

# MALİ SÜRECE HAKİM OLAN KURALLARIN İYİLEŞTİRİLMESİ AMACIYLA DENK BÜTÇE VE MALİ SORUMLULUK İLKELERİNİN ANAYASA İLE İLİŞKİSİ \*

Çeviren: Ferhat Başkan Özgen \*\*

## Giriş

Bütçe açıkları, bir devletin iyi idare edilip edilmediğine ilişkin önemli bir gösterge kabul edilir. Bütçe açıkları vermeyen bir devletin, sürekli bütçe açıkları ile karşı karşıya olan bir devlete göre, daha iyi idare edildiği söylenebilir. Ama bugün, demokrasilerde, açık finansman eğilimi vardır. Bu nedenle, hâlâ, “arzu edilen” bütçe politikası ile “gerçekleşen” bütçe politikası arasında, derin farklılıklar bulunur.

Pek çok insan, bütçe açıklarının olumsuz etkilerini kabul eder. Ama bu insanlar, denk bir bütçeye sahip olma yönünde yine de isteksizdirler. İşte bu isteksizlik dolayısıyla, konunun anayasal düzeyde düzenlenmesi bir zorunluluktur. Bu insanlar, bizim Anayasal düzenleme isteklerimizi de bir saçmalık olarak değerlendirirler. Çünkü onlara göre, bütçe açıklarının olup olmayacağına karar verecek tek kurum, parlamentodur ve parlamento, millet iradesinin tek temsilcisidir. Parlamentoya güvenmek, bütçe dengesini sağlama veya sağlamama yönündeki iradesine saygı duymak gereklidir. Anayasal düzenleme isteği, parlamento iradesine güvenmemek anlamına gelir. Fakat, parlamentonun normal karar alma sürecine güvenmek, nasıl mümkün olacaktır? Ekonomide olumsuz etkilere yol açan kronik açıkların sorumlusu, bu karar alma süreci değil midir?

Parasal düzenimizdeki değişiklik, uzun dönemde önemli bir sorun olan bütçe açıkları ile birlikte, belli bir dönem için “kabul edilebilir açık finansman” imkanını getirmiştir. Şu anda bütçe açıkları ne kabul edilebilir durumdadır, ne de onları reddetme imkanımız vardır. Bu durumda, açık finansman ile sürekli mücadelemizi kazanabilmek; “arzu edilen” bütçe politikası ile “gerçekleşen” bütçe politikası arasındaki farklılıkları bir ölçüde giderebilmek için, anayasal düzenleme isteklerinin toplumda ve politikacılar arasında genel kabul görmesi, tek çıkar yoldur.

Toplumda denk bütçe ve mali sorumluluk kavramlarına verilen önemi arttırmalı, bu kavramların Anayasa ile ilişkisini kurmalıyız. Mali süreç içinde alınan kararların, topluma zarar vermemesi toplum yararına olması için, stratejiler geliştirmeliyiz. Bu stratejilerden biri, mali sürece hakim olan kuralların iyileştirilmesi ve çerçevenin iyi belirlenmesi stratejisi olabilir. Bu bakış açısına uygun olarak, aşağıda denk bütçe mali sorumluluk ve anayasa ilişkileri, denk bütçe anayasa değişikliğinin içeriği konuları değerlendirilmiştir.

## 1) Denk Bütçe, Mali Sorumluluk ve Anayasa İlişkileri

### a) Bütçe Politikası İçin Bir Anayasal Çerçeve Gereklidir

Anayasa, yasama faaliyetlerinin meydana gelebileceği genel çerçeveyi, çizer. Olağan yasama sürecinden doğan sonuçları sürdürmede ya da kısıtlamada önemli bir işlevi yerine getirir. Bu anlamda, parlamentonun karar alma sürecini düzenler. Kararların millet iradesine uygun olarak çıkmasını sağlar. Anayasal düzenleme isteği, parlamento ve millet iradesine müdahale değildir. Bu iradenin, doğru ve topluma faydalı bir şekilde gerçekleşmesini sağlama yönünde bir istektir.

\* Richard Wagner and Robert O. Tollison, **Balanced Budget, Fiscal Responsibility and The Constitution**, Washington DC, Coto Institute, 1982. ss. 22-37’den çevrilmiş ve düzenlenmiştir.

\*\* Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü

Anayasanın, parlamento karar alma sürecini düzenlemede önemli bir rolü vardır. Bu rol, herhangi bir sportif oyunda kuralların önemi düşünülerek de görülebilir. Bir oyunun işleyişi, yasama sürecinin işleyişi ile benzerdir. Oyunun sonucu ile de, kanun olarak çıkarılmış bütçe, benzerlik arz eder.

Bir basketbol oyununda defanstaki bir oyuncu, rakibini engelleyerek kendi başarı şansını arttırabilir. Fakat bütün defans oyuncularını bu şekilde oynarlarsa, oyun gerçekten çok zevksiz olur. Oyuncuların hepsi (veya en azından hemen hemen hepsi) engelleme söz konusu olduğu zaman daha da kötüleşirler. Oyunun güzelliği kaybolur. Bir oyuncu rakibini engellerse, tutarsa görece bir avantaj elde edebilir. Tutmaktan sakınan oyuncu, dezavantajlı konuma düşer. Tutma ve engellemeye karşı kuralın olmadığı bir oyunda, tutma ve engelleme azgınlaşır, sınır tanımaz hale gelir. Fakat tüm oyuncular, rakiplerini tutmadan engellemeden de oynayabilirler. Engellemeye karşı bir kuralın olması, bunu sağlayabilir ve bu kural gereklidir.

Oyun teorisi içinde, böylesine istenmeyen sonuçların ortaya çıkabilmesi durumu, *mahkumun ikilemine* benzer. Mahkumlar hapisanede kendi ilgi alanlarına göre bazı işlerle uğraşırlar. Bu işlerden bazı çıktılar, gelirler elde edilebilir. Ama bu gelirler o insanların istediği bir şey değildir.

Bu bakış açısıyla, açık finansman için, dinlenme, çalışmama eğilimi benzerdir. Bir milletvekili, genel olarak, denk bir bütçe yerine, açık harcama yapılabilen bir bütçe politikası ile, arkasındaki politik desteği daha çok koruyacaktır. Çünkü açık harcama, istenen yapıya uygun, ilave harcama programlarının ve vergi düzenlemelerinin görüşülmesini mümkün kılar. Bu yol açıktır. Her bir milletvekili kişisel olarak açık finansmanı desteklemeye eğilimli olabilir. Bir milletvekili bundan geri dursa, açıklar azalmayacaktır. Ama onun özel çıkarları, bu durumda azalabilir.

Herhangi bir milletvekilinin, anayasal bir zorunluluk olarak, denk bütçe düzeyini aşan her türlü harcama önerilerine karşı olmak zorunda bırakıldığını farz edelim. İşte bu durum, basketbol oyuncusunun rakip oyuncuyu engellemekten sakınıp sakınmaması durumunda ortaya çıkan yukarıdaki sonuçlara benzer. Oyunda, engelleme yasağının olması, oyuncuların yararına sonuçlara yol açar. Buradan yola çıkarak, denk bütçe düzenlemelerinin, aslında milletvekillerinin ve onların içinde bulunduğu yapının itibarını arttıracığı söylenebilir. Bunu sağlamanın tek yolu ise, denk bütçenin, anayasanın bir gereği, yani anayasa kuralı olmasıdır.

## **b) Bütçe Dengesi ve Mali Sorumluluk Kavramlarına Verilen Önem Artmalıdır**

Her bütçenin, denge içinde olması yönünde yaygın bir kanı vardır. Muhasebede çift taraflı kayıt usulünün doğası gereği, her borçlanmanın bir teminatı, muhasebe anlamında bir karşılığı bulunmalıdır.

Yılda 30 bin \$ kazanan bir kişi, bunun 10 bin \$'ını vergi olarak veriyor, 15 bin \$'ını harcıyorsa, 5 bin \$'ını tasarruf edebilir. Bütçesi denktir. Aynı şekilde yılda 30 bin \$ kazanan bir kişi, bunun 10 bin \$'ını vergi olarak veriyor, 25 bin \$'ını harcıyorsa, önceden tasarruf ettiği 5 bin \$'ı burada kullanabilir. Bütçe açısından, yine bir sorun yoktur.

İnsanlar bütçe dengesizliği, açık ya da fazlaları konusunda konuşmaya başladıkları zaman, yukarıda anlatılan bu gereksiz tekrarlardan farklı bir şey insanın aklına gelmektedir. Yukarıda tarif edilen iki durumdan birincisi, (bütçe fazlaları) daha sık göz önünde bulundurulur. Bütçe açıklarının da olabileceği, çok dikkati çekmez. Bunun anlamı, dengesizliğin, gittikçe daha fazla zararsız ve kabul edilebilir gibi görülmeye başlanmasıdır. Meşruluk kazanmasıdır. Artık, bütçe sürecine ilişkin kurallar da buna destek olur.

Uygulamada, bütçe açıklarını gizlemenin bir yolu olarak, kamu borçları, bütçeden hariç tutulmakta ve bütçe fazla veriyor gösterilmektedir. 5 bin \$ borç alındığı zaman, gelecekteki işlemler ve yatırımlar ipotek edilmiş olur. Bu nedenle borçlanma, normal bir kredi unsuru olarak algılanmamalı ve bütçe, açıklarıyla birlikte göz önünde bulundurulmalıdır.

Bu sakıncaların hesaba katılması halinde, bir devletin bütçesinin, daima az çok denk olmak zorunda olduğu anlaşılabilir. Bizler, bütçe fazlalarından ya da açıklardan konuştuğumuz zaman, bazı kredi ve borçlanma unsurlarının önemini, genellikle göz ardı ederiz. Örneğin, para yaratmadan kaynaklanan devlet gelirleri, aynen vergi gelirleri gibi ve onun kadar bir kredi unsurudur.

Yurttaşlardan devlete transfer edilen kaynakların ne şekilde kontrol edildiği ve bu kaynakların nasıl ve hangi yollarla finanse edildiği dikkate alınmazsa, bütçe, hatalı bir bakış açısı olarak, sadece bu transferlerin miktarını yansıtan bir belge şeklinde düşünülür. Bu bakış açısında, harcamaların bütünüyle vergiler tarafından mı, yoksa bir ölçüde borçlanma ve para yaratma yoluyla mı finanse edildiği sorusu önemli değildir. Çünkü her durumda, yurttaşlardan devlete transfer edilen kaynakların, iyi kontrol edilmesi gereklidir.

Fakat “iyi kontrol” kavramı, sadece hükümetlerin takdirine bırakılmayacak kadar hassas bir kavramdır. Yukarıdaki paragrafta kastedilen iyi kontrolde, önemli olan, bütçenin dengeli olup olmadığı değildir. Böyle olunca, hükümetler, bütçe dengesini belirgin bir şekilde mi başaracakları, yoksa gizlice ve dolaylı bir şekilde mi başaracakları hususunda inisiyatif elde etmiş olurlar. Bütçe dengelerinin gizlice ve dolaylı yollarla sağlanması imkanı doğar. Oysa, denge gizlice ve dolaylı bir şekilde sağlanıyorsa, “iyi kontrol” güçleşir.

Güncel muhasebe geleneğimizde, borçlanma ve para yaratma, vergi ve harçlardan farklı düşünülür. Borçlanma ve para yaratma, toplumda kamu finansmanının olağanüstü araçları olarak kabul görmüştür. Bu yüzden, hükümetler, yurttaşlardan devlete transfer edilen kaynaklardan borçlanma ve para yaratmayı, kamuoyu nazarında ikinci plana atabilmekte; vergi ve harçların bir transfer olarak uygun olup olmadığına dikkatlerin yoğunlaşmasını sağlayabilmektedirler. Bunun sonucu, “iyi kontrol” kavramına verilen önemin daha da azalması şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Sadece muhasebe anlamında, harçlar ve vergilerin, borçlanma ve para yaratmanın birbirinden ayrı değerlendirilmesi tutarlıdır. Fakat bütün bu araçlar, sonuçta bireylerden hükümete bir kaynak transferi anlamına gelir ve kaynakların vatandaşlar tarafından kullanılmasını azaltmadan, devletin kendi kaynaklarını arttırması mümkün değildir. Bu yüzden, mali muhasebe tekniği dışında, bu dört unsurun bir arada değerlendirilmesi zorunludur.

Harçlar ve vergilerle, borçlanma ve para yaratmanın her birinde, kamu finansmanı açısından transferin gerçekleştirilmesinde oldukça farklı yollar izlenir. Vergiler ve harçlar, hükümetin mali müdahalelerini açıkça sergileyen finansman metotlarıdır. Borçlanma ve para yaratmada, böyle bir açıklık yoktur, olamaz. Borçlanmada, kaynaklar, bonoları satın alanlar tarafından hükümete aktarılmış gibi görünür. Buna rağmen, bono sahiplerinin herhangi bir (mali) yük taşımadıkları söylenebilir. Bono sahipleri, hükümete şimdi borç vererek, gelecek için daha büyük bir getiri elde ederler. Borçlanmanın yükünü taşıyan, vergi ödeyen vatandaşlardır, fakat bu yük, borçlanma zamanında ortaya çıkmaz. Borcu ödemek için gerçek vergi ödemeleri, gelecekte bir zamana kadar gerçekleşmeyecektir. Bu durumda, gelecekteki borç ödemeleri, şimdiki borçlanma hareketinden kaynaklanacaktır. Bu sorumluluk, borçlanma zamanında açıkça ortaya konmaz. Söz konusu sorumluluğun, borcun ödeneceği zaman geldiğinde, üzerinde düşünülüp çalışılacak bir konu olarak, sonraya bırakılması tercih edilir. Mali sorumluluğa aykırı bir tutum sergilenmiş olur.

Borçlanmada borcun sorumluluğu ve ödenmesi konusundaki böyle bir erteleme, para yaratma konusunda da geçerlidir. Devlet, hizmetlerini para yaratma yoluyla finanse ettiğinde, paranın gerçek değerini aşındırır. Para yaratma, parayı vergilendirme ile aynı şeydir ve paranın değeri ile saygınlığını azaltacak sonuçlara yol açar.

Para stoklarını ikiye katlamak, gerçekte her vatandaşın sahip olduğu paranın yarısını, vergilendirme yoluyla almakla aynı şeydir. Yine de, para yaratma ile sahip olunan parayı vergileme arasında, ciddi bir farklılık vardır. İkincisinde (parayı vergilemede) devlet, açıkça hareket ederken; birincisinde (para yaratmada) devlet, böyle bir şey yapmaz. Para yaratma durumunda devletin esas hareketi, gözden uzak, gizli ve büyük ölçüde çapraşık ve anlaşılmazdır. Para yaratmanın, devletin muhasebe hesabında normal bir kredi unsuru olarak göz önüne alınamayacağını öngören, bizim

muhasebe geleneğimizde de geçerli olan görüşe göre, devletin, (para yaratma dahil) tüm işlemlerini tamamen açıklıkla gerçekleştirmesi gereklidir. Mali sorumluluk bunu gerektirir.

Bir devlet, pek çok kamu görevlisini istihdam eder ve belli görevlerle sorumlu tutar. Etkili bir bütçe politikası için, politikacıların bütçeyle ilgili tercihleri hakkında sorumluluk taşınması gereği konusunda da çok önceden gelen bir fikir birliği vardır. Aynı şekilde halkın yaptığı tercihler konusunda sorumluluk taşıdığı durumda, sorumluluktan kaçma şansı olduğu duruma göre, daha iyi tercihler yapacağı, tartışılmaz bir şekilde kabul görmüştür. Eğer milletvekilleri, kaynakların devlet elinde daha faydalı kullanıldığı görüşünü benimsemişlerse, bu durumda borçlanma ve para yaratma yoluna gitmeden, sadece vergiyle finansman yoluna başvurulması zorunluluğunun getirilmesi, onları bütçe kararları konusunda sorumluluk almaya zorlar. Çünkü bu durumda milletvekilleri, yurttaşlardan devlete daha fazla kaynak transferi sağlamak amacıyla, daha yüksek vergiler koymak zorunda kalırlar. Böyle bir zorunluluğun olmadığı uygulamada, vergi ile finansman yolu, (verginin arttırılması) zor ve istenmeyen bir yoldur. Sonuçta milletvekilleri bu yola başvuramazlar. Bütçeyle ilgili kararlarının gerektirdiği, kaynakların transferi sorunuyla açıkça yüzleşmek istemedikleri için, borçlanma ile para yaratma yolunu seçerek, bütçe kararları konusundaki sorumluluklarını zayıflatırlar. İşte bu yüzden denk bütçe zorunluluğunun getirilmesi, bütçeye ilişkin kararlarda sorumluluğun zayıflatılmasını engelleyecek, bu sorumluluğu güçlendirecektir.

1896'da Knut Wicksell, sadece etkili bütçe kararları hakkındaki prensipleri ortaya koymamış, aynı zamanda bu prensipleri uygulamak için gerekli anayasal kurallar bütünü de belirlemiş ve ifade etmiştir. Wicksell böyle bir anayasanın birçok unsuru içermesi gerektirdiğinin farkına varmıştır. Wicksell'in farkına vardığı unsurlardan çok önemli olanlardan biri, harcama önerilerinin harcamaları finanse edecek öneriler ile birlikte sunulmasıdır. Eğer bir milletvekili, harcamaları karşılayacak açık bir öneri ortaya koymaksızın, harcama programı önerebiliyorsa, bu, milletvekilinin kolayca sorumluluktan kurtulabileceği anlamına gelir. İşte bunu önlemek için Wicksell, mali sorumluluğun kaçınılmaz bir gereksinim olduğu sonucuna varmaktadır.

Denk bütçe zorunluluğu, devletin, söz verdiği harcamalar için gerekli kaynakları açıkça belli etmesi hususunda, uyması gereken, basit bir zorunluluktur. Nasıl ki, bir politikacı seçmenlerine harcama programları hakkında söz vermişse ve bu durumda, bu programların masraflarını karşılamak için gerekli sorumluluğu alması da doğalsa, denk bütçeye ilişkin yasa değişikliğini de bu şekilde değerlendirmek gereklidir. Denk bütçeye ilişkin yasal değişiklik isteğinin gerçek anlamı budur. İnsanların hareketleri için sorumluluk almasını istemede ne yanlış olabilir? Bizler gibi çocuklarımızın da olgun ve sorumluluk sahibi olmasını hepimiz isteriz. Böyle bir olgunluğu neden politikacılardan da istemeyelim?

## **2) Denk Bütçe Anayasa Değişikliğinin İçeriği**

Denk bir bütçe, mali karar almada, sorumluluk ve kaliteyi arttırmaya yardımcı bir pratiktir. Denk bir bütçe, ardından tutarlı mali ilkelerin uygulanabilmesi imkanını getirir. Bu yüzden denk bütçe yasa değişikliğinin pek çok unsuru, prensipten pratiğe geçişi sağlamada gösterilecek her çabada, ayrıntılı bir şekilde göz önünde bulundurulmalıdır. Özellikle, bütçenin tanımlanmasına, bütçenin denk olmasının ne anlama geldiğine ve buna ilaveten, bütçe açıklarına izin verilip verilmeyeceğine, bütçe fazlalarına ne yapılacağına dikkat edilmelidir.

### **a) Hangi Bütçe Denk Olmalıdır?**

Denk bütçe yasa değişikliği "herhangi bir mali yıl boyunca, toplam harcamalar toplam gelirleri aşmayacaktır" gibi, bir madde içermelidir. Bu ifade, herhangi bir insanın anlayabileceği kadar açık gözükmektedir. Fakat, bütçenin hazırlanması sırasında dalavereli manevralar

olabileceğinden dolayı, hükümetin toplam harcamalarının ne anlama geldiği, belirgin değildir. Bütçenin tarifi içinde, hangi bütçenin denk olacağı, ifade edilmelidir.

Bütçenin harcama tarafı son derece karmaşıktır. Bütçe hazırlama süreci de çok karmaşıktır. Aynı şekilde genel ve katma bütçeli kuruluşlar, sosyal güvenlik kuruluşları, mahalli idareler, kamu işletmeleri ve fonların kendilerine ait bütçeleri vardır. Bu yüzden, bütçenin büyüklüğü ve hangi bütçenin denk olacağına ilişkin tanım, oldukça önemlidir ve mali sorumluluk için, mümkün olduğunca geniş bir tanım yapılmalıdır.

Bütçe süreci ve bütçenin kendisinin karmaşıklığı karşısında, birilerinin denk bütçe değişikliğine ilişkin önerinin pratik değeri olan bir öneri olup olmadığını merak etmesi doğaldır. Böylesi bir soruya, denk bütçe yasa değişikliğine yönelik her çabada, denk bütçe tanımına ilişkin hususlar hatırlanır ve dikkate alınır, denk bütçenin devlet tarafından gerçekleştirilebilmesinin kolaylaşabileceği şeklinde bir cevap verilebilir. Devlet bütçesinde hiçbir zaman yer almayan birçok işlem vardır. Yine de, devletin elde ettiği kaynaklar ve yaptığı harcamalar üzerinde kontrolü olduğu söylenebilir. Denk bütçe teklifi, bunca karmaşa içinde, uygulamada söz konusu kontrolü güçlendirmek içindir.

Benzer bir şekilde, devlet bağlantılı bazı kurumlar tarafından yapılan bazı borçlanmalar vardır ki, bunlar ulusal borçlar toplamına girmezler. Bu çeşit işlemler bütçe dışı olarak bilinirler. Bu tip bütçe dışı kalemlerin çoğu, devletin iktisadi-ticari nitelikteki faaliyetleri ile ilgilidir. Devlet çok sayıda ticari kuruluş işletir. Devletin bu tip kuruluşların hesaplarını tutuş şekline göre, onların toplam gayri safi gelir ve giderlerinden ziyade, yalnızca pozitif veya negatif net gelir ile bu kuruluşların sermaye harcamaları bütçeye girer. Bu ticari kuruluşların gayri safi gelir ve harcamalarını, diğer kamu kurumlarının gelir ve harcamaları gibi değerlendirmek uygundur. Bütçenin değerlendirilmesi ve kontrolü konusunda, kamu iktisadi kuruluşlarının ve diğer taraftan devletin, olağan bütçe faaliyetleri arasında önemli farklılıklar yoktur. Her iki durumda da, kaynaklar, devletin idari tasarrufu ile yönlendirilir. Ama şu anda geçerli olan kamu muhasebe sistemi, bu iktisadi faaliyetlerin toplam maliyetlerinin görülmesini zorlaştırmaktadır. Bu yüzden, denk bütçeye ilişkin yasal değişiklik, böylesi iktisadi ticari faaliyetlerin nasıl muhasebeleştirileceğiyle ve özel sektöre devredilip devredilmeyeceğiyle ilgilenmelidir. Kabul edilebilir yol, denk olması beklenen bütçede, hükümetin ticari kuruluşlarının bütün harcamalarının yer almasıdır.

Bütçe, pek çok hizmet ve harcama programını içermediği için, hükümetin mali etkisini eksik gösterir. Bütçe büyüklüklerinde görülmeyen veya eksik görünen, çok sayıda borç ve sosyal güvenlik programı mevcuttur. Bütçeden, bu tür programları dolaylı da olsa finanse etmek veya bu programların açıklarını kapamak için harcanan paranın, bütçe büyüklüklerine ilave edilmesi, devletin kaynaklar üzerindeki yetkisinin, doğru ve yeterince yansıtılabilmesi açısından önemlidir.

Devlet bütçesini tanımlamada başka problemler de vardır. Bütçeler bir yıl arayla yer alan işlemlere işaret eder. Bütçede, hukuki düzenlemenin konusu, gelecek yıllara ilişkin verilen sözlerdir. Bütçe geleceğe yönelik olarak hazırlanır. Örneğin, kamu çalışanlarının hayat standartlarının iyileştirilmesine yönelik bir düzenleme, gelecekte harcamaları arttıracaktır. Verilen sözleri yerine getirmek için uygulamaya geçildiğinde, ertesi yıl, bütçelerde muazzam açıklar oluşmaktadır. Yani açıklara, bir önceki yıl içinde yapılan düzenlemelerin bir sonucu olarak mali yıl başında karar verilmektedir. Cari yılda, denk bütçeyi bozmayacak şekilde, ama gelecekte daha fazla harcamalara yol açacak düzenlemeler yapmak mümkündür. Bu noktada söylenecek tek şey, mevcut veya yeni harcama arttırıcı programlardan dolayı, geleceğe yönelik yükümlülüklerin, bütçede büyümenin bir kaynağı olduğu ve bunun gelecek bütçe kalemleri için önemli olduğundan ibarettir. Bunlar genellikle, karmaşık ve keyfi düzenlemelerdir ve kesinlikle topluma yararsızdırlar ve bu yüzden, harcama arttırıcı programlar getirilirken çok dikkatli olunması gereklidir.

## **b) Bütçe Hangi Sıklıkla Dengelenmelidir?**

Daha önce, denk bütçeye ilişkin yasal değişikliğin, her mali yılda denk bir bütçeyi tartışmasız zorunlu kıldığı belirtilmişti. Bu konuda, kısa veya uzun süreler önerilebilir. O zaman, her yıl denk bir bütçe gereksiniminin önemli olup olmadığı konusunda haklı bir merak uyanır. Bütçenin her yıl mı, yoksa beş yılda bir mi dengeleneceğinin, çok az fark yaratıp yaratmayacağı tartışılabilir. Ama bu tartışma, şu anda geçerli olan bütçe sürecinin işleme için ve ayrıca, denk bütçe yasa değişikliğine gidilebilmesi için, göz ardı edilmelidir. Şu an geçerli olan bütçe süreci, milletvekillerinin, devlet organlarının faaliyetlerini ve onların performansını gözlemleri ve kontrol edebilmeleri için geliştirilmiştir. Üstelik, basit bir politik bakış açısıyla, daha uzun bütçe periyotları, hükümet programlarını demokratik kontrolden uzaklaştırır. Örneğin, bütçe beş yıllık süreçle yapılırsa, başkan veya temsilciler meclisi üyeleri, bütçe üzerinde etkilerinin kalmadığını düşünebilirler.

Bu yüzden, hükümet faaliyetlerinin parlamento denetimini etkinleştirmek için, denk bütçenin geçerli olması gereklidir. Devlet, denk bütçe yasa değişikliği için de, uygun bir zaman periyodu olan, yıllık bazda işlerini yürütmelidir. Bütçeye ne kadar çok göz atılırsa, devlet organları ve kuruluşlarının parlamento denetimi, o kadar yakın ve güçlü olur. Bu nedenle, hem politika hem de ekonominin bir gereği olarak yıllık bütçe dengesi uygulanmalıdır.

## **c) Ayrı Yatırım Bütçesi Olmalı mıdır?**

Yıllık denk bütçe yaklaşımıyla yakından ilgili bir eleştiri, hükümete yatırım projelerini finanse etmesi için, borç senedi çıkarma izni verilip verilmemesi noktasında toplanmaktadır. Bu projelerin tamamlanması, uzun yıllar alabilir ve uzun bir zaman periyodu boyunca harcamalar yapılmasını gerektirir. Cari dönemde, bir yol inşa etmek, büyük harcamalarla mümkündür. Fakat, yolun yurttaşlar için yararları, hemen ortaya çıkmayacak, belirsiz bir gelecekte çok olacaktır. Devlet dışında çeşitli ortaklıklara, şirketlere, bu tür projeler için, borç kaynaklarının sağlanmasına izin verilmeli midir? Yoksa, ayrı parasal akımlar ve muhasebe anlamında yatırım harcamaları ile ilgili, yıllık bütçe dengesi kuralı, yasal düzenleme haline mi getirilmelidir? Bunlar, yalnızca, bu tür akımları muhasebe anlamında kontrol eden, denetleyen, bunların denk olmasını sağlayan, bir bütçe yapılarak gözlenebilir, kontrol edilebilir mi? Yani, ayrı bir yatırım bütçesi olmalı mıdır?

Yukarıdaki son soruya verilen bir cevapta, ayrı bir yatırım bütçesinin, sadece, yatırım projelerinin finansmanı için alınmış borçların taksitlerinin ödenmesini içeren bir bütçe olarak meydana getirilebileceği görüşü ifade edilmektedir. Fakat bu görüş, tamamen sezgisel görünmektedir ve ayrı bir yatırım bütçesi, iyi bir fikir olmayabilir. Diğer olumsuzluklarının da arasında, her şeyden önce, ayrı bir yatırım bütçesi, hükümet harcamalarının politik kontrolünü, daha da zor hale getirebilir. Bu durum, iki farklı politik tercih örnekleri karşılaştırılarak anlaşılabilir.

İlk örnek olarak, milletvekilleri, borç kaynakları bularak, yatırım harcamalarının finanse edilmesinin seçilmesi şartıyla, bir yol sistemi inşa edilmesine “olur” derler. Bu milletvekillerine göre, bu projeye “olur” demenin şu an için, vergileri arttırma gibi bir etkisi olmayacaktır. Bu programın finansal maliyeti, projenin ödenmesi ve borcun finanse edilmesi yoluyla, geleceğe yayılabilir. Üstelik, bu milletvekilleri, tam bir yol sistemi inşa edip etmeme kararının aşırı ağırlığına göğüs gererler ve gelecekte bu kararın sonuçlarının kendilerine ve vergi ödeyenlere yıkılmasını göze alırlar. Çünkü böyle projelere “olur” diyen milletvekilinin oyunu arttırma yönünde, kamuoyunda çok güçlü bir eğilim var olacaktır ve böylesi programların faydalarının veya maliyetlerinin iyi bir şekilde analiz edilmesi yönünde, aşırı bir dikkat gösterilmeyecektir.

İkinci bir örnek olarak, milletvekilleri, yıllık bütçe dengesi gereksinimini göz önünde bulundurarak, yol projesi hakkında karar vermek durumundadırlar. Burada, yatırım projelerine yönelik kalkınma harcamalarının, mevcut vergi gelirlerinden ödenmesi ilkesi çerçevesinde karar verilir. Buradaki eğilim, birinci örnektekinin tamamiyle zıttıdır. Şimdiki vergi ödeyenler, yol

projesinin getireceği maliyetlerin, önemli bir bölümüne muhalefet edecekleri için, milletvekilleri yatırım projelerine olur demeden önce, bu projelerin maliyet ve faydalarını çok dikkatli bir şekilde tetkik etme gayretiyle hareket ederler.

Böylesi bir durumun, devlet tarafından sunulan, uzun dönemli yatırım projelerine karşı, bir eğilim meydana getirebileceği tartışılabilir, iddia edilebilir. Bu yüzden konu, “kamu yatırımları hızlı mı gelişecek veya yavaş mı gelişecek” bu iki tercihten birine indirgenmiş gözükmektedir. Ama, gerçekte böyle değildir. Yıllık denk bütçe ile de, uzun dönemli kamu yatırımları arttırılabilir. Dolayısıyla yine de, yıllık bütçe dengesi kuralı tercih edilmelidir.

Çünkü, yıllık bütçe dengesi kuralı politik karar alıcılara, kamu projelerinin avantajları ve dezavantajlarını dikkatlice değerlendirebilmek için, daha fazla neden vermektedir. Üstelik, ilk bakışın geçerli olması ihtimalinin daha güçlü bulunması nedeniyle, yatırım projelerinin şu andaki periyotta finansmanının böylesi projelere karşı bir eğilimi meydana getirebileceği varsayımı, çok da güçlü görünmemektedir. Örneğin, yatırım harcamaları, projenin tamamlanması için gerekli olan zamana, eşit olarak kolayca yayılabilir ve böylesi projeler genellikle uzun yıllar sürer. Burada, uluslararası demiryolu sistemi akla getirilebilir. Her periyodun harcamaları, her periyodun milletvekilleri tarafından değerlendirilebilir. Geleceğin vergi ödeyenlerine kalacak bazı yararlar, şu andaki vergi ödeyenler tarafından finanse edilirken, bunlar pratikte önemli değildir. Gerçekten, yıllar boyunca, cari vergilerle finanse edilmiş bir yol sistemi, bütünüyle borç kaynaklarıyla finanse edilebilen bir sisteme nazaran, yol sistemine ilave eklemelerin uygunluğu açısından, daha dikkatli kontrol edilebilir. Yıllık bütçe dengesi, bu yüzden iyi bir fikirdir. Çünkü, yıllık bütçe dengesi, politik tercihleri iyi yönde zorlama noktasında, anlamlı ve yararlı olmaktadır.

Bu, devlet idaresi için, yıllık bütçe dengesi kuralının, mükemmel bir kural olduğu anlamına gelmez. Bizim aşırı büyük devletimiz için, herhangi bir şeylerin idaresinde, mükemmel kural yoktur. Problem, sanki iyi bir kamuoyuna sahipmiş gibi davranan, politik karar vericilerin, uygulamaya cesaret edebilecekleri, yapılabilir, işletilebilir kuralları araştırmaktır. Uzun dönemli hükümet projelerinin uygulanabilirliğinin, dikkatlice, sürekli kontrol edilebilmesi ve yıllık denk bir bütçe kuralı, bu yüzden, akıllıca bir hareket yönü olarak gözükmektedir.

#### **d) Bütçe Fazlalarına Neden İhtiyaç Vardır?**

Pratikte, devletin mali yetkililerinin, çok hassas bir şekilde, her yıl tam olarak, denk bir bütçeyi planlamaları ve gerçekleştirmeleri beklenemez, bu mümkün değildir. Böyle olunca, bütçe açığından kaçınmak, ondan sonra, muhtemelen her yılın bütçesinde küçük bir fazlayı amaçlamak gerekecektir. Bu açıklar, birkaç şekilde artar. Bütçe fazlasının bir yararı, milli borçları azaltmak olacaktır. Hazine yurttaşlardan, hazine bonolarını satın almak için, elindeki gelir fazlasını kullanır. Bu yapılırsa, fazlalar, borçların faiz yükü maliyetlerini azaltmaya hizmet edecektir.

Bütçe fazlasının ikinci yararı vergileri azaltmasıdır. Gelecekte daha az vergi ödenmiş olacaktır. Zamanla bütçe fazlaları, devletin cari vergi gelirlerinde görece olarak aşırı bir büyümeyi getirdiğinde, vergi indirimleri daha önemli hale gelecektir. veya daha fazla kamu borcu ödenebilecektir.

Denk bir bütçe rejimi içinde düşünüldüğü zaman, bu çerçevede oluşan devletin gelir fazlalarının, alternatif alanlarda kullanımı hakkında bir seçim yapmanın, tamamen bilimsel bir yolu yoktur. Vergi indirimlerini arttırmaya yöneliriz. Çünkü şu anki vergi ödeyenler için, vergi açısından bir rahatlama, gerçekte bütün mali reform gruplarının, en önemli hedefidir. Gerçekten de denk bir bütçe programı, gelecekteki vergi yükümlülerinin hakları üzerinde, çok arzu edebilecekleri sonuçlara neden olur. Böylesi bir öneriyi, borç ödemenin gelecekteki vergi yükümlülerine etkileri ile birlikte düşünürsek, çocuklarımıza çifte avantaj sağladığımızı görürüz.

## e) Devlet Açığı Devam Ettirebilir mi?

Hiç bir makul insan, olağanüstü bir dönemde, devletin açık finansmana başvurmasına müsaade ediliyor olmasına, itiraz etmez. Bununla birlikte, bazı önemli şartlara itinayla bağlı kalınması da gerekmektedir. Her politikacı, “olağanüstü hal” gibi, çok sevdiği bir konuyu, sürekli gündeme getirme eğiliminde olduğu için, biz, olağanüstü halin nasıl tanımlanacağına dikkat etmek zorundayız. Bu konu, borç bulma noktasında, devlete ne şekilde izin verileceği açısından önemlidir. Olağanüstü halde, hükümetin açık finansmanla harcama yapabilmesine, parlamento belli bir çoğunlukla izin verir. Politikacıların kolaylıkla olağanüstü hal ilan edebilmelerini ve bu olağanüstü halde kolaylıkla açık finansmanla harcama yapabilmelerini engellemek için en etkili yol, bu konularda muhtaç olunan parlamento oy oranını arttırmaktır. Örneğin, Cumhurbaşkanı bir olağanüstü durum ilan ettikten sonra, parlamento ihtiyaç duyulan bütçe limitlerini aşan özel harcamalar için, üçte iki oyla, her bakanlığa yetki verebilir. Bu üçte iki oran yüksek bir orandır veya daha da yükseltilebilir. Böylece, olağanüstü hal, gerçekten bir olağanüstü hal olur ve bu ortamda yapılan harcamalar da gerçekten ihtiyaç duyulan zorunlu harcamalar olarak kalır.

Anlaşmalar gibi olağanüstü haller de, parlamentoda milletvekili oylarının sayısı tarafından, son tahlilde belirlenecektir. (Uygulamada parlamentonun toplanmasına zamanın olmadığı çok acil durumlar hariçtir. Böylesi durumların ardından parlamento kararı çıkarılacaktır.) Bu şekilde, denk bütçenin göz ardı edilmesini mümkün hale getirmeden önce, gerçekten bir olağanüstü durumun varlığı konusunda, milletvekilleri arasında genel bir fikir birliğinin bulunması zorunlu olacaktır.

“Olağanüstü hal” ifadesini tanımlamada, bu prosedürel yaklaşım içinde, olağanüstü halin içeriği, neden ilan edildiği pek de önemli değildir. Çünkü bir olağanüstü hal, her ne olursa olsun, parlamentonun üçte ikisinin veya daha fazla bir oranının, onu ilan etmesiyle hukuken var olacaktır. Bu yeterlidir. Bir olağanüstü hal, savaş çıkarma isteğinden kaynaklanabilir. Gelirlerde beklenmedik bir yetersizlikten, düşük kalmadan da kaynaklanabilir. Savaş çıkarma isteği, gelirlerdeki beklenmedik ihtiyacı giderme ihtiyacı gibi olağanüstü hal nedenleri, denk bütçe ihtiyacı ve denk bütçe felsefesinin doğası çerçevesinde gerçekleştiği sürece, devletin bütçe açıklarını devam ettirmesinde sakınca yoktur.

Aynı zamanda, olağanüstü hal ilanının yürürlükte kalacağı zamanın uzunluğuna, bir parça sınır koymak, önemli görünüyor. Bu periyot bir yıl veya iki yıl olabilir. Ancak daha uzun bir periyot için, onu genişlemeye açık bırakmak, çok az makul gözükmemektedir. Zaman sınırı kesinlikle tam belirlenmiş olmalıdır.

Olağanüstü hal ile, denk bütçeyi ihlal etmek için milletvekilleri arasında örneğin üçte iki oranıyla veya daha yüksek bir oranda konsensusun sağlanması gerektiği anlatılmıştı. Aslına bakılırsa, bu konuya muhalefet eden güçlü bir görüş yoktur. Asıl sorun, pek çok politikacının her meseleyi bir olağanüstü hal gibi algılama ve aktarma eğiliminde olmasından kaynaklanmaktadır. Milletvekilleri parlamentoda yasama faaliyetlerine bolca katılırlar. Bu faaliyetlerde uygulanan genel oy verme kuralı, basit çoğunluk kuralıdır. Yasama faaliyetleri sonucunda alınan kararlar, bu yüzden, hem milletvekillerinin her birini olağanüstü dönemde alınmış kararlar olarak telakki ettikleri kararlardır, hem de basit çoğunluk oy verme kuralı ile alınmış kararlardır. Parlamentodan çıkan her türlü kararın, bütçe harcamaları üzerinde doğrudan veya dolaylı etkilerinin olabileceği düşünülürse, oy verme kuralı içinde basit çoğunluk ilkesinin önemi ve muhtemel zararları daha iyi anlaşılacaktır.

Oy verme kuralının kısıtlayıcılığını arttırmanın, basit çoğunluk ilkesinden kaliteli çoğunluk ilkesine geçmenin (parlamentoda genel oy verme kuralını 2/3, 3/4..vb. şeklinde tespit etmenin) başlıca iki etkisi olabilir. (1)Yeni durumda, milletvekilleri, kendi önerileri doğrultusunda bir konsensusu, parlamentoda sağlayabilme yolunda daha fazla çalışmak zorunda kalırlar. (2)Parlamentoda daha fazla kollektif içerikli (toplumcu-halkçı) kararlar alınacağından, sömürülebilecek azınlığın miktarı azaltılmış olur.

Sonuç olarak bizler, yasama faaliyetlerine katılan milletvekillerinin çalışmalarını daha da



zorlaştırmaktan kaınmamalıyız. Politikacıların işlerinin zorlaştırılması faydalı da olabilir. Yukarıda biraz açıklamaya çalıştığımız gibi, herhangi bir kollektif kararda, basit çoğunluk kuralına dair, hiç bir Őeye aziz gözüyle bakılamamaktadır. Ama kollektif karar almanın kendisi, tamamen akla uygundur. Eğer kısıtlayıcı (kaliteli) oy verme kuralı, sadece olağanüstü durum ilanı için değil, bütün kamu işlerinde uygulanabilseydi devletin ekonomi politikası hissedilir Şekilde yükselirdi.

## **Sonuç**

1930 sonrasında yaşanan değişikliklerle kamu maliyesine giren, belli bir dönem için kabul edilebilir açık finansman ilkesi, mali sorumluluk ilkesine aykırı sonuçlar vermektedir. Devletin bütçe açıkları artmıştır. Şu anda bütçe açıkları ne kabul edilebilir durumdadır, ne de onları reddetme imkanımız vardır. Bütçe politikasında etkinlik ve başarı, denk bütçe politikasının uygulanmaması ve mali sorumluluk ilkesine uyulmaması yüzünden sağlanamamaktadır.

Toplumda denk bütçe ve mali sorumluluk kavramlarına verilen önem arttırılmalıdır. Mali süreç içinde alınan kararların, topluma zarar vermemesi toplum yararına olması için, stratejiler geliştirilmelidir. Bu stratejilerden biri, mali sürece hakim olan kuralların iyileştirilmesi ve çerçevenin iyi belirlenmesi stratejisi olabilir. Bu stratejinin bir parçası olarak, bütçe politikası için bir anayasal ereve gereklidir. Denk bütçe ilkesinin bir anayasal ilke olmasına çalışılabilir. Denk bütçe anayasa değişikliğinin içeriği konusu tartışılabilir. Mümkün olduğu kadar geniş kapsamlı bir bütçe tanımı ve yıllık bütçe denkliği kuralı üzerinde durulması en uygundur. Sadece bu iki unsurla kalınmamalı, devletin küçük çaplı bütçe fazlalarını hedeflemesi sağlanmalı ve hangi durumlarda bütçe açıklarının devam ettirileceği, bu olağanüstü durumların ne Şekilde tanımlanacağı konularına açıklık getirilmelidir. Devletin ekonomi politikasının yükselmesi için, denk bütçe ve mali sorumluluk kavramlarının önemi büyüktür.