

Federal Alman Bütçe Sistemi ve Bütçe Reform Çalışmaları

Hüseyin Güçlü ÇİÇEK*
Sibel MUTLUCAN SAYIN**

Özet

Günümüzde bütçe sistemleri bir ülkenin gelir ve gider durumunu gösteren yasa olma özelliğinden çıkıp, ülkelerin ekonomik geleceğine yön veren bir mali politika aracı haline gelmiştir. Avrupa Birliğine üye ülkeler içinde göze çarpan bir ekonomik büyüme ve gelişme gösteren Federal Almanya'nın bütçe sistemi de araştırılmaya değer bir önem arz etmektedir.

Bütçe sisteminin 1600'lü yıllara dayanan tarihçesi ile Federal Almanya köklü bir geçmişe sahiptir. Alman bütçe sistemi, değişen ekonomik gelişmelere paralel olarak kendini yenileyen ve geliştiren bir sistem olma özelliği taşımaktadır. Bu özellikleri ile Alman bütçe sistemi pek çok ülkeye örnek oluşturabilecek yapıdadır.

Bu çalışmada, Federal Almanya Cumhuriyeti'nin bütçe sisteminin tarihçesi ve ilkelerinin yanı sıra bütçenin oluşturulmasında rol alan aktörler, orta vadeli mali planlama ve yeni bütçe sisteminin özellikleri mali disiplin ekseninde ele alınmıştır. Çalışma sonucunda, Alman bütçe sisteminin oldukça katı kurallara sahip, detaylı ve kapsamlı bir yapıda olduğu, federal yönetim benimsenmiş olmasına rağmen federe devletlerin bütçe yönetimleri konusunda çok da bağımsız olmadıkları görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Federal Alman Bütçesi, Bütçenin Süreci, Orta Vadeli Mali Planlama, Yeni Bütçe Sistemi Çalışmaları

The Budget System of Federal Republic of Germany and the Budget Reform Efforts

Abstract

The budget systems have transformed from being the law that shows the income and expense status of a country into a financial policy instrument that shapes the economic future of a country nowadays. The budget system of the Federal Republic

*Yrd.Doç.Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, huseyincicek@sdu.edu.tr

**Doktora Öğrencisi, Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, s.mutlucansayin@mynet.com

of Germany, which shows a remarkable economic growth and development among the members of the European Union, should be examined.

With its budget system dating back to the 1600s, the Federal Republic of Germany has a deep rooted history. The German budget system has the features of self-renewing and self-improving in parallel with the changing economic developments. With these features, the German budget system may set an example for many countries.

In the study, the actors playing a key role in the budget, medium term fiscal planning and the features of the new budget system along with the history and the principles of the budget system of the Federal Republic of Germany are examined within the framework of fiscal discipline. As a result of the study, it is observed that the German budget system has strict rules and a detailed and extensive structure, and the federations are not so independent in terms of budget management although the federal system is adopted.

Key Words: Federal German Budget, Budget Cycle, Medium-Term Fiscal Planning, the New Budget System Studies

JEL Classification Code: H61

Giriş

Avrupa Birliği üyesi ülkeler içinde en güçlü ekonomik yapıya sahip ülkelerin başında Federal Almanya gelmektedir. Federal devlet yapısına sahip olan Almanya’da bir federal hükümet, on altı eyalet ve bin yüz belediyeden oluşan bir yönetim sistemi bulunmaktadır. Federal devlet ile federe devletler arasındaki ilişkiler belirli kurallara bağlanmış olup, federe devletler kendi yönetimlerinde özerktir.

Alman bütçe sisteminin, bu ekonomik yapıyı destekleyip desteklemediği ise ele alınması gereken konuların başında gelmektedir. 1990’ların ortaları ile birlikte zor bir döneme giren Alman ekonomisi daha sonraki toparlanma sürecinin ardından 2008 küresel ekonomik kriz ile birlikte yeni zorluklarla karşı karşıya kalmıştır. Ancak son yıllarda alınan ekonomik tedbirler sayesinde Almanya’nın güçlü ekonomik yapısını yeniden kazanmaya başladığı görülmektedir.

Alman Birliğini sağlama sürecinden başarıyla çıkan Almanya’nın bu sürecin verdiği sıkıntıların üstesinden gelebilmesinde önemli faktörler bulunmaktadır. Bu konudaki önemli faktörlerin başında “Alman disiplini” şeklinde ifade edebileceğimiz disiplin ve Almanya’nın konulan kurallara uyma konusundaki tavizsiz tutumu gelmektedir. OECD’nin ülke istatistiklerine göre Almanya’nın 2010 yılı büyüme oranı %3,6’ya ulaşmış bulunmaktadır ve ekonomisinin en güçlü kalemini sanayi sektörü oluşturmaktadır (OECD Ülke İstatistikleri, http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-germany_20752288-table-deu). Avrupa Birliğine üye ülkelerin pek çoğunda görülmeye başlanan ekonomik sıkıntıların yanında Almanya’nın güçlü bir ülke görünümü vermesi Almanya’da uygulanan mali kuralların başarısını göstermektedir. Nitekim önde gelen kredi derecelendirme kuruluşlarından Fitch Ratings, Euro Bölgesinde yaşanan ekonomik sıkıntılara rağmen 08/08/2012 Ülke Görünümü Raporu’nda Almanya’nın

notunu AAA olarak teyit etmiştir (http://www.fitchratings.com/creditdesk/press_releases/detail.cfm?pr_id=757579).

Almanya'nın bugün itibarıyla ekonomisinin en önemli sorunlarından biri borçlanma oranlarındaki artıştır. OECD istatistiklerine göre 2008 yılına kadar aşağı çekilebilen borçlanma oranları krizle birlikte tekrar yükselişe geçmiştir. Borçlanma oranlarının Maastricht Kriterleri'ne göre sınırlarda seyretmesi nedeniyle mevcut Anayasada değişikliğe gidilmiş ve yeni bütçe sistemleriyle ilgili çalışmalara başlanmıştır. Eyalet sisteminin hâkim olduğu ülkede her eyalet kendi bütçesini yapma hakkına sahip olduğundan borçlanma konusunda anayasal düzenlemelerin değiştirilmesi gerekmiştir. Bu değişikliklerle 2016 yılına kadar borçlanmanın makul seviyelere düşürülmesi hedeflenmektedir.

1. Federal Alman Bütçe Sisteminin Tarihi Gelişimi

Federal Alman bütçesinin tarihi gelişimine baktığımızda, bugünkü anlamda olmasa bile ilk bütçe düzenlemelerinin 1600'lerin sonunda başladığı görülmektedir. İlk bütçe denemesi, 1689'da Prusya'da tüm mülk, gelir ve giderlerine bir bütçede yer verilmesi şeklinde yapılmıştır (Şener, 1983:20). 1848'e gelindiğinde bütçe, İmparatorluk Anayasasında ilk kez bir hukuk formu olarak ortaya çıkmıştır (Sakurai, 2004:60). I. Wilhelm döneminde ise meclisin kurulması ile birlikte bütçe fikri resmen kabul edilmiştir. Daha sonra 1871 Bismarck Anayasası'nda düzenlenen bütçe maddeleri ve sistemi 1919 tarihli Weimar Anayasası'nda da kendine yer bulmuştur (Şener, 1983:21-22). Ancak şartların değişmesi ile birlikte Anayasadaki bütçe hükümlerinin yetersiz kalması nedeniyle 1922 tarihinde Reich Bütçe Kanunu (RHO) çıkarılarak bütçe maddeleri daha teknik hale getirilmiştir (Şener, 1983:22). 1969'daki bütçe reformuna kadar federal bütçe ve eyaletlerin (Länder) bütçeleri hazırlanırken temel olarak 1922 tarihli Reich Bütçe Kodu'nun hükümleri esas alınmıştır (Knörzer, 2008:6). Reich Bütçe Kodu, sistemli bütçe prensiplerini içeren Prusya prensipleri temel alınarak oluşturulmuştur. Bu bütçenin ana hedefi, eyaletlerin ihtiyacı olan fonu sağlamak olmuştur (Sürel, 1954:5).

Ancak genel büyümeyle birlikte kamu yönetiminin ekonomik gelişme üzerindeki etkisi ve ulusal üretimdeki kamu payının yükselmesi, Reich Bütçe Kodu'nun noksanlıklarını ortaya çıkarmıştır. 1949'da kabul edilen Alman Anayasası'nın (Grundgesetz) 109 ve 115. maddeleri arası, bütçe ve bütçeleme ile ilgili hükümler içermesine rağmen eyaletler ve federal yönetimin kısa dönemli ve birkaç yıllık periyotlarda olmak üzere eşgüdümlü bir bütçe planına ihtiyacı olduğu ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyaç, bütçe kararlarının bir bütün olarak ekonomi üzerindeki etkisinin tespit edilmesi, hesapların hızlandırılması ve muhasebe sistemlerinin basitleştirilmesi gereğinden doğmuştur (Knörzer, 2008:6). Ayrıca, 1950'li yıllarda iyileşen ekonomiyle birlikte özellikle altyapı gibi kamu sermaye yatırımlarına duyulan ihtiyaç da önemli ölçüde artmıştır. Ancak eski bütçe sistemindeki düzenlemeler ekonomik genişlemeye ve finansman için gerekli olan kredi alımına izin vermemektedir (Korff, 1983:58).

1969'da yeni bir bütçe reformu yapılarak Federasyon ve eyaletlerin bütçe hukuku için standart bir yapı oluşturulmuştur. Bu reformla birlikte Anayasanın bütçe ile ilgili hükümleri (md.109-md.115) ilk kez revize edilmiştir. Sonrasında Federasyon ve eyaletler için uygulanmak üzere Bütçe Prensipleri Yasası ve Federasyona uygulanmak üzere Federal Bütçe Kodu çıkarılmıştır. Bütçe reformuyla

uygulamaya konulan temel yenilikler Ekonominin Gelişmesi ve Sağlamlılığı Yasası (StWG) ile birlikte 1967’de, Bütçe Prensipleri Yasası ve Federal Bütçe Kanunu ise 1970’de yürürlüğe girmiştir.

Daha sonraki yıllarda da bütçe hukukunda önemli değişiklikler yapılmaya devam edilmiştir. Bunlar arasında; 1985 yılında denetim sistemini modernize eden Federal Denetim Mahkemesi Yasası, 1990 yılında Federal Bütçe Kodu’nda değişiklik yapan dördüncü yasa değişikliği ve 1994’de yine Federal Bütçe Kodu’nda değişiklik yapan beşinci yasa değişikliği yer almaktadır (Knörzer, 2008:6). Demokratik Alman Cumhuriyeti’nin bütçe hukuku bir bütün olarak 1990 yılında Bütçe Prensipleri Yasası ve Federal Bütçe Kodu ile uyumlaştırılarak birleşmiş Almanya için uygulanmaya başlanmıştır. Birleşmeden sonra Birlik Anlaşması altındaki bölgeler, Federal Bütçe Kodu ve Bütçe Prensipleri Yasası kapsamına alınmış ve böylece yeni eyaletler kendi bütçe kodlarını mevcut yasaya adapte etmişlerdir. Ancak takip eden yıllarda, hükümetin, birleşmenin getirdiği ekonomik problemlerin üstesinden gelmek için istikrarlı bir strateji geliştirmekte başarısız olduğu ve Alman bütçe sürecinin de aşamalı olarak kötüye gittiği görülmüştür (Hagen vd., 2001:49).

1 Ocak 1998’de, Federal Bütçe Kodu ve Bütçe Prensipleri Yasası’nda değişiklik öngören Bütçeleme Mevzuatına Adaptasyon Yasası yürürlüğe girmiştir. Bu değişiklik, bütçe fonları yönetiminde söz sahibi olan kuruluşlar için çok büyük esneklikler getirmiş ve sonuçta kamu sektörünün rahatlamasını sağlamıştır (Knörzer, 2008:7).

1 Eylül 2005 tarihinde, Federal Bütçe Kodu’nun 7 ve 63. fasıllarında değişiklik öngören Kamu Özel Ortaklığının Kuruluşu Yasası (Public-Private Partnership-PPBs) yürürlüğe girmiştir. Bu durum, muhasebe ve bütçe sisteminin ve dolayısıyla bütçe mevzuatının köklü modernizasyonunu gerektiren bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Yeni yasanın odak noktası, sonuçları ve etkileri bakımından, bütçenin ekonomik gelişmelere uyumunu sağlamak ve çift kayıtlı muhasebe ve bütçeleme sisteminin uygulamaya konulmasının elverişli olup olmayacağını ölçmek şeklinde gerçekleşmiştir.

Öte yandan, Federasyon ve eyaletlerin bütçe yönetimlerinin tekliğini devam ettirmek ve bütçe sistemlerini yeniden düzenlemek için bütçe hukukunun daha çok gelişmesini amaçlayan ve bu yönde öneriler getiren “Bütçe Sistemlerinin Düzenlenmesi ve Bütçe Hukuku Çalışma Komitesi” oluşturulmuştur. Bu komitenin çalışmaları sonucunda, yeni bütçe sistemi ile ilgili olarak birkaç eyalette pilot bölge uygulaması başlatılmıştır. Yeni bütçe sistemi, performans ve kaynaklar üzerine odaklanacak şekilde yapılandırılmıştır. İlk kez harcama, hizmet, maliyet ve performans göstergelerini tek bir dokümanda bir araya getirmek zorunluluğu ortaya çıkmıştır (“Detailed Concept for the New Federal Budget”, www.bundesfinanzministerium.de s.2). Son olarak eyaletler ve Federasyon arasındaki finansal ilişkileri modernize etmek için Federal Meclis (Bundestag) ve Federal Konsey (Bundestrat), 2009 yılının Mayıs sonu Haziran başında, Alman Anayasası’nda önemli değişiklikler gerçekleştirmişlerdir (Kastrop vd., 2009:1). Alman Anayasası’nda yapılan bu değişikliklerle, Federasyon ve eyaletler Almanya’daki mali ve ekonomik geleceğin sorunlarını çözebilmek için yasal ve kurumsal temelde önemli iyileştirmeler ve değişiklikler gerçekleştirmişlerdir. Bu reformun en önemli unsuru, Federasyon ve eyaletlere net borçlanma konusunda bir

sınır getirmesidir (Kastrop vd., 2009:1). Yeni düzenleme, Alman Anayasası'nın bütçe ile ilgili temel maddeleri olan 109 ve 115. maddelerinde yapılmıştır.

2. Federal Bütçe Sistemine Hâkim Olan İlkeler

Alman bütçe sistemini, güçler ayrılığı ilkesine tamamıyla saygılı, yerel yönetimlere geniş özerklikler veren ve bütün eyaletlerin bütçe sürecine dahil olduğu etkin bir bütçe sistemi olarak kabul etmek gerekir (Galdo, 2004:96). Bu sistemle, bütün ülkedeki yaşam koşullarını eşitlemeyi amaçlayan, bütçe açığı ve bütçe harcama politikalarına güçlü etkileri olan anayasal bir prensip oluşturulmaya çalışılmıştır (The Legal Framework for Budget Systems, www.oecd.org/dataoecd/3/128/43487903.pdf s.224). Bazı Kara Avrupası ülkelerinin aksine Federal Alman Anayasası'nda birleşmiş birkaç bütçeleme prensibi bulunmaktadır (Budäus, 2004:86).

Bütçe ile ilgili hükümlerin yer aldığı Federal Almanya Anayasası, Bütçe Prensipleri Yasası ve Federal Bütçe Kodu, etkili ve sistemli bir bütçe yönetimi için yapılması gerekli ilkeleri içermektedir. Bu ilkeler şu şekilde sıralanabilir (Knorzer, 2008:8):

a) Tek ve Bütün Bir Bütçe İlkesi (Anayasanın 110. maddesinin ilk cümlesi): Bütün gelirler ve giderler tek bir bütçede gösterilmelidir. Bütçede yetki verilmeden hiçbir gelir harcanamaz.

b) Denk Bütçe İlkesi: Gelir ve gider durumu dikkate alınarak bütçe denk olmak zorundadır. Bütçe harcamalarının toplam miktarının karşılığı olan gelirler gösterilmelidir. Karşılık, Anayasanın 115. maddesi uyarınca borçlanma içerebilir. Ancak borçlanma nakit para yönetimini garantiye almak için yapılmamalıdır.

c) Bütçenin Yıllık Olması İlkesi: Bütçenin, bir veya birkaç mali yılı kapsayan bir statüde çıkarılmış olması gerekir. Böylece bütçe, birkaç yılı kapsayan genel bütçe içinde her yıl hazırlanır. Bu durum, yıllık temelde hesapların denetlenmesine ve yorumlanmasına imkân verir.

d) Güncellik İlkesi: Bütçenin mali yılın başlangıcından önce çıkarılması gerekir.

e) Bütçe Yasasının İçeriğinin Sınırlılığı İlkesi: Yıllık bütçe yasası, sadece çıkarıldığı dönem için Federasyonun gelir ve giderlerini gösteren hükümler içerebilir.

f) Bütçenin Ekonomikliği ve Etkinliği İlkesi: Bütçe hazırlanırken ve yürütülürken uyulması gerekli ilkedir. Ekonomiklik ilkesi, aslında etkinlik ilkesinden kaynaklanır. Aşağıdaki hükümler etkinlik ilkesine işaret etmektedir (Bütçe Prensipleri Yasası, 6. Bölüm ve Federal Bütçe Kodu, 7. Bölüm).

a. Belli bir sonuç, mümkün olan en az maliyetle elde edilmelidir.

b. Mümkün olan en iyi sonuç, önceden belirlenmiş kaynak girişi ile başarılmalıdır.

g) Genel Kapsama İlkesi: Bu ilke gereği bütün gelirler kapsam olarak bütün harcamalara hizmet etmelidir. Bunun istisnası belli amaçlar için tahsis edilen gelirlerdir.

h) Geçerli Yıl İlkesi: Sadece geçerli mali yılda gerçekleşmesi mümkün olan ve böylece nakit pozisyonunu etkileyecek harcamalar bütçeye alınabilir.

i) Harcama Ödenekleri ile Taahhüt Ödenekleri Bütçesinin Ayrılığı İlkesi: Harcama tahsisleri, mali yıl süresince harcamaları gerçekleştirme konusunda idarenin elini güçlendirmektedir. İdarenin gelecek mali yıllarda harcamaları kendi

başına etkilemeye çalıştığı ve bunu planladığı durumlarda, tahsis taahhüdüne (Federal Bütçe Yasası, 16 ve 38. paragraflar) bütçenin ilgili harcama başlığında mutlaka yer verilmelidir. Bu enstrüman, parlamentonun bütçeyi uygulama ve yürütmesini izleme hakkını sürdürürken, gelecek bütçeler üzerine önceden yükler yüklenebilmesini sağlama amacı taşımaktadır.

j) Gayrisafı Bütçe İlkesi: Bütçede bütün gelir ve giderler bütün olarak ve ayrı ayrı gösterilmek zorundadır. Bunun anlamı, ne muhtemel harcamalar gelirlerden avans olarak mahsup edilir ne de muhtemel gelirler harcamalara doğrudan tahsis edilir. Gayrisafılık ilkesinde bütçedeki ayrı başlıklar kompozisyonu, bütçenin kolayca anlaşılabilir olmasına hizmet etmektedir.

k) Tek Tahmin İlkesi: Bütçenin açıklığı gereği, tahminlerin belirli olması gerektiğini ifade eder. Böylece gelirler kaynağa göre harcamalar ve taahhüt ödenekleri ise amaca göre ayrı ayrı bütçelenir.

l) Bütçenin Şeffaflığı ve Güvenirliliği İlkesi: Bütçenin güvenirliliği ilkesi, bütçe gelir ve gider beklentilerinin açık bir şekilde tahmin edilmesini ifade eder. Bu ilke, aslında Federal Maliye Bakanlığına yöneltilmiş bir ilkedir. Bütçenin şeffaflığı ilkesi, bütçe tahminlerinin yürürlükte bulunan sisteme göre açıkça tasnif edilmesini gerektirir. Bu nedenle, anayasal bir gereklilik olan bu ilke, denk bütçe ilkesinden doğmakta ve detaylı bir sınıflandırma sistemi gerektirmektedir (The Legal Framework for Budget System, www.oecd.org s.225). Ancak bu detaylı sınıflandırma sistemi aynı zamanda şeffaflığı da beraberinde getirmektedir. Nitekim 2003 yılında IMF tarafından düzenlenen raporda da Almanya'daki bütçe sürecinin oldukça şeffaf olduğu belirtilmiştir (Höppner ve Kastrop, <http://www.bancaditalia.it> s.583).

Yukarıda belirtilen ilkelerle hazırlanan ve Almanya'da uygulanmakta olan bütçe sistemi, esas itibarıyla hükümetin politik programı hakkında herhangi bir bilgi sağlamadığı gibi bütçenin sosyal etkileri ve faaliyet sonuçları hakkında da herhangi bir bilgi içermemektedir. Bütçenin ana hedefi kaynakların kontrolüdür (Budäus, 2004:86).

3. Alman Bütçe Sistemini Oluşturan Yasal Temeller

Almanya, yönetimin farklı düzeylerindeki bütçe işlemleri için oldukça detaylı ve kapsamlı yasal çerçeveye sahiptir. Bunun yanı sıra hesap verme sorumluluğu, kontrol prosedürleri ve mekanizmalarıyla Alman bütçe sistemi genellikle etkin bir sistem olarak kabul edilmektedir (Galdo, 2004:97). Alman bütçe sisteminin düzenlendiği yasal mevzuatlar şu şekilde sıralanabilir:

3.1. Federal Alman Anayasası

1949 yılında yürürlüğe giren Federal Alman Anayasası'nda bütçe ile ilgili hükümler Anayasanın 109 ve 115. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Maddeler, bütçe süreçlerinde rol alan aktörleri tanımlamaktadır (The Legal Framework for Budget System, www.oecd.org s.220). Bu maddeler bütçe ile ilgili temel hükümleri ortaya koymuş olup, ayrıntılı düzenlemeleri ilgili yasalara bırakmıştır.

3.2. Ekonomik Büyüme ve Gelişmeyi Teşvik Yasası

Bu yasa, kamu sektörü bütçesinin, devletin ihtiyaçları için finans sağlama şeklindeki geleneksel rolünden bir bütün olarak ekonominin ihtiyaçlarını karşılama rolüne dönüşmesi dikkate alınarak, 1967 yılında yürürlüğe girmiştir. Yasa, federal hükümetin orta vadeli mali planlama hazırlama zorunluluğunun yanı sıra federal

hükümet, eyalet ve belediye yönetimlerinin bütçelerinin birbirleri ile yakın bağlantı içinde olması hükümlerini de içermektedir (Braun, 1990:183).

3.3. Bütçe Prensipleri Yasası

Bu yasa, Federasyon ve eyaletlerin ortaya konulan belirli prensiplere göre kendi bütçe yasalarını düzenlemeleri için 1969 yılında yürürlüğe girmiştir. Yasanın hükümlerinden bazıları geneldir ve doğrudan yönetim kademesinin her ikisi için de geçerlidir. Bütçe Prensipleri Yasası'ndaki herhangi bir değişiklik, federal düzeyde 16 eyaletin temsil edildiği parlamento olan Federal Konseyin onayına bağlıdır.

3.4. Federal Bütçe Kodu

Federal Bütçe Kodu ile Federasyon, bütçe yasasını Bütçe Prensipleri Yasası ile uyumlu biçimde düzenleme zorunluluğundan kurtulmuştur. Çünkü bu Yasada, bütçe ile yapılması gerekli tüm işlemler ayrıntılı olarak yer almaktadır. Federal Bütçe Kodu, aynı zamanda bazı ilave düzenlemeleri de içermektedir. Bunun yanında eyaletler kendi bütçe kodlarını bu yasaya adapte ederek kendi bütçe kodlarını oluşturmuşlardır. Tüm bütçe kodlarındaki kanuni hüküm sıralamaları büyük ölçüde aynıdır.

3.5. Yıllık Bütçe Tüzüğü

Yıllık Bütçe Tüzüğü'nün işlevi, bütçeyi oluşturmaktır. Bütçe Tüzüğü, aynı zamanda kalıcı bir tüzük olarak Federal Bütçe Kodu'na dahil edilmesi uygun olmayacak olan bazı hükümleri içerir. Bütçe Tüzüğü, statüde Federal Bütçe Kodu ile eşittir ve sınırlı bir periyot için Federal Bütçe Kodu'nun ayrık hükümlerini değiştirebilir. Ancak Federal Konseyin onayını gerektiren bir yasa olan Bütçe Prensipleri Yasası'nın hükümlerini değiştiremez.

3.6. Tamamlayıcı İdari Düzenlemeler

Tamamlayıcı idari düzenlemeler Federal Bütçe Kodu ve bütçe sisteminin düzenlemesi ile ilişkili olan idari düzenlemeler içinde ayrıntılı olarak yer almaktadır.

4. Bütçe Hazırlama Süreci

Federal Alman bütçesi oldukça detaylı bir bütçe sınıflamasına sahiptir. Bütçe Prensipleri Yasası, devletin tüm kademelerinde uygulanacak olan ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmaları içermektedir (Lienert, 2010:9). Bütçe sisteminin düzenlenişine göre bütçe; departman bütçeleri, bölüm ve başlıklar şeklinde ayrılmıştır. Departman bütçeleri bakanlıklar için fon tahsisini ihtiva etmektedir ve onlar da her bakanlık için tekrar alt bölümlere ayrılmıştır. Her bölüm, bütçedeki en küçük başlıklara ayrılmıştır. Bu şekilde federal bütçe, departman bütçeleri ve bölümlerdeki gruplarla birlikte yaklaşık 950 gelir başlığı ve 5450 harcama başlığından meydana gelmektedir (Galdo, 2004:97).

4.1. Taslak Bütçenin Hazırlanması

Yeni bütçe süreci, orta vadeli mali plandaki rakamlar dikkate alınarak hükümet tarafından hazırlanan temel yasa tasarısı ile başlar (Adam ve Behm, 2006:219). Ancak bu yasa tasarısının hazırlanması öncesinde birtakım çalışmaların yapılması gerekmektedir. Federal hükümet, gelecek mali yıl için bütçe hazırlama çalışmalarına bir yıl öncesinden başlamaktadır. Başlama zamanı, Aralık ayı sonu veya Ocak ayı başında Federal Maliye Bakanlığı tarafından en yüksek federal otoritelere bir genelge dağıtılması ile gerçekleştirilmektedir (Lübke, 2008:141). Bu genelge;

- Bütçe durumunun genel bir değerlendirmesini,

- En yüksek federal otoritelere kendi tekliflerini Mart ayının başlarına kadar sunmaları yönünde yapılan bir çağrıyı,
- Bütçe gelir, gider ve başlıkların yönetimi için personele ilişkin rehberi içermektedir.

Bu genelgeye dayanarak en yüksek federal otoriteler sırasıyla kendilerine bağlı kurumlara önerilerini sunmaları için çağrıda bulunurlar. Her kurum, kendi harcama gereksinimlerini belirler. Olağandışı gereksinimler ortaya çıktığında ise en yüksek federal otorite, Federal Maliye Bakanlığına, teklif sunulan departman bütçesi için gerekli kaynağı da göstermekle sorumludur. Her kurumda bütçe tekliflerini hazırlamakla görevli ve doğrudan bakana karşı sorumlu bütçe memuru bulunmaktadır (Özen, 2008:148). Bütçe memuru, taslak bütçe için gerekli dokümanları hazırlamaktan sorumlu olduğu kadar mali plan ve bütçe uygulaması için gerekli dokümanları hazırlamaktan da sorumludur (Galdo, 2004:109).

Daha sonra Federal Maliye Bakanı tarafından Mali Planın Güncellenmesi aşamasına gelinir. Federal Maliye Bakanı, gelir ve giderlerin her ikisini de mali yılın başında tekrar değerlendirir. Bu durum, en yüksek federal otoritelerin bütçe tekliflerini sunmalarından önce gerçekleşir. Bilgi ve mali planın güncellenmesi, sonraki bütçe görüşmelerinde verimliliğin karşılaştırmalı değerlendirme yapabilmesi açısından gereklidir.

Akabinde Federal Maliye Bakanlığı, en yüksek federal otoriteler tarafından önerilen bütçe tekliflerini yeniden gözden geçirir (Federal Ministry of Finance: "What We Do", http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/EN/Ministry/What_we_do/what_we_do.html). Federal Maliye Bakanlığı, bu şekilde bir bütün olarak ekonominin gereksinimlerini göz önünde tutarak toplam harcamanın izin verilen miktardaki net borçlanmayı da içeren tahmini gelirleri aşmamasını sağlamış olur (Knörzer, 2008:17).

Gelirlerin vergilerden doğduğu bir ortamda, Federal Maliye Bakanı bağımsız "Vergi Gelirleri Tahmini Üzerinde Çalışan Taraf" adlı grup tarafından hazırlanan tahminlere dayanarak gelirleri yeniden gözden geçirir ve değerlendirir. Bu grup, merkez koordinatör olarak Federal Maliye Bakanlığı, eyaletlerin Maliye Bakanlıkları, Yerel Otorite Merkez Derneklerinin Federal Birliği, Alman Merkez Bankası, Federal İstatistik Ofisi, Ekonomi Uzmanları Alman Konseyi ve önde gelen ekonomi araştırmaları enstitülerinin temsilcilerinden oluşmaktadır (German Bundestag, Adaption of the Federal Budget: <http://bundestag.de>). Federal Maliye Bakanlığı aynı zamanda belediyeler, eyaletler ve Federasyonun finansal planları arasındaki eş güdümü sağlamakla görevli Mali Planlama Konseyi tarafından yapılan tavsiyeleri de göz önünde bulundurmak zorundadır.

Bu aşamalardan sonra bütçe üzerinde görüşmeler başlar. Bütçe görüşmeleri ile ilgili hazırlıklar Federal Maliye Bakanlığında bulunan Bütçe Genel Müdürlüğü tarafından yapılır. Genel Müdürlük, görüşmelerin nasıl yapılması gerektiği ile ilgili kılavuzların hazırlanmasından sorumludur. Federal Maliye Bakanlığı, en yüksek federal otoriteler tarafından sunulan teklifleri kabul etmeye mecbur değildir. Kurumların yetkilileri ile görüşmelerden sonra üzerinde değişiklik yapılabilir. Bu değişiklikler farklı düzeylerde, örneğin bölgesel, genel müdürlük ve bakanlık düzeylerindeki bütçe görüşmelerinin çerçevesi içinde yapılır. Görüşmeler esnasında, daha yüksek ve daha aşağı düzeydeki görevliler de tartışmalı noktaların

çözümlemesi çalışmalarına katılabilirler. Şayet askıda kalan noktalar olursa bunlar Bakanlık düzeyinde değil, federal hükümet tarafından karara bağlanmak zorundadır.

Federal Alman bütçe sistemine göre bütçe hazırlama sürecinde Federal Denetim Mahkemesinin uzmanlığından yararlanılır. Mahkeme aynı zamanda gerektiğinde yorum yapabilmek için en yüksek federal yetkililerin tekliflerini alır. Federal Denetim Mahkemesinin temsilcileri, bölüm düzeylerinde bir danışma mevkii olarak bütçe görüşmelerine katılır. Buradaki görüşmelere katılmazlarsa daha yüksek düzeylerdeki politika müzakereleri sonunda çoğunlukla gerekçelendirilmiş kararların görüşmelerine katılırlar.

Bu aşamalardan geçen taslak bütçe yaklaşık 2500 sayfadan oluşmaktadır. Bütçenin tümü çeşitli departman bütçelerine bölünmüştür. Departman bütçeleri en yüksek federal otoritelerin ve her bakanlığın harcama ve gelir kalemlerini içerecek şekilde taslak bütçe haline getirilmiştir (German Bundestag, “Adaption of the Federal Budget”, http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/function/budget/adoption.html).

4.2. Parlamento Süreci

Federal Almanya, federal devlet ilkesinin bir gereği olarak bir federal devlet ile 16 federe eyaletten oluşmaktadır. Eyaletlerin bazı alanlarda egemenlik hakları bulunmasına rağmen yasama görevinin büyük çoğunluğu merkezde, bunları uygulama görevi ise eyaletlerdedir (Can, 2004:19). Federal devlet düzeyindeki yasama organı Federal Meclis (Bundestag) olup, dört yılda bir seçilen 620 milletvekilinden oluşmaktadır. Federe devletlerin yasama organı olan Federal Konsey (Bundestrat) ise eyaletlerin başbakanları veya bakanları tarafından temsil edilmektedir (Smith, 1994:12).

Yukarıdaki şekilde hazırlanan bütçe tasarısı daha sonra parlamento aşamasına gelmektedir. Federal Başbakan, taslak bütçeyi aynı anda hem Federal Meclise hem de Federal Konseye gönderir (German Bundestag, “Adaption of the Federal Budget”, http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/function/budget/adoption.html). Bir kural olarak Federal Meclisteki bütçe toplantısı Eylül ayının ilk haftasından daha geç bir zamanda olamaz. Yasamanın normal seyrinden farklı olarak Federal Meclise ve Federal Konseye taslak bütçenin aynı anda sunulması durumu bütçe hesaplarının aciliyetinden kaynaklanmaktadır.

Federal hükümet mali plan, mali rapor ve her iki yılın yardım raporlarını taslak bütçe ile birlikte sunar.

Federal Konseyde taslak bütçenin tartışılması (okunması), eyaletlerin federal bütçenin hazırlanması sürecinin bir parçası olmalarını ifade etmektedir. Federal Konsey, bütçe tasarısının sunuluşundan itibaren altı hafta içerisinde taslak bütçe ile ilgili tutumunu belirlemek zorundadır. Taslak bütçe üzerindeki tartışmalarda merkez koordinasyon, Federal Konsey Meclis Genel Kurulunda karar için tavsiye formundaki yorumları da hazırlayan Mali Komite tarafından yürütülür. Mali Komitenin çalışmaları eyalet hükümetlerinden mali uzmanları içeren bir alt komisyon tarafından desteklenmektedir. Federal Konseyin bütçe üzerindeki yorumları Federal Maliye Bakanlığındaki Federal İdari İşlerden geçirilir ve Federal Başbakan’a sunulur. Eğer gereklyse Federal Maliye Bakanı, Federal Konseyin yorumlarına bir cevap olarak taslak hazırlar ve bunu kabineye sunulmak üzere Federal Başbakan’a gönderir. Bu cevap, federal hükümet tarafından benimsenir.

Federal Konseyin yorumları ve federal hükümetin cevapları, Federal Başbakan tarafından gecikmeksizin Federal Konseyin başkanına teslim edilir.

Federal Mecliste ise taslak bütçe, üç tartışmadan geçer. İlk tartışma, genellikle Eylül ayının başında gerçekleşir. Maliye Bakanı bütçe konuşmasında hükümetin temel bütçeleme ve maliye politikasına ilişkin duruşunu ana hatları ile ifade eder. Daha sonra Federal Mecliste temsil edilen partilerin milletvekilleri tasarı üzerinde kendi genel görüşlerini açıklar.

İlk tartışmadan sonra taslak, üzerinde detaylı olarak çalışılan ve değişiklik önerileri hakkında karar veren Federal Meclisin Bütçe Komitesine gönderilir (Kunas, 1982:50). Bütçe Komitesi, bütün tahminlerin dikkatle incelendiği ve gerekli durumlarda değişiklik önerilerinin gerçekleştiği yerdir (German Bundestag, "Adaption of the Federal Budget", http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/function/budget/adoption.html). Alman sisteminde Bütçe Komitesinin konumu güçlüdür. Hatta Bütçe Komitesi yalnızca yıllık bütçeyi değil, harcama içeren bütün kanunları istişare etmeye ve incelemeye yetkilidir (Linn ve Sobolewski, 2010:39). Bütçe Komitesinin kararları bir grup komite üyesi tarafından hazırlanır. Raportörler bütçe tasarısını Federal Denetim Mahkemesi, Federal Maliye Bakanlığı ve ilgili en yüksek federal otoritelerin temsilcileri ile tartışırlar. Bu tartışma sonucunda ortaya çıkan değişiklik önerileri Bütçe Komitesi raporunda yer alır. Öneriler Bütçe Komitesinde müzakerelerin temeli olan raportörler tarafından sunulur ve çoğu durumda tartışma olmaksızın benimsenir (Krafchik ve Wehner, 1999:11). Federal Konseyin ve uzmanlaşmış komitelerin yorumları ile Bütçe Komitesindeki müzakereler tamamlanır. Bu aşamada, Bütçe Komitesi tarafından incelenen departman bütçelerindeki sorunlar nihai olarak çözülemez ve bu sorunlar kesin hesap oturumuna kadar rafa kaldırılır. Bu iş genellikle Kasım ayında, taslak bütçe üzerinde Bütçe Komitesinin tartışmalarının sonuçları görüşülürken ele alınır. İkinci karar oturumunda, Vergi Gelirleri Tahmini üzerinde Vergi Çalışma Grubunun temel bulguları da dikkate alınarak beklenen vergi gelirlerinin güncellenmesi yapılır.

Federal Meclisteki ikinci tartışmada, komitedeki tartışmaların sonuçları Bütçe Komitesi raportörleri tarafından Federal Meclisin genel oturumunda sunulur. Bu sunumlarla birlikte departman bütçeleri üzerinde tartışmalar başlar. Federal Meclis, her departman bütçesi üzerinde ayrı bir karar alır (İlgaz, 2010:80). Federal Meclisteki üçüncü tartışmada ise yasa tasarısı ve bakanlık bütçelerinin değişikliği için bir kereye mahsus verilen önergeler ele alınır ve taslak bütçe bir bütün olarak oylanır.

Federal Meclis tarafından benimsenen bütçe, Federal Meclisin başkanı tarafından tartışmaların ikinci aşaması için Federal Konseye gönderilir. Bir kez daha Federal Konseyin kararı, Mali Komite tarafından hazırlanır ve Mali Komitenin tavsiyeleri de alt komisyonun kararları esas alınarak oluşturulur.

Bundan sonra rutin yasal prosedür uygulanır. Eğer Federal Konsey, onaylandığı gibi bütçe üzerinde mutabık olmaz ise onaylanan tasarının kabulünden sonraki üç hafta içinde Uzlaştırma Komitesine başvurur. Federal Meclis, Uzlaştırma Komitesi tarafından bütçe üzerinde önerilen herhangi bir değişikliği tekrar oylamak zorundadır. Bütçe tasarısı yasa haline geldiği zaman artık Federal Konseyin onayına gerek kalmaz. Bu durumda Federal Konsey, iki hafta içerisinde bütçeye karşı çıkma hakkına sahiptir. Ancak Federal Meclis, gerekli çoğunlukla bunu reddedebilir (German Bundestrat, <http://www.bundesrat.de>).

5. Bütçenin İmzalanması ve Yayımlanması

Bütçe Kanununun üstünlüğü prensibine göre hazırlanan bütçe, Federal Meclis ve Federal Konsey aracılığı ile yasanın geçmesinden sonra Federal Maliye Bakanı ve Federal Başbakan tarafından yeniden imzalanır ve Federal Cumhurbaşkanı tarafından da imzalandıktan sonra kanun haline gelir. Genellikle Aralık ayının sonlarında Federal Hukuk Gazetesi'nde (Resmi Gazete) yayımlanır. Mali yıl, takvim yılıdır.

Federal Almanya'nın bütçe hazırlama prosedürü tablo yardımıyla aşağıdaki gibi gösterilebilir:

Tablo 1: 2012 Bütçesinin Hazırlanması Örneği

2010	
Aralık	Departmanlara bütçe (2012) ve finansal plan (2011-2015) hazırlamaları için genelge
2011	
Ocak-Şubat	Bütçe ve finansal tahminlerin hazırlanması
Mart-Nisan	Departman tekliflerinin Federal Maliye Bakanlığına yollanması
Mayıs	Ekonomik gelişmenin orta vadeli projeksiyonu ve orta vadeli vergi geliri tahmini (Mali Planlama Kurulu)
Haziran-Temmuz	Bakanlıklar seviyesinde bütçe pazarlıklarının başlaması Taslak bütçe ve finansal plan için kabine önerisi
Ağustos	Taslak bütçenin tartışılmak üzere mali planlamanın ise bilgi amaçlı olarak Federal Meclise (Bundestag-BT) ve Federal Konseye (Bundestrat-BR) gönderilmesi
Eylül-Ekim	Bundestag'da ilk tartışma Bundestrat'da ilk tartışma Bundestag komitelerinde tartışmaların başlaması
Kasım	Ekonomik kalkınma kısa vadeli projeksiyon ve kısa vadeli vergi geliri tahmini Federal Meclisin Bütçe Komitesinde gerçekleşen nihai tartışma Finansal Planlama Kurulu Federal Mecliste 2 ve 3. tartışma
Aralık	Federal Konseyde 2. tartışma Bütçe Yasasının ilanı
2012	Bütçenin uygulanması
2013	Hesapların denetlenmesi

Kaynak: Lübke, A. "Medium-term Financial Planning in Federal Republic of Germany", 142, http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/51_AstridL%C3%BCbke.pdf (Erişim: 06/04/2012)

6. Bütçenin Uygulanması

Bütçenin uygulanmasından bir bütün olarak federal hükümet içindeki bakanlar ayrı ayrı sorumludur. Ancak Federal Maliye Bakanlığının özel bir sorumluluğu bulunmaktadır.

6.1. Bütçe Fonlarının Yönetiminde Federal Bakanların Rolü

Yürütme organına harcamaları yapma ve taahhüt altına girme yetkisi veren ve yasayla oluşturulan bütçe, uygulamanın temelidir. Bütçe Yasası yayımlandığında, Federal Maliye Bakanlığı da Bütçe Yönetim Genelgesi olarak bilinen “Nihai Bütçe ve Ekonomik Yönetime İlişkin İdari Düzenlemeler” adlı genelgeyi yayımlar. Bu genelge, federal hükümet tarafından belirlenen ayrıntılı talimatları içerir ve bütçe hükümlerinin tutarlı uygulanması için rehberlik sağlar (Knörzer, 2008:24). İdari hükümler aynı zamanda, hükümetin bir parçası olmayan en yüksek federal otoriteler için de bütçe mevzuatının bağlayıcı gücüne sahiptir.

Her federal bakan, kendi bakanlığının işlerini yürütmekle sorumludur ve bakan aynı zamanda bakanlık bütçesinin yönetiminden sorumludur. Aynı kural, bakan olmayan en yüksek federal otoritelerin başındakilere de uygulanır. Her departman veya kurum, bütçe fonlarının yönetimi için kurumun başındakine veya bakana karşı doğrudan sorumlu bir bütçe çalışanı görevlendirir. Bütçe çalışanı (memuru), finansal plan, taslak bütçe ve hatta bütçenin uygulanması için gerekli dokümanları hazırlamakla görevlidir (Galdo, 2004:99). Bütçe çalışanı, bütçe ile ilgili olarak mali öneme haiz bütün önlemleri almaya yetkilidir. Bunların dışında, bütçe çalışanı, Federal Maliye Bakanlığı (FMF) ve Yüksek Denetim Kurumuyla (SAI) olan -eğer bu konuda görevlendirilmiş kimse yoksa- mutabakat, görüşme ve tartışmaları yönetir. Bütçe çalışanı, aynı zamanda departman bütçesinin sistemli yönetilmesinden de sorumludur. Bütçe, bir kişinin idare edebilmesi için çok karmaşık olduğundan bütçe çalışanı, bütçe ile ilgili sorumlu alt birimlere yetki verebilir. Bu şekilde bütçenin bütün bölümleri alt kurumlar tarafından amacına uygun şekilde yönetilmek üzere ayrılır. Bütçe fonlarının bütün yöneticileri, bütçelerinin uygulandığı bölümlere gerektiğinde bilgi vermek zorundadır.

6.2. Bütçe Uygulamasında Federal Maliye Bakanlığının Rolü

Her bakanlık, kendi departman bütçesinden sorumluyken bütçenin genel olarak yönetimi Federal Maliye Bakanlığının sorumluluğundadır. Bütçenin uygulanması aşamasında, Federal Maliye Bakanlığının izleme görevi vardır. Bunun yanında gerekli durumlarda müdahale görevi bulunmaktadır. Böylece yasama tarafından geçirilen bütçe üzerinde Maliye Bakanı’na verilen veto gücü ile bakanın durumu kuvvetlendirilmiştir (Hagen, 2007:40). Bu genel sorumluluk, bütçe rakamlarında herhangi bir sapma meydana gelirse departmanlarca Federal Maliye Bakanlığının onayını alma zorunluluğunun bir yansımasıdır.

Uygulamacı hükümet departmanları için ana kural, Federal Bütçe Kodu, Bölüm 7’ye göre “Bütçe etkili ve ekonomik olarak kullanılmalıdır” şeklinde ifade edilmektedir. Bunun anlamı, öncelikle para harcayacak olan veya gelecek taahhütler için izne sahip olan hükümet departmanları kendi bütçeleri altında bir harcamanın miktarı ve sebebi ile ilgili olarak harcanacak paranın veya bulunulan taahhüdün tarafsız olarak gerekli olup olmadığı soruları üzerinde çalışmaları demektir. Dahası, tahsis olunan fonlar belirtilen çeşitli amaçlar altında bütün harcamaların azaltılmasını kapsayacak biçimde yönetilmelidir. Bu şekilde, aşırı ve bütçe dışı harcamaların önüne geçilmiş olunacaktır.

Bütçe ödeneklerinin kaynağı, özel durumların gerçekleşmesi halinde önemli nedenlerle kısıtlanabilir. Bütçe ödeneklerinin bloke edilmesi olarak ifade edilen bu durum yasayla, bütçedeki bir kayıtlı, kabine kararıyla veya sorumlu federal bakana danışıldıktan sonra Federal Maliye Bakanlığının kararıyla gerçekleşebilir. Blokeli

ödeneklere müracaat etmek zorunda kalınılabılır, fakat önce blokenin Maliye Bakanlığı tarafından kaldırılması gerekir. Blokeli ödeneklerin kaldırılması için gerekli koşullar oluştuğunda, ilgili departman tarafından yapılan başvuru üzerine bu blokeyi yalnızca Maliye Bakanlığı kaldırmaya yetkilidir. Ödeneklerin bloke edilmesi iki şekilde gerçekleşebilir (Galdo, 2004:100):

- Blokeler geçerli ya da gelecekteki mali yılda tasarruf etkisi sağlama amacı ile konulabilir.

- Blokeler tasarruf etkisi sağlamak amacından farklı nedenlerle de konulabilir. Örneğin, ödenekler bütçeleştirildiğinde, ödeneklere müracaat için belirli koşullar henüz yerine getirilmemişse ödenekler bloke edilir.

Mali yılın kapanışı, Federal Maliye Bakanlığı tarafından aktif ve borçların yanı sıra bütün gelir ve harcamaları kapsayan yıllık hesapların Federal Meclise gönderilmesi ile gerçekleşir. Maliye Bakanlığı, mali yılın kapanışına kadar en yüksek federal otoritelere sorumlu oldukları departman bütçeleri için hesap vermek üzere çağrıda bulunur. Sonra Federal Maliye Bakanlığı, Federasyon için yıllık hesapları düzenler.

Bütçe hesapları başlıklar halinde alt bölümlere ayrılmış olan departmanların gelir ve harcamalarının açıklamalarına göre detaylı bir şekilde birleştirilir. Alt bölümlere ayrılmış başlıklar, borçlanılan fonların açıklamalarından Federasyonun bütçe hesaplarına ve nakit kaynaklara kadar uzanır.

Yıllık hesaplar gelecek yılın ilk çeyreğinin sonunda Yüksek Denetim Kurumu (SAI), Federal Meclise ve Federal Konseye gönderilir.

7. Bütçenin Denetimi

Bütçenin denetimi, Federal Anayasa Mahkemesi tarafından, çıkarılan kanunların Anayasaya uygunluğu şeklinde gerçekleşirken bütçe hesaplarının denetimi ise Federal Denetim Mahkemesi (Sayıştay) ve Denetim Komitesi tarafından gerçekleştirilmektedir.

Alman bütçe sistemi ile ilgili temel hükümler anayasada yer aldığı için bu temel ilkeler esas alınarak çıkarılan yasaların da anayasaya uygunluğu Federal Anayasa Mahkemesinin denetimine tabidir. Dahası, Federal Anayasa Mahkemesinin bir diğer görevi yasa koyucuların bütçe kararlarını alırken kanunlarla belirlenmiş sınırları aşmamalarını sağlamaktır.

Federal hükümet hesaplarının denetimi aynı zamanda onun bütçe üzerindeki çalışmalarının ve finansal yönetiminin denetimini de kapsar. Denetim iki aşamada gerçekleşir:

- Federal Denetim Mahkemesi ve onun denetim ofisleri tarafından gerçekleştirilen yerindelik denetimi,

- Federal Meclis Bütçe Komitesinin bir alt bölümü olan Denetim Komitesi tarafından gerçekleştirilen politik denetimdir.

7.1. Federal Denetim Mahkemesi Tarafından Gerçekleştirilen Denetim

Anayasanın 114. maddesine göre bütçe hesapları mali yılın kapanışından sonra Federal Maliye Bakanlığı tarafından gönderilmesi üzerine Yüksek Denetim Kurumu ve onun ofisleri tarafından denetime tabi tutulur. Bu, dış mali kontrol anlamına gelmektedir (Knörzer, 2008:39). Denetim sonuçları iki aydan dört aya kadar uzanan bir süre içinde açıklanmak üzere ilgili departmanlara gönderilir. Aynı zamanda birinci derecede önemli veya kayda değer mali etkideki denetim sonuçları Federal

Maliye Bakanlığına, bütün denetim sonuçları ise yıllık rapor formu şeklinde, yorumlar halinde hazırlanmış olarak federal hükümete ve parlamentoya gönderilir.

7.2. Denetim Komitesi Tarafından Gerçekleştirilen Denetim

Hesapların detaylı olarak parlamento tarafından denetimi, Yüksek Denetim Mahkemesinin denetim sonuçlarını temel alan Denetim Komitesi tarafından üstlenilmiştir. Denetim Komitesi, Bütçe Komitesinin bir alt birimidir (Linn ve Sobolewski, 2010:124). Bütçe Komitesi esas olarak bütçe fonlarının yetkilendirilmesinden sorumlu iken Denetim Komitesinin görevi bütçenin kontrolüdür. Denetim Komitesinin bütün üyeleri aynı zamanda Bütçe Komitesinin de üyeleridir. Aynı grubun üyeleri oldukları için hem bütçenin yetkilendirilmesinden hem de kontrolünden sorumludurlar. Bu durum, kontrolün etkinliğini en üst derecede garanti etmektedir (Galdo, 2004:103).

Denetim Komitesi, Yüksek Denetim Mahkemesinin denetim sonuçları üzerine Federal Maliye Bakanlığı ve Federal Denetim Mahkemesinin ilgili departmanlarının temsilcileri huzurunda toplantılar yapar. Denetim sürecinin sonuçları, Denetim Komitesi tarafından tavsiye kararları ile birlikte Bütçe Komitesi aracılığı ile Federal Meclis Genel Kuruluna gönderilir. Aynı bir ibra prosedürü boyunca Federal Meclis ve Federal Konsey, Federal Hükümetin nihai ibrasının mümkün olup olmadığı sorusu üzerine farklı kararlar alabilirler. Federal Meclis ve Federal Konsey, Federal Hükümetin ibrasını reddedebilmelerine rağmen bu durum Federal Alman tarihinde henüz gerçekleşmemiştir (Galdo, 2004:104).

8. Federal Alman Bütçesinde Orta Vadeli Mali Planlama

Federal bir yapıya sahip Almanya'da maliye politikasının önemli araçlarından birisi de mali planlamadır. Mali planlama, önce 1967'de yürürlüğe konulan Ekonominin Sağlamlığı ve Gelişmesi Yasası'nda düzenlenmiş, ardından 1969'da çıkarılan Bütçe Prensipleri Yasası'nda yer almıştır.

Her yıl mali plan hazırlama zorunluluğu, federal hükümet içerisinde mali disiplin ve sorumlu bütçe politikası farkındalığını artırmakta ve dengeli maliye politikasının teminine yardım etmektedir (Lübke, 2008:1). Orta vadeli mali planın bu yapısı, mevcut durum ile mali plan arasında karşılaştırma yapabilme imkânı vermektedir. Şayet hükümetin orta vadeli mali stratejileri ile güncel hükümet politikalarının uyumlu olmadığını çok yıllı tahminler göstermiş ise orta vadeli mali plandaki düzeltici politikalar devreye konulabilmektedir (Boex vd., 1998:8).

Orta vadeli mali planlama (Lübke, 2008:1):

- Yıllık bütçede yer alan kararları alırken orta vadede kamu finansmanında ortaya çıkması muhtemel gelişmeleri hesaba katabilmek,
- Kanunların, yeni önlemlerin ve reform projelerinin oluşturabileceği finansal etkileri erken bir aşamada tanımlayabilmek,
- Gelecek yıllardaki maliye politikası faaliyetleri için mevcut kapasiteyi tam zamanında değerlendirebilmek,
- İstenmeyen maliye politikası eğilimlerini uzun dönem etkileriyle birlikte tam zamanında tanımlayabilmek ve bunlara erken bir aşamada karşı koyabilmek için gereklidir.

Mali planlamanın çeşitli formları bulunmakta olup, Almanya'da uygulanan sistem en etkili şekli ile bütçede bütün gelir ve giderlerin detaylı bir planlamasının yapılmasıdır. Üniteler ve departmanlara ait bütçeler halinde gruplanmış şekilde 1100

gelir ve 5300 gider başlığını kapsamaktadır. Ayrıca, mali planlamanın makroekonomiye uygun şekilde hazırlanmasına önem verilmektedir.

Alman mali planlama sistemi, ekonomik gelişmelerin belirgin eğilimleri dikkate alınarak planlama döneminin ilk iki yılı için yapılan toplam ekonomik gelişmelerin bir tahminidir. Buna karşılık bu sistem, planlama döneminin son üç yılında ekonomide öngörülen gelişmelerin ekonomik faaliyet düzeyinde yaratabileceği dalgalanmaları hesaba katmamaktadır (Knörzer, 2008:22). Yani, mali planlama son üç yıl için ne politika ne de olay tahminini öngörmektedir. Bu şekildeki bir projeksiyon, özel sektördeki karar vericiler üzerinde dengeleyici bir etki bırakmakta aynı zamanda dengeli bir maliye politikası amacına hizmet etmektedir. Bunların dışında Almanya’da mali planlama, temel bir plandan çok daha fazlası olup, federal harcamacı kuruluşların ve federe devletlerin yıllık bütçelerini içeren bir çerçevedir (Premchand, 1999:86).

Alman bütçe yönetiminde beş yıllık bir mali plan, taslak bütçenin hazırlanması sürecinde her yıl hazırlanır. Yani plan, milli ekonominin beş yıllık hedeflerini içerecek şekilde cari yıl, gelecek mali yıl için taslak bütçe ve takip eden üç yılın tahminlerini içeren beş yıllık bir mali dönemi kapsamak zorundadır (Posen, 2005:2). Somutlaştıracak olursak;

- İçinde bulunulan mali yıl (2012),
- Gelecek mali yıl için taslak bütçe (2013),
- Üç planlama yılı daha (2014-2016).

Mali planlama, planlı ekonomilerde kullanılan tipte sabit beş yıllık plan değil, döner karakterli bir plandır. Her bütçe hazırlanışında, federal hükümetin mali planlaması Federal Maliye Bakanlığı tarafından bir yıl ileriye alınarak güncellenir.

Mali plan hükümet tarafından oluşturulmaktadır. Plan, bakanlar ile başlık başlık tartışılmakta ve gözden geçirilmektedir. Sonra ana kategoriler şeklinde özetlenmekte ve hükümetin gelecek yıl için taslak federal bütçesi ile birlikte yasama organlarına teslim edilmektedir. Mali planda, giderler işlevsel özelliklerine uygun olarak yaklaşık 40 kategorinin bir araya gelmesiyle parlamentoya sunulur. Fakat planın ayrıntısını içeren yaklaşık 5300 gider ve 1100 gelir başlığı Federal Maliye Bakanlığı tarafından gizli tutulur. Mali planın, bütçenin aksine Federal Meclis tarafından onaylanmasına gerek yoktur. Parlamentoya sadece bilgi amaçlı verilir. Ancak hazırlanan mali plan tıpkı taslak bütçe gibi yayınlanır. Finansal planın en önemli görevi, bütçe üzerinde oluşabilecek aşırı talepleri engellemesidir (Kunas, 1982:48).

8.1. Mali Planın Hazırlanmasında Görevli Kurumlar

Mali planın hazırlanmasında görevli kurumlar üç tanedir. Bunlar, Federal Maliye Bakanlığı, Mali Planlama Kurulu ve Vergi Gelirleri Tahmini Üzerinde Çalışan Taraftır.

8.1.1. Federal Maliye Bakanlığı

Federal hükümetin, orta vadeli mali planının hazırlanmasından sorumlu birimi Federal Maliye Bakanlığındaki Bütçe Genel Müdürlüğüdür. Mali planla ilgili tüm bilgi, Federal Bütçe Politika Bölümünde bir araya getirilir. Riskleri erken bir aşamada tanımlamak ve uygun bir biçimde cevap verebilmek için mali planlama hükümet içinde devamlı olarak güncellenir. Fakat yılda sadece bir kere gelecek takvim yılı için bütçe hazırlıkları esnasında yeni bir mali plan hazırlanır ve yasama organına sunulur.

Bütçe Genel Müdürlüğündeki ilgili birimler, bireysel departmanlara ait bütçe kısım ve ünitelerinden sorumludurlar. Yılın başlarında, bireysel bütçe başlıklarını tekrar değerlendirmeye ve bunlarla bağlantılı riskleri tahmin etmeye başlarlar. Bütçe hazırlama prosedürünün ilerleyen aşamalarında ise sorumlu oldukları departmanlarla tahminleri üzerinde pazarlık etmekle görevlidirler.

8.1.2. Mali Planlama Kurulu

Hükümetin farklı seviyelerinin bütçeleri ve mali planları için gerekli koordinasyon Mali Planlama Kurulu tarafından üstlenilmiştir (Höppner ve Kastrop, <http://www.bancaditalia.it> s.583). Bu Kurul, eyaletlerin Maliye Bakanları ve yerel yönetim birimlerinin temsilcilerinden oluşan Federal Maliye Bakanlığının başkanlığında, bakanlık seviyesinde bir koordinasyon organıdır. Alman Merkez Bankasından temsilciler de müzakerelere katılabilirler. Mali Planlama Kurulu yılda iki defa (ilkbahar/sonbahar) toplanır. Bu toplantılarda harcama tavanlarının miktarı konusunda da anlamlı olabilecek olan gelecek harcama politikaları üzerinde bir anlaşmaya varılmaya çalışılır.

8.1.3. Vergi Gelirleri Tahmini Üzerinde Çalışan Taraf

Gelecek gelir tahminleri, her yıl Mayıs ayında toplanan “Vergi Gelirleri Tahmini Üzerinde Çalışan Taraf” tarafından hazırlanan tahminlere dayanır. Bu organ, Almanya’daki tüm maliye ve ekonomi uzmanlarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Bunlar (Lübke, 2008:139);

- Federal Maliye Bakanlığı,
- Eyalet Maliye Bakanlıkları,
- Beş tane önde gelen Ekonomik Araştırma Enstitüsü,
- Federal İstatistik Ofisi,
- Alman Merkez Bankası,
- Genel Ekonomik Eğilimlerin Değerlendirilmesi için Uzmanlar Kurulu ve
- Yerel Yönetimlerin Merkez Derneklerinin Federal Birliğidir.

9. Federal Alman Bütçe Sisteminin Mali Disipline Etkisi

Alman bütçe sisteminin yapısı, bütçe disiplininin sağlanmasında oldukça elverişli bir yapıya sahiptir. Gerek orta vadeli mali planlama ve gerekse bütçe sürecinde gelir ve harcamaların tahmini konuları mali disiplini sağlamaya yöneliktir. Ülkenin ekonomik iklimine göre bütçe yapımı da ani ve derin değişikliklerden etkilenmektedir (Sturm, 1985:59). Bu nedenle, federal bir devlet yapısına sahip olan Almanya’nın federe devletlerle olan mali ilişkilerinin düzenlenmesi açısından etkin bir mali sistemin araçları Anayasada düzenlenmiştir. Çünkü her bir federe devletin kendi bütçe sistemini oluşturma ve ekonomisini şekillendirme hakkı bulunmaktadır. Bu nedenle federal devletler ile federe devletlerin ilişkileri belirli mali kurallara bağlanmıştır.

10. Federal Alman Bütçe Sistemini Değişime Zorlayan Nedenler

Başlangıçta Alman geleneksel bütçe sistemi, diğer birçok batı ülkesindeki gibi şeffaflık açısından yetersiz ve noksan olup, yönetim faaliyetlerinin etkinliğini ve devlet memurlarının bilinçli davranışlarını özendirmek için hiçbir hüküm taşımamaktaydı. Kamuoyunun, hükümetin mali yönetimi sonucunda ortaya çıkan hesapları yorumlaması konusu uygun görülmemiştir. Ancak geleneksel bütçeleme ve hesap verme sistemlerindeki bu uzun süreli durgunluk hali 1990’ların başından

itibaren değişmeye başlamıştır. Bu durumu değişime zorlayan ilk etkenlerden biri 1970 ve 1980'lerde kayda değer bir şekilde süregelen bütçe açıkları ve akabinde Alman Birliğinin bir sonucu olarak kamu borcu ve harcama faizlerinin 1990'ların ortalarında kritik bir seviyeye ulaşması olmuştur. Aslında birlik anlaşması imzalanmadan iki gün önce, Doğu Alman Federal Hükümet ve Eyaletleri gelecek dört buçuk yıl boyunca Batı Alman bütçe açıklarını finanse etmeye yardımcı olmak amacıyla Alman Birliği fonu kurulması konusunda anlaşmaya varmışlardır (Sherman, 1993:8). Ancak bu anlaşma da ekonominin zora girmesine engel olamamıştır. Nitekim 1989'da 5 milyon mark olan bütçe açığı 1993 yılında 100 milyon marka ulaşmıştır (Ziwiener, 1997:157).

İkinci olarak Almanya'nın da dahil olduğu Ekonomik ve Parasal Birliğin (EMU) üye ülkeleri tarafından 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşmasında çeşitli kriterler getirilerek açığın gayrisafi yurtiçi hasılaya oranının %3'ü, yine borç oranının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranının %60'ı geçemeyeceği belirtilmiştir (Hagen, 2002:266). Bu ilkelerin konulmasının bir nedeni bir üyenin yüksek kamu açıkları ne olursa olsun Avrupa Merkez Bankasının o ülkeyi kurtarmak zorunda hissetmesi nedeni ile diğer üye tüm ülkeler için oluşacak negatif dışsallıkların önlenmesi, diğer bir nedeni ise bir hükümetin borcu geri ödeme zorunluluğunun devamını sağlamaktır (Greiner ve Semmler, 2001:271). Almanya da bu birliğe üye bir ülke olarak bu kriterleri yerine getirmek zorunda kalmıştır.

Üçüncü olarak 1980'lerde Yeni Zelanda'da gelişen ve uygulanmaya başlanılan Yeni Kamu Yönetimi fikri Almanya'nın kamu sektörü tarafından da benimsenmiştir. Özelleşmiş, kurumsallaşmış ve devredilmiş bir kamu yönetimi fikri, yalın yönetim ve verimlilik açısından gerekli iyileştirmeleri gerçekleştirmek için uygun bulunmuştur. Ancak böyle bir kamu yönetimi reformunun gerçekleştirilmesi, girdi odaklı ve nakit tabanlı geleneksel sistemden, çıktı odaklı ve tahakkuk esaslı bütçe ve muhasebe sistemine geçişle mümkündür.

Son olarak 1990'lardan sonraki merkezi hükümet dışında kalan kuruluşlar, devlete bağlı kuruluşlar ve yarı otonom hükümet işletmeleri şeklinde durmadan büyümüştür. Yerel yönetimlerin oluşturduğu, ancak yasal olarak bağımsız olup, ulusal hesaplar içinde kamu sektörüne ait görünmeyen bu kuruluşlara, bir hükümet politikası olarak borç aktarılması, modernleşme stratejisi olarak 1990'ların sorunu olmuştur. Böylece yönetimlerin içindeki iki sektörün birbirinden kopmasına yol açmış, asıl devlet kuruluşları görevlerinden dışlanarak bir de yetersiz ve uygun olmayan kontrolün neden olduğu istenmeyen özerkliğe eşlik etmiştir. Devlet sektörü, geleneksel olarak kalemler halinde bütçeleme, nakit esasına dayalı muhasebe ve basit muhasebe sistemi ile karakterize edilirken bu kuruluşların bütçeleri daha global, muhasebesi oldukça ticari muhasebeye yakın ve çift girişli muhasebe sistemi ile yönetilmiştir. Sonuç olarak bu şekilde her iki kurumun muhasebe sistemini anlamlı bir şekilde harmanlamak mümkün olmadığından, bir yönetimin bütün finansal durumu ve değişiklikleri hakkında bilgi sağlayan finansal bilançolarının da sağlıklı bir şekilde hazırlanması mümkün değildi. Bu sebeplerle gelecek kuşaklar için mali yükün kabul edilemez durumu, politik bir mesele halini almış ve hükümetleri değişime zorlamaya başlamıştır. Bu amaçla muhasebe sistemi hükümet faaliyetlerinin bilgilendirilmesi prosedürü üzerine yeniden oluşturulmaya başlanmıştır. Ayrıca hem bütçeleme hem de muhasebe sistemine bürokratların ve yasa koyucuların etkin davranışları için özendirici hükümler konulmuştur.

Alman bütçe sisteminin yukarıda belirtilen eksikliklerine son vermek amacıyla birtakım reformlar yapılmıştır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir (Galdo, 2004:111):

- Esnek bütçe mevzuatının geliştirilmesi,
- Verim esaslı bütçe pilot projesi,
- İç denetim tarafından ön kontrolün yenilenmesi.

Ancak yapılan bu reformlar da noksanlıkları ortadan kaldırmaya yetmeyince daha kökten bir reform yapılması konusu gündeme gelmiştir.

11. Almanya’da Yeni Mali Kural ve Yeni Bütçe Sistemi Çalışmaları

Federal Maliye Bakanlığı tarafından, 2006 yılında, Bütçe ve Muhasebe Sisteminin Modernizasyonu adlı bir proje grubu kurulmuştur. Bu grup, Almanya’da ve yurt dışında mevcut reform modellerini analiz etme göreviyle kurulmuş olup, federal hükümetin yürürlükteki nakit tabanlı bütçeleme ve muhasebe sisteminde değişiklik yapma ihtiyacını değerlendirerek gerektiğinde yasal değişiklikleri de içeren öneriler geliştirmek üzere görevlendirilmiştir (Detailed Concept for the New Federal Budget, www.bundesfinanzministerium.de s.1). İlk aşama, proje grubu tarafından bitirilerek temel şekil 2007 ortalarında verilmiş, temel biçimi değerlendiren ikinci rapor ise 2007 sonbaharında tamamlanmıştır. Dahası, Federal Denetim Mahkemesi ve Uluslararası Para Fonu ile yürütülen tartışmalarla proje grubu tarafından seçilen modern nakit tabanlı hesap sistemi yolunun en doğru ve ihtiyaç duyulan modernizasyonu getirmek için en uygun yaklaşım olduğu onaylanmıştır. Detaylı konsept için oluşturulan bu temel, Haziran 2008 ve Temmuz 2009 tarihleri arasında harici danışmanlık faaliyetlerinden yardım alınarak geliştirilmiştir. Aynı zamanda, Bütçe ve Muhasebe Sisteminin Modernizasyonu konusu üzerinde tek tek bakanlıklarla ve Federal Meclisin Bütçe Komitesi ile tartışmalar yürütülmüştür. Federal Denetim Mahkemesi ile reformun içeriği ile ilgili yayınlar hakkında detaylı istişareler devam ettirilmiştir. 2010 yılının başında modern nakit muhasebe modeli birkaç yılı kapsayan pilot proje yoluyla test edilmek üzere detaylı olarak düzenlenmiş ve iki ya da üç bakanlık hedef olarak seçilerek model test edilmiştir. İstikrarlı bir şekilde yeni bütçeleme ve muhasebe sistemi işleminin pilot aşamasının tamamlanması çok önemlidir. Çünkü pilot aşaması, 2012 yılının sonuna kadar başarılı bir şekilde tamamlanırsa sonuçlar kısaca değerlendirilecek ve federal yönetimde modelin uygulanıp uygulanmayacağı konusunda karar verilecektir. Eğer modelin desteklenmesine karar verilirse üç aşamalı bir yaygınlaştırma süreci başlayacaktır.

12. Yeni Bütçe Sisteminin Özellikleri

Yeni federal bütçe, performans ve kaynaklara odaklanacak şekilde yapılandırılmıştır. Bu sisteme göre harcama, hizmet, maliyet ve performans göstergeleri tek bir yerde ve tek bir dokümanda gösterilmek zorundadır. Harcamaların yasal temeli, yasal olarak yetki verilen bütçeleme çıktısıdır. Yeni bütçe, yapısal bir formda kaynakları ve performansını iki açıdan birleştirmektedir.

Gelecekte federal bütçe, mahiyeti bağlayıcı olan nakit esaslı çıktı odaklı bir bölümden ve bağlayıcı olmayan bir nakit esaslı kalem bütçeden oluşacaktır. Kalem bütçe, istatistiksel amaçlar için kullanılmak üzere küçültülecektir. Şimdiye kadar olduğu gibi yeni bütçe, toplam bütçe ve departman bütçesini içerecek şekilde

yapılandırılacaktır. İkincisi, departman prensibine uyma amacıyla tutulacaktır. Prensip olarak şimdi departman bütçesi üç bölüme ayrılacaktır:

- Bakanlık,
- Politika alanları veya programları/transferler,
- İkinci derece kuruluşlar.

Bunun yanında yerel bütçeler de yalnızca girdileri değil, çıktı ve sonuç ölçümleri ile ilişkili hedef ve amaçları içerecek şekilde yapılandırılacaktır (Gornas, 2006:4).

Çıktı odaklı bölümde tüm bütçe, karar alıcıların amaçları ile uyumlu faaliyet ve/veya durumlar olarak gruplanacak ve nakit tabanlı sistemin uygulandığı prosedürü izleyecektir. Her çıktı, kaynakla ilgili veriler ve performansla ayrıntılandırılmış bir şekilde tek bir bölüm içinde yer alacaktır. Çıktıların sayısı, toplam bütçenin içinde maksimum 1000 ile sınırlı olacaktır. Bunlar bütçenin hazırlanması, tartışılması ve yönetilmesi aşamasında ele alınacaktır. Çıktı esasının ardındaki ana fikir, federal bütçenin tüm çatısı içinde politika tabanlı yönetimle ilgili harcama ve görevleri ayrı tutmaktır (“Detailed Concept for the New Federal Budget”, 3, www.bundesfinanzministerium.de).

Gelecekte her bölüm, bir veya daha fazla çıktıya sahip olacaktır. Çıktı, birden fazla departman bütçesine veya bir bölümden daha fazlasına ait olmayacaktır. Çıktı tabanlı sistemdeki bu yaklaşım, sermaye harcamaları ve malzeme maliyetleri ve personel tahsisindeki problemleri azaltacaktır. Bu nedenle sadece tek bir çıktı bir bakanlığa tahsis edilecektir. Hükümete harcamaların yapılması için parlamento tarafından yetki verilebilmesinin yeni temeli, çıktı olacaktır. Nakit harcamalar, ana bütçe grupları düzeyindeki çıktılar için tahsis edilecektir. Nakit temelli çıktılar, kullanım kararı alındığında, bu sistem yönetimi için güçlü bir araç olarak ortaya çıkmakta, şeffaflık sağlamakta, çıktı odaklı yaklaşıma ve maddeler halinde karşılaştırmaya izin vermekte, ödemelerde veri grubunun objektif olarak kullanılmasını sağlamakta ve belirli istatistiki gereksinimleri yerine getirmektedir. Bunun yanında, nakit bazlı harcama ve gelir, emir olarak da bilinen bir çıktı için yasal olarak bağlayıcı bölüm, ana harcama grupları ile bağlantılı ek taahhüt ödeneklerini, aynı zamanda bütçe notlarını ve yasal olarak bağlayıcı notları da içermektedir. Nihayetinde, bağlayıcı hedefli en az bir performans göstergesi, performans esaslı kontrolün bağlayıcı niteliğini vurgulamak amacıyla her çıktı için bir talep ihtiva edecektir. Çıktıların sunulmasının son unsuru, kaynakların tüketimiyle alakalı açıklamaları içermesidir.

Çıktı için performans verileri merkezi veya ademi merkeziyetçi bir temelde belirlenebilir. Çeşitli veri sistemleri, bağlayıcı ve bağlayıcı olmayan veri sistemlerini çıkış (sonuç) için kullanır. Performans göstergelerinin hesaplanması, doğrulanması mümkün sıkı kriterlere tabi olmalıdır. Bu rakamların, yönetimin amaçları için yararlı, ölçülebilir ve doğrulanabilir olması gerekmektedir. Kaynak bilgileri, departman düzeyinde ademi merkeziyetçi bir uygulama ile mali ve varlık hesapları ve maliyet muhasebe sistemi tarafından belirlenir. Bazı durumlarda ise mevcut veriler merkezi olarak ayrı bir işlemde toplanabilecektir (“Detailed Concept for the New Federal Budget”, 4, www.bundesfinanzministerium.de).

Bütçe çıktıları yönetim çıktıları, politika çıktıları, mali çıktılar, maaş (emekli) çıktıları veya iç çıktılar şeklinde kategorize edilecektir. Mali istatistikler ise Federasyon ve eyaletler tarafından oluşturulacak bir çalışma grubu tarafından birleşmiş çıktı çerçevesi sistemi kullanılarak yapılacaktır. Planlama, yönetim ve

hesap oluşturma, prensip olarak çıktı temelli olacak ve ana harcama grupları üzerinde toplamaya izin veren satır ögesi içerecektir. Bunun anlamı bir hesaptan diğer hesaba aktarma bir çıktının ait olduğu her ana harcama grubu içindeki kalemler arasında mümkün olabilecektir. Fakat çıktıların ana harcama grupları arasında aktarılması mümkün olmayacaktır. Buna bir istisna, ana bütçe grupları 4, 5, 7 ve 8 arasında %20 esneklik sağlayan kuraldır.

Yıl boyunca iki kez, ilkbahar ve sonbaharda, dış raporlama bütçe uygulamasının üç boyutu üzerinde yapılacak, yani fonların harcanması, kaynakların kullanımı ve performans gösterge hedeflerinin başarıp başarılmadığı değerlendirilecektir. Bahar raporu, mevcut bütçenin nasıl ilerlediğini değerlendirmenin yanında önceki yılın verilerini değerlendirme üzerine yoğunlaşmaktadır. Buna karşılık sonbahar raporu, gelecek mali yıl için bütçe üzerindeki parlamento görüşmelerini desteklemek amacıyla tasarlanmıştır.

Yeni bütçe, kuruluşların tabloları ile tam görüntülenecek bir personel bütçe gerektirmektedir. Ancak bu bilgi basit bir formda sunulmalıdır.

13. Mali Açıdan Yeni Bütçe Kuralı

1969 Bütçe Reformu büyüyen, istikrarlı bir ekonomi ve güçlü siyasi talepleri karşılamak için anti enflasyonist mali politikayı benimsemeyi ve bütçenin geleneksel işlevini korumayı tercih etmiştir. Ancak bütçe süreci dışındaki ekonomik gelişmeler özellikle sosyal güvenlik ve diğer harcamalara olan transferler hatta NATO ve Avrupa Komitesi harcamaları, bütçe büyümesinin artmasına ve hesaplar üzerindeki kontrolün azalmasına neden olmuştur (Korff, 1983:70). Almanya'nın bütçe açığı 1970'lere kadar normal bir seyir izlerken sonrasında hızlı bir yükselme sürecine girmiştir. Bunda dönemsel olarak seyreden krizlerin ve 1990'lardaki Alman Birliğinin büyük etkisi olmuştur. 1992 yılında imzalanan Maastricht Kriterleri'ne göre borçlanma oranlarının gayrisafi milli hasılanın %60'ını geçemeyeceği hükme bağlanarak zorunlu olarak uygulanması gereken mali kurallar oluşturulmuştur. Ancak Maastricht Kriterleri'nin kabul edilmesinden sonra birliğe üye küçük ülkelerdeki borç oranlarında düşüş gözlemlenirken büyük ülkelerde tam tersine bir artış gözlemlenmeye başlanmıştır.

2008 yılında küresel krizin ortaya çıkması ile birlikte tarihinin en derin krizlerinden birini yaşayan Almanya'nın ekonomisi 2010 yılında güçlü bir şekilde toparlanmıştır (German Stability Programme, 2011:7). Ancak yine de bütçe açığı ve borçlanma halen en önemli sorunlardan biri olarak göze çarpmaktadır. Yıllar boyunca devam eden borçlanma dolayısıyla bugün Almanya'nın genel yönetim borç düzeyi 1,6 trilyon eurodan daha fazla bir düzeye yükselmiştir. Savaş sonrası kuralların değiştirildiği 1960'lardan sonra mevcut borç kuralı için Anayasanın 115. maddesinde düzenlendiğinde borç yükünün GSYİH'ye oranı %20'lerde iken 2008'e gelindiğinde ekonomik krizin de etkisiyle borç yükünün GSYİH'ye oranı %63,4'lere yükselmiştir.

Anayasanın 115. maddesinde kendisine yer bulan ve mali politikada altın kural olarak ifade edilen kural, kamu yatırımlarının miktarı kadar kamu net borçlanmasına izin veren bir sistemdir. Altın kuralın arkasındaki ana fikir, klasik ve teorik olarak doğru bir varsayım olup, yapılan kamu yatırımlarının, aynı zamanda gelecek nesillerin kullanımını da ifade eden bir varlık birikimi olarak görülmesiydi. (Bauman ve Kastrop, 2007:600). Ancak gayrisafi yurtiçi hasıla ile kısıtlanmış bulunan bu

kural, orta vadede beklentileri karşılayamamış ve eleştirilere maruz kalmıştır. Alman kamu maliyesindeki bu sürdürülemez kalkınma, esasen 1969 mali kuralları ile yaratılan yanlış siyasi ve ekonomik teşviklerden kaynaklanmıştır. Çoğu eyalet anayasasında da benzer biçimde düzenlenen Federal Anayasanın eski 115. maddesinde düzenlenen altın kurala göre genellikle herhangi bir amortisman dikkate alınmadan bütçe tahminlerinde öngörülen brüt yatırım miktarı kadar borçlanmaya izin verilmekteydi. Fakat brüt yatırım kavramını ifade eden “bir bütün olarak ekonomi için katma değer” terimi eleştiriye açıktır, ciddi biçimde zayıf yönleri bulunmaktadır ve üstelik yatırım kavramı da çok açık değildir (Baumann ve Kastrop: 2007:601). Özellikle dönemsel çalkantı durumlarında verilen istisnalar tanımı çok geniş olup, aynı zamanda bütçe hazırlama ve bütçe uygulaması arasındaki bağlantıyı bozmaktadır. Son olarak belki de en önemlisi, çalkantı durumlarında, genel ekonomik denge için net borçlanma miktarlarında hiç sınırlama getirilmemiş iken iyileşme veya patlama dönemlerinde net borçlanma miktarını azaltmak için bu maddeye karşılık gelen bir hüküm getirilmemiş olmasıdır (Kastrop vd., 2009:2). Dahası ekonomik ve kurumsal çerçeve de 1969 yılındaki mevcut kuralın uygulanmasından beri önemli ölçüde değişikliğe uğramıştır. Demografik değişim ile birlikte fazladan örtülü borç yükünün yüksek bir düzeyini ifade eden sosyal güvenlik harcamaları, borç yükünün nesiller arasında yeniden dengelenmesine ihtiyaç göstermektedir. Yüksek borç düzeyi, gelecek zorlukların getirdiği potansiyel büyüme ve istihdam kayıpları ile ilgili olarak devletin hareket yeteneğini kısıtlamaktadır.

Yukarıda belirtilen nedenlerle, federasyon ve eyaletler Almanya’da ekonomik ve mali geleceğin zorluklarını aşmak, kurumsal ve yasal alanlarda önemli yenilikler yapmak için Alman Anayasası’nda tarihi değişiklikler yapmışlardır. Reformun en önemli unsuru, Federasyon ve eyaletler tarafından yapılacak net borçlanma miktarı konusunda hükümleri kapsıyor olmasıdır. Bu reform ile Anayasada getirilen yeni bütçe kuralına “borç-fren kuralı” (debt-break) denilmektedir (OECD, 2011:115).

Federasyonun ve eyaletlerin her ikisi tarafından uygulanacak olan net borçlanma sınırı ile ilgili prensipler ve bazı temel kurallar Anayasanın 109. maddesinde düzenlenmiştir. Avrupa İstikrar ve Büyüme Paketi reform ilkeleri ve felsefesine uygun olarak oluşturulan bu kurallar, Federasyon ve eyaletlerin bütçelerinin uzun vadeli sürdürülebilirliğini korumak, gelecekteki konjonktürel ve demografik değişikliklerin her ikisini de hesaba katarak bir maliye politikasının uygulanmasını kolaylaştırmak için konulmuştur. Yeni bütçe reformunun ana unsurları şu şekilde sıralanabilir (Kastrop vd., 2009:4):

- Federasyon ve eyaletler net borçlanma olmaksızın gelir ve giderleri açısından bütçelerini dengede tutmak zorundadırlar. Federasyon açısından GSYİH’nin 0,35’ini aşan net borçlanma yoksa normal ekonomik şartlar altında bütçe dengede sayılacaktır. Ancak yapısal net borçlanmanın sınırı için eyaletlerin bütçelerinde böyle bir hüküm öngörülmemiştir.

- Mevcut öngörülerden sapma durumunda, net borçlanmada simetrik ayarlamalara izin verilebilir. Bunun anlamı şudur ki; bir iyileşme döneminden sonra dönemsel fazlalık mevcutken bir gerileme dönemindeki konjonktürel açıklara izin verilebilir.

- Doğal afet ve olağandışı acil durumlarla karşılaşıldığında Federasyon ve eyaletlere bu şartlar altında ilave borçlanmaya izin veren özel düzenlemeler

konulabilir. Bu olağandışı durum maddesine müracaat edilmesi durumunda, bu amaç için ödünç alınan miktar, bağlayıcı bir itfa planına göre geri ödenmek zorundadır.

Bu yeni bütçe kuralları ilk kez 2011 mali yılında uygulanmıştır. Ancak bu durum, yeni kuralın getirilmesinden sonraki ilk yıllar yani 2011 yılından 2015 yılına kadar bir geçiş düzenlemesi olduğu anlamına gelmektedir. Ancak 2020 yılından itibaren artık eyaletlerin yapısal açığa sahip olmalarına izin verilmeyecektir. O zamana kadar eyaletlere özgü düzenlemeler bunların içerdiği bireysel anayasalar ve bütçe kodlarındaki uygulamalar bir geçiş dönemi olarak uygulanmaya devam edecektir (German Stability Programme, 2011:12).

13.1. Federasyon için Yeni Bütçe Kuralı

Anayasanın 109. maddesinde yer alan genel düzenlemelere göre nesiller arası yük paylaşımı, prensip olarak dengedeki bir bütçenin sahip olduğu kritere göre yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile brüt yatırım miktarı kadar borçlanmaya izin veren mevcut düzenlemenin değiştirilmesi anlamına gelmektedir. Nesiller arası eşitlik bakış açısıyla yeni hüküm, şimdi yalnızca dar sınırlar içerisinde, yapısal net borçlanmayı (bütçe üzerindeki dönemsel veya diğer geçici durumların etkilerini hesaba katmaksızın borçlanma) kapsamaktadır (Kastrop vd., 2009:4).

Federasyon için yeni bütçe kuralı, aynı zamanda periyodik bir bileşeni içermektedir. Avrupa İstikrar ve Büyüme Pakti'nin ana çerçevesinde belirtilen dönemsel ayarlamalara uygun olarak otomatik dengeleyicileri içeren bu bileşen, ekonomik döngünün yukarı ve aşağı durumlarında tam ve simetrik olarak çalıştıracaktır. Avrupa İstikrar ve Büyüme Pakti'nde belirlenen istihdam prosedürü de başka bir açıdan benzer şekilde, net borçlanma tavanı belirlenirken gelir ve giderler finansal işlemlerin dengesi için ayarlanması gerektiği öngörülmüştür (Kastrop vd., 2009:4).

Son olarak Federasyon için yeni bütçe kuralı bir kontrol, düzeltme ve yaptırım mekanizması içermesi nedeniyle çok önemli bir ilerlemedir. Bu mekanizma, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasındaki yeni düzenlemelerle uyum sağlamaktadır.

Yeni borçların gerçekleşmesi ancak kamu finansının uzun vadeli sürdürülebilirliğiyle uyumlu ise söz konusu olabilir. Zaten birikmiş borç stoku göz önüne alındığında yaşanan demografik değişiklikler yani yaşlanan toplum, azalan nüfus, ayrıca nüfusun belirli bölgeler içinde yeniden dağılması ile oluşabilecek daha düşük potansiyel büyüme ve yüksek gizli borç, borç oranı ve faiz harcamalarıyla ilişkili yükün hızlı ve kalıcı bir şekilde azaltılması gerekmektedir (Seitz ve Kempkes, 2007:385). Bu amaca ulaşmak için borç, GSYİH'den daha düşük hızda büyümek zorundadır. Bu nedenle, Avrupa İstikrar ve Büyüme Pakti'nin verdiği izne göre belirlenen orta vadeli bütçelemenin hedefi, Almanya GSYİH'sinin %½'si kadar bir açığa sahip olmasını gerektirmektedir.

Anayasanın 115. maddesinde düzenlenen yeni bütçe kuralı ise Federasyona her yıl için GSYİH'nin %0,35'i kadar yapısal net borçlanmaya izin vermektedir.

Yeni bütçe kuralı ile birlikte izin verilen borçlanma miktarı, bütçe hukukunun güvencesinden ayrı tutulmak suretiyle yatırımların yetersiz kalması durumunda, bütçe yapıcılara, sürekli bir temelde sürdürülebilir gelişme ve büyümeyi hedef alan politikanın içeriğini belirleme konusunda çok büyük esneklik getirmektedir. Eğer, bütçe uygulaması sırasında izin verilen limitteki net borçlanma sınırı aşılsa bu hesap üzerinde bir borca neden olacaktır. Buna karşılık azami net borçlanma bu

eşiğin altında tutulduğunda hesap kredilendirilecektir. Krediler ve borçlar kontrol hesabında zamanla netleştirilecektir. Eğer borçlanma oranı GSYİH'nin %1,5'ini aşar ve kontrol hesabı üzerinde negatif bir denge meydana gelirse Anayasanın hükümlerine göre bu aşırılığın konjonktürel duruma göre azaltılması gerekecektir. Bir ekonomik krizle mücadele etmeye gerek kalmaksızın devletin kontrol hesabındaki hükümlerin yürürlüğe konulması ve her yıl için borçlanmanın GSYİH'nin maksimum %0,35 kalmasının sağlanması ile kontrol hesabındaki borçların küçültülmesi mümkün olacak ve ekonominin iç döngüsüne daha az zarar verecektir (Kastrop vd., 2009:5). Zamanla bu açıklık giderilecektir ancak sıradan hukuki düzenlemelerle borçlanmayı azaltma, GSYİH'nin %1'lik değerinden daha düşük gerçekleşmesi halinde geçerlidir.

Sonuç

Uzun yıllara dayanan bir devlet geleneğinin sonucu olarak Federal Alman bütçe sistemi son derece kapsamlı ve detaylı bir yapıya sahiptir. Geçmişten günümüze değişen ekonomik konjonktürlere göre birtakım değişikliklere uğramıştır.

Federal bir yapıya sahip olan Almanya'da federe devletlerin esasında kendi bütçe sistemlerini oluşturma ve mali konularda kendi kararlarını alma hakları bulunsun da pratikte bu şekilde gerçekleşmemektedir. Anayasal hükümlerle getirilen düzenlemeler ve Bütçe Prensipleri Yasası gibi yasalarla aslında bu özgürlük önemli ölçüde kısıtlanmaktadır. Federal bir yapıya sahip olmanın zorluklarının getirdiği bir sonuç olarak bu husus son derece doğaldır.

Yine hem federal bir yapıya sahip olmanın hem de Alman disiplininin getirdiği bir netice olarak bütçenin hazırlanması sürecinde çok ayrıntılı bir prosedür takip edilmektedir. Yasama organının çift meclis tarafından oluşması nedeniyle bütçe görüşmeleri her iki mecliste de gerçekleşmekte, yine departmanlarla yürütülen bütçe hazırlık süreci de oldukça detaylandırılmaktadır.

Alman ekonomisinin güçlü bir yapıya sahip olmasına rağmen bütçe açığı ve borçlanma konusunda girdiği kısır döngü nedeniyle birtakım yasal düzenlemeler yapılmış, net borçlanma ve eyaletlerle mali ilişkiler konusundaki ilgili anayasa hükümlerinde değişikliklere gidilmiştir. Ayrıca yeni bütçe sistemi oluşturma konusunda çalışmalar tamamlanmış olup, birtakım bölgelerde pilot uygulama kapsamında yeni bütçe sisteminin verimliliğinin ölçülmesine başlanmıştır. Eğer proje başarılı olursa 2012 yılının sonundan itibaren ülke genelinde uygulanacaktır.

Kaynakça

- Adam, B. ve Behm, C. (2006), "The Use of Budget Reforms to Modernize Governance in German Local Government" *Public Money Management*, 26(4), 217-220.
- Bauman, E. ve Kastrop, C. (2007), "A New Budget Rule for Germany", 596-612, http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/fiscal_policy/Session%203/Baumann_Kastrop.pdf (Erişim Tarihi: 16/03/2012)
- Boex, J., Martinez-Vazquez, J. ve McNab, R. (1998), "Multiyear Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing Transitional Economies", Working Paper, November, Georgia State University, *Andrew Young School of Policy Studies*, 1-34.

- Braun, H-J. (1990), *The German Economy in Twentieth Century*, Contemporary Economic History of Europe Series, Edited by Derek Aldcroft, London.
- Budäus, D. (2004), “Public Administration Innovation: Budget, Accounting and Control Systems. Europe and the Mediterranean: Comparison and Avenues for Interaction” (Germany), 84-95,
- Can, İ. (2004), “Almanya’da Devletin Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri”, *Maliye Dergisi*, Sayı:145, 1-60.
- Galdo, D.A. (2004), “The Case of the Federal Republic of Germany”, 96-117 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAIMED/UNPAN019624.pdf> (Erişim Tarihi: 14/05/2012)
- German Stability Programme, Update 2011, 1-26, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/sp_germany_en.pdf (Erişim Tarihi: 08/03/2012)
- Gornas, J. (2006), “On the Performance Relevance of the New Budgeting and Accounting System in German Public Administration”, 1-7, http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS1/WS1_Juergen%20Gornas.pdf (Erişim Tarihi: 08/03/2012)
- Greiner, A. ve Semmler, V. (2001), “The Maastricht Criteria and Sustainability of German Fiscal Policy”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 72(2), 271-284.
- Hagen, J.V. (2002), “Fiscal Rules, Fiscal Institutions and Fiscal Performance”, *The Economic and Social Review*, 33(3), 263-284.
- Hagen, J.V. (2007), “Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance”, Budgeting and Budgetary Institutions, *Public Sector Governance and Accountability Series*, The World Bank, Edited by SHAH, Anwar, 27-51.
- Hagen, J.V., Hallett, H.A. ve Strauch, R. (2001), “Budgetary Consolidation in EMU”, *Economic Paper*, 1-142
- Hoppner, F. ve Castrop, C. “Fiscal Institutions and Sustainability of Public Debt in Germany”, http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/publ_debt/session3/575-594_hoppner_and_kastrop.pdf (Erişim Tarihi: 16/03/2012)
- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAIMED/UNPAN019624.pdf> (Erişim Tarihi: 14/05/2012)
- <http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/EN/Home/home.html> (Erişim Tarihi: 08/03/2012)
- http://www.bundesrat.de/cln_109/nn_11592/EN/funktionen-en/gesetzgebung-en/verfahren-en/verfahren-en-inhalt.html#doc360494bodyText4 “Second Reading in The Bundestrat” (Erişim Tarihi: 08/03/2012)
- http://www.bundestag.de/htdocs_e/index.html (Erişim Tarihi: 08/03/2012)
- http://www.fh-brandenburg.de/~brasche/EU/k3/k32/Budget_Consol.pdf (Erişim Tarihi: 08/03/2012)
- http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/country-notes_budget-11-5kg869h4t8lx (Erişim Tarihi: 08/03/2012)
- http://www.fitchratings.com/creditdesk/press_releases/detail.cfm?pr_id=757579 (Erişim Tarihi: 08/03/2012)
- Kastrop, C., Herres, H., Schneider, J., Hanke, B., Snelting, M. ve Dohnebrink, E. (2009), “Reforming the Constitutional Budget Rules in Germany”, Federal Ministry of Finance- Economic Department Public Finance and Affairs

- Directorate Difetic Rule Reform Team, 1-9 http://www.kas.de/wf/doc/kas_21127-1522-4-30.pdf?101116013053 (Erişim Tarihi: 16/03/2012)
- Knorzer, T. (2008), “The Budget System of the Federal Republic of Germany”, www.bundesfinanzministerium.de (Erişim Tarihi: 16/03/2012)
- Korff, H.C. (1983), “Planning and Budgeting in the Federal Republic of Germany”, *Public Budgeting&Finance*, 57-70.
- Krafchik, W. ve Wehner, J. (1999), “The Role of Parliament in the Budget Process”, 1-21, http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/Role_of_parliaments%20in_budget_process.pdf. (Erişim Tarihi: 16/03/2012)
- Kunas, S. (1982), “The Budget of the Federal Republic of Germany”, *Public Budgeting&Finance*, 2(3), 43-52.
- Lienert L. (2010), “Role of the Legislature in Budget Process, Fiscal Affairs Department”, 1-22, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1004.pdf> (Erişim Tarihi: 09/04/2012)
- Linn, S. ve Sobolewski, F. (2010), “The German Bundestag- Functions and Procedures-Organisation and Working Methods, The Legislation of the Federation”, 1-144, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80080000.pdf> (Erişim Tarihi: 08/03/2012)
- Lübke, A. (2008), “Medium-term Financial Planning in Federal Republic of Germany”, 133-144, http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/51_AstridL%C3%BCbke.pdf (Erişim Tarihi: 06/04/2012)
- OECD Country Notes, OECD Journal and Budgeting, 2011/2.
- OECD Ülke İstatistikleri (2010), http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-germany_20752288-table-deu (Erişim Tarihi: 08/03/2012)
- Özdemir Ilgaz, Y. (2010), “Bütçe Komisyonlarının Bütçe Hazırlık Sürecindeki Yeri; Ülke Örnekleri ve Türkiye Değerlendirmesi”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı 34, 2010/2, 76-92.
- Özen, A. (2008), *Performans Esaslı Bütçe Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı*, Yayın No: 2008/382, Ümit Ofset Matbaacılık, Ankara, 2008.
- Posen, S.P. (2005), “German Experience with Fiscal Rules: Lessons for the US Budget Process”, 1-9, <http://www.iie.com/publications/testimony/posen0705.pdf>. (Erişim Tarihi: 08/03/2012)
- Premchand, A. (1999), “Budgetary Management in the United States and in Australia, New Zealand and the United Kingdom”, *Handbook of Government Budgeting*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 82-88.
- Sakurai, K. (2004), “Analysis on Budget System”, *Government Auditing Review*, March, 11, 55-64, <http://www.jbaudit.go.jp/english/exchange/pdf/e11d04.pdf> (Erişim Tarihi: 09/04/2012)
- Seitz, H. ve Kempkis, G. (2007), “Fiscal Federalism and Demography” *Public Finance Review*, Sage Publications, 385-413.
- Sherman, H.C. (1993), “The Economics of German Unification” *German Unification and International Economy*, Edited by, Bernard Heitger and Leonar Waverman, Routledge, London and Newyork.
- Smith, E.O. (1994), *The German Economy*, Routledge, London and Newyork.

- Sturm, R. (1985), “Budgetary Politics in the Federal Republic of Germany”, *West European Politics*, 8(3):56-63, <http://dx.doi.org/10.1080/01402388508424541> (Erişim Tarihi: 09/04/2012)
- Sürel, S. (1954), *Federal Almanya Bütçe Hukukunun Ana Prensipleri*, Yıldız Matbaası, Ankara.
- Şener, H. (1983), *Federal Almanya Bütçe Sistemi*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını: 1983/251.
- Ziwiener, R. (1997), *Result of an Economic Business Cycle Model for the Federal Republic of Germany Budgetary Policy Modelling*, Edited by Pantelis Capros and Daniele Meulders, *RoutledgeNew International Studies*.