

ULUSLARARASI SEMPOZYUM

**MALİYE POLİTİKASININ
OLUŞTURULMASINDA
PARLAMENTONUN ROLÜ**

Bildiri ve Makaleler

Yayına Hazırlayanlar

Dr.Mustafa YILDIRAN

Mahmure EŞGÜNOĞLU

Süleyman BOLAT

21–22 Ekim 2010

SİVAS

Bilim Kurulu

M. Mustafa AÇIKALIN	(Sivas Milletvekili, Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanı)
Doç Dr. Sait AÇBA	(Afyonkarahisar Milletvekili)
Prof. Dr Osman DEMİR	(Tokat Milletvekili)
Prof. Dr. Kamil MUTLUER	(Bilkent Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi)
Prof. Dr. Ahmet UZUN	(Cumhuriyet Üniversitesi, İkt. ve İd. Bilimler Fak. Dekanı)
Prof. Dr. Fazıl TEKİN	(Osman Gazi Üniversitesi Rektörü)
Prof. Dr. İhsan GÜNAYDIN	(Gümüşhane Üniversitesi Rektörü)
Prof. Dr. Coşkun Can AKTAN	(Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü)
Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ	(Hacettepe Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü)
Prof. Dr. Selami SEZGİN	(Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölüm Başkanı)
Doç. Dr. Erdoğan ÖNER	(Ufuk Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi)
Doç. Dr. Nazım ÖZTÜRK	(Cumhuriyet Üni. İİBF Maliye Bölüm Başkanı)
Doç. Dr. İsa SAĞBAŞ	(Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü)
Doç. Dr. Ramazan GÖKBUNAR	(Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü)
Doç. Dr. M. Cahit GÜRAN	(Hacettepe Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü)
Ferhat EMİL	(Ankara Üniversitesi SBF Öğretim Görevlisi)
İlhan HATİPOĞLU	(BÜMKO Genel Müdürü)
Ömer DUMAN	(Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürü)
Hatice ENGÜR	(TBMM - Bütçe Müdürü)
Dr. Levent KOÇAK	(TBMM - Bütçe Müdür Yardımcısı)
Mustafa BİÇER	(TBMM - Bütçe Müdür Yardımcısı)
Tufan BÜYÜKCAN	(TBMM - Yasama Uzmanı)
Mediha AĞAR	(Dünya Bankası)
Rick STAPENHURST	(Duke Üniversitesi)
Richard HEMMING	(Dünya Bankası, Kamu Sektörü Uzmanı)

Yürütme Kurulu

Yrd. Doç.Dr. A.Meral UZUN	(Cumhuriyet Üni. İİBF Maliye Bölümü)
Yrd. Doç.Dr. Mustafa YILDIRAN	(Cumhuriyet Üni. İİBF Maliye Bölümü)
İsmail Düzgün ÖZGÖR	(TBMM – Tutanak Müdürü)
Ercan ÇELİKER	(TBMM - Bütçe Müdür Yardımcısı)
Erbay KÜCET	(TBMM – Kültür ve Sanat Yayın Kurulu)
Tolga Şakir ATİK	(Dış İlişkiler ve Protokol Müdürlüğü)
Seda AROYMAK	(Dünya Bankası)
Aziz AYDIN	(TBMM - Yasama Uzmanı)
Fazlı PEHLİVAN	(TBMM - Yasama Uzmanı)
Fatih KARA	(TBMM - Yasama Uzmanı)
Esmâ ARSLAN	(TBMM - Yasama Uzman Yardımcısı)
Nilay BOSTANCI	(TBMM Büro Görevlisi)
Araş. Gör. Süleyman BOLAT	(Cumhuriyet Üni. İİBF Maliye Bölümü)
Araş. Gör. Mahmure EŞGÜNOĞLU	(Cumhuriyet Üni. İİBF Maliye Bölümü)
Araş. Gör. Ahmet Murat ÖZKAN	(Cumhuriyet Üni. İİBF İşletme Bölümü)

İÇİNDEKİLER

AÇILIŞ KONUŞMALARI

Nevzat PAKDİL (TBMM Başkanvekili)	9
Mustafa AÇIKALIN (TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanı).....	12
Ali KOLAT (Sivas Valisi).....	14
Prof. Dr. İlyas DÖKMETAŞ (Cumhuriyet Üniversitesi Rektörü).....	16
Ulrich ZACHAU (Dünya Bankası, Türkiye Ülke Direktörü)	18

ANA SUNUŞ KONUŞMASI

Prof. Dr. Nazım EKREN (İstanbul Milletvekili, Eski Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı)	
Maliye Politikası-Parlamento İlişkileri: Küresel Gelişmeler Işığında Ekonomi Politik Bir Değerlendirme.....	21

1. OTURUM

MALİYE POLİTİKASININ OLUŞTURULMASINDA PARLAMENTONUN ROLÜ

Oturum Başkanı: M. Mustafa Açıkalın (Sivas Milletvekili, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanı)	
Ahmadou Moustapha Ndiaye (Dünya Bankası, Avrupa ve Orta Asya Bölgesi Mali Yönetim Sektör Yöneticisi)	29
Prof. Dr. Nihat Falay (İstanbul Üniversitesi Emekli Öğretim Üyesi).....	29
Keum-Chol Park (OECD, Bütçe ve Kamu Harcamaları Direktörlüğü, Kıdemli Politika Analisti)	29

2. OTURUM

MALİYE POLİTİKASINDA YENİ YAKLAŞIMLAR VE UYGULAMALAR

Oturum Başkanı Doç. Dr. Sait Aba (Afyonkarahisar Milletvekili)

Mark Roland Thomas (Dünya Bankası, Avrupa ve Orta Asya Bölgesi Baş Ekonomisti).. 54

Prof. Dr. Fazıl Özsoylu (Çukurova Üniversitesi, Maliye Bölüm Başkanı)..... 60

İsa oşkun (Maliye Bakanlığı, Müsteşar Yardımcısı) 66

Burhanettin Aktaş (Hazine Müsteşarlığı, Müsteşar Yardımcısı) 70

1. OTURUMDAKİ KONUŞMACILARA AİT SUNUMLARIN SLAYTLARI

Ahmadou Moustapha Ndiaye (Dünya Bankası, Avrupa ve Orta Asya Bölgesi Mali Yönetim Sektör Yöneticisi) 79

Keum-Chol Park (OECD, Bütçe ve Kamu Harcamaları Direktörlüğü, Kıdemli Politika Analisti) 88

2. OTURUMDAKİ KONUŞMACILARA AİT SUNUMLARIN SLAYTLARI

Mark Roland Thomas (Dünya Bankası, Avrupa ve Orta Asya Bölgesi Baş Ekonomisti) 102

İsa oşkun (Maliye Bakanlığı, Müsteşar Yardımcısı) 112

Burhanettin Aktaş (Hazine Müsteşarlığı, Müsteşar Yardımcısı)..... 127

3. OTURUM

MALİYE POLİTİKASININ SOSYAL VE EKONOMİK ETKİLERİNİN İZLENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Fazıl Tekin (Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Rektörü)

Prof. Dr. Nurhan Yentürk (Bilgi Üniversitesi) 142

Doç. Dr. Hakan Yılmaz (Ankara Üniversitesi).....	144
Erhan Usta (Devlet Planlama Teşkilatı, Müsteşar Yardımcısı)	172
Erhan Usta (Devlet Planlama Teşkilatı, Müsteşar Yardımcısı) – English Version	192

MAKALELER

Prof. Dr. Mircan Yıldız Tokatlıoğlu - Araş. Gör. Fulya Mercimek - Ümit Demirhan – Osman Esen 2008 Krizi ve Avrupa Birliği’ne Etkileri.....	215
Prof. Dr. Asuman Altay Maliye Politikası Karar Alıcılarının (Yapıcılarının) Politika Davranışları Üzerinde Yeni Ekonominin Olası Etkileri	239
Yrd.Doç.Dr. Engin Hepaksaz Maliye Politikalarının Belirlenmesinde Bütçe Süreci Uygulamaları ve TBMM – Dış Denetim İlişkisi	248
Bahar Varlı.....	268
Mali Kural Uygulaması (Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye Örneği)	268

AÇILIŞ KONUŞMALARI

AÇILIŞ KONUŞMASI

Nevzat PAKDİL
TBMM Başkanvekili

Sayın Valim, Plan ve Bütçe Komisyonunun Saygıdeğer Başkanı, Sayın Bakanım, Cumhuriyet Üniversitesinin Sayın Rektörü, Dünya Bankasının ve OECD'nin saygıdeğer temsilcileri, bürokrasimizin ve üniversitelerimizin değerli mensupları, saygıdeğer katılımcılar, hanımefendiler, beyefendiler, sevgili Sivaslılar; Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhuriyet Üniversitesinin Dünya Bankası, Maliye Bakanlığı ve Sivas Valiliğinin katkılarıyla düzenledikleri "Maliye Politikasının Oluşturulmasında Parlamentonun Rolü" konulu sempozyuma hepinize teşekkürlerinden dolayı "Hoş geldiniz." diyorum. Bu sempozyumun Milli Mücadele'mizde önemli bir yere sahip olan Sivas'ta düzenlenmesinden duyduğum memnuniyeti ifade ederek sözlerime başlıyorum.

Tabii ki, ömrünün yaklaşık bir yılını askerlik görevi vesilesiyle Sivas'ta geçirmiş bir insan olarak, zaman zaman geldiğim Sivas'ta tekrar bulunmaktan büyük bir memnuniyet duyuyorum. Hakikaten otuz küsur yıl önce bu ilde çok güzel günlerimiz geçmişti, ben her zaman hayırla yâd ediyorum. Güzel bir kent, geçmişte kadim bir medeniyetin mensubu olarak gelen misafirlerini en iyi şekilde ağırlayan ve geçmişte Osmanlı, Selçuklu döneminde ve daha sonra cumhuriyet döneminde Türk milletine çok ciddi katkıları olmuş olan bir ilimizdir. Sivaslılar bu konuda ne kadar iftihar etse azdır. Bunu da özellikle belirtiyorum. Çok güzel insanların yaşadığı, başka yere göç eden insanların da Türkiye'nin güzelliklerini diğer yerlere taşıdığı bir kentimiz.

Bu sempozyumda tabii ki ilgili arkadaşlarımız, siyasiler veya diğer katılımcılar maliye politikaları noktasında geniş bir şekilde sizlere bilgi sunacaklar. Bu konuyu değerlendirecekler.

Konuşmamın başında şunu ifade etmek isterim ki: Türkiye son yıllarda özellikle istikrarlı bir Hükûmet yapısı içerisinde maliye politikalarını en iyi şekilde değerlendiren ve dünyadan övgü almış olan bir ülke. Ümit ediyorum ki bu gelecek süre içerisinde de dünyanın yıldız ülkelerinden birisi olacaktır. Burada üniversitelerimizin, kamu görevlisi arkadaşlarımızın, tabii ki başta siyasi yapının çok büyük önemi var. Bu sekiz yıllık süre içerisinde Başbakanımızın Başkanlığında görev almış olan Hükûmetteki bütün arkadaşlarımızın ve siyasi kadronun, Türkiye Büyük Millet Meclisinin de bu konudaki istikrarlı duruşuyla Türkiye'nin bu gelişimine ciddi bir katkı verdiğini ifade etmek istiyorum. Artık, ufak tefek rüzgârlar, esintiler Türkiye'ye bu anlamda bir zarar vermiyor, bunu ifade ediyorum.

4 Eylül 1919 tarihinde bu güzide kentimizde toplanan Sivas Kongresi, Gazi Mustafa Kemal Atatürk'ün Samsun'dan başlattığı, Amasya ve Erzurum'da devam eden bağımsızlık yürüyüşünün en önemli aşamasını oluşturmuştur. Millî Mücadele'nin tek millî kongresi olan Sivas Kongresi parlamenter demokrasiye geçişin de temel kurumu olmuştur. Bu çerçevede, daha önceden düzenlenen Erzurum Kongresi'nde alınan kararları uygulamak üzere Mustafa Kemal'in Başkanlığında oluşturulan Heyeti Temsiliyenin yetkileri Sivas Kongresi'nde bütün yurdu kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Sivas Kongresi'nde geçici hükûmet görevini üstlenen Heyeti Temsiliye böylece Millî Mücadele'nin ilk hükûmeti hüviyetini kazanmıştır. Bu Hükûmet Türkiye Büyük Millet Meclisinin açıldığı 23 Nisan 1920'ye kadar geçici hükûmet görevini sürdürmüştür. Mustafa Kemal Atatürk Sivas Kongresi'nin önemini "Burada bir milletin kurtuluşunu hazırlayan kararlar verildi." sözüyle ortaya koymuştur. Sivas Kongresi'nde yani bu ilde alınan kararlar, millî egemenliğe dayanan Türkiye Cumhuriyeti'nin temel esaslarını ortaya koymuştur.

Saygıdeğer konuklar, burada kısaca bir geçmiş Parlamento tarihimize de şöylece bir göz atmak gerekirse... Modern parlamentoların temelinde bütçe hakkının yer aldığı herkesçe bilinen

bir gerçektir. Yurttaşların gelecekleri hakkında temel kararları alan kurumlar olarak günümüz parlamentolarının yürüttükleri fonksiyonlar ve “parlamento” kavramının bugün taşıdığı anlam büyük ölçüde bütçe hakkı çerçevesinde gelişmiş ve zenginleşmiştir. Çeşitli toplum kesimlerinin temsilcilerinden oluşan ve ilk parlamentolar sayılabilecek meclislerin başlangıçta kimi önemli meselelerin tartışıldığı ortamlar olmaktan, geniş yetkilere sahip modern parlamentolara dönüşmelerini sağlayan en önemli unsur bütçe hakkıdır. Süreç içerisinde parlamento önce vergi koyma, sonra bu vergilerin nerelere harcanacağına karar verme yetkisini elde etmiş, son olarak harcamaların usulüne uygun olarak yerli yerinde yapılıp yapılmadığını denetleme fonksiyonunu da üstlenmiştir. Bütçe hakkını oluşturan bu üç temel hak ve yetki, parlamentoların bugün de en önemli varlık nedenleridir.

Ülkemizde ilk parlamento malumunuz olduğu üzere 1877 yılında toplanmıştır. 1876 Anayasası ile bütçe hakkı ilk kez halk temsilcilerinin de katıldığı bir meclis olan Meclisi Umumiye verilmiştir. Bu tarih, Türkiye’de bütçe hakkının gelişiminde önemli bir dönüm noktasını teşkil etmektedir. Bütçe hakkının uygulanmasında esas adım İkinci Meşrutiyet döneminde atılmıştır. İkinci Meşrutiyet ile birlikte bazı bütçe prensiplerine dayanan ilk çağdaş bütçe olan 1909 yılı bütçesi kabul edilmiştir.

Saygıdeğer konuklar, saygıdeğer katılımcılar; son yıllarda aralarında ülkemizin de bulunduğu pek çok ülkede kapsamlı mali reformlar yapılmıştır ve yapılmaya devam etmektedir. Bu reformların önemli bir boyutu da parlamentoların bu süreçteki rolünün güçlendirilmesine ilişkindir.

Ülkemizde kamu mali yönetim sistemine yönelik reformların en önemlisi, bütçe disiplininin sağlanması amacıyla 2003 yılı sonunda kabul edilen ve 2006 yılında uygulanmasına başlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun yasalaştırılması olmuştur. 5018 sayılı kanun Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkını etkin kılmak için kullandığı araçları gerek nicelik, gerekse nitelik yönünden artırmış ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin maliye politikasının oluşturulma sürecindeki etkinliğini güçlendirmiştir.

Bu gelişmeler doğrultusunda Türkiye Büyük Millet Meclisinin yasama faaliyetlerini yeniden düzenleyen İç Tüzük Değişiklik Teklifi Genel Kurul gündeminde bulunmaktadır. Ayrıca, Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetim fonksiyonunun etkinliğini artıracak olan Sayıştay Kanunu Teklifi ise yasalaşmak üzeredir. Yine bu süreçte Plan ve Bütçe Komisyonunun öncülüğünde, yasama uzmanlarının niteliğinin artırılmasına yönelik eğitimlerin yanı sıra Türkiye Büyük Millet Meclisinin maliye politikalarının oluşturulması ve izlenmesi sürecindeki rolünü artırmaya yönelik çalıştay ve sempozyumlar düzenlenmektedir. Biraz önce arkadaşlarımız geniş bir şekilde bunları izah ettiler.

Bu çerçevede, günümüzde maliye politikası uygulamaları ve parlamentoların bu süreçteki etkinliğinin tartışılacağı sempozyumun hem akademisyenlere hem de uygulayıcılara yeni ufuklar açacağına inanıyor ve sempozyumun verimli geçmesini temenni ediyorum. Sempozyuma katılan ulusal ve uluslararası kuruluşların temsilcilerine, parlamenter arkadaşlarımıza, akademisyenlerimize, bürokratlarımıza, medya mensuplarına, sivil toplum örgütlerinin temsilcilerine ve tüm değerli davetlilere katkıları için şimdiden teşekkür ediyorum.

Bu sempozyumun gerçekleşmesinde, geçmişte gerçekleştiren, Plan ve Bütçe Komisyonunun eski Başkanı Sayın Sait Açıba Beyefendi’ye ve şu anda Plan ve Bütçe Komisyonumuzun Başkanı Değerli Dostumuz, Kardeşimiz Mustafa Açıkalın Beyefendi’ye canıgönülden teşekkür ediyorum. Hakikaten Plan ve Bütçe Komisyonumuzu bu sekiz yıllık süre içerisinde en verimli şekilde yönettiler ve çalışmalara ışık tuttular, zamanı çok iyi değerlendirdiler. Çünkü Plan ve Bütçe Komisyonu Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışmalarının en yoğun olduğu komisyondur, hemen hemen Meclisin çalıştığı bütün günlerde, tabii ki bu çalışmalarını aralıksız olarak devam eden, bazen sabahlara kadar çalışan bir komisyondur. Burada Sayın Başkanımıza ve diğer Plan ve Bütçe Komisyonunun üyelerine canıgönülden teşekkür ediyoruz. Kendi aralarında çalışarak, gayret ederek zaman zaman

tartışarak ama neticesinde ortaya bir netice koyarak bu çalışmaları en iyi şekilde değerlendireyorlar. Mustafa Bey'in de geçmişteki tecrübelerinin ışığında böyle bir komisyonun başında olması tabii ki Sivas için bir ayrıcalık teşkil edecektir. Onu da özellikle burada bir görev olarak ifade etmek istiyorum. Güzel Sivas'ımızın bundan sonraki aşamalarda bu tip sempozyumlara daha çok konukseverlik edeceğine inancımı belirtiyorum. Güzel bir kentimiz. İnşallah cumhuriyetimizin bu geçen süresi içerisinde kaybettiklerini, göç veya benzeri şekillerde, bundan sonra bu çalışmalarla yeniden elde eder ümidimi taşımak istiyorum. Anadolu'nun bağrındaki, bu güzel kalp mesabesindeki şehrimizde geçmiş medeniyetimizin izlerini tekrar ortaya çıkararak işte Divriği Şifahanesi ve diğer tarihî eserleri en güzel şekilde onararak tekrar hem Türk milletine hem de dünya medeniyetine kazandırmak hepimizin görevi olacaktır. İnşallah bu güzellikleri hep beraber ortaya çıkaracağız. Yine bu vesilelerle ilmimize, irfanımıza, bilimimize ciddi katkılarda bulunacak olan Cumhuriyet Üniversitesinin Sayın Rektörüne ve yönetici arkadaşlarımıza da teşekkür ediyoruz. Geçmişten beri hep beraber belirli bir hayatı teneffüs ettiğimiz Sayın Valimiz Ali Kolat Bey'e ve Sivas'ta hukukumuz olan bütün insanlara, Sivas'ın güzel insanlarına canı gönülden teşekkür ediyorum. Güzel bir şehirdesiniz, bu şehrin kıymetini bilmek hepimiz için bir görevdir. Selçuklu'dan, Osmanlı'dan bize miras kalmış olan bu güzel şehirleri ayakta tutmak ve dünya insanlığına buraları istifade eder hâle getirmek hepimiz için bir görevdir diye düşünüyorum. Bütün Sivaslı milletvekili dostlarımız, arkadaşlarımız gibi bize de bu hususta bir görev düşerse yine Sivaslıların hizmetinde, emrinde olacağımı ifade ediyorum. Tekrar bu güzel şehirde kısa bir müddet de olsa misafir olmaktan, konuk olmaktan dolayı duyduğum sevinç sizlerle paylaşıyorum.

Sempozyumun hayırlı geçmesini diliyorum, hepinizi saygıyla sevgiyle selamlıyorum. Hayırlı günler diliyorum efendim.

Mustafa AÇIKALIN
Sivas Milletvekili
TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanı

Sayın Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkan Vekili, Sayın Bakanım, Sayın Valim, yurt içinden ve yurt dışından programımıza katılan saygıdeğer iştirakçiler; “Maliye Politikasının Oluşturulmasında Parlamentonun Rolü” konulu uluslararası sempozyuma katılmanızdan ve bu vesileyle sizleri Sivas’ta ağırlamaktan büyük mutluluk duyuyor ve en içten duygularla hepinize “Hoş geldiniz.” diyorum. (Alkışlar)

Sayın Başkan, değerli konuklar; bildiğiniz üzere devletin maliye politikası araçlarıyla ekonomiye müdahalesi İkinci Dünya Savaşı sonrasında artmış ve hükûmetlerin mali araçlarla gelir, istihdam ve fiyatlar genel düzeyi gibi makroekonomik değişkenleri kontrol edebildiği, aynı zamanda kalkınma ve istikrarı sağlayabildiği ortaya çıkmıştır. Keynesyen anlayışla şekillenen iradi maliye politikalarının ve hükûmetlerin ekonomi üzerindeki belirleyiciliği ve parlamentoların maliye politikalarının oluşturulmasındaki etkinliği önem kazanmaya başlamıştır. Bu bağlamda maliye politikaları dikkate alındığında temsili demokrasilerde bütçe hakkının kaynağını teşkil eden parlamentoların rolünün irdelenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır.

Son yıllarda kamu maliyesi yönetimi anlayışında tüm dünyada etkili olan reform hareketlerinin en önemli halkası bütçeleme süreçlerinde parlamentoların etkinliğinin artırılması yönünde gerçekleşmiştir. Maliye politikası araçlarının birçoğunun bütçe tasarısı vasıtasıyla belirlendiği ve uygulamaya konulduğu göz önünde bulundurulduğunda etkin bir maliye politikası yönetiminin tesisinde parlamentoların fonksiyonu yeni bir önem kazanmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi ve onun bir parçası olan Plan ve Bütçe Komisyonu mali reformlar konusunda üzerine düşen rolün ve mali reformların başarısının parlamentonun sahiplenmesine bağlı olduğunu gayet iyi bilmektedir. Bu anlayışla ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin girişimiyle ilki Afyonkarahisar’da 2008 yılında, OECD/SIGMA, Dünya Bankası ve Avrupa Komisyonunun iş birliği ile MATRA-FLEX Projesi kapsamında “Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü” konulu sempozyum ile başlatılan süreç, 2009 yılında Ankara’da yine Dünya Bankası ve Sayıştayın iş birliği ile gerçekleştirilen “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Parlamentonun Gözetim Fonksiyonu ve Yüksek Denetim” ve son olarak da 2010 yılında Afyonkarahisar’da düzenlenen “Bütçe Sürecinde Parlamentoların Değişen Rolü: İKÖPAB ve AB Üyesi Ülke Deneyimleri” konulu sempozyumla devam etmiştir. Saygıdeğer Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanları bütün bu organizasyonların gerçekleşmesinde her türlü desteği sağlamışlardır. Burada kendilerine tekrar teşekkür etmeyi bir borç biliyorum. Ayrıca bu nevi çalışmalar Türkiye Büyük Millet Meclisi ile başta Maliye Bakanlığı ve Sayıştay olmak üzere yakın iş birliği içerisinde olduğu kurumlar arasında iletişimi ve iş birliğini daha da güçlendirmiştir. Bu konuda son yıllarda oldukça önemli mesafeler kat ettiğimizi memnuniyetle belirtmek isterim.

Bu sempozyumlardaki temel amacımız, ülkemizdeki bütçe reformu sürecinin daha etkin ve verimli kılınması adına Türkiye Büyük Millet Meclisinin üzerine düşen sorumluluğu dünya uygulamaları ışığında değerlendirilmesiydi. Bu bağlamda, yürütmenin hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık ilkeleri, bütçe uygulama aşamasında Parlamentonun izleme ve gözetim fonksiyonu, Parlamento ve Sayıştay ilişkileri, Plan ve Bütçe Komisyonunun bütçe analiz kapasitesi, bütçe sürecine sivil toplum kuruluşlarının katılımı gibi son derece önemli konular bu vesileyle ele alınmış ve derinlemesine tartışılmıştır. Aynı şekilde Avrupa Birliği ülkelerindeki kurumsal ve işlevsel mekanizmalar ve bu kapsamda bütçe reform süreci, ülkelerin deneyimleri ile karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiş, AB üyesi ülkelerde gerçekleştirilen bütçe reformlarında Parlamento ve Hükûmetin üstlendiği roller ortaya konulmuş, Parlamento ve

Sayıştay ilişkilerinin değişen kamu mali yönetimi anlayışı doğrultusunda güçlendirilmesine yönelik yeni açılımlar tartışılmıştır. En son gerçekleştirilen sempozyumda ise AB üyesi ülkeler, Türkiye ve diğer İKÖPAB üyesi ülke parlamentolarının bütçe sürecinde değişen rolü değerlendirilmiş ve karşılıklı deneyimler ile uygulamalardan yararlanılması amaçlanmıştır.

Bilindiği üzere maliye politikası sınırlı bir zaman diliminde görüşülen ve karara bağlanan bütçe kanunu ile somut bir hâl alır. Ancak Parlamente'nin maliye politikasını belirlemesindeki rolü bütçe kanunu ile sınırlı kalmamakta, yıl içinde süreklilik arz etmektedir. Bu sempozyumun amacı, maliye politikasına ilişkin, teoride ve pratikte ortaya çıkan gelişmelerin tartışılmasını sağlamak, bütçe hakkı ile yakın ilişkisi de göz önüne alınmak suretiyle maliye politikasının belirlenmesinde ve uygulanmasında parlamente'nin mevcut ve olması gereken rolünü değerlendirmektir.

Bu kapsamda, yine bu sempozyum ile;

1) Maliye politikasının işlevi ve önemi, iradi ve kuralla bağlı maliye politikası, mali disiplinin sağlanmasında parlamente'nin rolü, hâlen devam eden bütçe reformları ile yaşanan son ekonomik krizde parlamentoların etkinliği üzerine, karşılaştırmalı değerlendirmelere olanak sağlayacak bir tartışma ortamının oluşması,

2) Sosyal bütçe sürecinde katılımcılık ve saydamlık ilkeleri, sosyal talepleri bütçe sürecine yansıtacak metotlar doğrultusunda maliye politikasının ve bütçenin sosyal ve ekonomik etkilerinin izlenmesi ve değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Bu sempozyumun düzenlenmesindeki değerli katkılarından dolayı öncelikle Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Sayın Mehmet Ali Şahin'e teşekkür ediyorum. Dünya Bankasının, Türkiye Büyük Millet Meclisi ile iş birliği yaparak sempozyumun uluslararası boyut kazanmasında önemli katkı sağlayan başta Sayın Türkiye Direktörü Ulrich Zachau olmak üzere değerli uzmanlarına katkılarından dolayı teşekkür ediyorum. Aynı şekilde Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Dünya Bankası ile birlikte sempozyumun organizasyonunu üstlenen Cumhuriyet Üniversitesi Rektörüne ve değerli hocalarına ve personeline harcadıkları emekten dolayı teşekkür ediyorum. Yine Sayın Valimiz Ali Kolat ve Valilik çalışanlarına bu güzel sempozyuma tüm iyi niyetleri ile ev sahipliği yaptıklarından dolayı ve bizi konuk ettiklerinden dolayı huzurunuzda teşekkür ediyorum. Son olarak, sempozyumun hazırlanmasında büyük emeği geçen Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği bürokratlarına, Plan ve Bütçe Komisyonumuzun yönetici ve çalışanlarına sempozyumun düzenlenmesindeki önemli katkılarından dolayı teşekkür ediyorum.

Sayın Başkan, değerli konuklar; iki gün boyunca devam edecek olan sempozyumun başarılı geçmesini temenni ediyor, sunulacak bildirilerin, yapılacak tartışmaların parlamenter demokrasi alanındaki bilgi ve deneyimlere katkı sağlamasını diliyor, tekrar hepinize teşekkür ediyorum.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkan Vekilim, Değerli Bakanım, Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanım, milletvekillerimiz, yurt içinden ve yurt dışından katılan değerli katılımcılar, hanımefendiler, beyefendiler; bugün burada sizlerle olmaktan çok memnun olduğumu ifade eder, hepinize “Hoş geldiniz.” der, sevgi ve saygılarımı sunarım. (Alkışlar)

Maliye politikalarında parlamentonun rolü gibi son derece önemli bir sempozyumun kongre kenti, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kurulmasında, cumhuriyetin kurulmasında önemli bir görev üstlenmiş Sivas kentimizde yapılmış olmasının ayrı bir önemi vardır. Bu konuda da ben özellikle Meclis Başkanlığımıza, Başkanımıza, Başkan Vekilimize ve Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanımıza teşekkür ediyorum.

Sivas çok eski tarihe kadar giden ve önemli bir kavşak noktası olan bir kentimiz. “Sarissa” dediğimiz Hititler, Frigyalılar, Lidyalılardan tutun da Bizans, Selçuklu ve Osmanlı dönemlerinde ve takip eden yıllarda cumhuriyet döneminde fevkalade önemli bir yer ve konum üstlenmiştir, önemli bir kavşak noktasındadır. Bu açıdan da Sivas fevkalade önemli bir kent olmuştur.

Sivas’ımızın on altı, merkezle beraber on yedi ilçesi vardır ve Konya’dan sonra da yüzölçümü itibarıyla 28.500 kilometrekareyle de Türkiye’nin en büyük ilidir. Sivas 633 bin, merkezi 300 bin nüfusuyla önemli bir kentimiz. Hakikaten Atatürk, Sivas’ımıza son derece yakın ilgi duymuş, ilgi göstermiş çünkü yüz sekiz gün burada kalarak cumhuriyetin kurulmasında Sivaslıların büyük bir desteğini alarak kalmış ve Sivas’a karşı da büyük bir sempati duymuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarında ve takip eden yıllarda önemli kurumların Sivas’a kazandırılmasında önemli rol oynamıştır. “TÜDEMSAŞ” dediğimiz, Tekel fabrikası, Sümerbank, Dikimevi, Devlet Demiryolları gibi birçok kuruluşlar Sivas’ta önemli görev üstlenmişlerdir ve o yıllarda Sivas Türkiye’nin ilk on ili arasında yer alan bir konumdaydı ama daha sonraki yıllarda maalesef özel sektörün Türkiye’de ciddi manada gelişirken Sivas’ta aynı hızla gelişmemesi sonucu büyük bir göç olayıyla karşı karşıya kalmıştır. Sivaslıların bugün büyük bir kısmı dışarıdadır ve Sivas’ın konumu da ilk onlardan ellilere kadar gerilemiştir. Bu açıdan da Sivas belki de bu sempozyumun burada olmasında, yapılmasında da -daha önce de birçok burada sempozyumlar yapıldı- örnek bir şehir olarak da değerlendirmeye tabi tutulacağını ümit ediyorum.

Hakikaten Sivas, tarihiyle kültürüyle önemli bir kenttir. Birçok medeniyetlere başkentlik yapmıştır ve bugün âşıklık geleneği, Birleşmiş Milletlerin tescil ettiği 1985 yılında çok önemli bir Divriği Ulu Camii ve Şifahanesi, bir de maddi olmayan miras kapsamında tescil ettiği âşıklık geleneği ve her iki tescil edilen miras da Sivas’ta mevcuttur. Hakikaten Divriği Ulu Camii ve Şifahanesi, Gök Medrese, Ulu Cami, Çifte Minare, Buruciye ve daha birçok eser... Sivas’ta 450’nin üzerinde tarih ve kültür eseri var, bunun 105 tanesi vakıf eseridir ve büyük oranda onarılmıştır. Bu açıdan da Sivas inşallah bu kültürel yönüyle öne çıkarak gelecekte yine de önemli bir kent olarak yerini alacaktır.

Sivas’ımız yüzde 65 oranında tarım ve hayvancılıkla uğraşmaktadır. Bunu takip eden, madencilik önemli bir sektördür ve demir cevherinin Türkiye’deki rezervinin yüzde 40’ı Sivas’tadır. Madencilik takip eden şeylerde sanayi ve ticaret, imalat sanayi önem kazanmaktadır. Hizmet sektörü de Sivas’ta önemli bir branş olarak yer almaktadır. Son yıllarda Hükümetimizin ciddi katkılarıyla ulaşımda, enerjide, sağlıkta, eğitimde, kültürde ciddi yatırımlar yapmıştır ve inşallah aynı paralelde özel sektörümüzün de gelişmesiyle Sivas yine beklenen yerini alacaktır. Bu özel sektör konusunda son yıllarda da ciddi manada... 2001 ve 2002 yıllarında bin kişi çalışan organize sanayimizde bugün 5 bin civarında kişi çalışmaktadır. Sivas’ın 2009 kayıtlarına göre 40 milyon dolar civarında ihracatı, 80 milyon civarında da

ithalatı vardır. Yalnız, tabii, buradaki işletmelerin bazılarının kayıtları Sivas dışında olduğu için 40 milyon değil, 135-140 milyon dolar civarında bir ihracat söz konusudur. Bunun mutlaka artırılması gerekir kanaatindeyim.

Sivas'ın hakikaten tarım açısından çok ciddi bir potansiyeli vardır. Bu potansiyelin tam anlamıyla değerlendirilemediği kanaatindeyim. Bu potansiyelin değerlendirilmesi açısından Hükûmetimizin uygulamaya koyduğu tarım ve hayvancılıkta sıfır faiz, yedi yıl ödemeli son derece önemli bir karar olmuştur. Ayrıca yatırımcılar açısından Sivas'ımızın bölgesel planı hazırlanmıştır. Bu kalkınma ajansları Anadolu'nun bölgesel kalkınmasında önemli fonksiyonlar üstlenecektir. Her bölge kendi kalkınma planlarını hazırlamıştır. Maliye politikalarının belirlenmesinde mutlaka bu kalkınma planlarının, bölgesel kalkınma planlarının dikkate alınmasının yerinde olacağı kanaatindeyim. Çünkü bütün veriler tek tek tespit edilmiş, bölgedeki öncelikli yatırımların, özel yatırımların, kamu yatırımlarının neler olması gerektiği tek tek tespit edilmiştir. Bu açıdan da bu politikaların belirlenmesinde, kararların alınmasında mutlaka bu kalkınma ajansları tarafından hazırlanan bölgesel planların dikkate alınması gerektiği kanaatindeyim. Bu yönde de Hükûmetimizin ciddi kaynak aktarımı söz konusudur ama bunun mutlaka artırılması gerekir.

Ben tekrar, sizleri Sivas'ta görmekten, Sivas'ta ağırlamaktan... Ama gelmişken mutlaka Sivas'ımızın bu güzel tarihî eserlerini, bölgelerini görmenizi istiyorum. Hatta Divriği için Divriğililer "Divriği Ulu Camii ve Şifahanesini görmeden ölmeyin." gibi bir slogan geliştirdiler. Balıklı kaplıcalarımızla, termik santrallerimiz, termal kaplıcalarımızla fevkalade önemli bir kent konumuna gelecek potansiyellerimiz vardır. İnşallah bunların harekete geçirileceğini bu vesileyle sizlerin de buna ciddi katkılar sağlayacağını ümit ediyorum.

Ben bu sempozyumun Sivas'ımızda gerçekleştirilmesinde büyük desteği olan başta Büyük Millet Meclisi Başkanımız, Başkan Vekilimiz, Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanımıza, Cumhuriyet Üniversitemize, Dünya Bankası yetkililerine, Maliye ve Sayıştay yetkililerine ve buna emek veren bütün bürokratlara, katkı sağlayan herkese teşekkür ediyorum. Bu sempozyumun hem ilimiz için hem ülkemiz için hem dünya için huzur getirmesini, başarılı çalışmalar getirmesini diler hepinize selam ve saygılar sunarım.

Teşekkür ederim.

Prof. Dr. İlyas DÖKMETAŞ
Cumhuriyet Üniversitesi Rektörü

Sayın Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkan Vekilim, Sayın Bakanım, Dünya Bankası Türkiye Direktörü, Sayın Bütçe Komisyonu Başkanım, sayın rektörlerim, sayın milletvekillerim, Sayın Belediye Başkanım, değerli misafirler, hanımefendiler, beyefendiler, basınımızın değerli temsilcileri; Türkiye Büyük Millet Meclisi ile birlikte Cumhuriyet Üniversitesinin öncülüğünde yapılan “Maliye Politikasının Oluşturulmasında Parlamentonun Rolü” konulu toplantıda sizlerle birlikte olmanın mutluluğunu yaşıyorum.

Sizlere “Hoş geldiniz.” diyorum, cumhuriyet kenti, kültür kenti, tarih kokan bir kent olan Sivas’a “Hoş geldiniz. “ diyorum.

Cumhuriyet Üniversitesi cumhuriyetin 50’nci yılında kuruldu, bugün otuz altı yaşında. On beş fakültesi, on üç meslek yüksekokulu, üç yüksekokulu, dört enstitüsü ile 30 bin öğrencisi olan, Orta Anadolu’da büyük bir üniversite. Üniversiteler şehri olan Sivas’ta cumhuriyet döneminde kurulan ilk üniversite. 1200’lü yıllarda şehrimizde Buruciye Medresesi, Şifahîye Medresesi, Çifte Minareli Medrese ve Gök Medrese ile dört medrese, dört üniversite vardı. Daha sonraki dönemlerde de Sivas kültür kentiydi. Sivas, devletlere başkentlik yapmış bir kent. Danişmentlilerde, Selçuklularda başkent olarak görev yapan Sivas, cumhuriyetin temellerinin atıldığı bir kent. Cumhuriyete de yüz sekiz gün başkentlik yaptı bir yerde. Cumhuriyetin temelleri burada atıldı, cumhuriyet burada kuruldu. Atatürk “Cumhuriyetin temellerini burada attık.” vecizesiyle bunu tarihe yerleştirdi.

Değerli katılımcılar, dünya ülkeleri son üç yıl içerisinde büyük mali sıkıntılar yaşarken Türk ekonomisi gösterdiği mali performansla dünyaya örnek olmuştur. Bu başarısında Türk maliyesinin son on yıldaki üstün gayretinin önemi büyüktür. Gerçekten de Türkiye bir taraftan büyüme hedeflerini sürdürürken diğer taraftan mali disiplinden sapmayarak gelişmiş Avrupa Birliği ülkelerinde bile hayranlıkla izlenen bir mali politika performansı ortaya koymuştur.

Üniversiteler bilimsel bilginin üretildiği, toplumun yararına sunulduğu, toplumla paylaşılan, sanayiyle paylaşılan bu bilginin üretime dönüştürüldüğü kurumlardır. Cumhuriyet Üniversitesi de maliye politikasının oluşturulmasında üniversitenin, Parlamentonun, sivil toplumun rolünü bu toplantıda irdeleyecektir.

Krizlerin ve kamu yönetimindeki suistimallerin etkisiyle dünyada son zamanlarda hesap verilebilirlik ve saydamlık konuları çok önemli hâle gelmiştir. Bu iki konuda Türkiye’de en üst düzeyde denetim yapabilecek kurum Türkiye Büyük Millet Meclisidir. Bu anlamda Meclisin mali politikaların yürürlüğe konması ve denetimi konusunda daha fazla inisiyatif kullanabilmesi, kamu maliyesinde hesap verebilirliliği ve şeffaflığı artıracaktır. Kıt kaynakların daha etkin kullanılması ve dolayısıyla ülkemizin ekonomisindeki gelişmelerin daha da iyiye gitmesinde büyük katkı sağlayacaktır. Biz de üniversite olarak böyle bir sempozyuma ev sahipliği yaptığımızdan dolayı mutluluk duyuyoruz.

21’inci yüzyılda Türkiye’de maliye politikalarının oluşturulmasında bu toplantıda ortaya konulacak fikirlerin öneminin büyük olacağına inanıyorum. Ayrıca bu sempozyumu önemli hâle getiren bir başka faktör ise maliye politikalarını teorik düzeyde ele alan bilim adamlarıyla bu politikaları biçimlendiren ve uygulayan siyasal ve bürokrat kadrolarının da bu platformda bulunmalarıdır. Sivas’ımızda ve Üniversitemizde sadece bölgesel değil, aynı zamanda ulusal ve küresel sorunların tartışılmasının çok önemli olduğunu düşünüyorum. Bu tür faaliyetlere her zaman destek olacağımızı belirtiyorum.

Bu vesileyle, Sivas’ta böyle bir organizasyonun gerçekleştirilmesi kararını veren başta Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanımız Sayın Mehmet Ali Şahin Bey, Başkan Vekilimiz,

Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanımız Sayın Mustafa Açıkalın Bey, bu programın hazırlanmasında ve icrasında büyük desteklerini gördüğümüz Sayın Valimiz Ali Kolat Bey ve bu toplantıda emeği geçen İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dekanlığı, bunun yanında Dünya Bankasının Sayın Türkiye Direktörü ve ilimize gelen tüm misafirlerimize teşekkür ediyor, hepinize saygılar sunuyorum.

Ulrich ZACHAU
Dünya Bankası, Türkiye Ülke Direktörü

Sayın Başkanım, Sayın Valim, Sayın Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanım, Sayın Rektörüm, çok değerli milletvekilleri, saygıdeğer katılımcılar... Türkçem bu kadar, o yüzden daha fazla Türkçe devam edemeyeceğim, kusura bakmayın İngilizceye dönüyorum. Sadece biraz Türkçe konuşuyorum, İngilizce benim için daha kolay. (Alkışlar)

Her şeyden önce sizlerle burada bulunup bu, parlamentoların mali politikalarla ilgili rolü sempozyumunda sizlerle birlikte olmaktan dolayı gurur duyduğumu söylemek istiyorum. Sivas Cumhuriyet Üniversitesi ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin düzenlediği bu sempozyuma katıldığınız için ve bana burada bulunma fırsatı verdiğiniz için, bu ünlü Sivas kentine gelme fırsatı verdiğiniz için çok teşekkürler.

Mali politikalar hükûmetlerin yurttaşlara olan sorumluluklarının kalbinde yer almaktadır. Maliye politikaları bütçeler aracılığıyla uygulamaya konmaktadır. Parlamentolar, merkezî hükûmetler, yerel yönetimler ve kamu iktisadi teşekkülleri, hepsi bu bütçeyi uygulamaktadır ve bütçeler genelde mali politika duruşunu yansıtmaktadır hükûmetler adına ve bunu hem gelir ve vergi açısından hem harcama açısından hem de yönetimi açısından bunu gerçekleştirmektedir. Dolayısıyla hükûmet politikalarının ve maliye politikalarının amacına ulaşabilmesi için bu bütçelerin hem şeffaf hem herkesin ne olduğunu bilebildiği hem de gerçekçi olmaları ve olduğu gibi uygulanabilmeleri çok büyük önem taşımaktadır. Ancak bu başarıldığı zaman insanlar bütçelerin güvenilirliğini göreceklidir. Hükûmetler üst kalitede hizmet sunmak isterler bütçeler ve maliye politikalarıyla. Örneğin burada, Sivas'ta aile sağlığı, aile hekimliği, erken çocukluk programlarının gelişimi, temiz su, yollar ve yerel ulaşım hizmetleri, Sivas'ta ve başka pek çok kentte bunun birer örneğidir. Maliye politikaları orta vadeli mali planlar ve bütçeler, bunların her biri bu amaçları yerine getirebilmemiz, bu hizmetleri verebilmemiz için birer araçtır bizlere ve hükûmetin elindeki bu araçların hükûmetin mali öncelikleriyle tutarlı olmaları gerekmektedir. Etkili bir şekilde uygulanmaları ve ihtiyatlı bir şekilde eldeki kaynakların yurttaşlara, ailelere ve şirketlere vergiler aracılığıyla fayda sağlayabileceği şekilde kullanılabilmesi çok önemlidir.

İşte Türkiye şu ana kadar bu konuda büyük başarılar elde etti Sayın Rektörümüzün de söylediği gibi, Türkiye son birkaç yıl içerisinde gerçekten ihtiyatlı attığı adımlarla güçlü maliye politikalarıyla bir örnek teşkil ediyor. Bu, geçmiş yılların çok farklı bir resmi, tablosu ve bu büyük bir başarı. Öyle ki Avrupa'daki ve dünyadaki ülkeler artık Türkiye'ye bakıyorlar çünkü Türkiye artık bir elin beş parmağını bile geçmeyecek sayıda bu krizden başarıyla çıkabilmiş ülkelerden bir tanesi. Düzenli maliye politikalarına kriz öncesindeki gibi dönebilen çok az sayıdaki ülkeden bir tanesi olması Türkiye'nin büyük başarısıdır.

Yakın zamanda Dünya Bankasının yaptığı ve Türk Hükûmetiyle ortaklaşa gerçekleştirdiğimiz kamu mali yönetim performansı çalışmasına göre Türkiye'nin bu başarısı bir kez daha ortaya çıkmıştır. Yine bu çalışmaya göre daha çok dikkat edilmesi gereken bazı alanlar da belirlenmiştir. Örneğin ödenmemiş borçların izlenmesi ve kamu iktisadi teşekküllerinin izlenmesi gibi. Bu, şunu gösteriyor bize: Elde edilen başarının yanı sıra hâlâ yapılmayı bekleyen pek çok şey var. Örneğin bütçelerin güvenilirliğinin sağlanabilmesi açısından ülkenin mali kurumlarına bakılması, piyasaya bakılması ve piyasanın yapılan bütçe teklifleri ve planlara olan tepkilerinin ölçülmesi çok önemli. Türkiye yakın zamanda orta vadeli mali planı 2011 ve 2013 tarihleri için ilan etmiştir ve bu ilanın arkasından piyasaların tepkisi çok ilginçti çünkü bu gerçekten piyasa tarafından kabul edildi, iyi karşılandı. Demek ki iyi bir çerçeve ortaya konmuştu ve piyasaların inancına göre özel sektörde yatırım yapacak kişiler Hükûmetin bu çerçeveyi uygulamasını bekliyordu. Dolayısıyla bu çerçevenin gerçek bir çerçeve olduğuna inanılıyor. Bu çok iyi. Hükûmete güvenildiğini gösteriyor bu, bütçelerin uygulanmasında

Hükûmete olan piyasa güvenini gösteriyor bu. İşte bu orta vadeli planlama ve bütçe sadece Hükûmet için önemli değil, aynı zamanda özel sektör için de bir o kadar önemli. Hükûmetin kendi tüketimi, tasarrufları ve Hükûmetin aldığı yatırım kararları ile özel sektörün kararları arasındaki ilişki bugün, hükûmetlerin dikkate aldıkları bir şey ve şu anda, hatta önümüzdeki aylarda da muhtemelen Hükûmetle birlikte bizim Devlet Planlama Teşkilatında, Merkez Bankasında ve Hazine'deki meslektaşlarımız birlikte çalışarak bu çalışmanın sonuçlarını umuyorum sizlerle birkaç ay içerisinde paylaşabileceğiz.

Elbette Türkiye'nin karşısında hâlâ belli zorluklar var. Örneğin mali ve kamu finans kurumlarını daha iyi, küresel standartlara çıkarabilmek gibi, önümüzde bizi bekleyen şeyler var. Bunun için hâlihazırda bazı reform çalışmaları belirlenmiştir. Milletvekilleri bunlarla ilgili planlamalar yapıyorlar. Örneğin önümüzde devlet yardımlarıyla ilgili şu anda Mecliste olan bir kanun var. Aynı zamanda Türkiye'de Sayıştay Kanunu çok çok önemli reformlar. Bunların Mecliste tartışılıyor, görüşülüyor olmasından biz Dünya Bankası olarak çok memnunuz. Bu reformların Türkiye'yi artık, uluslararası uygulamalara daha da yakınlaştıracığını görüyoruz.

Tabii ki başka reformlar da var fakat onlar henüz net değil, daha havada diyebiliriz. Bunlar planlanıyorlar ve bunlar üzerinde kafa yoruluyor. Örneğin maliye politikalarıyla ilgili uzun süreli bir reformdan bahsediliyor. Bu, vergi politikalarını ilgilendiriyor. Şu anda Türkiye hepimizin bildiği gibi dolaylı vergi gelirlerine dayanıyor. Öte yandan doğrudan vergi geliri biraz daha düşük oranlarda uluslararası karşılaştırmalara göre. İşte Türkiye bu konuyu daha da detaylı ve ileri bir şekilde ele alıp maliye politikalarını güçlendirip bunu orta vadede başarmayı hedefliyor. Böylece daha çok doğrudan vergi gelirlerine geçiş sağlanmaya çalışılıyor. Tabii ki bu, kayıt dışılıkla da ilgili bir konu. Kayıt dışılık Hükûmetin önceliklerinden bir tanesi. Bununla ilgili bir eylem planı var, kayıt dışılığın önlenmesiyle ilgili bir Hükûmet eylem planı var. Biz Hükûmetle birlikte bunun üzerinde de bir çalışma gerçekleştirdik. Bunun nasıl önlenebileceği, sebep ve sonuçlarının neler olduğuyla ilgili bir çalışmaydı bu. Türkiye şu anda buna bakıyor, bunu önlemeye çalışıyor ve Banka olarak biz bunu çok olumlu görüyoruz. Tabii ki bu maliye politikalarıyla ilgili ve bunun sonuçlarıyla ilgili. Bu, ne de olsa piyasaları ve özel sektör kararlarını etkileyen çok önemli bir unsur.

Daha genel olarak söylemek gerekirse bugün gittikçe artan sayıda ülkeler artık bütçe süreçlerinde parlamentolara daha aktif roller veriyorlar ve bu tür değişimlerin sonucu olarak bütçe tartışmalarının kalitesi pek çok mecliste iyileşmiştir. Bu, Türkiye için de geçerli. Dolayısıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu aracılığıyla çeşitli adımlar atarak kendi teknik kapasitesini artırmaya çalışmaktadır ve inanıyoruz ki bu gelişmeler hâlihazırda bu bütçe tartışmalarına doğrudan olumlu etki yaratmıştır bile. Bu girişimleri, bu faaliyetleri Dünya Bankası olarak destekliyoruz ve şu anda Meclisle yürüttüğümüz Parlamento ve Parlamentonun bütçe ofisi kapasite geliştirilmesi projesinde bu çalışmaları devam ettiriyoruz.

Bu fırsattan istifade ben bir kez daha Sayıştay kurumunun ne kadar önemli olduğunu ve Türk kamu mali yönetim sisteminde hesap verebilirlik için ne kadar önemli olduğunu bir kez daha vurgulamak istiyorum ve Sayıştay Kanunuyla ilgili şunu söylemek istiyorum: Bu Kanun bildiğiniz gibi kabul edildi ve bütçe sürecinin gözetimi açısından çok önemli bir adım oluyor bu.

Bugün ve yarın burada yapacağımız tartışmalarda artık bizler meclislerin mali planlamadaki rollerinin ne kadar ve ne şekilde artırılabilirliğini detaylı bir şekilde ele alacağız, Türkiye'den konuşmacıları ve tecrübelerini dinleyeceğiz, aynı zamanda uluslararası uygulamacıları dünyanın her yerinden tecrübeleriyle dinleme şansımız olacak.

Son olarak, Dünya Bankası adına burada bulunmaktan ne kadar memnun olduğumuzu söylemek istiyorum. Meclisinizin ve Bütçe Komisyonunuzun bu çalışmalarına destek olmaya devam etmeyi arzu ediyoruz ve Dünya Bankası olarak bizler burada Türk halkının yaşam kalitesini artırmak için ve sizlerle ortaklığımızı geliştirmek için bulunuyoruz. Umarım şunu söylesem yanlış olmaz: Bizim Türkiye ile giderek artan ilişkimiz ve iş birliğimiz Meclisle olan ilişkimize de yansıyor ve Bütçe Komisyonu ile birlikte devam ederek en iyi sonuçlar

verecektir. Bunu her ÷lkede bu kadar iyi başardığımızı söyleyemeyiz. Türkiye'de bunu başarıyoruz ve sizin ümitlerinizin ve beklentilerinizin umuyorum bu ortaklığımız sayesinde ger÷ekleēeğini bekliyoruz.

Hepinize çok teēekkür ediyorum. Bu iki g÷nlük sempozyumda başarılar diliyorum.

ANA SUNUŞ KONUŞMASI

MALİYE POLİTİKASI-PARLAMENTO İLİŞKİLERİ: KÜRESEL GELİŞMELER IŞIĞINDA EKONOMİ POLİTİK BİR DEĞERLENDİRME

Prof. Dr. Nazım EKREN
İstanbul Milletvekili,
Eski Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkan Vekilimiz Saygıdeğer Sayın Pakdil, Plan Bütçe Komisyon Başkanımız, Saygıdeğer Rektörümüz, Saygıdeğer Valimiz, yabancı misyon temsilcileri, rektörlerimiz, öğrencilerimiz, çok değerli bürokratlarımız, değerli katılımcılar, saygıdeğer basın mensupları; bugün sizlerle üzerinde duracağımız, tartışacağımız konular maliye politikalarının kurgulanmasında ve dizaynında parlamentoların nasıl bir rol oynayacağıdır. Ben sunumumu genellikle, Türkiye kısmı benden sonraki oturumlarda tartışılacağı için, küresel sistemde küresel gelişmeler ışığında ekonomi politik bir değerlendirme yapmak istiyorum. Üzerinde duracağım konuları içinde bulunduğumuz bu yüce ortama uygun olarak bir miktar politikacı, bir miktar ekonomist ama özellikle de akademisyen kimliğimle sizlerle de paylaşmak istiyorum.

Parlamentoların maliye politikası sürecindeki rolü elbette hükûmetlerin son dönemlerde, bütün dünyada yaygın olan, çok yıllık politika dokümanlarını parlamentoya getirerek orada tartışma sürecini başlatmaları ve onay makamı olarak da parlamentonun olmasından kaynaklanıyor. Burada herhangi bir konjonktürel ayırım yapmıyoruz, kriz de olsa, istikrar da olsa, normalleşme de olsa bu normalde her parlamentonun yerine getirdiği önemli görevlerden bir tanesi. İkinci önemli husus, belki üzerinde durulacak, tartışılacak konu maliye politikaları küresel ya da ulusal ekonomik konjonktüre bağlı olarak farklılaşmaya başladığında parlamentoların da rolleri farklılaşacaktır. Normalleşme sürecinde farklı bir yaklaşım söz konusu olacak, kriz ortamında başka bir model üzerinde durulacak, istikrar ortamında ise farklı seçenekler tekrar gözden geçirilecektir. Son olarak da özellikle son küresel gelişmeler ışığında birçok ülkede mali, finansal tedbirlere paralel olarak alınan tedbirlerin parlamentolarda tartışıldığı, görüşüldüğü, müzakere edildiği bir süreci de yaşıyoruz. Böyle bakıldığında parlamentoların içinde bulunan koşullara uygun olarak farklı seçenekleri olacağını söyleyebiliriz.

Değerli katılımcılar, öncelikle çok özet olarak küresel kriz anatomisini sizlerle paylaşıp parlamentoların bu süreçte nasıl bir rol oynaması gerektiği konusunda önemli bir altyapıyı da birlikte oluşturmak isterim. Küresel finans krizi yine yakından izleyen dostlarımız, akademisyenlerimiz, politikacılarımız bilecektir, özellikle gelişmiş ülkelerde ilk defa böyle oluyor daha önce gelişmekte olan ülkelerde başlandı. Mortgage krizi dediğimiz konut finansmanı, konut sahipliğinde biraz sonra anlatacağım ana hatlarıyla, özellikle müsaade edilen bir aşırıktan dolayı ortaya çıkan bir süreçtir. Mortgage krizi daha sonra kredi krizi, sonra likidite krizi, sonra mükemmel fırtına, iletişim krizi, mükemmelliğin kırılma anı, likidite fantezileri, algılama aldanımı ve güven krizi süreçlerini geçerek bugünkü noktaya gelmiştir. Bu tanımlamaları özellikle şunun için yapmak lazım. Parlamentoların krizin her aşamasında yayınlanan verilere, özel ve kamu sektörünün yaptığı beyanatlara uygun olarak pozisyon alabilmesi gelişmelerin doğru algılanmasına ve doğru tepkide bulunulmasının zorunluluğundan kaynaklanmakta. Böyle bakılınca her yayınlanan gösterge, yapılan her açıklama içinde bulunan koşulu farklı şekilde yeniden tanımlamaktadır. Bu nedenle parlamentolar sadece hükûmetlerin, sadece özel sektörün, sadece akademisyenlerin bakışının da ötesinde bunların bir bileşkesi olan bir tabloyu da oluşturmak zorundadır. Böyle bakıldığında bu kadar büyük ölçekli

yıkıcı olan bir kriz önce finansal sektörden başlamış olmasına rağmen gelişmiş ekonomilerde finans sektörü bütün ekonomik birimlerin servetini ve gelirini oluşturan temel bir altyapı olduğu için, buradaki daralma, buradaki kriz, buradaki sıkışıklık çok hızlı bir şekilde tüketim resesyonuna dönüştüğü için küresel finans krizi aynı zaman küresel ekonomik kriz özelliği de kazanmıştır. Birçok finansal kuruluş iflas etmiş, özellikle hükümetler çok ciddi likidite ve sermaye aktarımına, çok büyük boyutlara ulaşan bütçe açıklarına ve ciddi rakamlara sıçrayan kamu borç stokuyla karşı karşıya kalmıştır. İşte, küresel gelişmeler dediğimiz bu noktada sizlerle paylaşmak istediğim asıl konu bu. Yani son gelişmelerde küresel finans krizi sürecinde hükümetler neler düşünmüşler, neleri uygulamaya koymuşlar parlamentolarda bunlar nasıl tartışılmış ve hangi noktada nasıl bir yol izlenmiş bu önemli bir açılım. Özellikle faiz oranlarının hızla düşürülmesi bütün finans ve reel kuruluşlarda bilanço düzeltmelerin yapılması, tüketimi destekleyen mali teşviklerin tedbirlerin uygulanması, likidite enjeksiyonu dediğimiz aşırı parasal aktarımların, para arzının piyasaya aktarılması, sermaye aktarımı, kapsamlı tedbirler paketi ve son olarak da uluslararası koordinasyon krizin en büyük, en önemli yansıması olmuştur. Rakamları şunun için önemli: Az önce söyledim bu kadar yıkıcı ve bu kadar dramatik bir krizin elbette maliyetinin olması lazım. Bakıldığında ülkelerin açıkladığı tedbirler paketi, bunların bir kısmı para piyasası yani Merkez Bankası bankaların uyguladığı, bir kısmı garantiler, bir kısmı sermaye enjeksiyonu, diğer destekler dediğimiz özellikle bugün tartışacağımız maliye politikası çerçevesindeki -asıl konu burada odaklanıyor- 16,9 trilyon dolara ulaşmıştı 2009 yılı sonu itibarıyla. Bu şunu ifade ediyor: Dünya millî gelirinin neredeyse yüzde 30'u kadar bir büyüklük son yaşadığımız küresel finans ve ekonomik krizinde hükümetlerin, merkez bankalarının, Maliye Bakanlığının ya da bütün kamunun üstlendiği bir yük hâline gelmiştir. Biraz daha spesifik olarak baktığımızda finansal kuruluşlara aktarılan zarar tutarı 1,6 trilyon dolar, sermaye artırımına ise 1,4 trilyon dolardır. Dolayısıyla krizin özellikle finans sektöründe ortaya çıkmasının veya çıktığının da en önemli göstergesidir. Soru şu, hepimizin soracağı, özellikle parlamentolar olarak bizlerin soracağı ya da bugünkü oturumda üzerinde duracağımız ana konu şu: Bu kadar büyük, bu kadar yıkıcı bir kriz neden tahmin edilemedi ya da neden zamanında öngörülemedi? Bununla ilgili size çok geniş, çok kapsamlı literatür tartışması yapmak istemiyorum ama asıl konu özet olarak bakıldığında bu krizin gelişmiş ülkelerin finansal sisteminin ve ekonomik büyüme mantığının doğal bir yapısı olduğunu unutmamak gerekir. Parlamentoların da bu süreçte küresel krizin ortaya çıkartan siyasal yapıları, ekonomik ve finansal altyapıları yakından izleme zorunluluğu buradan geliyor.

Bu genel değerlendirmeden sonra özellikle istikrarsızlık ortamı olarak adlandırdığımız son iki, üç yıla nereden geldik diye bakıldığında, 1990'lı yıllar bütün dünyada büyük istikrarın söz konusu olduğu, enflasyonun düştüğü, büyümenin arttığı, işsizliğin azaldığı, cari açığın kontrol altına alındığı bütçe açıklarının ve kamu borç stokunun tarihsel seviyelerde düşük noktalara geldiği bir dönemi anlatıyordu. Bunu niye söylüyorum? İstikrar ortamı sonuçta büyümlü bir kavram olarak bütün hükümetleri, bütün özel sektörleri hatta akademisyenleri, biraz da kendimize eleştiri yapmak lazım üniversite toplumunda, ortamında, tabii sonuçta da politikacıları büyümlü bir kavram çerçevesinde her şeyi makro istikrara odakladığımızda mikro istikrarsızlık dediğimiz, şu anda karşılaştığımız sorunların önemli kısmını göremez hâle geldik. Bu teknik ifadesiyle istikrarın istikrarsızlığı diyebileceğimiz makro istikrara odaklanıldığında bütün göstergeler, bütün sistematik hep makro istikrarı izleme ve değerlendirme şeklinde planlandığında mikro istikrarsızlıkları görme, yakalama ve algılama şansımız da, yeteneğimiz de zamanla azalmış oldu. Öyleyse şunu söyleyebiliriz: Makro istikrar göstergeleri krizi de dikkate aldığımızda sonuçta bizlere yanlış sinyaller üretilmiştir. Buradan çıkartılacak en önemli ders risk üretiminin küçümsenmemesi gerektiğidir. Riski kim üretiyor az önce söyledik? Özellikle gelişmiş ülkelerde finans sektörünün büyüme modelinin ve politik yaklaşımın vatandaşlara daha müreffeh, daha huzurlu bir ortam sağlamak için bazı aşırılıklara zaman içinde yönetebiliriz düşüncesiyle yerinde ve kapsamlı bir müdahaleyi yapmamış olmalarıdır. Dolayısıyla krizi ortaya çıkartan en önemli, en belirgin husus aşırılıklardır. Bunlar teknik ifadesiyle finansal aşırılıklardır yani kredi balonlarıdır, mali aşırılıklardır, bütçe açıklarıdır;

parasal aşırılıklardır para arzının gereğinden fazla piyasalara sürülmesidir. Biraz sonra yine tartışacağımız aslında krizi ortaya çıkartan en önemli neden aşırı para arzı olarak görülmesine rağmen hâlâ günümüzde krizi ortadan kaldırmak için bile yine aşırı bir para arzıyla olaya müdahale ediyor olması küresel sistemde dinamiklerin yeteri kadar anlaşılmadığını, anlaşılmadığını ya da bu kırılganlığın bir süre daha sürdürülmesi gerektiğini, inanıldığını ortaya koyuyor.

Aşırılıkları iki türlü açıklamak mümkün; bir tanesi teknik tabirle irrasyonel davranışlardır. Nedir irrasyonel davranışlar? Yanlış gözlem, uyum gösterme ihtiyacı, yersiz tutarlılık, kanıtları göz ardı etme, hatalı neden sonuç ilişkileri kurma, aşırı özgüven insanları, toplumları, kuruluşları bazen irrasyonel davranmaya itebilmekte. İkincisi, ikinci önemli aşırılık ise Batı liberal ekonomilerinde, Batı piyasa ekonomilerinde artık açık açık tartışılmaya başlanan finans literatürünü teknik olmaktan çok biraz sosyal ve psikolojik olarak değerlendirme arzularını da gündeme getiren hayvansal duygular dediğimiz ta Keynes'e kadar götürülecek insan davranışının arkasında yatan gerçeklerdir. Böyle bakıldığında güven istismarının olumsuz yansımaları, fiyat belirlemede adalet duygusunun aşınması, yolsuzlukların, antisosyal davranışların cazibesi, para aldanımının etkisi ve algılama aldanımı dediğimiz hikâyelere inanma aslında aşırılıkları ortaya çıkartan temel faktördür. Böyle bakıldığında elbette bütün ekonomik birimlerden yani bireylerden, şirketlerden, finansal kuruluşlardan, devletten, ekonomi yönetiminden her zaman rasyonel davranmasını beklemek son krizi de dikkate aldığımızda doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Dolayısıyla ekonomi literatürüne hem teori hem de politik anlamında bir finansal psikoloji ve ekonomi sosyolojisi yaklaşımının da gelmesi gerektiği sinyallerini vermektedir.

Değerli katılımcılar, şimdi sizlerle paylaşmak istediğim küresel krizi algımlarken üzerinde durulması gereken genel bir hatalı yaklaşım söz konusu. Her zaman şunu yapageldik: İster kriz ortamında ister normalleşme sürecinde hep performans odaklı bir değerlendirme yaptık. Hangi seviyelerde hangi göstergelere ne kadar hızlı ve ne kadar kaliteli geliyoruz ama kriz şunu gösterdi: Hem iyi zamanlarda hem de kötü zamanlarda bazı şeyler yapılamamışsa, yapılmamışsa bunların maliyeti bir dönem sonra ortaya çıkıyor. Burada sizlerle ilk defa paylaşacağım muhtemelen de literatüre ilk defa girecek iki tane kavramı takdirlerinize sunuyorum: Bunlardan bir tanesi "İstikrarın İsrafı"dır, bir diğeri de "Krizin İsrafı"dır. İstikrarını israfından kastettiğim istikrar ortamında az önce söylediğim aşırılıklara müsaade edecek uygulamaları sıkı şekilde kontrol etmek, onları izlemek ve denetlemek. Eğer istikrarda bir israf yapıyorsak, istikrarın israfıyla karşı karşıya isek bu kaçınılmaz şekilde bizi krize sokacaktır. İşte dünya krizinin ortaya çıkarttığı tablo bu. Kriz israfında ise benzer bir yaklaşımla krizde neler yapılması gerekiyordu, neler yapılamadı diye bakıldığında bu da krizin israfını gündeme getirmesi gereken önemli bir kavramdır. Burada da yine ülkelere baktığımızda gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkelerin kriz ortamında aldığı tedbirler, olaylara yaklaşım tarzı, gelişmeleri algılama biçimi en azından birçok ülkede hâlâ kriz israfının, krizi israf etmenin devam ettiğini söyleyebiliriz. Son olarak kriz anatomisiyle ilgili olarak da uygulanan tedbirlerin neyi amaçladığını ortaya koyduğumuzda parlamentoların da önüne gelen ister bütçe olsun, ister maliye politikası enstrümanları olsun değerlendirmesine yardımcı olacaktır. Uygulanan politikalar küresel ekonomiye baktığında ekonomiyi teşvik mi ediyor yoksa ekonomiyi istikrara mı kavuşturuyor ayrımı oldukça önemlidir. Genel çerçevede bakıldığında şuana kadarki uygulamaları tamamı istikrarı sağlamaya yöneliktir yani ilk yardım amacı taşımaktadır, kanamayı durdurmayı amaçlamaktadır. Daha yapısal, daha kalıcı reformlar için de zaman kazanmayı amaçlayan bir alternatif tercihtir. Böyle bakıldığında dünyadaki gelişmeleri ne suni bir gelişme olarak algılamak lazım ne de her şey bitti canlanmaya geçiyoruz diye bakmamak lazım. İşte belki de parlamentoların hem akademisyenlerin destekleriyle hem özel sektörün katkısıyla yeni dönemde maliye politikalarını revize ederken, maliye politikalarına yeni şekil verirken üzerinde durulması gereken en önemli konu bu. Elbette küresel sistemde birçok kırılganlıklar var ama son küresel gelişmeler dediğimde sizler de takdir edersiniz gıda krizini,

enerji krizini, yolsuzlukları, afetleri değil herkesi çok yakından ifade eden, herkesi çok yakından ilgilendiren küresel ekonomik ve finans krizini dikkate almış olduk.

Bu genel değerlendirmeden sonra, bu genel çerçeveden sonra istikrar ve istikrarsızlıktan ekonomik olarak ve politik olarak ne anlaşılması gerektiği konusundaki düşüncelerimi de sizlere aktarmak isterim. Ekonomik ve finansal işlemler, operasyonlar doğası gereği iki tane istikrarsızlık üretir. Bir tanesi örtülü istikrarsızlıktır, biz bunu göremeyiz, geç görürüz, buna istikrar bile diyebiliriz eğer kriz olmasa, ikincisi de açık istikrarsızlıktır. Örtülü istikrarsızlık sürdürülebilir ekonomik finansal kırılganlıklara işaret etmektedir. Her ülkenin, her ekonominin, her bireyin, her şirketin, her devletin normal olarak kırılganlıkları olması doğaldır. Bunlar yönetilebildiği ölçüde sorun değildir. Eğer yönetilemez hâle gelmişse o zaman zaten açık istikrarsızlık ve krizle karşı karşıya kalacağız. İşte, az önce söylediğim istikrarın israfı konseptiyle sürdürülebilir kırılganlığı birlikte düşünmek lazım. Eğer istikrar ortamında birtakım şeyleri israf ediyorsak, göz ardı ediyorsak çok büyük bir ihtimalle bunlar yönetebileceğinize inandığımız kırılganlıklarda aramak gerekiyor. Sürdürebilirlik ise yani neyi sürdürebiliriz diye baktığımızda rota değişimine neden olabilecek ekonomik finansal güç veya dinamik üretmeyen dengesizliktir. Öyleyse aslında bir dengesizlik var ama bunu değişik yöntemlerle, değişik yaklaşımlarla, ulusal dinamiklerle ya da küresel koşullarla ilişkilendirip sürdürülebiliyoruz yaklaşımı, tercihi belki bir dönem sonra örtülü bir kırılganlık üreterek krizin de ortamını hazırlayacaktır. Önümüzdeki dönemde böyle bakıldığında artık eski kuralların uygulanmadığı, eski prensiplerin geçerli olmadığı, her şeyin hızla değiştiği, en imkânsızın bile artık imkân dâhilinde olduğunun düşünülmesi gereken bir süreçle karşı karşıyayız. Bunun anlamı şu: Artık parlamentolar klasik değerlendirme yöntem ve usullerini değiştirerek bir miktar olması imkânsız gözükken, olamayacak diye düşünülen küresel finans krizinde de siyah kuğu anlamında yer alan bir konsepti de geliştirmek, uygulamak durumundayız. Böyle bakıldığında önümüze çıkan en kritik iki tane konu var: Küresel finans krizi piyasa ekonomilerinin ya da teknik ifadesiyle Anglo-Saxon yaklaşımının sonunun gelip gelmediği, ciddi bir sorunla karşılaşp karşılaşmadığını gündeme getirmiştir. Böyle bakmak yerine belki piyasa ekonomilerinin daha iyi rehabilite edebilmesi için, daha kolay işleyebilir hâle gelmesi için neyi yapmak gerekir noktası ayrı bir tartışma konusu. İkinci önemli nokta: Özellikle küresel sistemde Uzak Doğu ülkelerine baktığınızda devlet kapitalizmi dediğimiz kamu kuruluşlarının artık yükselen bir trend içinde olduğunu söyleyebiliriz. Bu çerçeve içinde özellikle küresel ekonomik sistemde piyasa ekonomisi ve devletin ağırlıkta olduğu başka bir ekonomik modelin önümüzdeki dönemde rekabetiyle karşı karşıya kalacağız. Belki yine “Private Public Partnership” dediğimiz “PPP” olarak adlandırdığımız özel ve kamu sektörü iş birlikleri yeni nesil bir ekonomik büyüme modelinin de, yeni nesil bir ekonomik finansal mimarinin de altyapılarını oluşturacak bir özellik taşımakta. Dolayısıyla buradan çıkartacağımız sonuç, özellikle küresel finans krizinde özel sektörün bir önceki döneme göre aşırı borçlanması kamu sektörünün bu dönemdeki aşırı borçlanmasıyla yer değiştirmektedir. Sistemin devamı için, sistemin tıkanmaması için özel sektörün rol ve fonksiyonunun geçici olsa bile en azından bir kısmını kamu sektörü üstlenmiş oldu. Buna biz teknik ifadesiyle “leverage” ve dileverage” dediğimiz özel sektör borçlanmayı hızla azaltırken kamunun, küresel sistem anlamında söylüyorum, “leverage”ını arttırmasını bu çerçevede görmek gerekir. Bu, tabii, sonuçta ciddi bir güven krizine, ciddi bir güven kaybına neden olduğu için de restorasyonu da çok zaman alacaktır.

Önümüzdeki dönemin en önemli özelliği, en belirgin özelliği yeni bir istikrarsızlık, yeni bir belirsizlik dönemiyle karşı karşıya olduğumuzdur. G-20 toplantılarını dikkate aldığınızda, G-8'lere baktığınızda son IMF dünya toplantılarını izlediğinizde, başka küresel platformlara baktığınızda canlanma işaretleri söz konusu olsa bile hâlâ bir belirsizliğin olduğu söylenmekte. Bunun da en önemli nedeni az önce söylediğim uygulanmakta olan tedbirlerin zaman içinde böyle bir sonucu üretecek hâle gelmesidir. Son, Amerika gelişmelerine baktığınızda ikinci kuşak parasal kantitatif genişleme olarak adlandırılan süreci de bu çerçevede değerlendirmek lazım. Öyleyse basit olarak istikrar ve istikrarsızlık perspektifi bize önümüzdeki dönemde bir kurallar ekonomisinin söz konusu olabileceği açısından ciddi sinyaller vermekte. İşte

parlamentonun, belki de maliye politikası hükûmetin politikalarından bir tanesi. Para politikası var, diğer politikaları var, böyle bakıldığında hangi tür bir kurallar setinin, özel sektörün inisiyatifini bozmayan ne tür bir kurallar manzumesinin, bireylerin ekonomik davranışlarını tahrip etmeyecek nasıl bir yaklaşımın üretileceği önümüzdeki dönemde bütün parlamentoların üzerinde duracağı ana konu olacaktır.

Değerli dostlar, saygıdeğer katılımcılar şimdi de panelimizin veya sempozyumumuzun en önemli noktası olan maliye politikasının son küresel krizi ışığında parlamentolar açısından nasıl yaklaşılması gerektiğini de sizlerle paylaşmak isterim. Bütün piyasa ekonomilerinde dört tane ana mekanizma var; sistemi dengeleyen, etkinliğini arttıran, verimliliğini düzelter. Bir tanesi kamu borçlanma mekanizmalarıdır. Bunu genellikle hazineler yapıyor. İkincisi, vergileme sistemleridir. Bunu yine aksi belirtilmedikçe Maliye Bakanlığı icra etmekte. Bir diğeri de Merkez Bankacılığıdır. Zaten ismi üzerinde parasal işlemleri de bu kurum yapmakta. Demokratik piyasa ekonomilerinde bu üç tane ana kamu oyuncusuna bir de dördüncüsü olan parlamentolar eklenmekte. Dolayısıyla parlamentolarda sonuçta kamu borçlanma vergileme sistemleri ve merkez bankacılığıyla ilgili bütün karar ve uygulamaların en azından dizaynının tartışıldığı, sonuçta da denetiminin yapılacağı bir süreçle de karşı karşıya bulunduğumuzu söyleyebiliriz. Krizde uygulanan ya da krizde uygulanması düşünülen maliye politikalarına baktığınızda üç başlık altında ifade edilebilir: Bir tanesi hükûmetlerin, devletlerin uyguladığı teşvikler acaba üretimi ve istihdamı arttırır mı, arttırmaz mı? Keynesçi açıdan baktığınızda işler normal gidiyorsa arttırır, çarpar sıfırdan büyük olduğu için üretim artar, istihdam artar deriz. Bir yaklaşım bu. Bir başka yaklaşım Ricardian Model dediğimiz tedbirler veya teşvikler sonuçta bütçede bir baskı oluşturacağı için, bir stres üreteceği için bunun bir dönem sonrasında vergilerle telefi edileceği düşünüldüğünde net etki sıfır olacaktır, öyleyse çarpan diye bir şey de olmayacaktır. Buna da Ricardian Model diyoruz yani devletin uyguladığı teşvik ve tedbirlerin geçici olsa da bir rahatlama sağlayacağı ama bir dönem sonra farklı bir perspektife, farklı bir rotaya girerek başka bir sonucu üretilebileceğine işaret eden bir yaklaşımdır. Diğeri de Yeni Keynezyen dediğimiz ikisinin karışımı olan melez bir yaklaşımdır. O zaman parlamentolar, siyasiler, bu tür yaklaşımların etkileri konusunda da hem bilgi sahibi olmalı hem de tercih ve önceliklerini de çok net şekilde ortaya koymalıdır. Böyle bakıldığında siyasiler ve parlamento elbette kriz ortamında üzerinde ısrarla duracağı ana konu önüne gelen maliye politikasının, önüne gelen bütçe rakamlarının çarpan etkisinin ne olduğuna bakmak olacaktır. Gerçekten bu çarpan etkisiyle içinde bulunulan istihdam ve üretim sorununa hangi boyutta, hangi ölçüde ve ne kadar bir zaman dilimi içinde bir çare olacaktır. İçinde yaşadığımız krizin maliye politikası açısından problem olan tarafı şu: Ekonomik bireyler gelirleri düştüğünde, tasarrufa yöneldiğinde tüm bireyler böyle davrandığında anında tasarruf paradoksu dediğimiz tüketimin azalmasıyla karşı karşıya kalırız. İşte şu anda küresel krizin yaşadığı tablodan bir tanesi bu. İkincisi borç deflasyonu dediğimiz tüketimini kısın bireylerin varsa servetlerinin bir kısmını elden çıkarma arzu ve istekleri aynı zamanda sahip oldukları aktiflerin değerini azaltacağından sonuçta bir borçlanma süreciyle de karşı karşıya kalacaklar. Bir diğer önemli negatif etki de kredi deflasyonu dediğimiz bankalarda böyle ortamlarda problemlili, borç ödeyemeyecek kişi ya da kuruluşlara kredi vermekten kaçınacaklarından sonuçta krediler dağılmış olacaktır. İşte böyle bakıldığında parlamentonun, hükûmetlerin, böyle bir ortam çıktığında, tasarruf paradoksu oluştuğunda, borçlanma eğilimleri yer ve yapı değiştirdiğinde, kredilendirme sürecinde farklı tablolar ortaya çıktığında yeni bir perspektifle olaya bakması gerekir. Benden önceki konuşmacıların çok net vurguladığı ama benim üzerinde fazla durmayacağım bir önemli konu da mali disiplinle maliye politikalarının sürdürülebilirliğinin farklı şeyler olduğudur. Mali disiplin sonuçta kantitatif bir değerlendirme, değişik bütçe rakamları arasında bir ilişkinin, makul bir dengenin olup olmadığını gösteriyor. Maliye politikalarının sürdürülebilirliği ise bunun kısa, orta ve uzun vadede negatif dışsallık yaratmayacak bir süreçte mümkün olup olmayacağını ortaya koyacak bir perspektifi bize sağlamış oluyor. Bütçe elbette tahsis etkinliği ve operasyonel etkinliğine bağlı olarak değerlendirilecektir. Benden sonraki konuşmacılar buna değineceği için üzerinde durmak istemiyorum. Maliye politikaları konusunda sizlerle

paylaşacağım son konu özellikle yine küresel krizden çıkış ortamında gündeme gelen iki tane önemli husustur. Bir tanesi bütçe açıkları ve kamu borç stoku nasıl tekrar restore edilecek, ikincisi de enflasyon riski ya da enflasyon ihtimali nasıl azaltılacaktır. Geleneksel yaklaşım enflasyonun para miktarıyla ilgili olduğunu gösteriyor ama şu andaki en çok tartışılan konu enflasyonun sadece para miktarıyla değil doğrudan doğruya maliye politikalarıyla ilgili olduğu hususu parlamentonun sadece maliye politikaları değil bunun doğal bir sonucu olan enflasyonla da ilgilenmek zorunda kalacağını gösteriyor. Böyle bakıldığında fiyat düzeyinin maliye teorisi olarak adlandırılan bu süreç kamu borç stoku ve faiz dışı fazla ile enflasyon arasında ilişki kuran yeni nesil bir yaklaşımdır. En çok da tartışılan bir konudur. Şu anda bütün gelişmiş ülkelerde çıkma sürecinde ya da çıkış sürecinde orta bir yolun bulunamadığı konu da aslında budur. İşte, parlamentoda veya parlamentolarda sonuçta böyle bir tercihle de karşı karşıya kalacaktır. Böyle bakıldığında, ister G-20’lerde, OECD veya G-8 ülkelerinde yönetim sorunu, kamu, özel sektörü kadar küresel iş birliği de buradan kaynaklanıyor.

Kriz sürecine baktığınızda maliye politikalarının üç tane özelliği vardır, bir, geçici olması, belli bir hedefinin olması ve belli bir zamana odaklanmasıydı ama canlanma sürecinde maliye politikaları yepyeni hedeflerle karşı karşıya. Canlanmanın nasıl olacağı, hangi mekanizmalarla yapılacağı, reformun nasıl dizayn edileceği, sadece mali reform değil bu aynı zamanda özel sektörün de yeniden yapılanması şirketler kesiminin, üçüncüsü de kamu finansmanının nasıl tekrar eski o büyük istikrar dönemindeki rotasına çevrilebileceği.

Değerli katılımcılar, şöyle bir algılama alanımı var: Dünyadaki uluslararası bağımlılık ticaret ve finans alanlarında ortaya çıkmakta. Eğer biz parlamentonun rolünü tartışacaksak sonuçta ticaret ve finansman hareketleri, bunların temel dinamikleri hükûmetlerin aldığı, parlamentoların onayladığı maliye politikaları bütçelerden geçiyor. Öyleyse asıl bağımlılık alanı ülkelerin karşılıklı bağımlılık alanı, uyguladığı maliye politikalarıdır ve bunun somut bir yansıması olan bütçelerdir. İşte, bu sempozyumda maliye politikalarının ve parlamentoların rolü tartışılır iken başka ülkelerin uyguladığı maliye politikalarının diğer ülkeler üzerindeki olumlu ya da olumsuz yansımalarını mutlaka görmeliyiz. Böyle bakıldığında biraz sonra önereceğim küresel krizde G-20 dediğimiz liderler zirvesi, B-20 dediğimiz iş zirvesi yanında parlamentolar zirvesinin de söz konusu olması gerekir. Çünkü sonuçta maliye politikası ve benzeri politikalar hükûmet dizayn etse, formüle etse bile parlamentolarda tartışılacağı ve son noktayı koyacağı için aslında demin söylediğim bu faktörleri, bu kritik değişkenleri dikkate aldığınızda bir parlamentolar arası iş birliği yani G-20’ye, B-20’ye ek olarak bir P-20’nin de tartışılmasının yerinde olacağını düşünüyorum.

Artık son yaklaşım olarak da bu kadar üzerinde durduğumuz, ana hatlarını sizlerle paylaştığımız bu çerçeve içinde parlamentoların rolünün ne olması lazım, parlamentolar bu süreçte nasıl bir yaklaşım içinde olması gerekir? Yine değerli katılımcılar vurguladılar, her parlamentonun temsil, şeffaflık, ulaşılabilirlik, hesap verilebilirlik ve etkinlik olmazsa olmaz koşuludur. Böyle bakıldığında parlamentonun sunduğu bu hizmet aslında bütün vatandaşlar için, bütün kuruluşlar için kamusal bir hizmet özelliği de taşımaktadır. Herhangi bir sorun bütünün tamamını yansıtır. Az önce söylediğim finans krizi ve ekonomik kriz sadece finans ve ekonomik kriz değil bütün ekonomik birimlerin, bireylerin, hane halkının, firmaların, şirketlerin, devletin davranışını da değiştirdiği için aslında ekonomik ve finansal olmaktan çok daha öte bir sistem sorunu hâline gelmeye başlamıştır. Burada bakılacak önemli konu bütün ülkeler krizi çözmek için ekonomik ve teknik olmaktan daha çok şu anda politik faktörlere odaklanmış durumdadır yani parlamentoların rolü ve fonksiyonu şu anda oldukça kritiktir. Burada yapılacak sistematik bir hata, algılama aldanımı ya da az önce söylediğim krizin israf edilmesi bir dönem sonra ekonomik sorunların politik yansımalarında parlamento üzerindeki baskılarını da gündeme getirecektir. Yeni mimariler, yeni yapılanmaların tartışıldığı bir süreçte parlamentolar mutlaka bu gelişmeleri yakından izlemeli ve değerlendirmelidir. Bu çerçeve içinde tabii parlamentoların rolü bu şekilde bir yapısal değişikliğe veya konjonktürel bir farklılaşmaya gidecek ise milletvekillerinin de yani bizlerin de bu süreci izleme ve

değerlendirme donanımlarımızı, imkân ve kaynaklarımızı arttıracak yeni bir altyapıya da ihtiyacımız olduğunu söylemek gerekir.

Değerli katılımcılar dünya ülkelerine baktığınızda uzun tarihî geçmişi, komşu ve çevre ülkeleriyle yoğun bir ilişki içinde olan ülkelerin aslında parlamentolarının bu sürece çok daha fazla dâhil olduğunu söyleyebiliriz. Her ülke kendini merkez kabul edip komşu ve çevre ülkeleriyle bu süreci bölgesel iş birliği bağlamında atlatmak istiyor. Türkiye bu bakımdan eşsiz bir konuma sahip. İçinde bulunduğu coğrafi hinterland, komşu ve çevre ülkeleriyle tarihî ve kültürel mirası, şu anda Türkiye'nin bölgedeki yıldız konumu Türk Parlamentosunun da bu açıdan rolünü, önemini, görevini ve yetkisini de arttırmaktadır. Parlamentolar ülkelerin tarihsel ve kültürel mirasını yansıttığı için kalkınmışlık ve gelişmişlik düzeyini arttıracak her türlü eylem, düşüncenin parlamentolarda tartışılması, parlamentolarda da gündeme gelmesi gerekir. Genel çerçeve olarak bakıldığında parlamento açısından, her ülkede parlamentoların en önemli bileşeni siyasi partilerdir. Siyasi partiler de milli iradenin oluşumunu sağlamak zorundadır, demokratik devlet ve toplum düzeni içinde ülkelerini çağdaş, kalkınmışlık ve gelişmişlik seviyesine çıkartmak zorundadır. Eğer partiler bu fonksiyonu görüyorsa, parti milletvekilleri bundan sorumluysa onların oluşturduğu parlamentonun da benzer bir rol ve fonksiyonu görmesi kaçınılmazdır. Elbette parlamentonun birçok rolü var, birçok fonksiyonu var ama bizim burada üzerinde duracağımız ana konu bir kurallar manzumesi geliyorsa, bir prensipler ve uygulamalar değişecek ise parlamentoların en önemli özelliği olan kanun koymak, değiştirmek, kaldırmak ve denetim konularının eski formatından çıkıp yeni nesil gelişme sürecine paralel bir yapılanmasının ihtiyacı da ortadır. Böyle bakıldığında yeni parlamento yaklaşımının, yeni parlamententer mantığın üç tane önemli özelliği olması lazım. O toplumda yaşayan bütün bireylerin yetkinliğini arttıracak düzenlemelere odaklanmalıdır yani dünya insanı üretmelidir. İkincisi, kurumsal rekabeti güçlendirmelidir yani dünya firmalarının veya dünya şirketlerinin çıkabileceği bir ekonomik ve finansal altyapıyı oluşturmalıdır, üçüncüsü, az önce ifade ettiğim, parlamentonun doğal rol ve fonksiyonundan dolayı da ulusal egemenliği güçlendirecek önemli adımları da atmalıdır. Dolayısıyla küresel finans krizi olsa da olmasa da, istikrar ortamı da olsa, kriz ortamı da olsa, normalleşme süreci de olsa parlamento kendi vatandaşlarının yetkinliğini arttırmak, kendi şirketlerinin kuruluşlarının rekabet gücünü arttırmak ve ulusal egemenliği güçlendirecek yeni düzenlemelere, yeni kurallara, yeni prensiplere yeni yasalara hızla geçilmesine imkân verecek bir yapıya da kavuşturmalıdır.

Yeni dönemde parlamento olarak karışılacak önemli bir başka sorun da yeni nesil ekonomik kalkınma ve büyüme modeli üzerinde tartışırken iki açmazla karşı karşıya kalınacaktır. Bunlardan bir tanesi ekonomik olarak arzu edilebilirlik ile politik uygulanabilirlik arasındaki denge çok daha önemli olacak. Ekonomik olarak birçok yapmak istesek, düşünsük bile bunun politik yansımalarını, politik dengelerini ya da tersine bu açıdan bakmak gerekir diye düşünüyorum. Parlamentoların bu süreçte karşılaştığı en önemli, en kritik sorun moralite oyunu dediğimiz, kendi içinde tartışırken işin özünü bırakıp farklı noktalarda krizi ya da istikrarı es geçen, ıskalayan bir yaklaşım içinde de olmaması gerekir.

Dinlediğiniz için, sabırlarınızdan dolayı teşekkür ediyorum. Ben de emeği geçenleri tekrar tebrik ediyorum, sevgi ve saygılarımı sunuyorum.

1. OTURUM

MALİYE POLİTİKASININ OLUŞTURULMASINDA PARLAMENTONUN ROLÜ

Oturum Başkanı

M. Mustafa Açıkalın (Sivas Milletvekili, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanı)

Konuşmacılar

Ahmadou Moustapha Ndiaye (Dünya Bankası, Avrupa ve Orta Asya Bölgesi Mali Yönetim Sektör Yöneticisi)

Prof. Dr. Nihat Falay (İstanbul Üniversitesi Emekli Öğretim Üyesi)

Keum-Chol Park (OECD, Bütçe ve Kamu Harcamaları Direktörlüğü, Kıdemli Politika Analisti)

Oturum Başkanı: M. Mustafa Açıkalın (Sivas Milletvekili, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanı)

Evet, değerli katılımcılar, sempozyumun ilk oturumunu açıyorum.

Gecikmeden dolayı özür diliyorum. Bu yirmi beş, otuz dakikalık gecikmenin yarısı Birinci Oturumdaki sarkmadan kaynaklandı, diğeri de Sayın Meclis Başkanımızı uğurlama merasiminden dolayı kaybetmiş olduk zaman olarak.

Efendim, bu oturumda üç değerli konuşmacımız var. Birinci olarak Ahmadou Moustapha Ndiaye, diğerkonuşmacımız Keum-Chol Park OECD'den. Daha önce sizlere dağıtılan davetiyede farklı bir isim vardı. O ismin işi çıktığı için OECD tarafından bize bildirilen gerekçeye göre, onun yerine bu değerli konuşmacımız teşrif ettiler ve diğerkonuşmacımız da Sayın Hocamız Nihat Falay Bey.

Ben ilk olarak sözü Mustafa Beye vereceğim ama ondan önce de benim de kısa bir, sizin sabrınız çerçevesinde, sunuşum olacak.

Vaktimiz kalırsa, siz de talep ederseniz, sunumların sonunda kısa bir soru-cevap veya katkı yapmak isteyen değerli konuşmacılarımız, katılımcılarımız olursa yorum yapmak isteyen sunumlar üzerine veya genel olarak onlara da bir söz hakkı vereceğiz.

Evet, başlığımız bilindiği üzere maliye politikasının oluşturulma sürecinde parlamentonun rolüydü.

Bilindiği üzere maliye politikası devletin vergi almak, harcama yapmak, borçlanmak ve bütçe yapmak gibi hak ve yetkilerinden yararlanarak fiyat istikrarını, tam istihdamı, ekonomik büyümeyi ve gelişmeyi, adil bir gelir ve servet dağılımını sağlamak ve istikrarlı bir ekonomik yapıyı korumak gibi amaçları gerçekleştirmeye yönelik politiklardır.

Maliye politikası esas olarak devletin bütçe yapma hak ve yetkisine dayanılarak yapılan bütçeler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Bütçe; sahip olduğu siyasi ve hukuki niteliklerin yanında, ekonomik kalkınmayı sağlamaya, kaynak tahsisinin gerçekleştirilmesine, gelirin yeniden dağıtılmasına ve ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik bir araç olması sebebiyle aynı zamanda hem mali hem de ekonomik niteliklere sahip bir yapı göstermektedir.

Bu çerçevede; bütçe harcama ve gelirlerinin miktar ve bileşimi, diğerkonuşmacı ve gelirler arasındaki ilişki -yani bütçenin açık, fazla vermesi ya da denk olması- devletin amaçlarına ulaşmada kullanabileceği en önemli araçlardan bir tanesidir.

Modern anlamda bütçelerin ortaya çıkmasının temelinde ise -her zaman söylendiği gibi- bütçe hakkı kavramının gelişmesiyle birlikte parlamentoların kurumsallaşması yatmaktadır.

Bütçe hakkı; devletin nerelere ne ölçüde para harcaması gerekeceğine ve bu harcamalar dolayısıyla da halka ne gibi yükümlülükler getireceğine, yani vergi koyacağına milletin ya da millet adına karar vermeye yetkili parlamentoların söz sahibi olmaları anlamına gelmektedir.

Bu çerçevede bütçe hakkı ile ilgili çabalar devlet işlerinin yürütülmesinde halkın söz sahibi olmasını sağlamış ve böylece bütçenin kurumsallaşmasıyla demokratik yönetim biçiminin yerleşmesine de zemin hazırlamıştır.

Demokratik yönetimlerde kuvvetler ayrılığı önemli bir ilke olmakla birlikte yasama ve yürütme organı arasında özellikle parlamenter demokrasilerde yakın ve sıkı bir iş birliğine dayalı kuvvetli bir bağ bulunmaktadır. Bu yakın ve sıkı iş birliği mali yönetim alanında özellikle bütçe konusunda somutlaşmaktadır.

Yasama organı, siyasi tercihleri doğrultusunda bütçeyi görüşerek kabul etmekte ve onaylamış olduğu bütçe ile yürütme organı için ödenek tahsisinde bulunarak yürütmenin kamusal faaliyetleri gerçekleştirmesine olanak sağlamaktadır.

Gelirlerin toplanmasına ve giderlerin tahsisine yetki ve izin vererek faaliyette bulunma görevini yürütme organına bırakan yasama organı siyasi sorumluluk altında bulunmaktadır. Bu çerçevede, kamu mali yönetiminin etkinliği parlamentoların hesap verme sorumluluğu çerçevesinde hayati bir öneme sahip bulunmaktadır.

Mali disiplini sağlamaya yönelik düzenlemeler: Günümüzde küreselleşme olgusunun bir sonucu olarak başta gelişmekte olan ülkeler olmak üzere tüm ülkelerde, etkin bir kamu mali yönetimi sağlanmasına yönelik reformlar yapılmıştır ve yapılmaktadır. Özellikle kamu kesimi açıklarını azaltmak ve mali disiplini tesis etmeye yönelik düzenlemeler gittikçe daha da önem kazanmaktadır.

Kamu gelirlerinin kamu giderlerini finanse edebilmesi anlamına gelen mali disiplinin sağlanması; ekonomik istikrarın kalıcı kılınmasında çok önemli bir araçtır.

Türkiye’de özellikle 1980 sonrası dönemde kamu maliyesi alanında yaşanan mali disiplinsizliğin boyutları artmıştır. Mali disiplini tesis etmek için 1990’lı yıllarda sektörel bazda yapısal reformlar gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Ekonomik krizlerin yaşandığı dönemlerde maliye politikası araçları etkin bir şekilde kullanılmakta ve yürütme organının faaliyetlerinin genel çerçevesini çizecek yasal düzenlemeler parlamentonun etkinliğini maliye politikası oluşturma sürecinde de artırmaktadır.

Bu çerçevede; mali ve ekonomik konuların tartışıldığı en önemli platform olan Plan ve Bütçe Komisyonuna Hazine ve Merkez Bankası gibi kurumlarca bilgi verilmesine yönelik düzenlemeler yapılarak; parlamentonun mali disiplinin sağlanmasına ilişkin izleme ve gözetim fonksiyonunun etkinliği artırılmıştır.

1980 sonrası ekonomik krizler ve uygulanan maliye politikaları: Ülkemizde ve dünyada yaşanan ekonomik krizlerin nedenlerine baktığımızda –biraz önce Değerli Hocamız, eski Bakanımız da geniş çerçevede teorik açıklamasını yaptılar bilindiği üzere- kamu açıkları, genişletici maliye politikaları sonucu oluşan kamu gelir-gider dengesizliği, yanlış vergi politikaları ve kamu kesimindeki yapısal bozukluklar ortak nokta olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu duruma cari işlemler açığı, yüksek faiz ve açık döviz pozisyonları eklendiğinde krizler kaçınılmaz olmuştur.

1980, 1994, 2000 ve 2001 krizleri ve sonrasında ekonomik yapıyı düzenlemek amacı ile maliye politikası araçlarına başvurulmuş ve ağırlıklı olarak daraltıcı maliye politikası uygulanarak krizlerle mücadele edilmeye çalışılmıştır.

1980’lerde ve 1990’ların başında kamu mali yönetiminde mali disiplinin ve saydamlığın göz ardı edildiği bir dönem yaşanmıştır.

Kamu mali yönetimi reformlarının yoğun tartışıldığı dönem olan 1990’lı yılların başı, bütçe açıklarının yüksek seviyelere çıktığı, devletin borçlanma ihtiyacının arttığı ve enflasyonun yüksek seviyelere ulaştığı bir dönem olmuştur. Bu süreçte, kamu maliyesinde disiplin kaybolmuş, bütçe harcamalarının yarıya yakını bütçe içi, bütçe dışı ve gizli fonlar vasıtasıyla, tamamen parlamentonun gözetim ve denetimi dışında gerçekleşmiştir. Kamu harcamalarını finanse etmek için öncelikle borçlanmaya ağırlık verilmiş ve yapılan borçlanmalar herhangi bir sınırlamaya tabi tutulmamıştır. Tüm bu yaşananlar, maliye politikasında disiplinsizliğin artmasına, kamu açıklarının hızla yükselmesine ve iç borç seviyesinin aşırı derecede artmasına yol açmıştır.

Türkiye ekonomisi 1980 yılında başlayan serbestleşme süreci ile birlikte, aynı zamanda uluslararası gelişmelerden etkilenen bir ülke konumuna gelmiştir. Serbestleşmeye geçiş

bilindiği üzere 24 Ocak 1980 kararları ile başlamış ve 1989 yılında kabul edilen 32 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanun ile de finansal anlamda tam serbestleşmeye geçilmiştir.

Türkiye ekonomisi bu “24 Ocak Kararları” diye bilinen kararlar ile mal piyasalarında liberalizasyon ve ihracata yönelik politika uygulamalarına geçişten ve Ağustos 1989’da finansal piyasalarını da liberalize ettikten sonra sıklıkla daralma ve kriz olgularını birlikte yaşamaya başlamıştır. 1987 yılından itibaren gerek enflasyondaki artış gerekse sıkı para politikasının yarattığı baskı, 1988 ile 1994 arasında talebi canlandırmaya dönük Keynesyen ekonomi politikalarının uygulanmaya başlanmasına zemin hazırlamıştır. Ancak 1994 yılına gelmeden önce, ortaya çıkabilecek bir ekonomik krizi geçiştirmek ve borçlanmanın yarattığı etkilerden geçici de olsa kurtulma amacıyla geçici istikrar paketleri ve ekonomik kararlar alınmıştır. Bu kararlarla para politikası, bütçe dışı fonlar, kamu açıkları, vergi, KİT, finans ve bankacılık, sanayileşme alanlarında çeşitli tedbirler alınmış ve yapısal reformlar yapılmaya çalışılmıştır.

Kamu kesimi açıklarındaki hızlı artışlar, TL’nin yabancı paralar karşısında değer kazanması ve ücretlerde gerçekleşen hızlı reel artışlar bir taraftan iç talebin genişlemesine yol açarken, diğer taraftan da aşırı değerli kur ile birlikte uluslararası piyasalardaki karşılaştırmalı üstünlüklerin Türklerin ekonomisi açısından kaybedilmesine yol açmıştır.

1994 krizi yaşandıktan bir süre sonra, 5 Nisan 1994 tarihinde krizle mücadele programı açıklanmıştır. Bu programla, bir taraftan ekonominin istikrara kavuşturulması amaçlanırken, diğer taraftan istikrarı sürekli kılacak yapısal reformlar da gerçekleştirilmiştir. İstikrarın kalıcı olması ve sürdürülebilir bir büyüme ortamına girilmesi, kamunun rolünün yeniden tanımlanması ve bu çerçevede yeniden örgütlenmesini de beraberinde getirmiştir.

2000’li yıllara gelindiğinde ise, mali disiplinin sağlanmasına yönelik olarak önemli adımlar atıldığı görülmektedir. Ancak, krizlerle karşı karşıya kalınan 2000’li yıllar, mali disiplinin etkinliğinin beklenen düzeyde gerçekleşmesine engel olmuş, diğer taraftan ise mali disiplinin öneminin bir kez daha anlaşılmasına sebep olmuştur.

Daraltıcı maliye politikası kapsamında, kriz yıllarını takip eden yıllarda borçlanma gereğinin düşmesi, kamu kesimi borçlanma gereği ve kamu net borç stokunun da hızlı bir şekilde toparlanması ile kriz döneminde uygulamaya konan tedbirlerin ve politikaların başarılı olduğu görülmektedir. İstikrar politikalarının temel performans kriteri olan ve mali disiplin göstergesi olarak kabul gören faiz dışı fazla ise, harcama tasarrufu ve gelir artışı sağlayan tedbirlerle hedeflerin de üzerinde gerçekleşmiştir.

Mali disiplin konusunda, kriz sonrasında da yoğun çalışmalar yapılmıştır. Bunların büyük bir çoğunluğu; vergi politikalarının oluşturulmasına yönelik mali reformlar, sosyal güvenlik sistemi üzerine ve kamu harcamalarında mali disiplinin ön plana çıkaran düzenlemeleri kapsayan, maliye politikasının kalitesini ölçmeye yarayan bir diğer ölçüt olan yapısal reformlardan oluşmaktadır. Bu süreçte, piyasa rekabetini ve etkinliğini artırmaya, yatırımın iyileştirilmesine ve piyasaların düzgün çalışmasına yönelik olarak da reel sektörü güçlendirici çeşitli tedbirler alınmıştır.

Kamu sektörüne ilişkin olarak ise daha kapsamlı düzenlemeler yapılmıştır. Maliye politikası uygulamaları anlamında, kamu borçlarının sürdürülebildiği için faiz dışı dengenin öne çıkartılması ve borçlanmaya sınır getirilmesi konusunda girişimlerde bulunulmuştur. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile kamu borç yönetimi disiplin altına alınmış, Hazine borç ve alacaklarının yönetimine ilişkin bazı temel düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kamu alımlarında etkinlik ve disiplin artırılmıştır. Diğer taraftan, bu reformların kısa bir süreye sığdırılması nedeniyle reformların uygulanma aşamasında reform yorgunluğu direnci ile de zaman zaman karşılaşmıştır. Yine bu süreçte, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetim sistemi yeniden yapılandırılmıştır. Bu düzenleme, ülkemizde kamu mali yönetim sistemini yeniden

yapılandırma çalışmaları kapsamında bugüne kadar yapılmış en önemli düzenlemedir. Bu Kanun ile bütçe süreçleri yeniden tanımlanmış, bütçenin kapsamı genişletilmiş, mali kontrol sistemi yenilenmiştir. Böylece, parlamentonun maliye politikasının oluşturulmasında ve uygulanmasındaki etkinliği artırılmaya çalışılmıştır.

Özellikle ekonomik kriz dönemlerinde ihtiyari maliye politikalarının etkinliği ön plana çıkmakta ve yürütme organı parlamentonun kendisine çizdiği çerçevede çeşitli önlemlere başvurmaktadır. Bu önlemlerin yetersiz kaldığı durumlarda ise parlamento yapısal reformlar, sektörel düzenlemeler ve mali yönetimin genel çerçevesinin çizilmesi noktasında düzenlemeler yapmış ve yapmaktadır. Ayrıca mali saydamlık ve hesap verilebilirlik çerçevesinde Parlamento maliye politikasını izleme ve gözetim fonksiyonu gereğince Maliye Bakanlığı, Hazine ve Merkez Bankasıyla yakın bir ilişki içerisinde çalışmıştır. Bu çerçevede parlamentonun maliye politikalarının izlenmesi aşamasında teknik donanımın güçlendirilmesi, bu konuda Plan ve Bütçe Komisyonunun maliye politikası alanında hafızasının oluşturulmasına yönelik bir ihtiyaç bulunmaktadır. Bu ihtiyaç doğrultusunda komisyon bünyesinde yürütmeden bağımsız bilgi desteğinin sağlanması ve ekonomik gelişmelerin takip edilmesine yönelik bir birimin oluşmasına çalışılmaktadır.

Bütün bunlar bilindiği üzere bir iç tüzük değişikliğini icap ettirmektedir. İç tüzük değişikliği de parlamentomuzun gündemindedir. Zannediyorum, önümüzdeki yasama yılında inşallah gerçekleştirilmiş olacaktır. Ben sözlerime burada son veriyorum.

İlk olarak konuşmacı sıfatıyla Sayın Ahmadou Moustapha Ndiaye Bey'e söz vereceğim. Ahmet Mustafa Bey adaşım Dünya Bankası Avrupa-Orta Asya Mali Yönetim Müdürü olarak görev yapıyorlar. Bundan önceki birkaç sempozyuma da konuşmacı olarak katılmışlardı. Kendileri özel sektör ve uluslararası kalkınma alanlarında yirmi iki yılı aşkın profesyonel bir deneyime sahipler. Dünya Bankası Avrupa ve Orta Asya Bölgesi Mali Yönetim Müdürü olarak çalışmıştır. Özel sektör ve kamu sektörü kapasite geliştirme faaliyetleri alanında Dünya Bankasının finanse ettiği operasyonların finansal yönetimini yerine getirmektedir. Kamu mali yönetimi alanında teknik yardım işlerinde ve çeşitli çalışmalarda liderlik yapmıştır. Dünya Bankasına 1998 yılında girmiş, Afrika, Amerika ve Karayip bölgelerinde çeşitli pozisyonlarda politika eylemlerinde ve ülkemiz hizmetlerinde başkan danışmanlığı görevlerinde çalışmış, şu an ise Avrupa-Orta Asya bölgesinde çalışmaktadır.

Dünya Bankasına dâhil olmadan önce dört büyük denetim firmasının birinde çalışmıştır. Evet, özet olarak, öz geçmişi bu olan Sayın Ahmadou Moustapha Ndiaye Bey'e konuşmasını yapmak üzere söz veriyorum.

Ahmadou Moustapha Ndiaye (Dünya Bankası, Avrupa ve Orta Asya Bölgesi Mali Yönetim Sektör Yöneticisi)¹

Değerli katılımcılar, bu sempozyumda ben de katılımcı olarak burada olmaktan büyük mutluluk duyuyorum. Maliye politikasının oluşturulmasında parlamentonun rolünden bahsedeceğiz. Sizlere tek tek teşekkür etmek istiyorum. Aynı şekilde Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerine bütün desteklerinden ötürü, bizlere bu ortaklık fırsatını verdikleri için teşekkür etmek istiyorum.

Bu ortak tertiplediğimiz ilk organizasyon değil. Bundan önce parlamentolarla Sayıştay arasındaki ilişki üzerinde odaklandığımız birtakım buluşmalarımız oldu. Ancak burada özellikle parlamentonun rolünden biz bahsedeceğiz bugün. Dün Sivas’a gelirken yayınlanan yeni bir kitap gördüm, Londra İktisat Okulundan Profesör Joachim Venter’in bir kitabı. Oldukça kışkırtıcı bir başlığı vardı kitabın. “Mali kontrol” başlığıyla çıkmış bu kitap. Tabii buraya gelene kadar okuyup bitiremedim kitabı ama mali kontrolün tam olarak elbette yapılamadığı ortada. Evet, parlamentoların rolüyle ilgili bu gibi alıntılar yapacağım sunumumda ama aynı şekilde öğrendiğimiz dersler var ve bu derslerden de ben bahsedeceğim. Mali yönetim sistemleriyle ilgili bütün dünya ülkelerinde birtakım deneyimlerimiz oldu, bunları da elbette paylaşacağım. Dolayısıyla ben üzerinde duracağımız bazı konuları genel bir çerçeve olarak sunmak istiyorum başlamadan önce. Önce birtakım kavramlardan bahsedeceğiz, maliye politikalarından ve gözetim ve takip işlevinden parlamentonun, daha sonra parlamentonun gözetim işlevi bizim için ne ifade ediyor, bu konuya değineceğiz. Ancak bu noktada tartışmaya açamazsak bu konuyu, karşılıklı olarak tartışamazsak, sunumun çok da bir anlamı olmayacak. Bunu anımsatmak istiyorum. Dolayısıyla bazı bulguları ben Avrupa ve Orta Asya’dan sizlerle paylaşmak istiyorum, uygulamalarla ilgili, oradaki parlamentoların bu gözetim görevini nasıl gerçekleştirdiğiyle ilgili ki, tartışmaya açabilelim konuyu.

Maliye politikası dediğimizde bunu basitçe şu şekilde ifade edebiliriz: Hükûmetin harcama ve gelir toplama işlevlerinin ekonomiyi etkileyecek şekilde yapılması olarak tanımlayabiliriz ve aynı şekilde bunu bir araç olarak, bir makroekonomik istikrar sağlayıcı enstrüman olarak tanımlayabiliriz ve elbette bu anlamda büyümeyi ve yoksulluğun azaltılmasını sağlayacak bir araç olduğunu da ifade etmek lazım. Dünya Bankası açısından da bence büyümeyi ve yoksulluğun azaltılmasını temin edecek bir araç olarak görülüyor diye bunu kabul etmemiz uygun olacaktır.

Bu gözetim görevinin nasıl yapıldığına göre de etkileri de farklı olacaktır elbette. Mali politikaların da bu anlamda önemi var. Sol taraftaki açıklamalara baktığımızda burada girdilerin önemli olduğunu görüyoruz. Hükûmetin girdilerine göre parlamentonun rolü değişiklik gösterecektir ve Hükûmet harcamalarının ne kadar yerinde ne kadar etkili ve etkin yapıldığına parlamento ancak bu girdiler ışığında karar verebilecektir. Sağ tarafta makroekonomik istikrardan, büyümeden ve yoksulluğun azaltılmasından bahsettiğimiz taraftaysa, elde edilecek etkiden bahsediyoruz. Biz, makroekonomik bir istikrar mı elde ediyoruz bu uygulamalar neticesinde veya büyüme mi, yoksa yoksulluğu mu azaltıyoruz bu araçların uygulanmasıyla? Dolayısıyla bu perspektiften baktığımızda tablonun sağ tarafındaki tanımlar açısından biz mevcut durumu bu şekilde ifade edebiliriz.

Yine ilginç bir başka durum var: Mali gözetim işlevi açısından parlamentonun rolü bugüne kadar nereden nereye geldi? Performans bütçelemesi açısından bu da ayrıca ilginç bir konu.

¹ Konuşmanın İngilizce slaytları ek olarak verilmiştir.

Şimdi, izin verirseniz, parlamentonun gözetim işlevini, bu anlamdaki rolüne ben odaklanmak istiyorum. Geleneksel anlamda baktığımızda yasama işlevinin kanun geçirmek ve kamu politikalarının tasarımına katılmak olduğunu görüyoruz. Aynı şekilde gözetim işlevi var. Burada Hükûmetlerin hesap verebilirliğini görüyoruz ve aynı şekilde temsili işlevi var. Seçmenlerin temsili anlamına geliyor. Ben burada bu işlevleri kırmızı olarak slaydımda işaretledim. Bence parlamentonun gözetim işlevi dediğimizde aklımıza gelen, özellikle de mali politikalar anlamında işlevleri olmalı.

Kanun geçirmekle başladık, Hükûmetler, yönetmelikler, kanunlar geçiriyor bütçelerle ilgili ve mali politikaların nasıl tanımlanarak uygulanacağıyla ilgili. Dolayısıyla, parlamentolar bu anlamda mali politikaların tasarımı ve tanımlanması noktasında bir etkisi var. Kamu politikalarının hazırlanmasına katılım. Bu da parlamentoların aslında politikalara doğrudan etki edebildiğini bize gösteriyor. Üçüncü olaraksa kırmızı, gözetim işlevi bu politikaların işte nasıl uygulandığının gözetimini parlamentonun sağladığını ifade ediyor.

Slaytlarım ve sunumum bu temel mesajlar etrafında gelişecek, mali politikaların nasıl yapıldığı, politikaların uygulandığı ve bu uygulamaların nasıl gözetlendiği çerçevesinde bir sunum yapacağım.

Devam ediyoruz. Parlamentonun gözetim işlevi, nereden çıktı, temeli nedir diye sordüğümüzde biraz tarihe girmemiz gerekiyor. Yasama, yürütme ve adli kurumlar arasında elbette bir ilişki var ve bu ilişkileri anayasada ortaya koyulmakta ve anayasanın koruması bu anlamda hesap verilebilirliğin de teminat altına alınmasını sağlamakta. Anayasalarda birtakım gözetim işlevleri belirlenmiş, politikaların değerlendirilmesi, idarenin değerlendirilmesi, yasama işlevinin kamu finansmanının değerlendirilmesi, gözetimi. İşte bu gözetim araçlarından bir tanesi de parlamento. Mali gözetimin parlamento tarafından yapılması dediğimizde bu aslında yeni bir kavram değil. Birkaç örnek vermek istiyorum. Örneğin, Amerika Birleşik Devletlerinde kongre ödenekleri 19'uncu yüzyılın başlarında ortaya çıkmış bir konu. İngiltere de aynı şekilde, bütün mali işlemlerin yürütme tarafından gerçekleştirilen bütün mali işlemlerin gözetiminin parlamentonun gerçekleştirmesi esas 1861 tarihine kadar. Peki bu işlev neden önemli? Bütçe döngüsü içerisinde çok önemli parlamentonun gözetimi. Yürütme ve yasama arasındaki ilişki bütçe sürecinin de temelini, yüreğini teşkil eder. Biz buna bütçe döngüsü diyoruz, bütçe prosesi, süreci diyebiliriz. Parlamentonun çalışmalarının başında bu anlamda mali ve politika anlamında hesap verilebilirliği temin etmek gelir. Bu döngünün gördüğünüz gibi içinde pek çok küçük döngüler daha var. Hükûmet sistemini bu döngü ifade ediyor. Burada Hükûmetin yürütücü işlevinden, kamu hizmetleri işlevinden, sivil toplum gruplarıyla ilgili işlevlerinden ve aynı şekilde parlamento boyutundan olayın bahsedebiliriz.

Bunun önemli bir noktası, yürütme. Borçların yönetimi, nakit yönetim, bu anlamda yürütme, yıllık bütçeleme, çok yıllık bütçeleme bazı durumlarda ve aynı şekilde iç yönetimin raporlanması, iç denetim sistemleri, hepsi bu döngü içerisinde yer alıyor. Ancak bunlara ilaveten, bunlara paralel bazı harici sistemler de var, bu döngünün dışında, gördüğünüz gibi. Bunlar bütçe planlaması, gelir ve harcama tahsisatına dayalı bütçeleme, mali raporlama, kamuya hesap verebilirlik gibi özetlenebilir. İşte bu alanlarda parlamentoların önemli rolleri üstlendiğini görüyoruz.

Sunumumu daha da derinleştirmeden evvel ödeme öncesi ve ödeme sonrası görevinden parlamentonun biraz bahsetmek istiyorum. Ödeme öncesi anlamında mali politikaların üzerinde parlamentonun etkisinin altını çizebiliriz. Burada bir alıntı yaptım ben, bir bütçe hazırlanırken yasamanın ve yürütmenin katılımı gerekir ve bu katılım demokrasinin önemli bir kontrol, önemli bir denge sisteminin sahip olduğunun göstergesidir diye tercüme edebileceğimiz bir alıntı.

Parlamento bütçe planlama döngüsüne kamudan gelecek geri beslemeyi de entegre edebilir. Buna göre etkin ve yerinde bir mali politika yönetimini sağlamaya çalışabilir. Bu ödeme öncesi dönemde. Ödeme sonrası sürece baktığımızda, yani bütçe uygulamasına

geçildikten sonra Hükûmetler burada sorumlu. İşte burada bu gözetimi yine parlamento yapacak. Anımsarsanız, politikaların tanımlanırken birtakım etkiler altında olduğundan bahsettik az önce. Parlamentosunun bu politikalarının uygulanmasını, denetleme, gözetimi anlamında önemli rolünden bahsettik. İşte etkilemek ve gözetim arasında ince bir çizgi var. Mali politikaların tasarımını bir yandan etkilerken bir yandan gözetliyor olunacak. Bunlar aslında birbirine karşıt şeyler değil. Aslında bu uygulamadan doğacak, bizim de bahsetmeden geçmememiz gerektiğini düşündüğüm bir doğal gerilim, gerginlik diyelim, yine önceden bahsettiğim bir konu da, parlamentosunun etkin gözetimiyle ilgili. Bunun uygulamada karşımıza nasıl çıktığı konusu, dünyaya baktığımızda, dünyanın değişik ülkelerinde gerçekten birtakım sınırlar görüyoruz. Bu mali gözetim anlamında karşılaşılan sorunlar görüyoruz. Bu sınırlardan bir tanesi, parlamentosunun gözetiminin çerçevesi daha mı dar olsun, daha mı geniş olsun noktasında karşımıza çıkıyor. Mali politikaların nasıl düzenlendiğiyle ilgili bu tabii.

Sayın Başkan, kamu mali yönetiminden bahsetti Türkiye’de. Biz de İhale Kanunu’ndan bahsetmiştik. Sayıştay Kanunu’ndan bahsetmiştik. İşte bu kanunlar bence hepsi de kamu mali yönetim sisteminin etkinliğini, etkililiğini artıran kanunlar ki parlamentosunun da nihayetinde gözetim işlevini gereğince yerine getirilmesinde destek olacak kanunlar. Yine önemli bir soru: Biz elde ettiğimiz bilgilere ne kadar güvenilebiliyoruz bu mali gözetim esnasında? Ne kadar güvenilir bilgi elde ediyoruz? Bu da çok önemli. Aynı şekilde kurumsal birtakım kısıtlar var. Örneğin, usulden kaynaklanan sınırlar, prosedürlerden kaynaklanan sınırlar var. Bir örnek vermek istiyorum: Örneğin, parlamentosunun bütçe üzerinde değişiklikler yapmasına müsaade etmeyen birtakım bütçe planlamaları var. Aynı şekilde var olabilir, aynı şekilde uzmanlık alanında yine dünyaya baktığımızda pek çok parlamentosunun uzmanlık anlamında sıkıntı çektiğini görüyoruz. Hükûmetin kurumlarını, gerektiği uzmanlık seviyesinde kontrol edemediklerini görebiliyoruz. Daha da karmaşılaştıkça kamu mali yönetimi, parlamentosunun bu mali gözetim işlevini de aynı şekilde buna uyarlamak gerekiyor.

Ödeme sonrası süreçten bahsetmiştik. Bu tabii dış denetimle alakalı bir konu. Dış denetimin kalitesi bu anlamda karşımıza çıkıyor. Bu gerçekten önemli bir soru. Bunu da ben daha sonraki slaytlarda ele alacağım. Avrupa ve Orta Asya’daki uygulamalardan örnekler vereceğim, orada da bu konudaki kaliteyle ilgili, dış denetim kalitesiyle ilgili deneyimlerimizi paylaşacağım sizinle. Ama gerçekten dış denetim bizim için önemli ve bence dış denetimi biz gerektiği şekilde kullanmıyoruz. İhtiyacımız olan dış denetimi alamıyoruz, elde edemiyoruz, bu da mali gözetim rolümüzü etkiliyor bence. Bu liste bu şekilde uzuyor ancak, tabii, siyasi sınırlardan da bahsetmemiz lazım. Onlara değinmeden olmaz. Siyasetin de bu anlamda bir dahli söz konusu. Örneğin parlamentoda bütçeyle ilgili önemli modifikasyonlar yapılıyor ise, bu parlamentosunun çoğunluğuna karşı bir güven sarsıcı bir durumun doğmasına neden olabilir. Dolayısıyla bu anlamda mali gözetimin bir sınırı olmalı mıdır güveni de sarsmadan bu işlevi yerine getirmek mümkün müdür diye sormalıyız.

Şimdi, diğer slaydımıza geçelim ve demin bahsettiğim değerlendirmede elde ettiğimiz bazı bulgulara değinelim. Parlamentoların performansıyla ilgili olarak konuya bu mali gözetim işlevi açısından, performanslar açısından girmek istiyorum. Uluslararası Parlamentolar Birliği kendi kendine bir değerlendirme kiti geliştirdi. Oldukça detaylı bir araç bu aslında ve bundan da bahsedeceğiz. Çünkü kendi kendine denetim aracı aslında usullerin, uzmanlaşmış, ihtisas komisyonlarının, ulusal bütçeyle ilgili düzenlemelerin hepsiyle ilgili çok önemli çıktıları var. Ancak çok da detayına girmeyeceğim. Çünkü internette de bu konuda bilgi elde edebileceğiniz yerler çok.

Dediğim gibi PEFA çerçevesinde elde ettiğimiz kamu harcamaları ve mali hesap verebilirlik çerçevesi dediğimiz bir araç 2001’de biz bunu geliştirdik, çok donörlü bir çalışma oldu, Dünya Bankası, İngiltere, İsviçre, Avrupa Komisyonu buna katıldılar ve bu bir ortak gözetim aracı diyelim, ülkelerin kamu maliye performanslarını gözlediğimiz birtakım göstergeler etrafında geliştirildi. Yüze yakın ülkede biz bunu uyguladık. Dolayısıyla bu PEFA çerçevesinde şunlara biz bakıyoruz. Kamu maliye yönetim sisteminin altı unsuruna bakıyoruz.

Bütçenin güvenilirliği kapsamlı ve şeffaf olması, politikalara dayalı bütçelendirme, tahmin edilebilir ve kontrol edilebilir bütçe uygulamaları, muhasebe, kayıt ve raporlama ve aynı şekilde dış kontrol ve denetim. Bunlar PEFA çerçevesini oluşturuyor.

Dış gözetime baktığımızda üç gösterge görüyoruz, bizim için ilginç olan. Bunlardan bir tanesi kapsam, ikincisi dış denetimin kapsamı ve doğası, zamanında bu raporların yasamaya teslim edilmesi ve dolayısıyla takibi şeklinde özetleyebiliriz. Bu ilk unsur, ikincisi yıllık bütçe kanununun takibi ve gözetimi. Bu gözetimin çerçevesi, prosedürlerin gerçekten yerinde olup olmadığı ve uygulanıyor olup olmadığı ve yasamanın bütçe tekliflerine tepki süresinin ne olduğu ve üçüncü unsur ise yasamanın bu dış denetim raporlarının nasıl değerlendirildiği. Şimdi bu üç göstergeye baktığımızda 19 rapor hazırladığımızı görüyoruz Avrupa ve Orta Asya bölgesinde.

Bunların bulgularını özetlemeye çalışayım: Sonuçları burada görüyoruz, bu slaytta. Elde ettiğimiz sonuçlar. Bu tabloyu nasıl hazırladığımızı sorarsanız, şunu söyleyebilirim. A ve B en iyi ve D de en kötü diye düşünürsek, sütunları, A ve B'nin çizgi üzeri, C ve D'nin de beklenen çizgi altı, eşik altı olduğunu yani gelişmeye gerek duyulan yerler olduğunu düşünebiliriz. Dolayısıyla tablonun solunda Avrupa ve Orta Asya bölgesindeki parlamentoların gerçekten iyi iş çıkardıklarını görüyoruz. Yıllık bütçenin denetlenmesi anlamında. Bu evet ödeme öncesi ama ex post ile ödeme sonrasına geldiğimizde dış denetim kapsamı, doğası ve takibi açısından baktığımızda, dış denetim raporlarında sonuçların o kadar da istenen türde olmadığını görüyoruz. Çünkü ülkelerin çoğu D bölgesinde. Burada şöyle bir soru karşımıza çıkıyor ve bu soru mali gözetimin etkinliğini, etkili olup olmadığını sorgulamamıza neden oluyor. Dış denetimin kapsamına baktığımızda ve takibine baktığımızda en az istenen reytingleri burada görüyoruz. Özellikle bu gerçekleştirilen denetimin kapsamıyla ve içeriğiyle bir sorun olduğunu görüyoruz. Dış denetime bağımlıyız fakat öbür taraftan da şöyle bir ihtiyaç var. bu dış denetim kapsam itibarıyla, muhteva itibarıyla bize gerekli verileri sunmakta aciz kalıyor ve bunun da mali gözetimin, parlamento tarafından yerine getirilecek bu işlevin kalitesine olumsuz etkilerinin olduğu aşikâr.

Yıllık bütçe kanunun yasama tarafından denetimine baktığımızda sağ tarafta nispeten parlamentoların iyi iş çıkardığını yine görebiliyoruz. Dolayısıyla burada bu değerlendirme neticeleri oldukça olumlu, ancak takibe geldiğimizde dış denetime geldiğimizde önceden dediğim gibi değerlendirme sonuçları çok istenen türde değil. Burada önemli olan nokta, önemli bulgularla ilgili yasama tarafından atılan adımlar. Neler yapıldığı ve icra tarafından da gerekli uygulamaların yapılıp yapılmadığı konusunda ortaya çıkıyor. Dolayısıyla ben bu temel mesajları sizlere vermiş olabilmeyi ümit ediyorum. Parlamentonun mali gözetimde rolü çok önemli. Temel mesajların başında bu yer alıyor. Buna hiç kimsenin itirazı olduğunu zannetmiyorum. Ancak hâlâ kurumsal kapasite anlamında karşılaştığımız sorunlar var, yok diyemeyiz ve gerçekten de biz yerinde, etkin, etkili bir mali gözetim istiyorsak, o zaman bütün diğer unsurlarıyla birlikte bizim kamu maliye sistemini değerlendirmemiz lazım, sadece muhasebat değil, sadece denetleme değil. Hepsini bir şekilde entegre perspektiften değerlendirmemiz lazım, dış denetim de bunun dışında kalmamalı.

Parlamentoların kamu maliye yönetiminin önemli araçları, aktörleri olduğunu söyledik. Paranın değeri açısından, girdiler çıktılar açısından, çıktılar ve performans açısından, bütçelendirme anlamında parlamentoların katılımı elzem ve bu şekilde mali gözetimlerini parlamentoların tekrar ele almaları gerekiyor.

Dikkatle dinlediğiniz için çok teşekkür ediyorum. Sorularınızı yanıtlamaktan da büyük memnuniyet duyacağım.

Teşekkürler.

Oturum Başkanı: M. Mustafa Açıkalın (Sivas Milletvekili, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanı) :

Ben de adaşım Moustapha Ndiaye Bey’e bu değerli sunumu için teşekkür ediyorum.

Özellikle bu mali denetimin ve gözetimin sınırı konusunda ifade ettiği bir cümle bana ilginç geldi. “Parlamentoların bütçeye çok müdahale ediyor olmaları, acaba parlamento çoğunluğu konusunda şüphe uyandırır mı?” dediler.

Evet, ben daha fazla sözü uzatmamak üzere değerli Hocama söz vereceğim.

Değerli Hocamızı herkes tanıyor ama ben yine de özet özgeçmişini okuyayım, müsaadenizle Hocam.

Hocamız, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesinin İktisat Maliye Siyaset İlmi disiplinlerinden 1965’te mezun olmuşlar. Haziran 69’da İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsüne girmişler, 74 yılında doktora, 1980 yılında doçent, 88 yılında da profesörlük unvanını almışlar. Demek ki, yirmi yıl oluyor Hocam, profesörlüğü alalı.

Uzmanlık alanı iktisat maliye teorisi, kamu bütçesi, yerel yönetimler maliyesi, iktisadi düşünce tarihi, maliye tarihi, yerel yönetimler ve sanat ekonomisi. Evet, ben şimdi konuşmalarını yapmak üzere değerli Hocama söz veriyorum.

Buyurun efendim.

Prof. Dr. Nihat Falay (İstanbul Üniversitesi, Emekli Öğretim Üyesi)

Teşekkürler Sayın Başkan. Önce sizin başkanlığınızda bu toplantıda bulunmaktan onur duyduğumu hemen belirteyim. Böyle bir fırsat pek maliyeci de olsak bulunmaz, biz akademisyenler açısından.

Sayın Ekren'in konuşmasıyla ilgili ufak bir noktaya değinip geçeceğim. Sayın Ekren'in küresel finansal krizden bahsettiler. Maliyeciler olarak biz financial ile fiscal'ı ayırırız. Sonra maliye politikasına değindiler ama fiscal yani maliye krizlerine değinmediler. Dolayısıyla bu biraz son yıllarda yazına ve mevcut anlayışa hâkim olan bir kavramdan dolayı financial ile öne çıkıyor. Bence yanlış yani maliyeciler financial tartışabilirler fakat temelde fiscal tartışmak durumundalar. Onu hemen belirtmek istiyorum.

İkincisi: Daha güzel bir söz, bir büyük iktisatçının, ondan bahsedeyim. O iktisatçı der ki: "Krizler ekonominin ve tarihin, toplumların derin nefes alışlarıdır." İyi ki o krizler olur. Krizler olursa kendilerine gelir toplumlar ve ekonomi ve o krizlerde hastalar ayrılır, sağlam toplumlar ve sağlam ekonomik birimler kalır. O anlamda o derin nefes alış zaman zaman 19'uncu yüzyıl, 20'nci yüzyılın başı, 18, 29 ve 80'ler ve bugünlerde yaşıyoruz. Dolayısıyla o krizleri belki de çok tu kaka etmemek gerek ama olsun diye de çalışmamak lazım, o anlamda söylemiyorum.

Şimdi, sayın parlamenterler, sayın bürokratlar, sayın akademisyenler, yabancı konuklar; ben hiçbir kurumun yanında olmamak kaydıyla yani ne parlamenterler ne yürütme organı ne diğer çalışanlardan veya devletin kurumları içinde bulunanların yanında olmamak kaydıyla bazı noktalara değineceğim ve derin bir maliye politikası analizi yapmayacağım daha çok kurumlar, uygulamalar ve bunun ulusal egemenlik ve Parlamento açısından yarattığı sonuçlara değinmek istiyorum.

Şimdi, bildiğiniz gibi siyasal partiler halkın iradesini taşırlar ve bir hükûmet programına dönüşür, onu bürokratlara uygulatırlar. Yani bazılarına göre bu bürokratlara verilen bir sipariştir siz bunu uygulayın diye. Bu anlamda bütçeler parlamentoların ve yasama organlarının egemenlik hakkını kullanırken en belirgin ögedir. Yani bütçe bu anlamda en temel ögedir. Diğer kanunlar da önemli ama bütçe konumuz açısından önemli. Tabii, Bütçe Komisyonu, Sayın Başkanın bulunduğu komisyon da Parlamento adına bütçeyle ilgili en etkili organdır çünkü orada iktidar üyeleri daha çok bulunur üye olarak ve gerçekten Parlamento adına, Parlamentonun bir komisyonudur fakat aslında Parlamento adına bütçeyi kullanan ve uygulayan, kararlaştıran organdır. Tabii, Genel Kurulda tartışılır bütçe ama temelde etkin olan bu komisyondur. Bunu belirtmek istiyorum çünkü bu acaba yürütmeye mi yakındır, Parlamente'ye mi yakındır Bütçe Komisyonu'yla ilgili birtakım tartışmalar var. Bütçe bu anlamda Bütçe Komisyonu tarafından son hâline getirilir. Dolayısıyla önemli olan parlamenter etki açısından çok önemli bir birim.

Şimdi, Türkiye'de bütçe hakkı tabii bildiğiniz gibi kurumların yöneticileri tarafından gerçekleşir. Yöneticiler karar vermiştir bütçenin ne olduğuna ama Avrupa ülkelerine, dünya ülkelerine baktığımızda burada halk hareketleri sonucunda bütçenin ne olması gerektiğine karar verilmiştir. Dolayısıyla Türkiye'yle kıyaslamaya bakarsak Türkiye ile Avrupa dünyası arasında böyle bir terslik vardır. Bizde bütün reformlar o anlamda tartışılır ve Tanzimattan beri yukarıdan gelir. Gerçekten bütçe de o anlamda yukarıdan gelmiş ama bir halk hareketi, bir tartışma, bir isyan, bir karşılıklı bulunma hareketi değildir. İşte, bildiğiniz gibi, bu hareket ulusal egemenliğin yansımasıdır. Bu varsa ancak olabilir yani bütçe hakkı gerçek temeller üzerine oturuyor. Ama bizde tabii yukarıdan bu kararlar verildiği için bu kararlarda halkın çok fazla ilgisi de yoktur, etkisi de yoktur. Tabii milletvekilleri aracılığıyla iradelerini yansıtır, o

ayrı bir şey. Ona bir şey söylenemez fakat Avrupa'yla temas kurulursa, kıyaslarsak böyle bir durum vardır.

Tabii, 20'nci yüzyılın sonuna kadar dünya literatürüne, uygulamasına bakılınca yürütme organları bütçede çok belirgindir. Bu Amerikan tarihine de bakarsak görülür. Önce Amerikan tarihinde parlamento çok egemendi ama özellikle performans bütçe, program bütçe, sıfır esaslı bütçe falan gibi şeylerde yürütme organının egemen oldukları bir bütçe tarzı görülür. Dolayısıyla yürütme organının parlamentoya karşı bir rövanşıdır. Bu rövanş şimdi Türkiye'de Parlamantonun yürütme organına karşı bir rövanşı şeklinde de algılanabilir mi? O soruyu sadece soruyorum. Dolayısıyla gerçekten parlamento bütçe açısından güçleniyor mu? Onu belki irdelemek lazım.

Dünyaya biraz daha bakarsak Amerikan tipi başkanlık sistemlerinde bildiğiniz gibi parlamento, İngiltere'de ise parlamento dışında yürütmeye daha çok ağırlık verilir bütçe denetimi açısından çünkü birisinde başkanlık vardır parlamento onu denetler, öbüründe parlamento vardır yürütme organı denetlemeye çalışır. Dolayısıyla Sayıştay kararına yansıyan farklı denetleme olayı da ortaya çıkar. Sonunda ise bu parlamento ve yürütme organı dışında yeni birimler çıktı. Bunlar uluslararası ilişkilerden, uluslararası mali kuruluşlardan, uluslararası siyasi ekonomik birliklerden çıktı. Yani iktisadi paktlar dışında ne bileyim işte Dünya Bankası, IMF gibi şeyler çıktı, bir de Avrupa pazarı gibi bir başka kuruluş var. Dolayısıyla ulusal egemenliği parlamento mu yürütme organı mı daha çok kullanır derken, bu iki aktöre ilaveten bir de uluslararası aktörler katılmıştır. Dolayısıyla bu parlamantonun maliye politikasını belirlemesinde rolünü tek başına yapmasına imkân tanımamıştır, hatta onu bir anlamda geriye itmiştir.

Şimdi, bu genel yaklaşımın yanında işe vergileme yönünden bakarsak burada bir yön var bildiğiniz gibi. Kamusal üretim nedeniyle devlet vergi alır ama insanlar, mükelleflerin de satın alma güçleri azalır. Dolayısıyla bu iki taraf arasında mutlaka bir çatışma vardır. Onun için aslında bana göre “vergi” terimi yanlıştır, “algı” demek lazım. İnsanlar gönüllü olarak vermiyor. Hangimiz vergimizi, bunu maliyecinin karşısında bunu konuşmak belki haddimi aşmak olur ama, kimse isteyerek güle oynaya vergi vermiyor. Ancak hikâyelerdeki gibi kuyu başına gidip çok fazla vergiden dolayı artık işin ucunu kaçırmış toplumlarda vergiler ödeniyor ve bu çatışma hep vardır. Bu çatışmanın olması da doğal. Bu çatışma halk yanında, toplumun yanında yöneticiler arasında da vardır fakat yöneticiler arasında bu ulusal egemenlik ve mali egemenlik açısından ikili, üçlü bir ayrım daha vardır. Yöneticiler yani yasama organı bir anlamda, yürütme organı, yöneticiler artı dış ekonomik gruplar, birlikler, ilişkiler ve kurumlar ortaya çıkıyor. Dolayısıyla bir ülkenin siyasal sistemi vergilendirmeye de yansıyor. Dolayısıyla bu da ulusal egemenliğin ve parlamentoların etkileri açısından önemli belirleyici. Bildiğiniz gibi işte bizde bir senet ittifak sorunu vardı 1800'lerde. Daha eskilerde Magna Carta ile İngiltere'de başka bir sorun çıkmıştır. Dolayısıyla bu siyasal sistemlerin değişmesiyle parlamentoların ulusal egemenliği kullanma tarzı da değişmiştir. Çünkü bazen yöneticiler toplumun istemediği şekilde uygulamaya giderlerse görüldüğü gibi geçmişte birtakım ayaklanmalar, başkaldırıları, isyanlar filan olabilir.

Şimdi, kıyaslamak için şöyle bir baktım bir kaynağa, Avrupa'da merkezî yönetim yanında 10-15'inci yüzyılın ortalarına kadar feodal beyler hâkimdi ve halk üzerinde çok vergi alıyorlardı. Osmanlı'ya baktığımızda böyle tersine bir durum var. Orada tımarlı sipahilerin halktan vergi alma yetkisi yoktu. Dolayısıyla ülkelerin kendi tarihsel ve siyasal geçmişlerinde içinde bulundukları dönem o ulusal egemenliğin kimler tarafından kurulacağı konusunda bir belirleyici faktör olarak karşımıza çıkıyor. Yani aynı yüzyılda Osmanlı'yla Avrupa'yı karşılaştırırsak iki ayrı yönden bu farklılıklar çok belirgin şekilde karşımızda.

Şimdi, mali egemenliğin belirlenmesinde Türkiye'de IMF'nin ve Dünya Bankasının çok etkili olduğu açık. Bunu söyleyeyim. Sayın Dünya Bankasından, IMF'den gelen konuşmacılar da biliyorlar. Şu vergi koyacaksınız, bu vergiyi azaltacaksınız veya bir gecede bir vergi

kaldırılacak yani bunu sakın Sayın Bütçe Komisyonu Başkanı şey olarak almasın. Kimin adına, nasıl konuşuyor. Hayır, geçmişte gördük. Ben kimsenin yanında değilim ama ulusal egemenlik ve parlamento deyince, IMF ve Dünya Bankası ve şimdi Avrupa Birliği belli isteklerde bulunuyorsa bu ulusal egemenlik açısından bir soru işaretini ortaya çıkarır. Bu gönüllü bir bağlılıktır belki. Belki de zorunlu bağlılıktır. O tartışılabilir. Çünkü burada karşılıklı olarak bu egemenlikten ya vazgeçilmesi söz konusu veya devredilmesi söz konusudur. Dolayısıyla bu parlamentoların ulusal egemenlikte ve bütçede ve denetimde rolünün tekrar gözden geçirilmesi, yeni bir paradigma çerçevesinde tartışılması gerektiğini gösteriyor çünkü bu bazen zor kullanma, fiziki zor değil ama, iktisadi ve siyasi zor kullanma şekline dönüşüyor. Bildiğiniz gibi dış borçlar aynı zamanda siyasi borçlar. Bu ne demektir? Birtakım siyasi baskılar da dış borçlarla ilgili konularda gündeme geliyor. Dolayısıyla egemenliğin kullanım alanını daraltıyor veya kısmen daraltıyor, kısmen genişletiyor. Bir evvelki dönemle kıyaslamak için. Dolayısıyla sonuçta mali egemenlik kısıtlanmaktadır. Kısmen veya dolaylı olarak devredilmektedir. Bu da devletin mali egemenlik hakkını daraltmaktadır diyebiliriz. Yetki devri bazen vergi alma yoluyla hasılatı artırma yanında dış borç alma gibi bir sorunla karşı karşıya bizi bırakmaktadır. Geçmişte ve şu andaki mali yapı da biraz öyle, vergi almaktan çok borç alma tercih edilmektedir. Bu siyasi tercih de olabilir, iktisadi oportüte de olabilir. Borç literatüründe bu vardır fakat bazen vergi alıp oy kaybedeceğine iktidarlar borç almayı tercih ederler çünkü zenginlerden borç alır. Benden borç alamayacağımı biliyor. Zenginden alır. Benden oy kaybetmez. Borç verenler zaten tasarrufu yüksek ve o anda atıl borç verecek likitleri olan insanlar ama vergi almak daha rasyonel olmadığı zaman siyasi oportünist olarak vergiden vazgeçilebilir. Bu da mali egemenliğin bazen yanlış kullanıldığının belirtisidir. Demiyorum hiç borç alınmasın, ama borcun bazen o borcun ödenme aşamasında topluma yükleyeceği yükleri düşünürsek bazen alınmaması veya başka bir çözümle ortadan kaldırması gerektiği kanaatindeyim.

Bir başka nokta, ki, maliye literatüründe veya mevcut siyasi literatürde çok geçen bir “hizmet kayırmacılığı” kavramı vardır “pork-barrelling” denen şey. Yani burada iktidardaki politikacılar ve partiler bütçesel kaynakları kullanmaları açısından kamu harcamalarında farklı bir noktaya gelirler yani kamu harcamalarının giderek artmasına yol açarlar. Bu seçmene selam olabilir, o bölgenin milletvekili olduğu için oy kaybetmemek için o bölgeye yatırım yapma yönünde kulis yapma şeklinde olabilir, ihtiyaç nedeniyle olabilir. Farklı nedenlerle olabilir ama bir hizmet kayırmacılığı vardır. Bu olmazsa, bu yok denilemez. Bu sadece Türkiye’de değil, Amerika Birleşik Devletleri’nde de var, bütün dünya politik sistemlerinde bu vardır. Yani milletvekilleri ve parlamenterler hizmet kayırmacılığının baş aktörleridir. İster istemez öyledir. Onu milletvekili olarak oraya gönderirken halkın talebi odur. Benim kentime bir şeyler yapacaksın vaadiyle gelir. Dolayısıyla bu ister istemez politikacıların seçim dönemlerinde kamu kaynaklarını kendi çevrelerine, seçim bölgelerine yöneltmeleri, aktarmaları gibi bir sonuca yol açmaktadır. Bu, tabii, bunun ulusal egemenlikle ters gelen ne yönü var? Şu yönü var: Eğer siz genel finansmanı bütün halk üzerinden yapıyorsanız ve hizmetleri belli bir nüfusa yapıyorsanız o zaman genel finansmanı sağladığınız halkın bir kısmına hizmet götürüyorsunuz, diğerini devre dışı bırakıyorsunuz demektir veya iktidara yakın bölgelere ve kişilere, ona oy vermiş kişilere hizmet götürüyorsunuz, muhalefete yakın olanlara götürmüyorsunuz demektir. Yani hep bu kesin ölçülemez belki ama bunun belirtileri de vardır. Bu Türkiye’de yapılmış bazı araştırmalarda ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla bu hizmet kayırmacılığı söz konusu. İşte burada bir nokta karşımıza geliyor. Elbette bu hizmet kayırmacılığı kısmen olacaktır fakat onun derecesi, haddi karşı tedbirleri getirmiştir. O karşı tedbirler işte “mali disiplin” denen kavramdır. Yani milletvekilleri aklına göre, tabii tek başlarına karar vermiyorlar, parlamento kabul ettirerek karar veriyorlar ama iktidarlar bu hizmet kayırmacılığına gidince bütçeye ters yansımaları oluyor. Ne demek? Harcamalar artıyor demektir. Vergi de almayınca veya daha çok borç alınca dolayısıyla gelir-gider denkliği dışında bir de borç denen bir kavram karşılığı çıkıyor. İşte o zaman mali disiplin denen şeyin çok önemli olarak ortaya çıkması gerekiyor gerçekten çünkü bu mali disiplin, mali kurallar diye kavramlar vardı. Türkiye’de mali kural geçilecek diye, çekildi,

belki ileriye alındı ama bir şekilde gelecek zannedirim yani ne zaman gelir, bilmiyorum. Hükümetlerin disiplinli bir maliye politikası gütmeleri için getirilmiş olan kurallar ve kurullar vardır. Bu anlamda, teknik anlamda doğrudur fakat acaba bu teknik anlamda doğruluk, siyasal anlamda doğru mudur?

Türkiye’de, biraz evvel Sayın Başkan da belirttiler, 90’lı yıllarda para programları uygulanmıştır. 94-99 yıllarında stand by anlaşmaları gündemdedir daha çok. 98’de IMF yakın izleme programları vardır gibi. IMF’yle durum şimdi biraz daha farklı bir noktaya geldi ama bu sadece Türkiye’de olan bir şey değil. Literatüre baktığımızda Amerika Birleşik Devletleri’nde, Avrupa Birliğinde, İngiltere’de, Yeni Zelanda’da benzer birtakım mali kurallar veya disiplin önlemleri getirilmiştir. Bu çok doğal. Türkiye’de tabii daha evvel bahsedildi, finansman kanunu, ihale kanunu, 5018 sayılı Kanun önemli ipuçları getiriyor mali disiplin açısından. Fakat bu disiplinli maliye politikasının temel amacı, maliye politikasına yön vermek, mali disiplini sağlamak. Tamam. Ama burada iktisadi bir konuya teknik bir çözüm getiriyorsunuz. Bana göre uyumsuzluk burada. Parlamentonun gücü artıyor gibi bir yanılsama yaratıyor çünkü Parlamento bu gücünü yürütme organı üzerinden kurullara dayanak olarak elde etmektedir, elde etmeye çalışmaktadır. Bu anlamda yürütme, yasama ilişkilerinde farklı bir organik yapı ilişkiye giriyor. Bu iktisat ya da politik iktisatla ekonomi farklı şeyler. Politik iktisadın içinde toplumun duyguları, gelir dağılımı, istekleri, istemedikleri, ters baktıkları, hizmet ihtiyaçları, vergi yorumlamaları gibi birtakım farklı fonksiyonlar veya öğeler vardır. Dolayısıyla bunu teknik birtakım oranlarla, niceliksel oranlarla sağlayamazsınız, farklı bir şey yapmak lazım. Dolayısıyla iktisat gibi magma tabakası niteliğinde olan bir ilişkinin, bir hayatın teknik kurullar ve organlar eliyle halledileceği kanaatinde değilim. Ha, yaparsa, bunu da Parlamento yürütme organı aracılığıyla yapıyor, bürokratlar aracılığıyla yapıyor demektir. Oysa biz burada Parlamentonun kendi etkililiğinden bahsediyoruz. Yürütme organı etkin olmasın demiyoruz, ama yürütme organı ve bürokratlar aracılığıyla, bürokrat arkadaşlarım bana kızmasınlar, karşımda eskiden beri tanıdığım arkadaşlar var, demek istediğim amaç Parlamento ise, onun etkinliği ise, onun maliye politikasına etkinliği ise, onun rolü ise o zaman yürütme organının yoluyla bunu sağlamaya, bu etkililiği sağlamaya gitmesi bana göre bir çelişkili durumu ortaya koyuyor çünkü bu teknik kurullar veya kurullar bir anlamda halkın seçmediği atanan insanlar yoluyla ekonominin yönetilmesi demektir. Çok açık. Bunu, tabii, sayın bürokrat arkadaşlar dediğim gibi onlardan özür dileyerek konuşuyorum ama olay budur.

Notumu aldım, Sermaye Piyasası Kurulu başkanı, şimdi adını da hatırlamıyorum, şöyle bir ifade kullanmış, tam benim dediğim şeyi belirtmek üzere: “Bize en fazla lazım olan iki veya üç tane kuruldur. On tane değil. Hızlı karar, az insan, az toplantı. Çok da demokrasiye gerek yok. “ Diyeceksiniz ki bir kurul başkanı bunu söylediğinde bütün kurullara bunu yayabilir miyiz? Hayır yayamayız. Ama bu bir şeydir, bir göstergedir. Bu doğru olabilir, konumuz açısından doğru değil, Parlamentonun etkinliğinden çok yürütmenin, yürütücülerin etkinliği söz konusu demektir ve zaten hemen bir parantez açarak söyleyeyim. Amerika’da bütün o performans, program, PBS, sıfır esaslı bütçe gibi bütçe denemelerinin hepsinin başarısızlığının altında bu var. Bir yönetici eğer önerilen reform ilkesini benimsemiyorsa, kendi varlığına tehlike olarak görüyorsa, bunu çok fazla bilgisayar analiz, çok fazla teknik adam ve iktisadi hayattan dezenfekte edilmiş bir şekilde uygulamaya kalkılırsa bunun başarısızlığı ortaya çıkıyor. Çünkü bu sistemlerin hiçbirinde insani unsur pek yoktur, politik unsur yoktur, toplumsal psikoloji unsurları yoktur. Bunlar tamamen iktisadi kavramlar, analizler, hesaplardır. Başarısızlığın altında bu var. Dolayısıyla teknik vurgulama sistemlerin, parlamentoların bütçe etkinliklerinde bana göre bir tuzak gibidir. Doğru olmayabilir. Her yerde böyle olmayabilir fakat Amerika örnekleri böyledir. En son sıfır esaslı bütçe uygulamasında yapılmış anket yüzde 80’i diyorlar ki bu sistem çalışmaz. McNamara dönemindeki sistem biraz çalışmış çünkü başında McNamara var. Sisteme hâkim bir insan. Savunma Bakanlığından geliyor. O da kaldırılıyor başka bir sistem getiriliyor. Onun da yetersizlikleri söz konusu. Dolayısıyla bütçe reformlarına bu anlamda bu gözle bakmak lazım.

Sayın Başkan, bir noktaya değinip, şu anda yirmi dakika oldu, iki dakikada bitireceğim.

Şimdi, geçen gün bir hemen söyleyeyim Radikal'in kriter eki var. Ona baktım. Burada ulusal egemenliği üye ülkeler açısından etkileyecek bir olaydan bahsediyor. Notumu aldım. Yunanistan'da yaşanan borç krizi nedeniyle Avrupa Birliğinde ekonomik politikanın koordinasyonunun güçlendirilmesi gündeme geliyor. Bu 2011 Ocak itibarıyla üye devletlerin birbirlerinin yıllık bütçe taslaklarını ulusal düzeyde kabul etmeden önce irdelemeleri, ona karar vermeleri gibi nokta var. Yani Türkiye Avrupa Birliğine girdi diyelim. Türkiye bütçesinin Parlamento tarafından kararlaştırılmadan evvel Avrupa Birliği üye ülkelerinin milletvekilleri ve onların meclisleri neyse, onların organları orada çeşitli komisyonlar var, onların onayından sonra ancak geçerli hâle gelecektir. Bu hazırlıklar var. Buna İngiltere'nin, İspanya'nın, Fransa'nın çeşitli ülkelerin reaksiyonları farklı fakat önemli olan burada ulusal egemenliğin artık bir balık gibi elden kayması noktasına getiriyor bizi.

Avrupa Birliğine girmeli miyiz girmemeliyi miyiz, onun tartışmasına girmiyorum ben. Yani bütün kurumlar ona hazırlanıyor. Benim tartışmamın dışında. Burada belirtmek istediğim parlamentolara ulusal bütçeyi daha dikkatli irdeleme gibi bir şans veriyor fakat bu şans diğer ülkelerin de, bu imkânı diğer ülkelerin de elde etmesi, onların da kararlarına bağlı hâle gelmesi noktasında ulusal egemenliğin ve parlamenter denetim ve bütçe denetiminin veya maliye politikalarının yani gelir, harcama, borç kararlarının verilmesi konusunda önemli bir tartışma alanı ve sorun alanı ortaya çıkardığını düşünüyorum.

Çok teşekkür ederim.

Oturum Başkanı: M. Mustafa Açıklan: Evet, teşekkür ederiz.

Hocamın bir müellife atfen bu krizler nefes alma vaktidir, okullarda da yaptığımız teneffüs vaktidir tarzındaki görüş bana çok enteresan geldi. Şunu düşündüm: Acaba biz bu son krizde niye teneffüs vermedik, daha hızlı koşmak için. Onu şöyle yorumladım ben: Dünya yetmiş yılda bir teneffüs veriyor. Amerika'ya baktığımızda 1929 krizi var. Biz çok sık teneffüs veriyoruz. En son teneffüsümüzü 2001'de verdik. Herhâlde o sebeple ihtiyacımız olmadığını düşünüyorum.

Prof. Dr. Nihat Falay: Biz de derse devam etmeyen öğrencileriz de ondan efendim. Gerçek derse girenler o teneffüse giriyorlar.

Oturum Başkanı: M. Mustafa Açıklan: Evet, teşekkür ediyoruz Değerli Hocamıza.

Son söz, OECD'den Bütçe ve Kamu Harcamaları Direktörlüğü Kıdemli Politika Analisti Sayın Keum-Chol Park. Umarım bu telaffuzumla herhâlde ismini değiştirmiş olmuyorum.

Park Ulusal Üniversitesi İktisat Bölümünden 1994 yılında mezun olmuşlar. Amerika Birleşik Devletleri Missouri Columbiya Üniversitesinde ekonomi alanında doktora yapmış. Kariyerine Seul Kore'de Maliye ve Ekonomi Bakanlığında başlamış. Sırayla Millî Savunma Bakanlığı Hava Kuvvetlerinde, Ulusal Ekonomi Danışma Kurulunda ve Strateji ve Maliye Bakanlıklarında çalışmışlar. Şu anda Paris'teki Paris yerleşkesindeki OECD merkezinde politika analisti olarak görev yapmaktalar.

Evet, şimdi söz Sayın Park'ta.

Buyurun efendim.

Keum-Chol Park (OECD, Bütçe ve Kamu Harcamaları Direktörlüğü, Kıdemli Politika Analisti) (Türkçe Çeviri)²

Sunumumu mümkün olduğunca kısa tutmaya çalışacağım, zamanımızı biraz aştık çünkü.

Sunumuma ben de klasik anlamda teşekkürlerle başlamak istiyorum bu organizasyon için ve bu başlık altında konuşma imkânını bana sağladığınız için teşekkür ederim.

Sunumum bu üç başlık etrafında odaklanacak: Bunlardan bir tanesi, yasamanın görevlerini etkileyen etmenler, daha sonra yakın dönemdeki trendlerden bahsedeceğim ve son olarak da bu anlamda geleceğe dönük olarak nelere dikkat etmemiz lazım ona bakmak istiyorum.

Yasamanın görevi dediğimizde bunun bağlı olduğu bazı şartlar var. Örneğin Anayasa'nın hükümleri, siyaset gelenekleri ve tabii ki elde bulunan mevcut kaynaklar. Anayasal hükümlere baktığımızda tabii önemle karşımıza çıkan şey yasama-yürütme ve yargı arasındaki güçler ayrılığı. Bunun her birinin görevi, rolü üzerindeki etkisi. Amerika'daki başkanlık sistemi örneğin çok çok keskin bir güçler ayrımına dayanıyor bildiğiniz gibi. Bu anlamda politikalar şekillendirilirken ve bütçelendirilmede de bu güçler ayrılığı gözetiliyor. Westminster sistemine baktığımız zaman İngiltere'de yasamanın genellikle bütçeyi önemli değişiklikler yapmadan geçirdiğini görüyoruz.

Siyasi gelenekler demiştik. Bu da tabii parti sistemi önemli. Karşımıza çıkıyor. Bağımsızlık sınırlarının belirlenmesi anlamında parti içindeki durum çok önemli. Parti disiplini tabii çok önemli çoğunluk desteğinin elde edilebilmesi açısından. Parti disiplini demişken özellikle Batı sistemlerinde bunun güçlü bir sistem olduğunu görüyoruz ve hükûmetin bütçe önerilerinin, tekliflerinin hükûmeti devirebileceğinin örneklerini biz gördük.

Eldeki kaynaklardan bahsetmiştik üçüncü bir başlık olarak. Genelde yasamanın elindeki zaman ve uzmanlık kaynakları çok sınırlı oluyor, çok teknik karmaşık durumlara giremiyorlar, çok uzun belgelerle uğraşacak vakitleri olmuyor. Dolayısıyla ihtisas komiteleri veya uzman kadrolardan bu anlamda yararlanıyorlar. Yararlanılmıyorsa da yararlanması lazım bütçelendirme anlamında, ki, süreç daha kolay ve daha basit yürütülebilir.

İkinci başlığımız, son dönemdeki trendler demiştik. Bütçeleme trendleri tabii ki burada trendden kasıt. OECD de bu noktada faaliyet göstermekte. 2004 senesinde OECD üye ülkelerin bütçe sistemlerinin yasal çerçevelerini değerlendirdi. 2007 senesinde bütçe uygulamaları ve araştırma usullerinden kaynaklanan bir çalışma gerçekleştirdik yine üye ülkelerde. Kısaca şunu söylemekte yarar var: Yasamanın rolü, hükûmetlerin büyümesine paralel olarak 20'nci yüzyılda daha küçüldü çünkü zaman daha sınırlı, kapasitenin artırılması gerekiyor ve modern bütçelerin büyümesi anlamında karmaşıklık daha fazla. Bu trendler elbette zaman içinde değişti. Bütün bütçe sürecinde biz değişiklik trendleri gözlemleyebiliyoruz. OECD çerçevesinde üye ülkelerden yarısında artık çok daha büyük görevler üstleniyor ilgili kurumlar. Harcama sonrası mali çerçevede yasamanın daha fazla rol aldığını görüyoruz mali çerçeveler ve hedeflerin belirlenmesi anlamında. Bütçe politikaları yıllık bütçelendirmeden çok yıllık bütçelere doğru bir kayış gösterdi. Bu anlamda tepeden tabana veya orta vadeli harcama çerçevesi gibi farklı uygulamalar biz ülkelerde gözlemliyoruz. Yürütme, bu şekilde yasamayı motive ediyor diyebiliriz bu gibi çerçeveler içerisinde. Aksi takdirde, kaynakların harcanmasında uygunsuzluk olacak. Yasama, dolayısıyla mali çerçevelerin onay sürecinde bir etkinlik göstermekte. Çok aşamalı bir onay süreci uygulanıyor. Toplam kapsam üzerinde bir total oynamaya gidiliyor,

² Konuşmanın İngilizce slaytları ek olarak verilmiştir.

daha sonra ayrı ayrı bütçe kalemleri üzerinde onay yapılıyor. En azından 30 OECD ülkesinin 9'unda böyle. 1994-2002 senelerinde İsveç Parlamentosunda iki aşamalı bir onay süreci benimsendi. Önce tasarı görüşülüyor, arkasından detaylı yıllık bütçe ortaya konuluyor. 2002 senesinde bu uygulama da tekrar değiştirildi. Yasama, aynı zamanda bütçeyi daha da kapsamlı hâle getirmeye çalışmakta, çünkü bütçe, hükûmetlerin önemli bir aracı. Ne kadar kapsamlı olursa tüm Hükûmet harcamalarının ne ölçüde kapsamı içinde değerlendirilirse o kadar iyi elbette. Bu anlamda yine karşılaşılan bazı zorluklar var normal bütçe prosesleri dışında ve vergi harcamaları veya bütçe dışı fonlar olarak bunları adlandırmak mümkün. Bu anlamda bu alanların daha fazla kontrol edilmesi lazım. Mesela, OECD ülkelerinin yarısında vergi harcamalarının bütçe belgelerine girdiğini görüyoruz.

Yasamanın etkisini biz üç kategoride inceleyebiliriz diye düşünüyorum. Bunlardan bir tanesi bütçe yapılmasıyla ilgili, bir tanesi bütçeye etki eden yasama süreci ve tabii küçük görevler üstlenen bir yasama süreci. Yasamanın küçük görevleri yerine getirdiği bir süreç. OECD'nin 2007 senesinde yaptığı bir araştırmaya göre Amerika, Türkiye gibi ülkelerde, on sekiz ülkede Plan ve Bütçe Komisyonu olduğu görüldü. Bunların bütçeleri düzeltme yetkisine sahip olduğu görüldü ama çok fazla ülkede bu yetki yok ve parlamenter sisteme sahip ülkelerde bütçe üzerinde fazla değişiklik yapılması da bir güven sorunu ortaya koyuyor. Örneğin İngiltere'de Birinci Dünya Savaşı'ndan bu zamana bütçelerde herhangi bir değişiklik yapılmamış. Yasamanın etkisi dediğimizde, tabii zaman yine gerekli, gerekli gözden geçirmeyi, inceleme yapmak için bir zaman lazım. Yasama bu anlamda üç ay önceden, mali yıl başlamadan üç ay önce bütçe belgelerini ellerine ulaştırmış olmalı ki okuyup değerlendirebilsinler, çalışabilsinler diye.

Aynı şekilde, bütçeler, yasamanın etkisi açısından en önemli karşımıza çıkan başlık. Harcamaların parlamento tarafından incelenmesi çok önemle karşımıza çıkıyor. Örneğin İsveç'te birtakım heyetler arasında, komisyonlar arasında bu sorumluluk paylaştırılmış durumda.

Sunumumun ana noktasının bu slayt olduğunu düşünüyorum. Yasamaların karmaşık bütçe konularının, proseslerinin ve süreçlerinin anlaşılmasını sağlaması lazım bağımsız bütçeyle ilgili birimlerin, yasamanın bu anlamda desteğini görmeleri lazım. Bağımsız ekonomik tahminler yürütmenin bütçe tekliflerini incelemek veya politika tavsiyelerinde bulunmak bu anlamda, bu roller arasında bence değerlendirilmeli ve bu gibi birimleri artık daha fazla ülkede biz görüyoruz. Avrupa Birliğinde 17 üye ülkede, toplam 27 benzer teşkilatın oluşturulmuş olduğunu görüyoruz 2008 itibarıyla ve 38 ülkeden 16'sında, OECD araştırmasına göre, bir ihtisas komisyonu bulunuyor.

Bu grafikte artan yasama imkân ve kabiliyetlerini biz görebiliyoruz. Bütçe tahminleriyle ilgili bir grafik bu. Dolayısıyla, bu anlamda parlamento bünyesinde bir teşkilatın, bir komisyonun, bir başka birimin bulunması da geleceğe dönük tahminlerle ilgili yarar sağlayacaktır.

Sol taraftaki noktalar, mevcut çıktılarla kıyaslandığında daha fazla tahminde bulunulan durumları ifade ediyor. İki meşhur örneğimiz var bu bağımsız bütçe komisyonlarıyla ilgili.

Bir tanesi; Hollanda Merkezî Planlama Dairesi. 1945'te kurulmuştu, 145 çalışana ulaştı 2008'de. Ancak bağımsızlığı anlamında ve hiçbir partiye yakın olmaması anlamında çok önemli, öne çıkan bir kurum ve bu kurum tarafından bulunulan tavsiyeler, öne sürülen tavsiyeler dikkatle Maliye Bakanlığının değerlendirilmesine sunuluyor. Bütçeyle ilgili geleceğe dönük tahminler yine bu kurum tarafından gerçekleştiriliyor. Aynı şekilde siyasetlerin kampanyalarında öne sürdükleri vaatler yine CPB'nin, yani Hollanda Merkezî Planlama Ofisinin gözetiminde doğruluğu teyit edilmek durumunda.

Amerika Kongre Bütçe Dairesi, yine 1975'te kurulmuş olan ve 2008 itibarıyla da 235'ten fazla çalışana... Bu, gerçekten çok önemli bir kurum. Kongre tarafından Başkanlık makamı

seçiliyor. Ancak herhangi bir siyasi bağlantısı kesinlikle bulunmuyor, tamamıyla bağımsız bir destek birimi olarak bunu düşünebiliriz. Kongreye bağımsız raporlar sunan bir teşkilat.

Aynı şekilde, Kore, Meksika, İngiltere benzer kurumlar oluşturdu. Türkiye, biliyorum, buna benzer bir çalışma yürütmekte bütçe gözetimi ve ekonomik, iktisadi analizlerle ilgili bir çalışmayı yürütmekte.

Harcama öncesi zayıf, çok güçlü olmayan yasama yapıları, genellikle harcama sonrası gözetimde güçlü, önemli roller üstleniyorlar. İngiltere’de kamu hesap komisyonu var, bu anlamda önemli bir örnek olarak verebiliriz ve buna bağlı bir denetim birimi ve bütçe raporlarının değerlendirildiği bir teşkilat yapısına sahip. Mali yıl içerisinde de Meksika Hükûmetinin mali denetim gerçekleştiren bir birimi var ve aynı zamanda bu aylık, iki aylık, üç aylık ve yıllık raporlama işlevlerini de gerçekleştiren bir birim.

Yasamanın gözetimine destek sağlanması lazım tabii. Bu anlamda ulusal denetimden bahsetmemiz lazım. Performans denetimleri ve paranın değerinin denetlenmesi yine gözetim anlamında odaklanılacak noktalar. Bu, tabii yürütmenin otoritesi altında gerçekleştirilecek. Yasamaya ilaveten bazı çıkar grupları ve medya da yine bütçe raporlarının aktif tüketicileri hâline geldiler. Bu taraflar da yine yasamayı teşvik edici veya yönlendirici raporlar anlamında tavsiyelerle öne çıkabiliyorlar, yorumlarla öne çıkabiliyorlar.

Geleceğe dönük üzerinde durulması gereken konular, yine sunumumuzun son konusuydu. Kriz dönemlerinde gözetim. Bu, önemli bir konu. Mali kuralların ve bütçe uygulamalarının prosedürlerinin anlamında kriz dönemleri, mali krizler çok önemli. Harcama öncesi gözetim nasıl yapılabilir, bütçelerin uygulanması nasıl gözetlenebilir? Yasamanın bütçeyle ilgili kurumlarının güçlendirilmesi gerekli. Genelde bunun siyasi temelleri oluyor ama inanılrlık açısından, güvenilirlik açısından bu analizlerin de bağımsız ve objektif bir bakış açısından gerçekleştirilmesi gerek.

Aynı şekilde tasarım konusu var. Burada tasarım konusundan bahsetmemiz lazım. Önce bu ofis nerede bulunacak, bu denetimi gerçekleştirecek birim icranın, yürütmenin yetkisi altında mı, yoksa yasamanın yetkisi altında mı bulunacak? Bu önemli, tasarımdan kastımız bu. Bu birimlerin çerçevesi ne olacak; yasamayla, yürütmeyle, komisyonlarla ilişkileri, bağlantıları olacak mı, olarsa nasıl olacak? Yine bunlar yasamanın bütçe ofislerinin tasarımında çok önemli.

Son bir konu: Hesap verebilirlik ve performans yönetimi. Performans yönetimi çıktı odaklı bir uygulama aslında. Parlamentoların bu anlamda biraz iş yükünü artıracığını düşünüyorum, çünkü çıktıları çok genel çerçeveler içerisinde oluyor, çok özel konular değil. Girdi kontrol edilemiyor, çıktı kontrol edilebiliyor olduğundan ötürü çerçeve de çok geniş.

Sunumum burada sona eriyor, dikkatle dinlediğiniz için teşekkür ediyorum. Yorumlarınıza açığım.

Oturum Başkanı: M. Mustafa Açıklan: Oturumumuzun sonuna gelmiş bulunuyoruz. Biz başladığımız saate göre on dakika aştık ama genel olarak süremizi aşağı yukarı kırk dakika aşmış bulunuyoruz. Arzu ederseniz, biz konuşmadık dememeniz açısından en az üç kişiye -sual olabilir, yorum olabilir, ekleme olabilir- söz verebiliriz. İkinci oturum saatini ona göre ayarlarız.

Konuşmacılardan herhangi birine sual yöneltecek veya yorum yapacak, ekleme yapacak Arzu eden katılımcı varsa...

Buyurun efendim, kendinizi de tanıtmak üzere buyurun.

Katılımcı: İsmim Yakup Bozkurt.

Bir sorum olacaktı Dünya Bankası temsilcisine: Şimdi parlamentoların görevi büyümeyi sağlamak mıdır, yoksa yoksulluğu azaltmak mıdır? İki farklı kavramlardır. Dünya Bankasının buradaki politikası nedir?

Teşekkür ederim.

Oturum Başkanı: M. Mustafa Açıklan: Çok teşekkür ederiz.

İsterseniz ikinci suali de alalım, belki hepsine birden cevap verebilirler.

Başka sual veya ekleme yapmak isteyen var mı?

Buyurun.

Katılımcı: Ahmet Ulusoy ben, Karadeniz Teknik Üniversitesinden. Herkese saygılar sunuyorum.

Ben Nihat Hoca'nın konuşmasına biraz takıldım, aslında burada bazı çelişkiler var bana göre, paradoks var daha doğrusu. Hocam cevap verirse memnun kalırım. Burada parlamentonun mali egemenliği kullanmasında bir sınırlama getirmek gerekiyor mu? Ki parlamento, mali egemenliği kullandığında, belli bir dönem sonra krizler yaşanıyor, ki Türkiye özelinde bakıyoruz ve sonra dışarıdan kurumlar devreye giriyor, IMF giriyor, Dünya Bankası giriyor ve başka kurumlar devreye giriyor ve birtakım kurallar getiriyor. Bu kurallar parlamentonun mali egemenliğini kısıtlıyor. Şimdi o zaman şöyle mi yapalım: Parlamentonun belli bir dönem kriz yaşama dönemine kadar ona müsaade edelim, ondan sonra belli kurumlar devreye mi girsin, ki bu kurumların devreye girmesi mali egemenliği sıkıntıya sokuyor? Bir de mali disiplin ve mali kurallar var. İşte bu Parlamento, acaba görevlerini bu mali disiplin ve mali kurallar içerisinde mi devam ettirsin? Eğer parlamentoya bir mali disiplin ve mali kurallar dayatırsanız bu parlamentonun mali egemenliğine aykırı olmaz mı? Burada bir çelişki yok mu? Evet, parlamentonun mali egemenliğini artıralım, tamamen serbest, özgür bırakalım fakat parlamento bu özgürlük içinde krizler yaşıyor, bu krizlere girmemesi için bunların alanını sınırlayalım mı? Bu çelişkiyi bence çözmemiz lazım. Yani bu çelişkiyi çözmek için aslında IMF ve Dünya Bankası devreye giriyor. Zaten Dünya Bankası ve IMF'nin önerdikleri de işte mali kuraldır, faiz dışı fazladır falan.

Benim çözemediğim soru şu: Acaba parlamentoya tam yetki verip, yeri geldiğinde işte ekonomik krizler aslında Hocamın alıntı yaptığı, Sayın Başkan da bu alıntıyı tekrarladı, yani ekonomilerin bir teneffüs almasıdır denildi krizler. Acaba krizler, aynı zamanda hükûmetlerin de bir teneffüs alması anlamına gelmez mi? Sonuçta vatandaş iyi yönetemeyen parlamentonun değişmesine neden olur. O zaman iyi yönetemeyen parlamento değişsin. Biz, bence, parlamentonun tamamen mali egemenliğini sağlayacak bir platformda devam etmesine imkân tanıyalım diye düşünüyorum. O nedenle de bu mali kural uygulaması veya faiz dışı fazla

uygulaması veya benzeri IMF'nin, başka kurumların getirdiği sınırlandırmalardan tamamen parlamentoyu arındıralım. Yoksa o zaman bu şu anlama geliyor bilinç altında: Parlamento iyi yönetemez, rasyonel karar alamaz, ekonomi sıkıntılara girer, o nedenle bunlara tam yetki kullandırmayalım, görüşü ortaya çıkar. Ben de bu görüşe katılmıyorum.

Teşekkür ederim, saygılar sunarım.

Oturum Başkanı: M. Mustafa Açıklan: Teşekkür ederiz. Bir kişiye daha söz verebiliriz arzu eden olursa... Herhangi bir talep yok. O zaman ilk sözü Sayın Moustapha Bey'e vereyim. Moustapha Bey, buyurun efendim

Ahmadou Moustapha Ndiaye: Çok teşekkürler Sayın Başkan.

Soruyu anladığım kadarıyla parlamentoların rolü sorulmuştu. Acaba bu rol büyümeyi artırmak mı yoksa bu azaltmak mı olmalı şeklinde anladım soruyu ve şunu netleştirmek istiyorum cevaben: Benden ziyade belki aramızda Ulrich Zachau bu konuda daha bilgili bir insan, kendisi Dünya Bankası adına ülke direktörümüz. Bir de Mark Bey burada, kendisi kıdemli iktisatçı, yine Dünya Bankasından; bu konuda benden daha bilgililer.

Sorunuza kısaca cevap vermem gerekirse, bana göre mali politika, büyümeyle yoksulluk arasında zıtmış gibi görülmemeli. Ben bunu şöyle sunmaya çalıştım: Yani, bu bir araç olarak kullanılabilir. Diyorum ki makroekonomik istikrarı elde etmek için bu araç kullanılabilir ya da isterseniz büyümeyi artırmak, yoksulluğu azaltmak için de kullanılabilir. İşte parlamentonun rolüne baktığımızda eğer mali politikalara odaklanıyorsanız belli bir amaca ulaşmak için ve parlamentoların da hükûmete hesap verebilir tutması rolünü düşünüyorsanız o zaman şunu sormak lazım: Parlamento Hükûmeti nasıl hesap verebilir kılacak, yani bu mali politikalarla başardıklarını ölçerek nasıl hesap verebilir kılacak? Yani ikisi arasında bir çelişki yok, büyümeyi sağlamakla yoksulluğu azaltmak arasında bir zıtlık, çelişki yok zaten. Buna odaklanıldığında sonuca bakılabilir, hükûmetin yaptıklarının sonucunda ne başarılabilir? İşte parlamentonun rolü, hükûmetin başardığının etkisini ölçmek diye cevap verebilirim.

Oturum Başkanı: M. Mustafa Açıklan: Sayın Park veya Sayın Direktör buna bir şey ilave etmek isterlerse kendilerine söz verebiliriz. Yoksa, Hocamızın açıklamasıyla oturumumuzu kapatmış olacağız.

Teşekkür ediyorum.

Buyurun Hocam.

Prof. Dr. Nihat Falay: Teşekkürler Sayın Başkan.

Teşekkürler Sayın Ahmet Ulusoy.

Şimdi, efendim tabii benim sunuşumda temel olan şey, parlamento tam özgür olacak ama nerede bitecek o özgürlüğü? Seçmenin ve halkın müsaade ettiği yere kadar. Parlamento bu özgürlüğü dâhilinde eğer ulusal egemenliği tam temsil etmiyorsa değiştirir, o özgürlüğün sınırı o zaten ama bu özgürlüğü ulus dışında, toplum dışında başka bir kurum sınırlıyorsa, benim itirazım orada veya vurgulamak istediğim o. Bu itirazım, IMF olabilir, Dünya Bankası olabilir, Avrupa Birliği olabilir, başka anlaşmalar olabilir. Yani, elbette ki tam özgürlük gerekir ama ana amaç o, özgürlüğü sağlanmayan bir parlamento veya özgürlüğü iyi kullanmayan bir parlamento zaten değiştirilmiştir. İngiltere tarihine baktığımızda I.Charles çok harcama yapmıştır, karısına bir saray yaptırmıştır ona ilaveten, istemiştir, kafasını kesmişlerdir o kralın. Çünkü toplumun

genel arzularının dışında bir talep vardır, toplumun çoğu bunu istemiyor ise elbette o özgürlük orada kesilir ama bırakın bunu toplum halletsin.

İkinci vurgulamak istediğim şey şuydu: Parlamento kendi ulusal egemenliğini gerçekleştirmeyi yürütme organından, bürokratlar üzerinden, kurullar üzerinden gerçekleştirmesi gerçekçi değildir diyorum. Çünkü iktisat ve sosyal hayat başka bir şey, teknik değerlendirmeler başka bir şeydir. Geçmişteki bütçe reformlarının başarısızlığı da bundandır. Toplumun genel yapılarından, genel isteklerinden arındırılmış, dezenfekte edilmiş sistemler ayakta kalmamış. Mesela eğer verimlilik açısından bakarsak, muharip gazilere hiçbir maaş vermemek gerekiyor. Psikolojik hastalıkları olanları hiç tedavi etmemek lazım, bunların ne verimliliği var, ne topluma yansımaları var falan. Ama o muharip gazilerin veya emekli insanların geçmişte yaptıkları bir şey var ki orada iktisadi bir şey yok, iktisadi bir hesap, kitap, rasyonel, nicel bir değerlendirme yok, sosyal bir değerlendirme vardır. Dolayısıyla, sosyal değerlendirmeleri devre dışı bırakan, onları bloke eden, onları irdelemeyen bir bütçe yapısı ve parlamenter yapı, başarılı olamayacaktır demek istiyorum. Dolayısıyla, teknik analiz, magma şeklinde anlattığım iktisadi hayata sadece teknik analizle bakarsanız bir şey yapamazsınız. Türkiye 1973'te program bütçeye geçti değil mi Erol Çevikçe'nin Bakanlığı döneminde. Program bütçe mi gerçekten yaptırılan şey? Kodları değiştirdiler, buyurun... İşte bizim bürokratlar uygulamak için çok koşullar ama olmadı, hâlâ kodlar dışında çok fazla bir şey yok. Bir gün bana -çok da açık söyleyeyim, bunu da söyleyip kapatayım Başkan- bir TUSİAD Başkanı bana telefon etti: "Sayın Hocam Türkiye'de niye kamu kesimi sıfır esaslı bütçelemeyi uygulamıyor?" dedi. Şunu dedim: "Sıfır esaslı bütçeleme Amerika'da özel kesimde uygulanmıştır. Sizin özel kesim şirketleriniz acaba sıfır esaslı bütçeyi uyguluyor mu ki kamudan bunu talep ediyorsunuz?" Uygulasın, benim itirazım yok, ederse tamam ama yani bakışın gerçek olup olmadığı meselesi var. Yani toplumdan soyutlanmış, sadece atanmış, yani sadece dönemsel iktidarların yakınında olan bürokratların verecekleri kararlar -tekrar özür diliyorum- her zaman geçerli değil toplum açısından, her zaman geçerli olacak anlamına gelmez. Bu toplum çok bürokrat gördü öyle ama bugün bazılarının ismini bilmiyoruz, bazıları yurt dışında, kaçtılar hatta; bunu benim hatırlatmama gerek yok. Dolayısıyla, bürokratlar, bir hükûmetin, bir yönetimin temel taşlarıdır, onu çok açık söyleyeyim hemen. Bürokrati göz ardı eden bir iktidarın başarı şansı yok, çünkü öyle bir hata işler ki o bürokrat, o bakan devrilip gidebilir. Dolayısıyla, bürokratlar çok önemli ama bürokratları devre dışı bırakıp sadece belli kurulların başkanlarına yetki verip onların kararlarını uygulamaya kalkarsanız başarı orada, uygulamanın özgürlük sınırı orada bitiyor, parlamentonun sınırı orada bitiyor bana göre ve başarılı olamıyorlar maalesef.

Çok teşekkür ederim.

Oturum Başkanı: M. Mustafa Açıkalın: Efendim, ben de hem kendi adıma hem sizler adına değerli konuşmacılarımıza, Hocamıza ve uzmanlarımıza teşekkür ediyorum.

Normalde ikinci oturumun başlaması 14.00'teydi, ama süreyi aştık, 14.30 uygun mu bilemiyorum bir saate yakın bir yemek molası vermiş olacağız.

Sayın Rektörümüz, personel yemekhanesi çok amaçlı salonda yemek ikram edecektir. Hepinize afiyet olsun.

Oturumu kapatıyorum, teşekkür ediyorum.

2. OTURUM

MALİYE POLİTİKASINDA YENİ YAKLAŞIMLAR VE UYGULAMALAR

Oturum Başkanı

Doç. Dr. Sait Aba (Afyonkarahisar Milletvekili)

Konuşmacılar

Mark Roland Thomas (Dünya Bankası, Avrupa ve Orta Asya Bölgesi Baş Ekonomisti)

Prof. Dr. Ahmet Fazıl Özsoylu (Çukurova Üniversitesi, Maliye Bölüm Başkanı)

İsa oşkun (Maliye Bakanlığı, Müsteşar Yardımcısı)

Burhanettin Aktaş (Hazine Müsteşarlığı, Müsteşar Yardımcısı)

Oturum Başkanı Doç. Dr. Sait Aba (Afyonkarahisar Milletvekili)

Çok değerli Plan ve Bütçe Komisyon Başkanımız, değerli milletvekillerimiz, değerli rektörlerimiz, üniversitelerimizin çok değerli öğretim üyeleri ve değerli öğrencilerimiz, bürokrasimizin çok değerli temsilcileri, basınımızın ve televizyonlarımızın değerli temsilcileri; ben de hepinizi sevgiyle, saygıyla selamlıyorum.

“Maliye Politikasında Yeni Yaklaşımlar ve Uygulamalar” başlıklı oturumu açıyorum.

Öncelikle oturumla ilgili kısa bir değerlendirme yapmak istiyorum, daha sonra konuşmacılara söz vereceğim.

Bilindiği gibi mali reform alanında dünyada çok hızlı gelişmeler söz konusudur. Bir taraftan 1990’lı yıllarda, özellikle gelişmiş ölkelerde mali reform uygulamaları başlamış ve hemen hemen tamamlanmış ama gene reform süreci yine devam etmekte. Gelişmekte olan ölkelerde ise daha gecikmiş bir dönem içinde mali reform çabaları başlamış, özellikle ölkemizde de aşağı yukarı yetmiş beş seksen yıla yakın mali anayasamızı tamamen değiştirdiğimiz, kökten değiştirdiğimiz bir mali reform, kamu mali reformuyla ilgili yasal düzenleme 2003’te yapılmış. 2003’ten geçen dönem içinde bir bakıma Türkiye’nin mali reform konusunda bir geçiş döneminde olduğunu söyleyebiliriz. Mali reformunun tamamladığını ifade edemeyiz çünkü reformlar yerleşmesi için, oturması için belli bir dönemi gerektirir, dinamik bir süreçtir. Türkiye 2003’te yapmış olduğu mali reformla birlikte gerçekten uluslararası nitelikte hesap verebilirlik ilkelerine, mali saydamlık ilkelerine uygun nitelikte güzel bir mali reform paketi hazırlamıştır. Diğer taraftan, bütçeyle ilgili pek çok tekniklerde de değişiklikler söz konusu olmuştur. Çok yıllık bütçeleme yine Türkiye’nin gündemine girmiştir. Yine, performans esaslı bütçeleme, stratejik plan gibi unsurlar da devreye girmiştir.

Tabii, Türkiye mali reform paketinin uygulamasıyla ilgili olarak tabii yapması gereken yeni çalışmalar da vardır, özellikle Parlamentomuzun bütçe üzerindeki, diğer mali politikalar üzerindeki gözetim yetkisinin artması, etkinliğinin artması açısından, yine Parlamentonun kendi içinde, özellikle mali politikalar konusunda etkin olan, komisyon başta olmak üzere, yeniden bir yapılanma ihtiyacı vardır. Örneğin, bütçe sürecinde biz sadece Plan ve Bütçe Komisyonu olarak bütçe sürecinde fonksiyonel olan bir komisyonumuz ama Parlamentonun diğer komisyonları bütçe süreçlerine dâhil değildir. Ama yeni yapılanmada, yapılan çalışmada sadece Plan ve Bütçe Komisyonu değil ilgi alanlarında diğer Parlamento komisyonlarında sürece dâhil olacakları şekilde Parlamentonun gözetim, denetim fonksiyonunun artması yönünde bir çalışma vardır. Bu çalışmanın tamamlanması gerekiyor.

Diğer taraftan, pek çok bugün maliye politikası konularını, maliye politikasında Parlamentonun etkinliği konularını tartışıyoruz. Dolayısıyla mali politikalar konusunda Parlamenteoya pek çok yasalar gelmektedir, gerek harcama gerek vergi boyutunda olsun gerekse borçlanma boyutunda olsun. Tabii, bu yasaların sağlıklı görüşülebilmesi açısından, Parlamentonun fonksiyonunu yerine getirilebilmesi açısından Parlamento komisyonun, özellikle Plan ve Bütçe Komisyonunun yeniden yapılanmasına ihtiyaç vardır ki bu son aşamadır yapılan alışmalar. Yani Plan ve Bütçe Komisyonu bir taraftan iki daimi alt komisyona ayrılacaktır, kesin hesap alt komisyonu ve bütçe komisyonu şeklinde. Diğer komisyonlar da sürece dâhil olacaklardır. Ama en çok eksikliğini duyduğumuz husus da şudur: Bir defa mali kanunların çıkarılması aşamasında Parlamentonun etkisinin artması ve görevini yerine getirmesi açısından önemli olan bir husus özellikle -tabii bu kanunların çoğu Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşölüyor- bu komisyon bünyesinde bağımsız araştırma kapasitesine sahip bir birimin oluşturulmasına ihtiyaç vardır. Bu yönde de çalışmalar vardır. Gelişmiş ölkelerde, pek

çok ülkelerde güzel örnekler vardır. Bu sağlandığı takdirde Parlamento bu konuda ne yapabilecektir etkinliğini de daha artırmış olabilecektir.

Bilindiği gibi, iktisat politikaları iki alt politikadan oluşmaktadır. Bir taraftan para politikası, diğer taraftan maliye politikası. Tabii, para politikasının etkileri oldukça kısa dönemlidir. Maliye politikasının etkileri ise orta, daha çok uzun dönemde ortaya çıkmaktadır. Tabii bu politikalar hiçbir zaman için biri diğerinin ikamesi olan politikalar değildir. Her ikisinin de uyumlu bir şekilde konjonktürün duruma göre veya kriz ortamı varsa krizin durumuna göre uyumlu bir şekilde kullanılmasına ihtiyaç vardır.

1930'lu yıllarda Keynesyen düşünce ile uygulamaya başlayan ihtiyari maliye politikaları 20'nci yüzyılın sonuna doğru yerine mali kurallara bırakmaya başladığını biliyoruz. Maliye politikası araçları üzerine getirilen sınırlamalar şeklinde belirlenen mali kurallar geçen yirmi yılı aşkın süredir pek çok araştırmacı ve politika yapıcısının ilgisini de çekmiş olduğunu ilave etmemiz gerekir. Son yıllarda pek çok ülkelerde görüyoruz, bütçe açıkları var, yüksek borçluluk oranları var, harcamalarda hızlı bir artış var. Hatta krizin etkisiyle birlikte gelişmiş ülkelerde bütçe açıklarının yine borçlanmadaki rakamlarının oldukça tırmandığını görüyoruz. Dolayısıyla artan bütçe açıklarını kapatmak ve uzun dönem maliye politikalarının sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla bu kurallar, mali kurallar çeşitli ülkelerde uygulanmaktadır, özellikle nüfusu yaşılanan ülkeleri dikkate aldığımız takdirde yaşlanma baskısı da bu kuralların uygulanmasını bir bakıma gerekli, zorunlu kılmaktadır.

Bugün dünya yine ilk oturumda belirlendiği üzere 1929 dünya iktisadi krizinden sonra en büyük krizin içinden geçmektedir. Dolayısıyla küresel krize karşı ilk ciddi tepki para politikası aracılığıyla olmuştur ancak istenen sonuç alınamamıştır. Bunun üzerine dikkatler daha çok maliye politikasına çevrilmiştir. Küresel krizle birlikte maliye politikasının öneminin daha da artmış olduğunu da ifade edebiliriz. Tabii, sadece küresel kriz değil küreselleşme olgusu da maliye politikasının anlayışı önemli ölçüde değiştirdiğini biliyoruz. Dolayısıyla küreselleşme maliye politikası araçlarından biri olan kamu gelirlerini oluşturan vergileme politikasını, özellikle vergileme yetkisi üzerinde oldukça önemli etkileri vardır.

Dolayısıyla bu oturumda değerli konuşmacılarımız bir taraftan Hazineyi temsil eden değerli konuşmacımız var, diğer taraftan Maliyeyi temsil eden değerli konuşmacımız var, üniversiteyi temsil eden, yine uluslararası kuruluşu, Dünya Bankasını temsil eden kuruluşlarımız var. Dolayısıyla maliye politikası alanındaki yeni yaklaşımları değerli konuşmacılarla birlikte hep beraber değerlendireceğiz.

Ben öncelikle ilk sözü yabancı konuğumuz Sayın Mark Thomas'a vermek istiyorum. Ancak Sayın Mark Thomas'ı kısaca tanıtmak istiyorum. Sayın Thomas Ankara'da Dünya Bankası Türkiye ofisinde baş ekonomisttir. Dünya Bankasında borç verme ve kamu sektörü yönetimi ve ekonomik politikalar üzerinde danışmanlık görevlerinden sorumludur. 1990 yılında Dünya Bankasına dâhil olmuştur. Avrupa, Latin Amerika, Afrika, Güney Asya'da çalışmıştır. Türkiye'ye gelmeden önce düşük gelirli ekonomilerde borçtan kurtulma, borçların sürdürülebilirliği, borç yönetimi konularında Dünya Bankası programlarını yürütmüştür. Brezilya'da Dünya Bankası programları koordinasyonundan sorumlu, kıdemli ekonomist olarak görev yapmıştır. Uzmanlık alanı ekonomik büyüme, sermaye piyasaları, borç yönetimi, iş gücü piyasaları ve bölgesel politikalar. Dünya Bankasına başlamadan önce Paris'te örgütlenme yönetimi üzerine danışmanlık yapan bir firmada çalışmış, Georgetown Üniversitesi ve Princeton Woodrow Wilson School'da öğretim görevlisi olarak da çalışmıştır. Oxford Üniversitesi Matematik bölümü mezunu olan Thomas McGill Üniversitesinde ekonomi dalında yüksek lisans ve Princeton Üniversitesinde de ekonomi üzerine doktora yapmıştır.

Şimdi, ilk sözü Sayın Thomas'a bırakıyorum.

Mark Roland Thomas (Dünya Bankası, Avrupa ve Orta Asya Bölgesi Baş Ekonomisti)³

Söz verdiğiniz için çok teşekkür ediyorum.

Beni buraya davet ettiğiniz için çok teşekkürler. Sivas'a gelmekten çok memnunum. Bugünkü sunuşuma hazırlık yaparken buraya gelmeden önce bu konu üzerinde düşündüm ve kendi kendime dedim ki size mali politikalardan ve mali yönetimden bahsedeyim, Parlamentodan o kadar da bahsetmem diye düşünmüştüm. Daha iyi bildiğim bir konu hakkında sizlere bilgi aktarabilmeyi çok arzu ederim yeni bir kendi bakış açısıyla, bu konferansa yani parlamentolarla ilgili bu konferansa bu bakış açısını getirebilmek istiyorum. Yani neyi gözetlemek, neyi denetlemek? Parlamentoların denetledikleri nedir ve gözetledikleri nedir? Buna yeni bir bakış açısı, kendi bakış açısıyla sunmak istediğim bir boyut katmak istiyorum. Bir yandan uluslararası bakış açıları sunuşumda boy gösterecek, dünyadan iyi uygulamaları aktaracağım ama aynı zamanda bizim Türkiye hakkında bildiklerimizle de bunları birlikte ele alarak Plan ve Bütçe Komisyonu ile yaptığımız çalışmalarını da dikkate alarak bunu sunmaya çalışacağım ve umuyorum sunumumun sonunda Türkiye için önemli ve anlamlı bazı şeyler aktarabilmiş olurum.

Psikologlar deneyler yaparlar insanların hafızalarıyla ilgili ve insanların üç ila yedi birim arasındaki şeyi hatırlayabildiklerini, ortalama da beş birim hatırladıklarını bulmuşlar deney sonuçlarında. O yüzden ben de iyi bir mali yönetimin beş ilkesi olduğunu söylemek istiyorum. Her bir beş ilkeden çok kısaca bahsedip en sonunda da toparlayacağım.

Şimdi, “beş ilke” diyoruz. Bunlardan birincisi mali sürdürülebilirlik, yani açık ya da borç düzeyinde sürdürülebilir mi acaba uzun vadede?

İkincisi, kalite. Kalite harcama yapınızı, içeriğini ve bunun amaçlarına ulaşım ulaşmadığını söylüyor.

Üçüncü ilke, öngörülebilirlik. Bu nedir? Önceden ne kadar para harcayacağınızı bilebiliyor musunuz ve bütçeleri uygulamaya koyduğunuzda bu amaçlara yakın bir gerçekliğe ulaşabiliyor musunuz?

Şimdi, karşı döngüsellik... Bununla ne kastediyoruz? Ekonomiyi istikrara kavuşturmak, konjonktürel değil, uzun vadede krizden etkilenecek şekilde değil daha istikrarlı ve daha uzun makroekonomik bakış açıları getirmek.

Beşinci ve belki en önemlilerinden bir tanesi denetim, hem ödeme öncesi hem ödeme sonrası denetim. Bu da beşinci ilke, hükûmetin harcamalarını, bütçeyi ve sonuçları denetlemek.

Evet, her bir beş ilkeye kısaca bakmak istiyorum ve umarım bunu yaparak benim bakış açısıyla bunların her birinin amacını ve burada parlamentonun gözetim rolünü oturtabilmiş olurum.

İsterseniz birinci ilke sürdürülebilirlikle başlayalım. “Bütçelerin sürdürülebilirliği” denildiğinde bu işin iki boyutu var. Temelde bu borcun sürdürülebilirliğidir ve herhangi bir ekonomi ele alındığında bir eşiğin üstünde borç varsa o zaman maliyeyi sürdürülebilir mümkün değildir. Bunun pek çok göstergesi var ve “Acaba sürdürülebilir düzey nedir?” dersiniz bunun tek bir cevabı yok, pek çok şeye göre değişir bu. Mesela Avrupa Birliğinin bunun için bir Maastricht Kriteri var. Gayrisafi yurt içi hasılanın belli bir yüzdesi olarak bir tanımı var. Türkiye’de burada belirlenen tanımlar çok yüksek olabilir. O yüzden sol taraftaki grafiği koydum. Orada Türkiye’nin şu anki durumunu görüyorsunuz orta vadeli programına, Türkiye’de gayrisafi yurt içi hasılanın yüzde 40’ı oranında bir rakam görüyoruz şu anda.

³ Konuşmanın İngilizce slaytları ek olarak verilmiştir.

Borç bir stoktur. Bir de sürdürülebilirliğin akış tanımları vardır. Yani kamu finansmanının borç açısından bakış açısı. Sağ taraftaki grafik bununla ilgili. Yani bir mali açığın sürdürülebilir olmaması ne demek? Her yıl borca borç katmak, bu nasıl oluyor? Aynı zamanda kamu borcunun patlama aşamasına gelmesi nasıl oluyor? Burada daha çok mali sürdürülebilirlik görüyoruz, borç sürdürülebilirliği değil.

Şimdi, “Yüzde 60 Avrupa Birliği tanımı.” demiştim borç eşiği olarak. Bu, Türkiye için uygun bir tanım değil. Bu tür tanımlar yapılırken pek çok şeye bakılması gerekir. Kabul edilebilir borç eşiği nedir? Bunun pek çok faktöre göre belirlenebileceğini söylemek lazım ya da başka bir deyişle sizin borcunuzun finanse edilmesinin zor olup olmadığına karar vermek için öncelikle mevcut borç stokuna bakılmalı başka pek çok şeyin yanı sıra. Mesela faiz oranlarına bakılmalı, borcunuzun çoğu bir döviz cinsinden mi, yoksa başka bir para birimi cinsinden mi gösteriliyor buna bakılır. Borcun vadesine bakılır, kısa vadeli mi değil mi? Aynı zamanda beklediğiniz büyüme oranına bakılır. Çünkü ekonomi büyükse borç stoku artmadan daha fazla borcun altından kalkabilirsiniz. Bir de faiz dışı fazla ya da mali açıklara bakılarak karar verilebilir. Onun dışında sizin belli yükümlülüklerinizin olması söz konusu. Mesela şu anda hiç hesapta olmayan ama sonradan çıkabilecek belli yükümlülükler olabilir. Bir de volatilité ve şoklar, bu tür şeyler yaşandığında borç düzeyinin düşük olması bir avantajdır tabii ki. Bunlar da sizin borç ve gayrisafi yurt içi hasıla oranınızı etkileyecek faktörler. İşte bu uzun bir liste gördüğünüz gibi ama hepsinin dikkate alınmasıyla bu eşiği belirlemek mümkün olur. Bu konuda pek çok çalışma yapılmıştır düşük ve orta gelir düzeyli ülkelerde ve yüzde 25 ile yüzde 40 arasında bir oran genellikle bu çalışmalardan ortaya çıkıyor.

Şimdi ikinci prensibe geçelim: Kalite, mali yönetimin kalitesi. Bu açıdan denklemin her iki tarafına da bakmak lazım hem elde ettiğiniz gelirler hem de harcamalarınızın kalitesine bakmak önemli. İsterseniz önce gelir tarafına bakalım. Burada dikkate alınacak birkaç şey var. Vergi yapınızın kalitesi açısından dikkate alınacak şeyler şöyle: Sistemin ne kadar güvenilir olup olmadığı birincisi. Bir yıldan diğerine ne kadar güvenilir? Eğer ekonomik konjonktür ya da döngüsel etkiler altında kalıyorsa güvenilirliği azalabilir ya da tam tersi. Bu birinci unsur. İkinci unsur, vergi sisteminiz adil mi, hakkaniyetli mi? Yani ödeme gücü yüksek olanlar daha mı çok vergi veriyorlar ya da gelir dağılımının üst aşamalarında bulunan kişilerin yükü orantılı mı daha düşük gelirli kişilere göre? Son unsur ise bozulmalar. Şunu kastediyorum: Bazı vergileri etkinlik açısından tahsil etmek daha kolay olabilir ya da bazı alanlarda güvenilmeyen gelir kaynakları yaratmak ve bozulmalar gibi riskler ortaya çıkabilir. Bu da sizin uzun vadede büyüme oranınızı azaltacaktır, düşürecektir. Gelir kısmı böyle.

Şimdi harcama kısmına bakalım: “Kamu harcamasının kalitesi” denildiğinde genelde şunu düşünürüz: Bu kamu harcaması amacına ulaşıyor mu, uzun vadede ekonomik büyümeyi artırıyor mu ve sabahki konuşmada da değinildiği gibi sağlık, eğitim gibi sosyal amaçlara, yoksulluğun azaltılmasına yarıyor mu? Buna bakmanın bir yolu şu: Keynesyen terminolojisini kullanarak gayrisafi yurt içi hasılanın kısaltması GDP’nin G’si nedir? Yani hükümet bir maliyet olarak, harcama miktarı olarak hesap verebilir tutulacak. Eğer harcamalar doğru yerlere yapılmıyorsa, etkin şekilde, etkili şekilde yapılmıyorsa, sınıfa giden öğretmenlere gitmiyorsa bu harcamalar, kimsenin refah düzeyini artırmayacaktır ve ekonomi yoksullaşmaya devam edecektir. Bir de harcamanın kalitesinin yapısı ile ilgili unsurlar var. Mesela cari harcamalar. Biz bununla ilgili belli bütçe sonuçları elde etmeye çalışırız. Fakat ne kadar yatırım yaptığınızla da olmuyor bu. Aynı zamanda sermaye harcamaları açısından da bu çok önemli.

Amerika Birleşik Devletleri’nden ünlü iktisatçı Arnold Harberger der ki: “İyileştirilmiş bir proje değerlendirme sistemi ekonomik verimliliği sürekli artıran bir sistemde sürekli ve devamlı bir şekilde devletin büyüme oranlarına etki yaratır.” Biraz buna vakit ayıralım isterseniz. Uluslararası en iyi uygulamalardan bir tanesini ele alalım: Şili, Güney Amerika’da. Şu anda birkaç yıldır ulusal bir yatırım sistemi var burada. Bu sistemde çok katı ve belirgin bir metodoloji kullanılarak yatırım projeleri değerlendiriliyor. Bu değerlendirmeleri bağımsız bir kurum yapıyor hükümet içerisinde. Sosyoekonomik getirilere bakılıyor bu değerlendirmede.

Aynı zamanda bu metodolojiye göre memurların, görevlilerin eğitimi yapılıyor, projeleri nasıl değerlendirecekleri ile ilgili. Bir de sonuçlar yayımlanıyor. Bütün bunların sonucunda ne oluyor? Şili’de siyasi süreç yatırım projeleri arasından seçim yapar ama bu yatırım projelerini bağımsız bir kurum önceden zaten değerlendirir, hükûmet onlar arasından seçer ve daha sonra işte hangi projenin daha çok istenebileceği, siyasi olarak daha çekici olup olmadığına bakılıyor. Bunu şimdi görsel olarak bu yansıda görüyoruz. Bu belge Şili Hükûmetine ait. Sol tarafta tüm olası yatırım projelerini görüyorsunuz. Hükûmet 2005’te bunlar arasından seçecekti. Sağa doğru gittiğinizde rakam azalıyor, sisteme girenlerin rakamı azalıyor. Daha önceki yıldan devredenler var bunlar arasında. Bir de değerlendirme sütunu var, sağdan ikinci. Burada maliyet fayda analizi yapılan, değerlendirilen projeleri görüyorsunuz. En sağda bütçe sütununu görüyorsunuz ve bu son iki sütun özellikle çok önemli. Burada çünkü siyasi anlamda belli şeyler kararlaştırılıyor.

Şimdi, öngörülebilirlik ilkesine, üçüncü ilkeye geçtik. Burada aslında pek çok şey söylenebilir ama özetle söylemek gerekirse öngörülebilirliğin üç düzeyi vardır. Birincisi bütçeleri toplam düzeyde öngörebilir olarak değerlendirebiliriz. Mesela Türkiye’de orta vadeli program ve mali çerçeve var. Size üç yıllık bir ufuk sunuyor gelirlerin toplamıyla ilgili ve daha sonra buna ilave olarak bir de bir yıllık bir yasama yılını kapsayacak bir bütçeden bahsediyoruz. İşte öngörülebilirliğin ilk düzeyi bu toplam düzey, aggregate düzey, makroekonomik değişkenlerle ilgili.

Şimdi ikinci düzeye geçelim, o da program düzeyinde öngörülebilirlik. Yani kamu kurumlarının yapacağı harcamalar düzeyinde. Üçüncü öngörülebilirlik düzeyi ise daha mikro, ayrıştırılmış küçük düzey. Yani burada şunu kastediyoruz: Kurumlarda yapılan harcamalar öngörülen bütçeye uygun mu? İşte bu üç düzeye ulaşabilmek için bazı şeyleri bilmek lazım. İyi bir planlama süreci gerekiyor, bir çerçeve gerekiyor, bir de yürütülmesine, bütçenin uygulanmasında kontrol olması gerekiyor. Bununla ilgili Mustafa Bey’in de bu sabah bahsettiği çalışmadan bulguları sizlerle paylaşmak istiyorum. Kamu mali yönetim performansı mukayese kriterlerine göre bir karşılaştırma yapılmış ve Avrupa, Orta Asya Bölgesi ele alınmış, Türkiye burada var aynı zamanda. Türk sistemine bakarak biz bunun güçlü ve zayıf yanlarını ve potansiyel iyileştirme yanlarını görmeye çalıştık.

Öngörülebilirlik unsuruna bakıldığında, bütçenin uygulanmasındaki kontrol bileşenine bakıldığında, Türkiye’nin bazı noktalarda iyileştirilebilecek şeyleri var ama vergi ve tahsilatıyla ilgili Türkiye daha da iyi olabilir, kendi notları çok yüksek değil. İç kontrollerle ilgili puanlama var, iç denetimle ilgili. Dediğim gibi, bütün bunlarda zaten Hükûmet şu anda çalışmalar yapıyor. Bunu bir eleştiri olarak kesinlikle söylemiyorum. Zaten bunlar şu anda ele alınıyor, bu devam eden bir iş programı. Bu alanlarda işin bu boyutunun iyileştirilmesi söz konusu.

Şimdi, dördüncü prensibe geçtik. İyi bir modern mali yönetime sahip olmak için dördüncü prensip karşı döngüsellik. Yani şu anda içinde bulunduğunuz koşulları değil, daha uzun vadede daha büyük şeyleri düşünerek hareket etmek. Bütçeyi yaparken elinizdeki kaynakları, mali politikalarınızı volatiliteden uzak ve ekonominin içinde bulunduğu konjonktürden uzak bir şekilde değerlendirmek. Bu grafikte ne görüyoruz? Türk ekonomisinin iki özelliğini görüyoruz. Koyu mavi ile gördüğümüz yıllık büyüme oranı Türk ekonomisinin 2000’den bu zamana kadar. Açık maviler ise faiz dışı fazla, IMF programının tanımına göre tabii. Aynı yıllar için geçerli bu. Bakın, çok şaşırtıcı, iyi yıllarda yani iyi büyümenin olduğu yıllarda fazla yüksek ama kötü yıllarda daha az olmasını beklersiniz. İşte, konjonktüre karşı yani karşı döngüselden kastımız bu. Yani iyi geçen yıllarda daha çok tasarruf yapıp, kötü yıllarda tasarruf ettiğinizi daha çok harcıyorsunuz, volatilité artıyor ekonomide. İşte, bu resmin bir boyutu. Yani mali yönetimde buna dikkat edilmesi gerekiyor ama bunu başarmak için mali politikanın gerçekten karşı döngüsel olması lazım. Çünkü iyi geçen yıllarda elde para vardır, hükûmetten belli şeyler isteniyordur, talep vardır ve o dönemde siyasi olarak bu baskılara karşı durmak çok zordur. Benim ülkemde, İngiltere’de biz şu anda bütün bunların sonuçlarını tek tek görüyoruz. 2000’lerin ortalarında bir patlama yılı oldu biliyorsunuz ve mali fazlanın

artmasından ziyade Hükûmet önümüzdeki günler iyi geçer nasılsa diye sağlığa, eğitime harcamaları artırdı, bunlar tabii ki iyi ama ya günler kötü geçerse. İşte o zaman bunlardan kesintiye gitmek daha da zor olacak. İşte o yüzden artık şu anda çok kötü bir resesyon da yaşanıyor bu ülkede. Resesyon sırasında ve sonrasında bu program kesintilere gitmek zorunda kaldı. Gerçekten siyasi bir alandan bahsediyorum aslında şu anda. O açıdan bu kadar siyasi bir ortamda bu mali kurallar çok etkili olabiliyor, işe yarayabiliyor.

Şimdi, beşinci prensibe geçtik: Denetim, dış denetim ve yasal gözetim, denetim. Mustafa Bey bölge düzeyinde bundan bahsetti. Bu sonuçlar Türkiye’yi diğer üst orta gelir düzeyindeki bazı ülkelerle karşılaştırıyor, akranlarıyla uluslararası düzeyde karşılaştırıyor. Bir de bazı üst düzey gelire sahip ülkelerle karşılaştırıyor. Mavi, Türkiye'nin puanlarını gösteriyor üç değişkene göre. Bu üç değişkenden Mustafa Bey bahsetmişti. Nedir? Dış denetimin kapsamı, yapısı ve takibi. Aynı zamanda yıllık bütçenin yasal denetimi, bir de dış denetim raporlarının yasal gözetimi, denetimi. Maviler Türkiye'nin puanları, sarılar üst orta gelir düzeydeki ülkeler ve kırmızı ise üst düzey gelire sahip ülkeler. Buradaki ilginç şey şu: Türkiye Mustafa Bey’in söylediği kalıplara, paternlere tamamen uyuyor. Yani yasal denetimde puanlar iyi yıllık bütçede, bütçe kanunuyla ilgili durum iyi ama dış denetimin yapısı ve kapsamı konusunda ve bu dış denetim raporlarının yasal denetimi açısından çok çok çok iyi bir durumda değil.

Şimdi, beş kriteri, beş prensibi bu şekilde ele almış oldum. Sözlerime son vermeden önce birkaç şey daha söylemek istiyorum mali kurallarla ilgili.

Mali kuralların neler olduğu ve bunların neyi amaçladığını bilmek, bu beş prensibe nasıl ulaşacağını bilmek çok önemli. Bunun için öncelikle mali kuraldan ne kastediliyor bunun netleştirilmesi gerekiyor. Mali kural sadece yıllık bütçe değildir, hedef koyan bir yıllık bütçe değildir, aynı zamanda orta vadeli program da değildir mali kural. Mali kural bunun daha ötesinde, yani sayısal hedefler belirleyerek organize bir şekilde uzun vadede bir şey ortaya koymaktadır. Başka bileşenleri de vardır. Mesela bir çerçevesi vardır mali kuralın. Belli maliyet ve yaptırımları vardır örneğin. Mali kurala uymazsanız bunu yaptırımları ve belli bir yükümlülüğü olacak. Bir de bunun izleme ve yürütme prosedürü var. Mali kurallar prensipte ilk başta bahsettiğim ilk dört prensibe katkıda bulunur. Nelerdir? Sürdürülebilirliğe katkıda bulunur çünkü kamu borcunu sürdürülebilir kılmaya yöneliktir. Ayrıca kaliteye katkıda bulunur, kamu yatırımlarının düzeyiyle ilgili mesela. Öngörülebilirliğe de katkıda bulunur mali kurallar tabii ki. Bir de yine çok önemli, karşı döngüsellik yani karşı konjonktürel olmayı sağlar. Yapısal bir açıyla karşı karşıya kalmaktan daha uzak bir duruma getirir sizi. İyi yıllarda harcamayı kısıtlayıp kötü zamanları daha kompanse edebilmek gibi yaklaşımlar.

Şimdi, ben bu fikirleri yüksek sesle sizlerle paylaşıyorum çünkü buradaki amacım bu mali kuralların genel hedefine ulaşmasının nasıl izlenebileceği. İşte bunları başarmak için öncelikle mali politika çerçevesinin zamanlama tutarlılığı ve tutarsızlığından da muzdarip olacağını düşünmek lazım. Mesela üç, dört, beş yıllık hedefler konuyor ve o zaman yaklaştığında da hedefler revize ediliyor ama bunlar eğer tesis edilebilirse hükûmete önceden sinyaller gelebilecek, piyasalara sinyaller gelebilecek ve bu beklentiler konusunda bir çıpa gibi görev görecek. Bununla ilgili bir şey söylemek istiyorum çünkü bu sabahki tartışmalarla çok ilgili. Bir mali kural genelde kanunla uygulanır. Yani parlamentonun geçirdiği, yasama organının geçirdiği bir şeydir. Dolayısıyla bir mali kuralı tanımlarken hiçbir şekilde egemenlik haklarının azalması ya da ülkeyle ilgili böyle bir şey söylemeye çalışmıyorum. Burada önemli olan, hükûmetin bir kesiminin önceden belli taahhütler altına girmesi ve bu kuralları izlemesidir demek istiyorum.

İşte, benim sunmaya çalıştığım tablo bundan ibaret genel olarak. Yani en iyi performansla sahip ekonomi yönetim sistemlerinde bunlar iyi mali yönetimin unsurları ve “Bunun Türkiye için anlamı nedir?” diyecek olursak bununla ilgili paylaşmak istediğimiz bazı şeyler var. Örneğin, bu grafik. Burada büyük resmi görüyoruz. Bu bir karşılaştırma grafiği. Türkiye’yi seçilmiş üst orta düzey gelir sahibi ülkelerle karşılaştırıyor. Altı boyutta karşılaştırma yapıyor.

PEFA çerçevesi sabah size sunulmuştu, ona göre karşılaştırma yapılıyor ve bu bir örümcek ağı gibi. Bu mavili şekli görüyorsunuz, Türkiye'nin performansının altı boyutta nasıl olduğunu gösteriyor ve kırmızımsı, pembeye benzeyen resim ise üst orta düzey gelire sahip ülkelerin performansını gösteriyor. Buradan ne çıkarabiliriz? Türkiye aslında ortalamada kamu mali yönetiminde gayet iyi performansa sahip diğer ülkelere göre ama iyi performansı olmadığı alanları nelerdir diye bakacak olursak iki şey söyleyebiliriz. Birincisi, PEFA çerçevesinin “bütçe güvenilirliği” olarak adlandırdığı şey. Yani ödenmeyen borçların nasıl yönetildiği ile ilgili durumda Türkiye'nin performansı çok iyi değil. Bir de bütçenin dış denetimi. Yani sadece üst orta gelir düzeyindeki ülkeler değil, Türkiye için de geçerli bu. Türkiye de burada diğerleri gibi bir performansa sahip. Yani dış denetim çok önemli. Türkiye’de Sayıştay Kanunu’nun ne kadar önemli olduğunu söyledik, verilerin yasamaca kullanılması çok önemli, dış denetim kurumlarının verilerinin parlamentoda kullanılması çok önemli. İşte biz bütün bunlar üzerinde çalışıyoruz ve gelecekte bunlarla ilgili gelişmeleri görmeyi dört gözle bekliyoruz.

Şimdi son kısma geldim, sonuç cümlelerine. Bu grafiği hatırlayacak olursanız şunu söyleyebiliriz: Türkiye aslında iyi durumda. Türkiye’de mali yönetimle ilgili iyi bir sistem var. Bütçe kanunu iyi, bununla ilgili rutin uygulamalar iyi ve gözetimle ilgili iyi sistemler var ve her ülkede olduğu gibi tabii ki aslında daha da iyi olabilecek alanlar da var. İşte kamu mali yönetim performans kriterleri ile ilgili de söylediğimiz gibi, biz bu konuda çalışmaya devam ediyoruz birlikte. Parlamentoların oynayacağı çok önemli bir rol var, sadece Türkiye’de değil, her ülkede mali süreçlerin gözetimi açısından parlamentolar çok önemli. Türkiye özelinde zaten Türkiye'nin performansı iyi, daha da iyi düzeye, uluslararası iyi uygulama düzeyine çıkarılabilmesi önemli. Beklemede olan bazı kanunlar, bazıları zaten kabul edilmiş olan ya da bazıları daha havada olan kanunlar ve tamamlayıcı reform çalışmaları var. Bunların da gerçekleşmesi durumu iyileştirecektir. Mali Kural, Devlet Yardımları Kanunu, Sayıştay Kanunu, beklenmeyen çıkabilecek yükümlülüklerle ilgili uygulamalar, yatırım analizinin güçlendirilmesi ve daha uzun vadede vergi reformu gibi şeyler, bütün bunlar çok büyük katkıda bulunacak şeyler.

Son olarak, bazı konuşmacıların söylediği şeyi tekrarlamak istiyorum. Parlamentolar kendi içlerinde de kendi yetkinliklerini, kapasitelerini artırabilmeli, politika analiz edebilme, yatırımları analiz edebilme kapasitelerini, bütçe tekliflerini analiz etme kapasitelerini parlamentolar içerisinde de geliştirebilmeliyiz.

Çok teşekkürler.

Oturum Başkanı Doç. Dr. Sait Aba: Sayın Thomas’a değerli katkılarından dolayı teşekkür ediyoruz.

Tabii en son mali kuraldan bahsetti. Mali kuralın politikacılar açısından anlamına ben dikkat çekmek isterim. Politikacılar sorumsuz mali davranışlarına karşı yükselecek siren seslerinden kurtulmak için kendilerini mali kural direğine bağlamaktadırlar. Yani politikacılar açısından anlamını ifade etmiş olayım.

Evet, ikinci konuşmacımız Sayın Profesör Doktor Ahmet Fazıl Özsoylu.

Sayın Özsoylu Viyana İktisat Üniversitesi İktisat Bölümünü bitirmiş, 1991 yılında aynı üniversitede doktora eğitimini tamamlamış, 1994 yılında doçent, 2000 yılında profesör olmuştur. Kayıt dışı ekonomi, kamu sektörü, Türkiye ekonomisi üzerine yazılmış 8 kitabı, 50’nin üzerinde makalesi bulunmaktadır. Son dönemde Çin ve Hindistan üzerine çalışmalar yapmakta, yeni sanayileşen ülkelerin sanayileşme deneyimlerini kitaplaştırmaktadır.

Buyurun Sayın Özsoylu.

Prof. Dr. Fazıl Özsoylu (Çukurova Üniversitesi, Maliye Bölüm Başkanı)

Çok teşekkür ederim Değerli Başkanım, Sayın Hocam.

Değerli konuklar, saygılarımı sunuyorum.

Bu sempozyumlarda öğleden sonra konuşmacı olmanın handikabını da göz önünde bulundurarak ümit ediyorum çok fazla sıkılmayacağım.

Değerli Başkanım, ayrıca da zamana uymaya azami ölçüde gayret göstereceğim. Umarım ben mahcup olmam.

Ben bu konuşma metnini hazırlarken aklımda iki tane konuyu bulundurdum. Bu yeni gelişmelerle ilgili maliye politikasında yeni yaklaşımlar, yeni uygulamalar, yeni gelişmeler ama arka taraftan da ana konumuz parlamentonun rolü ve parlamento devreye girdiği zaman nasıl sonuçlar alınmış, belli birkaç tane ana başlık, benim için çarpıcı olan örnek veya müdahale olamamış ve nasıl sonuçlar alınmış o noktalara da değineceğim veya değinmeye çalışacağım.

Analizi 2000 yılından başlayıp günümüze kadar getirmeye çalıştım. Bu on yıllık süreyi de -bu dönemlendirme işi çok doğru olmaz, her zaman da tartışmaya çok açıktır ama- 2000-2002, 2003-2006, 2007-2010 şeklinde dönemlendirdim. Bunun sebebi de 2002’de Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’nın ciddi anlamda uygulanmaya başlaması idi. 2003-2006 arasında AK PARTİ’nin bir performansı ve o programa bağlılığı şeklinde algıladım. 2007’den sonra da bana göre kriz Türkiye’de 2007’de başladı yani 2006’dan sonra belli sıkıntılar kendini çok belirgin bir şekilde göstermişti, orada gerekli adımlar atılmadığı için böyle bir dönemlendirmeye gittim. Tabii bu tartışılabilir ve kesinlikle itiraz da edilebilir.

Şimdi, malumunuz, biz 2000 yılına enflasyonla mücadele programıyla girdik. O dönem çok ciddi ve konuyla ilgili de heyecanlı bir program açıklandı. Aslında, 2000 yılını da gayet güzel geçiyormuş gibi düşünüyorduk, her şey yolunda gibiydi fakat birden bire kasım, ardından da 2001 Şubat ayında, ardı ardına çok ağır bence iki kriz yaşadık. Çünkü istikrar programları uygulandığı zaman hem eski hem yeni yaklaşımların ortak söylediği bir şey var: Borç yükünü belli bir sınırın üzerine çıkartamazsınız, kamu açıklarını belli bir seviyenin üzerine çıkartamazsınız, faizler belli bir seviyenin üzerine çıktığı zaman bu çok ciddi potansiyel tehlikeler yaratır, bir de bankalarınız belli bir disiplinden uzaksa istikrar programlarını uygulamanızda her zaman ayağınız kayar. Şimdi eskiye dönüp hem içimizi karartmak istemem hem de çok konuşulduğu için, tekrar tekrar tekrarlamak da istemem ama biliyorsunuz bu uygulamaya çalıştığımız program başarısız oldu ve ardından “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” ilan edildi.

Bu Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, özü itibarıyla analiz edildiğinde oldukça çağdaş öğeler de içeriyordu. Vakti, sabahleyin Nihat Hoca’nın özenle üzerinde vurguladığı bir şey vardı yani Parlamento mu karar verdi buna, yoksa başkaları karar verdi de Parlamento da onu uygulamak durumunda mı kaldı? Hani, Değerli Hocama saygısızlık yapıp cevap vermek gibi bir tavır içerisinde değilim takdir edersiniz ki ama iyi böyle bir karar alındı, Parlamento da iyi ki uygulamış diye de aklımdan geçirmiyor değilim çünkü herhâlde doğruları yaptık o dönemde. Çünkü, biliyorsunuz, o programın açıklanışında yani açıklanırken ifade edilen iki belirgin şey vardı Türkiye ekonomisiyle ilgili olarak ki az önce Sayın Mark Roland Thomas da aynı şeylere vurgu yaptı. Sürdürülemez bir iç borç dinamiği vardı yani bizim 2001’deki Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’nda da vurguladığımız nokta o. Bir de başta kamu bankaları olmak üzere mali sistemdeki sağlıklı yapı ve diğer yapısal sorunların kalıcı bir çözüme kavuşturulamamış olması yani bankalar sorunu vardı. Bu çerçevede içerisinde, yine hatırlayacaksınız, dört ana başlık altında güçlü ekonomi programı oluşturuldu, mali sektörün yeniden yapılandırılması öngörülüyordu,

devlette şeffaflığın artırılması öngörülüyordu, ekonomide rekabetin etkinliğinin artırılması ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi. Takdir edersiniz ki burada da bu yeni söylemle yani yeni yaklaşımla, mali yaklaşımla mutlak paralellikler arz ediyor, bu anlamda da çağdaş bir programdı.

Burada belki de bu programın ve daha sonraki neticelerini aldığımız, bence olumlu neticelerini aldığımız en önemli program yani uygulamaya soktuğumuz program da enflasyonla mücadelede enflasyon hedeflemesiydi. Bu konuyla ilgili, enflasyon hedeflemesi nispeten yeni bir konuydu yani 90'ların ikinci yarısından sonra daha fazla çıktı, vakıa bizim enflasyon hikâyemiz çok uzun olduğu için, 1970'lerden sonra enflasyonla mücadelede neler yapılabilir konusunda bir dizi şeyler var. Çok enteresan, yaş ilerleyince galiba tarihe ilgi birazcık daha fazla artıyor, ben de tarihle ilgilenmeye başladım. Bu tarihle ilgili araştırmalar yapılırken, 1978'de çok enteresan bir şey var, iki açıklama var, çok da çarpıcı. Biri Kenan Bulutoğlu'nun diğeri de Besim Üstünel'in. O dönem, iki akademisyen de aynı zamanda danışmanlık yapıyorlar, orada da özenle şeyin üzerine vurgu yapılıyor, Merkez Bankasının bağımsızlığı ve enflasyonla mücadelede daha ciddi maliye politikalarının uygulanması konusuna. Yani bunlar artık İnternet sitelerinde filan da var, 78 ve 79'daki programlar açıklandığı sıradaki bildirilen görüşlerdi ama uygulanamamış. Fakat bu enflasyon hedeflemesinin yani daha modernleşmiş ve daha anlaşılır bir şekilde uygulanır hâline biz 2000'den sonra geçiyoruz ve enflasyonla mücadelede önemli bir başarı sağlandığını düşünüyorum, özellikle Merkez Bankasının bağımsızlığı ve para politikalarını bağımsız bir şekilde yürütmesiyle beraber.

Bu dönem içerisinde, 2000-2002 yılları arasında, 2002 yılında bazı önemli pozitif dönüşümlerin olduğunu gözlemliyoruz Türkiye ekonomisi açısından. Özellikle ekonomik büyümede tekrar bir ivmenin kazanılmış olması var, bu çok önemli. Kişi başı gelirden yani 2000'le mukayese edilirse çok ciddi bir iyileşme yok. Kamu kesimi dengesinde kısmi bir düzelme var. Diğer şeyler itibarıyla, iç borç stoku, dış borç stoku ve o göstergeleri itibarıyla... Biliyorsunuz, uluslararası göstergeler açısından çok önemli olan, iç borcun gayri safi millî hasılaya oranı yani iç borç yükü ve iç borcun vergilerle karşılanabilir oranlarının belli seviyelerin üzerine çıkması durumunda yaşanabilecek tehlikeler -bu yüzde 60 seviyesinin üzerine çıktığı zaman- dış borçla ilgili olarak da dış borcun, ihracat gelirleri ve faiz ödemelerinin ihracat gelirlerine oranlarıyla ilgili göstergeler vardır, bu göstergelerin tamamında işlerin çok kötü olduğunu görüyoruz. 2002 yılında bir facia daha var ki o facia sanırım günümüze kadar devam ediyor, işsizlik rakamları yüzde 6'lardan yüzde 10'lara fırlamış, o günden sonra da bence de hiç düşmemiş, bir ara yüzde 9,6 oluyor ama çok inandırıcı gelmiyor bana, onu da az sonra arz edeceğim.

Bu dönemde, bu Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'yla ilgili olarak bir ufacık noktayı tespit etmek isterim. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve sabahki tartışmayla bağlantılı olarak Parlamentonun rolü. Hatırlarsanız orada "on beş günde on beş kanun" parolasıydı âdeta, on beş kanun çıkartılmıştı. Bu on beş kanunun ne kadar incelenip Mecliste ne kadar tartışıldığı, hani Parlamentonun rolünün olması açısından bir soru işaretidir benim açımdan. Ama o dönemde yaşadığım bir güzel anıyı aktarmak istedim, o da Parlamentonun rolü. İşte sabah Nihat Hoca'nın da bahsettiği o olumlu yan yani "Çelişki gibi olmuyor mu?"daki o müdahalenin nasıl olumlu bir şeye dönüşebileceği. Bu on beş günde on beş kanun yasası çıktığında, özelleştirmeye ilgili bazı açıklamalar, önermeler vardı. Onlardan bir tanesi de beş yıl işlenmeyen madenlerin özelleştirilebileceğiyle ilgiliydi. Bizim fakültemiz de o dönem kampüse taşınmıştı -ben Çukurova Üniversitesinde öğretim üyesiyim- kampüse taşındığı sırada maden mühendisleriyle aynı mekânı paylaşıyorduk yani ayrı koridoru paylaşıyorduk. O dönemde, maden mühendisleri, madenlerin özelleştirilmesiyle ilgili kaygılarını Adana'daki parlamenterlere aktardılar -o dönem Adana'nın bir parlamenterisi de bakan idi- ve bu kanunun burada yani "on beş günde on beş kanun"daki o beş yıl işlenmeyen madenlerin özelleştirilebileceği kavramı, o cümle çıkartıldı. İşte bunu da gene Parlamentonun bir katkısı olarak, hayırlı bir katkısı olarak ve yetki alanının genişletilmesi hâlinde ne kadar etkili olabileceğinin bir göstergesi olarak düşünüyorum.

Türkiye ekonomisi açısından, 2003'ten sonra günümüze kadar gelecek olursak, iki çok önemli şey var 2003 yılında. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın yanı sıra biri "Acil Eylem Planı" bence, bir diğeri de doğrudan iktisat açısından ilgili olmasa bile, ekonomimizle ilgili olmasa bile neticesi çok olumlu veya etkili olmuş, benim açımdan olumlu olmuş, onu da belirteyim, Acil Eylem Planı'nın yanı sıra 1 Mart tezkeresi. Malumunuz, 1 Mart tezkeresinden hemen önce hatırlarsanız, 1 Mart tezkeresini kabul ettiğimiz takdirde yaşadığımız ekonomik sıkıntıların derhâl giderileceği, çok önemli düşük faizli, uzun vadeli kredi, savaş sonrasında Irak'ın inşasında Türk firmalara ayrıcalıklar tanınacağı filan şeklinde bir rivayet oluşuyordu tüm Türkiye'de, en azından gazetelerde köşe yazıları filan vardı. 1 Mart tezkeresi reddedildi, bu da Parlamantonun gücü olarak önemli bir gelişme diye düşünüyorum ve ekonomik etkileri de ona göre önemliydi. Acil Eylem Planı da bizim çağdaş uygulamalara geçmemiz açısından son derece önemli açılımlar içeriyordu. Malum, Acil Eylem Planı 205 faaliyeti kapsıyordu, dört ana başlıktan oluşmuştu, kamu yönetimi reformu, ekonomik dönüşüm programı, demokratikleşme ve hukuk reformu ve sosyal politikalar. Bu dört başlık içerisinde de ciddi, çağdaş yaklaşımlara uyum gösteren, onlarla paralellik gösteren uygulamalara geçildi. Bu uygulamalar neticesinde, zannediyorum 2006'nın sonu itibarıyla, 2000 yılıyla, 99'la veya 2002'yle mukayese edilemeyecek kadar iyi konumdaydık. Ne bakımdan iyi konumdaydık? Bir, ekonomik istikrar açısından; iki, kamu kesimi dengesi açısından, temel göstergeler itibarıyla, enflasyon açısından çünkü enflasyon artık yüzde 9'lar seviyesine inmişti; kişi başına gelir açısından, buradan bir yükselme vardı, ki burada mali disiplinin sağlanması anlamında ciddi bir atılım var idi. Burada iç borç stokunun millî gelire oranı yani iç borç yükü önemli ölçüde düşmüştü gösterge itibarıyla, miktar itibarıyla artmıştı belki ama keza dış borç stokunun yükü bir azalma göstermişti. Bunun arkasında da gene çağdaş politikaların, çağdaş maliye yaklaşımlarının önerdiği kamu kesimi disiplininin, mali disiplinin sağlanmasının katkılarının olduğunu düşünüyorum.

2007 sonrasında yani 2006'dan sonra Türkiye bence çok kritik bir döneme girdi hem siyaseten hem ekonomik anlamda. Siyaseten, hatırlarsınız, yaşanan cumhuriyet mitingleri ve arkasından e-muhtıra ve ona karşı verilen, karşı konulan tavır, ardından 367 meselesi, ardından seçimler, ardından Cumhurbaşkanlığı seçimi, ardından Anayasa değişikliği filan, bence 2007 kayıp bir yıl oldu. Şimdi, hani ukalalık etmek istemem ama sabahleyin Değerli Hocam Profesör Doktor Nazım Ekren konuşurken -belki de ben yanlış anladım- "Bu kriz beklenilmeyen bir krizdi." dedi ama doğrusu, mesela Çin'de bununla ilgili çok ciddi tartışmalar yapıldı yani hem bilimsel anlamda -keza Hindistan'da- yani bu sanki çok büyük bir sürpriz değildi. Türkiye'de bazı krizi öngören çalışmalar vardı. Mesela Soli Özel, o sık sık yazdığı için bunu, kriz geliyor, kriz geliyor... Bir de "Türkiye'de kriz olacak." şeklinde yaklaşım vardı hatırlarsınız "Bu hafta sonu olmazsa gelecek hafta sonu mutlaka bir kriz olacak, bugün olmazsa eylüle kesin, kasıma kesin." filan diye o dönem kriz bekleyenler vardı ama bu kriz bekleniyordu bence. Nitekim, 2007'de Çin ve Hindistan bu konuda çok ciddi hazırlık içerisine girdi, keza Şili ve Brezilya'da da ciddi hazırlıklar olduğunu görüyoruz ve 2008'e hiçte öyle hazırlıksız yakalanmadılar. Biz 2007'yi bence israf ettik, çok iyi kullanamadık diye düşünüyorum.

Ardından, 2008, bu küresel kriz. Küresel krizle ilgili olarak, yine küresel krizin etkilerini aşmak anlamında bir dizi kararlar alındı. Bu kararların ne olduklarının detaylarına girmek zannediyorum oldukça sıkıcı olur ama küresel krizin Türkiye ekonomisine etkilerini analiz ederken bir kez daha çağdaş mali yaklaşımlarla uyumlu olunması hâlinde nasıl olumlu sonuçlar alınabildiğini görüyoruz. Burada birinci nokta "Bir kriz yani küresel bir kriz yaşandığında bunun etkileri bir başka ülkede nasıl olur?" Bununla ilgili temelde beş yaklaşım var biliyorsunuz yani bunu altıya, yediye, ona da çıkartmak belki mümkün, belki üçe de indirmek mümkün ama genel yaklaşım olarak beş denildiği için ben de beş dedim. Bir de Mark "Sayıları uzatmayın ya üç ya yedi arasında sıkıştırın..." Beşte kalsın diye beş dedim.

Şimdi bunlardan ilki biliyorsunuz efendim, küresel kriz neticesinde bankacılık sisteminiz kuvvetli değilse çöküşe uğradı ülkeler, özellikle Avrupa Birliği ülkeleri, özellikle İzlanda,

özellikle İrlanda değil mi, hatırlarsınız. Biz bu anlamda, 2001’de yaşadığımız deneyimden olumlu sonuçlar çıkardık ve Allah’tan ki taviz vermedik. Bu bizim bir avantajımızdı.

İkinci husus, krizin çıktığı ülkeyle diğer ülkenin çok yoğun bir ekonomik ilişki içerisinde olması, bu anlamda kriz Amerika Birleşik Devletleri’nde çıktı. Bizim çok da yoğun ekonomik ilişkimiz yok Amerika Birleşik Devletleri’yle ama onlarla çok fazla ilişkili olup ve ekonomisi birden bire yere vuran Avrupa Birliği ülkeleriyle çok fazla yoğun ilişkimiz var, buradan dolayı bir olumsuz etkilenme yaşadık. Buna da doğrusu almış olduğumuz maliye kararlarında bir ciddi açılım getirebildiğimizi düşünüyorum yani o noktada biraz sanki âciz kaldı.

Üçüncü etkilenme yöntemi, ülke ekonomisinde dış ticaretin ne kadar ağırlıklı olduğu. Sanırım, Türkiye ekonomisi için de “dış ticareti çok ağırlıklı bir ekonomi” diyemeyiz çünkü ekonomik büyümenin unsurlarını analiz ettiğimizde daha çok iç tüketim bağlantılı bunlar yani bizim ekonomik büyümemiz. Hâl böyle olunca, dış ticaret bağlantısıyla ilgili bir olumsuzluktan bahsetmek Türkiye’de mümkün değil.

Dördüncü unsur, yine küreselleşmeyle beraber gündemimize gelen çağdaş bir oluşum, ekonominizin küresel üretim zincirlerinin ne kadar parçası olduğu. Yani küresel üretim zincirinin bir parçası mı? Bu anlamda Türkiye ağır bir darbe yedi gibime geliyor çünkü krizi en ağır hisseden sektörler bizde otomotiv sektörüydü. Neden otomotiv sektörü bu kadar ağır kriz yedi? Çünkü küresel zincirin bir parçasıydı yani malum biz nihai ürün üretmiyoruz, hep ara mal üretiyoruz, yedek parça üretiyoruz, o bakımdan bunun altını çizmekte yarar var.

Son unsur da efendim bu krizin etki ettiği, o da en basit ifadesiyle sıcak para giriş ve çıkışıyla ilgili. Şimdi bu sıcak paranın akışıyla ilgili hangi yıllarda ne kadar aktı, ne kadar azaldı filan, bunları hesaplayıp da sürekli bunlar üzerinden analiz yapan hocalarımızın -kulakları çınlasın, Allah uzun ömür versin- analizlerine de baktığımızda hakikaten sıcak paranın çok etkisi olduğunu ve Türkiye’deki krizin de bundan olumsuz anlamda etkilendiğini görüyoruz. Ama zannediyorum burada bir başka hususun altını daha çizmemiz gerekiyor ki o da modern mali yaklaşımlar açısından çok önemli ve artık ihmal edilmemesi gereken bir şey, o da beklentiler ki bunu da Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği yapıyor biliyorsunuz, sayfasında da sürekli “iş adamlarının, iş dünyasının beklentileri” adı altında yayınlar yapıyor. Beklentilerin yükselmesiyle veya düşmesiyle krizin ağırlaşması ve krizi atlatan unsurların paralellik gösterdiği çok belirgin bir şekilde belli.

Şimdi bütün bunları söyledikten sonra -sürenin de sonuna yaklaşıyorum zannediyorum, hemen bağlayayım- bütün bunlardan sonra değerli dinleyiciler, saygıdeğer büyüklerim, genç arkadaşlarım; bu dönemde Türkiye ekonomisiyle ilgili iki noktanın daha altını çizmemiz gerekiyor diye düşünüyorum. Bunlardan bir tanesi, bu dönemde, bizim bütün 80’li, 90’lı yıllarda hep üzerine vurgu yaptığımız ama 2000’li yıllarda kısmen faydalanmaya başladığımız bir olgu var, doğrudan yabancı sermaye yatırımları. Bu doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının özellikle altını çizmek gerekiyor çünkü ben birçok akademisyen arkadaşımızın, büyüğümüzün veya genç akademisyenlerin, doğrudan yabancı sermaye girişiyle bazı ülkelerin nasıl kalkındıklarını anlatan tezlerini biliyorum, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının önemini anlatırken. Bizatihi de, âcizane, Çin’le fazlaca kafayı bozdum bu aralar, Çin’i de biliyorum, İrlanda ve sair gibi. Şimdi, bu örneklerden hareket ettiğimizde şunu görüyoruz efendim: Hakikaten doğrudan yabancı sermaye çok önemli ve Türkiye’ye 2004’ten sonra, 2003’e kadar aşağı yukarı yıllık ortalama 1 milyar 200 milyon dolarlık bir yabancı sermaye girerken, 2004’ten sonra bu rakamlar 22 milyara kadar yükseliyor 2007 yılında. Bu çok hayırlı bir gelişme. Bunun farklı açıklamaları olmakla beraber, burada bir kritik noktanın altını çizmekte yarar görüyorum çünkü bu çağdaş gelişmelere uymuyor, çağdaş maliye yaklaşımlarına çok fazla uymuyor. Neden? Efendim, bize gelen yabancı sermaye yatırımlarının 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 itibarıyla dökümlerine baktığımızda, bu yatırımların en fazla yüzde 27’si, 2007 yılında sanayi yatırımı olarak gelmiş, diğerlerinin tamamı hizmetler sektörüne gelmiş, haberleşme, ulaştırma, depolama, finans, özellikle de finans alanında, banka alımları vesaire,

vesaire. Özellikle bunlar da özelleştirme kanalıyla gelmiş yani “greenfield yatırım” dediğimiz, özellikle yatırım yapmaya, sıfırdan istihdam yaratmaya gelmemiş. Bununla ilgili ne yapıp ne edilip nasıl bir tedbir alınacağı biliniyor ama bunu demek ki... Yeniden dünyayı keşfetmeye gerek yok, bunların hepsi var, neler yapılması... Ama bu konuda Parlamentomuzun çok aktif olmadığı kanaatindeyim veya siyasal iktidarın, her neyse onun adı.

Sözlerimi tamamlamadan son dakikamı iki noktayla tamamlamak isterim. Bunlardan ilki, son on yıl içerisinde son derece çağdaş, son derece yerinde, son derece hayırlı bir karar olarak değerlendirdiğimiz ve bundan dolayı iktidara da minnet sunmamız gereken kalkınma ajansları. Sabahleyin Sayın Valim de bahsetti, kalkınma ajansları hakikaten son derece çağdaş bir atılımdı, son derece çağdaş bir açılımdı. Âcizane, 1999’dan 2002 yılına kadar bu konunun gündeme taşınmasıyla ilgili çokça yazdığım, çizdiğim için birazcık da galiba bu kalkınma ajanslarını takip ettim fakat bu kalkınma ajanslarının zaman içerisinde etkin olmadığı ve arzu edilen sonuçları doğurmadığı kanaatindeyim. Hatta ben Adana -ihbar ediyordum gibi değil de- Çukurova Kalkınma Ajansının veya Antakya’daki kalkınma ajansının sadece ve sadece Avrupa Birliğinden fon almak üzere kurgulanmış gibi işlem gördüğünü gözlemliyorum. Oysa kalkınma ajansının amacı Avrupa Birliğinden fon almak değildir, çok daha hayırlı işler yapmaktır, onun detaylarına girmiyoruz. Birincisi bu.

İkincisi, yine bu dönemde çağdaş olmayan bir örnek hayata geçirildi, o da teşvik politikasıydı. Batıda çok farklı teşvik politikaları var ama bu teşvik politikaları içerisinde bence en tehlikeli olanı bölgesel bazlı yapılan teşvik politikaları ve şöyle bir şey oldu, bunun özellikle altını çizmemiz gerekiyor: Teşvik politikaları neticesinde bölgesel dengesizler bence fakirlikte denge bulmaya başladı. Yani çok basit bir şey söyleyeyim, Adana örneğinden hareket ederek söyleyeyim, Adana’nın Ceyhan ilçesiyle Osmaniye ili sadece 27 kilometredir, arada otoban vardır ve otobanla burası on dakikadır yani 27 kilometreyi kaç dakikada giderseniz o kadar zaman alır, on dakikadır. Şimdi, Osmaniye ili kalkınmada öncelikli yöre ilan edildikten hemen sonra Ceyhan’da bir tek fabrika kalmadı. Daha enteresani, Osmaniye-Adana arası kırk beş dakikadır, 74 kilometredir, arada otoban vardır, kırk beş dakikadır, Adana’daki neredeyse bütün fabrikalar kapandı.

Şimdi, şunları söyleyebilmek için bunları söyledim: Yani Parlamentonun gerek maliye politikası oluşturulmasında gerek iktisat politikası oluşturulmasında etkisi ne olabilirdi? Yani en basitinden şunu gözlemledik, bu iki konuda yani gerek kalkınma ajanslarının oluşumunda gerekse teşvik politikalarında demek ki yerel, milletvekillerinin bağımsız, dayanışma hâlinde olsa bile -muhalefetiyle, siyasetiyle- çok etkin olmadıkları yani burada bir eksikliğin yaşanıyor olduğu, birinci olarak söylemek istediğim şey bu.

Bir ikincisi de yine sabahki konuyla ilgili olarak -öğlen yemeğinde de Sayın Sait Açıba’yla aynı masayı paylaştığım için oradaki konuşmamızdan aldığım şeyle, bir katkı mahiyetinde belki- sanıyorum Parlamentonun -Mark’ın şeyinde de vardı- Türkiye’de anahtar rolü oynadığı doğrudur, hakikaten anahtar rolü oynuyor olabilir, en azından bütçenin yapılmasında filan ama keşke Parlamentonun verdiği kararları üç ay sonra, altı ay sonra, dokuz ay sonra, konusuna göre tekrar bir denetleme imkânı, gelişmelerin hangi aşamaya geldi anlamında bir denetleme imkânı yani tekrar onlara hesap verilebilme, Parlamento’ya hesap verilebilme anlamında ek düzenlemeler yapılabilse. Eminim öyle bir şey yapılsaydı, Parlamento en basitinden şu anki uygulamasıyla Kalkınma Ajansları Kanunu’nu tekrar gözden geçirecektir. Zannediyorum böyle bir şey olsaydı Teşvik Kanunu on yıldan beri, hatta yirmi yıldan beri kesin değişecekti.

Çok teşekkür ediyorum beni dinlediğiniz için, saygılar efendim.

Oturum Başkanı Doç. Dr. Sait Aba: Teşekkür ediyoruz Sayın Özsoylu'ya.

Üçüncü konuşmacımız, İsa Coşkun, Maliye Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı. 1982 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat Maliye Bölümünden mezun olmuştur. 1991 yılında İngiltere Sheffield Üniversitesinde işletme masteri yapmıştır. Maliye Bakanlığında hesap uzman yardımcılığı, daire başkanlığı, Bilkent Üniversitesinde part-time öğretim görevlisi, yine Maliye Bakanlığında ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı danışmanı, Genel Müdür Yardımcısı ve OECD nezdinde Türkiye daimî temsilciliği görevlerinde bulunmuştur.

Buyurun Sayın Coşkun.

İsa oşkun (Maliye Bakanlığı, Müsteşar Yardımcısı)

Teşekkür ederim Sayın Başkanım.

Plan ve Bütçe Komisyonunun Sayın Başkanı, Başkan Vekili, sayın milletvekillerim, Sayın Rektörüm, hocalarım, değerli öğrenciler, değerli katılımcılar; konuşmama başlarken hepinizi saygı ve sevgiyle selamlıyorum.

Sabahtan beri yapılan konuşmalarda birçok konuya değinildiğı için ben mümkün olduğı kadar maliye politikasını, özellikle krizden sonra hangi konular öne çıktı o çerçeve­de konuşmamı bana ayrılan süre içinde tamamlamaya çalışacağım. Tabii slaytlar biraz geniş kapsamlı olduğı için daha hızlı geçmek istiyorum. Daha çok, kriz, mali disiplin ve mali kural, kurala dayalı maliye politikası konuşmamın temel unsurları olacak.

Burada maliye politikasının işlevlerini hepimiz biliyoruz ama önceliklerine baktığımız zaman, ki 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda da önemli olan hesap verebilirlik, mali saydamlık ve stratejik yönetim, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtımı, verimlilik, ölçülülük, tüm yeni kavramlar kamu mali yönetiminde. Ve “Neden maliye politikası?” dediğimiz zaman, Sayın Başkanım söyledi, para politikası, maliye politikası, maliye politikasının daha uzun dönemli etkileri var. Burada özellikle vatandaşların gelişen çağımızda daha çok kamu hizmeti talepleri var, bunlara yanıt vermek ve küresel ekonominin gereklerine uygun olarak kamu sektörünü daha rekabetçi bir hâle getirmek.

Günümüzde maliye politikasını şekillendiren gelişmelere baktığımız zaman, piyasaların iyi işle­mesini destekleyen bir kurumsal yapı, özellikle büyüme ve kalkınmayı oluşturacak iş ve yatırım ortamının oluşturulması, kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında iş birliği önem taşımaktadır ve bireysel davranışlar tabii ki özellikle davranışsal iktisat, deneysel uygulamalar bu yeni yaklaşımların temel taşları olmuştur. Yine modern maliye politikasında yaşlanma olgusu, özellikle Avrupa ülkelerinde, henüz bizde sorun değil ama zaman içerisinde bizim de karşılaşacağımız önemli bir sorun, kamu sektörünün büyüklüğü, kaynakların etkin dağılımı, tabii ki global gelişmeler, kriz ve birçok başka gelişmeler, örneğın iklim değışikliği, global dışsallıklar, global, kamusal mallar, barışın sağlanması, kanserle savaş, birçok yeni unsur tabii ki maliye politikasına da yeni birtakım unsurların dâhil olmasına neden olmuştur. Bunlar da özellikle mikroekonomik tabanlı maliye politikası, yaşanan gelişmelere paralel olarak bu yönde önem taşır hâle gelmiştir. Daha çok, karar alma süreçleriyle kamu harcamalarının ve vergilerin etkilerinin analizi önem taşır hâle gelmiş, kısmi denge modellerinden ziyade genel denge modeli kullanılması, istatistik, ekonometri, davranışsal iktisat önem taşır hâle gelmiştir. Tabii ki uluslararası vergi rekabeti, bu çerçeve­de, global düzeyde önemli çalışmalar yapılmaktadır ve bu vergi rekabeti de ona göre maliye politikasının oluşturulmasında önem taşır hâle gelmiştir. AB ülkelerine baktığımız zaman, rekabet açısından özellikle kurumlar vergisi oranlarının düşürüldüğünü görmekteyiz, bu da ister istemez politika yaparken dikkate alınması gereken unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

En önemli unsur kamu maliyesi alanında, biliyorsunuz, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003’te çıkan ve 2006’da uygulanmaya başlanan Kanun’la, gerçekten, bizim “mali anayasa” dediğimiz bir kanun ve tabii ki bu yasa hazırlanırken global gelişmeler, Avrupa Birliği uygulamaları dikkate alındı. Tabii ki kendi ülkemizin koşulları da dikkate alınarak birçok unsur, hesap verebilirlik, saydamlık, çok yıllık bütçeleme, sonuç odaklı bütçeleme, iç kontrol, iç denetim, performans programı, faaliyet raporları -ki şeffaflık için son derece önemli- ve uluslararası standartlara uygun muhasebe sistemi; yine aynı şekilde, iyi yönetim, mahallî idareler reformu, katılımcılık, e-devlet, sosyal güvenlik reformu, kamu-özel iş birliği uygulamaları, yatırım ortamının iyileştirilmesi ve teşvik tedbirleri bu kapsamda karşımıza çıkan önemli yenilikler.

Küresel kriz ne gibi önemli noktaları karşımıza çıkardı? Kısaca üç slaytla bunu özetlemek istiyorum:

Dünya ekonomisine baktığımız zaman, bu 2008 krizinden sonra ekonomik ve mali konularda daha fazla bir küresel iş birliği, küresel mali kurumların daha etkin rol oynamaları bu sürecin yönetilmesinde ve küreselleşme sürecinin daha etkin şekilde yönetilmesi, para ve maliye politikalarında eş güdüm, sadece bir ülke bazında söylemiyorum yani global düzeyde bunlar önemli hâle geldi. Nitekim en son katıldığım Dünya Bankası, IMF toplantılarında, IMF Başkanının da söylediği gibi, sorunlar global olduğu için global düzeyde iş birliğinin daha önem taşıyor hâle geldiğini görmekteyiz. Sabahki konuşmalarda Hocamız her ne kadar ulusal bağımsızlığa bir müdahale gibi algılasa da maalesef, konular, olaylar, sorunlar küresel olduğu için o konuda küresel gelişmeleri yakından izlemenin ve gerektiğinde iş birliği yapmanın gerekli olduğunu düşünüyorum.

Daha güçlü bir Türkiye ekonomisi için de, mali disiplin, saydamlık, hesap verebilirlik, güçlü gözetim ve denetim -ki bu bizim belki konumuz değil, biz maliye politikası, çünkü bu daha çok finansal kesimle ilgili olarak, bu da çok önemli- daha fazla tasarruf, ARGE, inovasyon, tüm bu unsurlar da daha güçlü bir Türkiye ekonomisi için gereklidir.

Bunu sağlayacak maliye politikası önceliklerine baktığımız zaman, yine uluslararası standartlara uyum, kayıt dışı ekonomiyle mücadele, etkin, basit ve adil bir vergilendirme sistemi, vergi tahsilâtının etkinleştirilmesi, yine kamu harcama kısmında iç kontrol, iç denetim alanlarında idari kapasitenin güçlendirilmesi, yerel yönetimlerin daha sağlıklı bir mali yapıya kavuşturulması öne çıkmaktadır.

Mali disiplini tabii ki sadece bir denklik olarak algılamamak gerekir. Bir bütçe yönetimi, mali yapının kamu harcamalarıyla ilgili uygulamalarının değiştirilmesi ve diğer birçok unsuru içeren kurumsal bir reform olarak da algılamak gerekir.

Bu slaytta en önemli unsurlardan birisi, yine küresel krizle bağlantı kurarsak, tabii ki makroekonomik istikrar ama öngörülebilir-öngörülemeyen mali şoklar. Mali şok, dışarıdan gelecek, içeriden gelecek birtakım şoklara karşı bütçemizi sağlam yapmamız gerekir. Dolayısıyla, geçmiş dönemlere, yedi sekiz yıllık sürece baktığımız zaman bütçede geldiğimiz nokta gerçekten gurur verici. Nitekim Dünya Bankası temsilcimiz de söyledi raporunda, bütçenin kredibilitésinin çok iyi olduğunu -diğer ülkelerle- ifade etti sunuşunda.

Yine özellikle orta vadeli harcama sistemi, bunlardan bahsettik. Bütçe hakkının etkin şekilde kullanılmasını sağlamak üzere yine 5018 önemli imkânlar sağlıyor. Uluslararası karşılaştırmaya imkân vermek üzere tahakkuk bazlı bir muhasebe sistemi de yine önem taşımakta.

Burada bir başka nokta, kanun tasarılarının özellikle mali yükünün hesaplanması, çünkü bu aslında bir gereklilik. Çünkü her hâlükârda onun ne gibi bir sonuç doğuracağı ve onun ne gibi mali yükünün olduğunun hesaplanarak o çerçevede tasarıların hazırlanıp Parlamente'ya gönderilmesi ve Parlamente'nin ilgili komisyonlarında da bu çerçevede analiz edilmesi gerekmekte.

Mali disiplinin güçlendirilmesi için tartışılan politikalar da iradi ve kurala bağlı maliye politikaları olmak üzere ikiye ayrılmakta. Tabii burada her iki tarz politikanın avantaj, dezavantajları mutlaka var. İradi maliye politikalarında hükûmetlere geniş yetkiler verilmekte. Tabii burada özellikle ekonomiye müdahalede, kriz durumunda özellikle daha hızlı hareket etmede hükûmetlerin elinde önemli bir imkân olmaktadır. Tabii ki burada önemli olan, hükûmetin benimsediği ekonomik programdır. Popülist politikalar da olma ihtimali, harcamaların artması ihtimali de tabii ki söz konusudur.

Kurala bağlı maliye politikaları, aslında burada amaç sürdürülebilirliği devam ettirmek, mali sürdürülebilirlik, yine Mark'ın ifade ettiği "sustainability" dediği sürdürülebilirliği devam

etmek orta ve uzun dönemde beklentileri yönetebilmek için bir bakıma gerekli. Tabii ki bu bir bakıma siyasi iradenin kararlarına belli sınırlar koymakta ama tabii ki sonuçta siyasi bir süreç içinde konmakta, Parlamentoda kabul edilecek bir yasayla konacak.

Şu ana kadar baktığımız zaman, bizde mali kural ya da mali çıpa, temel mali değişkenler üzerinde sayısal bir sınırlama olarak ifade etmek lazım. Kamu mali yönetiminde mali kural uygulaması bir yandan sürdürülebilir bir kamu finansman yapısına katkıda bulunmakta, diğer yandan da mali sorumluluk bilincinin geliştirilmesine ve reform çalışmalarının desteklenmesine ve yönlendirilmesine yardımcı olmaktadır. Tabii burada “mali kural” dediğimiz zaman sadece yasal olarak kabul edilmiş mali kural değil, geniş anlamda bir mali kuraldan bahsediyoruz. Çünkü Türkiye şimdiye kadar da zaten “örtülü” ya da “örtük” diye ifade edilen mali kuralı uygulamaktadır. Bunlar, bütçe dengesi kuralları, borç kuralları, harcama kuralları, gelir kuralları olarak dört kategoriye ayrılmakta. Bu da yine IMF’nin sayfasından aldığımız bir araştırma sonucu, burada sarı işaretli olan bölüm bütçe dengesi kuralları, artı işaret güçlü özelliğe, eksi işaret zayıf özelliğe, yani, mesela borçlarla ilgili bir kural daha çok kamu borcunun azalmasına yönelik, sağlayan bir kural. Bizim geçmişten beri uyguladığımız mesela faiz dışı fazla hedefi aslında uyguladığımız bir mali kural, yani kurala bağlı bir maliye politikası. Çünkü faiz dışı fazla vererek bütçede mali disiplini sağlamaya yönelik uygulamaydı yedi sekiz yıldır uygulanan ve nitekim geçmişte, en son Mayıs 2008’de sona eren IMF’yle yapılan on dokuzuncu stand by anlaşmasında özellikle bu faiz dışı fazla önemli bir kuraldı. Tabii ki bu son zamanlardaki tartışmalar, yeni hazırlanmış olan tartışmalar, tasarıyla ilgili tartışmalar daha çok örtülüden yasal bir zemine geçiş ve kalıcılık anlamında bir tartışmaydı. Dolayısıyla, burada önemli olan konu, 5018’le getirilen birçok unsur zaten kendi içinde mali kuralı barındıran unsurlar.

Bunun da tabii kendi içinde belli sorunlar taşıdığını görmekteyiz. Mesela, esneklikte bir azalmaya neden olmakta, teoriyle uygulama arasında bazen tutarsızlıklar ve karar alma süreçlerinde maliyetleri artırdığı görülmektedir. Özellikle son, geçen cuma günü açıklanan, Bakanlığımızın diğer kurumlarla birlikte hazırladığı bütçe rakamlarına bakıldığında, 2011 bütçesine, gerçekten mali disiplinin yine korunduğu ve hatta yine bir köşe yazarımızın da ifade ettiği gibi... Onu da ifade edeyim, Güngör Uras 14 Ekimde “Eğer mali kural benimsenseydi 3,2 bütçe açığının gayrisafi millî hasılaya oranı olarak olacaktı fakat yeni orta vadeli programda bütçe açığı yeni açıklanan bütçede, 2011 için 2,8.” Dolayısıyla önemli olan, hükûmetlerin, siyasi iradenin bütçe disiplini sağlamak konusundaki iradesidir. Bunun çeşitli araçları vardır. Dolayısıyla, bunun bir şekilde yasa ile kalıcı bir hâle getirilmesi bir tercihtir sonuçta. Ama önemli olan, hem bürokrasinin hem siyasi iradenin hem Parlamentomuzun bu konuda şoklara karşı dayanıklılığı artırmak için mali disiplinde azami gayreti göstermemiz gerekmektedir.

Yine bu mali disiplinin sağlanmasında Parlamentonun rolüne baktığımız zaman, geçmiş ve yeni yaklaşım anlamında, özellikle geçmiş yaklaşım, yani geleneksel yaklaşım, bütçenin onaylandıktan sonra kabulü ve bütçe aracılığıyla hükûmetlerin harcama yetkilerinin sınırlandırılması şeklinde karşımıza çıkmakta. Fakat yeni yaklaşımlar hükûmetin belirlediği, yürütmenin belirlediği sonuçlar ve kaynak dağılımı tercihlerini nitelik ve nicelik itibarıyla sorgulaması yönünde gelişmekte. Uygulama aşamasında bütçe Parlamentoda onaylandıktan sonra, izni olmadan ödenek eklenmesi konusunda yürütmeye izin verilmemekte. Ek bütçe uygulamaları yine bir başka uygulama. Fakat yeni yaklaşımlar dünyada, yeni alınan bir karar veya oluşturulan politikaların kısa, orta, uzun dönemde parlamento tarafından değerlendirilebiliyor olması, uygulama aşamasında parlamentonun gözetimi.

Yine denetim aşamasında, bütçe uygulama sonuçlarıyla -yani kesin hesap- harcama yetkisinin aşılp aşılmadığının denetlenmesi, performans değerlendirmesi yani önceden belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının analizi de önemli bir yeni yaklaşım.

Tabii burada Sayın Başkanımız da ifade etti, bütçe sürecinde ülkelerin görevli tek bir komisyon yerine alanında uzmanlaşmış ve analiz kapasitesi yüksek komisyonlara yöneldiğini görmekteyiz. Özellikle Westminster tipi, yani İngiliz örneği bunun en önemli, başarılı örneği.

Sektör komisyonları, komisyonlarda analiz kapasitesi yüksek uzman istihdam edilmesi de yine mali disiplinin sağlanmasında parlamentoların rolünü artıran bir unsur.

Yine kuvvetler ayrılığı filan, denge mekanizmaları, bunlara fazla girmek istemiyorum, söylendi bunlar.

Ben böylece sunumumu tamamlamak istiyorum.

Teşekkür ediyorum Sayın Başkan.

Oturum Başkanı Doç. Dr. Sait Aba: Teşekkür ediyoruz Sayın Coşkun.

Son konuşmacımız, ev sahibi, Sivaslı. 1965 yılında Sivas'ta doğdu Sayın Burhanettin Aktaş. 1987 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinden mezun oldu. 95-96 yıllarında Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde uluslararası iktisat alanında master yaptı. 1998-2000 yılları arasında Mellon Üniversitesinde kamu yönetimi alanında master yaptı. Hazine Müsteşarlığına 1987'de Hazine Kontrolörü olarak girdi. 1998 yılında Hazine Başkontrolörü olarak atandı. Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkan Yardımcılığı görevinde bulundu. 2002 yılında İskoçya'da denetim ve muhasebe standartları konusunda üç aylık eğitim, yine Amerika Birleşik Devletleri'nde FBI tarafından düzenlenen kara paraıyla mücadele konusunda kursa katıldı. Hazine Başkontrolörü olarak iktisadi devlet teşebbüslerinde, kamu iktisadi kuruluşlarında, bankalarda, diğer mali kuruluşlarda çeşitli denetim ve incelemeler gerçekleştirdi. 2002 yılında devlet bakanı danışmanlığına getirildi. Yine 19 Ağustos 2003 yılında Hazine Müsteşar Yardımcısı Vekili ve hâlen Müsteşar Yardımcısı olarak görevine devam etmektedir.

Buyurun Sayın Aktaş.

Burhanettin Aktaş (Hazine Müsteşarlığı, Müsteşar Yardımcısı)

Teşekkür ederim Sayın Başkan.

Plan ve Bütçe Komisyonumuzun Değerli Başkan ve Başkan Vekili, çok kıymetli rektörlerimiz ve sayın milletvekillerimiz, çok değerli akademisyenler ve katılımcılar; hepinizi saygıyla selamlayarak sözlerime başlamak istiyorum.

Aslında, günün bu son vaktinde, seyircileri şöyle bir gözden geçirdiğimizde bayağı bir uyku hâlinin sardığını gözlemliyorum. Bu uyku hâlini ortadan kaldırmak için sunumuma olağandışı bir başlangıç yapmak istiyorum müsaadenizle.

Birazdan normal sunuma geçeceğim ama gelin bütçeyle ilgili, kamu mali politikalarının uygulanmasıyla ilgili bir benzetmeyle başlayalım. Aslında, 2000’lerden önceki dönemleri şöyle bir hafızalarımızda tekrar canlandıracak olursak, uygulanan maliye politikaları sanki bir tür, hani kötü ev hanımlarının evdeki birtakım sorunları halının altına süpürmesi şeklinde bir halı mali politikası yürütme tarzı hâkimdi diyebiliriz. O halının altına her şeyi süpürebilirsiniz. Halıda birtakım mantarlar, maytlar, bakteriler çoğalır, birtakım mekanizmalar gelişir ve bir bakarsınız, uyguladığınız maliye politikaları ülkenizi hiç ummadığınız, hiç beklemediğiniz yerlere getirir ve sabahleyin bir hocamızın ifade ettiği gibi, konu ulusal bağımsızlık noktasına kadar ulaşabilir. Allah’a şükür, ülkemizde böyle bir durum söz konusu değil. Bugün geldiğimiz nokta bütün dünyaya örnek olarak gösterilebilen bir nokta.

Yine sevgili hocamız bir benzetmede bulundu bir iktisatçıdan alıntı yaparak. “Krizler ülkelerin nefes aldığı veya teneffüs yaptığı dönemler.” dedi. Ben şahsen buna katılmıyorum, çünkü 90’lı yıllardan itibaren bilgi çağı ve teknoloji çağı son derece hızlı bir gelişim göstermekte, insanların, şirketlerin, toplumların bilgi ihtiyacı her geçen gün hızla artmakta ve bir bilgi de aynı hızla üretilebilmekte. Bu anlamda, krizler ülkelere kendilerini gelişmelere, değişim ve dönüşümlere adapte etme fırsatı vermektedir diye düşünüyorum. Bu fırsatı değerlendirmeyenlerin, değerlendirmek istemeyenlerin bizim de 2000’lerde yaşadığımız sonuçlarla karşı karşıya kalması kaçınılmazdır diye düşünüyorum.

Sunumuma öncelikle 90’lı yıllarda ne oldu, aslında sabahtan beri birçok sunumda değinilmiş olmasına rağmen bir de Hazine perspektifinden, bizim açıımızdan değerlendirmek nasıl bir resim verir, sizlere arz etmek istiyorum. 90’lı yıllarda ortam neydi, nasıl bir mali reform süreci yaşandı, Türkiye’de bu dönemdeki gelişmeler nelerdi, Hazine özelinde bizler neler yaptık ve 2008-2009 global krizi nasıl ortaya çıktı, o dönemde dünya ne yapıyordu, Türkiye neyle uğraşıyordu ve son olarak da dünyanın şu anda insanlığın belki de yaşadığı en önemli krizlerden bir tanesine çözüm arayışlarında özellikle mali politikalar bağlamında ne tür durumlar söz konusu, kısaca onlara değinmek istiyorum ve sabrınızı da bu anlamda çok fazla zorlamak istemiyorum.

Evet, 90’lı yıllarda, eğer hafızamıza tekrar şöyle bir bakacak olursak, Meksika ve Güneydoğu Asya krizlerinden bahsedebiliriz. O dönemde yüksek bütçe açıklarının yaşandığını, borç krizlerinin yaşandığını hatırlıyoruz. Ancak, aynı dönemde yine ortaya çıkan bu sorunlar nasıl giderilir denildiğinde, mali disiplinin ve borç sürdürülebilirliğinin altı çiziliyor. Mali saydamlığın mutlaka sağlanması gereken bir uygulama olduğu, özellikle yolsuzluk ve kayıt dışı ekonominin ortadan kaldırılabilmesi için mali saydamlığın son derece önemli olduğu vurgulanıyor. Hesap verebilirliğin sağlanması gerektiği ve kamu kaynaklarının, bunların hepsiyle birlikte etkin kullanımının sağlanması gerektiği konuşuluyordu. Biz ne yaptık? Biz de 1994 ve 99’da yaşadığımız ekonomik kriz ve güçlüklerle birlikte bu bağlamda ortaya çıkan kavramları, birtakım çalışmaları ülkemizde gündeme getirdik ve 90’lı yılların ortalarından itibaren bu konular ciddi anlamda ülkemizde tartışılmaya ve çalışılmaya başlandı. Türkiye’de

mali disiplinden uzak yürütülen kamu mali yönetimi sonucu ortaya çıkan yüksek kamu açıkları ve artan borç stoku artık yürütülemez hâle geldi ve kamunun ekonomi üzerindeki baskısı ve etkisi nedeniyle özel sektör dahi kendisine kaynak bulamaz hâle geldi. Buna literatürde “crowding out” diyorlar, özel sektörü bir dışlama etkisi içerisinde bulundu kamu. Bu hâlde 2001 krizine yakalandık. Devletin düzenleyici ve denetleyici rolünün artırılmasına yönelik yapısal reformlar ve mali disiplini sağlamak üzere yüksek faiz dışı fazla politikası izlemeye başladık biz ve bu bağlamda birçok yapısal reform hayata geçirdik.

Katıldığım bütün toplantılarda söylediğim bir şeyi burada da tekrar, müsaadenizle ifade etmek istiyorum. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gerçekten Türkiye Cumhuriyeti tarihinin bence en önemli reform kanunu diyebiliriz. Bunun etrafında yine yapısal reform anlamında çok ciddi işler hayata geçirildi, çok ciddi dönüşümler yaşandı. Birçok sunumcu 5018’in önemine ve çerçevesine vurguda bulundu. Bütün dünyada gündeme gelen mali saydamlık, sürdürülebilirlik, iç kontrol, iç denetim, dış denetimin kapsayıcılığı gibi konular 5018’le birlikte Türk kamu yönetimine adapte edilmiş oldu. Aynı zamanda biraz önce Sevgili Üstadımızın bahsettiği kurallı mali politika anlamına gelebilecek 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çıkartıldı ki, bu Kanun’la, önceki dönemde serbestçe, herhangi bir limite bağlı kalmaksızın, herhangi bir çerçeveye, stratejiye dayanmayan mali politikaları finanse etmek üzere, ucu açık bir borçlanma anlayışı, stratejisiz bir borçlanma anlayışı terk edildi, limitleri olan, ciddi bir altyapısı olan borç yönetimi anlayışına geçildi. Birazdan onun detaylarına değineceğim. Bunların yanı sıra, listede en önemlilerini belirttiğim bir dizi yapısal reform hayata geçirildi ve hâlâ da birtakım eksiklikler olmakla birlikte bu reform süreci hızla devam etmektedir.

Evet, borç yönetimi anlamında neler yapıldı Hazine bünyesinde? Buna biraz daha detaylı bakacak olursak, bir örnek vererek başlamak istiyorum. Öncelikle, 1995’e gelindiğinde Hazine ilk defa Sayıştay denetimiyle “in house”, yani kendi binası içerisinde yüz yüze kaldı. Ne demek istiyorum? 1995 yılına kadar Sayıştay Hazineye gelerek Hazinesin hesaplarını denetlemiyordu, yani Hazinesin kayıtlar, belgeler isteniyordu, saymanlıklar tarafından kayıtlar Sayıştaya gönderiliyordu, Allahuallem, alelusul bir denetlemeyle, 1995 yılına kadar Hazine hesabı Sayıştay denetiminden geçmiş oluyordu. Denetimin etkinliğini siz varın tahayyül edin. 95 yılından itibaren Sayıştay kendisini de aşarak çok ciddi bir denetim süreci başlattı Hazineside. Zaten 95 yılı, biraz önce bahsettiğim gibi, bütün dünyada tartışılan mali politikalarla ilgili kavramların tartışılmaya başladığı bir süreç olması nedeniyle Hazine kendisini sorgulamaya başladı, uluslararası kuruluşlardan elde ettiği uzmanlıklar yardımıyla da ciddi bir borç yönetimi düzenlemesi hazırladı.

Nedir çıkartılan Kanun’un ana çerçevesi diye soracak olursak, öncelikle, bu Kanun çıkarılmadan önce herhangi bir borç otoritesi, tanımlı bir borç otoritesi yoktu, kamuda birçok kaynak kendi başına borçlanabiliyor iken tek bir borç otoritesi tanımlandı bu kanunla birlikte ve bu borç otoritesinin organizasyonu tanımlandı. Ön, orta ve arka ofis ayrımına gidildi. Ön ofis, piyasalarla muhatap olan borçlanma gereğini tespit edip ve piyasa ile muhatap olarak borçlanmayı temin eden bir uzmanlık geliştirdi kendi içerisinde. Orta ofis, karşı karşıya kaldığımız riskler nelerdir, bunu elan değerlendiriyor ve arka ofis de işin muhasebesini tutarak borç yönetimini temin etmeye çalışıyor.

Aynı zamanda, bir strateji üretmek, gidişatı değerlendirmek üzere Hazine bünyesinde Borç ve Risk Yönetim Komitesi oluşturuldu. En az ayda bir olmak üzere defalarca, yıl boyu içerisinde ekonomik gelişmeleri değerlendirmek üzere Borç Komitesi toplanmakta ve bugün Türkiye’nin likidite riskini, faiz riskini, döviz kuru riskini ve piyasa riskini dikkate alarak güçlü rezerv, düşük faiz duyarlılığı, düşük kur riski temin etmek üzere borcu idare etmeye çalışan bir stratejik borç yönetimi oluşturulmaya çalışılıyor. Saydamlık bağlamında, her yıl üç ayda bir borç yönetim raporu yayımlanıyor ve her yıl Parlamente’ya gidip nasıl bir dönem yaşandığını ifade etmek, bir anlamda hesap vermek ve bilgilendirmek üzere Parlamente’da sunum yapılıyor. Kamuya devamlı, her gelişmenin akabinde borçla ilgili, borç yönetimiyle

ilgili, Hazinesinin rakamlarıyla ilgili web sayfamızda data akışı, veri akışı sağlanıyor ve piyasa bu veri akışına dayalı olarak kendi pozisyonunu alıyor. Yani şeffaflık tam anlamıyla sağlanmaya çalışılıyor, piyasaya bir öngörülebilir hazine, borç politikası verilmiş oluyor. Biraz önce bahsettiğim borçlanma limiti ve garantili ve ikrazlı borçlara getirilen limitlerle de bir anlamda kurallı bir mali politika çerçevesi içerisinde kalınmaya çalışılıyor.

Hazinedeki borç yönetiminden kısaca bu şekilde bahsettikten sonra, bu borç yönetimi bu şekilde stratejik borç yönetimiyle neler elde ediliyor, ona değinmek istiyorum. İzlenen stratejik borç yönetimi sayesinde kamunun biraz önce bahsettiğim özel sektörü dışlama etkisi azaltılarak artık daha fazla kaynak özel sektörün istifadesine bırakılıyor. Borç vadeleri uzatıldı, faiz oranları düşürüldü -birazdan birtakım grafiklerle bunları da göstereceğim- ve borcun kompozisyonu artık çok daha idare edilebilir bir noktaya getirildi.

Borç stokunda bugün, artık, dünyadaki en iyi konumda olan ülkelerden birisiyiz. Bu, biraz önce bahsettiğim borç yönetimi anlayışı sayesinde gerçekleştirildi. Maastricht Kriteri millî gelirin yüzde 60'ı seviyesindeyken, 2004'ten itibaren biz bu kriteri yakaladık ve oldukça altına inmiş durumdayız. Şu anda Avrupa Birliği yirmi yedi ülke ortalamasının da çok altında bir borç stoku oranına sahibiz. Aynı şekilde, biraz önce bahsettiğim borçlanmanın vadesi gerçekten çok ciddi anlamda uzatıldı. 2002'de dokuz buçuk ay civarında iken bugün artık kırk bir buçuk ay civarına ulaştı, "Kırk bir buçuk kere maşallah." diyebiliriz. İnşallah daha da iyi olacak. Vadeler öyle uzadı ki, cumhuriyet tarihinde ilk defa, bu geçtiğimiz ocak ayında on yıllık iç borç senedi ihraç etti Hazine. Faizler yüzde 67'lerden bugün yüzde 7'ler seviyesine düşürüldü. Borç stokunun yapısında döviz ağırlıklı bir durum söz konusu iken 2002'lerde, bugün artık Türk lirası ağırlıklı bir yapıya kazandırılmış durumda.

Türkiye'de bahsedilen bu gelişmeler yaşanırken, dünyada da birtakım gelişmeler yaşanıyordu aynı anda. 2008-2009 yıllarına geldiğimizde, biraz önce Hocamızın bahsetti "Ha şu vakitte kopacak ha bu vakitte kopacak." denilen kriz 2008'de kendisini bütün vahametiyle, dehşetiyle gösterdi ve hâlâ etkileri devam ediyor ve hâlâ dünya kendisine bir yön tayin edebilmiş değil.

Krizin altında yatan aslında en önemli sebep finansal kesimin -siz "risk iştahı" diyebilirsiniz, "kârlılık hırısı" diyebilirsiniz ama bence bundan daha önemli bir şey var- ülkelerin, yönetimlerin aslında düzenleyici ve denetleyici fonksiyonlarındaki zafiyet ve algı yetersizliğidir demek sanırım işin doğru tanımı olur diye düşünüyorum çünkü yaşadığımız tecrübe bize bunu gösterdi yani 2001'e geldiğimizde, yaşadığımız krizle birlikte dönüp baktığımızda, bizim düzenleyici ve denetleyici fonksiyonlarımızın yetersizliği ortaya çıktı ve buna paralel olarak bankacılık kesiminde, sermaye piyasalarında, bütün piyasalarda birtakım düzenlemelere gidildi ve devletin, Parlatmentonun gözetim fonksiyonu, denetim fonksiyonu daha etkin hâle getirildi. Bu etkinlik sayesinde, bugün bir bankacılık sektörünün gücünden, sağlamlığından bahsediliyorsa bundandır diyebiliriz.

Peki, yaşanan bu finansal krizden Türkiye uzak kalabildi mi? Hayır. Hiç şüphesiz Türkiye de çok ciddi anlamda etkilendi. Özellikle bizim ticari partnerimiz olan ülkelerin yaşadıkları sıkıntılar nedeniyle dış ticarete ciddi düşüşler yaşandı. İç talebimiz bu anlamda olumsuz yönde etkilendi ve daralan küresel likidite nedeniyle kredi olanaklarına erişim biraz daha sıkı hâle geldi. Hatırlarsanız 2008-2009'lu yıllarda bankalarımızın sendikasyonlarını çevirme sıkıntılarından bahsediliyordu ama Allah'a şükür bugün artık onların hiçbirisi kalmadı.

Neden biz diğer ülkelere nispeten krizi biraz daha hafif atlattık? İşte, 2001 krizinde yaşadığımız tecrübeyi doğru okuduk ve doğru tedbirler aldık. Yapısal reformlar gerçekleştirdik, mali disiplini sağladık, yatırım ortamını iyileştirdik, bankacılık sektörünü daha düzenli, daha disiplinli hâle getirdik ve bu yapılan düzenlemeler çerçevesinde ve sonucunda da Türkiye'yi kriz teğet geçti diyebiliriz.

Yaşanan krize karşı, burada birkaç tanesini sunduğum, krizin ekonomik ve sosyal olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak için birçok tedbir hayata geçirildi ve onların birçoğu şu anda hâlâ mevcudiyetini devam ettirmekte ve bunların sonucunda kamu maliyesinde 2009 yılında, 2001'den sonra oluşturulan trendden bir miktar sapma yaşandı ancak alınan tedbirler sayesinde ki 2010 yılında tekrar yüksek büyüme performansı elde edildi ve genel yönetim açığı hızla düşürülmeye başlandı. Hatta 2011-2013 Orta Vadeli Programı'nda genel devlet açığının 2013 itibarıyla yüzde 1,1 düzeyine düşürülmesi hedeflenir hâle geldi.

Bu ne demek? Bu, şu anlama geliyor: Biraz önce yine İsa Üstat'ım bahsetti. İlla tanımlı, çıkarılmış, yasaya bağlanmış bir mali kural olması gerekmiyor; parlamentoların, hükümetlerin kendilerini yaşanan gelişmeler karşısında o gelişmeye nasıl ayarladığı, nasıl bir duruş gösterdiği önemli. Burada Hükümet ve Parlamento orta vadeli program hazırlayarak ve reform sürecine devam kararlılığı göstererek Türkiye'yi daha öngörülebilir bir ülke hâline getirdi ve bu nedenle 2009'da 5,4 düzeyinde olan genel devlet açığı, 2013'te 1,1'e düşecek diye öngörebiliyoruz.

Bu nasıl gerçekleşiyor? Aslında Türkiye'nin 2000'li yıllarla birlikte sağladığı gelişme ve ekonomide taşların yerine oturması sayesinde yakalanan bir gelir performansı var. Merkezî yönetim bütçe gelirlerine baktığımızda bir gayrisafi yurt içi hasılanın ortalama yüzde 22,5 seviyesine oturduğunu görüyoruz. Bu seviye, kriz olmasına rağmen çok aşağı gitmedi alınan tedbirler sayesinde. Ancak harcamalarda 2008'de görülen sıçrama olmasına rağmen kamunun bütçe performansının iyi düzeyini koruduğunu gözlemliyoruz.

Peki, hatırlarsanız, “krizi fırsata çevirme” deniyordu. Bir anlamda, “Hazine, krizi fırsata çevirdi.” diyebiliriz çünkü krizle birlikte DİBS'lere –devlet iç borçlanma senetlerine- talebin artması sayesinde artık düşük maliyetli borçlanma temin edilebilir hâle geldi. Bu, borç stokunu da hızlı bir şekilde indirmemize yarayacak bir ortam sağlamış bulunmaktadır.

Biraz önce bahsettiğim, borçlanmanın vadesi uzatıldı ve ilk defa on yıl vadeli bir borçlanma sağlanmış oldu. Bu sayededir ki Türkiye 2010-2013 döneminde borç stokunu gayrisafi yurt içi hasılaya oranladığımızda yüzde 42 seviyesinden yüzde 37 seviyesine düşürebilecek bir yapıya kavuşmuş oldu.

Peki Türkiye bu güzellikleri yaşarken dünyada ne oluyor diye bir dönüp baktığımızda, gerçekten dünyada durum çok iç açıcı görünmüyor. Umarız bir an önce dünyada da bu dönüşüm sağlanır. Sürdürülebilir büyüme tekrar istenilen seviyelere çıkabilir ancak G 20 ülkelerine ve gelişmiş ülkelerin borç stoklarına baktığımızda hâlâ yükselen bir trende sahip ancak içinde bulunduğumuz gelişmekte olan ülkelerde ise daha rahat bir pozisyon bu şekil tarafından gösterilmektedir.

Gelişmiş ekonomiler, şeklin de ifade ettiği gibi, 2013 yılına kadar mevcut kamu açıklarını en az yarıya indirmeyi düşünüyorlar. Yani düşünebiliyor musunuz? En az yarıya indirmesi hedefleniyor veya kamu borcunun gayrisafi yurt içi hasılaya oranlarının 2016'ya kadar istikrara kavuşturulmasından bahsediliyor. Bırakın aşağıya indirilmesi, geriye çevrilmesi, bir istikrar kazanırsa mesafe alınmış sayılacak.

Gelinen bu noktada, herhangi bir ülkenin tek başına bir önlem alması, kendisini kriz ortamından çıkarmasını sağlayacak sonuçlar elde etmesine müsaade etmiyor. Bu nedenle ülkelerin koordineli ortak yürütebilecekleri bir çözüm bulmaları gerekiyor. Bu çözümü bulmalarını sağlayacak bir platform olması gerekiyor. Bu platform da bugün ön plana çıkan G 20 gibi görünüyor. Küresel mali dengelerin yeniden tesisinde gerçekten G 20 çok ciddi bir rol oynamaya başladı ve Türkiye'de edindiği tecrübeleri paylaşan hatta yön veren bir ülke olarak bu platformun aktif ve önemli bir üyesidir şu anda.

G-20'nin kamu mali politikalarının çerçevesi nedir diye soracak olursak, öncelikle makroekonomik politikaların koordinasyonunun sağlanması. Çünkü diyelim ki Çin'in alacağı bir tedbir Amerika'nın daha fazla bozulmasına veya Avrupa'nın daha kötüye gitmesine sebep

olabiliyor veya Amerika'nın alacağı bir tedbir bütün dünyayı olumsuz etkileyebiliyor. Bu nedenle makroekonomik politikaların koordinasyonu son derece önemli. Küresel büyümenin desteklenmesi bu çerçevenin içerisinde ancak büyüme sağlanırken krize yol açan makroekonomik dengesizliklerin yeniden oluşmasının da önüne geçilmesi gerekiyor. Buna rağmen dünyada durum çok da iç açıcı görünmüyor maalesef. Hâlâ mali sürdürülebilirlik sorunları yaşanıyor. Yüksek seviyede işsizlik ve geriye dönüş, hâlâ bir toparlanmadan söz etmek mümkün değil. Yeniden artmaya başlayan küresel dengesizlikler üzerinde hâlâ insanlar konuşuyor. Finansal sektöre ilişkin sorunlar hâlâ çözülemedi. Basel III tartışılmaya başlandı. Ülkeler kendilerine bir yön belirleyebilmiş değiller maalesef.

Bu durumdan nasıl çıkılabilir diye bir öneride bulunacak olursak, öngörülebilirliği ve güven artırıcı kamu mali politikalarına ihtiyaç had safhadadır diyebiliriz. Türkiye bunda da bir öncü rol oynuyor bence. Orta vadeli plan ve program uygulaması, Türkiye'nin öngörülebilirliğini artıran bir rol oynamakta. Biraz önce bazı göstergelerinden bahsettiğim gibi piyasalar ve ekonominin diğer kesimleri öngörülebilirlik olduğu sürece gelip ülkenize yatırım yapabiliyor, pozisyonlarını daha güvenli bir şekilde alarak büyümeye katkıda bulunabiliyorlar.

Beni akşamın bu dar vaktinde dinleme zahmetine katlandığınız için tekrar teşekkür ediyorum, sağlıcakla kalın diyorum.

Oturum Başkanı Doç. Dr. Sait Açıba: Sayın Aktaş'a çok teşekkür ediyoruz.

Değerli konuklar, eğer sorular varsa, sınırlı olmak kaydıyla...

Evet, genç arkadaşımız, buyurun.

Katılımcı: Adım Fatih Gündüz, iktisat fakültesi ikinci sınıf öğrencisiyim, Cumhuriyet Üniversitesi. Sayın Profesör Ahmet Fazıl Özsoylu Hocama bir sorum olacak.

Hocam, Hükûmetin teşvik politikalarıyla ilgili bir eleştiriniz oldu. "Hükûmet teşvik politikalarıyla bir bölgeyi kalkındırırken bir başka bölgede yatırımların durmasına sebep oluyor." dediniz. Sizce Hocam, dengeli bir kalkınma için Hükûmet nasıl bir politika izlemeli?

Teşekkür ederim.

Oturum Başkanı Doç. Dr. Sait Açıba: Diğer soruları da alalım. Buyurun.

Katılımcı: Akış Doğan, Tunceli Üniversitesinden geliyorum. Burhanettin Aktaş Hocama bir şey soracaktım.

Krizlerin kâr maksimize syonundan değil de hükûmetlerin kötü yönetiminden ya da yönetim zafiyetinden kaynaklandığını söylediniz. 1700'lerden günümüze gelene kadar defalarca kere krizler yaşandı. İşte, Big Bubble kriziyle başladı ilk kez. Sonra 1873 krizi, sonra 1929 krizi ve en son 1980'le birlikte Chicago okulunun gündeme getirdiği yeni ekonomi politikla birlikte bu söylem geçerlilik kazandı yani hükûmetlerin kötü yönetiminden kaynaklandığı krizlerin. Bu, sizce biraz kolaya kaçmak değil midir? Bunu söyleyecektim sadece.

Oturum Başkanı Doç. Dr. Sait Açıba: Bir soru daha alalım. Buyurun.

Katılımcı: Hakan Yılmaz, Siyasal Bilgiler Fakültesi. Ben İsa Bey’e bir soru sormak istiyorum.

Sunumun içinde “maliye politikasının yeni yaklaşımları” başlığı altında kanserden bahsetti. Bu örnekten hareketle Türkiye’de Parlamentonun etkinliğinin artırılmasında, politikaların iyi değerlendirilmesinde bütçe sisteminde veya bütçe kodlamasında tematik bütçeye geçmek bize bir avantaj, kolaylık sağlayacak mıdır?

Teşekkür ederim.

Oturum Başkanı Doç. Dr. Sait Açıba: Teşekkür ediyoruz.

Değerli arkadaşlar, ilave soru bir tane daha alalım, son olsun.

Katılımcı: Davut Özkul, Sayıştay denetçisi.

Burhanettin Bey Sayıştaydan bahsetmişti, 2003 yılında yapmış olduğumuz bir denetimden dolayı. Aynı denetim ekibinde ben de bulunuyordum. O dönemde Hazine ile ciddi bir iş birliği yapmıştık, ciddi bir denetim yaptık. Ben bilişim sistemleri denetimi ekibinde bulunuyordum. Burada tabii Sayıştayı gündeme getirince tam olarak bizi övdü mü, yerd mi, onu çok da iyi anlayamadık doğrusu. Biraz daha öncesinden başlayarak... Bir bunu hatırlatmak istedim.

İkincisi de maliye politikasının oluşturulmasında parlamentonun rolü olduğu için Sayıştay olarak biz tabii ki 5018 sayılı Kanun’la birlikte bizim yasalarımızın da kanunlaşması gerekiyordu. “Parlamentonun rolü” demişken, aradan dört beş yıllık bir süre geçti ve biz hâlâ bizim kanunumuzun yasalaşmasını bekliyoruz. Bu konuda da en azından Sait Bey cevap verirse memnun oluruz.

Oturum Başkanı Doç. Dr. Sait Açıba: Sayın Özsoylu, buyurun.

Prof. Dr. Fazıl Özsoylu: Yöneltilen soru için çok teşekkür ederim.

Bu teşvik politikalarının nasıl gerçekleşmesi gerektiği sanırım oldukça tartışmalı ama cevabının da net olmadığı bir soru. Şimdi, bu konuyla ilgili benim yaptığım kendimce bazı araştırmalar var ama kesin ve kati bir şekilde söylemeyi de kendimi çok yetkin hissetmiyorum.

Yalnız şu var: Şimdi, bundan önce bir teşvik politikası yoktu 1983’lere kadar filan. Zannediyorum Turgut Özal’la başlayan bir dönemdi. Kalkınmada öncelikli yöreler başladı. Bu önce 21 küçük bölge olarak belirlendi, yanlış hatırlamıyorsam, 11 ille başladı, 21’e çıktı, şimdi 57’ye çıktı. Ama bu netice itibarıyla analiz edildiğinde başarılı olmadı. Nasıl başarılı olmadı? Bir yerden yatırım kalktı, öbür tarafa gitti. Az önce somut önerisi de Ceyhan ilçesiyle Osmaniye’nin kayması gibiydi. TOBB’un bir araştırması var. Bu son yapılan teşvik politikalarıyla yani AK PARTİ döneminde yapılan teşvik politikalarının neticeleriyle ilgili olarak 2009 Ağustos ayında yayınladılar yani download ettiğiniz zaman “Ağustos 2009” yazıyor en azından hazırlık şeyi olarak. Bütün bu teşvikten sadece Uşak ve Karaman’ın yararlandığını söylüyor. Çok enteresan. O kadar enteresan ki mesela bir katakulliyile Aksaray da girmişti içerisine. Aksaray’da ciddi bir patlama olmamış ondan sonra. Yani söylemek istediğim, bu yöntemin etkili olmadığı neticede, bunu da keşke gözden geçirseydik şeklinde.

Alternatifi ne olabilir? Gene özellikle o kalkınma ajanslarına onun için vurgu yaptım. Kalkınma ajansları dünyada çok başarılı örnekleri var. Türkiye uygulamasıyla değil, çünkü Türkiye’de kalkınma ajansları -o konsepti galiba yanlış anladık- iyi işlemiyor. Dediğim gibi,

var olan kalkınma ajansları Avrupa Birliğinden nasıl fon alabilirim diye proje düzenliyor. Hâlbuki kalkınma ajansının şeyi değil bu, hedefi de değil, amacı da değil.

Şimdi, burada, mesela kalkınma ajanslarının yurt dışıyla işbirlikleri söz konusu olabiliyor. Bu çok çarpıcı bir örnek. Mesela İrlanda örneği var. Özellikle belli teknolojilerin gelişmesi konusunda, bu biyoteknoloji vesaire, yani bu yeni teknolojinin gelişmesiyle ilgili çok çarpıcı örnekler var. Keza Fransa’da örneği var bu kalkınma ajanslarıyla ilgili ve ülkelerin nasıl, uluslararası işbirliğiyle o bölgelerin nasıl kalkındığı var. Benim aklımdan bunlar geçiyor ama tabii, Türkiye’deki format uymadı gibi geliyor veya işte uygulanış şekli uymadı gibi, başarısız oldu gibi geliyor. Bilmiyorum, tatminkâr oldu mu?

Teşekkür ediyorum.

Oturum Başkanı Doç. Dr. Sait Açıba: Teşekkür ediyoruz.

Sayın Aktaş...

Burhanettin Aktaş: Önce Tunceli Üniversitesinden gelen arkadaşımın sorusuna cevap vermek istiyorum. Aslında söylediğim şey işin kolayına kaçmak değil, sorumluluğunu üzerine almak anlamında anlaşılması daha yerinde olur diye düşünüyorum. Çünkü krizleri piyasalarda ortaya çıkan birtakım olgulara atfetmek, onları hamletmek aslında işin kolayına kaçmaktır. Piyasaları düzenleyen, onlara öngörülebilir bir ortam sağlayan yönetimlerdir, yönetimlerin teknik yeterlilikleridir, samimiyetleridir ve bu teknik yeterlilik ve samimiyet doğrultusunda ortaya çıkardıkları iyi yönetimdir. Eğer iyi yönetim gösterirseniz... Dünyada artık ülkeler tek başlarına yaşamıyorlar, mutlaka bir başka ülke veya başka bir yerde çıkan krizden etkileneceksiniz ancak bugün Türkiye’de yaşadığımız örnekte olduğu gibi çok daha hafif etkilerle karşı karşıya kalırsınız ya da 2001 krizinde olduğu gibi çok daha derin bir şekilde yaşarsınız. Bu nedenle ben sorumluluğun uhdemize alınması, sahiplenilmesi anlamında yönetimlerde aslında krizlerin suçu dedim yoksa işin kolayına kaçmak değil, tam tersine bu sorumluluğu üzerimize aldığımızda işte 2001’den bu yana yaşanan reform sürecidir.

Arkadaşlar, reform süreci kolay yaşanan bir süreç değildir. İçerisinde bir sürü direnç vardır, karşı koyuşlar vardır, anlaşmazlıklar vardır, geri dönüşler vardır. Dolayısıyla eğer siz reform sürecini belli bir kalitenin, belli bir seviyenin üzerinde gerçekleştirebilirseniz iyi bir noktaya gelebilirsiniz yani reform sürecini de iyi yönetirseniz iyi bir noktaya gelebilirsiniz yoksa en kolay şey: Piyasalar çok kâr etmek istedi, kriz koptu. Yani çok fazla bir şey ifade etmiyor ve bu kendi görüşü, bana bir şey ifade etmiyor ama yine de güzel bir soru. Teşekkür ediyorum.

Sayıştayla ilgili soruya da cevap verecek olursak, Sayıştayı övdüm mü, yerdim mi? Aslında her ikisi. 1995’ten itibaren Hazineye yerleşik bir Sayıştay denetimi var ve Sayıştayın kanununda tanımlı olmamasına rağmen -arkadaşımızın kendisi de ifade etti, bilgi işlem denetimi yaptığını, Hazineye o grubun içerisinde bulunduğunu söyledi- Sayıştay 1995’ten bu yana aslında kendi mevzuatında tanımlı olmayan bir rapor üretmekte, “Hazine İşlemleri Raporu” diye ve 1995’ten bu yana çok ciddi bir denetim süreci yaşanmakta. Bu süreçten Sayıştay çok şey öğrendi, Hazine çok şey öğrendi, bu öğrenim sürecinden Türkiye çok şey kazandı ama aynı Sayıştayın kamunun genelinde aynı performansı gösterdiğini kendi arkadaşımız ifade edebilir mi? Hayır. Konuştuğumuzda, biz bir şekilde kendilerine bunu ilettiğimizde bize söylenen bir şey var, ben ona da katılmıyorum. Sayıştayın kanunu çıkarılmadı. Arkadaşlar, biz Türkiye’de yaşıyoruz. Türkiye’de bir denetim organı ki o eğer Sayıştay ise en üst denetim organı, bir şey yapmaya karar verecek, yapacak ve birisi de çıkıp diyecek ki kamudan “Bu kanunsuz.” Ben buna inanmıyorum. Bırakın Sayıştayı, herhangi bir kurumun içerisinde sıradan bir müfettişin yazdığı raporun üzerine hangi yönetim tek bir söz

söyleyebilir? Bir müfettiş –ben de denetim kökenliyim- raporu yazdıktan sonra hiç kimse ona itiraz etmez, bir an önce onu uygulamaya çalışır. Sayıştay Hazineye yaptığı güzel işi lütfen Sosyal Güvenlik Kurumunda, Maliye Bakanlığında, Sağlık Bakanlığında, Ulaştırma Bakanlığında, Enerji Bakanlığında da yapsın. Biz bunu istiyoruz, bunu bekliyoruz. Kanunun çıkmasının bence hiçbir önemi yoktur.

Teşekkür ediyorum.

Oturum Başkanı Doç. Dr. Sait Açıba: Sayın Coşkun, son soru.

İsa Coşkun: Teşekkür ederim Sayın Başkanım.

Hakan Yılmaz Hoca'nın sorusu günümüzde maliye politikasını şekillendiren gelişmelerle ilgili slaytın da özellikle bahsettiğim bir konuyu da aslında iyi bir noktaya değindi, tekrar birkaç noktayı ifade etmem lazım, kanser, sağlık konusu.

Tabii, bütçe hazırlanırken Sağlık Bakanlığının ileriye yönelik olarak kanser veya diğer global düzeyde bu konularla ilgili olarak bu konuyu, stratejik planda, orta vadeli bütçesinde tabii ki bunları değerlendirmeye alıyor ve mesela biz...

Şimdi daha önce de bahsettim. Yaşlanma Avrupa için önemli bir sorun fakat biz genç nüfusumuz var diye övünüyoruz ama yirmi-yirmi beş yıl sonra bu ciddi bir sorun hâline gelecek Türkiye'de. Maliye politikasını şekillendirirken uzun dönemde beklenti yönetimi, stratejik yönetim tüm bu kavramların nedeni bu. Yani şu anda sorun olmayan şey yirmi sene sonra, otuz sene sonra gerçekten... Onun için hem bütçemizi hem sosyal güvenlik açığımızı en aza indirmemiz gerekir.

Bu kanserden öte, iklim değişikliği mesela konusu, biz bir taraftan... İklim değişikliğiyle ilgili biliyorsunuz Kyoto'ya taraf olduk. Kopenhag süreci sonrası sürece, müzakerelere katılabilmek için. O sadece bir anlaşmaya taraf olmak değil, o beraberinde büyük maliyetler de getiren, büyük fırsatları da getiren bir konu. Bir taraftan OECD ülkesiyiz diyoruz, AB aday ülkeyiz diyoruz, G 20'nin önemli ülkesiyiz diyoruz ama öbür taraftan da sorumluluk düzeyinde bize bir şey söylendiği zaman en az sorumluluk alan, en az gelişmiş ülkeler gibi davranmaya çalışıyoruz. Dolayısıyla bunun getireceği maliye politikasını oluştururken uzun vadede, tabii ki bu konuda Çevre ve Orman Bakanlığı bütçe yaparken buna göre yapıyor, tabii ki ilgili bakanlık da Enerji Bakanlığı, çünkü bu anlaşmalara taraf olmamızın getireceği gerçekten büyük yükler var. Dolayısıyla o çerçevede tematik bütçe anlayışı dedi.

Tabii, şimdi mevcut bütçe sistemimizde zaten sınıflandırmalara göre bunları görmek mümkün ama tabii ki tüm bu olaylar tartışılabilir, tartışılması gereken konular. Yeni bütçe anlayışları, yeni uygulamalar, AB uygulamaları, diğer ülke uygulamaları. Teşekkür ederim.

Oturum Başkanı Doç. Dr. Sait Açıba: Çok değerli konuklar, oturumu kapatırken bu oturumda değerli katkılarda bulunan değerli konuşmacılara çok teşekkür ediyorum. Ayrıca sabrınızdan dolayı sizlere de teşekkür ediyorum.

İyi akşamlar diliyorum.

1. OTURUM

KONUŞMACILARA AİT SUNUMLARIN SLAYTLARI

Ahmadou Moustapha Ndiaye (Dünya Bankası, Avrupa ve Orta Asya Bölgesi Mali Yönetim Sektör Yöneticisi)

Keum-Chol Park (OECD, Bütçe ve Kamu Harcamaları Direktörlüğü, Kıdemli Politika Analisti)

Ahmadou Moustapha Ndiaye (Dünya Bankası, Avrupa ve Orta Asya Bölgesi Mali Yönetim Sektör Yöneticisi)

Fiscal Policy and the Role of Parliaments

Role of Parliaments concerning
Fiscal Policies

Sivas, Turkey, October 21, 2010

Ahmadou Moustapha Ndiaye,
Regional Manager, Financial Management
Europe and Central Asia, World Bank

Outline

- A few concepts
- Parliament oversight function
- Effectiveness of Parliament oversight

A few concepts

Fiscal Policy	
• Use of government expenditure and revenue collection to influence the economy	• Instrument of both macroeconomic stabilization and to achieve growth and poverty reduction objectives
Fiscal Oversight	
• Effectiveness and efficiency of government expenditure and revenue collection to influence the economy	• Impact of fiscal policy on both macroeconomic stabilization and growth and poverty reduction

Parliament oversight function

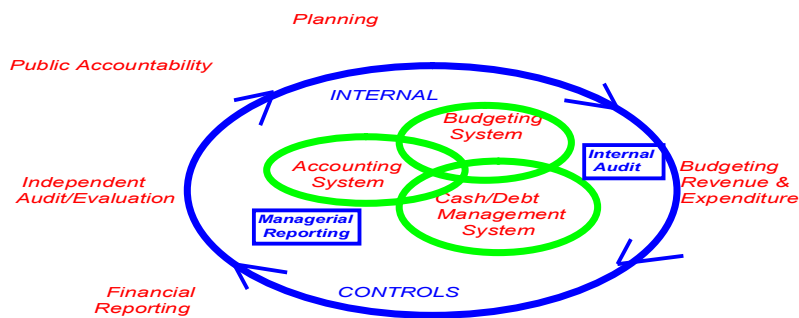
- The Legislative Function
 - Passing laws
 - Participation in Public Policy Making
- The Oversight Function
 - Holding Governments to account
- The representative Function
 - Representing Constituencies

Source: Rick Stapenhurst

Parliament Oversight Function

- Constitutions: relationship between the legislature and, executive and judiciary
- Not a new concept in its current form
 - USA: Congressional appropriations along with audit were introduced in the early part of the nineteenth century
 - UK: Principle of parliamentary control of all finance transactions incurred by the Executive going as far back as 1861

Parliament Oversight Function Process



Source: Rick Stapenhurst



Parliament Oversight Function

The Budget Process

“The development, deliberation and passage of a budget with both legislative and executive participation represents one of the vital checks and balances of democracy”

- Influence over the budget through the amendment process;
- Can seek public input into the budget planning cycle;
- Oversees the integrity, economy, efficiency, and effectiveness of government financial management



Parliament Oversight Function

- Holding the Government to account
- **Influencing** versus **Overseeing** fiscal policies



Effectiveness of Parliament oversight

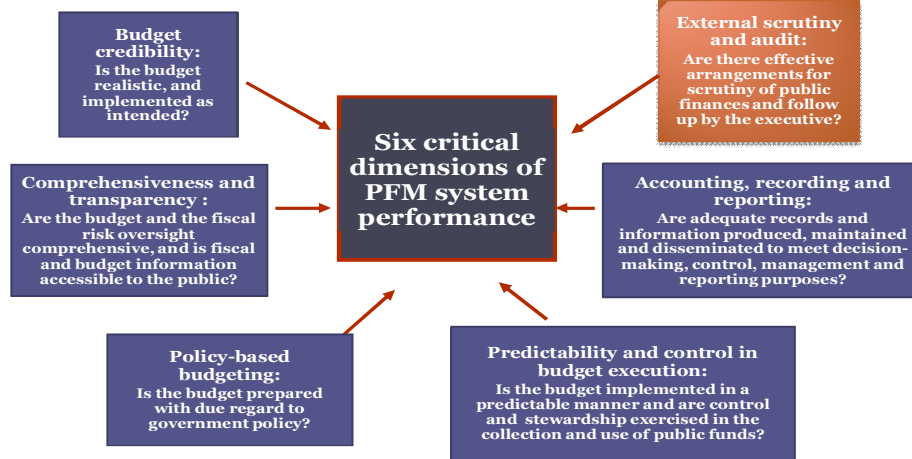
- Limited or expanded focus of Parliament oversight
- Ex-post scrutiny
- Institutional constraints
 - Procedural limits
 - Level of expertise to challenge government departments
 - Dependency on external audit
- Political constraints



Effectiveness of Parliament Oversight

- IPU 2008 Self-Assessment toolkit for Parliaments
- PEFA Framework
 - Founded in 2001 as a multi-donor partnership
 - Integrated monitoring framework that allows measurement of country PFM performance over time
 - High level overview of all aspects of PFM systems performance (28 government performance indicators, 3 donor indicators)
 - Widely applicable to countries at different levels of development

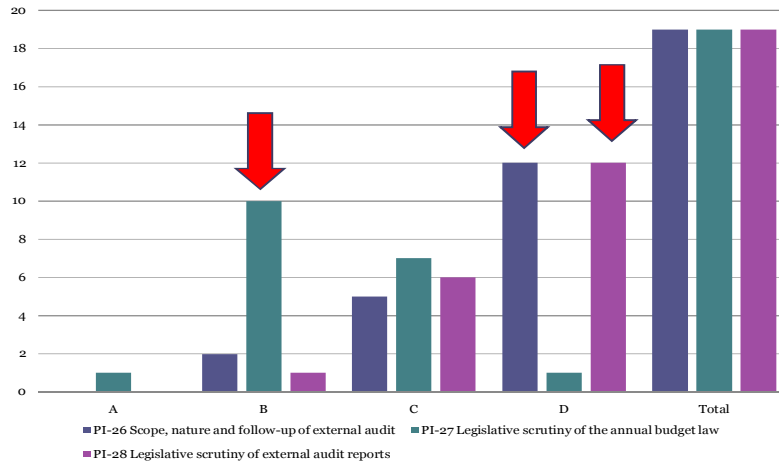
DIMENSIONS OF PFM SYSTEM PERFORMANCE



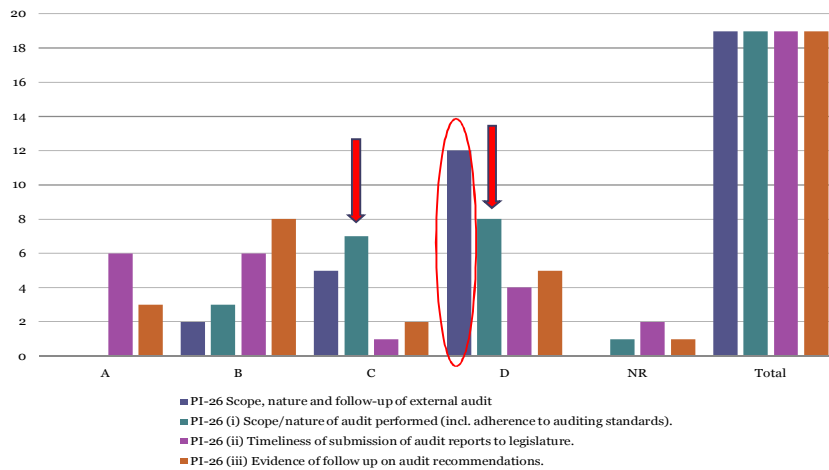
PEFA Assessment of External Oversight

- Three indicators on legislative oversight
- **PI-26** Scope, nature and follow-up of external audit
 - (i) Scope/nature of audit performed
 - (ii) Timeliness of submission of audit reports to legislature.
 - (iii) Evidence of follow up on audit recommendations.
- **PI-27** Legislative scrutiny of the annual budget law
 - (i) Scope of the legislature's scrutiny.
 - (ii) Extent to which the legislature's procedures are well-established and respected.
 - (iii) Adequacy of time for the legislature to provide a response to budget proposals
 - (iv) Rules for in-year amendments to the budget without ex-ante approval by the legislature.
- **PI-28** Legislative scrutiny of external audit reports
 - (i) Timeliness of examination of audit reports by the legislature
 - (ii) Extent of hearings on key findings undertaken by the legislature.
 - (iii) Issuance of recommended actions by the legislature and implementation by the executive.

Effectiveness of External Oversight and Audit in Europe and Central Asia

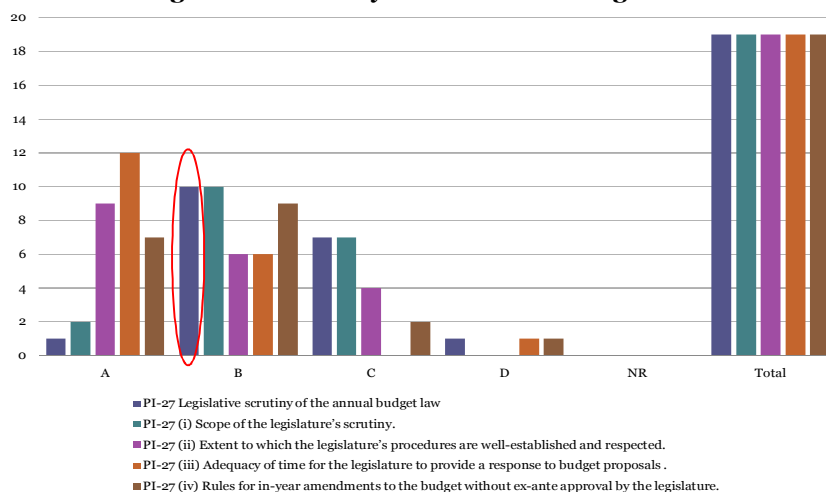


Scope, Nature and Follow-up of External Audit

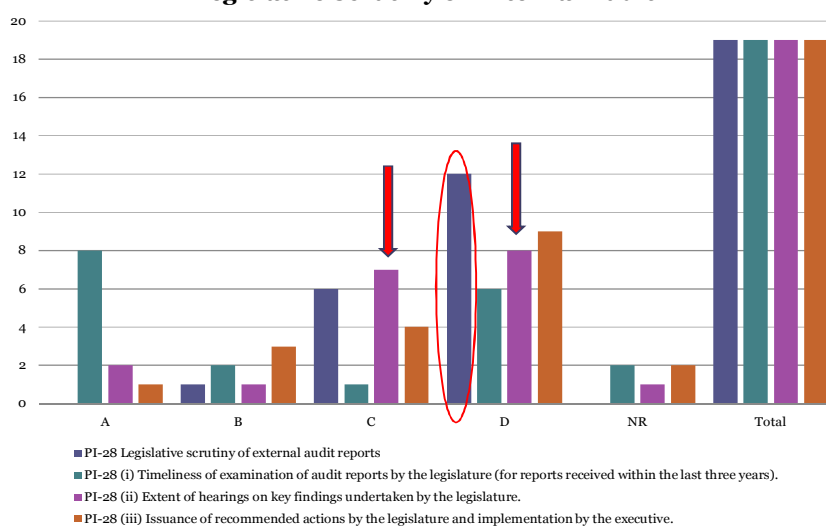




Legislative Scrutiny of the Annual Budget Law



Legislative Scrutiny of External Audit





Key lessons

- Impact of fiscal policies however sound they may be can be limited by weak capacities of fiscal institutions, especially those entrusted with budget management and revenue mobilization
- Dependence on the effectiveness of the external audit that also has its challenges
- Increased complexity and sophistication of Government finances under so-called New Public Management
 - Ability to stay on top and have a broad perspective
 - Examples from OECD Value for Money Study
 - Budgeting on the basis of output targets has led to loss of control by Parliament

Keum-Chol Park (OECD, Bütçe ve Kamu Harcamaları Direktörlüğü, Kıdemli Politika Analisti)



The Role of Legislatures in the Budget Process

-Recent Trends and Issues-

21 Oct. 2010

Keum-Chol Park
Budgeting and Public Expenditures
Division

Contents



1. Factors influencing legislative roles
2. Recent Trends
3. Issues to consider

1. Factors influencing legislative roles

The role of the legislature depends on ...



- ☐ Constitutional Provisions
- ☐ Political Traditions
- ☐ Available Resources

Constitutional Provisions

- The constitutional division of responsibilities between the executive and the legislature has a major impact on legislative-executive roles.
 - Presidential system (U.S.) : The legislature plays a significant role in policy formulation and budgeting.
 - Westminster parliamentary system (U.K.) :
The legislature generally pass the budget without significant amendments.

Political Traditions

- Political traditions play a fundamental role in determining the degree of independence of the legislature vis-à-vis the executive.
 - Strong two-party system vs. Multi-party system
 - Multi-party system may strength the role of legislatures because the executive must bargain with more parties to win majority support for budgets under this system.
 - Party discipline
 - Party discipline is strong in which voting against the government budget proposal can cause a downfall of government (usually in Westminster systems).

Available Resources

- Limited Capacities to review budgets because of growing technical complexity and extensive amount of documents
- Specialized staff of budget committees
- Independent budget research units



2. Recent Trends

OECD works on this area

- Legal framework for budget system (2004):
International comparison of budget laws
- Expert meeting (2006): nine countries representing four different forms of government
- Budget Practices and Procedures Survey (2007):
Survey of entire budget process in OECD countries and a number of non-OECD countries
- SBO network of Parliamentary Budget Officials since early 2000

Limited role in 20th Century

- Legislative roles eclipsed with growth of government
 - Limited time and capacity to keep up with the growing complexity of modern budgets
 - Little role in developing fiscal policy targets
 - Limited authority to change executive budgets

Resurgence of Legislative Influence

□ OECD survey (2007)

- More than half of the surveyed countries had larger roles than a decade earlier

□ Evidence

- ✓ Legislative approval of *ex ante* Fiscal Frameworks
- ✓ Making budgets more comprehensive
- ✓ Strengthening deliberative process
- ✓ Enhancing legislative capacity
- ✓ Enhancing *ex post* oversight

Ex ante fiscal frameworks(1)

□ Greater roles by the legislative in setting and approving fiscal frameworks and targets

- Budgetary policy shifted to macro frameworks: In most countries, the executive budget offices produce fiscal frameworks (Top-down Budgeting, MTEF).
- Executive reforms in fiscal frameworks stimulate legislative reaction → Without participating in the fiscal frameworks, the legislatures would become increasingly irrelevant for resource allocation.

Ex ante fiscal frameworks (2)

- Legislatures have gained a role in approving fiscal frameworks.
 - Multi stage approval process: First vote on the total amount of expenditure and then take separate actions on appropriations (9 of 30 OECD countries).
 - The Swedish parliament adopted two-stage approval process during 1994-2002: First approve aggregate multi-year expenditure ceilings in Spring fiscal policy bill and approve detailed annual budget in Autumn budget bill. Since 2002, aggregate and specific ceilings are approved in September.

Making budget more comprehensive

- Since the budget is the government's key policy document, it should be comprehensive to encompass all government revenue and expenditure (OECD, 2002).
 - Challenging areas (off-budget spending)
 - Entitlements (ex: pension payments are decided by pension laws not by the budget)
 - Tax Expenditures (ex: tax exemptions decided by tax laws)
 - Extrabudgetary funds
- Greater control over these areas: Half of OECD countries include tax expenditures in budget documents.

Strengthening deliberative process(1)

□ Three categories of legislative influence in deliberative process (Wehner 2004)

- Budget making legislatures : capacity to amend the executive budget proposals and to formulate their own budget
- Budget influencing legislatures : limited capacity to amend the executive proposals
- Legislature with little roles: lack the capacity to change executive proposals

Strengthening deliberative process(2)

□ OECD survey (2007)

- Legislatures have unrestricted powers to amend budgets in 18 countries (U.S. Turkey: Plan and Budget Committee).
- Some can only make amendments only if they do not change overall fiscal position; others can only decrease, not increase, proposed spending (France, Korea).
- In countries with a parliamentary system, substantial amendment of the executive budget proposal is considered as a vote of no confidence in the Cabinet (U.K.: No amendment since World War I).

Strengthening deliberative process(3)

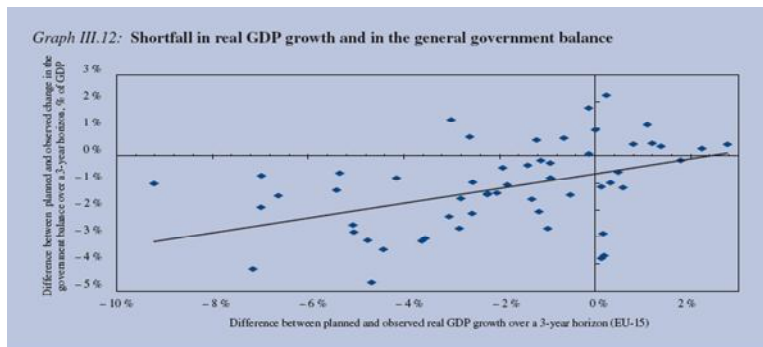
- More time for reviewing executive requests
 - OECD Best Practices (2002): The legislature should receive the draft budget at least 3 months before fiscal year.
 - The United States Congress receive budget proposal 8 months before fiscal year.
- Committees as the heart of legislative influence
 - Emergence of a budget (or finance) committee
 - Sweden: Division of responsibility between a finance committee (overall spending ceilings) and the sectoral committees (specific sectors or programs)

Enhancing Legislative Capacity (1)

- Legislatures need help in understanding complex budget issues and processes.
 - independent budgetary units
- The roles of the units vary
 - Prepare independent economic forecasts
 - Analyze the executive's budget proposals
 - Provide policy recommendations
- More countries are setting up the units.
 - 27 bodies in 17 EU member states (EU, 2008)
 - 16 of 38 countries have either a specialized unit or some other capacities to conduct such analysis(OECD survey, 2007)

Enhancing Legislative Capacity (2)

- Structural optimism (forecasts > actual outcomes) in the executive's budgetary forecasting



Source : European Commission (2006)

Enhancing Legislative Capacity (3)

- Dutch Central Planning Bureau (CPB)
 - The oldest unit (created in 1945, 145 staff in 2008)
 - Located under the executive but independent
 - Budget forecasts prepared by CPB not by Finance ministry
 - Campaign promises by politicians must be accompanied by CPB estimates on the budgetary cost of the promises
- U.S. Congressional Budget Office (CBO)
 - The biggest unit (created in 1975, 235 staff in 2008)
 - Located in the legislative (director appointed by the Congress)
 - Credible in its non-partisan and independent support
- Recent establishments: Korea, Mexico, U.K. *Turkey (Budget oversight and Economic Analysis Unit)

Enhancing Legislative Oversight (1)

- Legislatures with weak *ex ante* roles tend to play stronger roles in *ex post* oversight.
 - U.K. has a Public Accounts Committee to examine budget execution based on reviews by audit office and has a Scrutiny Unit to review budget reports.
- Enhanced Information on in-year budget execution
 - Mexico requires monthly, bimonthly, quarterly and annual reporting during fiscal year about certain activities.

Enhancing Legislative Oversight (2)

External audit office

- Expanding roles of National audit offices
 - From traditional audits of government financial accounts to performance audits and value-for-money audits to help legislative oversight
- Types of external audit offices
 - Independent agencies at the dispositions of the legislature: U.K. National audit office
 - Independent courts with judicial functions: Italian Courts of Account
 - Independent agencies under the executive : Japanese Board of Audit

Enhancing Legislative Oversight (3)

Non-governmental institutions

- Interest groups and media have become active consumers of budgetary reports.
- Supplement and stimulate legislative oversight of executive actions



3. Issues to consider

Issues to Consider(1)

a) Scrutiny in times of crisis

- ▣ The financial crisis may cause a suspension of fiscal rules and disrupted the usual budget procedures.
- ▣ How maintain *ex ante* scrutiny in extreme times?
- ▣ How monitor execution of stimulus budgets?

b) Strengthening legislative budget offices

- ▣ Often highly political origins, but credibility requires objective and independent analysis
- ▣ Design issues: Location of the offices, method of appointment of director, the interaction with legislature members and committees

Issues to Consider (2)

c) Accountability and performance management

- ▣ Reducing input controls and focusing on performance in terms of outcomes and outputs
- Performance management system may give difficult oversight tasks to parliaments because often the outcomes are very general and vague.

2. OTURUM

KONUŞMACILARA AİT SUNUMLARIN SLAYTLARI

Mark Roland Thomas (Dünya Bankası, Avrupa ve Orta Asya Bölgesi Baş Ekonomisti)

İsa Coşkun (Maliye Bakanlığı, Müsteşar Yardımcısı)

Burhanettin Aktaş (Hazine Müsteşarlığı, Müsteşar Yardımcısı)

Mark Roland Thomas (Dünya Bankası, Avrupa ve Orta Asya Bölgesi Baş Ekonomisti)

Principles of Modern Fiscal Management

Presentation to Parliamentarians
Sivas
October 21, 2010



The World Bank

Mark R. Thomas, Lead Economist, Turkey



5 Principles of Fiscal Management

- ▶ Sustainability
- ▶ Quality
- ▶ Predictability
- ▶ Counter-cyclical
- ▶ Scrutiny



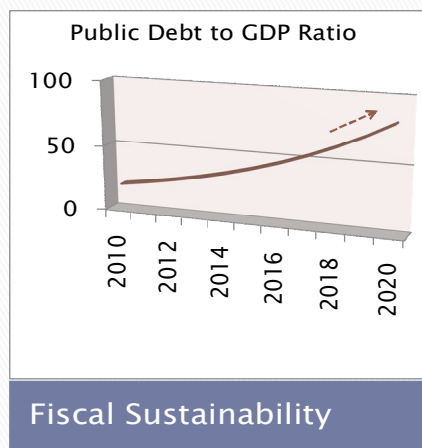
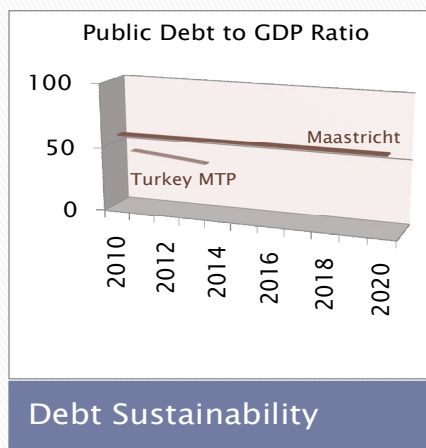
The World Bank

2

Sustainability

» Definitions and considerations

Sustainability: definitions



Sustainability: considerations

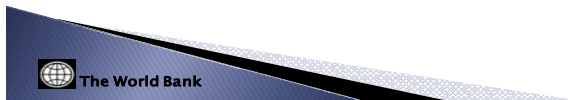
- ▶ Existing debt stock
- ▶ Interest rates
- ▶ Foreign/domestic split
- ▶ Maturity
- ▶ Growth rate (link to quality)
- ▶ Primary fiscal deficit
- ▶ Contingent liabilities
- ▶ Shocks (link to maturity/composition)

Quality

» Revenue and expenditures

Quality: the revenue side

- ▶ Reliability
- ▶ Fairness
- ▶ Distortions



7

Quality: the spending side

- ▶ “What is the ‘G’ in ‘GDP’?”
 - ▶ Current spending versus capital spending
 - ▶ The quality of capital spending: double investment or double the efficiency of investment
- “An improved project evaluation system that significantly increases the rate of economic productivity will have a permanent and continuing effect on the country’s growth rate”

(Arnold Harberger, 2005)



8

Chile's National Investment System

- ▶ Methodologies for project preparation and assessment according to socio-economic returns
- ▶ Continuous training of officials at all government levels
- ▶ Publicly available project data bank
- ▶ Political choices are made only between options that have passed a threshold cost-benefit test

Chile's National Investment System

2005 Workflow

2005 WORKFLOW

Pre-Assessment			Assessment		Budget
IDs entered into the BIP: 19,262	IDs entered into the SNI: 11,821 61%	New IDs 8,954 76%	Entered in 2004 6,166 69%	Positive 2,851 46%	Budget 1,695, 59%
			Entered in 2005 2,788, 31%	Positive 1,896, 68%	Budget 1,408, 74%
	IDs from Proj in Execution 2,867, 24%	→	Positive 2,578 90%	Budget 2,350, 91%	
	IDs not entered into the SNI: 7,441 39%				
Total number of projects in the Budget:					5,453
% of Total BIP:					28%

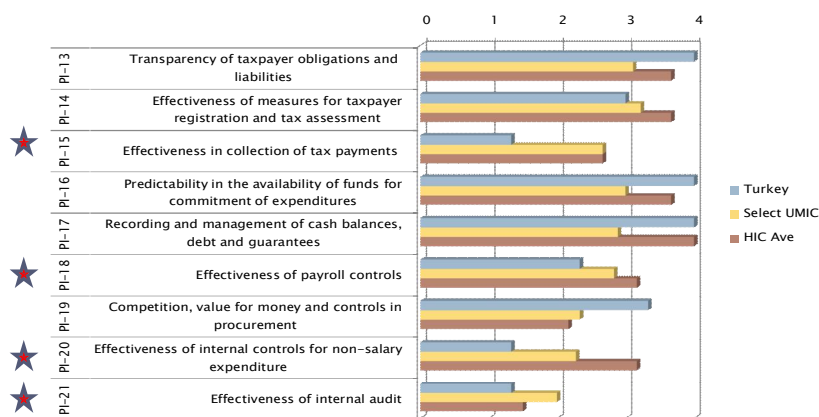
Source: BIP, MIDEPLAN

Source: BIP, MIDEPLAN.

Predictability

» Executing the budget

Predictability and Control in Execution



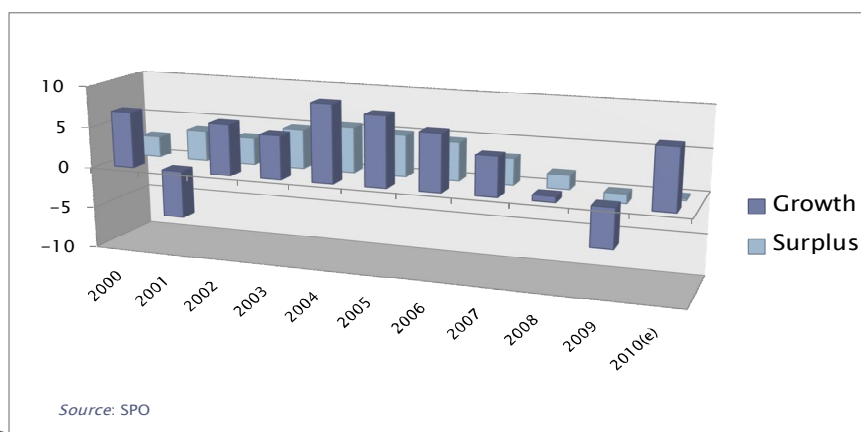
Source: PFMP

Turkey scores less well on the effectiveness of tax collection, payroll controls, internal controls, and internal audit.

Counter-cyclicality

» Using fiscal policy to dampen volatility

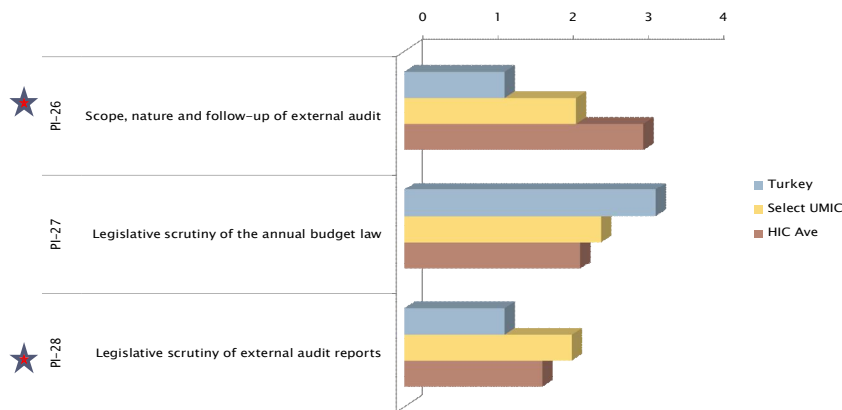
Counter-Cyclical Fiscal Policy



Scrutiny

» External audit and legislative oversight

External Scrutiny and Audit



Source: PFMP

Turkey scores less well on external audit and the legislative scrutiny of external audit.

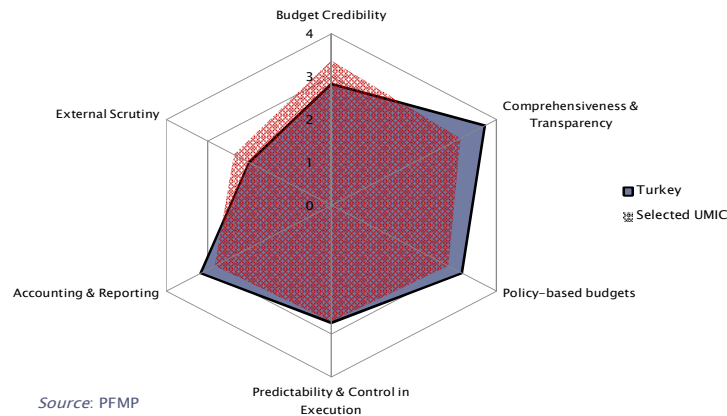
A Note on Fiscal Rules

- ▶ What is a fiscal rule?
 - NOT just the annual budget/Medium Term Program
 - Numerical floors/ceilings on one or more fiscal indicators
 - Cost for non-complying policymakers
 - A monitoring/enforcement procedure
- ▶ A fiscal rule may contribute to...
 - Sustainability
 - Quality
 - Predictability
 - Counter-cyclical
- ▶ Not the only way of achieving these...
 - ...BUT unconstrained policy may suffer from “time inconsistency”
 - A rule may provide commitment and signaling to anchor expectations

Conclusions

»» Directions for Turkey

The Big Picture: Turkey versus other upper middle-income countries



Turkey scores well versus selected UMICs; budget credibility (arrears) and external scrutiny are the weaker links.

Final Thoughts

- ▶ Turkey is doing well
 - By international standards Turkey is applying the principles of modern fiscal management
- ▶ Turkey can strengthen certain areas
 - The Public Finance Management Performance benchmark exercise points to arrears management, certain internal controls, and external audit
- ▶ Parliament has a key role to play in all countries... and bringing Turkey to the next level
 - Important complementary reforms can include a Fiscal Rule Law, the TCA Law, State Aid Law, strengthening investment analysis, and tax reform
- ▶ Parliament can also build its own in-house capacity for policy and project analysis

İsa Coşkun (Maliye Bakanlığı, Müsteşar Yardımcısı)



**T.C.
MALİYE BAKANLIĞI**

MALİYE POLİTİKASINDA YENİ YAKLAŞIMLAR VE UYGULAMALAR

**İSA COŞKUN
MÜSTEŞAR YARDIMCISI**

**21 Ekim 2010
Cumhuriyet Üniversitesi, Sivas**



GÜNDEM

- Maliye Politikasının İşlevi ve Önemi
- Günümüzde Maliye Politikasını Şekillendiren Gelişmeler
- Küresel Krizde Maliye Politikası
- Mali Disiplin
 - Nedir ve Neden Gereklidir?
 - Mali Disiplin Alanında Türkiye’de Yaşanan Gelişmeler
- Mali Disiplinin Güçlendirilmesi
 - İradi Maliye Politikaları
 - Kurala Bağlı Maliye Politikası
- Mali Disiplinin Sağlanmasında Parlamentonun Rolü



Maliye Politikasının İşlevi ve Önemi



Maliye Politikasının İşlevleri

- Tahsis
- Bölüşüm
- İstikrar

Modern Maliye Politikasının Öncelikleri

- Mali disiplin ve mali sorumluluk
 - Hesap verebilirlik
 - Mali saydamlık
- Stratejik önceliklere göre kaynak tahsisi
 - Kaynak dağılımında etkinlik: çıktılar ve kalitesi
- Kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik ve verimliliğin artırılması
 - Uygulamada verimlilik: süreçler ve kalitesi



Neden Maliye Politikası ?

- ✓ Kamu hizmetlerinde kaliteyi artırmak
- ✓ Kamu hizmetlerinin etkili, ekonomik ve verimli sunulmasını sağlamak
- ✓ Devlet ve vatandaş arası ilişkiyi geliştirmek
- ✓ Vatandaşların artan kamu hizmeti taleplerine yanıt vermek
- ✓ Küresel ekonominin gereklerine uygun olarak kamu sektörünü rekabetçi bir yapıya kavuşturmak



Günümüzde Maliye Politikasını Şekillendiren Gelişmeler



Günümüzde Maliye Politikasını Şekillendiren Gelişmeler (1)

- ◆ Piyasaların iyi işlemlerini destekleyen kurumsal yapının geliştirilmesi
 - Yatırım ortamı
 - İşbirliği ve koordinasyon
- ◆ Bireylerin davranışlarının uygulanan politikalardan nasıl etkilendiği
 - Arz ve talebin ötesine geçerek davranışlara daha derinlemesine bakış
 - Davranışsal iktisat ve uygulamaları



Günümüzde Maliye Politikasını Şekillendiren Gelişmeler (2)

- ▶ Yaşlanma olgusu ve sosyal güvenlik
- ▶ Kamu sektörünün büyüklüğü ve kapsamı
 - Özelleştirme
- ▶ Kamu kaynaklarının etkin kullanımı
- ▶ Finansal alanda Devletin rolü
 - Küresel Kriz
 - Finansal Düzenlemeler
- ▶ Küreselleşme
 - Açık Ekonomi
 - Global Kamusal Mallar
 - Global Dışsallıklar



Modern Maliye Politikası Yaklaşımları

- Mikro ekonomik tabanlı maliye politikası
- Karar alma süreçlerinin analizi
- Kamu harcamalarının ve gelirlerinin etkilerinin analizi
- Kamu maliyesinde Genel Denge Modelinin kullanılması
- İstatistik, ekonometri, davranışsal iktisat ve deneysel iktisadın maliye politikası alanında kullanılması (Davranışsal iktisadın vergileme ve sosyal güvenlik alanlarına uygulanması)



Maliye Politikası Uygulamaları (1)

- Basitleştirilmiş ve Farklılaştırılmış Vergi Sistemi
 - Uluslararası vergi rekabeti
 - Öngörülebilir vergi yükü
- Özelleştirme
 - Kamu sektörünün büyüklüğü ve kapsamı
 - Yatırımcılara güven ortamı
 - Rekabetin ve verimliliğin artırılması



Maliye Politikası Uygulamaları (2)

- Kamu Mali Yönetimi Reformu
 - 5018 sayılı KMYKK
 - Hesap verebilirlik
 - Saydamlık
 - Çok yıllık ve sonuç odaklı bütçeleme
 - İç kontrol ve iç denetim
 - Stratejik plan, performans programları ve faaliyet raporları
 - Uluslararası standartlara uygun muhasebe sistemi



Maliye Politikası Uygulamaları (3)

- ✓ İyi Yönetişim
- ✓ Mahalli İdareler Reformu
- ✓ Katılımcılık
- ✓ E-Devlet
- ✓ Sosyal Güvenlik Reformu
- ✓ Kamu-Özel Sektör İşbirliği Uygulamaları
- ✓ Yatırım Ortamının İyileştirilmesi ve Teşvik Tedbirleri



Küresel Krizde Maliye Politikası



Küresel Kriz ile Şekillenen Dünya Ekonomisi

- Ekonomik ve mali konularda daha fazla küresel işbirliği
- Küresel kurumların daha demokratik hale getirilmesi
- Küresel mali kurumların daha etkin rol oynamaları
- Küreselleşme sürecinin daha etkin şekilde yönetilmesi
- Küresel siyasal istikrar
- Para ve maliye politikalarında eşgüdüm
- Aşırı dalgalanmaların önlenmesi
- Güçlü gözetim ve denetim
- Saydamlık ve düzenleyici standartlarda iyileşme sağlanması
- Olası bir deflasyon sürecinin talep yönetimiyle önlenmesi
- Küresel yoksulluk ve gelir dağılımı bozukluklarıyla mücadele



Daha Güçlü Bir Türkiye Ekonomisi İçin

- Siyasi istikrar
- Daha güçlü bir demokrasi ve daha iyi fiziki ve beşeri sermaye
- Güçlü piyasa ekonomisi için iyi çalışan bir hukuk sistemi
- Mali disiplin
- Saydamlık ve hesap verebilirliğin artırılması
- Güçlü gözetim ve denetim
- Yabancı yatırımların desteklenmesi
- Yatırım ortamının daha da iyileştirilmesi
- Daha fazla tasarruf
- Ar-Ge ve inovasyon
- Yapısal reformlara devam edilmesi
- Ekonomik aktörlere güven verilmesi
- Mikro reformlar ve verimlilik artışı



Önümüzdeki Dönemin Maliye Politikası Öncelikleri

- Mali disiplinin sürdürülmesi
- Kamu mali hesaplarının şeffaflık ve uluslararası standartlara uyumunun artırılması
- Kayıtdışı ekonomiyle mücadele
- Etkin, basit ve adil bir vergilendirme sistemi
- Vergi tahsilatının daha da etkinleştirilmesi
- Mali yönetim, iç kontrol ve denetim alanlarının teknik ve idari kapasitelerinin yükseltilmesi
- Yerel yönetimlerin mali yapısının daha sağlıklı bir yapıya kavuşturulması



Mali Disiplin



Mali Disiplin Neden Gereklidir?

- Gelirler ile giderler arasındaki denge
 - Bütçe yöntemleri
 - Kamu harcamalarıyla ilgili uygulamalar
 - Kurumsal reformlar
- Mali disiplin, bütçe reformu ve kurumsal reform ekseninde değerlendirilmektedir.



Mali Disiplin Neden Gereklidir?

- ✓ Makroekonomik istikrarın sağlanması
- ✓ Uzun süre uygulanan gevşek maliye politikalarının para politikasının etkinliğini azaltması
- ✓ Hükümetlerin, kaynak dağılımı ve ekonomik büyüme amaçları
- ✓ Öngörülebilir/öngörülemez mali şoklar
- ✓ Ekonomik kırılmalıkları azaltma
- ✓ Ekonomik performansı geliştirme



Mali Disiplin Alanında Türkiye’de Yaşanan Gelişmeler (1)

- 5018 sayılı KMYKK
- Orta Vadeli Harcama Sistemi
 - Orta Vadeli Program
 - Orta Vadeli Mali Plan
 - Çok Yıllı Bütçeleme
 - Stratejik Planlama
- Bütçenin kapsamının Parlamantonun bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanmasını sağlamak üzere genişletilmesi
- Tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçiş

Kurala Bağlı Maliye Politikaları (Mali Kurallar) (2)

- Bütçe Dengesi Kuralları
- Borç Kuralları
- Harcama Kuralları
- Gelir Kuralları

Kurala Bağlı Maliye Politikaları (3)

Değişik Mali Kural Türlerinin Temel Amaçlara Göre Özellikleri*

Mali Kuralın Türü	AMAÇLAR		
	Borçların Sürdürülebilirliği	Ekonomik İstikrar	Kamu Kesiminin Büyüklüğünün Sınırlanması
Genel Denge	++	-	0
Faiz Dışı Denge	+	-	0
Konjonktüre Göre Uyarlanmış Denge	++	++	0
Konjonktür Sırasında Bütçe Dengesi	++	+++	0
Kamu Borcu/GSYH	+++	-	-
Harcama	+	++	++
Gelir			
Gelir Tavanları	-	-	++
Gelir Tabanları	+	+	-
Beklenmedik Gelirlere Yönelik Sınırlar	+	++	++

Kaynak: IMF (2009), Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances.

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



Kurala Bağlı Maliye Politikaları (Mali Kurallar) (4)

- Uygulama kendi içinde belli sorunlar taşımaktadır;
 - Azalan esneklik
 - Teori ile uygulama arasında tutarsızlık
 - Artan maliyet



Mali Disiplinin Sağlanmasıada Parlamentonun Rolü

Mali Disiplinin Sağlanması Parlamentosunun Rolü - Onay Aşaması (1)

Parlamentosunun bütçe hakkı çerçevesinde hükümeti harcama yapmak ve gelirleri toplamak için yetkilendirmesi

GELENEKSEL

- Bütçenin parlamentoda oylandıktan sonra kabulü
- Parlamentosunun, Hükümetin aşırı harcama eğilimini bütçe aracılığıyla sınırlandırması

YENİ

Parlamentosunun, yürütmenin belirlediği sonuçlar ve kaynak dağılım tercihlerini nitelik ve nicelik itibarıyla sorgulaması

Mali Disiplinin Sağlanması Parlamentosunun Rolü - Uygulama Aşaması (2)

GELENEKSEL

- Bütçe parlamentoda oylandıktan sonra parlamentosunun izni olmadan ödenek eklenmesi konusunda yürütmeye izin verilmemesi
- Ek bütçe uygulamaları

YENİ

- Yeni alınan bir karar veya oluşturulan politikanın kısa, orta ve uzun dönem etkilerinin parlamento tarafından değerlendirilebiliyor olması
- Uygulama aşamasında parlamentosunun gözetimi

Mali Disiplinin Sağlanması Parlamentosunun Rolü - Denetim Aşaması (3)

Bütçe hakkı çerçevesinde verilen yetkinin nasıl kullanıldığı sorunu

GELENEKSEL

Bütçe uygulama sonuçlarıyla
(kesin hesap) harcama
yetkisinin aşılp
aşılmadığının denetlenmesi

YENİ

Performans Değerlendirilmesi
(önceden belirlenen hedeflere
ulaşıp ulaşılmadığının
analizi)

Mali Disiplinin Sağlanması Parlamentosunun Rolü - Komisyonlar (4)

- Bütçe sürecinde ülkelerin görevli tek bir komisyon yerine alanında uzmanlaşmış ve analiz kapasitesi yüksek komisyonlara yönelmesi
- Sektör komisyonları
- Komisyonlarda uzman personel istihdam edilmesi



Mali Disiplinin Sağlanmasıda Parlamentonun Rolü (5)

- Kuvvetler ayrılığı sistemi
- Fren-denge mekanizmaları
- Sivil toplum kuruluşlarının bütçe süreçlerine katılımı
 - Bütçe analizleri
 - Lobi faaliyetleri
 - Kaynak dağılımı kararlarını etkileme
- Mali disiplinin sağlanmasına ilişkin yeni yasal düzenlemeler



TEŞEKKÜR EDERİM...

isa.coskun@maliye.gov.tr

www.maliye.gov.tr
www.sgb.gov.tr
www.bumko.gov.tr
www.muhasibat.gov.tr

Burhanettin Aktaş (Hazine Müsteşarlığı, Müsteşar Yardımcısı)



T.C. Başbakanlık
Hazine Müsteşarlığı

Maliye Politikasında Yeni Yaklaşımlar ve Uygulamalar

Cumhuriyet Üniversitesi, Sivas

21 Ekim 2010

İçindekiler:

1. 90'lı yıllarda makroekonomik ortam ve sonrasında yaşanan mali reform süreci
2. Türkiye'deki gelişmeler
3. Borç yönetimi
4. 2008-2009 global kriz
5. G-20 ve yeni dönem



1990'lı Yıllarda Yaşanan Mali Reform Süreci

Neden	Sonuç
1. Yüksek bütçe açıkları 2. Borç krizleri	1. Mali disiplinin ve borç sürdürülebilirliğinin önemi 2. Mali saydamlık 3. Hesap verilebilirlik 4. Kamu kaynaklarının etkin kullanımı

3



Türkiye'deki Gelişmeler (1990'lar)

1994 ekonomik krizi

1999 ekonomik güçlükler

- Türkiye'de mali disiplinden uzak yürütülen kamu mali yönetimi sonucu ortaya çıkan yüksek kamu açıkları ve artan borç stoku
- Özel sektör yatırımlarının yüksek faizler nedeniyle dışlanması (crowding-out)

4



Türkiye'deki Gelişmeler (2000'ler)

2001 krizi ve sonrası

Devletin düzenleyici ve denetleyici rolünün artırılmasına yönelik yapısal reformlar ve mali disiplini sağlamak üzere izlenen yüksek faiz dışı fazla politikası

5



Yapısal Reformlar

- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun
- Merkez Bankası Kanunu
- Kamu İhale Kanunu
- Sosyal Güvenlik Reformu
- İşgücü Piyasası Reformu
- Enerji Piyasası Reformu
- Üst Kurullar-Bankacılık Kanunu
- Gelir İdaresinin Güçlendirilmesi
- Özelleştirmeler

6



Kamu Mali Yönetiminin İyileştirilmesi / Borç Yönetimi

- Tüm kamu yönetiminde hesap verilebilir şeffaf bir yapıya paralel olarak borç yönetiminde de reform süreci:
 - 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

7



Kamu Mali Yönetiminin İyileştirilmesi / Borç Yönetimi

1. Organizasyon

Hazine'nin borç yönetimi yeniden yapılandırılmış ve **Hazine tek borç otoritesi** olarak belirlenmiştir.

Ön, Orta ve Arka Ofis ayırımına gidilmiştir.

Borç ve Risk Yönetim Komitesi oluşturulmuştur.

2. İlkeler

- **Stratejik borç yönetimi:** likidite riski, faiz riski ve döviz kuru riski gibi piyasa riski de dikkate alınarak **güçlü rezerv, düşük faiz duyarlılığı, düşük kur riski amacı doğrultusunda borçlarımız yönetilmektedir**

- **Saydamlık:** Kamu Borç Yönetimi Raporu ve borçlanma programlarının kamuya açıklanması yoluyla Parlamento ve piyasaya **sürekli bilgi akışı** sağlanmaktadır

- **Mali disiplinin sağlanması:** borçlanma limiti ve garantili ile ikrazlı borçlara getirilen limitler

8



Kamu Mali Yönetiminin İyileştirilmesi / Borç Yönetimi

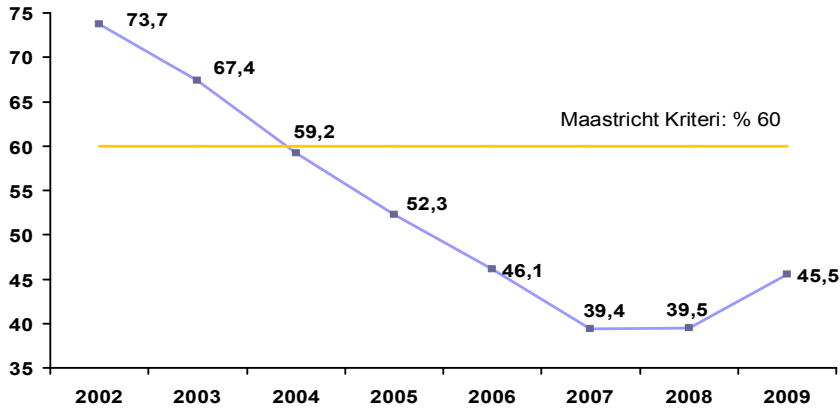
İzlenen stratejik borç yönetimi sayesinde:

- kamunun özel sektörü dışlama etkisi azaltılarak özel sektöre daha fazla kaynak yaratılmıştır,
- borç vadeleri uzatılmış ve faiz oranları düşürülmüş, borcun kompozisyonu değişmiştir.

9

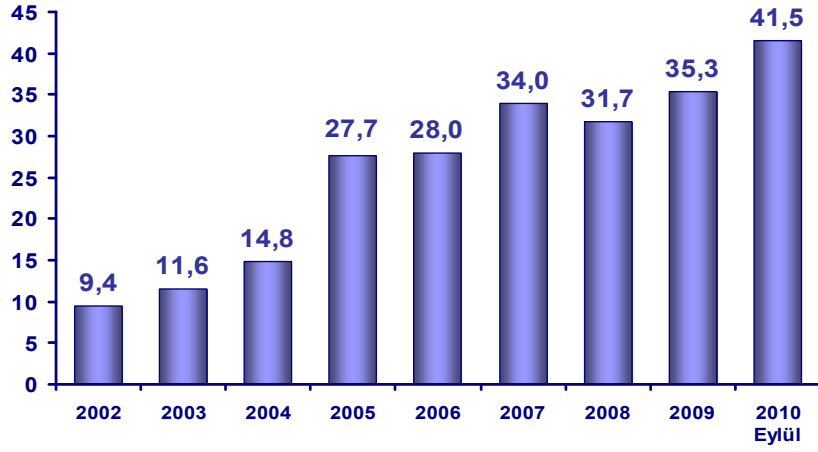


AB Tanımlı Borç Stoku (% GSYH)



10

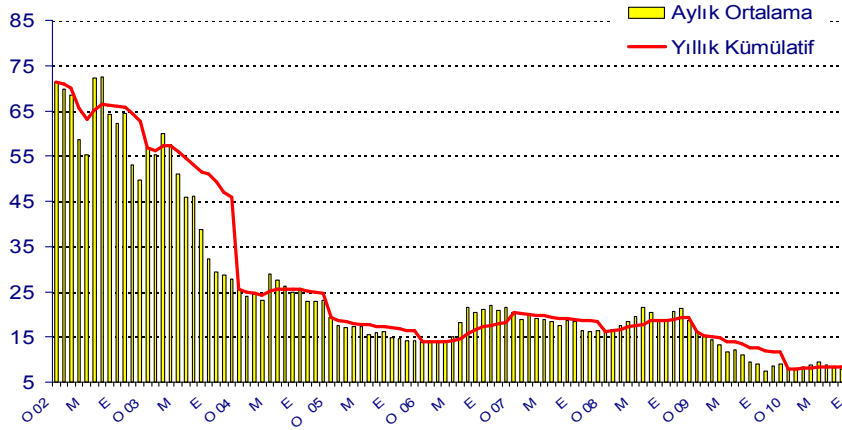
Nakit İç Borçlanmanın Ortalama Vadesi (ay)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

11

TL Cinsinden İskontolu Senetlerin Borçlanma Faizleri (yıllık bileşik, %)



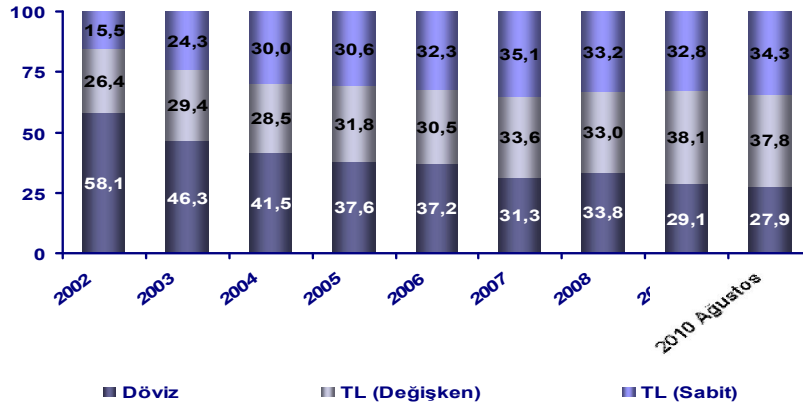
*01.10.2010 itibarıyla

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

12



Merkezi Yönetim Brüt Borç Stokunun Dağılımı (%)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

13



Finansal Kriz (2008-2009)

■ Dünyada finansal kriz nasıl ortaya çıktı?

Türkiye’de 2000’lerde reformlar yapılırken, Dünya’da riskliliği artan finansal kesim krize neden olmuştur.

14



Finansal Kriz (2008-2009)

- Türkiye'nin dış ticaretinde önemli yer tutan Avrupa Birliği'ndeki ekonomik daralma sonucu ihracatımızda önemli bir düşüş meydana gelmiştir.
- Kriz ortamının yarattığı belirsizlik beklentileri ve dolayısıyla iç talebi olumsuz yönde etkilemiştir.
- Daralan küresel likidite kredi olanaklarına erişimi zorlaştırmıştır.

15



Finansal Kriz (2008-2009)

- Ancak, Türkiye'de 2001 Krizi sonrası izlenen mali disiplin, yapısal reformlar, yatırım ortamının iyileştirilmesi ve başta bankacılık sektöründe olmak üzere alınan tedbirler nedeniyle ekonomimiz krizden birçok ülkeye göre daha az etkilenmiştir.

16



Krize Karşı Alınan Tedbirler

- Tüketim vergilerinde geçici indirim (ÖTV ve KDV)
- Sosyal güvenlik işveren priminde 5 puanlık indirim
- Yatırım harcamalarının artırılması
- Kredi Garanti Fonu'nun oluşturulması
- İşsizlik Sigortası ödemelerinde kolaylaştırma
- vd...

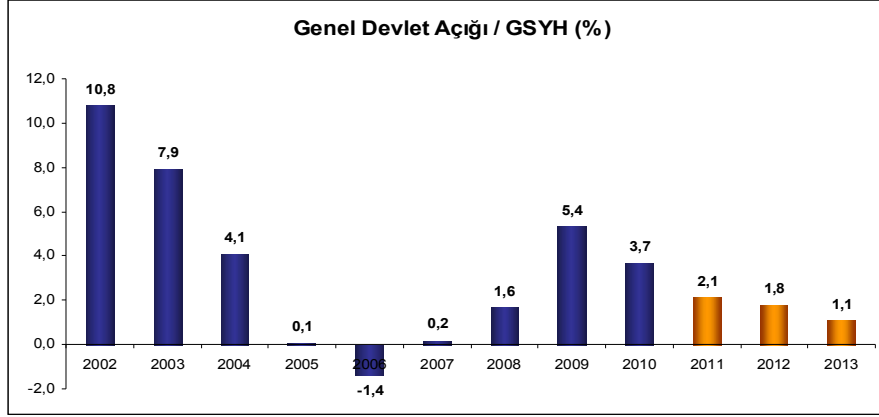
17



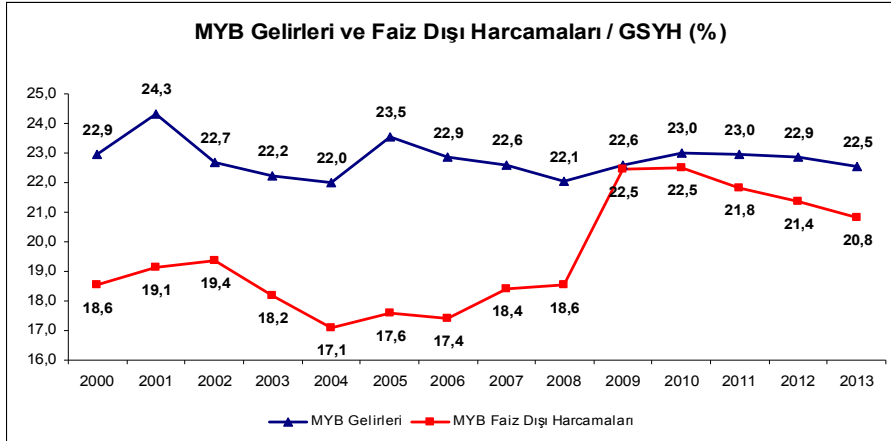
Kamu Maliyesi

- Alınan tedbirlerin mali yükü ve krizin ekonomide yarattığı etkiler nedeniyle 2009 yılında mali dengelerde bozulmalar meydana gelmiştir.
- Ancak, bu tedbirlerin sonucunda 2010 yılında yüksek büyüme performansı elde edilmiş ve genel yönetim açığı azalmıştır.
- 2011-2013 Orta Vadeli Program genel devlet açığının 2013 yılı sonunda GSYH'nin % 1,1 düzeyine düşürülmesini hedeflemektedir.

18



19



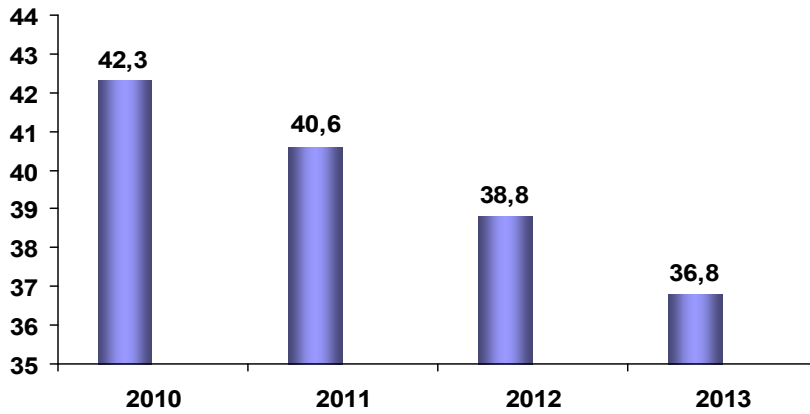
20

Kamu Borç Yönetimi-Kriz

- Kriz ortamında risksiz enstrüman olarak görülen DİBS'lere olan talebin artmasıyla **düşük maliyetli borçlanma** sağlanmıştır.
- Küresel kriz döneminde Türk finans sektörünün güçlü yapısı ekonomiye olan güveni artırmış ve **borçlanma vadesinin uzatılmasına** yardımcı olmuştur.
- **2010 yılı Ocak ayında Cumhuriyet tarihinde ilk defa 10 yıl vadeli DİBS ihracı** yapılmıştır.

21

2010-2013 Kamu Borç Stoku Hedefleri (AB Tanımlı, % GSYH)

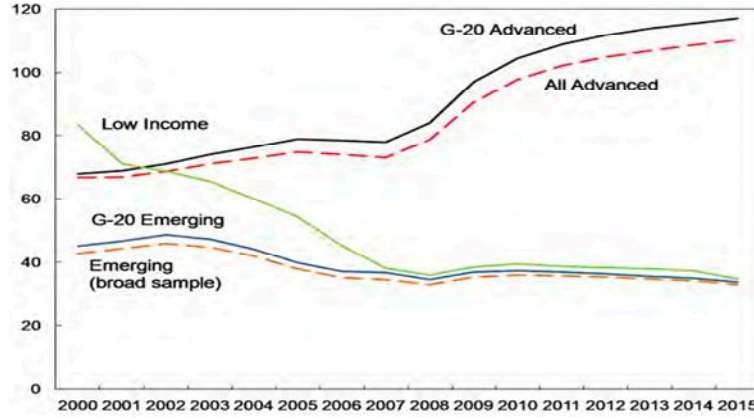


Kaynak: DPT, 2011-2013 Orta Vadeli Program, Ekim 2010

22



G-20 Ülkelerinde Genel Hükümet Borç Stoku/GSYH (%)



Kaynak: IMF, Fiscal Monitor

23



G-20 Kamu Maliyesi Taahhütleri

(Haziran 2010 Toronto Zirvesi)

- Gelişmiş ekonomilerin 2013 yılına kadar mevcut kamu açıklarını en az yarıya indirmesi ve
- Kamu borcu/GSYH oranlarını 2016'ya kadar istikrara kavuşturması veya düşürmesi.

24



G-20 ve Kamu Mali Politikaları

- Küresel mali dengelerin yeniden tesisinde uluslararası işbirliğini sağlamak üzere G-20 platformunun önemi giderek artmaktadır.
- Türkiye G-20 platformunun aktif ve önemli bir üyesidir

25



G-20 - Kamu Mali Politikaları

- **Güçlü, Sürdürülebilir ve Dengeli Küresel Büyüme Çerçevesi**
 - Makroekonomik Politikaların Koordinasyonu
 - Küresel Büyümenin desteklenmesi
 - Krize yol açan makroekonomik dengesizliklerin yeniden oluşmasının önlenmesi

26



G-20 Ülkeleri–Dünyada Durum Ne?

- Güçlü bir küresel toparlanma ve istikrarın önündeki riskler:
 - mali sürdürülebilirlik sorunları
 - yüksek seviyelerde seyreden işsizlik
 - yeniden artmaya başlayan küresel dengesizlikler
 - finansal sektöre ilişkin sorunların hala çözülememiş olması

27



Küresel Mali Kriz Sonrası Dünyadaki Durum

- Öngörülebilirliği ve güveni arttırıcı kamu mali politikalarına olan ihtiyaç ön plana çıkmaktadır.
- Bu noktada Türkiye OVP uygulamasını ortaya koyarak öncü rolüne devam etmiştir.

28

3. OTURUM

KONUŞMACILARA AİT SUNUMLARIN SLAYTLARI

Oturum Başkanı

Prof. Dr. Fazıl Tekin (Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Rektörü)

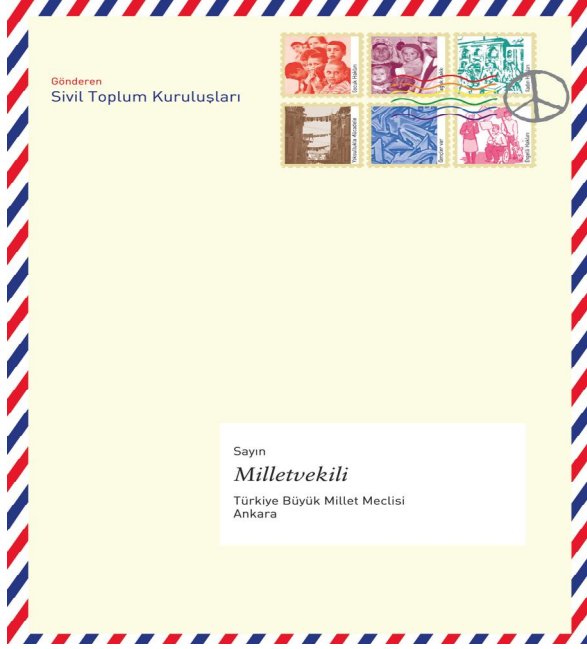
Konuşmacılar

Prof. Dr. Nurhan Yentürk (Bilgi Üniversitesi)

Doç. Dr. Hakan Yılmaz (Ankara Üniversitesi)

Erhan Usta (Devlet Planlama Teşkilatı, Müsteşar Yardımcısı)

Prof. Dr. Nurhan Yentürk (Bilgi Üniversitesi)



- Kamu Harcamaları İzleme Raporu 2010 –
- Mart 2010 tarihinde Milletvekillerine mektup olarak postalandı
- 30 STK hazırladı
- 45 STK imzaladı
- 30 STK'nın sosyal koruma, çocuk, gençlik, engelli ve askeri harcamaları izleyerek yaptıkları önerileri kapsıyor



- Kamu Harcamaları İzleme Platformu
- www.kamuharcamalarıizlemeplatformu.org
- www.kahip.org



Doç. Dr. Hakan Yılmaz (Ankara Üniversitesi)



Doç. Dr. H. Hakan Yılmaz
Ankara Üniversitesi SBF Maliye Bölümü

Cumhuriyet Üniversitesi – Sivas
22 Ekim 2010

İngiltere ve açıklanan yeni mali politikalar

- İkinci dünya savaşı sonrası yaşanan dev bütçe açığı (GSYH'ya oran olarak % 10'u aşan bir kamu açığı)
- Bu açığı düşürmek için açıklanan dört yıllık harcama kesintisi programı (20 Ekim 2010):
 - 2015 yılına kadar kamudan 490 bin kişinin işten çıkarılması
 - Emeklilik yaşının artırılması
 - Kamu kurumlarının bütçelerinde % 19 oranında kesinti (bazı kurumlarda kesinti oranının % 25'lere yaklaşması)

Sonuç: maliyetin toplum tarafından üstlenilmesi



SUNUM PLANI

Sunum iki ana bölümden oluşmaktadır..

I. Bölüm : Politika Oluşturma Sürecinde
Parlamentonun Rolü ve Maliye
Politikası

II.Bölüm : Yeni Mali Yönetim Sistemi
Çerçevesinde Maliye Politikasının
Sosyal ve Ekonomik Etkilerinin
İzlenmesi



**I. Politika Oluşturma Sürecinde
Parlamentonun Rolü ve Maliye
Politikası**

İktisat Politikası ve Maliye Politikası: Temel Farklılık

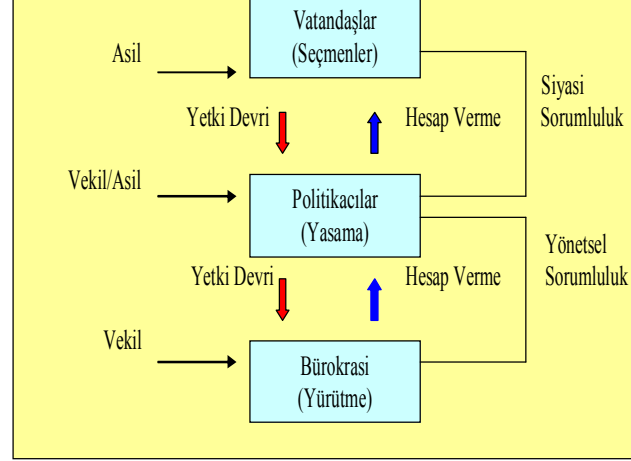
- İktisat politikasında esas olarak kararlar piyasa tarafından belirlenirken,
- Maliye politikasında belirleyici olan siyasi karar alma süreci
 - Kim kamu harcamalarını finanse edecek?
 - Kamu harcamaları hangi toplumsal ihtiyaçları öncelikle karşılayacak. Kamu harcamaları nerelere gidecek? Kim bundan fayda görecek?

Kollektif Açmaz

- Kollektif açmaz (collective dilemma) ve kamu müdahalesi sorunu
 - Birey için rasyonel olan tercihlerin toplumsal olarak optimal olmayan sonuçlar yaratması ve sonuçta kamusal hizmetin eksik üretilmesi
- Maliye politikası, bütçe süreci ve bir dizi asil vekil ilişkisi
- Bütçe hakkı...

Temsili Demokrasi: Asil Vekil İlişkisi

Şekil 1. Temsili Demokrasilerde Asil-Vekil İlişkisi



Asil Vekil İlişkisi (Principal/Agent)

- Kamusal karar alma süreci ve odağında bütçe bir dizi asil vekil ilişkisine dayanmakta
- Bir çok faaliyete ilişkin karar doğrudan kararı alan kişilerce değil yetki devredilenlerce alınmakta.
- Amaçlar çelişmesi ve çıkar çatışması – Bilgi ve yaptırım kapasitesi
- Sorun; asil vekil ilişkisinin etkinliği

Kamusal karar alma süreci: Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçeleme

Siyasi sorumluluğun etkin bir şekilde yerine getirilmesi:

- Toplumsal tercihlere ve ihtiyaca göre **politika oluşturulması; toplumsal talebin alınması ve parlamentonun etkinliği**
- Oluşturulan politikaların öncelikler ve kısıtlar çerçevesinde **planlara (programlara) yansıtılması**; plan ve programların üzerinde parlamentonun denetimi
- Planlanan hizmet programlarının bütçeler ile yaşama geçirilmesi; **parlamentonun kaynak tahsisi**
- Stratejik önceliklere göre dağıtılan **kaynakların etkin kullanımının parlamento tarafından izlemesi**

Temel sorun bu aşamalar arasında ki ilişkinin ne düzeyde kurulabildiği (!)

Kamu Politikası Süreci

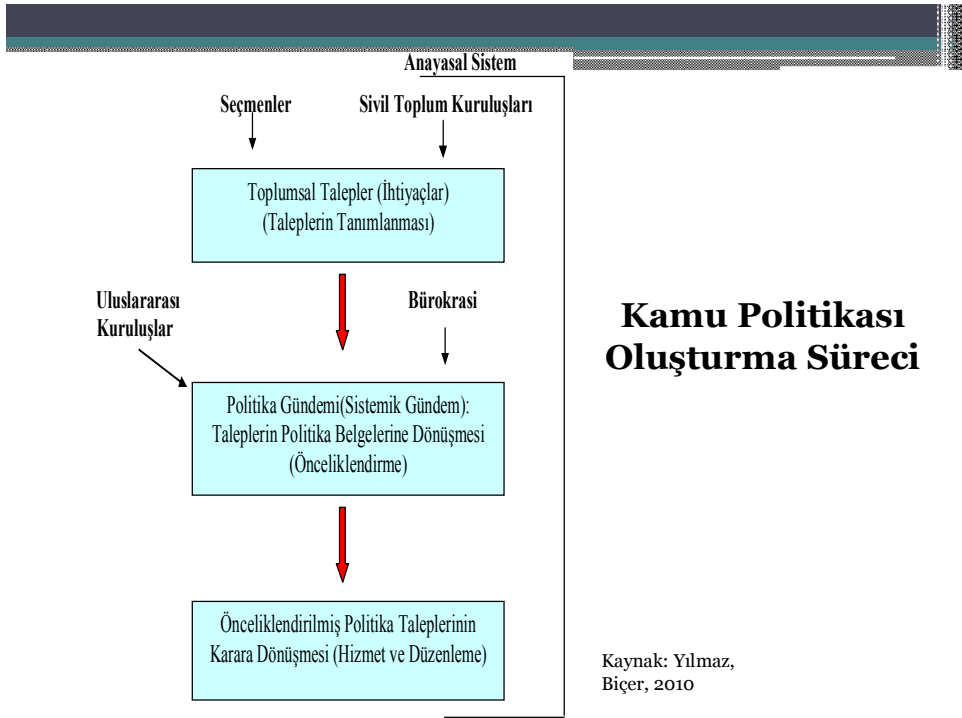
Politika, belirlenmiş amaçlara ulaşılması için yürütülen eylemler bütünü olarak tanımlanır.

Kamu politikası: “yönetimi etkileyen ve yönetimde söz sahibi olanlar tarafından alınan kararlar, yükümlülükler ve yapılan aktiviteler” olarak tanımlanabilir.

Sonuç olarak politika neyin destekleneceği neyin desteklenmeyeceği veya başka bir yaklaşımla neyin öncelikli olacağı neyin olmayacağı konusunda siyasi sorumluluğa sahip hükümetin parlamento ve kamuoyuna karşı konumunu ortaya koyar

Politika Oluşturma

Bu çerçevede, kamu politikaları, **siyasetçi**, **toplum ve idare** üçgeninde oluşturulmakla birlikte bu üçgene dış dünya dediğimiz devletlerarası ilişkiler ile uluslararası kuruluşlar da dahil edilmektedir.



Politika Gündemi ve Parlamento

Politika oluşturanların eyleme geçmek üzere gelen talepler arasından seçerek üzerinde yoğunlaştıkları konulara “politika gündemi” (sistemik gündem) denilmektedir.

Bir kamu probleminin, gündem statüsü kazanması için kamusal ilgi gerektiren bir meseleye dönüşmesi gereklidir (Anderson, 2003; s.296).

Politika gündemi içindeki sıralamayı ise siyasal öncelikler belirler (Ergun, 2004; s.310).

Bütçe (maliye politikası) ve kamu politikaları

Tarih boyunca bütçesel reformların bize gösterdiği, bütçenin kamu sektörü faaliyetlerinin sonuçları üzerinde üç farklı düzeyde bir etkiye sahip olduğu gerçeğidir, bunlar (Emil, Yılmaz 2009, Yılmaz 1999):

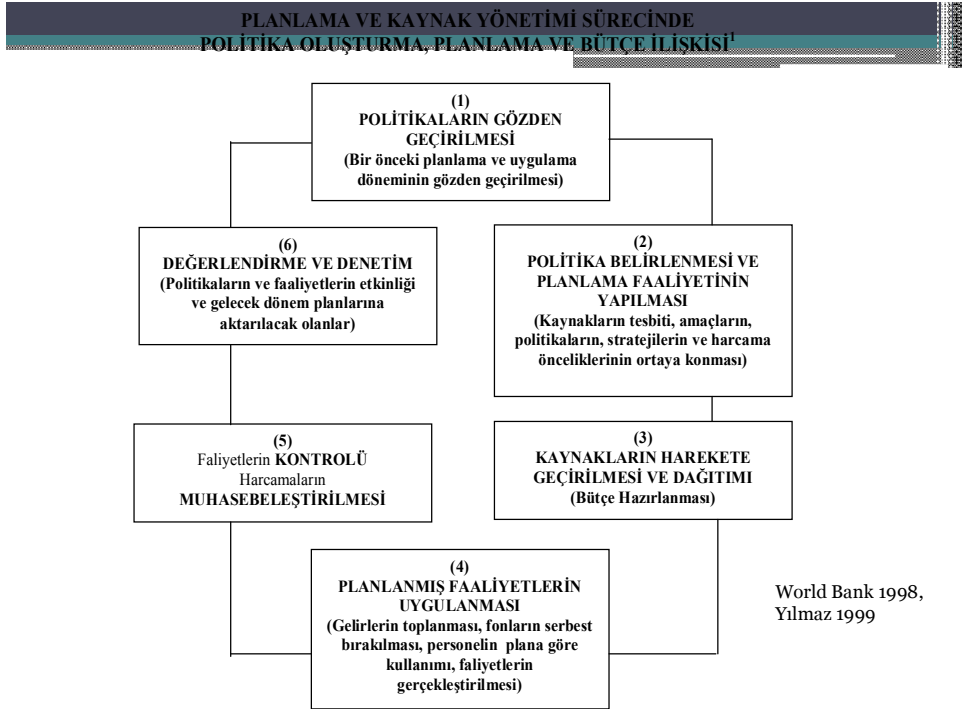
Düzy 1: Toplam mali disiplin: **ayağımızı yorganımıza göre uzatabiliyor muyuz?**

Düzy 2: Stratejik önceliklere göre kaynakların dağıtımı ve kullanımı: **kaynaklarımızı doğru alanlara mı yönlendiriyoruz?**

Düzy 3: Programların gerçekleştirilmesinde ve hizmetlerin sağlanmasında verimlilik ve etkinlik: **Tahsis ettiğimiz kaynakları etkin mi kullanıyoruz?**

Bütçe (maliye politikası) ve kamu politikaları

- Bu üç düzeyin ifade ettiği, yüz yıldan fazla süren bir reform dönemini yönlendiren;
 - (a) kamu kaynaklarının kontrolü,
 - (b) kaynakların gelecek dönemdeki dağıtımının planlaması,
 - (c) kaynakların yönetimi şeklindeki üç kamusal fonksiyonu yeniden formüle etmektir.



Parlamentoların Bütçe Sürecindeki Etkinliği Yeni Tartışmalar

- Bütçe hakkı mücadelesi demokrasiye evrilme aşamasında yürütme ile parlamento arasında bütçenin görüşülmesinin prosedürel bir baza oturtulmasını gerektirmiştir.
 - Yürütmenin yetkilerinin parlamento tarafından verilmesi, sınırlanması ve denetlenmesi temelinde oluşmuştur.
 - Hükümet kaynakların kullanımında karar alıcı, Parlamento ise nihai yetkiyi veren makamdır.
- Bu ilişkide hükümetlerin enformasyon asimetrisi ve çoğunluk avantajı nedeni ile parlamentoya karşı bir üstünlükleri olabilir.
- Buna karşılık zaman içinde parlamentolar da bütçe hakkının nasıl kullanıldığına dair denetim yetkilerini geliştirmeye çabalamışlardır.

Mevcut Sistem yeterli mi ?

- Parlamentolar bütçe süreçlerinin neresinde bulunmakta ?
 - Mevcut sistemde genel olarak bütçenin onaylanması ile kesin hesabın denetimi (yani başı ile sonu) aşamasında bulunurlar
- Bu yeterli mi ?
 - Bu bütçe hakkının nasıl kullanıldığı konusunda eksik bir görüntü verir
 - Bütçeler esas olarak daha önce alınmış kararların yansıtıldığı dokümanlardır. Bu kararlar da bütçe süreçlerinin dışında alınır.

Bir önemli soru ? Parlamento - Hükümet mi ? / İktidar Muhalefet mi?

- Bütçe sürecine parlamentonun daha aktif katılması siyasi yapı ve seçmen tercihleri ile de yakından ilişkilidir.
- Parlamentonun aktif katılımı
 - Eğer hükümet ile parlamento ayrı siyasi yapıda ise daha belirgin olabilir (geçmiş dönemde ABD örneği). Senatonun bütçeyi istediği gibi kesmesi, eklemeler yapması gibi...
 - Eğer hükümet ile parlamento çoğunluğu aynı partiden ise hükümetin sunduğu bütçe tasarısının mecliste değiştirilmesi çok olağan değildir.(İngiltere, Fransa , Türkiye).Bu ülkelerde bütçe hükümete güven oyu verilmesi anlamına gelir.

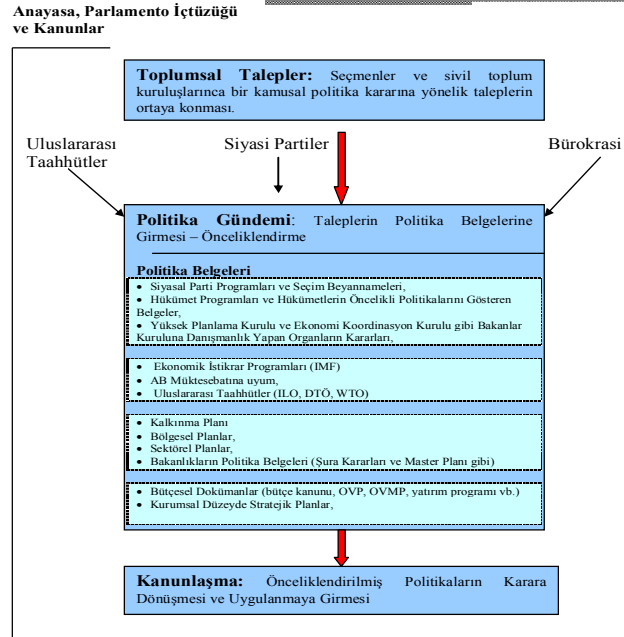
II. Yeni Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Maliye Politikasının Sosyal ve Ekonomik Etkilerinin İzlenmesi

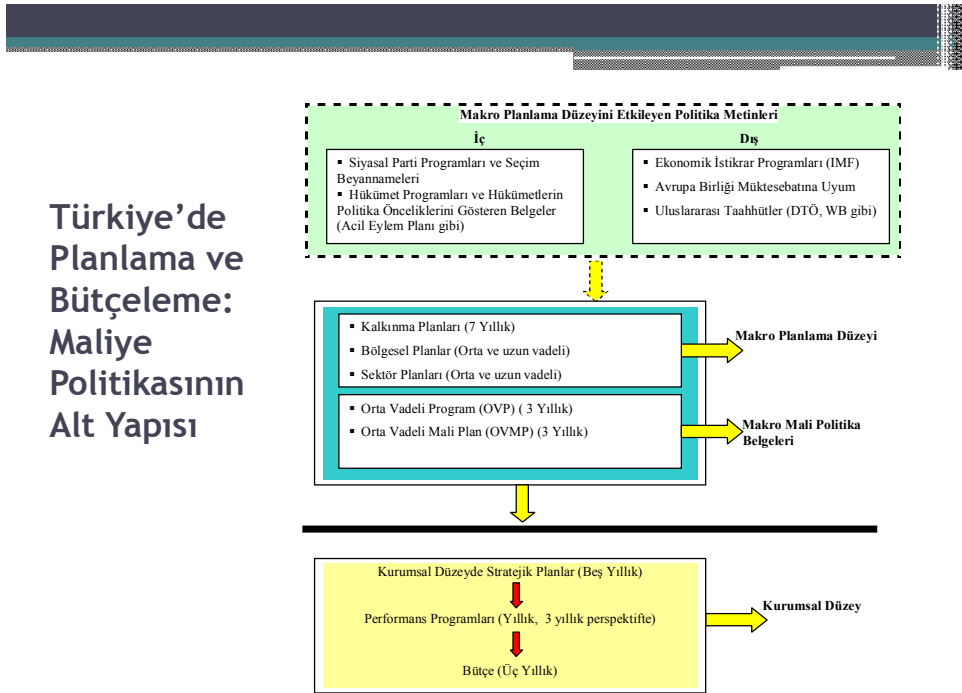
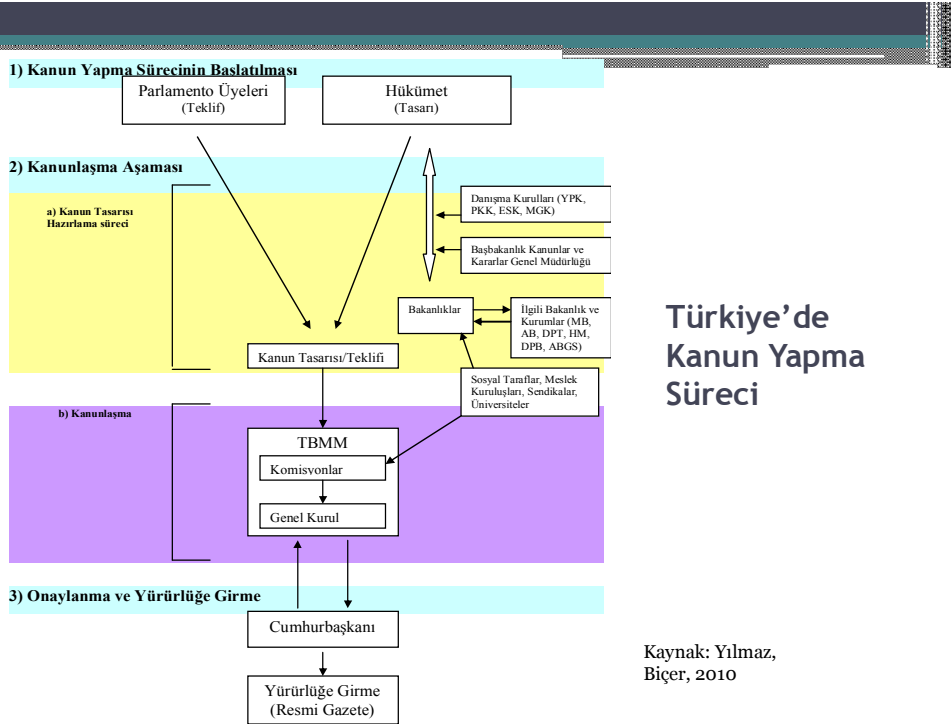
Türkiye: Yeni Mali Yönetim Sistemi

- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
 - Teori ve söylemde doğru adımlar
 - Mali disiplin (harcama sınırları)
 - Orta Vadeli Program
 - Orta Vadeli Mali Plan
 - Stratejik Planlama,
 - Performans Programları
 - Performans Esaslı Bütçeleme
 - Tahakkuk Esaslı Muhasebe
 - Faaliyet Raporları
 - İç Kontrol Sistemi
 - Dış Denetim ve Sayıştay'ın denetim kapsamının genişletilmesi

Türkiye'de Toplumsal Talepler ve Politika Gündemi

Kaynak: Yılmaz, Biçer, 2010





Bütçe kavramı

Bütçe en basit tanımı bir kamu kurumunun (merkezi veya yerel) yapmayı düşündüğü harcamaları ile toplamayı düşündüğü gelirlerine ilişkin ileriye yönelik tahminleri ve politikaları içeren bir belgedir.

Bütçe dokümanının tahmin olma özelliği dışındaki asıl önemli bir niteliği, bütçenin kaynağı vatandaşa olan kaynak toplama ve harcama yapma yetkisinin (bütçe hakkının) seçilmiş temsilcilere devri anlamına gelmesidir.

Bütçe Yönetimi

Bütçe yöneticinin kendisine devredilen bu yetkiyi nasıl kullandığına dair bir kontrol aracı olarak kullanılmaktadır.

Bütçenin bunun dışında bir diğer önemli görevi ise ***hizmetlerin hangi önem sırasına göre yerine getirileceği ve bugün alınan kararların ileriye yönelik maliyeti konusunda yöneticilere yol gösteren bir planlama ve yönetim aracı*** olmasıdır.

Bütçe Dokümanı

A. Bütçe bir politika belgesi olmalıdır

- Amaçlar ve hedefleri ortaya koymalı
- Mali kararları, tercihleri yansıtan bir politika çerçevesini açıklamalı (kaynak yapısı, finansman, borçlanma)

Bu anlamda temel dokümanlar; makro plan dokümanları ve finansman raporları

Öneri: Plan dokümanlarının amaç ve hedeflerinin düzenli izlenmesi ve raporlanması

Plan bütçe komisyonunun teknik kapasitesi

OVP Sapmaları: Kriz öncesi dönem

	2008				2009			
	OVP (2006-08)	OVP (2007-09)	OVP (2008-10)	Gerç.	OVP (2006-08)	OVP (2007-09)	OVP (2008-10)	Gerç. Tahmini
Büyüme (%)	5,0	7,0	5,5	0,9	7,1	5,7	5,0	-6,0
Enflasyon (TÜFE) (%)	4,0	4,0	4,0	10,1	-	4,0	7,5	5,9
Cari İşlemler Dengesi/GSYH (%)	-3,1	-7,3	-6,4	-5,7	-6,6	-6,3	-6,8	-1,8
İşsizlik (%)	9,6	10,6	9,6	11,0	10,4	9,5	9,8	14,8
(milyon TL)								
Bütçe Dengesi	-4.320	-2.764	-18.908	-17.997	4.411	-7.315	-15.548	-62.824
Bütçe Gelirleri	161.638	196.263	206.951	204.556	210.143	220.755	243.592	203.928
Vergi Gelirleri	151.627	169.264	174.141	171.206	182.212	186.866	198.601	163.561
Bütçe Giderleri	165.958	199.027	225.859	222.553	205.732	228.070	259.140	266.752
Faiz Dışı Giderler	124.810	157.267	166.559	166.553	167.082	177.970	202.390	211.252

NOT: Bütçe ile ilgili rakamlar OVMP'lardan alınmıştır.

* Bütçe rakamları 2010 yılı Bütçe Gerekçesinde alınmıştır

Bütçe Dokümanı

B. Bütçe bir mali plan niteliğinde olmalıdır

- Çok yıllık bir yaklaşım
- Gelir ve harcama tahminleri (kaynakların nereden toplanacağı ve nereye harcanacağı)
- Cari ve sermaye harcamalarının iyi ayrılması

Temel Dokümanlar: Kurumsal düzeyde Stratejik planlar, çok yıllık bütçe ve performans programları

Öneri: Bütçenin samimiyeti ilkesi; objektif ve subjektif doğruluk

Üçer aylık dönemler itibarıyla bütçe izlenmesi

Merkezi kurumların standart raporları ve Sayıştay'ın mali ve kurumsal raporlara ilişkin kontrolü

Bütçe Dokümanı

C. Bütçe bir faaliyetler rehberi olmalı

- Örgüt yapısı
- Birim bazında görev ve sorumluluklar
- Performans hedefleri
- Personel yapısı (insan kaynakları)

Bu çerçevede:

- Performans programı
- Yatırım programı

Bütçe Dokümanı

D. Bütçe bir iletişim aracı olmalı

- Bütçe hazırlıkları sürecinde katılımcılık
- Bütçe onaylanmasında iletişim
- Bütçe uygulamasında iletişim
- Vatandaşa ve topluma bilgi verme

Bu çerçevede:

- Bütçe paketi
- Katılım
- Parlamentonun iletişim stratejileri ve yönetim bilgi sistemi alt yapısı

Bütçe Sürecine Sivil Toplum Örgütlerinin Katılımı: mevcut resim bize neyi anlatıyor (1)

Mevcut yapıda sivil toplum örgütlerinin bütçe sürecine katılımını doğrudan kısıtlayan bir düzenleme bulunmamaktadır.

Ama bu örgütlerin görüşmelere ve sürece katılımını doğrudan teşvik edecek bir düzenlemede yoktur.

TBMM İctüzüğünün 30 uncu maddesi kapsamında uzman görüşünün alınması amacıyla düzenlenen hüküm çerçevesinde sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınması imkanı bulunmaktadır.

Süreç içinde sivil toplumun bütçe sürecine katılımı parlamentonun inisiyatifindedir.

Bütçe Sürecine Sivil Toplum Örgütlerinin Katılımı: mevcut resim bize neyi anlatıyor (2)

Ancak dünyada parlamentoların genelde politika oluşturma özelde ise mali yönetim (bütçe odaklı olmak üzere) alanlarında artan önemi yeni yaklaşımların gelişmesine yol açmıştır.

Bu gelişmeler Türkiye’de etkilemiştir. Parlamentonun, reforma tabi tutulan mali yönetim sistemindeki değişikliklere uygun bir şekilde çalışması için içtüzükte değişiklikler gündeme gelmiştir.

Devam etmekte olan içtüzük çalışmaları kapsamında sivil toplum kuruluşlarının katkısının alınması yönünde çabalar bulunmaktadır.

Bütçe Sürecine Sivil Toplum Örgütlerinin Katılımı: bundan sonrasına ilişkin öneriler (1)

İçtüzükte gereken değişikliklerin yapılması en öncelikli konu olarak görülmelidir. Bu kapsamda;

- Sivil toplum örgütlerine ilişkin akreditasyon sorunu çözülmeli (bu konu kolay değil; 85,578 dernek ve STK niteliğinde yaklaşık 5 bin vakıf bulunmakta)
- Sivil toplumun yasama sürecinde katkısının sistematik bir süreç çerçevesinde görüşlerinin alınması sağlanmalı: kendilerini ifade edebilmesi.

Bütçe Sürecine Sivil Toplum Örgütlerinin Katılımı: bundan sonrasına ilişkin öneriler (2)

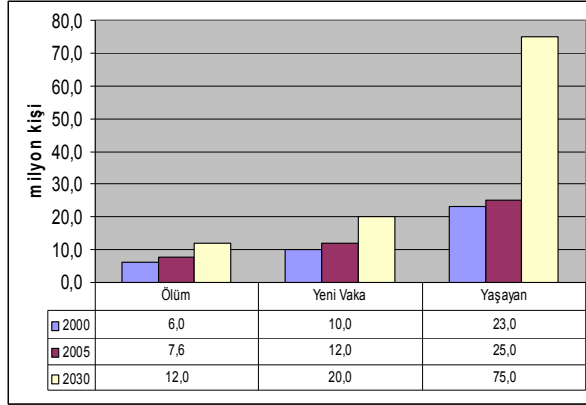
- Komisyon çalışmalarının kamuoyu ve ilgili sivil toplum örgütleriyle paylaşımının zamanında ve kapsamlı bir bilgi demetini sunacak şekilde sağlanması. Bunu yapmaya yönelik olarak web tabanlı bir bilgi yönetim sisteminin kurulması
- Yürütmenin sivil toplum kuruluşlarının taleplerini de içerecek şekilde sistematik bir çalışma yürütmesi. Ve sonuçların parlamento ile paylaşılması.

Bütçe Sürecine Sivil Toplum Örgütlerinin Katılımı: bundan sonrasına ilişkin öneriler (3)

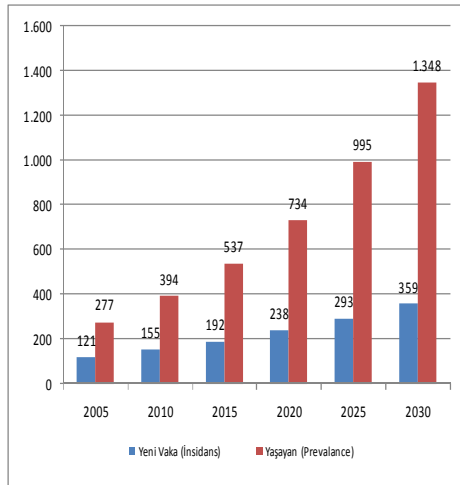
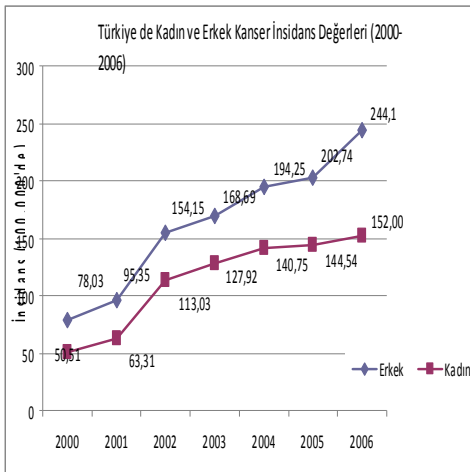
- Başta sivil toplum örgütleri, üniversiteler ve araştırma kurumları olmak üzere kurumsal yapıların komisyona bilgi aktarımının kolaylaştırılması ve web tabanlı bilgi yönetim sistemi ile sistematik hale getirilmesi (bilgi havuzu).
- Mümkün olduğunca komisyon çalışmaları öncesinde politika oluşturma sürecindeki aktörlerin katkısının önceden alınması. Bu anlamda alt komisyon benzeri uygulamaların içtüzük değişikliğinde daha sistematik bir şekilde tanımlanması.

Politika Oluşturma Örneği: Kanserle Mücadele

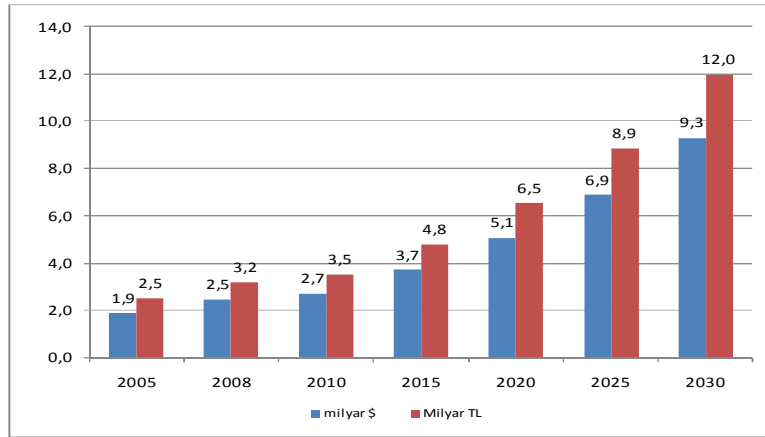
- Bugüne kadar daha çok gelişmiş ülkelerin bir hastalığı olarak görülen kanser hastalığı artık gelişmiş ülkelerde çok daha temel bir sağlık problemi olarak görülmeye başlanmıştır.



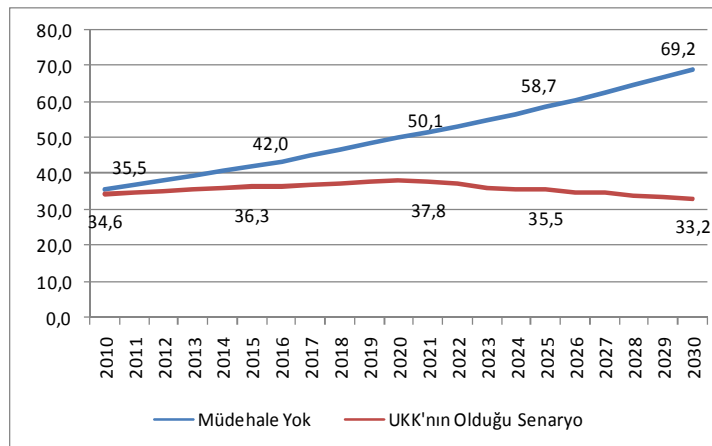
Türkiye’de Kanser



Türkiye’de Kanser Harcamaları



Akciğer Kanseri İnsidansı İki Senaryo Çerçevesinde Değişim (1/100000)

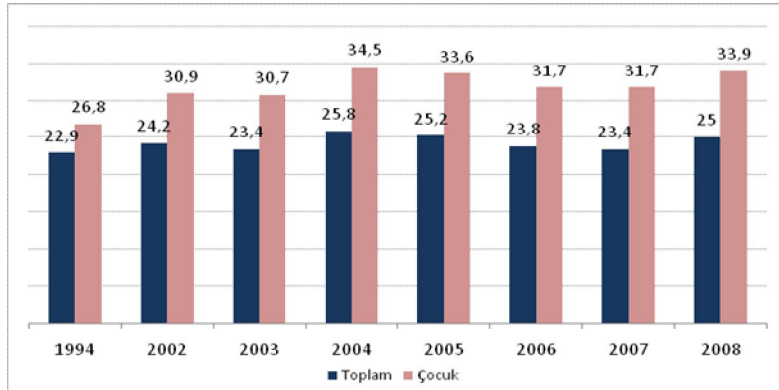


Politika Oluşturma Örneği: Sosyal Harcamalar ve Çocukęa Yönelik Bütçeleme

- UNICEF AÜ SBF Maliye Bölümü arasında bir çalışma
- Türkiye’de çocuğa yönelik politika geliştiren ve faaliyetlerde bulunan pek çok kurum var
- Tematik olarak çocuğa yönelik ne düzeyde kaynak ayrıldığını doğrudan görmek mümkün değil
- Dolayısı ile alınan kararların sonuçları nasıl ölçülecek, politikalar nasıl değerlendirilecek

Türkiye’de Çocuk Yoksulluğu (2)

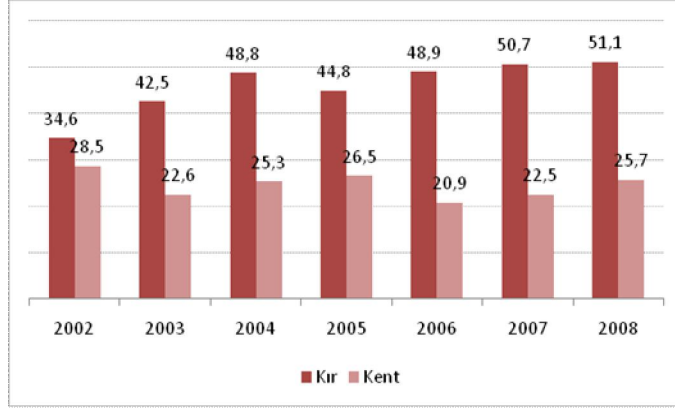
Genel yoksulluk ve çocuk yoksulluğu arasında belirgin bir farklılık göze çarpmaktadır. Kişi başına gelir artarken çocuk yoksulluğu artmaktadır.



Kaynak: UNICEF, Ankara Üniversitesi "Kamu Politikaları ve Harcama Analizi Raporu: Çocuk Yoksulluğu ve Mali Alan Yaklaşımı" Raporu

Türkiye’de Çocuk Yoksulluğu (3)

Kırda yoksulluk çarpıcı bir şekilde kentteki yoksulluğun üzerine çıkmakta ve bu eğilim artarak devam etmektedir.



Kaynak: UNICEF, Ankara Üniversitesi "Kamu Politikaları ve Harcama Analizi Raporu: Çocuk Yoksulluğu ve Mali Alan Yaklaşımı" Raporu

Türkiye’de Çocuk Yoksulluğu (5)

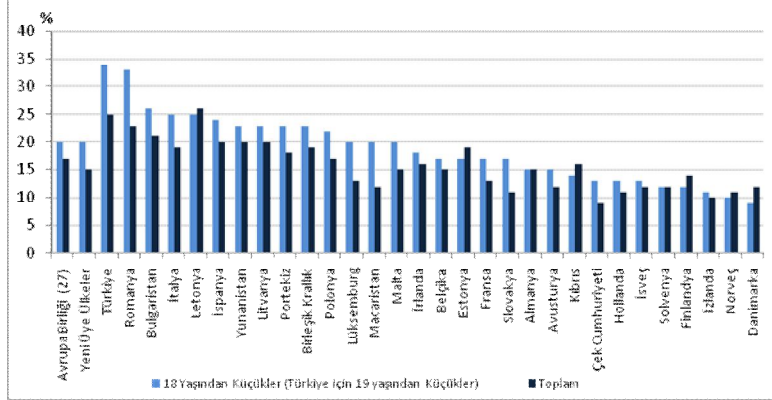
Çocuk yoksulluğunun iller düzeyinde dağılımı genel yoksulluktan farklılaşmaktadır; iller arasındaki farklılık daha belirgin, çocuk yoksulluğu genel yoksulluktan özellikle göç alan illerde daha yüksektir.



Kaynak: UNICEF, Ankara Üniversitesi "Kamu Politikaları ve Harcama Analizi Raporu: Çocuk Yoksulluğu ve Mali Alan Yaklaşımı" Raporu

Avrupa Birliği Ülkeleri ile Karşılaştırmalı Çocuk Yoksulluğu

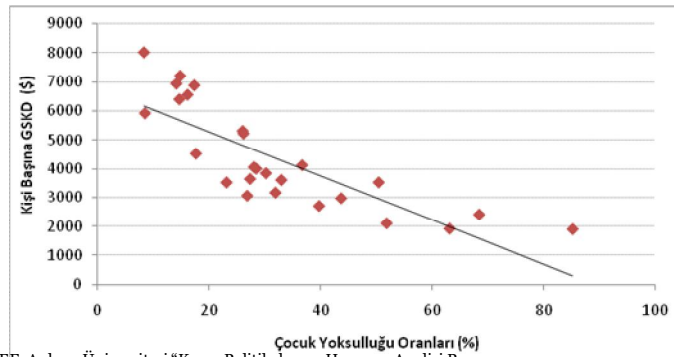
Karşılaştırmalı bakıldığında, yoksulluk düzeyinin yüksek olması yanında çocuk yoksulluğu ile genel yoksulluk arasındaki fark benzer genel yoksulluk oranına sahip olduğumuz ülkelerden çok daha yüksektir.



Kaynak: EUSILC 2010, Türkiye için çalışma sonuçları.

Çocuk Yoksulluğu - Gelir İlişkisi

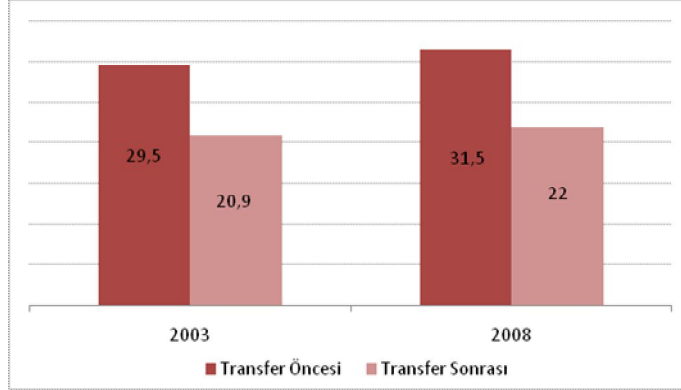
Bölgesel gelişmişlik düzeyi ile çocuk yoksulluğu arasındaki ilişki istatistiki olarak anlamlı bir şekilde negatif çıkmaktadır. Bölgesel gelişmişlik arttıkça yoksulluk azalmaktadır. Çocuk yoksulluğu ekonomik olarak kişi başına geliri düşük olan bölgelerde daha yüksek çıkarken, ekonomik gelişmişlik arttıkça çocuk yoksulluğu düşmektedir.



Kaynak: UNICEF, Ankara Üniversitesi "Kamu Politikaları ve Harcama Analizi Raporu: Çocuk Yoksulluğu ve Mali Alan Yaklaşımı" Raporu

Transferlerin Çocuk Yoksulluğuna Etkisi

Toplam transferler 2003 yılında çocuk yoksulluğunu 8,6 puan, 2008 yılında ise 9,5 puan düşürmüştür.



Kaynak: UNICEF, Ankara Üniversitesi "Kamu Politikaları ve Harcama Analizi Raporu: Çocuk Yoksulluğu ve Mali Alan Yaklaşımı" Raporu

AB Üyesi Ülkelerle Karşılaştırmalı Bir Çerçeve Sosyal Koruma Harcamaları

Türkiye'de sosyal koruma harcamalarının yaklaşık % 0,5'i aile ve çocuğa doğrudan giderken bu oran AB ortalamasında yaklaşık % 8'dir.

	AB 25 (Kamu ve Özel)			Türkiye (Kamu)		
	GSYH Or. (%)	% Dağılım	Kişi Başı (€)	GSYH Or. (%)	% Dağılım	Kişi Başı (€)
Hastalık ve Mallülük Yard.	7,40	29,15	1.934	0,09	1,18	6
Sakatlık Yardımı	2,00	8,0	534	0,00	0,0	0
Yaşlılık Yardımları	10,00	39,5	2.623	5,72	75,1	390
Dul ve Yetim Yardımları	1,70	6,7	441	1,11	14,6	76
Aile ve Çocuk Yard.	2,00	7,9	526	0,04	0,5	3
İşsizlik Yardımı	1,30	5,1	337	0,13	1,8	9
İşkan Yardımı	0,60	2,3	151	0,00	0,0	0
Sınıflandırmaya Girmeyen Yarc	0,30	1,3	88	0,53	6,9	36
Toplam Yardım	25,3	100,0	6.633	7,62	100,0	520

Kaynak: UNICEF, Ankara Üniversitesi "Kamu Politikaları ve Harcama Analizi Raporu: Çocuk Yoksulluğu ve Mali Alan Yaklaşımı" Raporu

Türkiye’de Çocuğa Yönelik Kamu Sosyal Harcamaları

Çocuğa yönelik kamu harcamalarının GSYH’ya oranı 2006 yılında % 3,2 olan düzeyinden 2008 yılında % 3,6’ya, 2009 yılında ise % 4,2’ye çıkmıştır. 2010 yılında ise bu oranın % 4,3 düzeyinde olması programlanmıştır.

	2006	2007	2008	2009	2010 (P)
Çocuk Gelişimi	169	196	209	234	254
Çocuk Sağlığı	7.889	9.192	11.297	13.095	14.217
Çocuk Eğitimi	15.939	18.613	22.521	25.759	29.059
Çocuk Koruma	357	460	688	1.041	1.245
Toplam	24.355	28.461	34.715	40.129	44.776
GSYH’ya Oranları (%)					
Çocuk Gelişimi	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Çocuk Sağlığı	1,04	1,09	1,19	1,37	1,38
Çocuk Eğitimi	2,10	2,21	2,37	2,70	2,82
Çocuk Koruma	0,05	0,05	0,07	0,11	0,12
Toplam	3,21	3,38	3,65	4,21	4,35
% Dağılım					
Çocuk Gelişimi	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Çocuk Sağlığı	32,4	32,3	32,5	32,6	31,8
Çocuk Eğitimi	65,4	65,4	64,9	64,2	64,9
Çocuk Koruma	1,5	1,6	2,0	2,6	2,8
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: UNICEF, Ankara Üniversitesi “Kamu Politikaları ve Harcama Analizi Raporu: Çocuk Yoksulluğu ve Mali Alan Yaklaşımı” Raporu

Çocuk Yoksulluğu ve Maliye Politikaları: Mali Alan Yaratmak Mümkün mü?

Mali Alan, “hükümetin, finansal pozisyonunun sürdürülebilirliğini ya da ekonomik istikrarı tehlikeye atmadan, bütçesinde, arzu edilen bir amaç için kaynak kullanımını sağlayabileceği alan.” olarak tanımlanabilir. (Heller,2005)

Bu alan 4 temel yolla yaratılabilir;

- Dış Destek
- Yurtiçi Kaynakların Hareketliliği
- Açık Finansmanı
- Yeniden Önceliklendirme ve Etkinlik

Yöntem (1)

Çocuk yoksulluğuyla mücadeleye yönelik kamusal politikaların mali etkisi iki senaryo çerçevesinde ele alınmıştır:

- Birinci politika seçeneğinde çocuk yoksulluğunun ortadan kaldırılması,
- İkinci politika seçeneğinde ise çocuk yoksulluğunun AB 27 düzeyine indirilmesi öngörülmüştür.

Bu politikaların mali sonuçları mali alan ve kamu borcunun sürdürülebilirliği çerçevesinde baz, orta ve kötümser olmak üzere üç senaryo üzerinden simülasyon yapılmak suretiyle analiz edilmiştir.

Yöntem (2)

Aşağıda yer alan formül kullanılarak, izleyen yıllarda çocuk yoksulluğunu gidermeye yönelik aynı oranda bir sosyal transferin yapılmaya devam edilmesinin kamu borç stokuna olan etkileri hesaplanmıştır.

$$\bar{B}_t = (1 + \delta_t \theta_{t-1}) \left(\frac{1+R_{t-1}}{1+\delta} \right) \bar{B}_{t-1} - \bar{x} - \frac{\bar{z}}{1+\delta} \bar{m}.$$

Burada $\bar{B}_t$ yerli para cinsinden toplam kamu borç stokunun GSYH'ya oranını, δ TL/dolar ve avro değişim oranını toplam kamu borç stoku içindeki dövizlerin kompozisyonunu, R_t iç ve dış borca ödenen faizi, z nominal GSYH büyüme oranını, x faiz dışı dengenin GSYH'ya oranını ve m senyora geliri GSYH'ya oranını göstermektedir

Orta Senaryo Sonucu

	Politika 1				Politika 2			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Mevcut Mali Alan (Birincil Harcamalar)/GSYH	22,2	22,5	21,8	21,8	22,20	22,50	21,80	21,80
Çocuk Yoksulluğu Azaltma Maliyeti /GSYH	0	2,3	2,2	2,2	0	0,9	0,9	0,9
Borç Stoku /GSYH	30,0	30,6	31,9	33,9	30,0	29,2	29,1	29,7

Politika I seçeneğinin uygulanması halinde borç dinamiklerinin kademeli olarak bozulduğu Politika II seçeneğinde ise borç stokunun istikrarının kararsız olabileceği görülmüştür.

Sonuca dair...

- Toplumsal talep ve katılım önemli: bu anlamda sivil toplum ve vatandaş katılımının geliştirilmesi
- Parlamentonun bilgiye ulaşması: Politikalar ve faaliyetler bazında izleme
 - Programlar bazında hizmet önceliklerinin konulmasından vazgeçilmesi tercihi ne kadar doğru
 - Tematik bütçeleme uygulamasına geçilmesi



Sonuca dair...

- Politika önerilerinin ekonomik ve sosyal sonuçlarını değerlendirmeye ve izlemeye yönelik sistematik çalışmalar yapılması
- Plan ve bütçe komisyonunun teknik alt yapısının güçlendirilmesi
- Sayıştay'ın rolü
- Mali raporların standartlara uyumu ve güvenilirliği konusunda

Erhan Usta (Devlet Planlama Teşkilatı, Müsteşar Yardımcısı)



DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI

TÜRKİYE'DE MALİYE POLİTİKASININ EKONOMİK VE SOSYAL ETKİLERİ

Erhan USTA
Müsteşar Yardımcısı

22 Ekim 2010, SİVAS
Maliye Politikasının Oluşturulmasında Parlamentonun Rolü Sempozyumu

1



SUNUM PLANI

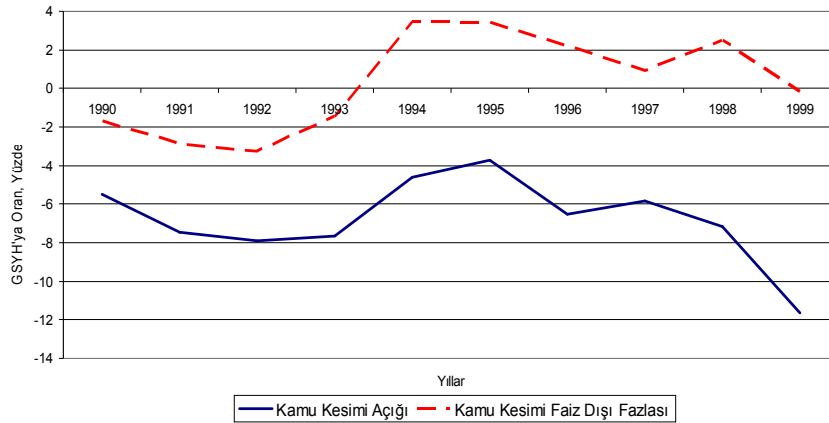
- 1. Maliye Politikasının Evreleri**
- 2. Maliye Politikasının Ekonomik Boyutu/Etkileri**
- 3. Maliye Politikasının Sosyal Boyutu/Etkileri**
- 4. Maliye Politikasının Sosyal ve Ekonomik Etkilerinin İzlenmesi ve Değerlendirilmesi**

2

1. Maliye Politikasının Evreleri

3

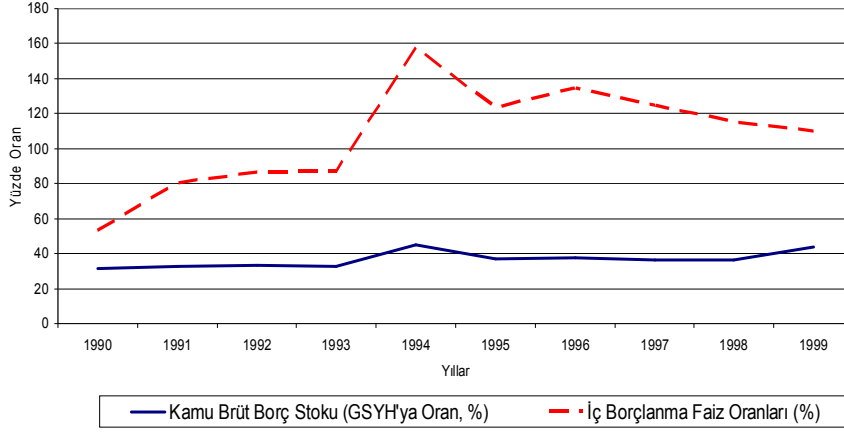
2000 Yılı Öncesi Kamu Maliyesinin Genel Görünümü (1)



1990'lı yılların başında GSYH'ya oran olarak yüzde 5,5 olan kamu kesimi açığı, dönem sonunda yüzde 11,7 düzeyine yükselmiştir. 1990-1999 döneminde faiz dışı fazla performansı GSYH'ya oran olarak ortalama yüzde 0,3 düzeyinde gerçekleşmiş, dönemin ilk yıllarında faiz dışı açık verilmiştir.

4

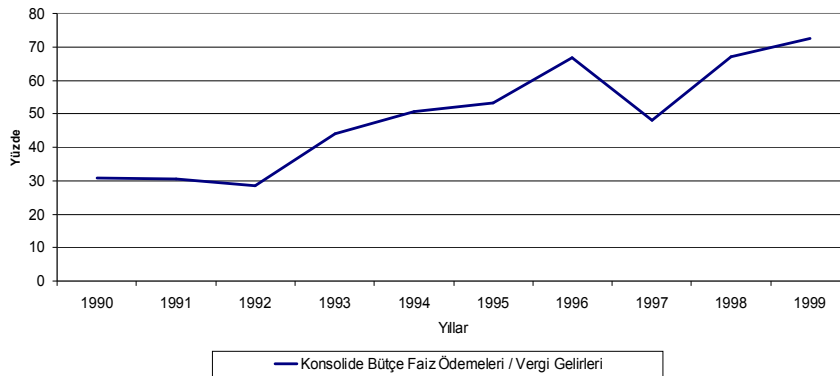
2000 Yılı Öncesi Kamu Maliyesinin Genel Görünümü (2)



1990'lı yıllar boyunca iç borçlanma bileşik faiz oranları ortalama olarak yüzde 107,1 düzeyinde gerçekleşmiştir.

5

2000 Yılı Öncesi Kamu Maliyesinin Genel Görünümü (3)



1990'lı yıllar boyunca hızla artan konsolide bütçe faiz ödemelerinin vergi gelirlerine oranı 1999 yılında yüzde 72,4 seviyesinde gerçekleşmiştir. Hatta 2001 krizi akabinde yüzde 100'ü aşmıştır. 1994-2001 arası dönemde sadece 2000 yılında iç borçlanma mevcut borç stokunun altında olmuş, diğer bütün yıllarda iç borçlanma mevcut borç stokunun üzerinde gerçekleşmiştir.

6

2000 Sonrası Ekonomik Programların Genel Karakteristiği (1)

- Örtülü mali kural uygulanarak yüksek düzeyde faiz dışı fazla verilmiştir.
- Mali uyumun sağlanması sürecinde bir defalık gelirler artan bir ağırlığa sahip olmuştur.
- Kamu mali yönetiminde saydamlık ve hesap verebilirliğin artırılması amaçlanmıştır. (Bütçe kapsamının genişletilmesi, iç kontrol ortamının oluşturulması, dış denetimin alanının genişletilmesi, fonların ve özel gelir-özel ödenek uygulamalarının tasfiyesi)
- Kaynak tahsisi sürecinde karar alma süreçlerinin etkinleştirilmesi amaçlanmıştır. (Stratejik plan, performans programı ve çok yıllık bütçeleme sisteminin hayata geçirilmesi)
- Yerel yönetimlerin mali ve idari yapısının güçlendirilmesi amaçlanmıştır.

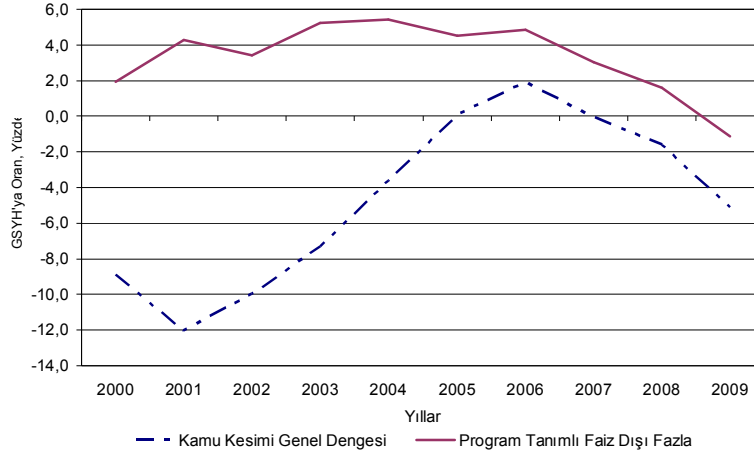
7

2000 Sonrası Ekonomik Programların Genel Karakteristiği (2)

- Sosyal güvenlik reformu hayata geçirilmiştir.
- Sosyal politikalara ağırlık verilmiş ve sosyal harcamaların düzeyi artırılmıştır.
- Bankacılık sektörünün krizlere karşı dayanıklılığının artırılması sağlanmıştır.
- Kamunun düzenleme ve denetleme işlevlerine odaklanması sağlanmıştır. (Özelleştirme uygulamalarına hız verilmesi, idari ve mali özerkliğe sahip üst kurulların kurulması, devletin tarım sektöründeki rolünün değiştirilmesi)
- KİT sisteminin etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır.

8

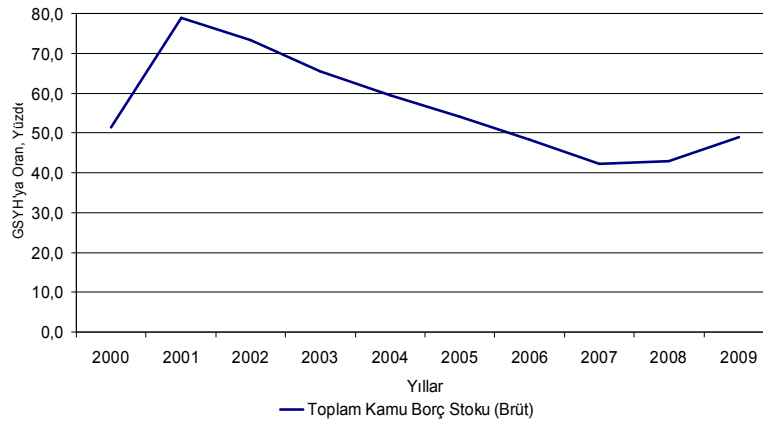
2000 Sonrası Mali Uyum Süreci (1)



2000 ve 2008 yılları arasında GSYH'ya oran olarak ortalama yüzde 3,8 düzeyinde bir faiz dışı fazla verilmiştir. 2009 yılında küresel krizin etkisiyle faiz dışı açık verilmiştir.

9

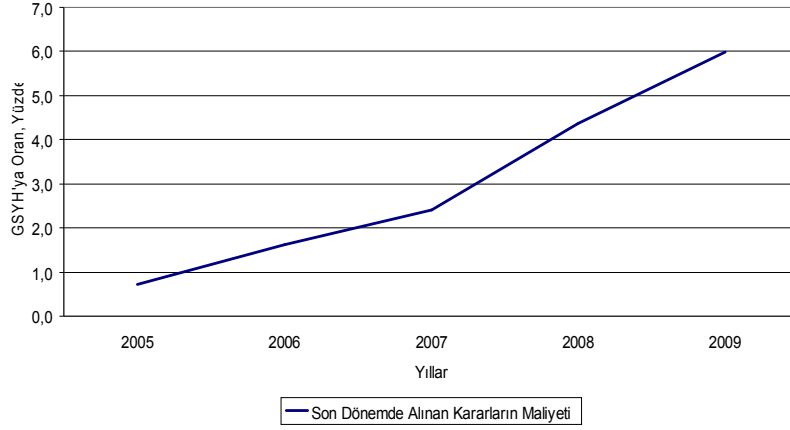
2000 Sonrası Mali Uyum Süreci (2)



Uygulanan sıkı maliye politikası sonucu kamu borç stoku azalmıştır. Yeni politikaları uygulayabilmek için mali alan oluşmuştur.

10

Son Dönemde Alınan Kararların Maliyeti



2005 ve sonrasında uygulamaya konulan yeni politika inisiyatiflerinin yıllık maliyeti 2009 yılında 57 milyar TL'ye ulaşmıştır. (GSYH'nın yüzde 6'sı)

11

2. Türkiye'de Maliye Politikasının Ekonomik Boyutu / Etkileri

12

Maliye Politikasının Makroekonomik İstikrarı Sağlama Fonksiyonu

- Maliye politikası makroekonomik istikrarın sağlanmasında hükümetlerin elindeki tek araçtır.
- Uygun dönemde uygun maliye politikası tedbirlerinin (sıkılaştırıcı / genişletici maliye politikası) uygulanması ile;
 - Sürdürülebilir büyümenin sağlanması,
 - İstihdamın artırılması,
 - Özel, kamu ve doğrudan yabancı yatırımlar için uygun ekonomik ortamın hazırlanması
 - Dış kaynak girişinin artırılması ve istikrar sağlanması

amaçlanmaktadır.

13

Kamu Harcamalarının Çarpan Etkisi (1)

- Ülkemizde genel devletin cari ve yatırım harcamaları toplamı GSYH'nın yaklaşık yüzde 21'ine tekabül etmektedir.
- Bu harcamalar, bir taraftan cari yılın GSYH oluşumuna katkı sağlarken, diğer taraftan kompozisyonunun niteliğine bağlı olarak ileriki yılların büyümesi üzerinde de önemli bir etkiye sahiptir.
- Bu harcamalar aynı zamanda, ekonomik dalgalanmaların en aza indirilmesi açısından da birer politika değişkeni olarak düşünülebilir.
- Fakat maliye politikası kullanılırken, politika kararlarının mali dengelerin sürdürülebilirliği ve faizler üzerindeki etkileri de değerlendirilmelidir.
- Küresel krizin etkilerini en aza indirmek üzere, ülkemizde 2008-2010 döneminde GSYH'nın yüzde 5'ine denk gelen harcama artırıcı ve gelir azaltıcı tedbirler alınmıştır.
- Bu tedbirlerin 2008 yılında GSYH büyümesini 1,4 puan, 2009 yılında ise 2,6 puan yukarıya çektiği hesaplanmaktadır.

14

Kamu Harcamalarının Çarpan Etkisi (2)

- 2010 yılından itibaren ise, pek çok ülke krize karşı alınan tedbirlerin kamu maliyesi üzerinde yarattığı yükleri bertaraf etmek üzere neler yapılabileceğini tartışmaya başlamıştır.
- Kriz döneminde alınan tedbirlerin genişlemeci etkisi olduğu gibi, bütçe disiplini artırarak, borç stoklarını düşürmeyi hedefleyen bu tedbirlerin de ekonomiler üzerinde daraltıcı etkisi olması beklenmektedir.
- IMF, 15 gelişmiş ülkeyi kapsayan bir analizde, GSYH'nın yüzde 1'i ölçeğinde bir mali sıkılaştırmanın GSYH'yı yüzde 0,5 oranında daraltacağını, işsizlik oranını 0,3 puan artıracığını hesaplamaktadır.
- Ancak, mali sıkılaştırma her zaman büyüme üzerinde olumsuz etkide bulunmamaktadır. (Örnek 2010-2012 OVP'si kapsamında Türkiye)

15

Maliye Politikasının İstihdam Üzerindeki Etkisi

- Kamu maliye politikalarının istihdam üzerinde doğrudan ve dolaylı etkisi bulunmaktadır.
 - Kamu ekonomide önemli bir istihdam sağlayıcısıdır. Örneğin, 2011 yılında kamuda ilave 60-70 bin memur istihdam edilmesi planlanmaktadır.
 - Kamu yatırım harcamaları istihdam/yatırım rasyosuna göre istihdamı etkilemektedir.
 - Tarım dışı istihdamın uzun dönemli büyüme esnekliği 0,52'dir. Kamu harcamaları çarpan etkisiyle büyümeyi artırmakta ve büyümedeki artış da esneklik yoluyla istihdamı etkilemektedir.
 - Bütçe olanakları çerçevesinde istihdam üzerinde vergi ve sosyal güvenlik yüklerini azaltıcı tedbirler uygulanmıştır. (Yatırım teşvik kanunları, SGK primlerinde 5 puanlık indirim, genç-kadın istihdamının teşviki)
 - Etkin maliye politikasının uygulanması sonucu yaratılan mali alanla küresel krizin işgücü piyasası üzerindeki etkilerini azaltmak amacıyla istihdamı koruyucu ve artırıcı programlar uygulanmıştır. (Mesleki eğitim faaliyetlerinin genişletilmesi, Toplum Yararına Çalışma Programları, Kısa Çalışma Ödeneğinin artırılması ve süresinin uzatılması gibi)
 - Sektörel teşvik politikaları ile tarım sektörünün daha etkin bir yapıya kavuşturulması ve tarımsal istihdamın sanayi ve hizmetler sektörüne kaydırılması amaçlanmaktadır.

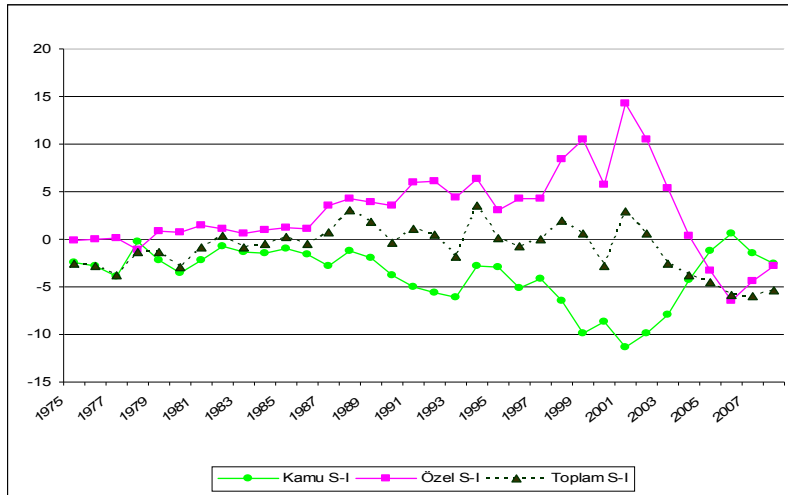
16

Maliye Politikasının Ödemeler Dengesi Üzerindeki Etkisi

- Ekonomi genelindeki toplam yatırım-tasarruf farkı (kamu+özel) dış tasarruf ihtiyacına, diğer bir ifadeyle, cari açığa eşittir.
- Kamu açığı ve cari açığın bir arada görülmesi anlamına gelen ikiz açık olgusu ekonomik kırılganlığı artırmaktadır.
- Yurtiçi tasarrufların yetersizliği nedeniyle ekonomimiz dış kaynağa bağımlıdır.
- Büyüme oranının aynı kaldığı varsayımı altında; kamu yatırım-tasarruf farkını azaltacak maliye politikalarının uygulanması cari açık üzerinde olumlu etkiler yaratacaktır.
- Kamu yatırım-tasarruf açığının azaltılması durumunda, yaratılacak ek kaynakla yatırımlar ve sermaye birikimi artırılabilir, böylece ekonomik büyümede artış kaydedilecektir.

17

Tasarruf Yatırım Farkı / GSYH (%)



18

Maliye Politikasının Enflasyon Üzerindeki Etkisi

- **Kamu Açıkları**
 - Faiz Etkisi
 - Talep Etkisi
 - Dışlama Etkisi
- **Gelirler Politikası**
 - Geriye Dönük Endeksleme
 - İleriye Dönük Endeksleme
- **Kamu Fiyatlandırma Politikası**
 - KİT Açıklarının Azaltılması
 - Piyasasının Gerektirdiği Fiyat Ayarlamaları

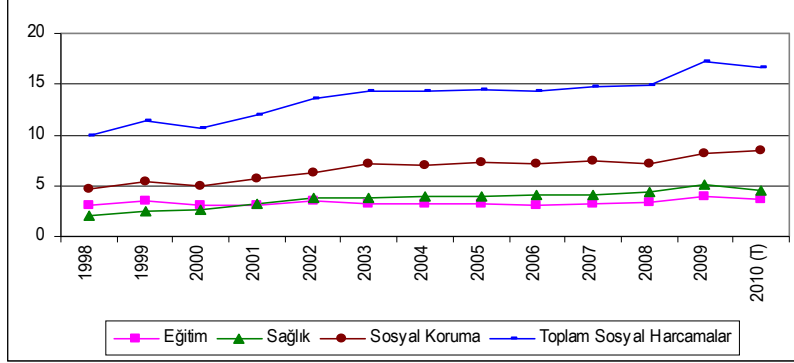
19

3. Türkiye’de Maliye Politikasının Sosyal Boyutu/Etkileri

20

Sosyal Harcamaların Gelişimi

Sosyal Harcamaların GSYH İçindeki Oranı (%)



Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı

1998 yılından bu yana toplam kamu sosyal harcamalarının GSYH içindeki payı devamlı artış göstermiş, 2010 yıl sonu itibarıyla 183,3 milyar TL ile GSYH'nın yüzde 16,7'sine ulaşmıştır.

21

Yoksulluk Oranının Gelişimi

Fert Yoksulluk Oranları (%)

Yöntemler	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gıda yoksulluğu (açlık)	1,4	1,3	1,3	0,9	0,7	0,5	0,5
Yoksulluk (gıda+gıda dışı)	27,0	28,1	25,6	20,5	17,8	17,8	17,1
Kişi başı günlük 1 \$'ın altı	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kişi başı günlük 2.15 \$'ın altı	3,0	2,4	2,5	1,6	1,4	0,5	0,5
Kişi başı günlük 4.3 \$'ın altı	30,3	23,8	20,9	16,4	13,3	8,4	6,8
Harcama esaslı göreceli yoksulluk	14,7	15,5	14,2	16,2	14,5	14,7	15,1

2002 yılından itibaren fert yoksulluk oranları devamlı düşerek 2008 yılında yüzde 17,1 düzeyinde gerçekleşmiştir.

22

Sosyal Transferlerin Etkinliği

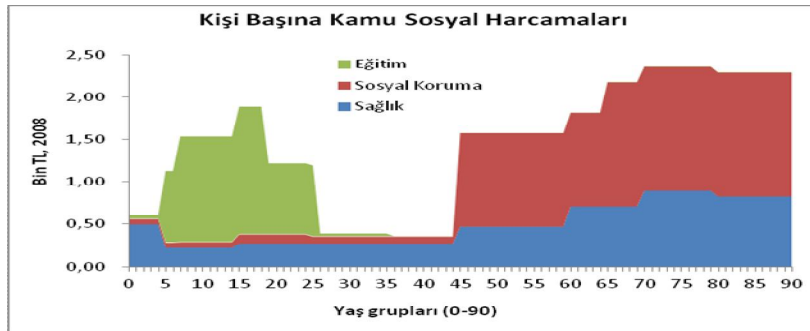
	2002	2003	2004	2005
Transfer Öncesi Yoksulluk Oranı (%)	40,6	45,9	36,6	35,5
Transfer Sonrası Yoksulluk Oranı (%)	27,6	32,1	22,9	21,1
Transferlerle Birlikte Yoksulluk Oranındaki Azalma (%)	32,1	30,0	37,4	40,7

DPT Müsteşarlığı'nda yapılan bir çalışmada,

- 2005 yılında Türkiye'de transferlerle birlikte yoksulluk oranı yüzde 40 azalırken sosyal transferlerden ayrılan payın yalnızca yüzde 20'sinin yoksulluk oranının düşmesinde etkili olduğu tespit edilmiştir.
- AB ülkelerinde ise transferlerle beraber yoksulluk oranı yüzde 50'den daha yüksek oranlarda düşmektedir.
- Son yıllarda yoksulluk oranlarının düşmesindeki ilk etken transfer öncesi yoksulluğun azalmasıdır. İkinci etken ise, transfer miktarındaki artıştır. Ancak, transferlerin miktarı artarken, etkinlik oranlarının azalması nedeniyle, transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisi beklenenden daha düşük kalmıştır. Bunun nedeni, transferlerin, büyük çoğunlukla ya yoksul olmayan kesim tarafından alınması ya da yoksulların yoksulluk açığını kapattıktan sonra bu kesime verilen ek tutarlardan oluşmasıdır.

23

Merkezi Yönetim Bütçesindeki Sosyal Harcamaların Yaş Gruplarına göre Dağılımı



Kaynak: Gelecek Nesiller İçin Fırsatların Genişletilmesi Raporu (Dünya Bankası, 2009)

Sosyal harcamalar incelendiğinde kamu kaynaklarının ağırlıklı olarak 45 yaş üstü grup için kullanıldığı gözlenmektedir. Kamu kaynaklarının beşeri sermaye stokunun niteliğini ve niceliğini artıracak şekilde önceliklendirilmesi, Türkiye'nin uzun dönemli büyüme performansı ve kamu maliyetinin sürdürülebilirliği açısından önem arz etmektedir.

24

Zımnî Sosyal Harcamalar

LPG'den Alınan Özel Tüketim Vergisi

(Milyon TL)

	Pompa Satış Fiyatları	ÖTV (TL/Lt)	ÖTV	KDV	Toplam Vergi
LPG-Otogaz	1,99	0,71	3.011	1.291	4.303
LPG Otogaz (*)	2,19	0,78	3.007	1.290	4.298
Benzin	3,70	1,89	6.746	2.003	8.749
LPG Otogaz	3,10	1,89	7.293	2.062	9.355
Zımnî Transfer / Toplam Vergi Farkı		1,11	4.282	771	5.053

(*) 1 Lt Benzin Eşdeğeri LPG olup rakam farkı yuvarlamalardan kaynaklanmaktadır.

LPG'den alınan özel tüketim vergisinin benzine göre çok düşük olmasından dolayı kamu yaklaşık 5 milyar TL vergi kaybına uğramaktadır.

25

Zımnî Sosyal Harcamalar

Tütün Mamullerinden Alınan Özel Tüketim Vergisi

MEVCUT DURUM						
(TL)	Sigara Fiyatı	Birim Nispi ÖTV	Birim Maktu ÖTV	Birim KDV	Birim Toplam Vergi	Toplam Vergi Tahsilatı (Milyon TL)
En Yüksek	8,0	5,0	2,7	1,2	6,3	18.011
En Düşük	4,0	2,5	2,7	0,6	3,3	
SENARYO						
En Yüksek	8,0	5,0	4,5	1,2	6,3	24.488
En Düşük	6,2	3,9	4,5	0,9	5,4	
Zimni Transfer Tutarı / Toplam Vergi Farkı						6.477

Sigarda farklı vergi oranlarının uygulanmasından dolayı sigara fiyatları arasındaki fark açılmakta, kamu düşük vergilemeden dolayı 6,5 milyar TL vergi kaybına uğramaktadır.

26

Zımnî Sosyal Harcamalar

Motorlu Taşıtlardan Alınan Motorlu Taşıtlar Vergisi

Motor Silindir Hacmi (cm ³)	Taşıtların Yaşlarına Göre Ödenecek Yıllık Vergi Tutarı (TL) (*)					Son İki Sütun Kaldırıldığında Oluşacak Vergi Farkı (Milyon TL)
	1 - 3 yaş	4 - 6 yaş	7 - 11 yaş	12 - 15 yaş	16 ve üz. yaş	
1300 cm ³ ve aşağısı	405	283	160	120	45	21
1301 - 1600 cm ³ e kadar	648	486	283	200	78	288
1601 - 1800 cm ³ e kadar	1.140	893	526	322	127	39
1801 - 2000 cm ³ e kadar	1.793	1.384	814	486	194	61
2001 - 2500 cm ³ e kadar	2.690	1.955	1.221	731	291	36
2501 - 3000 cm ³ e kadar	3.750	3.262	2.039	1.099	405	49
3001 - 3500 cm ³ e kadar	5.711	5.139	3.096	1.547	570	51
3501 - 4000 cm ³ e kadar	8.976	7.752	4.567	2.039	814	31
4001 cm ³ ve yukarısı	14.689	11.015	6.525	2.935	1.140	11
Zımnî Transfer / Vergi Farkı						586

Çevreye ve altyapıya verdiği zarar daha fazla olmasına rağmen düşük oranlı motorlu taşıt vergisi uygulanan yaşlı araçlardan kaynaklanan kamu vergi kaybı yaklaşık 586 milyon TL'dir.

27

Zımnî Sosyal Harcamalar

Katma Değer Vergisi

(Milyon TL)

Vergi Harcaması (2010 GT)			
	En Düşük Oran (% 1)	Düşük Oran (yüzde 8)	Toplam
Gıda / Temel Gıda	1.836	2.005	3.841
Giyim ve Ayakkabı	0	659	659
Sağlık	0	1.688	1.688
Eğlence ve Kültür	0	642	642
Çeşitli Mal ve Hizmetler	0	266	266
Lokanta ve Oteller	0	820	820
İnşaat (Konut Edindirme)	1.370	0	1.370
Toplam	3.205	6.081	
Zımnî Transfer / Vergi Farkı			9.286

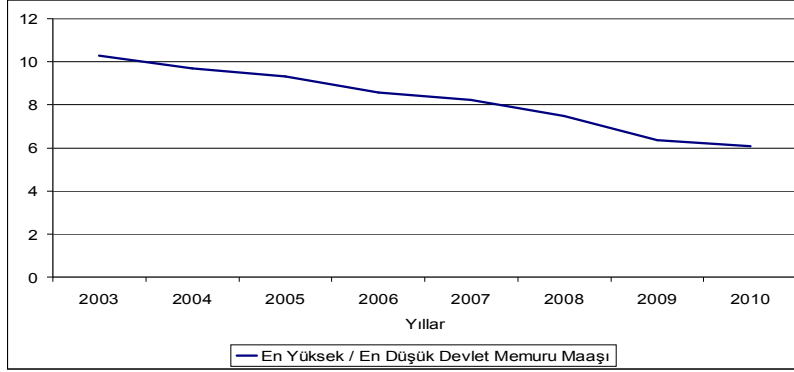
Not: İlgili sektörlerdeki yurtiçi tüketim ve yatırım harcamalarından tahsil edilen KDV'nin genel KDV oranı yüzde 18'den farklılaşmasından kaynaklanan vergi farkını göstermektedir.

Katma Değer Vergisinde uygulanan düşük oranlardan dolayı kamu yaklaşık 9,3 milyar TL vergi kaybına uğramaktadır.

28

Zımnı Sosyal Harcamalar

Kamu Personeli Ücret Skalasının Gelişimi

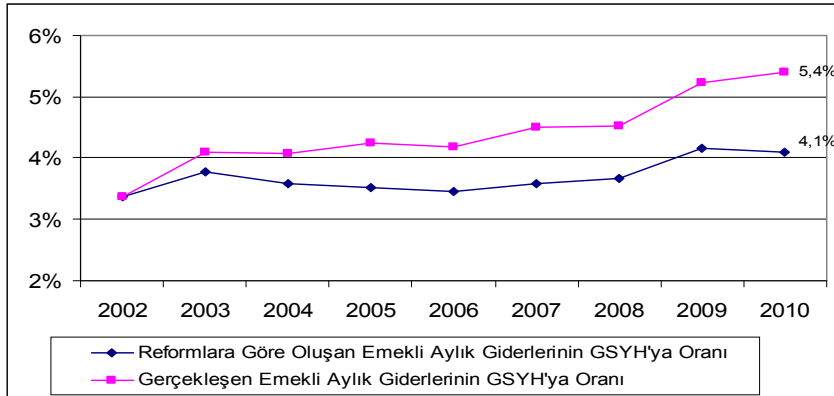


Düşük maaşlı memura yüksek artış, yüksek maaşlı memura düşük artış politikası sonucu düşük maaşlı kesime (2010 yılı büyüklükleriyle) 8,1 milyar TL sosyal transfer mahiyetli ödeme yapılmıştır.

29

Zımnı Sosyal Harcamalar

Emekli Aylıklarının Yüksek Oranlı Artırımı



2002 sonrasında emekli aylıklarına reformlarda öngörülen önceki 6 aylık TÜFE artışı yerine yüksek oranlı yapılan artışlar ve seyyanen zamlar neticesinde 2010 yılı itibarıyla SSK ve Bağ-Kur emekli aylıklarının tutarı 14,5 milyar TL, GSYH'ya oran olarak da yüzde 1,3 fazla gerçekleşmiştir.

30

Zımnı Sosyal Harcamalar

Emekli Aylıklarından Vergi Alınmaması

- OECD ülkeleri içinde emekli aylıklarından gelir vergisi tahsil etmeyen 6 ülkeden bir tanesi Türkiye'dir.
- OECD ortalamasında emekli aylıklarından tahsil edilen gelir vergisinin emekli aylığına oranı ortalama %12,7 civarındadır.
- Türkiye'de 2010 yılında emekli aylıklarından asgari geçim indirimi düşüldükten sonra %15'lik gelir vergisi tahsil edilmesi durumunda 5,4 milyar TL gelir vergisi elde edilebilecektir.
- Tahsil edilebilecek tutarın toplam aylık ödemelerine oranı ortalama %6,8 olacaktır.

31

Zımnı Sosyal Harcamalar

Bazı Zımnı Sosyal Harcamaların Toplam Büyüklüğü

Zımnı Sosyal Harcamalar	Kamuya Maliyeti (2010 Tahmini) (Milyar TL)
LPG'den düşük alınan ÖTV	5,1
Sigaradan düşük alınan ÖTV	6,5
Düşük MTV Oranları	0,6
Düşük KDV Oranları	9,3
Yüksek oranlı artırılan memur ücretleri	8,1
Yüksek oranlı artırılan emekli aylıkları	14,5
Emekli aylıklarından vergi alınmaması	5,4
TOPLAM	49,4
GSYH'ya Oranı	% 4,5

Her ne kadar sosyal harcamalar içinde yer almasa da genellikle düşük gelirli kişilerin faydalandığı yukarıdaki zımnı harcamaların GSYH içindeki oranı 2010 yılında yüzde 4,5'e ulaşmıştır.

32

4. Maliye Politikasının Sosyal ve Ekonomik Etkilerinin İzlenmesi ve Değerlendirilmesi

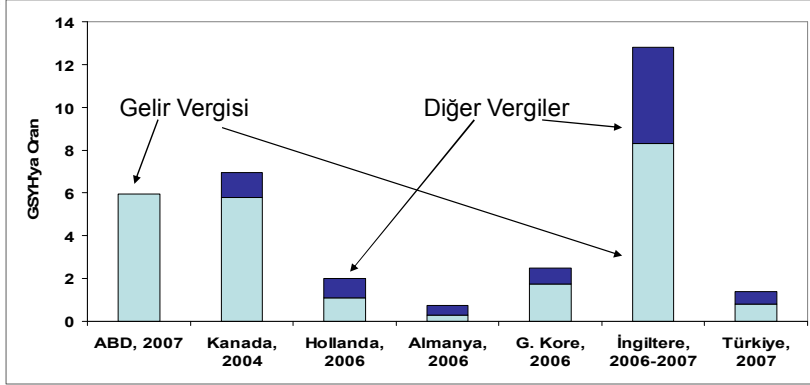
33

Maliye Politikasının Ekonomik ve Sosyal Etkilerinin İzlenmesinde Yaşanan Sıkıntılar

- 5018 sayılı Kanunun 14'üncü maddesiyle getirilen mali sonuç doğuracak düzenlemelere ilişkin etki analizi yükümlülüğünün uygulanmaması
- Bütçe ve muhasebe sisteminde kaydedilen ilerlemelere rağmen uygulamaya konulan politikaların sonuçlarının etkin bir şekilde izlenememesi
 - Analitik bütçe sınıflandırması çerçevesinde fonksiyonel kodlara yer veriliyor olmasına rağmen uluslararası COFOG sınıflandırmasına dayalı fonksiyon tanımlarının ülkemiz harcama programlarıyla tam olarak örtüşmemesi ve Program bazlı ayrı bir sınıflandırmanın mevcut bulunmaması,
 - Nesnel performans kriterlerinin ve fiziksel çıktılara odaklı bir performans değerlendirme sisteminin kurulamaması,
 - Terkin ve mahsup uygulamalarının izleme ve değerlendirme süreçlerini güçleştirilmesi (KIT'lerin borç mahsupları, vergi iadesi avansı mahsubu, tedavi giderleri terkin)
- Uluslararası karşılaştırılabilirliği olan sosyal koruma harcamalarına ilişkin resmi istatistiklerin henüz üretilmemiş olması
- Vergi harcamalarının gerçek boyutunun ortaya konulamaması
 - Teşvik vb. uygulamalarda vergilerin terkin edilmesi
 - Vergi harcama gerçekleştirmelerinin detaylı olarak yayınlanmaması

34

Vergi Harcamaları



Kaynak: Minarik, Joe, Tax Expenditures In OECD Countries, Meeting of Senior Budget Officials, Viyana, 2008, ve Maliye Bakanlığı Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü, Vergi Harcamaları Raporu, 2007.

Teşvik vb. uygulamalardaki vergi terkinlerinin dikkate alınmamasından dolayı vergi harcamaları olduğundan düşük görünmekte, vergi harcamalarının takibi güçleşmektedir.

35

Program Sonuçlarının Değerlendirilmesi: Türkiye

- **İdare Faaliyet Raporları:** Stratejik plan hazırlıkları tamamlanmadan idare faaliyet raporları hazırlanmaya başlandı. Politika sonuçları ile performans bilgisini vermekten uzaktır.
- **Genel Faaliyet Raporu:** Merkezi yönetim ve SGK için sadece mali sonuçları içermekte, performans bilgisine ve uygulanan politikaların sonuçlarına yer vermemektedir.
- **Aylık Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu:** Yalnızca belirtilen dönemdeki bütçe gelir ve giderlerindeki gerçekleştirmeleri ve bütçe dengesini göstermektedir.
- **Sayıştay Denetimi:** Bugüne kadar uygunluk denetimi şeklinde yapılmaktaydı. Ancak Sayıştay Kanunu KMYKK ile uyumlu hale getirilmekte ve performans denetimine geçişin temelleri atılmaktadır. Böylelikle uygulanan politikaların sonuçları görülebilecektir.

36

Stratejik Planlamanın Rolü (1)

- Orta Vadeli Program ile belirlenen maliye politikasının oluşturulma ve ekonomik ve sosyal etkilerinin izlenme ve değerlendirilme süreçlerinde kamu kurumları düzeyinde stratejik planlama önemli bir role sahiptir.
- Maliye politikasının, stratejik planlama aracılığıyla, orta ve uzun vadeli bakış açısı ile şekillendirilmesi; uygulanacak politikaların ekonomik ve sosyal etkileri (maliyet ve faydaları) göz önünde bulundurularak tespiti ve bu etkiler cinsinden belirlenecek performans göstergeleri ile desteklenmesi mümkündür.
- Bu amaçla, Maliye Bakanlığı başta olmak üzere kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programı süreçleri güçlendirilmeli, bu çerçevede ölçme ve izleme süreçleri geliştirilmelidir.

38

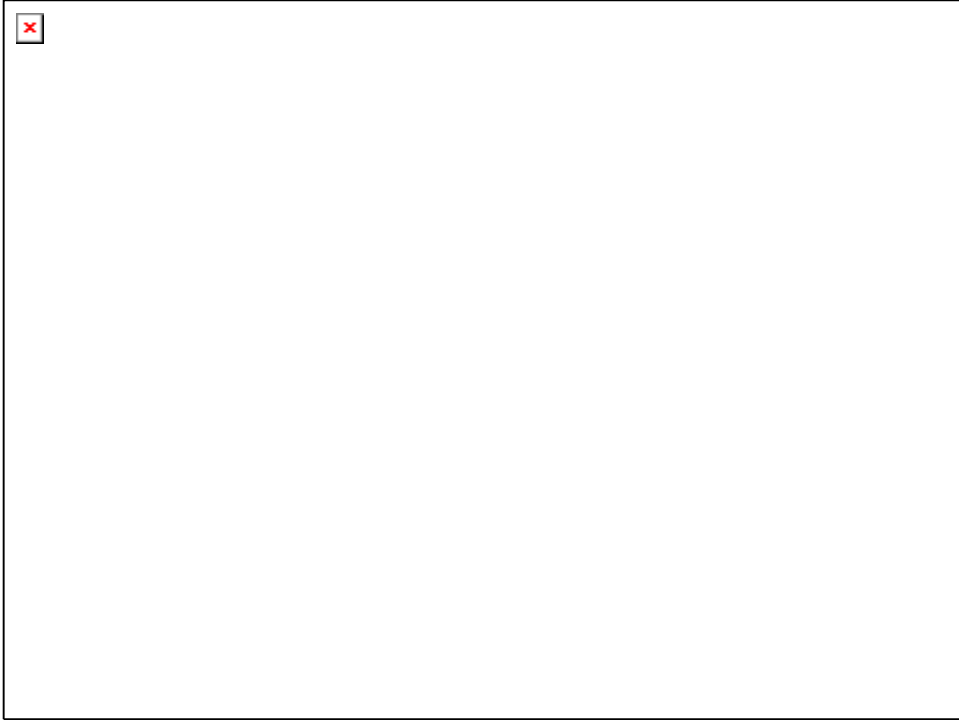
Stratejik Planlamanın Rolü (2)

- Maliye politikasının uygulama sonuçlarının, ekonomik ve sosyal etkilerinin ve gerçekleşen performansın izlenmesinin, stratejik plan temel alınarak üç araçla sağlanması öngörülmüştür:
 - Faaliyet raporları
 - İç kontrol sistemi (ve iç denetim)
 - Dış denetim raporları (Sayıştay)
- Mevcut uygulamada, bu araçların sosyal ve ekonomik etkileri izleme ve değerlendirmeyi sağlamada yetersiz kaldığı görülmektedir.
- Politika oluşturma sürecinin rasyonelleştirilmesini ve politikaların veriye ve bilgiye dayandırılmasını teminen; nitel ve nicel veri yönetiminin geliştirilmesi, gerek politika oluşturma, gerek maliyetlendirme süreçlerinde sayısal, kurgusal ve analitik yöntemlerin daha etkili kullanılması gerekmektedir.

39

Parlamentonun Süreçteki Rolü: Dünya

- 30 OECD ülkesinin 28'inde bütçe, mali yılın başlangıcından önceki dört ay içerisinde parlamentoya sunulmaktadır.
- 30 ülkenin 11'inde yasamaya bağlı uzmanlaşmış bir bütçe araştırma birimi bulunmaktadır. Bunlardan en eski ve en büyük olanı Amerikan Kongre Bütçe Ofisi'dir. Diğerleri ise İngiltere, Güney Kore, İtalya, Japonya, Meksika, Hollanda, Kanada, Macaristan, Polonya ve Portekiz'dedir.



Erhan Usta (Devlet Planlama Teşkilatı, Müsteşar Yardımcısı) – English Version



STATE PLANNING ORGANIZATION

THE SOCIAL AND ECONOMIC IMPLICATIONS OF THE FISCAL POLICY IN TURKEY

Erhan USTA
Deputy Undersecretary

October 22, 2010, SİVAS
The Role of the Parliament in the Formulation of Fiscal Policy Symposium

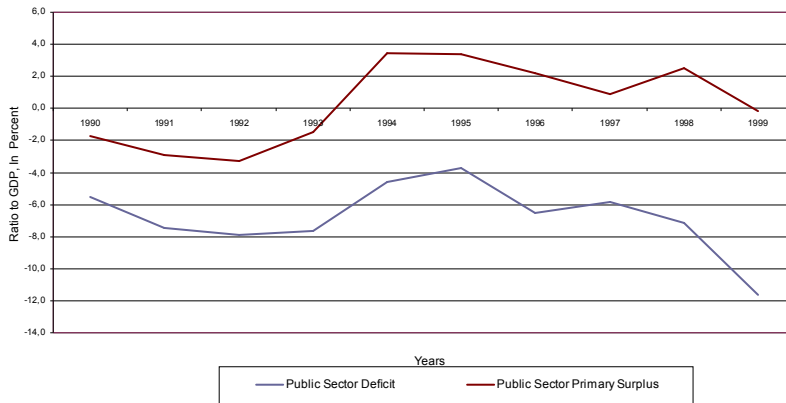


OUTLINE

- 1. Fiscal Policy Periods**
- 2. Economic Dimensions / Implications of Fiscal Policy**
- 3. Social Dimensions / Implications of Fiscal Policy**
- 4. Monitoring and Evaluation of the Social and Economic Implications of the Fiscal Policy**

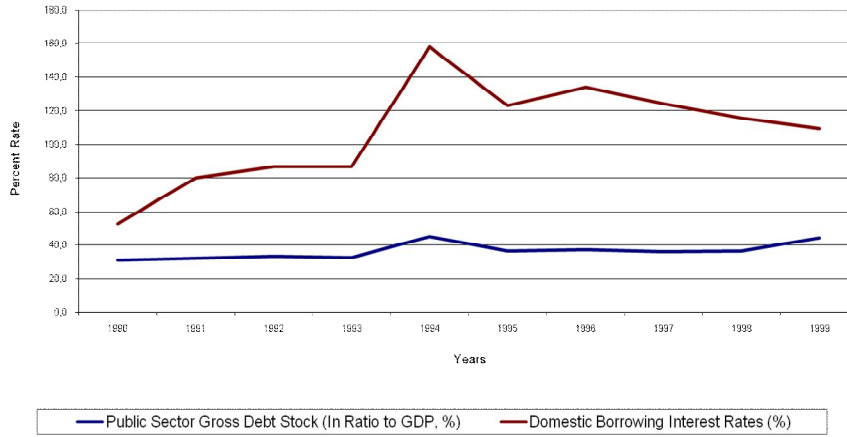
1. Fiscal Policy Periods

The General View of Public Finance Before 2000 (1)



The public sector and the consolidated budget deficit which realized as 5.5 percent as a ratio of GDP in the beginning of 1990's, increased to the level of 11.7 percent at the end of the period. In 1990-1999 period the performance regarding the primary surplus as a ratio to GDP realized at the level of 0.3 percent on average, and primary deficit was observed in the initial years of the period.

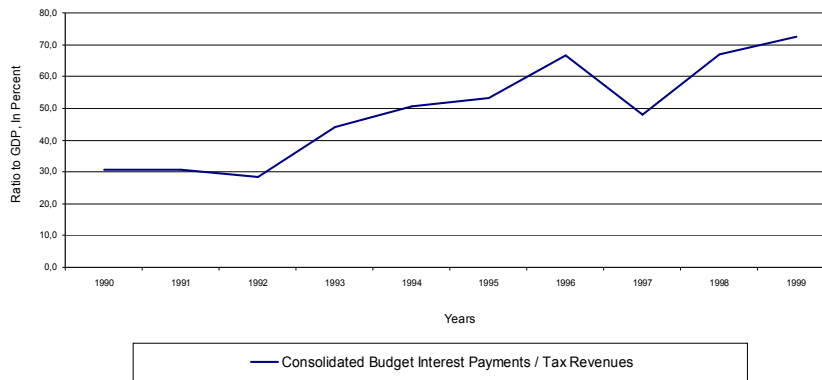
The General View of Public Finance Before 2000 (2)



Through the 1990's domestic borrowing compound interest rates realized at the level of 107.1 percent on average.

5

The General View of Public Finance Before 2000 (3)



The ratio of consolidated budget interest expenditures to tax revenues which increased rapidly through the 1990's, realized at the level of 72.4 percent in 1999. Moreover, after 2001 crisis this ratio exceeded 100 percent. In the period between 1994-2001 only in 2000 domestic borrowing realized below the current debt stock, and in all of the other years domestic borrowing realized above the current debt stock.

6



The General Characteristics of the Economic Programmes Implemented after 2000 (1)

- High primary surplus is achieved by implementing implicit fiscal rule.
- One-off revenues had an increasing weight in the process of obtaining fiscal consolidation.
- It is aimed at increasing transparency and accountability in the public financial management. (Extending the scope of the budget, establishing internal control environment, extending the scope of external audit, eliminating funds and special revenue-special appropriation implementations)
- It is aimed at increasing the efficiency of decision making processes in the resource allocation process. (Strategic plan, performance program, and the implementation of multi-year budgeting system)
- It is aimed at strengthening the financial and administrative structure of local governments.

7

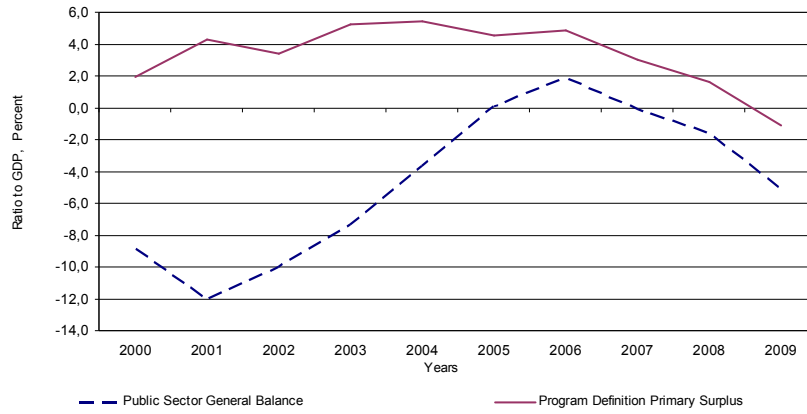


The General Characteristics of the Economic Programmes Implemented after 2000 (2)

- Social security reform is put into effect.
- The social policies are enforced and the level of social expenditures are increased.
- Increasing the resistance of the banking sector to crises is obtained.
- It is secured that the public sector should focus on regulatory and supervisory functions. (Accelerating privatization implementations, the establishment of regulatory agencies which have administrative and financial autonomy, changing the role of government in agricultural sector)
- It is aimed at improving the efficiency of the SEE system.

8

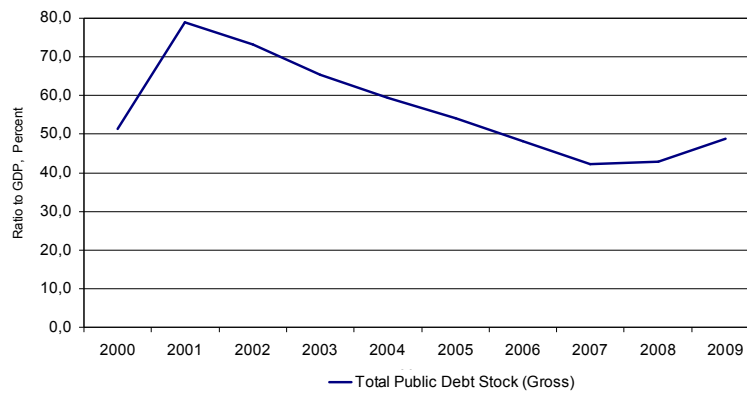
Fiscal Consolidation Process After 2000 (1)



Between the years 2000 and 2008 a primary surplus of 3.8 percent is realized on average as a ratio of GDP. Due to global crisis, primary deficit is realized in 2009.

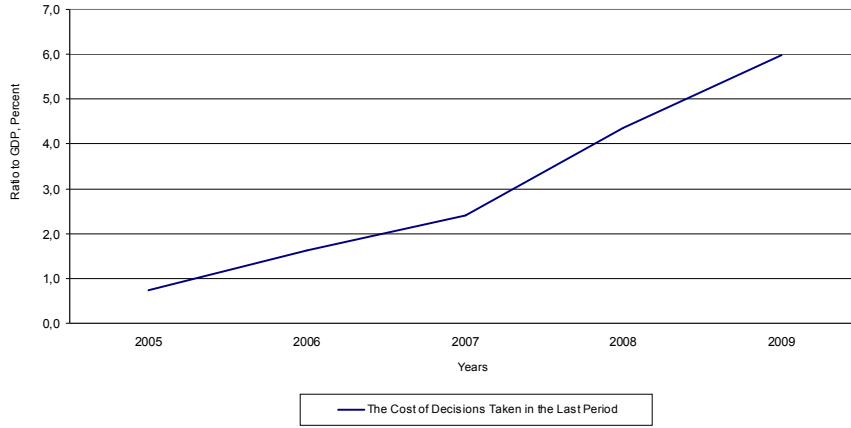
9

Fiscal Consolidation Process After 2000 (2)



By implementation of tight fiscal policy, public debt stock decreased. Fiscal space is created to implement new policies.

The Cost of Decisions Taken in the Last Period



The overall cost of the new policy initiatives which were implemented in 2005 and after increased to the level of 57 billion TL in 2009 (with 6 percent of GDP).

11

2. Economic Dimensions / Implications of Fiscal Policy



Macroeconomic Stability Providing Function of Fiscal Policy

- The fiscal policy is the only instrument of the government for providing macroeconomic stability.
 - By implementing appropriate fiscal policy measures (tightening/expanding fiscal policies) in appropriate periods;
 - Providing sustainable growth,
 - Increasing employment,
 - Preparing appropriate environment for private, public and direct foreign investments
 - Increasing foreign source entrance and providing stability
- are aimed.



Multiplier Effect of Public Spending (1)

- Current and investment spending of general government comprise about 21 percent of GDP.
- Contributing to the current GDP, depending on their composition, these expenditures at the same time have significant effect on future growth rate.
- These expenditures could also be considered as policy instruments dampening the business cycle fluctuations.
- Using the fiscal policy, sustainability of fiscal balances and the effects on interest rates should also be considered.
- To minimize the effects of the global crisis, expenditure rising and revenue cutting measures, amounting to 5 percent of GDP in 2008-2010 period, were taken.
- Calculations show that these measures increased GDP growth by 1.4 in 2008 and 2.6 in 2009.

Multiplier Effect of Public Spending (2)

- In 2010, various countries started discussing the possible policy actions that could be taken to ease the burden on public finance created by the anti-crisis measures.
- As the measures taken during the crisis period had expansionary effect on the economy, these measures targeting increase in budget discipline and decrease in the debt stock are expected to have contractionary effect on economies.
- In an IMF study analyzing 15 developed economies, it is calculated that a fiscal tightening equal to 1 percent of GDP will contract the GDP by 0.5 percent and increase unemployment rate by 0.3.
- However, fiscal consolidation does not always have adverse effects on growth. (e.g. Turkey within the context of 2010-2011 MTP)

15

Impacts of Fiscal Policy on Employment

- Fiscal policy has direct and indirect impacts on employment.
 - Public sector is an important employment provider. For example, 60-70 thousand additional civil servants is planned to be hired 2011.
 - Public investment expenditures also affect employment via employment/investment ratio.
 - Long term non-agricultural employment elasticity of growth is 0.52. Public expenditures increases economic growth through multiplier effect of expenditures. The increased economic growth creates new employment according to above mentioned elasticity.
 - In the framework of budgetary means, employment creation is aimed by using the measures reducing social security premium and tax burden on employment. (Investment incentive laws, 5 points decrease in SSI premiums, incentives for additional employment of youth and woman)
 - Fiscal space created through effective fiscal policy implementation has been used to implement employment protection and creation programs easing adverse impacts of global economic crisis on the labor market. (Expansion of vocational training courses, public works program for temporary employment, increase in duration and compensation of short-term work allowances etc.)
 - Using sectoral incentive policies, it is aimed to transform agriculture sector more efficient structure and to transform agricultural employment into industry and services sectors.

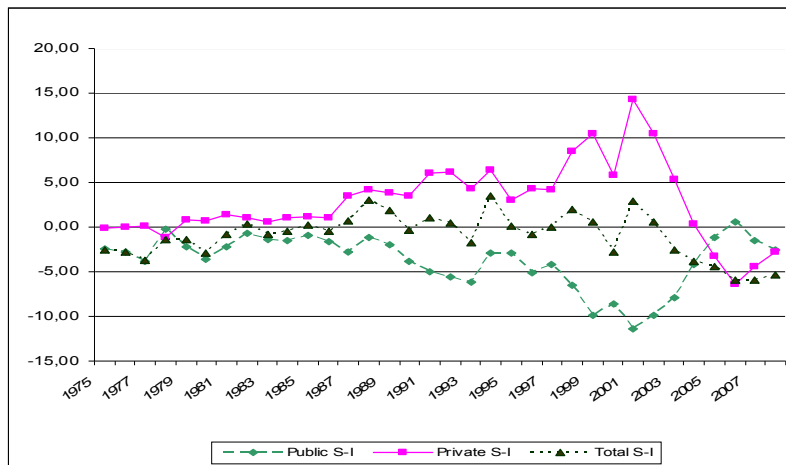
16

Impacts of Fiscal Policy on Balance of Payments

- Economy wide total investment-saving difference (public+private) is equal to external saving need, namely, current account deficit.
- Twin deficit, which is a concept for co-existence of budget deficit and current account deficit, increases economic vulnerability.
- Due to shortage of domestic savings, our economy is dependent on external resources.
- Implementation of fiscal policies reducing public investment-saving difference would lead favorable impacts on current account deficit under assumption of constant growth.
- Additional resources, which would be created by reduced public investment-saving deficit as an outcome of tight fiscal policy, can be utilized to increase investment and capital accumulation; therefore, increase in economic growth would be realized.

17

Saving Investment Difference/GDP (%)



18



Impacts of Fiscal Policy on Inflation(1)

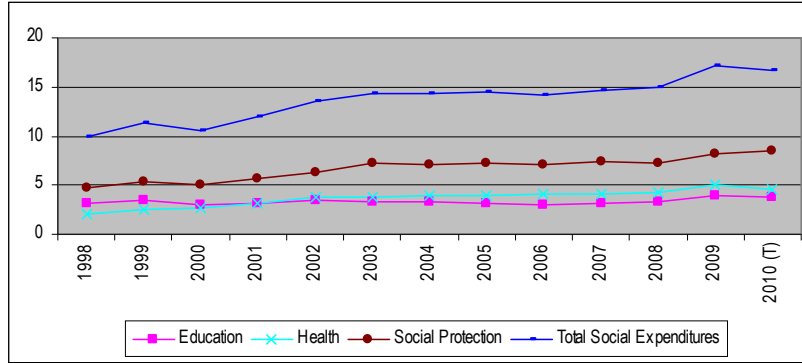
- **Public Deficit**
 - Interest Effect
 - Demand Effect
 - Crowding-out Effect
- **Income Policy**
 - Backward Indexation
 - Forward Looking Indexation
- **Public Pricing Policy**
 - Decreasing the Deficit of the SEEs
 - Price Adjustments Required by the Market



3. Social Dimension / Implications of Fiscal Policy

Developments in Social Expenditures

Social Expenditures in GDP (%)



Source: State Planning Organization

The ratio of social expenditures in GDP has increased continuously since 1998 and reached to 16.7 percent in 2010 with the amount of 183.3 billion TL.

Developments in Poverty Rate

Individual Poverty Rates (%)

Methods	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Food poverty	1,4	1,3	1,3	0,9	0,7	0,5	0,5
Complete poverty (food+nonfood)	27,0	28,1	25,6	20,5	17,8	17,8	17,1
Below 1\$ per capita per day	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Below 2,15\$ per capita per day	3,0	2,4	2,5	1,6	1,4	0,5	0,5
Below 4,3\$ per capita per day	30,3	23,8	20,9	16,4	13,3	8,4	6,8
Relative poverty based on expenditure	14,7	15,5	14,2	16,2	14,5	14,7	15,1

Individual poverty rates have been declined continuously since 2002 and realized at 17.1 percent in 2008.

Efficiency of Social Transfers

	2002	2003	2004	2005
Poverty Rates Before Social Transfers	40,6	45,9	36,6	35,5
Poverty Rates After Social Transfers	27,6	32,1	22,9	21,1
Decline in Poverty Rates with Social Transfers (%)	32,1	30,0	37,4	40,7

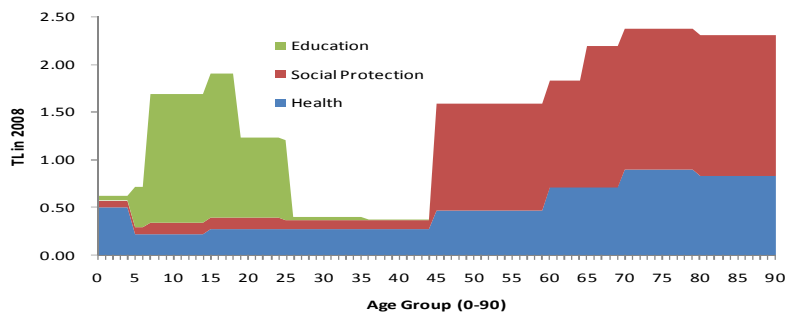
• According to a study done in State Planning Organization, although poverty rates declined 40 percent with social transfers in 2005, only 20 percent of social transfers was effective in reducing poverty rates.

• In EU countries, poverty rates declined at least 50 percent after social transfers.

• In recent years, declining poverty rates before social transfers is the main factor in poverty rate reduction. The second factor is the increase in social transfers. However, the effectiveness of social transfers on poverty rate reduction was limited with the reduction of effectiveness rate although the amount of social transfers has been increased. The main reasons behind the reduction of effectiveness rates are mainly use of social transfers by non-poor segments and additional transfers given to the people although they become non-poor after social transfers.

Distribution of Social Expenditures in Central Budget by Age Groups

Per Capita Public Social Expenditures



Source: Turkey: Expanding Opportunities for the Next Generation (World Bank, 2009)

It appears that Turkey's social spending is oriented towards older population (above the 45). It is important to prioritize the public resources to increase the quality and quantity of human resource in order to provide long-term growth performance and sustainability of fiscal costs.

Implicit Social Expenditures

Special Consumption Tax from LPG

(Million TL)

	Pump Sale Prices	SCT (TL/Lt)	SCT	VAT	Total Tax
LPG-Autogas	1,99	0,71	3.011	1.291	4.303
LPG Autogas(*)	2,19	0,78	3.007	1.290	4.298
Gas	3,70	1,89	6.746	2.003	8.749
LPG Autogas	3,10	1,89	7.293	2.062	9.355
Implicit Transfer / Total Tax Difference		1,11	4.282	771	5.053

(*) LPG equivalent of 1 Lt gas, the difference in the numbers are due to the rounding.

Tax loss amounted to 5 billion TL is estimated as the implementation of lower Special Consumption Tax from LPG with regards to Gas.

Implicit Social Expenditures

SPECIAL CONSUMPTION TAX FROM TOBACCO PRODUCTS						
CURRENT SITUATION						
(TL)	Cigarette Price	Unit Proportional SCT	Unit Fixed SCT	Unit VAT	Unit Total Tax	Total Tax Collection (Million TL)
Highest	8,0	5,0	2,7	1,2	6,3	18.011
Lowest	4,0	2,5	2,7	0,6	3,3	
SCENARIO						
Highest	8,0	5,0	4,5	1,2	6,3	24.488
Lowest	6,2	3,9	4,5	0,9	5,4	
Implicit Transfer / Total Tax Difference						6.477

Cigarette prices are differentiated due to implementation of different tax rates and tax loss amounted to 6,5 billion TL is estimated as the implementation of lower Special Consumption Tax from some cigarettes.

Implicit Social Expenditures

Motor Vehicles Tax						
Motor Cylinder Volume (cm ³)	The Amount of Annual Tax According to the Ages of the Vehicles (TL) (*)					The Tax Difference Arising From the Elimination of the Last Two Columns (Million TL)
	Age 1 - 3	Age 4 - 6	Age 7 - 11	Age 12 - 15	Age 16 and over	
1300 cm ³ and below	405	283	160	120	45	21
1301 - 1600 cm ³	648	486	283	200	78	288
1601 - 1800 cm ³	1.140	893	526	322	127	39
1801 - 2000 cm ³	1.793	1.384	814	486	194	61
2001 - 2500 cm ³	2.690	1.955	1.221	731	291	36
2501 - 3000 cm ³	3.750	3.262	2.039	1.099	405	49
3001 - 3500 cm ³	5.711	5.139	3.096	1.547	570	51
3501 - 4000 cm ³	8.976	7.752	4.567	2.039	814	31
4001 cm ³ and above	14.689	11.015	6.525	2.935	1.140	11
Implicit Transfer / Tax Difference						586

(*) According to tariff numbered (I) which is applied for automobiles, minibuses, jeeps and similar ones in 2010.

Tax loss amounted to 586 million TL is estimated as the implementation of lower Motor Vehicle Tax from old cars although they leads to higher damage to environment and infrastructure.

Implicit Social Expenditures

Fiscal Burden of Implementing Lower Rates in Value Added Tax

(MillionTL)

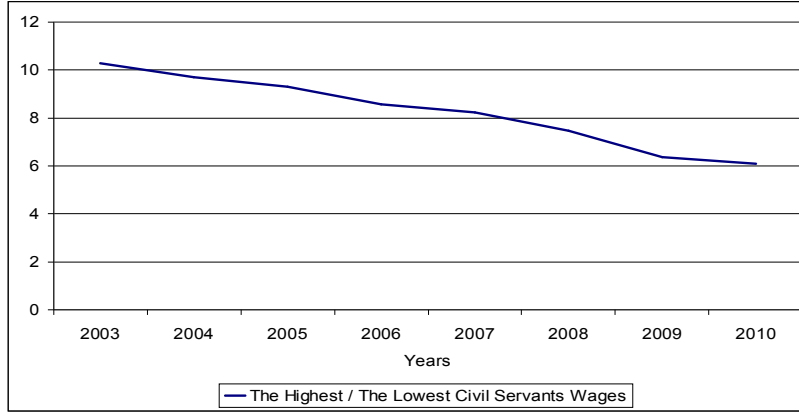
(2010 Real. Est.)	Tax Expenditure		
	Super Reduced Rate (1 percent)	Reduced Rate (8 percent)	Total
Food / Staple Food	1.836	2.005	3.841
Clothing and Footwear	0	659	659
Health	0	1.688	1.688
Recreation and Culture	0	642	642
Miscellaneous Goods and Services	0	266	266
Restaurants and Hotels	0	820	820
Construction (Housing)	1.370	0	1.370
Total	3.205	6.081	
Implicit Transfer / Tax Difference			9.286

Note: It shows the tax difference which arise from the differentiation of VAT collected from domestic consumption and investment expenditures from standard VAT rate of 18%.

Tax loss amounted to 9.3 billion TL is estimated as the implementation of lower Value Added Tax.

Implicit Social Expenditures

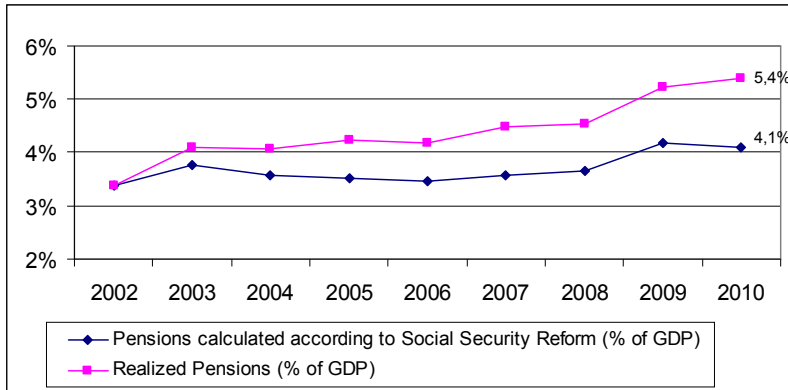
The Development of the Scale Regarding Public Personnel Wages



As a result of the policy of higher wage increase for low-salaried civil servants and lower wage increase for high-salaried civil servants; an additional implicit social transfer payment amounted to 8.1 billion TL is paid to low-salaried civil servants.

Implicit Social Expenditures

Higher Increase in Pensions



As a result of higher increase in pensions after 2002, SSK and Bağ-Kur pensions are realized 14.5 billion TL higher which equals to 1.3 % of GDP.

Implicit Social Expenditures

Tax Exemption of Pensions

- * Turkey is one of the 6 countries in OECD that implements tax exemption to pensions.
- * The average rate of income tax and other contributions collected from pensions is %12.7 in OECD countries.
- * An additional income tax amounted to 5.4 billion TL will be collected in 2010 as 15% income tax rate is applied to pensions after reduction of minimum living allowance.
- * The rate of income tax to pensions after reduction of minimum living allowance will be 6.8% on the average.

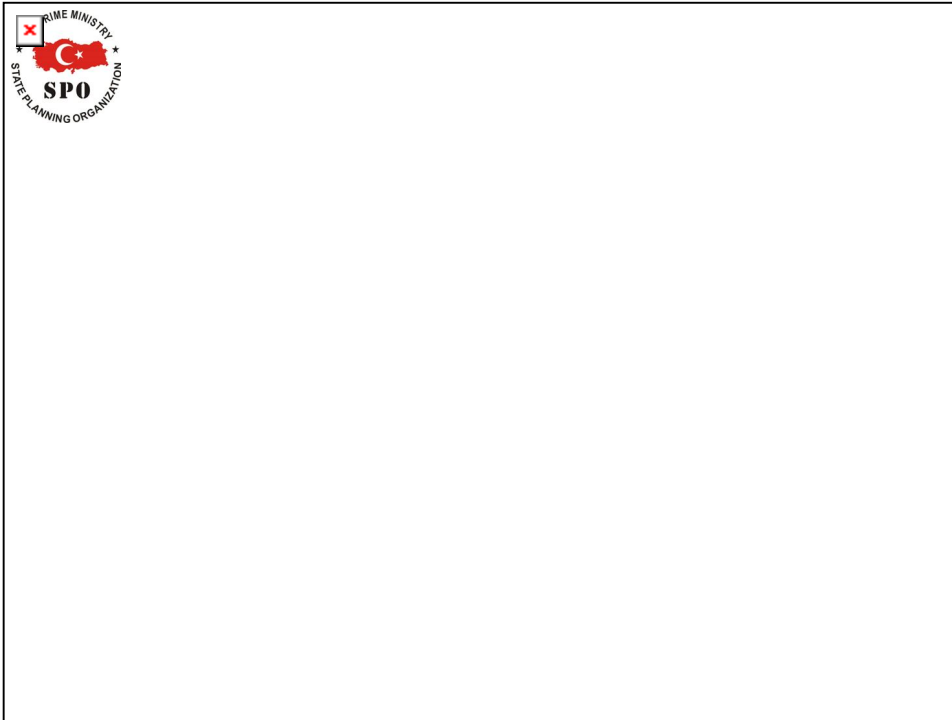
Implicit Social Expenditures

Total Amount of Some Implicit Social Expenditures

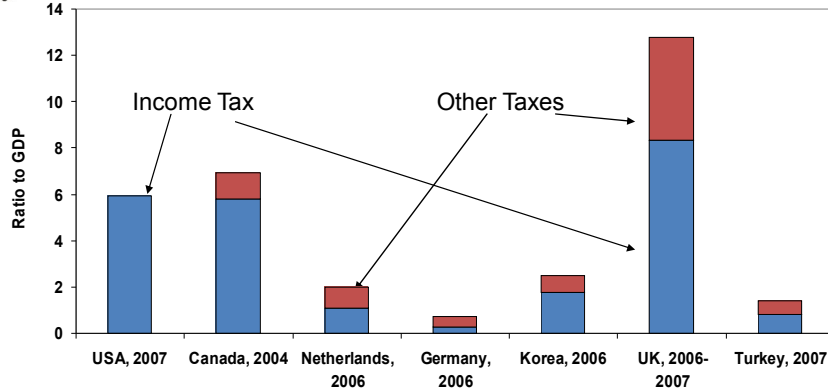
Some Implicit Social Expenditures	Costs (2010 Estimate) (Billion TL)
Low Special Consumption Tax from LPG	5.1
Low Special Consumption Tax from Cigarettes	6.5
Low Motor Vehicle Tax Rates	0.6
Low Value-Added Tax Rates	9.3
Higher Salary Increase in Civil Servant Wages	8.1
Higher Pension Increase	14.5
Tax Exemption of Pensions	5.4
TOTAL	49.4
Share in GDP (%)	% 4.5

Although not taken into account when calculating social expenditures, the ratio of some implicit social expenditures (benefitted by generally low-income people) mentioned in GDP is reached to 4,5 % in 2010.

4. Monitoring and Evaluation of the Social and Economic Implications of the Fiscal Policy



Tax Expenditures



Source: Minarik, Joe, Tax Expenditures In OECD Countries, Meeting of Senior Budget Officials, Vienna, 2008, and Ministry of Finance General Directorate of Revenue Policies, Tax Expenditures Report, 2007.

Tax expenditures are estimated lower and monitoring of tax expenditures becomes difficult as the tax cancellations in incentive and other programs are not taken into account.

Program Evaluation of Program Results : Turkey

- **Activity Reports** : Activity reports began to be prepared before the strategic plans are completed. They are far from providing policy results and performance information.
- **General Activity Report** : Includes only the financial results related to the central administration and the social security administration, does not include the performance information and the outcomes of the implemented policies.
- **Monthly Budget Realization Report**: It shows only the realizations of the budget revenues and expenditures in the specified period and the budget balance.
- **Audit by Court of Accounts**: It was a compliance audit until today. However, the Court of Accounts' Law is brought into line with the PFMC Law and the foundations of transition to performance audit are being taken. So that, the results of implemented policies will be seen.

Evaluation of Program Results: World

- **OECD** : Performance objectives, measures (output and result) and evaluation reports are generally used to evaluate the non-financial performance of the government.
- **USA** : Program Assessment and Rating Tool (PART) aims to evaluate the performance of federal programs and to achieve better results from program practices by using information obtained from evaluation results.
- **UK** : The performance related to objectives is monitored by the Public Services and Public Expenditure Committee and spending review negotiations are held between the ministries and the Treasury. Annually, 200 performance audits are carried out by the National Audit Office, and 50-60 detailed performance audit reports are prepared.
- **South Korea** : Performance information that is produced as a result of comprehensive assessments within performance-based budgeting is used for budget formulation process. In order to increase the effectiveness of service delivery, performance information is also used as a tool for program management; as a result, necessary changes and improvements related to programs are made.
- **Poland** : Performance that is related to objectives is presented to the parliament through financial documents. Also, realized performance is disclosed to public via the Internet and published reports by administrations and the government.

37

The Role of Strategic Planning (1)

- Institutional strategic planning has an important role in the processes of policy making and monitoring and evaluation of economic and social effects of fiscal policy which is determined by the Medium-term Program.
- Through strategic planning, it is possible to shape the fiscal policy with a medium-and long-term perspective, to determine policies to be implemented by considering their economic and social impacts (costs and benefits) and to support the policies with performance indicators in terms of these impacts.
- For this purpose, public administrations especially the Ministry of Finance have to strengthen the processes of the strategic plan and performance program, and within this framework measuring and monitoring processes should be enhanced.

38

The Role of Strategic Planning (2)

- **Monitoring of the implementation results, economic and social impacts, and actual performance of fiscal policy is foreseen to be enabled by three tools which base on the strategic plan:**
 - Activity reports
 - Internal control system (and internal audit)
 - Reports of external audit (Court of Accounts)
- **In current practice, these tools are observed to remain insufficient for monitoring and evaluation of social and economic impacts.**
- **In order to secure rationalization of the policy-making process and base policies on data and information, it is necessary to develop qualitative and quantitative data management, and to employ more effective use of numerical, fictional, and analytical methods for both policy formulation and costing processes.**

39

Role of the Parliament : **World**

- **The budget is presented to the parliament within four months prior to the start of the fiscal year in 28 out of 30 OECD countries .**
- **11 out of 30 countries there exist specialized budget research units attached to the parliament. The oldest and largest of these is the American Congressional Budget Office. The others are in United Kingdom, South Korea, Italy, Japan, Mexico, Netherlands, Canada, Hungary, Poland and Portugal.**

40



Role of the Parliament : **Turkey**

- **The effective functioning of budgetary meetings at Assembly is important for accountability. In this respect, for the improvement of parliamentary budget process in Turkey:**
 - Strengthening the role of legislation
 - Prolongation of budget debates in Parliament
 - Establishment of an independent and objective budget analysis unit
 - Effective use of strategic plans and performance programs during budget debates should be done.
- **Debates on draft law of final accounts are performed within the framework of the General Conformity Report prepared by the Court of Accounts, so it is not possible to assess the policy outcomes.**

MAKALELER

2008 KRİZİ VE AVRUPA BİRLİĞİ'NE ETKİLERİ

Prof. Dr. Mircan YILDIZ TOKATLIOĞLU⁴

Araş. Gör. Fulya MERCİMEK⁵

Ümit DEMİRHAN⁶

Osman ESEN⁷

1. GİRİŞ

1990'lı yıllarda başlayan piyasaların liberalleştirilmesi sonucu denetimden uzaklaşan finansal sistemin yol açtığı bir kriz olan 2008 krizi küresel bir nitelik arz etmektedir. ABD ekonomisinde 2007 ortalarından itibaren ilk belirtileri görülen, fakat 2008 yılında belirgin hale gelerek önce finansal kesimde, daha sonra da reel kesimde kendini hissettiren ve dünya ekonomilerini değişik düzeylerde etkileyen bu kriz, Avrupa Birliği ülkelerini de etkilemiş ve ciddi bir durgunluğa yol açmıştır. Yoğun ekonomik ve ticari ilişkilerimiz nedeniyle Avrupa Birliği ülkelerindeki bu durumun ülkemize ekonomik daralma ve işsizlikte artış şeklinde olumsuz yansımaları olmuştur.

Avrupa Birliği ülkeleri, krizin ardından “ekonomiyi canlandırma paketleri” veya “ekonomiyi kurtarma paketleri” adı altında çeşitli önlemleri yürürlüğe koyarak çözüm arayışına girmişlerdir. Çözüm arayışları sürerken, diğer yandan Yunanistan, İspanya, Portekiz gibi yüksek bütçe açıkları ve kamu borç düzeylerine sahip Avrupa Birliği üyesi ülkelerin bir “borç krizi” ile karşı karşıya olmaları, Birlik açısından çözümün pek kolay olmayacağını ortaya koymaktadır.

Avrupa Birliği, bilindiği gibi, ekonomik ve parasal birlik aşamasında olan bir ekonomik bütünleşme sürecini ifade etmektedir. Para birliğini kabul eden ülkelerde, ortak para politikasının ve ortak para birimi Euro'nun uygulanmasından Avrupa Merkez Bankası sorumlu olmaktadır. Üye ülkeler maliye politikalarını yürütürken “Maastricht kriterleri” ve özellikle “Büyüme ve İstikrar Paketi”na uyma yükümlülüğünde olsalar da özerk hareket edebilmekte, yani maliye politikası kararlarında bağımsız davranabilmektedirler. Çünkü Avrupa Birliği'nin işleyişinde maliye politikası, ortak bir politika konusu haline getirilmemiştir. Dolayısıyla üye ülkeler herhangi bir kriz karşısında kendi maliye politikası önlemlerini uygulayabilmektedirler. Ancak tüm birlik ölçeğinde bir krizle karşılaşıldığında sorunu çözebilmek için, ortak para politikası müdahalesinin yanı sıra, bununla uyumlu üye ülke maliye politikalarının eşgüdümüne ihtiyaç vardır (bkz: Tokatlıoğlu, 2004). Nitekim 2008 krizinde yaşananlar böyle bir durumu yansıtmaktadır.

Bu makalenin amacı, 2008 Krizi'nde Avrupa Birliği'nin yaklaşımını incelemektir. 2008 krizi ile ilgili değerlendirmelerde, sık sık 1929 krizi ile karşılaştırmalar yapılmakta ve küresel ölçekte etkilerinden söz edilmektedir. Bu nedenle önce 1929 krizi üzerinde durulacak, ardından 2008 krizinin nedenleri, oluşum süreci ve 1929 krizi ile karşılaştırılması yapılacaktır. Daha sonra, 2008 Krizi'nin Avrupa Birliği ülkeleri üzerindeki etkilerine değinilecek ve üye ülkeler ile Birlik kurumlarının aldığı önlemlere yer verilecektir.

⁴ Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü.

⁵ Bilecik Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, Uludağ Üni. S.B.E. Maliye Yüksek Lisans Programı.

⁶ Vergi Denetmen Yard. Uludağ Üni. S.B.E. Maliye Yüksek Lisans Programı.

⁷ S.M. Mali Müşavir, Uludağ Üni. S.B.E. Maliye Yüksek Lisans Programı.

2. 1929 KRİZİ

1929 krizi dünyanın yaşadığı ilk ciddi ekonomik krizdir. O dönemde dünyanın bu boyutta bir krizle karşılaşmamış olması da bu krizin oldukça tartışılmasına neden olmuştur. 1929 yılında başlayan ve tam olarak etkilerinin bertaraf edilmesi İkinci Dünya Savaşı'nın sonuna kalan bu krizde dünyada toplam üretim % 42 ve dünya ticareti % 65 oranında azalmıştır. Bu krizin nedenlerinin hala anlaşılamamış olması da tartışmaların sürmesine neden olmuştur (Eichengreen ve Temin, 2000: 6).

1929 krizinden önce Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde ekonomi iyi durumdaydı. Üretim ve istihdam oranları yüksekti ve yükselmeye devam ediyordu. Emlak piyasası da oldukça hareketli idi. Florida'da araziler %10'luk peşinatlarla satılıyordu. Bataklıklar, kötü araziler bile satılabiliyordu. Önemli olan burada oturmak değil, ileride iyi bir kâr oranı ile satmaktı. Borsada bu dönemde oldukça hızlı ve hareketli idi. 1920'lerin özellikle ilk yarısında topraklar oldukça bereketli idi ve şirketler iyi kazanıyordu. 1920'lerin sonunda piyasalarda büyük sıçramalar oluyor ve bunu büyük düşüşler takip ediyordu (Galbraith, 2009: 18-35). Bu dalgalanmaların ardından 1929 yılının 24 Ekiminde yabancı yatırımcılar ellerinden hisse senetlerini çıkarmaya başladılar ve borsa dibe vurarak toplam kayıp 4,2 milyar doları buldu. Bu nedenle 24 Ekim 1929 Perşembe günü tarihe “Kara Perşembe” olarak geçti. (Eichengreen ve Temin, 2000: 8).

Aynı zamanda 1920'li yılların başlarında tarımsal malların arzı da oldukça artmıştı. Arzdaki ve stoklardaki bu artış fiyatların 1930'lu yıllarda hızla düşmesine neden oldu. Bu durum tarımsal kredi veren bankaları da zora soktu, Krizde 4000 dolayında banka battı ve çöküş hızla domino etkisiyle dünyaya yayılarak 10 yıl süren bir krize dönüştü. Altın standardındaki ülkelerin ulusal paraları üzerinde baskılar oluşmaya başladı. Bu da altın standardı ile ilgili kuşkuları arttırdı. Kişiler ellerinde tuttıkları paraların devalüe edileceği beklentisi içine girdiler. Bu durum da ek bir baskı yarattı ve 1931 yılında İngiltere altın standardını terk ettiğini açıkladı. ABD'de spekülasyon hareketleri başladı. FED fonların dışarı kaçmasını önlemek için faizleri arttırdı (Eichengreen ve Temin, 2000: 6; Eğilmez, 2008: 57-58) Krizde dip nokta 1932'de görüldü ancak iyileşme seçim sonrasına kaldı. Yeni göreve gelen Roosevelt Mart 1933'te tüm bankaları tatil etti. Bu tatilden sonra birçok banka bir daha açılmadı (Temin, 1976: 32). Kriz ABD'de, Avrupa ülkelerinden daha kısa sürmüştür. 1935 yılına gelindiğinde İngiltere, İsveç, İtalya, krizin etkisinden kurtulmuş; Almanya ve Hollanda toparlanmış, Fransa ve Kanada ise henüz krizden çıkamamıştır (Eğilmez, 2008: 58)

Bu kadar büyük çapta ve tüm dünyayı etkileyen 1929 krizinin nedenleri oldukça tartışma konusu olmuş, bu konuda çeşitli hipotezler ortaya atılmıştır. Bunlardan en çok tartışılan ikisi Keynes'in ortaya attığı harcama hipotezi ve Friedman ve Schwartz'ın ortaya attığı para hipotezidir. Keynes'e göre 1928–29 yükselişi ve 1929–30 çöküşü sırasıyla yatırım fazlası ve açığı olduğu durumları gösterir. Hisse senedi fiyatlarındaki oynaklık, yatırım ve harcamanın düşmesine sebep olmuş ve bu toplam talebi azaltarak fiyatların düşmesi ile sonuçlanmıştır (Eichengreen ve Temin, 2000: 6). Keynes'e göre hükümetler gerekli harcamayı yapabilselerdi bu deflasyonun etkileri geçici olabilirdi.

Para hipotezine göre ise kısa vadeli bir depresyon, uzun vadeli gelir düşüşleri ve bankacılık sisteminin çöküşüne neden olmuştur. FED'in kredileri düşürmesi ve para arzını daraltması banka iflasları ile sonuçlanmıştır. Yaşanan panik sonucu, mevduat sahipleri bankalardan mevduatlarını çekme ve bankalar da daha fazla serbest rezerv bulundurma eğilimine girmişlerdir (Friedman ve Schwartz, 1963: 346). Bu durum para tabanının düşmesine neden olmuştur. Friedman ve Schwartz, bu noktada, para arzını arttırıcı bir önlem almamış olması yönüyle FED'i eleştirmektedir. Son dönemde ise Eichengreen, Romer ve Bernanke gibi birçok iktisatçı krizin nasıl başladığından çok, nasıl bu kadar yayıldığı ve küreselleştiği üzerinde durmaya başlamıştır (Friedman ve Schwartz, 1963: 352)

Krizin küreselleşmesi ve uluslararası bir nitelik kazanmasında altın standardının rolü vardır. Altın standardına bağlılığı korumak adına, ülkelerin Merkez Bankaları para arzını istedikleri gibi yönetememişler ve gerekli likiditeyi sağlayamamışlardır. O dönemde oldukça tecrübesiz olan dünya, gerekli önlemleri ya hiç almamış ya da gecikmeli olarak alabilmiştir (Galbraith, 2009: 35).

3. 2008 KRİZİ

3.1. 2008 Krizinin Nedenleri ve Oluşum Süreci

1929 krizinden sonra dünya tarihinin yaşadığı ikinci en büyük kriz olarak nitelendirilen 2008 krizinden önce de tıpkı 1929 krizi öncesi gibi bir ortam hâkimdi. 1990'lı yıllara damgasını vuran liberalizasyon politikaları tüm dünyayı sarmıştı. “Büyük Amerikan Rüyası” gerçekleşmiş ve ABD halkı hiç olmadığı kadar harcamaya başlamıştı. Bu durum hükümet kanadından da destek buluyordu. 2001 yılında G.W. Bush'un vergi oranlarında indirim gitmesi bunun bir göstergesi sayılabilir. Buna ek olarak FED'de faiz oranlarını oldukça düşük tutuyordu. Bu durum ABD vatandaşlarının harcamalarını arttırmalarına neden olmuştur. Tasarruf oranları düşmüş neredeyse sıfıra yaklaşmıştı.

2008 krizinin ilk belirtileri, aslında 2006 yılının sonlarında, “Ownit Mortgage Solutions”'un iflas etmesi gibi somut bir olayla konut piyasasındaki bozulmalar şeklinde kendini göstermeye başlamıştı. Konut piyasasındaki bu dalgalanma subprime mortgage alanında da dalgalanmaya sebep oldu. Ardından Nisan 2007'de “New Country Financial”'ın iflas etmesi, bu konuda artık konut piyasasında bir sorun olduğunu düşündürmeye başlamıştı (Acharya vd., 2009: 2).

Krizin ortaya çıkması ile ilgili iki konu önemli olmaktadır. Bunlardan biri kredi patlaması diğeri ise konut fiyatlarındaki şişkinliktir. 2006 yılının ortalarında yaşanan bu iki durum kredi araçlarına ve ev fiyatlarının kira gelirleri oranına da sıçramıştır. Bunun gerisindeki ilk neden olarak sermaye piyasalarındaki yanlış fiyatlandırma gösterilmektedir. Sermaye piyasalarında risk primlerinin düşüklüğü ve uzun dönem volatilité; gelecekteki volatilitenin şu anki düzeyinin de altında olacağının algılanmasına neden olmuştur. Bu durum da düşük kredi yayılması ve riskli varlıkların fiyatlarının şişmesiyle sonuçlanmıştır (Reinhart ve Rogoff, 2008: 12)

İkinci neden olarak FED'in geçmişteki hataları gösterilmektedir. FED özellikle federal fonların oranlarını uzun dönemler boyunca oldukça düşük düzeyde tutmuştur. Bu durum hem kredi patlamasına neden olurken hem de ev fiyatlarında bir şişkinlikle sonuçlanmıştır. FED'in düşük faiz oranı hedeflemesi nedeniyle bankalar ucuz fon elde etmişler ve bu sayede düşük krediler sağlamışlardır. Aynı zamanda gerek FED'in gerekse piyasadaki denetim otoritelerinin mortgage piyasasındaki zayıf taahhüt şartlarını kontrol etmelerindeki başarısızlıkları da krizin bir nedeni olarak gösterilebilir. Örneğin depozitoların olmaması, gelirlerin, varlıkların ve mesleklerin doğruluk araştırmalarının yapılmaması gibi. Bu durumda kredi oldukça ucuzlanmış ve tüm piyasalarda kolayca elde edilebilir hale gelmiştir. Bu da söz konusu kredilerin daha düşük kalitede olmasıyla sonuçlanmıştır (Reinhart ve Rogoff, 2008: 13-14).

2004 yılından itibaren FED'in enflasyonla mücadele etmek üzere tekrar faiz oranını hızlı bir şekilde arttırmaya başlaması, düşük gelir gruplarına sağlanan ve riskli olan subprime mortgage kredilerinin geri dönüşlerinde zorluklar oluşmasına yol açmıştır (Taylor, 2008: 3). Bu sorunlar ve faizlerdeki artışlar nedeniyle meydana gelen konut fiyatlarındaki düşüşler konut piyasasında sıkıntılara neden olmuştur (Ünal ve Kaya, 2009: 5). Konut piyasasında yaşanan bu sıkıntılar mortgage kredileri veren bankaları zor duruma düşürmüştür. Bu domino etkisi ile yatırım bankalarına da sıçramıştır. Mortgage kredisi veren bankalar söz konusu kredileri yatırım bankalarından sağladıkları fonlarla finanse etmişlerdir. Bunun yanı sıra piyasalardan ard arda gelen iflas ve sıkıntı haberleri de finansal sisteme olan güvenin kaybolmasına neden olmuştur (Reinhart ve Rogoff, 2008: 13-14).

Piyasaları etkileyen en önemli olaylardan biri de; 20 Temmuz 2007 tarihinde subprime varlıklarına yatırılan fonları yöneten Bear Stearns'in çökmesidir. Özellikle teminatlı borç senetlerinin (CDO) düşmesiyle birlikte borç vericiler daha fazla teminat istemeye başlamışlardır. Sonuçta varlık fiyatlarının (konut fiyatlarının) düşmesine neden olan şoklar likiditenin önemli derecede azalmasıyla sonuçlanmıştır. Süreç şu şekilde işlemiştir: ilk olarak, varlık fiyatlarının aşırı düşmesi borçluları varlıklarını satmak zorunda bırakmış, bu da yine varlıkların fiyatlarında düşmelere sebep olmuştur, ikinci olarak varlık fiyatlarındaki bu düşüş başlangıçtaki kredi patlamasının da azalmasına neden olmuştur ve sonuçta, teminat tamamlama çağrısı ile birlikte varlıkların satılmak zorunda bırakılması fiyatların daha da düşmesine neden olmuştur (Acharya, vd., 2009: 5-6). Bu noktada Bear Stearn, fonlarını kurtarmaya çalışsa da zarardan kaçamamış, fonları % 90 civarında değer kaybetmiştir. Bu olayla birlikte tüm kredi araçları yeniden fiyatlandırılmaya başlanmış ve bu durum da yüksek getirili tahviller üzerine yönelmelere neden olmuştur. Dolayısıyla "kaldıraçlı kredi piyasası" (leveraged loan market) çökmüştür. Bu olaylarla birlikte, kimin elinde bulunduğu konusunda çok az bilgi ve açıklama olan sub-prime ve mortgage gibi türev araçların fiyatlarındaki düşüş sistemik hale gelerek devam etmiştir (Reinhart ve Rogoff, 2008: 9).

Çok az regülasyonun olduğu yeni finansal kurumlar saydam ve şeffaf değillerdi. Tüm bu olayların ardından kısa dönem piyasaları (ticari kâğıt, repo) donmaya başlamış ve merkez bankası piyasaya likidite verene kadar açılmamıştır. Finans piyasalarında yeterli düzeyde bilgilendirme olmadığından ve piyasadaki taraflar, regülatörler ve danışmanlar arasında karşılıklı açıklama olmadığından, yatırımcılar varlıkları tam olarak fiyatlandıramıyor ve finansal kurumların yüksek düzeydeki değer yitirmelerini doğru olarak değerlendiremiyorlardı. Ayrıca toksik varlıkların tam olarak kimin elinde bulunduğu da bilinmediğinden piyasada risk ve belirsizlik hâkimdi. Bu anlamda taraflar arasında karşılıklı olarak güven eksikliği, riskten kaçış gibi davranış eğilimlerinde artmalar meydana geldi. Tüm bunlar yüksek derecede likiditesizliğe neden oldu. Finansal piyasalardaki şeffaflığın azalması ve piyasalarda meydana gelen donukluk sistemik krizin tam olarak patlamasına neden oldu. Sonra, çok sayıda sub-prime borç verici şirketlerinden iflas açıklamaları gelmeye başladı, birçok finansal kuruluşun değerinde önemli derecede düşmeler yaşandı (Acharya vd., 2009: 11-13).

Tüm bunlar krizin daha da derinleşerek devam etmesine neden olmuştur. Piyasada söz konusu toksik kâğıtların kimin elinde bulunduğu öğrenilmesine rağmen bunların miktarı ve risk düzeyleri hala bilinmiyordu. Dolayısıyla artık bankalar da birbirine güvenmemeye ve bankalar arası işlemlerini dondurmaya başladılar ve bu nedenle ellerinde likidite tükendi. Güvenli olmayan 3 ay vadeli bankalar arası işlemler güvenli olan gecelik işlemlere dönüşmeye başladı. Bu durum yine bankalar arası piyasadaki likiditenin donmasına ve bu yolla ekonominin reel kesimine verilen kredilerin donmasına yol açarak ekonominin tüm kesimlerini de etkilemeye başladı (Stiglitz, 2009: 8).

10 Mart 2008 tarihinde Bear Stearn iflas etti. Bear Stearn kurtarılacak için aslında iyi bir adaydı, önemli yatırım bankalarının en küçüğüydü, kaldıraç oranı en yüksek olanıydı ve subprime mortgage piyasasını önemli ölçüde elinde bulunduruyordu. Bu nedenle hükümet 29 milyar dolarlık sub-prime varlıklarının garanti altına alınması yoluyla JP Morgan Chase hisselerini satın alması için Bear Stearn'e yardım etti, böylece iflastan kurtarılmış oldu. Böylece büyük bir sistemik riske sahip ve finansal piyasaların diğer bölümleriyle önemli bir bağı bulunan Bear Stearn kurtarılacak daha büyük zararlara engel olundu. Bu kuruluş 2,5 trilyon dolarlık repo piyasasının önemli oyuncularından biriydi, hatta kısa dönemli kâğıt satışlarının en önemli kısmını elinde bulunduruyordu. Aynı zamanda Wall Street'in en önemli brokerlarından ve CDS piyasasının en önemli katılımcılarından. Dolayısıyla kurtarılması piyasaları sakinleştirdi (Reinhart vd., 2008: 21).

Daha sonra, Indy Mac Temmuz ayında iflas etti ve bunu takiben Fannie Mae ve Freddie Mac 200 milyar dolarlık kurtarma paketi ile tamamen devletleştirildi. 15 Eylül 2008'de ise Amerika'nın en büyük 4. yatırım bankası olan Lehman Brothers iflasını açıkladı. Lehman

Brothers'ın batması piyasalarda deprem etkisi yarattı ve ABD'nin mortgage krizi küresel finansal kriz haline geldi (Ünal ve Kaya, 2009: 6). Yaşanan iki olay piyasada taraflar arasındaki risk ilişkilerinin ne kadar önemli olduğunu gösterdi. Bunlardan ilki Bear Stearns'in kurtarılması diğeri ise Lehman Brothers'ın iflas etmesiydi

3.2. Serbest Piyasa Ekonomisi ve Deregölasyon

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, konut patlaması ve kredi şişkinliğinin arka planına bakmak gerekir. Bilindiğı gibi, 1990'lı yıllarla birlikte dünya ekonomisine hâkim olan serbest piyasa yanlılığı düşüncesi, ekonomilerin hızlı bir şekilde deregölasyon sürecine girmesine yol açmıştır. Piyasalara müdahale etmemek adına denetim mekanizmalarının gevşetilmesi, kredi verilmesini kolaylaştırmış ve finansal piyasalarda kredi riski yükselmiştir. Bu dönemde ABD'de deregölasyon adına yapılan en önemli yanlışlardan biri Kasım 1999'da Glass-Steagall yasasının kaldırılmasıdır. Ticari bankalar çok fazla risk almadan, daha muhafazakâr bir yönetim tarzına sahiptiler ve bu bankalardaki mevduatlar daha geniş kesim tarafından tutuluyordu. Öte yandan yatırım bankaları daha zengin; daha az bir kesimin parasını idare ediyorlardı. Daha fazla risk alan bir yönetim sergiliyorlardı. Glass-Steagall yasasının kaldırılması ile bankalar her iki işlevi de yerine getirmeye başladı. Bu durum ticari bankaların da daha fazla risk alması demekti. (Stiglitz, 2009: 16). Diğer önemli bir deregölasyon uygulaması ise SEC'nin (Securities and Exchange Rate Commision) büyük yatırım bankalarının borç/sermaye oranını yükseltmesine izin vermesidir. Bu yatırım bankalarının MBS (mortgage based securities) yatırımlarını arttırmalarına neden olmuştur (Stiglitz, 2009: 19).

Serbest piyasa ekonomisi uyarınca türev ürünleri piyasasına müdahale edilmemiş olması da kredi patlamasına katkı sağlamıştır. Türev ürünler piyasalarda riski yönetmek üzere kullanılan araçlar olarak sunulsa da bir kumar aracı haline dönüşmüştür. ABD'de birkaç kez bu ürünlerin düzenlenmesi ve regölasyonu için yasa taslağı hazırlanmış ancak bunlara özellikle serbest piyasa savunucusu Alan Greenspan tarafından şiddetle itiraz edilmiştir (Reinhart ve Rogoff, 2008: 24).

3.3. 2008 Krizinin 1929 Krizi İle Benzer ve Farklı Yönleri

2008 Krizi 1929 Krizi ile karşılaştırılacak olursa; her iki krizin oluşumundan önce aşırı bir kredi patlaması ile birlikte harcama ve talep artışı söz konusudur. Hem 1920'lerde hem de 2000'lerde kredi patlaması ve konut piyasasında hareketlilik yüksek bir düzeye ulaşmış, bu durum her iki krizde de balon oluşturmuştur. BIS'in 1990'lardaki görüşünü her iki krize de uyarlamak mümkündür: Kredi patlamaları keskin ekonomik dönüşlerin zeminini hazırlar ve çoğunlukla da finansal sıkıntıyı beraberinde getirir (Eichengreen ve Tamin, 2000: 6). 1929 krizi öncesinde daha önce de değindiğimiz üzere FED faiz oranlarını çok düşük tutmuş ve kredi patlamasının oluşmasına izin vermiştir. Benzer bir şekilde FED 2008 krizi öncesinde de faizleri düşük tuttu ve regölasyonların uygulanmasına karşı çıkarak bir kredi balonunun oluşmasına izin verdi (Taylor, 2008: 5). Glass-Steagall yasası temelde yatırım bankacılığı ve ticari bankacılığı birbirinden ayırıyordu. Bu yasa 1929 yılından sonra oluşturulmuştu.

Bu iki krizin diğer ortak noktalardan biri, bankacılık sisteminin iyi yapılanmamış olmasıdır. 1929 krizi öncesinde de finansal kurumlara güven kaybı söz konusu idi. O dönemde ABD'de finansal sistem (%39,6) küçük bağımsız bankalardan oluşuyordu ve bu nedenle oldukça kırılgandı. 1933 yılında 1929 yılına göre gerek kapanan bankalar gerekse bankaların birleşmesi ile banka sayısı yarıya inmişti (Bernanke, 1983: 258).

Bugünkü bankacılık sistemine bakıldığında da "gölge bankacılık sistemi" adı verilen bir yapı görülür. Bu sistem, geleneksel bankacılık sistemine göre daha az düzenleme ve denetime tabidir (Özatay, 2009: 120). Bu sistemde yer alan kurumlar banka sayılmadıkları halde kullandıkları araçlar bankalara benzemektedir. Farklı olarak kısa vadeli borçlanıp uzun vadeli kredi sağlarlar. 2007 yılının başlarından itibaren bu sektördeki birçok kuruluş iflas etmeye başladı. Krizin başlaması ve bu kurumların ellerindeki varlıklarının büyük çoğunluğunun toksik

varlık olduğunun anlaşılmasıyla birlikte söz konusu kurumların çökmesinde hızlanma meydana geldi, bazıları iflas ederken bazıları da büyük bankalarla birleşme yoluna gitmeye başladı. 1929 krizi ile 2008 krizi arasındaki temel farklılık likidite sağlama alanında göze çarpmaktadır. 1929 krizi sırasında altın standardını korumak adına otoriteler likiditenin artırılmasına izin vermişlerdi. Bu tecrübe ile birlikte 2008 krizinde otoriteler likiditeyi kolay bir şekilde arttırdılar. Krizin başlamasıyla ilk olarak “saklama kuruluşları” için FED, kendisinden reeskont penceresinden gecelik faize ve ceza oranına dayalı olarak borçlanma dönemini 2007 Ağustosunda maksimum 30 güne çıkardı ve Mart 2008’de ise 90 güne uzattı. 2007 Aralık ayında “Term Auction Facility” (TAF) yarattı, amacı saklama kuruluşlarına yeni bir fon yoluyla likidite sağlamaktı. Mart 2008’in sonlarında Bear Stearns’ın iflası ile birlikte kendisinin sunduğu imkânlardan yararlanması için söz konusu kurumların listelerini uzattı. Bu nedenle “Primary Dealer Credit Facility”(PDCF)’i yarattı. Bu sayede önemli dealerlar gecelik borçlanmada bulunabileceklerdi. “Term Securities Lending Facility”(TSLF) ve TSLF Options’u (TOP) yaratmasındaki amaç ise hazine ve diğer işbirlikçi piyasalarda likiditeyi sağlamaktı. Eylül 2008 ayında Lehman Brothers’ın başarısızlığı ile birlikte kriz dip seviyesine ulaşınca Fed “Asset-Backed Commercial Paper Money Market Mutual Fund Liquidity Facility” (AMLF) yarattı. Amacı bankalar için borçlanma olanaklarını artırmaktı. Bunu da para piyasası yatırım fonundan ticari kâğıt almalarını sağlayarak gerçekleştirecekti. Ekim 2008’de ise FED ABD’de ticari kâğıtları desteklemek için “Money Market Investor Funding Facility” (MMIFF) yaratarak ABD para piyasası yatırımcılarına likidite sağladı ve “Commercial Paper Funding Facility” (CPFF) yarattı. Kasım 2008’de “Term Asset Backed Securities Loan Facility” (TALF) yaratarak piyasa katılımcıları için yani hanehalkı ve küçük işletmelere ABS (asset-backed securities) sağladı. Bir bakıma buradaki amaç tüketici kredileri, öğrenci kredileri, kredi kartı borçlarını ipotek altına almaktır. FED bu dönemde piyasalara ihtiyacı olan likiditeyi sağlamak adına gerekli olabilecek adımları attı (Acharya vd., 2009: 28).

İki küresel kriz arasındaki bir diğer farklılık ise 1929 krizi ile birlikte ülkeler yerli sanayilerini korumak ve işsizlikle mücadele etmek adına gümrük duvarlarını yükseltmişlerdi. 1929 krizi ile ilgili önceki literatür Smooth-Hawley ve sonrasında gelen misilleme tarifelerinin krizin bu derece abartılı hissedilmesine yol açtığı üzerinde yoğunlaşmaktaydı. Ancak bu krizde henüz böyle bir durumla karşılaşılma ve de bu durum pek de olası görülmemektedir. Her iki krizde finansal sektörden kaynaklandı ama reel sektörde önemli derecede etkiler yarattı. Örneğin finans sektöründe herhangi bir sıkıntı olmayan Türkiye gibi ülkelerde de (2008 yılına kadar mevduat sigorta fonundan yararlanma imkânları da yoktu) etkileri oldukça hissedildi. Bu krizlerin finansal sektörden reel sektöre yansımaları iki farklı hipotezle açıklayabiliriz.

Bunlardan biri Romer’in ortaya attığı belirsizlik hipotezidir. Romer’e göre bankalarda ve mali sektörde yaşanan çalkantılar belirsizlik yaratıyor ve bu belirsizlikler ise kişilerin dayanıklı tüketim malları taleplerini ertelemelerine neden oluyordu. Hem 1929 krizi hem de 2008 krizi sırasında otomotiv satışlarındaki düşüşler ve otomotiv üreticilerinin içine düştüğü sıkıntılar bu hipotezin kanıtı olarak gösterilebilir (Romer, 1992: 38).

İkinci bir sebep olan belki de en çok telaffuz edilen ise Bernanke’nin ortaya attığı kredi aracılık maliyetinin artması sonucu kredi arzının kısıp yatırımların azalmasıdır (Romer, 1992: 38). Bernanke’ye göre mali piyasalarda yaşanan çalkantılar, banka panikleri kredi aracılığında gözlemlenebilir maliyetlerini artırır. Riskin daha çok algılanmasına neden olur ve kredi arzı kısıılır. Bu sayede özel sektör daha maliyetli kredi bulur ya da daha riskli algılananlar kredi bulamazlar (Bernanke ve Carey, 1996: 11). Yatırımlar ve beraberinde üretim düşüşle sonuçlanır. Bu hipotezi Bernanke 1929 krizini açıklarken ortaya atmıştır. 2008 krizi de bu hipotezi destekler niteliktedir.

4. KÜRESEL KRİZİN AVRUPA BİRLİĞİ' NE ETKİLERİ

2008 krizinin diğer krizlerden farkı, bunun tam anlamıyla bir küresel kriz olması ve dünyadaki bütün ülkeleri etkilemiş olmasıdır (Eğilmez,2008: 69). Tüm yaşananlar, ABD ve diğer gelişmiş ekonomilerin mali sisteminin yeniden yapılandırılmasına, gelişmekte olan dünyanın sermaye hareketleri ile ilgili politikalarını yeniden gözden geçirmelerine ve dünya finans sisteminin başka bir düşünce sistemi ve başka gerçeklerle yeniden düzenlenmesine yol açmıştır (Alantar, 2008: 76). Kriz komşuları da dahil olmak üzere, Avrupa Birliği'nde ve tüm dünyada derin bir etki yaratmıştır. Ancak krizin kapsamı ve etkisi, zamanlama ve politika yanıtlarına bağlı olarak yapısal değişiklikler ve nitelikler göstermiştir. Fiyatlar, döviz kurları, bankacılık sistemleri kırılgan olan ülkelerde etki daha da fazla seyretmiştir (European Commission, 2009 a: 6). İrlanda, Portekiz, İtalya ve Yunanistan gibi sorunlu ekonomilerde kriz daha derin bir seviyeye ulaşmıştır (Wijk, 2009).

Küresel büyümenin önemli ölçüde yavaşladığı dünyada; ABD, Japonya gibi ülkelerde gelişmekte olan ekonomilerde olduğu gibi, Avrupa Birliği ülkelerinde ve Birliğin Euro alanında durgunluk hızla nüfuz etmiştir. Küresel kriz deneyimi sonucunda AB'de ve birçok ülkede ihracat talebi düşmüş, finansal sektör kırılgan koşullar altına girmiş, ulusal ekonomilerin güven göstergeleri düşmeye başlamıştır (Almunia, 2009).

Avrupa Birliği söz konusu bu krize çok iyi koordine edilmemiş yollarla ve oldukça geç cevap vermiştir (Dabrowski, 2010: 42). Ayrıca henüz siyasal birlik niteliğinde olmadığı ve dolayısıyla bütün ülkeleri kapsayan bir hükümet olmadığı için ABD'deki gibi federal hükümet tarafından alınması gereken önlemler değişik birim ve organlar tarafından alınmıştır. Bu birimler arasında AB Komisyonu'nu, üye devletlerin Ekonomi ve Maliye Bakanlarından oluşan ECOFIN Konseyi'ni, Euro'ya dâhil olan üye devletlerden oluşan EUROGROUP'u, Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi'ni (Avrupa Konseyi'ni) ve nihayet Bakanlar Konseyi'ni sayabiliriz (Tezcan, 2009: 2).

Bu durumun en önemli sebebi politika yapıcıların finansal krizi küçümsemiş olmalarıdır. Amerika'dan ithal edilen kriz bulaşma etkisi yoluyla bankalar arası interbank piyasasında likidite sıkışıklığına neden olmuştur. Ardından Euro aşırı şekilde değerlenmiş ve bu nedenle AB'nin ABD'ye yaptığı ihracat azalmış, enflasyon baskıları oluşmuş ve çoğu Avrupa ülkesinde konut piyasasında düşüş gözlenmiştir (Dabrowski, 2010: 42). Finansman koşulları bozulmuş, toplam talep gerilemiş ve küresel ticaret hızla yavaşlamıştır. Küresel ekonomi 2. Dünya Savaşı'ndan sonraki en büyük daralmayı yaşamıştır (www.sgb.gov.tr)

2009 yılında AB ekonomisi daralmış, sadece gelişmekte olan bazı piyasalar bu dönemi pozitif büyüme ile kapatmıştır. Finansal kriz üç yolla Avrupa Birliği ülkelerini etkilemiştir.

1) Finans Kanalı: Avrupa' da, özellikle İngiltere ve Euro bölgesinde banka kayıpları çok fazla olmuş. Bankalar kredi sınırlamasına gidince, finansman imkânları daralmış ve bu da krizin derinleşmesine neden olmuştur.

Küresel finansal krizle mücadele çerçevesinde Avrupa Birliği tarafından alınan önlemler Birliğin güçlü ve zayıf yanlarını açık biçimde ortaya koymuştur. Birliğin güçlü yanlarıyla ilgili olarak parasal konulardaki bütünleşme ön plana çıkmaktadır. Diğer yandan ortak paranın varlığı küresel kriz kaynaklı dalgalanmaların etkilerini üye devletlere yaymış ve onların bu dalgalanmalardan daha az etkilenmelerini sağlamıştır. Ortak paranın olmaması durumunda bazı ulusal paraların bu dalgalanmalardan muhtemelen daha fazla etkilenebileceğini söylemek mümkündür (Tezcan, 2009: 2)

2) İç Talep Kanalı: Borç verme şartları ağırlaştırılıp varlık fiyatları da düşünce, hane halklarının varlıkları azalmış ve tasarruflar yükselmiştir. Buna bağlı olarak dayanıklı tüketim mallarına olan talep ve konut yatırımları azalmış, bu da toplam talepte daralmaya sebep olmuştur

3) Küresel Ticaret Kanalı: 2008 yılının son çeyreğinde dünya ticareti, yatırımların ve dayanıklı tüketim mallarına olan talebin azalması nedeniyle önemli ölçüde daralmıştır. Tahmin edilenden daha derin olan bu daralmanın temel nedenleri; sermaye yoğun mallara olan talebin zayıflaması, ticaretin finansmanının sağlanamaması ve yavaşlayan ekonomik aktivitenin dünya ticaretine olumsuz etkisinin küreselleşme nedeniyle, çok daha hızlı olmasıdır. 2009'da daralan dünya ticareti, Avrupa Birliği'nin ihracatını olumsuz etkilemiş, ihracatın GSYH'ye katkısı bir önceki yıla göre azalmıştır (www.sgb.gov.tr).

2009'un ikinci yarısından itibaren küresel ekonomiye ilişkin göstergeler toparlanma eğilimine girmiş ve AB ekonomisi 2009'un üçüncü çeyreğinde tekrar büyümeye başlamıştır. Bununla birlikte, küresel ekonomiye ilişkin sorunların tam olarak giderilmemiş olması, toparlanmanın hızı ve sürdürülebilirliğine ilişkin belirsizliklerin sürmesine yol açmaktadır. ABD ve gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırıldığında, AB ekonomisindeki toparlanmanın daha yavaş olacağı öngörülmektedir. Toparlanma sürecine ilişkin bu olumsuz görüşün ortaya çıkmasında; başta Yunanistan olmak üzere Portekiz, İspanya, İrlanda gibi Euro Bölgesi ülkelerinin borçlarının sürdürülebilirliğine ilişkin endişelerin; hane halkı ve özel sektör güven endekslerindeki düşüşün ve Fransa'nın tüketim harcamalarındaki daralmanın rolü olduğunu belirtmek mümkündür. İyileşme beklentilerindeki bu olumsuz görünüm, Euroya olan güveni azaltmış ve Euro'nun ABD dolarına karşı değer kaybetmesine yol açmıştır. Bu değer kaybının ise Euro Bölgesi ihracatına olumlu katkıda bulunacağı öngörülmektedir (www.sgb.gov.tr).

4.1. Büyüme ve İstihdam

Kriz, Avrupa Birliği ülkelerinde reel ekonomiyi olumsuz etkilemiştir. Bu nedenle GSYİH gerilemiştir. AB ekonomisinde 2007 yılında yüzde 2,9 olan büyüme oranı 2008 yılında yüzde 0,8'e gerilemiştir. 2008 yılının nisan-haziran dönemi içinde Euro bölgesi % 0,2 oranında küçülmüştür. Bu durum Euro bölgesinin kuruluşundan bu yana yaşanan sıra dışı bir durum olmuştur (Kutlay, 2008: 3). Aynı şekilde 2009 yılının ilk iki çeyreğinde de daralma devam etmiş ve üçüncü çeyrekte toparlanma eğilimi söz konusu olsa da, bankacılık kesimindeki sorunların devam etmesi ve talepteki artışın sınırlı kalması gibi nedenlerle 2009 yılının tamamı itibarıyla % 4,2 oranında bir daralma yaşanmıştır. 2010'da AB'de öngörülen büyüme yüzde 0,7 oranındadır. Toparlanma eğiliminin temel kaynağını son dönemdeki ekonomik parasal ve mali teşvik programları oluşturmaktadır. Stok birikimleri de büyümeyi destekleyici etkide bulunmuştur. Bu durumda teşviklerin son bulması halinde sürdürülebilir büyümenin nasıl sağlanacağı konusu belirsizliğini korumaktadır.

Kriz sürecinde yatırım, tüketim ve üretimin gerilemesiyle Avrupa Birliği ülkelerinde işsizlik artmıştır. 2007 yılında AB-27 içinde %7,5 olan işsizlik oranı, 2009 yılında % 18,8 olarak gerçekleşmiştir. Euro bölgesinde işsizlik oranı, 2010 yılı için yüzde 10,7 olarak tahmin edilirken bu oranın 2011'de %10,9'a yükselmesi beklenmektedir. Bu açıdan İspanya, yüzde 20'lere varan işsizlik oranıyla en riskli ülkelerin başında gelmektedir. İşsizlik, 2010 ve sonrasında AB'nin en önemli sorunlarından biri olmaya devam edecektir.

4.2. Dış Ticaret ve Ödemeler Dengesi

Avrupa Birliği'nde ihracat, 2008 yılının son çeyreğinde ve 2009 yılının ilk yarısında ciddi bir şekilde daralarak 2009 yılında % 16 gerilemiştir. Bu durum Grafik 6'da görülmektedir. 2008 yılında % 41,2 olan ihracatın GSYH içindeki payı 2009 yılında % 36,5 olmuştur. Bu düşüşün en önemli nedeni ara malları ve sermaye malları ticaretinin azalması ile finansal daralma sonucunda ticaretin maliyetinin yükselmesidir. İhracatın küresel ekonomideki düzelme ve stok döngüsünde görülen toparlanma nedeniyle ancak 2009 yılının üçüncü çeyreğinden itibaren yükselmeye başladığı görülmektedir. Öte yandan ithalatın da 2009 yılında % 17,9 oranında azalması söz konusudur. Bu nedenle 2008 yılında % 40,9 olan ithalatın GSYH'ye oranı 2009 yılında % 35,5'e düşmüştür.

2010 yılında dünyada beklenen toparlanma sayesinde AB ihracatının yüzde 3 artması, bu artışın 2011'de de devam etmesi beklenmektedir. Bu sayede AB'de dış ticaret dengesinin GSYH içindeki payı yüzde 1,3'e çıkacaktır. Ayrıca AB ekonomisinde yaşanan gelişmeler euroya olan güveni sarsmış ve eurodan kaçış başlamıştır. Bu durum euronun değer kaybetmesine neden olmuştur. Nitekim son dört ayda euro, dolar karşısında yüzde 10 değer kaybetmiştir. Euro'da yaşanacak değer kaybı, AB'nin rekabet gücünü artırarak ihracata olumlu katkı sağlayacaktır. AB ekonomisinin en fazla ithalat yaptığı ülke yüzde 14,4 oranıyla ABD'dir. Bu nedenle euronun değer kaybı AB'nin yapacağı ithalatı azaltacaktır.

4.3. Bütçe Politikası ve Borç Yönetimi

2008 Krizinin etkileri üye ülkelerin bütçe açıklarında da kendini göstermiştir. Hükümetlerin uyguladığı ekonomiyi canlandırma programları çerçevesinde, kamu harcamalarındaki artışlar, ayrıca vergi hâsılatının yüksek olduğu konut ve inşaat sektöründe görülen daralmaların vergi hasılatı üzerindeki olumsuz etkisi bütçe açıklarında artışa yol açmıştır. Bütçe açıklarında en yüksek artış Yunanistan, İngiltere, İrlanda ve İspanya'da gerçekleşmiştir. Buna karşın, krizin daha başında sıkı maliye politikası uygulayan ülkelerin Bütçe Açığı/GSYH oranları ya yüzde 3'e yakındır ya da yüzde 3'ün altındadır.

Krizin yarattığı en önemli sorunlardan birisi de kamunun borçlanma düzeyindeki artıştır. Bu durum sadece bütçe açığındaki artışlardan değil, bankalara yapılan sermaye aktarımları ve garantilerin hibe edilmesinden kaynaklanmıştır. Kamu borçlarındaki en yüksek artış İngiltere, İspanya, İrlanda ve Yunanistan'da gerçekleşmiştir.

AB ülkeleri finansal krizin de etkisiyle bütçe açıkları bakımından Maastricht Kriteri'ni fazlasıyla aşmış durumdadır. Bütçe açığının GSYH'ye oranının en fazla yüzde 3 olabileceğini öngören kriter, birçok üye ülke tarafından ihlal edilmiştir. AB Bütçe Açığı/GSYH oranının 2010 yılında yüzde 7,5 olması beklenmektedir.

5. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KRİZE YAKLAŞIMI VE ORTAK POLİTİKA ARAYIŞLARI

5.1. Avrupa Birliği'nde Krizle Mücadelede Uygulanan Politikalar

Krizden önce Avrupa'da ekonomik koşulların nispeten daha olumlu olduğu dönemde (1993-2007), Euro'nun ve bütünleşme sürecinin istikrarı, üye ülkelerin bütçe açıklarına (GSMH'nın % 3'ü), kamu borçlarına (GSMH'nın % 60'ı) sınır getiren Büyüme ve İstikrar Pakti, faiz ve para politikasından sorumlu Avrupa Merkez Bankası aracılığıyla sağlanıyordu. Krizle birlikte ekonomik yapıları birbirinden farklı ülkelere tek bir model dayatmanın sorunları hemen ortaya çıktı (Yıldızoğlu, 2010: 232). Oysa krize karşı Avrupa Birliği hızlı bir yanıt vermek durumu ile karşı karşıyaydı (Valentina Rădulescu, 2009: 62). Ancak bunu yapması güç görünmekteydi. Çünkü üye ülkeler arasında önemli ekonomik farklılıklar vardı ve krizden farklı derecelerde etkilenmişti ve bu nedenle de kendi ulusal ekonomik ve mali politikaları ile çözüm bulmaya çalışıyordu. Ama öte yandan Birlik ölçeğinde Euro'nun istikrarı açısından ortak maliye politikası önlemlerine ihtiyaç vardı (bkz: Tokatlıoğlu, 2004). Oysa kimi üye ülkelerin kamu borç oranları % 90'ın, bütçe açığı oranları % 10'un, Birliğin ortalama bütçe açığı oranı % 4'ün üstüne çıkınca büyüme ve istikrar pakti anlamını yitirmiştir. Ülkelerin borçlanma ihtiyacı arttıkça, İspanya, Portekiz, Yunanistan, İtalya gibi mali yapıları zayıf ülkelerin borçlanma faizleriyle, örneğin Almanya gibi güçlü ülkelerin borçlanma faizleri arasındaki farklar artmıştır ve dolayısıyla AB ekonomilerinin hepsine birden tek bir faiz oranını dayatmanın zararları ortaya çıkmaktadır (Yıldızoğlu, 2010: 232). Bu duruma ilaveten ayrıca, Avrupa Birliği'nin ortak politika ve programları üyelerine dayatabilecek siyasi iradeye sahip olmadığını (Berksoy, 2010) da vurgulamak gerekmektedir.

Bütün bu gerekçelerle Avrupa Birliği, krize yönelik önlemlerin alınması sürecinde farklı uygulamalar ve yaklaşımlar sergileyebilmektedir. Bir yanda her bir üye ülke hükümetinin aldığı önlemler, diğer yanda Birlik organları ve kurumlarının kriz önlemleri konusunda ortak payda yaratma çabaları görülmektedir (Mucci, 2010, Erkan, 2010). Özellikle AB Komisyonu, üye devletlerin Ekonomi ve Maliye Bakanlarından oluşan ECOFIN, Euro'ya dâhil üye devletlerden oluşan EUROGROUP, Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi (Avrupa Konseyi) ve Bakanlar Konseyi krize karşı ortak bir çıkış mekanizması arayan rol modellerini oluşturmuştur (Tezcan, 2009; Nanto, 2009). Ancak ne var ki, Birlik ölçeğinde düzenleyici çerçeveyi genişletmek ve makro ekonomik gözetimi geliştirmek konularında politika yapıcılar arasında bir fikir birliği yoktur (Papademos, 2010).

AB'ne üye ülke Maliye Bakanları, "Avrupa olarak kriz karşısında birleşik ve koordineli bir şekilde hareket etmeye kararlıyız" mesajını vermekte; Avrupa Komisyonu Başkanı da uluslararası finans piyasalarını düzenleme amaçlı "eşi görülmemiş" bir kriz planı ortaya koyacaklarını belirtmiştir. Fakat Birliğin tümünü kapsayacak ortak bir çözüm bulunamadığı da söylemlerde yer almış ve krize karşı Avrupa ölçeğinde tek bir cevabın bulunamayacağı itiraf edilmiştir (Waterfield, 2010). Ayrıca Avrupa liderlerinin durgunluktan ders alması gerektiği ve Euro bölgesi de dahil olmak üzere ekonomik politikaların koordinasyonu açısından ortak adım atmaları gerektiği de söylemler arasında yer almıştır (Hewitt, 2010).

Krizin etkisinden çıkışta ana bileşenler; işgücü, toplam talep, sermaye stoku, toplam yatırımın payı, faktör verimliliği ve teknolojik gelişmeler olarak belirlenmiştir (Kopman ve Székely, 2010). Yapılan toplantılarda üye devletlerdeki bankacılık sisteminin istikrarının ve dayanıklılığının sağlanması ve mevduat sahiplerinin paniğe kapılmalarının engellenmesi gerektiği üzerinde mutabakat sağlanmıştır. Aynı şekilde krize yönelik devlet müdahalelerinde, bunun zamanla sınırlı olması ve vergi mükelleflerinin menfaatlerini gözetmesi gerektiği gibi bir takım ilkelerin ortaya konması ihtiyacı da doğmuştur. Bu gelişmelere karşın sıkıntı çeken bankaların kurtarılmasına yönelik olarak Avrupa çapında bir fon oluşturulması fikri reddedilmiştir.

Bu toplantılar ve bu toplantılarda alınan kararlar bir bakıma ilk yetersiz girişimler olarak değerlendirilebilir. Ancak daha sonra, 12 Ekim 2008'de yapılan Euro'ya dâhil üye devletlerin Devlet ve Hükümet Başkanları'nın toplantısında, küresel mali krize acilen Avrupa çapında bir çözüm getirilmesi ve ortak eylem planı kabul edilmesi gerektiği görüşü benimsenmiştir. Bu planda, Euro'ya dâhil olmamasına rağmen bu toplantıya davetli İngiltere Başbakanı tarafından getirilen öneriler dikkate alınmıştır. Bu önlemler, 15 Ekim'de toplanan Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde de benimsenmiştir. Planın ortaya çıkmasında, başlangıçta krize karşı ulusal önlemlerin ön planda olması gerektiğini düşünen Almanya'nın tutum değiştirmesi etkili olmuştur. Ortak eylem planı üç temel unsuru kapsamaktadır (Tezcan, 2009):

Bunlardan birincisi; bankalar arası güvenin yeniden tesis edilebilmesi için üye devletler tarafından ortaya konacak olan bankalar arası ödünç garantisidir. İkincisi; bankalar arası piyasanın kurulmasını sağlamak için Avrupa Merkez Bankası tarafından bankacılık sistemine nakit para enjekte edilmesidir. Üçüncüsü ise vergi mükelleflerinin menfaatlerini gözetmek şartıyla sıkıntısındaki bankalara devletler tarafından para aktarılmasıdır. Bu sayede iflaslar önlenerek veya borçluların ödeme güçlüğü çekmemeleri için bankaların kendi öz fonları güçlendirilecektir. Ayrıca temel düzenleyici standartların AB genelinde etkin bir şekilde uygulanması, likidite riskinin asgari düzeye indirgenmesi ve etkin denetim ile finansal alanda iyileşme amaçlanmaktadır (European Commission, 2008 b). Uluslararası denetim işbirliğinin artırılması için Uluslar arası Para Fonu, Finansal İstikrar Reform Forumu ve Dünya Bankası ile çalışmalara devam edilmesi öngörülmüştür (European Commission, 2008 a).

Ayrıca kriz Avrupa Birliği'nde, bankacılıkta düzenleme ve denetim, mali kuralları yeniden şekillendirmek ve Euro alanı dışında bazı yeni üye ülke ekonomilerinde oluşan yansıma sorunlarını en aza indirmek gibi birtakım konuları yeniden gündeme getirmiştir (Sapir, 2009).

5.1.1. Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa Birliği Komisyonu'nun Çalışmaları

2008 Krizi'nde finansal piyasaların yanı sıra makro ekonomik alandaki gelişmeler, üye ülkelerin ekonomilerinde operasyonel ve düzenleyici bir Avrupa Birliği gözetiminin oluşturulması gereğini ortaya çıkarmıştır. (European Commission, 2009c). Bu amaçla öne çıkan kurumlar Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa Birliği Komisyonu'dur. Aşağıda bu kurumların aldığı önlemler ve izlediği politikalar üzerinde durulacaktır.

5.1.1.a. Avrupa Merkez Bankası'nın Önlemleri

Avrupa Merkez Bankası (ECB) nın kriz sürecinde aldığı önlemlerin başında faiz oranında indirimle gitmesi yer almaktadır. Temmuz 2008'de % 2,5 olan faiz oranı Aralık 2008'de % 2,0'e indirilmiştir. Buna paralel olarak, merkez bankalarının ve ticari bankaların birbirlerine borç vermede isteksiz olduğu görülmüş, bankalar arası piyasada likidite sağlamak için sıkıntılar çektiği gözlenmiştir. Dünyanın en büyük borsalarında 2008 yılında dramatik kaybı % 50 üzerinde yaşanmıştır (Köylü, 2009).

Avrupa Merkez Bankası, kriz sürecinde bankacılık sistemine yüz milyarlarca Euro kaynak aktararak, nihai aşamada borç verici biçimindeki normal rolünü oynamıştır. Ayrıca verdiği borçlarla ilgili olarak sabit bir faiz oranı belirleyerek müdahale biçimlerinin adaptasyonunu sağlamıştır. Dahası verdiği borçlara karşılık kabul ettiği aktif yelpazesini genişletmiştir. Avrupa Merkez Bankası'nın daha önceki dönemlerde çok katı bir şekilde uygulamaya çalıştığı ilkelerinden küresel kriz nedeniyle vazgeçmek zorunda kalması da krizin kapsamının ve Avrupa Birliği için öneminin bir yansıması olarak görülmektedir.

5.1.1.b. Avrupa Komisyonu'nun Önlemleri

Kriz, Avrupa Birliği'nin kurumlarının yapısı ve çeşitli anlaşmaların gözden geçirilerek yenilenmesi için bir fırsat niteliğindedir (Simon, 2009). Bu anlamda Avrupa Komisyonu, kendisinden beklenen güçlü liderliğin gereği doğrultusunda kriz önlemlerini uygulamaya koymuştur. Önce, bankaların kurtarılması çerçevesinde devlet garantisi kapsamındaki mevduatın tavanını 200 bin Euro'dan 500 bin Euro'ya çıkarmıştır. Devlet yardımlarıyla ilgili olarak değişik üye devletlerin bankaları arasındaki rekabeti koruyabilmek için birtakım kurallar koymuştur. Komisyon bu çerçevede bu yardımların ekonomideki ciddi bozulmalara çare olması şartıyla verilebileceğini, piyasadaki işlemcileri vergi mükelleflerinin aleyhine desteklememesi gerektiğini ve sadece ulusal bankalarla sınırlı kalmaması gerektiğini belirtmiştir (Nanto, 2009).

Fransa'nın desteği ile Avrupa Birliği liderleri 16 Ekim 2008 tarihinde, bir kriz birimi kurma kararı almış ve Komisyon Başkanı ile finansal piyasaları denetlemek için küresel krize "bütünleşik çözüm" geliştirme hedefini benimseyerek, küresel mali krizle mücadeleye yönelik ortak bir planda mutabakat sağlanmıştır.

Ortak Planın temel hedefi, kriz nedeniyle zor durumdaki bankaların kurtarılması olmuştur. Hiçbir büyük mali kuruluşun batmasına izin verilmeyeceği mesajını veren Avrupalı liderler, 2009 yılı sonuna dek bankaların birbirlerine olan borçlarına devlet güvencesi getirmeyi kararlaştırmış; ayrıca zor durumdaki bankalara doğrudan maddi yardımda bulunacaklarını ve onların riskli varlıklarına karşı devlet tahvili sunacaklarını bildirmişlerdir (Nanto, 2009). İngiltere, Fransa, İtalya, İspanya ve Avusturya ulusal bankacılık sektörüne devlet desteği vermeye açık olduklarını belirtmişlerdir (Waterfield, 2008). Plan kapsamında ne kadar harcama yapacakları konusunda ise bir açıklamada bulunmamışlardır. Sonuç olarak, Avrupa düzeyinde bir "koordineli denetim sistemini geliştirmek amaçlanmışsa da (Nanto, 2009) plan nihai amacına ulaşamamıştır. Komisyonun rekabetten sorumlu üyesi, sayılan bu ilkelere uyulmadığı gerekçesiyle bankaları desteklemeye yönelik Fransız planının uygulanmasını geçici olarak bloke etmiştir (Tezcan, 2009).

Bu belirsiz politikalara rağmen; Komisyon Başkanı J. M. Barroso, yapılan toplantılarda "Avrupa Konseyi vatandaşlarına, işletmelere ve dünyaya güçlü bir sinyal göndermelidir ve

Avrupa Birliği, güven ve kararlılıkla koordineli bir kurtarma planını uygulamalıdır” söylemiyle tüm AB ülkelerini kapsayan bir plan yapmanın gereğini açıkça ortaya koymuştur (Waterfield, 2008). Bu söylem Avrupa’da ekonomiyi kurtarmaya yönelik esasların belirleneceği güncel ve koşullara uyum sağlayan bir planın doğmasına ışık tutmuştur.

5.1.2. Avrupa Ekonomik Kurtarma Planı (EERP)

AB’de ekonomik ve mali istikrarın sağlanmasını esas alan ve Kasım 2008’de kabul edilen Avrupa Ekonomik Kurtarma Planı (EERP) Birlik ülkelerinde satın alma gücünü arttırmayı ve böylece talebi genişletmeyi hedefleyen bir plandır (Climate Alliance, 2009). Planın ilk tasarımı finansal düzenleme ve denetime ilişkindir. Avrupa Sistemik Risk Kurulu, Avrupa Mali Kontrol Sistemi, ulusal denetim otoriteleri bu mekanizmanın bir parçası olmuştur (European Commission, 2009 c).

Mevcut ekonomik duruma Avrupa Komisyonu’nun yanıtı niteliğindeki Avrupa Ekonomik Kurtarma Planı, üye ülkelerin ekonomik önlemlerini alabilmesi açısından çok farklı başlangıç noktaları ve mali sistemlere sahiptir. Bu koşullar etkili koordinasyonu daha da önemli kılmaktadır. Tüm üye ülkelerin kriz ile mücadelede ortak harekete geçmesi önem arz eden bir konudur. İyi işleyebilecek koordineli bir plan, ulusal çabalara paralel olarak farklı amaçlar hedefleyebilir. Bu nedenle, AB düzeyinde bir “akıllı eylem” için katalizör olarak talep yaratacak yatırımlarda işbirliğini sağlamak, planın en önemli parçalarından biridir (Commission of European Communities, 2008). Özellikle; genişletici para politikası, maliye politikası koordinasyonu, ücret politikaları, ekonomik aktörlerin beklentilerinin stabilize edilmesi, deflasyon riskinin azaltılması, finansal sistemdeki riskin azaltılması, toplam talebi teşvik etme, maliye politikasının hızlı ve koordineli hareketi ile harcamaların artırılması konularında, üye devletlerin sorumluluğunu yerine getirmesi çok önemlidir (Watt, 2008).

Sonuçta; Kurtarma Planı iki karşılıklı ana unsuru takviye etmeye dayanmaktadır. Birincisi, kısa vadeli önlemler talebi artırmalı ve güveni tekrar tesis etmelidir. İkincisi, “akıllı yatırım”lar ile uzun vadeli yüksek büyüme ve sürdürülebilir refah gerçekleştirilmelidir (European Commission, 2008c).

Kurtarma Planı’nın stratejik amaçlarını ise şöyle sıralayabiliriz (Commission of European Communities, 2008): Hızla talebi canlandırmak ve tüketici güvenliğini artırmak; Avrupa ekonomisinin rekabet edebilirliği Lizbon Strateji’ne uygun bir şekilde güçlendirmek; yapısal reformları gerçekleştirmek ve kurumların etkin yapılandırılmasını sağlamak; bilgi ekonomisini geliştirmek; enerji güvenliğini artırmak ve Avrupa’nın yabancı enerji bağımlılığını azaltmak ve dünya pazarını teşvik edici yatırımları artırıcı stratejiler uygulamak.

Ekonomiyi Kurtarma Planı kapsamında sağlanacak toplam mali destek, AB GSYİH’ nin % 5’i düzeyindedir (Climate Alliance, 2009). Alt yapı projeleri, trans Avrupa ağı, uluslararası enerji bağlantıları, küçük ve orta ölçekli işletmeler de plan kapsamındaki alanlar olarak belirtilmiştir (European Economic Recovery Plan, 2008). Ayrıca Komisyon bilim, araştırma ve sanayinin üst düzey temsilcileri ile 30 Mart 2009 tarihinde Brüksel’de kaydedilen ilerlemeyi gözden geçirmek ve "Fabrikalar için Kamu-Özel Ortaklıkları (PPP) ve araştırma unsurlarının uygulanması için bir araya gelmiştir. Komisyon ve endüstriyel ortakları yoğun biçimde birlikte uygulama oluşturmak için ar-ge yatırımlarını başlatmıştır. Kurtarma planına eklenen faaliyetler kapsamında başlatılan yatırımlar ve sağlanan mali desteklerin tutarları; imalat sektörü için “future” girişimi fabrikalarına 1200 milyon Euro, inşaat sektörü için “enerji tasarruflu binalar” girişimine 1 milyar Euro, otomotiv sektörü için “yeşil otomobil” girişimine 5 milyar Euro, araştırma-geliştirme faaliyetleri için de 1 milyar Euro. (European Commission, 2009a).

Görüldüğü üzere Kurtarma Planı, yapısal reformlar açısından Lizbon stratejisi ne uygun özel öneriler ortaya koyan kısa vadeli önlemlerden oluşmaktadır. Burada Komisyon ve Konsey açısından en önemli konu, İstikrar ve Büyüme Pakti’nin plan kapsamındaki mali konsolidasyon için net ve inandırıcı eylemlerin üye devletler tarafından uygulanmasını sağlamaktır (OECD,

2009). Komisyon, üye devletlerin ortak eylemlerle ekonomik kriz karşısında koordine olmasında önemli bir organdır. Üye ülkeler adına Komisyon, “Ekonomiyi Kurtarma Planı’nın güven verici bir plan olduğunu; irade ve azimle çalışmalara devam edeceklerini” ısrarla yinelemiştir (Westlake, 2009).

5.1.3. Diğer Politikalar

5.1.3.1. İşsizlikle Mücadele

ABD ve Avrupa sermaye anlamına gelmekte ve riskli krediler ve borçlanmalar sonucu işçilerin yoksullaşmakta ve emekçi kitleler artmaktadır. Mali krizin en kötü etkilerinden Avrupa vatandaşlarının korumak amaçlanmaktadır. İşçiler, hanehalkı veya girişimciler açısından olumlu sonuç doğurması umulan bir dizi toplantı yapılmaktadır. Büyük yatırım projelerinin uygulanmasını hızlandırmak ve istihdam yaratmak önemli gündem maddelerini oluşturmaktadır (European Commission, 2008a). İşsizlik mücadelenin hızlandırılması amaçlanarak; talebin korunması ve daha fazla iş kayıplarının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Avrupa Sosyal Fonu ve Avrupa İstihdam Zirvesi krizin etkilerini azaltmada Prag bir yol haritası olarak nitelendirilmiştir (European Commission, 2008b).

5.1.3.2. Vergi Cennetleri ile Mücadele

Avrupa Birliği günümüzde Liechtenstein, İsviçre, San Marino, Monaco ve Andorra, otomatik hesap sahiplerinin bilgilerini ve mevduat kayıtlarını kontrol altına almayı amaçlamakta ve hukuki zemini ayarlamak için mücadele vermektedir. Nisan 2009’da, Avrupa Komisyonu, yayınladığı iletişim konularından biri olan vergi yönetimi çerçevesinde OECD ile çalışmalar sürdürmektedir.

5.1.3.3. Dünya Ticaretini Geliştirmeye Yönelik Politikalar ve Euro Bölgesi’nin Korunması

Krizin etkilerini hafifletmeyi amaçlayan Avrupa Birliği, dünya ticaretinde müzakerelerin yeniden canlandırılması yönünde de uluslararası ortaklarla birlikte çalışmaktadır (The Financial Crisis in Europe, 2008). Euro bölgesinde yaygın hale gelebilecek tehlikeli bir borç krizini önlemek için birliğe üye 27 ülkenin Maliye Bakanları Brüksel’de bir araya gelmiştir. Bakanlar ekonomik çöküntüye karşı acil kredi paketi üzerinde anlaşmaya varmıştır. Oluşturulan istikrar mekanizmanın tutarının 750 milyar Euro olması kararlaştırılmıştır. Buna göre, ortak para birimi Euro olan 16 ülke 440 milyar Euro ile katkıda bulunacak; Avrupa Komisyonu’nun kasasından ise 60 milyar Euro tutarında acil finansman desteği çıkacaktır. Uluslararası Para Fonu (IMF) ise pakete 250 milyar Euro’luk destek vereceğini açıklamıştır. Avrupa Birliği Komisyonu tarafından sağlanacak 60 milyar Euro tutarındaki destek, % 5 faizle euroya taraf ülkeler için kullanılması kararlaştırılmıştır. Buna benzer 50 milyar euroluk bir diğer paket ise, euro para birimine taraf olmayan ülkeler için kullanılacaktır. Avrupa Birliği Maliye Bakanları’nın üzerinde anlaştığı plana göre, kırılgan ekonomiye sahip olan ülkeler, 440 milyar eurodan kredi kullanabilecek ve borcun ödenmesi kapsamında 3 yıl kullanım garantisi olacaktır. Borcun üye ülkelerce ödenmesinde, Uluslararası Para Fonu’nun şartlarına benzer nitelikte kurallar tespit edilecektir. Bu çalışmalara ek olarak Avrupa’da borsalar üzerinde karma bir oturum da düzenlenmiştir (Alberici, 2008).

Sonuçta olarak Avrupa Birliği, acil ve güncel politika gündemi oluşturulması ve potansiyel çıkış yollarının artırılmasını hedeflemektedir. Krizle mücadele aşamasında ve sonrasında AB’nin sadece orta vadede büyüme potansiyeli açısından değil, aynı zamanda uzun vadede politikalarla sorunların çözümü ve reformlara sahip çıkması, halk desteğinin de sağlanması Birlik içinde tartışılan ve çözülmesi gereken meselelerdir (European Commission 2009 b2).

5.1.3.4. Vergisel Önlemler

Avrupa Birliği, vergisel önlemler çerçevesinde 200 milyar Euro'luk mali destek paketini yürürlüğe koymuştur. Bu çerçevede üye devletler bu fondan kendilerine tahsis edilen tutarları kullanmak suretiyle çeşitli vergi indirimleri ve mali destek programlarını yürürlüğe koyacaklardır. Üye ülkelerin sübvansiyonlu krediler, hazine garantileri ve şirketlere sermaye desteği verilmesi yoluyla yapabilecekleri devlet yardımının sınırı da 200 bin euro'dan 500 bin euro'ya çıkarılmıştır. Bu tutarın üzerinde harcama yapılması gereken hallerde AB'den izin alınması gerekmektedir. Bir diğer düzenleme de Avrupa Birliği'nin, ekolojik ürün ve hizmetlerde KDV oranını düşürmeyi plan dahiline almasıdır (Özperhiz, 2009: 80).

5.1.4. Bazı Üye Ülkelerde Uygulamaya Giren Ulusal Kurtarma Planlarının Değerlendirilmesi: Almanya, Fransa, İngiltere, Belçika ve İspanya Kurtarma Planları

Avrupa Birliği'ne üye ülkeler ekonomik ve mali açıdan birbirinden farklı yapı ve kurumlara sahiptir. Bu nedenle birçok ülke kendi ulusal politika önlemleri ile krizden çıkış çabasına girişmiştir. Krizin küresel niteliği gereği ulusal politikaların da ortak özellikleri mevcuttur. Bu özellikler, dolayısıyla ulusal kurtarma politikalarında esas teşkil eden konular şöyle sıralanabilir: Kredi sistemine yeniden işlerlik kazandırmak, likidite enjekte etmek, kilit önem taşıyan şirket ve/veya sektörleri kurtarma çabaları, talep yetersizliğinin önüne geçmek için yatırımları artırma amacıyla kamu kesiminde alt yapı ve sosyal hizmet amaçlı harcamalara hız verilmesi, teşvikler ve vergi indirimleri (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2009).

Tablo 1: Üye ülkelerin krize karşı ulusal politikaları

ALMANYA
a. Kurtarma Planı (50 milyar Euro) ▪ Aileler için özel önlemler (Çocuk yardımı alan ailelere bir defaya mahsus olmak üzere 100 euro ek ödeme, 6 ila 13 yaş arasındaki çocuklara uygulanan çocuk yardımı oranının % 60'dan %70'e çıkarılması) ▪ Gelir Vergisi tarifesinde en düşük oranın % 15'ten % 14'e indirilmesi ▪ Yatırımlar (18 Milyar Euro tutarında altyapı, konut, belirli bölgeler için yapısal programlar) ▪ KOBİ'lere kredi ▪ Enerji tasarrufu ▪ İş gücü eğitimi ve mesleki yetiştirme ▪ Sağlık sigorta primlerinin % 15,5'ten % 14,9'a indirilmesi ▪ Otomotiv sektöründe hurda indirimi ▪ Asgari geçim indiriminin 664 Euro'dan 8.004 Euro'ya yükseltilmesi b. Finans Sektörünü İyileştirme (470 milyar Euro) ▪ Kredi garantileri veya sermaye desteği (100 Milyar Euro'su Garanti Fonu)

FRANSA

a. Kurtarma Planı (26 milyar Euro)

- Yatırım projeleri, konut, inşaat (örneğin altyapı ve tesisler)
- KOBİ'lere vergi indirimleri
- İşsizlerin yeniden eğitilmesi
- Otomotiv sanayii (6 milyar euro)

b. Finans Sektörünü İyileştirme (360 milyar euro)

- Bir devlet kuruluşu tarafından sorunlu bankaların varlıklarını satın alma
- Orta dönemde kredi garantisi (320 milyar Euro)
- İşletmeler ve özellikle KOBİ'ler için teşvik politikaları

İNGİLTERE

a. Kurtarma Planı (20 milyar Euro)

- KDV oranı % 17,5'ten %15'e indirildi
- Kurumlar vergisi artışının ertelenmesi
- Küçük firmaların ödemelerini erteleme
- Konut, enerji, altyapı yatırımları ve okullar
- Ev sahiplerine destek paketi
- Yüksek kazanç sahiplerini denetlemek için özel birim kurulması
- Asgari Geçim indirimi 6.035 pound'dan 10.000 pound'a çıkarıldı

b. Finans Sektörünü İyileştirme (645.4 milyar Euro)

- Northern Rock ve Bradford & Bingley'i ulusallaştırma (94,4 milyar £)
- RBS ve Lloyds Bankacılık Grubu içinde destek ve denetleme (51 milyar £)
- Tier One'ın yeniden sermayelendirilmesi
- Kredi garantisi (450 milyar £)
- Özel likidite planı
- Ek borç garantileri
- Orta ölçekli firmalara garantisi kredi

BELÇİKA
a. Kurtarma Planı (2 milyar Euro) ▪ Şirketler için vergi ve hane halkı için enerji indirimi, ▪ KDV ödemelerini geciktirme ▪ İşsizlik parası ▪ İşçiler için gıda ve enerji kuponları ▪ KOBİ'ler için kredi garantileri ▪ Hızlanan altyapı projeleri b. Finans Sektörünü İyileştirme (99.9 milyar Euro) ▪ FORTIS'in Ulusallaştırılması ▪ BNP Paribas'ın satılması ▪ Bankalararası piyasada stabilizasyon ▪ Borçlanma garantisi
İSPANYA
a. Kurtarma Planı (50 milyar Euro) ▪ Kamu altyapı yatırımları, çevre projeleri ve Ar-Ge yatırımı ▪ Otomobil endüstrisi teşvikleri ▪ KOBİ'lere kredi sağlanması ▪ Gelir vergisi indirimi ▪ Konut yapı desteği ▪ Servet vergisinin kaldırılması b. Finans Sektörünü İyileştirme (450 milyar Euro) ▪ Likidite sağlamak için sağlıklı varlıkları satın alma ▪ Banka borç garantileri sağlama

Kaynak: [Eijffinger](#), 2009.

Avrupa Komisyonu'na göre, uyumlaştırılmış bir kriz yönetimi şu yapı taşlarını içermelidir (European Commission, 2009c): Krizin tekrar gelmesini önlemek, kriz

politikalarının kontrolünü sağlamak, krizde kalıcı çözümler bulmak ve vergi mükelleflerinin, girişimcilerin, hane halkının krizden etkilenme sürecini en aza indirmek.

Krize karşı üye ülkelerin aldığı ulusal önlem ve politikalar, Birlikten bağımsız olarak görülse de Birlik içinde diğer üye ülkelerin rekabet edebilirliğinin bozulması durumunda, bu politikalar Birliğe bağlı ve denetlenebilir bir yapıya dönüşmektedir. Özellikle; ulusal önlemler ve üye ülkelerde rekabetin korunması konusunda Avrupa Birliği oldukça hassas bir politika izlemekte ve üye ülkeleri bu konuda uyarmaktadır. Ayrıca Avrupa Birliği'nde devlet desteği sıkı kontrole tabi olarak Avrupa Komisyonu tarafından incelenmekte ve Komisyon tarafından onaylanmadıkça AB Devlet Yardımları Kanunu AB Üye Devletlerine rekabeti bozan politikaları yasaklamaktadır (Niejahr ve D'Hespeel, 2010).

5.2. Kriz Sürecinde Kurtarma Politikalarının Ekonomik Göstergelere Yansıması

Avrupa Komisyonu, Kurtarma operasyonlarının uygulanması sonucunda, Avrupa Birliği'nin 2008 yılında % -0,20 ve 2009 yılında % -1,90 olan GSYİH büyümesindeki değişimi 2010 yılında % 0.50 olarak tahmin etmektedir (Economic Crisis in European Union, 2010).

Tablo 2, bazı AB ülkelerinde krizin etkisini ve kurtarma politikalarının yansımalarını bütçe açığı, işsizlik oranı, enflasyon, ulusal borç, ekonomik büyüme gibi göstergeler itibariyle ortaya çıkan ve çıkabilecek sonuçlarını göstermektedir.

Tablo 2: Ekonomik göstergeler açısından “Fransa, İngiltere, Almanya”

	2007	2008	2009	2010(tahmin)
FRANSA				
Ekonomik Büyüme (%)	2.3	0.4	-2.2	1.2
İşsizlik (%)	8.4	7.8	9.4	9.5
Enflasyon (%)	1.6	3.2	0.3	1.1
Kamu Borcu (%)	63.8	67.5	77.6	83.6
Bütçe Açığı (%)	-2.7	-3.4	-7.0	-8.0
İNGİLTERE				
Ekonomik Büyüme (%)	2.6	0.5	-4.8	0.9
İşsizlik (%)	5.3	5.6	7.7	8.0
Enflasyon (%)	2.3	3.6	1.1	1.5
Kamu Borcu (%)	44.7	52.0	68.1	79.1
Bütçe Açığı (%)	-2.7	-5	-11.6	-10
ALMANYA				
Ekonomik Büyüme (%)	2.5	1.3	-5	1.2
İşsizlik (%)	8.4	7.3	7.5	6.5
Enflasyon (%)	2.3	2.8	0.2	0.2
Kamu Borcu (%)	65.0	66.0	73.2	78.8
Bütçe Açığı (%)	-0.5	-0.1	-4.2	-5.0

Kaynak: “Economic crisis in European Union”, (March 2010); European Commission, 2010: 14-16; Sönmez, 2010: 20; İyiboçkurt, 2010: 54.

Görüldüğü üzere kriz, büyük ekonomilerin dahi küçülmesine yol açmıştır. Bunlara ek olarak üye ülkelerde krizin etkisi açısından en ciddi tehdidi yüksek borç yükü ve kamu açığı olan ülkeler yaşamaktadır. İtalya, Yunanistan, Macaristan, İspanya, Hollanda, Polonya, Portekiz gibi birçok ülke krizle çarpışmaya devam etmektedir (The Financial Crisis in Europe, 2008) Ancak; yukarıdaki tablolardan görmekteyiz ki ulusal önlemler ve AB'nin Ekonomiyi Kurtarma Planı krizden çıkışı sağlama yolunda olumlu etkiler yaratmaktadır. Komisyon, politikaların doğru ve etkin bir şekilde kullanılması halinde AB üye ülkelerinin yarısından fazlasının kamu harcamaları ve politika manevraları sayesinde ekonomik krizle mücadele etkin olacağı ve mali açıdan sürdürülebilir gelişmelerin yaşanacağını tahmin etmektedir (Dolenc ve Stubelj, 2010).

6. YUNANİSTAN KRİZİ VE SON GELİŞMELER

2008 krizinin Avrupa Birliği üzerindeki etkileri Yunanistan'ın sorunlarını açığa çıkarmış ve bu sorunlar AB'nin sorunu haline dönüşmüştür. 2009 yılı sonunda başlayan Yunanistan'daki kriz 2010 yılında görünür hale gelmiştir. Bu krizin hem dünya ekonomik krizinden hem de ülkenin kendi içsel sebeplerinden kaynaklandığı söylenebilir. Yunanistan'ın kriz koşullarına gelişini açıklayabilmek için, Avrupa Birliği'ne üye olduğu dönemlerdeki ekonomik gelişmelere kısaca değinmek gerekir.

Yunanistan 1981 yılında Avrupa Birliği'ne üye olmuş, 2002 yılında da Euro'ya geçebilmiştir. Üyeliğin ilk on yılında ekonomi kötü bir performans göstermiş, ancak 1990'lı yıllardaki mali yardımların etkisiyle ve Avrupa Para Birliği'ne dâhil olabilmek için 1991-98 yılları arasında uygulamaya koyduğu istikrar ve uyum programları sayesinde büyüme sürecine girmiştir. Ayrıca enflasyon oranını da düşürmüştür (1995 yılında 8,6, 1999 yılında 2,1) ve böylece Avrupa Para Birliği (APB) için gerekli şartları yerine getirmiştir (Serdar, 2008: 151-152).

APB'nin ülke ekonomileri üzerindeki etkilerini küreselleşme, tek piyasa, teknoloji, ekonomik entegrasyonun diğer etkileri gibi faktörlerden ayırd edip ölçmek oldukça güç olsa da, İspanya, Portekiz hatta İtalya gibi Yunanistan'ın da enflasyon sorununun çözümünde ve 1999 yılından itibaren yakalanan yüksek büyüme oranlarında Avrupa Para Birliği'nin önemli rolü vardır. APB sayesinde Yunanistan'da sağlanan istikrar, doğrudan ve dolaylı yabancı sermaye girişini ve dış ticaret hacmini artırarak ülkenin zenginleşmesine katkıda bulunmuştur. Faiz oranlarının düşmesiyle yerli ve yabancı piyasalardan borçlanmak kolaylaşmış, AMB'nin desteği ve garantörlüğüyle Yunanistan Hükümeti daha güvenli ve sağlam mali politikalar üretebilmiştir. Drahmi'nin Euroya sabitlenmesiyle kur hareketlerinden ortaya çıkabilecek olan riskler de ortadan kalkmıştır (Serdar, 2008: 152).

100 milyar Euro'luk AB desteğiyle üye devletler arasında en çok mali yardım alan ülke olma başarısı gösteren Yunanistan, bu kaynakları etkin kullanamamak ve israf etmekle eleştirilmektedir. Kullanılan yardımların etkin değerlendirilememesi, henüz bitirilemeyen altyapı çalışmalarının ekonomik krizle birlikte durma noktasına getirmiştir. Avrupa Birliği fonlarının dağıtımında yaşanan kayırmacılıklar bu kaynakların belli kesimlerin elinde tüketilmesine yol açmıştır. AB fonları adeta iş yapmadan zenginlik aracına dönüştürülmüş, bu nedenle de ülkede işsizlik bir türlü istenen seviyeye çekilememiştir. Ayrıca, ülkedeki iki büyük partinin rekabetçi politika uygulamaları nedeniyle "vergi reformu" devamlı ertelenmiş ve "seçim-harcama döngüsü" dolayısıyla da maliye bir çıkmaza sürüklenmiştir

Avrupa Birliği ülkeleri içinde en yüksek savunma bütçesine sahip ülke olarak gösterilen Yunanistan'ın, silahlanmaya yıllık ortalama 14 milyar Euro harcama yaptığı belirtilmektedir. Ekonomik kriz nedeniyle Yunanistan savunma bütçesini 6,7 milyar Euro ayırmıştır. Yunan Hükümeti, bundan sonra, savunma harcamalarını kademeli olarak düşüreceğini de bildirmiştir. Yunanistan'ı krize sürükleyen diğer bazı faktörlere bakıldığında da; bütçe açıkları ve borçlanmaya neden olan aşırı harcama unsurları görülür. Bunlardan birincisi, erken emeklilik ve mükerrer ödemeler nedeniyle sosyal güvenlik sisteminin sürdürülemez bir durumda olmasıdır.

Diğer bir faktör, kamu ve özel sektörde yüksek prim ve maaşlar ile hediye sisteminin bütçe açıklarının artmasında etkili olmasıdır. Son olarak hükümet tarafından kurulan ve ne yaptığı belli olmayan kurulların varlığıdır. 1930'lu yıllarda kuruyan Kopais Gölü'nden sorumlu bir kurul bu duruma bir örnek olarak gösterilmektedir

Yunanistan 2008 krizine yukarıda belirtilen koşullarda yakalanmıştır. “İkiz açık” denilen bütçe açığı ve cari açık sorunlarının aynı anda yaşandığı bir dönemde ülke hem iç hem de dış finansman bulmak zorunluluğu ile karşı karşıya gelmiştir (Eğilmez, 2009). Bu bağlamda, hükümet, ekonomik krizin olumsuz etkilerinden kurtulmak için kendisine sunulan tavsiyeleri kabul ederek, emek ve ürün piyasaları gibi alanlarda örneğin, sigorta / emeklilik ve maliye politikasının kalitesi ve sağlamlığı ile ekonomisi ve kamu maliyesinin uzun vadeli sürdürülebilirliğini ve direncini arttıracak yapısal reformların hızlandırılması için gerekli tedbirleri almaya başlamıştır (Köylü, 2009).

Ancak kısa vadede bu önlemlerden sonuç alınması ve krizin en az etkileriyle atlattılması mümkün olmamıştır. Bunu gören Karamanlis Hükümeti, 4 Ekim tarihinde bir erken seçim kararı alarak, krizin olası yıkımının sorumluluğunu daha fazla taşıyamayacağını kamuoyuna ilan etmiştir. Seçimleri kazanarak hükümet olan sosyal demokratlar, maliyeyi devralınca, gerçek bütçe açığının % 12,7 olduğunu ve bunun da önceki yönetimin varsaydığının iki katı, AB “istikrar paktı” sınırının (% 3) dört katı olduğunu açıklamıştır. 2009 yılında GSYİH'nın % 113,4 olan borç yükünün 2010 bütçesinde % 121 olması öngörülmüştür.

Yunanistan'ın bütçe açığı ve kamu borcuna ilişkin bilgilerinde şeffaf olmadığının anlaşılması bazı uluslar arası derecelendirme kuruluşlarının ülke notunu düşürmesine yol açmış ve bu durum “Yunanistan krizi” olarak adlandırılan süreci başlatmıştır. Yunanistan AB üyesi bir ülke olduğundan bağımsız bir para politikası izleyememekte, bu nedenle AB Merkez Bankası'ndan ve Brüksel'den yardım istemek durumunda kalmaktadır. Yunanistan IMF'e kredi için başvurmuş, IMF ise yeni kemer sıkma politikaları istemiştir (Özdamar, 2010).

2010 yılının ilk aylarında Yunanistan hükümeti kamuda çalışanların ücretlerini dondurmuş ve 4,8 milyar Euro'luk tasarruf önlemlerini yürürlüğe koymuştur. Bu önlemler KDV oranlarında % 21'i geçen bir artış, kamu kesimi primlerinde % 30 kesinti, akaryakıt ürünleri, tütün ve alkol ürünleri üzerindeki vergilerde artış şeklindedir. IMF'den 2,5 Milyar dolarlık paketin onaylanmasıyla, ülkenin kredi imkânları artmaya başlamıştır. Nisan 2010'da ise Avrupa Birliği 30 milyar Euro'luk yardım (% 5 faizli) kararı almıştır. Alınan önlemler çerçevesinde bütçe açığının GSYİH'ya oranının 2010 yılında % 9,3 gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. AB'nin 2011 yılında Yunanistan'ın bu oran için öngörüsü ise % 9,9'dur. Büyüme ve istikrar paktının % 3 kriterine ulaşılması yakın bir zamanda mümkün gibi görünmemektedir. Kamu borcunun GSYİH'ya oranında ise 2010 tahmini % 124,9, 2011 öngörüsü ise % 133,9'dur (European Commission, 2010).

2010 yılında Yunanistan gibi Portekiz ve İspanya'nın da ciddi bütçe açıkları ve kamu borç yükü ile karşı karşıya olduğu ortaya çıkmıştır. Portekiz'in bütçe açığı (GSYİH'nın yüzdesi olarak) 2009'da % 9,4, 2010 tahmini % 8,5 ve 2011 öngörü % 7,9'dur. İspanya'nın ise bütçe açığı (GSYİH'nın yüzdesi olarak) 2009'da % 11,2, 2010 tahmini % 9,8 ve 2011 öngörüsü % 8,8'dir (European Commission, 2010).

Avrupa Birliği, 9-10 Mayıs 2010 tarihlerinde yaptığı toplantılarda Yunanistan krizinin Avrupa piyasalarındaki etkisini düşürmek ve krizin İspanya, Portekiz ve hatta İtalya'ya bulaşmasını engellemek için IMF ile işbirliği kararı almıştır. Bu işbirliği çerçevesinde 750 milyar Euro'luk bir “İstikrar Fonu” kurulması öngörülmüştür. Bu kapsamda AB Komisyonu 60 milyar Euro'luk borçlanmaya izin vermiştir. 440 milyar Euro üye devletlerden gelecektir. 250 milyar Euro ise IMF tarafından sağlanacaktır. Ayrıca bu toplantıda, Avrupa Merkez Bankası, Euro alanı merkez bankalarına ikincil piyasalardaki özel ve kamu borcunun satın alınması iznini de vermiştir.

Alınan önlemlerin üye ülkelerin kamu maliyesindeki sıkıntılara tam bir çözüm getirmeyeceği bütçe açığı ve kamu borçlanmasına ilişkin 2010 tahminleri ve 2011 öngörülerinde görmek mümkündür. Nitekim bütçe açığı / GSYİH oranı, Euro alanı ortalaması 2010 yılı tahmini % 6,6 ve 2011 yılı öngörüsü % 6,1'dir. AB-27 ortalaması ise aynı yıllar için % 7,2 ve % 6,5'dir. Kamu borcu / GSYİH oranı, Euro alanı ortalaması 2010 yıl sonu tahmini % 84,7 ve 2011 yılı öngörüsü % 88,5'dir. AB-27 ortalaması ise 2010 yıl sonu tahmini % 79,6 ve 2011 yılı öngörüsü % 83,8'dir (European Commission, 2010).

SONUÇ

ABD ekonomisinde 2007 ortalarından itibaren ilk belirtileri görülen, fakat 2008 yılında belirgin hale gelerek önce finansal kesimde, daha sonra da reel kesimde kendini hissettiren ve dünya ekonomilerini değişik düzeylerde etkileyen küresel kriz, Avrupa Birliği ülkelerini de etkilemiş ve ciddi bir durgunluğa yol açmıştır. Alınan ilk önlemler finans sektörünün kurtarılmasına yönelik olmuşsa da tüm tedbirlere rağmen krizin derinleşmesi önlenememiştir. Bu süreçte finans sektöründen reel sektöre sıçrayan kriz hızla yayılarak Avrupa Birliği'nde de büyük ekonomik ve mali sorunlara yol açmış; ekonomiler küçülmeye başlamış, işsizlik artmış, ülkeler resesyondan korunmak için çeşitli politika arayışlarına girmiştir.

Avrupa Birliği, krizin ardından çeşitli görüşmeler ve toplantılar yaparak krizden çıkışta ortak bir çözüm aramaya başlamıştır. Bu anlamda üye ülkelerce de benimsenen en somut adım, "Ekonomiyi Kurtarma Planı" olmuştur. Kısa vadede talebi artırmayı, piyasaları canlandırmayı ve bu çerçevede durgunluğun etkisini azaltmayı amaçlayan bu plan; uzun vadede "akıllı yatırımlar" yoluyla AB'de ekonomik büyümenin gerçekleşmesini hedeflemektedir. Bu planın yanında üye ülkeler ulusal politikalarıyla da krizin etkisinden kurtulmaya çalışmaktadır. Görünen o ki, 2008 küresel krizinin Avrupa Birliği'ndeki etkileri uzun süre devam edecektir. Krizdeki son gelişmeler Avrupa Birliği açısından önemli bir konuyu açığa çıkarmıştır. Ekonomik bütünleşme sürecinde tek paraya geçiş ve para birliğinin sağlanması, Birlik ölçeğinde istikrarı tesis etmek ve korumak için yeterli değildir. Maliye politikalarında da kuvvetli bir uyum ve Birlik ölçeğinde işleyen bir mali istikrar mekanizması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Acharya, V., Philippon T., Richardson M. ve Roubini N. (2009), “A Birds-Eye View, The Financial Crisis of 2007-2009: Causes and Remedies”, (<http://www.cepr.org>).

Alantar, D. (2008), “Küresel Finansal Kriz: Nedenleri ve Sonuçları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Maliye Finans Yazıları**, 22 (81), 75-86.

Alberici, E. (2008), “EU Urges New Response to Economic Crisis, (October) <http://www.abc.net.au/news/stories/2008/10/01/2378573.htm>. (02.04.2010).

Alliance, C. (2009), “Economic Recovery Plan” (March), http://www.energycities.eu/IMG/pdf/Economic_Recovery_Plan_Amendments_from_networks_version_10_March_2009_Final2.pdf? (02.04.2010).

Almunia, J. (2009), “Global crisis and the euro What moves Europe?”, 8 January, (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/2&format=HTM>.02.04.2010).

Bağımsız Sosyal Bilimciler, (2009), **Türkiye’de ve Dünyada Ekonomik Bunalım 2008-2009**, Yordam Kitap, İstanbul.

Berksoy, T. (2010), “Sorunlu Olan Avrupa Birliği”, **Radikal**, (<http://www.radikal.com.tr/27.03.2010>).

Bernanke, B. (1983), “Nonmonetary effects of the financial crisis in the propagation of the Great Depression” **American Economic Review**, 73, 257–76.

Bernanke, B. ve Carey, K. (1996), “Nominal wage stickiness and aggregate supply in the Great Depression”, **Quarterly Journal of Economics**, 111, 853–83

Belder, B. (2008), “The Financial and Economic Crisis: The European Union Affected By The US ‘Example’”, **Paper presented at the 15th International Conference on European Studies (CES)**, Havana, Cuba, 25-28 November 2008, (<http://www.archivesolidaire.org>)

Commission of the European Communities, (2008), **A European Economic Recovery Plan**, Brussels, (<http://eur-lex.europa.eu>. 02.04.2010).

Dabrowski M. (2010), “The Global Financial Crisis: Lessons for European Integration”, **Economic Systems**, 34, 38-54. (www.elsevier.com/locate/ecosys).

Dolenc, P. ve Stubelj, I. (2010), “Fiscal Sustainability in EU and Current Financial/Economic Crisis”, **International Journal of Sustainable Economy**, 2(1), 91, (<http://www.inderscience.com/> 02.04.2010).

Economic crisis in EU / Europe, (2009), (<http://politika.wordpress.com/2009/01/27/economic-crisis-in-eu-europe-2009-roundup/>)

Economic Crisis in European Union, (2010), NRC International, <http://www.nrc.nl/international/article2160480.ece&rurl>. (02.04.2010).

Eichengreen, B. ve Temin, P. (2000), “The Gold Standard and The Great Depression” **Contemporary European History**, 9, 183–207.

Eijffinger, S. (2009), “Banking Rescue and Economic Recovery Plans in the Netherlands and Other EU Member States: Why the Dutch Should Do More” (February).

Eğilmez, M. (2008), **Küresel Finans Krizi: Piyasa Sisteminin Eleştirisi**, 2. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul.

Eğilmez, M. www.euractiv.com.tr (28.12.2009).

Erkan, Ö. (2010) “Küresel Mali Krizin Avrupa'ya Sorgulattığı Değer: Ortak Avrupa Kimliği”,

(<http://www.euractiv.com.tr>. 02.04.2010).

European Commission, (2008a), **Launches a Major Recovery Plan for Growth and Jobs, to Boost Demand and Restore Confidence in the European Economy**, (http://www.europa-eu-un.org/articles/8325_en.htm)

European Commission, (2008b), **Global Financial Crisis: European Commission calls on EU Leaders to Stay United Against the Crisis, Move Fast on Financial Market Reform and Show Global Leadership at G20**, (http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_8532_en.htm. 02.04.2010).

European Commission, (2008c), **European Economic Recovery Plan -Briefing**, November 26, (<http://www.eubusiness.com/topics/finance/economic-recovery>. 01.02.04.2010).

European Commission, (2009a), **European Economic Recovery Plan 2010-2013, Public Private Partnerships in Research Activities**, Brussels, 30 March 2009, (<http://ec.europa.eu/> 02.04.2010).

European Commission (2009b1), **The Impact of the Global Crisis on Neighbouring Countries of the EU**, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, (June), (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15398_en.pdf. Erişim: 02.04.2010).

European Commission (2009b2), **Impact of the Current Economic and Financial Crisis on Potential Output**, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, June (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15479_en.pdf. 02.04.2010).

European Commission, (2009c), **Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses**, (July), Directorate-General for Economic and Financial Affairs, (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15887_en.pdf. 02.04.2010).

European Commission, (2010), **Public Finance in EMU**, (http://europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/en.pdf. Erişim: 31.12.2010).

European Economic Recovery Plan, (2008), November 26, Brussels, (<http://europa.eu/> 02.04.2010).

Friedman, M. ve Schwartz, A. J. (1963), **A Monetary History of the United States, 1860–1963**. NJ: Princeton University Press, Princeton.

Galbraith, J. K. (2009), **Büyük Kriz 1929**, (Çev. E. N. Akbaş), Pegasus Yay., İstanbul.

Hewitt, G. (2010), “The Lesson of Europe's Economic Crisis”, (February) (<http://www.bbc.co.uk/blogs/.html>.)

İyibozkurt, E. (2010), “AB’de İstihdam Politikası”, **İşveren**, (Temmuz-Ağustos), 54-56.

Koopman G. J. ve Székely, I. P. (2009), “The Financial Crisis and Potential Growth: Policy Challenges for Europe” (June) (http://ec.europa.eu/economy_finance/publication15519_en.pdf. 02.04.2010).

Köylü, M. (2009), “Adım Adım Yunan Ekonomik Krizi”, 21.yy Türkiye Enstitüsü, 21.12.2009

Kutlay, M. (2010), “Küresel Finansal Krizin AB’ye Etkileri”, (<http://www.usakgundam.com>)

- Mucci, A. "European Economic Crisis: A Dividing Response", (http://www.threemonkeysonline.com/als/european_economic_crisis.html .02.04.2010).
- Nanto, D. K. (2009), "The Global Financial Crisis: Analysis and Policy Implications" (April 3), (http://assets.opencrs.com/rpts/RL34742_20090403.pdf .02.04.2010).
- Niejahr, N. F. ve D'Espeel, L. (2010), "EU Crisis Aid Rules for the "Real" Economy Provide a Window of Opportunity" (April) (<http://www.bakermckenzie.com>).
- OECD, (2009), **Economic Survey of the European Union 2009: Policies to Overcome the Crisis**, September 21, (<http://www.oecd.org/document/html>. 02.04.2010).
- Özatay, F. (2009), **Finansal Krizler ve Türkiye**, Doğan Kitap, İstanbul.
- Özdamar, Ö. (2010), "Yunanistan Ekonomik Krizi ve Türkiye", (<http://blog.milliyet.com.tr/> 06.05.2010).
- Özpehriz, N. (2009), "Ekonomik Krize Karşı Dünyada ve Türkiye'de Alınan Vergisel Önlemler", **Vergi Dünyası Dergisi**, 334, (Haziran).
- Papademos, L. (2009), "Europe in the Economic and Financial Crisis: How to bring back prosperity for everyone?", (May). (<http://www.ecb.int/>. 02.04.2010).
- Reinhart, C. M. ve Rogoff, K. (2008), "Is the 2007 US Sub-prime Financial Crisis So Different? An International Historical Comparison," **American Economic Review**, 98 (2), (May), (<http://www.aeoweb.org>).
- Romer, C. (1992), "What Ended the Great Depression?" **Journal of Economic History**, 52, 757-84.
- Sapir, A. (2009), "How the EU Could Stop the Global Crisis Becoming a European Problem", **Financial Times**, August 23, (<http://blogs.ft.com>/02.04.2010).
- Serdar, A. (2008), **AB Üyeliğinin Yunanistan Ekonomisine Etkileri ve Türkiye'nin Üyeliği Bakımından Bir Değerlendirme**, Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi SBE, Bursa.
- Simon, J. M. (2009), "EU Institutional Failure in the Management of Financial and Economic Crisis", (<http://federalists.cafebabel.com>).
- Sönmez, M. (2010), **Teğet'in Yıkımı, Dünyada ve Türkiye'de Küresel Krizin 2009 Enkazı ve Gelecek**, Yordam Kitap, İstanbul.
- Stiglitz, J. E. (2009), "Capitalist Fools" **Vanity Fair**, January, (<http://www.yoism.org>, Erişim: 12.11.2009).
- Taylor, J. B. (2008), "The Financial Crisis and The Policy Responses. An Empirical Analysis of What Went Wrong", Bank of Canada A Festschrift In Honour of David Dodge, , November.
- Temin, P. (1976), **Did Monetary Forces Cause the Great Depression?** Norton, New York.
- Tezcan, E. (2009), "Küresel Kriz ve Avrupa Birliği", Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, (Temmuz) (<http://www.usak.org.tr>).
- The Financial Crisis in Europe, (2008), (October), (<http://www.stratfor.com> 02.04.2010).
- Tokathoğlu, M. Y. (2004), Avrupa Birliği'nde Maliye Politikası ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Ünal, A. ve Kaya, H. (2009) "Küresel Kriz ve Türkiye" Ekonomi ve Politika Araştırmaları Merkezi, İstanbul.

Valentina R. C. (2009), “Economical Crisis And The European Union’s Cohesion Policy”, **Management Research And Practice**.

Watt, A. (2010), “The Economic and Financial Crisis in Europe: Addressing the Causes and the Repercussions European Trade Union Institute”, (<http://mpira.ub.unimuenchen.de/2.04.2010>).

Waterfield, B. (2008), “Global Financial Crisis: EU leaders to discuss integrated funding plan”, (October), Brussels, (<http://www.telegraph.co.uk/02.04.2010>).

Westlake, M. (2009), “A European Economic Recovery Plan”, (December), (<http://www.martinwestlake.eu/> 02.04.2010).

Wijk, R. (2009), “The Consequences for Europe of the Global Crisis”, (<http://www.europesworld.org/02.04.2010>)

www.sgb.gov.tr

Yıldızoğlu, E. (2010), **Kriz, Teori ve Gözlem**, Cumhuriyet Kitapları, İstanbul.

MALİYE POLİTİKASI KARAR ALICILARININ(YAPICILARININ) POLİTİKA DAVRANIŞLARI ÜZERİNDE YENİ EKONOMİNİN OLASI ETKİLERİ

Prof.Dr. Asuman Altay

DEÜ İİBF Maliye Bölümü

1. Giriş

Yeni ekonominin kapsamında yer alan e-devlet uygulamaları ve kamu kurumlarına ve karar alıcılara özellikle internet yolu ile ulaşmak, vatandaşların kamu politikalarına ve uygulanmalarına ilişkin bilgilere ulaşmaları ve günlük ve geleceğe ilişkin kararların alınmasını kolaylaştırması açısından önemlidir. Bunun yanında, birey vatandaşta farkındalıkların artırılarak demokratik katılımın ve sorunların çözümüne ortak olunmasının sağlanması devletin hizmet kalitesini ve etkinliğini artırması açısından da dikkat çekici bir konudur. Gerçekte birey vatandaşın sorunların çözümüne ortak olması ve demokratik farkındalıkların artırılması yönüyle yeni ekonomi hükümetlere önemli yardımda bulunmaktadır. Bununla birlikte, geleneksel kamu hizmeti anlayışında ve kamu politikaları üretimi ve uygulamalarında saydamlık, hesap verilebilirlik gibi konular pek yer bulmadığı için sözü edilen ve yeni ekonomi ile gelen bu sürece özellikle hükümetlerin ve uygulayıcı bürokratların uyumu da çok kolay olamamaktadır.

İktisat ve maliye politikaları konusunda karar alıcı mekanizmaların bu sürece uyumları ve sürdürülebilirlikleri de henüz sınırlıdır. Bununla birlikte bu sürecin hızla geliştiği ve hacminin arttığı da söylenebilir.

Maliye politikası ile ilgili karar alıcı konumunda olan kurumlar her ülkede ve her farklı ekonomik seviyelerde her zaman güçlü ve belirleyici konumlarda olagelmışlerdir. Maliye politikası karar alıcıları ekonomik ve politik seviyeye ve ortama bağlı olarak ekonomik ve sosyal rasyonellikten uzak karar alabilirler. Bu durumda kamu ekonomisi ve politika literatüründe iyi bilinen “yolsuzluk ve yozlaşma” olgusu ortaya çıkabilir. Yolsuzluk ve yozlaşma olgusunun belirleyenleri ise çoğu zaman, rüşvet, irtikap, imtiyaz temin etme ve rant kollama şeklinde oluşum gösterir. Kuşkusuz, iktisat ve maliye politikası konularında karar alıcılar ve bunlara uygun politika yapıcılar icracı aktör olan yürütme erki (hükümet) üzerinde önemli etkilere ve ilişkilere sahiptirler.

Neo-klasik iktisat teorileri bu konuda analizler geliştirerek, dikkatleri maliye politikası karar alıcılarının ve yapıcılarının faaliyet alanlarının daraltılması ve sınırlandırılması konusuna çekmişlerdir. Bunun yanında küreselleşme ile birlikte gelişen ve süreçte birbirlerini destekler hale gelen “yeni ekonomi” kavramı bu konuda benzer sınırlılıkları farklı açıdan ve daha kendiliğinden ortaya çıkarmaktadır. Teknolojinin gelişmesi ile birlikte iletişim teknolojilerinin gelişmesine paralel ekonomideki her kesim diğer deyişle iktisadi karara alma birimleri maliye politikası ile ilgili karara alma süreçlerini daha yakından izleyebilmekte ve gerektiğinde uygulamaya geçilmeden müdahale edilmektedir.

Çalışmada, söz konusu koşullar altında karar alıcıların maliye politikasını ihtiyari ve politik çıkarlar doğrultusunda kullanmalarının en azından önceki dönemlere göre daha az mümkün olup olamayacağı konusu yeni ekonomi, e-devlet ve politik karar alma süreci kapsamında incelenecektir.

2. YENİ EKONOMİ E-DEVLET VE KAMUSAL HİZMETLER

2.1. Yeni Ekonomi

Yirminci yüzyılın özellikle son çeyreğinde bilişim teknolojileri ve internet alanında ortaya çıkan gelişmeler tüm dünyada başta ekonomik faaliyetler olmak üzere politik ve sosyal konular ve olaylar üzerinde önemli değişimlere yol açmıştır. Bu gelişmeleri halen devam eden bir süreç olarak kabul edersek, söz konusu sürecin daha rekabetçi ve yeniliklere açık bir ekonomik, politik ve sosyal ortamı hazırladığını ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Bu çerçevede devlet-hükümet vatandaşı, işveren çalışan, yerel ve global firmalar ve piyasalar ve ulus devlet global piyasalar ilişkileri ile üretim ve pazar ortamları bu yeni gelişmelerden derinden etkilenmekte ve değişmektedir. Bu değişim yeni tanımların ve ilişki ağlarının oluşmasını da gerektirmektedir.

Sözü edilen yeni gelişmeler ve yeni tanımlamalar (kavramlar) ekonomik, politik ve sosyal değişimin temel unsurlarını oluşturmaktadır. Bu süreç ise, dünyayı yirminci yüzyılın nerdeyse sonlarına kadar hakim olan sanayi devriminden ve onun uzantısı olan sanayi toplumundan adına bilgi devrimi denebilecek daha köklü bir biçimde yeni bir değişime ve toplum biçimine taşımaktadır.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişimi, internet, genetik, yeni malzemeler gibi alanlarda çok büyük gelişmeleri ortaya çıkartmakta ve yeni mal ve hizmetlerin kullanıma sunulmasıyla yaşamın tüm boyutları; çalışma, üretim, ticaret, iş yapma, eğlence, öğrenme, yönetim biçimleri hızla değişmektedir. Sözü edilen değişim, ekonominin ve politikanın yapısını, ülkenin rekabet gücünü, insan kaynakları ve meslekler profilini, biraradalığı, yardımlaşmayı ve paylaşmayı temel alan aile ve toplumsal yaşam geleneklerini çok yönlü olarak etkilemektedir. Birey, üretici ve tüketici olarak öne çıkmaya, kol emeğinin yerini üretilen katma değer ve önem açısından bilgi üreten beyinsel emek almaya başlamıştır. Bilgi, bilim, teknoloji, Ar-Ge, entelektüel emek ve zekânın öne çıkmaya başlaması ise bilginin üretim sürecinde bir üretim faktörü olarak yerini almasına yol açmıştır. Hatta bu konuda “içsel büyüme teorileri ve modelleri” olarak anılan önemli bir literatür 1980’lerden bu yana gelişimini sürdürmektedir. Bilgi ekonomisi olarak tanımlanan bu oluşumda, bireylerin farklı tercihlerine hızla yanıt verebilen teknoloji ve bilgi yoğun, yüksek katma değerli mal ve hizmet üretimi ve özgün tasarımlar büyük öneme sahiptir.

Nitekim bu gelişmelerin çıkış noktası olan Gelişmiş Ülkelerin ekonomik sistemleri “Bilgiye Dayalı Ekonomiler” (Knowledge-Based Economy) ya da “Bilginin Yönlendirdiği Ekonomiler” (Knowledge-Driven Economy) olarak isimlendirilmektedir. Baş aktörün “teknolojik yetenek” olduğu bu süreçte küresel konumlanmada öne geçmek isteyen ülkelerin bilgiyi üretme, kullanma ve yayma yeteneklerini geliştirmeleri gerekmektedir (Altay, 2006: 24). Günümüzde “teknolojik yetenek, uluslar arası rekabet gücünün, ekonomik büyümenin ve toplumsal refahın en önemli belirleyicileri durumundadır (Kelleci, 2003).

Günümüzde, ülkeler arası ekonomik gelişmişlik farklılıkları “sermaye açığı” yerine “bilgi açığı” (digital divide) olgusu ile açıklanmaktadır. Gelişmekte Olan Ülkelerdeki bilgi açığının hızla kapatılmasını sağlayacak politikaların ve stratejilerin uygulanarak, “bilgi açığı”nın kapatılmasına yönelik beşeri sermaye yatırımlarının hızlandırma çabasındadırlar. Bu konuda belirlenen politikaların gelişmiş ülkelerin bilgiye dayalı ekonomilerinin tecrübelerini ve uygulamalarını örnek almak ve bunları kamu politikaları ile desteklemek şeklinde faaliyetler göze çarpmaktadır. Bunun yanında Az Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerin ekonomik gelişme, büyüme ve istikrar gibi sorunları ile ilgilenen uluslar arası kuruluşlarda özellikle 1990’lı yılların ikinci yarısından sonra bu ülkelerdeki bilgi açığının kapatılmasına yönelik çalışmalar yapıldığı da göze çarpmaktadır (Stiglitz, 1998:8).

Bilgi ekonomilerinde üretim süreçleri ve ürünler hızlı bir dönüşüm içerisinde olup, yeni materyaller, yeni kaynaklar ve yeni ürünler geliştirilmektedir. Doğal olarak, bu süreç değişken bir istihdam gücünü de gerektirmektedir. Günümüzdeki inovasyon sistemi içerisinde devlet politikaları teknolojik alt yapının oluşturulmasına yönelik kullanılırken, sürecin tamamlayıcısı olan insan unsuru üzerinde gelişme yolundaki ülkelerin özel politikalar geliştirmelidir.

2.2. E-Devlet ve Kamusal Hizmetler

Bilgisayar ve internet teknolojilerinin gelişimi ile ortaya çıkan “yeni ekonomi” devlet hizmetlerinde ve bu kapsamda yer alan kamu politikalarının değişmesinde ve yeniden yapılandırılmalarında önemli etkiler meydana getirmiştir. Genelde Devlet-vatandaş spesifik olarak da hükümet-vatandaş ilişkilerinin bilgi toplumu oluşumu sürecinde birey temelli geliştiği ileri sürülebilir. Bireye hizmet ve bu hizmetlerin kalitesinin ve bireye ulaşma hızının artırılması yönünde devlet ve hükümet seviyesinde duyulan sorumlulukların giderek arttığı görülmektedir.

Klasik devlet anlayışında hükümet tarafından verilen çeşitli hizmetlerde, vatandaşlar çok fazla bürokrasi işlemiyle karşı karşıya kalmaktadır. Basit prosedürler, çalışanlar için uygulanması karmaşık yapılar haline gelmekte ve bunun bir sonucu olarak, işlerin yürütülebilmesi için çok fazla sayıda personel ve memur işe alınmaktadır. Ayrıca basit işlemler için sayısız formlar ve imzalar gerekebilmekte, işlemler aylarca sürebilmektedir (Yıldırım ve Karakurt, 2004). Sanayi çağı devlet anlayışı ile e-devlet anlayışının karşılaştırmalı olarak verildiği Tablo 1’de bu durum daha net görülmektedir.

Tablo 1: Sanayi Çağı Devlet Anlayışı ve E-devlet Anlayışının Karşılaştırılması

SANAYİ ÇAĞI DEVLET ANLAYIŞI	INTERNET ÜZERİNDEKİ DEVLET ANLAYIŞI
Bürokratik kontroller	Bireye hizmet ve toplumun güçlendirilmesi
İzole edilmiş idari fonksiyonlar	Entegre kaynak hizmetleri, açık ve şeffaf devlet
Kağıt işi ve dosyalama	Elektronik hizmet teslimatı
Zaman tüketen süreçler	Hızlı seri iş süreçleri
Elle düzenlenen finansal sözleşmeler	Elektronik form transferi (EFT)
Garip raporlama sistemleri	Bilgiye esnek erişim
Bağılantısız, birbirinden kopuk bilgi teknolojileri	Bütünleşmiş ağ çözümü
Her dönem idareci seçimi	Gerçek, katılımcı ve sürekli demokrasi
Devlet-vatandaş anlayışı	Devlet-müşteri anlayışı

Kaynak: members.tripod.com,10.10.2004.

Yeni ekonomi ile kendini her alanda hissettiren bilgi teknolojileri vatandaş bireyin demokrasi taleplerinin de artmasına ve bunları ilgili resmi kurumlara ulaştırmada önemli bir araç rolü görmektedir. Bu bağlamda yeni ekonomi ve yeni politik dinamikler kapsamında artan demokratik talepler özellikle devlet ve hükümetlerin ekonomi ve mali politikalarına yansımaktadır. Kamusal mal ve hizmetlerin üretimi, maliye politikası kapsamında uygulanan vergi, harcama, bütçe ve borç politikaları ile özellikle faiz, döviz ve borsa faaliyetlerine yönelik

para, banka ve sermaye piyasası düzenlemeleri bireylerin elektronik ortamda birebir takip edebildikleri bir çevrede cereyan etmektedir. Bunun yanında çevre ve sosyal adalet gibi konularda ilerleyen biçimde elektronik ortamlarda takip edilen- talep edilen ve sorgulanan bir biçime dönüşmektedir. 2002 yılında düzenlenen Türkiye Bilişim Şurası’nda e-Devlet Çalışma Grubu tarafından vatandaş- devlet, müşteri-şirket ile kurum-memur ilişkilerinin elektronik ortama taşınması konusunda bir çalışma yapılmıştır (bkz: Türkiye Bilişim Şurası, 2002) . Buna göre söz konusu yeni ilişkiler şöyle belirtilmiştir:

e-devlet/e-Vatandaş

e-Şirket/e-İşyeri

e-Kurum/e-Memur

Görüldüğü gibi e-devlet, e-vatandaş ve e-hükümet arasında olan ilişkilerin karşılıklı hizmet anlayışına dayalı olduğu bir teknoloji çalışmasıdır (Sağsan, 2001: 91).

Tablo 2: Geleneksel Devletle E-Devlette Vatandaş-Kamu Yönetimi İlişkisi

Geleneksel Devlet	E-Devlet
Pasif Yurttaş	Aktif-Müşteri-Yurttaş
Kâğıt Temelli İletişim	Elektronik İletişim
Dikey/Hiyerarşik Yapılanma	Yatay/Koordineli Ağ Yapılanması
Yönetimimi Veri Yükleme	Yurttaşın Veri Yükleme
Eleman Yanıtı	Otomatik Sesli Posta, Çağrı Merkezi vb.
Eleman Yardımı	Kendi Kendine Yardım/Uzman Yardımı
Eleman Temelli Denetim Mekanizması	Otomatik Veri Güncellemesiyle Denetim
Nakit Akışı/Çek	Elektronik Fon Transferi (EFT)
Tek Tıp Hizmet	Kişiselleştirilmiş/Farklılaştırılmış Hizmet
Bölümlenmiş/Kesintili Hizmet	Bütünsel/Sürekli/Farklılaştırılmış Hizmet
Yüksek İşlem Maliyetleri	Düşük işlem Maliyetleri
Verimsiz Büyüme	Verimlilik Yönetimi
Tek Yönlü İletişim	Etkileşim
Uyruk İlişkisi	Katılım İlişkisi
Kapalı Devlet	Açık Devlet

Kaynak: Özgür Uçkan, E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye, Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması İçin Strateji ve Politikalar-I, Literatür Yayıncılık, 2003, s. 47.

Tablo 2’de de görüldüğü gibi günümüz birey vatandaşın kamu hizmetlerinden yararlanma araçları çok farklılaşmıştır. E-devlet modeli, düşük maliyet/kaliteli hizmet performansı üzerinde temellenen ve “toplam kalite yönetimi” ile “müşteri memnuniyeti” ölçütlerine göre yapılandırılmış verimlilik yönetimi sistemiyle ve somut ifadesini elektronik ticarete bulan e-iş modelleriyle ilişkilendirilmekte ve merkeziyetçi olmayan bir yatay koordinasyon yapısı

sunmaktadır (Uçkan, 2003: 44-47). Bilgi toplumu bireyi elektronik ortamda çalışan, özel ya da kamusal mal ve hizmet satın alan bir bireydir. Çalışanlar artık kâğıt parçaları yerine byte'larla çalışmakta veri tabanı dosya dolaplarının yerini almaktadır. (Bennet: 1998: 92).

Bilgi ekonomilerinde bilginin önemli bir kaynak olması insanın önemini ve ona yapılan yatırımları da artırmaktadır (Altay, 2006: 25). Burada özellikle toplumdaki “bilgi okuryazarlığı” oranının artırılması yönünde politikalar önem kazanmaktadır.*

Bireyin bilgi okuryazarlığının artması ve bilgi kanallarının gelişmesine paralel demokratik hak ve taleplerinin yanı sıra maliye ve iktisat politikalarının uygulamasına ve bunlarda görülen aksaklıklara ilişkin müdahil rolünün arttığı bir gerçektir. Bu çerçevede klasik devlet vatandaş ilişkilerinin de son derece karmaşık bir hal aldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Günümüzde vatandaş devlet ilişkileri ülke dışında yaşayan hatta bazen kendi vatandaşı dahi olmayan insanları da kapsayan bir kamusal hizmet üretme ve yararlandırma şeklinde bir yapısal dönüşüme tanıklık etmektedir.

Tablo 3: Elektronik Devlet Hizmetlerinin Kullanım Alanları

Kullanım Alanları	Bilgi Verme Hizmetleri	İletişim Hizmetleri	On-line İşlem Hizmetleri
Günlük Yaşam	• İş hayatı • Konut • Eğitim • Sağlık • Kültür • Ulaşım • Çevre vs. hakkında bilgiler	• Günlük yaşama ilişkin konularda danışmanlık • İş ya da konut ilanları • E-posta iletişimi	• Bilet rezervasyonu • Çeşitli programlara kayıtlar
Uzaktan Yönetim	• Kamu hizmetleri rehberi • İdari süreçler için kılavuz • Kamu kayıtları ve veri tabanları	• Kamu görevlileri ile e-posta iletişimi	• Formların elektronik ortamda doldurulması
Politik Katılım	• Yasal düzenlemeler • Meclis kayıtları • Siyasi programlar • Görüş belgeleri • Karar alma sürecinde hazırlanan belgeler	• Siyasi konulara ilişkin tartışmalar • Politikacılarla e-posta iletişimi	• Referandum • Seçimler • Anketler

Kaynak: İnce (2001: 9-10)

* “bilgi okuryazarlığı” bireylerin bilgisayarları ve ağları da kullanarak, basılı ve elektronik ortamdaki bilgi kaynaklarından, ihtiyacı olan bilgilere erişebilme yeteneğidir.

E-Devlet kapsamında devlet kurumlarının ürettikleri kamusal hizmetlere ilişkin bilgi, haber, başvuru vb. haklardan vatandaşları bilgisayar ve internet aracılığı ile elektronik bir ortamda yararlandırırlardır. Hükümetlerin ve diğer kamu kurumlarının elektronik ortamda bilgi üretmeleri ya da üretilmiş bilgiyi vatandaşlarla paylaşarak topluma yaymaları tamamıyla e-devlet kapsamında gerçekleşmektedir.

Kamu hizmetlerinin daha etkin ve daha az maliyetle yapılması e-devlet kapsamında giderek daha kolaylaşmaktadır. Bu süreçte en önemli araçlar, hiç şüphesiz elektronik ve ona bağımlı ve bağlı olarak gelişen bilgi ve iletişim teknolojilerinin sunduğu imkânlardır. Uygun araçların seçimi ve bu araçların etkin kullanımı, ne tek başına kamu sektörünün ne de özel sektörün çabaları ile gerçekleştirilebilecek bir konudur (İnce, 2001: 6). Bu konuda gerek özel sektör ve gerekse kamu sektörü birlikte çaba sarf ederek ve stratejiler geliştirerek başarıya ulaşabilirler.

Yeni ekonominin getirdiği e-Devlet ve bilgi iletişim teknolojileri demokratik bir toplumda yürütme, yasama ve yargıyı kapsayan alt sistemlerin bir araya gelmesi ile ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda devlet kurumlarının ve özellikle yürütme erki olan hükümetlerin görünürlülüğü, saydamlığı ve ulaşılabilirlikleri de artmaktadır.

3. MALİYE POLİTİKASI KARAR ALICILARI VE YENİ EKONOMİ

3.1. Maliye Politikası Karar Alıcıları: Hükümet, Maliye Bakanlığı ve Parlamento

Yeni ekonomi gerek kamu kurum ve politikalarının ve gerekse uygulanan iktisat politikalarının kara alma süreçlerini ve aktörlerini de yakından etkilemektedir. Özellikle iktisat politikasının önemli araçlarından olan para ve maliye politikaları ile ilgili kararların oluşturulmasında ve uygulamaya geçirilmesinde e-devlet uygulamaları ve diğer teknolojik haber alma kanalları (bilgi iletişim teknolojileri) birey vatandaşların sürece daha aktif katılmalarını da sağlamaktadır.

Para politikası karar alıcısı Merkez Bankası'dır. Bu para politikalarının karar alma sürecini politik karar alma sürecinin biraz daha uzağında kalmasına yol açmaktadır. Böylece politik sürece dahil olan aktörlerden daha bağımsız olarak para politikalarının alındığı ileri sürülebilir. Bununla birlikte yeni ekonomi kapsamında Merkez bankası kararlarının alınması ve uygulanması sırasında ve sürecinde özellikle faiz, döviz ve hisse senedi piyasalarındaki yerel ve yabancı yatırımcıların kararları ve uygulamalarının karşılıklı etkileşim içinde olduğu ileri sürülebilir. Sözü edilen piyasaları etkileyecek kararların alınması aşamasında internet vb. kanallarla içeriden bilgi sızdırılmasının kolaylaştığı bu süreçte piyasalar erken etkilenebilir ve kararlar henüz uygulamaya geçirilmeden piyasadaki tasarruf yatırım ve harcama kararları olumsuz etkilenebilir. Hatta bazen spekülative amaçlı finansal yatırımlar bu şekilde yönlendirilerek piyasalara saptırıcı etkiler meydana getirilebilir. Bu ise en genel ifade ile ekonomide refah kayıplarına ve servetlerin el değıştirmesine neden olabilir.

Maliye politikası karar alma süreci ise para politikası karar alma sürecinden farklı olarak politik karar alma süreci ile ilgilidir. Çünkü maliye politikası karar alıcısı temelde "hükümet"lerdir. Hükümetlerse parlamenter demokratik rejimlerde seçimle işbaşına gelen parlamentoda çoğunluğu oluşturan parti ya da partilerin oluşturduğu gruplardır. Parlamentoda temsilci olma hakkına sahip olan seçilmiş politikacı ve mensup oldukları partiler de maliye politikasına ilişkin alınan kararlar da önemli role sahiptirler. Bu anlamda maliye politikasına ilişkin kararların alınmasında irade "hükümet" ve "parlamentoya" aittir. Bu konudaki politikaların oluşturulmasında ve teknik alt yapılarının sağlanması ve uygulamanın yapılması konusunda ise destek güç hem devlet kurumu niteliği olan hem de siyasi temsilci ile yönetilen "Maliye Bakanlığı"dır.

Maliye politikası bilindiği gibi iktisat politikalarının amaçları doğrultusunda hükümetlerce seçilerek kullanılan araçlardan meydana gelmektedir. Bu kapsamda oluşturulan vergi, harcama, bütçe ve borçlanma politikaları özellikle parlamentoda bütçeleme sürecinde tüm temsilcilerin bilgisine ve onayına sunulur. Ancak burada söz konusu aşamanın maliye politikası uygulamalarına yön verilmesi ve karara bağlanması süreci olduğu belirtilmelidir. Çünkü politikalar ve bunlara ilişkin uygulama kararlarının oluşumu Parlamente'ya getirilmeden önce önemli diğer politik süreçlerden geçmektedir.

3.2. Maliye Politikası Karar Alma Süreci ve Yeni Ekonomi

Politik karar alma süreci, politikacılar, seçmenler, bürokrasi, baskı ve çıkar grupları ve Parlamento'dan oluşan bir süreci kapsamaktadır (Altay, 1992: 297). Politik karar alma süreci, tercihlere sahip olan vatandaşlar ile, bu tercihlerin son belirleyicisi olan Parlamente'da kesinleşip yasallaşan bir evreyi kapsar. Bireyler kamu mal ve hizmetlerine olan tercihlerini bir karara varılması için çoğunlukla politik gruplara iletirler (Buchanan, 1987: 74). Kamusal (kolektif) hizmetler ve bunlarla ilgili politikalar birey vatandaşlara bazı yükler getirir. Hizmetler, bireylere "arz fiyatı" ya da "vergi" olarak biçimlendirilmiş bir halde sunulur. Bireylerin talep ettikleri kamusal hizmetler ve uygulanan mali politikalar kapsamında (birebir karşılık esası olmamakla birlikte) ödedikleri çoğunlukla nakdi bedeller karar alma süreçlerine resmi ya da bazen resmi olmayan yollardan katılmalarına neden olabilmektedir. Örneğin Lobi faaliyetlerine, baskı ve çıkar grubu oluşum ve eylemlerine, sosyal ve politik hareketlere, dilekçe imzalama, protesto etme, kampanya vb. aktif faaliyetlere katılabilirler. Hatta bazen bu gibi demokratik katılım ve faaliyetler kapsamında tanımlanmış ve yasal olarak sınırlanmış alanların dışında da hareket edebilirler. Bireyler ya da gruplar, rüşvet verme ya da alma, bir çıkar elde etmek için hediyeleşme (irtikap), imtiyaz sağlama ve rant kollama gibi resmi olmayan ve demokratik hak ve faaliyetler kapsamında yer almayan aynı zamanda ekonomik ve sosyal refahı olumsuz etkileyen faaliyetlere girişebilirler.

Yeni ekonomi ile oluşan ve hızla gelişen e-devlet uygulamaları, kamusal hizmetlerden vatandaşların yedi gün yirmi dört saat yararlanmalarına imkân tanımaktadır. Bu durum kamu hizmeti sunumuna aracılık eden kamu çalışanı "memur" ile vatandaşın yüz yüze karşılaşmamasına yol açmaktadır. Bu çoğu zaman ispatlanamasa da varlığından herkesin haberdar olduğu rüşvet ve irtikap faaliyetlerinin ortaya çıkmamasına neden olmaktadır.

Bundan başka yolsuzluk kapsamında yer alan faaliyetlerden biri olan "ihaleye fesat karıştırma" yeni ekonominin sunduğu imkânlarla azalabilmektedir. İhale açan kurumun bunu internet sitesinde ilanı ile başlayan süreç herkesin görebileceği, hatta büyük ihalelerin zaman zaman canlı olarak yayınlanması ile iyice şeffaf olarak gerçekleşmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Böylece, rüşvet, yolsuzluk, irtikap, rant ve imtiyaz kollama davranışları ve bunların yol açtığı yozlaşma toplumda eskiye oranla daha az gerçekleşmekte ve kamu vicdanı daha az yara almaktadır.

Böylece devletin hesap verme sorumluluğu gerçekleşirken, vatandaşların da devletten bu yöndeki talepleri artacaktır. Bu ise insanların zihinlerinde ve yaşamlarında demokrasi düşüncesinin giderek gelişmesine katkıda bulunacaktır. Bireylerin kendi işlerini kendilerinin internet üzerinden takip etmeleri ve sonuçlandırmaları kamu sektöründe gereksiz istihdamın da önüne geçerek, kamu ekonomisi açısından maliyetler azalabilecektir (Akin, 2004).

Diğer yandan devletin de kırtasiyecilik vb. gibi bürokrasi de işlemlerin yapılabilmesi için gerekli olan işlem maliyetleri da giderek azalacaktır. Böylece baskıcı, kompleksli, kendini ispatlama adına trajediye dönüşen memur davranışları disipline edilebilecektir (Ulusoy, 2004).

Maliye politikasına ilişkin karar alma süreçlerinden en nihai olanı olan bütçeleme sürecinin parlamenter boyutunun canlı olarak televizyon ve internetten yayınlanması vatandaşların istedikleri zaman bu konudan en iyi şekilde haberdar olmalarına ve bilgilenmelerine imkân tanımaktadır. Bu sayede şeffaf ve takip edilebilir şekilde yapılan kamu

hizmetleri ile etkinlik sağlanırken, vatandaşların hükümetlere ve devlet kurumlarına olan güvenleri de artacaktır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Vergi, harcama, borçlanma ve bütçe politikalarına ilişkin kararların oluşturulmasında ve uygulanmasında, yeni ekonominin olumlu katkıları olduğu söylenebilir. Yeni ekonominin kamu ekonomisi açısından en bilinen ve yaygın olarak kullanılan şekli e-devlet modelidir. Kamusal hizmetlerin etkinliklerinin artırılmasında ve hizmetlerin daha aracısız ve hızla vatandaşlara sunulmasında e-devlet önemli kazanımları ortaya çıkarmaktadır. Özellikle kamusal hizmetlerin sunumunda vatandaş ile memurun karşı karşıya gelmesi bazen araçların artmasına ve kayıt dışı ekonominin oluşmasına neden olmaktadır. Rüşvet, kayırmacılık, rant kollama faaliyetleri sözü edilen kayıt dışılığa yol açarak, devlet ve toplumsal refah açısından önemli kayıpların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Bir toplumda yolsuzluk vb. suç unsurlarını hukuki ve sosyo-ekonomik desteklerin en gelişmiş dahi kurulsamamıyla yok etmek mümkün değildir. Bununla birlikte yeni ekonomi kapsamında geliştirilen teknolojik araçlar ile söz konusu olumsuzlukların azaldığı ve azaltılabileceğı söylenebilir.

KAYNAKÇA

Altay, A. (2006), Türkiye’de Beşeri Sermayenin Karşılaştırmalı Analizi, TÜGİAD Basımı, Ankara.

Altay, A. (1992), “Siyasal Süreçte Kamu mal ve Hizmetlerine Olan Siyasal Talep”, **DEÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:7, S:1, 297.

Akın, T. (2010), “E-Devlet”, www.cagipolisi.com, Erişim Tarihi: 15.11.2010.

Bennet, T. J. (1998), “Yeni Bilgi Teknolojisi ve Refah Değişen İş Dünyası” **Liberal Düşünce**, (Çev. Cahit Güran), Sayı: 9.

Buchanan, J. (1987), **Public Finance in Democratic Process**, The University of North Carolina Press, s, 74.

Demirel, D. (2006), E-Devlet ve Dünya Örnekleri, **Sayıştay Dergisi**, S.61.

İnce, N. M. (2001), Elektronik Devlet: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkânlar <http://ekutup.dpt.gov.tr/bilisim/incem/e-devlet.pdf>, Erişim Tarihi: 18.09.2010.

Kelleci, M. A. (2003); “Bilgi Ekonomisi, İşgücü Piyasasının Temel Aktörleri ve Eşitsizlik”, DPT, <http://www.bilgitoplumu.gov.tr/yayinlar.asp>, Erişim tarihi: 14.10.2010.

Sağsan, M. (2001), “E-Devlet Toplumların Yeni Umut Işığı mı?” **Stratejik Analiz Dergisi**, ASAM Yayınları, Cilt: 2, Sayı: 19, Kasım.

Stiglitz, J. (1998), “Towards a New Paradigm for Development Strategies, Policies, and Processes”, Prebish Lecture at UNCTAD, Geneva, Switzerland, 1998, s.8.

Türkiye Bilişim Şurası E-Devlet Çalışma Grubu Raporu, 04 Mayıs 2002.

Uçkan, Ö. (2003), E-Devlet, E-demokrasi ve Türkiye, Kamu yönetiminin Yeniden Yapılanması İçin Strateji ve Politikalar-I, Literatür Yayıncılık, 2003, s.47.

Ulusoy A. (2010), “E-Devlet (in) Bürokrasi (out)”, www.liberal-dt.org, Erişim Tarihi: 12.11.2010.

Yıldırım, H. ve Karakuş, E. (2010), “E-Devlet ve Uygulamaları”, www.isguc.org.tr, Erişim Tarihi: 22.10.2010.

www.members.tripod.com

MALİYE POLİTİKALARININ BELİRLENMESİNDE BÜTÇE SÜRECİ UYGULAMALARI VE TBMM-DİŞ DENETİM İLİŞKİSİ

Yrd. Doç.Dr. Engin HEPAKSAN⁸

1. GİRİŞ

Halk adına kamu gelirlerini toplama ve söz konusu gelirleri harcama konusunda “bütçe hakkı”nı elinde bulunduran Yasama organının bütçe kanunları ile yürütme organına vermiş olduğu harcama yapma ve söz konusu harcamaları toplanan gelirlerle finanse etme yetkisi sınırsız bir yetki olmayıp, bütçenin hazırlanması, uygulanması ve uygulama sonunda denetlenmesi aşamalarını kapsayan bütçe süreci ile sıkı bir ilişkisi bulunmaktadır. Bu noktada en az bütçe hakkı kadar önemli olan husus, bütçenin hazırlanması, uygulanması ve uygulama sonunda denetlenmesi aşamalarını kapsamaktadır.

Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan bir belge olarak tanımlanan bütçenin mali ve ekonomik istikrar üzerinde önemli etkileri bulunmakta ve bütçeler maliye politikalarının belirlenmesinde belirleyici olabilmektedir. Zira gerek parlamentolara verilen bütçe hakkı ve denetleme yetkisi ve gerekse de yürütme açısından bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve uygulama sonunda denetlenmesi aşamalarını kapsayan bütçe süreçleri kuşkusuz maliye politikalarının belirlenmesinde önemli bir rol üstlenmektedir.

Ülkemizde yasama organı olarak TBMM’nin millet adına egemenlik hakkını kullanmasında bütçeler önemli bir araç olup, doğal olarak bu araç üzerinde TBMM’nin denetim yapma yetkisi de bulunmaktadır. TBMM bütçe üzerindeki bu denetim yetkisini doğrudan veya yetkili bağımsız denetim organları eliyle yürütebilmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, maliye politikalarının belirlenmesinde bütçe süreçleri kadar önemli bir diğer konu, bütçe üzerinde yapılan denetimler olup, yasama organı olarak TBMM ile bir yüksek denetim organı olarak Sayıştay arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Örneğin, TBMM’nin doğrudan doğruya yaptığı denetim yasama denetimi olarak kabul edilmekte, bütçenin uygulanması sırasında veya uygulama sonucunda da yasama denetimi yapılabilmektedir. TBMM-Dış Denetim ilişkisi ise bütçe uygulamasından sonraki denetimi aşamasında ortaya çıkmakta ve Sayıştay tarafından dış denetim sonuçlarının TBMM’ye raporlanması sözkonusu olmaktadır. Bu kapsamda TBMM-Dış denetim ilişkisinin hukuki kaynaklarını; Anayasa, 5018 Sayılı Kanun ve yeni kanunlaşan 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu’nda bulabilmekteyiz.

Çalışmamızda maliye politikalarının belirlenmesinde önemli bir araç olan bütçeye ilişkin süreçler ve bu süreçlere ilişkin olarak yapılan denetimler, TBMM-Sayıştay ilişkisi bağlamında ve gerek Anayasa hükümleri ile 5018 sayılı Kanun ve gerekse de yeni yasalaşan ve Sayıştay denetimini 5018 sayılı Kanun’a uyumlaştırmayı hedefleyen 6085 Sayılı Kanun çerçevesinde değerlendirilmektedir.

⁸ Uşak Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Öğretim Üyesi, engin.hepaksan@usak.edu.tr

2. 5018 SAYILI KANUN KAPSAMINDA KAMU İDARELERİ VE BÜTÇELERİ

Ülkemizde 5018 sayılı Kanun ile kamu mali yönetimimizde, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması, mali disiplin, şeffaflık ve hesap verebilme sorumluluğunun sağlanmasına yönelik yeni bir anlayış benimsenmiş, bu amaçla eski 1050 Sayılı Kanuna göre kapsam olarak önemli değişiklikler yapılmıştır (Demircan, 2006: 36). 5018 sayılı Kanun ile genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar “**merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri**” olarak nitelendirilmiş, bu idarelerle birlikte sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin tümü, bu Kanuna göre mali yönetim ve kontrole tabi tutulacak olan “**genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri**”ni oluşturmuştur.

Genel yönetim kapsamındaki idareler ve bu idarelerin bütçelerine ilişkin genel bilgilere Kanun’un ikinci, üçüncü ve onikinci maddelerinde yer verilmiştir. Her üç maddeyi de birlikte değerlendirdiğimizde. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden *genel bütçeli idareler*, devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerini; *özel bütçeli idareler*, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresini; *düzenleyici ve denetleyici kurumlar*, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumu; *sosyal güvenlik kurumu*, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan ve Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresini; *mahalli idareler*, yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri ifade etmektedir. Bu idarelerin her birinin bütçeleri de birlikte genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçesini oluşturmakta ve Kanuna göre kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamamaktadır.

3. KAMU MALİ YÖNETİMİMİZDE BÜTÇE SÜREÇLERİ

“Kamu mali yönetimi” kavramı 5018 Sayılı Kanunda; “*Kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçler*” şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanım ile Kanunun amacına yer veren birinci madde hükmü birlikte değerlendirildiğinde ülkemizde bütçe süreci ve politikalarının şu temel amaçlar etrafında toplandığı görülmektedir; Kamu kaynaklarının (i) *etkili*, (ii) *ekonomik*, (iii) *verimli* kullanılması, (iv) *hesap verebilirlik*’in sağlanması, (v) *mali saydamlık*’ın sağlanması. Bu amaçlarının gerçekleştirilmesi amacıyla yönelik olarak getirilen en önemli düzenlemeler ise yedi yıllık kalkınma planlarıyla da uyumlu olacak şekilde *orta vadeli program*, *orta vadeli mali plan* ile uyumlu *çok yıllık bütçeleme* sistemine geçilmesi, kamu kurumlarına *stratejik plan* hazırlama zorunluluğu getirilmesi ve *performans esaslı bütçeleme* sistemine geçilmesidir (Biçer ve Şahin, 2009: 20).

Kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsayan 5018 sayılı Kanun ile bütçe süreçleriyle ilgili olarak getirilen diğer yeni düzenlemeler; idarelerin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde gösterilmesi, *iç kontrol* sistemlerinin güçlendirilmesi ve *iç denetim* sisteminin kurulması, Sayıştay denetiminin kapsamının genişletilmesi (Köse, 2010: 7), *tahakkuk esaslı muhasebe* sistemine geçilerek bütün gelir ve giderlerin tahakkuk esasına göre gelir ve gider hesaplarına, bütçe gelir ve giderlerinin ise nakit esasına göre bütçe hesaplarına kaydedilmesidir (Öner, 2009: 279). Diğer taraftan bu Kanun ile bütçe sürecinde kamu idarelerinin görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiş, kamu idarelerine önemli esneklikler getirilerek, harcama öncesi kontrol görevi kurum yönetimine devredilmiştir. Bu kapsamda, kamu mali yönetiminde yetki-sorumluluk dengesi yeniden kurularak, yetkisiz sorumluluk ile yetkili sorumsuzluk sorunu aşılmaya çalışılmıştır (Aktan, 2009: 110).

Bütçe sürecinde bir diğer önemli gelişme ise kamunun yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak “*Kamu Mali Yönetim Projesi*” kapsamında, 2002 yılından itibaren uluslararası standartlara uygun ve kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırmaya yer veren **analitik bütçe sınıflandırması** uygulamasına geçilmesidir (BUMKO, 2010). Analitik bütçe sınıflandırması içerisinde kurumsal sınıflama, siyasi veya bürokratik olarak yönetim yetkisini temel kriter almakta, fonksiyonel sınıflama, devlet faaliyetlerinin ve bu faaliyetlere yönelik harcamaların zaman serileri boyunca izlenmesi ve uluslararası karşılaştırma yapabilmeye zemin hazırlanmasını amaçlamakta, ekonomik sınıflama ise devlet faaliyetlerinin ekonomi üzerindeki etkilerini izlemeye çalışmaktadır (Mutlu ve Gökdemir: 2009: 423).

3.1. Bütçe Sürecinde Uygulanacak Olan Politikaların Belirlenmesinde Siyasal Sürecin Yeri

Kamusal karar alma sürecinde yönetenler olarak çeşitli görevlerde bulunan kişiler, gerçek hayattaki özel kişiler ve bireyler olarak da birbirlerinden temelde farklı değillerdir. Burada metodolojik tutarlılığın bir gereği olarak özel ve kamusal tercihlerde bulunan kişiler aynı davranış motivasyonu içerisinde hareket etmektedirler (Buchanan ve Brennan, 1980: 5). Esas itibarıyla, siyasal süreç içinde faaliyette bulunan bireyler ile piyasa sürecinde davranışta bulunan bireyler de aynıdır. Dolayısıyla siyasal kararlar, bireyler üstü her şeyi bilen bir varlık tarafından alınmamakta, piyasa kararları gibi bireylerce alınmaktadır (Buchanan, 1972: 12). Bu düşünce karşımıza ‘*siyasal süreç*’ kavramını çıkarmaktadır ki, bu süreçte rol alan aktörlerin davranış motivasyonlarını devletin temel birimleri olan yasama, yürütme ve yargı alanına da uygulamak böylece mümkün hale gelmektedir (Savaş, 1997: 31).

Kamu ekonomisinde hangi malların ne miktarda ve kimin için üretileceği konularındaki kararlar siyasal süreç içerisinde alınmaktadır. Siyasal süreçte rol alan aktörler ise esas itibarıyla siyasal partiler, bürokrasi, seçmenler ve baskı ve çıkar gruplarından oluşmaktadır. Siyasal süreçte rol alan aktörlerden siyasal partiler ve bürokrasi siyasal sürecin arz yönünü, seçmenler ile baskı ve çıkar grupları ise siyasal sürecin talep yönünü oluşturmaktadırlar.

Parlamente demokrasi ile yönetilen ülkelerde kamusal karar alma konusundaki en yetkili organ, yasama ve yürütme organlarına temsilcilerini gönderen siyasal partiler olmaktadır. Siyasal partiler içerisinde en fazla seçmen oyunu alan parti kamu ekonomisinde karar alma yetkisine sahip olmaktadır. Siyasal partilerin seçimi kazanabilmelerinin bir şartı seçmenlerin sorunlarına çözüm bulmaları gerekliliğidir. Bu durum siyasal partilerin oy maksimizasyonu sağlayabilmelerinin bir şartını oluşturmaktadır. Diğer taraftan böyle bir sistemin bireyler açısından olumsuz bir yönü, temsilcilerin her bir seçmenin tercihlerini yansıtamayabileceği olgusudur. Bunun sebeplerinden birisi temsilcilerin kamusal kararları belirli baskı ve çıkar grupları lehine ve bunun dışında kalanların aleyhine alabilmesidir. Diğer taraftan bürokratik yapının da siyasal süreçte karar almayı yönlendirici etkisi bulunabilmektedir.

Yasama organı kanunların çıkarılması ve kamu harcamalarının düzeyinin belirlenmesini sağlarken, bürokratik yapı da, alınan bu kararları yürütme ve uygulamakla görevlidir. Aynı zamanda teknik ve uzmanlık isteyen konularda da bürokrasiden önemli ölçüde yararlanılmaktadır. Bürokratik yapının fayda maksimizasyonu da farklı şekillerde (bütçe payı, çalışma koşulları, maaş, terfi ve görevde yükselme imkân ve olanakları vb.) olabilmektedir (Ekelund ve Tollison, 1986: 452).

Birer seçmen olarak bireylerin ise karar alma sürecine katılmalarından bir tanesi oy mekanizması ile olmaktadır. Oy veren bireyler olarak seçmenler, oy verecekleri siyasal partinin iktidara gelmesi durumunda bundan diğerlerine göre daha yüksek faydalar elde edeceklerini hesaplarlar. Ortak ekonomik ve sosyal çıkarlar elde etmek amacıyla sistemli bir şekilde organize olan grup ve kuruluşlar olarak baskı ve çıkar grupları da, siyasal karar alma sürecinde bireysel olarak etkin olmanın güçlüğü sebebiyle bir araya gelen kişiler tarafından kurulur ve ortak bir amaca sahiptirler.

Parlamente demokratik rejimlerde maliye ve iktisat politikalarının oluşturulmasında temel kaynaklar anayasa ve kanunlardır. Siyasal süreç içerisinde yer alan aktörlerin beklenti ve talepleri, siyasi erki elinde bulunduran iktidarın öncelikleri çerçevesinde politika gündemini oluşturur. Politika gündeminde yer alan bu beklenti ve talepler, siyasi süreç içinde yasama organı ve yürütme organının yer aldığı bir karar mekanizması içinde kamu hizmeti ve siyasi tercihler olarak ortaya konur. Bütçe kanunları ile kamu politikaları toplumsal ihtiyaçlara ve siyasal beklentilere göre önceliklendirilir ve bunlara milli gelirden ne kadar pay ayrılacağı kararlaştırılır. Bu süreç, esas itibariyle politik bir olgudur. Bu açıdan bütçe süreci, politik kararların belirli programlara bağlanması olarak da nitelendirilebilir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 213- 214).

3.2. 5018 Sayılı Kanun Kapsamında Bütçe Süreci Uygulama ve Politikaları

Bütçe süreci, esas itibariyle bütçeye ilişkin kararların alınması, alınan kararların uygulanması ve uygulama sonuçlarının denetimini kapsamakta olup, bütçe sürecinde dört önemli aşama vardır. Bu aşamalar, politikanın oluşturulması, bütçenin hazırlanması, bütçenin uygulanması, kontrol-değerlendirme aşamalarıdır. Ekonomik istikrar ve refahı sağlamak üzere uygulamaya konulan maliye politikasının bazı araçları kullandığı bilinmektedir. İşte bu araçlardan önemli bir tanesi de bütçe politikasıdır. Maliye politikasının bir aracı olarak böyle bir bütçe politikası süreci için ilk olarak, uygulanacak olan *politikanın planlanması ve oluşturulması*, daha sonra yapılan politikaya uygun bir *bütçenin hazırlanıp uygulanması* gerekir. İzleyen aşamada ise sürecin tamamlanması için *bütçe uygulamalarının değerlendirilmesi ve denetiminin gerçekteştirilmesi* büyük önem arz etmektedir. Böyle bir süreçte izlenen bütçe politikasının temel amacı, toplum bireylerinin devlete vermiş olduğu yetkinin kullanılması olup, devlet bu yetkiyi kullanırken neler yaptığının ve neler ürettiğinin hesabını vermiş olmaktadır (Kesik, 2005: 51).

3.2.1. Stratejik Plan – Performans Programı – Faaliyet Programı İlişkisi ve Çok Yıllı Bütçeleme Süreci

5018 Sayılı Kanun ile planlı bütçeleme süreci çerçevesinde kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir ilişki kurulmuştur. Bu sıkı ilişkiye bağli olarak oluşturulacak olan bütçe süreci ve politikaları ise yukarıda ifade edildiği üzere, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli kullanılması, hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanmasını gerçekteştirmeye çalışacaktır. Bu amaçla orta vadeli program ve buna uyumlu orta vadeli mali plan hazırlanacak, bunlara dayalı olarak hazırlanacak bütçelerde izleyen iki yılın bütçe tahminlerine de yer vermek suretiyle çok yıllık bütçeleme sistemi uygulanacak, stratejik planlama ve performans dayalı bütçelemeye yer verilecektir. Performans esaslı bütçeleme modeli ise üç unsuru içermektedir. Bunlar, orta ve uzun vadeli stratejik plan, bu planların yıllık uygulamalarını göstermek ve bütçeye dayanak oluşturmak üzere performans programı ve performans programı uyarınca yürütölen faaliyetlerin sonuçlarının performans dayalı olarak raporlandığı yıllık faaliyet raporudur (Öner, 2009: 277).

Stratejik planların önemi orta vadeli program ve orta vadeli mali planın hazırlığında dikkate alınması, makro düzeydeki politikalarla uyumunun sağlanmasından kaynaklanmakta olup, buradaki ilişki iki yönlüdür. Bir taraftan stratejik planlar bu belgelerle uyumlu olarak hazırlanırken, diğer taraftan da stratejik planlarda yer alan bilgiler bu belgelere girdi niteliğinde bilgiler sunmaktadır (Erüz, 2005: 69). Stratejik plan, “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” şeklinde tanımlanmakta olup, kamu idareleri katılımcı yöntemlerle ve kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirilmesini yapmak amacıyla kendi stratejik planlarını hazırlamaktadırlar.

Yukarıda ifade ettiğimiz üzere bütçe politikasının bir maliye politikası aracı olarak uygulanabilmesi için öncelikle *planlanması ve oluşturulması* dediğimiz aşama bu aşamadır. Bu aşamada kamu idareleri kamu kaynaklarının etkili, verimli ve ekonomik olarak kullanılması amacını gözeterek, kendi planlarını kalkınma planları ile uyumlu hale getirmeye çalışmaktadırlar. Devlet ise tüm kamu idarelerinin stratejik planlarını gözeterek, orta vadeli program-orta vadeli mali plan-kalkınma planı uyumunu sağlamakta, diğer maliye ve iktisat politikaları ile de uyumlu olacak şekilde bütçe politikalarını planlamakta ve oluşturmuş olmaktadır. Bütçe politikalarının planlanma ve oluşturulma aşamasının önemi, bütçe sürecinde kaynak dağılımının bu aşamada belirleniyor olmasından kaynaklanmaktadır. 5018 Sayılı Kanun bütçe sürecinde bu aşamaya büyük önem vermiş ve orta vadeli program ile orta vadeli mali planın hazırlanması zorunluluğu ile performans dayalı çok yıllık bütçe anlayışını getirmiştir. Oluşturulmak istenilen hükümet politikaları da bu anlayışa uygun olarak ortaya konulmaktadır (Aktan, 2009: 112).

Bu konu esasında İktisat politikası amaçlarıyla maliye politikası amaçları arasındaki uyumun sağlanması açısından da büyük önem arz etmektedir. Nitekim ekonomik ve mali istikrar, büyüme ve refah artışı amaçlarının gerçekleştirilebilmesinde hiçbir politika tek başına yeterli olamayacağı gibi, bunların birbirleriyle eşgüdüm içerisinde uygulanması gerekliliği bulunmaktadır. Nitekim 5018 sayılı Kanun, bütçe sürecinin ilk aşaması olarak iktisat ve maliye politikalarının eşgüdüm içerisinde oluşturulmasına yönelik hükümlere yer vermiştir. Örneğin Kanunun onüçüncü maddesinde “*Bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde aşağıdaki ilkelere uyulur: a) Bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında, makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak esastır. b) c) Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir. d) Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir.*” şeklinde hükümlere yer verildiği görülmektedir.

Bütçe sürecinin hazırlık aşamasında stratejik plan-orta vadeli program-orta vadeli plan ilişkisine dayalı olarak gelecek yıl için hazırlanacak ve parlamentoya onay için gönderilecek bütçelerde izleyen iki yılın bütçe tahminlerine de yer verilerek performans esasına dayalı çok yıllık bütçeler hazırlanmaktadır. Bu süreç temelde üç yapı üzerine kurulmuştur. *Birincisi*, makroekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılacak toplam kaynağın yukarıdan aşağıya doğru tahmin edilmesi; *İkincisi*, hem devam etmekte olan ve hem yeni uygulanacak olan faaliyet ve projelerin maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesi; *Üçüncüsü* ise toplam kaynaklarla bu maliyetleri karşılaştıran bir süreçtir. Böyle bir uygulamanın getirdiği en önemli yenilik, sunulacak kamu hizmetlerinin büyüklüğünün, eldeki mevcut kaynaklara göre çerçevesinin çizilmesi, bir diğer deyişle karar alma mekanizması ile eldeki kaynak paketinin sıkı bir ilişki içinde olması ve (Kesik, 2010: 28).

Bütçe politikalarının planlanma ve oluşturulması ile hazırlanması kadar önemli bir diğer konu, stratejik planlarda belirtilen temel ilke ve hedeflerin bütçe üzerinde uygulama alanı bulabilmesidir ki, bu noktada stratejik planların bütçe ile ilişkisi performans programları ile sağlanmaktadır. Bu doğrultuda kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmakta ve yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programlarını hazırlamaktadırlar.

Planlanan bütçe politikalarının hazırlanıp uygulanmasından sonra, bütçe sürecinin tamamlanabilmesi için ise, bütçe uygulamalarının değerlendirilmesi ve denetiminin gerçekleştirilmesi gerekir ki, bu aşamada en önemli belgelerden birisi ise kamu idarelerinin hazırlamış oldukları faaliyet raporlarıdır. Kamu idarelerinin üst yöneticileri ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu

hazırlamaktadırlar. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklamaktadır.

3.2.2. Bütçe Hazırlama ve Onay Süreci

5018 sayılı Kanununda bütçe “belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge” şeklinde tanımlanmış olup, tanımda bütçe bir belge olarak görülse de bütçenin uygulanması için bu belgenin kanunlaşması gerekmektedir. Parlatmentonun, giderleri yapma ve gelirleri toplama konusunda yürütmeyi yetkilendirmesi gerekmekte, bu durumda bütçenin yürürlüğe girmesi ancak kanunla olmaktadır (Aktan, 2009: 111). Bütçe süreçleri “hazırlık ve onay-uygulanma-uygulanma sonrası” yönleriyle dinamik ve sarmal bir sürece işaret etmekte olup, veri bir yıla göre değerlendirdiğimizde, üç tür bütçe sözkonusu olabilmektedir. Birincisinde, önceki yılda onaylanıp kanunlaşan ve içinde bulunulan yılda uygulanmaya başlanan bir bütçe sözkonusudur. İkincisinde, önceki yılın öncesindeki yılda onaylanıp kanunlaşan, önceki yılda uygulanan bütçenin içinde bulunulan yılda kesin hesabının ortaya çıkarılması sözkonusudur. Üçüncüsünde, içinde bulunulan yılda hazırlanıp onaylanacak ve kanunlaşacak ve gelecek yılda uygulanacak olan bir bütçe sözkonusudur.

5018 Sayılı Kanuna göre merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, *Bakanlar Kurulu*’nun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak, kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde *Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı* tarafından hazırlanan *orta vadeli programı* kabul etmesiyle başlamaktadır.

Bütçe hazırlığı ile ilgili ikinci önemli belge *orta vadeli mali plandır*. Orta vadeli mali plan, temel ekonomik hedeflerin belirlendiği orta vadeli program ile uyumlu olmak zorundadır. Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve *Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü* tarafından hazırlanan orta vadeli mali plan, Haziran ayının onbeşine kadar *Yüksek Planlama Kurulu* tarafından karara bağlanır. Orta Vadeli Mali Plan, Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlandıktan sonra Resmi Gazete ile Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü’nün internet sayfasında yayımlanır.

Bu doğrultuda, kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; *Bütçe Çağrısı* ve eki *Bütçe Hazırlama Rehberi* Maliye Bakanlığı tarafından, *Yatırım Genelgesi* ve eki *Yatırım Programı Hazırlama Rehberi* ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından hazırlanarak Haziran ayının sonuna kadar Resmi Gazetede yayımlanmaktadır.

Yukarıdaki süreçten de görüldüğü üzere, bütçe hazırlama sürecinde Bakanlar Kurulu, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Yüksek Planlama Kurulu gibi önemli kurumlar görev almaktadır.

3.2.2.1. Gider Bütçesinin Hazırlanma Süreci

Gider bütçesinin hazırlanması ile ilgili genel ilke ve standartlar *Bütçe Çağrısı* ve *Yatırım Genelgesi* ile belirlenmektedir. Bütçe çağrısı, gelecek yıl bütçesinin hazırlanmasında uyulacak genel esasları içeren ve bütçe hazırlığında yer alacak idareler ile piyasalara verilecek mesajları belirleyen bir belgedir. Yatırım genelgesi de yatırım programının hazırlanmasında uyulacak genel esasları içeren diğer bir belgedir. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan *Bütçe Hazırlama Rehberi* ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından hazırlanan *Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*, Bütçe Çağrısı ve Yatırım Genelgesinin ekleri niteliğindeki belgelerdir. Her iki rehber de bütçenin hazırlanmasında uyulacak teknik esasları, standartları ve birim maliyetleri, bütçe sınıflandırması ile gelecek yılda faaliyet ve projeler için ödenek tahsisinde

takip edilecek genel prensipleri içermektedir. Bu belgeler en geç Haziran ayının sonuna kadar Resmi Gazetede yayımlanmaktadır (Aktan, 2009: 112).

Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında; (i) Orta vadeli program ve mali planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar, (ii) Kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları, (iii) Kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı, (iv) İdarenin performans hedefleri dikkate alınmaktadır

Kamu idareleri, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gider tekliflerini hazırlamaktadır. Gider teklifleri Orta Vadeli Mali Planda yer verilen “Ödenek Teklif Tavanları” dikkate alınarak hazırlanmaktadır. Gider teklifleri “*ekonomik sınıflandırma-analitik bütçe sınıflandırması birinci düzey gider kodları*”na göre (i) Personel Giderleri, (ii) Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri, (iii) Mal ve Hizmet Alım Giderleri, (iv) Faiz Giderleri, (v) Cari Transferler, (vi) Sermaye Giderleri, (vii) Sermaye Transferleri, (viii) Borç Verme, (ix) Yedek Ödenekler’den oluşmaktadır. “*fonksiyonel sınıflandırma-analitik bütçe sınıflandırması birinci düzey fonksiyonel kodlar*”a göre ise; (i) Genel Kamu Hizmetleri, (ii) Savunma Hizmetleri, (iii) Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri, (iv) Ekonomik İşler ve Hizmetler, (v) Çevre Koruma Hizmetleri, (vi) İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri, (vii) Sağlık Hizmetleri, (viii) Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri, (ix) Eğitim Hizmetleri, (x) Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri’nden oluşmaktadır. Ödenek teklifleri üç yıllık bir dönemi kapsayan bütçe teklifi olarak, idarenin Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından Maliye Bakanlığı e-bütçe sistemine girilerek birim bazlıdan kurum bazlıya dönüştürülüp konsolide edilerek gider bütçe fişine dönüştürülmektedir.

Gider ve gelir teklifleri, ekonomik ve mali analiz yapılmasına imkân verecek şekilde Maliye Bakanlığı’nın uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlemiş olduğu ve yukarıda belirtilen sınıflandırma sistemine göre gerekçeli olarak hazırlanmakta, yetkilileri tarafından imzalanmış olarak Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı’na gönderilmektedir.

Kamu idarelerinin *yatırım teklifleri* ile ilgili formlar, fizibilite raporları ve yeni projeler DPT Müsteşarlığı’nın internet sitesi üzerinden elektronik ortamda veri girişleri yapılarak değerlendirilmek üzere aynı süre içinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’na verilmektedir.

Gider ve gelir teklifleri Maliye Bakanlığı’na ve yatırım teklifleri DPT Müsteşarlığı’na verildikten sonra her iki kurum, bu teklifleri, devam eden faaliyet ve projeler ile ilk defa başlanacak olanlar ya da önceki yıllarda ödenek tahsis edilip de yeniden ödenek tahsis edilmeyecekler bakımından önceden belirlenmiş ilke, esas ve öncelikler bakımından incelerler. Teklifler üzerinde gerekli incelemeler tamamlandıktan sonra idareler, bütçe tekliflerinin yerindeliğini belirlemek ve yapılacak teknik analizlere katkı yapmak üzere bütçe görüşmelerine çağırılırlar. Ağustos ve Eylül aylarını kapsamak üzere Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ile DPT, bütçe görüşme takvimi yayınlamaktadır. Bu takvim doğrultusunda kurumlarla gelir ve gider bütçe teklifleri Maliye Bakanlığı uzmanları, yatırım bütçe teklifleri ise DPT uzmanları ile müzakere edilerek yapılan görüşmeler neticesinde kurumların ihtiyaçları ekonomik gelişmeler ve ön görülen hedef ve tahminler doğrultusunda şekillenmektedir. Bütçe görüşmeleri konusunda belirtilmesi gereken husus, bütçe görüşmesi yapılmasının 5018 sayılı Kanunda zorunlu tutulmaması ve her iki idarenin takdirine bırakılmış olmasıdır. Uygulamada ise kamu idarelerinin yetkilileriyle Ağustos ayının ikinci yarısından itibaren bütçenin TBMM’ye sunulmasına kadar geçen süre içinde görüşmeler yapılabilmektedir (Aktan, 2009: 114).

Nitekim ilk görüşmeler neticesinde bütçe tekliflerinin şekillenmesinden sonra, kurumlar Ekim ayında tekrar Ankara’ya çağrılmakta, böylece kesinleşen yatırım (sermaye) ödeneklerinin vizesi DPT tarafından yapılarak e-bütçe sistemine giriş yapılmakta, bütçe tasarısı haline dönüştürülerek çıktıları e-bütçe sisteminden alınıp kurumun en üst yöneticisi ve ilgili bakan tarafından “*Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Ödenek İcmal Tablosu*” imzalandıktan sonra üç

yıllık dönemi kapsayan bütçe tasarısının, 4 takım çıktısı Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'ne teslim edilerek (17 Ekim son teslim tarihidir) bütçe tasarı süreci tamamlanmaktadır.

3.2.2.2. Gelir Bütçesinin Hazırlanma Süreci

Çok yıllık bütçeler, hükümetlerin gelecek üç yıla ilişkin kaynak kullanımı ve kaynak toplama konusunda kamuoyuna bir taahhüdünü ifade etmektedir. Bu nedenle çok yıllık bütçeleme hem gider hem de gelir tahminlerini kapsamakta, Maliye Bakanlığı gelecek üç yıla ilişkin vergi ve gelir politikalarını oluştururken, bunun bütçe gelirlerine olan yansımalarını da dikkate alarak tahminleme yapmaktadır (Kesik, 2005: 56- 57).

Ülkemizde bütçenin hazırlık sürecinde, genel bütçe gelir teklifi Maliye Bakanlığı tarafından, diğer bütçelerin gelir teklifleri ise ilgili idareler tarafından hazırlanmaktadır. Üç yıllık bir dönemi kapsayan gider bütçe tekliflerinin, idarenin Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından birim bazlıdan kurum bazlıya dönüştürülüp konsolide edilerek bir tablo halinde hazırlanması doğrultusunda, idarenin gelir bütçesi hazırlanır. Gelir bütçesi “analitik bütçe sınıflandırması birinci düzey gelir kodları”na uygun olarak (i) vergi gelirleri, (ii) sosyal güvenlik gelirleri, (iii) teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, (iv) alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, (v) diğer gelirler, (vi) sermaye gelirleri, (vii) alacaklardan tahsilâtlardan oluşmakta olup, bu gelirlerin toplamı gelir cetveli olarak (B cetveli) e-bütçe sistemine girilip onaylanmaktadır. Bu şekilde kamu idareleri üç yıllık dönemini kapsayan bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlamakta ve yetkilileri tarafından imzalanmış olarak Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na gönderilmektedir.

En geç Ekim ayının ilk haftası içinde makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesi ve böylece son şeklinin verilmesinden sonra, Maliye Bakanlığı tarafından konsolide edilen merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ile milli bütçe tahmin raporu, mali yılbaşından en az yetmişbeş gün önce yani 17 Ekim tarihine kadar Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulmaktadır. Tasarı ve ekleri, görüşülmek üzere Plan ve Bütçe Komisyonuna sevk edildikten sonra, hemen bütçe görüşme takvimi yayınlanır. Bu takvim doğrultusunda Kurumlar (üniversiteler) 60 takım kurum bütçe tasarısını, kurum bütçe tasarısına göre revize edilmiş olan 60 takım kurum performans programını ve 40 takım bir önceki yılın kesin hesap kanun tasarısını TBMM Plan ve Bütçe Komisyon Başkanlığına teslim eder. Komisyonlarda tüm kurumların bütçe tasarıları elli beş gün içinde görüşülüp oylandıktan sonra, Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı görüşülmek üzere Komisyon raporu ile birlikte Genel Kurula gönderilir.

Plan ve Bütçe Komisyonu, bütçe kanun tasarısının görüşmelerinde gelir azaltıcı ya da gider artırıcı tekliflerde bulunabilir ve bütçe kanun tasarısı üzerinde her türlü değişikliği yapma yetkisi bulunmaktadır. TBMM üyeleri ise, merkezi bütçe kanunu tasarısının Genel kurulda görüşülmesi sırasında gider artırıcı veya gelir azaltıcı önerilerde bulunamazlar. Genel kurul, yirmi günlük süre içerisinde bütçeleri daireler ve bölümler itibarıyla ayrı ayrı görüşür ve oylar. Daireler ve bölümler itibarıyla bütçeler görüşüldükten sonra, bütçenin tümü oylanır. Genel kurulda yapılan görüşmelerin ardından, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan bütçe mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girer (Aktan, 2009: 114- 117). Bu süreç tamamlandıktan sonra kurumlar ocak ayında performans programlarını kamuoyuna açıklarlar ve 15 Mart tarihine kadar Maliye Bakanlığına ve DPT gönderirler Bütçenin parlamento tarafından onaylanması, yürütme organına yasama organı tarafından “bağlı yetki” verildiğini göstermektedir. Yasama organı bütçe kanunu ile yürütme organına devlet gelir ve giderleriyle ilgili işlemleri yapma izin ve yetkisini vermekte, ancak bütçe hakkına sahip olmasının doğal sonucu olarak da hükümeti denetlemektedir (Bağlı, 2009: 485- 486).

3.2.3. Bütçelerin Uygulanma Süreci

Bütçe hazırlık sürecinin tamamlanması ve merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısının TBMM tarafından kabul edilerek kanunlaşmasından sonra, bütçe kanununun uygulama safhası başlamaktadır. Bu aşamada ilk olarak Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ilgili yıl harcama ve bütçe uygulamalarına ilişkin olarak, bütçe uygulamalarının başladığı tarihten bir gün öncesi olan otuzbir Aralık tarihinde “*Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Genelgesi*” yayımlamaktadır. Bu genelge kapsamında harcamaların kamu finansman dengesi de dikkate alınarak gerçekleştirilmesi, gelir ve giderlerin hesaplara alınmasında sağlanan standardın korunması ve bütçe işlemlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi bakımından 5018 Sayılı Kanunun ödeneklerin kullanımına yer veren yirminci maddesine dayanılarak bazı esaslar getirilmektedir. Buna göre; kamu idarelerince hazırlanacak “*ayrıntılı harcama programı*” ile “*ayrıntılı finansman programı*” yürürlüğe girinceye Merkezi Yönetim Bütçesinde yer alan ödenekler kullanılırken, Maliye Bakanlığınca serbest bırakılan/bloke tutulan ödenekler hariç olmak üzere, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerinde yer alan ödeneklerden; personel giderlerinin % 15’i, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinin % 15’i, mal ve hizmet alımı giderlerinin % 8’i, faiz giderlerinin %15’i, cari transferlerin % 8’i serbest bırakılarak e-bütçe sisteminde kullanıma açılmaktadır.

Diğer taraftan harcamalar, serbest bırakılan ödenekler dahilinde “*ödenek gönderme belgesi*” düzenlenmek suretiyle gerçekleştirilmektedir.

İzleyen süreçte idarelerin Strateji Geliştirme Daire Başkanlıkları tarafından “*Üç Aylık Nakit Talep Formu*” düzenlenerek Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü’ne gönderilmektedir.

İdarelerin üst yöneticisi tarafından onaylanan *ödenek dağılımı* 07.01.2011 tarihine kadar Maliye Bakanlığı e-bütçe sistemine girilip onaylandıktan sonra, idare Strateji Geliştirme Daire Başkanlıkları tarafından harcama birimlerine yazılı olarak bildirilmektedir. İdarenin harcama birimleri ise ödenek dağılımı ile planlanan ödenekler kadar değil, kendilerine ödenek gönderme belgesi ile gönderilen ödenekler kadar harcama yapma yetkisine sahip olmaktadır.

Bütçe uygulamaları sürecinde diğer taraftan kamu gideri, kamu geliri, hazine işlemleri ve taşınır taşınmaz mallar üzerinde idari kontrol veya denetimler yapılmaktadır. 5018 Sayılı Kanun’a göre bütçe sürecinde yer alan temel aktörler; Bakan, üst yönetici, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlileri, mali hizmetler birimi yöneticisi, muhasebe yetkilisi, harcama yetkilisi mutemedi, muhasebe yetkilisi mutemedi, mal yönetiminde görev alanlar ve iç denetçilerdir (Bağlı, 2009: 487).

Bütçe sürecinde Bakanlar gerek Anayasa ve gerekse de 5018 sayılı Kanun gereğince, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından sorumlu tutuldukları gibi, bu çerçevede kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda da Başbakana ve TBMM’ye karşı sorumlu tutulmuşlardır.

Bütçe sürecinde Bakanların TBMM’ye olan sorumluluklarının kapsamı “kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı”dır. Kanun gereği harcama yetkilisi olmayan ve dolayısıyla harcama sürecinde doğrudan rol almayan bakanların üstlendiği bu sorumluluk, harcamaların mevzuata aykırılığından kaynaklanan mali bir sorumluluk değildir. Harcama yetkilisi olmayan Bakanın kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını nasıl sağlayabileceği konusunda açık bir hüküm bulunmamasıyla birlikte, Bakanların bu sorumluluğu; Anayasa, 3046 sayılı Kanun, teşkilat yasaları, personel kanunları, 4483 sayılı kanun gibi ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde yerine getirmesi beklenebilir (Bağlı, 2009: 488).

3.2.4. Bütçelerin Denetim Süreci

Denetim, sonuçlar üzerinde yapılan ve sonuçları inceleyen bir faaliyettir. 5018 sayılı Kanun, denetimi iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayırmakta ve iç denetimi, mali kontrol sistemini oluşturan alt unsurlardan birisi olarak zikretmektedir. Buna karşın dış denetim ise, harcama sonrası Sayıştay tarafından yapılan ve denetleme, yargılama ve raporlama işlevlerini ifade etmektedir. Bu çerçevede bütçenin kontrolü ve denetimi farklı anlamları içermekte ve bütçe işlemlerinin mali kontrol ve denetim süreçleri, kamu mali yönetiminde çeşitli görev ve yetkilerle donatılmaktadır (Kuluçlu ve Hepaksaz, 2009: 112- 113).

Bütçe üzerinde yapılan denetimler, esas itibariyle *idari denetim*, *yargı denetimi* ve *yasama denetimi* olarak üçe ayrılmaktadır (Ergun, 2004: 288). Son yıllarda Ülkemizdeki yasal düzenlemeler incelendiğinde ve bireylerin bilgiye ulaşım imkânının artması ve bu bilgilerin sorgulanması neticesinde *kamuoyu denetimi* de kamu idaresi bütçelerinin denetiminde önemli bir araç haline gelmektedir.

3.2.4.1. İdari Denetim

İdari denetim, yönetimle ilgili iş ve eylemlerin ya da hukuki kararların, idari kuruluşlar tarafından yönetsel araç ve yöntemlerle denetlenmesini ifade etmektedir (Sanal, 2002: 31). Bütçe sürecinde idari denetim, idarenin kendi bünyesinde, örneğin harcama birimleri, muhasebe veya mali hizmetler birimi, iç denetim birimlerinde gerçekleştirilebileceği gibi, idarenin dışında kalan, örneğin Maliye Bakanlığı, Kamu İhale Kurumu veya Devlet Planlama Teşkilatı gibi diğer idareler tarafından da gerçekleştirilebilmektedir. Diğer taraftan bütçe sürecinde gerçekleştirilen idari denetim, bütçenin hazırlanması aşamasında yapılabileceği gibi, bütçenin uygulanması aşamasında veya bütçenin uygulanmasından sonraki denetim aşamasında da gerçekleştirilebilmektedir.

Bütçenin Hazırlanması Aşamasında İdari Denetim

Merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısının hazırlanmasından ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonun sağlanmasından Maliye Bakanlığı, kamu yatırım programının hazırlanmasından ise DPT Müsteşarlığı sorumlu tutulmuştur. Diğer taraftan merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin yatırım programında yer alan proje ödeneklerinin belirlenmesi sürecinde, bütçe bütünlüğünün sağlanması açısından Maliye Bakanlığı ile DPT Müsteşarlığı işbirliği yapmaktadır.

Bütçe hazırlama sürecinde kamu idarelerinin strateji geliştirme birimlerinin, üst yöneticilerin, Maliye Bakanlığının, DPT'nin, Yüksek Planlama Kurulunun, Bakanlar Kurulunun ve TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunun yerine getirdiği işlevler ön kontrol olarak nitelendirilmektedir (Candan, 2007: 138).

Bütçenin Uygulanması Aşamasında İdari Denetim

Bütçe uygulaması aşamasında idari kontrol ve denetimler, (i) *iç kontrol*, (ii) *hiyerarşik denetim* ve (iii) *diğer idareler tarafından yapılan denetimler* şeklinde gerçekleştirilebilmektedir.

(i) İç Kontrol: İç kontrolün işleyişine ilişkin olarak kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemleri; *ön mali kontrol*, *harcama birimleri*, *muhasebe ve mali hizmetler*, ve *iç denetimi* kapsamaktadır.

Ön mali kontrol, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile mali hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsamaktadır. Ön mali kontrol süreci ise, mali karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşmaktadır.

Harcama birimi 5018 sayılı Kanunda “kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birim” olarak ifade edilmiştir. Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir

harcama biriminin en üst yöneticisine *harcama yetkilisi* denilmiştir. Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu tutulmuşlardır.

İç kontrol sisteminde yer alan aktörlerden bir diğeri de *gerçekleştirme görevlileri* olup, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler. Gerçekleştirme görevlileri, 5018 sayılı Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumlu tutulmuşlardır.

İç kontrol sisteminin diğeri bir aktörü olarak *muhasabe yetkilileri*, ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde; yetkililerin imzasını, ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını, maddi hata bulunup bulunmadığını, hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri, kontrol etmekle yükümlüdür. Muhasebe yetkilileri aynı zamanda işlemlerine ilişkin defter, kayıt ve belgeleri muhafaza etmekte ve denetime hazır bulundurmaktadırlar.

5018 sayılı Kanun ile getirilen önemli yeniliklerden bir diğeri de *iç denetim* sisteminin kurulmuş olmasıdır. İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetini kapsamaktadır. İç denetim kapsamında görevlendirilen *iç denetçiler*, ise kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak, harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak, idarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek görevlerini yürütmektedirler.

(ii) Hiyerarşik Denetim: Hiyerarşi, kamu yönetiminde idarelerin bütünlüğü açısından kamu görevlileri arasında var olan ast-üst ilişkisine işaret etmektedir (Odyakmaz, Kaymak ve Ercan, 2008: 345). Kamu mali yönetiminde ve mali kontrol sürecinde sorumlu olarak tanımlanmamakla birlikte astlık ve üstlük ilişkisi çerçevesinde ast tarafından alınan mali kararlar ve yapılan işlemler her zaman denetlenebilmektedir. 5018 sayılı Kanun çerçevesinde bütçe uygulamasında; bakanlar, mahalli idareler açısından meclisler, üst yöneticiler, harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ve muhasabe yetkilileri arasında bir sıralama bulunmaktadır. Söz konusu sıralamada hiyerarşik açıdan üst konumda olanlar astlar tarafından yapılan işlemleri inceleme ve denetleme yetkisini haizdirler.

(iii) Bütçenin hazırlanması sırasında çeşitli görev ve yetkiler verilen Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı, bütçenin uygulanması sırasında da birtakım yetkilerle donatılmışlardır. Diğer taraftan Kamu İhale Kurumu ile İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan denetimler de sözkonusudur.

Bütçenin Uygulanmasından Sonra Yapılan İdari Denetim

Harcama sonrasında *yasal uygunluk denetimi* yapmak, 5018 sayılı Kanun’la iç denetçilere verilen görevler arasında bulunmaktadır. Bu nedenle iç denetçiler tarafından bütçe uygulamasından sonra uygunluk denetimi yapılmakta ve olanla olması gereken açısından bir değerlendirme yapılmaktadır. İç denetim birimlerinin yanında kamu yönetimimizde; Başbakanlık Teftiş Kurulu, Maliye Teftiş Kurulu, Maliye Hesap Uzmanları Kurulu ve benzeri isimler altındaki teftiş ve denetim kurulları halen varlığını devam ettirmekte ve bütçe uygulamaları üzerinde geniş inceleme ve araştırma yetkileri bulunmaktadır. Uygulama sonrası denetim, denetimle görevli bu kurullar eliyle de sağlanmaktadır (Uluatam, 2003: 152).

Avrupa’da ve Dünya’da çeşitli ülkelere esin kaynağı olan ‘Ombudsman’ türü denetim akımının etkisiyle kurulan (Atay, 1999: 117) ve anayasal bir kurul olan Devlet Denetleme

Kurulu tarafından yapılan denetim idari denetim olarak nitelendirilmektedir (Sanal, 2002: 235). DDK, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapmakla görevlidir (Kuluçlu, 2006: 10).

3.2.4.2. Yargı Denetimi

Bir anayasa hükmü olarak “*idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açık*” bulunmaktadır. İdarelerin iş ve eylemleri arasında bütçe işlemleri de önemli bir yer tutmaktadır. Yargı denetimi, hukukun üstünlüğü çerçevesinde bağımsız yargı tarafından yapılan hukuki denetimi ifade etmektedir. Bütçenin uygulanması sırasındaki yargı denetimi, uyuşmazlığın niteliğine göre adli mahkemeler, idari mahkemeler veya vergi mahkemeleri tarafından yerine getirilmektedir. Uygulama sonrası yargı denetimi ise, esas itibarıyla Sayıştay tarafından yerine getirilmektedir (Uluatam, 2003: 152).

Bütçe uygulamalarında idarelerin iş ve eylemlerine karşı da ilgililer tarafından idare mahkemelerinde idari dava açılabilen ve bu şekilde bütçe işlemleri idari yargının görev alanına girmektedir. Kamu İhale Kurumuna yapılan itirazın şikâyet başvuruları üzerine Kurul tarafından verilen kararlar, ilgililer tarafından idare mahkemelerinde dava konusu yapılmaktadır. Bu şekilde ihale işlemleri idari yargı tarafından da incelenmektedir.

Adli mahkemeler de bazı durumlarda önlerine gelen hukuki uyuşmazlıklar çerçevesinde bütçe uygulamalarında inceleme görevi ifa etmektedirler. Söz konusu görev, bütçenin uygulanması sırasında yerine getirildiği gibi bütçenin uygulanmasından sonra da yerine getirilebilmektedir. Kamu ihale işlemleri üzerinde, ihale süreci olarak ifade edilen ve sözleşmenin imzalanmasına kadar yapılan işlemleri kapsayan süreç üzerinde çıkan ihtilafların çözüm mercii idare mahkemeleridir. İhale sürecinin sözleşme imzalanması ile bitmesiyle birlikte yüklenici ile idare arasında sözleşmenin uygulanması dolayısıyla ortaya çıkan ihtilafların çözüm mercii ise adli mahkemelerdir.

3.2.4.3. Yasama Denetimi

TBMM, bütçe üzerindeki denetleme görevini doğrudan (kesin hesap kanunu, soru, gensoru vb.) gerçekleştirebildiği gibi, yetkili bağımsız denetim organları (yüksek denetim organları) eliyle de yürütebilmektedir (Falay, Şahin ve Kesik, 2006: 127). Ülkemizde TBMM adına bu görevi Sayıştay yerine getirmektedir. TBMM'nin bütçe üzerindeki denetimi; bütçenin onaylanması sürecindeki denetim, bütçenin uygulanması esnasındaki denetim ve bütçe uygulamasından sonraki denetim olmak üzere üç temel süreçten oluşmaktadır.

Bütçenin uygulanması sırasında yasama organınca yapılan denetim, *soru, gensoru, meclis araştırması* ve *meclis soruşturması* yöntemlerinin kullanılması suretiyle gerçekleştirilmektedir (Uluatam, 2003: 154). Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları ve aynı idarelerin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması veya öngörülme hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla ek bütçeler kanunla yapılacağından, bu görüşmeler dolayısıyla da yasama denetimi yapılabilmektedir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2007: 483).

TBMM'nin bütçe uygulamasından sonraki denetimi ise iki şekilde gerçekleşmektedir. TBMM sözkonusu denetimlerden birincisini faaliyet raporları (i) üzerinde, ikincisini ise kesin hesap kanun tasarıları (ii) üzerinde yapmaktadır (Öner, 2009: 279).

(i) İdarelerin düzenledikleri faaliyet raporunun Maliye Bakanlığı'na ve Sayıştay'a gönderilmesinden sonra, bu raporlar Bakanlık tarafından değerlendirilerek genel faaliyet raporu hazırlanır ve Sayıştay'a gönderilir. Sayıştay, mahalli idarelerin raporları hariç idare faaliyet

raporlarını, mahalli idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle TBMM'ye sunmaktadır (Öner, 2009: 279). TBMM de bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşmektedir.

(ii) TBMM, merkezî yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanmaktadır. Kesin hesap kanun tasarısı, merkezi yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmaktadır. Bu tasarı, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte izleyen mali yılın Haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulunca TBMM'ye sunulmakta ve bir örneği Sayıştay'a gönderilmektedir. İdarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu tasarısı ile merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı birlikte görüşülerek karara bağlanmaktadır.

Bütçe bir plan ve tahminler bütünü olduğu halde, kesin hesap uygulama sonuçlarını gösteren somut durum raporudur. Yasama organı mali yılbaşında yürütme organına verdiği harcama yetkisinin ne şekilde kullanılmış olduğunu, yapılmasına izin verdiği giderlerin ne derecede gerçekleştirildiğini, tahsiline yetki verdiği gelirlerin ne kadarının tahsil edildiğini ve yürütme organının başarı veya başarısızlığını bu belge aracılığıyla kontrol eder. Yürütme organı tarafından hazırlanarak parlamentoya sunulan kesin hesap kanun tasarısı, ilgili olduğu yılın bütçe uygulama sonuçlarını göstermektedir. Bütçe uygulama sonuçları üzerinde parlamentonun kesin hesap kanun tasarısı ile gerçekleştirdiği denetim, yürütme organı ile yasama organı arasındaki en temel denetim şeklidir. Çünkü bu denetimlerde, yürütme organının bütün iş ve işlemleri görüşülmekte ve sonuçta yasama organı, yürütmenin iş ve işlemleri hakkında görüş belirtmektedir. Bu yönüyle kesin hesap kanunu, hükümete verilen harcama yetkisinin kanunlara uygun olarak etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının da bir bakıma parlamento tarafından onaylanması veya aklanması anlamına da gelmektedir (Bağlı, 2009: 494-496).

3.2.4.4. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu “*belli bir zamanda, belli bir tartışmalı sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen önemli sayıdaki insanın birleşmiş kanaatlerinin siyasi iktidarı belli oranda etkileyecek şekilde ifade edilmesidir*” şeklinde tanımlanmaktadır (Türköne, 2003: 316). Ülkemizde son yıllarda sorgulayıcı bir insan profilinin ortaya çıkmaya başlaması ile birlikte kamu yönetiminde de kamu kaynaklarının sahibi olan vatandaşlar tarafından hesap sorabilirlik kavramı önemli hale gelmektedir. Bu süreç aynı zamanda kamu idare bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi sürecinde görev alanların hesap verebilirlik kavramına uyumlarını da teşvik etmektedir.

Kamuoyu denetiminin yasal altyapısı 1982 Anayasasının otuzbirinci maddesinde yer alan kamuoyunun serbestçe oluşumunun temin edilmesi hükmünde kendini göstermektedir. Ayrıca, 5018 sayılı Kanun'un yedinci maddesinde “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir.” denilmek suretiyle kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında önemli denetim araçlarından birisi olarak kamuoyu denetiminden bahsedilmektedir. Bunun temin edilmesi için de 5018 sayılı Kanun'un yedi, on, yirmidokuz, otuz, otuzaltı, kırkbirinci maddelerinde kamu idareleri tarafından kamuoyuyla paylaşılması gereken bilgi ve belgeler ayrıntıları ile düzenlenmektedir.

Kamuoyu denetimiyle ilgili son yıllarda giderek artan bir ilgi söz konusudur. Bazı sivil toplum kuruluşları bütçe süreçlerine ilişkin ilgilerini kendi kuruluş amaçlarına yönelik olarak sürdürürken (kadın örgütleri, bölgesel örgütler, mesleki örgütler vb.), Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı'nın (TEPAV) yaptığı gibi bazı sivil toplum örgütleri de mali disiplin ve şeffaflığın korunması amacıyla faaliyet göstermektedir. Uluslar arası alanda da “International Budget Partnership” adı altında bir network, bütçe izleme amacıyla kurulmuş

yaklaşık elli ülkede yüzü aşkın sivil izleme grubunu bir araya getirmektedir. Diğer taraftan TEPAV mali disiplin ile ilgili olarak bütçe hesaplarının anlaşılabilir hale getirilmesi, bütçe hesaplarının şeffaflaştırılması amacıyla aylık olarak mali izleme raporu hazırlamakta, altı ayda bir mali şeffaflıkla ilgili anket ve rapor yayınlamakta, bir dizi araştırma çalışması kapsamında etki analizleri çalışmaları yapmaktadır (Sak, 2009: 354- 355).

4. TBMM-DİŞ DENETİM İLİŞKİSİ

Yargısal yetki ile donatılan ve Anayasanın üst yargı bölümü altında yer alan Sayıştay, kurulduğu 29 Nisan 1865 tarihinden bu yana geçen 145 yıldır TBMM adına kamu dış denetimini yürütmekte olup, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının ve mahalli idarelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetleyen ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayan ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapan bir kurumdur (Biltekin, 2010: 18). Sayıştay, ülkemizde kamu kurumlarını denetleyerek, TBMM adına dış denetim faaliyetini yürütmektedir. Sayıştay'a verilen dış denetim görevi "*harcama sonrası denetim*"i kapsamaktadır. Böylece 5018 sayılı Kanun kapsamında denetleyen (TBMM), denetleyen (Sayıştay) ve denetlenen (kamu kurumları) olmak üzere üçlü bir denetim ilişkisi söz konusu olmaktadır (Meşe, 2010: 68).

Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanmasıdır.

Dış denetim aşağıdaki şekillerde gerçekleştirilebilir;

- Mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi,
- Kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,
- Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi ile faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi.

Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği *Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunu* TBMM'ye sunmaktadır.

Dış denetimi etkileyen temel saik genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin *hesap verme sorumluluğu*, hesap verme sorumluluğunun odak noktası ise *kamu kaynağıdır*. Kamu kaynaklarının ise *etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun* olarak elde edilmesi, kullanılması, *muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve kötüye kullanılmaması* esastır. Raporlama görevi Sayıştay'ın 5018 sayılı Kanun'la birlikte asli görevlerinden birisi olarak düzenlenmiş olup, Sayıştay'ın kamu sektörüne ilişkin yaptığı tespitler dış denetim genel değerlendirme raporu ile TBMM'ne sunulmaktadır (Meşe, 2010: 68- 69).

4.1. Dış Denetim Türleri

Sayıştay tarafından yapılan dış denetimin kapsamı 5018 sayılı Kanuna göre, *mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetiminden* oluşmaktadır (Gözler, 2003: 254). Bu denetim türleri içerisinde mali denetim, kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğunu ifade etmekte iken; kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti uygunluk denetimini; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi ise 'performans denetimi'ni ifade etmektedir (Meşe, 2010: 68).

4.1.1.Mali Denetim

Mali denetim, mali tablolarda yer alan kayıt ve bilgilerin dayanağı olan gelir, gider ve mallara ilişkin işlemlerin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olmasını; mali tabloların şekil ve içerik açısından mali raporlama sistemine uygun olmasını; mali tablolarda yer alan rakamların kuruma ait tüm işlemleri içerecek şekilde doğru ve güvenilir olmasını amaçlamaktadır. Böylelikle TBMM'nin ve kamuoyunun en güvenilir bilgi kaynağı olarak Sayıştay, denetim sonuçlarını kurumsal düzeyde raporlamak suretiyle, adına denetim yaptığı TBMM'ne bir bütün olarak kamu idaresi hakkında yeterli ve güvenilir bilgiler ve öneriler içeren raporlar sunabilecek ve kamu kaynağının gerçek sahibi olan kamuoyunu bilgilendirebilecektir (Ceylan, 2010: 111).

4.1.2.Uygunluk Denetimi

Uygunluk denetimi, genelde harcama sonrası yapılan ve kamu idarelerinin gelirlerinin mevzuata (kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere ve bütçedeki tertiplerine) uygun olarak tahakkuk, takip ve tahsil edilip edilmediğini, giderlerinin mevzuata (kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere ve bütçedeki tertibine, ödenegine ve kadroya) uygun harcanıp harcanmadığını ve mallarının ise mevzuata uygun kullanılıp kullanılmadığını ifade etmektedir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2007: 480).

Tespit edilen ve mevzuata aykırı olan hususlar “*sorgu*” olarak nitelenen belgelerle, cevap verilmek üzere sorumlulara tebliğ edilir ve 30 gün içerisinde sorumlular tarafından cevaplandırılması istenir. Sorumlular tarafından gönderilen cevaplar incelendikten sonra, hesabın raportörü tarafından nihai karar verilir ve raportör denetçi, iddia ettiği mevzuata aykırılıkta ısrar ederse söz konusu hususu iddialarını, savunmaları ve savunmaya verdiği karşılama yazısını içerecek şekilde yargı raporunu düzenler ve ilgili dairesine havale edilmek üzere Başkanlığa gönderir (Kuluçlu ve Hepaksaz, 2009: 128).

Kamu idarelerinin mali tablolarının doğruluğuna ve güvenilirliğine ilişkin olarak yürütülen mali denetim ile mali tabloların dayanağını oluşturan hesap ve işlemlerin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ilişkin uygunluk denetiminin birbirini tamamlayan ve destekleyen bir bütün olarak anlaşılması gerekmektedir. Birlikte yürütülecek olan uygunluk denetimi ve mali denetim sonucunda, mali tabloların denetlenen kamu idaresinin mali durumunu ve faaliyet sonuçlarını tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bir biçimde gösterip göstermediği veya mali tablolarda önemli hatalar bulunup bulunmadığı konusunda Sayıştay TBMM'ye Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunu hazırlamaktadır (Ceylan, 2010: 112).

4.1.3. Performans Denetimi

Bütçe denetimindeki yeni anlayış performans esaslı denetimdir. Sonuç odaklı denetim olarak da ifade edilen performans denetiminde, süreçlerden ziyade sonuçlar üzerinde durulmakta, kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıkları incelenmeye çalışılmaktadır (Al, 2007: 50). 5018 Sayılı Kanun ile getirilen performans esaslı bütçeleme; kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedefleri belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçları performans dayalı olarak raporlayan bir bütçeleme sistemidir (Erüz, 2005: 64). Performans ölçümü ve performans değerlendirmesi dış denetimin değil kurumların kendi görev ve sorumluluğundadır. Performans denetimi ise kurumların kendi iç mekanizmaları (örneğin iç denetim birimleri) aracılığıyla gerçekleştirilebileceği gibi, asıl olarak dış denetimin temel görev ve sorumluluk alanına girmektedir (Köse, 2010: 10).

Bugüne kadar Sayıştay'ın performans denetimi raporlarından hiçbirinin TBMM'de görüşülmemiş olması bir eksikliktir. Performans denetimi raporların TBMM'de görüşülmesi kadar nasıl ve hangi prosedüre tabi olarak görüşüleceği de önem taşımaktadır (Karabeyli ve

Coşkun, 2010: 89). Denetleme görev ve yetkisine ilave olarak Sayıştay’a, yargılama görev ve yetkisi de verilmiştir. Sayıştay’ın temel kuruluş amacının, yasama organına ait bütçe üzerindeki denetim yetkisinin onun adına kullanılması ve yasama organının ihtiyaçları doğrultusunda bir denetim anlayışı olduğu ancak, Sayıştay’ın yargı yetkisi ile donatılmasının, denetimi, meclisin ihtiyaçlarından ziyade yargı için çalışan bir işlev haline getirdiği ifade edilmektedir (Atıyas ve Sayın, 1997: 29).

Dış denetim organı olan Sayıştay’ın performans denetimi ile ilgili 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile getirilen düzenlemeler incelendiğinde performans denetimi tanımının değişimine bağlı olarak bazı daralmalar meydana geldiği görülmektedir. 6085 sayılı Kanun’un ikinci maddesi ile performans denetimi “Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi” şeklinde tanımlanmaktadır. Performans kavramı ise “Kamu idarelerince belirlenen hedef ve göstergelere ulaşma seviyesi”ni ifade etmektedir. Dolayısıyla Sayıştay’a kamu bütçeleri üzerinde verilen performans denetim yetkisi idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerin ölçülmesi ile sınırlandırılmaktadır. Diğer taraftan 6085 sayılı Kanun’un yedinci maddesinde yer alan “Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetimleri mali ve hukuki sorumluluk doğurmaz” şeklindeki düzenleme, Sayıştay’ın performans denetimlerini anlamsız hale getirebilme riski taşımaktadır.

6085 sayılı Kanun’un otuzdördüncü maddesinde “Kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi” Sayıştay denetimin amaçları arasında sayılmıştır. Oysa “*idarelerin belirlediği hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyetlerin ölçülmesi*” ifadesi ile *değerlendirme* kavramları nasıl uygulanacaktır? Ölçme objektif durumları ifade etmektedir. Değerlendirmede ise nesnel olmayan hususlar bulunmaktadır. Örneğin, Karayolları Genel Müdürlüğü’nün 2012 yılı için 1000 km duble yol yapımını bir hedef olarak belirlemesi durumunda, yıl sonundaki Sayıştay denetlemesinde, 1000 km’lik bu mesafe hedefinin metreyle veya başka bir ölçüm tekniğiyle ölçülmesi gibi bir durum ortaya çıkmış olacaktır. Daha sonra bu husus üzerinde nasıl bir değerlendirme yapılacağı ise belirsiz bir durummuş gibi durmaktadır.

4.2. Dış Denetim Raporları

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’na göre Sayıştay’ın TBMM’ye sunmakla yükümlü olduğu raporlama faaliyeti bulunmakta olup, 5018 sayılı Kanunun kırkibir, kırküç ve ellidördüncü maddelerinde yer alan raporlarla (faaliyet raporları, genel uygunluk bildirim, mali istatistiklerin değerlendirilmesi) uyumlu hale getirilmiştir. 6085 Sayılı Kanunda yer alan raporlar da böylece otuzsekizinci maddesinde düzenlenen “*dış denetim genel değerlendirme raporu*”, otuzdokuzuncu maddesinde düzenlenen “*faaliyet genel değerlendirme raporu*”, kırkinci maddesinde düzenlenen “*mali istatistikleri değerlendirme raporu*” ve kırkibirinci maddesinde düzenlenen “*genel uygunluk bildirim*” şeklinde düzenlenmiştir. Ayrıca Kanun’un kırkikinci maddesine göre gerektiğinde yukarıda sayılanlar dışında da denetim ve incelemeler sonucu hazırlanan raporlar Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulabilecektir.

4.2.1. Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu

Kamu idarelerinin düzenlilik ve performans denetimleri sonucunda denetim grup başkanlıklarınca düzenlenen denetim raporları, idareler itibarıyla birleştirilir ve bir örneği Sayıştay Başkanlığı’na ilgili kamu idaresine gönderilir. Denetim raporları, kamu idaresinin üst yöneticisi tarafından, raporun alındığı tarihten itibaren otuz gün içinde cevaplandırılır. Daha sonra Sayıştayca mali konularda belirtilmesi uygun görülen diğer hususları da içeren dış denetim genel değerlendirme raporu hazırlanır ve Rapor Değerlendirme Kurulunun görüşü alınır. Dış denetim genel değerlendirme raporu ile Kurulca görüş bildirilen kamu idarelerine ilişkin denetim raporları Sayıştay Başkanınca genel uygunluk bildirim ile birlikte TBMM’ye sunulmaktadır.

4.2.2. Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu

Kamu idareleri tarafından gönderilen idare faaliyet raporları, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan mahalli idareler genel faaliyet raporu ve Maliye Bakanlığı'na hazırlanan genel faaliyet raporu denetim grup başkanlıklarınca denetim sonuçları da dikkate alınarak değerlendirilir. Denetim grup başkanlıklarınca bu konuda hazırlanan değerlendirme raporları esas alınarak hazırlanan faaliyet genel değerlendirme raporu, Rapor Değerlendirme Kurulunun görüşü alındıktan sonra Sayıştay Başkanı tarafından mahalli idarelere ait olanlar hariç olmak üzere idare faaliyet raporları, genel faaliyet raporu ve mahalli idareler genel faaliyet raporu ile birlikte TBMM'ye sunulmakta ve bir örneği Maliye Bakanlığı'na gönderilmektedir.

4.2.3. Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu

Maliye Bakanlığınca yayımlanan bir yıla ait mali istatistikler izleyen yılın mart ayı içinde; hazırlanma, yayımlanma, doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından denetim grup başkanlıklarınca değerlendirilmektedir. Bu amaçla düzenlenen değerlendirme raporu, Sayıştay Başkanınca Rapor Değerlendirme Kurulunun görüşü de alındıktan sonra TBMM'ye sunulmakta ve Maliye Bakanlığı'na gönderilmektedir.

4.2.4. Genel Uygunluk Bildirimi Raporları

Sayıştay'ın bütçe üzerindeki denetim yöntemlerinden birisi de, raporlama olarak ifade edilen genel uygunluk bildirimleridir.(Mutluer, Öner ve Kesik, 2007: 483). Genel uygunluk bildirimi, kurum hesaplarının doğruluğunun ve güvenilirliğinin tespiti ve tasdiki ile sonucun parlamentoya raporlanması işlevini kesin hesap tasarılarının hazine genel hesabıyla mutabakat derecesini tespit ederek, TBMM'ye bildirmeye yarayan bir rapordur. Esasen genel uygunluk bildirimi, teorik olarak tek tek kurum hesaplarının tasdiki yerine topluca devlet bütçesinin uygulanma sonucunun tasdikini öngören, adeta Sayıştayın yıllık mali denetim raporu olma niteliklerini taşıması gereken bir belgedir (Kazan, 2010: 191).

Bakanlar Kurulunca TBMM'ye sunulan kesin hesap kanun tasarılarının bir nüshası da Sayıştay'a verilmektedir. Genel uygunluk bildirimleri, kesin hesap kanun tasarısının Sayıştay'a verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Sayıştay tarafından TBMM'ye sunulmaktadır. Genel uygunluk bildiriminin dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak hazırlanması gerekmektedir (Kazan, 2010: 191).

Genel uygunluk bildirimlerinde ek olarak; ödenekler, giderler ve gelirlerin gerçekleşme durumuna ilişkin tespitleri içeren Merkezi Yönetim Bütçesi Uygulama Sonuçları Raporu ile birlikte, Devlet Borçları ve alacakları ile ilgili tespitleri içeren Hazine İşlemleri Raporu yer almaktadır (Kazan, 2010: 191). Ülkemizde genel uygunluk bildirimleri ile Sayıştay tarafından hazırlanan diğer raporların TBMM'de görüşülme yeri Plan ve Bütçe Komisyonu olarak belirlenmiştir. Ancak halen yürürlükte bulunan TBMM İçtüzüğünde Sayıştay raporlarının hangi işleme tabi tutulacağı konusunda herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Ayrıca Plan ve Bütçe Komisyonunun mevcut iş yükünün fazlalığı dikkate alındığında Komisyon, Sayıştay raporlarının görüşülmesine ve karara bağlanmasına ilişkin zaman bulamamaktadır.

--Diğer Raporlar

Denetim ve incelemeler sonucunda hazırlanan ve 6085 sayılı Kanunun diğer maddelerinde öngörülenler dışında kalan raporlardır. İlgili daire ve Rapor Değerlendirme Kurulu Sayıştay Başkanı tarafından belirlenen süreler içinde bu raporlar hakkında görüş bildirir. Sayıştay Başkanı, bu raporları Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar veya ilgili kamu idaresine gönderir. Ayrıca, 6085 sayılı Kanun'un otuzsekizinci maddesine göre dış denetim sonuçları kurum veya konu bazında müstakil raporlar halinde de hazırlanarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulabilecektir

SONUÇ

Politikaların planlanması, oluşturulması ve bu politikaların uygulanması açısından bütçeler, birer maliye politikası aracı olarak kullanılabilmekte, bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve uygulama sonunda denetlenmesi aşamalarını kapsayan bütçe süreci uygulamaları içerisinde de çeşitli maliye politikası uygulamaları söz konusu olabilmektedir. Dünyada ve ülkemizde de yasama organlarının millet adına egemenlik hakkını kullanmasında bütçeler önemli bir araç olup, bunun doğal bir sonucu da yasama organının bütçe süreci uygulamaları üzerinde sahip olduğu denetim yapma yetkisidir.

Ülkemizde bu perspektifin yansıtılmaya çalışıldığı 5018 sayılı Kanunla getirilmek istenen temel amaç, bütçe sürecinde kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli kullanılması, hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması, olarak belirlenmiş, yedi yıllık kalkınma planlarıyla da uyumlu olacak şekilde orta vadeli program, orta vadeli mali plan ile uyumlu çok yıllık bütçeleme ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir. 5018 sayılı kanun bütçe süreçlerinde kontrol ve denetim konusuna da önem vermiş ve iç kontrol sistemlerinin güçlendirilmesi adına iç denetim mekanizması kurulmuş, diğer taraftan bütçe uygulamaları sonrası denetimin en önemli ayağını oluşturan ve Sayıştay tarafından gerçekleştirilen dış denetim mekanizması ile TBMM-Dış Denetim ilişkisi kurulmuştur.

TBMM ile Sayıştay arasındaki ilişki esas itibariyle raporlama ve TBMM'den gelen talepleri karşılamaya dayanmaktadır. 6085 sayılı Kanuna göre de Sayıştay ile TBMM arasındaki ilişkilerin genel uygunluk bildiriminin TBMM'ye sunulması esasına dayandığı söylenebilir. 5018 sayılı Kanuna göre Sayıştay'ın TBMM ile dış denetim ilişkileri ise hesapların hükme bağlanması ile eşdeğerde tanımlanmıştır. Zira Sayıştay TBMM'ye hesapların hükme bağlanması çerçevesinde yılda bir defa uygunluk bildirimini sunduğu gibi dış denetim kapsamında da yılda bir defa dış denetim genel değerlendirme raporu ve faaliyet raporlarına ilişkin dış denetim sonuçlarını sunmaktadır.

5018 sayılı Kanun'la Sayıştay'a verilen temel görevler arasında yer alan raporlama faaliyeti 6085 sayılı Kanun'la ete kemiğe bürünmüş ve uygulama aşamasına gelmiştir. Raporlama faaliyeti ile Sayıştay'dan kamu mali yönetimine bir ayna tutması istenmekte ve bütüncül bir bakış açısı getirmesi istenmektedir. Söz konusu düzenlemelerin anlamlı olabilmesi, kamu kaynağı kullanan idarelerin bütçe hazırlama ve bütçeleri uygulama süreçlerinin ülke gerçekleri göz önünde bulundurularak yasal çerçeve içinde gerçekleştirilmesi ve dış denetim organı olan Sayıştay'ın da kendisinden beklenen denetim, yargılama ve raporlama işlevlerini etkin bir şekilde yerine getirmesine bağlıdır.

KAYNAKÇA

- Aktan, H. B. (2009), “Bütçe Reform Süreci ve Parlamentonun Bu Süreçteki Rolü: Türkiye ve Seçilmiş AB Üyesi Ülke Deneyimleri”, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, Afyonkarahisar, 8-9 Ekim 2008, Ankara.
- Atay, C. (1999), Devlet Yönetimi ve Denetimi, Alfa Basım Yayım, Mayıs, İstanbul.
- Atıyas, İ. ve Sayın, Ş. (1997), Siyasi Sorumluluk, Yönetimsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru, Tesev Yayınları, İstanbul.
- Bağlı, M. S. (2009), “Yeni Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sisteminde TBMM’nin Bütçe Denetimi”, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, Afyonkarahisar, 8-9 Ekim 2008, Ankara.
- Biçer, M. ve Şahin, M. (2009), “Editorial Not”, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, Afyonkarahisar, 8-9 Ekim 2008, Ankara.
- Buchanan M. J. ve Brennan G. (1980), The Power To Tax: Analytical Foundations Of A Fiscal Constitution, Cambridge University Press, Cambridge, 1980.
- Buchanan M. J., (1972), Theory of Public Choice: Political Applications Of Economics, Edited By James M. Buchanan & Robert D.Tollison, Ann Arbor, The University Of Michigan Press.
- Candan, E. (2007), Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2007/374, Ankara.
- Ceylan, F. B. “Mali Denetim”, Dış Denetim Dergisi, Yıl:1, Sayı:1
- Demircan E., (2006), Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışının Bütçe Politikalarına Yansıması: Türkiye Örneği, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Ekelund, R. B. ve Tollison R.D., (1986), Microeconomics, Little, Brown And Company, Boston, Toronto.
- Ergun, T., (2004), Kamu Yönetimi – Kuram, Siyasa, Uygulama, Todaie Yayınları, No:322, Ankara.
- Erüz, E., (2005), “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, Pamukkale Üniversitesi 20. Maliye Sempozyumu, Denizli.
- Falay, N., Şahin, M. ve Kesik A., (2006), Kamu Maliyesine Yeni Bakış – Teori Ve Uygulama, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Gözler, K., (2003), İdare Hukuku, Cilt:1, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Karabeyli, L. ve Coşkun, A. “Sayıştay Denetimi Bağlamında Hesap Verme Sorumluluğu”, Dış Denetim Dergisi, Yıl:1, Sayı:1.
- Kazan, A. “5018 Sayılı Kanun İle Sayıştay Kanun Teklifi Bağlamında Sayıştay’ın Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne Sunacağı Raporlar”, Dış Denetim Dergisi, Yıl:1, Sayı:1.
- Kesik, A., (2005), “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program Ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, Pamukkale Üniversitesi 20. Maliye Sempozyumu, Denizli.
- Kesik, A., (2010), “Türkiye’de Yeni Bütçeleme Süreci”, Dış Denetim Dergisi, Yıl:1, Sayı:1.
- Köse, Ö., (2010), “Kamu Mali Yönetim Reformunun Etkileri Ve 5018 Sayılı Kanunda Dış Denetimin Tasarımına İlişkin Sorunlar”, Dış Denetim Dergisi, Yıl:1, Sayı:1.

Kuluçlu, E., (2006), “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, Sayıştay Dergisi, Ekim-Aralık, Sayı: 63.

Kuluçlu, E. ve Hepaksaz, E., (2009), “Türkiye’de Bütçenin Kontrolü ve Denetimi”, İçinde: Türk ve AB Bütçelendirme Süreçlerinin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi, Editör Ercan Sancaklı, Gazi Kitabevi, Ankara, Ss:107-134.

Meşe, O., (2010), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununda Sayıştay Denetimi”, Dış Denetim Dergisi, Yıl:1, Sayı:1.

Mutlu, A. ve Gökdemir, L., (2009), “Gider Bütçesinin Hazırlanması Sürecinde Mali Saydamlığın Sağlanmasında Bütçe Komisyonlarının Rolü: Türkiye Örneği”, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, Afyonkarahisar, 8-9 Ekim 2008, Ankara.

Mutluer, M. K., Öner, E. ve Kesik, A., (2007), Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 185, İstanbul.

Odyakmaz, Z., Kaymak, Ü. ve Ercan, İ., (2008), Anayasa Hukuku, İkinci Sayfa Yayını, 8. Baskı, Nisan.

Öner, E., (2009); “Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi”, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, Afyonkarahisar, 8-9 Ekim 2008, Ankara.

Özdemir, B., (2010), “Kamu Ekonomisi ve Maliye Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Mali Yönetiminde Denetimin Yeri”, Dış Denetim Dergisi, Yıl:1, Sayı:1.

Sak, G., (2009), “Bir Daha IMF Gerekmesin Diye.. Nasıl Bir Yaklaşım Gerekir?”, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, Afyonkarahisar, 8-9 Ekim 2008, Ankara.

Sanal, R., (2002), Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, Todaie Yayınları No:314, Ankara.

Savaş, V., (1997), Anayasal İktisat, İz Yayıncılık, İstanbul.

Türköne, M., (2003), Siyaset, Lotus Yayınları, Ankara.

Uluatam, Ö., (2003), Kamu Maliyesi, İmaj Yayınevi, 8. Baskı, Ankara.

Yılmaz, H. H. ve Biçer, M., (2010), “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Maliye Dergisi, Ocak-Haziran, Sayı: 158.

[Http://Ebutce.Bumko.Gov.Tr/Proje/Abs/Absgiris.Htm](http://Ebutce.Bumko.Gov.Tr/Proje/Abs/Absgiris.Htm), “Analitik Bütçe Sınıflandırması”, Erişim Tarihi: 10.09.2010

MALİ KURAL UYGULAMASI

(DÜNYADAKİ UYGULAMALAR VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ)

Bahar VARLI*

1.GİRİŞ

Temel ekonomik ve mali göstergelere daimi nitelikte sınırlamalar getirilmesi suretiyle mali politikaların sınırlarının ve ilkelerinin belirlenmesi olarak tanımlanan mali kural uygulaması, dünyada son dönemlerde oldukça yaygın kullanılan bir mali disiplin aracı olmuştur. 1990 yılında 7 olan mali kural uygulayan ülke sayısı, son zamanlarda önemli bir artış göstererek 80'e ulaşmıştır. Bu artışta 2008/2009 küresel finans krizi ve buna bağlı olarak ülkelerde ortaya çıkan kamu açıklarının ve borç stokunun etkisi büyük olmuştur. 2008 yılının son çeyreğinden itibaren etkili olmaya başlayan küresel finans krizi başta gelişmiş ülkeler olmak üzere tüm dünya ekonomilerini etkisi altına almış, krizi önlemek ve ekonomileri canlandırmak amacıyla alınan önlemler sonucunda ise ülkelerin mali performansları önemli ölçüde bozulmuştur. Kriz sonrasında ülkelerin bozulan mali disiplini sağlama konusundaki endişeleri mali kural uygulamalarına yönelik düzenlemelerin önemini artırmıştır.

Kredi kanallarının tıkanması ve buna bağlı olarak likiditenin azalması nedeniyle Türkiye'de reel sektörün olumsuz etkilenmesine neden olan küresel finans krizinin bir başka önemli etkisi bütçe dengesi üzerinde olmuştur. Krizin reel sektör üzerinde etkisine bağlı olarak ortaya çıkan ekonomik daralmayı önlemek ve ekonomiyi canlandırmak amacıyla alınan önlemler, Türkiye'de de bütçe açığının hızla büyümesine yol açmıştır. Türkiye'de orta-uzun vadede kamu açığının Gayrisafi Yurtiçi Hasıla'ya (GSYİH) oranının sürdürülebilir bir borç yapısı ile uyumlu bir düzeyde gerçekleşmesi ve böylece bozulan mali dengenin yeniden sağlanması amacıyla önümüzdeki dönemde mali kural uygulamasına geçmesi kararlaştırılmıştır. Türkiye'nin mali kurala geçmesinin ardında yatan bir başka önemli neden de IMF ile önümüzdeki dönem için bir anlaşmaya varılmamış olması ve mali performansı sağlamaya yönelik olarak faiz dışı fazla dışında yeni bir çıpa arayışıdır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu uyarınca Türkiye'nin maliye politikasını belirleyen temel metinlerden birisi olan 2010-2012 dönemine ait Orta Vadeli Program'da, mali kuralla ilgili kurumsal ve yasal altyapının 2010 yılında tamamlanacağı ve 2011 yılından itibaren de mali kural uygulamasına geçileceği resmen açıklanmıştır. Bu çalışmada Türkiye'nin mali kural uygulama sürecine geçişin değerlendirilmesi amacıyla önce mali kural uygulamasının teorisi ve tarihi gelişimi incelenecek ardından günümüz itibarıyla mali kural uygulayan ülkelerin uygulamaları çeşitli açılardan değerlendirilecektir. Son olarak Türkiye'nin mali kural uygulamasına geçiş süreci ve yeni açıklanan mali kural tasarısı kapsamında uygulanması öngörülen mali kural değerlendirilecektir.

2.MALİ KURAL TEORİSİ

2.1. Mali Kural Tanımı ve Türleri: Maliye politikasının en önemli işlevi kaynak tahsisini etkinleştirmek, gelir ve servet dağılımını adil hale getirmek ve ekonomik istikrarı sağlamaktır. Ulusal nitelikteki bu işlevlere küresel rekabet gücünün artırılması gibi, küresel nitelikte işlevlerin de eşlik ettiği günümüzde, bu işlevlerin tümüne geleneksel maliye politika

* Yasama Uzmanı, TBMM Araştırma Merkezi Müdürlüğü, E-posta:baharvarli@tbmm.gov.tr

yöntemleri ile ulaşılabilmemesinin imkânsız olması üzerine mali kurallar gündeme gelmiştir (Vural, 2007, s. 105).

Mali kuralın dar ve geniş anlamda tanımları yapılabilmektedir. Geniş anlamda mali kural, bütçe kararalma ve uygulama sürecini düzenleyen davranışsal ve hukuki normlar olarak tanımlanmaktadır (Vural, 2007, s. 98). Dar anlamda mali kural ise, mali değişkenler üzerine hukuki sınırlamalar getirilmesi suretiyle hükümetlerin maliye politikası alanındaki uygulamalarının daimi olarak sınırlandırılmasıdır. Mali kural tanımının iki temel unsuru bulunmaktadır. Bu unsurlardan birincisi gelecekteki öngörülebilirliği sağlamak amacıyla getirilen kuralın süreklilik taşıması iken, ikinci unsur somut bir mali performans göstergesinin tespit edilmesidir. Mali kurallar sınırlama getirilen mali performans göstergesine göre dörde ayrılmaktadır (Ljungman, 2008, s. 2):

- **Bütçe dengesi kuralları:** Denk bütçe, bütçe açığına sınırlama getirilmesi ya da bütçe fazlası sağlanmasına yönelik kuralları içermektedir.
- **Harcama kuralları:** Aşırı kamu harcamalarını engellemek amacıyla toplam bütçe harcamalarına ya da belirli harcama gruplarına bir üst sınır getirmektedir.
- **Borç kuralları:** Kamunun borç stokuna sınır getiren bu kural, özellikle gelişmekte olan ülkelerin borçlarının büyük olması nedeniyle gündeme gelmiştir.
- **Gelir kuralları:** Ekonominin vergi yükünün azaltılmasını amaçlayan bu kural ile bütçe gelirleri üzerine bir sınır getirilmektedir.

Mali kuralların dayandığı göstergeler, mali kuralın başarılı bir şekilde uygulanması açısından büyük önem taşımaktadır. Mali kurallar, türlerine, kapsamlarına ve uygulama yöntemlerine göre borç stoku, makroekonomik istikrar ve kamu mali yönetiminin kalitesi üzerinde farklı etkilere neden olmaktadır. Genellikle arzu edilen mali sonuçlara ulaşmak için yukarıda sıralanan mali kuralların birkaçının birlikte uygulanması daha etkin sonuçlar doğurmaktadır (Kaya, 2009, s. 24).

2.2 Mali Kuralların Tarihi Gelişimi ve Nedenleri: Mali disiplini sağlamaya yönelik uygulamaların çok uzun bir geçmişi bulunmaktadır. 150 yıllık bir geçmişe sahip olan mali kuralların anayasal ya da yasal temele dayanmaları ve böylece daimi bir nitelik kazanmaları süreci kendi içinde üç döneme ayrılmaktadır. Bu dönemlerden ilki, çeşitli federal sistemlerdeki federe devletlerin bağımsız olarak “altın kuralı” benimsedikleri dönemdir. Altın kural, kamu harcamalarının vergi gelirleri ve diğer bütçe gelirleri ile finansman edilmesini gerektirmekte ve sadece sermaye yatırımı için kamunun borçlanmasına imkân vermektedir (Günaydın ve Eser, 2009, s. 53). Hükümetlerin sadece yatırım harcamaları için borçlanmasına izin veren bu kuralın temel gerekçesi, kamu yatırımlarının uzun dönemde ekonominin büyümesinde olumlu etkide bulunması ve bu nedenle yıllık gelir kaynakları ile kısıtlanmaması gerektiğidir (Ljungman, 2008, s. 1). 19. yüzyılın ortalarından itibaren ABD’deki çoğu eyalet ve 1920’li yıllardan itibaren de İsviçre’deki bazı kantonlar, altın kural çerçevesinde bütçe dengesini sağlamaya yönelik taahhütler getirmeye başlamışlardır (Kopits, 2001, s. 4).

Mali kural gelişim sürecinin ikinci dönemi, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Almanya, İtalya, Japonya ve Hollanda gibi bazı sanayileşmiş ülkelerin istikrar programlarına destek sağlamak amacıyla, para politikası reformlarının yanı sıra denk bütçe kurallarını da getirmeleri ile başlamıştır. Bu dönemde de getirilen kuralların büyük çoğunluğu altın kural türünde olmuştur. 1960’larda ise bazı gelişmekte olan ülkeler tarafından bütçe açıklarını kısıtlamaya ve açıkların başta merkez bankaları olmak üzere belirli kaynaklardan sağlanmasını yasaklamaya yönelik diğer mali kural türleri kabul edilmeye başlanmıştır (Kopits, 2001, ss. 4- 5). 1970 ve 1980’lerde ise aşırı borç yüküne sahip ABD ve Kanada mali büyüklüklere sınır koyan çeşitli düzenlemeler kabul etmeye devam etmişlerdir. Bu ülkeleri 1990’lı yıllarda Latin Amerika ülkeleri izlemiştir. 1990’lı yıllarda ulusal düzenlemelerin yanı sıra mali disiplini sağlamaya yönelik ulusötesi düzenlemeler de yapılmıştır. Bu konuda en önemli düzenlemeler 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile 1997 tarihli İstikrar ve Büyüme Pakti’dir. Bu düzenlemeler ile Avrupa Birliği’ne (AB) üye ülkelerin ekonomik ve parasal birlik oluşturabilmeleri amacıyla yönelik olarak ekonomi ve mali politikalarının uyumlaştırılması

yönünde kriterler getirilmiştir (Cottarelli, 2009, s. 7). Ülkelerin geçirmiş olduğu ekonomik darboğazlar ve AB'nin Birliğe üye olmak isteyen ülkeler için koymuş olduğu ekonomik kriterler mali kuralların meşrulaştırılmasında ve uygulama alanlarının genişletilmesinde oldukça etkili olmuştur (Günaydın, 2009, s. 55).

Mali kural gelişim sürecinin en son dönemi ise Yeni Zelanda'nın "Mali Sorumluluk Yasası"nı kabul etmesiyle başlamıştır. 1994 yılında, enflasyon hedeflemesini uygulamaya koymasının hemen ardından yürürlüğü konulan bu yasa sonrasında gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülke tarafından mali kurallar getirilmeye başlanmıştır. Daha önceki gelişme dönemlerinden farklı olarak son dönemde getirilen kuralların ortak özelliği, güncel ve düzenli raporlama ve orta vadeli bütçeleme çerçevesi içeren daha fazla şeffaflık ve hesap verebilirlik standartları ile desteklenmeleridir. Tüm bu unsurların yerleşmesi için mali kurallar son dönemde daha geniş kapsamlı yasal düzenlemelerde ve uluslararası anlaşmalarda yer almaya başlamıştır (Kopits, 2001, s. 5).

Mali kuralların oluşturulmasına neden olan etkenler şu şekilde sıralanabilir (Yükseler, 2010, s. 8):

- Bazı gelişmiş ülkelerde refah devleti anlayışının bir sonucu olarak sosyal harcamalardaki artışın, gelişmekte olan ülkelerde ise borç servisinin büyük bütçe açıklarına neden olması,
- Maliye politikası araçlarının politikacıların oy maksimizasyonu için keyfi olarak kullanılması ve maliye politikasının bu amaca en uygun araç konumunda olması,
- Anayasal iktisat görüşünün önem kazanmaya başlaması,
- Politikacıların alacakları kararların daha şeffaf, daha güvenilir ve kurala dayalı olması yönünde toplumdaki taleplerin güçlenmesi.

Bu faktörlerin yanı sıra, son yıllarda mali kuralların önem kazanmasının iki temel gerekçesi, geleneksel maliye politikası yöntemlerini destekleyerek maliye politikasının etkinliğini artırmak ve bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunları ve bu sorunların neden olduğu olumsuzlukları ortadan kaldırmaktır (Vural, 2007, s. 105).

2.3. Mali Kural Tartışmaları: Mali kuralların ülkeler arasında hızla yaygınlaşması beraberinde tartışmaları da gündeme getirmiştir. Mali kuralların faydaları ve etkinliği üzerindeki tartışmalar teoriden uygulama alanına kadar çok geniş bir çerçevede yer almaktadır (Kopits, 2001, s. 6). Mali kurallara yönelik en köklü eleştiri, kurallara dayalı bir maliye politikası uygulamasının isteğe bağlı maliye politikasından daha etkin olamayacağı ve bu nedenle ancak ikinci en iyi politik seçenek olabileceği yönündedir (Aktan, 2007, s. 126). Bu görüşe göre, isteğe bağlı maliye politikası kısa vadede, işsizlik ve dış kaynaklı ekonomik sorunların çözümünde daha esnek ve daha etkilidir ve bu nedenle konjonktür dalgalanmalarına karşı en güçlü araçtır. Mali kurallar ise isteğe bağlı maliye politikası uygulamalarının gücünü azaltarak konjonktürel dalgalanmaların şiddetini ve sıklığını artırmaktadır (Vural, 2007, s. 103). Mali kurallara yönelik bir diğer eleştiri de bu kuralların siyasi irade olmaksızın başarılı olamayacağı yönündedir. Hukuki dayanağının AB'de olduğu gibi ulusüstü düzeyde olmaması ya da IMF gibi bir kurum tarafından önerilip denetlenmemesi durumunda bu kurallar hükümetler için bağlayıcı olamayacaktır. Maliye politikası kuralları açısından bir eleştiri konusu da seçimle işbaşına gelen demokratik temsilcilerin maliye politikası belirleme yetkisini kısıtlamasıdır (Aktan, 2007, ss. 126- 127).

Mali kurallara getirilen diğer eleştiriler de gereksiz bürokratik işlemlere ve suistimallere neden olmaları yönündedir. Bu suistimallerin en yaygın şekilleri ise yaratıcı muhasebe uygulamaları* ve şeffaf olmayan diğer bütçe uygulamalarıdır (Kopits, 2001, s. 7).

Maliye politikalarının kurallar getirilmesi suretiyle sınırlandırılması yönündeki görüşlere göre ise, bu sınırlandırmanın önemli olumlu etkileri bulunmaktadır. Bu etkilerden birincisi, maliye politikası alanında belirlenen sınırların hükümetlerin aşırı açık vermelerini ve borçlanmanın sürdürülebilir olmaktan çıkmasını engellemesi ve böylece mali disiplini ve

* Yaratıcı muhasebe uygulamaları kamu mali dengesini önceden belirlenen kriterlere uygun göstermek için muhasebe kayıtlarının fırsatçı bir şekilde kayda geçirilmesidir. (Vural, 2007, s. 104)

makroekonomik istikrarı sağlamasıdır. Mali kuralların ikinci olumlu etkisi ise siyasi popülistmi engellemesidir. Buna göre daimi nitelikte olan kurallar, daha önceki politikalarından vazgeçilmesini ve politikacıların oy maksimizasyonu amacıyla seçim ekonomisi uygulamasını da engelleyecektir (Günaydın, 2009, s. 59).

Bu konuda yapılan tartışmalardan ortaya çıkan sonuç mali kuralların diğer kurumsal düzenlemeler ve reformlar olmadan uygulandığında mali istikrarı sağlamada tek başına yeterli olmadığını (Özlale, 2010, s. 4). Mali kuralların beklenen faydaları sağlaması, etkin bir şekilde tasarlanmasına ve uygulanmasına bağlıdır. Nitekim daha önceki mali dalgalanma dönemlerinden farklı olarak son dönemde getirilen mali kuralların etkinliğini güçlendirmek amacıyla, şeffaflık ve diğer özellikleri içeren mali sorumluluk yasası olarak da bilinen düzenlemeler getirilmesi yoluna gidilmiştir (Kopits, 2001, s. 7).

2.4. Mali Kuralların Tasarlanması ve Etkin Bir Şekilde Uygulanması için Gerekli Olan Şartlar: Mali kuralların seçimi, tasarımı ve uygulama biçimi, ülkelerin içinde bulundukları ekonomik koşullar, gelişmişlik düzeyleri, yönetim kültürleri ve gelenekleri ile yakından ilişkilidir. Ancak mali disiplini ve makroekonomik istikrarı sürdürmesi açısından mali kuralların beklenen faydaları sağlaması, bazı özellikleri sağlamasına bağlıdır. Bu şartlar, mali kurallar için etkin bir çerçevenin tasarlanması ve bu çerçevenin uygulanabilmesi için gerekli şartlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

2.4.1. Mali Kurallar için Etkin Bir Çerçeve Oluşturulması: Mali kuralların belirlenmesinde en önemli hususlar, kapsamlarının, tanımlarının, uygulanacağı dönemlerin etkin bir şekilde belirlenmesi ve kuralların enflasyon değişiklikleri ve ekonomideki istisnai durumlar karşısında ne şekilde uyarlanabileceğinin net bir şekilde önceden saptanmasıdır.

Mali Kural Türünün Belirlenmesi: Ülkeler kendi ekonomilerine uygun olarak mali kurallar benimsemektedirler. Gelişmekte olan ülkelerde daha çok borçlanmaya ilişkin kurallar, gelişmiş ülkelerde ise bütçeye ilişkin kurallar göze çarpmaktadır. Kuralların bu şekilde seçilmesinde, gelişmekte olan ülkelerin borçlanmaya ilişkin yaşamış oldukları kötü tecrübe, gelişmiş ülkelerde ise artan kamu harcamalarının neden olduğu bütçe açıkları rol oynamaktadır (Günaydın, 2009, ss. 62- 63). Kuralın etkinliğinin artırılabilmesi için seçilecek göstergenin operasyonel olarak basit, esnek ve büyüme odaklı olması gerekmektedir. Bir göstergenin operasyonel olması ise, orta vadeli borç limiti ile uyumlu olmasını ve bütçe uygulaması boyunca izlemeye ve kontrole yatkın olmasını ifade etmektedir (Kopits, 2001, s. 10).

Mali Performans Büyüklüğünün Belirlenmesi: Getirilen mali kurallar hedef mali büyüklüklerin tutarlarının ya da GSYİH içindeki paylarının belirlenmesi şeklinde olmaktadır. Türlerine göre baktığımızda, genellikle bütçe ve borç kurallarında yıllık açık miktarına sayısal bir limit getirilmektedir. Getirilen bu limit, parasal olabileceği gibi, GSYİH'nın yüzdesi biçiminde de olabilmektedir. Harcama ve gelir kurallarında ise doğrudan açığa yönelmek yerine harcamalarda artışa ya da gelirlerde azalmaya neden olabilecek politikaların sınırlandırılması amaçlanmıştır (Şevik, 2008, s. 53).

Mali Kuralların Uygulanmayacağı Durumların Belirlenmesi: Mali kural her şeyden önce bir ülkenin kamu açığını ve borç stokunu sürdürülebilir bir seviyede tutmalıdır. Bunun için beklenmedik durumlarda kuraldan sapma olduğu zamanlar, telafi edici mekanizmaların da belirlenmesi gerekmektedir (Bakanlar Kurulu, 2010, s. 1). Esneklik kriteri olarak adlandırılan bu kriter ile konjonktürdeki dalgalanmaların azaltılması amaçlanmaktadır. İstisna hükümleri olarak çeşitli alternatifler benimsenebilmektedir. Bu alternatiflerin ilki, İsviçre'de uygulandığı gibi, büyüme trendindeki değişim olup, büyümenin trendin altında gerçekleştiği dönemlerde bütçe açıklarına izin verilmesi, trendin üstüne çıktığı durumda ise bütçe fazlası verilmesidir. İkinci alternatif, resesyon durumlarında resesyonun etkisinin giderilebilmesi için, İstikrar ve Büyüme Pakti'nda olduğu gibi, ekonomik dönem boyunca toplam denge veya fazla hedefinin ve açık limitinin önceden belirlenmesidir. Bir başka alternatif ise, Yeni Zelanda'da olduğu gibi,

herhangi bir limit olmaksızın, otomatik istikrarlandırıcılar* ve diğer maliye politikası araçları ile dengenin sağlanması veya fazla verilmesidir (Kopits, 2001, s. 11).

Dışsal şokların etkisini gidermeye yönelik bir başka istisna hükmü ise, Arjantin ve Peru'da olduğu gibi bir ihtiyat fonunun oluşturulması ve faaliyetlerde iyileşmenin olduğu dönemlerde bu fonda rezervlerin biriktirilmesi, faaliyetlerin bozulduğu durumda ise bu rezervlerin kullanılmasıdır. ABD'nin bazı eyaletlerinde uygulanan ve "yağmurlu gün fonları" olarak adlandırılan fonlar da bu fon uygulamasının bir başka örneğidir (Kopits, 2001, s. 11).

Federe Düzeyde Kurallar: Federal sistemlerde yönetimler arası ilişkilerin öneminin çok daha fazla olması, mali kuralları daha gerekli kılmaktadır (Günaydın, 2009, s. 63). Ancak federal sistemlerde federe kural konulması ihtiyacı merkezi devletin veya ulusötesi organizasyonun ağırlığına bağlı olarak değişmektedir. Merkezin ya da AB'de olduğu gibi ulusötesi yönetimin payı küçüldükçe federe kural uygulanması ihtiyacı da büyümektedir (Şevik, 2008, s. 57). Federe ülkelerde biri *özerk* bir diğeri ise *koordinasyon* olmak üzere iki tür mali sorumluluk yaklaşımı bulunmaktadır. Özerk yaklaşımda kural koyma inisiyatifi federe devletlere aittir. Bu yaklaşımı benimseyen ülkelerde (Kanada, İsviçre ve ABD'de) birçok eyalet altın kuralı kabul etmişlerdir. Bu ülkelerde, federe devletler, genellikle borçlanma ihtiyaçları için finansal piyasalara doğrudan erişebilmektedirler ve bu nedenle piyasalarda olumlu bir kredi derecesine sahip olmaya çalışmaktadırlar. Koordinasyon yaklaşımında ise federe devletlerin tümü, mali kuralları sağlamak için merkezi otoritenin gözetimi altında ortak kurallara sahiptirler (Kopits, 2001, s. 13). Bu yaklaşım, bir devletin yanlış davranışının başka devletin risk primini önemli düzeyde etkilediği federal sistemler ile mali faaliyetlerin büyük bölümünden federe devletlerin sorumlu olduğu federasyonlarda veya konfederasyonlarda gereklidir. Özerk yaklaşımda her bir federe devlet kendi maliye politikası için kredibilite kazanmaya çalışırken, koordinasyon yaklaşımında makroekonomik politika için kolektif kredibilite kazanılmaya çalışılmaktadır. Koordinasyon yaklaşımında kurallardan kaçınma eğilimi daha güçlüdür. Bu nedenle Brezilya'da, Kolombiya'da, AB'de ve Afrika Mali Birliği Frank Bölgesinde tasarlandığı gibi, kurallara uymama halinde yaptırım koyma ve hatalı olan devleti düzeltmeye zorlama gereği daha fazladır (Şevik, 2008, s. 57).

Hukuki Dayanak Saptanması: Mali kuralların en önemli özellikleri hukuki bir dayanaklarının bulunmasıdır. Mali kuralların hukuki dayanakları da, anayasa, yasal düzenlemeler, uluslararası antlaşmalar, siyasi taahhütnameler ve diğer politika metinlerinden oluşmaktadır. Bu hukuki dayanaklar ülkelere göre önemli değişiklikler içermektedir. Çoğu ülke uygulamasında mali kurallar yasal bir temele dayanmakta çok az ülkede siyasi taahhüt olarak kalmaktadır. Hukuki dayanağın türü ise mali kuralların bağlayıcılığı konusunda çok belirleyici olmaktadır. Siyasi taahhüt olarak belirlenen kurallar daha çok mevcut siyasi partinin geleceği üzerinde etkili olurken, yasaya dayalı kurallar parti gözetimsiz tüm yöneticileri bağlamaktadır (Günaydın, 2009, s. 63). Bu düzenlemeler açısından en güçlü kurallar, değiştirilmeleri ve kaldırılmaları en zor olan anayasa metinlerinde yer alan kurallar olarak kabul edilmektedir. Anayasa metinlerinde yer alan mali kurallar, siyasi değişikliklerin ülkelerin mali politikasının krebilitesini olumsuz etkileyebilecek ülkeler açısından büyük önem taşımaktadır. Siyasi taahhüt şeklinde getirilen kuralların en büyük avantajı ise kabul sürecinin basit olması ve hızla uygulanabilmeleridir. Para birliklerine bağlı olan ülkelerde ise mali kurallar uluslararası antlaşmalarda yer almaktadırlar (Cottarelli, 2009, ss. 32-33).

2.4.2. Mali Kurallar için Oluşturulan Çerçevenin Uygulanması:

Mali kuralların etkin bir şekilde uygulanabilmesi bazı şartların sağlanmasına bağlıdır:

- **Şeffaflık, Hesapverebilirlik ve Etkin Bir Kamu Finansmanı Yönetimi:** Mali kuralın başarısını olumlu etkileyen en önemli unsurlar, şeffaflık ve hesapverebilirliğin sağlanmasıdır. Bu unsurlar ise etkin bir kamu finans yönetimini gerektirmektedir. Mali yönetimin etkinliği,

* Otomatik istikrarlandırıcılar, ekonomide bir istikrarsızlık olması durumunda devletin müdahalesine gerek kalmadan kendiliğinden harekete geçen mekanizmalardır. Toplam gelir ve harcamalardaki dalgalanmaları önleyecek yönde kendiliğinden işlemeye başlayan bu mekanizmaların en başta gelen örnekleri artan oranlı gelir ve kurumlar vergileridir. (Seyidoğlu, 2002, ss. 471-472)

güvenilir veri kaynaklarının olmasına ve buna bağlı olarak tahminlerin güvenilir ve doğru olmasına, bütçe raporlama sistemlerinin kapsamlı, düzenli ve şeffaf olmasına bağlıdır (Kopits, 2001, s. 15). Bu özellikler aynı zamanda teknik ve kurumsal altyapının ve kapasitenin geliştirilmesini de gerektirmektedir.

- **Uygulamanın Süreklilik Arzetmesi:** Kural uygulamasının süreklilik arzedeabilmesi için orta vadeli bir perspektife ihtiyaç bulunmaktadır (Kaya, 2009, s. 24). Bu durum, kuralların katılığını ortadan kaldırmakta ve uzun dönemli bir planlamayı gerekli kılmaktadır (Günaydın, 2009, s. 63). Bu nedenle başta gelişmiş ülkeler olmak üzere pek çok ülke, son on yıl boyunca yıllık bütçe uygulamasının parçası olarak, çok yıllık bütçe çerçevesi hazırlamaya başlamıştır. Orta vadeli bütçelerin vadesi ülkeden ülkeye değişiklik gösterse de, politikaların tartışılması için iyi bir zemin oluşturmaktadır (Kopits, 2001, s. 15).

- **Gözetim ve Yaptırım Mekanizmalarının Geliştirilmesi:** Mali kuralların işlerlik kazanması için uygulama sürecinde etkin bir denetleme ve mekanizmasının geliştirilmesi, kurula uyulmaması durumunda ise devreye girecek yaptırımların iyi belirlenmesi gerekmektedir. Etkin bir yaptırım mekanizması bulunmayan kurallar büyük ölçüde başarısız olmaya ya da vazgeçilmeye adaydırlar. Yaptırımlar ise kredi kısıtlamaları, personel cezaları, ceza kavuşturulması gibi resmi bir yaptırımdan, siyasi taahhütten dönme nedeniyle siyasi itibarın zedelenmesine kadar çok değişik türde ve etkinlikte olabilmektedir. Örneğin AB’de, Euro Alanına dahil olan ülkelerde (EPB ülkeleri) bütçe disiplini sağlamak için kabul edilen İstikrar ve Büyüme Pakti hükümleri yaptırım olarak para cezası getirirken, Batı Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği’nin (WAEMU) yaptırım mekanizması oy hakkının askıya alınması şeklindedir. Ulusal mali kurallarda ise en etkin yaptırım mekanizması getiren kurallar anayasal hükümlerde yer alan kurallardır (Cottarelli, 2009, s. 33).

- **Diğer Önkoşullar ve Yakınsama:** Mali politikaların başarılı uygulanmaları bu kuralların kamuoyuna iyi bir şekilde tanıtılmasını ve geniş bir uzlaşmanın sağlanmasını gerektirmektedir. Bu uzlaşma özellikle anayasa metinlerinde yer alan mali kuralların değiştirilmesi aşamalarında büyük önem taşımaktadır. Bir başka önemli unsur, öngörülen hedeflere ulaşmada kullanılacak yakınsama yolunun planlanmasıdır. Bu planlama, hedef performans göstergeleri için önceden belirlenen patikanın yer aldığı bir orta vadeli uyum programının hazırlanması gerekmektedir (Kopits, 2001, ss. 16- 17).

Sonuç olarak ülkeler itibariyle mali kurallar çok büyük farklılıklar taşısa da bu kuralların üniter devletlerde ulusal düzeyde, federal devletlerde ise federe düzeyde iyi tasarlanması, basitlik, esneklik ve büyüme odaklı olma kriterlerini birlikte taşıması, şeffaflık içinde uygulanması ve uygun bir kurumsal altyapı ile desteklenmesi başarının temel koşullarıdır (Kopits, 2001, s. 19).

4. 1990 YILINDAN İTİBAREN ÜLKELERİN MALİ KURAL UYGULAMALARI

3.1. Mali Kural Uygulayan Ülkelerin Sayısı ve Gelişmişlik Düzeyleri:

Mali kural uygulamaları 1990’lı yıllardan itibaren oldukça büyük artış göstermiştir. IMF verilerine göre 1990 yılı itibarıyla mali kural uygulayan ülke sayısı 7 iken 2009 yılında 80’e ulaşmıştır. Günümüz itibariyle mali kural uygulayan ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre dağılımına baktığımızda 21’inin gelişmiş, 33’ünün gelişmekte olan ve 26’sının ise düşük gelirli ülkeler grubunda yer aldığı görülmektedir. Yıllar itibariyle sadece mali kural uygulayan ülkelerin sayısında artış olmamış, ülkeler tek bir mali kural yerine birden fazla mali kural uygulamaya da başlamışlardır. IMF’nin verilerine göre, 1990’ların başında ülke başına düşen kural sayısı 1,5 iken 2009 yılında bu sayı 2,5 olmuştur (Cottarelli, 2009, ss. 7- 9).

3.2. Mali Kuralların Türlerine ve Hukuki Dayanaklarına Göre Dağılımı:

Mali kuralların türlerine göre dağılımına baktığımızda, 2009 yılı itibariyle ülkelerin önemli bir kısmının bütçe dengesi ve borç kuralını kombine olarak uyguladıkları (yaklaşık % 60 oranında) görülmektedir. Bu durum ülkelerin kural uygulamadaki temel hedeflerinin mali sürdürülebilirliği sağlamak olduğunu bize göstermektedir. 16 ülke tarafından uygulanan

harcama kuralı ise, ülkelerin kamunun ekonomideki payını düşürme hedefinden kaynaklanmaktadır. Kuralların türleri ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre de farklılık göstermektedir. Arjantin, Meksika ve Endonezya gibi gelişmekte olan ülkeler genellikle bütçe açığı ve borç kuralını birlikte uygulamaktadırlar.

2009 yılı itibarıyla uygulanan mali kuralların yaklaşık % 52'sini ulusal kurallar, geri kalanını ulusötesi kurallar oluşturmaktadır. Ulusötesi kural getiren anlaşmalar, AB İstikrar ve Büyüme Pakti, Batı Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği (WAEMU), Orta Afrika Ekonomik ve Parasal Topluluğu (CEMAC) ve Doğu Karayipler Parasal Birliği'dir (ECCU). AB'de İstikrar ve Büyüme Pakti ile getirilen mali kurallar, bütçe açığı ve kamu borcu üzerinedir. Bütçe açığının ülkelerin GSYİH'nın % 3'ünü, kamu borcunun ise GSYİH'nın % 60'ını aşmaması beklenmektedir. Bu oranlara uyulmaması durumunda ise ülkelere yaptırım uygulanmaktadır. Ancak bu yaptırım sadece Euro alanına dahil olan ülkelere uygulanmaktadır. Euro alanına dahil olan ülkeler grubu ise Euro'yu ulusal para birimi olarak kabul eden ve para politikası alanında ulusal politikalar belirlemeyerek Euro sisteme dahil olan ülkelere uygulanmaktadır. WAEMU ve CEMAC ülkelerine getirilen mali kurallar bütçenin denk olması ve kamu borcunun GSYİH'nın % 70'ini aşmamasıdır. ECCU ülkelerinin uymak zorunda olduğu mali kural ise kamu borcunun GSYİH içindeki payının % 60'ı geçemeyeceği yönündedir (Cottarelli, 2009, ss. 7, 9 ve 68).

Ulusötesi kurallar genellikle borç ve bütçe kurallarını getirmektedirler. Gelişmiş ülkelerde ulusötesi kurallara ilave olarak ulusal mali kurallar da getirilmektedir. Gelişmiş ülkelerin uyguladıkları ulusal kuralları genellikle harcamaları sınırlama veya vergi gelirleri gibi belirli gelirleri sınırlamaya yönelik kurallardan oluşmaktadır. Bu kurallara örnek olarak Danimarka'da vergi gelirlerine sınır getirilmesi, Fransa'da beklenmedik ticari kazançlara bir sınır getirilmesi verilebilir (Cottarelli, 2009, s. 9).

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında mali kuralların türleri, ülkelerin kurumsal kapasitelerine ve sermaye akımları gibi dışsal akımlara muhataplık seviyelerine göre önemli farklılık göstermektedir. Gelişmiş ülkeler kuralların esnekliğine önem verirken, çok düşük gelirli ülkeler kamu yatırımlarını canlandırıcı harcamaları istisna etmektedirler. Gelişmekte olan ülkeler ise mali büyüklükleri kural altına alan ülkeler arasında en üst sırada yer almaktadırlar. Tablo 1'de 80 ülke itibarıyla mali kuralların hukuki dayanakları yer almaktadır:

Tablo 1: Mali Kuralların Türlerine Göre Hukuki Dayanakları

Hukuki Dayanaklar	Mali Kuralların Türleri			
	Harcama	Gelir	Bütçe	Borç
Siyasi Taahhüt	9	6	4	3
Koalisyon Anlaşması	2	1	1	2
Yasa	14	3	13	7
Uluslararası Anlaşma			41	47
Anayasa			4	3
Toplam	25	10	63	62

Kaynak: Carlo Cottarelli, **Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances**, IMF, December 16, 2009, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>, s. 32, (Erişim Tarihi: 31.03.2010)

Tablo 1'den de görülebildiği gibi mali kuralların hukuki dayanakları türlerine göre farklılık göstermektedir. Bütçe dengesi ve borç kuralları daha çok uluslararası anlaşmalarla getirilirken, harcama kuralları ulusal düzenlemelerle getirilmektedir. Ülkelerin büyük kısmında siyasi taahhütlerin de ağırlıklı olduğunu görmekteyiz. Anayasal düzenlemelerin ağırlıkta olduğu kurallar ise çok sınırlı ülkede görülmektedir (Almanya, Polonya ve İsviçre). Daha üst düzeyde

yasal düzenlemelerle getirilen mali kurallar uzun dönemli olma eğilimindedir ve ancak hükümetlerin değişmesi ile radikal değişikliğe uğramaktadırlar (Cottarelli, 2009, ss. 32- 33).

3.3. Mali Kuralların Tasarlanması Açısından Ülkeler Arasındaki Farklılıklar:

Mali politika kuralları tasarlanmaları aşamasında da oldukça çeşitlik göstermektedir. Avusturalya, Kanada, Yeni Zelanda ve İngiltere gibi Anglo-Saxon ülkeleri şeffaflığa daha fazla önem verirken, EPB ülkelerinde, İsviçre gibi kıta Avrupa ülkelerinde ve Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Peru, Hindistan gibi gelişmekte olan ülkelerde hedef ve yüzdeler gibi sayısal göstergeler daha büyük önem taşımaktadır. Federe devletlerin güçlü bir şekilde özerk olduğu federal sistemlerde (Arjantin ve Hindistan'da olduğu gibi) kurallar sadece merkezi devlet tarafından kabul edilirken, Brezilya ve EPB üyelerinde olduğu gibi, hatalı mali davranışlar nedeniyle yaptırım uygulanan ülkelerde ise kurallar her bir federe devlet tarafından koordine olarak belirlenmektedir (Kopits, 2001, s. 5).

3.4. Esneklik Kriteri Açısından Ülkelerarasındaki Uygulama Farklılıkları:

Mali kuralların dışsal şoklar karşısında uygulanmamasına yönelik olarak ülkeler tarafından getirilen istisna hükümleri de çok çeşitlilik göstermektedir. Bu istisna hükümleri Yeni Zelanda'da olduğu gibi kimi ülkede marj belirlenmeden orta vadeli denge veya fazla verilmesi şeklinde olurken, kimi ülkede marjlı orta vadeli denge veya fazla hedefi belirlenmektedir. Arjantin ve Peru'da ise ihtiyat fonu uygulaması bulunmakta, Brezilya, Hindistan ve ABD'de ise uluslararası kriz, ulusal felaket vb. şoklar için ihtiyari bir tutumla istisna hükmü belirlenmektedir (Şevik, 2008, s. 52).

3.5. Yaptırım Mekanizmaları ve Gözetimden Sorumlu Kurumlar Açısından Ülke Uygulamaları:

Mali kural getiren ülkeler bu kuralların izlenmesinden ve uygulanmasından sorumlu mali danışma kurulları da oluşturmuşlardır. Çünkü mali kuralda belirlenen temel makro değişkenler için yapılan ileriye yönelik varsayımların gerçekliği hakkında uzman görüşlere ihtiyaç bulunmaktadır. Aksi takdirde mali kurallar sadece bir formül olarak kalacaktır (Özatay, 2010).

Bağımsız mali kurullar gelişmekte olan ülkelere ziyade gelişmiş ülkelere daha yaygındır. Gelişmekte olan ülkelere bu kurulların olma oranı % 18 iken, gelişmekte olan ülkelere % 2'dir. Çok düşük gelirli ülkelere ise bu kurullara rastlanmamaktadır (Cottarelli, 2009, s. 10).

Mali kuralların gözetiminden ve uygulanmasından sorumlu kurumların yapısı da ülkeden ülkeye önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Ülkeler açısından hangi kurumların uygun olduğu ise ülkelerin mali sorununa, mali kurallarına, bütçe sürecinde yasamanın rolü gibi çok çeşitli unsurlara bağlıdır. Ülke uygulamaları açısından bakıldığında bu kurumların üç kategoriye ayrıldığı görülmektedir (Debrun, Hauner ve Kumar, 2009, ss. 61- 70).

- **Mali gelişmeleri makroekonomik çerçeve açısından ve orta-uzun dönemli sürdürülebilirlik ile bütçeye etkileri açısından değerlendiren kurumlar:** İşlevi, hükümetlerin ekonomi politikalarını ve etkilerini tarafsız bir şekilde analiz etmekle sınırlandırılan bu kurumlara örnek olarak AB'deki Bütçe Ofisi, Japonya'nın Mali Sistem Kurulu, Almanya'daki Vergi Tahminleri Çalışma Grubu, Hollanda'nın Merkezi Planlama Barosu, Kore'nin Parlamento Bütçe Ofisi, Meksika'nın Kamu Finansmanı Araştırma Merkezi, İsveç Sayıştay verilebilir.

- **Hem büyüme ve enflasyon gibi temel makroekonomik değişkenlerin hem de bütçe değişkenlerinin ileride alabilecekleri değerler hakkında yapılan tahminleri değerlendiren kurumlar:** Bu tür kurumların bulunduğu ülkelere Kanada örnek olarak verilebilir.

- **Normativ Değerlendirmede Bulunan Kurullar:** Hükümetin maliye politikasının makroekonomik ortama uygunluğunu denetleyen, hedeflerle uyumunu izleyen ve öneride bulunan bu kurullara Belçika Finans Yüksek Kurulu, Danimarka Ekonomik Kurulu, İsveç Mali Politika Kurulu verilebilir.

Bu kurulların bağlayıcılığı ve ne tür yaptırım mekanizmalarına sahip olmaları gerektiği konusunda çok çeşitli tartışmalar bulunmaktadır. Hem teori hem de uygulama sonuçları, daha istikrarlı tahminler yapılmasını sağlayan ve böylece belirsizliği azaltan bu kurulların mali

kuralları tamamlayıcı olduklarını göstermektedir (Bu konuda daha fazla bilgi için, Debrun, Hauner ve Kumar, 2009, s. 62 ve 75).

3.6. Küresel Finans Krizi ve Mali Kurallar

2008-2009 döneminde yaşanan küresel kriz ve krize karşı alınan önlemler, bütçe açıklarının hızla artmasına ve kamu borcunun GSYİH içindeki payının hızla artmasına neden olmuş, bunun neticesinde maliye politikalarının önemli ölçüde gevşetilmesine yol açmıştır. G-20 ülkeleri genelinde, kriz öncesi dönemde % 1 olan bütçe açığı 2009 yılında % 8'e, % 62 olan brüt borç stoku oranı ise 2009 yılında 75'e yükselmiştir. Gelişmiş ülkelerde daha fazla olan mali disiplin bozulması, maliye politikalarının belli bir süre sonra yeniden dengelenmesi ihtiyacını gündeme getirmiş ve bu çerçevede mali kural uygulamalarının tekrar değerlendirilmesi ve tartışılması sürecini başlatmıştır (Yükseler, 2010, s. 9).

Küresel finans krizi, aşırı şoklarla karşılaşılması durumunda, bu kuralların ne derece yeterli olabildiğini göstermesi açısından da önemli olmuştur. Mali kural uygulamalarının kriz sırasındaki durumları ülkeden ülkeye çok değişiklik göstermiştir. Tablo 2 ülkelerin kriz sırasında uyguladıkları mali kurallar açısından durumlarını ortaya koymaktadır.

Tablo 2, IMF tarafından yapılan anket çalışmalarına dayanmakta olup Nisan 2009 tarihi itibarıyla durumu ortaya koymaktadır. Hem ulusal hem de ulusötesi kural uygulayan mali kural uygulayan 72 ülkeyi kapsayan anket çalışmasında 31 ülke mevcut mali kural uygulamasında değişiklik yapma ihtiyacı duymamıştır. Anket çalışmasına göre 25 ülkede mevcut mali kurallar krize karşı uygulanan ekonomi politikaları ile çelişse de kuralda bir değişiklik yapılmazken, kriz sırasında 16 ülkede mali kural uygulaması askıya alınmıştır.

Tablo 2: Mali Kurallar ve Finans Krizi

Kriz Sırasında Mali Kural Uygulamasında Değişiklik İhtiyacı Olmayan Ülkeler*		Kriz Sırasında Mali Kural Uygulaması Çelişen Ancak Değişikliğe Gidilmeyen Ülkeler		Mali Kuralları Kriz Sırasında Değiştirilen ya da Kural Uygulaması Ertelenen Ülkeler	
Ülke sayısı	Yüzdesi	Ülke sayısı	Yüzdesi	Ülke sayısı	Yüzdesi
31	43	25	35	16	22
Belçika, Kıbrıs, Yunanistan, İtalya, Lüksemburg, Romanya, Timor-Leste, Brezilya, Çek Cumh. İzlanda, Japonya, Malta, Slovak C., Bulgaristan, Ekvator, Hindistan, Kenya, Norveç, Slovenya, Cape Verde, Ekvator Ginesi, Endonezya, Letonya, Polonya, İsveç, Çad, Fransa, İrlanda, Liberya, Portekiz, İsviçre		Antigua ve Barbuda, Orta Afrika Cumhuriyeti, Gabon, Mali, Senegal, Benin, Kongo, Grenada, Nijer, Saint Kitts ve Nevis, Botswana, Fildişi Sahili, Guinea-Bisseu, Saint Lucia, Burkina Faso, Danimarka, İsrail, Pakistan, Saint Vincent ve Grenadinler, Kamerun, Dominika, Kosova, Panama, Togo		Angola, Estonya, Meksika, İngiltere, Arjantin, Finlandiya, Namibya, Avusturya, Almanya, Hollanda, Şili, Macaristan, Peru, Kosta Rika, Litvanya, İspanya	

Kaynak: Carlo Cottarelli, **Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances**, IMF, December 16, 2009, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>, s. 35, (Erişim Tarihi: 31.03.2010)

IMF'nin değerlendirmesine göre, mali kural uygulayan ülkelerin yarıya yakınında mevcut durum krizle mücadelede başarılı olmuştur. Bu başarı sayısal sınırlamalara, mali kuralın zamanlamasına ya da istisna hükümlerine sağlanan esneklik ile sağlanmıştır (Cottarelli, 2009, s. 34). Ancak bu konuda yapılan değerlendirmelere göre, mali kural uygulamalarında değişiklik

yapma ihtiyacı duymayan 31 ülkenin 15'ini AB üyesi ülkeler oluşturmaktadır. Euro alanına dahil olan ülkelerin maliye politikalarını uyumlaştırma amacı ile getirilen İstikrar ve Büyüme Paketi (İBP) kurallarına uyum sağlamak ile yükümlü olan bu ülkelerin çoğu bu kuralları ihlal etmiş bulunmaktadır. Bu ülkeler hariç tutulduğunda ise mali kural uygulamasının dışsal şok karşısında yetersiz kaldığı görülmektedir (Yükseler, 2010, s. 10).

Kriz sırasında mali kural uygulamalarının başarısı mali kuralın türüne göre de değişiklik göstermiştir Uluslararası anlaşmalarla getirilen mali kurallarda kriz sırasında bir değişiklik yapılmazken, esneklik konusunda çeşitli deneyimler yaşanmıştır. Örneğin AB tarafından uygulanan İBP'de, 27 ülkenin 20'sinde aşırı açık süreci başlatılmıştır ancak bu açıkları gidermek için oldukça uzun vadeler belirlenmiştir. İki Afrika parasal birliğinde ve ECCU'da ise ülkelerin mali politikaları ile kural bazlı çerçeve çelişmiştir (Cottarelli, 2009, s. 35).

Harcama kuralları bütçe açığı ve borçlanma kurallarına göre daha sınırlayıcı bir nitelik taşımalarından dolayı, kriz sırasında bu kuralları uygulayan ülkelerin politikalarında bir çelişki yaşanmış ve bu kuralların daha sık değiştirilmesi yoluna gidilmiştir (Cottarelli, 2009, s. 36).

4. AB ÜLKELERİNDE MALİ KURAL UYGULAMALARI

4.1. Birlik Düzeyinde Getirilen Mali Kurallar

AB'de Birlik düzeyinde uygulanan mali kurallar, hem ulusötesi özellik göstermesi hem de bu konuda ilk örnekler olmaları böylece mali kuralların meşrulaştırılmasında ve yaygınlaştırılmasında etkili olmaları açısından önem taşımaktadır (Günaydın, 2009, s. 55).

Bir ekonominin yönetiminde kullanılan başlıca politikalar para politikası, döviz kuru politikası ve maliye politikasıdır. AB'nin Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB) bölgesi olan Euro alanının* oluşumu ile bu ekonomi politikalarının bazılarının ulusal düzeyde kullanımı sona ermiştir. Euro alanına dahil olan ülkelerdeki en önemli değişim ortak para birimi Euro'nun kabul edilmesi ve para politikası kullanım yetkisinin ulusötesi bir kurum olan Avrupa Merkez Bankası'na devredilmesidir. Bu değişimin neticesinde Euro Alanına dahil olan ülkelere para ve döviz kuru politikalarının ulusal düzeyde belirlenmesi artık söz konusu değildir. Euro Alanında para politikası merkeziyetçi iken maliye politikası ulusal devletlerin yetkisine bırakılmıştır. Ancak ulusal devletlere bırakılan maliye politikaları da tümüyle bağımsız olmayıp belli kurallara tabidir. AB'inde mali disiplin Maastricht Antlaşması'nın mali yaklaşma kriterleri ve İBP ile sağlanmaya çalışılmaktadır (Akçay, 2006, s. 17 ve 25).

Maastricht kriterleri enflasyon, faiz oranı, bütçe açığı, borç ve döviz kuru kriterlerinden oluşmaktadır. Bu kriterlerden enflasyon, faiz oranı ve döviz kuru kriterleri parasal disiplini; borç ve bütçe kriterleri ise mali disiplini sağlamaya yöneliktirler (Akçay, 2007, s. 38). EPB'nin devam edebilmesi, üye ülkelerde mali istikrarın sürdürülebilmesine bağlıdır. Bunun temel koşulları da üye ülkelerin bütçe açıklarının ve kamu borçlarının Maastricht Antlaşması'nda belirtilen düzeyde tutulmasına bağlıdır.*

EPB içinde bütçe disiplininin devamını sağlamak ve güçlendirmek amacıyla 1997 yılında kabul edilen İBP'nin hükümleri ise Euro'nun 1 Ocak 1999'da yürürlüğe girmesinin ardından işlerlik kazanmıştır (Çapanoğlu ve Uysal, 2007, s. 4).

Paktın orijinal hali üç unsuru gerektirmektedir (Chang, 2006, ss. 109- 110):

- 1- Bütçe gözetim sürecine yönelik olarak hükümetlerin siyasi taahhütü,

* Euro Alanına dahil olan ülke sayısı günümüz itibarıyla 16 tanedir. Bu ülkeler, Belçika, Almanya, İrlanda, Yunanistan, İspanya, Fransa, İtalya, Kıbrıs Rum Kesimi, Lüksemburg, Malta, Hollanda, Avusturya, Portekiz, Slovenya, Slovakya, Finlandiya'dır. Euro Alanı hakkında daha fazla bilgi için Bkz. http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/adoption/euro_area/index_en.htm, (Erişim tarihi: 09.07.2010)

* Maastricht Antlaşmasında belirlenen bütçe açığı kriteri, üye ülkenin bütçe açığının GSYİH'ya oranının % 3'ü aşmamasını, kamu borcu kriteri ise, kamu borcunun GSYİH'ya oranının % 60'ın üzerine çıkmamasını gerektirmektedir.

2- **Önleyici tedbirler:** Üye ülkelerin %3 olarak belirlenen bütçe açığı referans değerini aşmalarını önlemek üzere getirilen tedbirler (**Erken uyarı mekanizması**),

3- **Caydırıcı tedbirler:** Üye ülkelerin % 3 sınırını ihlal etmeleri durumunda, bunu düzeltmek amacıyla hemen harekete geçmelerini sağlamak üzere getirilen tedbirler (**Aşırı bütçe açığı prosedürü**).

Bütçe açığının GSYİH'ya oranının % 3 değerini aşması yanında kamu borcunun % 60'ı aşması da aşırı açık sayılmıştır (Genç, 2008, s. 74). Bir üye devletin aşırı açık kriterlerine uymaması durumunda Komisyon rapor hazırlamakla görevlendirilmiştir. Hazırlanan rapor doğrultusunda aşırı açık olduğuna kanaat getirilmesi halinde, üye devlete açığı kapatması yönünde tavsiyelerde bulunmaktadır. Erken uyarı sistemi adı verilen bu sistemde üye devletin açığı kapatmaması durumunda, ilgili üye devletin bu açıkları kapatmak için gerekli önlemleri belirli bir süre içinde alması yönünde karar alınmaktadır. Bu karara da uyulmaması durumunda ise aşırı açık prosedürü devre girmektedir.

Bu güne kadar yapılmış en kapsamlı mali kurallar bütünü olarak kabul edilen İBP bu özelliğinin yanı sıra yaptırıma bağlanan ilk mali kurallar olarak da öne çıkmaktadır (Kalkan, 2007, s. 4). Konsey nitelikli oy çokluğu ile üye devlete, tahvil ya da borç senedi çıkarmadan önce ek bilgi yayınlama yükümlülüğü, Avrupa Yatırım Bankası kredilerinden mahrum edilme, Topluluk nezdinde açılacak faizsiz bir hesaba uygun miktarda para depo etmesi ve para cezasına çarptırılması gibi yaptırımlardan birini ya da hepsini uygulayabilme hakkına sahiptir (Genç, 2008, s. 74).

İBP'de aşırı açık prosedürünün istisnaları da bulunmaktadır. Buna göre, eğer ülkenin bütçe açığı, yıllık negatif GSYİH'dan veya uzun süreli düşük GSYİH sebebiyle üretimde bir azalmadan kaynaklanıyorsa, açık referans değeri geçmesine rağmen istisnai durum olarak görülerek prosedür dışı bırakılmaktadır (Özpençe, 2009, s. 117). Kamu açığı ya da kamu borcunun referans değeri aşması durumunun aşırı açık sayılmaması için bu durumun istisnai, geçici olması ve referans değere yaklaşıyor olması gerekmektedir (Genç, 2008, s. 77).

Pakt, yürürlüğe girdiği ilk yıllarda üye ülkelerin bütçe açıklarını kontrol altına almada önemli başarılar kaydetmelerine yol açmıştır. Ancak, özellikle 2001 yılından itibaren Fransa ve Almanya gibi büyük ülkelerde önemli bütçe açıkları görülmesi üzerine, AB içinde mali yapının yeniden gözden geçirilmesi ve güçlendirilmesi gereği ortaya çıkmış, Paktın işlerliğinin yeniden güçlendirilmesi amacıyla bir reform süreci başlatılmıştır. İdari kararlar ve yaptırımlarla para ve maliye politikaları arasında eşgüdümü sağlamanın güçlüğü yanında, yaptırımlar konusunda üye ülkelere farklı uygulamaların yapıldığı kuşkuları Paktın reform sürecini hızlandırmıştır (Genç, 2008, s. 89). Bu reform sürecinin sonucunda da, 21 Mart 2005 tarihinde, AB Ekonomik ve Mali İşler Konseyi (ECOFIN) AB Konseyi'ne "İstikrar ve Büyüme Paketi'nin Uygulanmasını Geliştirme" başlıklı bir rapor sunmuştur (Bkz. Council of the European Union, 2005, ss. 22-39). İstikrar ve Büyüme paktına ilişkin yeni kurallar getiren söz konusu rapor, Konsey tarafından Pakta ilişkin mevzuatın bir parçası ve tamamlayıcısı olarak kabul edilmiştir (Çapanoğlu, 2007, ss. 16- 17).

Reform süreci sonrasında, esnekliğini artırmak amacıyla istisnai durumlar konusunda İBP'ye önemli değişiklikler getirilmiştir. Getirilen değişiklikler ile Paktın esnekliği önemli ölçüde artmış olsa da kredibilitesini önemli ölçüde kaybettiği yorumları yapılmaktadır (Genç, 2008, s. 89).

4.2. AB’de Üye Ülkeler Düzeyinde Mali Kural Uygulamaları

AB’de üye ülkeler Birlik düzeyinde getirilen kuralların yanı sıra ulusal mali kurallar da uygulamaktadırlar. AB’de üye ülkelerin mali kural uygulamaları detaylı bir şekilde yıllık yayınlanan kamu finansmanı raporlarında değerlendirilmektedir. Bu konuda en güncel rapor olan 2009 yılı raporuna göre, AB ülkelerindeki toplam mali kural sayısı 1990 yılında 16 iken, giderek artarak, 2005 yılında 61’e, 2008 yılında da 67’ye yükselmiştir. Rapora göre AB’de mali kurallar 1990 yılından itibaren sayı olarak artmanın yanında kapsamı ve türleri açısından da önemli değişikliklere uğramıştır. 1990’lı yıllarda bölgesel ya da alt sektörler itibariyle mali kurallar uygulanırken, 2005 yılından itibaren merkezi ve genel yönetim düzeyinde kurallar getirilmeye başlamıştır (1990’da % 25 olan merkezi veya genel yönetim düzeyinde uygulanan mali kuralların payı 2008’de % 50 olmuştur) (EC Commission, 2009, s. 87). Tablo 3’de AB ülkelerinde uygulanan 67 adet mali kuralın türlerine göre dağılımı yer almaktadır.

AB ülkelerinde uygulanan kuralların üçte birinden fazlasını altın kuralı da içeren bütçe dengesi kuralları oluşturmaktadır. Harcama ve borç kuralları ise hemen hemen aynı paya sahiptirler. Üye ülkelerin uyguladığı gelir kuralları ise % 10’un altında bir paya sahiptir. Merkezi yönetim ve sosyal güvenlik sektörlerinde daha ziyade harcama kuralları ağırlıklı iken genel yönetim ve yerel düzeyde bütçe ve borç kuralları ağırlıklıdır (EC Commission, 2009, s. 88) (Tablo 3).

Tablo 3: AB’de Uygulanan Mali Kuralların Türlerine Göre Hedef Tanımları

Harcama Kuralları		Gelir Kuralları		Bütçe Dengesi Kuralları		Borç Kuralları	
Nominal Harcama Limiti	5	Vergi Yükü (GSYİH’nın yüzdesi)	0	Altın Kurallar	5	Nominal Borç Sınırı	5
Reel Harcama Sınırı	2	Vergi Oranlarına İlişkin Kural	1	Denk Bütçe Kuralı	10	GSYİH’nın Yüzdesi Olarak Borç Sınırı	3
Harcama Artış Oranı (nominal)	4	Gelir Fazlalarının Dağılımı	4	Nominal Limit	7	Geri Ödeme Kapasitesi ile İlgili Borç Sınırı	8
Harcama Artış Oranı (reel)	3	Diğer	1	GSYİH’nın Yüzdesi Olarak Limit	1	Diğer	2
Diğer	3			Yapısal Kurallar	3		
Toplam	17	Toplam	6	Toplam	26	Toplam	18

Kaynak: EC Commission, Public Finances in EMU 2009, s. 90.

Yeni ve eski üyeler açısından bakıldığında AB’de eski üyelelerde mali kuralların daha güçlü kurallar olduğu görülmektedir. Bu ülkeler arasında en güçlü kurallara sahip olanlar, İngiltere, İspanya, Hollanda ve İskandinav ülkeleri olarak sıralanmaktadır. Yeni katılan ülkeler arasında ise bu konuda daha iyi durumda olanlar, Estonya, Polonya, Slovakya, Slovenya ve Çek Cumhuriyeti’dir. AB ülkelerinden Kıbrıs Rum Kesimi, Yunanistan ve Malta’da ise ulusal mali kural bulunmamaktadır (EC Commission, 2009, s. 88).

AB ülkelerinde mali kural sayısı 1990 yılından itibaren sayı olarak önemli bir artış eğilimi içinde bulunmasına rağmen bu kuralların uygulanmasında önemli sorunlar var olduğu belirtilmektedir. AB’nin mali kural uygulaması açısından en önemli eksikliği izleme ve yaptırım mekanizmalarının yetersizliğidir. 17 AB ülkesinde, 27 tane bağımsız kurul bulunmaktadır. Bu kurullar kamu fonları ile finanse edilmekte ve operasyonel olarak bağımsızdırlar. Mali kurullar daha ziyade eski üye ülkelerde yaygındırlar. Yeni üye ülkelerde mali kurulların görevini merkez bankaları yapmaktadır. 2004 yılı öncesi AB’ye üye ülkeleri gösteren AB-15’de toplam 13 mali kurul bulunmaktadır. Birden daha fazla mali kurulu bulunan ülkeler, Almanya (4), Avusturya

(3), İspanya ve Fransa (2)'dir. Yeni ülkelerden mali kurulu bulunan ülkeler, Estonya, Litvanya, Macaristan ve Slovenya'dır. Bu kurumlardan 19 tanesi bütçe analizleri yayınlamakta, 15 tanesi mali politika ile ilgili önerilerde bulunmakta, 15 tanesi makroekonomik ve mali tahminlerde bulunmaktadır. 9 kurum ise bu görevlerin hepsini yapmaktadır. Sadece 4 ülkede (Belçika, Hollanda, Avusturya ve Slovenya), kurumlar bütçenin hazırlanması sırasında makro tahminler yayınlamakta ve orta vadeli planlama yapmaktadır. AB'de bu kurulların bağlayıcılıkları da çok güçlü değildir. Bu kurulların tahminlerinin bütçelerde en etkin olduğu ülkeler Avusturya, Belçika, Hollanda ve Slovenya'dır (EC Commission, 2009, s. 94 ve 99).

5. TÜRKİYE'DE MALİ KURAL UYGULAMASI

Tüm dünyada olduğu gibi küresel finans krizi Türkiye'nin kamu maliyesi performansını da olumsuz etkilemiştir. Kriz döneminde reel sektörü desteklemeye yönelik alınan önlemler vergi gelirlerinde azalmaya, kamu harcamalarında ise bir artışa yol açmış, bunun sonucunda Türkiye'de bütçe açığı ve borç yükü öngörülen seviyenin oldukça üzerine çıkmıştır (BDDK, 2009, s. 17). 2001 krizi sonrasında sağlanan ekonomik istikrarda önemli bir rolü bulunan mali disiplinin, kriz nedeniyle bozulma eğilimine girmesi, tüm dünya ülkelerinde maliye politikasının önemli bir aracı olarak uygulanan mali kural uygulamasının ülkemizde de tartışılmasına yol açmıştır. Bu tartışmalara göre, Türkiye'nin göreceli istikrarın kaynağında mali disiplin bulunmaktadır. Bu nedenle önümüzdeki dönemde bu istikrarı devam ettirecek bir çığaya gereksinim bulunmaktadır (Sak, 2007, s. 2). Küresel krizin etkisiyle mali disiplinin bozulmasının yanı sıra hükümetin IMF ile yeni bir anlaşma yapmayacağını açıklaması, Türkiye'nin önümüzdeki dönemde izleyeceği maliye politikasının nasıl olması gerektiği konusundaki tartışmaları yoğunlaştırmış ve mali kural uygulamasına geçilmesi yönündeki beklentileri artırmıştır (Yükseler, 2010, s. 2).

IMF'nin 2007 yılında yayınladığı IV. Madde Konsültasyonu Raporu, Türkiye'de mali kuralla ilgili tartışmaların başlangıç noktalarından birisi olarak kabul edilmektedir. Bu Rapor'da IMF, Türkiye'nin önümüzdeki dönemde orta vadeli mali hedefleri sağlamasında mali kuralı önermiş, bu kuralın başarılı olabilmesinin ise bütçenin şeffaflığının ve hesapverebilirliğinin sağlanması koşullarına bağlı olduğunu belirtmiştir (IMF, 2007, s. 24).

Bu tartışmaların ardından mali kuralın uygulanması konusunda ilk resmi açıklama 2010-2011 dönemine ilişkin Orta Vadeli Plan ile yapılmıştır. Bu Plan'da Türkiye'nin kamu mali yönetiminin, 2011 yılından itibaren mali kural ile uyumlu yürütüleceği açıklanmıştır. Orta Vadeli Plan sonrasında mali kural ile ilgili hazırlık çalışmaları başlamıştır. Yapılan çalışmalar sonrasında Mali Kural Kanun Tasarısı'nın 26 Mayıs 2010 tarihinde TBMM'ye sevk edilmesi ile Türkiye'de mali kural uygulaması önemli bir aşamaya gelmiştir.

Ancak Türkiye'nin geçmiş dönem kamu mali yönetiminde de mali kural niteliği taşıyan ve bu nedenle örtülü mali kural uygulamaları olarak adlandırılabilen düzenlemeleri olmuştur. Özellikle 2001 krizi sonrasında getirilen mali reform niteliğindeki düzenlemeler ve yine bu kriz sonrasında IMF ile yapılan anlaşma çerçevesinde faiz dışı denge kavramının temel maliye politikası göstergesi olarak kabul edilmesi sonucunda Türkiye'de 2002-2007 döneminde mali disiplin önemli ölçüde sağlanmıştır.

5.1. Türkiye'nin 2001 Krizi Öncesinde Maliye Politikası Uygulamaları

1983-1993 yılları arasında Türkiye'de maliye politikası alanında oldukça kuralsız ve şeffaf olmayan bir dönem yaşanmıştır. Bu dönemin kuralsız uygulamalarına, bütçe dışı fon uygulaması, kamu harcamalarının önemli bir kısmının denetim dışına çıkartılması ve kamu finansmanında borçlanma politikasına öncelik verilmesi, ek bütçe uygulamasının yaygınlık kazanması ve ek bütçe harcamalarının borçlanma ve Merkez Bankası kaynaklarından finanse edilmesinin olağan bir uygulama alanı haline gelmesi sayılabilir. Bu kuralsız uygulamaların neticesinde Türkiye'de hem kamu açıkları hem de iç borç servisi aşırı artış göstermiştir (Yükseler, 2010, s. 2).

Türkiye'nin 1980'li yıllarda nispeten gevşek ve kualsız olan maliye politikası, 1990'lı yıllarda getirilen düzenlemelerle* daha disiplinli bir hal almaya başlamıştır. Bu dönemde, getirilen fonların bütçe kapsamına alınması, Merkez Bankası kredilerine sınırlama getirilmesi, faiz dışı denge yaklaşımının benimsenmesi, kamu bankalarının görev zararlarının engellenmesi gibi belli başlı düzenlemelerle mali disiplin alanında önemli gelişmeler sağlanmıştır (BDDK, 2009, s. 17). Ancak 1990'lı yıllarda yaşanan siyasi istikrarsızlıklar ile iç ve dış kaynaklı krizler, bu dönemde getirilen bu düzenlemelerin etkin bir şekilde uygulanmasına engel olmuştur (Yükseler, 2010, s. 2). Bu gelişmelerin neticesinde Türkiye'de kamu maliyesi makroekonomik dengesizlik içine düşmüş ve reform niteliğinde yeni düzenlemelere gereksinim duyulmuştur (Biçer ve Yılmaz, 2010, s. 47). 2001 krizinden sonra ise Türkiye'de kamu mali yönetimi sistemi yeniden tasarlanarak (Dedeoğlu, 2010, s. 3) reform niteliğinde değişikliklere gidilmiştir.

5.2. 2001 Krizi Sonrasında Türkiye'de Kamu Maliyesi (Örtülü Mali Kural Uygulamaları)

5.2.1. Kamu Mali Yönetiminde Reform Kapsamında Getirilen Düzenlemeler

Türkiye'de mali yönetim sistemine yönelik reformun temel çerçevesi 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu" (Bkz. Resmi Gazete, 24.12.2003) ile belirlenmiştir. 5018 Sayılı Kanun ile 1927 yılından itibaren uygulanmakta olan ve mali anayasa olarak kabul edilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılmış olup (Karluk, 2007, s. 119), mali yönetim ve kontrol sistemimiz bütünüyle yeni bir anlayış çerçevesinde değiştirilmiş ve etkinlik, verimlilik, şeffaflık ve hesap verilebilirlik kavramları üzerine yeniden inşa edilmeye başlanmıştır (Biçer ve Yılmaz, 2010, s. 35). Türkiye'de kamu maliyesinin şeffaflığını ve etkinliğini artırmaya yönelik çalışmalar kapsamında, bütçe sisteminin uluslararası standartlara göre yeniden tanımlanması ve AB uygulamaları ile uyumlu bir mali yönetim ve kontrol sistemi oluşturulması amacıyla hazırlanan bu Kanun'un yürürlüğe girmesi 2006 yılından itibaren olmuştur (Karluk, 2007, s. 119).

5018 Sayılı kamu mali yönetiminde gerçekleştirilen reformun üç temel amacı bulunmaktadır (Karluk, 2007, s. 119):

- Mali disiplin
- Kaynakların stratejik önceliklere göre tahsisi ve kullanımı
- Kamu mal ve hizmetlerinin üretilmesinde etkinlik ve verimlilik

Görüldüğü gibi yeni kamu maliyesi yaklaşımı devletin kaynak kullanımının üç boyutunun birlikte alınmasını gerekli kılmaktadır. Buna göre önce mali disiplinin benimsenmesi, ardından bu mali disiplinin altında kullanılacak kaynakların toplumun önceliklerine göre dağıtımı, daha sonra da dağıtılan bu kaynakların dağıtım amaçlarına göre uygun kullanılmasının sağlanması gerekmektedir. Bu üç boyuttan mali disiplin ile kaynakların önceliklerine göre dağıtılması boyutları bütçelerin hükümetçe hazırlanarak parlamentoda görüşülmesi ve onaylanması aşamalarını kapsarken, kaynakların amacına uygun kullanılması boyutu esas olarak bütçelerin uygulanması sürecinde ortaya çıkmaktadır (TEPAV, 2005, s. 16).

5018 Sayılı Kanun, kamu mali yönetim ve kontrol sistemlerinin işleyişine ilişkin genel ilke ve esasları ortaya koymakla beraber orta vadeli harcama sistemine geçişin de temelini oluşturmuştur (Kaya, 2009, s. 106). Orta vadeli harcama sisteminde en önemli aşama ise çok yıllık bütçeleme ve siyasi ve mali temellerini belirleyen makro çerçevenin oluşturulmasıdır. Makro çerçeve Orta Vadeli Program, mali çerçeve ise Orta Vadeli Mali Plan ile oluşturulmaktadır. Bu siyasi dokümanların bütçe sürecinde politikaların ortaya konulması, bunların önceliklendirilmesi ve orta vadede ne düzeyde kaynak ayrıldığının görülmesini sağlayacak bir çerçeve sunması açısından önemli bir görevi bulunmaktadır (Biçer ve Yılmaz, 2010, s. 55).

Orta Vadeli Program esas olarak bütçe ve takip eden yıla ait tahminlerin hazırlanması sırasında esas alınacak ilkeleri, stratejik öncelikleri ve temel ekonomik hedefleri içermekte olup temelde bir rehber ve önceliklendirme belgesi olarak ortaya çıkmaktadır (TEPAV, 2008, s. 39).

* 1990-2001 dönemi arasında Türkiye'de, maliye politikası alanında disiplin sağlama amacıyla yürürlüğe konulan önemli düzenlemeler konusunda daha ayrıntılı bilgi için Bknz. Yükseler, 2010, ss. 3-4.

Orta vadeli mali plan ise temel olarak orta vadeli programda konulan hedeflerin ve önceliklerin hayata geçirilmesi için gerekli kaynakların ilgili kuruluşlara tahsis edilmesine imkân veren, dolayısıyla orta vadeli programa kan veren bir özellik taşımaktadır (TEPAV, 2005, s. 17).

Bu belgelerin yanı sıra 5018 Sayılı Kanun ile, öngörülebilirlik açısından kanun tasarılarına getirecekleri mali yükün hesaplanarak eklenmesi yükümlülüğü de getirilmiştir (Biçer ve Yılmaz, 2010, s. 57). İlgili Kanun'un 14. maddesine göre, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri; kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği malî yükü, orta vadeli program ve malî plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplayarak tasarılarına eklemek zorundadırlar. Aynı madde hükümlerine göre, sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilmesi öngörülmüştür.

2001 krizi sonrasında 5018 sayılı Kanun'un yanı sıra mali disiplini sağlamaya yönelik başka önemli düzenlemeler de getirilmiştir. Bu düzenlemelere, Mart 2002 tarihli, 4749 Sayılı "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi'nin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" ile Nisan 2002 tarihli 4734 Sayılı "Kamu İhale Kanunu" örnek olarak verilebilir. Bu kanunlar ile kamu borç yönetimi kontrol altına alınmış, ihale sistemi AB Standartlarında yeni baştan tasarlanmıştır. Bu düzenlemelerin yanı sıra enerji, sağlık, sosyal güvenlik gibi çeşitli alanlarda da kamu maliyesi sisteminde saydamlığı artırmayı amaçlayan oldukça kapsamlı reformlar gerçekleştirilmiştir (Dedeoğlu, 2010, ss. 3- 4).

5.2.2. IMF ile İlişkiler Kapsamındaki Uygulamalar

Türkiye'de mali kural niteliğinde uygulamalara bir başka örnek IMF ile yürütülen stand-by anlaşmalarıdır. 2001 krizi sonrasında, mali uyumun sağlanması, IMF ile yürütülen ekonomik programın temel amaçlarından birisi olmuştur. Önemli ölçüde faiz dışı fazla verilmesi hedefi doğrultusunda şekillenen kamu mali politikası çerçevesinde kamu borç stokunun GSYİH içerisindeki payının azaltılması hedeflenmiştir (Kaya, 2009, s. 75).

Faiz dışı fazla birçok ülkede borçların sürdürülebilirliği açısından yürütülecek maliye politikalarında önemli bir ölçüt olarak kullanılmaktadır. Türkiye'de de dünya ülkeleri ile paralel olarak 1994 yılından itibaren faiz dışı fazlaya dayalı bir maliye politikasına daha fazla önem vermeye başlamıştır (Gürdal, 2008, s. 418).

Stand-by düzenlemeleri çerçevesinde uygulanan mali kurallar, sağlam bir izleme ve değerlendirme mekanizmasının tesisi ve böylece etkin bir uygulama mekanizmasının sağlanması sayesinde, kamu maliyesini sürdürülebilirliğine ilişkin önemli katkılar sağlamıştır (Kaya, 2009, s. 103). Ancak, faiz dışı fazlaya dayalı politikaların da borçların sürdürülebilirliğine olumlu etkisinin yanı sıra başta büyüme olmak üzere ekonomik değişkenler üzerinde olumsuz etkileri de bulunmaktadır (Gürdal, 2008, s. 418).

5.2.3. Örtülü Mali Kural Uygulamalarının Sonuçları

2001 yılını izleyen dönemde kamu mali yönetimi alanında alınan yapısal önlemler ve mali disiplinin gerçekleştirilmesine yönelik çabalar neticesinde, Türkiye'de makroekonomik istikrarın sağlanmasında önemli bir mesafe alınmıştır. Ancak, bu olumlu gelişme 2007 yılından itibaren bozulmaya başlamıştır. Bu bozulmanın en önemli sebeplerinden bir tanesi kamu mali yönetimi alanında getirilen reform niteliğindeki düzenlemelerin etkin bir şekilde uygulamaya konulamamasıdır. Yapılan değerlendirmelere göre maliye politikası alanında 2000 yılından itibaren uygulamaya konulan ve örtülü mali kurallar olarak tanımlanabilen bu düzenlemelerden zaman içinde sapmalar gözlenmiş ve kurallar gevşetilmeye çalışılmıştır (Yükseler, 2010, s. 6).

Bu uygulama sorunlarına örnek olarak Türkiye'deki çok yıllık bütçeleme sürecinin siyasi ve mali temellerini bir başka deyişle makro çerçevesini oluşturması öngörülen orta vadeli program ile orta vadeli mali plan verilebilir. 5018 sayılı yasa bu belgelerin belli sürelerle ve karar sürecine bağlanmasını ve aynı sürelerde de yayımlanmasını öngörmektedir. Buna karşılık bu belgeler hazırlanmaya başlandıkları ilk dönemden itibaren öngörülen sürenin dışına çıkarak geç yayınlanmışlardır. Diğer kurumlara rehber niteliği taşıyan bu belgelerin geç yayımlanması uygulamada aksamalara yol açmıştır. Bu belgelerin geç yayımlanmalarının yanı sıra temel özellikleri taşımamaları kendilerinden beklenen fonksiyonları yerine getirmelerini

engellemiştir. Bu belgelerin hedef ve saptamalarının somut ve zamana bağlı olarak ayrıntılı bir şekilde ortaya konulması ve hedeflerin gerçekleşmemesi durumunda alternatif politikaları içermesi beklenmektedir. Yine bu belgelerin, ileriye yönelik hedef ve tahminlerin yanı sıra geçmişe yönelik politikaların da tartışıldığı belgeler olması beklenmektedir. Ancak yapılan değerlendirmeler bu belgelerin bu beklentileri karşılayamadığını göstermektedir. Bunun neticesinde bu belgeler hep bir öncekini tekrar eden bir özellik göstermişler (TEPAV, 2008, ss. 38- 43), kendilerinden beklenen fonksiyonu gerçekleştirememişlerdir.

5018 Sayılı Kanun'un uygulanması ile ilgili bir başka önemli aksama, Kanun'da öngörülen kanun tasarılarının mali yüklerinin hesaplanması yükümlülüğüne uyulmamasıdır. Bunun yanı sıra 2009 yılı bütçesinin hazırlanması sırasında küresel krizin ekonomiye olası etkilerinin gerçekçi bir şekilde değerlendirilememesi, çok yıllık bütçe hazırlama sürecini olumsuz etkilemiş ve mevcut maliye politikasından önemli sapmalara yol açmıştır. Bunun neticesinde 2009 yılı bütçesinin önemli oranda açık vermesi üzerine borçlanma ile ilgili kurallara da değiştirilmiş ve borç kullanım tutarı beş katına yükseltilmiştir (Yükseler, 2010, ss. 6- 7).

Sonuç olarak 5018 Sayılı Kanun ile bütçe sisteminin uluslararası standartlara göre yeniden tanımlanması ve AB uygulamaları ile uyumlu bir mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır (Yükseler, 2010, s. 4). Ancak uygulamada çeşitli sorunlar yaşamaya başlamıştır. Orta vadeli harcama sistemine geçişin Türkiye'nin iç dinamikleri yerine, uluslararası mali kuruluşların ve AB'nin etkisiyle gerçekleştirilmesi, uygulamaya kademeli bir geçiş öngörülmeden geçilmesi, bürokrasinin özellikle reformların etkin uygulanması konusunda gereken sahiplenmeyi göstermemesi bu sorunların temel nedenleri olarak sıralanabilmektedir (Biçer ve Yılmaz, 2010, s. 58).

Türkiye'de 2007 yılı sonrasında mali disiplinin bozulmasında etkili olan bir başka faktör de dışsal bir faktör olan küresel finans krizidir. 2008/2009 krizine yönelik olarak alınan önlemler, bütçe açıklarının önemli tutarlara yükselmesine neden olarak tüm dünya ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de mali disiplini önemli ölçüde olumsuz etkilemiştir. Krizin etkisinin yanı sıra IMF ile yeni bir anlaşmanın yapılmaması da önümüzdeki dönemde maliye politikası alanında yeni bir çıpa arayışını gündeme getirmiş ve mali kural politikalarına geçiş konusundaki beklentileri artırmıştır (Yükseler, 2010, s. 2). Küresel kriz sebebiyle zorunlu olarak gevşeyen mali politikaların, açık bir kural olarak yeniden tanımlanmasının, makroekonomik ve finansal istikrarı yeniden güçlendireceği öngörülmüştür (BDDK, 2009, s. 17).

5.3. Türkiye'de Mali Kurala İlişkin Yasal Düzenleme

5.3.1. Mali Kural'a İlişkin Altyapıyı Oluşturma Çalışmaları

Türkiye'nin mali kural uygulamasına geçmesinin nedenleri Mali Kural Kanun taslağının basın toplantısı sunumunda şu şekilde sıralanmıştır (Babacan, 2010, s. 1):

- Kamu maliye politikasına uzun vadeli öngörülebilirlik getirmek,
- Ekonomide güven ve istikrarı güçlendirmek,
- Artan kredibilitayla beraber risk priminin düşmesini sağlayarak kamu borçlanma maliyetini azaltmak,
- Ekonomi politikalarına uzun vadeli perspektifler getirerek mevduat ve kredi vadelerinin uzamasını sağlamak,
- Kamunun uzun vadede finansman ihtiyacını netleştirerek özel sektörün daha uzun vadeli ve daha düşük maliyetli kaynaklara ulaşmasını sağlamak,
- Mali disiplin anlayışını kalıcı hale getirmek

2007 yılından itibaren ekonominin önemli gündem maddelerinden birisi olan mali kural konusundaki ilk resmi açıklama 2010-2011 dönemini kapsayan Orta vadeli Plan ile yapılmıştır. 16 Eylül 2010 tarih ve 27351 Sayılı mükerrer Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren Orta Vadeli Program'da, bu konudaki hazırlıkların 2010 yılında tamamlanacağı ve 2011 yılı bütçe döneminden itibaren de kamu mali yönetiminin mali kural ile uyumlu yürütüleceği açıklanmıştır. Orta vadeli programda Türkiye'deki mali kural formülünün şu şekilde olması öngörülmüştür (DPT, 2010- 2012, s. 7):

Türkiye için Öngörülen Mali Kural

$$\Delta a: y(a_1 - a^*) + k(b - b^*)$$

Δa : Kamu açığındaki uyarılama (Δa 'nın negatif olması kamu açığındaki azalmayı göstermektedir)

a_1 : Bir önceki yıl gerçekleşen Kamu açığı/GSYİH

a^* : Orta-uzun vadede hedeflenen kamu açığı

b : GSYİH reel büyüme hızı

b^* : GSYİH reel büyüme hızının uzun dönemli ortalaması

y : kamu açığının orta-uzun vadeli hedefine yakınsama katsayısı

k : Döngüsel (konjonktürel) etkiyi yansıtırma katsayısı

(y ve k katsayıları negatif rakamlardır)

Mali kural çerçevesinde orta-uzun vadede kamu açığının mili gelire oranının, sürdürülebilir bir borç yapısı ile uyumlu bir düzeyde gerçekleşmesi hedeflenmiş, kamu açığındaki uyarlamayı belirlerken de bir önceki yıl gerçekleşen açığın orta ve uzun vadeli hedefin ne kadar uzağında olduğunun dikkate alınacağı belirtilmiştir. Kamu açığındaki uyarlamayı belirlerken dikkate alınacak bir başka faktör konjonktürün etkisidir. Buna göre, büyümenin uzun dönem ortalamasının üzerinde olduğu yıllarda kamu açığındaki uyarılama, daha yüksek, altında olduğu yıllarda ise daha düşük olacaktır (DPT, 2010- 2012, s. 7).

Mali kural formülünde belirlenen parametreler ile ilgili nihai değerlerin, kamu açığının tanımı ve kapsamının, uygulama, izleme ve raporlamaya ilişkin ayrıntılar ile istisnai hükümlerin ve diğer hususların mali kurala ilişkin altyapıyı oluşturma sürecinde nihai hale getirileceği duyurulmuştur. Bu süreç içerisinde iş dünyası, akademisyenler ile finans kuruluşları ile yapılan danışma toplantıları neticesinde bu hususlar belirlenmiş, OECD, AB Komisyonu, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların da görüşleri alındıktan sonra 11 Mayıs 2010 tarihinde ise mali kural kanun taslağı kamuoyuna açıklanmıştır.

5.3.2. Türkiye İçin Öngörülen Mali Kuralın Temel Çerçevesi ve İşleyişi (Mali Kural Kanun Taslağı)

5.3.2.1. Mali Kuralın Tanımı ve Kapsamı: Türkiye’de mali kuralın uygulanacağı kamu kesiminin kapsamı, genel yönetim, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KPK) kapsamındaki Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) ile bağlı ortaklıklar ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanuna tabi olup sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait işletmeciler olarak belirlenmiştir. Avrupa Hesaplar Sistemi ile uyumlu olması için mali kural kanun tasarısında genel yönetim, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda tanımlanan genel yönetimden daha geniş kapsamlı olarak tanımlanmış olup, merkezi yönetim bütçesine dahil kamu idareleri, döner sermayeler, işsizlik sigorta fonu dahil sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler ve fonlar ile Maliye Bakanlığı’nca Avrupa Hesaplar Sistemi’ne uygun olarak belirlenen diğer kamu idarelerini ve fonları kapsamaktadır.*

Türkiye’de kamu mali yönetiminde ve bütçeleme sürecinde uygulanacak olan mali kurallar genel yönetim için getirilen mali kural ve diğer kuruluşlar için getirilen kurallar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

• **Genel Yönetim İçin Getirilen Mali Kural:** Mali kuralın temel parametreleri bütçe dengesi ve eşik büyüme oranı hedefleridir. Getirilen mali kuralda bütçe açık hedefi % 1, eşik büyüme oranı hedefi ise % 5 olarak belirlenmiştir. Eşik büyüme oranı yüzde kaçın üzerinde büyürsek tasarruf edeceğimizi göstermektedir. Bu oranın altında büyüme olması durumunda bütçe açığını biraz daha artırma imkânı bulunmaktadır.

Yasaya göre herhangi bir yılda genel yönetim açığının GSYİH’ya oranı, bir önceki yıl genel yönetim açığının GSYİH’ya oranına genel yönetim açık uyarlamasının eklenmesi

* Maliye Bakanlığı genel yönetim kapsamına dahil olacak diğer kamu idarelerini ve fonları, DPT, TCMB ve TÜİK’in de görüşünü de almak suretiyle belirleyecektir.

suretiyle hesaplanan tavanı aşamayacaktır. Buna göre genel yönetim açığının formülü şu şekilde belirlenmiştir:

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

Genel Yönetim açık uyarlaması ise açık etkisi ile konjonktürel etkinin toplamından oluşmaktadır. Buna göre:

$$\Delta a = -0,33(a_{(t-1)} - 1) - 0,33(b - 5)$$

Δa : Genel Yönetim Açığının GSYİH'ya oranında yapılacak uyarlama

$a_{(t-1)}$: Bir önceki yıl genel yönetim açığının GSYİH'ya oranı

b : Reel GSYİH artış oranı

$a_{(t-1)} - 1$: Açık etkisi

$b - 5$: Konjonktürel etki

Yukarıdaki formülde açık etkisi içinde yer alan 0,33 katsayısı yakınsama katsayısı olup herhangi bir yılda orta-uzun vadeli hedeften % 1 sapma olması durumunda söz konusu hedefe hangi hızla yakınsanacağını saptamaktadır. Bu bağlamda 0,33 katsayısı hedeften sapılan miktarın yaklaşık üçte birinin bir sonraki sene telafi edileceği anlamına gelmektedir.

Konjonktürel etki içinde yer alan 0,33 katsayısı ise esneklik katsayısı olup ekonominin reel büyüme ve daralma dönemlerinde maliye politikasına ne kadarlık bir esneklik sağlanacağını ifade etmektedir. Böylece yüksek büyüme dönemlerinde borç stoku daha hızlı düşürülecek, düşük büyüme dönemlerinde ise ekonominin ihtiyacı olan genişletici maliye politikalarının uygulanmasına imkân sağlanacaktır.

Bu kanuna göre genel yönetim açığı da genel yönetimin Maliye Bakanlığı tarafından çerçevesi belirlenerek kamuoyuna duyurulan Avrupa Hesaplar Sistemi ile uyumlu konsolide açığını ifade etmektedir. Avrupa Hesaplar Sistemine uygunluk, mali kural çerçevesinde açıklanacak verilerin AB ile karşılaştırılması imkânını verecektir.

• Genel Yönetim Dışındaki Kuruluşlar için Getirilen Mali Kurallar:

Mali Kural Kanun Taslağı ile Döner Sermayeler ve 233 sayılı KHK'ya tabi KİT'ler ve Bağlı Ortaklıkları ile 4046 Sayılı Kanuna Tabi olup sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmecî kuruluşlar için de destekleyici kurallar düzenlenmiştir. Mali kural formülünün dışında tutulan bu kuruluşlar için getirilen destekleyici kurallar ile merkezi yönetim ile sermaye transferi, görev zararı, kredi kullanımı, temettü ve hasılat ödemeleri altında mali ilişki içinde bulunan bu işletmelerin mali performanslarının artırılması amaçlanmaktadır.

- Döner Sermayeli İşletmeler için getirilen kural: Bu kuruluşların bütçelerinin gelir ve giderlerinin denk olması kuralı getirilmiştir. Böylece bu işletmelerin kendi gelirleri ile giderlerini karşılaması ve merkezi yönetime mali yük ve risk oluşturmaması hedeflenmektedir.

- 233 sayılı KHK'ya tabi KİT'ler ve Bağlı Ortaklıkları ile 4046 Sayılı Kanuna Tabi olup sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmecî kuruluşlar: Bu kuruluşların toplulaştırılmış bazda borçlanma gereği oluşturamayacağı kural olarak getirilmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken husus tüm KİT sisteminin toplamı itibarıyla kural getirilmiş olmasıdır. Yoksa teker teker bakıldığında bazı KİT'lerde eksi bazılarında artı borçlanma olabilecektir.

- Mahalli idareler için getirilen kural: Mahalli idarelerin borçlanmaları yatırım projelerinin finansmanı ile sınırlı tutulacaktır.

i. Mali Kuralın Uygulama ve İstisna Hükümleri:

Ülkemizde mali kural uygulamasının temel politika metni Orta Vadeli Program ve Mali Plan olarak belirlenmiş ve bu metnin mali kural çerçevesinde oluşturulacağı belirtilmiştir. Orta Vadeli Program ve Mali Plan, 5018 Sayılı Kanun ile getirilen ve Bakanlar Kurulu Kararı ile yayımlanan Orta Vadeli Program ve Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile yayımlanan Mali Plan metinlerinin birleştirilerek tek bir doküman haline getirilmesi ile oluşturulmuştur. Mali kurala ilişkin tavanın Orta Vadeli Program ve Mali Plan ile üçer yıllık bir dönem için kamuoyuna açıklanması hükme bağlanmış ve böylece mali kuralın işletilmesinin daha şeffaf ve standart bir hale gelmesi amaçlanmıştır. Mali kuraldan sapma olup olmadığı da o yıl için açıklanan genel yönetim açığının GSYİH'ya oranının nihai tavan ile karşılaştırılması suretiyle yapılacaktır.

Hesap verilebilirlik ve zamanında bilgilendirme ilkeleri çerçevesinde kuraldan sapma riskinin ortaya çıkması halinde Maliye Bakanlığı, DPT ve Hazine Müsteşarlığınca ortaklaşa tedbir alternatifleri hazırlanacaktır.

Mali kural uygulamasında belirlenen tek istisna ise olağanüstü hal kapsamında genel yönetime dahil idarelerin bütçelerinden yapılacak ilave harcamalardır. Tabi afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik ve finansal bunalım hallerinden dolayı olağanüstü hal ilan edilmesi durumunda yapılacak ilave merkezi bütçe harcamaları mali kural kapsamından istisna edilecektir.

5.3.2.3.Mali Kural Uygulamasının Raporlama ve Denetimi

Orta Vadeli Program ve Mali Planın yayımını takip eden 15 gün içinde Maliye Bakanlığı ve DPT'nin bağlı olduğu Bakan TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda hedefler, gerçekleştirmeler, güncellemeler varsa kuraldan sapmalar ve gerekçeleri konusunda bilgilendirme yapmakla yükümlüdürler. Mali kural uygulama sonuçlarının zamanında ve tam olarak kamuoyu ile paylaşılması ve mali raporlama kalitesinin, sıklığının ve kapsamının artırılarak şeffaflığının sağlanması amaçlarıyla denetleme ve raporlamaların hangi kurumlar tarafından yapılacağı açıkça hükmü bağlanmıştır. Buna göre, genel yönetime ilişkin mali veriler Mali Kural İzleme Raporu ile Maliye Bakanlığı, KİT'lere ve diğer kamu işletmelerine ilişkin veriler Hazine Müsteşarlığı, emeklilik ve genel sağlık sigortalarının uzun dönemli aktüeryal dengesine ilişkin hesaplamaları ise Sosyal Güvenlik Kurumu koordinatörlüğünde ilgili idarelerden oluşan bir komisyon tarafından yayımlanacaktır.

Mali Kural uygulamasının denetim mekanizması da sisteme dahil edilmiş, denetim birimi olarak Sayıştay belirlenmiştir. Sayıştay mali kural denetleme faaliyetinde, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak kamuoyuna açıklanan mali kural izleme raporundaki yıllık gerçekleştirmelere ilişkin verilerin doğruluğunu, güvenilirliğini ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluğunu denetleyerek kamuoyuna duyuracaktır.

ii. Destekleyici Diğer Düzenlemeler

Mali kural ile ilgili olarak bu düzenlemelerin dışında destekleyici düzenlemeler de getirilmiştir. Buna göre, özel gelir ve özel ödenek uygulaması yapılmayacak, mahsup ve terkin işlemlerinin bütçeleştirilmesi esası getirilecek, mahalli idarelerin limiti aşan iç borçlanmalarında, İçişleri Bakanlığı'nın yanı sıra Hazine Müsteşarlığı'nın da uygun görüşü aranacak ve mahalli idarelerin dış borçlanma limitindeki istisnalar sınırlandırılacaktır. Getirilen bu düzenlemeler ile mali yönetimin saydamlığının ve hesap verebilirliğin artırılması amaçlanmıştır.

5.4. Türkiye'nin Mali Kural Kanunu Tasarısı'nın Değerlendirilmesi

Mali Kural yasası, mali disipline vurgu yapması açısından önemli bir adım olarak görülmektedir. 2011 senesinde mali kuralın uygulamaya konması halinde Türkiye'nin maliye politikasının nasıl etkileneceğini inceleyen bir araştırmada da, mali kuralın bütçe açığında yaklaşık % 1'lik bir daralma meydana getireceği, kamu harcamalarının ve kamu borcunun hızlı bir şekilde aşağı çekilmesini sağlayacağı hesaplanmıştır (Bkz. Gürsel ve İmamoğlu, 2010). Ancak mali kural teorisi bölümünde de görüldüğü gibi mali kural sadece formülden ibaret bir uygulama değildir. Bu kuralların başarılı olmaları bazı önkoşulların varlığına bağlıdır. Bu önkoşullardan en önemlisi etkin işleyen bir kamu mali yönetimidir. İyi işleyen bir kamu mali yönetimi ise detaylı veri sağlayan güvenilir bir muhasebe sistemini ve temel bütçe

büyükliklerini gerçekçi bir şekilde tahmin edebilme kapasitesini gerektirmektedir. (Dedeoğlu, 2010, s. 2) Mali kuralın başarısını etkileyen bir başka önemli ön koşul uygulama zamanının doğru belirlenmesidir. Ülke uygulamalarına bakıldığında, birçok ülkede mali kural uygulamaya başlamadan önce kamu mali reformları adı altında düzenlemelerin getirildiği görülmektedir. Bu çerçevede öne çıkan düzenlemeler, bütçelerin orta vadeli bir anlayışla hazırlanması, bütçe sürecinde şeffaflık ve hesapverebilirliği artırmaya yönelik veri hazırlama, yayımlama, raporlama ve denetleme gibi alanlardaki düzenlemeler olarak ortaya çıkmaktadır. Mali kural öncesinde mali disiplini artırarak borç stokunun azaltılması da bu yönde alınan düzenlemeler kapsamında olup kuralın başarısını önemli ölçüde etkilemektedirler (Bakanlar Kurulu, 2010, s. 2).

Türkiye’de ön koşullar açısından mali kuralın başarısı değerlendirildiğinde, zamanlama açısından mali kuralın doğru bir zamanda getirildiği düşünülmektedir. 2006 yılında getirilen 5018 Sayılı Kanun ile kamu mali yönetiminde şeffaflık ve hesapverebilirlik alanında önemli ve olumlu değişiklikler getirilmesi mali kuralla ilgili olarak önemli gelişmelerdir. Bu düzenlemeler sayesinde 2001- 2007 yılları arasında Türkiye’de mali disiplin önemli ölçüde sağlanmıştır. Ancak uygulama açısından yaşanan sorunlar getirilen düzenlemelerin tam ve etkin bir şekilde uygulanmasını engellemiş ve bu mali disiplinin sürdürülebilirliği konusundaki şüpheleri artırmıştır.

Mali kuralın başarısı için önemli olan diğer unsurlar, kuralın temel çerçevesi ve işleyişine ilişkin hususlardır. Bu hususlar ise kuralın yapısı, izlenmesi değerlendirilmesi ve yaptırımlarla ilgili düzenlemelerin niteliğidir. Mali kuralla ilgili olarak getirilen eleştirilerden bir kısmı, getirilen % 1 bütçe açığı hedefinin çok iddialı bir hedef olduğu yönündedir ki bu hedef çok sıkı bir maliye politikası anlamına gelmektedir. Bir başka eleştiri konusu da mali kuralın kapsamının belirsizliğidir. Ülkemizde uygulanacak olan mali kuralın kapsamına dahil olan kuruluşların belirlenmesinde Avrupa Hesaplar Sistemi (ESA) esas alınmıştır. Bu durum AB ve diğer gelişmiş ülkelerle kıyaslanabilir bir genel kamu sektörü tanımlaması açısından olumlu görülmüştür. Ancak, bu hükmün olumsuz yanı AB’de olmayan ancak ülkemizde mevcut olan kamu idare ve fonlarının kapsam dışı kalmasına yol açmasıdır. Kapsam dışı kuruluşlara örnek olarak Toplu Konut İdaresi verilebilir. Genel Kamu yatırımlarının önemli bir kısmını yapan Toplu Konut İdaresi’nin kapsam dışı bırakılması mali kural uygulamasının etkinliği konusunda soru işaretlerine neden olmaktadır.

Mali kuralın denetim ve yaptırım mekanizmaları açısından da eleştiriler yapılmaktadır. Tasarıya göre ülkemizde mali kuralın uygulanmasından Sayıştay sorumlu tutulmuştur. Ancak mali kural uygulama sonuçlarının bağımsız bir kurum yerine Sayıştay tarafından denetlenmesinin amaca hizmet etmeyeceği eleştirileri getirilmektedir. Sayıştay denetimi ile ilgili olarak getirilen bir başka görüş, Sayıştay’ın denetim ile ilgili süreçte ağır çalışacağı ve etkin olamayacağı yönündedir. Bu konudaki endişelerin giderilmesi ve denetimde etkinliğin sağlanması için Meclis’te özel bir bütçe takip komisyonunun kurulması yönünde öneriler gündeme getirilmektedir. TBMM’nin bu konuda gerekli altyapıyı oluşturması ve sendikalar, meslek örgütleri ve çeşitli sivil toplum kuruluşlarının da katılımını sağlayacak bir mekanizma ile bu yapının güçlendirilmesi böylece mali kuralın denetiminin daha etkin hale geleceği ileri sürülmektedir (TEPAV, 2008, s. 47). Bunun yanı sıra Türkiye’deki mali kural kanun tasarısında mali kuralla uyumu sağlamada etkinlik açısından kesinlik ve yaptırım içermemesi de önemli bir eksiklik konusu olarak belirtilmektedir. Ülke uygulamaları açısından bakıldığında, ülkelerin çoğunda izleme ve yaptırım mekanizmalarının, hedeflerin tutturulması açısından maliye bakanlıklarına ciddi yaptırım ve denetim yetkileri veren ve mali sorumluluk kanunları adı verilen düzenlemelerle getirildiği görülmektedir. Bu kanunlar dağınık bir şekilde bulunan mali kuralların tümünü bir araya toplamakta ve böylece ayırım gözetmeksizin tüm kuruluşlar için uygulama hükümleri getirmektedir (Dedeoğlu, 2010, ss. 6- 8).

6 Mayıs 2010 tarihinde TBMM’ye gönderilen Mali Kural Kanunu Tasarısı, 24 Haziran 2010 tarihinde Plan ve Bütçe Komisyonu’nda görüşülerek kabul edilmiştir. Ancak çeşitli kesimlerce yapılan eleştiri ve tartışmaların da neticesinde tasarının yasalaşması önümüzdeki yasama dönemine ertelenmiştir.

SONUÇ

Dünya ekonomi gündeminde 1980'lerden sonra yerleşmeye başlayan, 1990'lı yıllarda ise yaygınlık kazanan mali kural uygulaması, küresel finans krizi ile ülkelerin bozulan mali disiplinini sağlamada yeniden önem kazanmaya başlamıştır. Ülke uygulamaları göstermektedir ki mali kuralların başarısı, kamu mali yönetiminde gerekli teknik ve kurumsal altyapının tesis edilmesine ve etkin bir denetim ve yaptırım mekanizmasının sağlanmasına bağlıdır. Aksi takdirde sadece bir formülden ibaret olması ve diğer kurumsal düzenlemeler olmadan uygulanması halinde mali kurallar, mali disiplini sağlamakta yetersiz kalmaktadırlar.

2007 yılından itibaren Türkiye'nin de gündemine giren mali kural uygulaması uzun süren tartışmalar sonrasında 2010 yılının ortalarında bir kanun tasarısına dönüşmüştür. Mali kural uygulaması mali disiplini sağlamada kararlılığı göstermesi bakımından hemen hemen tüm kesimlerce olumlu karşılanmıştır. Bu konuda yapılan olumsuz eleştiriler ise kuralın kapsamı, denetimi ve şeffaflığı konularında yoğunlaşmaktadır. Yapılan eleştirilere göre, önümüzdeki dönemde Türkiye'nin mali disiplinini sağlama ve sürdürme açısından önemli bir çıpa görevi görmesi beklenen mali kuralın başarılı olmasında sadece sağlam bir hukuki düzenlemeye bağlı olması yeterli değildir. Başarılı ülke uygulamalarında olduğu gibi ülkemizde de kamu mali yönetiminin şeffaflık ve hesap verebilirliğinin artırılması, denetim ve yaptırım mekanizmalarının daha etkin hale getirilmesi, mali kuralın daha etkin bir şekilde uygulanmasını sağlayacaktır. Böylece Merkez Bankası'nın bağımsızlığı ile para politikasında ve enflasyonla mücadelede önemli bir dönüm noktası yaşayan Türkiye ekonomisi, mali kural uygulaması ile de maliye politikası alanında güveni sağlamada önemli bir dönemece girmiş olacaktır.

KAYNAKÇA

10.12.2003 Tarih ve 5018 Sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, Resmi Gazete, Sayı: 25326, (24.12.2003), <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html>, (Erişim Tarihi: 27.07.2010)

Bakanlar Kurulu, “Mali Kural Kanun Tasarısı”, Esas No: 1/891, (26.05.2010) <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0891.pdf>, s. 1, (Erişim Tarihi: 31.05.2010)

Sıra Sayısı: 525, “Mali Kural Kanunu Tasarısı ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/891)”

TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 23, Yasama Yılı: 4, 26.05.2010.

Akçay, B., (2007), “Avrupa Birliği’nde Ekonomik Kriterler”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 56, Sayı: 3, Ankara, 2007, (ss. 11- 52), <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/265/2379.pdf>, (Erişim tarihi: 26.07.2010)

Akçay, B., (2006), “Euro Alanın Ekonomisine İlişkin Bir Değerlendirme”, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt: 5, No: 2, (Kış 2006), (ss. 1- 27), http://www.google.com.tr/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fdergiler.ankara.edu.tr%2Fdergiler%2F16%2F1122%2F13210.pdf&ei=IaFNTJ_kApGQOPWSnJYD&usq=AFQjCNGjDTpqZ1DVcpePKqZ3kGVRllyD8g&sig2=1ldReuPegZpwYOnSsjZihQ, (Erişim tarihi: 26.07.2010)

Aktan, C. C. (2007), “Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar”, Kurumsal Maliye Politikası: Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali Kurallar ve Kurumlar, Der. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici ve İstiklal Y. Vural, Seçkin Yayınları, Ankara, 2007, (ss. 120- 134)

Babacan, A., (2010), Mali Kural Kanun Taslağı Basın Toplantısı Sunumu, 11 Mayıs 2010.

BDDK (2010), Finansal Piyasalar Raporu, Aralık 2009, http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Raporlar/Finansal_Piyasalar_Raporlari/7824FPRArakC4%B1k2009.pdf, (Erişim Tarihi: 06.07.2010)

Biçer, M. ve Yılmaz, H., (2010), “Türkiye’de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği”, İktisat- İşletme ve Finans, 25 (287) 2010, (ss. 33- 68).

Chang, M., (2007), “Reforming the Stability and Growth Pact: Size and Influence in EMU Policymaking”, European Integration, Vol. 28, No. 1, March 2006, <http://web.ebscohost.com/ehost/pdf?vid=10&hid=105&sid=0e3d3aeb-e253-400e-bfb1-9940dabfa59a%40sessionmgr109> (Erişim tarihi: 25.11.2007).

Cottarelli, C., (2009), Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, IMF, December 16, 2009, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>, (Erişim Tarihi: 31.03.2010)

Council of The European Union, Improving the Implementation of the Stability and Growth Pact, Council Report to the European Union, Presidency Conclusion, Annex II, Brussels, 23 March 2005, (04.05), 7619/1/05, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/84335.pdf, (Erişim tarihi: 1.12.2007)

Çapanoğlu, S. G. ve Uysal, T., (2007), Avrupa Birliği İstikrar ve Büyüme Paktı”, İKV Yayınları, No: 201, İstanbul, Mayıs 2007.

Debrun, X., Hauner, D. ve Kumar, M. S. (2009), “Independent Fiscal Agencies”, Journal of Economic Surveys, Vol. 23, No. 1, 2009, 44-81.

Dedeoğlu, E., (2010), Mali Kural Nasıl İşler?, TEPAV Politika Notu, Mayıs 2010, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/PN_Mali_Kural_Nasil_Isler.pdf, (Erişim tarihi: 06.07.2010).

DPT, Orta Vadeli Plan, (2010-2011), http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/Icerik/4093/Orta_Vadeli_Program_2010-2012, (Erişim Tarihi: 22.03.2010).

EC Commission, Public Finances in EMU 2009, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15390_en.pdf, (Erişim tarihi: 06.07.2010).

Genç, Ö., (2008), “İstikrar ve Büyüme Paktı”, Avrupa Birliği’nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler, Der. Belgin Akçay, Sevilay Kahraman ve Sanem Baykal, Seçkin Yayınları, Ankara, 2008, 69- 91.

Günaydın, İ. ve Eser, L. Y., (2009), “Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar”, Maliye Dergisi, Sayı 156, Ocak- Haziran 2009, (ss. 51- 65), http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/156/04.Ihsan.Gunaydin_Levent.Yahya.Eser.pdf (Erişim Tarihi: 23.03.2010)

Gürdal T., (2010), “Türkiye’de Faiz Dışı Fazla ve Borçların Sürdürülebilirliği (1975-2997) Dönemi”, Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, (Cilt: 10, Sayı: 2, 2008, (ss. 417-442), http://akuiibf.aku.edu.tr/pdf/10_2/21.pdf, (Erişim tarihi: 27.07.2010)

Gürsel S. ve İmamoğlu, Z., (2010), Mali Kural Seçim Ekonomisine İzin Vermiyor, Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi (BETAM) Araştırma Notu, 10/79, 05.07.2010, <http://betam.bahcesehir.edu.tr/tr/wp-content/uploads/2010/07/ArastirmaNotu079.pdf>, (Erişim Tarihi: 25.08.2010)

IMF, Turkey: 2007 Article Consultation,- Staff Report, November 2007, IMF Country Report No: 07/362, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07362.pdf>, (Erişim tarihi: 08.06.2010).

Kalkan, S., (2007), “Kurallı Maliye Politikası”, TEPAV Bülten, Sayı 1, Haziran 2007.

Karluk, R., (2010), Cumhuriyetin İlanından Günümüze Türkiye Ekonomisi’nde Yapısal Dönüşüm, Beta Yayınları, İstanbul, 2007.

Kaya, F., (2010), Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi, DPT, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2009, <http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/7780/tez-fkaya.pdf>, (Erişim Tarihi: 24.04.2010) .

Kopits, G., (2010), “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?”, IMF Working Paper, WP/01/145, September 2001, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01145.pdf>, (Erişim tarihi: 06.07.2010).

Ljungman, G., (2010), “Fiscal Rules-Beneficially Binding”, Public Management Blog: Making Public Money Count- Fiscal Affairs Department, IMF, <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2008/02/fiscal-rules--.html>, (14.05.2010)

Özatay, F., (2010), Radikal, 8 Mart 2010.

Özlale, Ü., (2010), Mali Kural, Keşke Sadece Denklem Olsaydı, TEPAV Politika Notu, Mayıs 2010, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/PN_Mail_Kural_Keske_Sadece_Denklem_Olsaydi.pdf, (Erişim tarihi: 06.07.2010)

Özpençe, Ö., (2009), Avrupa Parasal Birliği’nde Maliye Politikası Koordinasyonu ve Türkiye Analizi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2009/391, Ankara, 2009.

Sak, G., (2007), “Aradığımız Yeni Çıpa Maliye Politikası Kurulu Olabilir”, TEPAV Bülten, Haziran 2007, Sayı:1.

Seyidoğlu, H., (2002), Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük, Geliştirilmiş 3. Baskı, İstanbul, 2002.

Şevik, Ebru. “Mali Kurallar”, Bütçe Dünyası, Cilt 3, Sayı 28, Kış 2008, (ss. 50-59), <http://www.debud.org/Html/dergi/28/esevik.pdf>, (Erişim Tarihi: 28.07.2010)

TEPAV, Mali İzleme Raporu, Haziran, Temmuz, Ağustos 2008, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/2008_TEPAV_Mali_Izleme_Haziran_Temmuz_Agustos_Raporu.pdf, (Erişim tarihi: 06.07.2010).

TEPAV, Mali İzleme Raporu, Temmuz 2005 http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/2005_07_TEPAV_Mali_Izleme_Raporu_TEMMUZ.pdf, (Erişim Tarihi: 06.07.2010).

Vural, İ. Y., (2007), “Mali Disiplinin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları, Kurumsal Maliye Politikası: Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali Kurallar ve Kurumlar, Der. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici ve İstiklal Y. Vural, Seçkin Yayınları, Ankara, 2007, 97-117.

Yükseler, Z., (2010) Örtülü Mali Kural’dan Açık Mali Kurala Geçiş, TCMB, 14 Ocak 2010, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/mali%20kural-zy.pdf>, (Erişim tarihi: 06.07.2010).

EK-1**Ülkeler İtibarıyla Uygulanan Mali Kurallar (2008)***

Ülke	Mali Kural ve Başlangıç Tarihi		Hukuki Dayanak	Kapsamı	Dönemi
	Ulusal Mali Kural	Ulusötesi Kural			
Angola	Harcama Kuralı (2005)	-	Siyasi taahhüt	Genel yönetim	Yıllık
Antigua ve Barbuda	-	Borç kuralı	Uluslararası Anlaşma (<i>ECCU</i>)	Genel yönetim	Yıllık
Arjantin	Harcama Kuralı, Bütçe Dengesi Kuralı ve Borç Kuralı (2000)	-	Yasa	Genel yönetim, Merkezi yönetim	Yıllık
Ermenistan	Borç Kuralı (2008)	-	Siyasi taahhüt	Merkezi yönetim	Yıllık
Avusturalya	Gelir kuralı, Bütçe dengesi kuralı ve Borç kuralı (1998)	-	Yasa	Merkezi yönetim	Çok yıllı

* Tablo ile ilgili açıklayıcı notlar:

Mali Kurallar:

- **Bütçe dengesi kuralları:** Denk bütçe, bütçe açığına sınırlama getirilmesi ya da bütçe fazlası sağlanmasına yönelik kuralları içermektedir.
- **Harcama kuralları:** Aşırı kamu harcamalarını engellemek amacıyla toplam bütçe harcamalarına ya da belirli harcama gruplarına bir üst sınır getirmektedir.
- **Borç kuralları:** Kamunun borç stokuna sınır getiren bu kural, özellikle gelişmekte olan ülkelerin borçlarının büyük olması nedeniyle gündeme gelmiştir.
- **Gelir kuralları:** Ekonominin vergi yükünün azaltılmasını amaçlayan bu kural ile bütçe gelirleri üzerine bir sınır getirilmektedir.

Ulusötesi kural getiren uluslararası örgütler:

WAEMU: Batı Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği (WAEMU ülkelerine getirilen mali kurallar bütçenin denk olması ve kamu borcunun GSYİH'nın % 70'ini aşmamasıdır)

CEMAC: Orta Afrika Ekonomik ve Parasal Topluluğu (CEMAC ülkelerine getirilen mali kurallar bütçenin denk olması ve kamu borcunun GSYİH'nın % 70'ini aşmamasıdır)

ECCU: Doğu Karayipler Parasal Birliği (ECCU ülkelerinin uymak zorunda olduğu mali kural 2020 yılına kadar kamu borcunun GSYİH içindeki payının % 60'ı geçemeyeceği yönündedir)

AB ve Euro Alanı: AB Maastricht Kriterleri ve İstikrar ve Büyüme Pakti ile getirilen mali kurallar, bütçe açığı ve kamu borcu üzerinedir. Bütçe açığının ülkelerin GSYİH'nın % 3'ünü, kamu borcunun ise GSYİH'nın % 60'ını aşmaması beklenmektedir. Bu oranlara uyulmaması durumunda ise ülkelere yaptırım uygulanmaktadır. Ancak bu yaptırım sadece Euro alanına dahil olan ülkelere uygulanmaktadır. Euro alanına dahil olan ülkeler grubu ise Euro'yu ulusal para birimi olarak kabul eden ve para politikası alanında ulusal politikalar belirlemeyerek Eurosisteme dahil olan ülkelerden oluşmaktadır. (Euro Alanına dahil olan ülke sayısı günümüz itibarıyla 16 tanedir. Bu ülkeler, Belçika, Almanya, İrlanda, Yunanistan, İspanya, Fransa, İtalya, Kıbrıs Rum Kesimi, Lüksemburg, Malta, Hollanda, Avusturya, Portekiz, Slovenya, Slovakya, Finlandiya'dır).

Avusturya	Bütçe dengesi kuralı (1999)	Bütçe dengesi kuralı ve Borç kuralı (1995)	Uluslararası Anlaşma (Euro Alanı), Yasa	Genel yönetim Merkezi yönetim	Yıllık
Belçika	-	Bütçe dengesi kuralı ve Borç kuralı (1992)	Uluslararası anlaşma (Euro alanı)	Genel yönetim	Yıllık
Benin	-	Bütçe dengesi kuralı ve Borç kuralı (1999)	Uluslararası Anlaşma (WAEMU)	Merkezi yönetim	Yıllık
Bostwana	Harcama kuralı (2003)	-	Yasa	Merkezi yönetim	Yıllık
Brezilya	Harcama kuralı ve Bütçe dengesi kuralı (2000), Borç kuralı (2001)	-	Yasa Anayasa	Genel yönetim	Yıllık
Bulgaristan	Harcama kuralı (2006). Borç kuralı (2003)	Bütçe dengesi ve Borç kuralı (2007)	Uluslararası Anlaşma (AB), Siyasi taahhüt, Yasa	Genel yönetim	Yıllık
Burkina Faso	-	Bütçe dengesi kuralı ve Borç kuralı (1999)	Uluslararası Anlaşma (WAEMU)	Merkezi yönetim	Yıllık
Kamerun	-	Bütçe dengesi kuralı (1996), borç kuralı (2002)	Uluslararası anlaşma (CEMAC)	Merkezi yönetim	Yıllık
Kanada	Harcama kuralı, Bütçe dengesi ve Borç kuralı (1998)	-	Siyasi taahhüt	Merkezi yönetim	Yıllık
Cape Verde	Bütçe dengesi kuralı ve Borç kuralı (1998)	-	Siyasi taahhüt	Merkezi yönetim	Yıllık
Orta Afrika Cumhuriyeti	-	Bütçe dengesi kuralı (1996) Borç kuralı (2002)	Uluslararası anlaşma (CEMAC)	Merkezi yönetim	Yıllık
Çad	-	Bütçe dengesi kuralı (1996) Borç kuralı (2002)	Uluslararası anlaşma (CEMAC)	Merkezi yönetim	Yıllık
Şili	Bütçe dengesi kuralı (2000)	-	Siyasi taahhüt	Merkezi yönetim	Dönemsel ayarlama

					Çok yıllık
Komor Adaları	Bütçe dengesi kuralı (2001)	-	Anayasa	Merkezi yönetim	Yıllık
Kongo	-	Bütçe dengesi kuralı (1996) Borç kuralı (2002)	Uluslararası anlaşma	Merkezi yönetim	Yıllık
Kosta Rika	Harcama kuralı (2001)	-	Yasa	Merkezi yönetim	Yıllık
Fildişi Sahili	-	Bütçe dengesi ve Borç kuralı (1999)	Uluslararası anlaşma (WAEMU)	Merkezi yönetim	Yıllık
Kıbrıs Rum Kesimi	-	Bütçe dengesi kuralı ve Borç kuralı (2004)	Uluslararası anlaşma	Genel yönetim	Yıllık
Çek Cumhuriyeti	Harcama kuralı (2005)	Bütçe dengesi kuralı ve Borç kuralı (2004)	Uluslararası anlaşma (AB) Yasa	Genel yönetim Merkezi yönetim	Harcama kuralı için çok yıllık
Danimarka	Harcama Kuralı (1994) Gelir Kuralı (2001) Bütçe dengesi kuralı ve borç kuralı (1992)	Bütçe dengesi ve borç kuralı (1992)	Uluslararası anlaşma (Euro Alanı) Siyasi taahhüt	Genel yönetim	Dönemsel ayarlama veya Çok yıllık
Dominika	-	Borç kuralı (1998)	Uluslararası anlaşma (ECCU)	Genel yönetim	Yıllık
Ekvator	Bütçe dengesi kuralı ve Borç kuralı (2003)	-	Yasa	Merkezi yönetim Genel yönetim	Yıllık
Ekvator Ginesi	Bütçe dengesi kuralı (2007)	Bütçe dengesi kuralı (1996) Borç kuralı (2001)	Uluslararası anlaşma (CEMAC)	Merkezi yönetim	Yıllık
Estonya	Bütçe dengesi kuralı (1993)	Bütçe dengesi kuralı ve Borç kuralı (2004)	Uluslararası anlaşma (AB) Siyasi taahhüt	Genel hükmet	Yıllık
Fransa	Harcama kuralı (1998) Gelir kuralı (2006) Borç kuralı (2008)	Bütçe dengesi kuralı ve Borç kuralı (1992)	Uluslararası anlaşma (Euro Alanı) Siyasi taahhüt	Genel yönetim Merkezi yönetim	Harcama kuralı için çok yıllık
Finlandiya	Harcama kuralı (1999) Bütçe dengesi kuralı (1999)	Bütçe dengesi ve Borç kuralı (1995)	Uluslararası anlaşma (Euro Alanı) Siyasi taahhüt	Genel yönetim Merkezi yönetim	Harcama kuralı için çok yıllık

Gabon	-	Bütçe dengesi kuralı (1996) Borç kuralı (2002)	Uluslararası anlaşma (CEMAC)	Merkezi yönetim	Yıllık
Almanya	Bütçe dengesi kuralı (1972) Harcama kuralı (1982)	Bütçe dengesi kuralı ve Borç kuralı (1992)	Uluslararası anlaşma (Euro Alanı) Anayasa	Genel yönetim Merkezi yönetim	Harcama kuralı için çok yıllık
Yunanistan	-	Bütçe dengesi kuralı ve borç kuralı (1992)	Uluslararası anlaşma (Euro Alanı)	Genel yönetim	Yıllık
Grenada	-	Borç kuralı (1998)	Uluslararası anlaşma (VAEMU)	Genel yönetim	Yıllık
Güineya Bissau	-	Bütçe dengesi kuralı ve Borç kuralı (1999)	Uluslararası anlaşma (ECCU)	Merkezi yönetim	Yıllık
Hong Kong	Bütçe dengesi kuralı (1997)	Borç kuralı ve Bütçe dengesi k. (2004)	Siyasi taahhüt	Genel yönetim	Yıllık
Macaristan	Bütçe dengesi kuralı (2007)	Bütçe dengesi k. ve borç kuralı (2004)	Uluslararası anlaşma (AB) Yasa	Genel yönetim	Yıllık
İzlanda	Harcama Kuralı (2004)	-	Siyasi Taahhüt	Merkezi yönetim	Çok yıllık
Hindistan	Bütçe dengesi kuralı (2004)		Yasa	Merkezi yönetim	Yıllık
Endonezya	Bütçe Dengesi Kuralı (1967) ve Borç Kuralı (2004)	-	Koalisyon Anlaşması	Genel yönetim	Yıllık
İrlanda		Bütçe dengesi kuralı ve borç kuralı (1992)	Uluslararası Anlaşma (Euro Alanı)	Genel yönetim Merkezi yönetim	Yıllık
İsrail	Harcama kuralı (2005) ve Bütçe dengesi kuralı (1992)		Yasa	Merkezi yönetim	Çok yıllık Harcama sınırı
İtalya		Bütçe dengesi ve borç kuralı (1992)	Uluslararası anlaşma (Euro Alanı)	Genel yönetim	Yıllık
Japonya	Harcama Kuralı (1947)		Yasa	Merkezi yönetim	Çok yıllık harcama sınırı
Kenya	Gelir kuralı (1997) ve Borç kuralı (1997)		Siyasi taahhüt	Merkezi yönetim	Yıllık
Kosova	Harcama kuralı (2008)		Siyasi taahhüt	Genel yönetim	Çok yıllık harcama sınırı
Letonya		Bütçe dengesi kuralı ve borç	Uluslararası anlaşma (AB)	Genel yönetim	Yıllık

		kuralı (2004)			
Liberya	Bütçe Dengesi Kuralı (2004)	-	Siyasi taahhüt	Merkezi yönetim	-
Litvanya	Harcama ve Gelir Kuralı (2008), Borç kuralı (1997)	Bütçe Dengesi ve Borç Kuralı (2004)	Uluslararası Anlaşma (AB) Yasa	Genel yönetim Merkezi yönetim	Yıllık
Lüksemburg	Harcama Kuralı (1990) Borç Kuralı (1990)	Bütçe Dengesi ve Borç Kuralı (1992)	Siyasi taahhüt Uluslararası Anlaşma (Euro Alanı)	Genel yönetim Merkezi yönetim	Çok Yıllı Harcama Sınırı
Madagaskar	Harcama, Gelir ve Bütçe Dengesi Kuralı (2006)	-	Siyasi taahhüt	Merkezi yönetim	-
Mali	-	Bütçe Dengesi ve Borç Kuralı (1999)	Uluslararası Anlaşma (WAEMU)	Merkezi yönetim	Yıllık
Malta	-	Bütçe Dengesi ve Borç Kuralı (2004)	Uluslararası Anlaşma (Euro Alanı)	Genel yönetim	Yıllık
Mauritus	Harcama, Bütçe Dengesi ve Borç Kuralı (2008)	-	Yasa	Merkezi yönetim	Çok Yıllı Harcama Sınırı
Meksika	Bütçe Dengesi ve Gelir Kuralı (2006)	-	Yasa	Genel yönetim	Çok Yıllı Harcama Sınırı
Namibya	Borç Kuralı (2001)		Koalisyon Anlaşması	Merkezi yönetim	Yıllık
Hollanda	Harcama Kuralı ve Gelir Kuralı (1994)	Bütçe dengesi ve borç kuralı (1992)	Uluslararası anlaşma (Euro Alanı) Koalisyon anlaşması	Genel yönetim	Çok yıllık harcama sınırı
Yeni Zelanda	Bütçe dengesi ve borç kuralı (1994)		Yasa	Genel yönetim	Çok yıllık harcama sınırı
Nijer		Bütçe dengesi ve borç kuralı (1999)	Uluslararası Anlaşma (WAEMU)	Merkezi yönetim	Yıllık
Nijerya	Gelir kuralı (2004) ve Bütçe dengesi kuralı (2007)		Yasa	Merkezi yönetim Genel yönetim	Yıllık
Norveç	Bütçe dengesi kuralı (2001)		Siyasi taahhüt	Merkezi yönetim	Dönemsel ayarlama veya çok yıllık
Pakistan	Bütçe dengesi kuralı ve borç kuralı (2005)		Yasa	Merkezi yönetim	Yıllık
Panama	Bütçe dengesi kuralı ve borç kuralı (2002)		Yasa	Genel yönetim	Yıllık
Peru	Harcama kuralı		Yasa	Genel	Yıllık

	ve bütçe dengesi kuralı (2000)			yönetim	
Polonya	Borç kuralı (1997)	Bütçe dengesi ve borç kuralı (2004)	Uluslararası antlaşma (AB) Anayasa	Merkezi yönetim Genel yönetim	Yıllık
Portekiz	Bütçe dengesi kuralı (2002)	Bütçe dengesi kuralı ve borç kuralı (1992)	Uluslararası anlaşma (Euro Alanı) Yasa	Merkezi yönetim Genel yönetim	Yıllık
Romanya		Bütçe dengesi kuralı ve borç kuralı (2007)	Uluslararası Anlaşma (AB)	Genel yönetim	Yıllık
Senegal		Bütçe dengesi kuralı ve borç kuralı (1999)	Uluslararası Anlaşma (WAEMU)	Merkezi yönetim	Yıllık
Slovak Cumhuriyeti		Bütçe dengesi kuralı ve borç kuralı (2004)	Uluslararası Anlaşma (AB)	Genel yönetim	Yıllık
Slovenya	Bütçe dengesi kuralı (2001)	Bütçe dengesi kuralı ve borç kuralı (2004)	Uluslararası Anlaşma (Euro Alanı) Yasa	Genel yönetim	Yıllık
İngiltere	Bütçe dengesi kuralı ve borç kuralı (1997)	Bütçe dengesi kuralı ve borç kuralı (1992)	Uluslararası Anlaşma (AB) Siyasi taahhüt	Genel yönetim	Dönemsel Ayarlama veya Çok yıllık

Kaynak: Carlo Cottarelli, Fiscal Rules- Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, IMF, December 16, 2009, ss. 59- 68, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>, (Erişim Tarihi: 31.03.2010)