*, Ankara, Ofset Fotomat, 2011.
- TBMM Araştırma Merkezi, “Bazı Ülke Anayasalarındaki Ekonomik ve Mali Hükümler”, 2011.
- TOKATLIOĞLU Mircan, Ufuk SELEN, *Maliye Politikası*, 1. Baskı, Bursa, Ekin Basım Yayım Dağıtım, 2017.
- TOPRAK Düriye, “Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları”, *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 2016, ss. 427-448.
- TUNÇER Mehmet, Erkan Kılıçer, “Örnek Ülkelerde ve Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi”, *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, C: 50, S: 580, 2013, ss. 109-125.
- TURHAN Salih, “*Maliye Politikası ve Uygulamaya İlişkin Yöntemler*”, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/8377> , ss. 114-132, (01.07.2019).
- TÜĞEN Kamil, *Devlet Bütçesi*, 10. Baskı, İzmir, Bassaray Matbaası, 2011.
- TÜLEYKAN Hayrettin, “Faiz Dışı Fazla ve Bazı Bütçe Verileri Arasındaki Nedensellik İlişkisi”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C: 7, S: 1, 2016, ss. 301-322.
- TÜLEYKAN Hayrettin, “Kamu Bütçeleme Sistemleri ve Çok Yıllı Bütçeleme”, *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 2009, ss. 1-23.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, RG. 9.11.1982-17863.

- ULUDAĞ Arda, “Avrupa Birliği’nde Ekonomik Krize Karşı Etkisi Hatırlanan Bir Araç: Aşırı Açık Prosedürü”, *T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği Dış İlişkiler ve Daire Başkanlığı*, 2013.
- ÜNSAL Erdal, *Makro İktisat*, 9.Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık, 2011.
- WYPLOSZ Charles, “Fiscal Rules: Theoretical Issues And Historical Experiences”, *NBER Working Paper*, No: 17884 , Cambridge, 2012, ss.1-28.
- YAR Fatih, “Seçilmiş Bazı Ülkelerde Mali Kural Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, *Sayıştay Dergisi*, S: 93, 2014, ss. 67-85.
- YAZICI Kuddusi, “Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminde Yaşanan Veya Yaşanabilecek Sorunlara Çözüm Önerileri”, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, S: 30, 2015, ss. 164-200.
- YILDIRIM Zuhul, “Belediye Hizmetlerinin Finansmanında Borçlanma”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üstüne Yazılar*, Ed: Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya, Selçuk İpek, Ekin Yayınevi, 2010, ss. 97-116.
- YILMAZ H. Hakan, Mustafa Biçer, “Türkiye’de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Sistemi ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği”, *İktisat İşletme ve Finans*, 2010, ss. 33-68.
- YÜKSEL Cihan, Abuzer PINAR, “Türkiye’de Ortodoks Mali Uyum Dönemleri Ve Ekonomik Etkileri”, *Maliye Dergisi*, S: 169, 2015, ss. 70-96.