



**T.C.
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT POLİTİKASI BİLİM DALI**

**MALİ KURALIN MAKROEKONOMİK PERFORMANS
ÜZERİNE ETKİSİ: TÜRKİYE UYGULAMASI**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Erdem AKGÜL

BURSA- 2019



T. C.

**BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT POLİTİKASI BİLİM DALI**

**MALİ KURALIN MAKROEKONOMİK PERFORMANS
ÜZERİNE ETKİSİ: TÜRKİYE UYGULAMASI**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Erdem AKGÜL

Danışman:

Dr. Öğretim Üyesi Filiz ERYILMAZ

BURSA- 2019

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

İktisat Politikası Anabilim Dalı, İktisat Bilim Dalı'nda 701411005 numaralı Erdem AKGÜL'ün hazırladığı "Mali Kuralın Makroekonomik Performans Üzerine Etkisi: Türkiye Uygulaması" konulu Yüksek Lisans ile ilgili tez savunma sınavı 17 / 06 / 2019 - 10.00-10.30 saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin (başarılı / ~~başarısız~~) olduğuna (oybirliği / oyçokluğu) ile karar verilmiştir.

Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu

Başkanı)

Dr. Öğr. Üyesi Filiz ERYILMAZ

Bursa Uludağ Üniversitesi

Üye

Doç. Dr. Hilal YILDIRIR KESER

Bursa Teknik Üniversitesi

Üye

Dr. Öğr. Üyesi Derya YILMAZ

Bursa Uludağ Üniversitesi

17 / 06 / 2019



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS/DOKTORA İNTİHAL YAZILIM RAPORU

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

.....İKTİSAT..... ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 13/05/2018

Tez Başlığı / Konusu: Mali Kuralın Makroekonomik Performans Üzerine Etkisi
Türkiye Üzerine

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarında oluşan toplam 137 sayfalık kısmına ilişkin, 08/05/2018 tarihinde şahsım tarafından Turnitın adlı intihal tespit programından (Turnitin)* aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan özgünlük raporuna göre tezimin benzerlik oranı % 8... 'tür.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kaynakça hariç
- 2- Alıntılar hariç/dahil
- 3- 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Özgünlük Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygularıyla arz ederim.

13/05/2018

Tarih ve İmza

Adı Soyadı: Erdem AKGÜL

Öğrenci No: 701411005

Anabilim Dalı: İktisat

Programı: İktisat Bölümü

Statüsü: Y.Lisans Doktora

Danışman
(Adı, Soyad, Tarih)

Dr. Öğr. Üyesi Filiz Ergülmez, 13.05.2018

* Turnitin programına Bursa Uludağ Üniversitesi Kütüphane web sayfasından ulaşılabilir.

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Mali Kuralın Makroekonomik Performans Üzerine Etkisi: Türkiye Uygulaması” başlıklı çalışmanın bilimsel araştırma, yazma ve etik kurallarına uygun olarak tarafımdan yazıldığına ve tezde yapılan bütün alıntılarının kaynaklarının usulüne uygun olarak gösterildiğine, tezimde intihal ürünü cümle veya paragraflar bulunmadığına şerefim üzerine yemin ederim.

17/05/2018
Tarih ve İmza


Adı Soyadı: Erdem AKGÜL

Öğrenci No: 701411005

Anabilim Dalı: İktisat

Programı: İktisat Politikası

Statüsü: Yüksek Lisans

ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı	: Erdem AKGÜL
Üniversite	: Bursa Uludağ Üniversitesi
Enstitü	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
Ana Bilim Dalı	: İktisat
Bilim Dalı	: İktisat Politikası
Tezin Niteliği	: Yüksek Lisans
Sayfa Sayısı	: XIV+ 138
Mezuniyet Tarihi	:
Tez Danışmanı	: Dr. Öğretim Üyesi Filiz ERYILMAZ

MALİ KURALIN MAKROEKONOMİK PERFORMANS ÜZERİNE ETKİSİ: TÜRKİYE UYGULAMASI

Maliye politikası ekonomiye yön verme noktasında kilit konumda olan politikalardan bir tanesidir. Politikaya elverişli vasıtalarla yararlanmak suretiyle ekonomiye konjonktüre göre bir yön verilip içinde bulunulan dar dönemden ya da aşırı ısınmadan kurtulmada etkilidir. Maliye politikasının kurala dayalı ya da ihtiyari uygulanmasına yönelik tartışmalar süre gelmiştir. Mali disiplin kavramının önem kazanmasıyla mali kurala, bir başka ifadeyle kurallı maliye politikasına da ilgi artmış durumdadır. Mali disiplinin sağlanması istikrarın temini için anahtar konumdadır. Çünkü mali disiplin sağlanmadığında makro ekonomik istikrar da bozulmaktadır. Bu tezin amacı mali disiplinin makro ekonomik istikrarı sağlama da önemini ortaya koymaktır. İlk iki bölümde teorik analiz yapılmak suretiyle maliye politikası, mali kural ve mali disiplin kavramları ele alınmış, son bölümde ise etki- tepki analizi ile mali disiplinin makro ekonomik performansa etkisi sınanmıştır.

Anahtar Sözcükler: Maliye Politikası, Mali Kural, Mali Disiplin, VAR Analizi

ABSTRACT

Name and Surname : Erdem AKGÜL
University : Bursa Uludag University
Institution : Social Science Institution
Field : Economics
Branch : Economic Policy
Degree Awarded : Master
Page Number : XIV+ 138
Degree Date :
Supervisor : Dr. Lecturer Filiz ERYILMAZ

EFFECT OF FINANCIAL RULE ON MACROECONOMIC PERFORMANCE: TURKEY CASE

Fiscal policies are key important tools for influencing the economy. These political tools are effective for overcoming recession and economical over-heating by shaping the current economic situation. Debates on the rule-based or voluntary implementation of fiscal policy have come. With the importance of the concept of fiscal discipline, interest in the fiscal rule, in other words, fiscal policy has increased. Fiscal discipline is key to achieving stability. Macroeconomic stability deteriorates when fiscal discipline is not achieved. The aim of this dissertation is to demonstrate the importance of fiscal discipline in providing macroeconomic stability. In the first two chapters, financial policy, fiscal rule and fiscal discipline were examined by theoretical analysis. In the last part, the effect of fiscal discipline on macroeconomic performance was tested by impulse- response analysis.

Keywords: Fiscal Policies, Fiscal Rule, Fiscal Discipline, VAR Analysis

ÖNSÖZ

Tezimin oluşturulmasında kıymetli fikirlerini ve desteğini hiç esirgemeyen, çalışmama büyük bir özenle ışık tutan ve öğrencisi olmaktan her zaman gurur duyduğum değerli danışman hocam Sayın Dr. Öğretim Üyesi Filiz ERYILMAZ' a sonsuz teşekkürlerimi arz ederim.

Hayatım boyunca her konuda desteklerini her daim yanımda hissettiğim kıymetli aileme, yanımda olmalarından dolayı mutluluk duyduğum arkadaşlarıma ve çalışmamda gerek bilgi birikimi gerek manevi yönden her türlü yardımını, ilgisini usanmadan benimle paylaşan canım eşim Ayşegül AKGÜL' e teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	
YEMİN METNİ	
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
ÖNSÖZ	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar	xii
GRAFİKLER	xiii
KISALTMALAR	xiv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

(MALİYE POLİTİKASININ DOĞUŞU, İKTİSADİ OKULLAR BAKIMINDAN TEORİK AÇIDAN İNCELENMESİ VE POLİTİKALARIN DÖNÜŞÜMÜ)

1. MALİYE POLİTİKASININ TANIMI VE KAPSAMI	3
2. MALİYE POLİTİKASININ DOĞUŞU VE ARKA PLANI	10
3. MALİYE POLİTİKASININ AMAÇLARI	14
3.1. Ekonomik İstikrar Sağlamak	18
3.2. İktisadi Kalkınma ve Ekonomik Büyümeyi Sağlamak	20
3.3. Kaynak Dağılımında ve Kullanımında Etkinliği Sağlamak	21

3.4. Gelir Dağılımında Adaleti Sağlamak	23
3.5. Ödemeler Bilançosunda Denge Sağlamak	24
4. FONKSİYONEL MALİYE POLİTİKASI VE AMAÇLARI.....	24
4.1. Fonksiyonel Maliye Politikasının Amaçları.....	25
4.2. Fonksiyonel Maliye Politikasının Kuralları	27
5. MALİYE POLİTİKASININ ARAÇLARI.....	29
5.1. Kamu Harcamaları	29
5.2. Kamu Gelirleri.....	32
5.3. Kamu Bütçesi	33
5.3.1. Performans bütçe sistemi	34
5.3.2. Program bütçe sistemi	34
5.3.3. Planlama- programlama- performans bütçe sistemi (PPBS).....	35
5.3.4. Sıfır esaslı bütçe sistemi.....	36
5.3.5. Çok yıllık bütçe sistemi.....	36
5.4. Kamu (Devlet) Borçlanması.....	37
6. MALİYE POLİTİKASI ARAÇ VE AMAÇLARININ UYUM PROBLEMİ.....	39
7. MALİYE POLİTİKASI SINIRLARI	41
7.1. İşlemsel Sınırlar.....	41
7.2. Yapısal Sınırlar	42
7.3. Politik Sınırlar	42
7.4. Merkezi ve Merkez Dışı İdarelerin Uyumu	42
8. İKTİSADİ OKULLAR BAĞLAMINDA MALİYE POLİTİKALARINA BAKIŞ ...	43
8.1. Klasik Okul.....	43
8.2. Keynesyen Okul	44
8.3. Monetarist Okul.....	45

8.4. Yeni Klasik Okul.....	47
8.5. Yeni Keynesyen Okul	50
9. MALİYE POLİTİKALARININ DÖNÜŞÜMÜ	51
9.1. Değişen Ekonominin Maliye Politikalarına Etkileri	52
9.2. Küreselleşme Sonrası Ekonomik Performans ve Değişen Maliye Politikaları ..	57
9.3. Küreselleşme Sürecinden Doğan Sorunlar ve Sorunların Çözümünde Maliye Politikaları.....	66

İKİNCİ BÖLÜM

(MALİ DİSİPLİN VE MALİ KURAL)

1. MALİ DİSİPLİN.....	69
1.1. Mali Disiplin Kavramının İzah Edilmesi	69
1.2. Mali Disiplinin Önemi.....	71
1.3. Mali Disiplinin Temini	73
1.4. Mali Disiplini Temin Edememenin Sebepleri ve Tesirleri.....	74
1.5. Mali Disipline Tesir Eden Siyasi Unsurlar	78
1.5.1. Politik sistem ve seçimler	79
1.5.2. Siyasi istikrarın olmaması.....	79
1.5.3. Parlamento ve hükümet	80
1.5.4. Seçim süreçleri.....	80
2. MALİ KURAL.....	81
2.1. Mali Kuralın Kapsamı ve Hedefleri	81
2.2. Mali Kuralın Doğuşu ve Olgunlaşması	82
2.3. Mali Kural Çeşitleri.....	85
2.4. Mali Kuralların Özellikleri ve Tesiri.....	90

2.5. Mali Kurala Yöneltilen Eleştiriler	92
---	----

ÜÇÜNÇÜ BÖLÜM
(TÜRKİYE’ DE MALİ KURAL UYGULAMALARI VE
EKONOMETRİK UYGULAMA)

1. TÜRKİYE’DE MALİ KURAL DÜZENLEMELERİ	94
1.1. Anayasal Düzenlemeler	96
1.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Diğer Adımlar.....	97
1.3. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.....	98
1.4. Yerinden Yönetimlere Yönelik Düzenlemeler	100
1.5. Faiz Dışı Fazla Uygulaması	102
2. EKONOMETRİK METODOLOJİ	107
2.1. Birim Kök Testleri.....	107
2.1.1. DF testi.....	108
2.1.2. ADF testi.....	108
2.1.3. PP testi	109
2.1.4. KPSS testi.....	109
2.2. Vektör Otoregrsif Model (VAR).....	109
2.3. Etki- Tepki Analizi	110
3. EKONOMETRİK BULGULAR.....	111
3.1. Veriler	112
3.2. Birim Kök Testlerinin Sonuçları.....	113
3.3. VAR Modeli Sonuçları	115
3.4. Etki- Tepki Analizinin Sonuçları.....	118

SONUÇ	122
KAYNAKLAR	124



TABLULAR

Tablo 1: Mali Disiplinin Temin Edilememesinin Tesirleri.....	77
Tablo 2: Ülke Örnekleri İle Mali Kural Uygulamalarının İncelenmesi	88
Tablo 3: Ülkemizde Mali Kurala Bağlı Yürütümler ve Yasal Dayanakları.....	104
Tablo 4: Türkiye’ de 2000- 2017 Yılları Arasında Bütçe Açığının GSYH’ ya Oranı .	105
Tablo 5: Modelde Kullanılan Değişkenler ve Kısaltmalar.....	112
Tablo 6: Birim Kök Test Sonuçları	114
Tablo 7: VAR İçin Uygun Gecikme Düzeyini Saptama	116
Tablo 8: VAR Modeli Durağanlık Tablosu	117
Tablo 9: Otokorelasyon LM Testi	118
Tablo 10: White Değişen Varyans Testi	118

GRAFİKLER

Grafik 1: VAR Modeli Durağanlık Grafığı	117
Grafik 2: Enflasyonun Bütçe Açığına Tepkisi.....	119
Grafik 3: Ekonomik Büyümenin Bütçe Açığına Tepkisi	119
Grafik 4: İşsizliğin Bütçe Açığına Tepkisi	120
Grafik 5: Dış Borçların Bütçe Açığına Tepkisi	120
Grafik 6: İç Borçların Bütçe Açığına Tepkisi.....	121



KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

ADF Testi: Augmented Dickey- Fuller Testi

AIC: Akaike Bilgi Kriteri

BÜMKO: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

DF Testi: Dickey- Fuller Testi

FPE: Son Tahmin Hata Kriteri

GATT: Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması

GSMH: Gayri Safi Milli Hâsıla

GSYH: Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla

HQ: Hannan Quin Bilgi Kriteri

IMF: Uluslararası Para Fonu

KEP: Katılma Öncesinde Ekonomik Program

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsü

KOBİ: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler

KPSS Testi: Kwiatkowski- Phillips- Schmidt- Shin Testi

LM: Lagrange Çarpanı

LR: Ardışık Modife Edilmiş Test İstatistiği

PP Testi: Phillips- Perron Testi

PPBS: Planlama- Programlama- Bütçeleme Sistemi

SC: Schwarz Bilgi Kriteri

TCMB: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

TÜFE: Tüketici Fiyat Endeksi

VAR: Vektör Otoregresif Model

GİRİŞ

1929 senesinde Büyük Buhran'la beraber eski değerini yitirmeye başlayan Klasik okulun yerini Keynesyen okul almaya başlamıştır. Keynesyenlerin ana vurgusu ekonominin her zaman tam istihdam da olmadığı ve bu yüzden de kamu müdahalesinin gerekliliğiydi. Devletin ekonomik alana müdahalesinin meşruluğunu savunuyorlar ve bu müdahaleyi de maliye politikası vasıtalarıyla en doğru şekilde yapılabileceğini düşünüyorlardı. 1970' lere kadar büyük ölçüde geçerliliğini sürdüren bu teorinin savunduğu maliye politikası araçlarından günümüzde hala yararlanılmaya devam edilmektedir.

Maliye politikası ekonomide konjonktüre göre ekonomiye bir yön vermek için kullanılır. Bunu yaparken yararlandığı temel enstrümanlar ise kamu harcamaları ve vergi politikasıdır. Ekonomide canlanma yaratılmak istendiğinde vergileri düşürücü ve harcamaları artırıcı politikalarla en basit anlatımla ekonomi canlandırılabilirken, vergi artışı ve kamu harcamalarının azaltılması suretiyle de ekonomideki aşırı şişme önlenir. Bu enstrümanlarla ulaşılmaya çalışılan temel hedefleri ise kaynak kullanımında etkinliği sağlamak, ekonomik istikrarı sağlamak, ekonomik büyüme ve iktisadi kalkınmayı sağlamak ve gelir dağılımını düzenlemek şeklinde en yalın anlatımla sayılabilir.

Uygulanan maliye politikaları iktisadi okullara göre etkin olabilir ya da etkin olmayabilir. Bir başka ifadeyle, maliye politikasını etkinsiz olarak nitelendiren ya da para politikasını destekleyici mahiyette uygulanmasını savunan görüşler vardır. İktisadi okulların politika etkinliğinin yanı sıra uygulanacak ekonomik dönemin de maliye politikasının etkili olmasında belirleyicidir.

Maliye politikasının kurala dayalı ya da esnek uygulanması gerektiğini savunan çeşitli görüşler mevcuttur. Mali disiplinin temin edilmesinde maliye politikalarının kural bağlamında uygulamalarına yer verildiğini görüyoruz. Mali disiplinin sağlanmasına karşılaşılan çeşitli zorluklar yaşanması kaçınılmaz olsa da mali kural uygulamaları neticesinde kamu harcamalarını dizginleyici ve gelirleri artırıcı önlemler, ayrıca borçlanma üzerindeki bazı kısıtlamalar yoluyla mali kuralların uygulanması mali disiplinin teminine yardımcı olmaktadır.

Mali disiplinin sağlanması makro ekonomik istikrar için önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Bütçe açıklarının ekonomi üzerinde yaratacağı olumsuz etkiler çeşitli makro göstergeler üzerine de negatif olarak yansımaktadır.

Anlatılanlar ışığında çalışmanın birinci ve ikinci bölümlerinde teorik bir analizle birinci bölümde maliye politikasının doğuşu, gelişimi, amaçları, araçları ve sınırları gibi konulara değinilmiştir. Yine teorik bölüm olarak ele alınan ikinci bölümde ise mali kural ve mali disiplin kavramları irdelenerek bu kavramların önemi açıklanmış, karşılaşılan zorluklar aktarılmıştır. Son bölüm olan üçüncü bölümde ise Türkiye’de mali kural uygulamaları için gerçekleştirilen düzenlemeler aktarılmış olup, 1950- 2017 seneleri için bütçe açıklarının makro göstergeler üzerindeki tesirleri ekonometrik model ile analiz edilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİYE POLİTİKASININ DOĞUŞU, İKTİSADİ OKULLAR BAKIMINDAN TEORİK AÇIDAN İNCELENMESİ VE POLİTİKALARIN DÖNÜŞÜMÜ

Ülkeler belirlediği ekonomik hedeflere ulaşmak amacıyla bir takım mali araçları kullanarak maliye politikasını uygulamaktadır. Oldukça kapsamlı olan maliye politikası bu başlık altında tüm yönleriyle irdelenmektedir.

1. MALİYE POLİTİKASININ TANIMI VE KAPSAMI

Maliye politikası 1920’li senelerden beri git gide değer kazanan ve hız kesmeden ilerleyen bir bilim dalıdır. Bunun çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Bir yandan kamu maliyesi araçlarında yaşanan dönüşümler, bir yandan devletin ekonomiye müdahale şansını artırması açısından maliye ilminin önemini artırmaktadır. Bir diğer yandan ekonomik, sosyal ve siyasi dünya, devletin ekonomiye böyle bir müdahalesini gerekli kılmaktadır.

Maliye politikası sosyal bir disiplindir. Ancak maliye politikalarının teorik yönleri olduğu gibi tabii ki pratik yönleri de vardır. Her nerede ve ne zamanda olursa olsun saptanacak bazı amaçlara erişmede mali araçların ne yönde değerlendirilebileceği ve değerlendirilmesi gerektiği noktasında bilimsel çalışmalar, araştırmalar ve tanımlamalar maliye politikasıyla ilgili teorik kısmı meydana getirmektedir.¹ Herhangi bir yer içerisinde ve herhangi bir zaman diliminde benimsenen maliye politikası araçlarının nasıl ve ne yönde kullanıldığını değerlendirmek ve bunun yanı sıra daha elverişli olabilecek araçları da irdeleyip incelemek ise maliye politikasının pratik kısmını anlatmaktadır.

İktisatçıların maliye politikasına yönelik bakış açılarını inceleyecek olursak:

¹ Serkan Erkam, “Maliye Politikalarının Doğrusal Etkileri ve Etkinliği: Teori ve Ampirik Çalışmalar Üzerine Notlar”, *Ankara, H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 29, S. 1 (2011), ss. 101- 102.

Paul Samuelson' a göre düzgün kullanılan fiskal politikalar, kamu kazançlarının ve giderlerinin dönemsel oynaklıklarının bertaraf edilmesinde ve yüksek enflasyonun ve deflasyonun engellenerek istihdamın devam ettirilmesinde etkin rol oynar.²

Musgrave, fiskal politikaları, devlet giderlerindeki farklılaşmaların vergilerden sağlanan kazançlardaki farklılaşmayla bertaraf edileceğini ifade etmiştir.³

John Maynard Keynes, fiskal politikaları adil bölüşümün bir vasıtası olarak görmektedir. Aynı zamanda, fiskal politikaların sermayenin biriktirilmesinde dengeli artışı sağlayan bir vasıta olduğuna da savunur.⁴

Shaw ise fiskal politikaları, makro gayelere erişmede yönetenlerin devlet kazanç ve gider planlarındaki farklılaşmaların sulhü biçiminde ifade etmektedir.⁵

İktisatçıların yaptıkları tanımlamaları da dikkate alarak kapsayıcı bir maliye politikası tanımı ortaya koyabilmemiz mümkün görünmektedir. Elimizdeki tanımlar ile maliye politikasını belirlenen bir takım amaçları seçilen bir takım araçlarla gerçekleştirmek olarak tanımlamak yanlış olmayacaktır. Açıklık getirecek olursak maliye politikası; kamu harcamaları ve vergi politikaları gibi araçlardan faydalanmak suretiyle ekonomik istikrar (fiyat istikrarı ve tam istihdam), büyüme, kalkınma, gelir dağılımının daha adaletli hale getirilmesi, dalgalanmaların azaltılması gibi amaçların gerçekleştirilmeye çalışılmasıdır.

Elbette, maliye politikası saptanan amaçlara ulaşmak için yalnızca kamu harcamaları ve vergi politikalarından yararlanmamaktadır. Çünkü maliye politikası kamu maliyesine bağlı bir disiplindir ve bu amaçlara ulaşmaya çalışırken kamu maliyesinin

² James Tobin, "Macroeconomics And Fiscal Policy: Paul A. Samuelson and Modern Economics", *New Haven, Cowles Foundation for Research in Economics at Yale University*, No. 616 (1982), ss. 4- 7.

³ Richard A. Musgrave, "Proceedings of the American Philosophical Society", *U.S.A., American Philosophical Society*, Vol. 116, No. 3 (1972), ss. 198- 200.

⁴ Steven Pressman, "Consumption, Income Distribution and Taxation: Keynes' Fiscal Policy", *U.S.A., Journal of Income Distribution*, Vol. 7, No. 1 (1997), ss. 32- 41.

⁵ A.T. Peacock, G.K. Shaw, "The Economic Theory of Fiscal Policy", *London, Journal of Public Economics*, No. 1 (1972), ss. 272- 273.

bünyesinde barındırdığı ve aynı zamanda kamunun yetkisinde bulunan bütçe yapma ve borçlanma faaliyetlerinden de yararlanmaktadır.⁶

Yirminci yüzyıl başlarına kadar bilinen veya genel kabul gören hali ile bakıldığında klasik iktisat düşüncesinin ana fikri devletin ekonomik sistemdeki yerinin yalnızca savunma, diplomasi, adalet ve kamu yönetimi gibi asli unsurlardan ibaret olduğu yönündedir. Bu düşünce, devlet erkinin ekonomik faaliyetlerden mümkün olduğunda uzak durması, vergileri toplayarak olağan dışı haller meydana gelmedikçe ekonomiye karışmaması ve dengenin kendiliğinden piyasa koşullarında gerçekleşeceği üzerine kurulu olup liberal düşüncenin maksimize olmuş halidir. Ancak Amerika Birleşik Devletleri'nde başlayıp Avrupa'ya yayılan 1929 yılında yaşanan Büyük Buhrandan sonra bu görüş şiddetle tartışılmış ve yeni bir maliye politikası arayışı başlamıştır.⁷

Belirlenen amaçlara ulaşmada etkili olan maliye politikası 1929 öncesinde yeterince öneme sahip değildir. 1929 Ekonomik Buhranı ile önem kazanmaya başlamıştır. 1929 öncesi yani Büyük Buhran öncesi Klasik İktisat Okulunun hüküm sürmesi bunun temel sebebidir. Klasik okulun hâkim olduğu dönemde devlet müdahalesi gereksiz ve verimsiz görülmekle birlikte sayılan nedenler yüzünden devletin ekonomiye müdahale etmemesi gerektiği görüşü hâkimdi. Klasik okul jandarma devleti benimsiyordu. Yani devlet ekonomik hayata müdahale etmemeli, adalet vb. gibi üzerine düşen görevleri yapmalıydı.

1929 Büyük Buhranı'yla beraber Keynesyen politikalar önem kazanmaya başlamıştır. Devletin ekonomik hayata müdahalesi gerekli görülmüş ve devletin ekonomiye müdahalesinin verimsiz harcamalara neden olmadığı görüşü hâkim olmuştur. Krizin yıkıcı etkilerinin yaşandığı yıllarda İngiliz iktisatçı John Maynard Keynes ekonomi yönetimi ve maliye politikaları konularındaki görüşlerini yazdığı "İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi" kitabında o tarihe kadar devleti ekonomik yaşamdan uzak

⁶ Halit Çiçek, Süleyman Gözegir, Emre Çevik, "Bir Maliye Politikası Aracı Olarak Borçlanma ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Türkiye Örneği (1990- 2009)", *Sivas, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 11, S. 1 (2010), ss. 142- 143.

⁷ Adil Akıncı, *Küresel Krizde Maliye Politikasının Etkinliği: Türkiye Uygulaması*, (Doktora Tezi), Kütahya: T.C. Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015, s. 58

tutulması gerektiği düşüncesine karşı çıkmış ve devlet bir erk olarak ekonomik yaşamda düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenmesi gerektiğini savunmuştur. Keynes'in ileri sürdüğü düşünceler daha sonra Keynesyen İktisat olarak anılmaya başlamış ve yeni okul oluşmuştur. Keynesyen İktisada göre işsizlik ve daralmanın yaşandığı dönemlerde devlet ekonomiye müdahale ederek genişletici, enflasyonist dönemlerde ise daraltıcı politika ve tedbirler ile düzenleyici bir görev almalıdır.⁸ Tüm bunlara ilave olarak, 1929 yılından 1970' li yani stagflasyon yıllarına dek Keynesyen politika geçerliliğini sürdürmüştür.

1970'li yıllara gelindiğinde Milton Friedman' ın başını çektiği Monetarist iktisatçılar Keynesyen iktisadı eleştirmişlerdir. Monetaristler, Keynes'in aksine piyasadaki bozulmaların sistemin kendisinden ileri geldiği ana düşüncesi ile devletin ekonomik faaliyetlerdeki yerini tartışmışlardır. Tartışma aşırı liberallik ile aşırı devlet müdahalesi arasındaki dengenin kurulabilmesi veya devlet müdahalesinin ne kadar olacağı etrafında toplanmış denilebilir. Ayrıca Monetaristler Keynesyen önlemlerin kısa dönemli işlevsel olabileceğinden hareketle maliye politikasına ikame bir yaklaşım olarak para politikasını ileri sürmüş; arz ve talep dengesinin sağlanmasında piyasa koşullarına da pay bırakılmasını iddia etmişlerdir.⁹

Maliye politikasının hedeflerine ulaşmada elbette başta kamu harcamaları ve vergi politikaları olmak üzere bütçe ve borçlanmada çok etkiliyken bunun yanında para politikaları da büyük önem kazanmaktadır. Bir başka deyişle, yalnızca maliye politikası saptanan amaçlara erişmede yeterli olmayarak, bunu destekleyici bir para politikası uygulanması zaruri olabilmektedir.¹⁰

1980 senelerinin ardından maliye politikası uygulama biçiminde değişiklik görülmüştür. Maliye politikası yasal bir çerçeveye oturtulmuştur. Modern maliye politikasının kökeninin Keynes'le birlikte doğduğu veya başladığı ifade edilebilir. Ancak ilerleyen yıllarda ve bu konuda çalışma yapan araştırmacı, yazar ve iktisatçıların katkıları ile modern maliye politikası gelişmeye ve yeni yaklaşımlar üretilmeye devam etmiştir.

⁸ Akıncı, a.g.e., ss. 58- 59.

⁹ Osman Pehlivan, *Kamu Maliyesi*, Trabzon: Derya Kitabevi, 2005, ss. 275- 276.

¹⁰ Andrea Doughty, "The Relationship Between Fiscal Policy and Monetary Policy", *New Zealand, Reserve Bank Bulletin*, Vol. 54, No. 3 (1991), ss. 228- 229.

Dünyada yaşanan önemli değişim ve dönüşümler maliye politikalarını etkileyen başlıca faktörler olmuştur. Örneğın 1979 Petrol Krizi, Bretton Woods Sisteminin çökmesi, Soğuk Savaşın Bitmesi, büyük krizler ve nihayet küreselleşme bu faktörlerden başlıcalarıdır.¹¹

Keynesyen yaklaşım 1929 yılında krizden çıkışta işlevsel bir yöntem olarak kullanılmakla birlikte 1980'li yıllara gelindiğinde Altın Çağ krizi ile birlikte tüm dünyada Keynesyen talep yönetimi politikalarıyla krizlerin tarihe karıştığına dair bir inancın oluştuğu bir dönemde dünya ekonomisi, alışık olmadığı bir ekonomik durum olan durgunluk içinde enflasyonun görülmesi ile karşı karşıya kalmıştır. Bu ekonomik durum da işsizlik ve enflasyonun bir arada görülmüştür. Daha sonraları “stagflasyon” olarak adlandırılan bu durum, Phillips eğrisine dayanarak, işsizlik ve enflasyon arasında yapılacak politika tercihleriyle iktisat politikaları belirlemek maksadıyla alışılmış Keynesyen iktisatçıların o dönemde bir açıklama getiremediği dolayısıyla da herhangi bir çözüm üretmediği bir sorun olarak ortaya çıkmıştır.¹²

Stagflasyon, Phillips eğrisiyle gösterilen enflasyon ve işsizlik arasındaki dengeyi oluşturmaya yönelik geleneksel politikaları uygulamayı engellemiştir. Stagflasyonun ortaya çıkmasının temel nedenleri olarak; kar oranlarının düşmesi, petrol krizleri ve uluslararası rekabetin şiddetlenmesi sayılabilir. Altın Çağ'ın kriz döneminde yaşanan stagflasyonda, büyük ekonomilerde hem işsizlik oranlarının hem de enflasyon oranlarının arttığı görülmüştür.¹³

Kriz sürecinde geçiş aşamasının (1973-79) ve krizin en çarpıcı makroekonomik göstergelerinden biri de kâr oranlarındaki azalmadır. Kâr oranlarındaki azalma, reel ücretlerin görece yüksekliği ile bağlantılı olduğu kadar, petrol fiyatlarının yükselmesi sonucu maliyetlerin artmasından da etkilenmiştir. 1979 yılı itibarıyla büyük ekonomilerin hem hizmetler hem de imalat sektöründeki kâr paylarının, kâr oranlarının ve çıktı/sermaye oranlarının 1973 yılına kıyasla azaldığı görülmüştür. Geçiş aşamasında

¹¹ Pehlivan, a.g.e., ss. 275- 276.

¹² Jesse Aaron Zinn, “Stagflation and the Rejection of Keynesian Economics: A Case of Native Falsification”, *U.S.A., MPRA Paper*, No. 50536 (2013), ss. 2- 4.

¹³ Ernest Mandel, Andre Gunder Frank, *Ekonomik Kriz ve Azgelişmiş Ülkeler*, 2. b., çev. N. Saraçoğlu, İstanbul: Yazın Yayıncılık, 1995, ss. 185- 187.

yaşanan petrol krizlerinin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanan politikalar üzerinde önemli etkileri olmuştur. Körfez ülkeleri başta olmak üzere, petrol üreticilerinin bölgesini tanımlayan OPEC bölgesinde sekiz yılda büyük miktarlarda cari işlem fazlası oluşmuştur.¹⁴

Petrol ihraç eden ülkeler kazandıkları paraların yarıya yakınına Batı bankalarına yatırmıştır. Diğer yarısı, OECD ülkelerinde yatırım, gelişmekte olan ülkelere borç verme veya uluslararası kuruluşlara aktarma ve borç verme biçimlerinde kullanılmıştır. Altın Çağ'ın çökmesiyle girilen geçiş aşaması, ABD'nin yeni bir para politikası uygulamaya sokmasıyla sona ermiştir. ABD, o güne kadar uygulamaya koyduğu negatif reel faiz oranlarından vazgeçmiştir. Kısa vadeli faiz oranları arttırılmıştır. Bunun anlamı, borçları sabit kalan gelişmekte olan ülkeler için faiz yükümlülüklerinin 1975- 1977 yıllarındaki oranlara kıyasla üçe katlanmasıdır. Bu parasal şokun yanı sıra ikinci petrol krizinin dünyada yarattığı durgunluk, gelişmekte olan ülkeler için tam bir yıkım olmuştur. Zor durumda kalan ülkeler kısa vadeli borçlanma yolu ile içinde buldukları krizden çıkmayı denemişlerdir. Fakat girdikleri borç sarmalından çıkamamışlardır. Yaşanan ekonomik krizler, neo-liberal dönem diye adlandırılacak yeni dönemin başlamasına sebep olmuştur.¹⁵

Modern maliye politikasının kökenlerine bakıldıktan sonra özellikle küreselleşmenin etkisiyle gelişen maliye politikalarına değinilmesinde büyük önem görülmektedir. Bu yeni dönem maliye politikalarının kökeninde ise neoliberal yaklaşım etkili olmuştur. Neoliberal dönem iktisadi küreselleşme sürecinin yoğunlaştığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde ulus devletler arasındaki ekonomik etkileşimler artmış ve daha fazla ticaret, döviz işlemi ve doğrudan dış yatırım gerçekleşmiştir. Bunların etkileşimlerinin sonucunda da ekonomik faaliyetlerin niceliksel artışlarının yanında

¹⁴ Jaques Adda, *Ekonominin Küreselleşmesi*, çev. S. İnceci, 8. b., İstanbul: İletişim Yayıncılık, 2007, ss. 107-111.

¹⁵ Adda, a.g.e., ss. 107- 111.

niteliksel bir değişim de kendini göstermiştir. Küreselleşme olarak adlandırılan bu dönemde zaman ve mekân çerçevesinde sınırlar aşılmıştır.¹⁶

Piyasalar, tüketim normları, bilgi ve sermaye birbirine bağlanmıştır. Dünya ekonomisinin daha entegre hale gelmesi ve piyasa aktörlerinin gücünün artması sebebiyle ulus devletlerin ekonomik aktiviteleri yönlendirme gücü erozyona uğramıştır. Bu kapsamda küreselleşme; farklı ülkelerden insanlar arasında ekonomik etkileşimlerin artması, ulus devletler, ulusal ekonomiler, sosyal sınıflar ve piyasalar arasındaki ilişki biçiminin niteliksel olarak da değişmesi anlamına gelmektedir. 1980'li yıllar bir taraftan reel sektörün diğer taraftan finans sektörünün küreselleşmesinin yoğunlaştığı yıllar olmuştur. Doğrudan dış yatırımlar 1980'den sonra önemli oranlarda artmıştır. Dünya ihracatının yüzdesi olarak ülke içinde üretim yapan yabancı üreticilerin dünya piyasalarına yaptıkları satış, dünya üretiminin yüzdesi olarak dünyadaki doğrudan dış yatırımların ülkelere akışı, brüt sabit sermaye oluşumunun yüzdesi olarak doğrudan dış yatırımının içeriye akışı incelendiğinde, doğrudan dış yatırımların Altın Çağ ve geçiş aşamasına göre neoliberal dönemde daha fazla olduğu görülmektedir.¹⁷

1980 sonrası dönemde uluslararası faaliyet gösteren çok uluslu şirketler sermayeyi hatta yerel/ulusal maliye politikalarını yönlendiren önemli bir güç olmuşlardır. Gelişmiş ülkeler genelde çok uluslu şirketler vasıtasıyla gelişmekte olan ülkelere doğrudan dış yatırımlar yapmışlardır. Gelişmiş ülkelerin gelişmekte olan ülkelere yatırım yapma nedenlerinin başında kâr oranlarındaki düşüş ve bu ülkelerdeki ucuz insan kaynağı sermayesi ile bu ülkelerin yabancı yatırımcılara sağladıkları/sağlattırıldıkları imkân ve olanaklardan yararlanmak gelmektedir. Bu nedenleri şu şekilde sıralamak mümkündür:¹⁸

- Gelişmiş ülkeler görece olarak daha düşük ücretli işçilerin olduğu gelişmekte olan ülkelere yatırım yaparak kâr oranlarındaki düşmenin etkilerini hafifletmek istemişlerdir.

¹⁶ David M. Kotz, "Globalization and Neoliberalism", *U.S.A., Rethinking Marxism*, Vol. 12, No. 2 (2000), ss. 2- 15.

¹⁷ Gülten Kazgan, *Küreselleşme ve Yeni Ekonomik Düzen*, 6. b., İstanbul: Akdeniz Yayıncılık, 1997, ss. 126- 130.

¹⁸ Kazgan, a.g.e., ss. 126- 130.

- Kendi ülkelerinde yasal yükümlülükler çerçevesinde çevreye karşı duyarlı olma zorunluluğu vardır. Bu zorunluluğun getirdiği maliyetten bu tip yasal zorunlulukların olmadığı ülkelerde üretim yaparak kurtulmuşlardır.

- Çok uluslu şirketler bu yatırımlarıyla hem gelişmekte olan ülkelerde üretim yaparak gümrük duvarlarından kurtulmuşlar hem de eski teknolojilerini kullanarak kâr oranlarını yükseltmişlerdir.

Özetle 1980'li seneler; ticaretin, üretimin ve finansal piyasaların serbestleştirilmesi açısından önemli gelişmelerin yaşandığı, iktisadi alanda seyreden bu eğilimlere uygun ulusal ve uluslararası düzenlemelerin yapıldığı bir dönem olmuştur. 1970'li yıllardan beri terk edilen Keynesyen iktisadi yaklaşımların yerine hızla neoliberal iktisadi yaklaşımlar geçmiş ve 1980'li yıllarda yaşanan piyasaların kuralsızlaştırılması süreci, neoliberal iktisadi yaklaşım ve politikalarla birbirlerini besleyerek yol almıştır.

2. MALİYE POLİTİKASININ DOĞUŞU VE ARKA PLANI

Maliye politikasının özünde devlet ve ekonomiye müdahale kavramlarının ilişkisi bulunmaktadır. Devletlerin uyguladığı maliye politikalarının diğer bir yüzünde ulus-devlet olma ve bu konudaki yaklaşımlar belirleyici fonksiyonlardan biridir denilebilir. Ancak makro boyutta ekonomi politika ve teorileri belirleme girişimlerinden önce makroekonomik politikalardan beklentilerin tespit edilmesi gerekmektedir. Zira piyasasının kendi oto mekanizması içerisindeki işlerlik durumu, maliye politikalarının seyrini belirlemektedir. Örneğin arz/talep dengesi, işsizlik, dış ticaret vb. gibi önemli göstergelerin durumuna göre maliye politikası belirlenebilmektedir. Öte yandan modern maliye politikasının kökenindeki en önemli faktör olan küreselleşme olgusunun güçlü varlığı da devletlerin maliye politikalarında hem ulusal hem uluslararası faktörleri gözetmeye mecbur bırakmaktadır.

Devlet Planlama Teşkilatına (2004)'na göre maliye politikalarının özünde devletlerin ekonomik sistemden beklentileri olduğuna göre bu beklentilerinde ne olduğuna bakılması gerektiği düşünülmektedir. Çünkü özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ve uzunca bir zaman enflasyonist baskılar altında kalan, cari ve dış açığı veren, işsizlik problemi görülen ülkelerde maliye politikaları tek başına yeterli olmamakla birlikte oldukça önemli bir işleve sahiptir. Ülkemizde devletin ekonomik rolü

Cumhuriyetin ilk yıllarında daha da ağırlıkta olmak üzere sanayileşme, kalkınma ve istihdam oluşturma yolunda bizzat girişimcilik olarak gerçekleşmiştir. Bu kapsamda fabrikalar kurularak girişimci devlet politikası uygulanmıştır. Dolayısıyla maliye politikaları kapsamında devletin rolü istihdamın oluşturulması ve artırılması, yatırım yoluyla kalkınma ve sanayileşme, ekonomik büyüme, dış rekabete açılma, bölgeler arası gelişmişlik düzeylerinin dengelenmesi, sosyal ve ekonomik refah olmuştur. Yani refah iktisadı temelinde gelişmiştir denilebilir.¹⁹

Ancak her ne durumda olursa olsun belli ölçülerde devletin ekonomik faaliyetlere müdahalesinin gerekli olduğu düşünülmektedir. Tartışmanın çıktığı nokta da burasıdır zaten. Devlet ekonomiye ne kadar, hangi ekonomik faaliyetlere, hangi araçlarla, hangi sürede/dönemde ve ne şekilde müdahale edecek soruları yirminci yüzyılın başından beri tartışılan bir olgudur denilebilir. Diğer bir husus ise devletin kamu harcamaları nedeniyle zaten ekonomik sistemde önemli ve büyük aktör olması ekonomiden uzak olmasını imkânsız kılmaktadır. Bu nedenlerle devlet ve ekonomik sistemin içe içeliği bir maliye politikasını gerekli kılmaktadır. Maliye politikasının ne olduğu konusunda yazında oldukça çok sayıda tanımlama ve kavramsal açıklama bulunduğundan bunların bazılarını yer verilecektir. Bunlar şu şekildedir:

Maliye politikasını vergi geliri toplama ve bunları harcama bağlamında ele alan Edgmand (1983)'a göre devlet topladığı vergilerle mal ve hizmetler satın alarak ekonomide üretilen ürünler üzerinde toplumsal bir talep yaratır. Toplumsal talep ile devlet erki görevlerini yerine getirerek hem sosyal hem de ekonomik fayda amaçlı bir faaliyetin parçası olur. Bu fayda ise makro ve mikro ekonomik etkiler yaratır. İşte bu amaç ve etkiler kapsamında devleti hizmet ve mal alımı/talebi ile vergilendirme araç ve yöntemlerinin kullanılması maliye politikasını oluşturur.²⁰

Benzer şekilde düşünen ancak Edgmand'ın görüşünü sınırlı bulan Mankiw (2012) ise maliye politikası içerisinde kamu harcamaları ve talebinin yanı sıra kamu çalışanlarını

¹⁹ Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), “Devlet Yardımlarını Değerlendirme”, Ankara, Komisyon Raporu 2004, 2004, ss. 13- 15.

²⁰ Michael R. Edgmand, *Macroeconomics: Theory and Policy*, ed. Sonia Meyer, 2. eds., U.S.A.: Prentice-Hall Inc., 1983, s. 73.

da dâhil etmekte ve maliye politikasının çok boyutlu bir ekonomik faaliyet düzenleme işi olduğunu ileri sürmektedir.²¹ Öte yandan, Blanchard (2003)'a göre maliye politikası, toplulaştırılmış talep seviyesini etkilemek üzere devletin veya kamunun harcamalarını karşılamak üzere vergi oranlarını kullanması şeklinde ifade etmiştir.²² Spencer (1974) ise devlet sistemde önemli bir ekonomik role sahip olup konjonktürel dalgalanma durumlarına göre zıtlıklar oluştuğundan ve devlet de bunun parçası olduğundan kamu harcamaları ve vergiler ile karşılandığından bunların tümüne maliye politikası denir.²³ Horton ve Ganainy (2009)'nin çalışmasında ise maliye politikası, iktisat politikaları kapsamında meydana gelen problemlerin çözümlenebilmesi ve istikrarsızlıkların önlenmesi/giderilmesi amacıyla uygulanan iktisat politikalarının genel adıdır.²⁴ Son olarak Bruce (2001)'a göre maliye politikası öncelikle bir çalışma alanı olup hedeflenen ekonomik amaçlara ulaşma konusunda iktisadi araçları kullanma şekil ve yöntemlerinin bütünüdür.²⁵

Yukarıdaki tanımlardan hareketle ve alan yazında yapılan araştırma ve okumalara göre maliye politikasının tanımını şu şekilde toplamak mümkündür. Maliye politikası devletin topladığı vergilerden elde ettiği kaynakla bir talep yaratması, bu taleplerin vergi toplama gücü ile finansmanını planlaması, harcamalar ile kamu yararı sağlamaya çalışma, istihdamı geliştirme, kalkınmayı sağlama, katma değer yaratma vb. gibi hususlarda iktisadi önlemler alma ve piyasa sisteminin işlerliğini sağlamak üzere kullandığı iktisadi bir araçtır denilebilir.

Maliye politikası genel ekonomi politikasının bir dalı olup ekonomik hedeflere ulaşmak için kullanılan ve de kullanılması gereken önemli bir çalışma alanıdır. İktisadi politikalara yönelik gayelerin gerçekleştirilmesi için faydalanılan enstrümanlar kamuya

²¹ Gregory Mankiw, *Principles of Macroeconomics*, 7. eds., U.S.A.: R.R. Donnelley, 2005, ss. 73- 78.

²² Olivier Blanchard, *Macroeconomics*, 3 eds., U.S.A.: Prentice Hall Inc., 2003, s. 50.

²³ Milton H. Spencer, *Contemporary Economics*, 2. eds., New York: Worth Publishers Inc., 1974, s. 194.

²⁴ Mark Horton, El-Ganainy Asmaa, , “Back to Basics: What is Fiscal Policy?”, *USA, Finance & Development*, Vol. 46, No. 2 (2009), ss. 52- 53.

²⁵ Neil Bruce, *Public Finance and the American Economy*, U.S.A.: Addison Wesley Longman Inc. 2001, ss. 4- 5.

ait ise yapılan müdahale maliye politikası biçiminde adlandırılmaktadır. Bu bağlamda, kamu harcamaları ve gelirlerinde yapılan bu düzenlemeler sonucunda ekonominin bütünü içinde bazı değişikliklerin gerçekleşmesi kaçınılmaz olmaktadır. Bahsedilen politika, 1930 senesinden yaşadığımız zamana dek ciddi anlamda değer atfedilen, maliye ilmi içinde süratle gelişmekte olan alan olarak karşımıza çıkmıştır. O zamandan bu zamana maliye politikasının öneminde meydana gelen bu değişiklikleri hazırlayan nedenler hem devlet ekonomisi parametrelerinde zamanla kalite açısından meydana gelen farklılaşmaların devlete iktisadi alana karışma olanağı sağlaması hem de iktisadi, beşeri ve siyasi alandaki gelişmelerin böyle bir karışmayı esasında gerekli kılmasıdır.²⁶

Ulusal geliri arzulanan bir düzeyde ya da yakınında istikrarlı kılmak için uygulanan politikalara istikrar politikaları denilmekte olup bu durumu sağlama yolunda maliye politikaları araç vazifesi görmektedir. Maliye politikası kendiliğinden istikrar sağlayıcıların hiçbir müdahaleye gerek kalmaksızın doğrudan harekete geçmesi ve ihtiyari politikaların devreye alınması olmak üzere iki biçimde uygulanabilir. Ekonomi içerisinde bir takım kendiliğinden istikrar sağlayıcı sistemler bulunmaktadır. Bahsedilen sistemlerin temelinde, yükselen tarifeli gelir vergileri ve işsizlik primleri bulunmaktadır. İktisadi alanda aşırı genişleme meydana geldiğinde yani gelirler süratle yükselmeye ve bununla beraber talebin haddinden fazla artarak fiyatların yükselmesine sebep olduğunda yükselen oranlı gelir vergisi uygulanmaktaysa tarifeye göre oranın yükseliyor olması artan gelirden daha fazla vergi alınmasını mümkün kılacaktır. Fertlerin kazançları süratle artırılabilir. Ancak tüketim düzeyinin belirleyecek kullanılabilir gelirdir. Buna göre, gelir vergisinin çıkarılmasının ardından geriye kalan rakam bize onu verecektir. Böylece kazanç yükseliyorken, vergilendirme de yükseliyor ise aynı zamanda gelir vergisi kaynakta kesilmek suretiyle tahsil ediliyorsa bu vergi ciddi bir kendiliğinden düzeltici sistem vazifesi görür.²⁷

İktisadi alanda resesyon ve işsizlik baş göstermeye başlamışsa sistem iktisadi hareketliliğin süratle ortadan kaybolmasını bertaraf edici vazife görür. Kazançlar süratle

²⁶ Richard W. Kopcke, Geoffrey M. B. Tootell, Robert K. *Triest Introduction: The Macroeconomics of Fiscal Policy*, U.S.A.: MIT Press, 2006, ss. 3- 15.

²⁷ Mahfi Eğilmez, Ercan Kumcu, *Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması*, İstanbul: Remzi Kitabevi, 2013, ss. 293- 297.

eksilirken tarifeye vergiler daha az eksilir. Dolayısıyla vergi öncesi kazancı eksilen fertlerin kullanılabilmesi gelirin eş süratle eksilmemesi, böylece ekonomik sistemin resesyona sürüklenmesi bertaraf edilir. İşsizlik primleri de aynı vazifeyi görmektedir. Böylece bu sigorta da ekonomik depresyonla birlikte birçok insanın işsiz kalması ve harcama yapamaması bu sigortayla gelir elde etmesi ve azda olsa harcamalara devam etmesini sağlar. Böylece başkalarının da işsiz kalması önlenmiş olunur. Bu otomatik dengeleyici mekanizma, sıkıntıların otomatik dengeye gelmesini sağlar. Fakat dengesizlik büyüdükçe isteğe bağlı politikalar mutlak olur. Bunda ilk aşama, kamu harcamalarında değişikliğe gidilmesidir.²⁸

İsteğe bağlı politikaların uygulanmaya konulması maliye politikasının işleyişini ifade etmektedir. Burada da devletin gelir ve harcama enstrümanlarını kullanarak toplam talepte yaratacağı etki ifade edilmektedir. Dolayısıyla ithal mallara olan talebi etkileyeceğinden maliye politikası sadece iç dengede değil aynı zamanda dış dengede de etkili olabilmektedir. Örneğin; ödemeler bilançosu ticaret bilançosu yüzünden açık veren ülkelerde, devlet vergileri arttırarak kullanılabilir geliri azaltabilir. Dolayısıyla toplam taleple birlikte ithal mallarıyla ihraç edilebilir mallara olan talep de daraltılmış olacaktır. Dolayısıyla ödemeler bilançosundaki açık azaltılmış olacaktır. Sonuç olarak maliye politikası Keynesyen teoriye dayanmakta ve genellikle sabit kur sistemlerinde etkili olmaktadır.²⁹

3. MALİYE POLİTİKASININ AMAÇLARI

Maliye politikasının amaçları denildiğinde, pek çok amacın bulunduğu ileri sürülebilmeyle birlikte temelde kalkınmadaki rolü üzerinde tartışmaların yoğunlaştığı görülmektedir. Devletin ekonomideki ve kalkınmadaki rolü açısından yapılan değerlendirmeler klasik ve modern görüşler olmak üzere iki ana başlıkta ele alınmaktadır:

Klasik görüşe göre, öteden beri kamu ekonomisinin iktisadi büyüme ve gelişme üzerindeki etkileri iktisatçılar arasında tartışılmaktadır. Örneğin, klasik iktisatçılardan

²⁸ Eğilmez, Kumcu, a.g.e., ss. 293- 297.

²⁹ Eğilmez, Kumcu, a.g.e., ss. 293- 297.

özellikle David Ricardo gibi iktisatçılar, kamu harcamalarının ve vergilerin ekonomik büyüme üzerindeki etkilerini incelemişler, kamu harcamalarının ekonomik gelişme hızını azalttığı ve hatta ekonomik durgunluğa neden olduğunu ileri sürmüşlerdir. Çünkü onlara göre kamu harcamaları verimli harcamalar değildir. Devlet tüketicidir; kaynakları etkin kullanamamaktadır ve israf eden bir kamu kuruluşudur.³⁰

Klasik iktisatçılar, devleti zorunlu bir fena olarak görmekte; devletin fonksiyonlarının artması sonucu vergiler ve kamu harcamalarının artması ile devletin bu fonları verimli kullanmaması özel teşebbüsün yatırımlarının da azalması sonucunu doğurduğunu ileri sürmektedirler. Bu nedenle, Klasiklere göre devlet üretimden çekilmeli ve yerini rasyonel davranan özel sektöre devretmelidir. Yukarıda değinildiği gibi daha sonraları ortaya çıkan Monetarist görüşün öncüsü M. Friedman' a göre de kamu harcamalarının artışıyla faiz oranlarının yükselişi özel sektör yatırımlarını azaltacak yani dışlama etkisini ortaya çıkaracaktır. Friedman, Keynes'e muhalefet olarak bu etkinin büyük olacağını savunmaktadır.³¹ Özetle, Klasik İktisatçılar devlete kalkınmada ancak bazı temel harcama ve alt yapı yatırımlarında rol verirken, bunun dışında devletin işlemlerinin kalkınmayı olumsuz etkileyeceğini belirtirler.

Modern görüşe göre ise bugünkü iktisat literatüründe kamu ekonomisinin iktisadi büyüme ve gelişme üzerine etkisi ve önemi gittikçe artan bir konudur. Gelişmekte olan ülkelerin beşeri ve iktisadi yapısının farklılaştırılması maksadıyla iktisadi alana dışarıdan kasıtlı karışımlar yapılması lâzımdır. Onun için devlet ekonomisinin değişkenlerinin, bir başka deyişle devlet kazanç ve harcamalarının, yekun talep ve dolayısıyla iktisadi tekamül üstündeki tesirleri git gide değerlendirilmektedir.³²

Her iki görüş birlikte değerlendirildiğinde gelişme yolunda olan ülkelerde devletin yüklendiği temel ve sosyal fonksiyonlar, bu ülkeleri kalkınma sürecinde giderek ağırlaşan önemli sorunlarla ve darboğazlarla karşı karşıya bırakmıştır. Her şeyden önce bu

³⁰ Klaus Schmidt- Hebbel, Luis Serven, "Fiscal Policy in Classical and Keynesian Open Economies", U.S.A., *The World Bank Policy Research Department Macroeconomics and Growth Division, Policy Research Working Paper 1299* (1994), ss. 1- 2.

³¹ M. Friedman, W.W. Heller, *Monetary vs. Fiscal Policy*, 1. eds, U.S.A.: W.W. Norton & Company Inc, 1969, ss. 45- 70.

³² Osman Cenk Kanca, "Kamu Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi 1980-2008 (Ampirik Bir Çalışma)", *Erzurum, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 25, S. 1 (2011), ss. 75- 76.

ülkelerin, kalkınma sürecinde sağlıklı finansman kaynaklarına sahip olmaları ve bu araçları gerek kalkınma ve gerek diğer amaçlar için uyumlu şekilde, ciddi çatışmalara imkân vermeyecek tarzda kullanmaları gerekmektedir.³³

Özetle Türkiye ve benzeri ülkelerde, üretim görece az veya yetersiz iken tüketim eğilimi devamlı bir artış göstermekte ve buna ek olarak ithalat baskısı oluştuğundan hem dış ticaret hem de cari açık sorunları yaşanabilmektedir. Bahsedilen artış, bu ülkelerin kalkınmalarını güçleştiren başlıca bir faktör olarak değerlendirilebilir. Çünkü bilindiği gibi, tüketim eğiliminin artması, tasarruf eğiliminin azalması demektir. Oysa gene bilindiği gibi ekonomik kalkınmanın koşulu milli gelirin mümkün olduğu kadar büyük bir bölümünün tasarruf edilmesi ve katma değeri yüksek yatırımlara dönüştürülmesidir. Tüketim eğiliminin devamlı olarak artması gelişme yolundaki ülkelerde, tasarrufu artırmak için daha çok zorlayıcı tasarruf yollarına yönelmeyi yani vergilere başvurmayı ya da vergisel önlemler almayı zorunlu kılmaktadır.

Yalnız bu aşamada başka bir sorun daha ortaya çıkmaktadır. Maliye politikası tam da bu aşamada devreye girmektedir. Çünkü oluşan bu durum adil gelir dağılımını ve vergi adaletini sağlamayı gerektirmektedir. Adil gelir dağılımını sağlama amacı denildiği zaman yüksek gelirlilerden alınan kamu gelirlerinin düşük gelirlilere aktarılması ve böylece gelir dağılımının daha adil bir hale getirilmesi anlaşılmaktadır.³⁴

Adil gelir dağılımının gerçekleşmesi sonucu gelirleri artan düşük gelirlilerin marjinal tüketim meyilleri yüksek olduğu için ekonomide toplam tasarruflarda bir azalma söz konusu olacaktır. Yani kalkınma sürecinde maliye politikasının çözmesi gereken iki çatışma ortaya çıkmaktadır: Bunlardan birisi; adil gelir dağılımını sağlamak ki kalkınmış sayılabilmek için şart olan bir kavramdır, fakat aynı zamanda adil gelir dağılımını sağlamak yani vergi sistemiyle yüksek gelirliden alıp düşük gelirliye vermek (sağlık, eğitim, sosyal yardım vb. gibi) yatırımları azaltıcı bir etki doğuracaktır. Bu nedenle, marjinal tasarruf eğilimi yüksek ve yatırım yapmaya daha yakın bulunan yüksek gelirli kesimi

³³ G. Ranis, J.C.H. Fei, "A Theory of Economic Development", *U.S.A., The American Economic Review*, Vol. 51, No. 4 (1961), ss. 540- 560.

³⁴ Sadun Aren, *İstihdam, Para ve İktisadi Politika*, 12. b., Ankara: Savaş Yayınevi, 2005, s. 45.

vergilendirirken bunun bahsedilen kesimin yatırımlarına olan etkisi iyice gözden geçirilmelidir ki ülkenin üretim imkânları azalıp büyüme olumsuz etkilenmesin.³⁵

Yukarıda da değinildiği gibi Keynesyen maliye politikalarının 1929 Buhranı ve buna yol açan nedenlerin giderilmesinde işlevsel bir araç olarak kullanılmıştır. Ancak İkinci Dünya Savaşı'nda ortaya çıkan işsizliğin, enflasyonun, kalkınma hızının hedeflerin geride kalmasının, gelir dağılımında adaletin bozulmasının, vergilemedeki aksaklıkların, sosyo-ekonomik sorunların giderilmesinde yetersiz kalan Keynesyen yaklaşımın reddedilmese bile geliştirilmesi gerekli hale gelmiş ve maliye politikaları yeniden tasarlanmak zorunda kalmıştır.

Bu noktada, maliye politikası amaçlarını maddeler halinde ve ayrıntılı biçimde ele almakta yarar vardır. Maliye politikası amaçlarını incelediğimizde karşımıza temel iktisat politikası amaçlarının çıktığını göreceğiz. İktisat politikasının en temel hedefi, ekonomik istikrar ile birlikte ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesidir. Ekonomik istikrar fiyat istikrarı ve tam istihdamı kapsamaktadır. Fiyat istikrarı görevi nitekim bağımsız Merkez Bankası'nın görevidir. Ancak sürdürülebilir ekonomik büyüme ve kalkınmayı gerçekleştirmek siyasi iradenin sorumluluğudur.

Günümüz dünyasında kabul gören maliye politikası amaçlarının başlıcaları ise şunlardır:

–Ekonomik istikrarı sağlamak:

- Fiyat istikrarı
- Tam istihdam

–İktisadi kalkınma ve ekonomik büyümeyi sağlamak

–Kaynak dağılımında ve kullanımında etkinliği sağlamak

–Gelir dağılımında adaleti sağlamak

–Ödemeler bilançosunda denge sağlamak şeklinde sıralayabiliriz.

³⁵ Esra Sivrekli Demircan, “Vergilendirmenin Ekonomik Büyüme ve Kalkınmaya Etkisi”, *Kayseri, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S. 21 (2003), ss. 111- 112.

3.1. EKONOMİK İSTİKRARI SAĞLAMAK

Ekonomik istikrarı tam olarak kavrayabilmek açısından fiyat istikrarı ve tam istihdam kavramlarını ayrı ayrı tanımlamak ve irdelemek faydalı olacaktır. Ancak ayrı tanımlamaları yapmadan şunu da belirtmekte yarar vardır ki ekonomik istikrarın sağlanabilmesi her iki koşul olan hem fiyat istikrarının sağlanması hem de tam istihdamın gerçekleştirilmesine bağlıdır. Bu da pek mümkün olmayan bir durumdur, çünkü fiyat istikrarı ve tam istihdamı eş zamanlı sağlamak zor karşılaşılan bir durumdur. İki kavramın arasında ters ilişki mevcuttur.

Fiyat İstikrarı: Ülkede fiyatlar genel seviyesinin dengede tutulabilmesini ifade etmektedir. Ülkede fiyatlar genel seviyesi istikrarı fiyatlar genel seviyesinin sürekli bir biçimde aşağı ya da yukarı doğru oynaklığının olmaması biçiminde yorumlanabilmektedir.³⁶ Bu noktada ülke ya da yönetilen ekonomi enflasyonist ya da deflasyonist baskılara dirençli olmalıdır. Ekonomide görülen bir deflasyon durumunda maliye politikası araçları ile ekonomideki durgunluğu azaltabilecek ya da bertaraf edebilecek müdahaleler yapılabilir. Örneğin, herhangi bir deflasyon ya da durgunluk döneminde kamu harcamaları artırılarak ya da vergi oranları düşürülerek ekonomide canlanma trendi yakalanabilmektedir. Bunun tam aksine ekonomide bir enflasyon durumu da baş gösterebilmektedir. Bu dönemlerde de kamu harcamaları kısılıp, vergi oranları artırılarak ekonomideki ısınmanın önüne geçilebilir. Uygulanan bu politikalar ile deflasyon döneminde durgunlukla beraber düşen fiyatlar ya da enflasyon ile ısınan yani yükselen fiyatların önüne geçilebilir. Bir başka ifadeyle, yukarıda açıkladığımız gibi maliye politikası araçları yoluyla fiyatlar genel seviyesindeki oynaklığın önüne geçilebilmektedir.

Tam İstihdam: Aslında deflasyon ve enflasyonla mücadele aynı zamanda tam istihdamı sağlama yolunda hizmet etmektedir. Burada tam istihdamı sağlamanın yanında tam istihdam düzeyini muhafaza edebilmekte büyük öneme sahiptir. Maliye politikası tam istihdam amacına ulaşmada; kamu harcamaları, borçlanma ya da borçlarını geri ödeme ve vergi politikalarından faydalanmaktadır. Ekonomiyi genişletici politikalarla

³⁶ Murray C. Kemp, "Speculation, Profitability and Price Stability", *U.S.A., The MIT Press*, Vol. 45, No. 2 (1963), ss. 185- 189.

birlikte (kamu harcamaları artırma, vergi oranlarını düşürme vb.) istihdam seviyesinde bir artış yaratılabilmektedir.

Maliye politikasının temel çerçevesinden bahseder iken 1929 öncesinde Klasik okulun geçerli olduğunu söylemiştik. Klasik okulun devlet müdahalesini istemiyordu. Bunun nedeni; Klasik okula göre ekonominin kendiliğinden zaten dengeye geleceğidir. Bir başka ifadeyle, Klasik okula göre ekonomi zaten tam istihdamdadır. Klasiklere göre, piyasalar kendiliğinden dengeye geleceğinden ve dolayısıyla tam istihdam geçerli olduğundan devletin ekonomiye müdahalesi gereksizdir. Bahsedilen düşünce J.B. Say'ın "Mahreçler Kanunu"na dayanmaktadır. Say, arz- talep dengesizliklerinin sürekli olmadığını ifade etmektedir. Say'ın düşüncesinde talebin her arz tarafından kendiliğinden yaratılacağı, aynı zamanda ekonomide her daim istihdamın eksik olmayacağı düşüncesi hâkimdir.³⁷

Ancak 1929 Dünya Ekonomik Buhranı, Klasik okulun savunduğu doğal işleyişin yetersiz kaldığını ortaya çıkarmıştır. 1929 Dünya Ekonomik Buhranı üzerinde çalışan J.M. Keynes 1936 yılındaki eserinde devletin ekonomik istikrarsızlıkla mücadelesi için ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini ortaya koymuştur. 1940 senesinden itibaren Keynes' in bu fikirleri geçerlilik kazanmaya başlamış ve 1970'li yıllara dek de geçerliliğini sürdürmüştür.³⁸

Modern zamanda tam istihdam kavramı işsizliğin sıfır olduğu anlamı taşımamaktadır. Geçici ve yapısal durumların dikkate alındığı makul bir işsizlik düzeyi tam istihdam olarak kabul görmüştür. Zaten tam istihdam; ilgili kişilerin verimli alanlarda çalıştırılarak iktisadi kalkınma, ekonomik büyüme ve milli gelir artışının sağlanması olarak da değerlendirilmektedir.

³⁷ Yılmaz Aydın, "Say Yasası: Keynes'in Yorumu ve Son Dönem Tartışmaları", *İstanbul, İktisat Fakültesi Mecmuası*, C. 63, S. 1 (2013), ss. 82- 84.

³⁸ Zinn, a.g.m., ss. 2- 4.

3.2. İKTİSADİ KALKINMA VE EKONOMİK BÜYÜMEYİ SAĞLAMAK

Maliye politikasının iktisadi kalkınma ve ekonomik büyümeyi gerçekleştirme hedefi İkinci Dünya Savaşından sonra kendini hissettirmiştir. Kalkınma ve ekonomik büyümeyi sağlama hedefi gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde ciddi değer barındıran bir amaçtır. Ancak gelişme çabası içerisinde bulunan uluslarda kalkınma hareketlerinin hayata geçirilmesi ve sürdürülebilmesi temel gaye iken gelişmiş ülkeler için amaç istikrarlı bir büyüme hızına ulaşılması ve onun sürdürülebilmesidir. Başka bir anlatımla, bu amaç gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için kısmen farklılık göstermektedir. Bu noktada maliye politikaları, gelişmekte olan ülkelerin yaşadıkları bir takım yapısal sorunların giderilmesinde de katkı sağlamaktadır.³⁹

Bir ülkede kalkınma amacına ulaşmada mali araçlar bir hayli etkili olmaktadır. Bunun nedeni maliye politikası araçlarının üretim, yatırım ve tasarruf üzerinde doğrudan etkili olmasıdır. Kalkınmayı artırmak için üretimi, yatırımı ve tasarrufu özendiren maliye politikaları tercih edilmelidir. Söz konusu politikaları uygularken çeşitli araçlardan yararlanılır. Örnek vermek gerekirse; vergi politikaları ile tasarruf oranları üzerinde etki sağlanabilirken, kamu yapacağı yatırım harcamaları ve cari harcamaları ile üretim ve yatırım üzerinde tesirde bulunabilir. Yanı sıra, vergi politikaları ile özel sektör yatırımları özendirici hale getirilerek özel yatırımlar da artırılabilir. Uygulanacak borçlanma politikaları ile de amaca ulaşılabilmesi mümkündür. Bu yolla, atıl kalan tasarrufların ekonomiye enjekte edilerek kalkınma hamlesi başlatılabilir veya gerçekleştirilebilir. Bu hareketlerle ekonomide milli hâsıla artışı ve istihdam artışı sağlanarak büyüme ve kalkınma gerçekleştirilebilir.⁴⁰

Bahsettiğimiz durum içerisinde, ekonomik istikrarı sağlama amacının, iktisadi kalkınma ve ekonomik büyümeyi sağlama amacının da bir unsuru olduğunu görüyoruz. Böylelikle, ekonomik istikrar sağlandığı takdirde, kalkınma ve ekonomik büyümeyi sağlama amacına yaklaşılmaktadır.

³⁹ Metin Meriç, “Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının Gelişimi”, *Isparta, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 8, S. 2 (2003), ss. 174- 186.

⁴⁰ Demircan, a.g.m., ss. 98- 108.

3.3. KAYNAK DAĞILIMINDA VE KULLANIMINDA ETKİNLİĞİ SAĞLAMAK

Kaynak dağılımı, sistemi hedeflenene en doğru biçimde erişebilmek için üretim faktörlerinin hangi biçimde dağıtılacağını belirlemektedir. Ekonomide istenen amaçlara ulaşılabilmesi için doğru kaynakların doğru yerlere dağılması gerekmektedir. Teknolojiyi değişmez kabul ettiğimizde üretim kaynaklarının miktarı belirli iken, hedeflenen fonksiyonu en yüksek ya da en düşük hale getiren üretim tekniklerinin saptanması en doğru kaynak dağılımını ifade etmektedir.⁴¹

Farklı tüketim, yatırım, bölüşüm, üretim rakamlarının meydana gelmesinin sebebi kıt diye tabir edilen kaynakların, bir başka deyişle üretim faktörlerinin dağılımının farklı olmasıdır. Böylelikle toplumsal refah da kaynak kullanımındaki ya da bölüşümdeki farklılığa göre değişkenlik göstermektedir. İşte bu nedenden ötürü; hangi maldan ne kadar tüketileceği, üretileceği, ne kadarının yatırımlara ayrılacağı toplumsal refahı en çoklaştırmak maksadı çerçevesinde kaynak dağılımı sistemi tarafından belirlenir.⁴²

Ekonomik alanda fayda-maliyet analizleri kaynak dağılımında belirleyici bir rol üstlenmektedir. Bu noktada en dikkat çeken, üretici ve tüketici grupların fayda maliyet analizleridir. Çünkü fayda-maliyet analizindeki bu yarış kaynak dağılımında bozulmalara olanak verir. Bu sebeple de ekonomik alana devletin müdahalesi kaçınılmaz olur. Örnekle açıklamak gerekirse; devlet uygulayacağı vergi politikalarıyla belirli mallara olan arzı ya da talebi daraltıp genişletebilmektedir. Bu yolla ekonomik alana müdahale etmekte ve aynı zamanda kaynak dağılımı üzerinde belirleyici olabilmektedir. Değinilen sebeple, devletin ekonomik alana müdahalesi kaçınılmaz bir hale gelebilmektedir. Çünkü reel piyasa da tam rekabet piyasası koşulları teori gibi hâkim olamamakta bu da toplumsal

⁴¹ Nisfet Uzay, “Kamu Büyüklüğü ve Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği (1970-1999)”, *Kayseri, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S. 19 (2002), ss. 152- 165.

⁴² Cengiz Yavilioğlu, “Kalkınmanın Anlambilimsel Tarihi ve Kavramsal Kökenleri”, *Sivas, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 3, S. 1 (2002), ss. 65- 74.

hedeflere ulaşmada sapmalara sebebiyet vermektedir. Devlet bu müdahalesi dolayısıyla ekonomik alanda regüle edici ve müteşebbis bir rol üstlenmektedir.⁴³

Pareto etkinliğindeki sapma nedenlerinden biri de devletin alışlagelmiş alanlarda toplumsal mal ve hizmet üretiminden kaynaklanır. Bunun nedeni, toplumsal mal ve hizmetlerin yararının bölünememesi, pazarlanamaz nitelikte oluşudur. İşte bu sebeple birlikte tercihlerin açıklanması problemi ortaya çıkmaktadır. Bir başka anlatımla, talep iktisadi biçimde açıklanamamakta ve dolayısıyla fiyatlama yapılamamaktadır. İlave etmek gerekirse, toplumsal mal ve hizmet üretiminde marjinal özel fayda marjinal toplumsal faydanın gerisinde kalmaktadır. Bu sebeple, söz konusu malların üretimi için piyasa bilgileri yeterli olamamaktadır.⁴⁴

Bir diğer sapma da üretilen yarı kamusal mallardır. Yarı kamusal malların piyasa şartları içerisinde üretilip, pazarlanabilmesi olanaklıdır. Bu yüzden fiyatlaması da yapılabilir. Fakat bu malların üretiminde ya dışsal yarar ya da dışsal maliyetler meydana gelir veya tam rekabet piyasasından ciddi anlamda uzaklaşılır. Bu sebeple de yarı kamusal malların üretilmesinde de piyasa bilgileri bizi aydınlatamaz ve sonuç olarak en doğru kaynak dağılımı gerçekleşmesi beklenemez. Sonuçta, kamu ya bu malları kendisi üretecek ya da özel üretimin dışında üretime katılarak kaynak kullanımını düzenlemeye çalışacaktır. Bahsi geçen düzenlemeyi gerçekleştirmeye çalışan devlet bunu fiyat kontrolleri ya da vergi politikalarını devreye sokarak da yapmaya çalışabilir.⁴⁵

Üzerinde önemle durulması gereken diğer bir husus ise; kaynakların dağılımında kamunun ne oranda kaynaktan yararlanacağını belirleyen temel bir etken vardır. Gelenen noktada siyasal süreç karşımıza çıkar. Demokratik rejimlerde seçim sistemi metoduyla

⁴³ Ceyda Şataf, “Fayda-Maliyet Analizinde Uygulamada Karşılaşılan Güçlükler: Fayda ve Maliyetin Belirlenebilme Sorunu”, *Isparta, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 19, S. 1 (2014), ss. 113- 117.

⁴⁴ İ. Erdem Seçilmiş, M. Cahit Güran, “Kamusal Malların Sağlanmasında Bedavacılık Problemi ve Deneysel İktisat Uygulamaları Perspektifinden Değerlendirilmesi”, *Ankara, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 28, S. 2 (2010), ss. 225- 229.

⁴⁵ Meltem Kayıran, “Kamu Malları: Piyasa Başarısızlığı mı Teorilerin Başarısızlığı mı?”, *Ankara, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 68, No. 4 (2013), ss. 160- 165.

meydana gelen siyasal isteklerin bir regülasyonu olarak, kamu hizmetlerine ayrılacak kaynakların neler olduğu belirlenir.⁴⁶

Özet olarak devlet; piyasa eksikliklerini bertaraf etmek, sosyal amaçlara erişmek, maliye politikasında saydığımız çeşitleri amaçları gerçekleştirebilmek maksadıyla ekonomik alana müdahalede bulunur ve bu yolla piyasadaki arz talep koşullarını etkileyebilir. Müdahaleler piyasa fiyatları üzerinde de tesirli olarak kaynak kullanımının yeniden şekillenmesine sebep olur. Bir başka anlatımla, gerek kaynak kullanımının sayılan sebeplerle bozulması gerek piyasadaki eksiklikler devletin ekonomiye müdahalesini gerekli hale getirmektedir.

3.4. GELİR DAĞILIMINDA ADALETİ SAĞLAMAK

Toplumda yaşayan bireylerin elde ettikleri gelirler ve servetleri arasında büyük bir farkın bulunması toplumda bir takım moral bozukluklarına sebebiyet vermektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde toplum refahı, barış ve istikrar ortamı kalkınmışlığın ne oranda olduğuyula bağlantılıdır. Bu noktada maliye politikası yararlandığı araçları ile düzenleyici bir faktör olarak karşımıza çıkar. Maliye politikası kullandığı vasıtalar yoluyla gelir dağılımında adaleti sağlama noktasında etkili adımlar atabilir. Karşımıza çıkan en önemli ve etkili araç vergi politikalarıdır. Burada vergiler zorlayıcı bir unsur olarak kullanıldığında gelir dağılımını adilleştiren etkiler ortaya çıkarabilecektir. En önemli husus, kişilerin vergilendirilirken gelirleri nispetinde vergilendirilmeleridir. Bir başka anlatımla, yüksek gelirli bireylerden oransal olarak daha yüksek vergi alınarak gelir dağılımı üzerinde tesir sağlanabilir. Diğer önemli vasıta ise transfer harcamalarıdır. Devlet ekonomik durumu iyi düzeyde olmayan bireylere transfer harcaması yoluyla destek olarak gelir dağılımı üzerinde etki yaratabilir.⁴⁷

⁴⁶ Ö. Faruk Altunç, Celil Aydın, “Türkiye’de Kamu Sektörü Büyüklüğü ve Ekonomik Büyüme İlişkisinin Ampirik Analizi”, *Muş, Ekonomik Yaklaşım*, C. 23, S. 82 (2012), ss. 81- 82.

⁴⁷ M. Fatih İlgün, “Kamu Sosyal Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi: OECD Ülkelerine Yönelik Panel Veri Analizi”, *İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 17, S. 4 (2015), ss. 495- 497.

Üst paragrafta da değindiğimiz üzere, zorlayıcı unsurlar karşımıza çıkmaktadır. Zorlayıcı unsurlara başvuran devlet, ulusal hasılanın belirlenen bölümünü, vergiler ya da farklı zorlayıcı vasıtalar yoluyla halkın bir bölümüne yeniden verir. Buna ikincil dağılım adı verilmektedir. Yeniden dağılım adı da verilen bu durumda devlet yüksek gelirli alanlardan vergiyi toplayarak milli hasılayı adeta yeniden dağıtmaktadır.⁴⁸

Piyasa koşullarının kendi haline bırakıldığı durumda gelir dağılımında adaletin mümkün olması pek olası değildir. Bu yüzden devlet yeniden dağılımla gelir dağılımında adaleti sağlamak maksadıyla müdahalede bulunmaktadır. Ayrıca, kişiler ve sektörler arası gelir dağılımı adaleti kurulması da temel amaçlardandır. Söz konusu amaçlara ulaşma uğrunda maliye politikası vasıtaları yanında iktisadi kalkınma planlarından da yararlanır.

3.5. ÖDEMELER BİLANÇOSUNDA DENGE SAĞLAMAK

Ödemeler bilançosu bir yıl içerisinde bir ülkenin çeşitli sebepler ile diğer ülkelerden sağladıkları dövizleri, diğer ülkelere de yaptıkları ödemeleri gösterir çizelgedir. Dar kapsamda dış ticaret dengesi olarak adlandırılmaktadır.

Ekonomik dengenin sağlanması ve korunması, iktisadi kalkınma ve ekonomik büyüme sağlanması, dış ticaret dengesinin temin edilmesi büyük önem arz etmektedir. Ödemeler bilançosu dengesine erişmek tüm okullar için önemli kabul edilmiştir. Klasik okul ödemeler bilançosu dengesinin de kendiliğinden dengeye geleceğini iddia etmekte ve herhangi bir müdahaleye gerek olmadığını savunmaktadır.⁴⁹

4. FONKSİYONEL MALİYE POLİTİKASI VE AMAÇLARI

Maliye politikalarının yeniden formüle edildiği özellikle 1980'ler sonrasında gelir dağılımı adaletsizliğini ve makroekonomik sorunları giderebilmek adına fonksiyonel

⁴⁸ Gülay Akgül Yılmaz, "Türkiye'de Gelir Vergisi Tarifesinde Meydana Gelen Değişikliklerin Vergilendirmede Adalet İlkesi Bakımından Değerlendirilmesi", *İstanbul, Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, C. 21, S. 1 (2006), ss. 239- 240.

⁴⁹ Murat Şeker, "Dış Borçlanmaya Teorik Bir Bakış ve Dış Borçların Ekonomik Etkileri", *Ankara, Sosyoekonomi*, S. 1 (2006), ss. 75- 76.

maliye politikası yaklaşımı geliştirilmiştir. Fonksiyonel maliye politikası ve fonksiyonel maliye politikasının amaçları aşağıda açıklanmaya çalışılmıştır.

Küreselleşmenin maliye politikalarının üzerindeki etkilerinden biri de yaklaşım biçiminin değişmesi olmuştur. Nitekim Klasik anlayışta devletin rolü ve vergilendirme özelinde tartışmalar yaşanmakta iken küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan dış ticaretteki gelişmeler ve ekonomik geçişkenlikler nedeni ile maliye politikalarının işlevsel yapısı da değişmiş ve daha somut ve etkili yaklaşımlar geliştirilmesi zorunlu olmuştur.⁵⁰ Bu da fonksiyonel maliye politikasının gelişimini ortaya çıkarmış, bu konuda aşağıda açıklama yapılmaya çalışılmıştır:

4.1. FONKSİYONEL MALİYE POLİTİKASININ AMAÇLARI

Fonksiyonel maliye politikası gelir dağılımında adaleti sağlayabilmek ve devlet bütçesi kaynak ayırımında etkinliği ve istikrarı sağlamak üzere geliştirilmiştir. Bu yeni nesil maliye politikasının başlıca uygulama alanı Avrupa ülkeleri olmuş ve bu politikayı benimseyen ülkeler devlet eliyle sosyal ve ekonomik bir alt yapı oluşturmuşlardır. Fonksiyonel maliye politikasının birinci önceliği kaynakların ayırımı ve dağıtımında etkinliği sağlamak olmuştur. Buna göre kaynak ayırımında etkinlik tesis edilemeden makroekonomik sorunları çözmeye ve gelir dağılımında iyileştirme yapabilmek mümkün değildir.⁵¹

Fonksiyonel maliye politikası anlayışının geliştirilmesinde Keynesyen yaklaşımın reddedilmemesiyle birlikte İkinci Dünya Savaşının ertesindeki süreçte Abba Lerner gibi iktisatçıların öncülüğünde geliştirilmiştir. Ancak fonksiyonel maliye politikasının kurumsal anlamda ve somut önerilerle ileri sürülmesi Richard Musgrave ile birlikte olmuştur denilebilir. 1958 yılında Musgrave'in "The Theory of Public Finance" adlı eserinde bahsi geçen politika formüle edilmiş ve 1959 yılından itibaren Avrupa

⁵⁰ Şevket Tüylüoğlu, "Küreselleşme Sürecinde Kalkınma Politikaları ve Devletin Zayıflayan Rolü", *Isparta, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 9, S. 1 (2004), ss. 258- 278.

⁵¹ Zeliha Göker, "P. Abba Lerner'in Bakış Açısıyla Fonksiyonel Maliye ve Vergiye Dayalı Para Yaklaşımı ile İlişkisi", *Sakarya, Sakarya İktisat Dergisi*, C. 3, S. 2 (2014), ss. 65- 68.

ülkelerinde doktora programlarında ders kitabı olarak öğrencilere okutulmaya başlanmıştır.⁵²

Fonksiyonel maliye politikasının en kısa tanımı ise mali önlemlerin ve politikaların fonksiyonlarına veya işleyişlerine göre değerlendirilmesi ve kategorize edilmesidir. Bu adı almasında ki neden de bu yüzdendir, çünkü mali araçların etkinliklerine ve fonksiyonlarına göre kullanılması gerektiği düşüncesi vardır. Fonksiyonel maliyenin temel noktalarını şu şekilde sıralamak mümkündür,⁵³

- Bütçede fazlalık oluşturmak bütçenin açık vermesinden daha iyi değildir. Bir başka ifadeyle, bütçe fazlası ile bütçe açıklarının her ikisi de çözümlenmesi gereken bir sorundur.

- Vergi toplamının amacı kamu harcamalarını finanse etmekten daha ileri bir düzeyde ele alınmalıdır. Vergi politikaları enflasyondan korunma ve mücadele etmekte de bir işlev taşımaktadır. Farklı bir ifadeyle, sadece gelir elde etmek amacıyla vergi toplanmamalıdır.

- Vergiler, sadece enflasyonu düşürmek ya da enflasyondan korunma amaçlı toplanmalıdır; gelir amaçlı toplanmamalıdır.

- Herhangi bir enflasyon tehdidi olmadığı sürece hükümet yeni bir vergi koymamalıdır.

Fonksiyonel maliye politikasının küreselleşme sürecindeki en önemli işlevi, sadece fiyat istikrarsızlıklarına değil aynı zamanda gelir dağılımı ve kaynakların işlevsel olarak etkin kullanılmasına çözümler getiriyor olmasıdır denilebilir. Bu bakımdan söz konusu politikanın başlıca özelliği devletin çok sayı ve çeşitlilik arz eden ekonomik fonksiyonları arasında, devletin ekonomik hedeflerine göre bir önceliklendirme yapabilmesine yardımcı olması ve bu konuda çözümler sağlayabilmesidir.

⁵² Orhan Şener, *Kamu Ekonomisi*, 11. b., İstanbul: Beta Basım A.Ş., 2010, ss. 101- 105.

⁵³ Hüseyin Şen, Ayşe Kaya, “Ekonomik Krizlerin Değişmeyen İmdatçısı: Maliye Politikası”, *Ankara, Sosyoekonomi*, S.1 (2015), s. 66.

Devletlerin iktisadi yaşamdaki işlevleri asıl ve asıl olmayan işlevler şeklinde gruplanmıştır. Önceliklerine göre asıl işlevler; kaynak ayırımı sürecinde etkin olunması, kazanç bölüşümünde adaletin temin edilmesi ve ekonomide genel kararlılığın yerleştirilmesidir. Asıl olmayan işlevlerdeysi; tam istihdamın sağlanması, sürdürülebilir fiyat istikrarının sağlanması, büyümenin sağlanması ve aynı zamanda bunun sürdürülebilirliğinin sağlanması, dış ödemeler bilançosu kalemlerinde dengenin sağlanmasıdır.⁵⁴

Lerner' a göre işlevsel maliye görüldüğü gibi bir ekonomik politikadan çok makroekonominin içerisinde olduğu şartlar ışığında pozisyon alabilmeyi önceleyen, para veya maliye politikalarından birini tercih etmeye dayanan esnek bir yaklaşım olup bir dizi öneri paketidir denilebilir. Kısaca Lerner' in fonksiyonel maliye yaklaşımı ile gelirda adalet, kaynakların dağılımda etkinlik ve makro düzeyde istikrarın oluşturulabilmesini amaçlamaktadır.⁵⁵

Fonksiyonel maliye politikasının dayandığı kurallar hakkında ayrıntılı açıklamalar aşağıda aktarılmaya çalışılmıştır:

4.2. FONKSİYONEL MALİYE POLİTİKASININ KURALLARI

Abba Lerner' in çalışmalarında fonksiyonel maliyenin kurallarına göre siyasal irade kendi kendine harcamak suretiyle ya da vergi oranlarını indirmek yoluyla mükelleflerin harcamalarını yükseltmek için kazançlarını yükseltmeyi yeğleyip onların harcamalarının yükselmesine yardımcı olabilir. Siyasal irade, kendi kendine total giderleri düşürmek suretiyle veya mükelleflerin ödemek durumunda oldukları vergileri fazlaştırıp, mükelleflerin harcamalarını düşürmesi sağlanabilir. Bahsedilen vesileyle, yekun harcama düzeyi arzu edilen seviyede dengelenebilir. İşlevsel maliye teorisinin ikincil kaidesi, siyasal iradenin vatandaşlarda tutulan nakit miktarının düşük olmasını ve tahvil miktarının yüksek olmasını istediği an borç almasıdır. Bahsedilen borç alma, faizleri azaltıp, aşırı yatırım yapmaya yönlendirirken enflasyonist tesir yaratır, ancak yine

⁵⁴ Şen, Kaya, a.g.m., ss. 66- 67.

⁵⁵ Şen, Kaya, a.g.m., ss. 66- 67.

de hayata geçirilmesi için istem duyulabilir. Bununla beraber, siyasi irade vatandaştaki para miktarını artırmak veya vatandaşta bulunan tahvili düşürmeyi arzu ederse, borç öden veya borçlanmak isteyen devletlere bunu temin eder.⁵⁶

Vergilendirme, harcamalar, ödünç işlemleri, borç ödemeleri ve borç verilmesi vb. fonksiyonlar işlevsel maliyeyle gerçekleştirildiğinde, vergilendirme yoluyla temin edilen paralar girdilerin üzerinde seyreden yatırım harcamaları emisyon hacminin yükseltilmesi yoluyla finanse edilmelidir. Yatırım harcamalarından artan paralardan farklı noksanlıkları karşılamada yararlanılabilir. Çünkü zaten Lerner'a ve fonksiyonel maliye taraftarları borçlanma ile ilgili olarak şu düşünceleri savunurlar;⁵⁷

- Kamuya ait borç ne kadar artsa da, bunun toplum üzerinde zarar verici tesiri bulunmaz. Ancak zararın ortaya çıkmayacak olmasının bir ön koşulu vardır. Bu da, işlevsel maliyenin içinde bulunulan dönemdeki üretime yönelik yekun talebin olması gereken düzeyde tutulabilmesidir.

İşlevsel maliye uygulama alanı bulamadığında dahi, uzun mühletle bütçenin denk olmasına dönük kendiliğinden bir temayül bulunmaktadır. Enflasyon oranının önünü kesmek maksadıyla giderleri kısmak zaruri olmadıkça, borçları karşılamak amacıyla yüksek oranlarda faiz ödenecek olsa bile vergilendirme yoluna gidilmemelidir. Vatandaşlar kamuya borç vermeye istekli oldukları sürece yerli kaynaklı borçların ne kadar artmış olduğu bir sorun teşkil etmez.

- Hükümetlerin bağlı kalması gereken şu üç etkili politik ilke vardır;
 - Vergilerin ve harcamaların tam istihdamı sağlayacak şekilde uyumlaştırılması ve enflasyonist baskıların önlenmesi, fakat sadece gelirleri artırmak ve açıkları kapamak gibi bir amaçla değil,

⁵⁶ Erkan Tokucu, Ercan Sarıdoğan, “Kriz ve Maliye Politikalarının Geri Dönüşü Çerçevesinde Fonksiyonel Maliye: Bir Literatür Taraması”, *İstanbul, Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, C. 29, S. 2 (2010), ss. 84- 89.

⁵⁷ Şen, Kaya, a.g.m., ss. 65- 67.

- Borçlanmanın ve borç geri ödemelerinin sadece halkın elinde tuttuğu para ve tahvil oranını değiştirmek amacıyla yapılması, yani fonları artırmak ve borçları geri ödemek için değil,
- Politikalar arası uyumu sağlamak için gerektiğinde para basmak ya da parayı tedavülden çekmektir.

5. MALİYE POLİTİKASININ ARAÇLARI

Kapitalist sistemde gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlere devletin müdahalesinde maliye politikaları etkili bir araç olarak kullanılmaktadır. Maliye politikaları tespit edilirken devletin hedefleri ve kamu yararı gözetilmektedir. Bu sürecin işlerlik kazanması ve etkinliğinin sağlanmasında maliye politikasının kullandığı bazı araçlar olup bunlar aşağıda açıklanmaya çalışılmıştır:

5.1. KAMU HARCAMALARI

Hem özel sektörün hem kamu sektörünün var olduğu bir ekonomide devlete ait tüm üretim birimleri kamu kesimini oluşturur, geri kalanı ise özel kesimdir. Bu ayrımın belirleyici olan, üretim birimlerinin mülkiyetinin kime ait olduğudur. Kamu kesimi devlete ait üretim birimlerinden oluşurken, özel kesim kişilere ait üretim birimlerinden oluşur.

Kamu harcamaları bir ekonomik faaliyet olup, devletin ticari olmayan faaliyetlerini kapsar ve karşıtı piyasa ekonomisidir. Kamu harcamalarında ne tür hizmet ve malların hangi miktarda kimin için üretileceğini, demokratik sistemlerde siyasal beklenti ve kamu gereksiniminden ileri gelen talepler belirler. Bu nedenle kamu harcamaları ile ortaya çıkan kamu ekonomisinin ortaya koyduğu ürünleri piyasa koşullarında pazarlanmaz ve üretim maliyetleri vergi gibi zorunlu ödemelerle karşılanır. Piyasa ekonomisinde ne tür hizmet ve malların hangi miktarda kimin için üretileceği özel taleple yani fiyatlama sistemi tarafından belirlenir, ürünler piyasada pazarlanır ve üretim maliyetleri satışlardan elde edilen gelirlerle karşılanır. En geniş anlamda kamu harcamaları, devletin faaliyetlerini sürdürebilmesi için yaptığı, tüm giderlerini kapsamaktadır. Bahsi geçen tanıma göre, kamunun harcamaları yalnızca merkezi

yönetimin harcamalarını içermemekte, aynı zamanda yerinden yönetimlerin nakdi ve aynı biçimde gerçekleştirdikleri harcamaları da kapsamaktadır.

Ülkemizde kamu harcamaları kavramı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3.(h) Maddesinde tanımlanmış olup “*kanunlarına dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, mali ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlarla diğer giderleri*” şeklinde belirtilmiştir.⁵⁸

Geniş anlamdaki kamu harcamaları, kamusal mal ve hizmetlerin üretilebilmesi maksadıyla yararlanılan tüm referansları içermekte ve yararlanılan tüm referansların reel maliyetlerini ifade etmektedir. Kamunun gerçekleştireceği harcamaların hududunun ne olacağı, bahsedilen harcamaların kim tarafından gerçekleştirileceği ve bu harcamaların hangilerinin devlet giderleri arasına alınacağını saptanması lazımdır. Bu nedenle devletçe güdülen ve arzulanan amaca göre maliye politikalarında değişimler olabilmekte ve ülkenin içinde bulunduğu koşullara, özellikle fonksiyonel maliye politikası bağlamında gerçekleştirilebilecek değişikliklerle yapılabilmektedir.⁵⁹

Kamu harcamalarının neler olduğu konusunda ise bir sınıflama sorunu yaşanmaktadır. Çünkü gelişen ve değişen koşullar nedeniyle miktar ve çeşitlilik artmış aynı zamanda etki alanı da genişlemiştir. Bu nedenle, temel bir sınıflandırma bağlamında değerlendirilerek kamu harcamaları maliye politikaları kapsamında fonksiyonel, idari ve ekonomik olmak üzere üç başlıkta toplanabilmektedir. Kamu harcamalarının idari tasnifinde harcamayı yapan kuruluşun hangi kuruluş olduğu önem kazanmaktadır. Fonksiyonel sınıflandırma da ise yapılan harcamanın hangi alana yöneldiği üzerinde durulur. Bir başka ifadeyle, idari sınıflandırma harcamayı yapan kurumu, fonksiyonel sınıflandırma harcama yapılan alanı incelemeye tabi tutar. Yapılan sınıflamalardan

58 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5018 Sayılı Kanun, Kabul Tarihi: 10/12/2003, Sayı: 25326, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 42, Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 24/12/2003.

59 Mehmet Durkaya, “Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Özel Tüketim İlişkisi”, *Ankara, Maliye Dergisi*, S. 163 (2012), ss. 119- 122.

maliye politikalarının ekonomik faaliyetleri kapsamı bakımından ekonomik sınıflamaya daha detaylı göz atmakta yarar vardır.⁶⁰

Ekonomik sınıflama da kendi içerisinde devletten beklenen ekonomik amaçları yerine getirebilmek için devletin yapmış olduğu harcamalardan oluşmakta ve bunlar üç gruba ayrılmaktadır. Şu şekilde sıralamak mümkündür:⁶¹

Cari Harcamalar: Devlet sisteminin işleyebilmesi maksadıyla gerçekleştirilen hizmet ve mal alımı biçiminde yapılan harcamalar olup, ayrıca hizmetleri hayat geçiren personellere yapılan harcamalardan oluşmaktadır. Bunlar sağlık, eğitim, savunma, alt/üst yapı, maaş, kira, yönetim giderleri vb. oluşmaktadır. Başka bir yaklaşımla, cari harcamalar GSMH'ye katkıda bulunmakla birlikte cari dönemdeki tüm devlet tüketimleridir. Bu harcamalar ekonomik sistem içerisinde bir talep yaratır.

Yatırım Harcamaları: Yatırım harcamaları devletin üretim veya devlet olma görevinden ileri gelen üretim ve hizmet alanlarında fayda yaratmak üzere, çoğunlukla yıllara sair şekilde gerçekleştirilen ve uzun yıllar sürecek fayda oluşturmak amacıyla yapılan harcamalardır. Bu harcamalar GSMH'ye katkı vermekte, aynı zamanda kamu kesiminde de sermaye birikimine yardımcı olmaktadır. Ayrıca bu harcamalar ekonominin büyümesi ve kalkınması bakımından da olumlu etkiler meydana getirebilmektedir. Barajlar, otoyollar, köprüler vs. buna örnek olarak verilebilir. Ancak yatırım harcamaları maliye politikası bağlamında ele alındığında fonksiyonel maliye politikasının alanına girmekte ve devletin amaçları doğrultusunda gerçekleştirilmekte ve planlanmaktadır.

Transfer Harcamaları: Söz konusu harcamalar GSMH üzerinde doğrudan bir etkide bulunmamakta ve gelir dağılımını dengelemeye yönelik olmaktadır. Transfer harcamalarına, satın alma gücünün devlet aracılığı ile el değiştirmesi de denilmektedir. Sosyal yardımlar bu kapsamda değerlendirilebilmektedir.

⁶⁰ Dilek Göze Kaya, Ayşe Durgun Kaygısız, Nihat Altuntepe, "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Toplam İstihdama Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme", *Afyon, A.K.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, C. 17, S. 1 (2015), ss. 85- 86.

⁶¹ Paul Samuelson, "Aspects of Public Expenditure Theories", U.S.A., The MIT Press, Vol. 40, No. 4 (1958), ss. 332- 336.

5.2. KAMU GELİRLERİ

Kamu Gelirleri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3. (g) maddesinde “*borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmaz mallar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri*” ve aynı kanunun 3. (i) maddesinde de “*kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirleri*” şeklinde tanımlanmıştır.⁶²

Buradan da anlaşılacağı üzere kamu gelirlerinin kaynakları toplanan vergiler ve borçlardan oluşmaktadır. İşte bu noktada maliye politikası etkili bir araç olarak kamu gelirlerini kullanmaktadır. Şöyle ki; kamunun yapacağı harcamalardan beklenen işlevlerin neler olduğu ve kamu ekonomisinin yönetilmesinde gereksinim duyulan kaynakların neler olduğu tespit edildikten sonra finansmanın sağlanması için öncelikle toplanacak vergilerin oranları ve usullerine yönelik politikalar geliştirilir. Ardından eğer vergi gelirlerinden elde edilen kaynakların yetersiz kalması durumunda da iç veya dış borçlanmaya gidilir.⁶³

Bu noktada vergi politikasına değinmekte konuyu açıklamak noktasında faydalı olacaktır. Vergi politikası maliye politikası araçlarından kamu harcamalarıyla beraber en etkili olanıdır. Vergi politikası ekonomideki konjonktür durumlarına göre belirlenmelidir. Bir başka ifadeyle, ekonomide daralma ya da genişleme dönemi yaşanması durumlarına göre hareket edilmelidir. Ekonomide yaşanan herhangi bir durgunluk neticesinde ekonomiyi canlandırmak amacıyla vergi oranlarında azaltma yaparak ekonomi canlandırılabilir. Bunun tersi durumda yani ekonomide bir ısınma yaşanması halinde ise

⁶² Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 3.(g) ve (i) Md.

⁶³ Gökhan Dökmen, “Kamu Harcamaları ve Kamu Gelirleri Arasındaki İlişki: Panel Nedensellik Analizi”, *İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 27, S. 2 (2012), ss. 120-122.

ekonomideki ısınmayı bertaraf etmek, yani harcamaları kısmak maksadıyla vergi oranları artırılabilir.

Maliye politikasının en işlevsel hale büründüğü bu süreç ülkenin içinde bulunduğu makro göstergelerle de yakından ilgili olmaktadır. Örneğin; enflasyonist baskıların görüldüğü ve faizlerin görece yüksek olduğu ortamda devletin borçlanma maliyeti pahalı ve kısa süreli olarak gerçekleşmek durumunda kalır. Bu da vergilerden karşılanan kamu kaynakları üzerinde aşındırıcı bir etkiye neden olur. Diğer yandan maliyetlerin yükselmesi vergi oranları üzerinde de yukarı yönlü bir baskı oluşturur. Sonuçta vergiye direnç veya kaçınma davranışı gelişir, kamunun gelirleri düşer borçlanma baskısı artar. Bu döngü yıllara yayıldığında merkez açısı genişleyerek büyümeye devam eder. Bu aşamada, etkinliğin sağlanmasında özellikle fonksiyonel maliye politikası önemli bir işlev görür. Belirsizlik ortamında karar almada etkinlik üzerinde oluşturulan politikalar devleti ve de dolayısıyla kamu kaynaklarının yatırıma dönüşmeden fonlama maliyetleri ile israf edilmesini engelleyebilir. Ayrıca karşılıksız para basılması gibi enflasyon ve faizleri yükselten kısa vadeli ve verimsiz yöntemlerin kullanılmasını engelleyebilir.⁶⁴

5.3. KAMU BÜTÇESİ

Kamu veya devlet bütçesi alanında tıpkı maliye politikalarında olduğu şekliyle öteden beri yöntem bağlamında tartışmaların var olduğu bilinmektedir. Konudan fazla uzaklaşmamak adına ve günümüzde uygulanan kamu veya devlet bütçesinin kısaca açıklanmasında fayda görülmüştür. Modern kamu bütçe sistemi ve anlayışını hazırlayan ve gerektiren temel neden ise, kamu harcamalarının devamlı artışı ve çeşitlenmesi olması ile birlikte kamu mal ve hizmet üretiminde planlama ve sistematik düşünce anlayışının yerleşmesi ile harcama analiz tekniklerinin gelişmesidir. İfade edilen bütün nedenler, modern bütçeleme sistemlerinin geliştirilmesi yönündeki çalışmaları yoğunlaştırmıştır.⁶⁵ Bu faaliyetler sonucu, modern bütçeleme sistemleri denilebilecek sistemler geliştirilmiş ve uygulanmış olup bunları aşağıdaki şekilde açıklamak mümkündür:

⁶⁴ İ. Halil Sugözü, Mehmet Yiyit, “Borçlanmanın Enflasyona Etkisi Üzerine Teorik Yaklaşımların Temel Özellikleri”, *Ankara, Maliye Dergisi*, S. 158 (2010), ss. 366- 371.

⁶⁵ Hakan Yılmaz, Mustafa Biçer, “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Ankara, Maliye Dergisi*, S. 158 (2010), ss. 202- 203.

5.3.1. Performans Bütçe Sistemi

Kamuda performans bütçe, iş idaresi alanındaki gelişmelerin devlet yönetiminde de uygulanması tercihiyle gelişmiştir. Performans bütçe, kamunun idare edilmesinde eldeki referanslarla, kamu hizmetinin en çoklaştırılmasına ne şekilde erişilebileceğini gösteren bütçe yapma metodudur. Bahsedilen bütçeleme sistemi, hükümetin, mali yıl için kendilerine tahsis edilen ödeneklerle, önceden belirlenmiş amaçlarını gerçekleştirip gerçekleştirmediğini, diğer bir deyişle, hükümetin başarılarını veya başarısızlıklarını ortaya koyan bir bütçeleme sistemidir. Bizzat gerçekleştirilen kamu hizmeti, bu hizmetin amacının var olan standartlara göre gerçekleştirilmesinin veya gerçekleştirilmemesinin tespitine imkân tanır. Performans bütçe sisteminin bu özelliği, kamuda hesap verme sisteminin işlerliğine olanak sağlar. Kurumun elde ettiği çıktılar ve ulaştığı sonuçlar ölçülebildiği için çıktı ve sonuç odaklı yönetime uygundur.⁶⁶

5.3.2. Program Bütçe Sistemi

Program bütçe de performans bütçe gibi hizmet yönetimini esas alır. Program bütçede, gerçekleştirilecek faaliyetler işlevsel olarak tasnif edilmektedir. Bunun sonucunda da hizmeti sunacak olan kamu kurum ya da kuruluşlarının belirli yıl için yapacağı hizmetler transfer harcamaları, cari harcamalar ve yatırım harcamaları şeklinde sıralanmaktadır. Program bütçe sisteminin işlevsel tasniflemeye yaslanması, hizmete göre belirlenmesi çıktı esaslı bütçelemeye uygundur. Bu bütçeleme tekniğinin çıktığı baz olarak sınıflandırılması ve sınıflandırmanın, çıktıların sonuçlarının ortaya çıkıp çıkmadığının değerlendirilmesine imkân verecek şekilde yapılması mümkündür.⁶⁷

Çıktı yönetimine elverişli olması için ideal bir program bütçenin, nihai çıktı hedeflerini göstermesi gerekir. Önemli olan girdilerden çok yapılacak hizmetlerin gösterilmesidir. Dolayısıyla, klasik bütçede ön plana çıkan idari birimler ve onların bütçeleri iken, program bütçede önemli olan hizmetlerin önceden belirlenen hedeflere

⁶⁶ E. Ayşe Şahin İpek, Mustafa Sakal, Hüseyin Güçlü Çiçek, “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Diğer Bütçe Sistemlerinden Farklılıkları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara, Sosyoekonomi*, S. 2 (2014), ss. 85- 86.

⁶⁷ İpek, Sakal, Çiçek, a.g.m., ss. 86- 87.

uygun olarak üretilip üretilmediğidir. Bu nedenle, hangi çıktılara ulaşılması gerektiği belirli kıstaslara bağlanmalı ve başlangıçta gösterilmelidir. Program bütçe sisteminde hizmetin, örgütün önüne geçmiş olması, yıl içinde programlar arası ödenek aktarmasına imkân verir.⁶⁸

5.3.3. Planlama-Programlama-Performans Bütçe Sistemi (PPBS)

Performans bütçeden sonra bütçelemede yapılan büyük ölçekli reform Planlama-Programlama-Performans Bütçe (PPBS) olmuştur. Birçok ülkede kabul gören bu sistemde, amaçlar ve hedefler, programlar ve faaliyetler ile kaynaklar arasında daha iyi bir bağ kurulması istenilmiştir. Planlama-Programlama-Performans Bütçe (PPBS) sistemi, program bütçenin ve performans bütçenin daha da geliştirilmiş şeklidir. Bu bütçe ile ilgili farklı görüşler olmakla birlikte ortak nokta, hizmet odaklı bütçelemeye elverişli olmasıdır. Program bütçesi, sunulacak hizmetler ve bunların sonunda elde edilecek çıktılara göre tekrar biçimlendirilmesi ve bahsedilen hizmetlerin ilerideki senelere yönelik maliyetlerinin teklif edilmesini de içermektedir.⁶⁹

Bu bakımdan PPBS aslında çok yıllık bütçeleme esasını kapsamaktadır. PPBS'nin temel amacı; mevcut referansların tasnifinde en doğru ve en iyiyi gerçekleştirebilmek maksadıyla enformasyon, haberleşme ve organizasyonun gerçekleştirilebilmesi ve hükümete bunların kullanılmasında yol gösterici bir yöntem geliştirebilmek olup, analitik bütçeyi de kapsamaktadır. İki yaklaşımın ortak noktası, bu bütçenin bir mali yönetim aracı olarak kullanılmaya başlandığını ortaya koymakta olup maliye politikasını merkeze almasıdır. Bu bütçeleme sistemi, uygulanan veya uygulanacak olan politikanın ve yönetimin başarılı olması konusunda en önemli araçtır.

PPBS ile amaçlar ortaya konup bu amaçlarla ulaşılabilecek programlar belirlendikten sonra, bu programların bütçe aracılığıyla uygulanmasına gelinmiş olunur. Bütçeleme ile planlanan amaçlara ulaşmak için mali kaynakların temin edilmesi ve programlara genellikle bir yıl için ayrılması ve kullanılması sağlanır. Burada bütçeleme klasik bütçe

⁶⁸ İpek, Sakal, Çiçek, a.g.m., ss. 86- 87.

⁶⁹ İpek, Sakal, Çiçek, a.g.m., 87- 88.

sisteminden farklı temellere dayanır ve programların gerçekleşmesi için, kaynakların programlar arasında nihai dağılımı belirlenir.⁷⁰

5.3.4. Sıfır Tabanlı Bütçe Sistemi

Sıfır tabanlı bütçeleme sistemi de, yukarıda sayılan diğer bütçeleme sistemleri gibi kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını amaçlayan modern bütçeleme tekniklerinden birisidir. Sıfır esaslı bütçenin PPBS'ni güçlendirdiği ve PPBS'nin de sıfır esaslı bütçenin etkili olabilmesi için gerekli planlama ve politika olanaklarını sağlar. Sıfır tabanlı bütçelemede, sunulacak tüm hizmetlerin ve bu hizmetlerin ödeneklerinin öncesinde bulunmadığı varsayılarak, katlanılacak minimum harcamayla belirlenen çıktıya erişmenin yolları saptanmaya çalışılır.⁷¹

Sıfır esaslı bütçeleme sistemi, programların yeniden değerlendirilmesine ve kamu fonlarının önceliklere göre yeniden dağıtılmasına imkân verir. Değerlendirme sonucu, bazı kalemlerdeki bütçe harcamaları azaltılır veya kaldırılırken, bazılarında artış mümkündür. Belirli bir kamu hizmetinin yapılması için açılmış olan bir programın, ilelebet açık kalması ve her yıl ödenek konulması gerekmez, işte sıfır esaslı bütçeleme sistemi, programların yeniden değerlendirilmesi yoluyla ihtiyaç kalmayanların kapatılmasına imkân verdiği için gereksiz ödenek tahsislerini ortadan kaldırmakta ve kamu kaynaklarının önem sırasına göre dağıtılmasını sağlamaktadır. Değerlendirmenin anlamlı bir şekilde yapılabilmesi için programlar hakkında doğru ve yeterli bilginin değerlendirmeyi yapanlar tarafından edinilebilmesi gerekir. Bu nedenle, sıfır esaslı bütçeleme sisteminde program sorumluları talep ettikleri ödeneklerin haklı gerekçelere dayandığını belirtmek ve ödenek talepleri hakkında yeterli ve doğru bilgi vermek zorunda kalırlar.⁷²

5.3.5. Çok Yıllı Bütçe Sistemi

Modern zamanda gelişmişlik düzeyi yüksek ülkelerin birçoğu bütçeleme tekniklerini yıllık sistemlere göre yapmaktansa çok yıllık stratejik bütçeleme

⁷⁰ İpek, Sakal, Çiçek, a.g.m., 87- 88.

⁷¹ İpek, Sakal, Çiçek, a.g.m., 90- 91.

⁷² İpek, Sakal, Çiçek, a.g.m., 90- 91.

çerçevesinde revize etmişlerdir. Çok yıllık bütçeleme terimi son yıllarda yaygın olarak kullanılmasına rağmen, aslında, PPBS'de de tam olarak bugünkü anlamdaki gibi olmasa da bütçenin çok yıllık olduğu söylenebilir. Çok yıllık bütçe, özellikle son yıllarda oldukça yaygınlaşmaya başlamıştır. Çok yıllık bütçelemenin metodolojisi ve tanımı ülkeden ülkeye farklılık gösterir. Her bir ülkenin yaklaşımları bile içinde bulunulan zamanın önceliklerine ve politik görüşlere bağlı olarak zamanla değiştirilir.⁷³

Bütçelerini yıllık olarak hazırlamakta olan hemen bütün ülkeler dahi, bir yıllık periyodun dışında kalan olayları da, özellikle, gelecekte gelirlerin ne kadar olacağı ve etkisi bir yıldan daha uzun süren program maliyetleri ve hükümet politikaları, mali politikaların sürdürülebilirliği ile bunların devlet borçları üzerindeki önemli etkilerini dikkate almak zorunda kalmaktadırlar. Örneğin, kamu açıkları nedeniyle devletin yıl içinde yapmış olduğu borçlanmanın faizleri ile birlikte geri ödenmesi, yapımı birden fazla yılı kapsayacak bir proje veya inşaat işi için bütçe yılı içinde yapılan sözleşmenin gereği ödemeler, kamu kurumlarına verilen hazine garantilerinin getireceği yükler birden çok yıla sirayet etmektedir. Statüko hukukuna sahip bir memurun istihdam edilmesi, bu memur için emekli olana kadar aylığının bütçeden finanse edilmesi sonucunu doğurmaktadır.⁷⁴

5.4. KAMU (DEVLET) BORÇLANMASI

Yönetim şekline bağlı olmaksızın, tüm devletler üzerlerine düşen işlevleri yerine getirmek maksadıyla harcama yaparlar. Yukarıda ifade edildiği gibi özellikle ekonomik faaliyetlerin çeşitlenmesiyle birlikte maliye politikası ile ilgili gerçekleştirilen gözlemler, devlet giderlerinin gittikçe yükseldiğini ortaya koymaktadır. Devletin, bahsedilen giderleri karşılayabilmesi için kamu geliri sağlaması zaruridir. Kamu gelirlerinin başlıcalarını ise; vergi, resim, harç, mülk ve teşebbüs gelirleri, vergi ve para cezaları gibi gelirlerdir. Eğer devlet giderleri, kamu gelirlerini kullanmak suretiyle karşılanamıyorsa

⁷³ Özhan Çetinkaya, Erdal Eroğlu, Kenan Taş, “Türkiye’deki Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Stratejik Planlar ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi”, *Antalya, Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, S. 22 (2011), ss. 120- 123.

⁷⁴ Çetinkaya, Eroğlu, Taş, a.g.m., ss. 120- 123

devlet başka kaynaklarla bu açığı kapatmaya çalışacaktır. Bazen, olağanüstü nedenlerle ortaya çıkan kamu harcamaları devleti iç ve dış piyasalardan borç bulmaya yöneltir.⁷⁵

Kamunun borç alması, kamu kurum veya kuruluşlarının saptanan bir zaman dilimi ışığında, önceden belirlenmiş hakların alacaklılarına anaparalarının varsa faizleriyle birlikte ödenmesine yönelik kanuni bir yükümlülüktür. Kamunun borçlanması, hükümetin fertler, devlet kurumları veya özel kurumlar, bankalar, sigorta kurumları ve diğer idarelerden borçlanması kaynaklanır. Devlet borçları veya kamu borcu ileride toplanacak vergilerle ödeneceğinden, vergi gelirlerinin bugüne iskonto ettirilmesi olarak da tanımlanabilir. Bu nedenle, borçlanma vergilendirmenin bir alternatifidir ve bu yaklaşım doğrultusunda devlet borçlanması, sonraki zaman dilimlerinde sağlanılacak kazançların belirli bir iskonto oranı üzerinden bugünkü değerine indirgenip satılması anlamına gelmektedir.⁷⁶

Maliye politikasının modern öğretilerinde, kamunun borç alması sağladığı gelirleri ile yaptığı harcamalarının arasında bir ahenk bulunmamasından kaynaklanmıştır. Bütçe gelirleri ve harcamaları arasında zaman yönünden denkliği yakalayabilmek amacıyla kimi zaman kısa vadeli borç almak zorunda kalınmış ve kısa vadeli hazine bonoları çıkarılarak devlet giderleri karşılanmaya çalışılmıştır. Modern maliyeye göre borçlanma kanuni dayanağı olan bir kamu geliri olmakla beraber kamu gelirlerinin öne çekilmiş bir biçimi olarak düşünülmemektedir. Bu gelişim içerisinde, devlet borçları günümüzde ekonomi ve özellikle maliye politikası içinde gittikçe artan bir önem taşımaktadır. Devlet borçları aynı zamanda, maliye politikasının önemli araçlarından biridir ve genel ekonomi politikası yönünden büyük önem taşımaktadır.⁷⁷

Devlet borçlanmasının sonuçları ve borçların yönetilmesinde maliye politikası önemli bir yere sahip olmakla birlikte tek başına yeterli sayılamayabilir. Nitekim devlet borçlanması ve bununla ilgili süreçler genel anlamda sermaye ve para piyasaları, fiyatlar

⁷⁵ Murat Demir, Erşan Sever, “Kamu Açıkları ve Borçlanma İlişkisi: Türkiye, Azerbaycan, Kazakistan ve Kırgızistan Üzerine Bir Uygulama”, *Ankara, Sosyoekonomi Dergisi*, C. 1 (2009), ss. 9- 14.

⁷⁶ Demir, Sever, a.g.m., ss. 9- 14.

⁷⁷ Çiçek, Gözegir, Çevik, a.g.m. s. 142.

genel düzeyi, borç yönetimi gibi alanlarda etkili olduğundan birden çok mali politika ve aracın birlikte kullanılması gerekmektedir.⁷⁸

6. MALİYE POLİTİKASI ARAÇ VE AMAÇLARININ UYUM PROBLEMİ

Klasik okula göre ekonominin kendiliğinden dengeye geldiğinden, ekonominin hep tam istihdamda olduğundan, ve devletin ekonomiye müdahalesini gereksiz gördüklerinden bahsetmiştik. Bunların yanı sıra, Klasik okula göre borçlanma da gereksizdir, yani borçlanmaya karşı çıkmaktadırlar. Klasikler giderlerin ve gelirlerin birbirine eşit olmasının gerekliliğini vurgulamışlar, bu vesileyle de bütçe denkliğini şart koşmuşlardır. Hatta daha da ileri giderek deflasyon (daralma) ve enflasyon (genişleme) zamanlarında dahi bütçe denkliğinin sarsılmaması tezini ileri sürmüşlerdir. Fakat günümüzde Klasik okulun bu tezinin aksine deflasyon ve enflasyon zamanlarında bütçe fazlası ya da bütçe açığı vermek suretiyle bu zamanların bertaraf edilebileceği düşünülmektedir. Deflasyonla mücadele etme noktasında ekonomiyi canlandırmak amacıyla harcama ya da yatırımlar artırılarak bütçe açığı politikası, enflasyonla mücadelede ise zaten ısınan ekonomiyi dizginlemek amacıyla daraltıcı politikalar ya da bütçe fazlasına yönelik politikalar uygulanmaktadır.⁷⁹

Klasik okulun temsilcileri kriz yaşanan zamanlarda harcamaların kısılması ve gelirlerin yükseltilmesi suretiyle bütçe denkliğinin muhafaza edilmesi gerektiğini düşünürler. Fakat kriz zamanlarında vergi oranlarının artırılarak vergi gelirlerinin yükseltilmesi pek mümkün görünmemektedir. Çünkü ekonomik alanda yaşanan küçülme vergi matrahlarını da küçültmüştür. Küçülen matrahlarla beraber vergi oranlarının yükseltilmesi krizi daha da içinden çıkılamayacak bir hale sürükleyecektir. Ayrıca, bu dönemde harcama yani giderlerin azaltılması da çok mümkün değildir. Harcamaların azaltılması ekonomideki mevcut talebi de daha da azaltarak durgunluğu bir hayli

⁷⁸ Tekin Akdemir, M. Fatih İlgün, “Kamu Borçlanması Sınırlarının Kamu Harcamalarının Bileşimi Üzerindeki Etkileri: Avrupa Birliği Ülkelerine Yönelik Ampirik Bir Değerlendirme”, *Ankara, Maliye Dergisi*, S. 160 (2011), s. 180.

⁷⁹ Ömer Yılmaz, Alaattin Kızıltan, Vedat Kaya, “İktisadi Kriz Kuramları, Finansal Küreselleşme ve Para Krizleri” *Kayseri, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S. 24 (2005), ss. 77- 78.

artıracaktır. Anlatılanlar ışığında kriz zamanlarında bütçeyi denk tutmak maksadıyla durgunluğa daha da yol açacak politikalar seyretmek doğru bir karar olmayacaktır.⁸⁰

Ekonomide enflasyonist etkilerin baş gösterdiği zamanlarda, ekonomideki ısınmanın önüne geçilmesi önemlidir. Bunu yaparken de harcamaları kısıcıcı politikalar uygulanmalı; vergi oranlarını artırıcı, bütçe fazlası veren politikalardan yararlanılabilir. Vergi politikalarını ekonomideki dalgalanma zamanlarına göre belirlerken çok dikkatli olunmalıdır. Bir başka deyişle, vergi politikasıyla ekonomiye yön vermeye çabalanırken servet dağılımında bir değişmeye sebebiyet verilebilir. Örnek vermek gerekirse, ısınan bir ekonomide talebi kısmak maksadıyla vergiler artırılabilir. Ancak artan vergilerin dolaylı ya da dolaysız vergilerden olması gelir dağılımında adaleti ve vergi adaletini etkileyecek bir meseledir. Bir başka önemli olgu da artırılan vergilerin ne zaman tesir göstereceğidir. Dolaylı vergilerde yapılan artıştan anında geri dönüş almak mümkün iken, dolaysız vergilerde yapılan artıştan daha geç etki sağlanabilir. Bunların yanı sıra, ekonomideki ısınmanın sebebi yatırımlardan kaynaklanıyorsa, bunu giderici vergi önlemleri devreye girmelidir. Ancak bu da büyüme ve işsizlik gibi temel makro meseleler üzerinde etkili olacaktır.⁸¹

Keynesyen okulun temsilcileri ekonomik dengenin sağlanması ve ekonomide zaman zaman yaşanan dalgalanmalara karşın bütçe gider ve gelirleri ile müdahalenin meşruluğunu savunmaktadır. Temel amaçları, ekonomik dalgalanmaların bertaraf edilmesinde kamu maliyesinden bir araç olarak yararlanmaktır. Klasik okulun müdahalesini reddeden bu görüşe fonksiyonel maliye adı verilmektedir.⁸²

Maliye politikasını bir bütün olarak düşünmeli ve tüm araçlarıyla değerlendirmeliyiz. Bir başka anlatımla; maliye politikası inşa edilirken kamu harcamaları, kamu gelirleri, kamu borçlanması ve hatta bütçe teorileri birbirini besleyecek ve ahenk oluşturacak biçimde tasarlanır. Karşılaşılan ekonomik ortama göre bahsettiğimiz bu bütün ve ahenk ortama göre şekillendirilir. Bunun yanı sıra, ekonomide izlenen maliye politikası yanında para politikasıyla da bunu desteklemek yerinde bir karar

⁸⁰ Yılmaz, Kızıltan, Kaya, a.g.m., s. 82.

⁸¹ Yılmaz, Kızıltan, Kaya, a.g.m., ss. 82- 83.

⁸² Yılmaz, Kızıltan, Kaya, a.g.m., ss. 83- 87.

olacak ve ulaşılmak istenen amaca yaklaşmak daha kolay olacaktır. Aynı zamanda, uygulanan maliye politikasının başka bir makro gösterge üzerinde yaratacağı negatif etkiyi ortadan kaldırma noktasında da yararlıdır.

7. MALİYE POLİTİKASI SINIRLARI

Maliye politikalarının uygulanmasında, uygulayıcıların ve maliye politikasının işlevleri ve etki alanı bazı unsurlar tarafından sınırlanmakta olup bunlar aşağıda açıklanmaya çalışılmıştır:

7.1. İŞLEMSEL SINIRLAR

Maliye politikasının uygulama ayağında oluşan kısıtlar olup bunları iki Şekilde incelemek mümkündür. Birinci sorun veya sınır, maliye politikasının kullandığı araçların etki derecelerinin tespit edilmesidir. nk devlet in maliye politikalarından beklediği hedefler ile olası bir dalgalanma ya da istikrarsızlık durumunda maliye politikalarının yapısı teorik olarak tespit edilebilmektedir. Fakat belirlenen bu politikaların hangi ölçülerde kullanılacağını belirlemek oldukça g olabilmektedir. Örneğin; ekonomide yaşanan bir durgunluğun giderilmesinde kamu harcamalarının artırılarak hareketlilik sağlanmaya çalışılması ilk uygulamaya alınacak önlem olarak ideal bir çözüm gibi kullanılabilir. Ancak bu önlem alınırken kamu harcamalarının ne kadar artırılacağı, hareketlilik sağlamak üzere kamu harcamalarının ne kadarlık süreyle artırılacağı ve ne zaman sonlandırılacağını tespit etmek zordur. Ayrıca ekonomideki durgunluk bahsi geçen yöntemle aşılamazsa kamu açığı yaşanması ve vergi gelirlerinin verimsiz erimesi söz konusu olabilecek ve kriz daha da derinleēebilecektir.⁸³

İŞlemsel sınırlardan bir diğerisi de, gecikme veya zamanlama sorunun yaşanmasıdır. Maliye politikaları uygulanırken piyasa ve makroekonomik duruma göre harekete geçilmektedir. Bu nedenle önce hadise meydana gelmekte, ardından maliye politikası devreye alınmaktadır. Bundan dolayı her aşama da bir gecikme yaşanmaktadır.

⁸³ İsmail Türk, *Maliye Politikası: Amaçlar, Araçlar ve ağdaş Bütçe Teorileri*, 26.b., Ankara: Turhan Kitabevi, 2015, ss. 24- 33.

Esasında önleyici politikalar oluşturulmakla birlikte daha önceden sınanmamış veya görülmemiş bir durumun yaşanması halinde gecikme muhakkaktır.⁸⁴ Çünkü deyim yerindeyse ekonomik bağışıklık sistemi için önceden elde edilmiş bir deneyim bulunmamaktadır. Gecikmeler ise tanıma sürecinde, uygulama sürecinde ve tepki verme sürecinde olmak üzere üç aşamada yaşanmaktadır. Bu gecikmeler nedeniyle çözüme yönelik maliye politikalarının devreye alındıktan sonra etkisizliğe neden olabilmektedir.

7.2. YAPISAL SINIRLAR

Maliye politikasının en temel amacı makro ölçekte istikrarı sağlamak ve sürdürmek olmakla birlikte ekonominin içinde bulunduğu durum bu amacın gerçekleşmesine engel olabilmekte veya hedeflenen politikaların tam olarak aktive edilememesine neden olabilmektedir. Örneğin; ekonomik istikrarsızlık durumunun derinliği, yüksek işlem maliyetleri, kalkınma düzeyindeki gerilik, arz ve talep katılığı, bürokratik sorunlar, yolsuzluk, verimsizlik, eğitimsizlik vb. sıralanabilir.⁸⁵

7.3. POLİTİK SINIRLAR

Ekonomik istikrarın sağlanması sürecinde (örneğin vergi artışı, kısıtlamalar, kemer sıkma vb.) alınan önlemler bazen vatandaşlarca olumsuz tepkilerle karşılanabilmektedir. Önlemleri devreye alan/alacağını ileri süren siyasiler veya siyaset kurumları üzerinde ve daha çok da iktidarlar üzerinde oy kaybetme riski maliyeti oluşmaktadır. Bu nedenle, çözüm amacıyla alınan/alınacak önlemler oy kaybına neden olacağından siyasiler bu tür tedbirleri almaktan geri durabilirler. Bunun neticesinde de maliye politikasının politik sınırlama ile etkinliği azalabilir. Örneğin; yüksek enflasyon dönemlerinde vergi artışı uygulanabilecek çözüm yöntemlerinden biri olarak ileri sürülmekle birlikte oy kaybı endişesi ile siyasiler buna yanaşmayabilir.

7.4. MERKEZİ VE MERKEZ DIŞI İDARELERİN UYUMU

Merkezi ve yerel idarelerin uyumu kısıtında ise durumu iki açıdan ele almak mümkündür: Birincisi, merkezi idarenin güçlü ve etkin olduğu sistemlerde maliye

⁸⁴ Türk, a.g.e., ss. 24- 33.

⁸⁵ Türk, a.g.e., ss. 24- 33.

politikaları daha çok merkezi yönetimce belirlendiğinden merkez/yerel uyumsuzluğu daha az görülebilir. Ancak idari ve mali anlamda güçlü bir özerkliğe sahip olan yerel yönetimler ağırlıklı olarak oy kaybı endişesi ile maliye politikalarının uygulanmasında esnek davranabilirler. Bu da merkezi maliye politikalarının delinmesine neden olabilir.⁸⁶

8. İKTİSADİ OKULLAR BAĞLAMINDA MALİYE POLİTİKALARINA BAKIŞ

8.1. KLASİK OKUL

Klasik okul öncelikle tüm ekonomik birimlerin rasyonel davrandığını ve kendi yararlarını en çoklaştırmaya gayret ettiklerini ileri sürer. Fiyatların esnek bir yapıda olduğunu, ekonomide tam rekabet koşullarının geçerli olduğunu, ekonomik ajanların eksiksiz enformasyona sahip olduğunu ve istikrarın kendiliğinden oluşacağını savunur. Klasik okula göre kısa ve uzun dönem ayrımı olmaksızın ekonomi her zaman tam istihdamdadır. Bunun yanı sıra her arzın kendi talebini yaratacağını yani Say yasasını kabul ederler. Ayrıca Klasikler, toplam talebin milli gelir üzerinde etkili olmadığını, yani parasal parametrelerin reel parametreler üzerinde tesir gösteremeyeceğini, hatta olası bir şokun ertesinde dahi piyasaların hiçbir müdahale gerekmeksizin yeniden dengeyi bulacağını iddia ederler.

Klasik okul, bir maliye politikası aracı olan kamu harcamalarının analizinde harcamanın hangi yollarla ya da kaynaklarla karşılandığını önemser. Eğer söz konusu kamu harcaması borçlanarak karşılanmış ise faiz hadleri yükselecek bu da yatırım ve tüketimi azaltacaktır. Bahsi geçen kamu harcaması özel sektörün yapacağı yatırımı dışlayacak ve milli gelirden bir artış yaratmayacak, yalnızca bileşenini değiştirecektir. Kamu harcamaları para basılmak suretiyle karşılanır ise bu sefer durumdan fiyatlar genel seviyesi etkilenecek, ancak söz konusu harcama ile yine milli gelirden herhangi bir artış olmayacaktır. Bir başka anlatımla, kamunun uyguladığı harcama politikaları etkili olmayacak ve dolayısıyla maliye politikaları tesirini yitirecektir. Burada yalnızca vergi

⁸⁶ Türk, a.g.e., ss. 24- 33.

politikalarının arz yönlü dönüşümler sağlayabilmesi bir miktar milli geliri artırma yolunda olumlu etkiler yaratabilecektir.⁸⁷

Ekonomi hem fiyatların hem ücretlerin esnek olması nihayetinde herhangi bir şok yaşansa bile kendiliğinden dengeye ulaşacaktır. Bu durumda devletin ekonomiye müdahale etmemesi gerektiğini ifade ederler. Dahası sosyal politikaların da ekonomide daha büyük istikrarsızlıklara sebep olacağını düşünürler. Bütçenin denk olması gerektiğini ve kesinlikle borçlanılmaması gerektiğini vurgularlar.⁸⁸

8.2. KEYNESYEN OKUL

1929 Büyük Ekonomik Buhranı'yla beraber Klasik okulun ekonomik alanı açıklayan iddialarına karşı güven yitirilmiştir. Klasik okulun varsayım ve iddiaları ciddi şekilde sorgulanmaya başlanmıştır. Onlara göre “ekonomi kendi kendine dengeye gelecek” tezi değerini yitirerek devletin ekonomiye müdahalesinin faydalı olabileceğine yönelik görüş hâkim olmuştur. Büyük Buhranla beraber Klasik okulun savunduğu fikirlerin çürümesi ile birlikte Keynesyen görüş etkinlik kazanmıştır. Keynesyen okul fiyat ve ücretlerin esnek olmadığını, iktisadi dengenin tam istihdamın altında tezahür ettiğini, Say kanununun geçerli olmadığını, milli gelirin esasen toplam talep tarafından saptandığını, parasal değişkenlerinde reel değişkenleri etkileyebileceğini ileri sürmüştür. Keynesyen okul ekonominin doğal olarak istikrarsız olduğunu savunur. Ekonomide şoklar gerçekleştiğinde ekonomi kendiliğinden dengeye gelememekte, devlet müdahalesi zaruri olmaktadır.

Keynesyen okula göre devlet kamu harcamalarını artırmak ya da vergi oranlarını azaltmak suretiyle genişletici bir maliye politikasını hayata geçirdiğinde milli gelirden bir artış olabilir. IS eğrisinin sağa kayması suretiyle faiz oranlarında ve milli gelirden yükselme meydana gelir. Ancak, Klasik okulun bahsettiği dışlama etkisi durumu Keynesyen okula göre geçerli değildir. Bunun yanı sıra, Keynesyen okul bireylerin tüketimlerinin cari kazançlarına kuvvetli biçimde bağlı olduğunu iddia eder. Bu yolla,

⁸⁷ B.Snowdon, H.Vane, *Modern Macroeconomics Its Origins, Development and Current State*, England: Edward Elgar Publishing Limited, 2005, ss. 36- 39.

⁸⁸ Snowdon, Vane, a.g.e., ss. 36- 39.

vergi oranlarında yapılacak indirim sayesinde bireylerin tüketimlerini artırmaları beklenebilir.⁸⁹

Keynesyen okul, tam istihdam düzeyine daha çabuk ulaşabilmek amacıyla efektif talebe müdahale edilmesi gerektiğini savunur. Keynesyenlere göre toplam talep milli gelir ve istihdam düzeyi üzerinde doğrudan etkili durumdadır. Bu noktada ekonomide yaşanan spesifik dönemlerde veya bazı şok dönemlerinde Klasiklerin aksine devletin ekonomik alana müdahalesini savunur, müdahale edilmeyen zamanı da maliyet olarak değerlendirirler. Bu müdahaleleri yaparken maliye politikası vasıtalarını daha yararlı bulurlar. Maliye politikasının enstrümanlarının toplam talebi doğrudan uyardığını savunurlar.⁹⁰

Keynesyen okul, Klasik okulun denk bütçe varsayımını eleştirerek, fonksiyonel maliye yaklaşımı çerçevesinde sağlam maliye düşüncesinin bireyler üzerinde uygulanması gerektiğini ifade eder. Bu da toplam talebi uygun bir seviyede tutmak amacıyla kullanılır. Keynesyen okula göre ekonomi de dönemsel görülen etkiler bertaraf edilmelidir. Örneğin, toplam talepteki bir noksanlık kamu harcamaları artırılarak giderilir ya da vergi oranları düşürülür.⁹¹

Keynesyen okula göre ekonomideki herhangi bir şoka karşı anında müdahale edebilmek için bağlayıcı politikalardan uzak durulmalıdır. Bir başka ifadeyle, mali kurala bağlı kalma anlamında şok vs. durumlarında ekonomik alana müdahale edememek ciddi refah kayıplarına neden olabilmektedir.⁹²

8.3. MONETARİST OKUL

Para ve para politikalarının önemine dikkat çekerek Keynesyen okulu eleştiren Monetarist okul Milton Friedman liderliğinde 1950' li senelerde ortaya çıkmıştır. Paranın miktar teorisini yeniden değerlendiren Milton Friedman sürekli gelir hipotezi, doğal

⁸⁹ T.R. Froyen, *Macroeconomics: Theories and Policies*, 7. eds, U.S.A.: Prentice-Hall International Inc., 2002, ss. 344- 351.

⁹⁰ Froyen, a.g.e., ss. 344- 351.

⁹¹ Froyen, a.g.e., ss. 344- 351.

⁹² Froyen, a.g.e., ss. 344- 351.

işsizlik, adaptif beklentiler gibi olguların da öncüsüdür. Monetarist okul para talebinin sabit olmasa da istikrarlı şekilde ifade edilebileceğini, tüketimin cari gelirle değil sürekli gelirle ilişkili olduğunu savunur.

Monetarist okulun düşüncesinde reel olmayan (nominal) gelirin saptanmasında temel değişkendir. Onlara göre para arzındaki değişimler nominal gelirden değişikliğe sebep olmaz. Para arzındaki değişimler uzun dönemde fiyatlar genel düzeyi gibi nominal değişkenleri etkiler iken kısa dönemde gelir ve istihdam üzerinde tesir sağlayabilir. Friedman' a göre işsizlik sürekli para politikasından yararlanılarak azaltılamaz. Monetaristlere göre Phillips eğrisi uzun dönemde de dik konumdadır. Monetarist görüş ekonomideki istikrarsız yapının nedenini para arzının düzensiz biçimde kullanılması olarak açıklamaktadır.⁹³

Monetaristler maliye politikasının ekonomi üzerindeki tesirinin oldukça düşük olduğunu kanaatindedir. IS-LM analizi ile bunu açıklayalım: Monetaristlere göre, yatırım talebi faiz oranındaki değişimlere karşı çok hassastır. Dolayısıyla Keynesyen okulun tersidir. Bu sebeple IS eğrisinin tahmin edilenden daha yatık olduğunu ileri sürerler. LM eğrisinin ise daha dik olduğunu, bunun nedeninin ise para talebinin faiz esnekliğinin küçük olması şeklinde açıklarlar. IS-LM eğrilerinin konumu bahsettiğimiz biçimde olduğunda kamu harcamaları ile yani genişletici maliye politikası uygulaması ile faiz hadleri artacak ve gelir artışı beklenen kadar olmayacaktır. Bunun açıklaması, Monetaristlerin görüşüne göre maliye politikasının “dışlama etkisi” ne sebep olmasıdır. Ayrıca Monetaristler tüketimi sürekli gelirle ilişkilendirdiklerinden vergi politikasında yapılacak değişiklikler yekun talep üzerinde pek etkili olmayacaktır. Monetaristler bu durumu açıklarken maliye politikasının etkisizliği üzerinde durmak yerine para politikasının tesirinin önemine dikkat çekerler.⁹⁴

Monetarist okula dâhil iktisatçılar para politikasının değişmeyen bir büyüme rasyosu gibi kurala dayanan biçimde kullanılması gerektiğini önemle vurgularlar. Ancak maliye politikasını da tamamıyla ret etmezler. Kaynakların tahsis edilmesi ve gelir

⁹³ Michael D.Bordo, Anna J. Schwartz, “IS-LM and Monetarism”, *U.S.A., National Bureau of Economic Research*, Working Paper 9713 (2003), ss. 1- 3.

⁹⁴ Bordo, Schwartz, a.g.m., ss. 3- 7.

dağılımını düzenleme gibi hususlarda maliye politikasının yararlı olacağını düşünürler. Yapılacak bir kamu harcamasının toplumsal isteklere, ihtiyaçlara göre yapılmasının gereğine dikkat çeken Friedman, ekonomideki konjonktürel dönemlere göre kamu harcamalarının ya da vergi politikalarının değiştirilmemesi gerektiğini ifade eder.⁹⁵

8.4. YENİ KLASİK OKUL

Yeni Klasik okul Lucas, Sargent, Wallace ve Barro liderliğinde ileriye sürülen 1970'lerin sonlarında Monetarist okulun önemini kaybetmeye başladığı yıllarda doğmuştur. Monetarist okula yakın politika neticelerine erişen Yeni Klasikler, Klasik okulun devamı niteliğindedir. Yeni Klasik okulun Monetaristler'den ayrıldığı en önemli nokta; Monetaristlerde bekleyişlerin adaptif yani uyarlayıcı olması, Yeni Klasiklerde ise bekleyişlerin rasyonel olmasıdır. Keynesyen okulun düşüncelerinin ve politikalarının büyük başarısızlık olduğunu düşünürler.⁹⁶ Yeni Klasik okul rasyonel bekleyişler varsayımı, genel denge yaklaşımı, piyasaların devamlı temizlendiği varsayımı ekonomik ajanların kendi yararlarını en çoklaştıracak biçimde davranacakları şeklinde bir takım varsayımlara dayanmaktadır.

Rasyonel bekleyişler teorisinden bahsetmekte fayda vardır. Ekonomi içinde yer alan bireyler ulaşabildikleri yani mevcut tüm enformasyondan yararlanmak suretiyle beklentilerini şekillendirirler. Yalnızca geçmişe ait enformasyonu kullanmaz ve tüm enformasyondan yararlandıkları için de sistematik hata yapmazlar. Bu bağlamda politika üreticiler politika üretirken ekonomideki bu bireylerin tepkilerini de hesaba katmalıdırlar. Çünkü dikkate alınmadan uygulanan politikalar tahmin edilebildiği ve ona göre bireyler tarafından tepki verildiği için başarılı olamaz.

Lucas'a göre değişen politikalar doğrultusunda tepkilerde değişmektedir. Uygulanan bir politikanın tesirini ölçebilmek için ekonomideki bireylerin buna ne yönde tepki vereceklerini ve beklentilerini öngörebilmek gerekir. Lucas kritiği, aynı

⁹⁵ Bordo, Schwartz, a.g.m., ss. 14- 19.

⁹⁶ E.R. Lucas, T Sargent, "After Keynesian Macroeconomics.", U.S.A., *The Federal Reserve Bank of Minneapolis*, Quarterly Review, Vol. 3, No. 2 (1979), ss. 1- 5.

politikaların farklı zamanlarda uygulanmasının farklı neticeler ortaya koyabileceğini ifade etmektedir.⁹⁷

Lucas' a göre yalnızca fiyatlar ile alakalı beklenmedik değişiklikler gelir üzerinde bir değişmeye neden olabilir. Örnekle açıklayacak olursak; gerçekte meydana gelen fiyat seviyesi beklenen fiyat seviyesinin altında kalırsa gelir ve istihdam düzeyi düşecektir. Tekrar belirtmekte yarar vardır ki beklenen politikaların gelir ve istihdam üzerinde böyle etkileri olmayacaktır.

Özetle, Yeni Klasik Okula göre politikadaki beklenen değişimler kısa dönemde bile gelir ve istihdam üzerinde tesirli değil iken beklenmeyen politika değişimleri istihdam ve gelir üzerinde tesir sağlayabilir. Ancak beklenmeyen değişimlerin de gelir ve istihdama tesirleri kısa sürelidir.⁹⁸

Sargent ve Wallace rasyonel bekleyişler varsayımı altında politika uygulayıcıların konjonktür tersi bir politika takip etmesinin mümkün olmadığını savunurlar. Ayrıca, Sargent ve Wallace ekstrem bütçe açıklarının para politikasının uygulanması için bir baskı unsuru olduğunu ortaya çıkarmıştır. Para politikası uygulaması ve etkinliği bağlamında hükümetin bütçe açıklarına dikkat etmesi gerektiğini ifade etmişlerdir.⁹⁹

Maliye politikasının ne denli etkili olabileceği Ricardocu Denklik Hipoteziyle Barro tarafından irdelenmiştir. Ricardocu Denklik Hipotezi; kamu harcamalarının borçlanma ya da vergiler yoluyla karşılanmasında bir fark bulunmadığını iddia etmektedir. Başka bir deyişle, kamu harcamalarını sabit kabul ettiğimizde vergilemenin farklı bir zamanda yapılması ekonomik aktivite için önem arz etmemektedir. Çünkü bireyler vergilerin güncel değerleriyle ilgilenmektedirler. Örnekle açıklayacak olursak; kamu harcamalarını sabit kabul ettiğimizde vergi oranlarında bir düşüş yapmak suretiyle bütçe açığı şişirilirse, bireyler gelecekte vergi oranlarının artırılarak yani açığın kapatılması için gelecekte daha yüksek vergilendirileceklerini varsayarlar. Kişiler bu durumda tasarruflarını yükseltip, tüketim harcamalarını düşürürler. Bu yönden

⁹⁷ Lucas, Sargent, a.g.m., ss. 1- 5.

⁹⁸ Lucas, Sargent, a.g.m., ss. 1- 5.

⁹⁹ J.R. Barro, *The Neoclassical Approach to Fiscal Policy*, U.S.A.: Basil Blackwell, 1989, s. 204.

irdelendiğinde maliye politikasının bir istikrar yaratma vasıtası olarak kullanılması güç görünmektedir.

Ricardocu Denklik Hipotezine karşı birçok eleştiri yapılmış olmakla birlikte bu hipotezin geçersiz olduğu ileri sürülmüştür. Ricardocu Denklik Hipotezinin yararlandığı temel teorilerin bazılarının tutarsız olduğu vurgulanmıştır.¹⁰⁰ Vergilerin Ricardocu Denklik Hipotezinin iddia ettiği gibi götürü değil bozucu olması, fertlerin borçlanma faiz oranlarının devletinkiyile aynı olma olasılığının düşük olması, ömür döneminin sınırlı olması, enformasyon eksikliği vb. sebeplerle Ricardocu Denklik geçerli olmayabilir.¹⁰¹ Bunlara ilave olarak Blinder, tüketicilerin yaptıkları harcamaları tüketimden daha yüksek tepki vermesi, ihtiyat saikiyle tasarruflar, miras gibi kavramların Ricardocu Denklik Hipotezini çürüttüğünü iddia eder.

Ricardocu Denklik Hipotezinin geçersiz olduğuna dair en iddialı husus gerçek vergilerin götürü değil bozucu nitelikte olduğunu fikrini onaylamaktır. Bu durumda, vergilendirmenin dönemi önemli hale gelmekte ve Ricardocu Denklik Hipotezinin geçerliliği kaybolmaktadır. Böylelikle, vergilendirmenin döneminde gerçekleştirilen değişikliklerle beraber temel makroekonomik değişkenler etkilenebilmektedir. Ancak, bu vergi oranlarının değiştirilmesinin istikrar sağlama maksadıyla kullanılabileceği anlamını taşımamaktadır.

Yeni Klasik Okul' a göre her ne kadar beklenmeyen politikaların gelir ve istihdam üzerinde tesirli olacağı düşünülse de bu durum istikrar sağlamak maksadıyla politika uygulanması anlamını taşımamaktadır. Yeni Klasikler toplam talebi yönlendirecek politikalar uygulamaya karşıdırlar ve bu politikalara gereksinim olmadığını düşünürler. Ekonomide yaşanan bir şok sonrası ekonominin kısa bir süre içerisinde dengeye geleceğini iddia ederler.

Yeni Klasik Okul temsilcileri bağlayıcı olmayan politikalardansa kurala dayalı politikayı yeğlerler. Kural olarak parasal genişleme rasyosu, nominal hasılanın artış

¹⁰⁰ L. Calmfors, *Fiscal Policy to Stabilise the Domestic Economy in the EMU: What Can Be Learned from Monetary Policy?*, Sweden: Institute for International Economic Studies, 2003, s. 5.

¹⁰¹ B.J. Heijdra, F. Van der Ploeg, *The Foundations of Modern Macroeconomics*, U.S.A.: Oxford University Press, 2002, ss. 139- 152.

rasyosu gibi oranları ele alırlar. Para politikasının geçerliliğine vurgu yaparlar ve bunun bir kurala bağlanması gerektiğini kabul ederler.

8.5. YENİ KEYNESYEN OKUL

Temelde Keynesyen okul olan Yeni Keynesyen okulun Yeni Klasik okula bir tepki mahiyetinde ortaya çıktığını söylemek yanlış olmaz. Bu okul Keynesyen teori üzerinde mikroekonomi temelleri kuvvetlendirmeyi amaçlar iken makroekonomik modellerin de genel denge bağlamında değerlendirilmesi gerektiğini ifade eder. Yeni Keynesyenlere göre ücretler ve fiyatlar Klasiklerin dediği gibi esnek değil yapışkandır. Ekonomik alanda aksak rekabetin hüküm sürdüğünü, piyasaların devamlı temizlenmediğini varsaymaktadırlar. Yeni Keynesyen okul temsilcilerine göre ücretler ve fiyatların yapışkan olduğu gerekçesiyle kısa dönem arz eğrisi yukarıya eğimlidir. Bu durumda toplam talepteki değişimler gelir ve istihdam üzerinde tesir sağlayabilir.

Yeni Keynesyenler, fiyat uyarlamalarındaki ufak maliyetlerin dahi ciddi makroekonomik tesirler doğurabileceğini, durgunlukların bir koordinasyon başarısı sağlanamadığından meydana gelebileceğini, fiyatların uyarlanmasındaki denge bozulmalarının fiyatlar genel seviyesinin farklılaşan ekonomik şartlara tepki sağlamada yavaş olmasına neden olduğunu ifade etmektedirler.¹⁰² Yeni Keynesyenler nitekim son dönemlerde, modellerinde ekonomik ajanların optimumuna erişilmesine yönelik davranışına yaslanan fakat fiyat/ ücret katılıklarının ve rekabetin var olduğu, “Dinamik Stokastik Genel Denge” yaklaşımını tercih etmektedirler.¹⁰³

Fischer, Taylor ve Phelps uygulanan para politikalarının rasyonel bekleyişler hipotezine dayansa bile, ücretlerin, fiyatların esnek olmaması dolayısıyla, istihdam ve gelir üzerinde tesirli olabileceğini ifade etmişlerdir. Yeni Keynesyenlere göre rasyonel bekleyişler hipotezine rağmen politikalar mutlak etkinsiz değildir. Yeni Keynesyen Okul politika bağlamında Yeni Klasiklere karşı çıksa da rasyonel bekleyişler hipotezini desteklemektedir. Yeni Keynesyen okulun temsilcilerine göre ekonomik bir şok

¹⁰² Gregory Mankiw, *Macroeconomics*, 5. eds., U.S.A.: Worth Publishers, 2003, ss. 509- 517.

¹⁰³ J. Gali, *Monetary Policy, Inflation, and the Buisness Cycle an Introduction to the New Keynesian Framework*, U.S.A.: Princeton University Press, 2008, s. 6.

yaşanmasının akabinde ekonomi hemen dengeye gelemmez. Bunun nedeni ücretlerin ve fiyatların yapışkan olmasıdır. Hükümet bu noktada ekonomik refahı artırıcı politikalarla bunu başarabilir. Hemen belirtmekte fayda vardır ki, Yeni Keynesyen Okul temsilcileri istikrar politikalarının istenmesi ve uygulanması hususunda hem fikir değildir.¹⁰⁴ Yeni Keynesyen Okul temsilcileri maliye politikası yerine para politikasının istikrar sağlama fonksiyonunun daha yüksek olduğunu düşünürler. Maliye politikasının daha çok olağandışı durumlarda istikrar amacıyla kullanılması gerektiğini ifade ederler.¹⁰⁵

Yeni Keynesyen Okul' un değerlendirmelerinde temelde faiz oranlarıyla bağlantılı olarak farklı kurallar bulunmaktadır. Yeni Keynesyen Okul' un temsilcileri para ve maliye politikalarının uygulanmasında kurallı politikadansa bağlayıcı politikaların değerli olduğu gibi hususlarda da ayrı fikirleri vardır.¹⁰⁶ Meşhur Taylor kuralı bağlamında kısa dönemli nominal faiz oranının enflasyon rakamının hedeflenen seviyeden ayrılmasına ve milli gelirin doğal milli gelirden ayrılmasına tepki göstermesi varsayılmaktadır. Taylor' un önerdiği maliye politikası kuralı bütçe fazlası ve üretim açığı gibi kavramların birbirine tepki verebildiği kurallardır. Başka bir ifadeyle, bütçe fazlalığının üretim açığına tepki gösterebilmesine imkânı olan bir kuralı savunur. Ancak tabi ki bu kuralların değişik şekillerde meydana getirilmesi de olağandır.

9. MALİYE POLİTİKALARININ DÖNÜŞÜMÜ

Küreselleşmenin ortaya çıkardığı bilgi ve iletişim üzerinde kurulu olan yeni ekonominin maliye politikaları üzerindeki etkileri göz ardı edilemeyecek bir gerçektir. Zira maliye politikalarının gündeme geldiği yıllardan bu yana teknoloji, bilişim ve iletişim gibi insanlığın yaşam biçimini değiştiren gelişmeler meydana gelmiştir. Bu değişimler hali hazırda küreselleşme kavramı altında ele alınmakla birlikte gelişen teknolojinin nereye varacağı veya daha başka neleri değişime tabi tutacağı tahmin edilememektedir. Nitekim içinde bulunduğumuz yıllarda Sanayi kavramı ileri sürülmekle birlikte hem küresel hem de ulusal ekonomilerde köklü değişimlerin başlayacağı

¹⁰⁴ Snowdon, Vane, a.g.e., s. 364.

¹⁰⁵J.B. Taylor, "Reassessing Discretionary Fiscal Policy", *U.S.A., Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 13 (2000), ss. 28- 30.

¹⁰⁶ Snowdon, Vane, a.g.e., s. 365.

öngörülmektedir. Dolayısı ile küreselleşmenin maliye politikalarına olan etkisinin bahsi geçen bu değişimler kapsamında öncelikle yeni ekonomi özelinde ele alınmasında yarar görülmektedir.

9.1. DEĞİŞEN EKONOMİNİN MALİYE POLİTİKALARINA ETKİLERİ

Maliye politikası, Klasik okulun yetersiz kaldığı 1930'lu yıllardan itibaren ekonomiyi durgunluktan çıkarma aracı olarak görülmüştür. “Laissez Faire” ilkesine dayanan Klasik iktisadın aksine, piyasanın devlet tarafından kamu harcamaları ve vergiler vasıtasıyla koordine edilerek toplam talebin artırılması görüşü ile ekonominin durgunluktan çıkarılacağı düşünülmektedir. Büyük Buhran'ın ardından Keynesyen İktisat politikaları geçerlilik kazanmaya başlamıştır. Keynesyen İktisat politikası konjonktürdeki dalgalanmalara bağlı olarak genişletici ya da daraltıcı politikalar uygulanması gerektiğini iddia etmektedir. İktisadi durgunluk dönemlerinde vergi oranlarında indirimlere gidilerek ve devlet harcamalarını artırarak durgunluğu bertaraf etmeyi hedeflemektedir. Bu durumun tam tersi olan iktisadi ısınma durumunda ise vergi oranlarının artırılarak kamu harcamalarının kısılması gerektiğini savunur. Ancak stagflasyon dönemine gelindiğinde Keynesyen politikalar değer kaybetmeye başlamıştır. Bunun sebebi Keynesyen politikaların stagflasyondan kurtulmak için yeterli olmamasından kaynaklanır. Örneğin durgunluktan kurtulmak için kamu harcamalarının yükseltilmesi iktisadi canlanma yaratamamış, aynı zamanda vergi kazançlarında azalma olduğundan vergi oranları düşürülmek bir yana yükseltilmiş ya da yeni vergilerle vergi kaybı azaltılma yoluna gidilmiştir. Bu durum ise durgunluğu körükleyici bir tesir yaratmıştır.¹⁰⁷

Keynesyen teoriden beklenen neticenin alınamamasının sebebini politik görebiliriz. Çünkü politikaların ardında oy kaygısı bulunmaktadır. İktidarlar seçimlerden önce ekonomik oy toplayabilmek için hükümet harcamalarını yükseltip, vergi oranlarını azaltırken, seçimin ardından ise harcamaları kısarak vergileri yükseltirler. Politika

¹⁰⁷ Salih Turhan, “Stagflasyon ve Maliye Politikası”, *İstanbul, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, C. 43 (1987), ss. 447- 451.

yapıcıların uyguladıkları genişletici maliye politikaları enflasyonist etkilere neden olarak, birincil amacı fiyat istikrarını sağlamak olan para politikasının da etkinliğini azaltmaktadır. Politika yapıcıların güdülerıyla şekillenen maliye politikasına ilişkin kamu açıkları ve borçları gibi göstergelerin, fiyat istikrarını gerçekleştirme amacıyla çelişmesi durumunda, güvenilirlik kaybolacağından para politikalarının da başarıya ulaşması mümkün olmamaktadır. Bu nedenle, maliye politikalarının disipline edilmesi, para politikalarının güvenilirliğini ve dolayısıyla etkililiğini sağlamanın önemli koşullarından biridir.¹⁰⁸

Maliye politikasının disipline edilmesi için alınması gereken önlemlerin başında, bütçe açıklarına ex ante kısıtlamalar getiren yasal ve anayasal düzenlemeler yer alır. Bu düzenlemeler arasında, bütçenin denk bağlanması kaidesi, bütçenin öncesinden kararlaştırılan makro programlarla tutarlı olmasına yönelik zaruriyet ya da borç almaya yönelik kanuni hudutlar yer almaktadır. Mali disiplinin sağlanmasına yönelik diğer bir önlem ise, bütçe prosedürlerinin şeffaflaştırılmasıdır. Mali şeffaflığın bulunmaması halinde, merkezi ve yerel yönetimler veya kamu teşebbüsleri tarafından, mali disiplini sağlayacak en katı yasal düzenlemeleri bile etkisiz hale getirebilecek bir takım yollar bulabilirler. Bütçe prosedürlerinde şeffaflığın olmayışı, yönetimin (vekil), yasama organı veya halk tarafından (asil) denetlenmesini de imkânsız hale getirmektedir. Dolayısıyla, şeffaflık ve hesap verebilirlik koşulları, para politikalarında olduğu gibi mali disiplinin sağlanmasında da son derece önemlidir ve mutlaka bu koşulları içerecek düzenlemelere yer verilmesi gerekmektedir.¹⁰⁹

Burada bilgi ve iletişim teknolojilerinin ortaya çıkardığı yeni bilgi sistemlerinin tesiri ve denetim rolünden söz etmek gereklidir. Çünkü yararlanılan yenilenmiş enformasyon sistemleriyle, kamuda hesap verilebilirlik noktasında değerli bir atılım sağlanmıştır. Hesap verilebilirliğin artışıyla beraber kamuda gerek piyasa ajanlarına gerekse halka karşı daha mesuliyet sahibi bir tavır almaya başlamıştır. Neticede, bu ilkeyle beraber halkın ve piyasa ajanlarının kamu hakkında erişebildiği enformasyon hızı

¹⁰⁸ Turhan, a.g.m., ss. 452- 454.

¹⁰⁹ H. Bülent Kantarcı, Rıdvan Karacan, "Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi", *Ankara, Maliye Dergisi*, S. 155 (2008), ss. 145- 146.

ve miktarı yükselmiştir. Siyasi iradenin ortaya koyduğu politikaların muvaffakiyetinin halkın itimadına bağlı olacağını ifade etmek yanlış olmayacaktır. Enformasyona ulaşma hızı ve kabiliyeti dikkate alındığında, politika yapıcılar, politika üreteceklerinde, bunların başarısını temin edebilmek maksadıyla politikaların neticelerini halka doğru zamanda ve hakikate uygun biçimde iletmek zarurietini içersindedirler. Bununla beraber, siyasi iradenin uyguladıkları politikaların neticeleri incelikleriyle izlenebilir. Özetle, enformasyona erişim kabiliyeti ve hızının yükselmesi kamuda hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın yükselmesine vesile olarak maliye politikaları üzerinde de tesirli olmaktadır.¹¹⁰

Maliye politikası uygulamalarının da şeffaf, hesap verebilir ve kurala bağlı bir şekilde yürütülmesinin ekonomik büyümeyi olumlu yönde etkileyeceği açıktır. Ancak, hükümetlerce uygulanan maliye politikasının büyümeyi teşvik edebilmesi için, bu koşullar yeterli olmamaktadır. Uygulanacak olan maliye politikasının ekonomik durumla tutarlı ve içsel bütünlüğe de sahip olması gerekmektedir. Kamu harcamalarının, vergi oranlarının ve borçlanma politikalarının büyüme performansını nasıl etkilediğinin dikkate alınması gerekmektedir. Kamu harcamalarının finansmanı, vergileme ve borçlanma yoluyla sağlanmaktadır. Özellikle maliye politikasının vergi ayağı ekonominin büyüme performansı üzerinde olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Bir ülkede yaşamını sürdüren bütün vatandaşların iktisadi, sosyolojik ve siyasi davranışlarının ve faaliyetlerinin temelinde vergiler bulunmaktadır. Devlet giderlerinin karşılanması ile beraber sonsuz olmayan referansların etkili ve verimi yüksek biçimde dağıtımında, toplumdaki gruplar ve faaliyet kolları arasında vergi yükünün dengelenmesinde, çabuk ve dengeli büyümenin yanında ulusal gelirin yükseltilmesinde, bölge bazında ahenk sağlamada ve başat makro gayelere erişilmesinde akılcı bir vergi rejiminin ehemmiyeti tartışılmazdır.

Devlet giderlerinin devamlı yükselmesi, bazı gelir yaratacak kaynakların eski değerini yitirmesi, devamlı yeni vergilerin konmasına sebebiyet vermektedir. Netice olarak, yeni konan vergiler ile önceden konan vergiler arasında bir çelişme olacaktır.

¹¹⁰ Mahmut Akpınar, “Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu”, *Isparta, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 16, S. 2 (2011), ss. 236- 238.

Çünkü yeni vergilerin önceki vergileri bütünleyici ya da zedeleyici nitelikte olup olmayacağı tartışması doğacaktır.¹¹¹

Maliye politikasının vergileme ayağında meydana gelen bu tartışmaları bertaraf etmek için dönem dönem “vergi reformu” uygulamaları ile karşı karşıya kalınmaktadır. Aynı zamanda bu reformlarla, vergisel yükü düşürmek ya da vergi sisteminin karmaşık yapısını revize etmek gibi gayelerde bulunmaktadır. Vergi düzenlemelerinde önemli nokta bu düzenlemelerin vergi ilkeleriyle bağdaşmasıdır. Düzenlemeler ilkelerle bağdaşmadığında vergi idaresinden de, mükelleflerden de tepki çekeilmekte, bu durum da beşeri, iktisadi ve fiskal bakımdan negatif tesirlere sebebiyet vermektedir. Ekonomiyi olumsuz yönde etkileyecek durumlara karşı optimal bir vergileme sisteminin kurulması, maliye politikasının başarısında oldukça önemlidir. Bu bağlamda, bir vergi sisteminin etkin bir biçimde düzenlenmesi, kamu ekonomisi içerisinde de merkezi bir yer teşkil etmektedir. Optimal bir vergileme ise, ekonomik kararlara müdahaleyi minimize eden, bireyler arasında oldukça adaletli bir şekilde dağıtılan, vergi mükellefleri açısından vergi ödemenin ve vergi daireleri açısından da vergi toplamanın maliyetini mümkün olduğunca azaltan bir vergilemedir.¹¹²

İnternetin hızla yaygınlaşmasına paralel olarak e-ticaret işlemlerinin hacmi de her geçen gün artmaktadır. Bu nedenle e-ticaret işlemlerinin vergilendirilmesi oldukça önemli bir sorundur. Herhangi bir sınırlamanın ve engelin bulunmadığı e-ticaretten elde edilecek kazançlarda vergilemenin ne şekilde yapılacağı tartışma konusu olmaktadır. Vergilendirme hususundaki problemler gerek vasıtasız gerek vasıtalı vergiler için geçerlidir. Vasıtasız vergilerde, mükellefin sürekli yerleşim yeri ve vergiye konu kazancın mahiyeti (özellikle küresel ticari net work ağları, küresel ticari/ mali hareketler ve ülke/ yerel bazında) problem oluşturmaktadır. Sanal mecrada ticaretle uğraşan kişilerin sürekli yerleşim yerlerinin ve kimliklerinin tespiti ve kazançlarının seyrini takip etmek zordur. Bunun yanı sıra bir ürünün sanal ortamdaki fiyatıyla raf fiyatları farklılık arz

¹¹¹ Birol Karakurt, Tekin Akdemir, “Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri”, *Ankara, Maliye Dergisi*, S. 158 (2010), ss. 227- 233.

¹¹² Ahmet Tekin, “OECD Ülkelerinde Yapılan Vergi Reformlarının Değerlendirilmesi”, *Kütahya, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 26 (2010), ss. 54- 57.

edeceğinden arada oluşacak kazanç farklılığının miktarını belirlemek neredeyse imkansız olacağından bunların vergilendirilmesinde de eşitsizlik, vergileme bakımından vergi kazanç kaybı olması da muhtemeldir.¹¹³

Bu bağlamda e-ticaret işlemlerinin hacminde ortaya çıkan büyük çaplı artışlar, vergilerin toplanmasında bazı güçlükler neden olmaktadır. Dijital işlemlerin vergilendirilmesinde yaşanan en önemli problem, kayıtların fiziki belgeler yerine dijital ortamlarda tutulması sonucunda ticari kayıtların takip edilmesinin güçleşmesidir. Diğer taraftan elektronik paranın ticari ödemelerde reel paranın yerini almaya başlaması da vergilemede bazı sorunlar doğurmaktadır. Bu sorunlar özellikle elektronik ödemelerin kayıt altına alınmadığı durumlarda ortaya çıkmaktadır. İşlemlerin kayıt altına tam olarak alınmaması veya etkin bir şekilde kaydedilmemesi sonucunda, verginin etkin toplanmasında birtakım riskler ortaya çıkabilmektedir. Dolayısıyla e-ticaretin vergilendirilmesinde temel problem, e-ticaret işlemlerinin etkin ve güvenilir bir biçimde kayıt altına alınmamasıdır. Bunun için hükümetlerin e-ticaretin vergilendirilmesine ilişkin daha kapsayıcı ve daha işlevsel yasalar çıkarması, e-ticaret işlemlerinin denetimini yapacak kurumlar oluşturması ve bunların etkinliklerinin artırılması gerekmektedir. Ancak, böyle yapılarak yapılan her e-ticaret işleminin kayıt altına alınması sağlanabilir. Bu nedenle e-ticaret işlemlerinin etkin bir şekilde vergilendirilebilmesi oldukça önemlidir.¹¹⁴

Bilgi ve iletişim teknolojisinde meydana gelen yenilikler, ortaya çıkardığı birçok probleme karşılık vergi idarelerinin otomasyonu açısından birçok fayda da sağlamaktadır. Mükelleflerin vergi beyannamelerini elektronik ortamlarda verebilmesi, beyannamelere yönelik işlemlerin bilgisayarla yapılabilmesi, mükellefe yönelik enformasyonların bilgisayar ortamında izlenebilmesi ve denetimlerin elektronik destekle beslenmesi bu yararlarından sadece bazılarını oluşturmaktadır. Bütün bu yenilikler neticesinde, geleneksel ekonomide vergi idaresinin bilgisi dışında kalan gelir, harcama ve servetlere ilişkin

¹¹³ Neslihan Coşkun, “Elektronik Ticarete Vergilendirme Sorunları ve Uluslararası Düzeyde Çözüm Arayışlarının Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, *Adana, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 14, S. 1 (2005), ss. 153- 156.

¹¹⁴ Coşkun, a.g.m., ss. 156- 167.

bilgilere ulaşılması mümkün olacaktır. Dolayısıyla özellikle yükselen piyasa ekonomilerinin en büyük baş ağrılarından birisi olan, kayıt dışı ekonomi sorunu önemli ölçüde halledilmiş olmaktadır. Çünkü söz konusu ekonomilerde kayıtlı ekonomiden uzaklaşmasının başat nedeni, vergi idarelerinin mükellefleriyle ilgili eksik enformasyona sahip olmalarıdır. Oysa, teknolojideki gelişmeler mükelleflerle ilgili enformasyona ulaşmada kolaylık sağlamakta ve enformasyona erişme maliyetlerini de azaltmaktadır. Bu yolla, ülkelerin vergi kazançlarını artırması da mümkün olabilecektir.

9.2. KÜRESELLEŞME SONRASI EKONOMİK PERFORMANS VE DEĞİŞEN MALİYE POLİTİKALARI

Maliye politikalarının oluşturulması ve yürütülmesinde devletin ekonomiye karışmasının azaltılması, kamunun küçültülmesi, özelleştirmeler, ayarlamalar ve dış ticaretin serbestleştirilmesi mali küreselleşmenin yayıldığı ve kendini gösterdiği başlıca hususlardır. Bu kapsamda ulusal maliye politikaları küreselleşme ile birlikte veya literatürde kullanılan küreselleşme sonrası meydana gelen bakış açıları iktisadi politikaları kökten farklılaştırmış veya daha kesin bir dille iktisatta politikasızlaşmaya sebebiyet vermiştir.

Bairoch and Kozul-Wright (1996)'a göre küresel finansal serbestleşmeyle beraber Sermayenin ulusal sınırlarını aşarak ülkeler arasında gezmesi, teknolojinin gelişimiyle rekabetin kızışması, ulusal politika yapıcılarının kuvvetini ciddi manada törpüledi. Küreselleşmeyle beraber, gerek ulusal gerek uluslararası işlemlerin liberalizasyonunun yanı sıra, iktisadi faaliyetlere yön verme noktasında devletin rolü küçülmüştür.¹¹⁵

Ekonomik faaliyetleri yönetmede yani maliye politikalarını uygulamada devletin rolü küreselleşme baskıları altında hali hazırda azalmış ve devlet denetimi veya devletin rolü kısıtlanmaya başlanmıştır. Küreselleşmenin maliye politikaları üzerindeki belki de en belirgin etkisi, maliye politikalarını açığa düşürmüş olmasıdır denilebilir. Çünkü maliye politikaları ulusal ya da yerel programlardan oluşmakta olup küresel alanda

¹¹⁵ Paul Bairoch, Richard Kozul- Wringht, "Globalization Myths: Some Historical Reflections on Integration, Industrialization and Growth in the World Economy", *UNCTAD*, No. 113 (1996), ss. 4- 7.

herhangi bir denetim ve yönlendirme yapamamaktadır. Bu nedenle küresel düzeyde meydana gelen her türlü gelişme ulusal maliye politikalarını işlevsiz hale getirebilmektedir. Çünkü iddia edildiğine göre küreselleşmenin geldiği nokta itibariyle dünyadaki insanların yarısının, ülkelerin de %30'unun kendine has iktisadi politikaları üzerinde mutlak denetimi bulunmamaktadır ya da küresel ekonomi politik, gelişmiş ülkelerden yapılan yönlendirmelere göre edilgen bir konumla yaşamını sürdürmektedir.

116

Bunun arkasındaki talimat ve görünür ya da görünmez prensipler ise Washington Konsensüsünden beslenmektedir. Gelişmiş ülkelere yönetilen ve Washington Uzlaşması (Konsensüsü)' na göre IMF ve Dünya Bankasının çalışanları ve araçlar niteliğindeki ajanlarla gelişmekte olan ülkelere ve Doğu Avrupa ülkelerine küresel ve bazen de siyasi maliye politikaları empoze etmektedir. Bu tip kurumlar tarafından önerilen politikaların da uygulamada bazı sorunları olsa da yerel veya ulusal bazda bunlara uyum borçlanmadan kaynaklanan baskı ile zorunlu hale gelmektedir. Bu nedenle maliye politikası bağlamında, ulusal tercih ve kararlar yerini küresel ajanlara göre uyarlamak veya değişmek zorunda kalmaktadır. Küresel mali kurumların yerel maliye politikalarına nüfuz etmesiyle birlikte ortaya çıkan önerilerin özünde de küreselleşmeye entegre olma yolunda, yeni nesil politikaların tamamen gerçekleşmesi mümkün olmasa da liberal ve piyasa uyumlu önerilerin olduğu görülmektedir.¹¹⁷

Küreselleşmenin maliye politikalarını baskılayan diğer bir etkisi de deregülesyon olmuştur. Deregülesyon ile birlikte istikrarsızlık, spekülasyon ve tekelleşme ya da gelirin tek elde toplanmasına yol açan bazı aksaklıklar yaşanmıştır. Özellikle büyük şirketlerin piyasalara giriş engeli yaratması, büyük şirketlerin ölçek ekonomileri neticesinde en çok istihdam yaratan KOBİ'lerin gelişmesi ve büyümesinin zorlaştırması ve yeni ürünlerin

¹¹⁶ İsmail Seyrek, "Küreselleşme Sürecinde İktisat Politikaları ve Yakınsama Tezi", *Ankara, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Özel Sayı (2012), ss. 177- 180.

¹¹⁷ Lance Taylor, "Editorial: The Review of the Liberal Creed-The IMF and the World Bank in a Globalized Economy", England: World Development, Vol. 25, No. 2 (1997), ss. 145- 148.

piyasada rekabet etmesi hem ulusal düzeydeki işletmeler için hem de kalkınma hedefinde olan ekonomiler için zorlaşmıştır.¹¹⁸

Bretton Woods sisteminin kuruluşundaki felsefe devletin gerek milli gerek uluslararası iktisadi rejimi regüle etmede temel rol oynaması konusunda bir genel kabul idi. Keynes'in teorisi onun entelektüel alt yapısını hazırlamıştır. Bu tutum artık tükenmiştir. Bunun sebebi sosyal demokratik Keynesyen politikaların artık eskisi gibi büyümeyi sürekli kılamaması ve işsizliği önleyememesidir. 1970'lerin Altın Çağı bitmiştir. Küreselleşme ile birlikte deregülasyon sürecinde çifte bir hareket söz konusu olmuştur. Önce deregülasyon sonra finansal istikrarsızlık, sosyal tansiyon birikmesi ve arkasından da deregülasyonun tersine olan istikrar sağlamaya yönelik gelişmiş ülkeler arasında tesis edilmeye çalışılan iş birliği ve yerel entegrasyonlar gelmektedir. 1970'lerin Altın Çağından sonra küresel çapta faaliyet gösteren çok uluslu şirketler ve uluslararası finansal piyasalar, az gelişmiş veya gelişmekte olan ekonomilerin liberalize edilmesi için baskılarını artırmışlardır. Diğer taraftan Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu vb. yapılar, politikalarını geliştirmemiş veya gelişme çabasında olan ülkelerin dış ticaret rejimi ve sermaye hareketlerinin liberasyonunu sağlamak için kurgulamışlardır.¹¹⁹

Uluslararası ekonomi, bir takım dramatik değişiklikler yaşamıştır. 1970'lerde petrol fiyatları daha önce hiç rastlanmadık bir şekilde artarken, birinci mal fiyatları hızlı bir düşüş gösterdi. Bu durum gelişmekte olan ülkelerin bir tarafta ithalata dayalı girdilerini pahalı hale getirirken, diğer tarafta ihracat gelirlerinin azalmasına yol açtı. Bir başka tarafta ise petrole dayanan kazançları yükselen Orta Doğu ülkelerinin Avrupa bankalarında biriktirdikleri fonları zor olmayan bir borç alma olanağı yarattı. Bahsedilen fonların ihtiyatsızca kullandırılması, kısa sürede gelişmekte olan ülkelerde ciddi bir borç birikimine yol açtı. Bunun arkasından faizlerin yükselmesi dünyanın genelinde yaşanan bir borç krizi başlattı. Borç kriziyle beraber uluslararası kuruluşlar makroekonomik uyumlaşma programı uygulamaya başlamıştır.¹²⁰

¹¹⁸ Seyrek, a.g.m., ss. 177- 180.

¹¹⁹ Taylor, a.g.m., ss. 145- 148.

¹²⁰ Taylor, a.g.m., ss. 145- 149.

Küresel mali politikalar yerel maliye politikalarını baskılamış ve borca bağlı bir sistem geliştirmiştir. Uygulanan borca bağlı politikalar ise özellikle gelişmekte olan ülke ekonomilerini daha dışa bağımlı hale getirmiş, yerel anlamda kalkınmaya yönelik maliye politikalarını geçersiz kılmış ve bağımsız maliye politikası oluşturabilmeyi zorlaştırmış ve olanaksız hale getirmiştir. Ayrıca uluslararası finansal kuruluşlar tarafından empoze edilen politikaların uygulanmasıyla dünya genelinde az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler aleyhine enflasyoncu ve geriye besleyen ters etkiler yaygınlık kazanmıştır. Bu sorunlar geleneksel ekonomi anlayışı taraftarlarınca ithal ikamesi gibi eski politikalara atfedilmiş, çözüm olarak da dışa açık ekonomi politikası ile büyüme önerilmiştir. Bu yönetime uygun olarak ekonomilerini dizayn eden Çin ve Güney Kore başta olmak üzere pek çok Güney Doğu Asya ülkesi ihracata dayalı büyüme stratejileriyle ciddi büyüme oranları ve gelişme kaydetmişlerdir. Ancak bu ülkeler küreselleşme sürecinin deregülasyon, liberalleşme ve serbestlik söylemlerine rağmen gerçekleşen, bebek/ genç endüstri sanayi politikaları, selektif sanayi politikaları, birikim ve teknolojik ilerlemeyi teşvik politikaları ve devlet yapılarının reformlarıyla başarılı olmuşlardır. Bu açıdan değerlendirildiğinde küreselleşmenin maliye politikalarını etkisizleştirici olduğu görüşünün aksine yerel maliye politikalarının ancak küresel sisteme doğru entegre edildiğinde başarılı olabileceği görüşü ile değişmiştir denilebilir. Öte yandan 1990'lı yıllarda yaşanan Rusya ve Asya krizleri ihracata dayalı politikaların da tek başlarına yeterli olmadığını göstermiştir.¹²¹

Gerçekten de dışa açılma sürdürülebilir büyüme için yeterli değildir. Bu konuda ihtiyatlı olunması gerekmektedir, çünkü öncelikle büyümenin arkasındaki temel belirleyici faktör dışa açıklık değil, sermaye, insan kaynakları ve teknolojiye ilerlemenin birleşimidir. Dışa açılmanın fazlalaşıyor olması genellikle ülkelerde ki kazanç ve yoksulluk eşitliğine karşıt tesir oluşturmaktadır. Buna ilaveten açılmanın artışı, ülkelerin milli uyumsuzluklara sebep olacak dışsal kaynaklı şokların ortaya çıkışına karşın kuvvetsiz olmasına yol açar.¹²²

¹²¹ Taylor, a.g.m., ss. 145- 147.

¹²² Mehmet Kara, "Türkiye'nin Ekonomik Büyüme Sürecinde Dış Borç Çıkmazı", *Isparta, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 6, S. 1 (2001), s. 103.

Şoklara karşı dirençsizleşmenin yanında küreselleşme, ulusal devletin para ve maliye politikası ve uluslararası ticaret politikası araçlarından faydalanmasını azalttığı gibi çözüm yollarına dair seçenekleri azaltmıştır. Döviz kuru üzerindeki kontrollerin sınırlanması, finansal araçların sınırları yıkarcasına hareket etmesi ve sermayenin artan derecede akışkan bir yapıya bürünmesi milli devletlerin faiz seviyeleri ve döviz kurları üzerinde çok az bir güçleri kaldığı anlamına gelmektedir. Ticaretin ve finansal sistemin uluslararası mecrada serbestleşmesi ve sermayenin ülkeler arasındaki akışının önündeki engellerin bertaraf edilmesiyle beraber ulusal iktisadi rejimlerde de ciddi değişimler meydana gelmiştir. Bu duruma en güzel örnek, devletin küçültülmesi yani üretimden çekilmesi ve faaliyetlerini azaltması ve özelleştirilmelerin gündeme gelmesidir.¹²³

Operasyonel anlamda maliye politikasının kuvveti ve tesiri azalmış, aynı zamanda yukarıda da değinildiği gibi devlet iktisadi alandan uzaklaşmaya başlamıştır. Küreselleşme, sürdürülemez ekonomi politikaları (yüksek mali açık, desteksiz finansal politikalar, ki bu politikalar ulus içi yatırımcıyı ve küresel piyasaları cezalandırıcıdır) uygulayan hükümetleri disipline edici bir güç olarak görülmüştür. Devam ettirilmesi mümkün olmayan iktisadi politikaları benimsemiş olan hükümetler için küreselleşme, disiplin sağlayıcı bir kuvvet şeklinde düşünülmüştür. Ancak maliye ve para politikalarının kullanılabilme yetilerinin oldukça azalması durumuyla karşı karşıya kalınmıştır.¹²⁴

Küreselleşme sonucu oluşan yeni ekonominin artan esnekliği para ve maliye politikalarının kullanımını zora sokmuştur. Verimlilik trendi değiştiğinde potansiyel hasılanın yönünü tayin etmek güçtür. Uzun dönemde Merkez Bankası, yükümlülüklerine karşı talep düşmesiyle karşı karşıya kalmış ve faiz haddi araç olarak kullanımını yitirmiştir.¹²⁵ Küreselleşen yeni ekonomide para ve maliye politikalarını geçersiz kılan ya da zayıflatan üç temel olgu vardır: Birincisi, teknolojinin talepteki değişmelere aşırı duyarlı olması, ikincisi kiralanan emeğin iş koşullarına göre esnek kullanımı ve üçüncüsü

¹²³ Bairoch, Kozul- Wringth, a.g.m., ss. 15- 16.

¹²⁴ Seyrek, a.g.m., ss. 177- 180.

¹²⁵ Stephen Cecchetti, "The New Economy and the Challenges for Macroeconomic Policy", England, NBER Working Paper Series, Working Paper 8935 (2002), ss. 2- 4.

de yeniliklerin ya da yenilik projelerinin finansal ihtiyaçlarını sınır tanımadan giderebiliyor olmasıdır. Bu ortam değişikliği yanında rezerve ve nakde duyulan ihtiyacın azalması, Merkez Bankalarının fiyatlar genel seviyesi istikrarını sağlaması ve istikrarlı büyümeyi olanaklı kılması açısından farklı bir zorluktur.¹²⁶

Küreselleşmenin para politikasına iki kanaldan etkisi söz konusudur: Birincisi, para politikasının uygulanması açısından ortamda bir belirsizlik yaratmaktadır. Belirsizlik esas itibariyle parasal yenilikler ve aktarım mekanizmasıyla ilgilidir. İkincisi ise, küreselleşme uluslararası entegrasyonu güçlendirerek ve artırarak uluslararası rekabeti artırmıştır. Artan rekabet de oyuncuları para politikasını uygulama şartlarını ve kısıtlarını değiştiren yapısal uyumlar veya reformlar yapmaya zorlamıştır.¹²⁷ Küreselleşme mikro alanda daha düşük fiyat tutundurmaları ve daha düşük ücretlere yol açmaktadır. Küreselleşme, istenmeyen fiyatları ve gayri etkin ücretleri sürdürmeyi imkânsız kılmaktadır. Fiyat seviyelerinin azalacağı tahmin edilmektedir. Makroekonomik alanda ise bölgeler veya ülkeler arasında mahalli veya enfastrüktür rekabeti artırmakta olduğu düşünülmektedir. Bunun da gerisin geri hükümetleri gayri etkinlikleri yok etmeye zorladığı iddia edilmektedir.¹²⁸ Küreselleşme sonucunda kamu maliyesinin disipline olma meyline gireceği ve enflasyon oranının düşeceği beklenmektedir. Küreselleşme enflasyonsuz bir büyüme süreci amaçlamaktadır. Ancak gelişme çabası içerisinde bulunan ülkeler için bazı başat problemler vardır: Vergi oranlarının düşürülmesi ve alt yapı sorunlarıyla ilgili harcamalar senyorağı artırma baskısı yaratmaktadır. Devletin bunları ancak harcamaları artırarak yapması enflasyonu yükseltmektedir. Bahsedilen durum, uluslararası beklentilerle uyum sağlamayan fiyatlar genel seviyesi artışı ve verim kaybı vb. sorunları beraberinde getirmektedir.¹²⁹

Küreselleşmenin getirdiği yeni ekonomi, maliye politikasını eskiden olduğundan daha yetersiz ve bozucu bir istikrarlandırıcı araç haline getirmiştir. İhtiyari maliye

¹²⁶ Sadık Ünay, “Küresel Kalkınma Paradigmasının Evriminde Kurumsal Etkenler ve Dünya Bankası”, *İstanbul, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, S. 41 (2009), ss. 93- 94,

¹²⁷ Helmut Wagner, “Implications of Globalization for Monetary Policy”, U.S.A., IMF Working Paper, WP/01/184 (2002), ss. 3- 6.

¹²⁸ Wagner, a.g.m., ss. 3- 6.

¹²⁹ Cecchetti, a.g.m. s.18.

politikası sorunlu hale gelmiştir. Küresel ekonominin daha esnek mal, emek ve sermaye pazarları maliye politikasının istikrarlandırıcı özelliğini tersine çevirmiştir. Maliye politikasının çok yavaş çalışır hale gelmesinin yanında artık maliye politikasını anlamlı bir şekilde yürütmek de mümkün değildir. Küreselleşmeyle meydana gelen oynaklık ve belirsizlik yüzünden maliye politikasında zamanlama büyük sorun haline gelmiştir. Maliye politikası bir yasama sürecini gerektirdiği için kısa ve değişken ekonomik durgunluk ve krizleri yönetmede etkisizdir. Zamanlama ve zamanında uygulama sorunu dışında maliye politikası, etki için belli bir zamanı gerektirmektedir.¹³⁰

Küreselleşmeyle meydana gelen oynaklık ve belirsizlik yüzünden maliye politikasında zamanlama büyük sorun haline gelmiştir. Maliye politikası bir yasama sürecini gerektirdiği için kısa ve değişken ekonomik durgunluk ve krizleri yönetmede etkisizdir. Zamanlama ve zamanında uygulama sorunu dışında maliye politikası etki için belli bir zamanı gerektirmektedir. Temel problem ekonomik uyarı paketlerinin içeriyle ilgilidir. Ekonomik uyarı paketlerini iktisatçılar değil, siyasiler yazmaktadır. Mali uyarma, ekonomi ve siyaset bilimlerinin aynı anda ortak bir alanıdır. İktisatçılar dikkatlerini tasarladıkları şeyi yapmayı planlayan birkaç önemli kişiye onu yapmalarını sağlamaya odaklanmayı tercih eder, diğerlerinin yapmamalarının önemi yoktur. Oysa politikacılar, programlara desteği kazanmakla bir sonraki seçimi garantilemek için olabildiğince çok sayıda insanı ödüllendirme noktasına bakarlar.¹³¹

İstikrar, verimlilik ve büyümedeki geçici olanı sürekli olandan ayırmayı gerektirir. Uzun dönemli tehdit oldukça farklıdır. Merkez bankaları parasal taban talebinin yok olması tehdidi altındadır. Para politikasının amacı fiyat istikrarını sağlamak, yani enflasyonu düşürmek ve büyümenin sürdürülmesini sağlamak, bir başka deyişle hâsıla oynaklığı ve enflasyon ağırlıklı ortalamasını minimum yapmak para politikasının temel işlevidir. Bunun etkin yapılması para arzının etkin kontrolü ve izlenmesinden geçer. Ancak finansal yenilikler ve liberasyonlar bu işlevin etkin bir şekilde yürütülmesini zorlaştırmış ve merkez bankacılığı gelenek ve yöntemlerini alt üst etmiştir. Finansal yenilikler, merkez bankasının işlevlerini etkinlikten uzaklaştırmıştır. Enflasyon ve

¹³⁰ Seyrek, a.g.m., ss. 177- 180.

¹³¹ Cecchetti, a.g.m., s. 12.

iletişim teknolojisinin para politikasına etkileri dikkate alındığında uzun dönemde merkez bankası taahhütlerine karşı potansiyel talebin azaldığı görülmektedir. Merkez bankası taahhütlerine karşı toplam talep azaldıkça merkez bankalarının gücü de azalmaktadır. Ancak buna rağmen bu durum, merkez bankalarının her şeyi tamamen yitirecekleri anlamına gelmemektedir.¹³²

Uzun vadede faiz oranındaki değişmelerin, enflasyon ve büyüme üzerine etkisi olacaktır. Para otoritesinin deregülasyon olgusu yüzünden faiz üzerinde bir etkisi olmadığı için, artık enflasyon ve büyümeyi para politikası araçlarıyla etkilemesi söz konusu değildir. Faiz oranının para politikasının bir aracı olmaktan çıkmasının dışında teknolojik yenilikler parasal aktarım mekanizmasının dinamiğini değiştirmiştir. Faiz politikası ve finansal aracı sisteminin değişimi istikrarlandırıcı politika araçlarını temelden etkilemiştir. Teknolojideki ilerlemeler merkez bankalarının üstlenmelerine karşı iktisadi ajanların taleplerini farklılaştırdığı için merkez bankalarının fonksiyonları geçmiş dönemlerdeki gibi etkili değildir. Bunun nedeni; merkez bankalarının para politikalarını taahhütleri kanallarıyla yürütmesidir. Eğer taahhütlere talep azalır, merkez bankacılığı yolu ile ekonomik istikrar sağlamanın imkânı yoktur.¹³³

Küreselleşmeyle ekonominin şoklara uyum sağlamada daha esnek hale geldiği düşüncesi aslında küresel ekonomide ana sorunların kaynağı olarak gösterilmektedir. Ekonominin kendini toparlamada güçleri arttığı ölçüde politikanın iş yapması için daha az zamanı kalır. O zaman yasal süreçten gelecek her hangi bir uyarıcı program niyetini yapmak için çok geç kalacaktır. Buna ilaveten varlığa dayalı kıymetler ve geçici yardımlar yoluyla piyasalar, ekonomik teşvikleri bozmaya çalışan hükümetler tarafından konulan engelleri daha kolay atlatmayı sağlamıştır. Hatta maliye politikası anlamında birçok politika seçeneği anlamsız hale gelmiştir.¹³⁴ Bunların hepsi, ihtiyari maliye politikasının çok zayıf bir istikrar aracı olduğunu göstermektedir. Ekonomik olarak anlamlı uyarıcı yasama faaliyetinde bulunmak mümkündür, ancak gerçekleşmeyeceği

¹³² Cecchetti, a.g.m., ss. 2- 4.

¹³³ Cecchetti, a.g.m., s. 18.

¹³⁴ Cecchetti, a.g.m. s. 14.

anlaşılmalıdır.¹³⁵ Maliye politikasıyla uyarıcı müdahaleler yerine, yasamacılar dikkatlerini uzun dönemli büyüme için somut temelleri inşa etmeye yoğunlaştırmalıdır. Bu, yenilik ve sıkı çalışmayı teşvik edecek yapısal vergi ve harcama politikalarını yaratmak demektir.

Küreselleşmeyle birlikte değişen ekonomik yapı ve performans, politika prensiplerinin ve hükümetin rolünün yeniden ele alınmasını gerektirmektedir. Bilgiye dayalı büyümenin ardındaki anahtar faktörleri uluslararasılaşma, liberalleşme, deregülasyon, girişimcilik, beşeri sermaye, infrastrüktür, sosyal düzen, işbirliği düzenlemeler temel araştırma ve bilim üniteleri, ar-ge faaliyetleri ve bilginin yayılması yeni politika alanlarıdır. Eski klasik ekonomi politikası uygulamaları küreselleşmeyle geçerliliğini yitirmiş durumdadır. Fakir ülkeler ancak bu alanlarda politika üreterek zengin ülkeleri yakalayabilirler. Ancak küreselleşme gösteriyor ki zengin daha zengin fakir daha fakir hale gelmektedir. Bunun nedeni küreselleşmenin öngördüğünün aksine zengin ülkelere fakir ülkelere sermaye hareketi olmamasıdır; çünkü sürekli teknolojik gelişme yüzünden zengin ülkelerde sermaye verimliliği düşmesi yaşanmamakta; yani teknoloji sayesinde Klasik İktisat öğretisinde sözü edilen azalan verimler kanunu çalışmamaktadır. Bu da sermayenin yer değiştirmesi için bir neden yaratmamaktadır. Oysa teknoloji bir politika değişkenidir: Beşeri sermaye yatırımı teknolojik yeniliği, teknolojik yenilik de büyüme sürecini beslemektedir.¹³⁶

Küreselleşmenin ulusal devletin rolünü azaltacağı ve zaman içinde tamamen yok edeceği yolunda öngörüler yapılmaktadır. Ancak devletin hem küreselleşmenin uluslararası sistemde koordinasyonunu sağlayan hem de küresel değerlerin yerel gözetimcisi olarak önemli bir işlev göreceği düşünülmektedir. Öngörünün aksine devletin düzenleyici ve gözetici rolünün süreceği beklenmektedir. Devlet kurumlarının küresel ekonomik sistem içinde politik ve enformatik kapasitesi oranında etkin rol oynayacağı düşünülmektedir.

¹³⁵ Seyrek, a.g.m., ss. 177- 180.

¹³⁶ Wagner, a.g.m. ss. 3- 6.

Küreselleşmeden kaynaklı sorunlar ve sorunların çözümünde maliye politikasının durumu hakkında aşağıda açıklama yapılmaya çalışılmıştır.

9.3. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDEN DOĞAN SORUNLAR VE SORUNLARIN ÇÖZÜMÜNDE MALİYE POLİTİKALARI

Küreselleşmenin maliye politikaları üzerinde etkilerine yön veren başlıca etken olarak uluslararası şirketlerin dünya ticaretindeki ağırlığını artırması ve beraberinde gelen serbestleşmelerdir. Ticari liberalizasyon, sermaye ve yatırım araçlarının küresel dolanımı, teknolojik gelişmeler ve bilgi toplumunun varlığı coğrafi sınırları belirsizleştirmiştir. Bu süreç özellikle piyasa ekonomisi sistemini kullanan ülkelerin yerel maliye politikalarını değişime zorlamıştır. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerin de gelişmiş ülkelerle kurdukları ticari ilişkileri nedeniyle maliye politikalarını bu yönde etkilemiş ve küresel ticaretten pay alma yarışına sokmuştur.¹³⁷

Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilere olan sermaye ve yabancı yatırım girişlerine bakıldığında, ileri teknoloji ve etkili dış kaynak kullanımlarına bağlı olarak yeteri kadar istihdam sağlanamamakla birlikte yerel işletmelerin önünde de pazara giriş engelleri yaşanmaktadır. Bu bakımdan değerlendirildiğinde maliye politikası bağlamında yabancı yatırımcılar ile yerel üreticiler arasındaki denge korunmak koşulu ile yerel işletmeler lehine bazı düzenlemeler yapılabilir. Bu düzenlemeler kapsamında gümrük ve kambiyo rejimleri ile vergisel avantaj tahsisleri olabilir.¹³⁸

Bunlara ek olarak, küreselleşmenin emek piyasalarına olan etkileri makro seviyede değerlendirildiğinde ucuz ve nitelikli işgücü sınıfı oluşturma riski bulunmaktadır. Nitekim dünyanın geri kalmış ülkelerinde bu duruma rastlanmaktadır. Öte yandan, küreselleşme emek yoğun üretim süreçlerini ötelemiş ve teknoloji yoğun bir üretim anlayışının gelişmesine neden olmuştur. Ayrıca ücretler genel seviyesini aşağı

¹³⁷ Nazan Susam, Nagihan Oktayer, “Vergi Rekabetinin Türkiye Üzerindeki Yansımaları”, *İstanbul Üniversitesi SBF, Vergi Atölyesi Dergisi*, C. 43, S. 1 (2010), s. 46.

¹³⁸ Turan Yay ve Gülsün G. Yay, “İktisat Yazıları: Metodoloji, Düşünce”, Ankara: Nobel Yayıncılık, 2007, ss. 35- 39.

yönlü hareketlendirmiştir. Bu noktada maliye politikalarında istihdam yaratan sektörlerle öncelikler verilebilir.

Küresel eşitlik ilkesine atfen oluşturulan ulusal muamele yapmama ve en çok kayırılan ülke gibi ilkesel düzenlemeler nedeniyle yapılan GATT gibi anlaşmalar neticesinde az gelişmiş ülkeler katma değeri yüksek ürünlerini dünya piyasalarına ,sermaye ve teknoloji geriliği nedeniyle, arz edememekte bu da ithalata bağımlılık yaratmaktadır. Bu nedenle, yerel maliye politikalarının başlıca işlevi katma değeri yüksek ve inovatif ürünlerin üretildiği sektörlerle stratejik önem vererek teşvik edici olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

Küreselleşme bağımsızlık kavramını da temelinden değiştirmiş ve geliştirmekte veya az gelişmiş ülkeler aleyhine dönüştürmüştür. Zira ara mamul ve girdi tedarikinde gelişmiş ülkelere bağımlılık meydana getirmiştir. Deyim yerindeyse, ekonomik işgaller oluşmuştur. Ayrıca günlük yaşamda devletin etkisini ticari araç ve enstrümanlar ile neredeyse sıfıra indirmiştir. Hayatın her yerinde insanların kullandıkları ürünlerin pek çoğunun yabancı menşeli olması buna örnektir. Ek olarak, karşılaştırmalı üstünlükler bakımından avantajlı olması gereken alanlarda dahi artık bir üstünlükten söz edilememektedir. Kamu bütçeleri ithalat üzerinden alınan vergilerle tasarlanmaya başlamıştır. Bunun yanı sıra, ihraç edilebilecek ürünlere yönelik vergi indirimleri ve kolaylıklar sağlanmalıdır.

Gelişme çabası içerisindeki ülkeler serbest ticaretin uygulanması noktasında ciddi sıkıntılar yaşamaktadır. Bu durum, ülkelerin fiskal dengelerinin bozulmasına yol açmakta ve zaman içerisinde stagflasyonla karşılaşmalarına neden olmaktadır. Bununla karşılaşılmasında, devlet açıklarının enflasyonist bir süreç yaratması ve düşük verim ile üretimin sebep olduğu işsizlik tesirlidir. Enflasyonun yüksek seyrettiği bir ekonomide, kamu harcamalarını arttırmak suretiyle maliye politikasına başvurmak mantıklı bir yol olmayacaktır. Bu noktada, üretim artışı ve işsizliği azaltmak anlamında vergi politikalarından faydalanmak daha yararlı bir yol olarak karşımıza çıkmaktadır.

Küreselleşme ve serbestleşme, gelişme çabasındaki ülkelerin kırılganlığını yükselterek, bu ülkelerin harici şoklarla karşılaşma riskini artırmış ve onları krizlerle karşı karşıya bırakmıştır. Şöyle ki, geliştirmekte olan ve serbestleşmeye dayanan politikaları hayata geçiren ülkeler, bunların neticesinde artan fiyatlar, işsizlik, yeterli olmayan

büyüme oranları, borç krizi ve yolsuzluğun fazlaşması problemleri hasebiyle fiskal ve iktisadi dengesizlikle yüzleşen ülkeler olmuşlardır. Bahsedilen ülkeler yaşadıkları iktisadi problemler hasebiyle bütünleşme sürecinde olumsuzluklar yaşamışlar, bu durum da mali disiplinin gelişme çabası içerisindeki ülkelerde uygulanması için yeni politikaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bahsedilen problemin bertaraf edilmesinde yapısal bir takım düzenlemelerin hayata geçirilmesinin yanı sıra mali disiplinin oturtulması yerinde çözüm olacaktır.



İKİNCİ BÖLÜM

MALİ DİSİPLİN VE MALİ KURAL

1. MALİ DİSİPLİN

1.1. MALİ DİSİPLİN KAVRAMININ İZAH EDİLMESİ

Mali disiplin kavramına açıklık getirmeden önce söz konusu kavramın mali kural kavramından farklı anlamlar taşıdığını ve bu iki kavramın birbirinden ayrılması gerektiğini ifade etmekte yarar vardır. Bu başlık altında, iktisatçılar tarafından mali disiplin tanımlamalarına yer verilmekle birlikte mali disiplin kavramına açıklık getirilmeye çalışılacaktır.

Mali disiplini ilk olarak Kantarcı ve Karacan'ın çalışmasına dayanarak ifade etmek yerinde olacaktır. Mali disiplini kamu kazançları ve kamu giderlerinin birbirine uyumlu olacak biçimde hayata geçirilmesi şeklinde ifade ederler. Bahsedilen uyum neticesinde, hem kamu mali dengesi sağlanmış olacak hem de mali denge sağlanır iken makroekonomik göstergelerde her hangi bir olumsuz durum ortaya çıkmayacaktır.¹³⁹

Hemming'in çalışmasında ise, kamu kazançları ile kamu harcamalarının eşit olması mali disiplinin en temel ifade ediliş biçimidir. Başka bir ifadeyle, kamu kazançlarının bir yıllık periyotta kamunun harcamalarını karşılayabilmesidir. Daha kapsamlı bir tanımlamayla mali disiplin, tedarikli borçlanma ve açık pozisyonlarının saptanarak bu seviyelerin devam ettirilebilmesidir.¹⁴⁰

Mali disiplin her ekonomi için arzu edilen bir durumdur. Bunun temel sebebi, hükümet harcamalarının istenen düzeyde tutulabilmesinin makroekonomik istikrarın ön şartı olmasıdır. Bu kapsamda toplam talepte ortaya çıkan baskılardan ve bunun sonucunda meydana gelen enflasyon ve ödemeler dengesi problemlerinden kaçınılabilir. İlave

¹³⁹ Kantarcı, Karacan, a.g.m., ss. 145- 146.

¹⁴⁰ Richard Hemming, "Policies to Promote Fiscal Discipline", *Fiscal Affairs Department International Monetary Fund* (2003), ss. 2- 3.

olarak, para politikası yalnızca maliye politikasının bir dengeleyicisi olarak görülmemelidir. Öte yandan mali disiplinin varlığı etkin bir vergi sisteminin oluşturulması ve harcamaların etkinliğine önem verilmesini gerektirir.¹⁴¹

Alesina ve Perotti ise mali disiplinin yalnızca mali denklikten ibaret olmadığını ifade ederek, üç önemli konunun mali disiplini incelerken ele alınmasını gerektiğini söylemişlerdir. İlki, mali disipline erişilmesi için bütçe tekniklerinin saptanması, var olan bütçe tekniklerinin gözden geçirilmesi ve ardından uygun bir bütçe tekniğinin hazırlanmasıdır. Bir diğeri, kamunun gerçekleştirdiği giderlerin yeniden ele alınmasıdır. Buna örnek olarak, harcamaların yapıldığı alana göre tasniflenmesi ve giderlerde kontrolün sağlanması verilebilir. Sonucusu ise, mali disiplinin sağlanmasına yönelik olarak bütçe üzerinde bir takım reformlara gidilmesi şeklinde ifade edilmektedir.¹⁴²

Yukarıda anlatılanlara ilave olarak, mali disiplinin ülke ekonomilerinin küreselleşmesi bağlamında, milli ekonomiler için önemi büyüktür. Çünkü, bilhassa gelişme evresinde bulunan ülke ekonomileri mali disiplini sağlayamadıklarında hedeflenen büyümeye erişememektedirler. Bunun nedeni bahsedilen ülke ekonomilerinin mali disiplinsizlik yüzünden küresel sermayelerini kendilerine çekememeleridir. Sonuç olarak, ülke ekonomilerinde istikrarsızlık ortaya çıkmakta ve makroekonomik göstergeler olumsuz yönde etkilenmektedir. Bahsedilenler ışığında, ülkeler uyguladıkları başarılı ve uyumlu politikaların yanı sıra uluslararası politikaların uyum içerisinde oluşturulmasına da ihtiyaç duymaktadır.¹⁴³

Mali disipline ilişkin yapılan tüm tanımlamalara incelendiğinde, kamu kazançları ve kamu giderlerinin uyumu ve beraberinde bütçe disiplini edinilmesi, bütçe harici giderlerin saptanması, ödeme haddinin üzerindeki borç almalardan vazgeçilmesi, son olarak ekonomik dalgalanmalara müsaade edecek hareketlerden uzak durulması mali disiplini izah etmektedir. Özet olarak, mali disiplini istikrarın temin edilmesi noktasında ekonomik ve finansal şartların eş zamanlı olarak ortaya çıkması olarak açıklayabiliriz. Ancak şunu da belirtmekte fayda vardır ki istikrarsızlık her zaman iç etkenlerden

¹⁴¹ Hemming, a.g.m., s. 3.

¹⁴² Alesina, Perotti, a.g.m., s. 401.

¹⁴³ Hemming, a.g.m., s. 3.

kaynaklanmamaktadır. Bu yüzden mali disiplini enflasyon, dış açık, işsizlik gibi makro değişkenleri olumsuz yönde etkilemeyecek biçimde hayata geçirmemeye özen göstermek gerekmektedir.

1.2. MALİ DİSİPLİNİN ÖNEMİ

Hem gelişmiş hem de gelişme evresinde olan ülkelerde devlet borçlanmalarının git gide arttığı tartışmasız bir konudur. Devlet harcamalarındaki artış kamu kesiminin süratlice büyümesi neticesini ortaya çıkarmıştır. Kamu kesiminin büyümesi, gelişme evresindeki ülkelerde mali disiplinin bozulmasına, kamu açıklarının artmasına ve dış denge bozukluklarına sebep olurken, diğer ülkelerde ise devlet harcamalarını yüksek bir seviyeye ulaştırmıştır. Bilhassa gelişme evresindeki ülkelerdeki bu yükseliş kamu borçları/GSYH rasyosunu yükseltmektedir. Bahsedilen durum bu ülkelerde 1970'li yılların sonundan beri yaşanmaktadır. İstenmeyen bu durumun meydana getirdiği sürdürülme imkanı olmayan ve fazlaca olan borçlar mali disipline verilen değer artmasına yol açmıştır.¹⁴⁴

Mali disiplin ülke ekonomilerinin istikrarlı bir hal alabilmesi için bir ön koşuldur. Ayrıca finansal mesuliyet etiğinin de bir gereği olan mali disiplin hükümet harcamalarının dikkatsizce yapılmasını, sınırsızca yerli ve yabancı kaynaklı borçlanmaya başvurulmasını da engeller. İlave olarak mali disiplinin uygun biçimde sağlanmasıyla maliye politikasının başat gayelerine daha kolay erişilebileceği gibi amaçlara ulaşma uğrunda yararlanılan araçlar da daha verimli biçimde kullanılabilir.¹⁴⁵

Bahsi geçen unsurlara dikkat edilmediğinde, bir başka deyişle mali disiplinsizlikle karşı karşıya kalındığında hem borçlanma artmakta hem de yüksek vergi oranlarıyla karşılaşmaktadır. Yüksek vergilerle beraber toplam tasarruf oranları azalma gösterirken, yatırımlarda azalıyor aynı zamanda çalışma isteğinin azalması da büyüme üzerinde negatif tesirler oluşturmaktadır. İlave olarak söz konusu etkilerle vergi kaçırma gibi

¹⁴⁴ Mustafa Sakal, *Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği*, Ankara: Gazi Kitabevi, 2003, ss. 1- 2.

¹⁴⁵ Coşkun Can Aktan, *Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa*, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2002, s. 460.

olaylara da rastlanmakla beraber kayıt dışı ekonomi genişlemektedir. Borçlanmanın artışı ise kamu kesiminin faiz harcamalarını yükseltmekte bu da üretimin daralmasına sebebiyet vermektedir.¹⁴⁶

Kantarıcı ve Karacan'a göre mali disiplin kavramının değer kazanmasıyla beraber istikrarsızlıklar bertaraf edilecektir. Kazançların yükselmesi iktisadi gelişmeyi de artıracaktır. Sosyal amaçlı giderlerin artmasıyla kazanç dağılımı daha adil bir hal almaya başlayacaktır. Bir diğer etken ise bütçe fazlası vermedir. Bütçe fazlası vermek devlet yatırımlarının kaynağının artması manasına gelmektedir. Açıklanan nedenlerle kamu kazançlarının artması mali disiplinin teminiyle kolaylaşacaktır.¹⁴⁷

Hemming'e göre mali disiplinin sağlanabilmesinin dört faktör bakımından önemi büyüktür:¹⁴⁸

1- İstenilen mali disiplinin oluşturulabilmesiyle kuvvetlendirilen kamu maliyesi sayesinde ekonomik istikrarın temin edilebilmesi kolaylaşacaktır. Toplam talepte ortaya çıkan baskı, enflasyonist eğilimler ve dış denge vb. problemlerin bertaraf edilmesinde mali disiplinin rolü büyüktür. Aynı zamanda istikrarsızlıkla mücadelede maliye politikasının destekleyicisi durumundadır.

2- Mali disiplinin temin edilmesiyle maliye politikasının gevşekliği ile başa çıkmak kolaylaşarak para politikasının etkisi artar.

3- Mali disiplinin temini sonucu politikacıların kaynakların tahsisi ve iktisadi büyümenin ihtiyaç duyduğu vergi sistemi ve harcamalara dikkat edilmesini gerekli kılar.

4- Önceden tahmin edilebilen veya edilemeyen finansal baskılarla mücadelede rol oynar.

¹⁴⁶ Melek Ercan Dede, *Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi*, T.C. Maliye Bakanlığı, Ankara: Strateji Geliştirme Başkanlığı Mesleki Yeterlilik Tezi, 2010, s. 44.

¹⁴⁷ Kantarcı, Karacan, a.g.m., ss. 145- 146.

¹⁴⁸ Hemming, a.g.m., s. 3.

1.3. MALİ DİSİPLİNİN TEMİNİ

Mali disiplinin temin edilebilmesinde en önemli etken finansal kısıtlamaların hükümetin siyasal sorumluluğuna uygun bir şekilde belirlenmesidir. Problemlerin minimuma indirilebilmesi maksadıyla gayelerin doğru ve gerçekçi biçimde saptanması zaruridir. Bunun yanı sıra bütçenin hazırlanmasına ve uygulanmasına ilişkin orta vadeli programlar ortaya konmalıdır. Bahsedilen programlar ile gerçekleştirilecek giderlerin toplamına bir kısıt getirilecektir. Orta vadeli programın hazırlanması giderlerin hız kazanmasını ya da ertelenmesini engelleyeceğinden mali disiplinden sapma daha az olacaktır.

Yukarıda açıklananlara ek olarak ulaşılmak istenen amaç yalnızca giderleri kısmaktan ibaret olmamalıdır. Bir başka deyişle amaçlar diğer alt amaçlarla da desteklenmeli aynı zamanda amaçlara ulaşma maksadı ile gerekirse amaca ulaşma yönünde mücbir mekanizmalar da olmalıdır.¹⁴⁹

Alesina ve Perrotti mali disiplinin temin edilmesini üç düzenlemeyle bağdaştırmaktadır: Birincisi, bütçedeki niceliksel gayelerdir. Diğer bütçe süreciyle ilgili prosedürleri ilgilendirirken bir diğeri ise şeffaflık kavramı ile bağlantılıdır.¹⁵⁰

Niceliksel gayelerle bağlantılı şekilde bütçeyi denk bağlama kuralı ilişkilendirilebilir. Denk bağlama gayesi bütçeden uzun zamandan beri süre gelen açıkları bertaraf edebilir. Ayrıca Alesina ve Perrotti, niceliksel gayelerin sert şekilde uygulanmasına karşı olan iki düşüncenin varlığından bahsetmektedirler. İlki, bütçenin denk bağlanma düşüncesinin optimal vergi hasılatı elde edilmesine engel olmasıdır. İkincisi, sert düzenlemelerin şeffaflığa olanak vermemesidir. Niceliksel gayelerin mali disiplin uygulamasına katkı sunabilmesi için vergilerdeki değişimleri göze alabilmesi ve şeffaf olmayan uygulamalara olanak tanımaması gerekir.

Bütçe süreciyle alakalı farklı iki yapı karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan ilki hiyerarşiye dayanırken diğeri işbirlikçi yani güçler ayrılığına dayanan yapıdır. Bunlar arasındaki ilişki değişime dayalıdır. Hiyerarşiye dayalı yapıda çoğunluk faydası ön

¹⁴⁹ Allen Schick, "A Contemporary Approach to Public Expenditure Management", *World Bank Institute* (1998), ss. 85- 88.

¹⁵⁰ Alesina, Perotti, a.g.m., s. 402.

planda tutulmasına karşın mali disiplinin temini ihtimali daha kuvvetlidir. İşbirlikçi yapıda ise mali disiplin temin ihtimali daha düşüktür. İşbirlikçi yapı uzlaşma ve ölçülülüğe değer atfederken mali disiplini göz ardı edebilmektedir.

Bahsedilen iki yapıda da hayata geçirilebilecek farklı iki nizam vardır. Bunlar açıklık ve kapalılık nizamlarıdır. Kapalılıkta bütçe tasarısının ilk oylaması değerlidir ve bu aşamada bütçe ya onay görür ya da onay görmez. Açıklıkta ise bütçe tasarısı değişiklik tekliflerine açıktır. Bu sebeple, kapalılık nizamında tasarımı hazırlayanların daha kuvvetli olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. İlave olarak kapalılık nizamında çoğunluğu sağlama üzerinde durulurken açıklık nizamında çoğunluğun kapsamı daha geniştir. Bunun sonucunda açıklık nizamında yararın dağılım dengesinin daha kararlı olabileceği söylenebilir. Sonuç olarak, bütçeleme süreci içinde erteleme arzu edilmiyorsa kapalılık nizamı uygulanmalı, yararın dengeli dağılımı gözetiliyorsa açık nizam uygulanmalıdır.

Şeffaflığın da mali disiplinin temininde önem arz ettiğini söylemek gerekmektedir. Çünkü şeffaflığın olmayışı kamu maliyesinde belirsizliklere neden olmaktadır. Şeffaflığın temininde de bir takım önermeler bulunmaktadır. Mesela önemli makro unsurların tahmininde pozitif davranılmalıdır.

1.4. MALİ DİSİPLİNİ TEMİN EDEMENİN SEBEPLERİ VE TESİRLERİ

Mali disiplinsizlik kaynağı olarak görebileceğimiz birçok etken bulunmaktadır. Ancak şüphesiz bunların başını bütçe açıkları çekmektedir. Mali disiplini bozacak durumlar kamunun elde edeceği kazançların düşmesi şeklinde olabileceği gibi giderlerin artması şeklinde karşımıza çıkabilir. Hatta bu diki durum birlikte bile görülebilmektedir.¹⁵¹

Mali disiplinsizliğin sebeplerini gelişme evresindeki ülkelerde farklı gelişmiş ülkelerde farklı sebeplere bağlamak yanlış olmayacaktır. Gelişme evresindeki ülkelerde bilhassa iktisadi, politik ve ülkenin yapısı ile ilgili sebeplerden kaynaklanan mali disiplinsizlik, gelişmiş ülkelerde ise sosyal güvenliğe yapılan harcamaların artmasından,

¹⁵¹ Ayşe Günay, *Mali Disiplinin Sağlanmasına Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, (Doktora Tezi), İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006, s. 82.

verimliliğin düşmesinden ve kamunun sunduğu hizmetlerden faydalananların sayısındaki artıştan ileri gelmektedir.

Yukarıda da açıklandığı üzere mali disiplinin temin edilememesini birçok sebebe bağlayabiliyoruz. Fakat mali disiplinin temin edilememesinde ki ana etken kamu görevlerinin veya gücünün kötü kullanılmasından kaynaklı kamu yararı amacından uzaklaşılmasıdır.¹⁵²

Kamu görevinin veya gücünün kamu yararı amacına uymayacak biçimde kullanılması durumu yönetenlerin kamu giderlerini fazlaca artırmasından, aşırı yerli ve yabancı kaynaklı borçlanmaya başvurulmasından ve vergi koyma gücünün takdiri şekilde belirlenmesinden ileri gelmektedir.¹⁵³

Kamu giderlerinin fazlaca artırılmasıyla anlatılmak istenen kamunun giderlerinin sürekli yükselmesidir. Bu giderler alışılmış kazançlarla değil de borç alma gibi alışılmış olmayan kaynaklarla finanse edilirse mali disiplinsizlikle karşı karşıya kalınmaktadır. Özet olarak, mali disiplinin temin edilememesi kamunun giderlerinin alışılmış kazançlarla bertaraf edilememesinden kaynaklanmaktadır.

Kamunun giderlerinin aşırı derecede yerli veya yabancı kaynaklarla finanse edilmesi durumuna değinmekte de fayda vardır. Kamunun giderleri yerli kaynaklarla karşılanmaya çalışıldığında yurtiçi faiz rasyosunda bir artış meydana gelmektedir. Artan faizler neticesinde ülkeye kısa dönemli yabancı fonlar girmekte bu da ödemeler bilançosunda bozulmalara neden olmaktadır. Ayrıca faizdeki artış özel kesiminin yatırımlarını törpülediğinden üretim ve istihdam düzeyi düşüş göstermektedir. Yabancı kaynaklardan borç alma yoluna gidildiğinde ise faiz yüküyle karşı karşıya kalınmakta sonucunda yine ödemeler bilançosunda dengesizlikler meydana gelmektedir. Sonuç olarak borcun yerli kaynaklardan alınması ya da yabancı kaynaklardan alınması yine istikrarsızlığa sebebiyet vermektedir.

¹⁵² M. Faysal Gökalp, Mehmet Avcı, “Türkiye Ekonomisi’nde Mali Disiplinsizlik Olgusu”, *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, S. 7 (2002), s. 1.

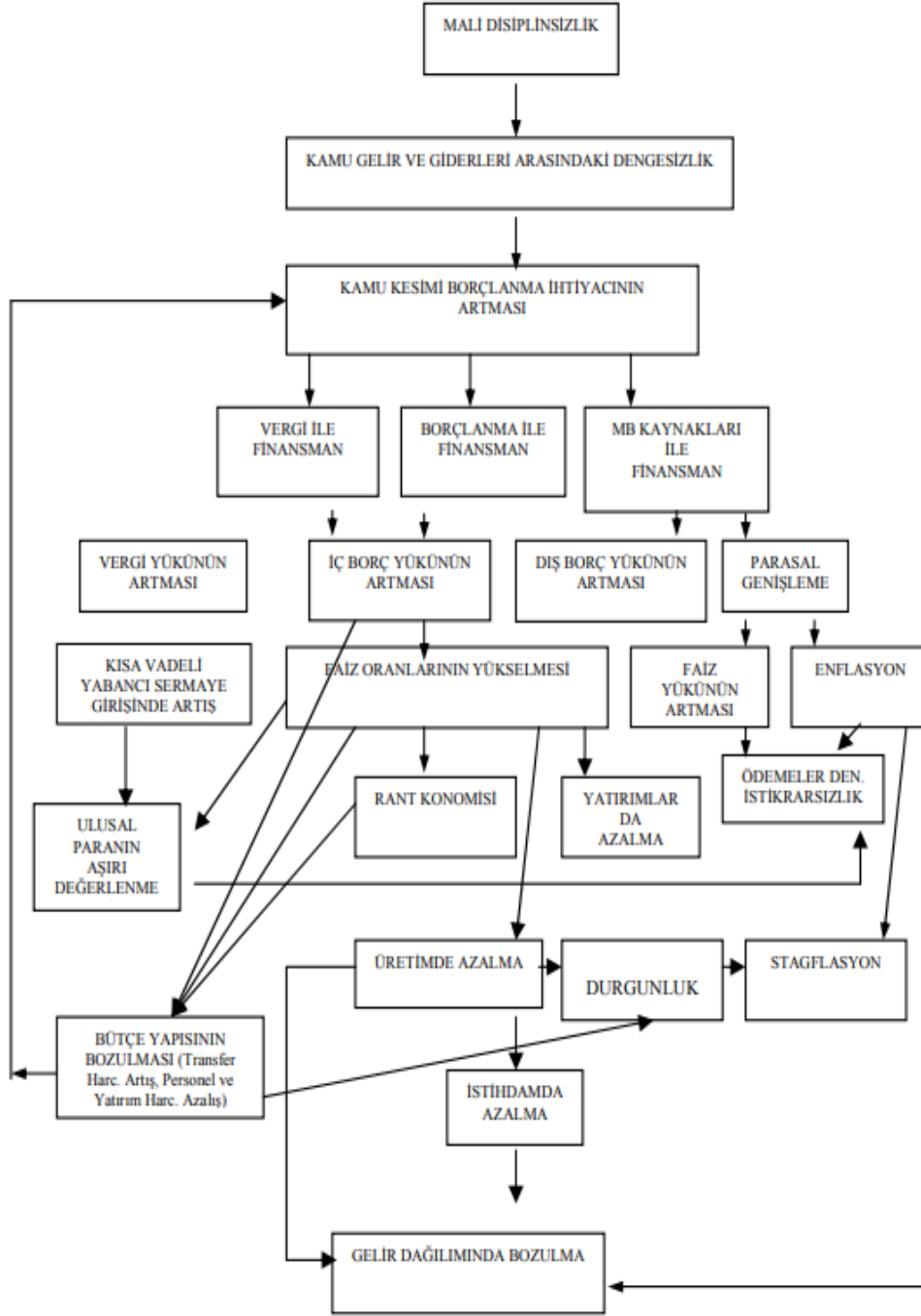
¹⁵³ Fatih Yar, *Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Mali Kuralların Önemi Seçilmiş Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları*, (Doktora Tezi), İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014, s. 27.

Yönetenler kamu kazançlarını artırabilmek maksadıyla yeni vergiler koyma ve vergi oranlarını artırma eğilimindedirler. Buna karşılık fertler ise daha az vergi yükünü arzulamakta ve daha fazla hizmet talep etmektedirler. Söz konusu durum sonucu da mali disiplinsizliğe ortam hazırlamaktadır.

Milli ekonomilerin küreselleşmeyle birlikte global ekonomiye entegrasyonu bakımından da mali disiplinin teminin önemi büyüktür. Bilhassa gelişme evresindeki ekonomiler için mali disiplinin önemi daha büyüktür. Çünkü bu ülkelerin büyüme oranlarını artırabilmek için global sermayeyi çekebilmeleri gerekmektedir. Bu durum da ekonomide istikrarsızlığı beraberinde getirmektedir. Anlatılanlar ışığında, globalleşmeden beklenen verimin alınabilmesi için ülke ekonomileri arasındaki ahengin de artırılması zaruridir.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Günay, a.g.e., s. 7.

Tablo 1: Mali Disiplinin Temin Edilememesinin Tesirleri



Kaynak: Gökalp, Avcı, a.g.m., s. 4.

Yukarıdaki şekilde mali disiplinin temin edilememesinin kamunun borçlanma gereksinimine olumsuz yönde tesir ettiği açıktır. Kamu kesiminin borçlanma gereksinimi borç alma yoluyla, merkez bankası kaynaklarına başvurmak suretiyle veya vergilendirmeyle karşılanmaktadır. Politik kaygı içerisinde olan siyasiler, vergilerin artırılması yerine borç alma veya emisyonu yeğlemektedirler. Merkez Bankası kaynaklarından faydalanma yoluna gidildiğinde parasal genişlemeyle enflasyonist baskı oluşacak bunun sonucunda da kazanç dağılımı bozulacak ve ödemeler dengesinde de istikrar sürmeyecektir. Yabancı kaynaklardan borç alma durumunda ise yüksek faizlerle karşı karşıya gelme ihtimali oluşacak ve bu da faiz yükünün artması anlamına gelecektir. Yerli kaynaklardan borç alındığında ise kısa dönemli para akışı neticesinde hem bütçede bozulmalar meydana gelecek hem de yaşanan istikrarsızlıklarla ödemeler bilançosunda olumsuzluklar oluşacaktır. İlave olarak yurici faiz hadlerinin yükselmesi üretimi ve istihdamı baskılayacak hatta artan enflasyonla birlikte ortaya çıkması halinde stagflasyon durumuyla karşılaşılacak ve kazanç dağılımı da bu durumdan olumsuz etkilenecektir.¹⁵⁵

1.5. MALİ DİSİPLİNE TESİR EDEN SİYASİ UNSURLAR

1950'li yıllardan itibaren hem gelişmiş hem de gelişme evresinde olan ülkeler yalnızca istikrar temin etme amacıyla yetinmemiş aynı zamanda refaha ulaşmaya yönelik hedefler belirlenmiştir. Bu durumda bütçede açıkların meydana gelmesine ortam hazırlamış ve ilerleyen süreçlerde bunlar kronik hale gelmeye başlamıştır. Yaklaşık 20 yıl sonrasında itibaren ise bu sefer kronik hale gelen bütçe açıklarının sebepleri sorgulanmaya başlanmış ve mali disiplini tedarik etmeye yönelik hedefler ortaya çıkmıştır. Benzer seviyelerdeki ekonomilerde yakın bütçe rakamlarının oluşmaması problemin iktisadi olmanın ötesinde siyasi sebeplere de dayanabileceğini düşündürmektedir. Mali disipline tesir eden siyasi unsurları dört başlık altında toplamak

¹⁵⁵ Gökalp, Avcı, a.g.m., s. 3.

konuyu aydınlatacaktır. Söz konusu başlıklar; politik sistem ve seçimler, siyasi istikrarın olmaması, parlamento ve hükümet, seçim süreçleri olarak sıralanmaktadır.¹⁵⁶

1.5.1. Politik Sistem ve Seçimler

Ülkelerde uygulana gelen politik sistemler ve seçimler mali disiplini doğrudan etkileyen etmenlerdir. Parlamenter sistemde başbakanın meclise karşı doğrudan mesuliyeti var iken başkanlık sisteminde ise başkan halk tarafından direkt seçilmektedir. Bunun yanı sıra muhtelit rejimlerin var olduğu ülkelerde bulunmaktadır.

Benimsenen rejim mali disiplinin teminini direkt şekilde etkiler. Mali disiplinin temin edilememesiyle temsili demokrasinin arasında güçlü bir korelasyon olduğunu ifade etmek gerekir. Persson ve Tabellini çoğunluğa dayanan rejimlerin kamu kesimini büyüttüğünü, başkanlık tarzı sistemlerin ise daha dar kamu kesimine dayandığını belirtmektedirler. Hallerberg ve Hagen ise tam tersine çoğunluğa dayalı rejimlerin borç seviyelerinin daha düşük olduğunu ve bunun sonucunda da istikrarsızlıktan daha uzak olduğunu vurgulamaktadırlar.

1.5.2. Siyasi İstikrarın Olmaması

Siyasi istikrarsızlığın olması kamu kazançları ve giderlerini bunun sonucunda da mali disiplini doğrudan etkileyici durumdadır. Siyasi istikrarsızlığa hükümet bunalımları, darbe girişimleri ve hükümetlerin aşırı denilebilecek sıklıkta değişmesi örnek olarak verilebilir. Bahsedilen problemler politikaların kısa dönemli olarak hazırlanması ve uygulanmasına neden olmaktadır. Darbe ve politik suikastler vb. hadiseler doğrudan demokrasinin işlemesine engel olmalarından ötürü belirsizliklere sebep olmakla beraber seçilen politikaların da uygulanamamasına neden olmaktadır. Bunun yanı sıra ülke

¹⁵⁶ Ekrem Erdem, M. Fatih İlgün, “Mali Disiplin Üzerinde Politik Faktörlerin Etkisi: Az Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelere Yönelik Uygulamalı Bir Analiz”, *İktisat Fakültesi Mecmuası*, C. 67, S. 1 (2017), ss. 2- 5.

gündemi ve öncelikleri farklı yönere evrildiğinden iktisadi yenilikler ve uzun vadeli programlar uygulama alanı bulamamaktadır.

1.5.3. Parlamento ve Hükümet

Birbirinden değişik görüşleri içeren parlamentonun kamu maliyesinde farklı görüşler benimsemesi de kaçınılmazdır. Mali politikaların tespitinde, oluşturulmasında ve uygulanmasında yönetimde tek partinin olup olmaması, farklı görüşlerden ya da uçlardan partilerin bulunması gibi hususlar tesiri bulunmaktadır. Örnekle açıklamak gerekirse; farklı ideolojileri benimsemiş partilerin mecliste temsil edilmesi bütçenin kabulünü zorlaştırmaktadır. Ayrıca veto yetkisi sahiplerinin ve kurumlarının sayısının yükselmesi statükoyu değiştirmeyeceğinden siyasal istikrarsızlığa engel olmaktadır.

Yukarıda anlatılanlara ek olarak hükümetlerin güçlü ya da zayıf olması da mali disiplinin temininde doğrudan etkili durumdadır. Güçlü hükümetler vergi oranlarını değiştirme, yeni vergiler getirme ya da giderleri kısma noktasında zorlanmamaktadırlar. Zayıf hükümetlerin ise bunları değiştirme de zorlanması siyasi kaygılardan ileri gelmekle beraber tekrar seçilme ihtimalleri güç olduğundan kalıcı politikalara da imza atamamaktadırlar.

1.5.4. Seçim Süreçleri

Seçim süreçleri de mali disiplinin temininde göz ardı edilmemesi gereken bir unsurdur. Seçim süreçlerinde finansal politikalar ona göre şekillenmekle seçim öncesi dönemlerde yüksek bütçe açıklarına rastlanmaktadır. Amerika Birleşik Devletlerinde gerçekleştirilen bir çalışmada seçimleri tekrar kazanabilmek amacıyla seçim öncesi ekonomide genişleme yaratacak politikaların tercih edildiği ve bunun da hem iktisadi hem politik dalgalanmalara sebep olduğu ifade edilmiştir.

2. MALİ KURAL

2.1. MALİ KURALIN KAPSAMI VE HEDEFLERİ

Mali kuralın çeşitli tarifleri yapılabilse de, tariflerin neredeyse hepsinde mali kuralın bütçe enstrümanları üstündeki kısıtlamaları ve tesirleri açıklanmaya çalışılmaktadır. Mevzuya yönelik metinlerde kabul görmüş bir tarife göre mali kural ya da mali kurallar, bütçe yapma süreci içerisindeki karar verme ve uygulamaya geçirme evrelerini davranışsal ya da kanuni hususlarla biçimlendiren başat prensipler şeklinde karşımıza çıkmaktadır.¹⁵⁷

Farklı bir tanıma göre mali kural, makroekonomi seviyesinde bütçe enstrümanları üstüne bir dizi sayısal kısıtlamalar getirerek maliye politikalarını sınırlandıran ve disipline eden uygulama serisi şeklinde açıklanmaktadır. Mali kural boyutunda hükümet giderleri, vergiler, bütçe dengesi ve borçlanma seviyesi öncelikle takip edilen unsurlardır. Bahsedilen unsurlara yönelik hudutların neler olacağı mali kurallar boyutunda saptanarak değerlendirilmektedir.¹⁵⁸ Gelişmiş ülkeler söz konusu unsurları belirlenmiş bir seviyede mali performanslarını devam ettirebilmek amacıyla kullanmakta iken gelişmekte olan ülkelerde ise bu unsurlardan mali anlamda yeterliliğe erişmek için yararlanmaktadır.¹⁵⁹

Mali kurallar için temel bir gayeden söz edecek olursak, mali kuralların gayesinin yönetenleri kısa dönemlik avantajlar elde etmek uğruna kontrolden uzak davranmamaları amacıyla disiplin altında tutmak olduğu söylenebilir. Örnekle açıklayacak olursak, çoğu hükümet seçim süreçlerinde yüksek harcamalar ve borçlanmalarla bütçe disiplininin uzaklaşmaktadır. Bu noktadan hareketle mali kurallar, hükümetlerin uygulayacağı politikalara yasal sınırlar çizmekte ve politikaların siyasal amaçlı kullanılmasını da engellemektedir.¹⁶⁰

¹⁵⁷ M. Hallerberg, R. Strouch., J. V. Hahen, “The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries”, *European Central Bank Working Paper Series*, S. 419, Frankfurt (2004), s. 15.

¹⁵⁸ George Kopits, Steven Symansky, “Fiscal Policy Rules”, *International Monetary Fund, Occasional Paper*: 162, Washington DC. (1998), ss. 2- 3.

¹⁵⁹ Carlo Cottarelli, “Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”, *International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department* (2009) ss. 3- 4.

¹⁶⁰ Alasdair Murray, Giles Wilkes, “Fiscal Rules OK?”, *Centre: Forum* (2009), ss. 1- 12.

2.2. MALİ KURALIN DOĞUŞU VE OLGUNLAŞMASI

Maliye politikalarının uygulanışı formül esnekliği metodu, otomatik dengeleyiciler ve ihtiyari maliye politikaları şeklindedir. Otomatik dengeleyicilerle sürdürülen maliye politikaları hiçbir ihtiyari ve kanuni işleme başvurulmaksızın kendiliğinden tezahür etmektedir. Başka bir anlatımla, otomatik dengeleyiciler, milli hasıladaki dalgalanmalara göre söz konusu dalgalanmaları giderici biçimde tesir etmektedir.

Formül esnekliği metodunda bir nebze ekonomide yaşanan değişikliklerde saptayıcıdır. Bir başka deyişle, formül esnekliğinde ekonominin içinde bulunduğu durumda elde edilen veriler ışığında, cinsi ve hacmi daha önceden belirlenmiş bir dizi maliye politikası tedbirleri uygulamaya girmektedir. Buradan hareketle, otomatik dengeleyicilerde ve formül esnekliği metodunda maliye politikaları otomatik bir hale bürünmekte ve ekonominin yönetimi ihtiyari müdahaleleri gerektirmemektedir.¹⁶¹

Tüm anlatılanların zıttına, hiçbir bir kurala bağlı olmadan sürdürülen ihtiyari maliye politikası ise ekonomik dalgalanmalar noktasında tedbir almak maksadıyla, belirli durumlarda maliye politikalarında hayata geçirilmesi gereken hususları kapsamaktadır. Bahsedilen durumun sağlıklı bir biçimde gerçekleştirilebilmesi için ekonomik yönetimin belirlenen aralıklarla bir dizi ihtiyari kararlar almasını öngörmektedir.¹⁶²

İhtiyari maliye politikalarının sağlıklı işleyebilmesi için siyasal karar alıcıların, ekonomideki problemleri en doğru şekilde saptayabilmeleri gerekmektedir. Bunun yanı sıra, problemlerin çözümünde hangi enstrümanlardan yararlanılacağı da büyük öneme sahiptir. Söz konusu problemler ile ilgili koyulabilecek hatalı teşhisler ekonomide yaşanan problemlerin büyümesine sebep olabilmektedir. İhtiyari maliye politikalarına yönelik başka bir problem ise kararlaştırılan politikaların uygulanmasında gecikme yaşanmasına ilişkindir. Çünkü ihtiyari maliye politikaları doğası gereği tesiri daha kısa

¹⁶¹ Niyazi Özker, "Mali Politikaların Güncel Duyarlılığı Ve Dönemsel Formül Esnekliği Yaklaşımında Etkinlik", *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, S. 11 (2009), ss. 2- 6.

¹⁶² Beyhan Ataç, *Maliye Politikası, Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları*, 8.b, Ankara: Turhan Kitabevi, 2009, s. 93.

süreçte umulan politikalar olmasına rağmen, tasarlanmaları ve hayata geçirilmeleri bir siyasal süreç gerektirmektedir. Bu durum da gecikmeleri beraberinde getirmektedir. Tam da bu noktada yani bahsedilen sorunlara çözüm mahiyetinde mali kuralların ortaya çıktığını ifade etmek yanlış olmayacaktır.¹⁶³

Bahsedilen kararların verilmesinde hükümetlerin etkili olması ihtiyari maliye politikalarının iktisat alanında rasyonel sonuçlar ortaya çıkarmamasına ve popülist politikalarla karşı karşıya kalınması ihtimalini kuvvetlendirmektedir. Yaygın öğretilerde karşılaşılabilecek muhtemel bu riskle ilgili kaygıların yerinde olmadığını söylemek yanlış olacaktır. Çünkü 1970’li senelerden bu yana birçok ülkede yaşanan krizler bunu doğrular niteliktedir. Anlatılanlar ışığında, ilgili problemlerin çözüme kavuşması ve mali disiplini saptayabilmede maliye politikalarının bir dizi kurallarla beraber uygulanması ciddi bir tercih olarak baş göstermektedir. Kural dâhilinde uygulama alanı bulan politikaların başat gayesi ihtiyari karışmalara gerek kalmadan asgari bir disiplin elde edilebilmesi ve bunun sonucunda da siyasal etkilerden uzak programların ortaya konabilmesidir. Maliye politikalarının saydamlığı ve siyasi mesuliyet bakımından analiz edilmesi noktasında yapılan münakaşaların birçoğunun da mali kurallar eksenli yapıldığı iddia edilebilir.¹⁶⁴

Birçok ülkede devresel olaylardan bağımsız şekilde hükümet giderlerinin devamlı yükseliş eğiliminde bulunması ve devlet gelirlerinin de devamlı artan giderleri bertaraf etmede güç duruma düşmesi neticesinde maliye politikalarının bütçe açığı oluşacak öngörüsüyle oluşturulduğu tezleri kuvvetlenmiştir. Bahsedilen durum ihtiyari maliye politikalarını tartışmaya açık bir hale getirerek kurala dayalı politikaların önem kazanmasında etkili olmuştur. Bazı ülkelerin büyüme-kalkınma gayeleri ışığında bütçe açığı temeline yaslanan politika uygulamalarında aşırıya kaçmaları, devletin ekonomik yapı içerisindeki rolünün ve işlevinin tartışılmasına sebebiyet vermiştir. Bazı ülkeler ise makro anlamda ekonomide istikrarı yakalama ve mali devamlılığını temin edebilecek yeni

¹⁶³ Yasin Karadeniz, Tarık Vural, “İhtiyari Maliye Politikalarına Karşı Mali Kurallar: Teorik Bir Analiz”, *Maliye Araştırmaları Dergisi*, C. 2, S. 1 (2016), ss. 49- 52.

¹⁶⁴ İsmail Koç, “Politik Konjonktür Teorileri Çerçevesinde 1990 Sonrası Türkiye’de Maliye Politikalarının Değerlendirilmesi (1990- 2015)”, *Maliye Araştırmaları Dergisi*, C. 1, S. 1 (2015), ss. 40- 41.

arayışlara başlamıştır. Bu arayışlar neticesinde de mali kurallar git gide popülerlik kazanmış ve artış göstermiştir.¹⁶⁵

1990 senesinde mali kural uygulamasına başvuran ülke sayısı 7' dir. Bunlar; İtalya, Japonya, ABD, İspanya, Almanya, Fransa ve Lüksemburg' dur. 2009 yılı sonunda bu sayı 90 ülkeyi geçmiş durumdadır. 1992 senesinde Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerin birlik ülkelerindeki iktisadi ve fiskal yapılarını disiplin altına almak bağlamında gündeme getirdiği bir takım kaideler de mali kuralların olgunlaşmasında ciddi bir evredir. Bahsedilen kaideler Maastricht Kriterleri' dir. Bu kriterler parasal ve iktisadi topluluğun ihtiyacı olan mali kuralların ortaya konması hususunda birlik ülkelerini disipline sokan ve bu ülkeler için bir takım gayeler ışığında asgari veriler saptayan kurallar bütünü içerisinde barındırmaktaydı. Söz konusu kurallar yer yer, birlik ülkelerinde milli kurallar olarak kabul edilmiş ve uygulamaya geçirilmiştir.¹⁶⁶

Gelişmekte olan ülkeler açısından ise bu gidişat nispeten mali mesuliyet kanunları ışığında kurallı maliye politikası uygulamasına geçiş şeklinde tezahür etmiştir. Bahsedilenler ışığında; Şili, Brezilya, Macaristan, Hindistan ve Arjantin vb. toplumlar saptanan belli başlı fiskal endekslere getirdiği niceliksel kısıtlar ile mali kuralları hayata geçiren memleketler şeklinde göze çarpmaktadır.¹⁶⁷

Mali kural uygulamalarının hayata geçirilmesi neticesinde istikrar ortamı yaratılması mali kuralların çeşit kazanarak olgunlaşmasını kolaylaştırmıştır. Kararlı bir şekilde uygulanabilen mali kurallar ve artan mali performans çoğu ülkede bütçeleme evrelerinde siyasal endişelerin tesirlerini makul ölçüde bertaraf edebilmiş, bunula beraber mali saydamlığın sağlanması ve mali disiplinin korunabilmesi temel gayeler olarak kabul edilmiştir.¹⁶⁸

¹⁶⁵ George Kopits., "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?", *IMF Working Paper: 145* (2001) s. 4.

¹⁶⁶ Düriye Toprak, "Türkiye'de Mali Kural Uygulamaları", *International Journal of Social Sciences and Education Research*, Vol. 2 (2016), ss. 343- 345.

¹⁶⁷ Toprak, a.g.m., ss. 343- 345.

¹⁶⁸ Cotarelli, a.g.m., s. 3.

2.3. MALİ KURAL ÇEŞİTLERİ

Mali kuralların temelde iki farklı ayak üzerinden hayat bulduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır. Bir başka ifadeyle, çoğu ülkede mali kurallar bahsedilen iki temel üzerine oturtularak uygulama alanı bulmaktadır. Bunlar, bütçenin denk bağlanması ya da bütçe açıklarına yönelik bir dizi sınırlamaları içerisinde barındıran kurallardır. İfade edilenlere ilave olarak, parasal genişlemeye bir kısıtlama uygulamaya dayalı bir takım mali kural faaliyetleri de vardır.

Bütçenin denk bağlanması başlangıçta bütçenin gider ve gelirleri arasında bir denkliliği ortaya koymaktadır. Fakat çoğu zaman bütçenin denk bağlanması bu denli katı uygulanmamakta, saptanan düzeyde bütçe açığını kabul eden bazı mali kural uygulamaları da karşımıza çıkmaktadır. Bunun yanında bütçedeki açığın net olmayan milli gelirin saptanan rasyosu olması koşuluyla onay alan mali kural uygulamaları da söz konusudur. Anlatılanlara ilave olarak, bütçenin denk bağlanmasına yönelik sınırlamaların yıllık bazda belirlenmesi şart değildir. Yıllık belirlenebileceği gibi çok yılı kapsayacak biçimde saptamalarda da bulunulabilir.¹⁶⁹

Bütçenin denk bağlanmasını sağlayacak çeşitli önlemlerinde alınması zaruridir. Bu anlamda hükümet giderlerine bir dizi sınırlamalar konmaktadır. Örneğin, cari giderlerin vergi kazançlarıyla kısıtlanması uygulamasına yönelinebilir ya da yalnızca ciddi devlet yatırımları için borçlanmaya izin verilebilir. Anlatılanlar ışığında, cari giderlerle kamu kazançları denk kalacak, yani denk bütçeyi amaçlayan mali kural hayat bulmuş olacaktır. İlave etmek gerekirse, yaygın uygulamada, devlet yatırımları için denk bütçe uygulamasının esnekliğini sağlayan mali kurallar devlet ciddi yatırımları için borçlanmaya müsaade ederek harcamaların gayri safi yurt içi gelirin belli bir oranı şeklinde bütçe açıklarını mazur görmektedir.¹⁷⁰

Borçlanma üzerine sınırlama koyan mali kurallar da kendi içerisinde çeşitli şekillerde uygulama alanı bulmaktadır. En çok tercih edilen uygulama, devlet borç

¹⁶⁹ Dilek Dileyici, Özlem Özkıvrak, “Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu Ve Açık Bütçe Politikası”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, C. 2, S. 1 (2010), ss. 42- 46.

¹⁷⁰ Salih Barışık, Ferdi Kesikoğlu, “Türkiye’de Bütçe Açıklarının Temel Makroekonomik Değişkenler Üzerine Etkisi (1987- 2003 Var, Etki- Tepki Analizi, Varyans Ayrıştırması”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 61, S. 4 (2006), ss. 64- 66.

birikiminin (stokunun) gayri safi yurt içi gelirin belirli rasyosunun saptanan seviyede kısıtlanmasıdır. Ekonomik konjonktürün gidişatına göre, bazı uygulamalarda devletin iç piyasadan borçlanması kısıtlamasına gidilirken, bazı uygulamalarda ise Merkez Bankası'ndan borçlanmayı disipline edecek kısıtlamalara gidilebilmektedir. Merkez Bankası'ndan borçlanmanın kısıtlanması tedbirleri çok sıkı biçimde uygulanabilirken, önceki sene bütçe kazanç ya da harcamalarının belli bir oranda borçlanılmasına da cevaz verilebilir.¹⁷¹

Mali disiplin olgusunun kanuni altyapısı ile sürdürülmesine ilave olarak kurumsal bir zeminde sürdürülebilmesi macerası uzun zamandır mevcuttur. Bahsedilen arayışın neticesinde mali kuralların üç farklı evre şeklinde algılanan bir süreç içerisinde biçimlendiğini ifade etmek yanlış olmayacaktır. Birinci evrede 1920 senelerinden beri İsviçre' de bazı kantonlar ve 19. yüzyılın ortasından beri ABD' de çoğu eyalet, dönemlik bütçe dengesi oluşturabilmek amacıyla bütçe enstrümanlarına belli kısıtlamalar konmuştur. Bütçenin açık vermesi ve devletin borç altına girmesi devlet yatırımları için kabul edilebilir karşılanmıştır. Bahsedilen borç altına girilmesi söz konusu olduğunda borçlanmanın öncelikle merkezi yönetimden finanse edilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Şüphe götürmez ki borçlanmanın finansmanının bu şekilde yapılıyor olması merkezi idarenin taşrasını denetleme ve düzene sokması anlamında olumlu tesirler barındırmaktadır.¹⁷²

İkinci evrede İkinci Dünya Savaşı'nın ardından endüstrileşmiş ülkeler (Almanya, İtalya, Japonya ve Hollanda) bütçenin denk bağlanmasına ilişkin kurallara önem atfetmişlerdir. Bahsedilen mali kurallar istikrar paketlerine arka çıkarken, parasal reform hareketleriyle de beslenmiştir. Bütçede ortaya çıkan açıkların Merkez Bankası gibi spesifik kaynaklar ile karşılanmasını kısıtlayacak farklı kurallar çoğu gelişme çabası içerisinde olan ülke için 1960' lı senelerden bu yana gündem olmuştur. Fakat bütün sözü edilen kurallara rağmen epey büyük bir mecra mali kuralsız bir şekilde yönetilmesi sürdürülmüştür. Mali saydamlığın ve şeffaflığın arzulanan seviyelere erişilmesinde başarı

¹⁷¹ Kopits, Symansky, a.g.m., ss. 2- 3.

¹⁷² Kopits, a.g.m., s. 4.

sağlanamamış, bu durumda mali kuraldan beklenen verimin alınmasına engel teşkil etmiştir.¹⁷³

Yaşadığımız dönemi de içerisinde barındıran üçüncü evrenin başlaması içerisinde yaşadığımız zamanın yaklaşık 25 yıl öncesine dayanır. Yeni Zelanda’da 1994 senesinde hazırlanıp faaliyete geçen “Mali Sorumluluk Kanunu” bütçenin disipline edilmesi yönünden gerek Yeni Zelanda gerek diğer ülkeler için ciddi tecrübe arz etmiştir. Söz konusu dönem içerisinde mali kuralları kabul eden ülke sayısı hız kazanarak yükselirken, mali kurallarda ciddi çeşit kazanmanın da bu dönem içerisinde tezahür ettiğini vurgulamak yanlış olmayacaktır. Kullanım açısından yaygınlığı en fazla olan mali kurallar; bütçenin denk bağlanmasına ilişkin sorumluluklar, borçlanma üzerine konan kısıtlamalar ve giderlere ilişkin kısıtlamalardır. Üçüncü evredeki mali kurallar bir dizi ek tedbirlerle beraber sistemi daha verimli işlemeye yöneltmiştir. Örnekle açıklayacak olursak, daha evvel uygulanan mali kurallar içerisinde görülmeyen periyodik rapor tekniği, saydamlığı artıracak muhasebe kriterleri ve orta mühletli bütçe dengesinin gerçekleştirilmesine yönelik tedbirler, bu evrede uygulama alanı bulmuş ve mali kural uygulamalarına değerli katkıları olmuştur.¹⁷⁴

Aşağıdaki tabloda mali kural uygulamaları değişik ülkeler ele alınarak gösterilmeye çalışılmıştır. Söz konusu tablo analiz edildiğinde çoğu ülkede mali kuralların borçlanma üzerine konan sınırlamalar, bütçelerin açıkları üzerindeki kısıtlamalar ve altın kural şeklinde ortaya çıktığı fark edilmektedir.

ABD’deki mali kurallara bakıldığında, mali kuralların daha detaylı tesirler barındırdığını ve daha uzun dönemler için istikrarın korunmasının hedeflendiğini söyleyebiliriz. ABD’de 1980’li senelerde uygulamaya konan mali kurallarda bütçede oluşan açıkların belli seviyelerde kısıtlanması düşünülürken, 1990 sonrasında hayata geçen uygulamalarda ise özellikle cari devlet giderlerinin sınırlandırılmasına yönelik esnek mali kurallar uygulama alanı bulmuştur. Bu noktada önem verilmesi gereken konu, mali kuralların daha etkin olabilmesi için bu kuralların yeterli kurumsal kapsam ile beslenmesi zorunluluğudur. Bu sebeple, bütçe yapma süreçlerinde denetimin ve saydamlığın

¹⁷³ Kopits, a.g.m., s. 4.

¹⁷⁴ Kopits, a.g.m., s. 5.

fazlaştırılmasına yarayacak hukuki düzenlemelerin oluşturulması öncelik verilmesi gereken bir mesele olmuştur.¹⁷⁵

Tablo 2: Ülke Örnekleri İle Mali Kural Uygulamalarının İncelenmesi

İLGİLİ ÜLKE	UYGULANAN KURAL	ZAMAN DİLİMİ	YÜRÜTÜM YERLERİ	DAYANAĞI
Almanya	Altın kural	Yıl	Toplam Kamu Kesimi	Yasa
Avustralya	Bütçe dengesi ve borç sınırı	Dönem	Toplam Kamu Kesimi	Yasa
Brezilya	Gelirlerin bir yüzdesi olarak borç düzeyi	Yıl	Merkezi ve Yerel Yönetim	Yasa
Danimarka	Yapısal bütçe dengesi	Birden fazla yıl	Toplam Kamu Kesimi	Siyasi uzlaşma
Estonya	Bütçe dengesi	Birden fazla yıl	Toplam Kamu Kesimi	Siyasi uzlaşma
	Gelirlerin yüzdesi olarak borç düzeyi	Yıl	Yerel Yönetim	Yasa
Finlandiya	Bütçe dengesi	Birden fazla yıl	Merkezi Yönetim	Siyasi uzlaşma
	Bütçe dengesi	Birden fazla yıl	Yerel Yönetim	Yasa
	GSYİH'nin yüzdesi olarak borç düzeyi	Birden fazla yıl	Merkezi Yönetim	Siyasi uzlaşma
Fransa	Altın kural	Yıl	Yerel Yönetim	Yasa
Hindistan	Altın kural	Birden fazla yıl	Merkezi Yönetim	Yasa
Hollanda	Kamu harcama sınırı	Birden fazla yıl	Toplam Kamu Kesimi	Ortak yönetimin uzlaşması
İngiltere	Altın kural	Dönem	Toplam Kamu Kesimi	Yasa
	GSYİH'nin yüzdesi olarak borç düzeyi	Dönem	Toplam Kamu Kesimi	Yasa

¹⁷⁵ Franco Daniele., “Comments to The Design of Fiscal Policy Rules – Principles and Cross-country Perspective By Xavier Debrun” *Workshop on Fiscal Rules*, Ankara (2008), s. 25.

İspanya	Bütçe dengesi	Dönem	Toplam Kamu Kesimi	Yasa
	Borç sınırı	Yıl	Bölgesel Yönetim	Yasa
	Gelirlerin bir yüzdesi olarak borç düzeyi	Yıl	Yerel Yönetim	Yasa
İsrail	Bütçe açığı sınırı ve harcama sınırları	Birden fazla yıl	Merkezi Yönetim	Yasa
İsveç	Ortalama bütçe fazlası	Dönem	Toplam Kamu Kesimi	Siyasi uzlaşma
İsviçre	Bütçe dengesi ve borç sınırı	Dönem	Merkezi Yönetim	Anayasa
Kolombiya	Gelirlerin bir yüzdesi olarak borç düzeyi	Yıl	Merkezi ve Yerel Yönetim	Yasa
Litvanya	Net borçlanma sınırı	Yıl	Merkezi Yönetim	Yasa
Polonya	GSYİH'nın yüzdesi olarak borç düzeyi	Yıl	Toplam Kamu Kesimi	Anayasa
Slovakya	Gelirlerin bir yüzdesi olarak borç düzeyi	Yıl	Bölgesel ve Yerel Yönetim	Yasa
Slovenya	GSYİH'nın yüzdesi olarak borç düzeyi	Birden fazla yıl	Toplam Kamu Kesimi	Ortak yönetimin uzlaşması
	Borç sınırı	Yıl	Yerel Yönetim	Yasa
Yeni Zelanda	Operasyonel denge	Dönem	Toplam Kamu Kesimi	Yasa
Avrupa Birliği	GSYİH'nın yüzdesi olarak borç düzeyi, GSYİH'nın yüzdesi olarak bütçe açığı	Yıl	Avrupa Birliği	Siyasi uzlaşma

Kaynak: Debrun, Epstein, and Symansky, "A New Fiscal Rule: Should Israel Go Swiss?" IMF Working Paper, WP/08/87, 2008, s.9: Murray and Wilkes, "Fiscal Rules OK?", Centre: Forum, January 2009, s.3.

2.4. MALİ KURALLARIN ÖZELLİKLERİ VE TESİRİ

Mali kural faaliyetlerinden umulan neticelere erişilebilmesi için mali kuralların işlerliğinin sağlanarak çalışmaların ekonomik ve mali temelini akılcı önceliklerle tasarlanması ve vazgeçilmeden uygulanması büyük önem arz etmektedir. Mali kurallar nitekim iktisadi altyapının oturmadığı, mali disiplini temin etmede sıkıntılar çeken güçsüz siyasi yöneticilerin elini kuvvetlendiren bir vasıta olarak da düşünülebilir.

Mali kuralların tesirini yükselten bir dizi unsur mevcuttur. Kuşkusuz bu unsurları barındırarak ortaya konulan mali kuralların tesirinin daha pozitif sonuçlar yaratacağıdır. Bahsi geçen unsurların temeli mali kuralın basit olmasıdır. Başka bir ifadeyle, mali kurallar mümkün olduğunca sade, özellikleri ve muhtevası kesin biçimde açıklanmış olmalıdır. Politikayı uygulayanların yanında ekonomik yapıda rol alan tüm fertler, mali kuralların nasıl sınırlamalar yaptığını, ekonomiye ne şekilde disiplin getirdiğini ve bu kuralların neyi hedeflediğini kavrayabilmelidir. Mali kuralların uygulanmasında toplumun vereceği destek büyük önem arz etmektedir. Mali kuralların tesirini yükselten başka bir unsur ise elastikiyettir. Elastikiyet mali kuralların sürekli değiştirilmesini ifade etmemekte, ancak olağan dışı hadiselerin vuku bulduğu zamanlarda mali kuralların ihtiyaçlara cevap verecek şekilde tasarlanmasını izah etmektedir. Başka bir ifadeyle, ekonomideki küçülme ve ısınma durumlarına mali kuralların ayak uydurabilmesidir. Ekonomide baş gösteren daralma karşısında sıkı mali kurallar işsizliğin daha da yükselmesine sebebiyet verir. Bazı mali kurallar olağan dışı zamanlarda da mali kuralların nasıl uygulanması gerektiğini açıklamaktadır. Bu anlamda elastikiyetin dahi belli hudutlar dâhilinde ve bir mali disiplin boyutunda uygulanacağını ifade edebiliriz.¹⁷⁶

Mali kuralların tesiri anlamında şeffaflık ve saydamlık da büyük önem arz etmektedir. Mali kurallar ile gerçekleştirilen sınırlamalar genel olmalı, yani mali kural uygulanırken hiçbir kurum kuruluş ya da kişiye imtiyaz gösterilmemelidir. Politika uygulamalarının neticesinden tüm dileyenlerin haberi olmalı, yani ulaşılabilir olmalıdır. Bunun yanı sıra, gaye edinilen ile erişilen arasındaki uyumsuzlukların boyutu ve sebepleri halk tarafından kolay bir biçimde anlaşılabilir olmalıdır. Başka bir önemli mevzu ise mali

¹⁷⁶ Kopits, a.g.m., s. 21.

kural uygulamaları ve neticelerinin uluslar üstü kurumlarca izlenebilirliğidir. Bu izlenebilirlik bütçe yapma sürecinin ve denetiminin de uluslar üstü kurumlarca takip edilebilirliğini de kapsamaktadır. Mali kural uygulanmasında dikkat edilmesi gereken bir diğer mevzu ise politikaların iktisadi büyüme önünde engel teşkil etmeyecek biçimde tasarlanmasıdır. Mali kural uygulamalarının başat amacı kuşkusuz mali disiplinin gerçekleştirilmesidir. Fakat mali disiplin elde edilirken yatırım giderlerinin azaltılması, büyümenin ve kalkınmanın fonunu oluşturacak devlet harcamalarının da önüne geçmemelidir. En çok da gelişmekte olan ülkelerde mali kurallar tasarlanırken bu husus dikkate alınmalı ve ülkenin büyümesinin önüne set çekilmemelidir. Politikaları tasarlayanlar mali kuralları oluştururken tüm bunları hesaba katmak zorundadır. Ancak ne yazık ki tüm beklentileri karşılayacak bir program ortaya koymak neredeyse imkânsız görünmektedir.¹⁷⁷

Mali kuralların etkinliğini yükseltebilmek maksadıyla idari teşkilatlanmada da bazı konulara eğilmek yararlı olacaktır. Örneğin, devlet maliyesi ve kamu hazinesine yönelik faaliyette bulunan bakanlıkların kabine içerisindeki rolleri daha net saptanmalı veya söz konusu bakanlıklar daha serbest bir statüye kavuşturulmalıdır. Bütçe rakamları saptanırken yasamanın belirlemedeki yetkisi kuvvetlendirilmelidir. Fazla bütçe açığı veren bütçelerin meclisin önüne taşınması kanuni yollarla engellenmeli, ayrıca meclis bütçenin oluşumu ve bileşenleri hakkında daha fazla söz sahibi olmalıdır. Yürütmenin bütün giderlerini tek bir bütçe belgesi üstünde göstermesi ve tüm giderlerini bu belge üstünden yürütmesi bütçe üzerinde meclisin ve halkın denetimini kolaylaştıracak, meclis ve halkın bütçeyi takip kabiliyeti yükselecektir.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Murray and Wilkes, a.g.m., s. 2.

¹⁷⁸ Alberto Alesina, Roberto Perrotti, "Fiscal Discipline and the Budget Process", *The American Economic Review*, Vol. 86, No. 2, *Papers and Proceedings of the Hundredth and Eighth Annual Meeting of the American Economic Association*, San Francisco, CA, ss. 405- 406.

2.5. MALİ KURALA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER

Maliye politikasının kurala dayalı olarak uygulanmasını eleştiren bir takım görüşler de vardır. Bunlardan en yaygını, kurala dayanan maliye politikalarının uzun vadede tesir göstermesi, yani kısa dönemde tesir göstermemesidir. Ekonomi içerisinde birden bire baş gösteren şok etkileri seri bir biçimde karar alınmasını zaruri kılabilmekte hatta bu yönde temel değişiklikler yapılmasını dahi gerektirebilmektedir. Tam da bu noktada, maliye politikasının kurala dayanan şekilde uygulanması, yönetenlerin şok etkilerini bertaraf edici önlemler almasını güç kılmaktadır. Bir başka ifadeyle, kurallar politikacıların hareket kabiliyetini kısıtlayıcı olmaktadır.¹⁷⁹

Maliye politikasının kurala dayanarak yürütülmesi, ayrıca, uygulanan mali politikaların siyasal mesuliyeti bulunmayan kişilere devredilmesine neden olacaktır. Bu durum, seçilmişlerin yönetim alanını daraltacaktır. Halkın oylarıyla, yani demokratik sistemle iş başına gelen yöneticilerin maliye politikasında etkisiz kalmaları, devlet ekonomisi anlayışının demokratik olmadığı yönünde yanlış anlaşılmalara sebep olabilmektedir.¹⁸⁰

Kurala dayandırılan maliye politikalarına yöneltilen farklı bir eleştirme ise; mali kurallar ile yatırım harcamalarının daraltılmasının uzun dönemde iktisadi büyümeyi negatif yönde etkileme ihtimalidir. Yatırım harcamalarında daraltmaya gidilmesi, transfer harcamalarında daraltmaya gidilmesinden daha daha kolay, daha basittir. Çünkü transfer harcamalarının daraltılması politik bakımdan pek tercih edilemez bir durumdur. Ayrıca, yatırım harcamalarında yapılan kısıtlamanın, kısa vadede bütçe dengesi üzerinde tesiri daha nettir. 1972-2002 seneleri arasında Avrupa Birliğine üye ülkelerin borçları ve beraberinde bütçe açıklarındaki azalmaları ele aldığımızda yatırım harcamalarının da düştüğünü söyleyebiliriz.¹⁸¹ Bu durumun zıddına, Almanya ve İngiltere vb. yerlerde “altın kural” uygulaması geçerli olsa da gerçekleştirilen harcamaların hangilerinin yatırım harcamasına dâhil edilebileceği muğlaktır. Örneğin; sağlığa, eğitime ya da bina

¹⁷⁹ C. Can Aktan, İ.Y. Vural, *Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar*, Ankara: Seçkin Kitabevi, 2007, s. 126.

¹⁸⁰ Aktan, Vural, a.g.e., s. 126.

¹⁸¹ Durukan Payzanoğlu, *İstikrar ve Büyüme Paketi Kuralları Türkiye’de Borç Sürdürülebilirliğini Garanti Altına Alır mı?*, (Uzmanlık Tezi), Ankara: T.C. Merkez Bankası Uzmanlık Tezi (2009), s. 8.

yapılmasına yönelik gerçekleştirilen harcamaların yatırım harcamalarına dâhil edilememesi iktisadi büyümeye negatif yönde etki edecektir.¹⁸²

Öte yandan, başka bir eleştiri ise, ülke yönetenlerin IMF ve Dünya Bankası ile yaptığı mali uyum programlarına ilişkin Easterly' den yönelmiştir. Ona göre, bahsedilen programlar öncelikle, yatırım, işletme ve bakıma yönelik harcamaların düşürülmesini amaçlamakta, bu durum da kamunun varlık değerini törpülemektedir.¹⁸³

İlave etmek gerekir ki, ülkelerin uygulayacakları mali kuralların o ülkenin durumuna göre oluşturulması önem arz etmektedir. Uygulanacak bu kurallar sadece belli başlı kriterlere bağlanmamalıdır. Aksi halde, yaşanabilecek olası krizlerde istikrarsızlığın daha da derinleşmesi kaçınılmaz olabilir.

¹⁸² Ümit Özlale, “Mali Kural, Keşke Sadece Bir Denklem Olsaydı”, *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Politika Notu*, (2010), s. 5.

¹⁸³Karakurt, Akdemir, a.g.m., s. 233.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE MALİ KURAL UYGULAMALARI VE EKONOMETRİK UYGULAMA

1. TÜRKİYE’DE MALİ KURAL DÜZENLEMELERİ

Türkiye’de iktisadi ve finansal sistemin uzun zamandır ihtiyari maliye politikaları ile idare edildiğini dillendirmek hatalı olmayacaktır. Ekonomik sistem ve politikaların ciddi değişimler gösterdiği 1980’li seneler, neo liberal politikalar neticesinde ortaya çıkan küreselleşme kavramının gün yüzüne çıktığı ve kamu kesiminin ekonomi içerisindeki yerinin ve görevlerinin sorgulanır hale geldiği bir süreç halindedir. 1980-1990 arası dönem liberal düşünce ve uygulamaların tesiriyle iktisadi ve mali ortamda kamunun rolünün düşürülmeye gayret gösterildiği, arz yönlü ekonomik yaklaşımlarla vergi oranlarının düşürüldüğü bir dönem olarak hatırlanmaktadır.

Bahsedilen dönemde devlet giderlerinin düşürülmesi hedeflense de devasa devlet yatırımları ile devlet giderlerinin yükselmesi ile karşı karşıya kalınmıştır. Vergi kazançlarının da bu dönemde düşüş göstermesi neticesinde ciddi devlet açıkları oluşmuştur. Bu açıkların bertaraf edilmesi amaçlanırken devletin içerden borçlanması geleneksel bir hale gelmiştir. 1980’li senelerin bitiminde merkez bankası fonlarından kısa vadeli avans başı çekmek üzere içeriden borçlanmada sınırların epey esnetildiği ve bundan sonraki süreçte açıkların finansmanı için farklı yolların denenmesi gerektiği fikri olgunlaşmıştır. 1990 ardındaki süreçte ise enflasyonist süreç ve aşırı kamu açığı, hatalı borçlanma, artan reel faiz hadleri ve ödemeler bilançosunda ortaya çıkan problemler makro dengeleri alt üst etmiştir.¹⁸⁴

Bahsedilen süreç içerisinde amaçlanan bütçe rakamları, devlet giderleri düşünülen seviyeyi geçtiğinde ek bütçelere başvurulmuştur. Ortaya çıkan bütçe rakamları ile hedeflenen bütçe rakamlarının bu denli uyumsuzluğu mali disiplinin sağlanmasını

¹⁸⁴ Cahit Güran, Serpil Oğuz, “Kamu Ekonomisi Alanında Geçmişten Günümüze Yaşanan Gelişmeler ve Geleceğe İlişkin Beklentiler”, *Maliye Dergisi*, S. 158 (2010), ss. 75- 81.

olanaksız kılmıştır. İlave olarak, Kamu İktisadi Teşebbüsleri' nin verdiği açıklar, konsolide bütçe haricinde bulunan bütçe harici fonlar ve belediyelerin durumu da devletin mali kaynak bulma noktasındaki problemlerini körükleyen unsurlar olarak karşımıza çıkar. Anlatılanlardan hareketle, makro değişkenlerin neredeyse tümünde problemler varken 1990 ortalarından sonra temel gaye iç borç birikimini denetim altında tutmaktır. Bu gaye ışığında saptanan düzeyde birincil fazla vermek, özelleştirme kazançlarını yükseltmek ve devam edilebilir dış borç birikimi seviyesine dek iç borçları dış borçlarla karşılamak amacı oluşmuştur. Alışılmış ihtiyari maliye politikalarıyla bahsedilen amaçları yakalamak mümkün olmamıştır.¹⁸⁵

1990'lı senelerin sonları faiz dışı fazla gayesine erişilebilmesi, devlet borç birikiminin azaltılması, devlet giderlerinin düşürülmesi vb. mali disiplini temin edecek gayelere nasıl ulaşılabileceği hususunda ciddi münakaşaların gerçekleştiği bir dönemdir. Bu bağlamda 2000 senesinde hayata geçirilen “Enflasyonu Mücadele Programı” ile faiz dışı fazla, maliye politikasının ciddi bir unsuru olarak onay görmüştür. Bahsi geçen iktisadi program konsolide kamu maliyesini kuvvetlendirmek ve çevrilebilir bir borç düzeni ortaya koymak amacıyla bütçenin birincil dengesine bir kısıt getirmiştir. Bahsedilenin yanında bütçenin birincil dengesine getirilen kısıtla, para politikalarından daha verimli şekilde yararlanılabileceği umulmuş ve bu da fiyat istikrarının sağlanması anlamında umut verici olmuştur.¹⁸⁶

Türkiye’de birincil fazla gayesi beklentiye girmek suretiyle uygulama alanı bulmuştur. Bu gayeye yönelik kanuni bir düzenlemeye gidilmemiş, bağlayıcılığı olan kurallar tasarlanmamıştır. Bu şekliyle uygulanan mali kuralı direkt mali kural yerine örtük mali kural biçiminde açıklamak yanlış olmayacaktır. Türkiye’de 2000’li senelerden sonraki süreçte direkt mali kural denilmese de mali kural uygulamalarına kanuni altyapı sağlayacak adımlar atılmaya başlanmış ve örtük mali kural uygulamaları hayata geçmiştir. Bundan sonra Türkiye’de ki uygulamaları ele almak suretiyle bu uygulamaların ne yönde tesir gösterdiği incelenecektir. Bu analiz ile ülkemizde “Mali

¹⁸⁵ Hayrettin Tüleykan, “Faiz Dışı Fazla ve Bazı Bütçe Verileri Arasında Nedensellik İlişkisi”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 7, S. 1 (2016), ss. 303- 309.

¹⁸⁶ Fatih Özatay. “Sustainability of Fiscal Deficits, Monetary Policy, and Inflation Stabilization: The Case of Turkey”, *Turkey Journal of Policy Modeling*, C. 19, S.6 (1997), ss. 678- 681.

Kural Kanunu” bulunmasa da örtülü mali kural uygulamalarıyla mali disiplinin hangi oranda sağlanabildiği tartışılarak Türkiye’de mali kural kanununun zaruri olup olmadığı irdelenecektir.

1.1. ANAYASAL DÜZENLEMELER

Türkiye’de içerisinde olmak üzere bir dizi ülkenin anayasaları incelendiğinde, mali hükümlerin genellikle mali ve ekonomik teşkilatlanmayı ve devletin bu alanlardaki mesuliyetlerinin neler olduğunu anlatmaya yaradığını görüyoruz. Bununla beraber, 1982 Anayasası’nda mali kural özelliğinde bir hüküm bulunmamaktadır. Ayrıca, 1982 Anayasası’nda bütçe rakamları ve iktisadi rakamlara yönelik sınırlayıcı bir hüküm yoktur. Hedeflenen rakamların gerçekleşen rakamlarla örtüşmemesi, yani hedeflerin tutturulamaması halinde ilgililer için herhangi bir yaptırıma başvurulmamaktadır. Fakat Anayasa’da mali hükümlerin temel sınırları çizilmiş, bunların sağlanamaması durumunda devletin mesuliyetinin saptanmasına çalışılmıştır. Örneğin, 1982 Anayasası’nın 65. Maddesi “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir” ifadesi devletin sosyal ve iktisadi görevinin hududunu belirlemektedir.¹⁸⁷

1982 Anayasası’nın 73. maddesi ise “Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler, kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır” lafzıyla vergilendirmede fiskal kuvvet, genel olma ve eşitlik ilkeleri gözetilerek vergi alınması gerektiği ve kanunilik unsurlarına dikkat çekilmektedir. Farklı açıdan, 162 ve 163. maddelerle bütçe yapma sürecine yönelik hükümlerin nitelikleri saptanmıştır. 162. maddede temelde milletvekillerinin bütçe kanununun Meclis Genel Kurulunda görüşülmesi esnasında, giderleri yükseltici veya gelirleri düşürücü telkinler yapamayacaklarını ifade ederken, 163. Madde “Merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla

¹⁸⁷ Murat Demir, Mahmut İnan, “Türkiye’de Mali Kural”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 13, S. 2 (2011), s. 44.

aşılacağına dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur” ifadesiyle bütçe disiplini sağlamayı amaçlamaktadır.¹⁸⁸

Anlatılanlar ışığında 1982 Anayasasının mali kurala yönelik somut hükümler içermediğini ifade edebiliriz. Anayasa’da ekonomik ve sosyal boyutlarda devlete çizilen rol ve sorumluluklar üzerinde genel hükümlere yer verilmiştir. Ayrıca, herhangi bir bütçe rakamı ile ilgili bir kısıtlama vb. bulunmamaktadır.

1.2. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU VE DİĞER ADIMLAR

2003 senesinde onaylanan ve 2006 senesinde hayata geçen 5018 sayılı KMYKK, bütçenin birlik ve genellik unsurlarının kuvvetlendirilerek kamunun toparlanıp bir düzene sokulması, kamunun kaynaklardan yararlanmada verimliliğinin yükseltilmesi, hesap verilebilirlik kavramının oturması ve mali saydamlık bilincinin oluşturulmasında adeta yeni bir başlangıç olmuştur. Bahsedilen yasa, kamu maliyesinin disipline edilmesi ve mali kural uygulamalarına geçebilmek bakımından da önem arz etmektedir. Yasayla, kamu maliyesinde yapılanmanın yenilenmesi vb. başat düzenlemelerle hem mali kuralların altyapısı hazırlanmış hem de mali disiplini tedarik etme yolunda önemli bir adımlar atılmıştır.

5018 Sayılı Kanun’ un haricinde farklı mali paketlerle de mali disiplin devam ettirmeye çalışılmıştır. 1999, 2002 ve 2005 senelerinde imzalanan stand by anlaşmaları bunun en güzel örnekleridir. Bahsedilen anlaşmalar ile bütçedeki kazançlar bölümüne bir dizi nicel gayeler konmuştur. Bahsedilenler ışığında, stand by anlaşmalarıyla faiz harici artık amacıyla, yabancı kaynaklı borç birikimi ve özelleştirme kazançları için belli nicel gayeler konulmuştur. Ayrıca, hayata geçirilen iktisadi paketlerin başarısının bunlar üzerinden değerlendirilmesi söz konusu olmuştur. Söz konusu gayelere erişmek için

¹⁸⁸ Demir, İnan, a.g.m., ss. 44- 45.

çabalanması, hem mali disiplini güçlendirmekte hem de ulusal ve uluslar üstü seviyede iktisadi yönetimin ve iktisadi paketlerin geçerliliğini yükseltmektedir.¹⁸⁹

Katılım Öncesi Ekonomik Programlarda (KEP) da gelirler politikası ve fiskal politikaların makro anlamda istikrarı güçlendirecek biçimde sürdürülmesini amaçlayan bir takım politikalarla sürece destek olan bir program halini almıştır. KEP’ de Maliye Politikası Stratejisi ve Orta Vadeli Amaçlar başlığıyla; maliyete göre fiyatlama metodunun tercih edilmesi yoluyla enerjiye bağlı alanlarda faaliyet yürüten Kamu İktisadi Teşebbüsleri’ nin faiz harici artık amaçlarına erişmesinin başarılacağı, mali kuralın bir ayağı olarak, bütçe içerisinde saptanan ödeneklerden özel ödenek düzenlemelerine geçilmesine göz yumulmayacağı gibi sınırlamalarla bütçe disipline edilmeye çalışılmıştır.

5018 Sayılı Kanun ve onun haricinde hayata geçirilen bütün uygulamalar ile mali disiplinin temin edilmesine çalışılırken, mali kural düzenlemeleri için de zaruri olan altyapı ve kurumsal boyutun ortaya konmasına yardımcı olmaktadır.

1.3. 4749 SAYILI KAMU FİNANSMANI VE BORÇ YÖNETİMİNİN DÜZENLENMESİ HAKKINDA KANUN

2002 senesinde onaylanan 4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” makroekonomik balansı dikkate alarak maliye ve para politikaları ile ahenkli, devam ettirilebilir, saydamlığı yüksek ve hesap verilebilir bir borç alma politikasının benimsenmesi ve kaynak ihtiyaçlarının minimum maliyetle telafi edilmesi başat unsurlar olarak saptanmıştır. Söz konusu yasanın hayata getirdiği yeni uygulamalardan biri, kamunun borç yönetiminin ve borçlanmasına yönelik düzenlemelerin yalnızca bir yasa ile takip edilmesinin mümkün kılınmasıdır. Bahsedilen yasayla, safi borç sınırı, garanti sınırı, ikraz sınırı, kısa dönemli avans ve riskler vb. hazinenin garanti ve borç sağlanmasına yönelik kural ve düzenlemelerin büyük bir

¹⁸⁹ Ömer Yalvaç, *Büyüme ve Bütçe Tahmin Hatalarının Mali Kurallar Üzerindeki Etkisi: Türkiye İncelemesi*, (Doktora Tezi), Ankara: T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (2015), ss. 111-114.

bölümünde yenilikler yapılmış, kamunun borçlanmasına yönelik rapor vb. uygulamalar gündeme gelmiştir.¹⁹⁰

Söz konusu yasada, safi borç alma sınırına yönelik; finansal devamlılığı da hesaba katarak ilgili senenin bütçesinde saptanan başlangıç ödeneklerin toplam tutarı ile sanılan kazançlar arasında oluşan uyuşmazlık nispetinde safi borç almaya gidilebileceği vurgulanmaktadır. Bahsedilen yasada borç alma sınırının farklılaştırılmayacağı fakat borçlanma yönetiminin gereksinimleri ve olgunlaşması hesaba katılarak, bu sınırın sene içerisinde maksimum % 5 seviyesinde yükseltilebileceği, bunda ihtiyacı gideremediği zamanlarda, ek % 5 seviyesinde miktarın, Müsteşarlığın görüşü ve Bakanın teklifi neticesinde Bakanlar Kurulu kararıyla yükseltilebileceği, bütçe denkliği oluşması halinde de borç almanın, anapara ödemesinin maksimum % 5'ine kadar yükseltilebileceği ifade edilmektedir. Yine 4749 sayılı Yasayla borç alma sınırının ilave bütçeler suretiyle değiştirilmesi de mümkün değildir. Safi borç alma sınırına yönelik uygulamalarla yasa öncesinde devamlı ihlal edilen borç alma limitine yönelik ciddi sınırlamalara gidilmiştir.¹⁹¹

Devletin borç almasını sınırlandıran bu tip uygulamaların mali kural düzenlemesi biçiminde düşünülmesi yanlış değildir. Bütçe harici borç alma sınırına yönelik, “mali yıl içinde sağlanacak garantili imkân ve dış borcun ikrazı limiti, ilgili yıl bütçe kanunuyla belirlenir” lafzıyla bütçe içerisinde bulunmayan bir harcamayı karşılamak amacıyla tahvil çıkarılmasına kısıtlama konulmuştur. Özel tertip tahvil çıkarılmasına yönelik ise, “ikrazen ihraç edilenler hariç olmak üzere, özel tertip devlet iç borçlanma senetleri, ancak karşılığında ilgili yıl bütçe kanununda yeterli ödenek olması kaydıyla ihraç edilir. Yıl içinde ortaya çıkan ve önceden görülemeyen gelişmeler için özel tertip devlet iç borçlanma senetlerinin ancak ödenek kalemleri arasında aktarma yapılarak, ihraç edilebilir” ifadesiyle piyasada işleme sürülmeden devlet kurum ve kuruluşlarına sunulan

¹⁹⁰ Mehmet Emin Altundemir, “Türkiye’de Dış Borçlanma Yetkisinin Mevzuat ve Sorumlu Kurumlar Açısından Değerlendirilmesi”, *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 14, S. 1 (2005), ss. 88- 90.

¹⁹¹ Ahmet Ulusoy, *Devlet Borçlanması*, 5.b., Trabzon: Aksakal Kitabevi, s. 39.

tahvillerin bütçeye ödenek koyularak karşılanması hüküm altına alınmış ve bu yolla bütçe haricinden kaynak yaratma olanağı kısıtlanmıştır.¹⁹²

Kısa dönemli avans uygulamasına yönelik ise 2001 senesinde hayata geçen 4651 sayılı Yasa uygulamaya girmiştir. 2001 senesinde Merkez Bankasının Kanunu'nda 4651 sayılı Yasa ile gerçekleştirilen değişme neticesinde, uzun dönemli avans kullanımı dışında avans uygulaması bitmiştir. Fakat nakde dayalı hareketlerde uyumsuzlukların var olması kısa dönemli nakit açıklarının karşılanması ve nakit yönetiminin etkinliğinin yükseltilmesi maksadıyla meblağı bütçe ödeneklerinin % 1'ini geçmemek koşuluyla, yerli kaynaklı borçlanma senedi çıkarılmaksızın, Merkez Bankasının koordinesi ve aracılığıyla para piyasalarından nakit işlemleri gerçekleştirme olanağı tanınmıştır. Bu yolla, hazine açıklarının Merkez Bankası'nın kısa dönemli avans biçiminde borç alma yoluyla mali disipline aykırı uygulamalarına izin verilmemiştir.¹⁹³

Bahsedilen yasa ile devlet borçlarının yönetilmesinde saydamlık ilkesini temin etmek maksadıyla bir rapor hazırlanması öngörülmüştür. "Kamu Borç Yönetimi Raporu" isimli bu rapor, üç ayda bir, kamuya devlet borçlanma yönetimi gidişatı ile ilgili bilgi sunmaktadır. Borçlanma maliyeti, uzunluğu, tedarik yeri ve toplam borç birikimi vb. hususlarda devamlı bilgi sunulması, borç alma politikalarında kamunun ve meclisin kontrol faaliyetini güçlendirerek, borçlanma yönetimi etkinliğinin temin edilmesine destek olmaktadır.

1.4. YERİNDEN YÖNETİMLERE YÖNELİK DÜZENLEMELER

Örtülü mali kurala ilişkin düzenlemelerin yerinden yönetim birimlerinde kendini göstermesi, il özel idareleri ve belediye yasalarında gerçekleştirilen revizyonlarla hayat bulmuştur. 2004 senesinde uygulamaya konan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 senesinde hayat bulan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile il özel idareleri ve belediye bütçeleri haricinde harcamaların gerçekleştirilemeyeceği, borç almanın esasları ve usulleri ile ne zaman borç alınabileceği ve nasıl durumlarda borç tahvili çıkarılabileceği açıklığa kavuşturulmuştur. Diğer

¹⁹² Ege Boran, "Brezilya'dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı...", *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV)/ Politika Notu* (2008), s. 6.

¹⁹³ Ahmet Ulusoy, a.g.e., s. 40.

yandan, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleriyle yalnızca yatırımların gerçekleştirilmesine yönelik planlarda yer alan projeler için yabancı kaynaklı borç alma yoluna gidilebilir hükmü konulmuştur.¹⁹⁴

Bunun yanı sıra, 5393 sayılı Yasanın 49. maddesinde belediyeler için farklı bir kısıtlamaya daha başvurulmuştur. Belediyelerin çalışan harcamaları ve borç almalarına yönelik kısıtlamalara gidilmiştir. Örnekle açıklamak gerekirse, bir belediyenin çalışanlarına yönelik harcamaları söz konusu belediyenin kazançlarının % 30'unu, borç birikimleri ise toplam kazançlarını geçemeyecektir. Bahsi geçen düzeylerin geçilmesi halinde, cari ve sonraki senelerde çalışan harcamaları bu düzeylerden daha aşağıya düşünceye dek yeni çalışan istihdam edilemeyecektir. Yeni çalışan istihdamı neticesinde bu düzeylerin geçilmesi hasebiyle meydana gelecek kamu zararı, zararın doğduğu zamandan itibaren hesap edilerek yasal faiziyle beraber ilgili belediye başkanından alınacaktır.¹⁹⁵

İlave etmek gerekirse, 4749 sayılı Yasanın 8. maddesinde de yerinden yönetim birimlerine yönelik bir hüküm bulunmaktadır. Yabancı kaynaklı borcu bulunan yerinden yönetim birimlerinin, Hazine Müsteşarlığının garantörlüğü ile tedarik edilen yabancı kaynaklı borçlara yönelik geri ödemeler için gerekli meblağı bütçelerinde yatırım giderlerine göre öncelikli biçimde ayırmak zorunda oldukları ifade edilmiştir.¹⁹⁶

4749 sayılı Yasa ile yerinden yönetim birimlerinin borç almalarının yatırım paketlerinde bulunan projelerin kaynağı ile kısıtlanması borçlanma üzerine bir sınır koymakla beraber yerinden yönetim birimleri bakımından mali kuralların altın kural biçiminde hayat bulması şeklinde açıklayabiliriz.¹⁹⁷

¹⁹⁴ 5393 Sayılı Belediye Kanunu Madde 68/a; 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Madde 51/a.

¹⁹⁵ Ege Boran, a.g.m., s. 8.

¹⁹⁶ Fatih Kaya, *Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi*, (Uzmanlık Tezi), Ankara, DPT (2009), ss. 108- 109.

¹⁹⁷ Birol Karakurt, Tekin Akdemir, a.g.m., s. 253.

1.5. FAİZ DIŞI FAZLA UYGULAMASI

Faiz harici fazlaya erişilmesi gayesi bütçeyi disipline etme açısından büyük önem arz etmektedir. Faiz harici fazlaya erişme gayesi politikacıların paketlerinde, stabilizasyon paketlerinde, bütçe gayelerinde, orta vadeli mali plan, orta vadeli programlarda ve stand by anlaşmalarında önem verilen bir gayedir.

İstikrar paketlerinin neredeyse tamamında faiz dışı fazla gayesi kendini hissettirmektedir. Söz konusu paketlerde devlet borçlanmalarıyla ilgili sorunların üstesinden gelinmesi ve borçlanma unsurlarının düzeltilmesi amacıyla mali disipline sık sık başvurulurken, mali disiplini temin edecek en değerli mali kural uygulamasının faiz harici fazlaya erişilmesi olduğu vurgulanmaktadır.¹⁹⁸

İstikrar paketlerinde faiz dışı fazla gayesinin saptanmasının haricinde büyüme trendine girilmesi bu paketlerin ana çatısı ve umudu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bahsedilenden hareketle kamu açıkları veren ülkeler sıkı maliye politikalarına başvuracaklardır. Uygulayacakları sıkı maliye politikaları çerçevesinde programlarında, devlet giderlerini düşürücü, kazançlarını artırıcı, borçlarını sürdürebilecekleri ve kamunun ekonomideki rolünü düşürerek özel kesimin ihtiyacı olan finansal kaynakların sağlanmasına dönük politikalara yer vereceklerdir. İstikrar paketlerinde faiz dışı fazla uygulamasına önem verilmesi biçiminde tezahür eden mali kural uygulamaları, bir yandan bütçelerde gerçekleştirilen düzenlemelerle de beslenmiştir.¹⁹⁹

IMF temelli paketler, enflasyonu düşürmek ve bunun sonucunda meydana gelen kamu açıklarını düşürmeyi amaçlayan önlemlerden oluşmaktadır. Bahsedilen paketlerin başat hedefi, faiz dışı fazla gayesini göz önüne alacak biçimde daraltıcı mali tedbirler vasıtasıyla kamunun verdiği açıkların azaltılması, enflasyon oranının düşürülmesi ve kamu mali dengesinde istikrarın temin edilebilmesidir. Bununla beraber, reel sektörde devresel küçülmelerin meydana gelmesi, faiz dışı fazla gayesinin düşürülmesi ve daraltıcı

¹⁹⁸ Ferhat Emil, H. Hakan Yılmaz., “Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler”, *ERC Working Papers in Economics: 03/07* (2003), s. 3.

¹⁹⁹ Ferhat Emil. H. Hakan Yılmaz, a.g.m., s. 3.

önlemlerin dozu düşürülerek üretim artışına dönük uygulamaların söz konusu olması gündeme gelmektedir.²⁰⁰

Bir ekonomide uygulana gelen istikrar paketlerinde faiz dışı fazla gayesinin saptanması iki bakımdan önem arz etmektedir;²⁰¹

- ✓ Hedeflenen fazlaya erişilebilmesi maksadıyla uygulamaya konan daraltıcı önlemler, uluslar üstü mali piyasaların ve uluslar üstü kurumların ülkedeki makroekonomik gidişata duyulan güven duygusunu güçlendirir. Bunun sebebi, saptanan gayeye erişmeye yönelik eforun, ülke hükümetlerinin uygulanan istikrar paketleri ile ilgili kararlılıklarını yansıtmasıdır.
- ✓ Borç birikiminin fazla olduğu ülkelerde faiz dışı fazla gayesinin seçilmesinin temel sebebi borç alma üstündeki baskının giderilmesidir. Faiz harici artık, hükümetin kazanç ve gider politikalarının yürütüm kuvvetinin de işaretidir. Özellikle 2000'lerin ilk üç yılında stabilizasyon paketlerinde fiskal politikaların hedefinin, kamuda faiz dışı fazla yaratmak suretiyle kamu yerli kaynaklı borç birikiminin düşürülmesi olduğu söylenebilir.

Faiz dışı fazla gayelerinin oluşturulduğu farklı metinlerden biri de bütçe hedefleridir. 5018 Sayılı Yasa ışığında OVMP, OVP ile ahenkli olarak, müstakbel üç seneye yönelik total kazanç ve harcama öngörülerıyla beraber hedeflenen açık ve borç alma vaziyeti ile devlet kuruluşlarının tahsisat teklif hudutlarını içerisinde barındıran bir plandır. Siyasi yönetim faiz harici artık gayelerini bütçe hedeflerinin dâhilinde oluştururken halk da faiz harici artışa yönelik gidişatı OVMP aracılığıyla takip etmektedir. Örtülü mali kural olarak faiz harici artık gayesi hem iktisadi yönetimi disipline ederken hem de bütçe disiplinini sağlamaya yardımcı olmaktadır. Uygulamaya konan iktisadi istikrar paketlerinin uluslararası geçerliliğinden, siyasi gücün iktisadi

²⁰⁰ Hayal Ayça Şimşek, a.g.m., s. 52.

²⁰¹ Ferhat Emil, H. Hakan Yılmaz, a.g.m., ss. 20- 21.

politikalarının devamlılığına kadar birçok açıdan faiz dışı fazla gayesinin yakalanabilmesi önemlidir. Bu bakımdan faiz dışı fazla gayesinin bütün kesimleri içerisinde barındıran örtülü mali kural uygulaması olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır.

Tablo 3: Ülkemizde Mali Kurala Bağlı Yürütümler ve Yasal Dayanakları

KURALIN ÇEŞİDİ	KURAL KAPSAMI	DAYANAĞI	MADDE
Harcamaya Bağlı Kural	Harcamanın Sınırlanması	KMYKK	20.
Harcamaya Bağlı Kural	Ödeneğin Aktarım Sınırı	KMYKK	21.
Harcamaya Bağlı Kural	Yedek Ödeneğe Getirilen Sınır	KMYKK	23.
Harcamaya Bağlı Kural	Örtülü Ödeneğe Getirilen Sınır	KMYKK	24.
Harcamaya Bağlı Kural	Sonraki Seneye Devreden Yüklenme Sınırı	KMYKK	27.
Harcamaya Bağlı Kural	Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kurumların Kazançları Düşürücü ve Giderleri Yükseltici Düzenlemelerinin OVMP'nin 3 Yıllık Öngörüsüne Göre Gerçekleştirilmesi	KMYKK	14.
Harcamaya Bağlı Kural	Bağımsız İdari Otoriteler Haricinde Merkezi Yönetim Kurumlarının Ödenek Tekliflerine Üst Sınır Konması	KMYKK	16.
Harcamaya Bağlı Kural	Bütçe Harici Avansın Sınırlanması	KMYKK	35.
Borçlanmaya Bağlı Kural	Safi Borç Almaya İlişkin Kural	KFBYDHK	5.
Borçlanmaya Bağlı Kuralı	Bütçe Harici Borç Almaya İlişkin Sınır	KFBYDHK	5.

Borçlanmaya Bağlı Kuralı	Özel Tertip Tahvil İhracı İçin Bütçeye Ödenek Konulması	KFBYDHK	6.
Borçlanmaya Bağlı Kuralı	Garanti Limite İlişkin Kural	KFBYDHK	12.
Borçlanmaya Bağlı Kuralı	Yerinden Yönetim Birimlerinin Hazine Garantisi İçeren Borçlarına Yönelik Olarak Belirlenmiş Kısıtlamalar	KFBYDHK	8.

Kaynak: 5018 Sayılı KMYKK, 4749 Sayılı KFBYDHK, Nevzat Saygılıoğlu, Ali Çelen Erduran, “Mali Kural ve Etkinlik Sorunu: Türkiye Örneği”, *TİSK Akademi*, S. 1, 2012, s. 41.

Tüm bunlara ek olarak, Türkiye’de mali kuralın uygulanmaya başlanmasının hemen öncesindeki dönem ve sonrası için bütçe açıklarının gayri safi yurt içi hasılaya oranına ilişkin verilere göz atmakta yarar vardır.

Tablo 4: Türkiye’ de 2000- 2017 Yılları Arasında Bütçe Açığının GSYH’ ya Oranı

YILLAR	BÜTÇE AÇIĞI/ GSYH
2000	7.7
2001	11.6
2002	11.2
2003	8.6
2004	5.0
2005	1.0
2006	0.6

2007	1.6
2008	1.8
2009	5.3
2010	3.5
2011	1.3
2012	1.9
2013	1.0
2014	1.1
2015	1.0
2016	1.1
2017	1.5

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (www. bümko.gov.tr)

Yukarıdaki tabloda mali kuralın uygulanmaya başlaması ile birlikte bütçe açıklarının gayri safi yurt içi hasılaya oranının düştüğünü söyleyebiliriz. Ülkemizde mali kuralın henüz uygulamaya konmadığı 2000' li yılların başlarında bahsedilen oranın yüksek olduğu görülmektedir. Bu durum makroekonomik performansı da negatif anlamda etkilemektedir. Bu alanda yapılan diğer çalışmalarda da görülmekte olan bu vaziyette mali kural uygulamalarının işlerlik kazanmasıyla oran aşağılara çekilebilmiştir. Tablodan elde edilen çıkarımlara ilave olarak, 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programına göre 2018 yılına ait bütçe açığı/ GSYH 1.9; 2019 yılına ait bütçe açığı/ GSYH oranı ise 1.8 olarak belirtilmiştir.

2. EKONOMETRİK METODOLOJİ

2.1.BİRİM KÖK TESTLERİ

Zaman serileri analizi tercih edilen birçok çalışmada kullanılan değişkenlerin durağanlık testlerinin gerçekleştirilmesi zaruridir. Çünkü bahsedilen analizde elde edilen regresyonlar sapmalı sonuçlar ortaya koymuşlar ve bunların sonu olmayan varyanslarının olduğu gözlemlenmiştir. Bunlar sahte regresyon olarak isimlendirilmişlerdir. Regresyonların sahte olabileceğini düşündüren başat sebep, zaman serisi analizlerinin belirlenen zaman aralığında kendine has özellikler barındırmasıdır.²⁰²

Sahte regresyonu daha basit bir biçimde aralarında reel bir etkileşim bulunmayan değişkenlerin etkileşim varmış gibi sonuç vermesi şeklinde tanımlayabiliriz. Bu durumun temel nedeninin model içerisindeki değişkenlerin durağan olmamasından kaynaklandığını ifade edebiliriz. Bundan dolayı, zaman serileri analizlerinde değişkenlerin durağanlığı sınanmalıdır.

Durağanlık, en basit anlatımla, verilerin belirlenen periyotta devamlı yükselme ya da düşme eğiliminde olmaması, yatay bir seyir izlemesidir. Farklı bir anlatımla, verilerin değişmeyen ortalama çevresinde dolaşması ve varyansın periyot devam ettiği sürece aynı kalmasıdır. Durağanlığın sınanmasında birim kök testlerinden yararlanılmaktadır.²⁰³

Durağanlığın sınanmasında yararlanılabilecek testlerden olan Dickey- Fuller Testi, Augmented Dickey Fuller Testi, Phillips- Perron Testi ve Kwiatkownks- Phillips-Schmidt- Shin Testlerine aşağıda kısa bir biçimde değinilmiştir.

²⁰² Aziz Kutlar, *Eviews ile Uygulamalı Zaman Serileri: Arma- Arima Arfima Arch- Garch*, 1.b., Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2017, ss. 147- 149.

²⁰³ Mustafa Sevüktekin, Mehmet Nargeleçekenler, *Ekonometrik Zaman Serileri Analizi Eviews Uygulamalı*, 2.b., Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2007, s. 199.

2.1.1.DF Testi

Yukarıda bahsedilen bir değişkenin durağanlığını ölçmek için kullanılan testlerden birisi olan Dickey- Fuller birim kök testi Enders' in 1995 senesinde ortaya koyduğu bir yöntemdir. Dickey ve Fuller 1980'li senelerin başlarında ortaya koydukları çalışmalarında yararlanan DF modelini ortaya çıkaran zamanı da saptayan bir analiz oluşturmuşlardır. Söz konusu makalede analizle ilişkili olan tablolar ve daha önceki çalışmalardan farklı istatistikler ortaya koyulmuştur.²⁰⁴

Ortaya çıkan istatistik, çalışmada yer alan tablodaki değerden fazlaysa H_0 hipotezinin reddi kabul edilir. Sonuç olarak Dickey Fuller testinin uygulanmasında daha kapsamlı olan modelden başlanarak daha dar kapsamlı modele doğru ilerlemek gerekmektedir. Ayrıca testte yararlanılacak modelin düzgün saptanması başarılı sonuç elde etmek için zaruridir.²⁰⁵

2.1.2.ADF Testi

Dickey Fuller testi açıklanırken bu testte bulunan otokorelasyon sorununu gidermek amacıyla ADF testi ortaya çıkmıştır. Sorunun giderilmesinde DF denkleminin yanına bağımlı değişkene ait gecikmelerin ilave edilmesi sağlanmıştır. Said ve Dickey' in otoregresif zaman serilerinden kaynaklanan problemleri gidermek amacıyla yaptığı çalışmalardan ADF testi gelişmiştir.²⁰⁶

ADF testi ve DF testinde yararlanan tablolar benzerdir. Çünkü her iki testte küçük olmayan örneklerde benzer saçılımlar ortaya koymaktadır.

Durağanlığı sınamada yararlanan Dickey Fuller testlerine ilave olarak spektral tahminlere yaslanan bir takım testlerde bulunmaktadır. Bunlara örnek olarak, Phillips-Perron' un PP testi, Kwiatkowski- Phillips- Schmidt ve Shin' in KPSS testi vd. sayılabilir. Söz edilen testler Dickey Fuller testlerinin değiştirilmiş bir versiyonu gibi algılanabilir.

²⁰⁴ Tankut Taner Çelik, Oktay Taş, "Etkin Piyasa Hipotezi ve Gelişmekte Olan Hisse Senedi Piyasaları", İstanbul, *İTÜ Dergisi*, C. 4, S. 2 (2007), s. 15.

²⁰⁵ Recep Tarı, *Ekonometri*, 13.b., Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2018, ss. 387- 390.

²⁰⁶ Tarı, a.g.e., ss. 387- 390.

Bahsedilen testlerde yapılan bazı değişiklikler ile daha kuvvetli sonuçlar elde edilmek hedeflenmiştir. Spektral yöntemlerden istifade edilerek gerçekleştirilen bu testlerde geleneksel birim kök testlerinin aksine frekans ağırlıklı analiz yapılmaktadır.²⁰⁷

2.1.3.PP Testi

Dickey Fuller testleri birim kök testlerinde yaygınca kullanılsa da bazı noksanlıklar barındırmaktadır. Bunların giderilmesinde karşımıza alternatif testler çıkmakta ve bunların bir tanesi de Phillips- Perron tarafından geliştirilen PP testidir.²⁰⁸

Phillips ve Perron çalışmalarında daha ziyade finansal zaman serilerinde daha çok kullanılan birim kök testleri üzerinde yoğunlaşmışlardır. Varyans değişmesi ve korelasyon serilerinde meydana gelen problemlerin giderilmesinde fayda gösteren bu test, Dickey Fuller testlerinden farkını bu yönüyle ortaya koymaktadır.²⁰⁹

2.1.4.KPSS Testi

Kwiatkowski, Phillips, Schmidt ve Shin tarafından ortaya konan çalışma Lagrange Çarpımı (LM) ekseninde inşa edilmiş ve serinin durağanlık gösteren boş hipotezden yararlanmıştı. Söz konusu test literatürde durağanlık testi olarak da ifade edilmektedir. Yukarıda değinilen diğer tüm testlerde birim kök de durağanlık da ifade edilirken, KPSS testinde yalnızca durağanlıktan bahseden hipotez üzerinde durulmaktadır.²¹⁰

2.2.VEKTÖR OTOREGRESİF MODEL (VAR)

Vektör Otoresif Model Sims tarafından 1980' li senelerin başlarında ortaya konmuştur. Model, kullanılan değişkenlerin birlikte nasıl hareket ettiklerine ilişkin fikir sunmaktadır. Bahsedilen modelde her değişken için kendisine ait gecikmeler modelde var olan diğer değişkenlerin gecikmeleriyle izah edilmektedir. Bu yolla, VAR Modeli

²⁰⁷ Ebru Çağlayan, İrem Saçaklı, "Satın Alma Gücü Paritesinin Geçerliliğinin Sıfır Referansta Spektrum Tahmincisine Dayanan Birim Kök Testleri ile İncelenmesi", İstanbul, *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 20, S. 1 (2006), ss. 121- 122.

²⁰⁸ Çelik ve Taş, a.g.m., s. 16.

²⁰⁹ Çelik ve Taş, a.g.m., s. 16.

²¹⁰ Çelik ve Taş, a.g.m., s. 16.

sayesinde gelecek için gerçekleştirilen öngörülerin daha doğru şekilde yapılabilmesi mümkün hale gelmektedir.²¹¹

VAR modeli ile değişkenler arasında bulunan ilişki ile ilgili bir engel konmamakta, ekonomik teorilerin iddia ettiği sınırlamaların, faraziyelerin modelin yapısında bozulmalara yol açmasına imkân tanınmamaktadır. Bu yolla, modelin hazırlanmasındaki faraziyelerin negatif tesirleri hatırı sayılır oranlarda bertaraf edilebilmektedir. VAR modeli ile makro ekonomik değişkenler arasında var olan etkileşimler ve rassal şok etkilerinin değişkenler sistemine olan tesirleri analiz edilebilmektedir.²¹²

VAR modelinde bütün değişkenlerin daha önce elde edilen değerlerinin yer aldığı bir eşitlikler sistemi bulunur. Ayrıca bütün değişkenler için durağan olma koşulu vardır ki durağanlığın sağlanabilmesi için verilerde gereken düzenlemelerin gerçekleştirilmesi lazım gelmektedir. Bunlara ilave olarak uygun bir p gecikme düzeyi saptanmalı, her denklemde her değişken için aynı olmayan gecikme düzeyleri verilmelidir. Sağlıklı analiz yapabilmek açısından denklemlerin tamamında aynı gecikme düzeylerinin yeğlenmesi gerekir.²¹³

VAR modeli başlığında Granger Nedensellik Testi, Etki- Tepki Analizi ve Varyans Ayrıştırması metotlarından faydalanılmaktadır. Ancak çalışmada konunun en iyi şekilde izah edilebilmesi amacıyla Etki- Tepki Analizine yer verilmiş ve açıklanmıştır.

2.3.ETKİ- TEPKİ ANALİZİ

VAR modeliyle ortaya konan sonuçları izah etmek oldukça güç olabilmektedir. Bu güçlüğü bertaraf edebilmek amacıyla, incelemelerin sonrakini aşamasını meydana getiren ve sisteme enjekte edilecek şoklara karşı değişkenlerin tepkilerinin analiz edildiği Etki- Tepki Analizine başvurulmaktadır.

²¹¹ Doğan Uysal, Mehmet Mucuk, “Türkiye Ekonomisinde Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi”, İstanbul, *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, C. 46, S. 527 (2009), s. 39.

²¹² Ferhat Başkan, Ö. Bülent Güloğlu, “Türkiyede İç Borçların İktisadi Etkilerinin VAR Tekniğiyle Analizi”, Ankara, *METU Studies in Development*, Vol. 31, No. 1 (2004), ss. 95- 96.

²¹³ Ahmet Zengin, “İkiz Açıklar Hipotezi (Türkiye Uygulaması)”, *Ekonomik Yaklaşım*, Vol. 11, No. 39 (2000), ss. 45- 49.

Etki- Tepki Analizini en basit şekilde, modelde bulunan tüm değişkenlere sırayla verilecek hatalar sonucunda hata verilen değişkenin ve diğer değişkenlerin verdiği tepkiler şeklinde izah edebiliriz. Buradan çıkaracağımız sonuç, etki tepki analizlerinin iktisadi politikaları oluşturmada ciddi yol göstermelerde bulunacağıdır. Diğer önemli husus, değişkenlerin durağanlığına dikkat edilmesi gerektiğidir. Durağan olmayan değişkenler ile analiz yapılacak olursa, enjekte edilecek hatanın tesiri devamlı hale gelecek ve tepkiler doğru şekilde saptanamayacaktır.²¹⁴

Grafiksel olarak ifade edilen etki- tepki analizlerinde şokların anlamlı olup olmadığını belirlemek için güven aralıklarının grafikte gösterilmesi lazımdır. Bunun için, hesaplanan standart hata hudutları (+2 ve -2 standart sapma) da grafiklerde gösterilmiştir. Grafiklerde görülen devamlı çizgiler hata terimlerinde ortaya çıkan 1 standart hatalık şoka karşılık olarak bağımsız değişkenlerin verdiği tepkiyi göstermektedir. Kesik çizilen çizgiler ise 2 standart hatalık güven aralıklarını temsil etmektedir. Bu durumu 1 standartlık hataya 2 birimlik tepki olarak tanımlayabiliriz.²¹⁵

Kesik çizilmiş olan çizgiler belirli döneme kadar bir arada negatif ya da pozitif bölümde olur ise tepki istatistiki olarak anlamlıdır denir. Bu çizgilerin birinin negatif birinin pozitif bölümde olması ise neticenin sağlıklı olmadığına delil oluşturur.²¹⁶

3. EKONOMETRİK BULGULAR

Hazırlanmış olan ekonometrik modelde 1950- 2017 seneleri arasında bütçe açıklarına bağlı olarak bazı makro ekonomik değişkenlerin ne yönde değişim gösterdiği açıklanmıştır. Uygulamada kullanılan veriler yıllık olarak ele alınmaktadır. Söz konusu değişkenler; bütçe açığı/ GSYH, enflasyon (TÜFE), işsizlik, ekonomik büyüme (reel GSYH), iç borç/GSYH ve dış borç/ GSYH olarak sıralanabilmektedir.

²¹⁴ Barışık ve Kesikoğlu, a.g.m., ss. 69- 70.

²¹⁵ Barışık ve Kesikoğlu, a.g.m., ss. 75- 77.

²¹⁶ Barışık ve Kesikoğlu, a.g.m., ss. 75- 77.

3.1. VERİLER

Hazırlanan çalışmada, bütçe açığı/ GSYH verileri tercih edilerek bütçenin açık verdiği dönemlerde makro ekonomik değişkenlerin ne yönde hareket ettikleri anlatılmıştır. Enflasyon ise TÜFE verileri ele alınarak modele dâhil edilmiştir. Ekonomik büyüme için reel GSYH büyümesi tercih edilirken, işsizlik için toplam nüfustaki işsizlerin oranı alınmış, iç ve dış borç ifade edilirken ise bunların gayri safi yurt içi hasılaya oranları yeğlenmiştir.

İç borçlar/GSYH ve dış borçlar/GSYH verileri Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün (BÜMKO) veri tabanından elde edilmiş; diğer değişkenler olan bütçe açığı/GSYH, enflasyon, işsizlik, ekonomik büyüme değişkenleri ise Dünya Bankasının veri tabanından alınmıştır.

Bahsedilen değişkenler kısaltmaları ile birlikte aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 5: Modelde Kullanılan Değişkenler ve Kısaltmaları

Kısaltmalar	Değişkenler
BA	Bütçe Açıkları/GSYH
BY	Reel GSYH Büyüme Oranı
ENF	TÜFE
ISSIZ	İşsizlik Oranı
İB	İç Borçlar/GSYH
DB	Dış Borçlar/GSYH

Yapılan ekonometrik çalışmada, zaman serisi yaklaşımından yararlanılarak bütçede gerçekleşen açıkların bahsedilen makro ekonomik değişkenler üzerindeki etkileri ortaya konulmaktadır. İlk olarak, zaman serilerinin durağanlığını ortaya koymak amacıyla Augmented Dickey- Fuller (ADF) testi, Phillips- Perron (PP) testi,

Kwiatkowski- Phillips- Schmidt- Shin (KPSS) testi uygulanmıştır. Sonrasında Vektör Otoregresyon Modeli (VAR) aracılığıyla zamanın belirli bir noktasındaki değişkenler arasında meydana gelen ilişkiler ortaya konmaktadır. Akabinde bahsedilen ilişkilerin daha net açıklanabilmesi ve politika üretilebilmesi amacıyla Etki- Tepki Analizi gerçekleştirilmiştir.

3.2. BİRİM KÖK TESTLERİNİN SONUÇLARI

Türkiye’ de 1950- 2017 periyodunda bütçedeki açıkların enflasyon, işsizlik, ekonomik büyüme, iç borç ve dış borca etkilerinin değerlendirilmesi amacıyla durağanlık testi sonuçları (ADF, PP ve KPSS testleri) ve vektör otoregresif model bağlamında etki- tepki analizi neticeleri açıklanmıştır. Bahsedilen analizlerin tümü Eviews programı ile gerçekleştirilmiştir.

Birim Kök Test Sonuçlarının elde edilebilmesi için çalışmada Augmented Dickey Fuller (ADF) testinden, Phillips- Perron testinden ve Kwiatkowski- Phillips- Schmidt ve Shin (KPSS) testinden istifade edilmiştir. Sabitli ve trendli analizin gerçekleştirildiği uygulamanın neticeleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 6: Birim Kök Test Sonuçları

Birim Kök Test Değişkenleri	Düzy ve 1. Fark	ADF Testi	KPSS Testi	PP Testi
BA	Düzy	-4.299835 (-3.536601)	0.166491 (0.146000)	-4.274904 (-3.536601)
	1. Fark	-7.481918 (-3.544284)	0.073468 (0.146000)	-11.67475 (-3.540328)
ENF	Düzy	0.092227 (-3.540328)	0.198450 (0.146000)	0.205301 (-3.536601)
	1. Fark	-4.690880 (-3.544284)	0.092313 (0.146000)	-4.371060 (-3.544284)
BY	Düzy	-6.563923 (-3.536601)	0.063488 (0.146000)	-6.776548 (-3.536601)
	1. Fark	-	-	-
ISSIZ	Düzy	-2.490070 (-3.536601)	0.094222 (0.146000)	-2.490070 (-3.536601)
	1. Fark	-4.896309 (-3.548490)	0.100000 (0.146000)	-9.429983 (-3.540328)
İB	Düzy	-1.022092 (-3.562882)	0.284282 (0.463000)	-0.750372 (-3.562882)
	1. Fark	-6.974506 (-3.574244)	0.102301 (0.146000)	-6.958740 (-3.574244)
DB	Düzy	-3.253611 (-3.540328)	0.052003 (0.146000)	-2.151817 (-3.536601)
	1. Fark	-3.904609 (-3.540328)	0.102247 (0.146000)	-3.775749 (-3.540328)

Yukarıdaki tabloda parantez içerisindeki değerler; hazırlanan modelde elde edilen kritik değerleri ifade etmekte diğerleri ise ADF ve PP testlerinde t istatistik değerlerini göstermekte, KPSS testinde ise LM değerini açıklamaktadır. Değişkenler yorumlanırken ADF ve PP testlerindeki kritik değerler ile t istatistik değerleri kıyaslanır iken, KPSS testinde ise LM değeri ile kritik değerler karşılaştırılmaktadır. Birim kök testlerinde ADF ve PP testinde t istatistiğinin mutlak değeri kritik değerin mutlak değerinden büyük olması H_0 hipotezinin reddedildiği anlamına gelmekte, öte yandan birim kök olmadığına ve değişkenin durağan olduğuna işaret etmektedir. Ancak, kritik değerin mutlak değeri t istatistik değerinin mutlak değerinden büyük olarak karşımıza çıkar ise değişkenin sisteme dâhil edilebilmesi için, bir başka ifadeyle durağan olabilmesi için fark veya farklarının alınması lazımdır. Anlatılanlar ışığında ADF ve PP testine göre bütçe açığı ve ekonomik büyüme değişkenlerinde durağanlık sağlanır iken, diğer değişkenlerde durağanlık birinci farkın alınmasıyla elde edilmiştir.

KPSS testinde ise mutlak değer içerisinde LM değerinin mutlak değer içerisindeki kritik değerden küçük olması H_0 hipotezinin reddedilmesine, modelde birim kök olmadığına, bir başka deyişle değişkenin durağan olduğuna işaret etmektedir. Bu bağlamda, bütçe açığı ve enflasyon değişkenlerinin durağanlığının sağlanabilmesi amacıyla birinci farklarının alınması yoluna gidilmiştir. Diğer dört değişkenin ise fark alınmasına gerek olmadan durağan olduğu sonucuna varılmıştır.

Tablodan anlaşılacağı ve yukarıda ifade edilenlerden çıkarılacak netice üzerine modele dâhil edilen tüm değişkenlerin durağanlığının sağlandığı açıkça görülmektedir. Bu durum modelden sağlıklı sonuç alınabilmesi için zaruri olmakla beraber doğru sonuçlar elde edilmesinde faydalı olmuştur.

3.3. VAR MODELİ SONUÇLARI

VAR modelinin neticelerinin ortaya konulmasından önce doğru gecikmenin saptanması lazımdır. Gecikmenin saptanması amacıyla gerçekleştirilen test neticesi aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7: VAR İçin Uygun Gecikme Düzeyini Saptama

LAG	LOGL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	-317.1028	NA	1093.658	18.34873	18.52648	18.41009
1	-270.3025	80.22910*	1896300*	16.58871*	17.47748*	16.89552*
2	-255.2662	22.33951	208.4099	16.64379	18.24357	17.19603

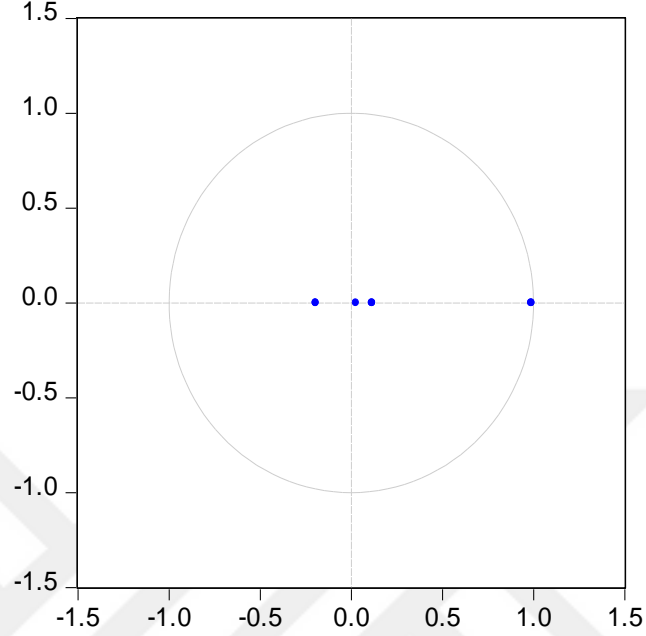
Not: LR (Sequential Modified LR test statistic; Ardışık Modife Edilmiş Test İstatistiğini, FPE (Final Prediction Error); Son Tahmin Hata Kriterini, AIC (Akaike Information Criterion); Akaike Bilgi Kriterini, SC (Schwarz Information Criterion); Schwarz Bilgi Kriterini, HQ (Hannan Quin Information Criterion); Hannan Quin Bilgi Kriterini ifade etmektedir.

Yukarıdaki tablo incelendiğinde 1 gecikme için FPE kriteri minimum değer göstermiştir. Aynı gecikme düzeyinde LR kriteri ise maksimum seviyededir. Ayrıca, AIC kriterinin de 1 gecikme düzeyinde minimum olduğu görülmektedir. Aynı şekilde SC ve HQ kriterleri de 1 gecikmede minimum değer göstermektedirler. VAR modeli için uygun gecikmeyi AIC kriterinin minimum değer verdiği gecikmedir. Bunun nedeni, AIC kriterinin hata karesinin minimizasyonunu alması ve gelecek dönemler için öngörü sağlamasıdır. Bahsedilen sebepler ışığında makul gecikme 1 düzeyindedir.

VAR modeli neticelerinin alınmasının akabinde hata terimlerinin testlerinin gerçekleştirilmesi, ayrıca neticelerin durağanlığının ölçülmesi lüzum göstermektedir. Modelde elde edilen neticelerin durağanlık değerlendirmesinde katsayı matrisi öz değerlerinden yararlanılmaktadır. Bahsedilen öz değerler, birim çember hudutları içerisinde bulunuyorsa istikrar ya da durağanlık vardır denilebilir. Eğer öz değerlerden bir veya birkaç tanesi çember hududunda ya da dışında yer alıyorsa sistem durağan değil demektir, yani istikrarsızdır.

Grafik 1: VAR Modeli Durağanlık Grafiği

Inverse Roots of AR Characteristic Polynomial



Grafikte öz değerlerin çember hudutları içerisinde olduğunu gördüğümüzden modelin istikrarlı bir yapıda, bir başka deyişle durağan olduğunu ifade edebiliriz.

Anlatılanlara ilave olarak VAR modelinin yapısal bir sorun barındırıp barındırmadığını saptamak maksadıyla Otokorelasyon LM ve White Değişen Varyans testleri gerçekleştirilmiştir. Bahsedilen testlere ilişkin neticeler aşağıdaki tablolarda izah edilmiştir.

Tablo 8: VAR Modeli Durağanlık Tablosu

Root	Modulus
0.989436	0.989436
-0.194192	0.194192
0.114217	0.114217
0.027467	0.027467

Yukarıdaki tabloya göre tüm kökler birim çemberin içindedir. Bu durum modelin durağan olduğunu işaret eder.

Tablo 9: Otokorelasyon LM Testi

LAG	LRE* stat	df	Prob.	Rao F-stat	df	Prob.
1	13.28447	16	0.6519	0.824268	(16, 74.0)	0.6546
2	21.98069	16	0.1438	1.441905	(16, 74.0)	0.1464

Tahminde bulunulan VAR modeli içerisindeki hata terimlerinin etkileşimde bulunup bulunmadığını saptamak amacıyla Otokorelasyon LM testi gerçekleştirilmiştir. Gerçekleştirilen testte model için 2 gecikme düzeyinde otokorelasyon görülmemiştir.

Tablo 10: White Değişen Varyans Testi

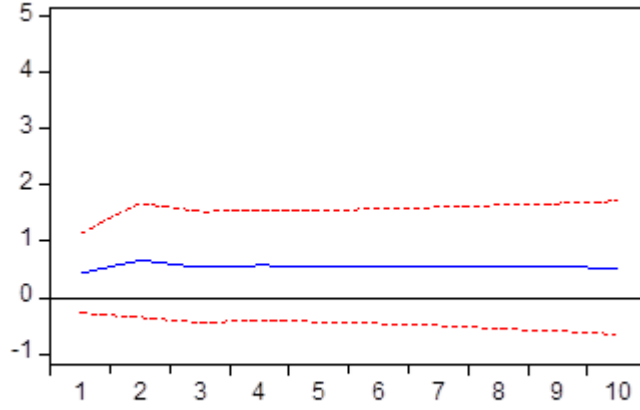
Chi-Sq	df	Prob.
964.3897	80	0.8752

Hata terimlerinin varyanslarının tüm örneklem için zamana bağlı olarak değişim gösterip göstermediğini saptamak amacıyla White Değişen Varyans Testi gerçekleştirilmiştir. Elde edilen Ki-kare modelde değişen varyans problemi bulunmadığını, farklı bir anlatımla hata terimi varyansının bütün gözlemlerde farklılık göstermediğini ifade etmektedir.

3.4. ETKİ- TEPKİ ANALİZİNİN SONUÇLARI

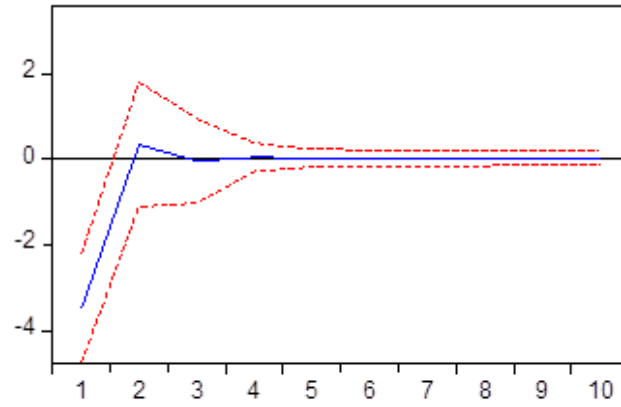
Aşağıdaki grafiklerde enflasyonun, işsizliğin, ekonomik büyümenin, iç borçların ve dış borçların bütçe açıklarına verdiği tepkiler irdelenmiştir.

Grafik 2: Enflasyonun Bütçe Açığına Tepkisi



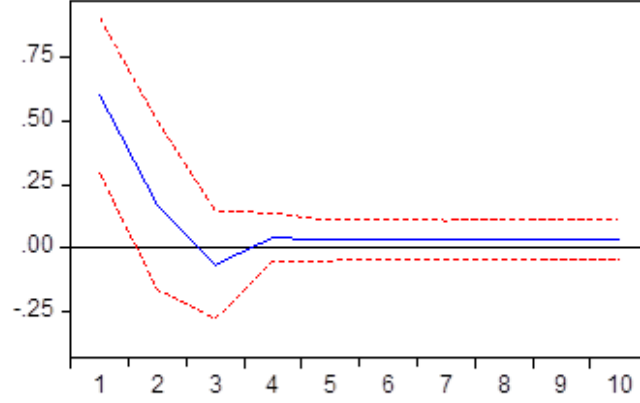
İlk dönemlerde yani ilk yıllarda istatistiksel olarak anlamlı sonuç veren bu etki tepki fonksiyonuna göre Türkiye de artan bütçe açıkları enflasyonun atmasına, azalan bütçe açığı da enflasyonun azalmasına neden olmaktadır.

Grafik 3: Ekonomik Büyümenin Bütçe Açığına Tepkisi



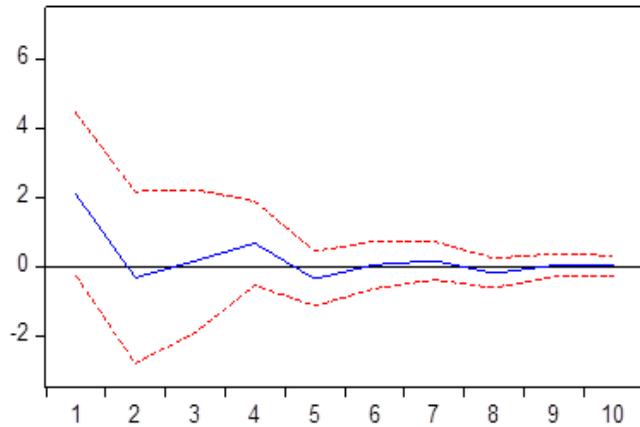
Bütçe açıklarındaki artış sonucu ekonomik büyüme ilk iki dönemde yani ilk iki yılda istatistiksel olarak anlamlı sonuç vermektedir. Bu etki- tepki fonksiyonuna göre Türkiye’de bütçe açığının artması ekonomik büyümeyi ilk dönemlerde azaltıcı bir etki yaratmaktadır.

Grafik 4: İşsizliğin Bütçe Açığına Tepkisi



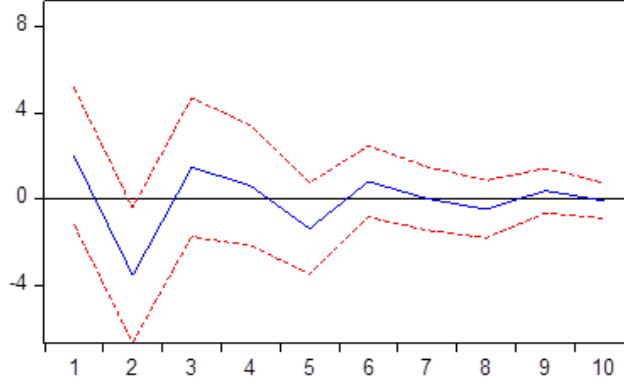
İstatistiksel olarak anlamlı sonuç veren bu etki- tepki analizinde ilk iki dönem yani iki yıl göze çarpmaktadır. Bu etki tepki fonksiyonuna göre Türkiye de bütçe açığının arttığı dönemlerde işsizlik artan bir tepki vermiştir.

Grafik 5: Dış Borçların Bütçe Açığına Tepkisi



Dış borcun özellikle birinci ve üçüncü dönemlerde yani birinci ve üçüncü yıllarda bütçe açıklarına istatistiksel yönden anlamlı sonuç verdiğini söylemek mümkündür. Bu etki- tepki grafiğine göre Türkiye de bütçe açığı artınca dış borçlar da artmaktadır.

Grafik 6: İç Borçların Bütçe Açığına Tepkisi



İç borçların bütçe açıklarına karşı özellikle bir ve üçüncü dönemlerde yani birinci ve üçüncü yıllarda istatistiksel olarak anlamlı sonuçlar verdiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bu etki tepki grafiğine göre bütçe açığının artması sonucu iç borçlar ilk dönemlerde artan bir seyir izlemektedir.

Elde edilen sonuçlar incelendiğinde mali kural uygulanmaması sonucu ortaya çıkacak olan bütçe açığı ekonominin makroekonomik performansını olumsuz yönde etkilemektedir. Bu nedenle ekonomide bütçe açıklarının düşürülmesinde ve bütçe dengesine ve bütçe fazlalıklarına ulaşılmasında mali kural uygulamalarının mutlaka uygulamaya konması gerekmektedir.

SONUÇ

Maliye politikası 1929 senesiyle önem kazanmaya başlayan, 1970' li yıllara dek önemini artırarak sürdüren bir politikadır. Günümüzde ekonomiye yön vermek maksadıyla para politikası ile birlikte kullanılan önemli bir araçtır. Ülkemizde de maliye politikalarının ekonomiyi yönlendirme ve krizlerden çıkmada bir araç olarak kullanıldığını görüyoruz. Maliye politikasının kullanım araçları olan vergi politikası ve kamu harcamaları, siyasi otoritenin elindedir. Bir başka deyişle maliye politikalarında karar alma ve uygulama yetkisi hükümetindir.

Ülkemiz de yaşanan bir takım yapısal problemleri aşma noktasında maliye politikasının bir araç olarak kullanıldığını söyleyebiliriz. Bu dönemlerde bütçe açıklarının büyüklüğü, faiz ödemelerinin yüksek boyutlara ulaşması, enflasyon oranlarının yüksekliği, cari açık ve işsizlik bu problemlere örnek gösterilebilir. Değişen dönemlere rağmen uygulanan politikalar birbirine benzerlik arz etmektedir. Uygulanan istikrar paketlerini incelediğimizde sıkı politikalar uygulanarak yani kamu harcamalarını azaltarak ve vergi gelirlerini artırmaya gayret göstererek istikrar yakalanmaya çalışılmıştır.

Uygulanan daraltıcı politikalarla beraber kamu mali dengesinde geçici iyileşmeler elde edilmiştir. Fakat uzun dönemde bu politikalar ekonomide bir daralmaya sebebiyet vermektedir. Üretim ve yatırımların azalması hem işsizlik üzerinde olumsuz etki eder hem de yatırımların azalmasıyla kamu yatırım harcamalarını artırır ve yeniden mali disiplinden uzaklaşmış olunur. Bu durum aynı zamanda ülke içi üretim düşüşünden dolayı cari açığa da negatif yönde bir yansıma yapacaktır. Nitekim daraltıcı politikalar incelediğimiz dönemlerde bu sorunları beraberinde getirmiş ve uzun soluklu bir çözüm olamamıştır. Aynı zamanda arkasında daha büyük krizleri de getirmiştir.

2001 krizinin ardından alışlagelmiş daraltıcı politikaların tek başına çözüm olmayacağını farkına varılarak bankacılık sektörü gibi sektörlerde düzenlemelere gidilmiş ve yapısal reformlar uygulanmıştır. Bu reformlarla beraber uygulanan daraltıcı politikaların daha değerli sonuçlar ortaya koyduğunu söylemek lazımdır. Daha sonraki dönemlerde de uygulanan kararlı politikalar ve mali disiplinden olabildiğince taviz verilmemesi önemli bir husustur.

1950- 2017 seneleri için gerçekleştirilen ekonometrik çalışmada göstermiştir ki hem bütçe dengesinin gerçekleşmesi hem de makro ekonomik istikrar için mali kural ve mali disiplinden taviz verilmemesi zaruridir. Çalışmadan da anlaşılacağı üzere bütçe açıklarında meydana gelen artışların sonucunda makro ekonometrik göstergeler olumsuz yönde değişim göstermektedir. Enflasyon, işsizlik, iç borç/ GSYH ve dış borç/ GSYH değişkenleri bütçe açıklarındaki artışla aynı yönde hareket etmekte; bir başka ifadeyle bütçe açıklarında meydana gelen artışlar bahsedilen makro ekonomik değişkenlerde de artışa sebep olmaktadır. Bu durum da makro ekonomik istikrarın bozulmasına yol açmaktadır. Öte yandan bütçe açıklarının artışıyla ekonomik büyüme baskılanmakta yani bütçe açıklarıyla ters yönde hareket etmektedir.

Çalışmada bahsedilenlerin nihai sonucu olarak; Türkiye’ de makro ekonomik göstergelerde belirgin iyileşme ve istikrarın sağlanması için mali disiplinden taviz verilmemesi gerekmektedir. Çünkü bütçe açıklarındaki artışlar enflasyonu, işsizliği, iç ve dış borç stoklarını yükseltmekte, ekonomik büyümeyi ise frenlemektedir. Bir diğer deyişle mali kural uygulanması sonucunda bütçe açıkları azalacak ve böylelikle ekonominin makro ekonomik performansında iyileşmeler görülecektir.

KAYNAKLAR

KİTAPLAR

ADDA Jaques, *Ekonominin Küreselleşmesi*, çev. S. İnceci, 8.b, İstanbul: İletişim Yayıncılık, 2007.

AKTAN Coşkun Can, *Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa*, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2002.

AKTAN C.C., İ.Y. VURAL, *Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2007.

AREN Sadun, *İstihdam, Para ve İktisadi Politika*, 12.b., Ankara: Savaş Yayınevi, 2005.

ATAÇ Beyhan, *Maliye Politikası, Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları*, 8.b., Ankara: Turhan Kitabevi, 2009.

BARRO J.R., *The Neoclassical Approach to Fiscal Policy*, U.S.A.: Basil Blackwell, 1989.

BLANCHARD Olivier, *Macroeconomics*, 3. eds., U.S.A.: Prentice- Hall Inc., 2003.

BRUCE Neil, *Public Finance and the American Economy*, U.S.A.: Addison Wesley Longman Inc., 2001.

CALMFORS L., *Fiscal Policy to Stabilise the Domestic Economy in the EMU: What can be Learn from Monetary Policy?*, Sweden: Institute for International Economic Studies, 2003.

EDGMAND Michael R., *Macroeconomics: Theory and Policy*, ed. Sonia Meyer, 2. eds, U.S.A.: Prentice- Hall Inc., 1983.

EĞİLMEZ Mahfi, Ercan KUMCU, *Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması*, 18.b., İstanbul: Remzi Kitabevi, 2013.

FRIEDMAN Milton, W.W. HELLER, *Monetary vs. Fiscal Policy*, 1. eds., U.S.A.: W.W. Norton & Company Inc., 1969.

FROYEN T.R., *Macroeconomics: Theories and Policies*, 7.eds., U.S.A.: Prentice- Hall International Inc., 2002.

GALI J., *Monetary Policy, Inflation, and the Business Cycle an Introduction to the New Keynesian Framework*, U.S.A.: Princeton University Press, 2008.

HEIJDR A B.J., F. Van der PLOEG, *The Foundations of Modern Macroeconomics*, U.S.A.: Oxford University Press, 2002.

KAZGAN Gülten, *Küreselleşme ve Yeni Ekonomik Düzen*, 6.b., İstanbul: Akdeniz Yayıncılık, 1997.

KUTLAR Aziz, *Eviews ile Uygulamalı Zaman Serileri, Arma- Arima Arfima Arch-Garch*, 1.b., Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2017.

MANDEL Ernest, Andre Gunder FRANK, *Ekonomik Kriz ve Az Gelişmiş Ülkeler*, çev. N. Saraçoğlu, 2.b., İstanbul: Yazın Yayıncılık, 1995.

MANKIW Gregory, *Macroeconomics*, 5. eds., U.S.A.: Worth Publishers, 2003.

MANKIW Gregory, *Principles of Macroeconomics*, 7. eds, U.S.A.: R.R. Donnelley, 2005.

PEHLİVAN Osman, *Kamu Maliyesi*, Trabzon: Derya Kitabevi, 2005.

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

SEVÜKTEKİN Mustafa, Mehmet NARGELEÇEKENLER, *Ekonometrik Zaman Serileri Analizi Eviews Uygulamalı*, 2.b., Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2007.

SNOWDON B., H. VANE, *Modern Macroeconomics Its Origins, Development and Current State*, England: Edward Elgar Publishing Limited, 2005.

SPENCER Milton H., *Contemporary Economics*, 2. eds., New York: Worth Publishers Inc., 1974.

ŞENER Orhan, *Kamu Ekonomisi*, 11.b., İstanbul: Beta Basım A.Ş., 2010.

TARI Recep, *Ekonometri*, 13.b., Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2018.

TÜRK İsmail, *Maliye Politikası: Amaçlar, Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri*, 26.b., Ankara: Turhan Kitabevi, 2015.

ULUSOY Ahmet, *Devlet Borçlanması*, 5.b., Trabzon: Aksakal Kitabevi.

YAY Turan, Gülsün G. YAY, *İktisat Yazıları: Metodoloji, Düşünce*, Ankara: Nobel Yayıncılık, 2007.

MAKALELER

AKDEMİR Tekin, M. Fatih İLGÜN, “Kamu Borçlanması Sınırlarının Kamu Harcamalarının Bileşimi Üzerindeki Etkileri: Avrupa Birliği Ülkelerine Yönelik Ampirik Bir Değerlendirme”, *Maliye Dergisi*, S. 160, Ankara, 2011, ss. 177- 203.

AKPINAR Mahmut, “Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 16, S. 2, Isparta, 2011, ss. 235- 261.

ALESINA, Alberto, Roberto PEROTTI, “Fiscal Discipline and the Budget Process”, *The American Economic Review*, Vol. 86, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundredth and Eighth Annual Meeting of the American Economic Association San Francisco, CA, 1996, ss. 401- 407.

ALTUNÇ Ö. Faruk, Celil AYDIN, “Türkiye’de Kamu Sektörü Büyüklüğü ve Ekonomik Büyüme İlişkisinin Ampirik Analizi”, *Ekonomik Yaklaşım*, C. 23, S. 82, Muş, 2012, ss. 79- 98.

ALTUNDEMİR Mehmet Emin, “Türkiye’de Dış Borçlanma Yetkisinin Mevzuat ve Sorumlu Kurumlar Açısından Değerlendirilmesi”, *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 14, S. 1, Bursa, 2005, ss. 83- 99.

AYDIN Yılmaz, “Say Yasası: Keynes’in Yorumu ve Son Dönem Tartışmaları”, *İktisat Fakültesi Mecmuası*, C. 63, S. 1, İstanbul, 2013, ss. 81- 130.

BAIROCH Paul, Richard KOZUL-WRINGHT, “Globalization Myths: Some Historical Reflections on Integration, Industrialization and Growth in the World Economy” *UNCTAD*, No. 113, 1996, ss. 1- 32.

BARIŞIK Salih, Ferdi KESİKOĞLU, “Türkiye’de Bütçe Açıklarının Temel Makro Ekonomik Değişkenler Üzerine Etkisi (1987- 2003 VAR, Etki- Tepki Analizi, Varyans Ayırıştırması)”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 61, S. 4, Ankara, 2006, ss. 59- 82.

BAŞKAN Ferhat, Ö. Bülent GÜLOĞLU, “Türkiye’de İç Borçların İktisadi Etkilerinin VAR Tekniğiyle Analizi”, *METU Studies in Development*, Vol. 31, No. 1, Ankara, 2004, ss. 93- 114.

BORDO Michael D., Anna J. SCHWARTZ, “IS- LM and Monetarism”, *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 9713, U.S.A., 2003, ss. 1- 29.

CECCHETTI Stephen, “The New Economy and the Challenges for Macroeconomic Policy”, *NBER Working Paper Series*, Working Paper 8935, England, 2002, ss. 1- 30.

- COŞKUN Neslihan, “Elektronik Ticarete Vergilendirme Sorunları ve Uluslararası Düzeyde Çözüm Arayışlarının Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 14, S. 1, Adana, 2005, ss. 153- 170.
- COTTARELLI Carlo, “Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”, *International Monetary Fund Fiscal Affairs Department*, Washington, 2009, ss. 1- 72.
- ÇAĞLAYAN Ebru, İrem SAÇAKLI, “Satın Alma Gücü Paritesinin Geçerliliğinin Sıfır Referansta Spektrum Tahmincisine Dayanan Birim Kök Testleri ile İncelenmesi”, *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 20, S. 1, İstanbul, 2006, ss. 121- 137.
- ÇELİK Tankut Taner, Oktay TAŞ, “Etkin Piyasa Hipotezi ve Gelişmekte Olan Hisse Senedi Piyasaları”, *İTÜ Dergisi*, C. 4, S. 2, İstanbul, 2007, ss. 11- 22.
- ÇETİNKAYA Özhan, Erdal EROĞLU, Kenan TAŞ, “Türkiye’deki Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Stratejik Planlar ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi”, *Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, S. 22, Antalya, 2011, ss. 119- 146.
- ÇİÇEK Halit, Süleyman GÖZEGİR, Emre ÇEVİK, “Bir Maliye Politikası Aracı Olarak Borçlanma ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Türkiye Örneği(1990- 2009)”, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 11, S. 1, Sivas, 2010, ss. 141- 156.
- DEBRUN, EPSTEIN, and SYMANSKY, “A New Fiscal Rule: Should Israel Go Swiss?” *IMF Working Paper*, WP/08/87, Washington, 2008, ss. 1- 27.
- DEMİR Murat, Erşan SEVER, “Kamu Açıkları ve Borçlanma İlişkisi: Türkiye, Azerbaycan, Kazakistan ve Kırgızistan Üzerine Bir Uygulama”, *Sosyoekonomi Dergisi*, C. 1, Ankara, 2009, ss. 7- 26.
- DEMİR Murat, Mahmut İNAN, “Türkiye’de Mali Kural”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 13, S. 2, Ankara, 2011, ss. 25- 66.

- DEMİRCAN Esra Siverekli, “Vergilendirmenin Ekonomik Büyüme ve Kalkınmaya Etkisi”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S. 21, Kayseri, 2003, ss. 97- 116.
- DİLEYİCİ Dilek, “Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, C. 2, S. 1, 2010, ss. 33- 55.
- DOUGHTY Andrea, “The Relationship Between Fiscal Policy and Monetary Policy”, *Reserve Bank Bulletin*, Vol. 54, No. 3, New Zealand, 1991, ss. 228- 234.
- DÖKMEN Gökhan, “Kamu Harcamaları ve Kamu Gelirleri Arasındaki İlişki: Panel Nedensellik Analizi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 27, S. 2, İzmir, 2012, ss. 115- 143.
- DURKAYA Mehmet, “Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Özel Tüketim İlişkisi”, *Maliye Dergisi*, S. 163, Ankara, 2012, ss. 118- 129.
- EMİL Ferhat ve H. Hakan YILMAZ, “Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler”, *ERC Working Papers in Economics* 03/07, Ankara, 2003, ss. 1-54.
- ERDEM Ekrem, M. Fatih İLGÜN, “Mali Disiplin Üzerinde Politik Faktörlerin Etkisi: Az Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelere Yönelik Uygulamalı Bir Analiz”, *İktisat Fakültesi Mecmuası*, C. 67, S. 1, 2017, ss. 1- 23.
- ERKAM Serkan, “Maliye Politikalarının Doğrusal Etkileri ve Etkinliği: Teori ve Ampirik Çalışmalar Üzerine Notlar, *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 29, S. 1, Ankara, 2011, ss. 101- 125.

FRANCO, Daniele, “Comments to The Design of Fiscal Policy Rules – Principles and Cross-country Perspective By Xavier Debrun” *Workshop on Fiscal Rules*, Ankara, 2008, ss. 1- 27.

GÖKALP M. Faysal, Mehmet AVCI, “Türkiye Ekonomisi’nde Mali Disiplinsizlik Olgusu”, *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, S. 7, 2002, ss. 1- 15.

GÖKER Zeliha, “P. Abba Lerner’in Bakış Açısıyla Fonksiyonel Maliye ve Vergiye Dayalı Para Yaklaşımı ile İlişkisi”, *Sakarya İktisat Dergisi*, C. 3, S. 2, Sakarya, 2014, ss. 62- 84.

GÜRAN Cahit, Serpil OĞUZ, “Kamu Ekonomisi Alanında Geçmişten Günümüze Yaşanan Gelişmeler ve Geleceğe İlişkin Beklentiler”, *Maliye Dergisi*, S. 158, Ankara, 2010, ss. 75- 102.

HALLERBERG, M. R. STROUCH ve J.V. HAHEN, “The Desing of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries”, *European Central Bank Working Paper Series*, No: 419, Frankfurt, 2004, ss. 1- 36.

HEBBEL Klaus Schmidt, Luis SERVEN, “Fiscal Policy in Classical and Keynesian Open Economies”, *The World Bank Policy Research Department Macroeconomics and Growth Division*, Policy Research Working Paper 1299, U.S.A., 1994, ss. 1- 52.

HEMMING Richard, “Policies to Promote Fiscal Discipline”, *Fiscal Affairs Department International Monetary Fund*, 2003, ss. 1- 19.

HORTON Mark, El- Ganainy ASMAA, “Back to Basics: What is Fiscal Policy?”, *Finance & Development*, Vol. 46, No. 2, U.S.A., 2009, ss. 52- 53.

- İLGÜN M. Fatih, “Kamu Sosyal Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi: OECD Ülkelerine Yönelik Panel Veri Analizi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 17, S. 4, İzmir, 2015, ss. 493- 516.
- İPEK E. Ayşe Şahin, Mustafa SAKAL, Hüseyin Güçlü ÇİÇEK, “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Diğer Bütçe Sistemlerinden Farklılıkları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Sosyoekonomi*, S. 2, Ankara, 2014, ss. 81- 104.
- KANCA Osman Cenk, “Kamu Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi 1980-2008 (Ampirik Bir Çalışma)”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 25, S. 1, Erzurum, 2011, ss. 75- 92.
- KANTARCI H. Bülent, Rıdvan KARACAN, “Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, S. 155, Ankara, 2008, ss. 144- 158.
- KARA Mehmet, “Türkiye’nin Ekonomik Büyüme Sürecinde Dış Borç Çıkmazı”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 6, S. 1, Isparta, 2001, ss. 95- 110.
- KARADENİZ Yasin, Tarık VURAL, “İhtiyari Maliye Politikalarına Karşı Mali Kurallar: Teorik Bir Analiz”, *Maliye Araştırmaları Dergisi*, C. 2, S. 1, Sakarya, 2016, ss. 43- 60.
- KARAKURT Birol, Tekin AKDEMİR, “Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri”, *Maliye Dergisi*, S. 158, Ankara, 2010, ss. 226- 261.
- KAYA Dilek Göze, Ayşe Durgun KAYGISIZ, Nihat ALTUNTEPE, “Türkiye’de Kamu Harcamalarının Toplam İstihdama Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, *A.K.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, C. 17, S. 1, Afyon, 2015, ss. 83- 96.
- KAYIRAN Meltem, “Kamu Malları: Piyasa Başarısızlığı mı Teorilerin Başarısızlığı mı?”, *Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi*, C. 68, No. 4, Ankara, 2013, ss. 147- 184.

- KEMP Murray C., “Speculation, Profitability and Price Stability”, *The MIT Press*, Vol. 45, No. 2, U.S.A., 1963, ss. 185- 189.
- KOÇ İsmail, “Politik Konjonktür Teorileri Çerçevesinde 1990 Sonrası Türkiye’de Maliye Politikalarının Değerlendirilmesi (1990- 2015)”, *Maliye Araştırmaları Dergisi*, C. 1, S. 1, Sakarya, 2015, ss. 39- 57.
- KOPITS George, Steven SYMANSKY., “Fiscal Policy Rules”, *Occasional Paper: 162, International Monetary Fund Working Paper*, Washington DC, 1998, ss. 1- 45.
- KOPITS George, “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?”, *IMF Working Paper: 145 Fiscal Affairs Department*, Washington, 2001, ss. 1- 23.
- KOTZ David M., “Globalization and Neoliberalism”, *Rethinking Marxism*, Vol. 12, No. 2, U.S.A., 2000, ss. 1- 19.
- KOPCKE Richard W., Geoffrey M.B. TOOTELL, Robert K. TRIEST, “Introduction: The Macroeconomics of Fiscal Policy”, *MIT Press*, U.S.A., 2006, ss. 3- 21.
- LUCAS E.R., T. SARGENT, “After Keynesian Macroeconomics”, *The Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, Vol. 3, No. 2, U.S.A., 1979, ss. 1- 16.
- MERİÇ Metin, “Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının Gelişimi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 8, S. 2, Isparta, 2003, ss. 171- 191.
- MURRAY Alasdair, Giles WILKES, “Fiscal Rules OK?”, *Centre: Forum*, 2009, ss. 1- 12.
- MUSGRAVE Richard A., “Proceedings of the American Philosophical Society”, *American Philosophical Society*, Vol. 116, No. 3, U.S.A., 1972, ss. 197- 202.

- ÖZATAY Fatih, “Sustainability of Fiscal Deficits, Monetary Policy, and Inflation Stabilization: The Case of Turkey”, *Turkey Journal of Policy Modeling*, C. 19, S.6, 1997, ss. 661- 681.
- ÖZKER Niyazi, “Mali Politikaların Güncel Duyarlılığı ve Dönemsel Formül Esnekliği Yaklaşımında Etkinlik”, *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, S. 11, Balıkesir, 2009, ss. 2- 13.
- PEACOCK A.T., G.K. SHAW, “The Economic Theory of Fiscal Policy”, *Journal of Public Economics*, No. 1, London, 1972, ss. 271- 280.
- PRESSMAN Steven, “Consumption, Income Distribution and Taxation: Keynes’ Fiscal Policy”, *Journal of Income Distribution*, Vol. 7, No. 1, U.S.A., 1997, ss. 29- 44.
- RANIS G, J.C.H. FEI, “A Theory of Economic Development”, *The American Economic Review*, Vol. 51, No. 4, U.S.A., 1961, ss. 533- 565.
- SAMUELSON Paul, “Aspects of Public Expenditure Theories”, *The MIT Press*, Vol. 40, No. 4, U.S.A., 1958, ss. 332- 338.
- SAYGILIOĞLU Nevzat, Ali Çelen ERDURAN, “Mali Kural ve Etkinlik Sorunu: Türkiye Örneği”, *TİSK Akademi*, S. 1, 2012, ss. 19- 51.
- SCHICK Allen, “A Contemporary Approach to Public Expenditure Management”, *World Bank Institute*, 1998, ss. 1- 137.
- SEÇİLMİŞ Erdem İ., M. Cahit GÜRAN, “Kamusal Malların Sağlanması Bedavacılık Problemi ve Deneysel İktisat Uygulamaları Perspektifinden Değerlendirilmesi”, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 28, S. 2, Ankara, 2010, ss. 221- 256.
- SEYREK İsmail, “Küreselleşme Sürecinde İktisat Politikaları ve Yakınsama Tezi”, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Özel Sayı, Ankara, 2012, ss. 167- 187.

SUGÖZÜ İ. Halil, Mehmet YİYİT, “Borçlanmanın Enflasyona Etkisi Üzerine Teorik Yaklaşımların Temel Özellikleri”, *Maliye Dergisi*, S. 158, Ankara, 2010, ss. 365- 373.

SUSAM Nazan, Nagihan OKTAYER, “Vergi Rekabetinin Türkiye Üzerindeki Yansımaları”, *İstanbul Üniversitesi S.B.F. Vergi Atölyesi Dergisi*, C. 43, S. 1, İstanbul, 2010, ss. 41- 80.

ŞATAF Ceyda, “Fayda-Maliyet Analizinde Uygulamada Karşılaşılan Güçlükler: Fayda ve Maliyetin Belirlenebilme Sorunu”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 19, S. 1, Isparta, 2014, ss. 107- 123.

ŞEKER Murat, “Dış Borçlanmaya Teorik Bir Bakış ve Dış Borçların Ekonomik Etkileri”, *Sosyoekonomi*, S. 1, Ankara, 2006, ss. 73- 92.

ŞEN Hüseyin, Ayşe KAYA, “Ekonomik Krizlerin Değişmeyen İmdatçısı: Maliye Politikası”, *Sosyoekonomi*, S. 1, Ankara, 2015, ss. 55- 86.

ŞİMŞEK Ayça, “Kamu Mali Dengesinin Sağlanmasında Maliye Politikasının Rolü: 2000 Sonrasında Türkiye Deneyimi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 8, S. 6, İzmir, 2006, ss. 309- 331.

TAYLOR J.B., “Reassessing Discretionary Fiscal Policy”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 13, U.S.A., 2000, ss. 21- 36.

TAYLOR Lance, “Editorial: The Review of the Liberal Creed- The IMF and the World Bank in a Globalized Economy”, *World Development*, Vol. 25, No. 2, England, 1997, ss. 145- 152.

TEKİN Ahmet, “OECD Ülkelerinde Yapılan Vergi Reformlarının Değerlendirilmesi”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 26, Kütahya, 2010, ss. 54- 70.

- TOBIN James, “Macroeconomics and Fiscal Policy: Paul A. Samuelson and Modern Economics”, *Cowles Foundation for Research in Economics at Yale University*, No. 616, New Haven, 1982, ss. 1- 25.
- TOKUCU Erkan, Ercan SARIDOĞAN, “Kriz ve Maliye Politikalarının Geri Dönüşü Çerçevesinde Fonksiyonel Maliye: Bir Literatür Taraması”, *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, C. 29, S. 2, İstanbul, 2010, ss. 77- 98.
- TOPRAK Düriye, “Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları”, *International Journal of Social Sciences and Education Research*, C. 2, S. 2, 2016, ss. 338- 354.
- TURHAN Salih, “Stagflasyon ve Maliye Politikası”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, C. 43, İstanbul, 1987, ss. 433- 455.
- TÜLEYKAN Hayrettin, “Faiz Dışı Fazla ve Bazı Bütçe Verileri Arasında Nedensellik İlişkisi”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 7, S. 1, Çankırı, 2016, ss. 301- 322.
- TÜYLÜOĞLU Şevket, “Küreselleşme Sürecinde Kalkınma Politikaları ve Devletin Zayıflayan Rolü”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 9, S. 1, Isparta, 2004, ss. 257- 280.
- UYSAL Doğan, Mehmet MUCUK, “Türkiye Ekonomisinde Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi”, *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, C. 46, S. 527, İstanbul, 2009, ss. 39- 48.
- UZAY Nisfet, “Kamu Büyüklüğü ve Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği (1970- 1999)”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S. 19, Kayseri, 2002, ss. 151- 172.
- ÜNAY Sadık, “Küresel Kalkınma Paradigmasının Evriminde Kurumsal Etkenler ve Dünya Bankası”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, S. 41, İstanbul, 2009, ss. 87- 111.

WAGNER Helmut, “Implications of Globalization for Monetary Policy”, *IMF Working Paper*, WP/01/184, U.S.A., 2002, ss. 1- 62.

YAVILIOĞLU Cengiz, “Kalkınmanın Anlambilimsel Tarihi ve Kavramsal Kökenleri”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 3, S. 1, Sivas, 2002, ss. 59- 77.

YILMAZ Gülay Akgül, “Türkiye’de Gelir Vergisi Tarifesinde Meydana Gelen Değişikliklerin Vergilendirmede Adalet İlkesi Bakımından Değerlendirilmesi”, *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, C. 21, S. 1, İstanbul, 2006, ss. 239- 268.

YILMAZ Hakan, Mustafa BİÇER, “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, S. 158, Ankara, 2010, ss. 201- 225.

YILMAZ Ömer, Alaattin KIZILTAN, Vedat KAYA, “İktisadi Kriz Kuramları, Finansal Küreselleşme ve Para Krizleri”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S. 24, Kayseri, 2005, ss. 77- 96.

ZENGİN Ahmet, “İkiz Açıklar Hipotezi (Türkiye Uygulaması)”, *Ekonomik Yaklaşım*, Vol. 11, No. 39, 2000, ss. 37- 67.

ZINN Jesse Aaron, “Stagflation and the Rejection of Keynesian Economics: A Case of Native Falsification”, *MPRA Paper*, No. 50536, U.S.A., 2013, ss. 1- 17.

DİĞER KAYNAKLAR

AKINCI Adil, *Küresel Krizde Maliye Politikasının Etkinliği: Türkiye Uygulaması*, (Doktora Tezi), Kütahya: T.C. Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015.

Belediye Kanunu, *5393 Sayılı Kanun*, Kabul Tarihi: 03/07/2005, Sayı: 25874, Tertip: 5, Cilt: 44, Yayımlandığı R. Gazete Tarih: 13/07/2005.

BORAN Ege, *Brezilya'dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı...*”, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV)/ Politika Notu, ss. 1-9.

DEDE Melek Ercan, *Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi*, T.C. Maliye Bakanlığı, Ankara: Strateji Geliştirme Başkanlığı Mesleki Yeterlilik Tezi, 2010.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), “Devlet Yardımlarını Değerlendirme”, *Komisyon Raporu 2004*, Ankara, 2004.

GÜNAY Ayşe, *Mali Disiplinin Sağlanmasına Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, (Doktora Tezi), İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006.

İl Özel İdaresi Kanunu, *5302 Sayılı Kanun*, Kabul Tarihi: 22/02/2005, Sayı: 25745, Tertip: 5, Cilt: 44, Yayımlandığı R. Gazete Tarih: 04/03/2005.

Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, *4749 Sayılı Kanun*, Kabul Tarihi: 28/03/2002, Sayı: 24721, Tertip: 5, Cilt: 7, Yayımlandığı R. Gazete Tarih: 09/04/2002

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, *5018 Sayılı Kanun*, Kabul Tarihi: 10/12/2003, Sayı: 25326, Tertip: 5, Cilt: 42, Yayımlandığı R. Gazete Tarih: 24/12/2003.

KAYA Fatih, *Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi*, (Uzmanlık Tezi), Ankara: DPT, 2009.

ÖZLALE Ümit, *Mali Kural, Keşke Sadece Bir Denklem Olsaydı*, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırmaları Vakfı, Politika Notu, 2010.

PAYZANOĞLU Durukan, *İstikrar ve Büyüme Paketi Kuralları Türkiye’de Borç Sürdürülebilirliğini Garanti Altına Alır mı?*, (Uzmanlık Tezi), Ankara: TCMB, 2009.

YALVAÇ Ömer, *Büyüme Ve Bütçe Tahmin Hatalarının Mali Kurallar Üzerindeki Etkisi: Türkiye İncelemesi*, (Doktora Tezi), Ankara: T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, 2015.

YAR Fatih, *Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Mali Kuralların Önemi Seçilmiş Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları*, (Doktora Tezi), İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014.

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

İktisat Politikası Anabilim Dalı, İktisat Bilim Dalı'nda 701411005 numaralı Erdem AKGÜL'ün hazırladığı "Mali Kuralın Makroekonomik Performans Üzerine Etkisi: Türkiye Uygulaması" konulu Yüksek Lisans ile ilgili tez savunma sınavı 17 / 06 / 2019 - 10.00-10.30 saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin (başarılı / ~~başarısız~~) olduğuna (oybirliği / oyçokluğu) ile karar verilmiştir.

Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu

Başkanı)

Dr. Öğr. Üyesi Filiz ERYILMAZ

Bursa Uludağ Üniversitesi

Üye

Doç. Dr. Hilal YILDIRIR KESER

Bursa Teknik Üniversitesi

Üye

Dr. Öğr. Üyesi Derya YILMAZ

Bursa Uludağ Üniversitesi

17 / 06 / 2019



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS/DOKTORA İNTİHAL YAZILIM RAPORU

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

.....İKTİSAT..... ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 13/05/2018

Tez Başlığı / Konusu: Mali Kuralın Makroekonomik Performans Üzerine Etkisi
Türkiye Üzerine

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarında oluşan toplam 137 sayfalık kısmına ilişkin, 08/05/2018 tarihinde şahsım tarafından Turnitın adlı intihal tespit programından (Turnitin)* aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan özgünlük raporuna göre tezimin benzerlik oranı % 8... 'tür.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kaynakça hariç
- 2- Alıntılar hariç/dahil
- 3- 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Özgünlük Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygularıyla arz ederim.

13/05/2018

Tarih ve İmza

Adı Soyadı: Erdem AKGÜL

Öğrenci No: 701411005

Anabilim Dalı: İktisat

Programı: İktisat Bölümü

Statüsü: Y.Lisans Doktora

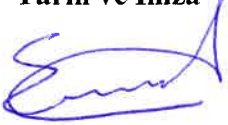
Danışman
(Adı, Soyad, Tarih)

Dr. Öğr. Üyesi Filiz Ergülmez, 13.05.2018

* Turnitin programına Bursa Uludağ Üniversitesi Kütüphane web sayfasından ulaşılabilir.

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Mali Kuralın Makroekonomik Performans Üzerine Etkisi: Türkiye Uygulaması” başlıklı çalışmanın bilimsel araştırma, yazma ve etik kurallarına uygun olarak tarafımdan yazıldığına ve tezde yapılan bütün alıntılarının kaynaklarının usulüne uygun olarak gösterildiğine, tezimde intihal ürünü cümle veya paragraflar bulunmadığına şerefim üzerine yemin ederim.

17/05/2018
Tarih ve İmza


Adı Soyadı: Erdem AKGÜL

Öğrenci No: 701411005

Anabilim Dalı: İktisat

Programı: İktisat Politikası

Statüsü: Yüksek Lisans

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

TEZ ÇOĞALTMA VE ELEKTRONİK YAYIMLAMA İZİN FORMU

Yazar Adı Soyadı	Erdem AKGÜL
Tez Adı	MALİ KURALIN MAKROEKONOMİK PERFORMANS ÜZERİNE ETKİSİ: TÜRKİYE UYGULAMASI
Enstitü	SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Anabilim Dalı	İKTİSAT
Tez Türü	YÜKSEK LİSANS TEZİ
Tez Danışman(lar)ı	Dr. Öğr. Üyesi Filiz ERYILMAZ
Çoğaltma (Fotokopi Çekim) İzni Kısıtlama	<input type="checkbox"/> Genel Kısıt (6 ay) <input checked="" type="checkbox"/> Tezimin elektronik ortamda yayımlanmasına izin veriyorum.

Hazırlamış olduğum tezimin belirttiğim hususlar dikkate alınarak, fikri mülkiyet haklarım saklı kalmak üzere Bursa Uludağ Üniversitesi Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı tarafından hizmete sunulmasına izin verdiğimi beyan ederim.

Tarih : 13/05/2019

İmza : 