

TÜRKİYE'DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA MALİ KURALLARIN ÖNEMİ: 2000 YILI SONRASI İÇİN BİR İNCELEME

IMPORTANCE OF FISCAL RULES IN ENSURING FISCAL DISCIPLINE
IN TURKEY: AN ANALYSIS FOR THE POST 2000 PERIOD



Muhammed Emin BARUT*



Tuba ÖKTEN**

ÖZ

Mali disiplin; siyasal iktidarların ve politika yapıcıların politika üretmede, kamusal mal ve hizmet sunumunda kullanmış oldukları mali araçları planlı ve programlı bir şekilde verimli ve etkin kullanmasıdır. Mali kural ise makroekonomik göstergeler bağlamında maliye politikası araçları üzerine getirilen kısıtlamadır. Mali kurallar mali disiplini sağlamak için uygulamaya konulan önemli yasal düzenlemelerdir. Günümüzde 80'den fazla ülke mali disiplini sağlamak için mali kurallar uygulamaktadır. Türkiye'de mali disiplini sağlayacak mali kurallar mevcut değildir fakat mali kural benzeri yasal düzenlemeler mevcuttur. Bu çalışma, Türkiye'de 2000 yılından günümüze kadar mali alanda siyasal iktidarların ve politika yapıcıların mali disiplin çapasına uygun hareket edip etmediğini analiz etmeyi amaçlamaktadır.

ABSTRACT

Fiscal discipline is the efficient and effective use of the financial instruments that political powers and policymakers use in policy making and in providing public goods and services in a planned and programmed manner. The fiscal rule is a restriction on fiscal policy instruments in the context of macroeconomic indicators. Fiscal rules are important legal regulations put into practice to ensure fiscal discipline. Today, more than 80 countries apply fiscal rules to ensure fiscal discipline. Fiscal rules to ensure fiscal discipline are not available Turkey, however, certain legal regulations similar to fiscal rules do exist. In this study, much of the political power in Turkey since 2000 in the area of fiscal and policymakers to anchor fiscal discipline aims to analyse whether appropriate action. At the end

* YÖK 100/2000 Doktora Bursiyeri, Harran Üni., SBE, Maliye Bölümü, m.e.barut@harran.edu.tr, ORC-ID: 0000-0001-5873-1787.

** Yüksek Lisans Öğrencisi, Harran Üniversitesi, SBE, Maliye Bölümü, tubaokten69@gmail.com, ORC-ID: 0000-0002-2753-9124
Barut, M. E., Ökten, T. (Kasım 2020). Türkiye'de Mali Disiplinin Sağlanmasında Mali Kuralların Önemi: 2000 Yılı Sonrası İçin Bir İnceleme, *Vergi Raporu*, 254, (172-198).

Makale Türü: Araştırma Makalesi

M.G.T.: 28.06.2020 / *M.K.T.:* 23.10.2020

Çalışmanın sonunda, 2000 yılından günümüze siyasal iktidarların ve politika yapıcıların Türkiye için yeni bir uygulama olan mali disiplin çıpasına uygun hareket ettiği görülmüştür. Fakat hem ulusal hem de uluslararası alanda ortaya çıkan ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmelerden dolayı siyasal iktidarların ve politika yapıcıların 2000-2020 yılları arasında mali disiplin çıpasından bazı dönemlerde kısmen taviz verdiği görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Mali Disiplin, Mali Kural, Bütçe Dengesi ve Kamu Borçlanması.

Jel Sınıflandırılma Kodları: E62, H61, H63

GİRİŞ

Mali disiplin günümüzde ortaya çıkan yeni bir kavram olmamakla beraber modern anlamda gelişimi 1900'lü yılların üçüncü çeyreğine dayanmaktadır. Mali disiplin sadece kamu gelir ve gider denkleğinden ziyade uzun dönemde sağlam sürdürülebilir bir yönetim anlayışını ve olgunlaştırılmış mali işlemler dengesini ifade eden bir mekanizma veya bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Mali kural, maliye politikası araçlarına getirilen yasal sınırlamalardır. Mali kurallar mali disiplininin sağlanması için özellikle 1980'lerden sonra birçok ülke tarafından uygulamaya konulmuş yasal veya anayasal düzenlemelerdir. Mali disiplinin sağlanması için uygulanmaya konulan mali kurallar sayısal ve sayısal olmayan mali kural olmak üzere sınıflandırılmaktadır. Sayısal mali kurallar kamu harcamaları kuralı, kamu gelirleri kuralı, bütçe denkleği kuralı ve borç kuralı olarak kendi içerisinde sınıflandırılırken, sayısal olmayan mali kurallar ise kendi içerisinde mali saydamlık, şeffaflık, hesap verebilirlik ve çok yıllık bütçeleme olarak sınıflandırılmaktadır.

Küreselleşme ile devlet anlayışında meydana gelen değişiklikler neticesinde devlete yüklenen fonksiyonların değişmesi, müdahaleci devlet anlayışından düzenleyen, denetleyen ve öneren devlet anlayışına geçişi sağlamıştır. Özellikle 1970'ler-

of the study, a new application for the present political power and policy makers in Turkey since 2000 has been shown to anchor fiscal discipline in accordance moves. However, due to the economic, social and political developments both nationally and internationally, it has been observed that political powers and policymakers partially have compromised from the anchor of fiscal discipline between 2000 and 2020.

Keywords: Fiscal discipline, fiscal rules, budget balance and public debt

Jel Classification Codes: E62, H61, H63

den sonra artan kamu harcamaları ve bozulan bütçe dengesi, borç yükünün aşırı artması, siyasal iktidarların ve politika yapıcıların ekonomi yönetimindeki keyfi uygulamaları mali disiplini hem gelişmiş olan hem de gelişmekte olan ülkelerde zorunlu kılmıştır. Gelişmekte olan ülkelere bir tanesi de Türkiye'dir. Türkiye'de mali disiplin uygulamaları özellikle 2000 yılından sonra önem kazanmıştır. Türkiye'de makroekonomik istikrarı ve mali sürdürülebilirliği kalıcı kılacak kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanımını sağlayacak mali kurallar mevcut değildir. Fakat Türkiye'de mali disiplinin sağlanması için siyasal iktidarların ve politika yapıcıların bütçe belgesini politik konjontür hareket olarak kullanmasını engelleyecek ve ülke ekonomisini disipline edecek mali kural benzeri yasal düzenlemeler 2000 yılından sonra uygulanmaya konulmuştur.

Çalışma altı ana başlık ve alt başlıklardan oluşmaktadır. Çalışmanın birinci ana başlığı mali disiplinin tanımı, ortaya çıkışı ve gelişimidir. Çalışmanın ikinci ana başlığında mali kural kavramı, ortaya çıkışı ve gelişimi ele alınmıştır. Üçüncü ana başlıkta mali disiplin ile mali kural ilişkisi incelenmiştir. Dördüncü ana başlıkta Türkiye'de mali disiplinin sağlanması için uygulanmaya konulan mali kural benzeri yasal düzenlemeler alt başlıklar şeklinde incelenmiştir. Çalışmanın beşinci

ana başlığında Türkiye ekonomisinin 1980-2020 dönemi genel görünümü ele alınarak bu zaman periyodunda ekonomideki gelişmeler aktarılmaya çalışılmıştır. Son ana başlıkta ise Türkiye'de mali disiplin incelenmesi zaman serisi aralığında kamu harcamaları, kamu gelirleri, bütçe dengesi, faiz dışı denge ve kamu borç stokuna ait veriler tablo ve şekiller yardımıyla yıllık azalış miktarları, artış miktarları, hedeflenen, gerçekleşen ve sapmalar incelenmiştir.

1- MALİ DİSİPLİN

1.1- Mali Disiplinin Tanımı

Kamu mali yönetiminde şimdiye kadar çok az sözü edilen ve çok az akademik çalışmaya konu olmuş bir kavram olan mali disiplin kısaca, uzun dönemde sağlam bir mali işlem ve sürdürülebilir bir yönetim kapasitesi olarak tanımlanmaktadır¹. Bunun dışında mali disiplinin aynı anlamlarını içeren farklı tanımları da yapılmaktadır.

Mali disiplin, kamu harcamaları ve kamu finansmanı arasındaki dengenin sağlanması için orta ve uzun vadede bütçe disiplininin sağlanması, kamu borç stokunun sürdürülebilir olması ve ekonomik istikrarsızlığa neden olabilecek uygulamalardan kaçınılması olarak tanımlanmaktadır².

Mali disiplin, siyasal iktidarların veya politika yapıcıların mali pozisyonlarını koruması, makro ekonomik istikrar ve sürdürülebilir ekonomik büyüme ile uyumlu olarak ekonominin yönetilmesidir. Diğer bir ifade ile mali disiplin dönemsel olarak ortaya çıkabilecek ekonomik kırılganlıklar

ve şoklara karşı tedbirlerin alınmasını, aşırı borçlanma ve borç birikiminden kaçınılmasını, kamu kaynaklarının verimli ve etkin olarak kullanılmasını, kaynak tahsisinde rasyonel davranmayı gerektirecek politikaların uygulanmasını ifade etmektedir³.

Mali disiplin, devletin gelir ve gider denkleğinden ziyade ülkenin ekonomik gerçekliğine uygun olmak şartıyla bütçe açıkları ve dolayısıyla borç stokunun sürdürülebilir bir şekilde idare edilmesidir⁴. Ayrıca, mali disiplin siyasal iktidarların ve politika yapıcıların politika üretmede, kamusal mal ve hizmet sunmada kullanmış oldukları mali araçları planlı ve programlı bir şekilde verimli ve etkin kullanması şeklinde tanımlanabilir.

Mali disiplinsizlik ise siyasal iktidarların ve politika yapıcıların bütçenin uygulanması esnasında kamu kaynaklarını keyfi olarak kullanmaları ve oy maksimizasyonlarını artırmaya yönelik yapmış olduğu davranışlardır. Siyasal iktidarlar ve politika yapıcılar kamu harcamaları, kamu gelirleri ve borçlanma araçlarını keyfi kullanmalarından dolayı bütçe dengesinde bozulmalara yol açmakta ve kamu kesiminde devasa borç stoklarının oluşmasına neden olmaktadır⁵. Bir ülkede mali disiplinsizliği ortadan kaldırmak ve mali disiplinin varlığından söz edebilmek için o ülkede sağlam mali mekanizmaların bulunması, siyasal iktidarların ve politika yapıcıların mali yapıyı keyfi uygulamalara göre yönetmemesi, düzenleme, denetleme ve önermelerini yapmada samimi ve kararlı olması gerekir. Dolayısıyla bir

¹ Yilin HOU and 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>). Erişim tarihi: 10 Şubat 2020.

² Richard HEMMING. Policies to Promote Fiscal Discipline. Fiscal Affairs Department International Monetary Fund. March 24 2003. p. 2.

³ Manmohan S. KUMAR and Teresa TER-MINASSIAN. Fiscal Discipline: Key Issues And Overview. Promoting Fiscal Discipline. Manmohan S. Kumar, Teresa Ter-Minassian, (editors). Washington, D.C. International Monetary Fund, 2007. p. 2.

⁴ Abuzer PINAR. "Küresel Krizin Orta Vadeli Mali Plan Hedefleri Üzerindeki Etkisi". (<http://www.maliyesempozyumu.org/28-maliye-sempozyumu/>). Erişim tarihi: 15 Aralık 2019.

⁵ Manmohan S. KUMAR and Teresa TER-MINASSIAN. a.g.e. s. 3.

ülke ekonomisinde mali disiplinin sağlanması iki temel özellik gerektirmektedir. Birincisi ülke açısından orta vadede temel bir politikanın varlığı, diğeri ise kısa dönemli konjonktürel dalgalanmaları diskalifiye edebilecek kredibiliteye sahip olmasıdır⁶.

1.1- Mali Disiplinin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Mali disiplin kavramının akademik alanda ilk kullanımı maliye teorisi alanında çalışmalar yürüten ekonomist Richard Musgrave tarafından olmuştur. Musgrave, cari harcamaların cari gelirler ile yapılmasını savunmuş ve borçlanmanın sınırlandırılması gerektiğini ifade etmiştir. Musgrave göre borçlanma, gelecek kuşaktaki kişilerin omuzlarına yüklenmiş bir yüküdür. Musgrave, sadece siyasal iktidarların ve politika yapıcıların değil aynı zamanda kamu kesiminde mali disiplini sağlamaya yetkili olan kişilerin de uyması gerektiğini ifade etmiştir⁷. Musgrave'den sonra John Mikesell ve Axelrod da kamu harcamaları, kamu gelirleri, borçlanma ve bütçe üzerinde keyfi uygulamaların sınırlandırılması için yasal düzenlemelerin getirilmesi gerektiğini savunmuşlardır. Siyasal iktidarların ve politika yapıcıların kamu harcamalarına, kamu gelirlerine, borçlanmaya ve bütçe uygulamalarına özellikle dikkat etmesi gerektiğini ifade etmişlerdir. Mali disiplinin uygulanabilmesi için yasal düzenlemelerin yapılması yönündeki çalışmalara öncülük yapmışlardır⁸.

1980'lerde bazı ülkelerde hem bütçe açıklarının hem de kamu borç stoklarının aşırı artması

ve bunların ülke ekonomilerinin mali yapısında bozuluklara yol açması kamu alanında çalışmalar yapan Buchanan'nın da dikkatini çekmiştir. Buchanan, yapmış olduğu çalışmalarda siyasal iktidarların güçlerine güç katmak ve seçmen tabanlarını kaybetmemek için sürekli olarak açık bütçe uygulamasına gittiğini, özellikle siyasal iktidarların seçime yakın dönemlerde kamu harcamalarını artırdıklarını ve oy maksimizasyonu peşinde koştuklarını dile getirmiştir. Ayrıca seçmenlerin fayda maksimizasyonu beklentileri de bu kısa vadeli ekonomik canlılığa olumlu bakmalarına neden olmuştur. Bu politikalar sonucunda ortaya çıkan enflasyondan seçmenlerin habersiz olması ve hükümetlerin oy maksimizasyonun peşinde olması bütçe açıklarının devasa şekilde artmasına ve ülke ekonomisinin enflasyonist sürece girmesine neden olacağını ifade etmiştir. Ayrıca Buchanan ekonomide bu tür aksaklıkların yaşanmaması için maliye politikası araçlarına hükümetlerin müdahalesinin anayasal kurallara bağlanması gerektiğini söylemiştir. Ancak zikredilen bu ilkeler ve yasal düzenlemeler hayata geçirilirse mali disiplinin sağlanabileceğini ifade etmiştir⁹. Yeni ekonomik düzende birçok ülke, modern anlamda mali disiplin uygulamasına geçmiştir. Modern anlamda mali disiplin uygulayan ülkelerde kamu borç stoku oranının (Borç/GSYH) belli seviyelerde tutulması, bütçe dengesi ve borçların sürdürülebilirliği konusunda yasal kısıtlamalar getirilmiş ve siyasal iktidarın ve politika yapıcıların alınan kararlara uymaları için yasal düzenlemeler yapılmıştır¹⁰.

⁶ Esra D. SİVEREKİLİ. "Yeni Ekonomik Düzende Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyum". Yönetim ve Ekonomi Dergisi. Cilt 13. Sayı 2. 2006. s. 50-51.

⁷ Richard A. MUSGRAVE. *Public Finance in Theory and Practice Fifth Edition*. McGraw-Hill Book Company. New York. 1959. p. 101.

⁸ Yilin Hou and Katherine Willoughby. a.g.e. p. 3-6.

⁹ İzettin ÖNDER. *İktisat Üzerine Düşünceler*. Yordam Kitabevi. İstanbul 2012. s. 100-102.

¹⁰ Carlo COTARALLİ. *Fiscal Rules Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*. International Monetary fund. December 16 2009. p. 3.

2- MALİ KURAL

2.1- Mali Kuralın Tanımı

Dar anlamda mali kural, bütçede yer alan har-cama ve gelirlere ilişkin politikaların karar alma ve uygulama sürecine rehberlik eden davranışsal veya yasal kurallardır¹¹. Başka bir deyişle mali kural, makroekonomik göstergeler bağlamında maliye politikası araçları üzerine getirilen sınırlama olarak da tanımlanabilir. Özellikle borçlanma ve borç stokunun GSYH'ya oranı ile bütçe açığı-nın GSYH'ya oranı belirli bir sayısal üst limit ve-ya hedef olarak ifade edilmektedir¹². Ayrıca mali kural, borçlanma stoku ve borç birleşeni üzerine getirilen sınırlandırmanın dışında bütçe politikası uygulamaları, harcamalar ve gelirler üzerine de sınırlandırmalar getiren mali bir çipadır¹³.

Geniş anlamda mali kural ise mali perfor-mansı ölçme gücüne sahip olan bazı göstergeler çerçevesinde tanımlanan sayısal tavan veya he-defler yoluyla iradi/ihtiyari maliye politikası uy-gulamalarına getirilen daimî sınırlamaları ifade eder. Mali kuralların temel amacı siyasal iktidar-lar ve politika yapıcılar tarafından uygulamaya koyulmuş veya koyulacak olan bütçe açığı, faiz dışı fazla, borç stokunun büyüklüğü, borçlanma kaynakları, vergiler, vergileme yetkisi, harcama türleri gibi iradi/ihtiyari maliye politikası araçla-rının miktar ve bileşimini denetim altına almaktır. Söz konusu sınırlamalar, hükümet programı, hü-kümet bildirgesi, anayasa, yasa ve uluslararası anlaşma gibi farklı dayanaklara sahip olabilir¹⁴.

2.2- Mali Kuralların Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

1929 yılında ortaya çıkan ekonomik buhran-dan sonra Keynes; devletin, maliye politikası araçlarını özellikle kamu harcamaları ve vergileri kullanarak toplam talebi yeterli düzeye çıkara-bileceğini ifade etmiştir. Özellikle kamu harca-maları ve vergilerin düzeyi siyasal iktidarlar ve politika yapıcıları tarafından rahatlıkla düzenle-nebilen değişkenlerdir. Keynes, makroekonomik istikrarın, tam istihdamın ve gelir dağılımındaki adaletin sağlanması için " bırakınız yapsınlar-bı-rakınız " geçişinler anlayışı yerine devletin piyasa-lara müdahale etmesi gerektiğini savunmuştur. 1929 ekonomik buhranından 1970'lere gelinceye kadar Keynes'in öne sürmüş olduğu piyasanın başarısızlığı ve devletin ekonomiye müdahalesi tezi mevcudiyetini korumuştur¹⁵. Fakat 1970'ler-de Keynes'in öne sürmüş olduğu maliye politika-larının ortaya çıkan stagflasyon olgusunu çöze-memesi nedeni ile bu politikaların kullanılması tartışılır hale gelmiştir.

Özellikle gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere birçok ülkede görülen büyük bütçe açıkları ve artan kamu borç stokları, ilgili ülkelerde ka-mu finansman dengesini bütünüyle bozmuştur. Söz konusu sorunlarla mücadelede iradi/ihtiyari mali politikaların yetersiz kalması ya da mevcut sorunları daha da derinleştiren sonuçlara yol açması mali kurallara olan ilgiyi daha da artır-mıştır. Bu gelişmeler sonrasında, sürdürülebilir

¹¹ Mark HALLERBERG ve diğerleri. *The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries*. ECB Working Paper Series, No. 419. December 2004. p. 15.

¹² George KOPITS and Steven A. SYMANSKY. *Fiscal Policy Rules, Occasional Paper*. Internatiol Monetary fund, Washington DC. July 1998. p. 2.

¹³ Carlo COTARALLI. a.g.e. p. 3.

¹⁴ Coşkun Can AKTAN. "Kurula Bağlı Maliye Politikası: Kurumsal Maliye Politikası". *Ekonomi Bilimler Dergisi*. Cilt 5. Sayı 2. 2010. S. 86.

¹⁵ Beyhan ATAÇ. *Maliye Politikası Gelişimi, Amaçları ve Uygulama Sorunları*. Ankara. Turhan Kitabevi. Eylül 2012. s. 9.

maliye politikaları ile makroekonomik istikrarın sağlanması ve öngörülebilirliğin artırılması için temel ekonomik ve mali göstergelerde daimî nitelikteki bazı sayısal hedeflerin, sınırlamaların ve ilkelerin belirlenmesi şeklinde tanımlanan mali kurallar veya “kurala dayalı maliye politikaları” hızla yaygınlık kazanmıştır¹⁶.

Modern anlamda mali kuralların ortaya çıkışı 1980 sonrasına tekabül etmektedir. Fakat farklı yönetim kademelerinde mali kurallar, anayasa ve yasalara dayanan kalıcı kurallarla sağlama fikri daha eskilere dayanmaktadır. Mali kuralların gelişim süreci üç temel aşamadan oluşmaktadır. Birinci aşama, 1900’lü yılların ortalarında Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) ve 1920 yılından sonra İsviçre’de ortaya çıkan siyasal iktidarların keyfi uygulamalarını kısıtlayacak altın kural uygulamasıdır. Altın kural, siyasal iktidarların sadece büyük alt yapı yatırımlarını finanse etmek için borçlanabileceği, cari harcamalar için ise borçlanmanın mümkün olamayacağını ifade eden normlardır. Bu kural ABD’nin birçok federal biriminde ve yerel yönetimlerinde uygulamaya koyulmuştur. İsviçre’de ise ilk başlarda sadece birkaç kantonda uygulamaya koyulmuştur. İkinci aşama, ikinci dünya savaşından sonra Almanya, İtalya, Japonya ve Hollanda gibi sanayileşmiş ülkelerde merkez bankalarının bütçe açıklarının kapatılması için para basmasının önü kapatılmış ve merkez bankalarının bağımsızlığı için yasal düzenlemeler çıkarılmıştır. 1960’lardan sonra gelişmiş olan ekonomilerin dışında gelişmekte olan ekonomilere sahip ülkelerde de bu tür düzenlemeler geliştirilmiştir. Örneğin Endonezya bütçe açıklarını sınırlayan ve bu açıkları finanse

eden merkez bankası uygulamalarına kısıtlama getiren azgelişmiş olan ülkelere biridir.

Üçüncü aşama ise 1994 yılında Yeni Zelanda da uygulamaya koyulan “Mali Sorumluluk Yasası” olarak kabul edilmektedir. Mali Sorumluluk Yasası, çok yıllık bütçeleme, enflasyon hedeflenmesi, borçlanma limiti, kamu harcamaları ve kamu gelirleri gibi içerisinde hem sayısal sınırlandırmaları hem de sayısal olmayan mali kuralları barındıran bir normdur. Sayısal olmayan mali kurallar şeffaflık, mali saydamlık ve benzeri mali kurallardır. Ayrıca mali kural uygulamaları ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir. Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda ve İngiltere gibi Anglo-Sakson ülkeler hem planlama hem de uygulamaya önem verirken Avrupa Kıtası ve gelişen piyasa ekonomisine sahip olan ülkeler (Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Peru ve Hindistan) sayısal göstergeler ve hedeflere odaklanmaktadır¹⁷. Özellikle II. Dünya savaşından sonra hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler arasında mali kural düzenlemelerini hayata geçiren ülke sayısı birkaç taneden ibaret iken 1990 yılında 7, günümüzde ise 90 ülkeyi aşmıştır¹⁸.

3- MALİ DİSİPLİN ile MALİ KURAL İLİŞKİSİ

Geçmişten günümüze devletin ekonomik sistem içerisindeki rolü ve ağırlığı ile ilgili gelişmelere bakıldığında hem teoride hem de uygulamada bir değişimin ve dönüşümün olduğunu söylemek mümkündür. Özellikle içerisinde bulunduğumuz yeni ekonomik düzende ister gelişmiş ister gelişmekte olan ülkeler olsun hemen hemen bütün ülkelerde devletin ekonomiye müdahalesinde

¹⁶ Murat DEMİR ve Mahmut İNAN. “Türkiye’de Mali Kural”. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. Cilt 13. Sayı 2. 2011. s. 31.

¹⁷ George KOPIŦS. Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?. *IMF Working Paper*, WP/01/145. Washington DC. September 1 2001. p. 4-5.

¹⁸ Carlo COTARALLİ. a.g.e. s. 3.

artış yaşanmıştır¹⁹. 1929 Ekonomik buhranından sonra ortaya çıkan ve devletin ekonomiye müdahalesini savunan Keynesyen düşünce 1970'li yıllara kadar etkisini sürdürmüştür. Özellikle bu zaman aralığında maliye politikası araçları ile ekonomik istikrar, gelir ve servet dağılımında adalet, ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanacağı fikri ağır basmıştır. Bu süre zarfında ekonomik istikrar, gelir ve servet dağılımında adalet, ekonomik büyüme ile kalkınma sağlanmış ve birçok ülke Keynesyen iktisadi düşünceye göre ülke ekonomi politikalarına yön vermeye başlamıştır. 1970'li yıllarda ise ortaya çıkan yüksek enflasyon ve durgunluktan dolayı stagflasyon olgusunun ortaya çıktığı ve maliye politikalarının bu ekonomik sorunu çözmede yetersiz kaldığı bir dönem olmuştur²⁰.

Keynesyen talep yönetimine karşılık, 1980'lerde Milton Friedman'ın öncülüğünde para politikası ile ekonomik istikrarın sağlanacağını savunan monetarizmin yükselmesiyle kamu maliyesine ilişkin çeşitli mali kuralların konulması önerilmiştir. Söz konusu mali kurallar konulurken temel soru şu olmuştur; ekonomik istikrarı sağlamak için uygulanacak bir maliye politikası iradi mi olmalı, yoksa önceden belirlenmiş kurallara göre mi uygulanmalı? Bu tartışmalar ışığında mali kuralların sınırı, kamu maliyesine ilişkin rakamsal hedefler olabileceği gibi, bu büyüklüklerin milli gelire oranı üzerindeki kısıtlar şeklinde ortaya çıktığı görülmüştür²¹.

Mali kural, maliye politikalarını sınırlayan ve

disipline eden, makroekonomik düzeyde bütçe büyüklükleri üzerine sayısal kısıtlamalar getirmek amacıyla uygulamaya konulan kurallardır. Başlıca mali kural türleri, kamu harcamaları, vergiler, bütçe dengesi ve borçlanma düzeyinden oluşmaktadır²². Mali kuralların temel amacı, kamu açığı ve borç yükünü sürdürülebilir bir yapıya kavuşturmak, mali disiplin anlayışını kalıcı hale getirmek, maliye politikasına olan güveni artırmak, artan güven ve kredibilitayla beraber risk priminin düşmesini sağlayarak borçlanma maliyetini azaltmaktır²³. Mali disiplin ise borç stokunu belli bir oranda tutmayı ya da belli bir orana indirmeyi hedeflemektedir. Bu yüzden, bazı ülkeler borç stoku üzerine kural koymayı tercih etmektedir. Ancak tek başına borç stoku üzerine kural koyup, bu kuralı uygulamanın mali disiplini sağlamak için yeterli olmadığı görülmektedir. Bunun için ülkeler bir stok değişken olan borç rakamına değil, borcun artmasına ya da azalmasına neden olan gelir, gider veya bütçe açığı gibi akım değişkenlere kural koymayı tercih etmektedirler²⁴. Gelişmekte olan ülkeler mali kurallar aracılığıyla mali disiplini sağlayarak mali kredibilitelerini artırmaya çalışırken, gelişmiş olan ülkeler ise ilgili değişkenleri belirli bir düzeye ulaşmış mali performanslarını sürdürülebilir kılmak için kullanılmaktadırlar. Diğer bir ifade ile hemen hemen tüm ülkelerin nihai hedefi ekonomilerine mali kural uygulamalarını yerleştirerek mali disiplini sağlamak ve ülke ekonomisini makroekonomik hedefler doğrultusunda sürdürülebilir kılmaktır²⁵.

¹⁹ Savaş ÇEVİK ve Murat DEMİR. "Devletin Düzenleyici Rolü ve Regülasyon Teorileri". Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Hakemli Dergisi. Sayı 23. Ocak 2005. 249..

²⁰ Murat DEMİR ve Mahmut İNAN. a.g.m. s. 27.

²¹ Abuzer PINAR. *Maliye Politikası Teori ve Uygulama. Turhan Kitabevi*. Ankara. 2017. s. 147.

²² George KOPITS and Steven A. SYMANSKY. a.g.e. p. 2-3.

²³ TBMM. *Mali Kural Kanun Tasarısı ile Plan ve Bütçe Komisyon Raporu*. Ankara. 2010. s. 2

²⁴ Ahmet KESİK ve Nergis BAYAR. "Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin". Coşkun Can AKTAN, Ahmet KESİK ve Fatih KAYA (Ed.). *Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar* (ss. 347-379). Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:408. 2010. s. 48-49.

²⁵ Murat DEMİR ve Mahmut İNAN. a.g.m. s. 29.

Mali disiplinin sağlanması için mali kural uygulamaları²⁶ 1990'lı yıllardan itibaren, pek çoğu saydam olmayan önceki kuralların aksine, özellikle de mali disiplin açısından yeterli bulunmayan ülkelerde, istikrar ve büyümeye katkı sağlayabilirler. Bunun için, söz konusu mali kuralların iyi planlanmaları ve uygun bir kurumsal altyapı ile desteklenmeleri gerekir²⁷. Mali disiplini sağlamak için önerilen mali kurallara ilişkin olarak, temel yaklaşımların, kavramsal açıklamaları ve sınıflandırma biçimleri başta olmak üzere çeşitli açılardan farklılaşmalarına karşın, devletin bu süreçteki düzenleyici rolü temelinde uygun kurumsal ve yasal altyapının oluşturulması konusunda görüş birliği içinde bulundukları görülmektedir²⁸. Dolayısıyla mali kurallar mali disiplini sağlamak için uygulamaya koyulan iradi/ihiyari maliye politikası araçlarına getirilen yasal sınırlandırmalardır.

4- TÜRKİYE'DE MALİ DISİPLİNİ SAĞLAMAK İÇİN UYGULANAN MALİ KURAL BENZERİ YASAL DÜZENLEMELER

Türkiye'de makroekonomik istikrarı ve mali sürdürülebilirliği kalıcı kılacak yasal mali kurallar mevcut değildir. Fakat ülke ekonomisini disipline edecek mali kural benzeri yasal düzenlemeler özellikle 2000 yılından sonra uygulamaya konulmuştur. Türkiye'de mali disiplinin sağlanması için siyasal iktidarların ve politika yapıcılarının bütçe belgesini politik konjonktür hareket olarak kullanmasını engelleyecek mali kural benzeri düzenlemeler; Anayasal düzenlemeler, 2003 yılında çıkarılan ve 2006 yılında uygulanmaya konulan

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Nisan 2002 yılında çıkarılan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Mart 2005 tarihinde yayımlanan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve Temmuz 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu şeklinde sıralanabilir. Ayrıca 26/05/2010 tarihinde Türkiye'de mali disiplinin sürekliliğini sağlamak ve yasal güvence altına almak için 60'ıncı hükümet tarafından Haziran 2010 tarihinde mali kural yasa tasarısı Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) sunulmuştur. Fakat yürürlüğe girmemiştir.

4.1- Anayasada Yer Alan Düzenlemeler

Mali kurallar Türkiye'de uygulamada belli ölçülerde tanımlanmıştır. Fakat henüz anayasal ve yasal güvence altına alınmamıştır²⁹. Başka bir deyişle Anayasa'da bütçe büyüklükleri başta olmak üzere ekonomik göstergelere ilişkin herhangi bir kısıtlayıcı hüküm yer almamakta ve öngörülen hedeflerin gerçekleşmemesi durumunda da herhangi bir yaptırım söz konusu olmamaktadır. Türkiye'de sadece Anayasa'da mali hükümlerin genel çerçevesi belirlenmiş olup bunların yerine getirilmesinde devletin ne tür sorumluluklara sahip olduğunu belirten yasal düzenlemeler mevcuttur³⁰.

1982 Anayasa'sının 73'üncü maddesi vergi ödevi ile alakalıdır. İlgili maddenin üçüncü fıkrası "Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır" şeklinde düzenlenmiştir". Bu fıkarda kanunla konulmayan hiçbir vergilendirmenin olamaya-

²⁶ Fatih YAR. "Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Mali Kuralların Önemi Seçilmiş Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Mali Kural Uygulamaları". İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). İstanbul. s. 48.

²⁷ George KOPITS. a.g.e. p. 19.

²⁸ Aysel ARIKBOĞA. "Maliye Politikalarında 1980 Sonrasında Yaşanan Değişim: Mali Disiplin ve Mali Kural Uygulamaları". Sosyal Bilimler Dergisi. Cilt 2. 2011. s. 15.

²⁹ Birol KARAKURT ve Tekin AKDEMİR. "Kuralı Maliye politikası: Türkiye'de Kuralı Maliye Politikası Örnekleri", Maliye Dergisi. Sayı158. 2010. S. 254.

³⁰ Murat DEMİR ve Mahmut İNAN. a.g.m. s. 44.

cağı hükme bağlanmıştır. Bu yasa maddesi ile hukuki dayanağı olmayan vergilendirmenin uygulamaya konulamayacağı anayasal güvence altına alınmıştır. Öte yandan Anayasanın 161'inci maddesi bütçe ve kesin hesap ile ilgili başlıkta; siyasal iktidarların veya seçilmişlerin mecliste bütçenin görüşülmesi esnasında "gider artırıcı veya gelir azaltıcı önerilerde bulunamazlar" şeklinde düzenlenirken aynı yasanın 7'nci fıkrasında da "Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz" ifadesi yer almaktadır. 8'inci maddesinde ise "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" şeklinde düzenlenmiştir. Anayasanın 161'inci maddesi ile 7'inci ve 8'inci fıkraları, kamu kurum/kuruluşlarına 1 yıllık olarak verilecek ödenek ile harcanabilecek tutarın limitini gösterir. Kamu kurum/kuruluşları bu limitlerin üzerinde bir harcama yapma yetkisine sahip değildir. Bu yetkiyi cumhurbaşkanı bile kullanamaz, çünkü bütçe hakkı sadece halkın temsilcileri olan parlamentoya aittir. Görüldüğü üzere Anayasa'da iktisadi ve mali yapıyla ilgili genel hükümler yer alırken, bütçe büyüklükleri, borç stokları ve kamu harcamaları gibi kamu maliyesini disipline edecek mali disiplini sağlayacak mali kurallara ve değişkenlere ilişkin herhangi bir kısıt veya bir eşik belirlenmemiştir.

4.2- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Yer Alan Düzenlemeler

Türkiye'de mali disiplinin sağlanması için si-

yasal iktidarlar ve politika yapıcıları tarafından uygulamaya koyulmak istenen mali kural benzeri yasal düzenlemeler iki farklı şekilde sınıflandırılabilir. Birincisi; kamu maliyesini güçlü kılmaya yönelik performans hedefleri (sayısal) şeklindeki yasal düzenlemelerken, ikincisi ise; bu sayısal hedeflerin yakalanmasına imkân verebilecek sayısal olmayan yasal düzenlemelerdir. Özellikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile getirilen düzenlemeler kamu maliyesinin altyapısını sağlam kılmaya yönelik ve mali kurallar yönünde atılmış önemli yasal düzenlemelerdir³¹. 2003 yılında çıkarılan ve 2006 yılında uygulanmaya konulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile; bütçe hazırlık süreci güçlendirilmiş, çok yıllık bütçelemeye geçilmiş, mali saydamlık ve hesap verebilirliği artırmak üzere kamu idarelerince faaliyet raporu hazırlanması uygulamasına başlanmıştır. Ayrıca kamuda bütçe sınıflandırması ve muhasebe sisteminde birlik sağlanmış, bu suretle genel yönetimin bütçe ve muhasebe sonuçlarının bütünleştirilmesi ve yayınlanması mümkün hale gelmiştir³². Öte yandan bütçeye orta vadeli bir perspektif kazandırılmış ve sorumlulukların yeniden tanımlanması ile mali disiplinin alt yapısı güçlendirilmiştir. Burada bahsedilen mali kural benzeri sayısal olmayan düzenlemelerin hemen hepsinin mali disiplini güçlendirici etkisi bulunmaktadır³³.

5018 sayılı Kanun incelendiğinde, kanunda yapılan düzenlemeler ile mali kurala geçişin zemininin oluşturulduğu, kurumsal ve teknik alanda getirilen sayısal ve sayısal olmayan düzenlemeler ile kamu kaynağının elde edilmesinden harcanmasına kadar geçen süreç, etkin bir şekilde tasarlanarak mali disiplini tesis edici altyapının

³¹ Birol KARAKURT ve Tekin AKDEMİR. a.g.m. s. 253.

³² Maliye Bakanlığı. "2008 Yıllı Bütçe Gerekçesi". (<https://www.hmb.gov.tr/butce-gerekcesi>). Erişim tarihi: 15 Mart 2020.

³³ Ege BORAN. "Brezilyadakine benzer bir mali sorumluluk düzenlenmesi Yapılmalı". (https://www.tepav.org.tr/upload/files/12937239587.Brezilya_dakine_Benzer_Bir_Mali_Sorumluluk_Duzenlemesi_Yapilmali.pdf). Erişim tarihi: 15 Mart 2020.

oluşturulduğu görülmektedir³⁴. Kanunun 7-50 ve 53'üncü maddeleri mali saydamlık, 8-41-50'inci maddeleri hesap verilebilirlik, 15'inci madde ise çok yıllık bütçeleme ile ilgili bilgiler yer almaktadır. Sayısal mali kural benzeri yasal düzenlemeler ise Kanunun 14'üncü maddesi harcama kurallı, 16'ıncı maddesinin üçüncü fıkrası ödenek teklif tavanları, 20'inci maddesi harcama kısıtı, 21'inci maddesi ödenek aktarması, 23'üncü maddesi yedek ödenek aktarması, 24'üncü maddesi örtülü ödenek limiti, 27'inci madde ertesi yılla geçen yüklenme limitlerini gösterirken 35'inci madde ise bütçe dışı avans limit sınırı hakkındaki kanun maddesidir. Kanunda yer alan yapısal önlemlere ek olarak mali disiplinsizliğe neden olacak uygulamaları engellemek amacıyla bir takım sayısal sınırlamalara da yer verilmiştir. Bu sınırlamalar "mali kural benzeri uygulamalar" olarak nitelendirilebilir³⁵.

4.3- 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

Türkiye'de mali disiplin, uzun yıllar kamu mali yönetiminde göz ardı edilmiştir. Fakat Kasım 2000-Şubat 2001 ekonomik krizinden sonra tekrar önem kazanmaya başlamış ve bu süreçte ortaya çıkan mali disiplinsizliği gidermek ve mali disiplini yeniden tesis etmek için birçok mali reform hayata geçirilmiştir³⁶. Hayata geçirilen bu mali reformlardan bir tanesi de 28/03/2002 tarihinde çıkarılan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanundur. 4749 sayılı Kanunun 1'inci maddesinde bu kanunun nihai amacı, makroekonomik dengeleri gözeterek para ve maliye politikaları ile

uyumlu, sürdürülebilir, saydam ve hesap verilebilir bir borçlanma politikasının desteklenmesini ifade etmektedir. Ayrıca, finansmana duyulan ihtiyaçlar için orta ve uzun vadede mümkün olan en düşük maliyetle karşılanması, temel prensipler olarak belirtilmektedir³⁷.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, kamu iktisadi teşebbüslerini, özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşları, fonları, kamu bankalarını, yatırım ve kalkınma bankalarını, büyükşehir belediyelerini, belediyeleri ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşlarını, yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi öngörülen projeler kapsamında ödeme yükümlülükleri Hazine Müsteşarlığınca garanti edilen kuruluşları ve hibelerle sınırlı olmak kaydıyla sivil toplum örgütlerini kapsamaktadır.

Mali disiplini sağlamak amacıyla hazine müsteşarlığı tarafından Nisan 2002 yılında hayata geçirilen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile hem hazinenin borçlanması hem de hazine kefaletine dayalı borçlanmaya sınırlandırılmalar getirilmiştir. 4749 sayılı kanun, net borçlanma limiti, garanti limiti, bütçe dışı ikraz, özel tertip ve kamu kesiminin dış proje kullanımları için bütçeye yatırım ödeneğinin konulması gibi kısıtlar getirmiştir. Özellikle borç yönetim raporlarının yayımlanması diğer bir ifade ile halk ile paylaşılması ve ilgili bakanın bütçe plan komisyonunu

³⁴ MÜCAHİT CİVRİZ. "Türkiye'de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar". Coşkun Can AKTAN, Ahmet KESİK ve Fatih KAYA (Ed.). *Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar*. T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:408. Ankara. 2010. ss. 347-379.

³⁵ MÜCAHİT CİVRİZ. a.g.m. s. 367.

³⁶ Ahmet KESİK ve Nergis BAYAR. a.g.m. s. 53.

³⁷ Hazine Müsteşarlığı. *Kamu Borç Yönetimi Raporu*. Ankara. 2003. s. 8.

bilgilendirmesi ülkemizin kamu mali yönetimine mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve şeffaflık açısından ciddi katkılar sağlamıştır³⁸.

4749 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde malî yıl içinde 1'inci maddede belirtilen ilkeler ve malî sürdürülebilirlik de dikkate alınarak yılı bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabilir. Ayrıca aynı Kanun'un 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında ise borçlanma limitinin değiştirilemeyeceği yer almaktadır. Borçlanma limitin ancak borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limit yıl içinde en fazla %5 oranında artırılabilmesi yer almaktadır. Bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda ilave %5 oranında bir tutar, ancak Cumhurbaşkanı kararı ile artırılabilir. Bütçenin denk olması durumunda ise borçlanma, anapara ödemesinin en fazla %5'ine kadar artırılabilir. 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin (KHK) 141'inci maddesiyle, daha önce parlamenter sistemde yer alan "Müşteşarlığın görüşü ve Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu" ibaresi cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde "*Cumhurbaşkanı*" şeklinde değiştirilmiştir.

4749 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde, "özel tertip Devlet iç borçlanma senetlerinin, ancak karşılığında ilgili yıl bütçe kanununda yeterli ödenek olması kaydıyla ihraç edilir. Yıl içinde ortaya çıkan ve önceden öngörülme-yen gelişmeler için özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri ise ancak ödenek kalemleri arasında aktarma yapılarak, ihraç edilebilir". Ayrıca 4749 sayılı Kanunun 8'inci maddesinin 4'üncü fıkrasında yerel yönetimlere ilişkin olan mali kural benzeri çıkarılan yasal düzenleme ile; "İl özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler, kendilerine ait tüzel kişilerin ve/veya kendilerine bağlı müstakil

bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar ile kendilerinin ve/veya kendilerine ait tüzel kişilerle kendilerine bağlı tüzel kişiliği haiz kuruluşların sermayesinin yarıdan fazlasına sahip olduğu özel idare şirketleri ile belediye iktisadi kuruluşlarının dış finansman kaynağından hazine garantisi altında sağladıkları dış finansman imkânlarına ilişkin her türlü yükümlülüklerden ve bu yükümlülüklerin aksatılması neticesinde doğmuş olan ve doğabilecek hazine alacaklarının geri ödenmesi bakımından müteselsilen sorumluluğun" olduğu vurgulanmaktadır. Bu kapsamda akdedilen dış kredi anlaşmalarından ortaya çıkan her türlü geri ödeme yükümlülüğü tamamlanıncaya kadar borçlu kuruluş, borcun geri ödenmesi süresince meydana gelebilecek her türlü idari değişikliklere ve yeni görevlendirmelere bağlı olmaksızın, borcun geri ödenmesinden sorumlu tutulmuştur. 4749 sayılı Kanunun 8'inci maddesinin 5'inci fıkrasında ise "kredi borçlusu kuruluşlar, hazine garantisi altında sağlanan dış kredilere ilişkin geri ödemeler için gereken tutarı yılı bütçelerinde öncelikli olarak ayırmakla mükelleftirler. Dış borçların ödenmesinde aksamaya sebebiyet verdiği tespit edilenlere bu aksamadan doğan zarar ölçüsünde rücu olunur. Hazine, kamu ve/veya özel kurum ve kuruluşlarının yurt içi piyasalardan yapacağı borçlanmalarda garanti veya kefalet veremez" şeklinde düzenlenmiştir. 4749 sayılı Kanun Türkiye'de siyasal iktidarların ve politika yapıcılarının kamu kaynaklarının keyfi kullanımını engelleyen ekonomide mali disiplini sağlamayan çok önemli bir mali reformdur.

4.4- Yerel Yönetimlere İlişkin Yasal Düzenlemeler

Türkiye'de yerel yönetimlerde mali disiplini sağlamak amacıyla çıkarılan 3 temel düzenleme mevcuttur. Birincisi, 23 Temmuz 2004 tarih-

³⁸ Ege BORAN. a.g.m. s. 5-6.

de kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu, ikincisi 3 Temmuz 2005 tarihinde çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu, üçüncüsü ise 22 Şubat 2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'dur. Türkiye'de yerel yönetimlerin hem iç borçlanması hem de dış borçlanması üzerinde mali kısıtlamalar mevcuttur. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 51'inci maddesinin (a) fıkrasına göre il özel idaresi yasal çerçevede yapmış olduğu harcamaları karşılamak için borçlanma yapma ve tahvil çıkarma yetkisine sahiptir. Ayrıca sadece kendi yatırım programında yer alan projelerin harcamalarını karşılamak üzere 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çerçevesine göre dış borçlanmaya gidebilir. Öte yandan il özel idaresi 5320 sayılı Kanun'da yer alan borçlanma kuralına uygun hareket etmediği takdirde borçlanmayı yapan yetkililer hakkında yasal işlemin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu tür düzenlemeler mali disiplinin sağlanması için mali kural benzeri yasal düzenlemedir. Türkiye'de yerel yönetimlerde tam anlamıyla bir mali özerkliğin olmaması yani vergi özerkliğinin olmaması da otomatik olarak vergi gelirleri üzerinde bir kısıtlama meydana getirmektedir³⁹.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 51'inci maddesinin 7'inci fıkrasına göre; "belediye bünyesinde istihdam edilen personellerin giderleri, bütçe gelirlerinin %30'unu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerin personel giderleri, bütçe gelirlerinin %40'ı geçemez. Cari ve izleyen yıl içerisinde personel giderlerinde beklenmedik bir artış gerçekleşirse cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Ayrıca ek istihdamdan dolayı bu belirtilen limitler aşılsa

meydana gelecek olan kamu zararı faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilecektir".

5393 sayılı Kanunun 68'inci maddesinin (d) fıkrasında ise, "belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. *Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır*". Belediyelerin yatırım programında yer alan projelerin harcamalarını karşılamak için borçlanabileceği bunun dışındaki harcamaları finanse etmek için borçlanmaya gidilemeyeceği yasal düzenlemelerde açık bir şekilde ifade edilmiştir. Bu tür kısıtlamaların veya yasal düzenlemelerin belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri açısından mali kuralların altın kural şeklinde uygulanması olarak ifade edilmektedir⁴⁰.

5- TÜRKİYE EKONOMİSİNİN 1980-2020 DÖNEMİ GENEL GÖRÜNÜMÜ

Türkiye 24 Ocak 1980 yılında içe dönük ekonomik büyüme modelinden dışa dönük büyüme modeline yani liberal ekonomiye geçiş yapmıştır. Liberal ekonomiye geçiş ile birlikte devletin ekonomiye müdahalesi sınırlandırılmış, döviz kuru ve faiz hadleri serbest piyasa sistemine göre işlerlik kazanmaya başlamıştır. Ayrıca yabancı sermayenin ülkeye girişi teşvik edilerek ihracat ve ithalat üzerine getirilen kısıtlamalar kaldırılmıştır. Bu geçişten dolayı Türkiye ekonomisinde iyileşmeler meydana gelmiş ve ekonomi toparlanmaya başlamıştır. Türkiye ekonomisindeki bu iyi gidişat 1991 yılında ortaya çıkan Körfez Savaşı'na kadar devam etmiştir. Körfez Savaşı'ndan dolayı Türkiye ekonomisinde birtakım olumsuz-

³⁹ Tolga DEMİRBAŞ. "Mahalli İdare Düzeyinde Mali Kuralların İncelenmesi". U.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Cilt 8. Sayı 2. 2019. s. 25.

⁴⁰ Birol KARAKURT ve Tekin AKDEMİR. a.g.m. s. 253.

luklar ortaya çıkmıştır. Ekonomide ortaya çıkan bu olumsuzluklar Türkiye’de Nisan 1994 krizinin patlak vermesine neden olmuştur⁴¹.

Siyasal iktidar ve politika yapıcılar Nisan 1994 krizinin etkilerini minimize etmek ve ekonomide istikrarı sağlamak için 5 Nisan 1994 tarihinde istikrar programı uygulamıştır. Uygulanan bu istikrar programının nihai amacı, vergi oranlarını artırarak kamu gelirlerini artırmak, kamu giderlerini ve ücret artışlarını enflasyon hedeflemesi altında tutarak bütçe kısıtı (kamu harcamalarının kısılması) uygulamak, konsolide bütçe açığı ve kamu kesimi harcama gereğini düşürmek olmuştur⁴². 5 Nisan istikrar tedbirlerinin ekonomiye olumlu yansımalarının sonucunda 1995 yılında %8,1 ve 1996 yılında ise %7,5 oranında büyüme gerçekleşmiştir. 1995 ve 1996 yıllarındaki yüksek büyüme seviyesi kısa süreli dış borçlanmayla hızlanan iç tüketim ve ithalat artışından kaynaklanmıştır. Ancak bu tür büyümenin geçici olacağı ve bir süre sonra ekonomide olumsuz etkiler meydana geleceği politika yapıcıları tarafından bilinmekteydi⁴³. Nitekim tahmin edildiği gibi 1997 yılına gelindiğinde başta Tayland olmak üzere, daha sonra Endonezya, Malezya ve Güney Kore’ye sıçrayan Asya krizi dünyadaki birçok ülkeyi etkilediği gibi Türkiye ekonomisini de zikredilen nedenlerden dolayı etkilemiştir. Asya krizinin üzerinden 1 yıl geçmeden krizin bulaşıcılığı ve küresel piyasalardaki istikrarsızlıklar nedeniyle Ağustos 1998 yılında Rusya’nın rubleyi devalüe etmesiyle krizin boyutu derinlik kazanmıştır. Asya’da ve Rusya’da ortaya çıkan ekonomik krizler birbi-

rinden bağımsız olmadığı için Güneydoğu Asya ve Rusya krizi olarak literatürde yerini almıştır⁴⁴. Nisan 1995 ekonomik krizi ardından Güney Doğu Asya krizinin ülke ekonomisine olumsuz etki etmesi ve üzerine 17 Ağustos 1998 depreminin yaşanması ülke ekonomisinin türbülansa girmesine neden olmuştur. 2000 yılına gelindiğinde ise ülkede tarihin en büyük krizlerinden biri olan Kasım 2000-Şubat 2001 ekonomik krizi patlak vermiştir.

Kasım 2000-Şubat 2001 yılında yaşanan bu ekonomik krizin ülke ekonomisine etkisi: Gayri Safi Milli Hasılda (GSMH) yılın ilk çeyreğinde %4, ikinci çeyreğinde %11,8 daralma, imalat sanayi kapasite kullanım oranı %70 düşüş, üretim endeksi (1997=100) %88,6’ya inmesi, kapanan iş yeri sayısı 15 bini aşması, ayrıca yatırımların durması, işçi ücretlerinin azalması ve işsizliğin yükselmesi, hem kamu bankaları hem de özel bankaların batması ve ülkenin adeta tarihinin en büyük krizinin yaşanması olmuştur. Siyasal iktidar ve politika yapıcılar Kasım 2000-Şubat 2001 krizini atlattık ve ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla Türkiye ile IMF arasında 18. stand-by anlaşması imzalamıştır. İmzalanan bu anlaşma üç temel üzerine kurulmuştur; Dalgalı döviz kuru, bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması ve kamu borç stoku pozisyonu makul bir düzeye getirmek⁴⁵.

Kasım 2000-Şubat 2001 yılında ortaya çıkan ekonomik krizin etkisini azaltmak ve ekonomide istikrarı tekrardan sağlamak için dönemin siyasal iktidarlara ve politika yapıcıları tarafın-

⁴¹ Muhammed Emin BARUT. *Kredi Derecelendirme Kuruluşları ve Finansal Kriz İlişkisi: Türkiye Örneği*. Harran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Şanlıurfa 2016. s. 63-65.

⁴² Mahfi EĞİLMEZ ve Ercan KUMCU. *Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması*. Remzi Kitabevi. İstanbul. Ağustos 2008. s. 379.

⁴³ Ahmet ULUSOY. *Maliye Politikası*. Üçyol Kitabevi. Trabzon. Şubat 2006. s. 377.

⁴⁴ Ömer EROĞLU. *Türkiye Ekonomisi*. Bilim Kitabevi. Isparta. Şubat 2008. s. 351.

⁴⁵ Gülten KAZGAN. *Türkiye Ekonomisinde Krizler (1929-2009) Ekonomi Politik Açısından Bir İrdeleme*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları. İstanbul. Ocak 2012. s. 235-239.

dan Nisan 2001’de “Güçlü Ekonomiye Geçiş” programı çıkarılmıştır. Güçlü Ekonomiye Geçiş programı çerçevesinde IMF ile 18 ve 19’uncu stand-by anlaşması ile 2002-2008 yılları arasında kullanılmak üzere yaklaşık olarak 20 milyar SDR değerinde finansal destek sağlanmıştır. Bu yapısal uyum programı çerçevesinde enflasyonla mücadele, faiz dışı fazla ve borç stokunun azaltılması hedeflenmiştir. Özellikle 2005 yılından 2008 yılının sonuna kadar geliştirilen maliye politikalarının nihai hedefi mali disiplinin sağlanarak (iç) borç stokunun sürdürülebilir bir düzeye indirmek ve ekonomide istikrarı koruyacak faiz dışı fazlaya ulaşmak olmuştur⁴⁶. Öte yandan Türkiye 2008 yılında başta ABD’de ortaya çıkan daha sonrasında birçok ülkeyi etkisi altına alan küresel finansal krizden etkilenen ülkeler arasında yer almıştır. Türkiye ekonomisinde 2009 yılında ortaya çıkan küresel finansal krizden dolayı küçülmüş, işsizlik hızla artmış, bütçe dengesinde bozulmalar ve cari açıkta artışlar meydana gelmiştir. Küresel finansal kriz sonrasında yeniden toparlanan Türkiye ekonomisinde ekonomik büyüme tekrardan sağlanmış, bütçe dengesi tekrardan istenilen seviyeye getirilmiş, fakat cari açık bütçe açıklarının aksine artmaya başlamıştır⁴⁷.

Türkiye’de siyasal iktidarlar ve politika yapıcılar gerek Kasım 2000-Şubat 2001 ekonomik krizi, gerekse 2008 yılında başta ABD’de ortaya çıkan daha sonrasında gelişmiş veya gelişmekte olan birçok ülkeyi etkisi altına alan küresel finansal krizin etkisini azaltmak, ekonomide istikrarı tesis etmek ve mali disiplini sağlamak için bir

takım yapısal reformlar geliştirmişlerdir. Bu yapısal reformlar; KİT’lerin ekonomiye olan negatif dışsallığını ortadan kaldırmak, bankacılık alanında ciddi yapısal değişiklik yapılarak bankacılık sektöründeki denetim ve gözetim vazifesinin hazine bakanlığından alınarak Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)’na verilmesi, bütçe açıklarının makul seviyelere getirilmesi ve kamu borç stokunun düşürülmesi olarak sıralanabilir. Ekonomide mali disiplini sağlamaya yönelik bu gelişmelerden sonra, AB ile uyumlu çalışmaların neticesinde tam üyelik çalışmalarına başlanması, TL’nin değerinin korunması için paradan altı sıfır atılması yabancı sermayenin Türkiye’ye girişini hızlandırmış ve artırmıştır. Özellikle doğrudan yabancı sermaye girişinde ciddi bir artış yaşanmıştır. Böylece döviz bolluğunun yaşanması, ekonomik büyümenin yüksek oranlarda seyir etmesi ve bu olumlu gelişmelerin faiz oranlarının düşüşünü beraberinde getirmiştir. Böylece bütçe açıkları AB Maastricht kriterleri seviyesine indirilmiş ve kamu borçlarının artması engellenmiştir⁴⁸.

6- TÜRKİYE’DE MALİ DİSPLİN İNCELEMESİ

6.1- Harcama Kuralı ve Mali Disiplin

Kamu harcamaları, bir yandan büyüme dinamiklerini harekete geçirecek ekonomik kalkınmaya yön verirken, diğer yandan harcamaların finansman biçimine bağlı olarak ortaya çıkan türev etkileri bakımından ekonomi yazınında üzerinde önemle durduğu konulardan biridir⁴⁹. Dev-

⁴⁶ Sinan SÖNMEZ. “Türkiye Ekonomisinde Neoliberal Dönüşüm Politikaları ve Etkileri”. Nergis MÜTEVELLİOĞLU ve Sinan SÖNMEZ (Ed.). *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları. İstanbul. Şubat 2009. s. 60-62.

⁴⁷ Mahfi EĞİLMEZ. “Küresel Ekonominin Değerlendirilmesi”. (<https://www.mahfiogilmez.com/2015/06/kuresel-ekonominin-degerlendirilmesi.html#more>). Erişim tarihi: 20 Ocak. 2020.

⁴⁸ Mahfi EĞİLMEZ. “Bütçe Çıpası da Elden Gidiyor”. (<https://www.mahfiogilmez.com/2019/04/butce-cpas-da-elden-gidiyor.html>). Erişim tarihi: 20 Ocak 2020.

⁴⁹ Murat DEMİR ve Erşan SEVER. “Kamu Harcamalarının Gayri Safi Yurt İçi Hasıla ve Faiz Oranları Üzerindeki Etkileri”. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi. Cilt 8. Sayı 1-2. 2005. s. 1.

letin toplumsal ihtiyaçların karşılanması amacıyla yapmış olduğu faaliyetler sonucu ortaya çıkan kamu harcamalarının, ülkelerin gelişim seyrinin, nitelik ve nicelik yönünde hızlı bir değişim göstermesi, söz konusu önemi günümüzde gittikçe daha fazla hissettirmiştir⁵⁰. Ayrıca kamu harcamaları bir devletin ekonomideki rolünü yani etkinliğini ölçen en önemli göstergelerden biridir. Devlet, hangi mal ve hizmetin üretileceğine ve üretilen bu mal ve hizmetin hangi kalitede olacağını belirleyen bir organdır. Devletin tüm bu mal ve hizmetleri yüklenbilmesi için üstlendiği maliyet ise kamu harcamaları olarak tanımlanmaktadır⁵¹.

Harcama kuralı, toplam kamu harcamaları, birincil bütçe açığı (faiz dışı fazla) veya cari giderlerin GSYH'ye oranı veya kamu giderlerinin artış oranını baz alan kalıcı kısıtlamalardır. Bu sınırlandırmalar kamu gelirlerini kısıtlamadığından dolayı doğrudan kamu borçlarının sürdürülebilirliğini hedef almamaktadır. Ancak, borç veya bütçe dengesi harcama kurallarına eşlik ediyorsa, mali sürdürülebilirlik ve mali konsolidasyonun gerçekleşmesi için bu kural operasyonel bir araç olarak kullanılmaktadır⁵². Aşağıda Şekil 1'de Türkiye'nin 2000-2019 yılları arasında ekonomik sınıflandırmaya göre merkezi yönetim

harcamalarının bütçede hedeflenen, gerçekleşen rakamlar ile hedeften sapma oranları zaman serisi aralığında analiz edilmiştir.

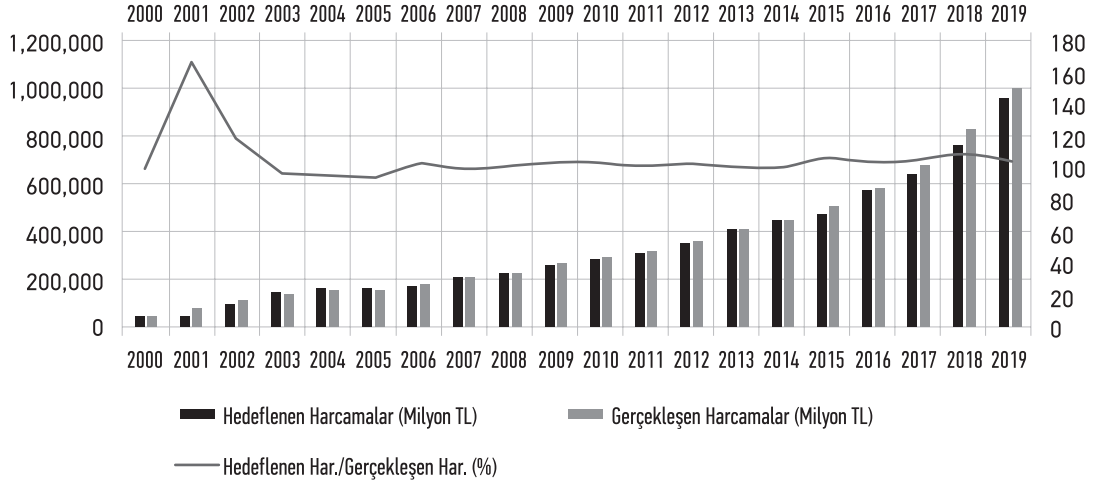
Türkiye'yi derinden etkileyen Kasım 2000-Şubat 2001 krizinden sonra IMF ile 2002 yılında 18. stand-by ve 2005 yılında 19. stand-by antlaşması imzalanmış ve bu doğrultuda güçlü ekonomiye geçiş modeli uygulanmaya konulmuştur. IMF ile imzalanan 18 ve 19'uncu stand-by antlaşması ve Nisan 2001'de Güçlü Ekonomiye Geçiş programı ile mali disiplin önemsenmiş ve bunu sağlamak için çalışmalar yürütülmüştür. Şekil 1 incelendiğinde Türkiye'nin yaşamış olduğu ekonomik krizden dolayı 2001 ve 2002 yıllarında ciddi kamu harcamaları yaptığı görülmektedir. 2001 yılında %66,62 oranında hedeften sapma olurken 2002 yılında ise ekonominin toparlanması ile beraber hedeften sapma %17,89 oranında gerçekleşmiştir. 2003 ve 2008 yılları arasında uygulanan ekonomi politikasına bakıldığında krizden sonra güçlü ekonomiye geçiş programı ve IMF ile imzalanan stand by antlaşması ve daraltıcı maliye politikası sayesinde hedeflenen kamu harcamalarının altında harcama yapılarak kamu tasarruflarının artışı ve mali disipline riayet edildiği görülmüştür.

⁵⁰ Esra SİVEREKLİ. "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Denetiminde Bütçenin Rolü: 2006-2013". Optimum Journal of Economics and Management Sciences. Cilt 1. Sayı 2. 2014. s. 60.

⁵¹ Fatih SAVAŞAN. *Piyasa Başarısızlığından Devletin Başarısızlığına Kamu Ekonomisi*. Bursa: Dora Yayınevi. 2017. s. 32.

⁵² Carlo COTARALLİ. a.g.e. s. 5.

Şekil 1: 2000-2019 Dönemi Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Merkezi Yönetim Kamu Harcamalarının Gelişimi (Milyon TL) ve Hedeften Sapma (%)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı ve T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Verilerinden Yararlanılarak Oluşturulmuştur.

ABD'de ortaya çıkan ve tüm dünya ülkelerini etkisi altına alan 2008 küresel finans krizi Türkiye ekonomisini dolaylı olarak etkilemiştir. Ülke ekonomisinde tüm dünyada olduğu gibi durgunluk meydana gelmiştir. Siyasal iktidarlar ve politika yapımcılar ekonomik durgunluk ile mücadelede etmek için genişletici maliye politikası uyguladığından hedeflenen harcamaların üzerinde bir harcama yapılarak kısmen mali disiplinden taviz verilmiştir. 2008 ve 2011 yılları arasında kamu harcamalarında hedeflenen ve gerçekleşen arasında yaklaşık olarak %2 oranında bir sapma meydana gelmiştir. 2012 yılından 2015 yılına kadar uygulanan ekonomi politikası ve mali disiplini sağlama gayesi başarılı bir şekilde devam ettiği Şekil 1'de görülmektedir. Fakat Türkiye'de 2015 yılında yapılan genel seçimlerden dolayı kamu harcamalarının bir önceki yıla göre hedeflenen harcamalardan %7 oranında daha fazla olduğu görülmektedir. Ayrıca, 2015 yılında merkezi yönetim bütçe giderleri geçen yıla göre %12,8 artarak 506 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

15 Temmuz 2016 yılında ülkemizde meydana gelen darbe teşebbüsünden dolayı ülkenin güvenliğini sağlamak, bozulan kamu düzenini yeniden tesis etmek için kamu harcamalarında %5 oranında bir artışa gidilmiştir. 2017 yılında cumhurbaşkanlığı başkanlık sistemine geçmek için referanduma gidilmesi ve gerek sınırlarımız içerisinde gerek ise komşu ülkelerden meydana gelen sorunlardan dolayı kamu harcamalarından artış meydana gelmiştir. Bu doğrultuda Şekil 1'de görüldüğü gibi 2018 yılında hedeflenen harcamalar ile gerçekleşen harcamalarına bakıldığında %8 oranında bir sapma meydana gelirken 2019 yılında ise %4 oranında bir sapma meydana gelerek mali disiplinden taviz verilmiştir.

6.2- Gelir Kuralı ve Mali Disiplin

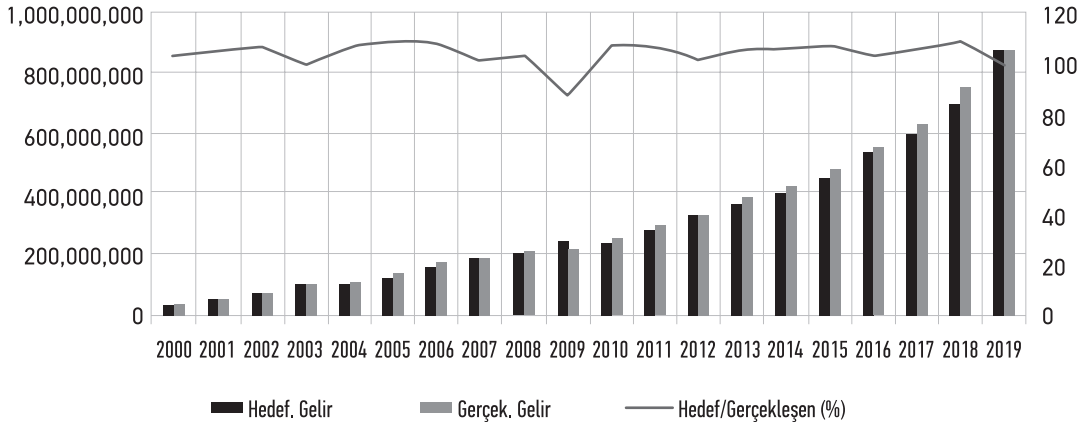
Gelir kuralı, gelirler üzerinde tavan veya taban belirleyerek kamu gelirlerini artırmayı veya aşırı vergi yükünü önlemeyi amaçlamaktadır. Bu kural, ayrıca harcamaları kısıtlayamadığı için kamu borcunun kontrolünü doğrudan sağlaya-

mamaktadır⁵³. Türkiye’de 2000 yılından sonra, uygulanan basiretli politikalarla birlikte sürdürülebilir bir başarının temeli olan mali disiplinin de etkisiyle olumlu gelişmelere sahne olmuştur. Bu gelişmeler son yıllarda bütçe rakamlarında da kendini göstermiştir. Uygulanan gelir artırıcı politikalar ile birlikte gerçekleştirilen yapısal reformlar bütçe disiplini sağlamış; bütçe performansındaki iyileşme, belirsizliklerin azalmasına bağlı olarak güven ortamının oluşmasına ve ekonomideki istikrarın kalıcı olarak sağlanacağı yönündeki beklayişlerin güçlenmesine katkıda bulunmuştur⁵⁴.

Türkiye özellikle gelir artırıcı politikalara 2000 yılından sonra ciddi anlamda önem vermiştir. Gelir artırıcı bileşenler özellikle vergi dışı normal gelirlerden yani özleştirme gelirleri,

hazineye ait menkul ve gayrimenkul satışı, özel gelir ve fonlardan sağlanan gelirler ile hedeflenen bütçe gelirlerinin üzerinde bir gelire sahip olmuştur⁵⁵. Türkiye hem 17 Ağustos 1999 depremi hem de Kasım 2000-Şubat 2001 krizlerini peş peşe yaşamış ve kamu maliyesi ciddi anlamda zarar görmüştür. Bu sorunlar ile baş etmek için almış olduğu ekonomi politikaları, bütçe açısından kamu harcamalarının kısılması, kamu gelirlerinin artırılması ve böylece toplumun refah kaybını yükseltmek olmuştur. Almış olduğu politikalar sayesinde Şekil 2’de de görüldüğü gibi hedeflenen gelirlerin üzerinde bir gelir elde etmiştir. Özellikle 2001 yılında güçlü ekonomiye geçiş programı ile mali disiplini sağlamaya yönelik ciddi adımlar atmıştır.

Şekil 2: 2000-2019 Dönemi Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Merkezi Yönetim Kamu Gelirlerinin Gelişimi (Milyon TL) ve Hedeften Sapma (%)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı ve T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Verilerinden Yararlanılarak Oluşturulmuştur

⁵³ Carlo COTARALLI. a.g.e. s. 5.

⁵⁴ Maliye Bakanlığı. “Yıllık Ekonomik Rapor 2006”. (<https://www.hmb.gov.tr/https://www.hmb.gov.tr/>). Erişim tarihi: 15 Mart 2020.

⁵⁵ Maliye Bakanlığı. “Yıllık Ekonomik Rapor 2001”. (<https://www.hmb.gov.tr/https://www.hmb.gov.tr/>). Erişim tarihi: 15 Mart 2020.

Şekil 2’de görüldüğü gibi bütçe gelirlerinin 2000 yılından 2008 yılına kadar sürekli arttığını, 2008 yılında tüm dünyayı etkisi altına alan küresel finansal krizden dolayı 2009 yılında kamu gelirlerinde yaklaşık olarak %14 oranında hedeften sapmanın olduğu görülmektedir. 2000-2008 yılları arasında özellikle kamuya ait menkul ve gayrimenkul satışından dolayı ortaya çıkan özelleştirme gelirleri, özel gelir ve fonlar, vergi barışı (2003), varlık barışı (2008) ile bütçeye ciddi anlamda gelir sağlandığından dolayı hedeflenenin üzerinden bir gelir elde edilmiştir. Şekil 2’de 2010-2019 dönemlerine bakıldığında 2008 yılında ABD’de ortaya çıkan ve Türkiye’yi teğet geçen küresel ekonomik krizden sonra mali disiplini sağlamaya, kamu gelirlerinde hedeflenen değerleri gerçekleştirmeye yönelik çalışmalar yapılmıştır. Bu yıllar arasında gelir artırıcı ekonomi politikasına devam edilmiştir. Bu dönemde vergi gelirlerinin dışında özelleştirme gelirleri, borçların yapılandırılması, bedelli askerlik (2011,2014,2018 yılları) ve imar barışından dolayı ciddi kamu gelirleri elde edilmiştir. Özellikle 2019 yılında hedeflenen gelirin gerçekleşme oranı %99,5 oranında tutturularak mali disiplinden taviz verilmemiştir.

6.3- Denk Bütçe Kuralı ve Mali Disiplin

Bütçe, devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin gelecek belirli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir hukuki tasarruftur⁵⁶. Devletlerin zamanla ekonomik faaliyetleri düzenlemede başvurdukları araç olan bütçe, her dönemde benimsenen iktisadi düşüncenin etkisiyle farklı fonksiyon ve ilkelere sahip olmuştur. Ayrıca, bütçenin yüklendiği fonksiyonlar, iktisadi

düşünce akımlarındaki değişime, buna bağlı olarak ortaya çıkan devlet anlayışındaki değişime, dünya ekonomisindeki gelişmelere ve dünya siyasi konjonktüründeki gelişmelere bağlı olarak değişim göstermiştir⁵⁷. Devlet anlayışındaki değişimler bütçe üzerinde etki yaratarak bütçeleme ilkelerinde değişikliğe neden olmuş ve modern devlet anlayışı ile birlikte modern bütçe ilkeleri ortaya çıkmıştır. Bu ilkelerden bir tanesi de mali disiplin ilkesidir. Mali disiplin, devletin tüm kurumları itibarı ile bütçe gelir ve giderleri birbirine denk olmasıdır⁵⁸. Bu tanım Klasik İktisadi ekolün savunucuları tarafında o günkü koşullarda kabul edilmiştir. Fakat yeni ekonomik düzende kamunun milli ekonomi içindeki yeri de göz önünde bulundurulduğunda, günümüzde geçerli iktisadi akım olan Neo Klasik İktisat anlayışına göre mali disiplin, klasik iktisatçıların savunmuş olduğu gelir gider denkliliğinden ziyade sürdürülebilir borç stoku ve sürdürülebilir bütçe açıkları rasyonalitesine uygun ekonominin yönetilmesidir. Özellikle yeni ekonomik düzende ülkelerin ekonomik istikrarı sağlaması ve devam ettirmesi mali disiplin çıpasına riayet etmekten geçmektedir. Bu bakımdan mali disiplini sağlamada denk bütçe kuralı büyük önem taşımaktadır.

Bütçe, bir ülkede mali disiplinin uygulanıp uygulanmadığını gösteren önemli göstergelerden biridir. Özellikle maliye politikası açısından büyük bir öneme sahip olan bütçe dengesi ve birincil bütçe dengesi mali disiplini sağlamada önemli mali kural göstergeleridir. Bütçe dengesi; milli gelir düzeyindeki kamu harcamaları ve vergiler arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır. Birincil bütçe dengesi (faiz dışı denge) ise; faiz dışı kamu harcamalarının kamu gelirlerinden

⁵⁶ Nihat SAYAR. *Amme Maliyesi 2. Cilt, Bütçe Prensipleri ve Tatbiki*. İstanbul İktisadi ve İdari İlimler Akademisi Yayınları. Sayı 186. İstanbul. 1964. s. 7.

⁵⁷ Esra DEMİRCAN ve Meliha ENER. *Yeni Ekonomik Düzende Değişim-İstikrar ve Bütçe Politikaları*. Ekin Basın Yayın Dağıtım. Bursa. 2009. s. 125.

⁵⁸ Kamil TÜĞEN. *Devlet Bütçesi*. Başsaray Çamdibi Matbaası. İzmir. 2018. s. 48.

farkıdır⁵⁹. Bu dengeye bakmanın amacı şu soruyu yanıtlamaktır: Eğer faiz ödemesi olmasaydı bütçe açık mı verirdi fazla mı? Bunun için bütçe gelirlerinden faiz dışında kalan giderleri düşerek bir denge buluruz. Bu denge açık veriyorsa bütçe, faiz ödemeleri olmasa bile açık veriyor demektir ki o zaman ya gelirleri artırmak ya da giderleri kısmak için önlem almak gerekir. Eğer faiz dışı fazla söz konusuysa o zaman bütçe gelirleri faiz dışı giderleri karşılayabilmekte ve faiz ödemeleri için de bir miktar fazla elde edebilmektedir. Yani borçlanma ihtiyacı en azından o faiz dışı fazla miktarı kadar düşüyor demektir⁶⁰.

Bütçe denkliliği kuralı, yapısal veya döngüsel olarak ayarlanabilen ve bu döngü üzerinde borç/GSYH'ye oranını sınırlı bir seviyede tutulmasını ifade etmektedir. Faiz dışı ödemelerindeki artış, bütçe dengesini ve kamu borcunu etkilese bile herhangi bir düzenleme gerektirmeyeceğinden, faiz dışı denge kuralı borcun sürdürülebilirliğiyle daha az bağlantılıdır. Altın kural, borçlanma ile daha az ilişkilidir. Altın kuralın nihai hedefi net sermaye harcamalarının tümünü dengelemektir⁶¹. Mali disiplini sağlamak için geliştirilen mali kullar ile bütçenin hacminde veya bileşiminde birtakım sınırlandırmalar getirilmiştir. Örneğin, bütçe denkliliği; gayri safi yurtiçi hâsılaya kıyasla mali açıklara sınırlama; yani yapısal bütçe denkliliği hedeflenebilir veya gayri safi yurtiçi hâsılaya kıyasla yapısal bütçe açıklarına kısıtlamalar konabilir. Ayrıca cari gelir ve giderlerin denkliliği zorunlu tutularak, yatırım harcamalarının finansmanı dışında borçlanmaya izin verilmeyerek ekonomide mali disiplin sağlanabilir⁶².

Tablo 1'de Türkiye'nin 2000 ile 2019 yılları ara-

sındaki bütçe açığı ve faiz dışı denge açığı parasal miktarları zaman serisi aralığında gösterilmiştir. Tablo 1'de Türkiye'de bütçe açıklarının gelişimine bakıldığında 2000 yılında bütçe açığımız 13,115 milyar TL iken, Kasım 2000-Şubat 2001 krizinden sonra bütçe açıkları giderek artış göstererek 2003 yılında 40,208 milyar TL'ye çıkmıştır. 2003 yılından 2007 yılına kadar geçen zaman sürecinde ise bütçe açıkları kademeli olarak düşürülmüştür. Türkiye'de maliye ve para politikalarının kararlılıkla uygulanmaya koyulması ve mali disiplini sağlamaya yönelik çalışmalar neticesinden dolayı geçmişten beri Türkiye açısından büyük bir sorun teşkil eden bütçe açıkları 2006 yılında 4,643 Milyar TL değerinde gerçekleşmiştir. Bu gerçekleşme son 30 yılın en düşük bütçe açığı olarak kayıtlara geçmiştir. Bütçe açıklarının bu denli hızlı bir düşüşe geçmesinin nedeni 2001 krizinden sonra ülkenin yönetimini devralan yeni siyasal iktidarın ekonomik büyüme ve kalkınmayı gerçekleştirmek için daha önceki siyasal iktidarların kamu harcamalarından dolayı bütçe açığı vermesi ve bunu borçlanma aracı ile gerçekleştirme yönteminden vazgeçip özel kesimin dış borçlanmaya ve harcama yapması önündeki engelleri kaldırmasından kaynaklanmıştır. Böylece bütçe açıklarının düşürmesi hedeflenmiş ve başarılı da olunmuştur⁶³.

Tablo 1'e bakıldığında 2006 yılından 2019 yılına kadar sürekli olarak bütçe açıklarının arttığı görülmektedir. Bunun temel nedeni meydana gelen ve tüm dünyayı etkisi altına alan 2008 küresel finans krizi ve onun Türkiye ekonomisine yansımalarıdır. Özellikle bu dönemde ekonomik daralmadan dolayı vergi gelirleri ve sosyal güvenlik prim gelirlerinde ciddi bir azalma meydana gel-

⁵⁹ Abuzer PINAR. a.g.e. s. 124-126.

⁶⁰ Mahfi EĞİLMEZ. "Bütçe Açığı ve Faiz Dışı Denge". (<https://www.mahfiegilmez.com/2012/03/butce-acg-ve-faiz-ds-fazla.html>). Erişim tarihi: 17 Şubat 2020.

⁶¹ Carlo COTARALLI. a.g.e. s. 5.

⁶² Coşkun C. AKTAN. "Kurala Bağlı Maliye Politikası: Kurumsal Maliye Politikası". Ekonomi Bilimler Dergisi. Cilt:5. Sayı 2. 2013. s. 49.

⁶³ Mahfi EĞİLMEZ. "Bütçe Açığı ile Büyüme Modeline Dönüş". (<https://www.mahfiegilmez.com/2016/11/butce-acgyla-buyume-modeline-donus.html#more>). Erişim tarihi: 21 Mart 2020.

miştir⁶⁴. Ayrıca, küresel ekonomik krizden dolayı hükümetin almış olduğu politikalar sayesinde ekonomi tekrar canlanmaya başlamıştır. Özellikle iç talepte meydana gelen canlılıktan dolayı vergi gelirlerinden ve özelleştirme gelirlerinden artış meydana gelmiş ve bu bütçe performansına yansiyarak 2016 yılına kadar geçen 7 yıllık bütçe açıklarının ortalama %25,9 seviyelerinde gelişmesini sağlamıştır. 2017 ve 2018 yılında bütçe açıkları tekrar yükselerek son 20 yılın en yüksek rakamlarına ulaştığı Tablo 1'de görülmek-

tedir. 2017 yılında bütçe açığı 47,373 milyar TL, faiz dışı denge 9,339 milyar TL iken 2019 yılında bütçe açığı 123,693 milyar TL, faiz dışı denge ise 23,754 milyar TL yükselmiştir. Bütçe açığının ve faiz dışı denge miktar olarak artmasından ziyade bu iki mali göstergenin GSYH'ye oranları uluslararası piyasalarda daha fazla önem arz etmekte ve dikkate alınmaktadır. Aşağıda Şekil 3'te Türkiye'nin 2000-2019 dönemleri arasında bütçe dengesi ve faiz dışı denge zaman serisi aralığında incelenmiştir.

Tablo 1: 2000-2019 Dönemi Türkiye'de Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Dengenin Gelişimi (Milyon TL)

Yıllar	Bütçe Açığı	Faiz Dışı Denge
2000	-13,115	7,309
2001	-28,556	12,482
2002	-40,184	11,544
2003	-40,208	18,319
2004	-30,30	27,363
2005	-8,117	38,778
2006	-4,643	41,320
2007	-13,708	35,045
2008	-17,432	33,229
2009	-52,761	44,0
2010	-40,081	8,217
2011	-17,783	24,448
2012	-29,412	24,448
2013	-18,543	31,443
2014	-23,370	26,544
2015	-23,525	29,479
2016	-29,258	20,989
2017	-47,373	9,339
2018	-72,615	1,148
2019	-123,693	23,754

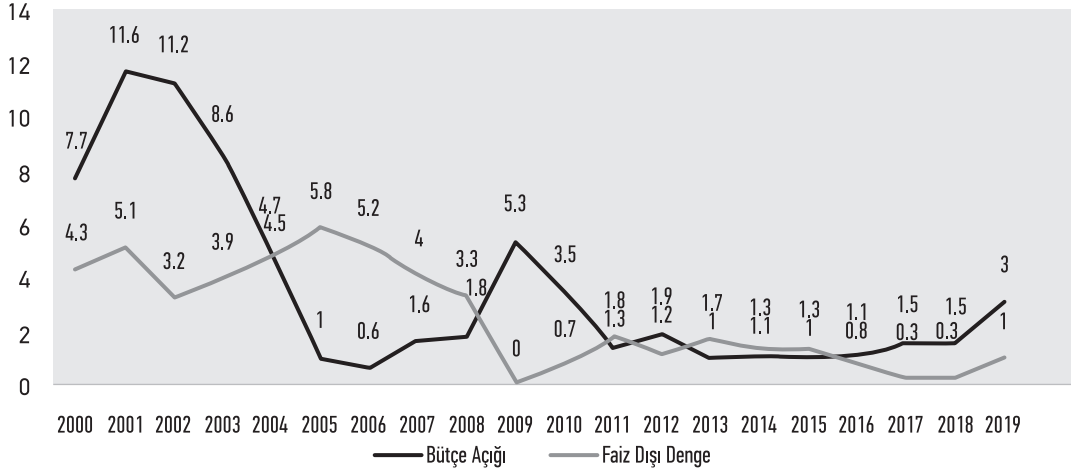
Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı ve T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Verilerinden Yararlanılarak Oluşturulmuştur.

⁶⁴ Maliye Bakanlığı. "Yıllık Ekonomik Rapor 2010". (<https://www.hmb.gov.tr/https://www.hmb.gov.tr/>). Erişim tarihi: 18 Ocak 2020.

Şekil 3'e bakıldığında Kasım 2000-Şubat 2001 krizinden sonra bütçe açıklarının GSYH'ya oranının %11,6 oranlarına kadar yükseldiğini, faiz dışı dengenin ise 2002 yılında %5,1 oranına çıktığı görülmektedir. Ekonomi politikalarının etkin kullanılması ve siyasal iktidarın mali disiplini sağlama gayretinden dolayı, bütçe açığının GSYH'ye oranı 2006 yılında %0,6 oranı ile son 30 yılın en düşük seviyesine indiği görülmektedir. 2006 yılında faiz dışı dengenin GSYH'ye oranı ise %5,8 oranında gerçekleşmiştir. 2009 yılında küresel finansal krizin Türkiye ekonomisine yan-

sımından dolayı bütçe açıkları tekrar artış göstererek %5,5 seviyesine çıkarken faiz dışı dengenin ise %0 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Küresel finansal krizden sonra alınan ekonomik önlemler sayesinde bütçe açıkları özellikle vergi gelirlerinin artışı, özelleştirme gelirleri, imar barışı, bedelli askerlik ve varlık barışı gibi gelir artırıcı politikalar sayesinde bütçe açıkları ve faiz dışı dengede iyileştirmeler yapılarak 2018 yılında bütçe açıklarının GSYH'ye oranı %1,5 oranında faiz dışı dengenin GSYH'ye oranı ise %0,3 oranında gerçekleşmiştir.

Şekil 3: 2000-2019 Dönemi Türkiye'de Bütçe Açığı ve Faiz Dışı Dengenin GSYH (%) Oranı.



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı ve T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Verilerinden Yararlanılarak Oluşturulmuştur.

Şekil 3'te 2019 yılına bakıldığında ise hem bütçe açığının/GSYH'ye oranında hem de faiz dışı dengenin/GSYH'ye oranında bir artış yaşanmıştır. Bütçe açığının/GSYH'ye oranı %1,5 oranında bir artış ile %3 oranına yükselirken, faiz dışı dengenin/GSHY'ye oranı %0,7 oranında bir artış ile %1 seviyesine çıkmıştır. Bu iki makroekonomik göstergedeki artışın temel nedeni 2018 yılının üçüncü çeyreğinden sonra Türkiye'nin ABD ile hem ticaret savaşına girmesi hem de Rahip

Brunson davasından dolayı siyasi sorunlar yaşama sürecine girmesi olmuştur. Bu süreç ABD'nin Türkiye'ye ambargo uygulamasına kadar ilerlemiştir. Bu yaşananlardan dolayı Türk Lirası ABD doları karşısında aşırı değer kaybetmiştir. 2018 yılının ilk çeyreğinde dolar/TL kuru 3,80 seviyelerindeyken, ağustos ayında dolar/TL kuru 7,25 seviyesine çıkmıştır. Ayrıca hem dolar/TL kurundaki yükselişin hem de petrol fiyatlarındaki artışın üretim maliyetlerine yansımından dolayı

Türkiye’de enflasyon oranlarının yükselmesine neden olmuştur. Bu yaşananlardan dolayı birçok şirketin konkordato ilan etmesi veya iflasını açıklaması ile işsizlik oranlarında artışa yaşanmıştır. Tüm bu yaşananlar Türkiye ekonomisinin makro ekonomik göstergelerinin bozulmasına neden olmuştur⁶⁵.

Türkiye’deki siyasal iktidar ve politika yapıcıları son dönemde artan bütçe açıklarının ve faiz dışı dengenin temel nedenini küresel ekonomide yaşanan gelişmelerin Türkiye ekonomisine yansımalarına, ekonomik teşviklere ve sosyal desteklerin artmasına bağlamıştır. Siyasal iktidar artan bütçe açıkları ve faiz dışı dengeyi makul seviyelere çekmek için, ekonomide tasarrufa yönelik politikaları geliştirerek ve yapısal tedbirler olarak bu iki önemli göstergeyi makul seviyelere indirecek önlemler almaya çalışmaktadır. Ayrıca mali disiplin çıpasından asla vazgeçilmediğini aksine mali disiplinin yanında ekonomide dengeleme ve değişiminde olacağını açıklamıştır⁶⁶.

6.4- Borç Kuralı ve Mali Disiplin

Borç; emanet alınmış herhangi bir şey karşılığında yerine getirilmesi gereken yükümlülüktür. Borçlanma, belirli bir süre sonra geri ödenmek üzere para ve benzeri değerlerin ödünç alınmasıyla devlet borçlanması, devletin belirlenen bir zaman aralığına göre önceden tayin edilen hakların sahiplerine faiz ve anapara geri ödemesi yapmasına ilişkin yasal yükümlülüğü ifade etmektedir⁶⁷. Borç kuralı ise, siyasal iktidarların ve politika yapıcıların yapmış olduğu borcun/

GSYH’ye oranı ile ilgili belli bir hedef ya da sınırlandırmanın belirtilmesidir. Bu tür bir kural, tanım gereği, bir borcun tutturulmasını sağlamak açısından en etkin mali kural türü olarak tanımlanmaktadır. Aynı zamanda, borçlanma kuralı hedeflenenin aşağısında ise maliye politikası için yeterli rehberlik sağlayamamaktadır⁶⁸. Borç kuralı bir ülkede mali disiplinin uygulanıp uygulanmadığını gösteren önemli göstergelerden bir tanesidir. Aşağıda Şekil 4’te Türkiye’nin AB tanımlı genel yönetim borç stokunun miktarı ve borç stoku/GSYH oranları 2001-2019 yılları arasındaki seyri zaman serisi aralığında gösterilmiştir.

Şekil 4’te görüldüğü üzere 2001 yılında AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stokumuz 186.709 milyar TL iken Kasım 2000-Şubat 2001 krizinden dolayı kamu borç stokunda ciddi bir sıçrama olmuş ve 2003 yılında 307.666 milyar TL’ye çıkmıştır. Dönemin siyasal iktidarı tarafından geliştirilen gelir artırıcı ve harcama kısıcı politikalar sayesinde borçlanmaya olan ihtiyaç 2007 yılında bir miktar azalış göstererek 342.428 milyar TL seviyesine indirilmiştir. Ancak 2001 yılından 2018 yılına kadar geçen zaman sürecinde AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stokumuz sadece 2007 yılında bir önceki yıla göre düşüş yaşamıştır. Diğer yılların hemen hemen hepsinde kamu borç stokumuz miktar olarak sürekli artmıştır. 2018 yılsonu AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stokumuz 1 trilyon 123 milyar 619 milyon TL seviyesindeyken 2019 yılında 1 trilyon 418 milyar 222 milyon TL seviyesine yükselmiştir.

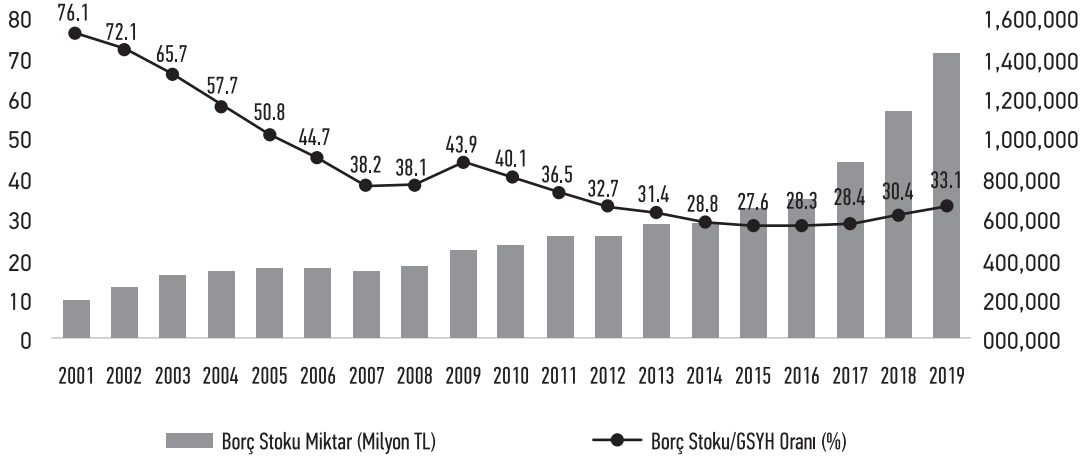
⁶⁵ Merve Karacaer ULUSOY. “2019’a Girerken Türkiye Ekonomisi”. (<https://www.sde.org.tr/merve-karacaer-ulusoy/genel/2019a-girerken-turkiye-ekonomisi-kose-yazisi-8997>). Erişim tarihi: 15 Nisan 2020.

⁶⁶ Maliye Bakanlığı. “Yıllık Ekonomik Rapor 2018”. (<https://www.hmb.gov.tr/https://www.hmb.gov.tr/>). Erişim tarihi: 20 Şubat 2020.

⁶⁷ Ahmet ULUSOY. *Devlet Borçlanması*. Trabzon: Celepler Matbaacılık. Trabzon. Ekim 2009. s. 1.

⁶⁸ Carlo COTARALLİ. a.g.e. s. 5.

Şekil 4: 2000-2019 Dönemi Türkiye’de AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stokunun Miktarı (Milyar TL) ve Borç Stoku/GSYH Oranının Gelişimi.



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Verilerinden Yararlanılarak Hazırlanmıştır.

Şekil 4’e bakıldığında Kasım 2000-Şubat 2001 krizinden sonra AB Tanımlı kamu borç stokunun GSYH’ye oranı 2001 yılında %76,1, 2002 yılında %72,1 ve 2003 yılında %65,7 seviyelerinden 2008 yılına kadar sürekli düşüş seyrederek 2008 yıl sonu kamu borç stokunun GSYH’ye oranı %38,1 oranına kadar başarılı bir şekilde indirilmiştir. ABD’de ortaya çıkan ve ülkemizi dolaylı olarak etkileyen 2008 Küresel finans krizinden dolayı 2009 yılında kamu borç stokunun GSYH’ye olan oranı bir önceki yıla göre %5,8 oranında bir artış yaşayarak %43,9 oranına yükselmiştir. Daha sonraki dönemlerde ise borç stoku oranları sürekli düşüş göstererek 2015 yılında %27,6 oranında gerçekleşmiştir. 15 Temmuz 2016 yılında ülkemizde yaşanan Darbe Teşebbüsünden dolayı borç stokumuz tekrar yukarıya doğru çıkmaya başlamıştır. 2018 yılsonu verilerine göre AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stokunun GSYH’ye oranı %30,4 olarak gerçekleşmiştir. Şekil 4’te 2019 yılına ait verileri incelendiğinde AB Tanımlı Genel Yönetim Borç

Stokunun/GSYH’ye oranı bir önceki yıla göre %2,7 oranında bir artış ile %33,1 oranına yükselmiştir. Kamu borç stokunun artması bütçe açıklarındaki yüksek artış, bütçe açıklarındaki yüksek artış ise 2018 yılında yapılan cumhurbaşkanlığı seçimi ile Rahip Brunson olayından dolayı Türkiye ile ABD arasındaki siyasi gerilimin ekonomik savaşa dönüşmesi ve bu siyasal çekişmenin ekonomiye yansımaları olmuştur. Özellikle ortaya çıkan bu siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmelerden dolayı dolar/TL kuru arasındaki makasın açılması, petrol fiyatlarının artması, fiyat istikrarı ve finansal istikrar bozulmuştur. Türkiye ekonomisinde de 2002-2019 zaman aralığında gerçekleştirilen yapısal reformlar ve mali disipline riayet ile ekonomik istikrar sağlanmış, siyasi istikrar söz konusu ekonomik istikrar ve işleyişe bir derinlik ve kurumsal bir nitelik kazandırarak ekonomik yapıyı çok daha sağlıklı işler hale getirmiştir⁶⁹. Türkiye ekonomisindeki bu olumlu gelişme Şekil 4’te göstergeler ile kendini bariz bir şekilde göstermektedir.

⁶⁹ Mahmut İNAN. “ IMF İstikrar Politikaları ve Stand-By Anlaşmalarını Gerekli Kılan Nedenler Açısından Türkiye IMF İlişkileri”. Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Sayı 32. 2019. s. 593.

SONUÇ

Mali disiplin günümüzde ortaya çıkan bir kavram değildir. Tarihin her safhasında mali disiplin uygulamaları var olmuştur. Fakat modern anlamda mali disiplinin ortaya çıkışı ve gelişimi 1900'li yılların üçüncü çeyreğinde olmuştur. Özellikle 1970'li yıllardan sonra ABD, AB ve Japonya gibi birçok ülkede mali disiplini sağlamak için mali kural uygulamaları geliştirilmiştir. Dünyada mali disiplinin gelişimini hızlandıran olaylara bakıldığında ise kamu harcamalarındaki artışlar, bu artışları finanse etmek için kamu gelirlerine ve borçlanmaya başvurulması, bozulan bütçe dengesi ve ekonomik istikrarsızlıklar olmuştur.

Küreselleşme ve devlet anlayışından meydana gelen değişim ile birlikte, yeni ekonomik düzende müdahaleci devlet anlayışından düzenleyen ve denetleyen devlet anlayışına geçiş sağlanmıştır. Yeni ekonomik düzende devlet piyasaya mal ve hizmet sunan değil, piyasaları düzenleyen, denetleyen ve yön veren bir fonksiyon üstlenmiştir. Yeni ekonomik düzende mali disiplin uygulayan ülke sayısı gittikçe artmakta ve dünyada hem gelişmiş hem de gelişmekte olan birçok ülkede uygulanmaya koyulmuştur. Dünyanın birçok ülkesinde mali disiplin mali kurallar ile desteklenerek sağlanmaya çalışılmıştır. Türkiye'de mali disiplini benimseyen gelişmekte olan ülkelerden bir tanesidir. Türkiye'de mali disiplini sağlayacak doğrudan mali kural uygulamalarının varlığından söz edilemezken mali disiplini sağlayacak mali kural benzeri yasal düzenlemeler mevcuttur. Bu yasal düzenlemeler; T.C. 1982 Anayasasının 73. Maddesi, 10/12/2003 tarihinde yayımlanan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 28/03/2002 tarihinde yayımlanan 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi hakkında Kanunu, 03/07/2005 5393 tarihinde yayımlanan Belediye Kanunu ve 22/02/2005 tarihinde yayımlanan 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu mali disiplinin sağlanması için Türkiye'de 2000 yılından sonra çıkarılan mali kural benzeri yasal düzenlemelerdir.

Mali disiplinin sağlanmasında mali kural ve benzeri yasal düzenlemeler siyasal iktidarların keyfi uygulamalarını kısıtlayan kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını sağlayan önemli yasal düzenlemelerdir. Özellikle, seçmenlerin fayda maksimizasyonu, siyasal iktidarların oy maksimizasyonu, çıkar ve baskı gruplarının rant maksimizasyonu ve bürokrasinin bütçe maksimizasyonunu peşinde koşmaları kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına neden olmuştur. Ortaya çıkan mali disiplinsizliği gidermek için hem gelişmiş olan ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelerde 1980'lerden sonra mali kural ve benzeri yasal düzenlemeler ile kısıtlanmıştır. Kamu mali yönetiminde mali disiplinin sağlanmaya çalışılması ile kamu harcamaları, kamu gelirleri ve borçlanma gibi maliye politikası araçlarının etkin bir şekilde kullanıldığı yapılan çalışmanın tablo ve grafiklerinden bariz bir şekilde görülmektedir.

Türkiye'de mali disiplin uygulamasının henüz yeni olmasına rağmen siyasal iktidarın kararlılığı ve mali disipline olan inancı sayesinde olumlu sonuçlar verdiği yapılan bu çalışmada görülmektedir. Türkiye Ekonomisi özellikle son 20 yılda gerek 17 Ağustos 1999 depremi gerekse Kasım 2000-Şubat 2001 krizi ve son olarak 2008'de ABD 'de ortaya çıkan ve tüm dünyayı etkisi altına alan finansal krizlerden doğrudan ve dolaylı olarak etkilenmiştir. Bu dönemlerde Türkiye'de ekonomik istikrarın bozulduğu ve mali disiplinden taviz verildiği yapılan çalışmanın tablo ve grafiklerinde yer alan rakamlardan rahatlıkla anlaşılmaktadır. Kamu harcamalarında, kamu gelirlerinde, bütçe dengesinde ve kamu borçlanmasında hedeflenen ile gerçekleştirmeler arasında bir uyumun olduğunu, mali disiplinin sağlandığını ve ekonomik krizlerin ve siyasal sorunların baş gösterdiği dönemlerde ise mali disiplinden taviz verildiği söylenebilir. Örneğin Türkiye'de borç stoku/GSYH oranı 2000 yılında %76,1 seviyelerindeyken politika yapıcıların ve siyasal iktidarlara

rın mali disipline olan riyeti ve basiretli politikalarından dolayı 2016 yılında %27,6 oranına kadar düşürüldüğü yapılan çalışmada görülmektedir. Başka bir gösterge ise denk bütçe kuralına bakıldığında görülmektedir. 2001 yılında bütçe açığı/GSYH oranı %11,6 seviyelerinde iken 2006 yılında %0,6 oranına kadar düşmüştür. 2019 yılında ise bu oranın küresel ekonomik istikrarsızlık ve ulusal ekonomik sorunlardan dolayı %3 oranına yükseldiği yapılan çalışmada görülmektedir. Sonuç olarak mali disipline riayet ve mali kurallara bağlılık ülke ekonomisine dolayısıyla ülke vatandaşlarının çıkarına olacaktır. Toplumun refah seviyesinin iyileşmesini sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- AKTAN, C.C. (2013). "Kurala Bağlı Maliye Politikası: Kurumsal Maliye Politikası". Ekonomi Bilimler Dergisi. Cilt 5. Sayı 2.
- ARIKBOĞA, A. (2011). "Maliye Politikalarında 1980 Sonrasında Yaşanan Değişim: Mali Disiplin ve Mali Kural Uygulamaları". Sosyal Bilimler Dergisi. Cilt 2.
- ATAÇ, B. (2012). *Maliye Politikası Gelişimi, Amaçları ve Uygulama Sorunları*. Ankara. Turhan Kitabevi.
- BARUT, M.E. (2016). *Kredi Derecelendirme Kuruluşları ve Finansal Kriz İlişkisi: Türkiye Örneği*. Harran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Şanlıurfa.
- BORAN, E. "Brezilyadakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlenmesi Yapılması". (https://www.tepav.org.tr/upload/files/12937239587.Brezilya_dakine_Benzer_Bir_Mali_Sorumluluk_Duzenlemesi_Yapilmali.pdf). Erişim tarihi: 15 Mart 2020.
- Carlo COTARALLI, C. (2009). *Fiscal Rules Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*. Internatiol Monetary fund.
- CİVRİZ, M. (2010). "Türkiye'de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar". Coşkun Can AKTAN, Ahmet KESİK ve Fatih KAYA (Ed.). *Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar*. T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:408. Ankara.
- ÇEVİK, S. ve DEMİR, M. (2005). "Devletin Düzenleyici Rolü ve Regülasyon Teorileri". Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Hakemli Dergisi. Sayı 23.
- DEMİR, M. ve İNAN, M. (2011). "Türkiye'de Mali Kural". Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. Cilt 13. Sayı 2.
- DEMİR, M. ve SEVER, E. (2005). "Kamu Harcamalarının Gayri Safi Yurt İçi Hasıla ve Faiz Oranları Üzerindeki Etkileri". Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi. Cilt 8. Sayı 1-2.
- DEMİRBAŞ, T. (2019). "Mahalli İdare Düzeyinde Mali Kuralların İncelenmesi". U.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Cilt 8. Sayı 2.
- DEMİRCAN, E. ve ENER, M. (2009). *Yeni Ekonomik Düzende Değişim-İstikrar ve Bütçe Politikaları*. Ekin Basın Yayın Dağıtım. Bursa.
- EĞİLMEZ, M. "Bütçe Açığı ile Büyüme Modeline Dönüş". (<https://www.mahfiegilmez.com/2016/11/butce-acgyla-buyume-modeline-donus.html#more>). Erişim tarihi: 21 Mart 2020.
- EĞİLMEZ, M. "Bütçe Açığı ve Faiz Dışı Denge". (<https://www.mahfiegilmez.com/2012/03/butce-acg-ve-faiz-ds-fazla.html>). Erişim tarihi: 17 Şubat 2020.
- EĞİLMEZ, M. "Bütçe Çıpası da Elden Gidiyor". (<https://www.mahfiegilmez.com/2019/04/butce-cpas-da-elden-gidiyor.html>). Erişim tarihi: 20 Ocak 2020.
- EĞİLMEZ, M. "Küresel Ekonominin Değerlendirilmesi". (<https://www.mahfiegilmez.com>).

- com/2015/06/kuresel-ekonominin-degerlendirilmesi.html#more). Erişim tarihi: 20 Ocak 2020.
- EĞİLMEZ, M. ve KUMCU, K. (2008). *Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması*. Remzi Kitabevi. İstanbul.
 - EROĞLU, Ö. (2008). *Türkiye Ekonomisi*. Bilim Kitabevi. Isparta.
 - Hazine Müsteşarlığı. (2003). *Kamu Borç Yönetimi Raporu*. Ankara.
 - HEMMING, R. (2003). *Policies to Promote Fiscal Discipline*. Fiscal Affairs Department International Monetary Fund.
 - HOU, Y. and WILLOUGHBY, K. "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>). Erişim tarihi: 10 Ocak 2020.
 - İNAN, M. (2019). "IMF İstikrar Politikaları ve Stand-By Anlaşmalarını Gerekli Kılan Nedenler Açısından Türkiye IMF İlişkileri". Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Sayı 32.
 - KARAKURT, B. ve AKDEMİR, T. (2010) "Kuralı Maliye politikası: Türkiye'de Kuralı Maliye Politikası Örnekleri". Maliye Dergisi. Sayı 158.
 - KAZGAN, G. (2012). *Türkiye Ekonomisinde Krizler (1929-2009) Ekonomi Politik Açısından Bir İrdeleme*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları. İstanbul.
 - KESİK, A. ve BAYAR, N. (2010). "Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin". Coşkun Can AKTAN, Ahmet KESİK ve Fatih KAYA (Ed.). *Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar* (ss. 347-379). Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:408.
 - KOPİTS, G. (2001). *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?*. IMF Working Paper, WP/01/145. Washington DC.
 - KOPİTS, G. and A. SYMANSKY, S. (1998). *Fiscal Policy Rules, Occasional Paper*. International Monetary fund, Washington DC.
 - Maliye Bakanlığı. "2008 Yıllı Bütçe Gerekçesi". (<https://www.hmb.gov.tr/butce-gerekcesi>). Erişim tarihi: 15 Mart 2020.
 - Maliye Bakanlığı. "Yıllık Ekonomik Rapor 2001". (<https://www.hmb.gov.tr/https://www.hmb.gov.tr/>). Erişim tarihi: 15 Mart 2020.
 - Maliye Bakanlığı. "Yıllık Ekonomik Rapor 2006". (<https://www.hmb.gov.tr/https://www.hmb.gov.tr/>). Erişim tarihi: 15 Mart 2020.
 - Maliye Bakanlığı. "Yıllık Ekonomik Rapor 2010". (<https://www.hmb.gov.tr/https://www.hmb.gov.tr/>). Erişim tarihi: 18 Ocak 2020.
 - Maliye Bakanlığı. "Yıllık Ekonomik Rapor 2018". (<https://www.hmb.gov.tr/https://www.hmb.gov.tr/>). Erişim tarihi: 20 Şubat 2020.
 - Mark, HALLERBERG., STRAUCH, R., HAGEN J.Y. (2004). *The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries*. ECB Working Paper Series No. 419.
 - MUSGRAVE, A.R. (1959). *Public Finance in Theory and Practice Fifth Edition*. McGraw-Hill Book Company. New York.
 - ÖNDER, İ. (2012). *İktisat Üzerine Düşünceler*. Yordam Kitabevi. İstanbul.
 - PINAR, A. (2017). *Maliye Politikası Teori ve Uygulama*. Turhan Kitabevi. Ankara.
 - PINAR, A. "Küresel Krizin Orta Vadeli Mali Plan Hedefleri Üzerindeki Etkisi". (<http://www.maliyemsempozyumu.org/28-maliye-sempozyumu/>). Erişim tarihi: 15 Aralık 2019.

- KUMAR, S. M and TER-MINASSIAN, T. (2007). Fiscal Discipline: Key Issues and Overview. Promoting fiscal discipline/Manmohan S. Kumar, Teresa Ter-Minassian, (editors). International Monetary Fund. Washington, D.C.
- SAVAŞAN, F. (2017). *Piyasa Başarısızlığından Devletin Başarısızlığına Kamu Ekonomisi*. Bursa: Dora Yayınevi.
- SAYAR, N. (1964). *Amme Maliyesi 2. Cilt, Bütçe Prensipleri ve Tatbiki*. İstanbul İktisadi ve İdari İlimler Akademisi Yayınları Sayı 186. İstanbul.
- SİVEREKLİ, E. (2006). "Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu". Yönetim ve Ekonomi Dergisi. Cilt 13. Sayı 2.
- SİVEREKLİ, E. (2014). "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Denetiminde Bütçenin Rolü: 2006-2013". Optimum Journal of Economics and Management Sciences. Cilt 1. Sayı 2.
- SÖNMEZ, S. (2009). *Türkiye Ekonomisinde Neoliberal Dönüşüm Politikaları ve Etkileri*. Nergis MÜTEVELLİOĞLU ve Sinan SÖNMEZ (Ed.). *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları. İstanbul.
- TBMM. (2010) *Mali Kural Kanun Tasarısı ile Plan ve Bütçe Komisyon Raporu*. Ankara.
- TÜĞEN, K. (2018). *Devlet Bütçesi*. Başsaray Çamdibi Matbaası. İzmir.
- ULUSOY, A. (2006). *Maliye Politikası*. Üçyol Kitabevi. Trabzon.
- ULUSOY, A. (2009). *Devlet Borçlanması*. Celepler Matbaacılık. Trabzon.
- ULUSOY, M.K. "2019'a girerken Türkiye Ekonomisi". (<https://www.sde.org.tr/merve-karacaer-ulusoy/genel/2019a-girerken-turkiye-ekonomisi-kose-yazisi-8997>). Erişim tarihi: 15 Nisan 2020.
- YAR, F. (2014). *Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Mali Kuralların Önemi Seçilmiş Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Mali Kural Uygulamaları*. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). İstanbul.