

MALİ DİSİPLİN KAVRAMI VE MALİ DİSİPLİNİ SAĞLAMAYA YÖNELİK UYGULAMALAR¹

THE CONCEPT OF FISCAL DISCIPLINE AND IMPLEMENTATIONS FOR ENSURING FISCAL DISCIPLINE



Haydar Lütfü EJDER*

ÖZ

Mali disiplin, kamu gelir ve giderleri arasında uyum sağlanmasıdır. Mali disiplinin sağlanmasında, kamu harcamasının azaltılması, kamu gelirlerinin artırılması ve borçların sınırlandırılması önem kazanmaktadır. Ancak ülkelerde genellikle, kamu harcamasının kısılmasına dönük bir politika izlenmektedir. Sadece kamu gelirlerini artırma çabası yeterli değildir. Kamu gelir politikalarının da doğru izlenmesi ve uygulanması gerekmektedir. Kamu gelir politikalarının doğru uygulanması, kamu harcamalarının daraltılmasına dönük uygulamaların yarattığı ekonomik büyüme ve kalkınma sorunlarını da ortadan kaldıracaktır. Mali disiplinin sağlanması ekonomik istikrar açısından önemlidir. Bu çerçevede ülkeler, çeşitli politikalar geliştirmiştir. Çalışma da, mali disiplini sağlamaya yönelik uygulamalar teorik

ABSTRACT

Fiscal discipline is the alignment between public revenues and expenditures. In ensuring fiscal discipline, decreasing public expenditure, increasing public revenues and limiting debt becomes important. But countries generally follow a policy aimed at reducing public spending. Just an effort to increase public revenues is not enough. Public revenue policies should also be followed and implemented correctly. Proper implementation of Public income policies will also eliminate the problems of economic growth and development created by practices aimed at reducing public spending. Ensuring fiscal discipline is important for economic stability. In this context, countries have developed various policies. In the study, practices aimed at ensuring fiscal discipline were put forward within the theoretical

* Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, haydar.ejder@hbv.edu.tr, ORC-ID: 0000-0002-5866-6142.

Ejder, H. L. (Mayıs 2021). Mali Disiplin Kavramı Ve Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Uygulamalar, *Vergi Raporu*, 260, (117-130).

¹ Bu makale, T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında tamamlamış olduğum "Türkiye'de Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Kamu Harcamaları Stratejisi: 1980 – 2002 Dönemi Analizi" adlı doktora tezinden derlenmiştir.

Makale Türü: Araştırma Makalesi

M.G.T.: 03.03.2021 / M.K.T.: 29.04.2021

çerçevede ortaya konmuştur. Ayrıca, bu politikaların etkinliği tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Mali disiplin, bütçe, mali saydamlık, denetim, kamu harcaması, kamu geliri, kamu borçlanması.

JEL Sınıflandırma Kodları: Jel: K4, M1, 9K, M20.

GİRİŞ

Kamu gelirlerinin kamu harcamalarına denk olması olarak belirtilebilecek mali disiplin kavramı, tüm ülkelerde makroekonomik dengelerin sağlanmasında önemli bir araç ve amaç olarak değerlendirilmektedir. Kamu gelirlerinin kamu harcamalarının finansmanında yetersiz kalması durumunda ortaya çıkan finansman açığının ve bu açığın finansman yönteminin makroekonomik dengelere olumsuz etkide bulunması, mali disiplin konusunu daha fazla ön plana çıkarmaktadır.

Ülke ekonomileri açısından önemli olan mali disiplinin sağlanması için sadece gelir artırıcı yöntemler tartışılmamış, aynı zamanda ve özellikle kamu harcamaları üzerinde durulmuştur. Kamu harcamalarının etkin, verimli kullanılması ve bu bağlamda kaynak tahsisi ve kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması ve mali saydamlık, mali disiplinin kamu harcaması boyutunda sağlanması için öncelikli konular olarak ortaya çıkmaktadır.

Mali disiplinin sağlanmasında, kamu harcamalarına ilişkin uygulamalar, bütçe sistemi temelinde; bütçe kapsamının genişletilmesi, fonların tasfiyesi, orta vadeli harcama programı kapsamında çok yıllık bütçeleme sistemi, harcamalarda fonksiyonel sınıflandırmaya gidilmesi, harcamaların etkinlik denetimine tabi tutulması, tahakkuk esaslı bütçelemeye geçilmesi, hesap denetim alanının genişletilmesi ve saydamlığın sağlanması şeklindeki uygulamalar ön plana çıkmaktadır.

framework. Furthermore, the effectiveness of these policies has been discussed.

Keywords: Fiscal Discipline, Budget, Fiscal Transparency, Audit, Public Expenditure, Public Revenue, Public Borrowing.

JEL Classification Codes: K4, M1, 9K, M20.

1- MALİ DİSİPLİN KAVRAMI

Kamu gelir ve giderleri arasında denkleğin sağlanması olarak belirtilebilecek mali disiplin kavramı; mali denge için uzun vadeli olarak bütçe disiplininin sağlanması, bütçe dışı kamu harcamalarının belirlenmesi ve bu tür kamu harcamalarının disipline edilebilmesi, mali saydamlığın sağlanması gibi birçok kavramın tartışılmasını gerekli kılmaktadır.

Ekonomik istikrarın sağlanması amacıyla birçok ülke günümüzde mali disiplinin sağlanmasının gerekli olduğu kanısındadır. Devlet borçlarının GSMH içindeki payının düşük olması, bütçe açıklarının giderilmesi ve bir başka boyutuyla KKBG (Kamu Kesimi Borçlanma Gereksinimi)'nin GSMH'ye oranla düşük tutulması birçok ülke için birinci planda gelmektedir.

Bütçenin her zaman denk olması gerektiği, mali disiplin amacını karşılamaktadır. Bu amaç, kamu harcamalarında bir azalmayı ya da vergi gelirlerinde bir artışı gerektirmekte, sonuçta milli gelirden azalış ortaya çıkmaktadır¹.

Mali disiplin kavramını sadece bir mali denklik olarak nitelendirmek yeterli bir yaklaşımı ortaya çıkarmamaktadır. Çünkü mali disiplin kavramı incelenirken; önemli üç husus ortaya çıkmaktadır. Birincisi, orta ve uzun vadede mali disiplinin sağlanması için bütçe yöntemlerinin belirlenmesi, mevcut bütçe yöntemlerinin incelenmesi ve eleştirilmesi ve yeni bir bütçe yöntemi-

¹ Richard A.MUSGRAVE (çev. Orhan ŞENER – Yaşar METHİBAY): “Kamu Maliyesi Teorisi: Kamu Ekonomisi Alanında Bir İnceleme”. Asil Yayıncılık. Ankara. 2014. s. 139.

minin geliştirilerek ortaya konması, ikincisi; mali yapının kamu harcamalarıyla ilgili uygulamaların değiştirilmesi (harcamalarda fonksiyonel sınıflandırmanın ortaya konulması, kamu harcamalarında etkin denetimin sağlanması) sonucu mali disiplinin sağlanabilmesidir. Belirtilen iki hususun da incelenmesi ve bu bağlamda ortaya çıkan sonuçların ekonomik, siyasi ve idari bakışlar da dikkate alınarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Bir üçüncü husus da ikinci yaklaşıma bağlı olarak, etkin denetimin sağlanması amacıyla kurumsal reform tartışmalarıdır. Dolayısıyla bütçe reformu ve kurumsal reform ekseninde mali disiplin değerlendirilmektedir². Dikkat edilirse, mali disiplinin tanımlanmasından ziyade, mali disiplini oluşturan harcama politikaları (kamunun ekonomideki payı) ve bütçesel süreçlerin revizyonu gibi unsurlardan hareketle kavramsallaştırılmaya çalışılmaktadır. Çünkü mali disiplin bir amaçtan ziyade bir araç niteliğindedir. O nedenle hedeflenen amaçlara bağlı olarak, içeriğindeki unsurların ağırlıklandırılması farklı biçimlerde gerçekleştirilebilecektir.

Bütçe yöntemi konusunda çeşitli teknikler geliştirilmiş ve bazı ülke uygulamaları görülmüştür. Bunlardan çok yıllık bütçeleme sistemi ve bu bağlamda orta vadeli harcama sistemi belirtilebilmektedir. Bütçenin kendi yapısı içinde bütçenin kapsamının genişletilmesi ve bu bağlamda bütçe dışı kamu harcamalarının azaltılarak bir anlamda bütçe saydamlığının sağlanması, performans bütçe ve analitik bütçe uygulaması gibi mali disiplinin sağlanması amacıyla ortaya konmuş yöntemlerdir.

Kamu harcaması ile ilgili bütçesel uygulamalar; fonksiyonel sınıflandırmaya geçilmesi, denetim fonksiyonlarının gözden geçirilmesi, taahhüt

raporlaması ve hesap denetim alanının genişletilmesi olarak ortaya konulmaktadır.

Kurumsal reform da mali disiplin tartışmaları içinde yerini almaktadır. Kurumsal reform bağlamında özellikle mali yönetimin yeniden yapılandırılması konusu dikkat çekmektedir. Kurumsal reform, daha çok yürütme organının daha güçlü kılınmasına odaklıdır. Yürütme organının güçlendirilmesi, paradoksal olarak uluslararası kapitalizmin dinamikleri doğrultusunda yürütme organını etkilemek daha kolay olduğu için rasyonelleştirilmiş bir parlamentarizm arayışını ortaya çıkarmaktadır.

2- MALİ DİSİPLİN GEREĞİ

Mali disiplinin sağlanamamasından dolayı ortaya çıkan kamu açığının GSMH'ye oranla artması, bu açığın finansmanı sorununu gündeme getirmiştir. Bu açığın finansmanı, iç ve dış borçlanmayla, para basımıyla³, vergi gelirlerini artırma yoluyla sağlanabilmektedir. İç borçlanmanın artması sonucu borç stoku oluşmakta ve borç stokunun çevrilebilmesi amacıyla reel faizler artmakta ve bütçede bir faiz yükü oluşmaktadır. Faiz yükünün artması, ülkenin ekonomik ve sosyal bakımdan gerilemesine neden olmaktadır. Dış borçlanmanın artması ise dış dengesizliğe doğru ekonomiyi sürüklemektedir. Para basımı ise enflasyonu artırma tehlikesi nedeniyle tercih edilen bir yaklaşım değildir. Vergi gelirlerini artırmak ise, ekonomik, siyasi ve idari nedenlerle kolay olmamaktadır.

Kamu açığının finansmanında genel olarak tercih edilen yöntem, iç tasarrufa başvurmak, başka bir deyişle iç borçlanmaya başvurmaktır. İç borçlanmanın faizleri ve fiyatları yükseltmesi, ekonomik istikrarın önündeki en büyük engellerden biri haline gelmektedir.

² Alberto ALESINA - Robert PEROTTI: "Fiscal Discipline and The Budget Process". The American Economic Review, Vol 86 (2) p.401.

³ Maliye yazınında; para basma ayrı bir finansman kaynağı olarak değerlendirilebileceği gibi, iç borçlanma kategorinde de değerlendirilebilmektedir.

Kamu açığının etkilerine ilişkin olarak temel bağlamda, Keynesyen yaklaşım ile Neo – klasik yaklaşım arasında farklılıklar vardır. Buna göre, Keynesyen yaklaşımda, ekonomide bazı kaynakların eksik istihdamda olduğu varsayımı altında, vergi azalması ve kamu harcamalarının artması toplam talep üzerinde önemli bir etki yaratarak, milli geliri teşvik ederek tasarruf ve sermaye birikimi üzerinde olumsuz bir etki yaratmayacaktır⁴.

Kamu açığının etkilerine ilişkin olarak Keynesyen anlayışına karşı bir yaklaşım da Neo – Klasik Analizdir. Neo – Klasikler, bütçe açığının finansmanı sorunundan yola çıkarak, ekonominin tam istihdamda olduğu varsayımından hareketle, borçlanmanın, faiz oranlarının yükselmesine neden olacağını ve özel yatırımları dışlayacağını belirtmişlerdir. Buna ilave olarak, dışa açık bir ekonomide tam sermaye hareketlerinin olduğu varsayımından hareketle, bütçe açığının net ihracatın dışlanmasına da neden olacağını ortaya koymuşlardır.⁵ Ayrıca Neo – Klasik yaklaşıma göre, bütçe açıklarının sürekli hale gelmesi, sermaye birikimini dışlayarak ekonomide ters etki yaratacaktır⁶. Sonuç olarak kamu açıklarının artması, fiyat istikrarı, faiz haddi ve ödemeler dengesi üzerinde olumsuz etkiler meydana getirecektir⁷.

3- MALİ DİSİPLİNİ SAĞLAMAYA YÖNELİK UYGULAMALAR

Mali disiplin sorunu birçok ülkede tartışılmakta olan ve üzerinde önemle durulan bir konu olduğu için, bütçe yöntemiyle, kamu harcamala-

ıyla, kamu gelirleriyle ve borçlanmayla ilgili uygulamalar ortaya çıkmıştır.

3.1- Bütçe Sistemiyle İlgili Uygulamalar 3.1.1- Bütçe Kapsamının Genişletilmesi

Mali disiplinin sağlanmasıyla ilgili ilk önerilen ve genellikle ülkelerde rağbet gören uygulama bütçe kapsamının genişletilmesidir. Bu bağlamda esas itibarıyla, kamunun tüm gelir ve giderlerinin olabildiğince bütçe içinde yer almasının sağlanmasıdır. Bütçenin, kamu harcamaları, kamu gelirleri ve kamunun finansman imkânları hakkında ayrıntılı bilgiler sunabilmesi ve toplam mali hedeflerin yeterli bir şekilde ekonomik analizinin yapılabilmesine imkan sağlaması için kapsamının geniş olması gerekmektedir⁸.

Mali disiplinin sağlanması noktasında bütçe kapsamının genişletilmesi, daha çok mali şeffaflığın sağlanarak, hükümetin harcamaları denetleme ve kontrol etme düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Bu düşüncenin doğruluğunun araştırılması için, her ülke açısından bazı değerlendirmelerin yapılması gerekmektedir. Bütçe dışı kamu harcamalarının ne yönde ve nasıl geliştiği, bütçe dışında idare edilen kurumların yetkileri de ülkeler açısından değişiklik arz edebilmektedir. Bu bağlamda öncelikle belirtilmesi gereken yaklaşım, bütçe dışı fonların bütçe içine alınması ve daha sonra bu fonların tasfiye edilmesi gereğidir.

Fon; belirli bir amacın veya birbirine yakın amaçlar grubunun gerçekleştirilmesi için belirli kaynakların toplandığı ve harcandığı, bütçe bağ-

⁴ Beyhan ATAÇ: *Maliye Politikası, Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları*, Genişletilmiş 4. Baskı, Anadolu Üniversitesi Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma çalışmaları Vakfı Yayınları. No. 118. Eskişehir. 1997. s. 184.

⁵ Dünya ortalamasını aşan düzeyde faiz oranları, ülkeye yabancı sermaye çekecek, ülkeye döviz girişi, ulusal paranın aşırı değerlenmesine neden olacak, bu da ithalatı teşvik edip ihracatı caydıracaktır: ATAÇ. a.g.e. s. 186.

⁶ B. Douglas BERNHEIM: "A Neoclassical Perspective on Budget Deficits", *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 3. Spring 1989. s. 58.

⁷ İzzettin ÖNDER – Hülya KIRMANOĞLU: "Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri", Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu 14 – 18 Mayıs 1994, İ. Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayın No. 554/80. İstanbul. 1996. s. 47.

⁸ World Bank: "Turkey Public Expenditure and Institutional Review, Performing Budgetary Institutions for Effective Government". Document of the World Bank. August 20. 2001. s. iv.

lantılı veya bütünüyle bütçe dışı kamusal nitelikli özel bir hesaptır⁹.

Bütçe içi fon, bütçe ödeneklerinden beslenen ancak, toplu olarak ayrılan ödeneğin dağıtımında yürütmenin yetkili olduğu fonlardır¹⁰. Bütçe içi fonlar, fon tanımından ayrı bir nitelik taşımakta olup, daha çok özel ödenek olarak belirtilebilir. Ancak bu fonlar, bütçe ilkelerinden sapmalara neden olmakta ve mali saydamlığın ve mali disiplinin sağlanmasında engel oluşturmaktadırlar. Başlangıç ödenekleri düşük tutularak yasama organının onayına sunulduktan sonra, bu ödeneğin aşılması mümkün olabilmektedir. Dolayısıyla bütçe ilkelerinden onama, doğruluk ve samimiyet ilkelerinden sapmalar ortaya çıkabilmektedir.

Bütçe dışı fon, kendi özel kanunları olan, bütçe kanunu dışında yönetilen fonlardır. Bir başka deyişle bütçe dışı fon, kaynağını bütçe kanunu dışında ya da kısmen de kanun ya da kararlarla sağlanan fonlar olup, bu fonların kendilerine ait özel gelirleri bulunmaktadır.

Fonlara çeşitli nedenlerle başvurulmaktadır; mevcut bütçe uygulamasının katılığından kurtulmak, ek kaynak yaratarak belirli harcamaların finansmanının sağlanması ve daha hızlı karar alınmasının sağlanması bu nedenler arasında sayılabilmektedir¹¹.

Fon sisteminin yaygınlaşması ve mali sisteme hâkim olmasının da ciddi sakıncaları mevcuttur. Buna göre, bütçe ilkelerine ters düşmesi, harcamalarda disiplini ortadan kaldırarak israfa yol açması, harcama tercihleri arasında çelişkiler ve tekrarlar ortaya çıkarması ve yasama dene-

timi dışına çıkması fon sisteminin sakıncalarıdır. Dolayısıyla, her alandan kaynak toplayan, kullanım amaçları dışına çıkabilen, kaynakların etkin kullanımını engelleyen fon sisteminin, mali disiplin ve şeffaflığın sağlanması amacıyla tasfiye edilmesi gereği ortaya çıkmaktadır¹².

3.1.2- Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi

Son yıllarda ülkelerde tartışılan ve mali disiplinin sağlanmasında bütçe yönteminin önem taşıdığına ilişkin düşüncenin ortaya çıkmasıyla birlikte, çok yıllık bütçeleme sistemi ortaya çıkmış ve çeşitli ülkelerde uygulamaya konmuştur.

Çok yıllık bütçeleme tekniği, bir yıldan daha fazla zaman süresine bağlı olarak orta vadeli bir mali plan niteliğinde gelir ve harcama tahminleri ortaya koyan bütçe yaklaşımı olarak değerlendirilmektedir¹³.

Çok yıllık bütçeleme sistemi, hükümetlerin hedeflerini ve önceliklerini daha açık biçimde ortaya koymalarını sağlaması, orta vadeli bir bütçe tahmininin hükümetin ortaya koyacağı mali planla uyumunun olup olmayacağını saptanması, bütçe sürecindeki şeffaflığın ve sorumluluğun artmasıyla, harcamaların yeniden gözden geçirilmesinin sağlanarak kamu harcamalarında verimliliği teşvik etmesi ve çeşitli kurumlar arasında işbirliğini sağlayabilecek olması nedeniyle yararlı bir bütçe tekniği olarak belirtilmektedir¹⁴.

Çok yıllık bütçeleme sisteminin yararları yanında olumsuz yanlarının ve uygulamada bazı aksaklıkların da olabileceği tartışılmaktadır. Orta vadeli bir mali plan uygulamasının aşırı iyimser

⁹ Oğuz OYAN, Ali Rıza AYDIN: *Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları Alternatif Yönelişler*. Adım Yayıncılık. Ankara. 1991. s.113.

¹⁰ Oğuz OYAN, Ali Rıza AYDIN: *İstikrar Programından Fon Ekonomisine*. Teori Yayınları. Ankara. 1987. s. 7.

¹¹ Nihat EDİZDOĞAN. *Kamu Bütçesi*. Ekin Kitabevi. Bursa. 1998. s. 45.

¹² T.C. Hazine Müsteşarlığı. *“Kamu Mali Sisteminde Reform (Mali Disiplin ve Şeffaflık), Fonların Tasfiyesi Nedir – Niçin Gereklidir?”*. (<http://www.hazine.gov.tr7fonlar230801.htm>).

¹³ L. F. Jameson BOEX, Jorge MARTINEZ, Jorge VAZQUEZ and Robert M. MCNAB: *“Multi – Year Budgeting”: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies*. Public Budgeting & Finance. s. 92.

¹⁴ BOEX, MARTINEZ, VAZQUEZ, MCNAB. a.g.m. s. 92.

olması, yanlış kamu harcaması programlanmasına yol açabilecektir. Yıllık bütçenin terk edilmesiyle orta vadeli bir harcama programının oluşması, yıllık bütçe hedeflerinden sapmalara neden olarak daha maliyetli bir yapıya bürünme tehlikesi ortaya çıkabilir. Ayrıca bu tekniğin, az gelişmiş, gelişmiş ve geçiş aşamasındaki ülkelerin tamamı için uygulanabilir olup olmadığı veya mali disiplinin sağlanmasında etkili olması konusu, ülkelerin içinde bulunduğu siyasi, mali, idari ve ekonomik koşullarla yakından ilgili olmaktadır.

3.2- Kamu Harcaması İle İlgili Uygulamalar

Kamu harcaması ile ilgili uygulamalar, mali disiplinin sağlanması açısından, kamu harcamalarında oluşabilecek israfın önlenmesi amacıyla, fonksiyonel sınıflandırmanın uygulamaya konması ve kamu harcamalarında etkin denetimin sağlanarak harcamalarda disiplinin sağlanması şeklindedir.

Günümüzde giderek ülkelerin gelişmesiyle birlikte, devletin fonksiyonları ve görevleri artmıştır. Sosyal devlet anlayışının giderek yaygınlaşması ve toplumun ihtiyaçlarının artması, kamu hizmetlerini ön plana çıkarmıştır. Kamu hizmetlerine olan ihtiyacın artması, kamu harcamalarını artırmıştır. Artan kamu harcamalarının vergi gelirleriyle karşılanamaması durumunda ise bütçe açıklarının artarak mali disiplinden uzaklaşmasına neden olduğu, bu nedenle, kamu harcamalarıyla ilgili karmaşık ve düzensiz bir uygulamanın yol açacağı israfın önlenmesi amacıyla çeşitli ülkelerde kamu harcama reformu başlığı altında uygulamalar başlamıştır¹⁵. Kuşkusuz mali disiplinin sağlanması gereğinin sürekli kamu harcamaları ile birlikte değerlendirilmesi,

mevcut gelir yapısı değiştirilmediği sürece, kamu sektörünün kapsamının daraltılması, işlevlerinin azaltılması ve etkinsizleştirilmesine yönelik çabaların olumlu tarafını sergilemektedir. Açıkta ki, basit bir aritmetik işlemin (Gider – Gelir = Açık) sonucunun sadece tek değişken tarafından belirlendiğini vurgulamak ve çözüm için sadece bir tek değişkene odaklanmak doğru değildir.

3.2.1- Harcamalarda Fonksiyonel Sınıflandırmanın Uygulamaya Konması

Harcamaların fonksiyonel olarak sınıflandırılmasında, devletin klasik ve sosyo – ekonomik amaçları dikkate alınarak her bir hizmet grubu için yapılacak giderler ortaya konmakta ve aynı hizmeti birden fazla kuruluşun yapması durumunda, o hizmet için yapılan giderler toplanmakta ve o hizmete ait toplam gider belirlenmektedir¹⁶.

Harcamalarda fonksiyonel sınıflandırmaya geçilmesinin, aynı hizmeti birden fazla kuruluşun yapması durumunda ortaya çıkacak israfın önlenmesi amacıyla, o hizmetin tek kuruluş tarafından yapılmasının sağlanması, hükümetin harcama düzeyini daha iyi tespit ederek mali saydamlığın sağlanmasına katkıda bulunması, hizmetlerdeki tekrarın önlenmesi ve geleceğe dönük olarak yapılabilecek harcama programı açısından önemli olduğu belirtilmektedir¹⁷. Dolayısıyla kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması amacıyla fonksiyonel sınıflandırma uygulaması uluslararası ekonomik kuruluşlarca (Özellikle Dünya Bankası) da önerilmektedir.

Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırılmasıyla, belirli amaçlara yönelik hizmetlerle bu hizmetlerin sunulabilmesi için yapılan harcamalar arasında plan – program hedefleri çerçeve-

¹⁵ World BANK: a.g.e. s. vi.

¹⁶ Abdurrahman AKDOĞAN. *Kamu Maliyesi*, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 9. Baskı. Gazi Kitabevi. Ankara. 2005. s. 82 – 83.

¹⁷ Abdurrahman AKDOĞAN. a.g.e. s. 82 – 83.

vesinde yakın bir ilişki kurulmakla, harcamaların hangi amaçla kullanıldığı ortaya çıkmaktadır¹⁸. Harcamaların hizmetlere göre ayrıldığı bu harcamaya ayrımıyla öncelik sırası tespit edilerek, toplumsal fayda sağlayıcı ve refahı artırıcı hizmetlerin, ülkenin yapısı itibarıyla ön plana çıkarılması mümkün olabilmektedir¹⁹.

Kamu harcamalarının sınıflandırılması, ekonomide kaynakların genel dağılımı hakkında fikir verirken, harcamaların fonksiyonel sınıflandırılmasının yapılması, kaynakların bütçe içindeki dağılımını, diğer taraftan da sosyal içerikli harcamaların yapısını ortaya koyarak devletin sosyal adalet açısından oynadığı rolü de göstermektedir. Bu konuda araştırmalar vardır. Frederic L. Pyor'un yaptığı çalışmada, eğitim, sağlık ve savunma gibi dışşallığı olan kamu harcamaları ele alınmış ve bu hizmetlere aktarılan kaynakların, komünist ve kapitalist ülkelerde ağırlığı ile kaynak ve gelir dağılımı etkileri araştırma konusu olmuştur²⁰. Dolayısıyla, kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırılması, kamu harcamalarının ekonomiye etkisinin ölçülmesi bakımından, diğer sınıflandırmalara göre daha etkilidir.

Kamu harcamalarının fonksiyonel dağılımının, kamu hesaplarında şeffaflığın sağlanarak, eğitim, sağlık, savunma gibi temel harcama kalemlerinin gerçek boyutlarının izlenmesinin mümkün hale gelmesiyle, bu harcamalarla ilgili sağlıklı tartışmaların yapılması sağlanabilecektir²¹. Ayrıca, gelişmişlik düzeyleri veri olmak üzere,

bu sınıflama uluslararası karşılaştırmalara da olanak sağlayacaktır.

3.2.2- Kamu Harcamalarında Etkinlik Denetiminin Sağlanması

“Denetim, ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenmiş amaçlar, kriterler ve standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine, verimlilik, tutumluluk ve etkinliğin iyileştirilmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli, planlı ve programlı bir süreçtir”²².

Yukarıdaki denetim tanımı esas itibarıyla etkinlik denetimini ifade etmekte olup, bu tanımdan hareketle, kamu harcamalarında etkinlik denetiminin sağlanması üç ana başlık altında belirtilmektedir²³:

- Gereksiz ve işlevsiz uygulamaların ortadan kaldırılması amacıyla, denetim fonksiyonlarının gözden geçirilmesi,
- Yerine getirilmemiş mali yükümlülüklerin yönetiminin ve kontrolünün iyileştirilmesi amacıyla taahhüt raporlamasına geçilmesi,
- Devletin denetim imkânlarını, tüm kurumları kapsayacak şekilde artırarak, hesap denetim alanının genişletilmesi şeklinde belirtilmektedir.

¹⁸ Mustafa SAKAL. *Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği*. Gazi Kitabevi. Ankara. 2003. s. 99.

¹⁹ Mustafa SAKAL. a.g.e. s. 99.

²⁰ İzzettin ÖNDER. *Türkiye’de Kamu Harcamalarının Seyri: 1927 – 1967*. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi No. 1925/330. Fakülteler Matbaası. İstanbul. 1974. s. 12.

²¹ Sinan SÖNMEZ, Güven SAK. “*Kamu Hesaplarında Saydamlık ve Borç Yönetimi, Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri*”. 15. Türkiye Maliye Sempozyumu. Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayın No. 3. Antalya. 2000. s. 77.

²² DPT. “*Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*”. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yayın No. 2517 – ÖİK. 535, DPT Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı Yayın ve Basım Şube Müdürlüğü. Ankara. 2000. s. 97.

²³ World Bank. a.g.e. s. xiii.

3.2.2.1- Denetim Fonksiyonlarının Gözden Geçirilmesi

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde gündeme gelen mali disiplin uygulamalarının denetim boyutunda, denetim tekniklerinin gözden geçirilerek gereksiz fonksiyonların kaldırılması ve kapsamdaki boşlukların giderilmesi açısından teftiş, kontrol ve denetim uygulamalarıyla ilgili yeni düzenlemelerin getirilmesi önerilmektedir²⁴.

Denetim sistemindeki etkinliğin artırılması amacıyla, denetim mesleğinin çağdaş yapılanma içinde geliştirilmesi, denetimi kısıtlayan uygulamaların ortadan kaldırılması, denetimin stratejik plan temelinde önceliklere göre yürütülmesi, çağdaş denetim tekniklerinin uygulamaya konması, denetimde bilişim teknolojisi imkânlarından yeterince yararlanılabilmesi ve çeşitli denetim birimleri arasında koordinasyonun ve işbirliğinin sağlanması gerektiği belirtilmektedir²⁵.

3.2.2.2- Tahakkuk Esaslı Bütçeleme

Giderlerin yapılması aşamasında; giderin tahakkuku, giderin verile emrine bağlanması ve giderin ödenmesi şeklindeki yapılanmada, taahhüt, devletin borçlu duruma düşmesi olarak belirtilirken, tahakkuk devletin borçlu olduğunun kabulü anlamına gelmektedir. Taahhüt aşamasında ise devletin borçlu olduğunun kabulü aşamasına geçilmemekte ve devletin borç miktarı belirlenmemektedir.

Tahakkuk esaslı bütçeleme ile yerine getirilmemiş olan, bir başka deyişle ödenmemiş ve tahakkuk etmemiş bir gider için raporlama yapılarak önceden kontrolün sağlanması ve yönetiminin kolaylaştırılması amaçlanmaktadır.

Giderin taahhüdü sırasında devletin borçlu duruma sokularak bir hizmet yükümlülüğü içi-

ne girmesi durumunda, gelecekte bunu finanse edecek yeteri kadar ödeneğe sahip olmaması halinde ortaya çıkabilecek sorunların engellenmesi amacıyla taahhüt raporlaması, mali disiplinin izlenebilmesi için önerilen bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tahakkuk esaslı bütçelemenin yapılmasının amaçlarından biri de, yapılacak ve ortaya çıkabilecek harcamaların önceden saptanarak bir yol izlenebilmesidir.

Personel alımı sırasında devlet sadece personelin maaşı kadar mali yükümlülük altına girmemekte, aynı zamanda ailesinin ve kendisinin sağlık masrafları, emekli maaşı vb. giderler ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla bu gibi giderlerin öngörülebileceği bir raporlama sisteminin sağlıklı olacağı düşünülmektedir²⁶.

Tahakkuk esaslı bütçelemenin mali disiplinin sağlanmasına katkıda bulunacağı genel bir kanaat olarak ortaya çıkmaktadır. Taahhüt modelinin eksikliği, yeterli ödeneği olmayan taahhütlere girişilmesi ve daha sonra da başlangıç ödeneğinden düşülmeyerek, başlangıç ödeneğinin artmasına neden olduğu ve kamu harcamalarında artış yaratarak mali disipline zarar verdiği belirtilmektedir²⁷.

3.2.2.3- Hesap Denetim Alanının Genişletilmesi

Devletin tüm kurumlarının hesaplarının, yüksek bir denetim kurumu tarafından denetlenmesi gerekmektedir. Yüksek bir denetim kurumunun olması ve meclis adına dış denetimi yapması, bütçe hakkı açısından son derece önemlidir. Halkın bütçeyi onaylama ve denetim yeri olan meclisin yürütme organını denetlemesi, hesap verilebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması-

²⁴ Dünya Bankası. "Türkiye Kamu harcamaları ve Kurumsal Yapının Değerlendirilmesi". (Geniş özet – çeviri). PEIR Çalışma Grubu. s. 20.

²⁵ DPT. a.g.e. s. 97 – 107.

²⁶ DPT. a.g.e. s. 68.

²⁷ DPT. a.g.e. s. 68.

na katkıda bulunur. Birçok ülkede meclis adına denetim yapan yüksek denetim kurulları vardır. Bu kurullar, harcamaları denetleyerek, halkın kaynaklarının hukuki, etkili, verimli ve ekonomik kullanılmasına olanak sağlamaktadır. Örneğin, Türkiye’de yüksek bir denetim kurumu olan Sayıştay’ın tüm kurumların hesapları denetlemesi gerekmektedir. Dolayısıyla hiçbir kurumun hesap denetiminin dışında kalmaması mali disiplinin sağlanması açısından gerekli görülmektedir.

Üst denetim kurumunun devletin tüm kurumlarını denetleyerek, zaman içinde üst denetim kurumunun denetim alanlarının genişletilmesi amaçlanmaktadır.

Hesap denetim alanının genişletilmesi esas itibarıyla, bütçe dışı kamu harcamalarının azaltılması ve kamu kaynaklarının kullanımında yasa organının yeterince etkili olmasıyla ortaya çıkabilecek bir süreçtir²⁸.

3.2.3- Saydamlığın Sağlanması

Saydamlığın sağlanması, kamu yönetiminde yolsuzluk ve rüşvetin engellenmesi için önemli bir hedef ve araç olarak belirtilebilir²⁹. Mali saydamlığın sağlanması, yolsuzluk ve rüşvetin önlenmesi dışında; piyasalara güven verir, hükümetleri mali disiplin açısından zorlar, kamu harcamalarında verimliliği artırır ve hesap verme sorumluluğunu sağlar. Kamu fonlarının kullanılmasında ortaya çıkan rüşvet ve yolsuzlukların temelinde saydamlık eksikliğinin olduğu ve saydam ve yasal kurullarla ortaya konulmuş bir kamu yönetiminde, rüşvet ve yolsuzluğun azalacağı görüşü hâkimdir³⁰. Bu nedenle ülkelerde, saydamlığın sağlanmasına yönelik düzenlemeler

ortaya çıkmaktadır.

3.2.3.1- Saydamlığın Sağlanmasına Yönelik Düzenlemeler

IMF tarafından ortaya konulan “Mali Saydamlıkla İle İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğüne” göre³¹:

i. Roller ve Sorumlulukların Belirlenmesi: Hükümetin görevleri ve fonksiyonları net bir şekilde belirlenmeli, bütçe dışı faaliyetler bütçe kapsamına alınmalı ve bütçe kapsamı genişletilmelidir.

ii. Bilginin Kamuoyuna Açık Olması: Hükümetin harcamaları ve mali faaliyetleri hakkında bilgiler kamuya açık olmalıdır. Yıllık bütçelerle ilgili bilgi verilirken aynı zamanda, gelecek iki yıla ilişkin bütçe tahminleri konusunda kamuoyu bilgilendirilmelidir. Bu durum orta vadeli harcama programı bağlamında çok yıllık bütçelemeye referans vermektedir. Taahhüt raporlamasına geçilmelidir. Bir başka ifadeyle muhtemel yükümlükler konusunda da kamuoyu bilgilendirilmelidir. Ayrıca kamuoyuna bu bilgiler belli takvimlere önceden taahhüt edilmiş periyotlarla bağlanarak verilmelidir.

iii. Bütçenin Hazırlanması, Uygulanması ve Raporlanmasında Saydamlığın Sağlanması: Bütçe metninin yanı sıra, makroekonomik çerçeve, bütçenin dayanağı ve ortaya çıkabilecek riskler de belirtilmelidir. Örneğin, yıllık bütçeler hükümetin belirlediği makroekonomik çerçeve içinde tutarlı olarak sunulmalı ve bütçeden belirtilen rakamların dayanakları oluşturulmalıdır. Bütçeler brüt bazda tanımlanmalı ve ekonomik, idari ve fonksiyonel sınıflandırmaya tabi tutulmalıdır. Bütçe ile ilgili hesaplarda kullanılan muhasebe

²⁸ Oğuz OYAN ve Aziz KONUKMAN. *Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Tespit ve Öneriler, Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri*. 15. Türkiye Maliye Sempozyumu. Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayın No. 3. Antalya, 2000, s. 177.

²⁹ Sinan SÖNMEZ. “Yolsuzluk, Saydamlık ve Küreselleşme”. *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi*. Yıl. 16. Sayı. 188. s. 31.

³⁰ Erciş KURTULUŞ. “*Kamu Harcamalarında Saydamlık*”, Maliye Yazıları. S. 55. Nisan – Haziran 1997. s. 12 – 13.

³¹ IMF. “*Code of Good Practices on Fiscal Transparency*”. (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>).

sisteminin tahakkuk esaslı mı yoksa, nakit esaslı mı olduğu konusunda açıklamalar yapılmalıdır. Ekonomik ve mali raporlar uluslararası kabul görmüş standartlara göre hazırlanmalı ve denetime tabi tutulmalıdır.

iv. Raporların Doğruluğu ve Güvenilirliğinin Sağlanması: Bütçe ile ilgili ve bütçe dışı hesaplar, bağımsız bir ulusal denetim birimi ve bağımsızlaştırılan bir ulusal istatistik dairesi tarafından denetlenmelidir. Böylece, mali bilgiler kamu ve özel sektörün (doğal olarak yabancı sermayenin – finansal/reel) incelemesine tabi olarak doğruluğu ve güvenilirliği tartışılmaz hale gelecektir.

IMF'nin yukarıda belirttiği şekilde öngörülen düzenlemelerle, IMF'nin amacının, IMF'ye üye olan ülkeleri ve diğer ülkeleri de kapsayacak şekilde, belli bir muhasebe standardı içinde verilere kolay ulaşılabilirliği sağlamak ve alenileştirmek olarak belirtmek mümkündür³².

3.2.3.2- Mali Saydamlık

Mali disiplinin sağlanması açısından, mali saydamlığın sağlanması gereği, sürekli olarak belirtilen bir husustur. Buna göre, kaynakların etkin dağılımı ve etkin kullanımının bütçe sonuçlarına etkisi olacağından hareketle, mali saydamlık, mali disiplin için önemli bir araç olarak görülmektedir³³.

Mali saydamlık, yukarıda da belirtildiği gibi, özellikle yolsuzluğun engellenmesi ve kamu yönetiminde ortaya çıkacak suistimallerin önlen-

mesi amacıyla önemli bir hedef ve araç olarak belirtilebilir.

IMF tarafından ifade edilen mali saydamlık; "Devletin mali işlemlerine ilişkin olarak aldığı kararlara (mali politika hedeflerine), devletin kamu hesaplarına ve mali projeksiyonlarına, söz konusu mali işlemlerin fonksiyonları ve yapısına ve de tüm bu işlemlerin uygulama sonuçlarına kamuoyu tarafından erişilebilmesi ve tüm bu bilgilerden kamuoyunun haberdar edilmesi anlamına gelmektedir"³⁴. Ayrıca mali saydamlığın iyi yönetişimin³⁵ oluşturulmasına katkıda bulunacağı da IMF tarafından ileri sürülmekte ve dünyada yaşanan krizlere referans verilerek, mali saydamlığa gönderme yapılmaktadır³⁶.

IMF tarafından formüle edilen ve dayatılan mali saydamlık esas itibarıyla ilk bakışta desteklenmesi gereken olgu olarak gözükmektedir. Ancak, dünyada sanki milli bir muhasebe sistemi gibi bir projeyi sunarak, uluslararası finansal sermayenin ülkeler arasında akışkanlığının sağlanması amacını ön plana çıkaran mali saydamlık, bu noktada tartışılır hale gelebilmektedir. Sermaye hareketlerinin gerçekleştirilmesinde düzenin sağlanması ve herhangi bir kırılmanın yaşanmaması için saydam yerel mali sistemler ve saydam makroekonomik politikaların gerekliliği IMF tarafından önemle vurgulanmaktadır³⁷. Sonuç olarak mali saydamlığın bu açılardan da incelenmesi ve tartışılması gereği ortaya çıkmaktadır.

³² Oğuz OYAN. "Mali Saydamlık ve IMF", Dünya Gazetesi, 13/10/2000. (www.dunyagazetesi.com.tr).

³³ DPT. a.g.e. s. 127.

³⁴ Sinan SÖNMEZ. a.g.e. s. 33.

³⁵ Yönetişim kavramı, yönetimin devlet dışındaki aktörleri kapsayacak şekilde "birlikte yönetme" anlayışını ortaya koymaktadır. Yönetişim, bir yandan devletin değişen rolü ve biçimini anlatırken, bir yandan da bu değişimi sağlayacak mekanizmaları ve yeni kurallar bütünü gösteren bir kavramdır. Bu çerçevede, özelleştirme, adem-i merkezileşme, kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması, kamu yönetiminin şirket gibi yönetilmesi, düzenleme, denetim gibi değişimler, yönetim anlayışının siyasi alana aktarımı olarak kabul edilmektedir: Sonay BAYRAMOĞLU: Yönetişim Zihniyeti, İletişim Yayınları. Ankara. 2005.

³⁶ Sinan SÖNMEZ. a.g.e. s. 33.

³⁷ Sinan SÖNMEZ. a.g.e. s. 35.

4- KAMU GELİRLERİ İLE İLGİLİ UYGULAMALAR

Çalışmada, mali disiplinin sağlanması açısından kamu harcamalarının ortaya konması ve kamu harcamaları yapılırken çeşitli süreçlerin ve stratejilerin değerlendirilmesi ve bu bağlamda çeşitli ülke uygulamalarıyla birlikte önerilerin geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Ancak mali disiplinin sağlanması açısından önemle üzerinde durulması gereken konulardan biri de kamu gelirleridir.

Kamu gelirleri içinde vergilerin payı, gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde yüksek bir orana sahiptir. Bu oran genellikle ülkelerde % 80 – 90 aralığında seyretmektedir. Dolayısıyla kamu gelirleri bağlamında daha çok vergilerin üzerinde durulması gerekmektedir.

Günümüzde toplumların giderek çağdaşlaşması ve gelişmesi, ihtiyaçları da beraberinde artırmıştır. Özellikle ekonomik ve sosyal gelişmelerin yaşanmasıyla birlikte ekonomik ve sosyal niteliğe sahip kamusal ihtiyaçların da arttığı görülmektedir. Kamusal ihtiyaçların artması kamu harcamalarının da artışını gündeme getirmiş, kamu harcamalarının artışı da kamu harcamalarında etkinlik sorununu ortaya çıkarmıştır. Ancak kamu harcamalarında etkinlik sorunu tartışılırken kamu gelirleri içinde önemli paya sahip olan, kamu harcamalarını önemli ölçüde finanse eden vergilerin de değerlendirilmesi gerekmektedir.

Mali disiplinsizliğin göstergelerinden biri olan kamu açığının giderek artması kamu harcamalarındaki artıştan kaynaklanabileceği gibi, vergilerin yetersizliğinden de kaynaklanabilmektedir. Kamunun toplam ekonomi içindeki payı, kamu harcamalarının GSMH içindeki oranıyla ölçülmektedir. Bu oranın % 40 – 50 gibi olması, hemen kamu harcamalarının aşırı genişlemesi olarak değerlendirilmektedir. Ancak günümüzde toplumsal ihtiyaçların artmasıyla birlikte, gelişmiş ülkelerde bile kamu harcamalarının GSMH'ye oranı % 40'lar civarında olmaktadır. Ortaya çıkan kamu harcamaları, kamu harcama sistemindeki

reformlarla etkinleştirilerek mali disiplin tesis edildiği gibi, etkin bir vergi idaresi ve sistemiyle de mali disiplin sağlanmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla kamu gelirleriyle ilgili uygulamaların da mali disiplin açısından dikkatle değerlendirilmesi gerekmektedir. Kamu gelirleriyle ilgili uygulamalar daha çok;

- Kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması,
- Vergi vermeyen kesimlerin vergilendirilmesi,
- Vergi istisna ve muafiyetlerin daraltılması,
- Vergi idaresinin etkinleştirilmesi,
- Vergi sisteminin basitleştirilmesi,
- Vergi denetiminin artırılması ve denetimin etkinleştirilmesi, olarak belirtilmektedir.

Ancak kamu gelirleriyle ilgili önerilen bu uygulamaların yanı sıra, gelişmekte olan ülkeler açısından vergi yapısının etkinleştirilmesi, uygulamada tek oranlı hale gelen artan oranlı tarifenin etkinleştirilmesi, vergi yükünün sosyal kesimler arasında dağılımının adil bir yapıya kavuşturulması gibi uygulamaların da dikkate alınması gereği ortaya çıkmaktadır.

5- DEVLET BORÇLANMASI İLE İLGİLİ UYGULAMALAR

Bütçe açığının ortaya çıkması durumunda en çok başvurulan yöntemlerden biri olan borçlanma, günümüzde sadece bütçe açığının finansmanı için kullanılan bir araç olmaktan öte, maliye politikasının amaçları olan iktisadi istikrarın sağlanması, iktisadi kalkınma ve büyümenin sağlanması ve gelir dağılımı çarpıklığının önlenmesinde kullanılan bir maliye politikası aracıdır.

Borçlanma günümüzde olağan bir kamu geliri olarak değerlendirilmektedir. Ancak, borçlanmanın sürekli hale gelmesi ve özellikle iç borçlanmada vadenin kısa, faizlerin yüksek olması durumunda ekonominin bu durumundan olumsuz etkilenmesi muhtemeldir. Borçlanmanın faiz giderlerinin giderek artması, kamu açığını artırarak mali disiplini olumsuz etkileyebilmektedir.

Borçlanmanın giderek artması ve faiz giderlerinin yükselmesinin karşılıksız para basmaktan daha kötü sonuçlara yol açacağı konusunda da düşünceler mevcuttur. Thomas Sargent ve Neil Wallace'ye göre bütçe açığının borçlanmayla finansmanı, gelecekte bu borçlanmayla ilgili faiz ödemesi yapılacağından dolayı uzun dönemde parasal finansmandan daha enflasyonist olacaktır³⁸. Sargent ve Wallace'nin bu iddiası literatürde "Hoş Olmayan Monetarist Aritmetik" olarak adlandırılmıştır.

İç borçlanmanın kısır bir döngü haline gelecek, kamu finansmanını faiz yüküyle olumsuz etkilemesi, bir yandan bütçe esnekliğini ortadan kaldırarak, ekonomik ve sosyal harcamaları daraltırken, bir yandan da mali disiplinin süratle bozulmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla borçlanmayla ilgili de hükümetlerin belli bir strateji ve plan çerçevesinde uygulama içinde olmaları gerekmektedir.

Borçlanmanın, uzun vadeli, piyasa faiz oranını aşmayan bir yapıda ve ekonominin konjonktürel durumu dikkate alınarak kaynaklarının belirlenmesi ve uygulanması gerekmektedir.

SONUÇ

Mali disiplin, kamu gelir ve giderleri arasında uyum sağlanmasıdır. Bu çerçevede, kamu gelirlerinin artırılması, kamu harcamaların daraltılması, bütçe açığının azaltılması ve borçların sınırlandırılması politikaları mali disiplin açısından önem kazanmaktadır. Kamu harcamalarının disipline edilmesi bağlamında, birçok politikanın uygulanması söz konusu olmaktadır. Bunlardan bir tanesi, kamu harcamalarında denetimin artırılmasıdır. Denetimin artırılması için saydamlığın sağlanması gerektiği ortaya konmuştur. IMF raporlarına göre saydamlığın sağlanması, mali disiplin açısından önemli olmaktadır. Ülkeler için

mali saydamlığın sağlanması, şeffaflık ve dürüstlük açısından önem arz etmektedir. Ancak uluslararası sermayenin bu talebi, sadece dürüstlüğü ve şeffaflığın sağlanması için değil, aynı zamanda sermaye akımlarının yönünün belirlenmesinde verilere kolay ulaşma ve istihbarat maliyetlerinin ilgili ülkelere yüklenmesi gibi bir amaç da taşıdığı düşünülebilir. Bir diğer mali disiplin uygulaması ise, kamu gelirleriyle ilgili uygulamalardır. Bunlar daha çok; kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması, vergi vermeyen kesimlerin vergilendirilmesi, vergi istisna ve muafiyetlerin seçici olması, vergi idaresinin etkinleştirilmesi, vergi sisteminin açık ve anlaşılır olması, vergi denetiminin artırılması ve denetimin etkinleştirilmesi olarak belirtilmektedir. Ancak bunların yanı sıra vergi yapısının, vergi ödeme gücünü önemli ölçüde kavrayıcı olması gereği de ortaya çıkmaktadır. Özellikle gelir vergisindeki artan oranlı tarifenin etkin uygulanması ve toplum kesimleri arasında vergi yükünün adil dağılımı da, hem mali disiplinin sağlanması için, hem de adil bir gelir dağılımı için oldukça önemli olmaktadır. Mali disiplinin sağlanması için gereken bir başka uygulama da, bütçe açığının sınırlandırılarak borçlanmanın azaltılmasıdır. Çünkü özellikle gelişmekte olan ülkelerde giderek artan borçlanma, hem bütçedeki faiz yükünü arttırarak bütçe disiplini bozmakta, hem de bütçenin sosyal fonksiyonuna zarar vermektedir.

Kamu maliyesi disiplinin sağlanması, makroekonomik dengelerin sağlanması açısından da önem kazanmaktadır. Bu bağlamda makroekonomik istikrar ve ekonomik sürdürülebilirlik temelde mali disiplinle sağlanmaktadır. Bu çalışmada da, mali disiplinin sağlanmasına yönelik uygulamalar belirtilmiştir. Mali disiplinin önemli bir aracı olan kamu harcamalarının stratejik olarak kullanımı önemli iken, mali disiplinin

³⁸ İlker PARASIZ. "Enflasyon – Kriz – Ayarlamalar". Ezgi Kitabevi. Bursa. 2001. s. 27.

sağlanmasında başka bir önemli nokta da kamu gelir politikalarıdır. Sadece kamu harcamalarını disipline etmek yeterli bir yaklaşım olmayacaktır. Aynı zamanda, kamu gelir sisteminin de etkin ve verimli hale getirilmesi gerekmektedir. Kamu gelir sistemimin etkin ve verimli olması, hem mali disiplin açısından, hem de adil vergileme ve gelir dağılımı açısından etkili politika olmaktadır.

KAYNAKÇA

- AKDOĞAN, A. (2005). *Kamu Maliyesi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 9. Baskı*. Gazi Kitabevi. Ankara.
- ALESINA, A. And PEROTTI, R. (1996). "Fiscal Discipline and The Budget Process". *The American Economic Review*. Vol 86 (2).
- ATAÇ, B. (1997). *Maliye Politikası, Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları*, Genişletilmiş 4. Baskı, Anadolu Üniversitesi Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma çalışmaları Vakfı Yayınları. No. 118. Eskişehir.
- BERNHEIM, B. D.(1989). "A Neoclassical Perspective on Budget Deficits". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3. Spring.
- BOEX, L. F. J., MARTINEZ, J., VAZQUEZ, J., MCNAB And Robert, M. (2000). "Multi – Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies", *Public Budgeting & Finance*, Vol. 20, Issue. 2.
- DPT (2000). *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yayın No. 2517 – ÖİK. 535, DPT Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı Yayın ve Basım Şube Müdürlüğü*. Ankara.
- Dünya Bankası (2002). *Türkiye Kamu harcamaları ve Kurumsal Yapının Değerlendirilmesi*. (Geniş özet – çeviri), PEIR Çalışma Grubu.
- EDİZDOĞAN, N. (1998). *Kamu Bütçesi*. Ekin Kitabevi. Bursa.
- IMF (1998). *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>).
- KURTULUŞ, E (1997). "Kamu Harcamalarında Saydamlık". Maliye Yazıları. S. 55. Nisan – Haziran.
- MUSGRAVE, R. (2004). *Kamu Maliyesi Teorisi Kamu Ekonomisi Alanında Bir İnceleme*. (çev. Orhan ŞENER – Yaşar METHİBAY). Asil Yayınları. Ankara.
- OYAN, O. ve AYDIN, A.R. (1987). *İstikrar Programından Fon Ekonomisine. Teori Yayınları*. Ankara.
- OYAN, O. ve AYDIN, A. R. (1991). *Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları Alternatif Yönelişler*. Adım Yayıncılık. Ankara.
- OYAN, O. ve KONUKMAN, A. (200). *Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Tespit ve Öneriler, Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri*, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu. Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayın No. 3. Antalya.
- OYAN, O. (2000). "Mali Saydamlık ve IMF". *Dünya Gazetesi*. 13/10/2000, (www.dunyagazetesi.com.tr).
- ÖNDER, İ. ve KIRMANOĞLU, H. (1996). "Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri". *Kamu Kesimi Finansman Açıkları*, X. Türkiye Maliye Sempozyumu 14 – 18 Mayıs 1994, İ. Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayın No. 554/ 80. İstanbul.
- ÖNDER, İ. (1974). *Türkiye’de Kamu Harcamalarının Seyri: 1927 – 1967*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi No. 1925/330. Fakülteler Matbaası. İstanbul.
- PARASIZ, İ. (2001). *Enflasyon – Kriz – Ayarlamalar*. Ezgi Kitabevi. Bursa.
- SAKAL, M. (2003). *Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği*. Gazi Kitabevi. Ankara.

- SÖNMEZ, S. (1993). “Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Enflasyon”, T.C. Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü. Türkiye’de Bütçe Harcamaları, IX. Türkiye Maliye Sempozyumu. 6 – 8 Mayıs.
- SÖNMEZ, S. (2001). “Yolsuzluk, Saydamlık ve Küreselleşme”. İktisat, İşletme ve Finans Dergisi. Yıl. 16. Sayı. 188.
- T.C. Hazine Müsteşarlığı. (2000). IMF Niyet Mektubu, *Kamu Mali Sisteminde Reform (Mali Disiplin ve Şeffaflık), Fonların Tasfiyesi Nedir – Niçin Gereklidir?*, ([http:// www.hazine.gov.tr7fonlar230801.htm](http://www.hazine.gov.tr7fonlar230801.htm)).
- World Bank. (2001). “Turkey Public Expenditure and Institutional Review, Performing Budgetary Institutions for Effective Government”. Document of the World Bank, August 20.