

T.C.
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ

MALİ KURAL UYGULAMALARININ MAKROEKONOMİK DEĞİŞKENLER
ÜZERİNE ETKİLERİ

HAZIRLAYAN
M. KEMAL BOSTAN

DANIŞMAN
PROF. DR. MUSTAFA MIYNAT

MANİSA
2014

**T.C.
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ**

**MALİ KURAL UYGULAMALARININ MAKROEKONOMİK DEĞİŞKENLER
ÜZERİNE ETKİLERİ**

**HAZIRLAYAN
M. KEMAL BOSTAN**

**DANIŞMAN
PROF. DR. MUSTAFA MIYNAT**

**MANİSA
2014**

ÖZET

Ekonomik piyasalarda kamu müdahalesi ile ilişkili olan teoriler zaman içinde farklılık göstermişlerdir. 1990'larda kamu harcamaları ve bütçe açıklarında yaşanan artışlar, kamu finansmanı alanında bazı yeniliklere ihtiyaç duyulması nedeniyle mali kural kavramını gündeme getirmiştir. Bu çalışma; 24 gelişmiş ekonomi için dengesiz panel veri analizini kullanarak işsizlik oranı ve ekonomik büyüme oranının dahil edildiği makroekonomik değişkenlere mali kural uygulamalarının etkilerini ampirik olarak ortaya koymayı amaçlamıştır. Bu amaçla, sözkonusu ekonomilerde 1985-2012 dönemi yıllık verileri kullanılmıştır. Çalışmada bağımlı değişkenler olarak işsizlik oranı ve ekonomik büyüme değişkenleri kullanılırken; mali kural ölçüsü olarak harcama kuralı ve bütçe dengesi kuralı olmak üzere iki temel bağımsız değişken kullanılmıştır. Bununla birlikte; enflasyon oranı, faiz oranı, GSYH içindeki kamu borcu oranı, GSYH içindeki kamu harcamalarının oranı ve GSYH içindeki vergi gelirlerinin oranı gibi diğer bağımsız değişkenlerde modele dahil edilmiştir. Yapılan analiz sonuçlarına göre; ekonomik büyüme, GSYH içindeki kamu borcunun oranı ve GSYH içindeki kamu harcamalarının oranı değişkenleri işsizlik oranı üzerinde pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı bir etkiye sahipken; harcama kuralı ve enflasyon oranı negatif ve istatistiksel olarak anlamlı etkiye sahiptir. Diğer taraftan, ekonomik büyüme değişkeni üzerinde işsizlik oranı ve GSYH içindeki vergi gelirlerinin oranı pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı iken bütçe dengesi kuralı, GSYH içindeki kamu borcu oranı ve GSYH içindeki kamu harcamalarının oranı değişkenleri negatif ve istatistiksel olarak anlamlı bir etkiye sahip olmuştur.

ABSTRACT

Theories associated with social interference-intervention on economic markets have differed in time. A rise of government expenditures and budget deficits in the 1990s have created some innovation needs in the field of public finance that makes definition of fiscal rule a current issue. This study empirically seek to reveal the impacts of fiscal rule practices on macroeconomic variables, including unemployment rate and economic growth for 24 developed economies by using unbalanced panel data analysis. For this purpose, the data set is annually covered for the period from 1985 to 2012 in these economies. It uses two major independent variables substituted for fiscal rule that imply expenditure rule and budget balance rule with inflation rate, interest rate, government debt as a percent of GDP, government expenditure as a percent of GDP and tax revenues as a percent of GDP while the study employs unemployment rate and economic growth as a dependent variables. According to consequences of this study, economic growth, government debt as a percent of GDP and government expenditure as a percent of GDP have positive and statistically significant relationship while expenditure rule and inflation rate have negative and statistically significant related to unemployment rate. On the other hand, economic growth is correlated that unemployment rate and tax revenue as percent of GDP have positive and statistically significant and, budget balance rule, government debt as a percent of GDP and government expenditure as a percent of GDP have negative and statistically significant.

Doktora tezi olarak sunduğum “Mali Kural Uygulamalarının Makroekonomik Değişkenler Üzerine Etkileri” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../09/2014

Adı Soyadı

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ.....	1
------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİYE POLİTİKASINDA MALİ KURAL

I. MALİYE POLİTİKASI VE KAMUNUN EKONOMİYE MÜDAHALESİNE İLİŞKİN GÖRÜŞLER	6
A. MALİYE POLİTİKASININ KONUSU, ARAÇLARI VE AMAÇLARI.....	7
1. Maliye Politikasının Konusu	7
2. Maliye Politikasının Amaçları	8
3. Maliye Politikasının Araçları	9
B. MALİYE POLİTİKASI YÖNTEMLERİ	11
1. Takdiri Maliye Politikası	11
2. Otomatik İstikrar Sağlayıcı Maliye Politikası	12
3. Formül Esnekliği	13
C. DEVLETİN EKONOMİYE MÜDAHALESİNE İLİŞKİN İKTİSAT OKULLARININ GÖRÜŞLERİ	14
1. Klasikler	15
2. Neo-Klasikler	15
3. Keynes ve Müdahaleci Devlet Anlayışı	16
4. Yeni Klasik Yaklaşımlar	17
a. Monetarist Yaklaşım	17
b. Rasyonel Beklentiler Yaklaşımı.....	17
c. Kamu Tercihi Yaklaşımı	18
d. Anayasal İktisat Yaklaşımı	19
e. Yapısalcı Yaklaşım	20
f. Arz Yönlü İktisat Yaklaşımı	21
D. TAKDİRİ MALİYE POLİTİKASINDAN KURALA DAYALI MALİYE POLİTİKASINA.....	22
II. MALİ KURALLARIN KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVESİ.....	24

A. MALİ KURAL KAVRAMI VE GELİŞİMİ	24
1. Mali Kural Kavramı	25
2. Mali Kural Uygulamalarının Tarihsel Gelişimi	26
B. MALİ KURALLARA BAŞVURMA NEDENLERİ	28
1. Makroekonomik İstikrarı Sağlama	29
2. Mali Sürdürülebilirliği Sağlama	30
3. Maliye Politikalarının Etkinliğini Artırma	31
4. Hükümet Politikalarının Güvenilirliğini Arttırma	31
5. Diğer Nedenler	32
C. MALİ KURALLARIN YASAL DAYANAKLARI	34
1. Anayasalar	35
2. Yasalar	35
3. Uluslararası Anlaşmalar	36
4. Politika Kuralları	36
D. MALİ KURALLARIN TÜRLERİ VE ÖZELLİKLERİ	38
1. Mali Kuralların Türleri	38
a. Denk Bütçe Kuralları	42
b. Borçlanma Kuralları	43
c. Harcama Kuralları	43
d. Gelirlere İlişkin Kurallar	44
2. Mali Kuralların Karakteristik Özellikleri	46
a. Optimal Mali Kuralların Özellikleri	46
b. Mali Kuralların Tasarımı	49
c. Kaçış Hükümleri	51
d. Otomatik Düzeltme Mekanizmaları	53
e. Bağımsız Mali Kurumlar Bağlamında Destekleme ve Yaptırım Mekanizmaları	54

i. Bağımsız Mali Kurumlar	55
ii. Mali Sorumluluk Yasaları	58
iii. Yaptırım Mekanizmaları	60
E. MALİ KURALLAR LEHİNDEKİ VE ALEYHİNDEKİ GÖRÜŞLER.....	62
1. Mali Kuralların Lehindeki Görüşler.....	63
2. Mali Kuralların Aleyhindeki Görüşler	64
İKİNCİ BÖLÜM	
MALİ KURAL UYGULAMALARINA YÖNELİK ÜLKE	
ÖRNEKLERİ	
I. KUZEY AMERİKADA MALİ KURALLAR.....	68
A. Amerika Birleşik Devletleri	68
B. Kanada.....	74
II. GÜNEY AMERİKA ÜLKELERİNDE MALİ KURALLAR	77
A. Brezilya	77
B. Şili	80
C. Peru.....	82
D. Arjantin.....	83
III. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE MALİ KURAL UYGULAMALARI ...	83
A. Avrupa Birliği'nde Mali Kuralların Temeli Olan Maastricht Anlaşması ve İstikrar ve Büyüme Pakti	84
B. Almanya	90
C. Fransa	93
D. İsveç	96
E. İngiltere	98
IV. AFRİKA ÜLKELERİNDE MALİ KURALLAR	102
A. Orta Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği Ülkeleri	102
B. Güney Afrika Gümrük Birliği Ülkeleri	102
V. DİĞER ÜLKELER	104
A. Japonya	104
B. Avustralya	108
C. Güney Kore	111
VI. TÜRKİYE'DE MALİ KURAL UYGULAMALARI	118
A. Osmanlı Devleti Dönemi Gelişmeleri	118
1. Sened-i İttifak	119

2. 1839 Tanzimat Fermanı	119
3. 1876 ve 1908 Kanun-i Esasileri	120
B. Türkiye Cumhuriyeti Dönemi	120
1. IMF ile Yapılan Anlaşmalarda Mali Kural Benzeri Sınırlamalar	123
2. Anayasal Düzenlemeler.....	127
3. Yasal Düzenlemeler	128
a. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun	128
b. 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Kural Uygulamaları	130
c. Yerel Yönetimlere İlişkin Mali Kural Uygulamaları	132
4. Örtülü Mali Kural Uygulamalarının Bütçe ve Borç Göstergeleri Üzerine Yansımaları	135
5. Mali Kural Kanun Tasarısına İlişkin Değerlendirme.....	136
a. Mali Kural Kanun Tasarısı.....	136
b. Mali Kural Kanun Tasarısına İlişkin Öneri ve Değerlendirmeler	139

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MALİ KURAL UYGULAMALARININ MAKROEKONOMİK DEĞİŞKENLER ÜZERİNE ETKİSİNE YÖNELİK EKONOMETRİK UYGULAMA

I. AMAÇ VE KAPSAM.....	144
II. YÖNTEM VE VERİ SETİ.....	144
III. PANEL VERİ MODELLERİ.....	145
A. Sabit Etkiler Modeli (FEM)	147
B. Rassal Etkiler Modeli (REM).....	147
C. Etki Modelinin Seçimi	148
IV. DEĞİŞKENLER	149
A. Bağımsız Değişkenler	149
1. Harcama Kuralı (ER)	149
2. Bütçe Dengesi Kuralı (BBR).....	150
B. Bağımlı Değişken	152

1. İşsizlik (un).....	152
2. Ekonomik Büyüme (growth).....	153
C. Kontrol Değişkenleri	153
1. Enflasyon (inf).....	153
2. Faiz Oranı (Intrat).....	154
3. Kamu Borcunun GSYH'ya Oranı (Govdebt).....	154
4. Kamu Harcamalarının GSYH'ya Oranı (gov exp).....	155
5. Vergi gelirlerinin GSYH'ya Oranı (tax)	155
V. ANALİZ SONUÇLARI	161
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	163
KAYNAKÇA.....	172

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1 :	Anayasal İktisatta Önerilen Mali Kurallar.....	20
Tablo 2 :	Mali Kuralların Yasal Dayanakları.....	37
Tablo 3 :	İBP Kuralların İdeal Mali Kurallara Yakınlığı.....	48
Tablo 4 :	Kaçış Hükümleri Bulunan Mali Kurallara Sahip Ülkeler ve Kaçış Hükümlerinin Yürürlüğe Girme Nedenleri.....	52
Tablo 5 :	Mali Kuralların Bağımsız Kurumlar Aracılığıyla Uygulanması.....	61
Tablo 6 :	Farklı Mali Kuralların Avantaj ve Dezavantajları.....	66
Tablo 7 :	ABD Bütçe Açığı Limitleri (Milyar Dolar).....	71
Tablo 8 :	ABD’de Uygulanan Mali Kurallar (özet).....	73
Tablo 9 :	Avrupa Birliği Ülkelerinde Genel Yönetim Borç Stoku	86
Tablo 10:	Avrupa Birliği Ülkelerinde Genel Yönetim Bütçe Dengesi	87
Tablo 11:	AB’de Mali Yapılanmaların Ulusal Düzeydeki Genel Görünümü.....	89
Tablo 12:	Güney Kore Orta Vadeli Harcama Perspektifinin Etki ve Performans Değerlendirmesi.....	115
Tablo 13:	G. Kore ve Bazı Gelişmiş Ülkelerin Genel Yönetim Bütçe Dengesi ve Borçlarının Karşılaştırması (% GSYH).....	116
Tablo 14:	Değişkenlerin Tanımlanması ve Kaynakları.....	156
Tablo 15:	Literatürde Mali Kuralların Etkilerini İnceleyen Çalışmalar.....	157
Tablo 16:	Tanımlayıcı İstatistikler.....	159
Tablo 17:	Korelasyon Matrisi.....	160
Tablo 18:	Harcama ve Bütçe Dengesi Kurallarının İşsizlik ve Ekonomik Büyüme Oranlarına Etkileri (Panel Veri Analiz Sonuçları).....	161

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1 :	Ülke Gelişmişliklerine Göre Mali Kuralların Zamansal Gelişimi.....	27
Grafik 2 :	Ulusal ve Ulusüstü Mali Kuralların Zaman İçindeki Gelişimi.....	34
Grafik 3 :	2012 İtibariyle Mali Kural Türlerinin Ekonomi Gelişmişliklerine Göre Yasal Dayanakları.....	38
Grafik 4 :	2012 İtibariyle Kullanımda Olan Sayısal Mali Kuralların Türleri.....	41
Grafik 5 :	Mali Konseylerin Mali Performansa Etkileri.....	57
Grafik 6 :	Mali Sorumluluk Yasası Kullanan Ülkelerin Yıllara Göre Sayısal Değişimi.....	59
Grafik 7 :	ABD Kamu Maliyesi Genel Görünümü (GSYH'ya Oran, Yüzde).....	69
Grafik 8 :	ABD Birincil Dengeadaki Değişim (GSYH yüzdesi olarak).....	72
Grafik 9 :	Mali Kural Kullanan Kanada Yerel Yönetim Birimi Sayısı.....	75
Grafik 10:	Kanada'da Uygulanan Mali Kuralların Zaman ve Tür Olarak Dağılımı.....	76
Grafik 11:	Brezilya Yıllık Büyüme ve Enflasyon Oranı Değişimi.....	79
Grafik 12:	Brezilya Yıllık Borç Düzeyi Değişimi.....	79
Grafik 13:	Şili GSYH'nın Artışı (yıllık %).....	80
Grafik 14:	Şili ve Diğer Latin Amerika Ülkelerinde Kamu Sektörü Dengesi 1990-2011 Ortalaması (GSYH'nın yüzdesi olarak).....	81
Grafik 15:	Almanya'nın Genel Yönetim Bütçe Dengesi.....	92
Grafik 16:	Almanya'nın Genel Yönetim Borç Stoku.....	92
Grafik 17:	Fransa'nın Genel Yönetim Bütçe Dengesi.....	94
Grafik 18:	Fransa'nın Genel Yönetim Borç Stoku.....	95
Grafik 19:	İsveç'in Genel Yönetim Bütçe Dengesi.....	98
Grafik 20:	İsveç'in Genel Yönetim Borç Dengesi.....	98
Grafik 21:	İngiltere'nin Genel Yönetim Bütçe Dengesi.....	101
Grafik 22:	İngiltere'nin Genel Yönetim Borç Dengesi.....	101
Grafik 23:	Japonya'nın Genel Yönetim Bütçe Dengesi ve Kamu Borç Stoku.....	105
Grafik 24:	Avustralya Genel Yönetim Kamu Borç Stoku, Bütçe Açığı ve Harcamalarının Değişimi (1999-2013).....	110
Grafik 25:	Grafik 25: 2002-2012 Yılları Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazlamanın GSYH'ye Oranla Gelişimi.....	126

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1:	Mali Kuralların Türleri.....	40
Şekil 2:	Optimal Mali Kuralların Özellikleri.....	50
Şekil 3:	Bağımsız Mali Kurumlar Sınıflandırması.....	55
Şekil 4:	2012 İtibariyle Ulusal ve Ulusüstü Mali Kurallara Sahip Ülkelerin Coğrafi Dağılımı...	67
Şekil 5:	Türkiye’de Uygulanan Mali Kuralların Görünümü.....	135

KUTULAR LİSTESİ

Kutu 1:	CBH Güçlü Mali Yönetim İlkeleri	109
Kutu 2:	Güney Kore Orta Vadeli Mali Perspektife Dayalı Ulusal Mali Yönetim Planının Uygulanışı.....	115
Kutu 3:	Türkiye – IMF İlişkileri.....	124

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AME	: Yıllık Yönetilen Harcamalar
BAE	: Bütçe Uygulama Kanunu
BM	: Birleşmiş Milletler
CBH	: Bütçe Dürüstlüğü Sözleşmesi
CEEP	: Ekonomi ve Maliye Politikası Konseyi
CEMAC	: Orta Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği
CFA	: Afrika Finansal Bölgesi
DEL	: Bakanlık Harcama Tavanları
DİBS	: Devlet İç Borçlanma Senedi
EEC	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
EMU	: Ekonomik ve Parasal Birlik
FEM	: Sabit Etkiler Modeli
GRH	: Gramm-Rudman-Hollings
GSMH	: Gayrisafi Milli Hasıla
GSYH	: Gayrisafi Yurt İçi Hasıla
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İBP – SGP	: İstikrar ve Büyüme Paktı
KEP	: Katılım Öncesi Ekonomik Program
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
MTEF	: Orta Vadeli Harcama Çerçevesi
MSY	: Mali Sorumluluk Yasası
NAO	: Ulusal Denetim Ofisi
NFMP	: Ulusal Mali Yönetim Planı
OBR	: Bütçe Sorumluluk Ofisi
OBRA	: Omnibus Bütçe Uzlaştırma Yasası
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
OVMP	: Orta Vadeli Mali Plan
OVP	: Orta Vadeli Program
RDF	: Kara Gün Fonları
REM	: Rassal Etkiler Modeli
SACU	: Güney Afrika Gümrük Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TSCG	: İstikrar, Koordinasyon ve Yönetişim Anlaşması
YSÜ	: Yeni Sanayileşen Ülkeler
WAEMU	: Batı Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği

GİRİŞ

Devletin ekonomik hayatla olan ilişkisi, iktisat biliminin ve alt dalı olan maliyenin (kamu maliyesinin) temel tartışma alanlarından biri olagelmıştır. Kamu tarafından ekonomiye müdahale edilip edilmemesi, ekonomiye müdahale edilecekse bunun nasıl ve ne büyüklükte olacağı, bir ekonomik aktör olarak kamunun hangi mal ve hizmetleri nasıl üreteceği gibi sorular günümüze kadar tartışılmıştır. Konuyla ilgili olarak farklı zamanlarda farklı düşüncelerin hakimiyet kazandığı görülmektedir.

1929 Ekonomik Krizi'nden önce, bir başka deyişle liberal düşüncenin hakim olduğu dönemlerde, tarafsız devlet anlayışı içerisinde ekonomik dengelerin piyasa ekonomisi şartlarında kendiliğinden sağlanacağı varsayımı ile devlet tarafından, sadece adalet ve güvenlik gibi özel sektörün gerçekleştirmesinin çok maliyetli olduğu kamusal malların üretiminin yapılması uygun görülmüştür. Kriz sonrası ortaya çıkan Keynesyen Teori ile ise ekonomik dengelerin sağlanmasında piyasa mekanizmasının başarısız olduğu, iradi maliye politikaları uygulanmaksızın ekonomide dengenin sağlanamayacağı görüşü kabul görmeye başlanmıştır. Devletin kaynak dağılımında etkinlik, büyümenin ve kalkınmanın sağlanması, fiyat istikrarı ve adil gelir dağılımının sağlanması gibi konularda aktif rol oynaması gerektiğini savunan Keynesyen Teori bu amaçların gerçekleştirilmesinde iradi maliye politikalarının kullanılması gerektiğini savunmuştur. Ancak 1970'lerin başında ortaya çıkan stagflasyon sorunu, devletin ekonomideki rolünün tekrar belirlenmesi sürecini başlatmış ve takdiri iktisat politikalarına karşı kurala dayalı ekonomi politikaları gündeme gelmeye başlamıştır.

Bu süreçte ortaya çıkan yeni teorilerden biri olan *Kamusal Tercihler Teorisi*, siyasi süreçte alınan kararları ve bu doğrultuda yapılan uygulamaları iktisat bilimi ile açıklayarak, “*piyasa başarısızlığı*”na karşı “*devletin başarısızlığı*” anti tezini geliştirmiştir. Bu teori, müdahaleci devlet anlayışının kamu sektörünün büyümesine neden olduğunu, bu aşırı büyüme sonucu ortaya çıkan ekonomik ve politik yozlaşmaların giderilmesi için politik karar alma sürecinde yenilenmeye gidilmesini savunmuştur. Çünkü Keynesyen iktisatla birlikte devlete yüklenen sorumluluklar artmış, yapılan harcamaların finansman kaynağı olarak devletin en temel geliri olan vergilerden ziyade, emisyon ve borçlanma çokça kullanılmaya başlanmıştır. Var olan durum politikacılar tarafından faydalarını en çoklaştırmak adına kullanılmış, bütçe açıkları hızla artış göstermiştir. Demokratik toplumlarda seçmenlerin oylarıyla hükümet

etme yetkisini elinde bulunduran siyasiler de rasyonel birey davranışı sergilediği varsayımından hareketle tekrar seçilebilmek umuduyla kamu kaynaklarının gereksiz yere kullanılmasına neden olabilmektedirler. Faydasını fazlalaştırmak isteyen seçmenler ile yeniden seçilme ve elindeki gücü kaybetmeme güdüsüyle hareket eden politikacıların karşılıklı etkileşimi, iradi maliye politikalarının toplam faydayı gözetmeksizin kullanılarak yozlaştırılmasına neden olmuştur.

Kamusal tercihler teorisyenleri, ekonomik ve politik yozlaşmanın önüne geçilerek, anayasal sınırlar ile devletin sınırlanması gerektiğini savunmuşlardır. Bu yaklaşım ise kamusal tercihler teorisine bağlı olarak “*Anayasal İktisat*” teorisinin gelişmesine neden olmuştur. 1900’lerin ikinci yarısında ortaya çıkan ekonomik sorunların temelinde siyasi ve hukuki yapıdaki bozulmaları gören James M. Buchanan ve bazı iktisatçılar kamu kesiminin büyümesinin anayasalarda yer alacak mali kurallar ile sınırlanabileceği görüşünü savunmuşlardır. Anayasalarda yer alacak olan mali hükümlerle kamu kesiminin piyasa koşullarında ekonomik hayatta yer alması ve ekonomiye belirlenen sınırların dışında müdahale edememesi gerekliliğini savunmuşlardır. Bu görüşleri nedeniyle kamusal tercihler teorisi ve onun normatif yönü olan anayasal iktisat düşüncesi mali kuralların öncülüğünü sağlamışlardır.

Küreselleşme sürecinin de etkisiyle hassaslaşan ve krize açık hale gelen ekonomilerde, takdiri maliye politikası uygulamaları ile ekonomik istikrarın ve mali disiplinin eş anlı olarak sağlanamadığı görülmüştür. Mali disiplin sorunlarıyla karşılaşan ülkelerin yapısal değişim çabaları, takdiri ekonomi politikalarına karşı kurallara dayalı ekonomi politikalarını gündeme getirmiştir. Maliye politikasının belirli kurallara tabi olması ile hükümetlerin sınırsız politika uygulamalarının önüne geçilmesi ve bu iradi politikaların neden olduğu aksaklıkların ortadan kaldırılması hedeflenmektedir. Bu anlamda kurala dayalı maliye politikaları, bir başka ifadeyle mali kurallar üzerindeki ilgi giderek artmıştır. IMF verilerine göre 1985’ten bu yana geçen sürede 87 ülkenin ulusal ve uluslar üstü mali kuralları uyguladığı görülmektedir. Söz konusu kuralların temel hedefi iradi politikaların neden olduğu çarpıklıkları gidererek özellikle konjonktürün genişleme dönemlerinde harcamaları sınırlamak, mali sorumluluk ve borç sürdürülebilirliğini temin etmektir.

Başlıca uygulama nedenleri makroekonomik istikrarı ve mali sürdürülebilirliği sağlamak, maliye politikaların etkinliğini ve hükümet politikalarının güvenilirliğini

artırmak olan mali kuralların hukuki dayanakları ise, uluslararası antlaşmalar, anayasal, yasal veya politik taahhütlerden oluşabilmektedir. Kuralların tasarlandığı hukuki temelin gücü oranında, kuralların bağlayıcılığından söz edilebilmektedir. Kuralların tasarımında sadece uygulamacılar tarafından değil halkın da anlayabileceği bir basitlik tercih edilmesi ve uygulamaları denetleyici bir yapının oluşturulması kurallardan sapmaların önlenmesini sağlayabilecektir.

Kurallara dayalı maliye politikası yöntemiyle, devlet tarafından kullanılacak maliye politikası araçları üzerine sınırlamalar getirilerek belirlenen ekonomik hedeflere ulaşmak amaçlanmaktadır. Söz konusu sınırlayıcı uygulamalar ile yürütmeden sorumlu politikacılara verilen yetkilerin anayasal ve/veya yasal düzeyde sınırlanması, mali kural olarak belirlenen kriterlerin ise prosedürel ve/veya sayısal düzenlemeler şeklinde yapılması gerekmektedir. Getirilecek kurallar özel olarak bütçe dengesi, harcama, borçlanma ve gelirlere ilişkin sayısal sınırlamaların belirlenmesi şeklinde uygulama alanı bulmaktadır.

Bu çalışmada, mali kural uygulamalarının makroekonomik değişkenler üzerine etkileri ekonometrik model kullanılarak ortaya konmaya çalışılmıştır. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde, maliye politikasına ve devletin ekonomiye müdahalesine ilişkin görüşlere yer verilerek mali kurallara ilişkin kavramsal ve teorik bilgilere yer verilmiştir. Kurala dayalı maliye politikası düşüncesinin gelişimi, mali kuralların türleri, ideal mali kurallarda bulunması gereken özellikler ve kurallara yönelik eleştiriler incelenmiştir.

İkinci bölümde, mali kural uygulamalarını kullanan ülkeler analiz edilmiş, ülkelerin genel ekonomik ve mali pozisyonları ile bu yöndeki kurumsal yapıları dikkate alınarak kural uygulamaları ile elde edilen ekonomik sonuçlar ve uygulamadaki başarı düzeyleri değerlendirilmiştir. Türkiye’de henüz resmi olarak uygulanmış bir mali kural bulunmamasıyla birlikte, örtülü mali kurallar olarak ifade edilen uygulamalar incelenmiştir. Bu anlamda uluslararası düzeyde IMF ile yapılan Stand-by anlaşmaları çerçevesinde sürdürülmüş olan faiz dışı fazla hedefi olmak üzere, anayasamızda ve yasalarımızda bulunan mali kural benzeri sınırlamalar ve 2011 yılında yürürlüğe girmesi düşünülmüş olan mali kural kanun tasarısına ilişkin değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Üçüncü bölümde ise panel veri yöntemi kullanılarak seçilmiş ülkelerde makro değişkenlerin mali kural uygulamalarından ne şekilde etkilendikleri ilgili literatür ışığında test edilmiştir. Sonuç bölümünde çalışmanın temel bulguları özetlenerek mali kurallara ilişkin değerlendirmelerde bulunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİYE POLİTİKASINDA MALİ KURAL

Günümüz ekonomilerinin genel bir görünümü olan karma ekonomik düzende, toplumsal ihtiyaçların giderilmesine yönelik olarak mal ve hizmetlerin üretimini gerçekleştiren, özel kesim (piyasa ekonomisi) ile kamu kesimi (kamu ekonomisi) şeklinde ikili yapı bulunmaktadır¹. Piyasa ekonomisi, mülkiyeti ve yönetimi özel kişilere ait olan, özel ihtiyaçlara konu olan malların, bireylerin kendi bütçelerinden yaptıkları ödemelerle finanse edildiği ve söz konusu malların üretim miktarları ile fiyatlarının, arz ve talep kurallarına göre belirlendiği alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Ekonomide malların kim için ve ne kadar üretileceği piyasa aktörleri tarafından bağımsız olarak alınan kararlara bağlıdır.

Piyasa mekanizması işleyişi içerisinde optimum düzeyde üretilemeyen, piyasanın üretici aktörlerince karlı bulunmayan öte yandan üretimi yüksek maliyet gerektiren ve toplumun genelini ilgilendiren adalet, savunma, asayiş gibi tam kamusal mal ve hizmetlerin karşılanması ise tartışmasız bir şekilde kamu kesiminin meşru faaliyet alanı olarak kabul edilmektedir². Kamu kesimi, tam kamusal mal ve hizmet üretmenin yanında liberal kapitalizmde görünmez el mekanizmasının piyasa ekonomisi içerisinde sağlıklı bir şekilde işleyebilmesini de sağlamaktadır. Ancak görünmez el hiçbir engellemeyle karşılaşmadığı durumlarda bile ekonomide etkin kaynak dağılımını sağlayamayarak ekonomik istikrarsızlıklara yol açabilmektedir. Piyasa başarısızlığı denilen bu durumda kamu sektörü ekonomide kaynak dağılımında etkinlik amacıyla piyasanın eksik kaldığı noktalarda sosyal boyutu olan özel mal ve hizmetler de

¹ Piyasa ve devlet arasında olan ve sosyal refaha katkıda bulunan birtakım örgütlenmeler (sivil toplum örgütleri, vakıflar, dernekler, inanç kuruluşları ve diğer kar amacı gütmeyen kuruluşlar) literatürde üçüncü sektör olarak tanımlanmaktadır. Günümüzde ise piyasa ve devlet dışında bu sektör birimlerinin de birtakım toplumsal mal ve hizmetleri ürettikleri, finanse ettikleri ve bu eylemlerinin gittikçe daha da arttığı görülmektedir. Üçüncü sektörün ekonomideki rolüne ilişkin daha geniş bilgi için Bkz; Jeremy KENDALL, "Gönüllü Refah", içinde: **Sosyal Politika: Kurumlar ve Uygulamalar**, (Edt: P. Alcock; M. May; K. Rowlingson), Siyasal Kitabevi, Ankara, 2011, s.281-290.

² Serbest piyasa ekonomisinin ve tam rekabet koşullarının geçerli olduğu durumda görünmez elin ekonomik düzeni kendiliğinden sağlayabileceğini ilk kez Adam Smith ortaya koymuştur. Şener (2010), Smith'in yaşadığı dönemde eksik rekabet koşullarının geçerli olmamasının bu görüşün olgunlaşmasına neden olduğunu belirtmektedir. Yazara göre ilerleyen zaman diliminde adalet, savunma ve asayiş dışında bayındırlık ile alt yapı ve ulaştırma hizmetlerinin de devlet tarafından yerine getirilen meşru alanlar olduğu Smith tarafından kabul edilmiştir. Bkz; Orhan ŞENER, **Teoride ve Uygulamada Kamu Ekonomisi**, Beta Basım Yayın Dağ., 11. Baskı, İstanbul, 2010, s.2.

üretebilmektedir. Ayrıca devlet kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması yanında gelirin yeniden dağıtımı, makroekonomik istikrar, kalkınma ve piyasanın regüle edilmesi gibi amaçlarla birtakım kamusal faaliyetler de gerçekleştirmektedir³. Kamu sektörü bu bağlamda yaptığı tüm kamu harcamalarının finansmanını olağan gelir (vergi) ve olağan dışı diğer kamu gelirleriyle (borçlanma, özelleştirme vs.) karşılamaktadır.

İktisat biliminin alt dalı olarak gelişen maliye bilimi (kamu maliyesi), genel olarak devletin ekonomik faaliyetlerini inceleyen bir bilim dalıdır. Maliye teorisinde kamu harcamaları ile kamu gelirlerinin (vergi, borçlanmanın) iktisat politikası araçlarıyla bütünleştirilerek, bu araçların miktar ve bileşimlerinde yapılacak ayarlamalar maliye politikası uygulamaları anlamına gelmektedir⁴. Mali kural uygulamalarının makroekonomik değişkenler üzerindeki etkilerini inceleyen çalışmamızın ilk bölümünde, maliye teorisi için geliştirilmiş farklı yaklaşımlar çerçevesinde maliye politikasına yönelik genel hatırlatmalara yer verildikten sonra maliye politikası yöntemleri incelenecek ve mali kural kavramının ortaya çıkışı irdelenecektir. Daha sonra mali kurallara ilişkin kavramsal çerçeve oluşturulmaya çalışılacaktır. Bu bağlamda mali kuralların tanımı, yasal dayanakları, özellikleri ile lehinde ve aleyhindeki görüşler çalışmanın ilk bölümünün ilerleyen kısımlarını oluşturmaktadır.

I. MALİYE POLİTİKASI VE KAMUNUN EKONOMİYE MÜDAHALESİNE İLİŞKİN GÖRÜŞLER

Devlet, sosyal birlikteliğin problemlerini demokratik ve adil bir şekilde çözmek için ortak girişimle bağlantılı olarak bireyler tarafından oluşturulmuş soyut bir organizasyondur. Mali kaynaklar da devletin işlevlerini yerine getirebilmesi ve bireyler ile devletin nasıl bir ilişki içinde olduğunu açıklamak için gereklidir⁵. Kamu kesiminin iktisadi etkilerini, iktisat politikasının kabul edilmiş amaçları doğrultusunda yönlendirmek için kamu gelirlerinin, kamu harcamalarının ve kamu hizmetlerinin, miktarında, bileşiminde ve kamu teşebbüslerinin üretim ve satış politikalarında

³ Mustafa DURMUŞ, **Kamu Ekonomisi**, 2. Baskı, Gazi Kitabevi, 2008, s.1-2.

⁴ Aytaç EKER, Asuman ALTAY, Mustafa SAKAL, **Maliye Politikası**, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş 2. Baskı, İzmir, 2000, s. 13.

⁵ Richard A. MUSGRAVE, "The Nature of Fiscal State: The Roots of my Thinking", **Public Finance and Public Choice, Two Contrasting Visions of the State**, The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England, 1999, s.30-31.

yapılacak düzenlemeler⁶ şeklinde tanımlanan maliye politikasının en temel araçları ise kamu gelir ve giderleri ile borçlanmadır.

A. MALİYE POLİTİKASIN KONUSU, ARAÇLARI VE AMAÇLARI

Maliyenin bilimsel bazda ele alınış ve incelenişi, XIX. yüzyılın başından itibaren söz konusu olmuş, Boisguilbert, Vauban, Forbonnais, Ferati, Thomas Mun, Hobbes, Petty, Locke ve XVIII. yüzyılda David Hume, James Stuart gibi düşünürler bu alanda incelemeler yapmışlardır. Quesney, Mirabeau ve Le Trosne gibi fizyokratların toprağın safi gelirine dayalı olarak uygulanacak tek bir vergi önerisinden sonra Adam Smith, J. B. Say ve diğer klasik teorisyen ve bilim adamları vergileme ve devletin rolüne ilişkin bazı çalışmalar yapmışlar ve bilimsel esaslar ortaya koymuşlardır⁷. Günümüzde ise maliye biliminin sınırlarının genişlediği ve çok daha kapsamlı olarak incelendiği görülmektedir. Terminoloji bakımından maliye ve kamu maliyesi kavramları Türkçe’de aynı anlamlara gelmektedir. Fakat maliye politikası, maliye/kamu maliyesi biliminin bir alt dalı olarak karşımıza çıkmaktadır⁸.

1. Maliye Politikasının Konusu

Kamu maliyesi, devletin üzerine düşen görevleri yerine getirebilmesi için gerekli olan araçları temin etmesini ve uygulamalarını inceleyen bilim dalı olarak tanımlanmaktadır⁹. Geleneksel anlamda kamu maliyesi devletin gelir elde etmesi ve harcama yapmasıyla ortaya çıkan sorunları inceleyen bilim dalı olarak ifade edilmektedir¹⁰.

Kamu maliyesi, özel kesim ve kamu kesiminden oluşan ekonomik yapının, kamu kesiminde gerçekleştirilen faaliyetlerin iktisadi ve mali yönlerini inceleyen bir bilim dalıdır. Daha geniş bir ifadeyle kamu maliyesi, başta merkezi hükümet olmak

⁶ Sevim GÖRGÜN, **Maliye Politikası Ders Notları**, İ.Ü. SBF, Masaüstü Yayıncılık Birimi, Yayın No: 1, İstanbul, 1994, s.4.

⁷ Abdurrahman AKDOĞAN, **Kamu Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 12. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007, s.6.

⁸ Mecit EŞ, **Kamu Maliyesi (Ders Notları)**, 1. Cilt, Melisa Matbaacılık, Kütahya, 2000, s.3.

⁹ Carl C. PLEHN, **Introduction to Public Finance**, The Macmillan Company, Second Edition, Revised and Enlarged, London, 1900, s.1; C. F. BASTABLE, **Public Finance**, New York: The Macmillan Company, Thrid Edition, Revised End Enlarged, 1903, s.1.

¹⁰ Richard A. MUSGRAVE, **Kamu Maliyesi Teorisi: Kamu Ekonomisi Alanında Bir İnceleme**, Çevirenler; Orhan ŞENER, Yaşar METHIBAY, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, Ekim, 2004, s.3.

üzere kamu kesiminin görevlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla girişilen faaliyetleri, özellikle iktisadi ve sosyal getiri ve maliyetler bağlamında inceleyen, çağdaş devlet tanımları çerçevesinde devlet faaliyetlerinin sınırlarının ne olması gerektiğini araştıran ve bu faaliyetlerin gerektirdiği harcamaların yapılması ile bunları karşılayacak gelirlerin elde edilmesine ilişkin sorunların hukuki, iktisadi, sosyal ve teknik yönlerinin izah ve analizini yapan sosyal bilimlere dahil bir disiplindir¹¹.

Maliye politikası ise devletin istihdam, gelir, fiyatlar genel düzeyi gibi makroekonomik değişkenleri etkileyebilmek için kamu harcama, gelir ve borçlanma araçlarını kullanması olarak tanımlanabilir¹². Daha geniş anlamda maliye politikasını kamu kesiminin iktisadi etkilerini, iktisat politikasının kabul edilmiş amaçları (ekonomik büyüme, ekonomik istikrar, gelir dağılımında adalet vb.) doğrultusunda yönlendirmek için, kamu gelirlerinin, kamu harcamalarının ve kamu hizmetlerinin, miktarında, bileşiminde ve kamu teşebbüslerinin üretim ve satış politikalarında yapılacak düzenlemeler şeklinde ifade etmiştik.

Günümüzde ise maliye politikasının sınırları genişlemiş, kamu ve özel sektör faaliyetleriyle birlikte, uluslararası mali faaliyetlerin de ekonomide meydana getirdiği etkileri inceleyen önemli bir iktisat politikası aracı haline gelmiştir¹³.

2. Maliye Politikasının Amaçları

Maliye politikasının amaçlarını, temel iktisat politikası amaçlarına paralel olarak düşünmek gerekmektedir¹⁴. Farklı ekonomilerde izlenecek maliye politikası amaçları ve bu amaçların ekonomiye uygunluğu, ekonominin ulaştığı gelişme aşamasına ve maliye politikasını uygulayanların değer yargılarına, ekonomik ve sosyal amaçlarına, siyasal tercihlerine göre değişkenlik gösterebilir¹⁵. Bu değişkenlik nedeniyle ülkelerin maliye politikalarıyla gerçekleştirmek istedikleri amaçlar arasında farklılıklar olabilmektedir.

¹¹ Halil NADAROĞLU, **Kamu Maliyesi Teorisi**, Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş 11. Baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2000, s.3-11.

¹² G. K. SHAW, **Maliye Politikası**, Çev: Ömer Faruk Batırel, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ze Basımevi, İstanbul, 1975, s.13.

¹³ EKER vd. (2000), a.g.e.,s.36.

¹⁴ Osman PEHLİVANOĞLU, **Kamu Maliyesi**, Derya Kitabevi, Trabzon, Eylül, 2009, s.258.

¹⁵ İsmail TÜRK, **Maliye Politikası**, Genişletilmiş 14. Baskı, Turhan Kitabevi, 2001, s.18-19.

Genel bir ifadeyle maliye politikasının amacı, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli olan kaynakların sağlanması ve bu kaynakları devlete ve topluma en çok faydayı sağlayacak şekilde kullanmaktır¹⁶. Bu ifade doğru olmakla birlikte günümüzde maliye politikasıyla ulaşılmak istenen hedefler ekonomik istikrarı sağlamak, ekonomik büyümenin sağlanması ve gelir dağılımının düzenlenmesi şeklinde ifade edilmektedir.

Özellikle gelişmiş ülkelerde maliye politikasıyla eş anlamlı kabul edilen ekonomik istikrar, talep yönetimi yoluyla fiyat istikrarı ile tam istihdamın eşanlı olarak sağlanmasını ifade etmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise yapısal yetersizlikler nedeniyle ekonomik istikrar amaçlı maliye politikalarının tasarımı daha farklı bir çerçevede incelenmelidir¹⁷. Gelişmekte olan ülkelerin en önemli sorunlarının başında ekonomik büyüme gelmektedir. Ekonomik büyüme özellikle 1950'lerden sonra gerek gelişmekte olan ülkelerin savaş sonrası dönemde büyük bir kalkınma çabası içine girmeleri, gerekse gelişmiş ülkelerin dengeli bir büyüme hızını koruma çabalarıyla maliye politikası içinde önem kazanmıştır. Ekonomik istikrar maliye politikasının kısa dönemli amacıken, kişi başına reel gelirdeki artış olarak tanımlanan ekonomik büyümeyi gerçekleştirme ve kalkınma ise maliye politikasının uzun dönemli amacıdır¹⁸. Maliye politikasının bir başka amacı da gelir dağılımını, kamu harcamalarının faydalarının dağılımını ve vergi yükünün dağılımını etkilemek suretiyle gelirin daha adil ve uygun şekilde dağılımını gerçekleştirmektir. Gelirin adil dağılımından yalnızca gelirin ve servetin dengeli ve uygun bir şekilde dağıtımını kastedilmemekte aynı zamanda dengeli ve uygun refah düzeyinin sağlanması da ifade edilmektedir¹⁹.

3. Maliye Politikasının Araçları

Maliye politikasının temel araçları kamu gelirleri, kamu harcamaları ve borçlanmadır. Yürütülmekte olan maliye politikası esas olarak devletin vergiler yoluyla

¹⁶ Heinz HALLER, **Maliye Politikası Teorik Esasları ve Temel Problemleri**, Çev: Salih Turan, 3. Baskı, Filiz Kitabevi, 1994, s. 169-170.

¹⁷ Abuzer PINAR, **Maliye Politikası, Teori ve Uygulama**, Naturel Yayıncılık, Ankara, 2010, s.25.

¹⁸ Beyhan ATAÇ, **Maliye Politikası, Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları**, 6. Baskı, Anadolu Üniversitesi, Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları, No:118, 2002, s.37.

¹⁹ Şerafettin AKSOY, **Kamu Maliyesi**, 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1994, s.485-486.

elde ettiği bir kısım özel kaynakları kamu kesimine aktarabilme ve yapacağı harcamalar ile özel kişilere satın alma gücü kazandırabilmesine dayanmaktadır²⁰.

Maliye politikası temel olarak devlet bütçesi aracılığı ile yürütüldüğünden, bir taraftan kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin miktar ve bileşimleri, diğer taraftan harcama ve gelirlerdeki değişmelerin tümüyle ilgili olması nedeniyle bütçe açığı veya fazlası, maliye politikası amaçlarına ulaşmak için kullanılan en önemli araçlar konumundadır. Ancak bir ekonomideki değişmelerin tümünün göz önüne alınması gerektiğine göre, maliye politikasının dar anlamdaki bütçe politikasından daha kapsamlı düşünülmesi gerekmektedir²¹.

Maliye politikalarının uygulanmasında önemli role sahip olan kamu harcamaları, devletin kamu politikası amaçlarına ulaşabilmek için kullandığı mali araçlardan biridir. Devletin fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için yapılan, kamusal faaliyetleri ilgilendiren kurum ve kuruluşların yaptıkları harcamaların bütünü olarak ifade edilmektedir. Ülkelerin ekonomik, sosyal gelişmişlik düzeylerinde ve siyasi tercihlerinde zaman içerisinde ortaya çıkan değişmelerin kamusal harcamaların alanını genişletici etki yaptığı görülmektedir²². Kamu harcamalarının yapılacağı alanlar ve ne amaçla yapılacağı da yine bütçe yoluyla belirlenmektedir.

Devletin yüklendiği fonksiyonların yerine getirilebilmesi için, anayasal sınırlar içerisinde başvurduğu ve değerlendirdiği çeşitli kaynaklar²³ olarak tanımlanan kamu gelirleri de maliye politikası araçlarından birisidir. Devlet en temel gelir kaynağı olan vergileri, ekonomik kararları etkilemek için kullanabilmektedir. Devlet tarafından bir malın tüketimi sınırlanmak istendiğinde o malın üzerine yüksek vergi konulabildiği gibi, belirli alanlara yatırımı teşvik etmek için de vergi muafırları uygulanabilmektedir. Yine devlet, mülkiyetinde olan arazi, gayrimenkul ya da ticari faaliyetlerden elde edilen ve zorlama gücüyle ilgisi olmayan gelir türlerine de sahiptir²⁴.

Klasik iktisadi görüşe göre olağanüstü bir kamu geliri olarak kabul edilen borçlanma, günümüzde gerek gelişmiş ülkelerde gerekse gelişmekte olan ülkelerde önemi giderek artan bir mali araçtır. Günümüzde borçlanma politikası yalnızca kamu

²⁰ Özhan ULUATAM, **Kamu Maliyesi**, İmaj Kitabevi, 10. Baskı, Ankara, Kasım, 2010, s.43.

²¹ ATAÇ (2002), a.g.e., s.39.

²² Naci B. MUTER, A. Kemal ÇELEBİ, Süreyya SAKINÇ, **Kamu Maliyesi**, Emek Matbaası, Manisa, 2006, s.45.

²³ AKDOĞAN (2007), s.99-100.

²⁴ PINAR (2010), s.39.

finansman aracı olarak değil, aynı zamanda ekonomik ve sosyal hayatı düzenleme aracı olarak ta kullanılmaktadır. Örneğin enflasyonist dönemlerde borçlanma politikasıyla devlet, piyasadan likiditeyi çekerek toplam talebi kısma yoluna gidebilir²⁵. Yine borçlanma yoluyla sağlanan gelirlerin kullanıldığı alana göre ekonomide genişletici etkilerinin olacağı açıktır.

B. MALİYE POLİTİKASI YÖNTEMLERİ

Maliye politikalarının uygulamasında zamana ve konjoktüre göre değişimler olabilmekle birlikte, genel olarak üç yöntemin varlığından söz edilebilir²⁶. Bunlar takdiri maliye politikası, otomatik istikrar sağlayıcı maliye politikası ve formül esnekliğidir. Kurallara dayalı maliye politikası olarak da ifade edilen ve farklı bir yöntem olarak geliştirilmiş mali kurallar, yapıları itibariyle formül esnekliğine benzemekle birlikte uygulama farklılıkları nedeniyle ayrı bir yöntem olarak kabul etmek mümkündür.

1. Takdiri Maliye Politikası

Takdiri (iradi, ihtiyari) maliye politikası yöntemi, ekonomik hayatta meydana gelen bir istikrarsızlığa karşı, kamu harcamalarında ve vergi gelirlerinde yapılacak değişikliklerin, uygulamadan sorumlu ve yetkili birim olan siyasi organlar tarafından yapılmasını ifade etmektedir. Yani takdiri maliye politikası, ekonomik istikrarsızlık durumunda hükümetin takdiri doğrultusunda, kamu harcamalarında ve gelirlerinde düzenlemeler yapılmasıyla ortaya çıkmaktadır.

Ancak maliye politikası uygulamalarında kullanılacak araçların önceliği, türü, kullanılma derecesi, süresi ve zamanlaması hayati öneme sahip olduğu gibi içinde bulunulan konjoktür evresinin doğru tespit edilmesi de gerekmektedir²⁷. İradi maliye politikalarının uygulanmasında ortaya çıkan gecikmeler, sözkonusu yöntemin zayıf yönünü oluşturmaktadır. Ekonomik istikrarsızlığın ortaya çıktığı zamanla, bu

²⁵ EKER vd. (2000), a.g.e.,s. 46-47.

²⁶ Maliye politikası konusunda Bkz: B. ATAÇ, **Maliye Politikası**, 6. Baskı, 2002; A. EKER, A. ALTAY, M. SAKAL, **Maliye Politikası**, İzmir, 2000; Ş. AKSOY, **Kamu Maliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1994.

²⁷ Ör; durgunluğun kendiliğinden düzelmesi sözkonusu olabilir veya ciddi bir gerileme döneminin öncesindeki bir durgunluk olabilir ki böyle bir durumda yanlış bir politika uygulaması istikrarı sağlamak yerine daha da bozulmasına neden olabilecektir.

istikrarsızlığı ortadan kaldırmak için hükümetin karar alması arasındaki gecikme *teşhise ilişkin gecikme*, istikrarsızlığa karşı harekete geçme kararı ile işlemin uygulamaya konulması arasındaki gecikme *uygulamaya ilişkin gecikme*, uygulamaya konulan politikalar ile ekonomide etkisini göstermesi arasındaki süre de *etkilemeye ilişkin gecikmeler* olarak ifade edilmektedir.

Takdiri maliye politikalarının uygulanmasında karşılaşılan bu gibi sorunlar nedeniyle ekonomik istikrarsızlığı gidermek için ileri sürülmüş bir diğer yöntem ise otomatik istikrar sağlayıcı maliye politikası yöntemidir.

2. Otomatik İstikrar Sağlayıcı Maliye Politikası

Meydana gelen ekonomik istikrarsızlığı takdiri müdahaleye gerek kalmadan ortadan kaldırmak üzere, mali sistemin yapısına yerleştirilmiş kamu harcamaları ve vergilerin kullanılması esasına dayalı maliye politikası yöntemidir. Bu yönetime göre hiçbir takdiri ve yasal işlem olmaksızın durgunluk dönemlerinde bütçe açığının veya enflasyon dönemlerinde bir bütçe fazlasının oluşturulması beklenir. Böylelikle milli gelire bağlı olarak ortaya çıkan otomatik değişiklikler, konjonktürü telafi edici etki gösterebilmektedir.

Otomatik istikrar sağlayıcı olarak kamu harcamaları, ekonomik konjonktürün genişleme dönemlerinde kendiliğinden azalan, daralma dönemlerinde ise kendiliğinden artan harcama akımlarıdır. Bu bağlamda özellikle işsizlik yardımları ve tarımsal destekleme politikaları çerçevesinde yapılan harcamalar ön plana çıkmaktadır. Örneğin²⁸, genişleme döneminde artan istihdam nedeniyle işsizlik sigortası ödemelerinin bütçe üzerindeki yükü azalmakta, böylece kamu harcamalarının azalmasıyla genişlemeyi dengeleyen daraltıcı bir etki ortaya çıkmaktadır. Benzer şekilde daralma döneminde azalan istihdam işsizlik sigortası ödemelerini arttırarak, daralmanın etkisini telafi eden kamu harcamalarının yapılmasına neden olmaktadır. Benzer şekilde, tarımsal destekleme politikaları kapsamında yapılan harcamalar da otomatik istikrar sağlayıcı özelliğe sahiptir. Talep daralması durumunda, mevcut ürünlerin bir kısmı devlet tarafından alınarak hem fiyatların aşırı azalması engellenmiş olmakta, hem de bu alımlar sayesinde ortaya çıkan ek talep ile genişletici bir etki ortaya çıkmış olmaktadır. Devlet, sübvansiyon yoluyla da belirli düzeyin altına düşen fiyatlara ilişkin farkı,

²⁸ PINAR (2010) , a.g.e., s.61-62.

üreticiye ödeyerek te genişletici etkiyi sağlayabilir. Tarımsal üretim doğa koşullarına fazlasıyla bağlı olduğundan, otomatik istikrar sağlayıcı özelliği olmakla birlikte, tarım desteği daha çok takdiri kararlarla uygulanmaktadır.

Takdiri maliye politikasının bazı sakıncalarını gidermesine rağmen otomatik istikrar sağlayıcı maliye politikasının da eleştiriye açık olan yönleri bulunmaktadır²⁹. Milli gelirle vergi gelirlerinin ahenk içinde seyir izlemeleri bazı hallerde beklenenin aksine ekonomik dalgalanmaları hızlandırıcı etki de yapabilmektedir. Vergi sisteminde bulunan yapısal esneklik, dinamik bir ekonomide büyümenin otomatik olarak frenlenmesine neden olabilir ve dahası otomatik istikrar sağlayıcı maliye politikası yöntemi ile büyük konjonktürel dalgalanmaları engellemek mümkün olamamaktadır.

3. Formül Esnekliği

Takdiri maliye politikası ve otomatik istikrar sağlayıcı maliye politikasının eleştirilen yönlerini telafi edebilmek için ortaya çıkmış yöntem formül esnekliği yöntemidir.

Formül esnekliği ile milli gelirden istenilen değişiklikleri gerçekleştirmek için vergi oranı ya da harcama seviyesindeki değişikliklerin önceden yasalaştırılmasıyla ilgili düzenlemeler kastedilmektedir. Örneğin milli gelir y oranında düştüğünde; kamu harcamaları yüzde arttırılacak ya da vergi oranı azaltılacak şekilde yasal ayarlamaların yapılması gerekir ya da vergi oranında yapılacak değişiklik, işsizlik gibi çok önemli değişkenlerde ortaya çıkacak değişikliklerle ilişkilendirilir. Vergi geliri ve harcamalar bu şekilde, birbirine zıt yönde ayarlamalar yapılarak arttırılabilir. İstikrarsızlığın çok dar sınırlarda tutularak azaltılabilmesi için, yapısal esneklik ile vergi matrahının milli gelire oranında otomatik olarak meydana gelen değişiklikler nedeniyle fiili vergi oranındaki değişimler biçiminde belirlenen formül esnekliğinin, stabilize edilecek olan dinamik sistemin yapısal ilişkilerine tam olarak uygulanabilmesi gerekmektedir. Ancak istikrarsızlığın bu yolla azaltılıp azaltılamayacağı, ortadan kaldırılmak istenen istikrarsızlığın yapısına da bağlıdır³⁰.

Ekonomik istikrarsızlığın birbirinden farklı birçok nedeninin olması ve olabilecek bütün konjonktürel dengesizliklerin giderilmesine yönelik uygun genel

²⁹ Bkz; AKSOY (1994), s.500.

³⁰ MUSGRAVE(2004), a.g.e., s.126.

geçerliliği olan formülleri oluşturmanın zorluğu nedeniyle, bu yöntem de eleştirilmekte ve ekonomik istikrarsızlıkları gidermede yetersiz kabul edilmektedir³¹.

Formül esnekliği yönteminin uygulanabilmesi için belirli ekonomik istikrarsızlık kriterlerinin meydana gelmesi gerekirken mali kurallar, ekonomik istikrarsızlığı önlemek amacıyla her durumda uygulanması gereken kurallardır. Dolayısıyla formül esnekliğinin kullanım alanı mali kurallara göre daha kısıtlıdır.

İktisadi düşünce tarihinde kamunun ekonomiye müdahalesine ilişkin farklı görüşler ortaya çıkmıştır. Bu bölümde öncelikle kamunun ekonomiye müdahalesine ilişkin iktisat okullarının görüşleri incelendikten sonra mali kurallara ilişkin kavramsal çerçeve ortaya konulacaktır.

C. DEVLETİN EKONOMİYE MÜDAHALESİNE İLİŞKİN İKTİSAT OKULLARININ GÖRÜŞLERİ

Günümüz devlet organizasyonlarından farklı olmakla beraber, eski medeniyetlerde de devlet konumundaki otoritelerin gerektiğinde ekonomiye müdahale ettiği bilinmektedir. Eski devirlerdeki başlıca harcama kalemi devletin de temel işlevi olan savunma hizmetlerine ait olmakla birlikte, bunun yanında sarayın harcamaları ve yollar, mabetler gibi bayındırlık hizmetleri için yapılan giderler de en temel harcama kalemlerini oluşturmuştur. Söz konusu harcamalar çeşitli vergilerle, savaştan elde edilen ganimetler, mağlup edilen milletlerden alınan vergi ve haraçlar ile ticaretten alınan vergilerle finanse edilmiştir³². Bu bölümde devletin ekonomiye müdahalesine ilişkin iktisat okullarının görüşlerine yer verilecek ve devamında günümüze kadar geçen sürede mali kural uygulamalarının gelişimi incelenecektir.

Müdahaleci devlet anlayışının sistematik olarak temellerinin atıldığı ilk düşünce geleneği merkantilizmdir. Batı Avrupa’da XV. yüzyıldan XVIII. yüzyıla kadar yaygın

³¹ Ahmet ULUSOY, **Maliye Politikası**, Üçyol Kitabevi, Trabzon, Şubat, 2006, s.179.

³²Bu gelir türlerinin yanı sıra Xenophon (Ksenefon) adlı yazarın MÖ 4. yüzyılda yazdığı sanılan “Atina Gelirlerini Artırma Yolları” adlı kitapçıkta, Atina Sitesi’nin ticari gemilere sahip olması ve bunları kiralaması, yabancı tüccarların cezp edilmesine yönelik tedbirler alınması ve böylece ticaretin teşviki ile gümrük gelirlerinin ve liman resimlerinin veriminin artırılması yönünde öneriler bulunmaktadır. Bin yıllık tarihe sahip Roma İmparatorluğu’nun da son dönemlerinde artan vergiler yüzünden tarımsal faaliyetleri bırakma noktasına gelen toprak sahipleri için teşvik niteliğinde mali tedbirler aldığı bilinmektedir. Bkz: Fadıl Hakkı SUR, “Maliye Tarihine Kısa Bir Bakış”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:6, S:2, 1949, s.248-252.

olan bu anlayış “para”nın ekonomik değerinin olduğunu ve buna ilişkin ekonomik tedbirlerin getirilmesi gerektiğini savunan ilk bilimsel yaklaşım olmuştur. Bu düşünceye göre ülkelerin zenginliği, ülkede bulunan değerli madenlerin çokluğuyla belirlenir ve bu madenlerin ülke dışına çıkması engellenmelidir. Merkantilistler değerli madenlerin artırılması için ticaret yapılması gerektiğini benimsemişler ve ticareti koruyan müdahaleci tedbirleri savunmuşlardır³³. Müdahaleci düşüncenin çöküşü ve ekonomide aşırı devlet müdahalesinin zararlarının anlaşılması, Sanayi Devrimi’yle yerleşen liberal ekonomik düşüncenin yaygınlaşması ile gerçekleşmiştir.

XVIII. yüzyılda gelişen Fizyokrat düşünce zenginliğin kaynağını tarımsal faaliyetlere bağlamıştır. Toplum yaşamında doğal bir düzenin olduğu gibi ekonomik hayatın da doğal bir düzeninin olduğunu savunan Fizyokratlar, devletin ekonomiye müdahalesini hem gereksiz hem de istenmeyen bir olay olarak nitelendirmişlerdir³⁴.

1. Klasikler

Çok kısa bir dönem etkisi sürmüş Fizyokrasi yaklaşımı yerini öncülüğünü Adam Smith’in yaptığı klasik iktisadi düşünceye bırakmıştır. Klasik iktisat teorisi ekonomide doğal bir dengenin kendiliğinden var olduğunu, devletin ekonomik hayattaki yerinin piyasa mekanizmasının sağlıklı işleyebilmesi için özellikle mülkiyet ve sözleşme serbestisi gibi temel özgürlükleri garanti altına alan hukuki güvenceyi sağlamak ve toplumsal tüketim konusu olan, bölünemeyen fayda sağlayan bir takım hizmetlerin sunumu ile sınırlandırmıştır. Bireylerin kendi çıkarları için ortaya koydukları çaba, “görünmeyen el” tarafından yönlendirilerek toplumun yararına olumlu şekilde yansıtacaktır³⁵.

2. Neo-Klasikler

Alfred Marshall’ın klasik iktisadi doktrini yeniden yorumlayarak, bilimsel dayanaklarını güçlendirerek ve genişleterek öncülüğünü yaptığı Neo-klasik iktisadi düşünce, özellikle birey davranışlarını inceleme konusu yapmıştır. Neo-klasik

³³ F. Rana ADAÇAY ve Hasan İSLATİNCE, **İktisadi Düşünceler Tarihi**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2009, s.23-24.

³⁴ Vural Fuat SAVAŞ, **İktisatın Tarihi**, Siyasal Kitabevi, 5. Baskı, Ankara, 2007, s.228-229.

³⁵ Gülten KAZGAN, **İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi**, Sermet Matbaası, İstanbul, 1969, s.40.

iktisatçılar, Klasiklerin *arza* verdikleri önemi kabul etmekle beraber daha çok *talep* unsuru üzerinde durmuşlar, devletin istikrarsızlığı giderebilmek için yapabileceği minimum müdahalenin de para politikası yoluyla olması gerektiği görüşünü savunmuşlardır³⁶.

Klasik ve Neo-klasik teori, asgari devlet müdahalesini öngörerek doğal düzenin korunmasını benimsemiştir. Bu dönemde Jean Baptiste Say tarafından geliştirilen “Mahreçler Kanunu”na göre her arz kendi talebini yaratacaktır ve böylelikle piyasa, malların ekonomi içerisinde mübadele edilmesini kendiliğinden gerçekleştirecektir.

3. Keynes ve Müdahaleci Devlet Anlayışı

Devleti “zorunlu fena” olarak kabul eden ve ekonomiye minimum müdahale etmesini uygun gören klasik iktisat teorisi, 1929 yılında başlayan ekonomik krizin ortaya çıkardığı şiddetli depresyon ve kitlesel işsizliği çözmeye yetersiz kalınca, bu yaklaşıma bir tepki olarak talep yanlı politikaları öne çıkaran J. Maynard Keynes, devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini ve durgunluktan çıkılması için kamu harcamaları, borçlanma ve vergilendirme gibi iradi maliye politikası araçlarının kullanılması gerektiğini yeniden gün yüzüne çıkarmıştır³⁷.

Keynesyen teorinin mali alandaki görüş ve önerilerinin devamı olarak gelişen “fonksiyonel maliye” yaklaşımı, kurucusu Abba Lerner tarafından, “*mali önlemlerin ekonomi içindeki çalışma ve fonksiyonlarına göre değerlendirilmesi ilkesi*” olarak tanımlanmaktadır³⁸. Daha açık bir ifadeyle mali araçların fonksiyonel kullanımıyla ve bütçe politikası yoluyla enflasyon, talep yetersizliği, yoksulluk, işsizlik, gelir dağılımı gibi ekonomik sorunların üstesinden gelinebileceği savunulmaktadır. Devri bütçe ve telafi edici bütçe yaklaşımlarını geliştiren fonksiyonel maliyeciler, klasik iktisadi düşüncenin mali denge düşüncesinin aksine ekonomik denge anlayışını benimsemişlerdir³⁹.

³⁶ ADAÇAY & İSLATİNCE, a.g.e., s.120-126.

³⁷ ULUSOY (2006), a.g.e., s.3-49.

³⁸ Abba P. LERNER, “Functional Finance and The Federal Debt”, **Selected Economic Writings of Abba P. Lerner**, 1943, s.39, <<http://k.web.umkc.edu/keltons/Papers/501/functional%20finance.pdf>>, (03.05.2011).

³⁹ Devri bütçe yaklaşımına göre, bütçede yıllık denklik yerine konjonktürün genişleme ve daralma dönemleriyle uyumlu süreli bir denklik aranmalıdır. Telafi edici bütçe yaklaşımı ise depresyon içinde bulunan bir ekonomiyi genişleme aşamasına geçirebilmek ve tam istihdamı gerçekleştirmek için devletin özel sektör harcamalarındaki yetersizlikleri giderebilmek amacıyla kamu harcamalarını kullanarak

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından genel kabul gören Keynesyen iktisat politikalarını benimseyen savaşın galip devletlerinin öncülüğünde, uluslararası işbirliğini artıracak Birleşmiş Milletler (BM), Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi kurumlar kurularak, uluslararası ekonomik düzenin korunması ve sürdürülmesi amaçlanmıştır. Batılı ülkelerin sanayi mallarına karşı talep arttırıcı yabancı sermaye yatırımları, bu kuruluşlar aracılığıyla gelişmekte olan ülkelere kanalize edilerek sanayileşmiş ülkelerin ürünlerine karşı istikrarlı bir talep artışı sağlanmıştır. 1950 ve 1960'larda makroekonomi politikalarının başarıyla uygulanması sonucunda kapitalist ülkelerde hızlı bir ekonomik büyüme yaşanmış, ancak bu büyüme 1960'ların sonlarına doğru yavaşlamış, 1970'lerde görülen ve bütün dünyayı etkileyen ekonomik sorunlar (stagflasyon), uygulanan ekonomi politikalarının yeniden gözden geçirilmesini zorunlu kılmıştır⁴⁰.

4. Yeni Klasik Yaklaşımlar

a. Monetarist Yaklaşım

Stagflasyon olgusuna karşı maliye politikalarının yetersiz kalması, Keynesyen politikalara ilişkin eleştirilerin artmasına neden olmuş, bu eleştirilerin önemli bir bölümü de Monetarizm (parasalcılık) adı verilen teoriyi savunanlardan gelmiştir⁴¹. 1970'lerde ortaya çıkan ekonomik sorunların devletin ekonomiye müdahalesinden kaynaklandığını ve yanlış para politikası uygulamalarından kaynaklandığı görüşünde olan monetaristlerin öncülüğünü Milton Friedman yapmıştır. Monetaristlere göre ekonomideki istikrarsızlıkların pek çoğu parasal kökenlidir, bu anlamda para politikaları maliye politikalarına göre daha etkilidir⁴².

b. Rasyonel Beklentiler Yaklaşımı

Klasik iktisat teorisinin temel ilkelerine bağlı olarak ortaya çıkan rasyonel beklentiler teorisi, insanların iyi bir şekilde bilgilendirildiklerini ve bunu çok iyi

ekonomiyi yeniden normal dengesine kavuşturmasını öngörmektedir. Bkz. Kamil TÜĞEN, **Devlet Bütçesi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Dördüncü Baskı, Bassaray Matbaası, İzmir, Eylül 2005, s.28-30.

⁴⁰ Arif ERSOY, **İktisadi Teoriler ve Düşünceler Tarihi**, Nobel Yayın Dağıtım, 3.Basım, Ocak, 2008, s.574.

⁴¹ ULUSOY, a.g.e., s.60-61.

⁴² Coşkun Can AKTAN, **Yeni İktisat Okulları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008, s.158.

kullandıklarını varsaymaktadır. Bir başka varsayımları ise fiyatların ve ücretlerin esnekliği vardır ve bunun sayesinde ivedilikle arz ve talep dengesine göre ayarlanabilmektedir. Bu esneklik nedeniyle sağlanan uyum ile piyasaların her zaman dengede olacağını savunan rasyonel beklentiler teorisyenlerine göre her piyasada belirli bir fiyat düzeyinde istenerek arz edilen miktara eşit istenen talep mevcuttur. Bu durumun gerçekleşmesi içinse piyasalarda yasal sınırlamaların ve devlet müdahalesinin olmaması gerekmektedir⁴³.

c. Kamu Tercih Yaklaşımı

Piyasa dışı kararların ekonomik açıdan incelenmesi veya ekonominin siyaset bilimi alanına uygulanması olarak tanımlanabilen bir disiplin olan Kamu Tercih Yaklaşımı, kullanılan metodun farklılığı nedeniyle kamusal fayda ve özel fayda yaklaşımları olarak farklılaşmaktadır. Ancak kamusal tercih yaklaşımı denildiğinde daha çok, günümüzdeki demokratik karar alma mekanizması ve sürecinin açıklanmasında daha gerçekçi ve yararlı bir teori olan özel fayda yaklaşımı akla gelmektedir⁴⁴. Buna göre ekonomik faaliyetlerinde kişisel faydasını maksimize etme çabası içinde olan “rasyonel birey”, siyasal alanda da insan davranışlarını aynı yönde etkileyerek seçmen, politikacı ve bürokrat olarak da “siyasi insan”ın davranışlarına yön vermektedir. Kısa vadede siyasi iktidardan sağlayacakları faydaları gözetten seçmenlerin ve yeniden seçilmek için oylarını maksimize etme gereksinimiyle hareket eden politikacıların davranışları, kamu harcamalarının artmasına ve dolayısıyla bütçe hacminin büyümesine neden olarak kamu kesiminin büyümesine neden olmaktadır⁴⁵. Kamu tercihi yaklaşımını benimseyen ekonomistler, “piyasa başarısızlığı teorisi”ne alternatif olarak “devletin başarısızlığı teorisi”ni geliştirmişlerdir. Bu yaklaşımın teorisyenlerine göre Keynezyenlerin müdahaleci devlet anlayışı kamu sektörünün

⁴³ EKER v.d., s.78-80.

⁴⁴ Lindblom, Wildavsky, Colm ve Dahl gibi ekonomistler tarafından benimsenen kamusal fayda yaklaşımında devlet, kendini oluşturan bireylerden bağımsız olarak kabul edilirken, kamusal faydaya hizmet ettiği varsayılan organizasyonlar veya gruplar analizin öznesi konumundadır. Birey ise siyasal organizasyon setine boyun eğen role sahiptir. Downs, Breton, Buchanan ve Tullock tarafından benimsenen Özel fayda yaklaşımı ise bireyi ve davranışlarını analizin temel birimi olarak kabul eder ve özel fayda motivasyonunun özel kesimin olduğu kadar kamu kesiminin faaliyetlerini açıklamakta da yeterli olduğunu kabul etmektedir. Bkz; Kemal ÇELEBİ, **Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesiminin Büyüklüğü Sorunu**, Emek Matabaası, 2. Baskı, Manisa, 2003, s.97-98.

⁴⁵ Ramazan GÖKBUNAR, “Kamu Finansmanında Demokratikleşme ve Ekonomik Anayasa Önerisi”, Prof.Dr. Şükrü POSTACIOĞLU’na Armağan, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1997, s.2.

büyümesine neden olmuştur ki, bu da beraberinde, ekonomik ve politik yozlaşmayı getirmiştir. Devletin büyümesiyle ortaya çıkan ekonomik ve politik yozlaşmaların ortadan kaldırılması için, politik karar alma sürecinde yeni bir yapılanmanın gerekli olduğunu ileri süren kamu tercihi teorisi, anayasal iktisat normatif yaklaşımının da altyapısını oluşturmaktadır⁴⁶.

d. Anayasal İktisat Yaklaşımı

Yirminci yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkan ekonomik sorunların siyasi ve hukuki yapıdaki aksaklıklardan kaynaklandığını düşünen James M. Buchanan ve bazı Amerikalı iktisatçıların öncülüğünü yaptığı *anayasal iktisat* yaklaşımına göre, kamu ekonomisinde meydana gelen büyümenin önlenmesi için anayasalarda mali kuralların bulunması gerekmektedir⁴⁷. Daha geniş bir ifadeyle devletin yürüteceği ekonomik faaliyetlerin tamamen piyasa kuralları çerçevesinde belirlenmesi ve bunu yaparken de hükümetlerin piyasaya aktif olarak ve sürekli şekilde müdahale etmelerini önlemek için ülke anayasalarına siyasi otoritenin ekonomik ve mali hareket olanaklarını kısıtlayan hükümler konulmalıdır⁴⁸. Bu görüşleri nedeniyle kamusal tercihler teorisi ve onun normatif yönü olan anayasal iktisat düşüncesi mali kuralların öncülüğünü yapmışlardır.

Aşağıdaki tabloda anayasal iktisat yaklaşımında önerilen mali kurallar yer almaktadır. Söz konusu önerilerin hemen hepsiyle ilgili anayasal hükümlerin getirilmesi gerektiği savunulmaktadır. Örneğin vergi konusunun toplumsal uzlaşmayı gösterdiği kabul edilen anayasa metninde düzenlenmiş olması bireylerin mali sömürüye uğramamalarını sağlayabilecektir. Vergi oranlarının anayasayla düz oranlı olarak belirlenmesi durumunda herhangi bir vergi artışından tüm bireylerin aynı oranda etkilenmeleri, vergi yükünün anayasal sınırlarla belirlenmesi başta politikacılar olmak üzere toplumun bütün kesimlerinin toplam vergi yükünü değerlendirebilecek olanaklara sahip olmalarını sağlayacaktır. Benzer şekilde kamu harcamalarına ilişkin GSMH'ya oransal sınırlamaların anayasa metninde yer alması, politikacıların harcama eğilimlerini sınırlandırırken, aynı şekilde kamu borçlanmasının da oransal ve içerik olarak sınırlandırılması önerilmektedir.

⁴⁶ C. Can AKTAN, **Politik İktisat**, Anadolu Matbaası, İzmir, 2000, s.101-117.

⁴⁷ ÇELEBİ, a.g.e., s.159.

⁴⁸ M. Kamil MUTLUER, Erdoğan ÖNER, Ahmet KESİK, **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, Ekim, 2007, s.21-22.

Tablo 1: Anayasal İktisatta Önerilen Mali Kurallar

Vergilemeye İlişkin Öneriler	Kamu Harcamalarına İlişkin Öneriler	Kamu Borçlanmasına İlişkin Öneriler	Bütçeye İlişkin Öneriler
<ul style="list-style-type: none">Vergi Konusunun SınırlandırılmasıVerginin Düz Oranlı OlmasıToplam Vergi Yükünün SınırlandırılmasıVergilendirme Yetkisinin Kısmen Yerel Yönetimlere Devri	<ul style="list-style-type: none">Kamu Harcamalarının GSMH'ya Oranının SınırlanmasıKamu Harcamalarının Genel Olması	<ul style="list-style-type: none">Toplam Borçların GSMH'ya Oranının BelirlenmesiMerkez Bankası Kısa Vadeli Avanslarının SınırlandırılmasıBorçlanmanın Parlamentonun Onayına Tabi Olması	<ul style="list-style-type: none">Denk Bütçe İlkesinin Anayasaya KonulmasıVergi ve Harcama Kararlarının Eşanlı AlınmasıVergi ve Harcama Kararlarının Kaliteli Çoğunlukla Alınması

Kaynak: Kemal ÇELEBİ, *Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesiminin Büyüklüğü Sorunu*, Emek Matabaası, 2. Baskı, Manisa, 2003, s.161-163'den tablolaştırılmıştır.

Bütçeye ilişkin kurallarda ise bütçe denkliliğinin anayasal bir zorunluluk olması, kamu kesiminin büyümesini engellemek adına herhangi bir harcama önerisinin vergi önerisiyle birleştirilmesi ve vergi ve harcama kararlarının kaliteli çoğunlukla alınarak ayrımcı vergi ve harcama politikalarının uygulanmasını önlemeye yönelik düzenlemeler de anayasal iktisat yaklaşımının önerileri arasındadır.

e. Yapısalci Yaklaşım

Bazı az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanan monetarist politikalar bu ülkelerdeki enflasyonu önlemede yetersiz kalınca, Latin Amerikalı iktisatçıların öncülüğünde Yapısalci Yaklaşım geliştirilmiştir⁴⁹. Yapısalcılar az gelişmiş ülkelerin ödemeler bilançosu dengesizliği, döviz darboğazı ve enflasyon gibi sorunlarını giderebilmek için söz konusu ülkelerin ekonomik yapılarının anlaşılması gerektiğini savunmuşlardır. Kamu harcamalarını azaltıcı politikaların istikrar çabalarını güçlendirmekten ziyade, üretim düşüşlerine ve enflasyon artışına neden olacağı gerekçesiyle ortodoks yaklaşımı eleştirmişler, devletin ekonomiye düzeltici müdahalelerde bulunmasını gerekli görmüşlerdir. Bu anlamda müdahale araçları olarak

⁴⁹ ADAÇAY & İSLATİNCE, a.g.e., s.240.

maliye, para-kredi, dış ticaret, fiyat politikaları ve kurumsal yapıda geniş çaplı reformlar önermişlerdir⁵⁰.

İkinci Dünya Savaşı sonrası gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki refah düzeyi farkı ve bağımsızlığını yeni kazanmış ülkelerin kalkınma yönündeki girişimleri, alt disiplin olarak Kalkınma Ekonomisi'nin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Esasen gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler için farklı politika önerileri geliştirmiş olan planlama, kamu müdahalesi ve ithal ikamesi yanlısı olan kalkınma ekonomisi görüşü, 1950'lerden 1970'lerin ortalarına kadar etkili olmuştur⁵¹.

f. Arz Yönlü İktisat Yaklaşımı

Keynesyen teorinin stagflasyonu önlemede yetersiz kalmasından sonra ortaya çıkan yeni yaklaşımlardan birisi de arz yanlı iktisat görüşüdür. Temel varsayımları klasik iktisat düşüncesine dayanan bu görüşe göre, vergi oranlarındaki değişiklik kişilerin çalışma motivasyonunu etkileyecektir. Laffer eğrisi ile açıklanan bu görüşe göre vergilemenin optimal bir oranı vardır ve bu oran aşıldığında kişilerin çalışma motivasyonları azalacağından vergi gelirlerinde azalış meydana gelecektir. Emek arzının azalması da üretimde daralmaya neden olacaktır⁵². Arz Yanlı iktisatçılar Keynesyen maliye politikasını şiddetle eleştirmişlerdir. Onlara göre Keynesyen iktisadi düşünce, ekonominin arz cephesini ihmal etmektedir. Keynesyen maliye politikası nisbi fiyat değişmelerinin verimlilik üzerinde meydana getirdiği etkileri göz önüne almaması nedeniyle yetersiz bulmaktadırlar. Çünkü Keynes, nisbi fiyat değişmelerinin fazla önem taşımadığı kısa dönemdeki gelişmelere dikkatleri yoğunlaştırmıştır⁵³. Arz yanlı iktisatçılar devlet harcamalarını azaltarak toplam talebi sınırlayan, para arzındaki artışı yavaşlatan, tasarruf ve kapital birikimini olumsuz yönde etkileyen vergi yüklerini hafifleten reçeteler önermişlerdir⁵⁴. Bu görüşe göre maliye politikası, toplam reel talebi etkileyerek her durumda ve her koşulda milli geliri artıramayabilir, dolayısıyla talep yönlü politikalar yerine ekonominin arz yönüne ağırlık verilmesini savunmuşlardır⁵⁵.

⁵⁰ ULUSOY, a.g.e., s.66-72.

⁵¹ PINAR, a.g.e., s.22.

⁵² PINAR, a.g.e., s.7.

⁵³ Kamil GÜNGÖR, "İktisadın Tarihine Kısa Bir Bakış ve Merkantilizmden Günümüze İktisadi Düşünceler", s.15, <www2.aku.edu.tr/~kgungor/kamil_gungor.pdf> (25.04.2011).

⁵⁴ SAVAŞ, a.g.e., s.956.

⁵⁵ A. Mesud KÜÇÜKKALAY, **İktisadi Düşünce Tarihi**, Beta yayıncılık, İstanbul, 2008, s.407.

D. TAKDİRİ MALİYE POLİTİKASINDAN KURALA DAYALI MALİYE POLİTİKASINA

Takdiri maliye politikaları konjonktürle mücadele etmek için hükümete, kamu gelir ve giderleri bağlamında alınacak önlemlere yönelik kararlar verebilmesi ve uygulayabilmesi için fırsat sunmaktadır. Bu sayede siyasi otorite gerekli gördüğü durumlarda, kendi programına uygun şekilde müdahalelerde bulunabilmektedir. Öte yandan bir sonraki dönem tekrar seçilme olasılıklarını da arttırabilmektedirler.

1929 Ekonomik Buhranı'ndan sonra durgunlukla mücadele için özellikle tercih edilen takdiri politikaların lehinde ve aleyhine olan görüşler bulunmaktadır.

Takdiri maliye politikalarının lehine olan görüşler genel olarak şöyle ifade edilebilir⁵⁶:

- Takdiri maliye ve para politikaları, ekonomide önceden tahmin edilemeyen olayların ve şokların meydana gelmesi halinde uygun ekonomi politikası kararlarının alınmasına ve uygulanmasına olanak sağlarken, politikacıların da ekonomik kararlar konusunda serbest hareket edebilmelerini sağlar.
- Politikacıların maliye ve para politikaları konusunda yetkiye sahip olması, onların ekonomi yönetiminde sorumluluk yüklenmesine neden olduğundan bu politikalar önemlidir.
- Demokratik süreçte seçimle iş başına gelen politikacıların maliye ve para politikalarını etkin bir şekilde kullanma yetkisinin olması doğaldır ve demokrasinin bir gereğidir.
- Takdiri maliye ve para politikaları her siyasi iktidarın kendi programına uygun ekonomi politikaları uygulamalarına olanak sağlar.
- Toplumsal refahı arttıracak şekilde kamu hizmetlerinin miktar ve kalitesinin artması için siyasi iktidarların ekonomiye müdahale konusunda esnek olması gerekir.
- Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde varolan ekonomik ve sosyal sorunların giderilebilmesi için devlet müdahalesine ihtiyaç vardır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki yapısal ekonomik sorunların aşılması takdiri ekonomi politikalarıyla mümkün olabilir.

⁵⁶ C. Can AKTAN, Dilek DİLEYİCİ, Ahmet ÖZEN, “Kamu Ekonomisinde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradî ve Takdiri Politikalara Karşı Kurallar”, içinde C.C. AKTAN, Dilek DİLEYİCİ, Y. İstiklal VURAL (der), **Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 162.

- Takdiri maliye ve para politikasında “iyilik sever devlet” olarak tanımlanan devlet, elinde bulunan bütçe ile ekonomide ince ayar yapabilecek ve ekonomiyi tam istihdam düzeyine taşıyabilecektir.

Takdiri maliye politikalarının lehinde olan bu görüşlere rağmen, eleştirileri de bulunmaktadır⁵⁷. Takdiri maliye politikaları özellikle çok yavaş hareket ettikleri ve verimsiz olmaları yönüyle eleştirilmektedirler. Tahminlere dayalı olarak belirlenen politikaların faydadan çok zarar verebileceği ifade edilmektedir. Takdiri maliye politikalarının toplam talep üzerindeki etkisi belirsiz ve genellikle önemsiz olarak kabul edilmektedir. Takdiri politikaların önceden bilinmemesi istikrarsızlığı arttırabileceken, sabit kuralların önceden biliniyor olması istikrarlı ortamı koruyucu etki göstermektedir. Takdiri politikalar seçim dönemlerinde kısa süreli etkiler gösterirken, uzun dönemde istikrar bozucu etkileri olabilmektedir. Bir başka eleştirilen yönü de aktif maliye politikasının etkisiz olabildiği veya makroekonomik amaçlara zararı dokunabileceği noktasındadır. Öte yandan aktif maliye politikası bütçe açıklarına, borçlanma ile finansman sonucu uzun dönemde özel sektör yatırımlarının dışlanmasına neden olacağı noktasında da eleştiriler getirilmektedir.

20. yüzyılın sonlarına gelindiğinde maliye politikası uygulamaları konusunda takdiriliğin mi yoksa mali kuralların mı kullanılması gerektiğine ilişkin tartışmalar sonucunda kurala dayalı maliye politikalarının ilgi odağı haline geldiği görülmektedir⁵⁸. Özellikle küreselleşme sürecinin etkisiyle kırılganlaşan ve krize açık hale gelen ülkelerde, ekonomik istikrarın ve mali disiplinin eş anlı olarak sağlanabilmesi noktasında takdiri maliye politikası uygulamalarının başarılı sonuçlar üretmediği görülmüştür. Mali disiplin sorunlarıyla karşılaşan ülkelerin yapısal değişim çabaları, takdiri ekonomi politikalarına karşı kurallara dayalı ekonomi politikalarını gündeme getirmiştir. Siyasal tercihler sonucunda belirlenen takdiri maliye politikaları mali disiplini bozmaya ve keyfi uygulamalara açık iken, kurala dayalı maliye politikalar ise genel kabul görmüş kurallar çerçevesinde uygulandığından mali disiplinin sağlanmasında etkin bir yöntem olarak kabul görmektedir.

Maliye politikası kurallarının takdiri maliye politikası uygulamaları karşısındaki potansiyel üstünlükleri, bütçe disiplinine ilişkin güvenilir hükümleri içinde

⁵⁷ ULUSOY, a.g.e., s.176-177.

⁵⁸ İhsan GÜNAYDIN, Levent Y. ESER, “Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar”, **Maliye Dergisi**, Ocak-Haziran, 2009, S:156, s.52

barındırmasından kaynaklanmaktadır⁵⁹. Takdiri maliye politikalarının 1970'lerdeki stagflasyon sorununa karşı yetersiz kalması nedeniyle gündeme gelen kurala dayalı maliye politikası, bir diğer ifadeyle mali kurallar özellikle 1990'larda daha derin tartışmalara açılmış ve üzerindeki ilgi giderek artmıştır.

Kurallara dayalı maliye politikası yönteminde devlet tarafından kullanılacak maliye politikası araçları üzerine sınırlamalar getirilerek belirlenen ekonomik hedeflere ulaşmak amaçlanmaktadır. Söz konusu sınırlayıcı uygulamalar, yürütmeden sorumlu politikacılara verilen yetkilerin anayasal ve/veya yasal düzeyde getirilmekteyken, mali kural olarak belirlenen kriterler ise prosedürel ve/veya sayısal düzenlemeler şeklinde düzenlenmektedir. Çalışmamızın temel konusu olan mali kurallara ilişkin kavramsal ve teorik çerçeve bir sonraki başlıkta detaylı bir şekilde verilecektir.

II. MALİ KURALLARIN KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVESİ

Günümüzde devletin ekonomiye müdahalesinden çok, müdahale şeklinin nasıl olması gerektiği tartışılmaktadır. Piyasaların sağlıklı işleyebilmesi için gerekli yasal ve kurumsal çerçevenin devlet tarafından sağlanabileceği benimsenmiş, kamu sektöründe yapılacak reformlarla etkinliğin artırılacağı ve israfların önleneceği düşüncesi kabul edilmiştir. Aşağıda detaylı olarak inceleyeceğimiz mali kural uygulamaları da tam bu tartışmaların odak noktasında yer almaktadır.

A. MALİ KURAL KAVRAMI VE GELİŞİMİ

Romalı edebiyatçı M.T. Cicero'nun MÖ 63'te yaptığı bir söyleminde kullandığı "bütçe dengelenmeli, hazine tekrar doldurulmalı, kamu borcu azaltılmalı..."⁶⁰ ifadelerinden, mali disiplinin öneminin en azından iki bin yıldan bu yana bilindiği anlaşılmakta, mali kuralların geçmişi çok eskilere dayandırılmaktadır. Ancak kamu sektöründeki açıkları ve kamu borcunu azaltma çalışmalarına yönelik çabalar son yirmi

⁵⁹ Finland Ministry of Finance, **Fiscal Policy Rules and the Reform of Spending Limits in Finland**, Ministry of Finance Budget Department, Helsinki, 2007, s.36.

⁶⁰ George KOPITS, "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?", **IMF WP/01/145**, September, 2001, s.59.

yılda Avrupa’da ve diğer bölgelerde, maliye politikası kurallarına karşı güçlü ve büyüyen bir ilgi uyandırmıştır⁶¹.

1. Mali Kural Kavramı

Literatürde maliye politikası kuralları (fiscal policy rules) kavramı, 1970’lerden sonra gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkenin mali yapılarında görülen bozulmalara karşı, mali disiplinin yasal ve anayasal yollarla sağlanması düşüncelerinin akabinde ortaya çıkmış ve yaygınlaşmıştır. Parasal ve döviz kurlarına ilişkin kurallara göre daha karmaşık ve değişken olan mali kurallar, gözettikleri hedefler, kurumsal içerikler ve uygulama yöntemleri açısından ülkelerin sistemlerine göre farklılaşabilmektedirler⁶².

Mali kurallar en temel haliyle maliye politikası araçlarının kullanımına ilişkin sınırlamalar olarak anlaşılmaktadır. Bununla birlikte pek çok farklı tanımı da bulunmaktadır.

Mali kurallar, makroekonomik anlamda maliye politikasına getirilen daimi kısıtlamalar, genel anlamda ise ortalama mali performans göstergeleri olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu kurallar sıklıkla, gayri safi yurtiçi hâsıla’nın (GSYH) belirlenmiş oranı olarak kamu bütçe açığı, borçlanma, borç ya da benzeri temel bileşenlere ilişkin sayısal tavan veya hedefler olarak ifade edilir. Daha dar bir ifadeyle, hem bütçe tahminlerine (ex ante) hem de bütçe uygulamalarına (ex post) uyumun yaptırımlara tabi olmasını hedefleyici tedbirlerdir⁶³.

Mali kural, bütçe dengesi, borç stoku, harcama ve vergi gibi mali parametrelerle ifade edilen maliye politikası araçları üzerine yasal ya da anayasal sınırlamalar getirilmesiyle oluşturulmaktadır. Başka bir ifadeyle kurallar, hükümetlerin politika serbestisine karşın kesin ve bağlayıcı hükümlerin getirilmesidir⁶⁴. Bir başka tanımda ise

⁶¹ Mark HALLERBERG, Rolf STRAUCH, Jürgen von HAGEN, “The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance In European Union Countries”, **European Central bank**, Working Paper Series, No.419, December, 2004, s.7.

⁶² Yasemin GÜRSOY HÜRÇAN, **Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi**, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, 1999, s.28.

⁶³ George KOPITS, Steven SYMANSKY, **Fiscal Policy Rules**, IMF Occasional Paper, No.162, Washington DC, 1998, s.2.

⁶⁴ Suzanne KENNEDY, Janine ROBBINS, François DELORME “The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance”, 2001, s.238, içinde: **Fiscal Rules**, Bancad’Italia Research Department Public Finance Workshop, February 2001.

mali kurallar, bütçe kararının alınması ve bütçenin uygulanması sürecinde davranışsal veya hukuki normlar olarak ifade edilmiştir⁶⁵.

Geçmişte bir kısım ülkeler tüm ulusa yönelik ve merkezi bütçe yönetimi çerçevesinde, altın kural örneğinde olduğu gibi genel, basit ve açık kuralları uzun süreler kullanmışlardır. Yıllık kamu açıkları, kamu borçları ve kamu harcamalarına ilişkin sayısal hedefler ile belirlenen mali kuralların, yerel yönetim düzeyinde de çok eski bir geçmişi vardır⁶⁶.

2. Mali Kural Uygulamalarının Tarihsel Gelişimi

Mali disiplinin, anayasal ve yasal düzeyde sürekli kurallara bağlanarak sağlanması çalışmaları, 150 yıllık bir geçmişe dayanmaktadır. Bu sürecin üç dalgada gerçekleştiğini ifade etmek yerinde olacaktır. Söz konusu çabaların ilk aşaması olarak, bazı federal sistemlerdeki yerel yönetimlerin kendiliğinden “altın kural”ı kabul etmiş olmaları görülmektedir. Bu yaklaşım ile ABD’de 19. yüzyılın ortalarından, İsviçre’nin çeşitli kantonlarında ise 1920’lerden itibaren bütçe dengesini korumaya yönelik yükümlülükler kabul edilmiştir. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra Almanya, İtalya, Hollanda, Japonya gibi sanayileşmiş ülkelerin para programlarını içeren istikrar programlarına destek niteliğinde denk bütçe kurallarını uygulamaya koymaları ikinci dalga olarak ortaya çıkmıştır. Yeni Zelanda’nın enflasyon hedeflemesi uygulamasını takiben 1994 yılında uygulamaya koyduğu “Mali Sorumluluk Kanunu” ile birlikte başlayan son dalga neticesinde, giderek artan sayıda sanayileşmiş ve gelişmekte olan ülkede mali kurallar gündeme gelmiştir⁶⁷.

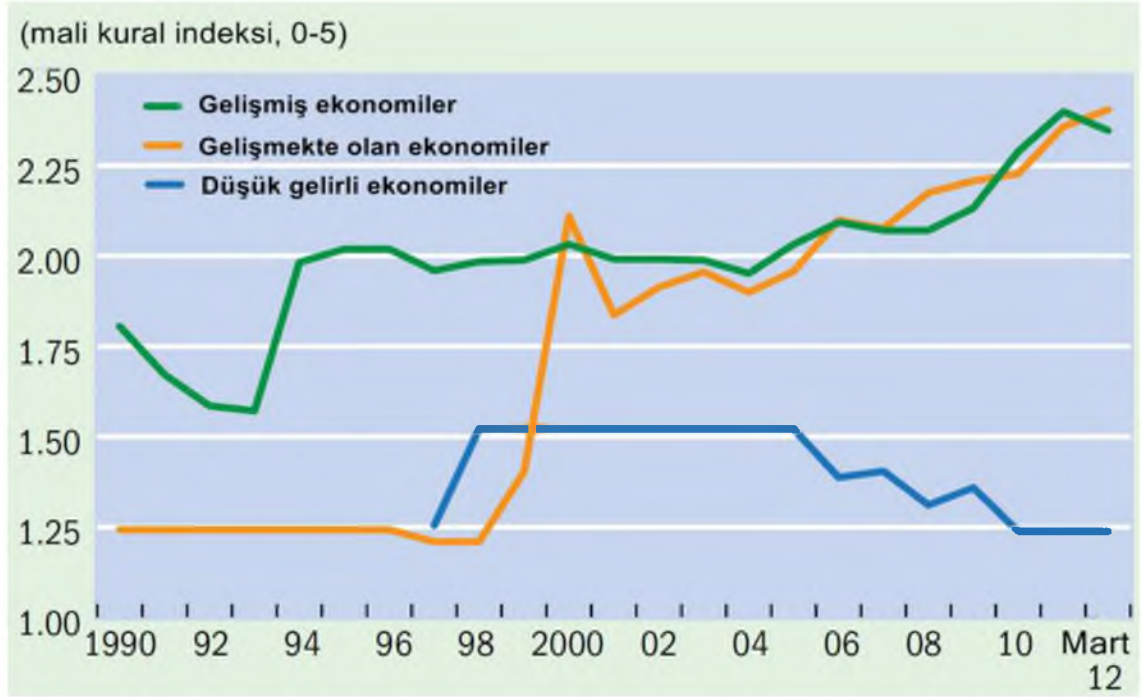
Aşağıdaki grafikte, farklı gelişmişlik seviyelerindeki ülkelerde mali kuralların zaman içindeki gelişimi görülmektedir.

⁶⁵ HALLERBERG vd., s.15.

⁶⁶ HALLERBERG vd. (2004), s.7; Altın kural; denk bütçe kuralının daha sofistike biçimi olan altın kurala göre hükümet, cari harcamalar için değil sadece yatırım için borçlanabilmekte, bunu da yıllık olarak değil, ekonomik devrenin iniş ve çıkışları süresince denk ya da fazla bütçe vermek suretiyle uygulamaktadır. Altın kural için bkz; Rowena Crawford, Carl Emmerson, Gemma Tetlow, “The New Fiscal Framework: an Assessment”, **The IFS Green Budget**, February, 2011, s.38, <<http://www.ifs.org.uk/budgets/gb2011/gb2011.pdf>> (13.09.2011).

⁶⁷ Kopits (2001), s.61-62.

Grafik 1: Ülke Gelişmişliklerine Göre Mali Kuralların Zamansal Gelişimi



Kaynak: Nina BUDINA, Andrea SCHAECHTER, “Tracking Use of Fiscal Rules”, Data Spotlight, **Finance & Development**, September, 2012.

<www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2012/09/dataspot.htm>, (30.11.2012).

Not: Mali kural indeksi, mali kural sayılarını ve kurumsal yapılarını dikkate almaktadır. Yüksek indeks değeri daha fazla mali kuralı ve karşılaştırılabilir tasarım özelliklerini ifade etmektedir.

Son yirmi yılda pek çok ülke mali kural uygulamalarını kullanmaya başlamıştır. 1990 yılında 5 ülkede mali kural uygulamaları bulunmaktayken Eylül 2012 itibariyle 75 ülkede mali kurallar ulusal ya da uluslararası nitelikte uygulanmaktadır⁶⁸. Günümüzde hemen hemen bütün AB ülkelerinde ulusal mali kuralların bir çeşidi kullanılmaktadır⁶⁹. IMF araştırmalarına göre AB dışında Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Ekvator, Panama, Pakistan ve Peru gibi gelişen piyasayı içeren 11 ülkede daha, bir çeşit mali sorumluluk yasası kullanılmaktadır⁷⁰.

⁶⁸ Nina BUDINA, Andrea SCHAECHTER, “Tracking Use of Fiscal Rules”, Data Spotlight, **Finance & Development**, September, 2012, <www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2012/09/dataspot.htm>, (30.11.2012).

⁶⁹ AB’de mali kurallar, 1989 yılında dönemin Avrupa Komisyonu Başkanı Jacques Delors başkanlığında kurulan komitenin (The Committee for the Study of Economic and Monetary Union) raporunda – Delors Raporu –, AB’de maliye politikalarının koordinasyonu için sert mali kurallara duyulan ihtiyacın ifade edilmesi sonrasında geniş bir tartışma alanı bulmuş, nitekim 1993 yılında Maastricht anlaşmasıyla da yürürlüğe girmiştir.

⁷⁰ Kevin FLETCHER, Christian KELLER, Petya Koeva BROOKS, Davide LOMBARDO, Andre MEIER, “IMF Country Report, Turkey: Selected Issues”, **IMF Country Report No. 07/364**, November 2007, s.17-18, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/sr/2007/cr07364.pdf>>, (05.10.2010).

Çok yakın geçmişte gerek gelişmiş ülkelerde ve gerekse gelişmekte olan ülkelerde, kamu borçlanmasında çok hızlı artışların olduğu görülmüştür. Kamu borçlanmasındaki bu hızlı yükselişin nedeni kamu sektöründeki hızlı büyümedir. Bunun nedeni ise gelişmiş ülkelerde kamu harcamalarının hızlı artışı, gelişmekte olan ülkelerde ise kamu mali disiplinindeki bozulma olarak görülmektedir. Kamu sektörünün büyümesiyle birlikte ortaya çıkan sorunlara karşı politik ve idari süreçlerde alınan kararların kamu tercihini tam anlamıyla yansıtmadığı ifade edilmiş ve bu politikalardan vazgeçilmesi gereği üzerinde durulmuştur. Bu anlamda özellikle İngiltere, ABD gibi gelişmiş ülkelerde ekonomide daha liberal eğilimlere yönelmesi ve aşırı büyüyen bütçe harcamaları ve açıklarının durdurulması gereği çok tartışılan konular haline gelmiştir⁷¹.

Bu süreçte mali kural uygulamalarına başlayan ilk ülkelerden olan ABD, federal seviyede sayısal kuralları 1980'lerin ortalarında Gramm-Rudman-Hollings Kanunuyla yürürlüğe sokmuş, 1990'da ise Bütçe Uygulama Kanunu uygulamaya konulmuştur. Japonya 1997'de sayısal bir sınır getirmiş, Kanada da 1991'de, 1996 yılına kadar bütün kamu harcamalarını sınırlamayı amaçlayan Federal Harcama Kontrol Kanunu'nu yürürlüğe koymuştur. Özellikle Latin Amerika ülkelerinde aynı dönemde çeşitli sayısal kurallar uygulanmaya başlanmıştır. Avrupa'da ise 1992 yılında Maastricht Anlaşması ile ulus üstü düzeyde yürürlüğe giren mali kurallar, Ekonomik ve Parasal Birlik'e (EMU) giriş için sayısal kriterler olarak kabul edilmeye devam etmektedir. Maastricht Anlaşması'ndan sonra kabul edilen İstikrar ve Büyüme Paketi-İBP (Stability and Growth Pact – SGP) ile de bütçe açığına ilişkin getirilen referans değerleri aşan üye ülkelere karşı bir yaptırım mekanizması oluşturulmuştur⁷².

B. MALİ KURALLARA BAŞVURMA NEDENLERİ

Toplumsal tercihlerden sapmaya neden olan iradi maliye politikalarının bozucu etkileri, kurala dayalı maliye politikasının mantığını oluşturmaktadır⁷³. Bu nedenle

⁷¹ Mustafa SAKAL, **Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği**, Ankara, Gazi Kitabevi, 2003, s.1-3.

⁷² Xavier DEBRUN, Laurent MOULIN, Alessandro TURRINI, Joaquim AYUSO-I-CASALS, Manmohan S. KUMAR, "Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union", **Economic Policy**, Vol. 23, Issue 54, April, 2008, s.305.

⁷³ Gian Maria MILESI-FERRETTI, "Good, Bad or Ugly? On The Effects of Fiscal Rules With Creative Accounting", **IMF WP/00/172**, October, 2000, s.5.

hükümet ve parlamentoların mali disiplini devam ettirebilmek adına, orta ve uzun dönem hedeflere yönelik açık bir anlaşma yapma istekleri, mali kuralların oluşturulmasına neden olmuştur. Böylece politika yapıcılar kendilerini sorumsuz mali davranışlara karşı mali kurala bağlayarak, kuralları delerek kamu harcamalarını arttırmaktan ve vergi indirimleri yapmaktan kaçınarak, oluşacak açıkların sorumluluklarından kurtulmayı hedeflemektedirler⁷⁴.

Bunlarla birlikte uygulamada mali kuralların ortaya çıkmasına neden olan başka faktörler de bulunmaktadır⁷⁵: (a) savaş sonrası dönemde Japonya’da olduğu gibi makroekonomik istikrarı sağlamak, (b) Kanada’nın bazı eyaletlerinde uygulandığı gibi devletin maliye politikalarının kredibilitesini arttırmak ve açıkların kapatılmasına yardımcı olmak, (c) Yeni Zelanda’daki gibi yaşanan nüfus kısıtı altında, maliye politikasının uzun dönemli sürdürülebilirliğini sağlamak, (d) özellikle AB’de olduğu gibi federasyon veya uluslararası düzeyde yapılan düzenlemelerin negatif dışsallıklarını minimize etmek olarak bu faktörleri ifade etmek mümkündür.

Bu faktörleri baz alarak mali kurallara başvurulma nedenlerini makroekonomik istikrarı ve mali sürdürülebilirliği sağlamak, maliye politikalarının etkinliğini ve hükümet politikalarının güvenilirliğini arttırmak ve diğer nedenler olarak inceleyeceğiz.

1. Makroekonomik İstikrarı Sağlama

Bilindiği gibi makroekonomik istikrar para, maliye ve gelirler politikalarının piyasa ekonomisinin çalışmasını bozmadan sürdürülerek öngörülebilir bir makroekonomik performans sağlanmasıdır. Pek çok OECD ve gelişmekte olan ülkede 1970’lerde ve 1980’lerde kamu borcunun hızla artmasına neden olan mali dengesizlikler mali kurallara olan ilginin artmasının nedenlerinden biridir⁷⁶. İradî maliye politikaları ekonomik istikrarsızlıkları gidermek için kullanıldıklarında daha önce de değindiğimiz bir takım gecikmeler ve tahmin hatalarından dolayı istenen sonuçları vermeyebilir. Mali kuralların aşırı bütçe açıklarını, kamu maliyesindeki bozulmaları, siyasi temelli ekonomik dalgalanmaları, konjonktür yanlısı politikaların önlenmesi ya da azaltılması

⁷⁴ Gösta LJUNGMAN, “Fiscal Rules - Beneficially Binding?”, **Public Financial Management Blog**, 06.02.2006, <<http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2008/02/fiscal-rules--.html>>, (15.08.2010).

⁷⁵ KENNEDY vd., a.g.m., s.239.

⁷⁶ MILESI-FERRETTI, a.g.m., s.3.

suretiyle makroekonomik istikrarın sağlanmasında faydalı olabileceği düşünülmektedir⁷⁷.

Nitekim Badinger (2009) tarafından 20 OECD ülkesine yönelik yapılan çalışma bu düşüncüyü destekler niteliktedir. Söz konusu ülkeler için mali kurallar, iradi maliye politikalarının kullanımı ve makroekonomik istikrar arasındaki ilişkiyi panel veri analizi ile incelemiş ve mali kural uygulamalarının iradi maliye politikası kullanımını azaltarak makroekonomik istikrarın sağlanmasında faydalı olduğu sonucuna ulaşmıştır⁷⁸.

2. Mali Sürdürülebilirliği Sağlama

Sürekli bütçe açıkları ve giderek artan kamu borçları sürdürülebilirlikle ilgili bazı endişelerin ortaya çıkmasına neden olmuş ve sürdürülebilirlik, maliye politikası açısından öncelikli hedeflerinden biri haline gelmiştir. Maliye politikası açısından sürdürülebilirlik, hükümetin iskonto edilmiş birincil (faiz dışı) fazlalarının toplam değeri, mevcut borcunu karşılamaya yetecek düzeyde olması şartına bağlıdır. Böylece, borcun sürekli biçimde yeni borçlanmayla ödenmesi olarak ifade edilebilecek Ponzi oyununu da engellenirken, hükümetin zamanlararası bütçe kısıtının sağlanması veya karşılanması için gerekli şartlardan birini de yerine getirmesi sağlanacaktır. Beklenen fazlaların bugünkü değerinin mevcut borcu ödeyecek düzeyde olmaması durumunda, sürekli artan borç sürdürülebilir olmadığı için maliye politikasında değişikliğine gidilmesi gerekecektir. Borç/GSYH oranının sınırsız bir şekilde yükselmesi olanaksız olduğu için, hükümet borcunun veya borç/GSYH oranının sınırlı kalması gerekmektedir. Ponzi oyununun olmaması, borç oranının yukarıdan sınırlandırıldığı anlamına gelmektedir⁷⁹.

Mali kurallara karşı son zamanlarda artan ilginin nedenlerinden biri de uzun dönem mali sürdürülebilirliği başarmaya/sağlamaya duyulan ihtiyaç olmuştur. Aslında Yeni Zelanda'da uygulamaya konulan ve İsviçre ile Japonya'da önerilen mali kuralların temel amacı, iradi politikalar uygulanarak elde edilen kazanımları güçlendirmek ve

⁷⁷ Taner TURAN, **Maliye Politikası ve Ekonomik Şoklar: Türkiye Örneği**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2011/416, Hermes Matbaacılık, Ankara, Aralık, 2011, s.59-60.

⁷⁸ Harald BADINGER, "Fiscal Rules, Discretionary Fiscal Policy And Macroeconomic Stability: An Empirical Assessment For OECD Countries", **Applied Economics, Taylor & Francis Journals**, vol. 41(7), 2009, s.829, <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00036840701367556#.U_8ePPI_url>, (25.02.2012).

⁷⁹ Hükümet borçlarıyla ilgili faiz oranı büyüme oranının üstünde (altında) ve birincil fazla dengede veya negatif (pozitif) ise, borç/GSYH oranı artar (azalır). TURAN, a.g.e., s.56.

örneğin gelecekteki nüfus artışına bağlı olarak ortaya çıkabilecek kamu borçlarındaki potansiyel artışı önlemektir. Benzer şekilde kamu borcu/GSYH oranlarını içeren mali kuralların da nesiller arası borç yükünün ve mali faydaların adil dağılımını sağlayacağı düşünülmektedir⁸⁰.

1990’larda Avrupa ülkelerinde maliye politikalarının büyüklüğünde ve yönünde, görülen benzer eğilimler, aslında İstikrar ve Büyüme Paketi ile sürdürülebilir maliye politikalarına yönelik gerçekleştirilen adımların eseridir⁸¹.

3. Maliye Politikalarının Etkinliğini Artırma

Mali kuralların çekiciliği, politika yapıcılarını sınırlayarak bütçe açıkları verme eğilimlerini azaltması veya ortadan kaldırmasından kaynaklanmaktadır. Güvenilir kuralların maliye politikasını daha öngörülebilir hale getireceği beklentisi mali kuralların kullanılmasındaki bir başka nedendir⁸².

Mali kurallara başvurma önemli nedenlerinden biri de mali disiplini güçlendirme amacıdır ve bu alandaki gevşeme, birçok ülkede ciddi kamu finansmanı problemlerine neden olurken, ekonomi politikalarının etkinliğinin azalmasını da beraberinde getirmiştir. Maliye politikalarının saydamlığının ve mali disiplinin ödünsüz devam ettirilmesiyle, politika oluşumunda kısa dönemli siyasal etkilerin giderilebileceği düşünülmektedir⁸³.

4. Hükümet Politikalarının Güvenilirliğini Arttırma

Mali kural uygulamalarını gerekli bulan iktisatçılar, mali kural uygulamalarının hükümetler tarafından uygulanan ekonomik programların sağlamlığı ve sürdürülebilirliğine yönelik olumlu beklentileri artırarak, hükümetlerin güvenilirliklerini yükseltebileceklerini belirtmektedirler. Maliye politikasına ilişkin kuralların belirlenmesiyle seçim ekonomisi, kayırmacılık, bürokrasi, politik miyopluk vb. gibi

⁸⁰ KOPITS&SYMANSKY (1998), a.g.e., s.7.

⁸¹ Antonio FATAS, Ilian MIHOV, “On Constraining Fiscal Policy Discretion in EMU”, **Oxford Review of Economic Policy**, Vol.19, No.1, 2003, s.127.

⁸² Allan DRAZEN, “Fiscal Rules From A Political Economy Perspective”, 2002, s.5, <<http://econweb.umd.edu/~drazen/PE%20of%20Fiscal%20Rules62002.pdf>>, (06.02.2011).

⁸³ Birol KARAKURT, Tekin AKDEMİR, “Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş”, içinde: **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni ...**, (Edt: C. C. Aktan; A. Kesik; F. Kaya), Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2010/408, Ankara, 2010 (b), s.325.

nedenlerle kamu ekonomisinde oluşan etkinsizlikler azaltılabilir. Kurala dayalı maliye politikasıyla hükümetlerin savurganlığı ve yanlış ekonomi politikası uygulamaları azaltılarak, ekonomik krizler veya bu krizlerin şiddeti azaltılabilir. Kuralların varlığı, iktisat politikalarının saydamlığını artırarak kamu ekonomisi yönetimine halkın daha fazla katılımı sağlanabilir⁸⁴.

Bir siyasi karar alıcı mali kural uygulamaya istekli olduğunda, siyasi tercihlerine ilişkin kamuoyuna bir mesaj vermiş olmakla birlikte, mali kuralın uygulamaya konulması suretiyle mali disiplinin sağlanmasına/sürdürülmesine yönelik hareket ettiğine olan güveni de sağlamış olacaktır⁸⁵.

5. Diğer Nedenler

Mali kurallar geçmişte de federasyon, konfederasyon veya ortak para birliği gibi çeşitli yönetim kademelerinde *negatif dışsallıkları önleyici* bir uygulama olarak değerlendirilmiştir. Yerel yönetimlerin bütçe açıklarını sınırlayan bir mali kural, güven kaybı ve yüksek faiz uygulamaları aracılığıyla bir yerel yönetimin yanlış maliye politikalarının, diğer yerel birimlere ve merkezi yönetime sirayet etmesini önleyecektir. Tam tersine, kurala dayanmayan maliye politikası uygulayan altulusal birimlerin uyguladıkları yanlış politikaları sonucu gerekecek kurtarma çalışmaları da ulusüstü para otoritesinin kolay kolay altından kalkabileceği bir baskı unsuru değildir⁸⁶.

Parasal araçların istikrar hedefine ulaşmak için kullanılmasında olduğu gibi *diğer finansal politikaların* uygulanması da mali kuralla desteklenebilir. AB ve İBP örneğinde olduğu gibi bir mali kural otomatik stabilizatörlerin kullanımına izin verirken, diğer taraftan da para politikası üzerindeki yükü hafifletici rol oynayabilir. Bu noktada, parasal ve mali disiplini hedefleyen kuralların birbirlerini destekler nitelikte olması, arzulanan hedeflere daha kısa sürede ve daha kolay ulaşılmasına imkan sağlayacaktır⁸⁷.

⁸⁴ C. Can AKTAN, Y. İstiklal VURAL, “Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar”, içinde C.Can. Aktan, Dilek Dileyici, Y. İstiklal Vural (der), **Kurumsal Maliye Politikası**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2007, s.122.

⁸⁵ DRAZEN, a.g.m., s.19.

⁸⁶ KOPITS&SYMANSKY (1998), a.g.e., s.7.

⁸⁷ Ayşe GÜNAY, **Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2007, s.90-91.

Mali kurallara başvurulmasının bir diğer nedeni ise *siyasi popülist* engellemektir. Özellikle seçim dönemlerinde meydana gelen, siyasilerin kısa dönemli kaygılarından kaynaklanan kamu açıklarını artırıcı davranışlarının önüne geçmek için mali kuralların sınırlayıcı fonksiyonu sözkonusu açıkları önlemek için işlevsel olarak kullanılabilir⁸⁸. Ayrıca mali kuralların varlığı, iktisat politikalarının öngörülebilirliğini artırarak, diğer ekonomik birimlere de gelecekle ilgili planlarını yaparken fayda sağlayacaktır.

Görüldüğü üzere mali kural uygulamalarıyla iktisat politikalarının belirsizliğinin azaltılması ve öngörülebilirliğinin artırılması mümkün olabilmektedir⁸⁹. Mali kuralların gelişim süreci dikkate alındığında özellikle ülkelerin geçirmiş oldukları ekonomik darboğazların ve AB'nin Birlik'e üye olmak isteyen ülkeler için koymuş olduğu ekonomik kriterlerin, bu kuralların meşrulaşmalarında ve uygulama alanlarının genişlemesinde etkili olduğu görülmektedir⁹⁰.

Ülke mali sistemlerinin güçlendirilmesi, ekonominin mali krizlerden başarılı bir şekilde çıkabilmesi için gereklidir. Maliye politikaları oluşturulurken, bütçe dengesi sorunu giderilerek bütçe politikalarının güvenilirliği artırılır. Bununla birlikte kapsamlı ve güvenilir düzenlemeler ile daha etkili ve etkin kaynak kullanımına da katkıda bulunulabilir. Ulusal düzeyde mali kurallar gibi anlaşmalar, mali planlama, bütçe süreci ve orta vadeli bütçe planları için gerekli görülen bağımsız mali kuruluşlar, son zamanların ilgi gören konusu olmuştur. İBP reformunda⁹¹ yer alması nedeniyle, söz konusu düzenlemelerin maliye politikası oluşturulmasındaki rolüne yönelik araştırmalar daha popüler hale gelmiştir⁹².

⁸⁸ KOPITS&SYMANSKY (1998), a.g.e., s.8.

⁸⁹ AKTAN vd. (2005), a.g.m., s.163.

⁹⁰ GÜNAYDIN, ESER (2009), a.g.m., s.55.

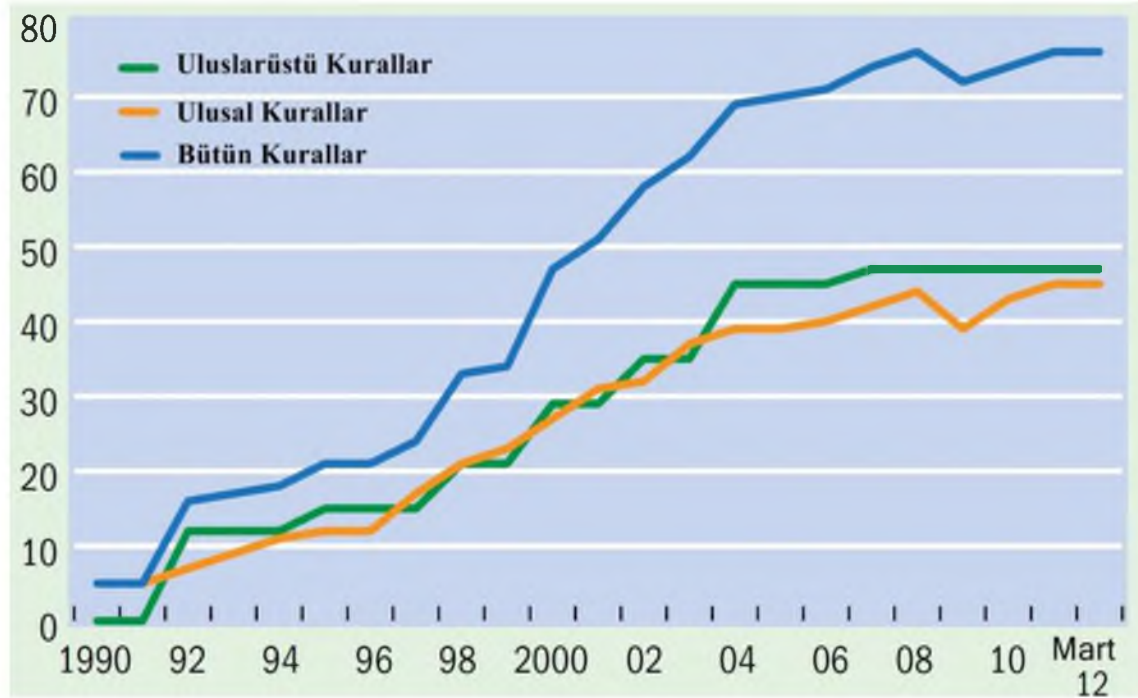
⁹¹ 2002 yılında Almanya ve Fransa'nın istikrar ve Büyüme Paketi bütçe açığı limitini (GSYH'nin %3'ü) aşmaları ile başlayan, ceza mekanizmasının işletilmemesiyle krize dönüşen Avrupa'daki mali disiplin karmaşası Mart 2005'te yapılan toplantılardan sonra belirli bir düzene girmiştir. Bkz: Durukan POYRAZOĞLU, Aysun TEKKAYA, **Euro Bölgesi İzleme Raporu**, Dış Ekonomileri İzleme Müdürlüğü, Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Mart-Nisan 2005, s.1, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/banka/emu/euroizleme04_05.pdf> (12.10.2011).

⁹² European Commission, **Public Finance in EMU 2009**, European Economy 5/2009, 10th Edition, s.58.

C. MALİ KURALLARIN YASAL DAYANAKLARI

Tasarı halindeki veya halihazırdaki mali kuralların anayasa, yasa, regülasyon, politika tedbirleri ya da uluslararası anlaşmalar gibi çeşitli yasal dayanakları olabilmektedir. Yasal dayanaklar gelenekler, yasal teamüller veya kural koyucu nitelikte çok taraflı anlaşmalar ile belirlenebilmektedir. Kuramsal çerçevede anayasal düzenlemelerin yasa veya politika tedbirlerine göre daha bağlayıcı olması beklenirken, uygulamada yasa veya politika tedbirlerinin, anayasal düzenlemelerle eşit düzeyde veya daha fazla bağlayıcı olduğu görülmektedir⁹³. Aşağıdaki grafikte ulusal ve uluslararası düzeyde mali kuralların kullanımının gelişimi gösterilmektedir.

Grafik 2: Ulusal ve Ulusüstü Mali Kuralların Zaman İçindeki Gelişimi



Kaynak: Nina BUDINA, Andrea SCHAECHTER, Tracking Use of Fiscal Rules, Data Spotlight, Finance & Development, September, 2012, <www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2012/09/dataspot.htm>, (30.11.2012).

Not: Mart 2012 itibarıyla yürürlükte olan mali kuralları kapsamaktadır.

Anayasa, yasalar, uluslararası anlaşmalar, bütçe planları, orta vadeli mali planlar gibi çeşitli hukuki düzenlemeler ve politika kurallarının, mali kurallar için yasal zemin hazırladığı uygulamalara bakıldığında görülmektedir. Bazı ülke örnekleriyle mali kural uygulamalarının yasal dayanaklarını daha açık anlayabilmek mümkündür.

⁹³ Kopits&Symansky (1998), a.g.e., s.8.

1. Anayasalar

Bir ülke anayasasına herhangi bir mali kuralın uygulanmasına yönelik hüküm koyulduğu takdirde, kural anayasal bir hüküm niteliğinde olacağından uygulanması ve uyulması zorunlu hale gelmektedir. Yasal dayanağı ne olursa olsun uygulanacak kuralın söz konusu ülke açısından uygulanabilirliğinin olması önceliklidir. Örneğin, aşırı derecede borç yükü olan bir ülkenin, “denk bütçe ilkesi”ni uygulamaya koyması, en iyi ihtimalle borç kısır döngüsü atlatılana kadar mümkün olmayabilecektir. Bununla birlikte, belirli düzeyde mali disiplinin sağlanması sonrasında bu disiplinin sürekliliğini sağlamak amacıyla böyle bir kuralın anayasal hale getirilmesi daha kolay olabilecek ve muhtemel uygulama güçlüklerini de ortadan kaldıracaktır⁹⁴.

Mali disiplini sağlamaya yönelik olarak Almanya’da federal ve federe hükümetlerde, denk bütçe kuralı anayasada öngörülmüş ve ayrı ayrı bütçe yasalarıyla desteklenmiştir. Benzer şekilde Kosta Rika, İsviçre ve ABD’de önerilen mali kurallar anayasal bir düzenlemenin yürürlüğe konulmasını gerektirmiştir⁹⁵.

2. Yasalar

Mali kural uygulamalarında yukarıda ifade edilen ülkeler dışında pek çok ülke yasal düzenlemeleri yeterli görmektedir. İngiltere, Yeni Zelanda, İsveç ve Kanada gibi sanayileşmiş ülkeler ile Peru, Kolombiya, Arjantin ve Brezilya gibi gelişmekte olan Latin Amerika ülkeleri bu noktada en kapsamlı yasal düzenlemeleri yapan ülkelerdir⁹⁶. Bu ülkelerden örneğin Yeni Zelanda’nın “Mali Sorumluluk Yasası”nda hükümetlerin denk bütçeyi sağlamakla birlikte, mali yönetimde sorumluluk ilkesinin gereklerini yerine getirmeleri gerektiği hükme bağlanmıştır. Bu ilkeler uygulama sırasında bazı esneklikler içermekle beraber, çok sıkı standartlarla belirlenmiş şeffaflık ilkesine de tabidirler⁹⁷.

⁹⁴ GÜNAY (2007), a.g.e., s.95.

⁹⁵ KOPITS&SYMANSKY (1998), a.g.e., s.8.

⁹⁶ İstiklal Y. VURAL, “Mali Disiplinin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları”, **Kurumsal Maliye Politikası**, Ekonomi Yönetiminde Mali Kurallar ve Kurumlar, (Edt: C. C. Aktan; D. Dileyici; İ. Y. Vural), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s.99.

⁹⁷ KOPITS&SYMANSKY (1998), a.g.e., s.8.

3. Uluslararası Anlaşmalar

Mali kural uygulamalarının bir başka yasal dayanağı da uluslararası anlaşmalar olup ağırlıklı olarak AB ve Afrika Finansal Bölgesi (CFA) gibi ekonomik örgütlenmelerde kullanılmaktadır.

CFA ülkelerinde merkez bankasından yapılacak borçlanmalara sınır getirilmesi uluslararası anlaşmalara dayanmaktadır. İstisnai bir durum olarak İngiltere’de merkez bankasından yapılacak borçlanmalara sınır getirilmesi geleneklerden kaynaklanmaktadır. 1992 yılında AB ülkeleri tarafından kabul edilen Maastricht Anlaşması da yine, Birlik’e üye ülkelerin bütçe açık tavanını karşılayabilmeleri için merkez bankası kaynaklarından borçlanmalarını yasaklamıştır. Daha önce de değinildiği üzere AB ortak para alanına dahil ülkeler Maastricht Anlaşması ve İstikrar ve Büyüme Paketi gibi uluslararası anlaşma kararlarına uymakla yükümlüdürler⁹⁸.

4. Politika Kuralları

İktisat politikası, kullanılan aracın özelliği yönünden kantitatif (nicel) ve kalitatif (nitel) iktisat politikası olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. Kantitatif iktisat politikası var olan bir takım araçlarda yapılan arttırma ve azaltmalarla, mevcut ekonomik yapıyı ve temelleri değiştirmeden uygulanan bir politikadır. Kalitatif iktisat politikası ise ekonominin mevcut yapısını değiştiren, o zamana kadar ekonomide bulunmayan yeni araçların kullanılmasına olanak sağlayan politikalardır. Vergi oranlarındaki bir artış kantitatif bir iktisat politikası örneği iken hiç vergi olmayan bir ekonomide, gelir vergisi oranını 0’dan %10’a çıkararak bir politika da kalitatif iktisat politikasına örnek oluşturmaktadır⁹⁹. Bu anlamda burada kullanılan şekliyle politika kuralları kalitatif kurallara daha yakın bulunmaktadır. Politika kurallarına dayalı mali kuralları benimseyen ülkeler, ya kendi iç dinamikleri ile ya da IMF ile yapılan anlaşmalar sonrasında performans kriteri olarak söz konusu uygulamaları yürütmektedirler¹⁰⁰.

Mali kuralların uygulanmasında politika kurallarına örnek oluşturan ülkeler ise Hollanda ve Endonezya’dır. Yasal dayanağı olmamakla birlikte mali kuralların, “Devlet

⁹⁸ GÜNAY, a.g.e., s.97.

⁹⁹ J. TINBERGEN, *Economic Policy*, North holland, 1956, s.2’den aktaran; Vural Savaş, *Politik İktisat*, 2. Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1994, s.34-35.

¹⁰⁰ Melek ERCAN DEDE, *Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamaların İncelenmesi*, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara, 2010, s.28.

Politikası Kuralları” şeklinde düzenlendiği Endonezya’da, maliye bakanlığı tarafından bütçe hazırlanırken söz konusu kurallara uyulmaktadır. 1961 yılında Hollanda’da politik bir kavram olarak üretilen “yapısal açık tavanı”, 1974 yılında büyümekte olan bütçe açığını gidermek için şeffaf olmayan hesaplamalar yapılması nedeniyle kaldırılmıştır. Ancak Hollanda benzer bir uygulamayı Avrupa Para Birliği bütçe açığı referans değerini sağlayabilmek için 1995 yılında tekrar yürürlüğe koymuştur¹⁰¹.

Maliye politikası kuralları tasarımda ve uygulamada farklılıklar göstermektedir. Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda ve İngiltere gibi Anglo–Sakson ülkelerde şeffaflık ön planda tutulurken, uluslararası alanda AB (İBP ile) ve Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Peru, İsviçre ve Hindistan gibi gelişmekte olan ekonomilerde, performans göstergeleri üzerine sayısal referans değerlerin kullanılması ön plandadır. Güçlü yerel özerkliğe sahip federal sistemlerde kurallar bazen, Arjantin ve Hindistan örneklerinde olduğu gibi yalnızca merkezi hükümet düzeyinde uygulanmaktadır. Brezilya ve AB gibi potansiyel banka kurtarma ve yargı alanları arasındaki uygun olmayan mali davranışların dışsallıklarıyla ilgilenmek durumunda olan diğer federal sistemlerde ise kurallar, her yönetim kademesinde koordinasyonlu bir şekilde kullanılmaktadır¹⁰².

Son belirlemelere göre yasal dayanaklarına göre mali kural türleri sayısal olarak aşağıdaki tabloda verilmektedir.

Tablo 2: Mali Kuralların Yasal Dayanakları

	Mali Kural Türleri			
	Harcama	Gelir	Bütçe dengesi	Borçlanma
Siyasi Taahhüt	4	2	3	4
Koalisyon Anlaşması	4	1	3	4
Yasal	12	2	21	14
Uluslararası Anlaşma			41	47
Anayasal	0	1	2	1
Toplam	20	6	70	70

Kaynak: Andrea SCHAECHTER, Tidiane KINDA, Nina BUDINA, Anke WEBER, “Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation Rules. A New Dataset”, **IMF WP/12/187**, July, 2012, s.17, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>>, (30.11.2012).

Not: Uluslararası anlaşmalar dışındaki kurallar, ulusal mali kuralların sayısını vermektedir.

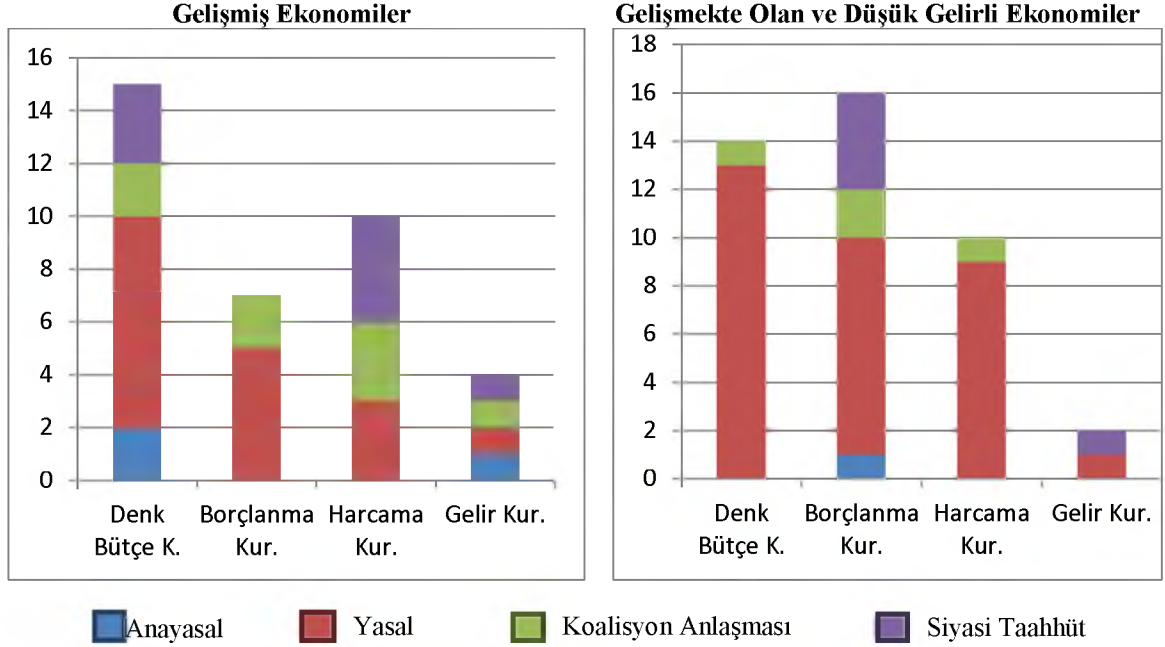
Harcama, bütçe dengesi ve borçlanmaya ilişkin kuralların çoğunluğu yasal düzenlemelerle uygulanmaktayken, daha az sayıdaki gelir kuralları ise siyasi taahhüt,

¹⁰¹ KOPITS&SYMANSKY (1998), a.g.e., s.9.

¹⁰² KOPITS (2001), a.g.m., s.62.

koalisyon anlaşması ve yasal düzenlemelere dayanmaktadır. Bütçe dengesine ve borçlanmaya ilişkin kurallar ise genellikle uluslararası anlaşmalar ile belirlenmektedir.

Grafik 3: 2012 İtibariyle Mali Kural Türlerinin Ekonomi Gelişmişliklerine Göre Yasal Dayanakları



Kaynak: Andrea SCHAECHTER, Tidiane KINDA, Nina BUDINA, Anke WEBER, “Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation Rules. A New Dataset”, **IMF WP/12/187**, July, 2012, s.18, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>>, (30.11.2012).

Yukarıdaki grafikte görüldüğü üzere ulusal mali kuralların yasal dayanakları gelişmiş, gelişmekte olan ve düşük gelirli ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Gelişmiş ekonomilere göre gelişmekte olan ve düşük gelirli ekonomilerde harcama kurallarının daha çok yasal düzenlemeler ile uygulandığı görülmektedir.

D. MALİ KURALLARIN TÜRLERİ VE ÖZELLİKLERİ

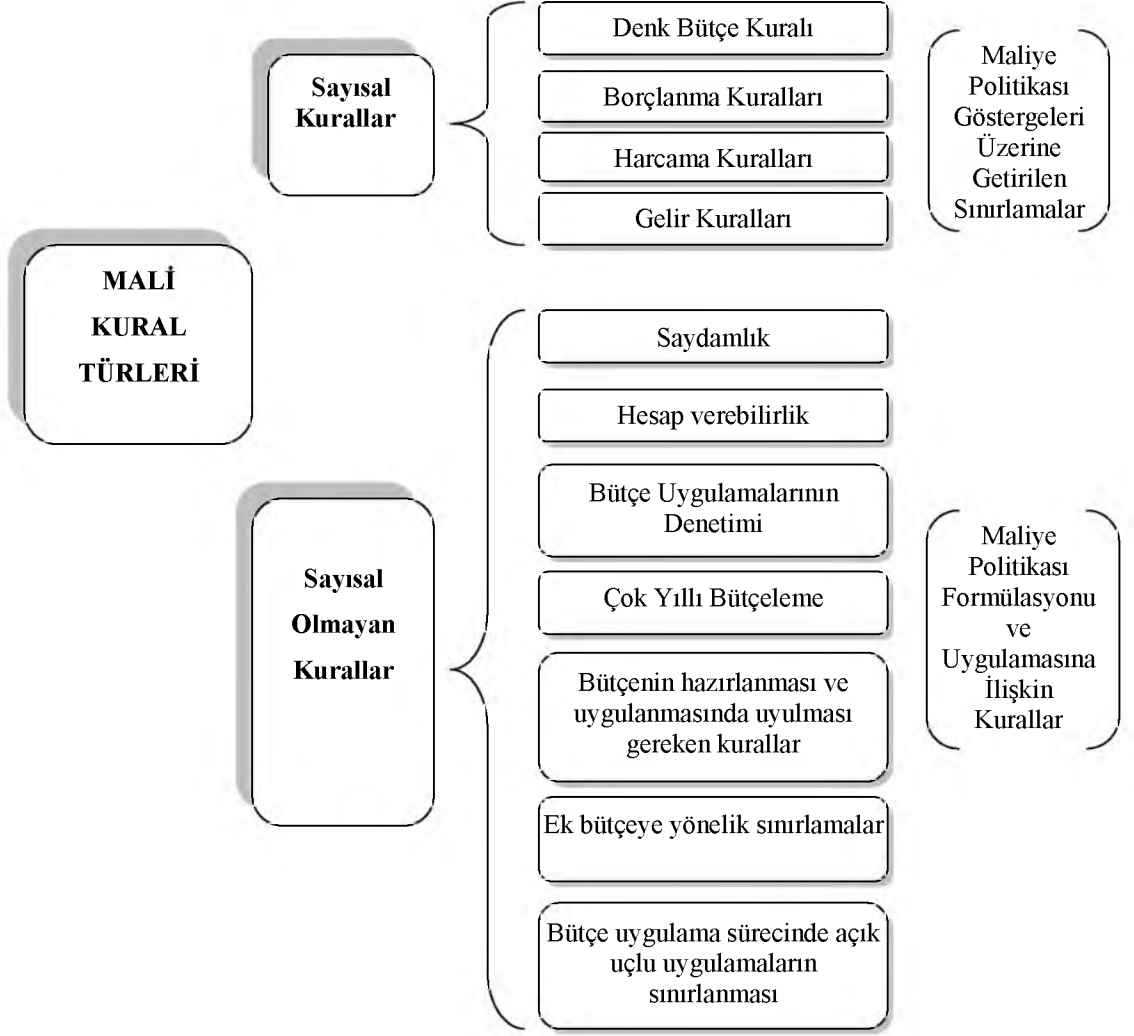
1. Mali Kuralların Türleri

Genel olarak iki tür mali kural vardır. Birincisi, maliye politikası araçları üzerinde yasalaşmış sayısal sınırlamalardır. İkincisi ise, mali kararların alınma aşamasındaki prosedüre ilişkin kurallar veya sınırlamalardır. Söz konusu sınırlamalar çeşitli şekillerde olabilmektedir. Sayısal kurallar olarak denk bütçe kanunlarını içeren

açık finansmanı üzerindeki sınırlamalar, harcama sınırları, mali değişkenler üzerindeki sayısal hedefler, borçlanma kuralları ve borç senedi ihracına yönelik kısıtlamalar yer almaktadır. Prosedüre ilişkin kurallar ise mali kararların alınması aşamasındaki sınırlamalar ya da kurallar olup, gerek maliye politikasının formülasyonunda gerekse politika kurallarının uygulanmasına yardımcı olmakla ilgilidir. Örneğın bütçe sürecindeki hiyerarşi, bütçenin şeffaflığı için gerekli gereksinimler, bütçenin oluşturulması ve onaylanması sürecindeki değişiklik kuralları ve onaylama sürecindeki oylama şekli, prosedüre ilişkin kurallardır¹⁰³. Aşağıdaki şekilde mali kural türlerini görmek mümkündür.

¹⁰³ DRAZEN (2002), a.g.m., s.1.

Şekil1: Mali Kuralların Türleri



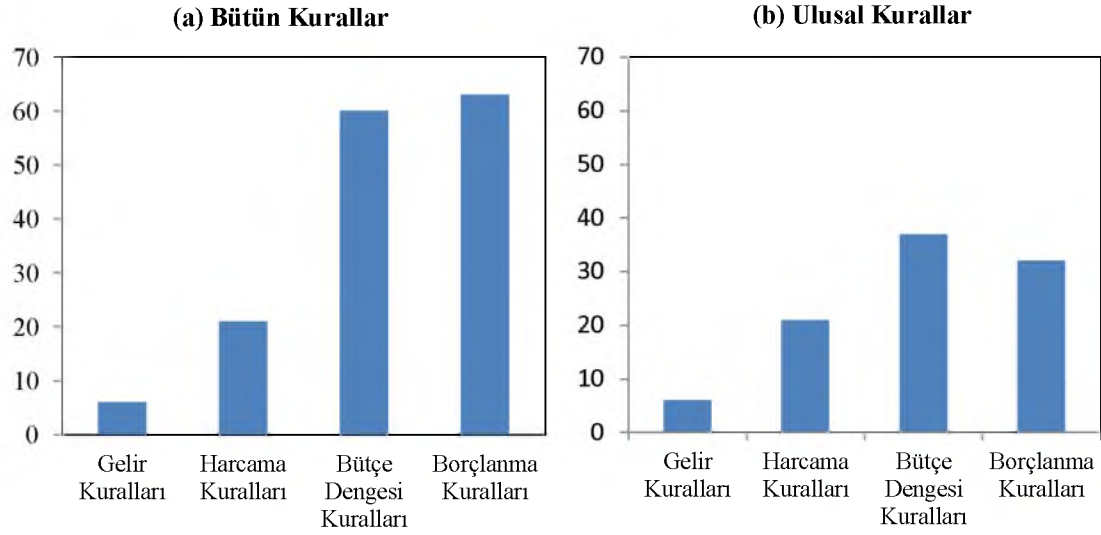
Kaynak: Birol KARAKURT, Tekin AKDEMİR, “Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş”, içinde; **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, (Edt: C. C. Aktan; A. Kesik; F. Kaya), Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, Ankara, 2010 (b), s.327.

Mali kuralların ülkeden ülkeye değişen, farklı şekillerde uygulama türlerinin olduğu bilinmektedir. Bununla birlikte söz konusu kurallar ile getirilen sınırlamalar bütçe açığı, faiz dışı fazla, borç stokunun büyüklüğü, borçlanma kaynakları, vergiler, vergileme yetkisi, harcama türleri (personel ve transfer harcamaları gibi) takdiri maliye politikası araçlarının miktar ve bileşimini denetim altına almayı hedeflerken, düzenlenme şekli olarak hükümet programı, hükümet bildirgesi, anayasa, yasa ve uluslararası anlaşma gibi farklı dayanaklarla düzenlenebilmektedir¹⁰⁴.

¹⁰⁴ AKTAN, VURAL (2007), a.g.m., s.122.

Genel itibariyle sayısal ve prosedürel kurallar bulunmakla birlikte uygulamada, maliye politikası araçları olan bütçe, borçlanma, harcama ve gelirler üzerine getirilen sayısal kurallar daha ağırlıklı olarak kullanılmaktadır.

Grafik 4: 2012 İtibariyle Kullanımda Olan Sayısal Mali Kuralların Türleri



Kaynak: Andrea SCHAECHTER, Tidiane KINDA, Nina BUDINA, Anke WEBER, “Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “next-generation Rules. A New Dataset”, **IMF WP/12/187**, July, 2012, s.15, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>>, (30.11.2012).

Not: Bütün kurallar, ulusal ve uluslararası kuralların toplamından oluşmaktadır.

Yukarıdaki grafiklerde 2012 yılı itibariyle kullanımda olan bütün sayısal mali kuralların ve bu kurallar içinde ulusal mali kuralların dağılımı verilmektedir. Bütün kurallar içinde borçlanma kurallarının sayıca fazla olduğu görülmekteyken, ulusal kurallar bazında ise bütçe kurallarının biraz daha önde olduğu görülmektedir. Borç sürdürülebilirliği açısından daha büyük bir çapa sağlaması için genellikle, bütçe dengesi kuralları ve borçlanma kurallarıyla kombine edilerek kullanılan harcama kuralları da daha çok gelişmiş ülkeler tarafından tercih edilmekle birlikte yaygın olarak kullanılmaktadır. Gelir kuralları ise kamu maliyesinin sürdürülebilirliğinin sağlanması için diğer araçlara nazaran daha zayıf kaldığı için sınırlı bir kullanıma sahiptir¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Andrea SCHAECHTER, Tidiane KINDA, Nina BUDINA, Anke WEBER, “Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation Rules. A New Dataset”, **IMF WP/12/187**, July, 2012, s.15, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>>, (30.11.2012).

a. Denk Bütçe Kuralları

En çok uygulama bulan ve ilgi çeken kural, kamu gelir ve giderleri arasında dengeyi sağlayamaya yönelik olan denk bütçe kuralıdır. Bu denklik genel denge (overall balance), cari denge (current budget), her mali yılda aranan cari gelir ve gider dengesi (operating balance) olarak hedeflenebileceği gibi, alternatif olarak daha uzun bir dönemi kapsayan yapısal denge (structural balance) veya konjonktürel olarak ayarlanmış denge (cyclically adjusted balance) şeklinde daha ayrıntılı olarak da ele alınabilir¹⁰⁶.

Bütçe açığına ilişkin sınırlamalarda ise farklı hasıla büyüklüklerinin (GSYH, GSMH ya da potansiyel hasıla gibi) belirli bir oranı kural olarak belirlenebileceği gibi kurallar nominal değerler olarak da tespit edilebilmektedir. Nominal olarak belirlenen açık düzeyleri genellikle orta vadeli harcama sistemi çerçevesinde belirli bir dönemi esas alarak uygulanırken, oransal olarak belirlenen açık düzeyleri genellikle belirli bir dönemin ötesinde kalıcı yasal sınırlar şeklinde tasarlanmaktadır. Gelir ve giderler üzerindeki devresel ve bir dönemlik etkilerin arındırılmasıyla (cyclically adjusted) hesaplanan açık düzeyinin sınırlandırılması suretiyle, harcama ve gelir toplamları içindeki bir dönemlik geçici niteliğe sahip unsurlar ayıklanarak daha sağlıklı trend analizi yapmak mümkün olabilmektedir¹⁰⁷.

Bütçe dengesine ilişkin mali kurallar genel bütçe dengesi yerine yapısal veya konjonktürel olarak düzeltilmiş bütçe dengesi ile ilgili bir sınırlama olarak da uygulanabilir. Yapısal veya konjonktürel olarak düzeltilmiş dengenin esas alınması dönemsel etkilerden arındırılmış bir politika izlenmesine olanak verirken, sözkonusu dengenin tam ve doğru bir biçimde belirlenmesindeki zorluk nedeniyle en azından kısmi bir belirsizliği beraberinde getirmektedir¹⁰⁸.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde sanayileşmiş bazı ülkeler denk bütçe kurallarını uygulamaya koymuşlardır. Almanya, Japonya ve Hollanda'da denk bütçe kuralı, cari denge gözetilmek suretiyle tanımlanmış ve yatırım harcamalarına izin veren altın kural benimsenmiştir. Daha sonraları Hollanda bir yapısal açık tavanı belirlemiştir. Maastricht Anlaşmasıyla birlikte AB üyesi ülkelerde 1997'ye kadar genel kamu açığının GSYH'in %3'ünü aşmaması gerektiği kararına varılmıştır. Bununla birlikte

¹⁰⁶ KOPITS&SYMANSKY (1998), a.g.e., s.24.

¹⁰⁷ Fatih KAYA, **Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi**, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No:2807, Ankara, 2009, s.19.

¹⁰⁸ TURAN, a.g.e., s.30-31.

İBP ile de orta vadeli bütçe pozisyonunun, otomatik istikrarlandırıcıların çalışması için dengeye veya fazlaya yakın olması kararına varılmıştır¹⁰⁹.

b. Borçlanma Kuralları

En eski mali kurallardan olan borçlanma kuralı, devlet borcuna yasaklama veya sınırlama getirilmesi esasına dayanmakta ve genellikle borçlanmanın kaynağına (merkez bankası, hazine vb.) ve borç alacak olan yönetime (ulusal ya da yerel) göre kurallar düzenlenebilmektedir¹¹⁰. Hükümetin merkez bankası kaynaklarından borçlanması üzerine sınırlamalar getirilmesi, neredeyse kamu mali yönetimine ilişkin temel ilkelerden biridir ve pek çok ülke tarafından uygulamada tercih edilmektedir. Bunun yanında kamu borç stokunun (veya kamu kesimi borçlanma gereği) nominal veya reel hasılaya oranlanmış şeklinde sınırlar getirilebilmektedir. Genellikle diğer mali kurallarla birlikte kullanılan borç stoku kuralı, aslında mali kural uygulamaları sonucunda ulaşılması arzulanan bir hedef olduğundan türev niteliği taşımaktadır¹¹¹. Bu kurallar farklı zaman dilimlerinde çeşitli ülkelerce uygulanmıştır.

Maastricht Anlaşması ile AB üyesi ülkelerde kamu borç stokunun GSYH'ya oranının %60'ı aşmaması kabul edilmiştir. İngiltere'de 1997 yılında yalnızca yatırım harcamaları için borçlanmaya izin veren altın kural uygulamaya koyulmuş ve borç stoku oranının GSYH'ya oranının %40'ı geçmemesi karara bağlanmıştır. Brezilya'da 2000 yılında uygulamaya giren mali sorumluluk yasası ile yerel ve merkezi hükümetlerin borçları üzerine farklı sınırlamalar getirilmiştir¹¹².

c. Harcama Kuralları

Denk bütçenin sağlanmasında kısa dönemde gelirler hükümetin kontrolü dışında olduğundan çok sayıda ülkenin karar vericileri dikkatlerini bütçenin harcama kısmına yoğunlaştırmışlar ve harcamalar üzerinde çeşitli sınırlamalar oluşturmuşlardır. Temel olarak bir harcama tavanı belirlenmektedir. Fakat bu kriter hükümet programındaki önceliklerden ayrı olarak bütün harcama kalemlerinin toplamının belirlenmesine

¹⁰⁹ KOPITS&SYMANSKY (1998), a.g.e., s.24.

¹¹⁰ KOPITS&SYMANSKY (1998), a.g.e., s.25.

¹¹¹ KAYA (2009), a.g.t., s.20.

¹¹² IMF, Fiscal Policy and Macroeconomic Stability, *World Economic Outlook*, 2001, s.102.

dayanmaktadır¹¹³. Genellikle uygulamalar toplam harcamaların, faiz dışı harcamaların ya da cari harcamaların üzerine mutlak, bunların GSYH'ya oranı veya harcamaların oransal artışı şeklinde belirlenen kalıcı sınırlamalar getirmektedir. Doğrudan borçların sürdürülebilirliğini hedef alan bu kurallar, borç ve bütçe kuralları ile birlikte kullanıldıklarında mali disiplinin sürdürülebilirliğinde ve mali konsolidasyonun sağlanmasında operasyonel bir araç işlevi görmektedirler¹¹⁴.

Kamu harcamalarında artışlar yapılırken sözkonusu harcamalara kaynak olacak ilave gelirlerin artışlarına bağlı olmak kaydıyla parlamentonun nitelikli çoğunluğunun onayı alınarak karara bağlanabilmektedir. Bu anlamda ilgili harcamaya kaynak olacak gelirin niteliği de göz önünde bulundurularak bir defalık olmak kaydıyla gelirler kapsam dışında tutulabilmektedir. Potansiyel büyüme üzerinde etkili olan yatırım veya yatırım carisi niteliğindeki harcamalar sınırlamalara tabi tutulmayabilmektedir¹¹⁵. Kamu harcama kuralı kullanan ülkeler arasında Hollanda, Yeni Zelanda, İsveç, ABD ve İngiltere gibi ülkeler bulunmaktadır. Birçok ülkede çok yıllı olarak düzenlenen bu kurallar aracılığıyla devletin ekonomideki büyüklüğü de sınırlanabilmektedir. Bununla birlikte kamu harcamalarındaki artışla kamu gelirlerindeki artışın aynı ölçüde olmamasıyla ortaya çıkan mali disiplinsizlik, bu kuralların disiplin etkisi ile bir dengenin oluşturulmasına katkı sağlamaktadır¹¹⁶.

d. Gelirlere İlişkin Kurallar

Gelir kuralları, gelirlere bir taban ya da tavan belirlenerek gelirlerin toplanmasını veya aşırı vergi yükünü engellemeyi hedefleyen kurallar bütünüdür. Gelir kuralları farklı hedefleri gözetebilmektedir. Özellikle vergi yükündeki artışı sınırlamak ya da kamu sektörünün büyüklüğünü sınırlamaya yönelik olarak ya da tam tersine kamunun önceliklerinin yerine getirebilmesi için gerekli olan finansmanın sağlanması için tasarlanabilmektedir. Ayrıca beklenenden daha yüksek gelirlerin kullanımını önceden

¹¹³ LJUNGMAN a.g.m., s.3.

¹¹⁴ IMF, "Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances", **IMF Fiscal Affairs Department**, December 16, Washington DC, 2009, 1-72, s.5.

¹¹⁵ KAYA, a.g.t., s.21.

¹¹⁶ Charles WYPLOSZ, "Fiscal Policy: Institutions Versus Rules", **National Institute Economic Review**, No.191, 2005, s.74-75.

belirleyerek, konjonktür yönlü politikaların önüne geçmeyi de hedefleyebilmektedir¹¹⁷. Beklenenden daha fazla tahsil edilen gelirlerden harcama oluşturulmayacağına ilişkin sınırlamalar da getirilebilmektedir. Bu gelirlerin doğrudan borç stokunun azaltılmasında kullanılması veya olağanüstü durumlarda harcanmak üzere fon halinde bekletilmesi söz konusudur¹¹⁸.

Toplam vergi yükü tavanının anayasada belirlenmesi ve belirlenen sınırın aşlamayacağı hüküm altına alınmaktadır. Merkezi yönetimin vergileme yetkisi de anayasal düzenlemelerle kısmen yerel yönetimlere devredilebilir. Yerel yönetimlerin de hangi tür vergileri tarh ve tahsil edeceği anayasa da belirlenebilmektedir¹¹⁹. Özellikle federal devletlerde merkez ve eyaletler arasında gelir paylaşımına yönelik olarak kullanılan gelir kuralları ile ayrıca hükümetin, bireylerin vergi yükünü gereğinden fazla arttırması önlenmektedir¹²⁰.

Nominal kamu gelirlerinin nominal GSYH'e oranına ilişkin sınırlama, doğrudan ya da dolaylı vergilerin artışını sınırlama veya gelir fazlalıklarının tahsisine ilişkin düzenlemeleri içeren gelir kuralları, daha çok vergilerin ön plana çıktığı kurallardır¹²¹.

Sayısal olmayan yani prosedüre ilişkin kurallar, daha önce de değinildiği gibi maliye politikasına ilişkin karar alma ve uygulama aşamasında işletilen kurallardır. Bütçe sürecindeki hiyerarşi, bütçenin şeffaflığı için gerekli gereksinimler, bütçenin oluşturulması ve onaylanması sürecindeki değişiklik kuralları ve onaylama sürecindeki oylama şekli, bütçe uygulama sürecinde açık uçlu uygulamaların sınırlandırılması, bütçe uygulamalarının denetimi, saydamlık, çok yıllık bütçeleme ve hesap verebilirliğe ilişkin kurallar sayısal olmayan kuralları ifade etmektedir¹²². Bununla birlikte ülkelerin tercihleri ve ihtiyaçlarındaki farklılıklar da mali kuralların değişik tür ve niteliklere sahip olmasına neden olmaktadır. Örneğin iktisadi koşullardaki ya da politik tercihlerdeki değişikliklere göre değişebilen kurallar “esnek”, değişmeyen kurallar “katı” ve “süreklilik” gösteren kurallar olarak nitelendirilmektedir. “Anayasal kurallar”

¹¹⁷ European Commission, “National Numerical Fiscal Rules For Sound Public Finances”, içinde: **The Quality of Public Finances Findings of The Economic Policy Committee-Working Group (2004-2007)**, Ed: Sevaas Deroose ve Christian Kastrop, Ocaasional Papers, No:37, Brussels, 2008, s.102.

¹¹⁸ KAYA, a.g.t., s.21.

¹¹⁹ Coşkun Can AKTAN, “Ekonomik Düzenin Sağlanmasına Yönelik Optimal ve Mali Kuralların Tasarımı”, <<http://tinyurl.com/pf6ecdv>>, (14.04.2011).

¹²⁰ İhsan GÜNAYDIN, Levent Y. ESER, “Mali Kural Uygulamaları ve Ekonomik Amaçlar Üzerindeki Etkileri”, **Vergi Dünyası Dergisi**, Şubat, 2010, S:342, s.13.

¹²¹ European Commission (2008), s.124-128.

¹²² DRAZEN, a.g.m., s.1.

ve “yasal kurallar” ayrımı ise bir başka ayrımdır ki anayasal kuralların daha katı ve süreklilik arz eden kurallar olmaları nedeniyle yasal kurallardan daha üstün olduğu savunulmaktadır¹²³.

2. Mali Kuralların Karakteristik Özellikleri

Mali kuralların kendilerinden beklenen fonksiyonları yerine getirebilmeleri için bir takım özelliklere sahip olmaları gerekmektedir. İstenilen sonuçların alınabilmesi, sözkonusu özelliklerin mali kuralların tasarımında bulunmasını gerektirmektedir.

a. Optimal Mali Kuralların Özellikleri

Buchanan ve Wagner (1977) bir mali kurallar setinin etkin olabilmesi için bir takım özellikler belirlemişlerdir. İlk olarak söz konusu kurallar seti, sadece iktisatçılar tarafından anlaşılabilir karmaşık kurallardan değil, halkın da anlayabileceği şekilde basit ve anlaşılır olmalıdır. İkincisi kurallarda, bağlılık ve ihlallere karşı açık ifadeler bulunmalıdır. Yani politikacılar da halk ta uygulama esnasında ve uygulamadan sapma olması durumunda ne yapılacağı konusunda bilgi sahibi olabilmelidir. Sonuncusu ve en önemlisi de söz konusu kurallar bütünü vatandaşların değerleriyle örtüşen nitelikte olmalıdır. Böylelikle kurallara bağlılık daha yüksek seviyede olacaktır. Bu üç temel özellik sağlandığı takdirde seçmenlerin gözünde bütçe disiplini sağlamaya yönelik kurallar daha anlamlı hale gelecektir¹²⁴.

İdeal bir mali kuralda olması gereken temel özellikler Kopits ve Symansky (1998) tarafından da şöyle ifade edilmektedir¹²⁵; iyi tanımlanmış olmalı, şeffaf, basit, esnek, uygun (tutarlı), uygulanabilir (uygulama öncesinde ve sonrasında, etkin denetime uygun), yeterli ve gerektiğinde yapısal (düzeltme ve yaptırımlara açık) reformlarla desteklenebilir olmalıdır.

Mali kuralların iyi tanımlanmasından kasıt, sınırlanacak göstergelere, kurumsal çerçeveye ve özel kaçış hükümlerine (yasal boşluk) ilişkin ifadelerin açık ve anlaşılır olması gerekliliğidir. Örneğin genel denge açısından tanımlanan bir kural, (cari gelir ve

¹²³ AKTAN, VURAL (2007), a.g.m., s.122-123.

¹²⁴ M. James BUCHANAN, Richard E. WAGNER, “A Return to Fiscal Discipline”, **Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes**, **The Online Library of Liberty**, 1977, s.126, <http://files.libertyfund.org/files/1097/Buchanan_0102-08_EBk_v6.0.pdf> (23.10.2011).

¹²⁵ KOPITS&SYMANSKY (1998), a.g.e., s.18-20; Marco BUTI, Paul van den NOORD, “Fiscal Policy in EMU: Rules, Discretion and Political Incentives”, **European Commission Economic Papers**, No: 206, July, 2004, s.9.

giderler arasında denklik gerektiren) cari dengeye göre daha tercih edilebilir bir kuraldır. Bunun nedeni yatırım harcamalarının kavramsal olması ve ölçüm yetersizlikleri içermesidir. Bununla birlikte hükümetin kurumsal kapsamındaki sınırlamalar da (bütçe dışı işlemler ve kamu kurumlarının yarı mali işlemleri hariç) bütçe sızıntılarına davetiye çıkarır niteliktedir. Kosta Rika’da önerilen açık tavanı, tüm kamu sektörünü kapsamakla birlikte şöyle bir istisnası bulunmaktadır; gelecekteki muhtemel zararları karşılamak üzere bütçe fazlalarının toplanmasını garantilemek amacıyla sosyal güvenlik fonlarının denk bütçe kuralından (Japonya’da uygulandığı gibi) ayrı tutulması söz konusudur.

Kalıcı bir mali kural için, kamu faaliyetlerine ilişkin muhasebenin, tahminlerin ve kurumsal düzenlemelerin olabildiğince şeffaf olması gerekmektedir. Şeffaflık ve basitlik halk desteğini de sağlayacaktır. Bütçe dengesi ya da açığa ilişkin hedef belirleyen ülkeler arasında en şeffaf uygulamalara ve halk desteğine sahip ülke Yeni Zelanda’dır.

Kuralların, yetkililerin kontrolü ötesinde gerçekleşen dışsal şoklara uyum sağlamaya elverişli olmaları gerekmektedir. Bu şoklara uyum sağlayabilmek içinse mali kuralların esnek yapılarının bulunması gerekmektedir. Esnekliğin sağlanması, otomatik stabilizatörlerin çalışması ile kısa dönemli dönemsel sapmalara izin verilmesiyle, yapısal ya da dönemsel ayarlanmış bütçe dengesini gözeten orta vadeli denk bütçe kurallarının varlığıyla ancak sağlanabilecektir. Bu türden geniş çerçeveli tanımlanmış kurallar Hollanda ve Yeni Zelanda’da uygulanmış, İBP (bütçe açığı referans değeri ile sınırlı tutularak) dahilinde öngörülmüştür.

Belirlenen hedeflere en yakın şekilde tasarlanan kuralların, yasal veya anayasal dayanaklarının bulunması, uygulanmaması veya ihlal edilmesi durumunda çeşitli yaptırımlara konu olabilmesi gerekmektedir. Yasal ve anayasal çerçevede yapılacak olan düzenlemelerle kurallara uyulmaması durumunda sorumlu birimlere uygulanacak yaptırımlar belirlenmelidir. Mali kurallar diğer makroekonomik politikalar ya da kurallarla uyumlu olarak belirlenmelidir.

Kopits ve Symansky (1998)’in belirlediği kriterlere göre AB’de uygulanan İBP kurallarının, ideal mali kural özelliklerini taşıyıp taşımadığını inceleyen çalışmalarda yapılan değerlendirmelerde, İBP kurallarının genel olarak sözkonusu özelliklere yakın olmakla birlikte, uygulanabilirlik ve yapısal reformlarla desteklenebilirlik özellikleri

itibariyle zayıf kaldığı sonucuna ulaşılmıştır¹²⁶. Aşağıdaki tabloda sözkonusu çalışmalarda yapılan değerlendirmeler görülmektedir.

Tablo 3: İBP Kurallarının İdeal Mali Kurallara Yakınlığı

İdeal mali kurallar	Buti vd. 2003	Creel 2003	Alves ve Afonso 2007
1. İyi Tanımlanmış	++	+	++
2. Şeffaf	++	+	+
3. Basit	+++	+++	+++
4. Esnek	++	+	+
5. Yeterlilik	++	+	-
6. Uygulanabilir	+	-	-
7. Tutarlı	++	-	-
8. Yapısal Reformlarla Desteklenebilir	+	-	-

Kaynak: Rui H. ALVES, Oscar AFONSO, "The 'New' Stability and Growth Pact: More Flexible, Less Stupid?", *Intereconomics*, July/August 2007, s.222.
Not: (+++ Çok İyi; ++ İyi; + Orta, - Kötü)

Yapılan analizlerde İBP kurallarının iyi tanımlanmışlık, şeffaflık, basitlik ve esneklik özelliklerine ilişkin değerlendirmeler hemen hemen benzerlik göstermekte ve orta ve üzeri skorlar aldıkları görülmektedir.

Yeterlilik ilkesi çerçevesinde, üye ülkelerde bütçe disiplininin sağlanması noktasında değerlendirilen ve yıllık bazda mali disiplin sağlanmasını garanti altına alan İBP kuralları, uzun dönemli sürdürülebilirlik konusunu ve yüksek düzeyde yatırım harcaması ihtiyacı bulunan ülkeleri (ör. yeni AB üyesi ülkeler) göz ardı etmektedir. Ayrıca söz konusu kurallar ekonominin iyi dönemlerinde konjonktürel politikalara karşı bir caydırıcılık içermemektedir. Teorik olarak Aşırı Açık Prosedürü'nde yer alan cezai mekanizmalar ve uygulama takvimi İBP'nin uygulanabilirlik ilkesini sağlaması için yeterli olmakla birlikte, 2002 yılında başlayan süreç ve Komisyon Tavsiyesine rağmen Konseyin Kasım 2003'te Almanya ve Fransa aleyhine harekete geçmemesi, Paktnın uygulanabilirliği konusunda ciddi sorunlar olduğunu ortaya koymuştur. İBP kurallarının fiyat istikrarı hedefi ve Avro Bölgesi para politikası ile tutarlı görünmekle

¹²⁶ Bkz: Marco BUTI, Sylvester C. W. EIJJFINGER ve Daniele FRANCO, "Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?", **European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs – Economic Papers**, No:180, 2003, s.4-7, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication948_en.pdf> (18.11.2011); Jérôme Creel, "Ranking Fiscal Policy Rules: the Golden Rule of Public Finance vs. the Stability and Growth Pact" **Documents de Travail de l'OFCE 2003-04**, s.6-12; Rui H. ALVES, Oscar AFONSO, "The 'New' Stability and Growth Pact: More Flexible, Less Stupid?" *Intereconomics*, July/August 2007, s.221-222.

birlikte, İBP kapsamında hazırlanan yıllık programlar, zaman zaman maliye politikası ile yapısal politikalar arasında çatışmaya neden olma olasılığını bünyesinde taşımaktadır. Son olarak orta vadeli hedeflere ve bütçe limitlerine odaklanan kriterler, uzun vadede olumlu sonuçlar doğuracak yapısal reformların kısa vadeli maliyetlerini ve mali reformların kalitesi konusunu göz ardı ettiği için orijinal İBP kurallarının yapısal reformlarla desteklenebilirlik açısından zayıf kaldığı görülmektedir¹²⁷.

b. Mali Kuralların Tasarımı

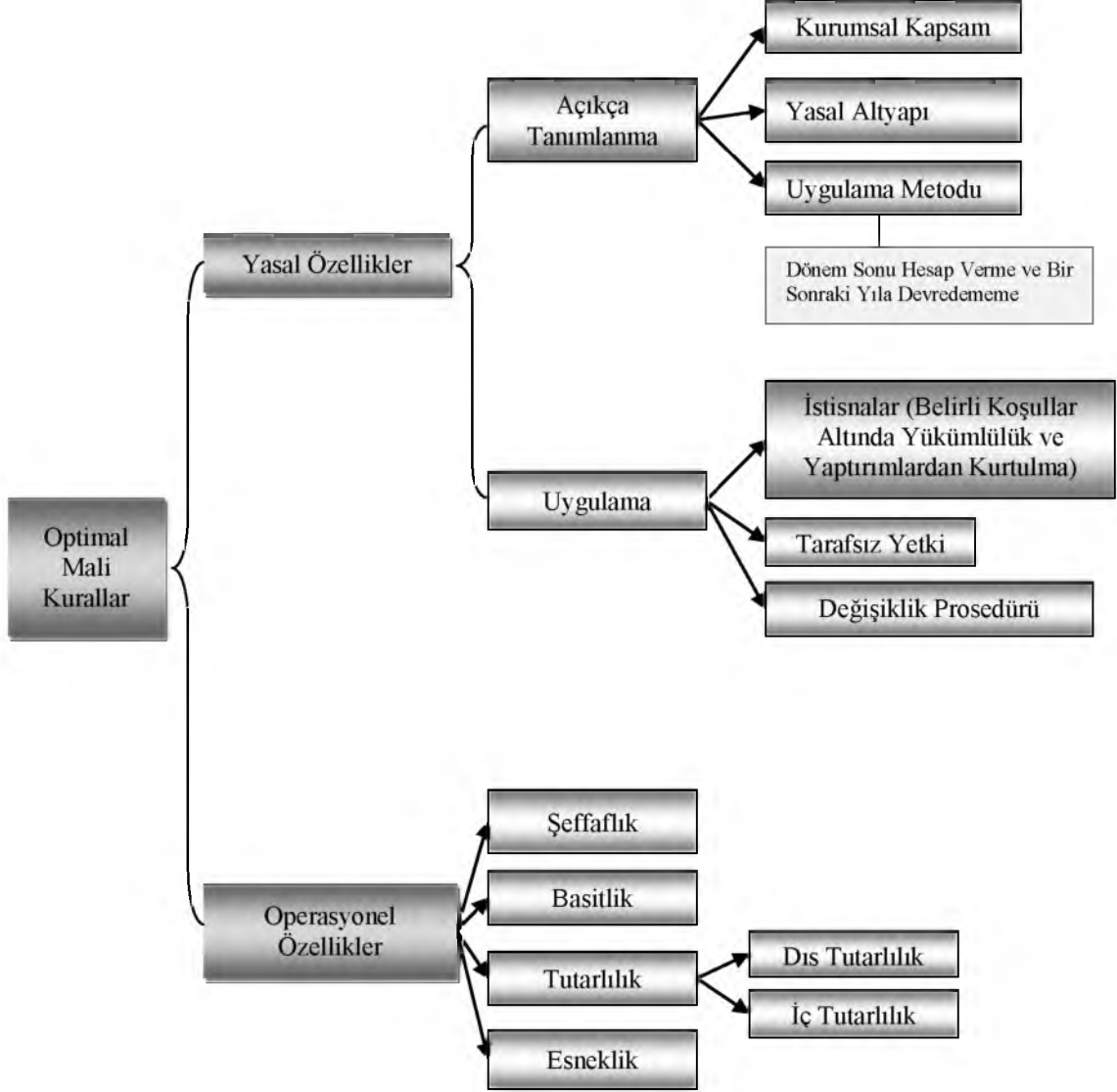
Biraschi (2008)'e göre mali kurallar, uyulması halinde bütçe sınırlamalarını güvenilir ve tamamen etkili hale getiren bir grup nitelikli özelliklerin fonksiyonu olarak tanımlanmaktadır. Bu açıdan, ideal mali kurallar, zaman içinde saygınlık kazanmış ve nihai hedeflerine olan güveni sağlamada tamamen operasyonel olan kurallardır. Bu anlamda optimal mali kuralların tasarımında bulunması gereken üç özellik vardır; kurumsal kapsam, yasal arkaplan ve uygulama yöntemleri¹²⁸. Kurumsal kapsam, karşılaştırma yapmak ve kamunun büyüklüğünü görebilmek için kamu mali göstergelerini dikkate alır. Yasal arka plan, kurula dayalı çerçevenin hangi yasal zeminde (yasal, anayasal veya uluslararası anlaşmalar) olduğunu ifade etmektedir. Uygulama metodu ise dönem sonu hesap verme ve sonraki yıla devredememe özelliklerine sahip olmalıdır. Bununla birlikte kurallara uyulmasını sağlamak için bazı prosedürler oluşturulmalıdır. İlk olarak kurallara uyulmaması durumuna karşılık, kamuoyu ve finansal piyasalar mali dengesizliklere karşı bilinçli ve sürekli kontrol halinde olmalıdır. Bir veya daha fazla aşamada belirli mali, hukuki veya itibari cezalar uygulanması sözkonusudur. Her ne kadar böyle bir mekanizma tam anlamıyla etkin bir uygulama prosedürünün yalnızca bir bölümünü oluştursa da kuralların uygulanamaması durumunda bir takım özel hükümleri bünyesinde barındırmalıdır. Kaçış hükümleri (escape clauses) olarak bilinen bu durumlar belirli koşullar altında yükümlülük ve yaptırımlardan kurtulmayı sağlayarak, hükümete cezalara düşmeden konjonktür karşıtı

¹²⁷Durukan POYRAZOĞLU, **İstikrar ve Büyüme Paketi Kuralları Türkiye’de Borç Sürdürülebilirliğini Garanti Altına Alır Mı?**, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, TCMB, İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara, Mart, 2009, s.18-19.

¹²⁸ Paolo BIRASCHI, “Searching for the Optimal EMU Fiscal Rule: An Ex-post Analysis of the SGP Reform Proposals”, **Ministry of Economy and Finance Department of the Treasury WP**, No.7, 2008, s.7-9.

müdahaleler yapma imkanı tanımaktadır. Uygulamalar sırasında yapılanlar ise bağımsız ve teknik bir otorite tarafından değerlendirilmeli ve denetlenmelidir.

Şekil 2: Optimal Mali Kuralların Özellikleri



Kaynak: Paolo BIRASCHI, "Searching for the Optimal EMU Fiscal Rule: An Ex-post Analysis of the SGP Reform Proposals", **Ministry of Economy and Finance Department of the Treasury WP**, No.7, 2008, s.11.

Mali kuralların uygulamalar açısından yeterli özelliklere sahip olabilmesi için, sınırlı ve şeffaf kaçış hükümlerine sahip olması, bağımsız bir otorite tarafından

denetimi, kuralların uygulanmaması durumunda da belirli yaptırımların bulunması ve kuralları değiştirmenin maliyetli, yani caydırıcı olması gerekmektedir¹²⁹.

c. Kaçış Hükümleri

Ekonomik şokların pek çoğuna karşı yeterli esnekliği sağlayan iyi tasarlanmış mali kurallara rağmen, nadiren görülen ekonomik sorunların da dikkate alınması gerekmektedir. Bu ise olağanüstü ekonomik şoklar gibi durumlarda kuraldan geçici sapmayı mümkün kılan maddelerin mali kural metninde yer almasıyla sağlanmaktadır. Böyle bir şokla karşılaşıldığında müdahale için önceden belirlenmiş, güvenilir ve şeffaf mekanizmaların belirlenmiş olması kuralın bütünlüğünün bozulmaması için gereklidir. Bu durumda kullanılacak kaçış hükümleri (escape clauses) ise ancak şu şartlarda uygulanmalıdır¹³⁰:

- Söz konusu kaçış hükümlerinin yürürlüğe girebilmesi için çok sınırlı sayıda faktörün varlığı,
- Kaçış hükümleri uygulanırken yapılacak müdahalelere ilişkin talimatların açıkça belirlenmiş olması,
- Kaçış hükmünün uygulanması sonucu uygulanmakta olan kurala dönüşü sağlayan yol haritası olması.

Daha çok, yakın zamanda uygulamaya konulan mali kurallara ilişkin kaçış hükümlerine rastlanılmaktadır. Aşağıdaki tabloda mali kural uygulayan bazı ülkelerin kaçış hükümlerini kullanmalarına neden olan faktörler yer almaktadır. Tablodan da görüldüğü gibi ekonomik durgunluk veya büyümenin belirgin bir şekilde yavaşlaması durumunda söz konusu ülkelerin tamamında kaçış hükümleri uygulanırken farklı nedenlere bağlı olarak da kaçış hükümlerinin devreye sokulduğu görülmektedir.

¹²⁹ BIRASCHI, a.g.m., s.10.

¹³⁰ IMF (2009), a.g.m., s.26.

Tablo 4: Kaçış Hükümleri Bulunan Mali Kurallara Sahip Ülkeler ve Kaçış Hükümlerinin Yürürlüğe Girme Nedenleri

Ülke/Zaman	Doğal Afet	Ekonomik Durgunluk	Bankacılık Sistemi Kurtarma Operasyonları	Hükümet Değişimi	Bütçe Kapsamının Değişimi	Hükümet Kontrolünün Dışındaki Diğer Gelişmeler	Tanımlanmış Oylama Mekanizması	Mali Kurala Dönüş Yol Haritası Belirlenmiş
Brezilya / 2000'den beri	X	X	-	-	-	-	X	-
Kolombiya / 2011	-	X	-	-	-	X	-	-
Almanya / 2010	X	X	-	-	-	X	X	X
Jamaika / 2010	X	X	-	-	-	X	-	-
Morityus / 2008	X	X	-	-	-	X	-	-
Meksika / 2006	-	X	-	-	-	-	-	-
Panama / 2008	X	X	-	-	-	X	-	X
Peru / 2000	X	X	-	-	-	X	-	X
Romanya / 2010	-	X	-	X	X	X	-	X
Slovakya / 2012	X	X	X	-	-	X	-	-
İspanya / 2002	X	X	-	-	-	X	X	X
İsviçre / 2003	X	X	-	-	-	X	X	X
AB Üyeleri ve Euro Bölgesi / 2005	-	X	-	-	-	-	-	X
WAEMU* / 2000	-	X	-	-	-	-	-	-

Kaynak: Andrea SCHAECHTER, Tidiane KINDA, Nina BUDINA, Anke WEBER, “Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation Rules: A New Dataset”, **IMF WP/12/187**, July, 2012, s.21, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>>, (30.11.2012).

*The West African Economic and Monetary Union – Batı Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği.

Kaçış hükümlerinin zaman zaman yeterince belirgin düzenlenmediği ve yorumlamalara çok müsait olduğu görülmektedir. Örneğin Almanya'daki mali kuralın kaçış hükmü, 2009 yılındaki Anayasa değişikliğine kadar açık tavanlarının aşılmasını haklı göstermek için kullanılan makroekonomik dengedeki bozulmaya bağlı olarak kuraldan sapmaya izin vermekteydi. Hindistan'da kaçış hükümlerinin uygulanması merkezi yönetimin inisiyatifine bırakılmıştı. Uluslarüstü birlikler bazında da belirli bir düzeyde yer alan kaçış hükümleri, AB'de aşırı açıkların belirlenmiş tavanlara yakın veya geçici olması durumunda yaptırımların devreye girmemesi ve aşırı açıkların giderilmesi için tanınan sürenin uzatılması imkanı tanınmaktadır. WAEMU'da ise kaçış hükümleri reel GSYH ve gelirler üzerinde büyük çaplı ve geçici şokların meydana gelmesi durumunda devreye sokulmaktadır. Ancak bu hükümler, mali kurala dönüş için bir yol haritası barındırmamaktadır¹³¹.

d. Otomatik Düzeltme Mekanizmaları

Mali kurallardan sapmaların olması durumlarında, uygulamaların zorlayıcılığını arttırmak üzere “otomatik düzeltme mekanizmaları” olarak adlandırılan bazı prosedürler, az sayıda da olsa kuralların içeriğinde yer almaktadır. Kuralların diğer unsurlarında olduğu gibi bu mekanizmaların da açık bir şekilde belirlenmesi ve yasalarla netleştirilmesi, kurallara uyum noktasında faydalı olacaktır. Ancak bu mekanizmaların tasarlanması ve uyum sağlanması konusu politik istekliliğe bağlıdır. Aşağıdaki örnekler otomatik düzeltme mekanizmalarının anlaşılmasında yardımcı olacaktır¹³².

İsviçre ve Almanya'da uygulanan yapısal bütçe dengesi kuralları otomatik düzeltme mekanizmasına (debt brake=borçlanma freni) sahiptir. Buna göre her iki ülkede de yapısal dengede meydana gelen hem pozitif hem de negatif sapmalar soyut bir hesapta (notional account) tutulacak, sözkonusu sapmaların belirli bir düzeye ulaşmasının ardından, yapısal dengeyi sağlamaya yönelik düzenlemeler, önceden belirlenmiş bir zaman dilimi dahilinde uygulanacaktır. Her iki ülkedeki temel farklılık, eşik değerlerin belirlenmesinde (Almanya'da GSYH'nın %1-1,5'i, İsviçre'de

¹³¹ Andrea SCHAECHTER, Tidiane KINDA, Nina BUDINA, Anke WEBER, “Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation Rules. A New Dataset”, **IMF WP/12/187**, July, 2012, s.20-21, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>>, (30.11.2012).

¹³² SCHAECHTER vd., a.g.m., s.21-22.

harcamaların %6'sı) ve düzeltilmesi gereken sapmaların türünden kaynaklanmaktadır. Almanya'da yalnızca GSYH büyümelerine ilişkin tahmin hatalarından kaynaklanmayan sapmalar soyut hesaplara girerken, İsviçre'de bütün hatalar dikkate alınmaktadır. İsviçre'deki uygulama daha şeffaf olmasına rağmen, hükümetin kontrolü dışında gerçekleşen olumsuz durumların telafisinde daha inelastik bir yapı arz etmektedir. İsviçre'de belirlenen sınırların aşılması durumunda, sonraki üç yıllık bütçe döneminde telafi edilmesi gerekiyken, Almanya'da ise sözkonusu sınır aşımalarının, konjonktür yanlısı bir daralmayı önlemek için ekonomik toparlanma döneminde azaltılması yeterli görülmekte ve harcama ve gelir limitleriyle düzeltilebilmektedir.

Polonya ve Slovakya'daki GSYH'nın %60'ını tavan olarak belirleyen borç kuralları, kuralın ihlalini önlemek adına bazı eşiklere sahiptir. Slovakya'da borç/GSYH oranı %50'ye ulaştığı zaman maliye bakanı tarafından parlamentoya söz konusu artışı ve azaltılmasına ilişkin önerileri açıklamakla sorumludur. Borç/GSYH oranı %53'e ulaştığında kabine tarafından borçların azaltılmasına yönelik bir paket uygulamaya sokulur ve ücretler dondurulmalıdır. %55 oranı görüldüğünde harcamalarda %3'lük bir kesinti yapılır ve AB finansman fonları hariç gelecek yılın bütçe harcamaları dondurulur. Borcun GSYH'ya oranı %57'ye ulaştığı takdirde ise kabine tarafından denk bir bütçe sunulması gerekir¹³³.

“Mali (Sıkılaştırma) Anlaşma” (Fiscal Compact) kapsamında 25 AB üyesi ülkede, borçlanma sınırlarının aşılmasını engellemek üzere AB Komisyonu'nun önerdiği prensipler dahilinde otomatik düzeltme mekanizmaları oluşturulmasına karar verilmiştir¹³⁴.

e. Bağımsız Mali Kurumlar Bağlamında Destekleme ve Yaptırım Mekanizmaları

Mali kuralların tasarımında bulunması gereken özelliklerden destekleme ve yaptırım mekanizmaları da kurallara uyumun sağlanmasında son derece önemli unsurlardır. Bu mekanizmaların ne şekilde ve hangi şartlarda işleyeceğinin belirlenmesi

¹³³ 2017'den itibaren borç limiti GSYH'nın %50'sine çekileceğinden, otomatik düzeltme mekanizması %40 civarında devreye girmeye başlayacaktır.

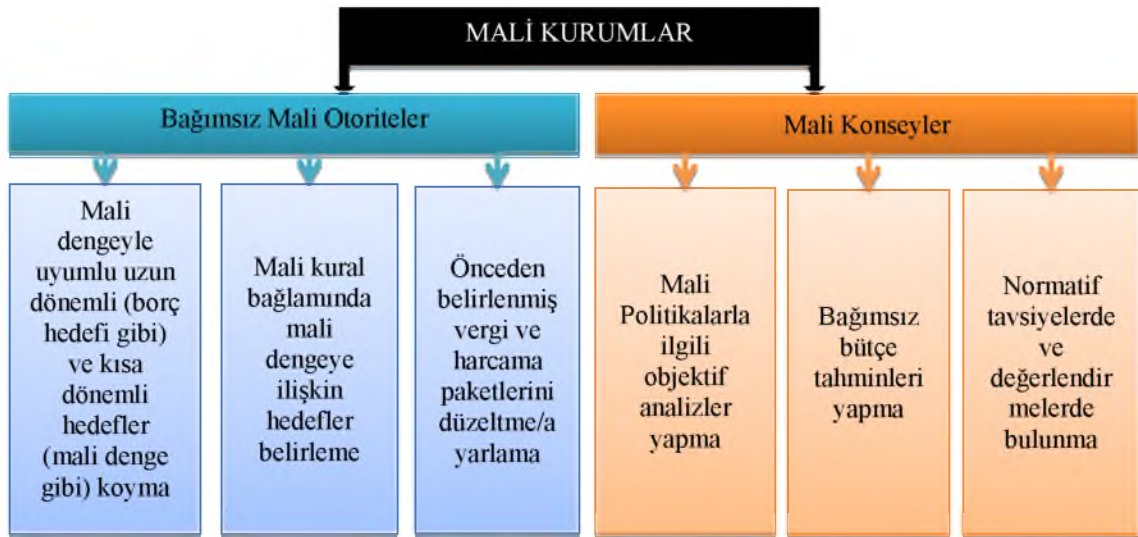
¹³⁴European Council, <<http://european-council.europa.eu>>.

ve gözetim çalışmaları ile uygulayıcılara yol gösterici pozisyonda bulunan bağımsız mali kurumların varlığı da kural uygulamalarının başarısında önemli bir yere sahiptir.

i. Bağımsız Mali Kurumlar

Mali kural uygulamalarının güvenilirliğini arttırmak, kurallara uyum düzeyini arttırmak ve uygulayıcılara durum tespiti yapmalarında önemli bir katkı sağlanması noktasında bağımsız mali kurumlar, kural uygulamalarının olmazsa olmaz bir parçasıdır¹³⁵. Aşağıdaki şekilde bağımsız mali kurumların sınıflandırması yer almaktadır.

Şekil 3: Bağımsız Mali Kurumlar Sınıflandırması



Kaynak: Xavier Debrun, David Hauner, Manmohan S. Kumar, “The Role For Fiscal Agencies”, içinde; **Promoting Fiscal Discipline**, Editors; Manmohan S. Kumar, Teresa Ter-Minassian, IMF, 2007, s.112.

Dünya genelinde pek çok ülkede para politikasını yürütmek üzere, hükümetle uyumlu olarak çalışan para otoriteleri bulunmaktadır. Para politikasının aksine, maliye politikasının doğası gereği demokratik yollarla seçilmiş hükümetten başkasına dışarıdan müdahale yetkisi verilememesinden dolayı hiçbir bağımsız mali kurum, karar verici ve uygulayıcı otorite konumunda değildir¹³⁶.

Aşırı açık problemlerinin üstesinden gelmek için kurumsal bir çözüm olarak kabul edilen maliye politikası kurallarının, olumsuz durumlarda yeterince esneklik

¹³⁵ Söz konusu kurumlar için küçük nüans farklılıkları barındırmakla birlikte “bağımsız mali kurumlar”, “mali kurullar”, “mali konseyler”, “bağımsız maliye politikası komitesi” gibi ifadeler de kullanılmaktadır.

¹³⁶ George KOPITS, “Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices”, **3rd Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials**, Stockholm, Sweden, 2011, s.3, <<http://www.oecd.org/governance/budgeting/48089510.pdf>>, (15.12.2013).

sağlayamaması kurallara duyulan güvenin sarsılmasına neden olmuştur. Bu eksiklikleri gidermek amacıyla bazı akademisyenler tarafından, işlevsel olarak merkez bankasına benzeyen bağımsız mali otoriteler geliştirilmesi gündeme getirilmiştir. Bu otoritelerin her yıl bütçe açıklarına (veya kamu borcuna) bağlayıcı sınırlar koymak suretiyle çalışması öngörülmüş ancak dünyada hiçbir ülkede uygulama alanı bulamamıştır¹³⁷. IMF tarafından da önerilen bağımsız mali otoritelerin bir diğer versiyonu olan mali konseyler ise daha az zorlayıcı ve daha gerçekçi bir tasarıma sahiptir. Mali konseyler, mali performansa partizan bir bakış açısından yaklaşmamak amacıyla atanmış personelden oluşan¹³⁸, mali gelişmeler ve politikalara ilişkin analizler ve değerlendirmeler yapmak için kamu tarafından finanse edilen bir tüzel kişiliktir¹³⁹. Bununla beraber mali konseyler tarafından aşağıdaki fonksiyonlardan bir veya birkaçının yerine getirilmesi de sözkonusudur¹⁴⁰:

- (i) *Tarafsız makroekonomik ve bütçe tahminleri yapmak suretiyle bütçeleme sürecine katkı sağlamak,*
- (ii) *Hassas maliye politikası seçenekleri belirlemek ve ilgili (normatif) önerileri formüle etmek,*
- (iii) *Mali kural uygulamalarının işleyişini kolaylaştırmak,*
- (iv) *Yeni politikalara ilişkin (maliyet) analizleri yapmak,*
- (v) *Maliye politikasının geçmişteki hedeflerine ulaşma başarısı ve gelecekteki hedeflerine ulaşip ulaşamayacağını değerlendirmek,*
- (vi) *Maliye politikasının optimalliğini ve uzun dönem sürdürülebilirliğini analiz etmek,*
- (vii) *Mali şeffaflığı analiz etmek,*

Mali konseyler aracılığıyla politika yapıcıların ihtiyari davranışlarının sınırlanarak mali kuralların başarılı bir şekilde uygulanacağı yönünde etkileyici bir

¹³⁷ IMF, **The Functions and Impact of Fiscal Councils**, July, 2013, s.6-7, <<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>>, (15.11.2013).

¹³⁸ Robert HAGEMANN, "How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?", **OECD Journal: Economic Studies**, Vol.2011/1, s.76.

¹³⁹ H. BOGAERT, L. DOBBELAERE, B. HERTVELDT, I. LEBRUN, "Fiscal Councils, Independent Forecasts and The Budgetary Process: Lessons From The Belgian Case", **Federal Planning Bureau, WP 4-06**, s.3.

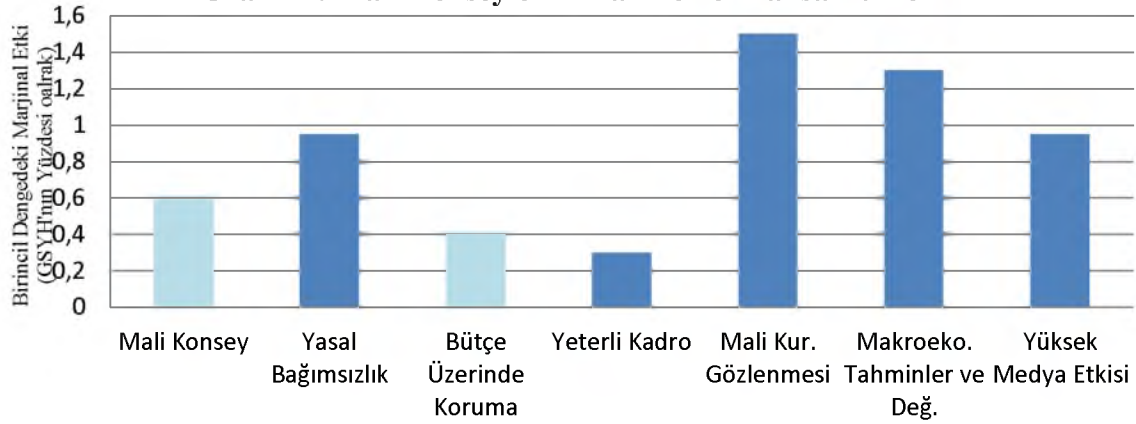
¹⁴⁰ IMF (2013), a.g.e., s.8; Lars CALMFORS, Simon WREN-LEWIS, "What Should Fiscal Councils Do?", **CESifo Working Paper No.3382**, March, 2011, s.13-14.

akademik literatür bulunmaktadır¹⁴¹. Konumuzun kısıtları gereği mali konseyleri mali kurullarla ilişkisi bağlamında incelemeye devam edeceğiz.

Bağımsız mali kurumların işe yaraması da mali kurullarda olduğu gibi iyi tasarlanmış olmalarına bağlıdır. Mali kurumlar için iyi bir tasarımın tek bir cevabı olmadığı üzerinde ısrarla duran Hallerberg vd. (2009), mali kurumların seçim sistemlerini, yönetim türleri ve toplumsal ideolojik farklılıkların derecelerini de içerecek şekilde politik kurumlarla adapte edilmesi gerektiğini vurgulamaktadırlar¹⁴².

Aşağıdaki grafikte mali konseylerin mali performans üzerine etkisi, mali konseylerde bulunması gereken özelliklere göre değerlendirilmektedir. Ülkeden ülkeye değişen personel ve sermaye yapıları, politik teamüller ve aşırı açıkların ve borçların nedenlerine binaen mali konseylerin de faaliyet alanları, görevleri ve kurumsal yapıları değişiklik gösterebilmektedir. Buna karşın IMF tarafından belirlenen belli başlı özellikler; bağımsızlık, mali kural uygulamalarına ilişkin gözlemler, yüksek medya etkisi (kullanımı), makroekonomik tahminler ve değerlendirmeler yapma, kamu maliyesini etkileyen reform ve önlemlerin hesaplanması olarak ifade edilmektedir¹⁴³.

Grafik 5: Mali Konseylerin Mali Performansa Etkileri



Kaynak: IMF, **The Functions and Impact of Fiscal Councils**, July, 2013, s.27, <<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>>, (15.11.2013). Not: açık renkli sütunlar ilişkili olup, istatistiksel açıdan bir anlam ifade etmemektedir.

¹⁴¹ Bkz: WYPLOSZ (2005), a.g.m., s.79-83; Antonio FATÁS, Juergen von HAGEN, Andrew Hughes HALLETT, Rolf STRAUCH, Anne SIBERT, **Stability and Growth in Europe: Towards a Better Pact**, Monitoring European Integration 13, Center for Economic Policy Research, London, 2003, s.67-82.

¹⁴² Mark HALLERBEG Rolf R. STRAUCH, Jürgen von HAGEN, **Fiscal Governance in Europe**, 2009'dan aktaran; Charles WYPLOSZ, "Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences", **NBER Working Paper No. 17884**, March 2012, s.11, <<http://www.nber.org/papers/w17884>>, (22.09.2012).

¹⁴³ IMF (2013), s.12.

Mali konseyler bu özelliklerin pek çoğunu kombine etmelerine rağmen bu basit regresyon mali konseylerin etkinliğini ifade etmek için yeterli değildir. Örneğin mali kurallara uyumun gözetimi katı bir bağımsızlıkla ve kamuoyu tartışmalarıyla birlikte desteklenmiyorsa, mali performansın üzerinde yeterli etkiyi yapamayacaktır¹⁴⁴. Mali konseyler vergi ve harcamalara ilişkin raporlar hazırlamakla kalmayıp büyüme, borçlanma, istihdam gibi makro hedeflere ilişkin raporlarıyla da mali kuralların etkin bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını denetlemektedir. Yayınladıkları raporlarla hükümetlerin muhasebe hileleri kullanarak, mali kurallara sadık kalınarak başarılı bir şekilde uygulandığı izlenimi vermesini önleyerek kamuoyunu bilgilendirmektedir¹⁴⁵.

Mali kural ve kurumların, birbirinin yerine ikame edilebilir olarak değerlendirilmesi eğilimine karşılık, her iki unsurun sınırlılıkları (kuralların katılığına karşılık kurumların açık uçlu olmaları) nedeniyle birlikte kullanılması, zamanlar arası tutarsızlık probleminin dezavantajlarına karşı faydalı olmaktadır. Gerekli duyulan bazı durumlarda kurallardan sapmaların, bağımsız ve yetkin kurumların gözetiminde olması halinde, kuralların güvenilirliği zedelenmeyecektir¹⁴⁶. Makro mali projeksiyonlar oluşturmak, bütçe kurallarına uyum, şeffaflık, borç sürdürülebilirliği ve bunların gözetiminden sorumlu olan bağımsız mali kurumların başarısı, ülkenin ihtiyaçlarına ve yapısına uygun tasarlanmasına, hesap verebilir ve partizan olmamasına bağlıdır¹⁴⁷.

Mali bekçilik (fiscal wachtdog) görevini de yürüten bağımsız kamu kurumları Belçika, Danimarka, Hollanda ve ABD gibi ülkelerde yıllardır görev yapmaktadır. 2008 krizinin ardından İrlanda, Portekiz, Slovenya ve İngiltere gibi ülkelere de sözkonusu kurumların yapılanması gündeme gelmiştir¹⁴⁸.

ii. Mali Sorumluluk Yasaları

Mali Sorumluluk Yasası (MSY), bütçenin hesap verebilirlik, şeffaflık ve istikrarı ile bağlantılı olan kuralları ve prosedürleri detaylandıran dar kapsamlı bir kanundur. Bir

¹⁴⁴ IMF (2013), s.26.

¹⁴⁵ Birol KOVANCILAR, Alparslan UĞUR, "Mali Konseyler ve Ülke Deneyimleri", **Maliye Dergisi**, S:160, ocak-haziran, 2011, s.106.

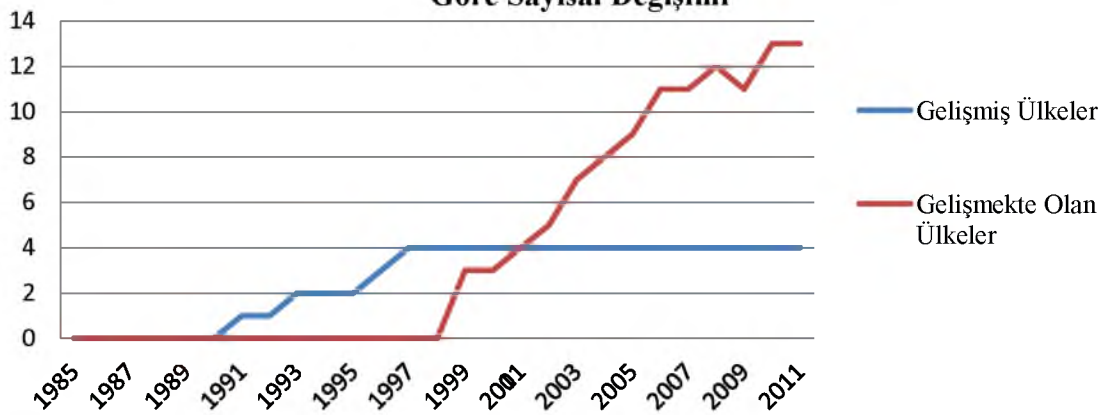
¹⁴⁶ WYPLOSZ (2012), s.12.

¹⁴⁷ Bernadett KOVACS, Gyöngyi CSUKA, "The role of Independent Fiscal Institutions in Managing the European Sovereign Debt Crisis The Case of the United Kingdom, Germany and Poland", **Munich Personal RePEc Archive**, Paper No.40354, August 2012, s.254, <<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/40354/>>, (16.04.2013).

¹⁴⁸ Lars CALMFORS, "The Swedish Fiscal Policy Council: Watchdog with a Broad Remit", **CESifo Working Paper No. 3725**, January 2012, s.1, <<http://tinyurl.com/nfy6wta>>, (23.06.2013).

mali sorumluluk yasaının sorumluluğuna ve isteğe bağlı hükümleri için açık bir kıstas bulunmamakla birlikte, kamu mali yönetiminde “mali sorumluluk”un özünde bulunması gereken unsurlar; i)orta vade için mali büyüklüklere ilişkin belirlemeler, ii)seçilmiş mali hedeflere ulaşmak için orta-vadeli ve yıllık bütçe stratejilerinin tanımlanmış olması, iii)yılda en az iki olmak üzere, mali hedeflerin gerçekleştirilmesine ilişkin düzenli raporlar yayınlanması, iv)yıllık mali bilançoların denetimi ile mali bilgilerin doğruluğunu garanti altına almak olarak ifade edilebilir¹⁴⁹. Son on yılda özellikle GOÜ’lerde mali sorumluluk yasalarına olan ilgi artmıştır.

Grafik 6: Mali Sorumluluk Yasası Kullanan Ülkelerin Yıllara Göre Sayısal Değişimi



Kaynak: Andrea SCHAECHTER, Tidiane KINDA, Nina BUDINA, Anke WEBER, “Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation Rules. A New Dataset”, **IMF WP/12/187**, July, 2012, s.23, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>>, (30.11.2012).

Kolombiya, Jamaika, Pakistan, Panama, Peru, İspanya ve Siri Lanka gibi ülkelerde mali sorumluluk yasaları ulusal mali kurallarda belirlenen sayısal hedefleri de kapsamaktayken, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde söz konusu yasalar, daha çok prosedürel, şeffaflığın sağlanmasına ve hükümetin bütçe tasarılarında mali stratejilerini şekillendirmesine odaklanmaktadır¹⁵⁰ (EK – 1). GÜ’lerde mali sorumluluk yasalarının pek revaçta olmamasının nedeni, OECD ve diğer GÜ’lerin birçoğunda bütçe sisteminin yönetimine ilişkin kriterleri kanunla şekillendirme eğilimi olmasından kaynaklanmaktadır. Almanya ve Polonya örneğinde olduğu gibi Anayasalarda kamu maliyesine ilişkin maddeler hatta bölümler görmek mümkündür. Örneğin Almanya,

¹⁴⁹ Ian LIENERT, “Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?”, **IMF WP/10/254**, s.5, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10254.pdf>>, (03.05.2012).

¹⁵⁰ SCHAECHTER vd., a.g.m., s.24.

Polonya ve İsviçre’de mali istikrara ilişkin kurallar anayasalarda bulunmaktayken, diğer ülkelerin anayasalarında prosedürel kurallar yer almaktadır¹⁵¹.

MSY’ı gibi unsurlarla güçlendirilmiş mali kuralların bozulmaları daha zordur. Ancak özellikle ekonomik ve politik belirsizliklerin yaşandığı dönemlerde bu yasaların kurulumu uzun zaman alabilmektedir¹⁵².

MSY ile birleştirilmemiş mali kurallar, kaçış hükümlerinden yararlanarak yasaları ihlal etmek isteyen politikacılar tarafından görmezden gelinebilir. Bu bağlamda OECD ülkelerinin yarısında parlamentoların, hükümetin bütçe tasarısını değiştirme konusunda sınırsız yetkileri bulunmaktadır. Bu gibi yetkiler ise potansiyel olarak, hükümetlerin mali açıkları ve borçları gidermek için hazırladığı mali konsolidasyon planlarını bozma etkisine sahiptir. Bütçe değişikliği şartları MSY’sının dışındaki bir kanunda yer almaktadır. Bu kanunda, MSY’sında parlamento tarafından sorumlu bütçe yönetimi öngörülmüş olmasına rağmen, parlamentonun sınırsız değişiklik yetkisini kullanması durumunda yasal yaptırımlar öngörülmemektedir¹⁵³. Özellikle sayısal mali kurallar barındıran MSY’ı uygulamalarına bakıldığında, bu yasalarla gerçekleştirilmek istenen hedeflere, politik taahhütlere bağlı kalınan ve uygulama için gerekli olan kalıcı kurumsal düzenlemelerin ve yeterli yaptırımların olduğu ülkelerde daha etkin bir şekilde ulaşılması mümkündür¹⁵⁴.

iii. Yaptırım Mekanizmaları

İdeal mali kurallarda bulunması gereken özelliklerden biri de kurallara sadık kalınmasını sağlamak üzere yaptırım mekanizmalarının bulunması gerekliliğidir. Özellikle kriz dönemlerinde hükümetlerin yaratıcı muhasebe teknikleri kullanması ve bütçe kalemlerinde bazı değişiklikler yaparak, kuralları uyguluyor gibi görünmeleri kuralların başarı şansını düşürmektedir¹⁵⁵. Bu nedenle bağımsız mali kurumların yaptıkları gözetimleri destekleyici nitelikte yaptırımların uygulanması da gerekmektedir. Ancak yaptırımlar da kaçış hükümleri gibi ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir.

¹⁵¹ LIENERT (2010), a.g.m., s.16.

¹⁵² IMF (2009), a.g.m., s.6.

¹⁵³ LIENERT (2010), a.g.m., s.10.

¹⁵⁴ LIENERT (2010), a.g.m., s.31.

¹⁵⁵ KOVANCILAR, UĞUR, a.g.m., s.106.

Ulusal düzeydeki yaptırımlar genellikle itibar kaybı ya da bazı ülkelerdeki gibi seçilmiş ve atanmış yetkililerin ceza almalarını da içeren adli kararlar olarak uygulanmaktadır¹⁵⁶. AB özelinde ise Birlik içinde belirlenen kriterleri sağlayamayan üye ülkelere Maastricht Antlaşmasında “üye ülkelerin bonolarının sağlıksız olduğu yönünde bildiri yayımlanması, Avrupa Yatırım Bankasının ilgili ülkeye borç vermemesi, Avrupa Birliğine faizsiz depozito yatırılması zorunluluğu ve para cezası” olarak belirlenmiş olan dört yaptırımdan biri veya hepsinin uygulanması söz konusudur¹⁵⁷.

Tablo 5: Mali Kuralların Bağımsız Kurumlar Aracılığıyla Uygulanması

Ülke	Bütçe tahminlerinde bulunan bağımsız kurum	Uygulamaları gözleyen bağımsız kurum	Ulusal mali kurallar (1)
Macaristan(2)		2009	--
İrlanda		2011	--
Portekiz		2011	--
Romanya		2010	ER
Sırbistan		2011	BBR
İsveç		2007	BBR; ER
Belçika	1993		--
Kanada	1998	1998	--
Şili	2001		BBR
Lüksemburg	1990		ER; DR
Hollanda	1994		ER
Slovenya	2000	2010	--
İngiltere	2010	2010	BBR; DR
ABD		2011	ER

Kaynak: Andrea SCHAECHTER, Tidiane KINDA, Nina BUDINA, Anke WEBER, “Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation Rules. A New Dataset”, **IMF WP/12/187**, July, 2012, s.17, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>>, (30.11.2012).

(1) Mart 2012’i itibariyle uygulamada olan mali kuralları kapsamaktadır.

(2) Macaristan’da Mali Konsey’de 2011 yılında bütçesinin azaltılması ve atanmış personelin çıkarılması suretiyle yapılan yeniden düzenlemelerle Konsey zayıflatılmış, borçlanma kuralının uygulanması 2016’ya sarkıtılmıştır.

BBR= bütçe dengesi kuralı; DR= borçlanma kuralı; ER= harcama kuralı

Mali kurallara sadık kalınmasını sağlama noktasında bağımsız kurumların uygulamalara yönelik gözetimlerde bulunması ve raporlar yayınlaması da yaptırım mekanizmalarının işletilmesi noktasında önemlidir. Son yıllarda kuralların gözetim ve

¹⁵⁶ KOPITS (2001), a.g.m., s.76.

¹⁵⁷ Belgin AKÇAY, “Avrupa Birliği’nde Ekonomik Kriterler”, **Ankara Üni. Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.56, S:3, 2007, s.39.

yaptırımına yönelik olarak çeşitli ülkelerde bağımsız kurumlardan faydalanılmaktadır (Bkz: Tablo 5).

Yaptırımların yasal olarak bulunduğu metinler ise MSY'ı olarak karşımıza çıkmaktadır. 1990'lardan bu yana seçimleri kazanmak için kullanılan mali popülizmden kurtulmak adına pek çok yönetimin araştırdığı mekanizmaların bir sonucu olarak ortaya çıkan mali sorumluluk yasaları ve bu yasalara bağlı olarak oluşturulan teşvikler ve yaptırımlar yerel yönetimler seviyesinde de uygulanmaktadır. Avustralya, Brezilya, Kolombiya, Peru ve Kanada'nın bazı eyalet yönetimlerinde mali kuralların yaptırımları, MSY'ler aracılığıyla düzenlenmiştir¹⁵⁸.

Literatürdeki sınıflandırmalardan optimal mali kurallarda bulunması gereken özelliklerin temelde, yasal ve operasyonel olmak üzere ikiye ayrıldığı görülmektedir. Yasal özelliklerin, kuralların net bir şekilde tanımlanması ve uygulamaya ilişkin usulleri içinde barındırdığı, operasyonel özelliklerin ise mali kuralların uygulanırken istenilen hedeflere ulaşmayı sağlamayı kolaylaştıracak niteliklere sahip oldukları görülmektedir.

Mali performans kurallarının performans göstergeleri ve kapsamı ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Örneğin AB ve Yeni Zelanda da bütçe kuralları genel hükümeti, Arjantin ve Peru'da ulusal hükümeti, Brezilya ve Almanya'da ise hem genel hem de yerel yönetimleri kapsamaktadır. Ayrıca Brezilya, Kanada, İsviçre ve ABD'de sınırlamalar GSYH'ın oranı olarak cari dengeye (current balance) göre tasarlanmışken, Arjantin, AB ve Peru'da limitler genel denge (overall balance) üzerine getirilmiştir¹⁵⁹.

E. MALİ KURALLAR LEHİNDEKİ VE ALEYHİNDEKİ GÖRÜŞLER

Mali kuralların faydaları veya zararlarına ilişkin ileri sürülen çeşitli görüşlerin temel gerekçeleri, ekonomik şoklara karşı daha hızlı hareket etme kabiliyetinin sağlanması ve keyfi politika davranışlarının önlenmesi etrafında şekillenmektedir¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Geniş bilgi için bkz: Lili LIU, Steven B. WEBB, "Laws for Fiscal Responsibility for Subnational Discipline: International Experience", içinde; **Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy After the Crisis, 3th Workshop on Public Finance**, Perugia, 2011, s.115-170, <<http://tinyurl.com/q46zczw>>, (07.12.2012).

¹⁵⁹ Şükrü BİNAY, "Some Issues in Fiscal Policy and Central Banking: The Case of Turkey", **Fiscal Issues and Central Banking in Emerging Economies** Bank for International Settlements, BIS Papers No 20, October, 2003, s.246, <<http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap20y.pdf>>, (14.09.2011).

¹⁶⁰ GÜNAYDIN, ESER (2009), a.g.m., s.58.

1. Mali Kuralların Lehindeki Görüşler

Mali kuralları savunanların bir kısmı, kısıtlamalar sayesinde sağlanacak en az iki olumlu etkinin, olumsuz etkilerine göre daha ağır basacağını savunmaktadır. Bu etkilerden ilkinin, maliye politikası üzerine getirilen sınırlamalar hükümetlerin, aşırı bütçe açıkları vermelerini ve sürdürülemeyen borç seviyelerine gelmelerini engelleyecektir. İkinci olarak ise maliye politikaları üzerindeki sınırlamalar, maliye politikalarının makroekonomik oynaklık kaynağı olmasını engelleyebilecek veya en azından gerçekleşme ihtimalini azaltabilecektir. Sınırlamalar lehindeki her iki gerekçe de hükümetlerin sosyal refah açısından yetersiz bakış açısına sahip olduğu veya dar anlamda tanımlanmış politik hedefler doğrultusunda hareket etme eğiliminde olduğu varsayımına dayanmaktadır¹⁶¹. Öte yandan politik miyopluk kavramıyla ifade edilen ve siyasilerin seçmen sayısını artırma, bir sonraki seçimleri garanti altına alma, rant kollayıcılar lehinde fırsatları yeniden dağıtma vb. kısa vadeli hedeflerini önceliklerine alarak ekonomik kaynakların etkin olmayan şekilde kullanılması davranışları da sosyal refah aleyhinde sonuçlar ortaya çıkarabilmektedir. Bu bağlamda harcama, vergilendirme ve borçlanma kararlarının kurallara bağlanması suretiyle hükümetlerin keyfi hareket etmelerinin önüne geçilebilmektedir.

Kurallar, piyasa tarafından sürdürülebilir maliye politikasının güvencesi olarak algılandığı takdirde, kamu borcunun emisyonla finansmanı veya borçların ödenmemesi risklerini ortadan kaldırarak kamu borç yükünü azaltabilir ve böylece borçların sürdürülebilirliğini sağlayarak fiyat istikrarına katkıda bulunabilir çünkü kamu borcu, gelecekte oluşması beklenen bütçe fazlasına eşit ise sürdürülebilir. Hali hazırdaki borç yükünü finanse etmeye yetecek bir bütçe fazlasının oluşmasına yol açacak açık karşısı sınırlamalar, kamu kesiminin borç ödeme hususundaki güvenilirliğini artırarak fiyat istikrarını sağlamaya yardımcı olabilir. Sürekli nitelikteki maliye politikası kurallarının varlığı ile hükümetlerin, bir taraftan daha önce ilan ettikleri politik taahhütlerden caymaları engellenirken, diğer taraftan oy maksimizasyonu için seçim ekonomisi uygulayarak mali açıkları artırıcı şekilde davranmaları engellenmiş olur¹⁶². Maliye politikası kuralları ile politikacıların keyfi davranışları engellenerek, bütçe açığı ve

¹⁶¹ Antonio FATAS, Ilian MIHOV, "The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in The US States", *Journal of Public Economics*, 90(1-2), 2006, s.102-103.

¹⁶² VURAL (2007), a.g.m., s.104.

kamu harcamalarının artış eğilimi ve bu nedenlerle ortaya çıkan ekonomik istikrarsızlık sorununun çözümü sağlanabilir.

Bununla birlikte güçlü mali kuralların, orta vadeli bütçe çerçevelerinin ve bağımsız kurumların, başarılı mali konsolidasyonların aracı olabileceği yönünde görüşler de bulunmaktadır¹⁶³.

2. Mali Kuralların Aleyhindeki Görüşler

Maliye politikası kurallarına karşı olanların temel gerekçesi maliye politikasının iktisadi dalgalanmalara müdahalede güçlü bir araç olduğu, ancak kuralların politika uygulayıcılarının elini bağıladığı şeklindedir¹⁶⁴. Mali kuralların aleyhinde en şiddetli tepkiyi oluşturan bu yaklaşımın aksinin ispatı için kuralların iyi düzenlenmesi büyük önem taşımaktadır¹⁶⁵. Konjonktür karşıtı etkin politikalar uygulanamaması nedeniyle söz konusu istikrarsızlıklar daha da şiddetlenmekte ve sıklaşmakta olduğu yönünde eleştiriler bulunmaktadır.

Maliye politikası kurallarının başarılı olabilmesi için siyasi irade son derece önemlidir. Diğer taraftan hükümetler kurallar olmadan da mali disiplini sağlayıcı rasyonel politikalar uygulayabilmektedirler¹⁶⁶. Kurallara dayalı maliye politikalarına yöneltilen diğer bir eleştiri de ulus-üstü (AB gibi) veya uluslararası (IMF gibi) bir örgüt tarafından önerilip denetlenmeyen kuralların hükümetleri bağlayıcı bir fonksiyonunun olmadığı noktasındadır. Kural uygulamalarında siyasetten bağımsız bir maliye politikası söz konusudur. Bunun anlamı bürokrasiye daha fazla yetki verilmesi demektir ki üst düzey bürokratların hükümet tarafından atanması, maliye politikalarının bağımsızlığı hakkında soru işaretleri oluşturmaktadır¹⁶⁷. Mali kurallara yönelik eleştirilerin arasında, seçimle göreve gelen kesimin maliye politikalarını belirleme yetkisinin sınırlandırılmasının anti-demokratik bir kamu ekonomisinin oluşmasına neden olabileceği görüşleri de yer almaktadır¹⁶⁸.

¹⁶³European Commission, **Public Finances in EMU – 2009**, Economic and Financial Affairs, s.57.

¹⁶⁴FATAS, MIHOV (2006), a.g.m., s.102.

¹⁶⁵GÜNAYDIN, ESER (2009), a.g.m., s.55.

¹⁶⁶VURAL (2007), a.g.m., s.103.

¹⁶⁷PINAR, a.g.e., s.167.

¹⁶⁸AKTAN, VURAL (2007), a.g.m., s.126-127.

Lehte ve aleyhte görüşler olmakla birlikte kuralları uygulamanın bir takım zorlukları da bulunmaktadır¹⁶⁹. İlk olarak bütçe açıklarına veya borçlara ilişkin limitler açık olarak belirlenmelidir çünkü değişen ekonomik koşullar nedeniyle limitlerin hatalı belirlenmesi durumunda, maliye politikalarının kısa dönemli konjonktür karşıtı olarak kullanımını engelleyebilir. Çözüm için ise kısmi esnekliklere müsaade edilmelidir. Konjonktür karşıtı veya konjonktüre göre yapılan değerlendirme, en çok kullanılan yöntem olmakla birlikte konjonktürel dalgalanmaları öngörme ve ölçmenin zorluğu bilinmekteyken, bu yaklaşımın kullanılması da doğru sonucu vermeyebilecektir.

İkinci olarak sınırlamaların zorlayıcılığı olmalıdır. Dış zorlamaya ilişkin IMF deneyimlerinden anlaşılan, politik başarısızlıkların öldürücü olabileceği ve İBP deneyimlerinin de bu tür korkuları hafifletmeyeceği şeklindedir. IMF'nin borç vermeyi ertelemesi ve İBP'in gerektiğinde para cezası uygulamaları yalnızca muhtemelen en kötü zamanlarda bütçe ile ilgili sorunları şiddetlendirecektir.

Üçüncü olarak ise mali kuralların temel avantajının somut kurallar olmalarından fakat bu durumun yargıya dayalı değerlendirmeleri ortadan kaldırmasından kaynaklanmaktadır. Ancak politika uygulamalarının arzu edilebilirliği zamana ve şartlara göre değişebilmektedir. Kuralların kısa dönemli tedbirlerden etkilenmemesi güçlü yanları olmakla birlikte aynı zamanda zayıf yanlarını da oluşturmaktadır. Yargısal değerlendirmeler güvenilir olduğu oranda etkili olabilmektedir.

Uygulamada her bir kuralın kendine özgü özellikleri nedeniyle başarılmak istenen mali hedeflere ulaşılması konusunda genel geçer bir politika tercihi yapılması pek mümkün değildir. Örneğin, kamu borç tavanı uygulaması, borç sürdürülebilirliği problemine karşı olumlu bir sonuç verirken, kısa dönemde borç tavanının bağlayıcılığı sağlanana kadar sürekli erteleneceğinden, mali disiplinden sapmalara neden olabilmektedir. Bununla birlikte bütçe dengesine ilişkin hedefler kısa dönemde mali disiplini sağlama noktasında daha etkin olabilirken, konjonktür yanlısı politikalar uygulanmasına da neden olabilmektedirler. Güvenilirlik ve esneklik çelişkisini azaltmak için ise farklı kurallar birlikte kullanılmaktadır¹⁷⁰. Çeşitli yönleriyle mali kuralların avantaj ve dezavantajları aşağıdaki tabloda görülmektedir.

¹⁶⁹ Charles WYPLOSZ, "Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?", **Graduate Institute for International Studies, Geneva and CEPR**, April, 2002, s.8.

¹⁷⁰ Daehang KIM, Miko SAITO, "A Rule-Based Medium-Term Fiscal Policy Framework for Tanzania", **IMF WP/09/244**, 2009, s.9.

Tablo 6: Farklı Mali Kuralların Avantaj ve Dezavantajları

Mali Kural Türü	Avantajları	Dezavantajları
Bütçe Dengesi Kuralı	<ul style="list-style-type: none">-Açık ve işlevsel rehberlik-Sürdürülebilir borçlanma ile yakın bağlantılı-Kolay iletişim ve gözetim-Maliye politikasının kısa dönemdeki makroekonomik sonuçlarına yönelik, enflasyon ve ödemeler dengesi gibi değişkenleri de içeren, değerlendirmeler yapılabilmesini sağlar	<ul style="list-style-type: none">-Ekonomik istikrar sağlayıcı bir özelliği yoktur (konjonktür yanlısı olabilir)-Ortalama denge devletin kontrolü dışındaki gelişmelerden etkilenebilir (ör; ekonomik gerileme dönemlerinde)-Döngüsel olarak düzeltilmiş* (cyclically adjusted – CA) değişkenlerin gözlem ve uygulamalarında problemlere açık, hatta dönemsel olarak düzeltilmiş denge hedefi düzensiz olabilir
Yapısal Bütçe Dengesi Kuralı	<ul style="list-style-type: none">-Göreceli olarak açık bir rehberlik sağlar-Sürdürülebilir borçlanma ile yakın bağlantılı-Ekonomik istikrar sağlayıcıdır (ör; ekonomik şokları hesaba katar)-Bir defalık veya geçici faktörleri hesaba katar	<ul style="list-style-type: none">-Özellikle yapısal değişime uğrayan ülkeler için konjonktürün etkisinin düzeltilmesi karmaşıktır,-Bir defalık veya geçici faktörlerin, keyfi uygulamalarda kullanılmaması için önceden belirlenmiş olması gerekir.-Karmaşıklığı, iletişimi ve gözetimi zorlaştıran bir unsurdur.
Borç Kuralı	<ul style="list-style-type: none">-Sürdürülebilir borçlanma ile doğrudan bağlantı-Kolay iletişim ve gözetim-Mali disiplini sağlamaya yönelik	<ul style="list-style-type: none">-Borç oranı üzerine politika etkisi bakımından kısa dönemde açık, işlevsel bir rehber bulunmamaktadır, dolaylı ve kısıtlı bir etki söz konusudur.-Ekonomik istikrar sağlayıcı bir özelliği yoktur (konjonktür yanlısı olabilir)-Kural, geçici (eşik altı işlemler gibi) ölçütlerle sağlanabilir-Borçlanma rakamları devlet kontrolü dışındaki gelişmelerden etkilenebilir-Daha güçlü politik taahhütleri gerektirir
Harcama Kuralı	<ul style="list-style-type: none">-Açık ve işlevsel rehberlik-Ekonomik istikrar sağlayıcıdır-Devletin büyüklüğüne yön verir-Göreceli olarak iletişim ve gözetimi kolaydır-Hükümetin hesapverebilirliğini destekler	<ul style="list-style-type: none">-Gelir tarafına bir sınırlama koymadığından borç sürdürülebilirliği ile doğrudan bağlantılı değildir-Harcama tavanını tutturmak için harcamaların dağılımında istenmeyen bir değişime gidebilir, kural tarafından kapsanmayan harcamalara kayma olabilir
Gelir Kuralı	<ul style="list-style-type: none">-Devletin büyüklüğüne yön verir-Gelirler politikasını ve yönetimini geliştirebilir-Beklenmedik gelirlerin kullanımını sınırlayarak, Konjonktür yanlısı harcamaları önleyebilir	<ul style="list-style-type: none">-Harcama tarafına bir sınırlama koymadığından borç sürdürülebilirliği ile doğrudan bağlantılı değildir (beklenmedik gelirlerin kullanımını sınırlayan kurallar hariç)-Ekonomik istikrar sağlayıcı özelliğe sahip değildir (konjonktür yanlısı olabilir)

Kaynak: Andrea SCHAECHTER, Tidiane KINDA, Nina BUDINA, Anke WEBER, “Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation Rules. A New Dataset”, IMF WP/12/187, July, 2012, s.8, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>>, (30.11.2012); Daehang KIM, Miko SAITO, “A Rule-Based Medium-Term Fiscal Policy Framework for Tanzania”, IMF WP/09/244, 2009, s.10.

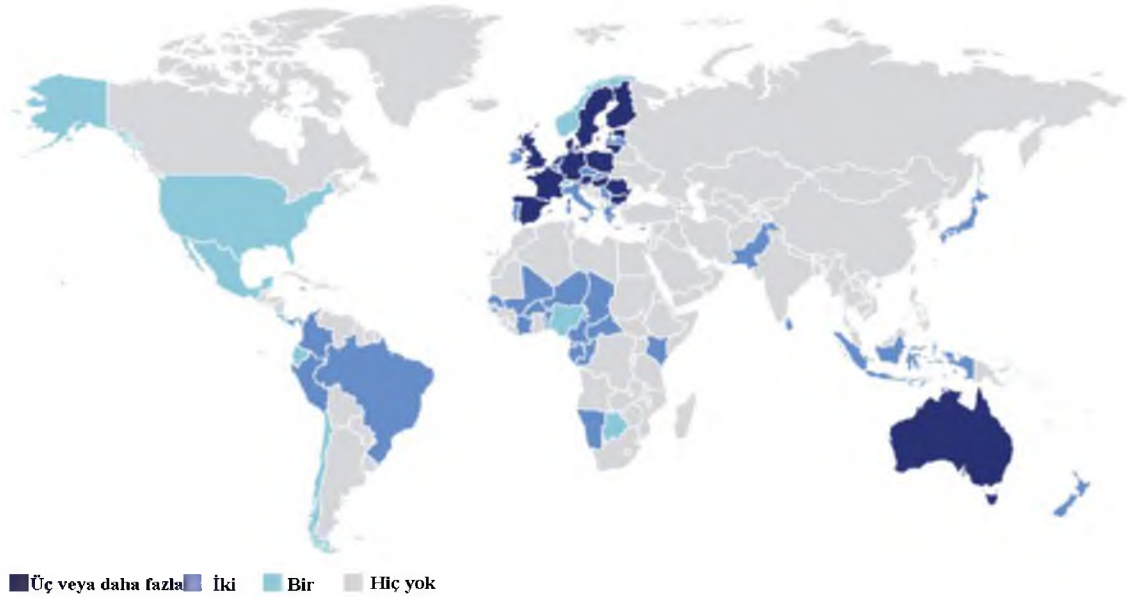
* Döngüsel olarak düzeltilmiş dengeler (cyclically adjusted balance – CABS), gelirler ve harcamaların dönemsel bileşenlerini mali dengelerden temizleyerek dönemsellik sorununu gidermek için kullanılır. Hesaplanması ve uygulaması zor olmakla birlikte, i) çıktı ve bütçe denge düzeylerinden ziyade değişimlere odaklanarak, ii) çıktı kompozisyonundaki değişimleri hesaba katarak ve iii) vergi ve harcama kurallarından kaynaklanan esneklik tahminlerini kullanarak doğrulukları artırılabilir. Döngüsel olarak düzeltilmiş dengeleri en iyi tahmin eden ülke Şili’dir.

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ KURAL UYGULAMALARINA YÖNELİK ÜLKE ÖRNEKLERİ

Mali kuralların temel amacı ihtiyari müdahaleyi ortadan kaldırarak maliye politikalarının yönetiminde disiplini ve güvenilirliği sağlamaktır. Mali ihtiyatlılığa sahip ülkeler kurallara ihtiyaç duymazlar. Bununla birlikte kurallar, yerel ve ulusal yönetim düzeylerinde basitlik, esneklik ve büyüme odaklılığı kapsayacak şekilde iyi tasarlanmaları halinde, uygulayıcı ülkelerde istikrar ve büyümeyi sağlayan faydalı bir çalışma çerçevesi sağlayabilir. Bu faydaların elde edilebilmesi için kurumsal altyapı ve dikkatli tasarımın desteğiyle uygulamaların şeffaf bir şekilde gerçekleşmesi gerekmektedir¹⁷¹. 1990 yılında mali kural uygulayan 5 ülke (Almanya, Endonezya, Japonya, Lüksemburg ve ABD) bulunmaktayken, 2012 yılına gelindiğinde bu sayı 76'ya yükselmiştir¹⁷².

Şekil 4: 2012 İtibariyle Ulusal ve Ulusüstü Mali Kurallara Sahip Ülkelerin Coğrafi Dağılımı



Kaynak: IMF, **Fiscal Rules Dataset 1985-2012**, 2012, <<http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/other/char.htm>> , (17.12.2012).

Bu bölümde mali kural uygulamalarına ilişkin ülke örneklerine yer verilecektir.

¹⁷¹ BİNAY, s.246.

¹⁷² SCHAECHTER vd., a.g.m., s.10.

I. KUZEY AMERİKADA MALİ KURALLAR

A. Amerika Birleşik Devletleri

1950 ve 1975 yılları arasında bütçe açıkları düşük seyretmekle birlikte, ABD'nin kamu borcunun GSYH'sına oranında sürekli bir azalış yaşanmıştır. Ancak 1975'te genişletilmiş yetki programları nedeniyle kamu harcamalarında hızlı bir artış gözlenmiştir¹⁷³.

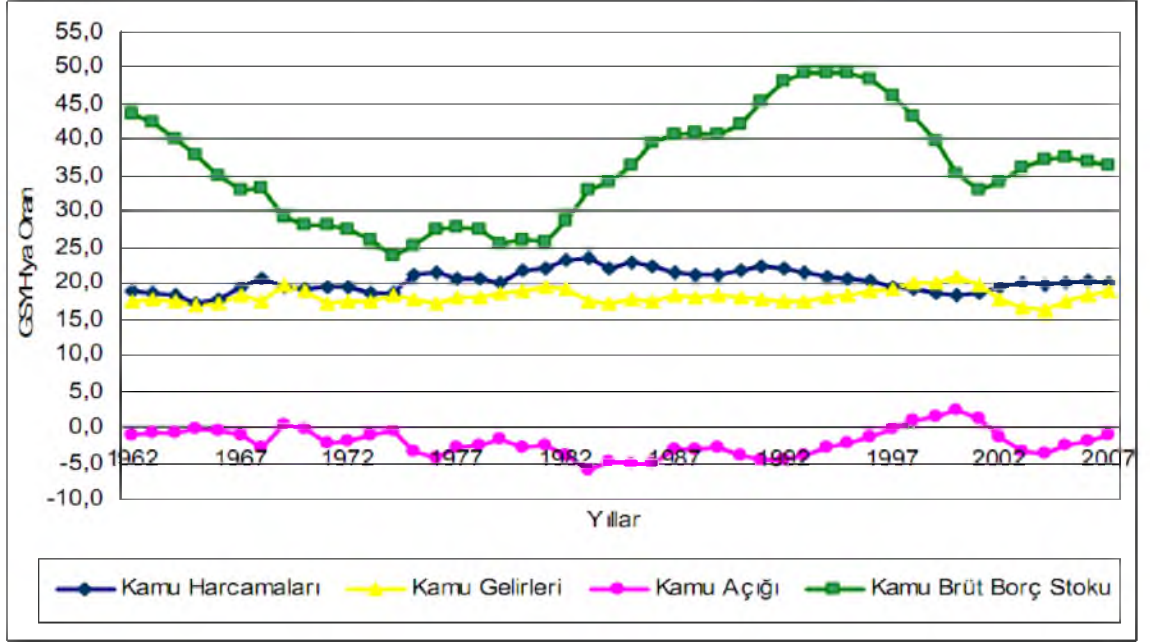
Bütçe açıklarını azaltmak için kuralların kullanılmasına yönelik ilk ciddi girişim, 1985'te iki cumhuriyetçi senatörün (Gramm ve Rudman) ve Demokrat Hollings'in önerdiği ünlü Gramm-Rudman-Hollings (GRH I) Kanunu, orijinal ismiyle "Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Kanunu" (Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act) olmakla birlikte¹⁷⁴, ABD'deki kural uygulamalarının daha eskilere dayandığı görülmektedir. Bu anlamda Federal Devlet'te brüt borçlanma tavanlarını sınırlamak için 1917'de çıkarılan Tahvil Kanunu, mali kural alanındaki ilk yasal düzenleme olarak kabul edilmektedir. Birinci Dünya Savaşı sırasında basitleştirici bir prosedür olarak kullanılan Tahvil Kanunu, her bireysel tahvil konusunun kongre tarafından onaylanmasını gerektirmekteydi. Tahvil Kanunu'ndan sonra bütçeleme sürecine daha fazla disiplin kazandırmak için Temsilciler Meclisi ve Senato Bütçe Komitelerini, kongre bütçe teklifinin kabulü ve uzlaşma prosedürünü kuran Bütçe Kanunu 1974 yılında yürürlüğe girmiştir. Bununla birlikte, söz konusu Kanunla, Yürütme Organının analitik kapasitesine benzer şekilde Kongreye de karşılaştırılabilir analitik kapasite sağlayan Kongre Bütçe Ofisi de kurulmuştur¹⁷⁵.

¹⁷³ Başlangıçta, yüksek enflasyon nedeniyle üst vergi dilimine geçen mükellefler sayesinde artan vergi gelirleriyle kısmen kapatılan bütçe açıkları, vergi hukukunda tanımlanan enflasyon indeksi, 1981'deki "Ekonomik Canlanma Vergisi" (Economic Recovery Tax) dahilindeki vergi indirimi, savunma harcamalarındaki artışlar ve olumsuz konjonktür nedeniyle kamu açıklarında önemli artışlar meydana gelmiştir. Bkz: Terasa DABAN, Enrica DETRAGIACHE, Gabriel Di BELLA, G. M. MILESI-FERRETTI, Steven SYMANSKY, **Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy and Spain**, IMF Occasional Paper 225, Washington DC, 2003, s.36.

¹⁷⁴ Taki FITI, "Discretion Versus Rules in Fiscal Policy", **Bulletin, Ministry of Finance Republic of Macedonia**, Skopje, September, 2005, s.94, <www.finance.gov.mk/files/u9/12_2005ang_web.pdf>, (31.03.2010).

¹⁷⁵ W. Richard PEACH, "The Evolution of Federal Budget and Fiscal Rules", 2001, s.229, içinde: **Fiscal Rules**, Bancad'italia Research Department Public Finance Workshop, February 2001.

Grafik 7: ABD Kamu Maliyesi Genel Görünümü (GSYH'ya Oran, Yüzde)



Kaynak: US, Congressional Budget Office, Historical Budget Data <www.cbo.gov>'dan aktaran; KAYA, a.g.t., s.51.

ABD'nin büyük bütçe açıkları, arz yanlı iktisat politikalarının uygulandığı Regan döneminde başlayan ve giderek artan ihtiyari maliye politikaları nedeniyle ortaya çıkmıştır. 1980'lerin başında artan bütçe açıkları 1983'te GSYH'nın %6,1'ine ulaşmış, daha sonra azalarak 1993'te GSYH'nın %4,7'sine gerilemiştir. 1993'ten sonra ise yoğun bir şekilde azalan bütçe açıkları 30 yıllık süreçte ilk defa bütçe fazlasına dönüşmüştür¹⁷⁶. 1985'te yürürlüğe giren GRH I Kanunu ile 1986'dan itibaren harcamaların kısılarak 1991 yılına gelindiğinde denk bütçeye ulaşılması hedeflenmiş, hedeflenen bütçe seviyelerine yıl içinde ulaşamayacağını anlaşıldığı durumda çoğu ihtiyari harcamalardan olmakla birlikte, bir kısım zorunlu programları da kapsayan otomatik harcama kesintisine gidilmesine karar verilmiştir¹⁷⁷. Ayrıca ABD'nin, 1970'lerde yaklaşık olarak %25 olan borç/GSYH oranı, 1990'ların başında %45 seviyelerine yükselmiştir¹⁷⁸.

¹⁷⁶ O. BLANCHARD, D. COHEN, **Macroeconomie**, Pearson Education, Paris, 2002, s.509'dan aktaran; FITI, a.g.m., s.94.

¹⁷⁷ The Congress of the United States Congressional Budget Office, **Reducing The Deficit: Spending And Revenue Options**, A Report to the Senate and House Committees on the Budget, february, 1993, s.3, <<http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/75xx/doc7529/93doc08.pdf>>, (11.10.2011).

¹⁷⁸ DABAN vd., s.36.

Konulan hedeflere ulaşılamaması nedeniyle 1987’de, GRH I ile belirlenen bütçe hedeflerini 1993’e öteleyen GRH II olarak da ifade edilen Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Yenileme Kanunu (The Balanced Budget and Emergency Deficit Control/Reaffirmation Act) kabul edilmiştir.

GRH yasasının başarısız olmasının başlıca nedenlerinden biri, hedeflerin fiili açıklara yönelik olarak değil de sadece bütçede tasarlanan açıklara göre belirlenmesidir. Harcamaları olduğundan küçük, gelirleri ise olduğundan büyük göstererek ve aşırı iyimser ekonomik performans tahminleri yapılarak, fiili açıklar her yıl limitler üzerinde gerçekleşirken, tahmini bütçe rakamları kolayca hedeflerle örtüşebilirdi¹⁷⁹. Bir başka neden, bütçe üzerinde el çabukluğuna sahip yasa koyucuların bütçe dışı kalemlere yönelmeleri ve mali harcama dönemlerini yeniden düzenlemeleridir. Örneğin, 1986’da Kongre GRH yasası yürürlüğe konmadan önce yer alsın diye 680 milyon dolar tutarında bir avans ödeme kararı almışlar, fakat bu avans ödemesi ilave borçlanma maliyeti ile sonuçlanmıştır¹⁸⁰.

İstenilen hedeflere ulaşılamaması nedeniyle, 1990 yılında önemli bir açık azaltma paketinin parçası olarak, Kongre tarafından Bütçe Uygulama Kanunu’nu (Budget Enforcement Act-BEA) yürürlüğe sokulmuştur. Bu kanunla, bütçe açıkları yerine harcama tavanı veya üst limitleri dikkate alınmaya başlanmış, 1990-1995 dönemi için isteğe bağlı harcamalarda yıllık tavan uygulaması ile birlikte sosyal güvenlik hariç diğer harcamaların parlamentoda görüşülmesinde “pay as you go¹⁸¹” sistemi uygulamaya konulmuştur. 1990-1995 dönemi için uygulanması düşünülen ve aynı zamanda temel bütçe tahminlerinin nasıl yapılması gerektiğine ilişkin tüzükleri de belirleyen yasa, daha sonra 1993 tarihli Omnibus Bütçe Uzlaştırma Yasası (Omnibus Budget Reconciliation Act) ile revize edilerek 1998 yılına kadar genişletilmiştir¹⁸².

¹⁷⁹ KENNEDY vd., s.242.

¹⁸⁰ Aaron WILDAWSKY, **The New Politics of the Budgetary Process**, Second Edition, Harper Collins Publishers, New York, 1992, s.244’ten aktaran: Marion G. WROBEL, “Fiscal Rules for the Control of Government”, November 1993, s.7, <http://publications.gc.ca/collections/collection_2008/lop-bdp/bp/bp358-e.pdf>, (11.10.2011).

¹⁸¹ PAYGO olarak da ifade edilen sistem, bütçe prosedürüne ilişkin kurallardan biridir ve parlamentodaki görüşmelerde herhangi bir harcama artış önerisi, bir başka harcama kesintisi veya gelir artışı öngörülürse verilebilmektedir.

¹⁸² Kennedy vd., s.242.

Tablo 7: ABD Bütçe Açığı Limitleri (Milyar Dolar)

Mali yıl	GRHI → {GRHII}	BEAI {BEAII}	Gerçekleşen
1986	172 → {-}	→ {-}	221
1987	144 → {-}	→ {-}	150
1988	108 → {144}	→ {-}	155
1989	72 → {136}	→ {-}	153
1990	36 → {100}	→ {-}	220
1991	0 → {64}	→ {-}	270
1992	→ {28}	360 → {-}	290
1993	→ {0}	292 → {-}	327
1994		162 → {345}	203
1995		122 → {354}	193

Kaynak: WROBEL, a.g.m., s.9. <http://publications.gc.ca/collections/collection_2008/lop-bdp/bp/bp358-e.pdf>, (11.10.2011).**Not:** { } içindeki veriler, söz konusu kanunların değiştirilen yapılarındaki revize hedefleri ifade etmektedir.

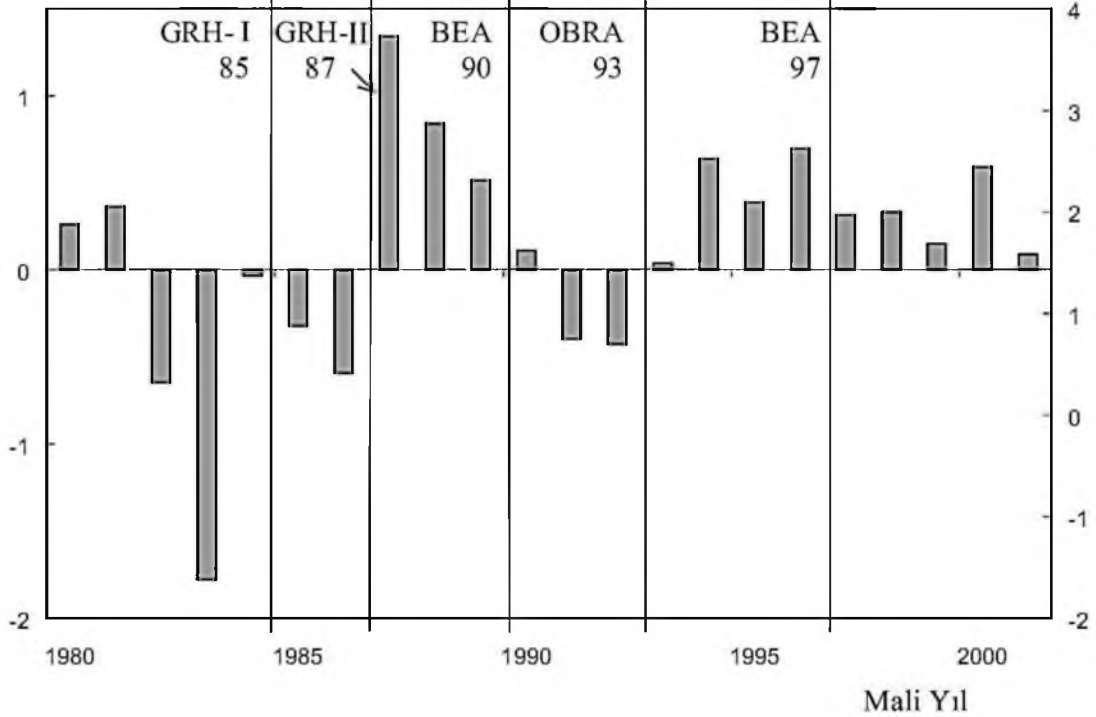
1990 Bütçe Uygulama Kanunu'nda belirlenen ihtiyari harcama tavanlarını ve PAYGO sistemini 2002 yılına uzatan yeni Bütçe Uygulama Kanunu 1997'de yürürlüğe girmiştir. 1997 ve 1999 yılları arasında yeniden ihtiyari harcama kategorilerinin alt başlıkları olan savunma ve savunma dışı harcamalara ilişkin ayrı tavanlar belirlenmiş¹⁸³, harcama tavanları, bu dönemde gelişen bütçe fazlaları nedeniyle 2010 yılına kadar yükseltilmiş ve genişletilmiştir¹⁸⁴. Aşağıdaki grafikte, Kongre Bütçe Ofisi'nin 1980-2000 yılları için yaptığı hesaplamalar ışığında, birincil yapısal dengedeki değişimler GSYH'nın yüzdesi olarak verilmektedir. Grafikte, 1980-2000 dönemindeki temel mali kural hedeflerine ne derece ulaşıldığı görülmektedir. Bir mali kuralın yürürlüğe konması demek her zaman için daraltıcı maliye politikasını değiştirmekle ilgili değildir. Örneğin 1990 yılı Bütçe Uygulama kanunu, açık azaltma paketi olan 1993 yılı Omnibus Bütçe Uzlaştırma Kanunu'na kadar genişletici maliye politikası uygulanmıştır. Bunun iki ana nedeni vardır. Birincisi, 1990 yılı bütçe uygulama kanunu 1990-95 dönemi için ihtiyari harcama tavanları belirlerken, 1991 mali yılı için belirlenen tavan, ihtiyari harcamalarda %6,6'lık bir artışa izin vermiştir ki bu GRH I ve II'nin yürürlükte olduğu önceki beş yıl için belirlenen %3,8'lik yıllık büyüme hedefinin oldukça üzerinde gerçekleşmiştir. İkincisi, 1980'lerin sonu 1990'ların başında federal sağlık hizmetlerinde, hizmet kullanımındaki ve fiyatlardaki hızlı yükselişlerden dolayı gözlenen aşırı büyümedir. 1993 yılında çıkarılan Omnibus Bütçe Uzlaştırma Kanunu, belirgin bir takım vergi

¹⁸³ PEACH, a.g.m., s.232.

¹⁸⁴ KENNEDY vd., s.243.

artışlarıyla birlikte sözkonusu sağlık hizmetlerinin büyümesini kontrol etme noktasında, maliye politikasını daraltıcı konuma getirmekte daha başarılı olmuştur¹⁸⁵.

Grafik 8: ABD Birincil Dengedeki Değişim (GSYH yüzdesi olarak)



Kaynak: Peach, a.g.m., s.233.

2010 yılında, bütçe açıklarını arttırmamak için gereken yeni doğrudan harcama ve gelir kanunu ile yeni bir bütçe uygulama mekanizması belirlenmiştir. Bu düzenlemeyle doğrudan harcama ve gelir kanunu üzerindeki bütçe etkileri beş ile on yıllık süreleri kapsayan PAYGO puan tablolarına taşınmıştır. Sözkonusu kanuna göre bir kongre döneminde puan kartlarının net açık göstermesi durumunda, bütçe açığına denk olacak şekilde bazı programlarda geniş kapsamlı kesintiler, Başkan tarafından çıkarılan ve “haciz emri” (sequestration order) olarak bilinen talimatla yapılması karara bağlanmıştır¹⁸⁶.

¹⁸⁵ PEACH, a.g.m., s.233-234.

¹⁸⁶ Budget Process, s.191, <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-HPRACTICE-112/pdf/GPO-HPRACTICE-108-8.pdf>>, (03.06.2012).

Tablo 8 - ABD’de Uygulanan Mali Kurallar (özet)

Dönem	Kuralın adı/ dayanağı	Kuralın türü	Açıklama
1986 – 1991	GRH – I	Nominal açık hedefleri belirlenmiştir.	Sistem 1987 yılında alınan Anayasa Mahkemesi kararı nedeniyle revize edilmiştir.
1987 – 1993	GRH – II	Nominal açık hedefleri belirlenmiştir.	1991 yılında uygulamaya konulan Bütçe Uygulama Yasasıyla GRH sistemi kanunen yürürlükte olmasına rağmen uygulanabilirliğini kaybetmiştir.
1991 – 1993	Bütçe Uygulama Kanunu	İhtiyari harcamaların tamamına ilişkin ayrı ayrı tavanlar belirlenmiştir.	1993 yılından sonra sistem revize edilmiştir.
1994 – 1998	Bütçe Uygulama Kanunu	İhtiyari harcamalar toplamına ilişkin tek bir tavan belirlenmiştir.	1997 yılında sistem revize edilmiş, Kanunun yürürlüğü uzatılmıştır.
1997 – 1999	Bütçe Uygulama Kanunu	İhtiyari harcama kategorilerinin tamamına ilişkin ayrı ayrı tavanlar belirlenmiştir.	1999 yılında sistem revize edilmiş, Kanunun yürürlüğü uzatılmıştır.
1999 – 2002	Bütçe Uygulama Kanunu	İhtiyari harcamalar toplamına ilişkin tek bir tavan belirlenmiştir.	2002 yılından 2011’e kadar ABD’de herhangi bir mali kural uygulaması bulunmamaktadır.
2011	Harcama Kuralı	İhtiyari harcamalara sınırlama getirilmiştir.	On yıl içerisinde 900 milyar \$’lık tasarruf sağlanması hedeflenmektedir.

Kaynak: KAYA, a.g.t., s.57. Not: 2002 sonrası güncellenmiştir.

2002 yılına kadar ABD’de mali kurallar yoğun bir şekilde uygulanmıştır. Alternatif yöntemlerin de gelişmesiyle karmaşıklaşan kural uygulamaları, bazı dönemlerde kolaylıkla bertaraf edilmiştir¹⁸⁷.

ABD’de eyaletler düzeyinde de mali kurallar uygulanmaktadır. Hemen hemen tüm eyaletlerin bütçe süreçlerinde birtakım açık veya kapalı sınırlandırmalar bulunmaktadır. Bütçenin gelirler veya harcama artışı, genel denge gibi farklı kısımları üzerinde açık sınırlamalar; bütçenin önerilmesi, düzenlenmesi veya onaylanması gibi aşamaları içeren bütçe süreci üzerinde ise kapalı sınırlamalar söz konusudur. Genel bütçe dengesine uygulanan sınırlamalar ise hem kamuoyunda hem de akademik literatürde en çok dikkatleri çeken sınırlamalardır¹⁸⁸.

ABD’deki hemen hemen bütün eyaletlerde yıllık bazda bütçenin denliğini zorunlu kılan hukuki düzenlemeler vardır. Avrupa’daki mali kurallardan farklı olmakla birlikte, sözkonusu bütçe denliğinin de benzer tarafları bulunmaktadır. İyi zamanlarda

¹⁸⁷ PEACH, a.g.m., s.232.

¹⁸⁸ FATAS ve MIHOV(2006), a.g.m., s.105.

kurallara uyum göstermek, gelirin fazla olması nedeniyle oldukça kolay olmaktadır. Ancak, gerileme dönemlerinde bütçeyi dengede tutmak, yükseliş dönemlerinde kayda değer bütçe fazlaları olmaması durumunda konjonktür yanlısı vergi artış ve/veya harcama kesintilerini gerektirebilir. Bu sorunu ortadan kaldırabilmek için 1970'lerin sonlarından itibaren ABD eyaletlerinde "Kara Gün Fonları" (Rainy Day Fund – RDF) kullanılmaktadır. Bu fonların mantığı, kötü zamanlarda harcamak için iyi zamanlarda paranın tasarrufu ve biriktirilmesidir. Bu sayede eyaletler, vergileri arttırmak ve/veya harcamaları kısmak zorunda kalmadan, bütçe dengesi koşuluna bağlı kalabilmektedir¹⁸⁹. Eyaletler düzeyinde, tasarruf etme mantığına dayanarak uygulanan bu sistem de bir çeşit mali kural hükmündedir.

ABD'de mali kural uygulamaları ve buna bağlı yasal düzenlemeler oldukça eski dönemlere kadar gitmekle birlikte yaşanan ekonomik gelişmelere bağlı olarak özellikle 1980'li yıllarda hızlı bir gelişim göstermiştir¹⁹⁰.

Amerika Birleşik Devletleri'nde hem eyaletler düzeyinde, hem de federal devlet düzeyinde denk bütçe kuralı, anayasal veya yasal hükme dayandırılarak uygulanmakta ya da uygulanması için öneriler geliştirilmektedir. Tüm bu uygulamalara rağmen, denk bütçe kuralının katı kural olarak tanımlanması, bütçe açıkları gibi mali sonuçları zaman zaman olumsuz yönde etkilemektedir¹⁹¹.

B. Kanada

Son 30 yılda Kanada'da federal ve taşra idarelerindeki bütçe reformları, gelir artırımından daha çok harcamaların kısılmasına dayanmaktadır. Yapılan düzenlemelerin üçte ikisi harcamaların kısılmasına yönelik olarak tasarlanmış ve borç/GSYH oranının azaltılmasına yönelik önemli azalışlar, idarelerin birincil bütçe fazla verdiklerinde

¹⁸⁹Fabrizio BALASSONE, Daniele FRANCO, Stefani ZOTTERI, "Rainy Day Funds: Can They Make a Difference in Europe?", **The Role Of Fiscal Rules And Institutions In Shaping Budgetary Outcomes**, (Edt: J. Ayuso-i-Casals; S. Deroose; E. Flores; L. Moulin), European Economy, Economic Papers, No:275, April, 2007, s.172, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication9487_en.pdf>, (03.11.0212).

¹⁹⁰ Kübra ŞEN, "Mali Kural, Bazı Uluslararası ve Türkiye İncelemesi", **Bütçe Dünyası Dergisi**, 2010/2, S:34, s.37.

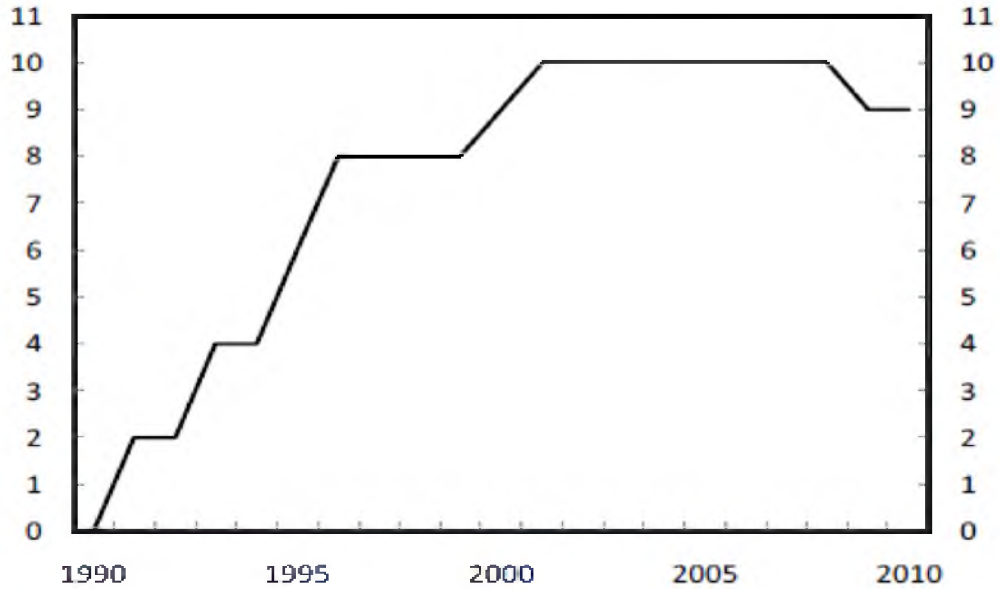
¹⁹¹ GÜNAY, a.g.e., s.164.

ortaya çıkmıştır¹⁹². Orta vadede bütçe dengesini gözeten pek çok Kanada yerel idaresi bu amaç doğrultusunda mali kurallara yönelmişlerdir.

1980'lerde Kanada federal hükümet borçları GSYH'nın %35-40'ı civarında dalgalanmış, fakat 1990'ların başında ekonomik büyümede yaşanan gerileme bütçe açıklarında dramatik artışlara neden olmuş ve 1993'te bütçe açıklarının GSYH'ya oranı %6'ya ulaşmış ve 1994'te borç oranı GSYH'nın %70'i olarak gerçekleşmiştir¹⁹³.

1990'da önce hiçbir yerel yönetim seviyesinde mali kural uygulanmayan Kanada'da, 1990'ların ortasına doğru sekiz yerel yönetimde mali kural uygulanmaya başlanmıştır¹⁹⁴. 1990'lardan sonra denk bütçe kanunları Kanada'da hızlı bir şekilde ilgi odağı olmuş. Bu anlamda daha önce de ifade ettiğimiz gibi Kanada'da 1991 yılında kabul edilen Federal Harcama Kontrol Kanunu ile 1996 yılına kadar bütün kamu harcamaları için bir sınırlama getirilmesi amaçlanmıştır.

Grafik 9: Mali Kural Kullanan Kanada Yerel Yönetim Birimi Sayısı



Kaynak: PBO Canadian Fiscal Rule Database 2010.

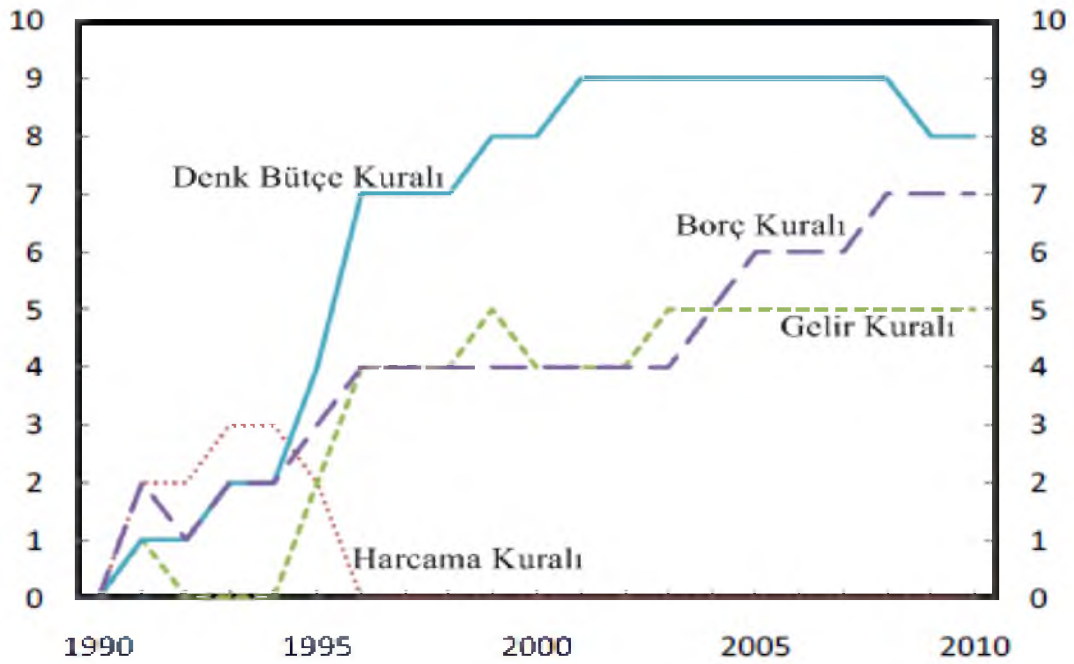
¹⁹² Stephen TAPP, "Canadian Experiences with Fiscal Consolidations and Fiscal Rules", **Office of the Parliamentary Budget Officer**, Ottawa, Canada, October, 2010, s.ii, <http://www.parl.gc.ca/pbo-dpb/documents/Fiscal_Rules_Oct_2010.pdf>, (26.11.2011).

¹⁹³ DABAN vd., s.28.

¹⁹⁴ TAPP, a.g.m., s.5.

Mali sınırlama ve açık azaltımı 1990’larda Kanada’nın her yönetim seviyesinde coğrafi ya da siyasi işbirliğine bakılmaksızın kuvvetli bir düşünce haline gelmiştir¹⁹⁵. Aşağıdaki grafikte de görüldüğü gibi, Kanada’da uygulanan ilk nesil mali kurallar harcamalar üzerine yoğunlaşmıştır. 1990’ların ortalarına gelindiğinde ise ikinci nesil kurallar olarak açık azaltıcı kuralların harcama sınırlamaları getiren kurallar ile değiştirildiği görülmektedir.

Grafik10: Kanada’da Uygulanan Mali Kuralların Zaman ve Tür Olarak Dağılımı



Kaynak: PBO Canadian Fiscal Rule Database 2010.

Hali hazırdaki üçüncü nesil mali kurallar ise bazı gelir kurallarıyla birlikte denk bütçe ve borç yönetimine yönelik bir kombinasyonunun kullanıldığı görülmektedir¹⁹⁶.

İşsizlik Sigortası Kanunu gibi kendi kendini finanse eden harcamalar dışındaki bütün harcama programlarını kapsayan Federal Harcama Kontrol Kanunu, federal düzeyde program harcamalarına 1991-92’den 1995-96’ya kadar sınırlamalar getirmiştir¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Lisa C. PHILIPPS, “The Rise of Balanced Budget Laws in Canada: Legislating Fiscal (IR) Responsibility”, *Osgoode Hall Law Journal*, Vol.34, No:4, 1996, s.682.

¹⁹⁶ TAPP, a.g.m., s.5

¹⁹⁷ KENNEDY, vd., s.247.

Kanada denk bütçe kanunlarının birbirinden tamamen farklı olan detayları, yinelenen çeşitli politika unsurları veya temaları altında gruplandırılabilir. Farklı dizilimlerle her bir kanun; (1) harcama kontrolü, (2) açık kontrolü, (3) yaptırım, (4) borç yönetimi, (5) vergi sınırlaması, (6) finansal bildirim, (7) sağlama unsurlarından birini ya da birkaçını ifade edebilir¹⁹⁸.

Kanada'da mali kuralların geçmişine bakıldığında federal hükümet, Alberta, Saskatchewan, Yukon da olduğu gibi çoğunlukla kurallara uyularak iyi sonuçlar elde edilmiştir. Bazıları da (Manitoba, Quebec, New Brunswick ve Nova Scotia, Northwest Territories) diğerlerinin tecrübelerini harmanlayarak mali kurallarını başarıyla uygulamışlardır. Bazıları (Ontario ve British Columbia) ise sürekli ihlal edilen çeşitli kuralları denemişlerdir¹⁹⁹.

Kanada'da bütçe dengesini iyileştirmeye yönelik olarak yapılan reformların yarısında mali kurallar kullanılmıştır. Bu çalışmalarda denk bütçe kuralları konsolidasyonu tetikleme ya da mali kazanımları sabitlemek için etkili olmuş olabilir²⁰⁰.

II. GÜNEY AMERİKA ÜLKELERİNDE MALİ KURALLAR

A. Brezilya

Geride kalan on yılda Brezilya devleti düşük enflasyon ve mali kuralların kullanımıyla harcamaları kontrol altına alarak ve mali şeffaflığı sağlayarak mali disiplini başarılı bir şekilde yeniden sağlamıştır²⁰¹. Brezilyadaki mali kurallar temel olarak iki ayak üzerine inşa edilmiştir; yerel yönetimler düzeyinde borç sözleşmesi ve Mali Sorumluluk Yasası²⁰².

Brezilya'da kullanılan mali kurallar olarak 1995 yılında personel harcamalarına sınırlama getirmek üzere uygulamaya konulan 82 sayılı kanun ve 1997-98 yılları arasında Ulusal Hazine tarafından desteklenen yerel idareler borç yeniden yapılandırma

¹⁹⁸ Bkz; PHILIPPS, a.g.m., s. 692-708.

¹⁹⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz; TAPP, a.g.m., s.24-25.

²⁰⁰ TAPP, a.g.m., s.8.

²⁰¹ Theo THOMAS, Cem DENER, J. KIZITO, T. VELLOSO, **Brazil Federal Public Financial Management Performance**, Based on the PEFA Methodology, December, 2009, s.5, <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILEXTN/Resources/Brazil_PublicManagement_English.pdf>, (22.08.2011).

²⁰² Eduardo R. GUARDIA, "Brazilian Experience With Fiscal Rules", **Workshop on Fiscal Rules**, Ankara, December, 2008, <http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine%20Web/Konferans%20ve%20Seminerler/3.session_second%20pres_Guardia.pdf>, (07.06.2011).

programları olduğu kabul edilmektedir. Bununla birlikte daha kapsamlı olarak 2000 yılında yürürlüğe konulan Mali Sorumluluk Yasası hâlihazırdaki mali kural uygulamalarının yasal dayanağını oluşturmaktadır²⁰³.

1995 yılında kabul edilen kanun ile Brezilya’da, yerel idarelerin harcamalarında tasarruf sağlayabilmek için yerel idarelerdeki personel harcamalarının net cari gelirlerinin %60’ını geçmemesi karara bağlanmıştır. Bununla birlikte, bu tavan korunmak kaydıyla personel harcamalarının kapsamı genişleten 96 sayılı Tamamlayıcı Kanun, 1999’de yürürlüğe konulmuştur.

1997-98 yılları arasında Ulusal Hazine tarafından desteklenen yerel idareler borç yeniden yapılandırma programları ise Ulusal Hazine ile eyaletler arasında 1997’de imzalanan borç yeniden yapılandırma anlaşması ile tüm eyaletler için mali ayarlama programını gerekli kılmıştır, ayrıca her mali programın Senato tarafından onaylanması zorunluluğu getirilmiştir.

Borç yeniden yapılandırma programları çerçevesinde belirlenen toplam gelir, faiz dışı fazla, personel harcamaları, yatırımlar, özelleştirme ve yönetim reformlarından oluşan altı yıllık hedef, Ulusal Hazine tarafından sürekli izlenmekte ve revize edilmektedir. Bununla birlikte bütün eyaletler tarafından aylık net gelirlerin yüzde 13’ü civarında bir tutarın borçlarına karşılık ödenmesi taahhüt edilmiştir. Herhangi bir eyaletin belirtilen oranda ödeme yapmaması durumunda, Ulusal Hazine ödeme yapılamayan tutar kadar sözkonusu eyalete yapılan transferi kesme yetkisine sahiptir. Bu mekanizma 1997’den beri oldukça etkin bir şekilde işlemekte, eyaletlerce ödenmeyen taksit bulunmamaktadır²⁰⁴.

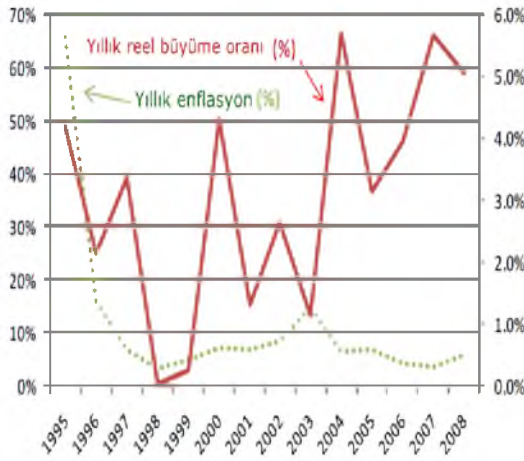
Brezilya’da 2000 yılı Mayıs ayında uygulamaya konulan Mali Sorumluluk Yasası ile bütçe planlaması, icrası ve her yönetim kademesi için raporlama yapılmasına yönelik genel bir çerçeve çizilmiş, kamu maliyesinin yapısal düzenlemelerinin sürdürülmesi ve kamu borcunun sınırlandırılması amaçlanmıştır. Sözkonusu yasa seçilmiş mali göstergeler (net borçlanma, personel harcamaları, gelirler gibi) üzerine konulan hedefler ve sınırlamalar, hedeflerden sapma olması durumunda düzeltici kurumsal mekanizmalar ve hedeflerden sapılması durumunda kurumsal yaptırımlardan

²⁰³ Bkz: Luiz de MELLO, “Fiscal Responsibility Legislation And Fiscal Adjustment: The Case Of Brazilian Local Governments”, **World Bank Policy Research WP 3812**, January 2006 s.6-9.

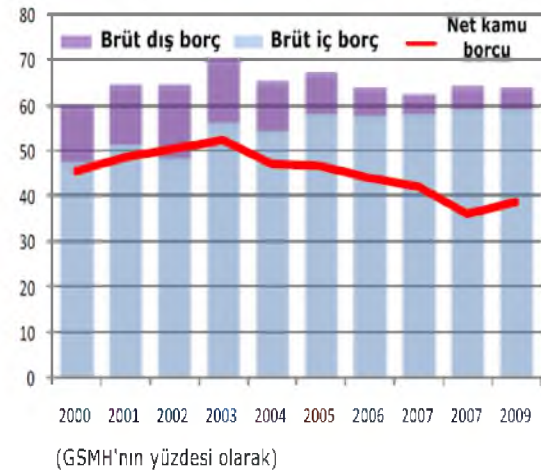
²⁰⁴ Daniel SONDER, Eduardo R. GUARDIA, “Fiscal Adjustment and Federalism in Brazil”, **Conference on Fiscal Policy in India**, New Delhi, January, 2004, s.20, <<http://www.perjacobsson.org/external/np/seminars/eng/2004/fiscal/pdf/guardia.pdf>>, (07.06.2011).

oluşan üç tip mali kuralı içermektedir²⁰⁵. Aşağıdaki grafiklerde yasanın yürürlüğe girmesinden sonra Brezilya'daki büyüme, enflasyon ve borç seviyelerindeki değişim görülmektedir.

Grafik 11: Brezilya Yıllık Büyüme ve Enflasyon Oranı Değişimi



Grafik 12: Brezilya Yıllık Borç Düzeyi Değişimi



Kaynak: THOMAS v.d., s.13.

Brezilya'da mevcut mali düzenlemelerin temel taşı olan Mali Sorumluluk Yasası, yönetimin her kademesi için kamu borç stoklarının azalan bir trende girmesine neden olmuş, konsolide borç, tahvil ihracı ve personel harcamaları üzerine sınırlamalar koymuş ve yüksek düzeyde bir mali raporlama ve şeffaflık gerektirmiştir. Enflasyon hedeflemesi ve makroekonomiyi dengelemek ve dışsal şoklara karşı daha çabuk tepki vermesini sağlamak için esnek kambiyo kur rejimleriyle kombine edilmiştir. Sürdürülebilir ve geniş tabanlı ekonomik büyüme, iyi belirlenmiş sosyal programlarla birlikte yoksulluk oranlarında ve gelir eşitsizliklerinde keskin azalışlara neden olmuştur²⁰⁶.

1999 yılından beri gerçekleştirilmekte olan güçlü mali düzenlemeler, 1998 yılında GSYH'nın %0,2'si düzeyindeki birincil açığın, 2008 yılı itibariyle %4'ün üzerinde bir fazlaya dönüşmesine neden olmuştur. Halen, hükümet ve diğer kamu kaynaklarının kullanımına yönelik makul bir güvence sağlayan güçlü bir kamu finansal

²⁰⁵ Ilan GOLDFAJN, Eduardo R. GUARDIA, **Fiscal Rules and Debt Sustainability in Brazil**, Banco Central do Brasil Technical Notes, Number 39, July, 2003, s.19, <<http://www.bcb.gov.br/pec/notastecnicas/ingl/2003nt39RegraFiscSustentDivBrasili.pdf>>, (07.06.2011).

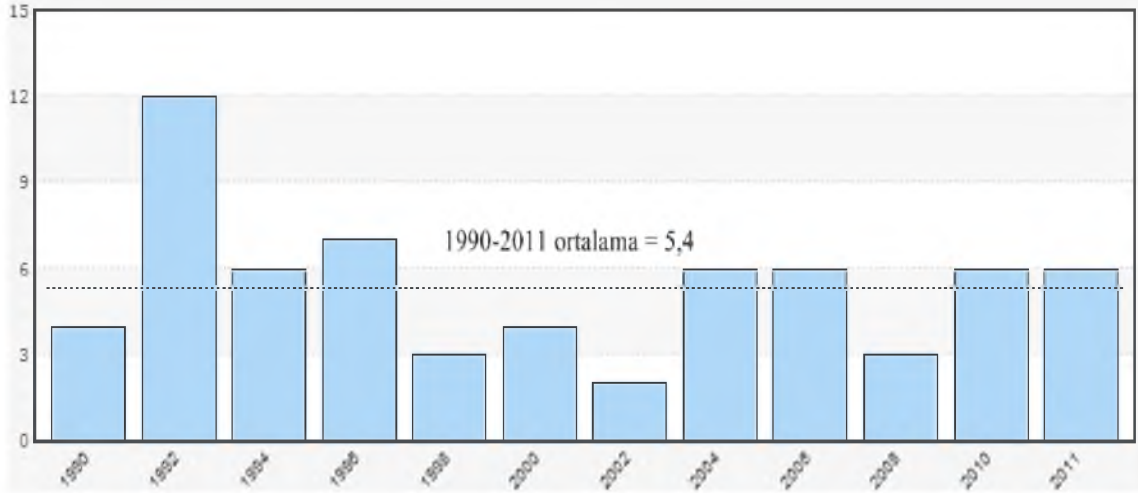
²⁰⁶ THOMAS v.d., s.13.

yönetim sistemiyle desteklenen, yüksek düzeyde bir şeffaflık bulunmaktadır. Bu süre zarfında da hükümet içsel ve dışsal kontrol ve uyum yapılanmasını güçlendirmeye devam etmiştir. Ayrıca federal düzeyde hükümet performansının denetimi konusunda da önemli ilerlemeler sağlamıştır²⁰⁷.

B. Şili

Şili, başlangıcı 1970'lere dayanan mali reform çalışmalarının getirisi olarak, 1990-2011 döneminde yıllık ortalama %5,4 büyüme oranını yakalamış bir Latin Amerika ülkesidir. Aşağıdaki grafikte Şili GSYH'nın değişimi görülmektedir.

Grafik 13: Şili GSYH'nın Artışı (yıllık %)



Kaynak: Dünya Bankası.

Makroekonomik istikrarı ve büyümeyi hedef alan ve 1970'lerde başlayan çeşitli alanlarda derin ve geniş çaplı reformlar, yurtiçi finansal piyasaların ve ticaretin serbestleştirilmesi, sermaye piyasalarının gelişmesi, kamu sektörünün yeniden yapılandırılması, özelleştirme, sosyal güvenlik sistemi ve işgücü piyasalarını kapsayarak çoğunlukla kademeli olarak gerçekleştirilmiştir²⁰⁸.

2001 yılında Şili'de uygulamaya konulan maliye politikası merkezi yönetim bütçe dengesi üzerine geliştirilmiştir. Konjonktürel politikalardan kaçınıp, gelir temelli

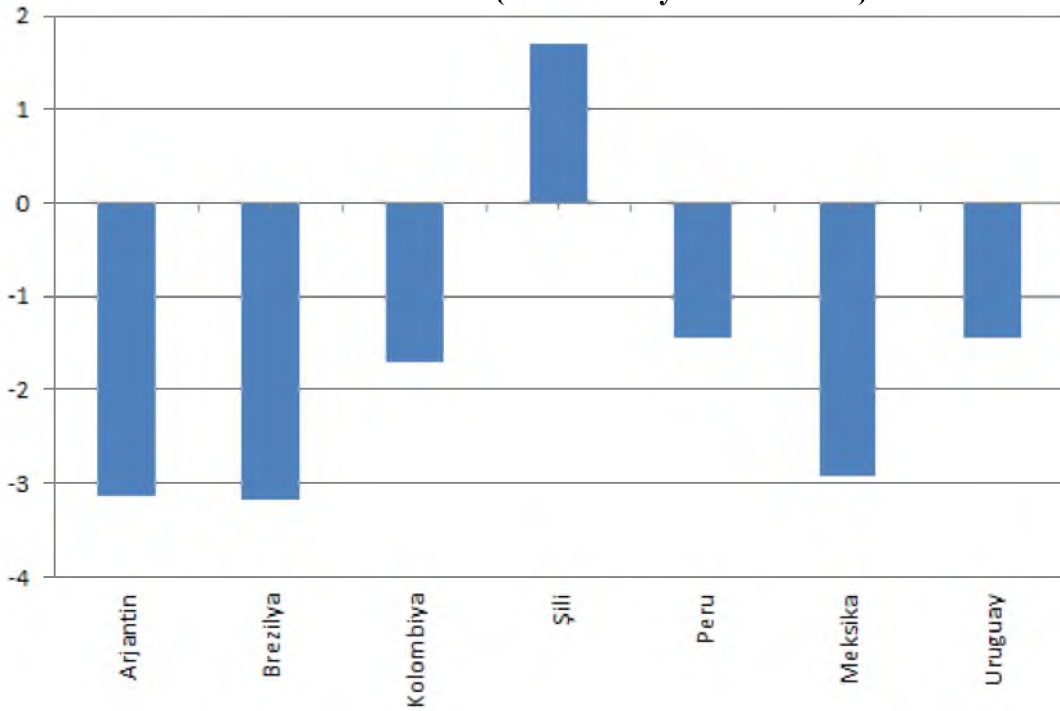
²⁰⁷ THOMAS vd., a.g.r., s.5.

²⁰⁸ Klaus SCHMIDT-HEBBEL, "Chile's Growth and Development: Leadership, Policy-Making Process, Policies, and Results", **Central Bank of Chile Working Papers**, No:507, 2008, s.15, <<http://www.bcentral.cl/eng/studies/working-papers/pdf/dtbc507.pdf>>, (11.09.2011).

otomatik stabilizatörlerin tam olarak çalışmasına izin veren uzun dönemli maliye politikası çerçevesi benimsenmiştir. Yapısal denge kuralı altında hükümet harcamaları yapısal gelirlerle²⁰⁹ uyumlu olarak önceden bütçelenmiştir.

Başlangıçta yasal bir çerçevesi olmayan kural, 2006 yılında Mali Sorumluluk Yasası dahilinde hukuki zemin kazanmıştır ve merkezi hükümet yapısal bütçe dengesinin her yıl GSYH'nın yüzde 1'i oranında fazla vermesini karara bağlamıştır²¹⁰. 2008 yılında bu hedef GSYH'nın yüzde 0,5'ine çekilmiş ve küresel finansal kriz bağlamında da 2009 yılında yüzde 0 olarak güncellenmiştir²¹¹. Geçtiğimiz yirmi yıllık süreçte Şili'nin, durgunluk ve finansal krizlerle mücadele eden diğer Latin Amerika ülkelerine göre çok daha yüksek bir ekonomik performans sağladığı aşağıdaki grafikten görülebilmektedir.

Grafik 14: Şili ve diğer Latin Amerika Ülkelerinde Kamu Sektörü Dengesi 1990-2011 Ortalaması (GSYH'nın yüzdesi olarak)



Kaynak: Dünya Bankası.

²⁰⁹ Yapısal gelirler i) ekonomi tam kapasite çalışması halinde, ii) Şili'nin temel ihraç malları olan bakır ve molibden fiyatları uzun dönem düzeyinde ise ve iii) biriken finansal varlıklar uzun dönem faiz oranlarıyla uyumluysa elde edilecek olan gelirleri kapsamaktadır. Bkz: COTTARELLI, a.g.m., s.41.

²¹⁰ Aytül GANİOĞLU, "Şili Ekonomisi'nin Başarılı Büyüme Performansı ve Kalkınması: Kurumsal Yapı ve Ekonomi Politikaları (1975-2009)", **TİSK AKADEMİ**, 2010/1, s.150.

²¹¹ COTTARELLI, a.g.m., s.41.

Diğer Latin Amerika ülkeleriyle kıyaslandığında Şili, kamu mali dengesi en yüksek fazla veren ülke konumundadır.

Yürürlüğe sokulan Mali Sorumluluk Yasası, mali kuralların faydalarına ilişkin yaygın kanıyı yansıtarak, yapısal denge ve maliye politikalarının kurumsallaşmasındaki kilit noktalar olarak ileriye doğru atılmış bir adımı temsil etmektedir²¹².

C. Peru

Peru ekonomisi 2002 yılından beri elde ettiği yüksek büyüme hızlarıyla Latin Amerika'nın en iyi performans gösteren ülkeleri arasında yer almaktadır. 1990 yılında iktidara gelen Alberto Fujimori, iktidara gelir gelmez kendisinden önceki Garcia hükümetinin yaptığı uygulamaları tersine çevirmeye girişmesi bu değişimde etkili olmuştur. Fujimori'nin gerçekleştirdiği reformlar kapsamında, kamulaştırılan bankaların özelleştirilmesi, kamulaştıran sanayi sektörlerinin sermayeye devredilmesi gibi liberal uygulamalar bulunmaktadır. Neo-liberal ve neo-muhafazakar olarak adlandırılan özelleştirme politikaları hızla hayata geçirilmiş, özelleştirme kapsamına stratejik sanayileri ve demiryollarını da dahil edilerek Peru ekonomisinin dışa açılması sağlanmıştır. Bu anlamda bakıldığında ihracatın GSYH içindeki payı 1990 yılında sadece %11 iken bu oran 2007'de %26 olarak gerçekleşmiştir²¹³.

1999 yılı aralık ayında Peru kongresi tarafından kabul edilen Mali Şeffaflık Yasası ile bütçe açığı, kamu harcamalarının ve kamu borçlarının artışına sınırlama getirilmiştir. Mali İstikrar Fonu'nun kurulmasıyla da konjonktürün genişleme dönemlerinde yapılacak olan kamu tasarrufları daralma dönemlerinde kullanılması karara bağlanmıştır. Bununla birlikte şeffaflığı arttıracak bazı önlemlerin de getirildiği yasa ile bütçenin üç yıllık bir süreci dikkati alarak hazırlanması zorunlu hale getirilmiştir²¹⁴.

2000'li yıllarda ortalama %8'lik bir büyüme oranı yakalayarak Güney Amerika'da istikrarlı en hızlı büyümeyi gerçekleştiren Peru ekonomisi, 2008 yılında %9,8 oranında, 2009 yılında tüm dünya ekonomilerini sarsan küresel mali kriz

²¹² Jorge RODRÍGUEZ C., Carla TOKMAN R. and Alejandra VEGA C, "Structural Balance Policy in Chile", **OECD Journal on Budgeting**, Volume 7 – No. 2, 2007, s.90, <<https://www1.oecd.org/governance/budgetingandpublicexpenditures/43411879.pdf>>, (06.09.2011).

²¹³ Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu, **Peru Bülteni**, DEİK, Mart, 2012, s.3, <<http://www.deik.org.tr/Contents/FileAction/2585>>, (13.12.2012).

²¹⁴ KENNEDY v.d., a.g.m., s.262.

sonucunda ise %0,9 oranında büyümüş olmasına rağmen, kriz ortamında pozitif büyüme gerçekleştiren sayılı ekonomiler arasında bulunmaktadır²¹⁵.

D. Arjantin

1999 yılı Eylül ayında Arjantin kongresi tarafından kabul edilen Mali Sorumluluk Yasası ile bütçe açığı için bir tavan değer belirlenmiş ve açığın derece derece (bütçe 2003 yılına denk olacak şekilde) azaltılması öngörülmüştür. Yasa ile vergi gelirleriyle finanse edilecek olan Mali İstikrar Fonu kurularak, konjonktür dalgalanmalarıyla dış şokların kamu gelirleri üzerindeki olumsuz etkilerini hafifletmesi hedeflenmiştir. Ayrıca yasa ile bütçe dışı gelir ve harcama kalemleri yaratılması yasaklanarak, raporlamaya ilişkin yeni kurallar getirilmiştir. Bütçeyi uygulamaya koyan kamu görevlilerinin yasayı ihlal etmeleri halinde ise gündeme gelecek bir dizi yaptırım öngörülmüştür²¹⁶.

Pek çok Latin Amerika ülkesinde olduğu gibi, etkili yerel kurallar, merkezi yönetimde kuralların uygulanmaya başlanmasından sonra devreye girmiştir. Bu nedenle Arjantin’de olduğu gibi kuralların verimliliğini baltalamaktadır²¹⁷. Mali kurallar Arjantin’de uygulamaya girdiğinde 1999’daki aşırı ekonomik oynaklık nedeniyle etkisiz kalmış ve daha sonra kaldırılmıştır²¹⁸.

III. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE MALİ KURAL UYGULAMALARI

Daha önce de belirttiğimiz gibi AB’de mali kurallar, Maastricht Anlaşması ve devamında yürürlüğe sokulan İstikrar ve Büyüme Paketi ile yürürlüğe girmiştir. Bununla birlikte Belçika ve Almanya gibi bazı ülkelerde sözkonusu anlaşmalardan önce de mali kuralların uygulandığı bilinmektedir.

²¹⁵ Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, <<http://www.mfa.gov.tr/peru-ekonomisi.tr.mfa>>, (13.12.2012).

²¹⁶ KENNEDY vd., a.g.m., s.262.

²¹⁷ IMF (2009), a.g.m., s.29.

²¹⁸ COTTARELLI, a.g.m., s.32.

Maastricht Anlaşması ve İBP de mali kurallar arasında sayılabilecek önemli düzenlemelerdir²¹⁹. Burada söz konusu anlaşmalara değindikten sonra bazı AB üyesi ülkelerdeki uygulama incelenecektir.

A. Avrupa Birliği'nde Mali Kuralların Temeli Olan Maastricht Anlaşması ve İstikrar ve Büyüme Paktı

Avrupa Birliği, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ekonomik işbirliğini geliştirmek ve anlaşmazlıklardan kaçınmak için çalışmalar yapan 6 ülkenin anlaşarak 1958 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu - (European Economic Community - EEC) hayata geçirmeleriyle başlamış, ekonomik ve parasal birlik hedefleri doğrultusunda yapılanmasını sürdürerek 1993 yılında Avrupa Birliği ismini almış ve günümüzde 27 üyeye sahip bir birlik haline gelmiştir²²⁰.

1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması ile AB ülkelerinin para ve maliye politikalarında yakınsamanın sağlanması için, ek bir protokol ile "Maastricht Kriterleri" olarak bilinen bazı yaklaşma kriterleri (*convergence criteria*) belirlenmiştir. Bu protokolde, enflasyon, faiz ve kurlara ilişkin kabul edilen kurallar para politikasında yaklaşma kriterleri, bütçe açığı ve borçlanma kuralları ise maliye politikalarında yaklaşma kriterleri olarak ifade edilmiştir²²¹. Daha sonra Birlik'e üye olacak ülkelerin ön şart olarak sağlaması gerektiğine karar verilen söz konusu kriterler:

- **Bütçe Açığı:** Üye ülke bütçe açıkları GSYH'nın %3'ünü geçmemelidir.
- **Kamu Borçları:** Üye ülke devlet borçları, GSYH'nın %60'ını geçmemelidir.
- **Enflasyon Oranı:** Herhangi bir üye ülkenin yıllık ortalama enflasyon oranı, AB'de en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin enflasyon ortalamasını 1,5 puandan fazla geçmemelidir.
- **Faiz oranı:** Herhangi bir üye ülkenin uzun vadeli devlet tahvil faiz oranı, en düşük faiz oranına sahip üç üye ülkenin faiz oranı ortalamasını 2 puandan fazla geçmemelidir.

²¹⁹ GÜNAYDIN, ESER (2010), a.g.m., s.13.

²²⁰ **European Union**, <europa.eu>. Söz konusu 6 ülke; Belçika, Almanya, Fransa, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda'dır.

²²¹ Ömer ŞANLIOĞLU, Mehmet Ali BİLGİNOĞLU, "Euro Bölgesi'nde Yaşanan Mali Sorunlar ve Maliye Politikalarında Uyum Arayışları", **Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi**, S:35, Ocak-Temmuz 2010, s.150.

- **Döviz Kurları:** Üye ülke paraları Avrupa Para Sistemi Döviz Kuru Mekanizmasına dahil olmalı ve ulusal paranın döviz değişim oranı son iki yılda normal dalgalanmaya bırakılmalı ve devalüe edilmeksizin kur mekanizması içindeki değer değişimi (+/-) %15'i geçmemelidir.

Avrupa Konseyinin sonraki düzenlemeleri ve ilke kararları, üyelere orta vadede “dengeye yaklaşma veya bütçe fazlası oluşturma” zorunluluğu getirerek ve denetleme prosedürleri (İBP’yi) oluşturup yürürlüğe koyarak anlaşmayı güçlendirmişlerdir²²². Bu çerçevede 1997 yılında Konsey kararıyla kabul edilmiş İBP ile ilk grup için de sonraki üyeler için de ekonomik ve parasal birliğe katılım konusunda bu şartların değiştirilemez olduğu açıkça ortaya konulmuştur²²³.

1999 yılında yürürlüğe giren İBP, Maastricht Anlaşması’ndan sonra AB ortak mali kurallarının belirlenmesindeki ikinci adım olarak kabul edilmektedir. Maastricht kriterlerinde belirlenen mali kuralları aynı şekilde kabul eden İBP’nin amacı, üye ülkelerin orta vadede dengeli bir kamu finansman politikası izleyerek aşırı bütçe açıklarının oluşmasını engellemektir²²⁴. Belirlenen eşik değerleri aşan üye ülkelere ise “Aşırı Açık Prosedürü” kapsamında nihai olarak parasal yaptırım uygulanmasını karara bağlamıştır²²⁵.

Bugüne kadarki en kapsamlı mali kural olan İBP, resmi olarak her yıl için %3'lük bir bütçe açığı getirmiş ve iki yıl ardı ardına limit aşılması halinde yaptırım mekanizmasının işletilmesini karara bağlamıştır. Yaptırım ihtimali yapısal gözetim sürecini desteklemektedir. Üye ülkelerin her biri AB Komisyonu’na her yıl, sonraki üç yıllık bütçe tahminlerini bildirmek zorundadır. Bütçe açıkları, Komisyon’un belirlediği limitleri aştığı takdirde Bakanlar Konseyi, artan bağlayıcılık ve limit aşım derecesine göre artan oranlı cezayı içeren bir süreç başlatmaktadır. İlkesel olarak İBP bütün AB üyelerini bağlamakla birlikte yaptırımlar sadece para birliğine üye olanlara yönelik uygulanmaktadır²²⁶. İBP ile mali kuralların tekrar belirtildiği ve ek olarak yaptırım mekanizmasının da gündeme getirildiği görülmektedir ki bu da, Maastricht

²²² DABAN, vd., (2003), a.g.m., s.10.

²²³ Besim B. BALI, Mustafa ÇELEN, **Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması**, Beta Basım A.Ş., İstanbul, 2007, s.86.

²²⁴ Nihal SAMSUN, **Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği Çerçevesinde Üye ve Aday Ülkelerin Kamu Maliyesi ve Bütçelerinin Gözetimi**, AB Uzmanlık Tezi, Ankara, Mayıs, 2004, s.35.

²²⁵ Ludger SCHUKNECHT, **EU Fiscal Rules Issues Lessons Political Economy**, European Central Bank, Working Paper Series, No.421, December, 2004, s.11.

²²⁶ WYPLOSZ, a.g.m., s.75.

Anlaşmasıyla getirilen hükümleri güçlendirmeyi hedeflemektedir²²⁷. Aşağıdaki tabloda AB ülkelerinde GSYH'nin yüzdesi olarak borç stoku verilmektedir.

Tablo 9: Avrupa Birliği Ülkelerinde Genel Yönetim Borç Stoku (GSYH Yüzdesi)

GEO/TIME	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AB-27	69,9	68,3	66,4	65,8	61,9	61,0	60,5	61,9	62,3	62,8	61,6	59,0	62,2	74,6	80,0	82,5	
Avro Bölgesi-17	72,0	73,7	73,2	72,8	71,7	69,2	68,2	68,0	69,2	69,6	70,3	68,6	66,4	70,2	80,0	85,4	87,3
Belçika	130,2	127,2	122,5	117,2	113,6	107,8	106,5	103,4	98,4	94,0	92,0	88,0	84,0	89,7	95,7	95,5	97,8
Bulgaristan	108,3	77,6	77,6	72,5	66,0	52,4	44,4	37,0	27,5	21,6	17,2	13,7	14,6	16,2	16,3		
Çek Cumh.	14,0	11,9	12,6	14,5	15,8	17,8	23,9	27,1	28,6	28,9	28,4	28,3	27,9	28,7	34,2	37,8	40,8
Danimarka	72,6	69,4	65,4	61,4	58,1	52,4	49,6	49,5	47,2	45,1	37,8	32,1	27,1	33,4	40,6	42,9	46,6
Almanya	55,6	58,5	59,8	60,5	61,3	60,2	59,1	60,7	64,4	66,2	68,5	68,0	65,2	66,8	74,5	82,5	80,5
Estonya	8,2	7,6	7,0	6,0	6,5	5,1	4,8	5,7	5,6	5,0	4,6	4,4	3,7	4,5	7,2	6,7	6,1
İrlanda	80,1	72,3	63,5	53,0	47,0	35,1	35,2	32,0	30,7	29,5	27,3	24,6	25,1	44,5	64,9	92,2	106,4
Yunanistan	97,0	99,4	96,6	94,5	94,0	103,4	103,7	101,7	97,4	98,6	100,0	106,1	107,4	112,9	129,7	148,3	170,6
İspanya	63,3	67,4	66,1	64,1	62,4	59,4	55,6	52,6	48,8	46,3	43,2	39,7	36,3	40,2	53,9	61,5	69,3
Fransa	55,5	58,0	59,2	59,4	58,9	57,3	56,9	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	64,2	68,2	79,2	82,3	86,0
İtalya	120,9	120,2	117,4	114,2	113,0	108,5	108,2	105,1	103,9	103,4	105,7	106,3	103,3	106,1	116,4	119,2	120,7
G. Kıbrıs	51,8	53,1	57,4	59,2	59,3	59,6	61,2	65,1	69,7	70,9	69,4	64,7	58,8	48,9	58,5	61,3	71,1
Letonya	15,1	13,9	11,1	9,6	12,5	12,4	14,1	13,6	14,7	15,0	12,5	10,7	9,0	19,8	36,7	44,5	42,2
Litvanya	11,5	13,8	15,4	16,5	22,7	23,6	23,0	22,2	21,0	19,3	18,3	17,9	16,8	15,5	29,3	37,9	38,5
Lüksemburg	7,4	7,4	7,4	7,1	6,4	6,2	6,3	6,3	6,1	6,3	6,1	6,7	6,7	14,4	15,3	19,2	18,3
Macaristan	85,6	72,4	62,9	60,9	60,8	56,1	52,7	55,9	58,6	59,5	61,7	65,9	67,0	73,0	79,8	81,8	81,4
Malta	35,3	40,1	48,4	53,4	57,1	54,9	60,5	59,1	67,6	71,7	69,7	64,0	61,9	62,0	67,6	68,3	70,9
Hollanda	76,1	74,1	68,2	65,7	61,1	53,8	50,7	50,5	52,0	52,4	51,8	47,4	45,3	58,5	60,8	63,1	65,5
Avusturya	68,2	68,1	64,1	64,4	66,8	66,2	66,8	66,2	65,3	64,7	64,2	62,3	60,2	63,8	69,2	72,0	72,4
Polonya	49,0	43,4	42,9	38,9	39,6	36,8	37,6	42,2	47,1	45,7	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9	54,8	56,4
Portekiz	59,2	58,2	55,5	51,8	51,4	50,7	53,8	56,8	59,4	61,9	67,7	69,4	68,4	71,7	83,2	93,5	108,1
Romanya	6,6	10,6	15,0	16,8	21,7	22,5	25,7	24,9	21,5	18,7	15,8	12,4	12,8	13,4	23,6	30,5	33,4
Slovenya	18,6	21,9	22,4	23,1	24,1	26,3	26,5	27,8	27,2	27,3	26,7	26,4	23,1	22,0	35,0	38,6	46,9
Slovakya	22,1	31,1	33,7	34,5	47,8	50,3	48,9	43,4	42,4	41,5	34,2	30,5	29,6	27,9	35,6	41,0	43,3
Finlandiya	56,6	57,0	53,9	48,4	45,7	43,8	42,5	41,5	44,5	44,4	41,7	39,6	35,2	33,9	43,5	48,6	49,0
İsveç	72,8	73,3	71,2	69,9	64,3	53,9	54,7	52,5	51,7	50,3	50,4	45,3	40,2	58,8	42,6	39,5	38,4
İngiltere	51,2	51,3	49,8	46,7	43,7	41,0	37,7	37,7	39,1	41,0	42,2	43,3	44,2	52,3	67,8	79,4	85,0
İzlanda	26,0	27,9	28,5	70,4	87,9	93,0	101,0										
Norveç	29,2	36,1	44,3	45,6	44,5	55,4	51,5	48,2	43,5	43,7	29,0						
Hırvatistan	40,0	40,9	43,2	43,7	35,5	32,9	28,9	35,3	42,4								
Türkiye	43,1	77,9	74,0	67,7	59,6	52,7	46,5	39,9	40,0	46,1	42,4						

Kaynak: Eurostat Database.

AB-27 için küçük hareketler dışında kriz öncesi dönemde istenilen seviyelerin yakalandığı söylenebilir. Bulgaristan, Danimarka, Estonya, Slovakya Finlandiya, Çek

²²⁷ GÜNAYDIN, ESER (2010), a.g.m., s.13.

Cumhuriyeti, Romanya, Finlandiya, Letonya, Litvanya, İrlanda ve Slovenya gibi küçük ülkeler bütün dönem boyunca borç kriteri konusunda başarılı bir performans göstermişlerdir. İtalya ve Yunanistan %100'ün üzerindeki borç yükleriyle dikkat çekerken, Almanya ve Fransa gibi büyük ülkelerin ise borç kriterini karşılayamadıkları görülmektedir. Birliğe üye küçük ülkelerdeki borç seviyelerinde düşüşler görülürken, büyük ülkelerde tersi bir eğilim görülmektedir.

Tablo 10: Avrupa Birliği Ülkelerinde Genel Yönetim Bütçe Dengesi (GSYH Yüzdesi)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AB-27	:	:	-2,7	-1,9	-1,0	0,6	-1,5	-2,6	-3,2	-2,9	-2,5	-1,5	-0,9	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4
Avro Bölgesi-17	-7,5	-4,3	-2,8	-2,3	-1,5	-0,1	-1,9	-2,6	-3,1	-2,9	-2,5	-1,3	-0,7	-2,1	-6,3	-6,2	-4,1
Belçika	-4,5	-4,0	-2,2	-0,9	-0,6	0,0	0,4	-0,1	-0,1	-0,1	-2,5	0,4	-0,1	-1,0	-5,5	-3,8	-3,7
Bulgaristan	:	:	:	1,2	0,1	-0,5	1,1	-1,2	-0,4	1,9	1,0	1,9	1,2	1,7	-4,3	-3,1	-2,0
Çek Cumh.	-12,8	-3,1	-3,6	-4,8	-3,6	-3,6	-5,6	-6,5	-6,7	-2,8	-3,2	-2,4	-0,7	-2,2	-5,8	-4,8	-3,3
Danimarka	-2,9	-2,0	-0,6	0,0	1,3	2,3	1,5	0,4	0,1	2,1	5,2	5,2	4,8	3,2	-2,7	-2,5	-1,8
Almanya	-9,5	-3,4	-2,8	-2,3	-1,6	1,1	-3,1	-3,8	-4,2	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	-0,1	-3,1	-4,1	-0,8
Estonya	1,1	-0,3	2,2	-0,7	-3,5	-0,2	-0,1	0,3	1,7	1,6	1,6	2,5	2,4	-2,9	-2,0	0,2	1,1
İrlanda	-2,2	-0,3	1,0	2,2	2,6	4,7	0,9	-0,4	0,4	1,4	1,7	2,9	0,1	-7,4	-13,9	-30,9	-13,4
Yunanistan	:	:	:	:	:	-3,7	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-5,7	-6,5	-9,8	-15,6	-10,7	-9,4
İspanya	-7,2	-5,5	-4,0	-3,0	-1,2	-0,9	-0,5	-0,2	-0,3	-0,1	1,3	2,4	1,9	-4,5	-11,2	-9,7	-9,4
Fransa	-5,5	-4,0	-3,3	-2,6	-1,8	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,2
İtalya	-7,4	-7,0	-2,7	-2,7	-1,9	-0,8	-3,1	-3,1	-3,6	-3,5	-4,4	-3,4	-1,6	-2,7	-5,4	-4,5	-3,9
G. Kıbrıs	-0,9	-3,2	-5,1	-4,2	-4,3	-2,3	-2,2	-4,4	-6,6	-4,1	-2,4	-1,2	3,5	0,9	-6,1	-5,3	-6,3
Letonya	-1,6	-0,4	1,5	0,0	-3,9	-2,8	-2,0	-2,3	-1,6	-1,0	-0,4	-0,5	-0,4	-4,2	-9,8	-8,1	-3,4
Litvanya	-1,5	-3,2	-11,7	-3,0	-2,8	-3,2	-3,5	-1,9	-1,3	-1,5	-0,5	-0,4	-1,0	-3,3	-9,4	-7,2	-5,5
Lüksemb.	2,4	1,2	3,7	3,4	3,4	6,0	6,1	2,1	0,5	-1,1	0,0	1,4	3,7	3,2	-0,8	-0,8	-0,3
Macaristan	-8,8	-4,4	-6,0	-8,0	-5,5	-3,0	-4,1	-9,0	-7,3	-6,5	-7,9	-9,4	-5,1	-3,7	-4,6	-4,4	4,3
Malta	-3,8	-8,2	-7,7	-10	-7,2	-5,8	-6,4	-5,8	-9,2	-4,7	-2,9	-2,8	-2,3	-4,6	-3,9	-3,6	-2,7
Hollanda	-9,2	-1,9	-1,2	-0,9	0,4	2,0	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,5	-5,6	-5,1	-4,5
Avusturya	-5,8	-4,0	-1,8	-2,4	-2,3	-1,7	0,0	-0,7	-1,5	-4,4	-1,7	-1,5	-0,9	-0,9	-4,1	-4,5	-2,5
Polonya	-4,4	-4,9	-4,6	-4,3	-2,3	-3,0	-5,3	-5,0	-6,2	-5,4	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,4	-7,9	-5,0
Portekiz	-5,4	-4,9	-3,7	-3,9	-3,1	-3,3	-4,8	-3,4	-3,7	-4,0	-6,5	-4,6	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,4
Romanya	-2,0	-3,6	-4,4	-3,2	-4,4	-4,7	-3,5	-2,0	-1,5	-1,2	-1,2	-2,2	-2,9	-5,7	-9,0	-6,8	-5,5
Slovenya	-8,3	-1,1	-2,3	-2,4	-3,0	-3,7	-4,0	-2,4	-2,7	-2,3	-1,5	-1,4	0,0	-1,9	-6,0	-5,7	-6,4
Slovakya	-3,4	-9,9	-6,3	-5,3	-7,4	-12,3	-6,5	-8,2	-2,8	-2,4	-2,8	-3,2	-1,8	-2,1	-8,0	-7,7	-4,9
Finlandiya	-6,1	-3,4	-1,3	1,7	1,7	7,0	5,1	4,2	2,6	2,5	2,9	4,2	5,3	4,4	-2,5	-2,5	-0,6
İsveç	-7,4	-3,2	-1,5	0,7	0,9	3,6	1,5	-1,3	-1,0	0,6	2,2	2,3	3,6	2,2	-0,7	0,3	0,4
İngiltere	-5,9	-4,3	-2,2	-0,1	0,9	3,6	0,5	-2,1	-3,4	-3,5	-3,4	-2,7	-2,8	-5,1	-11,5	-10,2	-7,8
İzlanda	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	4,9	6,3	5,4	-13,5	-10,0	-10,1	-5,4
Norveç	:	:	:	:	:	:	13,5	9,3	7,3	11,1	15,1	18,5	17,5	18,8	10,6	11,2	13,6
Hırvatistan	:	:	:	:	:	:	:	-4,1	-4,5	-4,3	-4,0	-3,0	-2,5	-1,4	-4,1	:	:
Türkiye	:	:	:	:	:	-6,8	-23,9	-10,2	-9,0	-4,4	-1,2	0,8	-1,5	-2,8	-7,0	-2,6	:

Kaynak: Eurostat Database.

Bütçe açığı konusunda kriz öncesine kadar borç kriterine göre daha başarılı bir ortalama yakalayan AB ülkeleri, krizin etkisiyle bazı istisna ülkeler hariç söz konusu kriteri sağlayamamışlardır.

Küresel krizin mali performans ve mali kural uygulamaları üzerindeki olumsuz etkisi, ulusal ve uluslararası düzeyde mali kural uygulamalarının yaygın olduğu AB ülkelerinde çok daha belirgin olmuştur. 2007 yılında AB ülkelerinde, bütçe açığı ve brüt borç stokunun GSYH'ye oranları sırasıyla % 0,9 ve %59 iken, bu oranlar kriz sonrası 2009 yılında %6,9 ve %74,6'ya yükselmiştir.

2008-2009 döneminde yaşanan küresel kriz ve krize karşı alınan önlemler dahilinde önemli ölçüde genişletilen maliye politikaları nedeniyle, bütçe açıklarında hızlı artışlar ve borç/GSYH oranlarında yükselmeler yaşanmıştır. Maliye politikalarının dengelenmesini gerektiren bu durum nedeniyle de mali kural uygulamalarının tekrar değerlendirilmesi gündeme gelmiştir²²⁸.

AB'de kurala dayalı yapının, Maastricht Anlaşması ve İBP çerçevesinde kabul edilmiş kurallara dayandığı görülmektedir. Bununla birlikte AB'de mali uyumun sağlanması için çalışmalar devam etmektedir. Bu anlamda Mali (Sıkılaştırma) Anlaşma (Fiscal Compact), resmi adıyla İstikrar, Koordinasyon ve Yönetişim Anlaşması (Treaty on Stability, Coordination and Governance – TSCG) 2 Mart 2012 tarihinde İngiltere ve Çek Cumhuriyeti haricindeki üye devletler tarafından imzalanıp, 2013 yılının başından itibaren yürürlüğe girmiştir. Avro bölgesinin tamamında denk bütçe kuralı bağlamında daha katı gözetim ve otomatik yaptırımların geliştirilerek mali disiplinin güçlendirilmesini amaçlamaktadır. Bu yeni anlaşmaya göre, ulusal bütçelerin dengede ya da fazla pozisyonda olmaları, yıllık yapısal kamu açığının GSYH %0,5'ini geçmemesi gerekmektedir. Söz konusu dengeli bütçe kuralı, üye ülkelerin ulusal hukuk sistemine anayasal düzeyde, anlaşmanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde dâhil edilecektir²²⁹. Aşağıdaki tabloda önceki anlaşmalarda ve Mali Anlaşmada belirlenen şartların üye ülkeler tarafından karşılanma durumu özetlenmektedir.

²²⁸ Zafer YÜKSELER, “Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş”, **TCMB**, 2010, s.9.

²²⁹ European Council, “Treaty on Stability, Coordination and Governance signed”, 02.03.2012, <<http://european-council.europa.eu/home-page/highlights/treaty-on-stability,-coordination-and-governance-signed>> (23.05.2013).

Tablo 11: AB’de Mali Yapılanmaların Ulusal Düzeydeki Genel Görünümü

	Sayısal Mali Kurallar (1)			Orta Vadeli Planlama (2)	Bütçe Koordinasyonu (3)	Mali Konsey (4)	Bütçe Gözetimi (5)	Projeksiyonlar (6)
	Bütçe Dengesi	Borçlanma	Harcama					
Belçika					+/-	x	x	x
Bulgaristan	+/-	+/-	+/-	x	x		+/-	
Çek Cumhuriyeti		*	*	x		*	x	
Danimarka	x		x	x	x	x	x	
Almanya	x			x	x	+/-	x	x
Estonya				x	x			
İrlanda	x	x	x	x	+/-	x	x	
Yunanistan				x	*		+/-	
İspanya	x	x	x	x	x		x	
Fransa	x			x	+/-	x		
İtalya	x			x	x	x	+/-	
Kıbrıs	+/-	+/-	+/-	x	+/-	+/-	+/-	+/-
Letonya	*	*	*	x	x			
Litvanya	*			x	x			
Lüksemburg					+/-			+/-
Macaristan		x		x		+/-		
Malta	*			x			x	
Hollanda			x	x	x	x	x	x
Avusturya	+/-		x	x	x	x	x	x
Polonya		x		x	x			
Portekiz	+/-		+/-	x	x	x	+/-	
Romanya			+/-	x		x	x	+/-
Slovenya	*			x	+/-	+/-	x	x
Slovakya		x		x		x	x	+/-
Finlandiya			x	x				
İsveç	x	x	x	x	x	x	x	
İngiltere				x		x		x

Kaynak: European Central Bank, **Monthly Bulletin 02/2013**, February, 2013, s.85, <http://www.ecb.int/udl.html?doc_id=MBLAST>, (01.03.2013).

Notlar: Aralık 2012 itibarıyla genel kullanıma açık bilgilere dayanmaktadır. “x” gerekliliklerin tamamen, “+/-” ise kısmen karşılandığını ifade etmektedir. “*” yasal süreçte ileri düzeyde (ör: en azından parlamentodaki ilk incelemeden geçmiş durumda) olmakla birlikte reformların, ulusal mali yapılara henüz hayata geçirilmediğini ifade etmektedir.

(1) Bütçe dengesini, kamu borcunu ya da harcamalarını (harcama tavanlarını kapsayarak) hedefleyen, tercihen anayasa bünyesindeki etkili ve bağlayıcı mali kurallar.

(2) En az 3 yılı kapsayan mali planlama prosedürü.

(3) Farklı yönetim kademeleri arasında açık ya da kapalı bütçe koordinasyonu.

(4) Bütçe politikasına ilişkin düzenli değerlendirmeler ve operasyonel tavsiyelerde bulunan bağımsız mali konsey.

(5) Bütçe uygulamalarına ilişkin güncel ve karşılaştırılabilir veriler ile resmi bütçe değerlendirmesi

(6) Bağımsız bir kurum tarafından hazırlanmış veya iyice incelenmiş, tarafsız ve gerçekçi makro veya gelir projeksiyonları.

Bu tabloda sayısal mali kurallar ve prosedürel kuralların da içinde bulunduğu bir takım düzenlemelerin üye ülkeler tarafından ne kadar yerine getirildiği görülmektedir.

AB üyesi ülkelerde Maastricht anlaşmasında yer alan kuralların yanında hemen hemen hepsinde en az bir mali kural daha uygulanmaktadır.

Bu düzenlemeler ışığında AB üyesi bazı ülkelerde mali kural uygulamalarını inceleyeceğiz.

B. Almanya

Dünyanın en büyük dördüncü, AB'nin ise en büyük ekonomisine sahip olan Almanya, federal bir devlet yapısına sahiptir. Her bir federe devletin (eyalet) kendi bütçe sistemini oluşturma ve ekonomisini şekillendirme hakkı bulunması nedeniyle, federe devletlerle olan mali ilişkilerinin düzenlenmesi açısından etkin bir mali sistemin araçları Almanya Anayasa'sında düzenlenmiştir. Bu nedenle merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ilişkileri belirli mali kurallara bağlanmıştır²³⁰.

Almanya'nın mali kurallar ile olan geçmişi 1969 yılında anayasaya eklenen yatırım harcamalarına izin veren (altın kural benzeri) denk bütçe kuralına kadar uzanmaktadır. Bu kural federal iktisadi girişimleri ve özel fonları kapsar şekilde federal yönetim ve bütçesinin tamamına uygulanacak şekilde tasarlanmıştır. Ayrıca bazı eyaletlerin anayasalarında da altın kurala yer verilmiştir²³¹.

2008 yılı itibariyle Almanya'da merkezi yönetime yönelik bütçe dengesi kuralı, merkezi yönetim ve eyaletlerle ilgili harcama kuralı, eyaletleri kapsayan bütçe dengesi kuralı ve belediyeleri kapsayan borçlanma ve bütçe dengesi kuralı olmak üzere beş mali kural yürürlüğe konulmuştur. Merkezi yönetim düzeyinde kuralların izlenmesi ve değerlendirilmesinden Maliye Bakanlığı, Ulusal Parlamento ve yerel yönetim birimlerinin temsilcilerinden oluşan Mali Planlama Konseyi sorumlu iken, bölgesel düzeyde eyalet maliye bakanları sorumludur²³². Mali planlama konseyi, eyalet maliye bakanları ve yerel birliklerin temsilcilerinden oluşmaktadır. Maliye Bakanlığı'nın yanı sıra idareler arası bütçeleme ve mali planlamanın koordinasyonundan bakanlık düzeyinde sorumlu olan, Konsey'in yaptırım gücü bulunmamakta²³³ ancak bütçe

²³⁰ Hüseyin G. ÇİÇEK, Sibel M. SAYIN, "Federal Alman Bütçe Sistemi ve Bütçe Reform Çalışmaları", **Maliye Dergisi**, Temmuz-Aralık 2012, S:163, s.305.

²³¹ Kennedy, vd., s.244.

²³² European Commission (2008), s.125.

²³³ Fiscal Sustainability: The Contribution of Fiscal Rules, **OECD Economic Outlook 72**, 2002, s.133.

disiplini konusunda tavsiyelerde bulunmakta ve Federasyon ile eyaletlerin bütçe planlamaları için bir harcama yönü belirlemektedir²³⁴.

Federasyon ve eyaletler bütçe yönetimlerinde makroekonomik dengenin gereği olan fiyat istikrarı, yüksek istihdam düzeyi, sürekli ve uygun ekonomik büyümeyi dikkate almak durumundadırlar (Anayasanın 109. Maddesi, 2. Paragraf). Borçlanma ise federal hükümet tarafından doğrulanmış makroekonomik dengedeki sürekli bir düzensizlik haricinde, harcamalar için belirlenen düzeyi aşamaz (Anayasa m.115)²³⁵.

Avrupa Para Birliği'nin bir üyesi olmasından kaynaklanan yükümlülüklerinden dolayı Maastricht kriterlerini karşılaması gereken Almanya'da, eyaletlerin ve Federal hükümetin bütçe tasarıları, harcama politikası kriterlerini sağlamaya yönelik olarak düzenlenmiştir. Bu nedenle Mali Planlama Konseyi, 2002 yılında bütçeleme prosedürlerini düzenleyen kanununa "ulusal istikrar anlaşması" olarak adlandırılan bir bölüm eklemiştir²³⁶.

Bu anlaşmanın ana unsurları:

- Federal Hükümet ve federe devletler, bütçe dengesini sağlama hedefi doğrultusunda net borçlanma rakamlarını azaltmaya yönelik gayret göstereceklerdir;
- Mali Planlama Konseyi'nin koordinasyon fonksiyonuna daha güçlü bir yasal sorumluluk verilmiş ve AB gerekliliklerince daha spesifik hale getirilmiştir;
- Ekonomik ve mali faktörleri Mali Planlama Konseyi değerlendirmektedir ve bütçe disiplinine dair tavsiyelerde bulunur;
- Konsey özellikle, AB'nin gerekliliklerini sağlamak için bir harcama kuralı oluşturmakla görevlidir;
- Konsey üyeleri bütçe gelişmelerinin İBP kriterlerine uyumunu değerlendirerek, gerekli gördüğü takdirde bütçe disiplininin iyileştirilmesi için önerilerde bulunabilir.

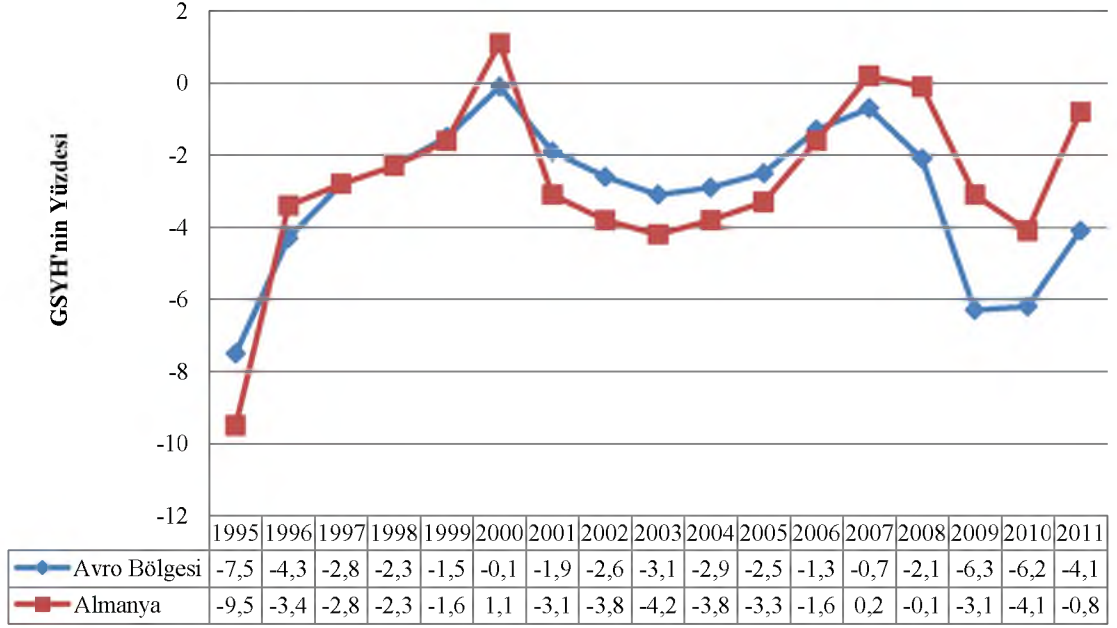
Aşağıda, Tablo 9 ve 10'daki verilerden elde ettiğimiz grafiklere bakıldığında Almanya'nın Birliğin en büyük ekonomisi olmasına rağmen Maastricht Kriterleri'ne göre istenileni tam olarak sağladığı söylenemez. Buna rağmen kriz sonrası çok iyi bir toparlanma yaşadığı görülmektedir.

²³⁴ European Commission (2008), s.424.

²³⁵ European Commission (2008), s.421.

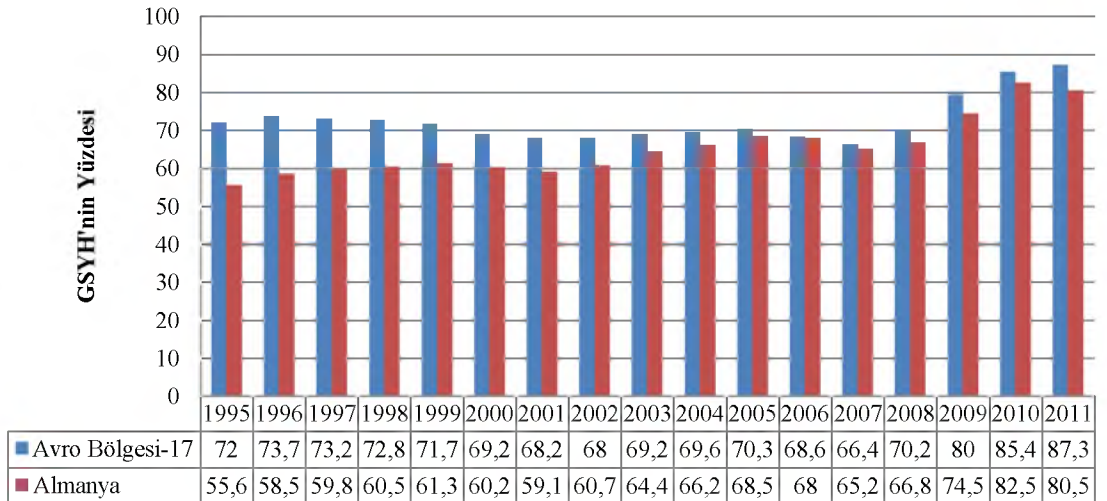
²³⁶ European Commission (2008), s.425.

Grafik 15: Almanya'nın Genel Yönetim Bütçe Dengesi



Aşağıdaki grafikte de Almanya'nın borç stokundaki değişim görülmektedir. 2002 yılına kadar Maastricht Kriterlerini sağlayan Almanya'nın günümüze kadar olan borç düzeyleri sınırı geçmiş durumda olmasına rağmen Avro Bölgesi ortalamasını altında yer almaktadır.

Grafik 16: Almanya'nın Genel Yönetim Borç Stoku



Almanya'daki ulusal mali kurallar (İsveç'in ulusal kuralları ile birlikte), hali hazırda AB üyesi devletlerce uygulananlar arasında en katı olan kurallardır. 2011'den

beri yürürlükte olan “borç freni” kuralını Anayasasına dahil etmiştir. Buna göre, merkezi hükümet için dönemsel olarak uyarlanmış bütçe açık oranı 2016’dan itibaren GSYH’nın %0,35 ile sınırlandırılmıştır. Eyalet yönetimleri ise 2020 sonrası ekonomik dönem için bütçelerini bu seviyede dengelemekle yükümlü tutulmuşlardır. Zaman içinde bütçe dengesi kuralına uyumun sağlanması ve borç düzeylerinin yükselmesini önlemek amacıyla mali performans düşüklüklerinin özel bir düzeltme hesabında tutulması kararlaştırılmıştır²³⁷. Kurallara uyulmaması durumunda herhangi bir yaptırım öngörülmemiş olmakla birlikte, “borç freni” kuralı için gerekli olan uyumun ve güçlü maliye politikalarının sağlanması için koordinasyonu sağlamak üzere İstikrar Konseyi (Stability Council) kurulmuştur²³⁸.

Krizden çıkış stratejisi için önemli bir unsur ve AB’nin uluslararası mali çerçevesi ile uyumlu olan mali kuralı yenileme çalışmaları, kriz öncesinde başlamış olmasına rağmen 2011-2016 geçiş sürecinde krizden çıkış politikalarıyla uyumludur²³⁹. Geçiş dönemi için Federal bütçe açısından uygulanacak olan kuralın 2011 bütçe rakamları açısından etkili olduğu görülmektedir.

C. Fransa

Fransa 1992 yılından beri uluslararası düzeyde bütçe dengesine ve borçlanmaya ilişkin kurallar genel yönetim düzeyinde kullanılmaktadır. AB üyeliğinin gerektirdiği farklı mali kuralların yanısıra Fransa’da operasyonel olarak 1990’ların sonundan itibaren sağlık hizmetlerini kapsayan gelir kuralı ve 2000’lerin ortalarından itibaren de merkezi hükümeti kapsayan harcama kuralı uygulamaya koyulmuştur²⁴⁰.

2001 yılında bütçe ile ilgili anayasa maddelerinde, parlamento tarafından başlatılmış ve siyasi partilerin geniş desteğini alarak, politik uzlaşa sonucunda reforma gidilmiştir. Mali anayasa olarak kabul edilen anayasal bütçe kanunu, bütçe yapısının tamamını kuşatan, kapsamlı bir reformdur ve hemen hemen bütün tahsisat kurallarının yapısı revize edilmiştir. Bunun yanında bu yeni anayasal kanunla bütçe uygulanması

²³⁷ European Central Bank, **Monthly Bulletin** 02/2013, February, 2013, s.83, <http://www.ecb.int/udl.html?doc_id=MBLAST>, (01.03.2013).

²³⁸ European Central Bank (2013), a.g.b., s.84.

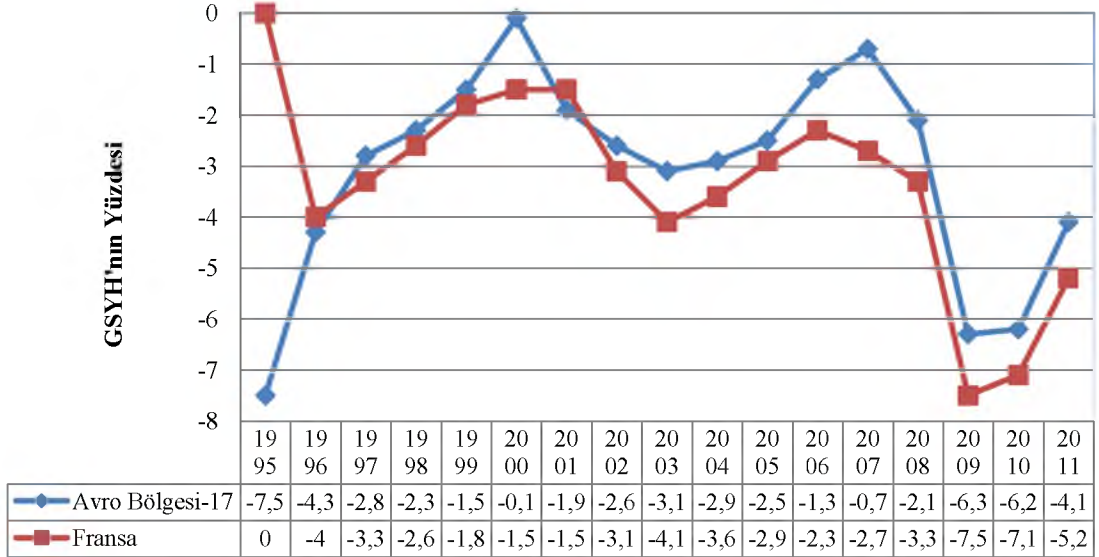
²³⁹ IMF (2009), **a.g.m.**, s.40.

²⁴⁰ OECD, *Economic Surveys: France 2011*, s.53-54.

aşamasında yönetime yüksek otonomi sağlanmaktadır. Bu amaçla harcama yönetimine ilişkin kurallar küreselleşmenin gereklilikleri doğrultusunda yenilenmiştir²⁴¹.

Tablo 9 ve 10'daki veriler kullanılarak oluşturulan aşağıdaki grafiklerde Fransa'nın genel yönetim bütçe dengesi ve borç stokundaki değişimler görülmektedir.

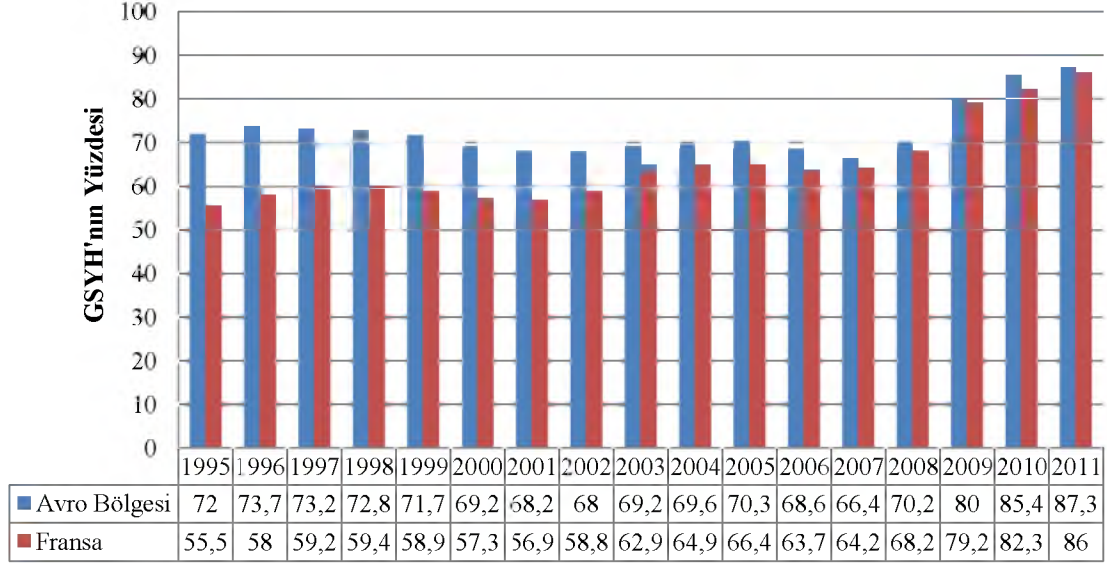
Grafik 17: Fransa'nın Genel Yönetim Bütçe Dengesi



Almanya'nın ardından AB'nin ikinci büyük devleti olan Fransa'nın da Maastricht Anlaşması ve İBP'de yer alan bütçe dengesine ilişkin kuralların gereğini sağlayamadığı görülmektedir.

²⁴¹ Bütçenin tahsisatı ve uygulamasına ilişkin anayasal düzenlemeler, a) gelişmiş şeffaflık ve hesap verilebilirlik yapısına sahip program temelli bütçeleme; b) Parlamentonun tahsisat ve kontrol konusunda daha güçlü hale getirilmesi; c) yönetsel etkinliğin artırılması açısından yönetime daha fazla otonomi sağlanması; d) hedeflerin, göstergelerin ve raporlama sürecinin bulunduğu bütünleşik bir performans sistemini sağlamak için yapılandırılmıştır. Bkz; European Commission (2008), s.235-240.

Grafik 18: Fransa'nın Genel Yönetim Borç Stoku



Genel yönetim borç stoku açısından ise 2003 yılına kadar söz konusu sınırlara uyulduğu, bu tarihten sonra %60 barajının bir miktar aşılmasına rağmen Avro Bölgesi ortalamasının altında olduğu görülmektedir.

Gelir kuralı anayasal düzeyde karara bağlanmış ve 2006 yılından beri merkezi yönetim ve sosyal güvenlik kesiminde tahmin edilenden fazla vergi gelirleri elde edilmesi durumunda tahsisatın nasıl yapılacağını belirlemektedir. 1998'den beri merkezi yönetim için uygulanmakta olan harcama kuralı, kanunlarla düzenlenmiş olup reel harcama artışlarını sınırlamayı hedeflemektedir. Eylül 2012'de yürürlüğe giren Organik Kanun, yapısal bütçe dengesi kuralını yürürlüğe koymuştur²⁴². Yerel yönetimleri kapsayan bütçe dengesi kuralı altın kural niteliği taşımaktadır ve yalnızca yatırım harcamaları için borçlanmaya izin vermektedir²⁴³.

Fransa'da mali kurallar yatay dağılımı sağlamak için tasarlanmıştır, şöyle ki; bir bölgeye verilen değişik meblağlardaki transferler diğer bölgelere yapılan transferlerle ortalama olarak aynı orandadır²⁴⁴.

²⁴²IMF, **Fiscal Rules Dataset 1985-2012**, 2012,

<<http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/other/char.htm>>, (17.12.2012).

²⁴³ European Commission (2008), s.124.

²⁴⁴ Jean-Michel JOSSELIN, Fabio PADOVANO, Yvon ROCABOY, "Fiscal Rules vs. Political Culture as Determinants of Soft Budget Spending Behaviors: Evidence from Italian and French Regions", **Institute For Research In Economic and Fiscal Issue – IREF**, Working Paper N1, 2012, s.2.

D. İsveç

Üniter bir devlet yapısına sahip olan İsveç'te maliye politikalarının çerçevesi, 1990'ların başında yaşanan finansal kriz sonrasında 1990'ların ikinci yarısında oluşturulmuştur. O dönemde her konjonktür evresinde artan GSYH'ya rağmen sürdürülemez bir durumda olan maliye politikaları, yeni yapılanmayla birlikte düzeltilmiş ve düzenli bir kontrolün konusu olmaya devam etmektedir. Bir mali kurum olarak Maliye Politikası Konseyi'nin de bir parçası olduğu söz konusu mali çerçeve, üç temel kural üzerine yapılandırılmıştır²⁴⁵: (i) bütçe fazlası hedefi; (ii) nominal harcama tavanı; ve (iii) yerel yönetimler için bütçe dengesi kuralı.

Bütçe fazlası hedefi üç yıllık bir evreden sonra 2000 yılında GSYH'nın %2'si oranında bir fazlayı hedefleyerek genel yönetimi kapsayacak şekilde yürürlüğe girmiştir. 2007 yılında emeklilik sisteminin kamudan özel sektöre yapılan bir ayağındaki yeniden sınıflandırma ile bu oran %1'e çekilmiştir. 2010 yılından beri bütçe fazlası hedefi belirlemek için yasal bir sorumluluk bulunmaktadır. Özellikle hedefin belirlenmesinden beri genel yönetim bütçe dengesinin ortalaması, yedi yıllık hareketli ortalama²⁴⁶ ve yapısal bütçe dengesi gibi birtakım göstergeler ile söz konusu hedefe ulaşıp ulaşılmadığı ölçülmektedir. Fazla hedefi, konjonktür döneminde bir ortalama olarak kabul edildiği sürece, ilk iki gösterge ile kapsanan dönem itibariyle ekonominin konjonktürel durumuna göre düzeltilmiştir.

Üç yıllık nominal harcama tavanı, faiz harcamaları hariç merkez yönetimi ve emeklilik sistemi ödemelerini kapsamaktadır ve 1997 yılından beri, bütçe aşımalarını kontrol etmek, dolayısıyla bütçe fazlası hedefinin güvenilirliğini güçlendirmek için kullanılmaktadır. Daha önce bütçe kanununda harcama tavanı belirlenmesine yönelik bir yükümlülük bulunmazken 2010 yılından itibaren yönetimin harcama tavanlarını sonraki üç yıl için azaltması yasal bir zorunluluk haline getirilmiştir. Buna göre sonraki bir yılın harcama tavanı her yıl yeniden belirlenerek söz konusu üç yıllık süreç sürekli yenilenmektedir. Parlamentonun herhangi bir zamanda harcama tavanlarını değiştirme hakkı bulunmasına rağmen, normal ekonomik seyir halinde harcama tavanı değişikliği yapılmamaktadır. Söz konusu tavanlar nominal olarak belirlenirken enflasyon

²⁴⁵ European Commission, "Fiscal Frameworks Across Member States: Commission Services' Country Fiches From the 2011 EPC Peer Review", **Economic and Financial Affairs, Occasional Papers 91**, February 2012, s.151.

²⁴⁶ Yedi yıllık hareketli ortalama önceki üç yıl, cari yıl ve sonraki üç yıl dikkate alınmaktadır.

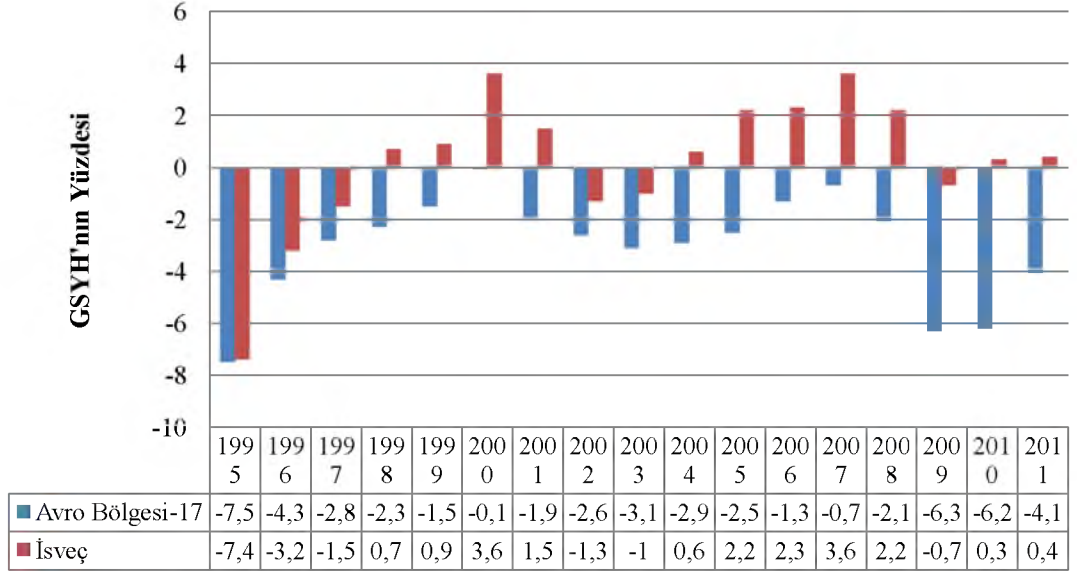
tahminlerindeki değişimlere göre değiştirilmezler. Teknik düzeltmeler, merkezden belediyelere bir harcama değişimi yükümlülüğü olması gibi durumlarda yapılabilmektedir. Beklenmeyen durumlar nedeniyle harcamaların belirlenen sınırları aşmasına karşı bir tampon olarak planlanan harcamanın her zaman belirlenen tavandan bir miktar aşağıda olması gerekmektedir. Bütçe teminatı yeteri kadar büyük ve bütçe fazlası hedefi tutturulmuş ise söz konusu teminat cari yıl sonunda kullanılabilir.

Denk bütçe kuralı, il ve ilçeler için “iyi ekonomik yönetim”i sağlamaya yönelik 1992’den beri yürürlükte olan Yerel Yönetim Kanunu’ndan kaynaklanan yükümlülüğü güçlendirmek için yerel yönetimleri (il ve ilçeler) kapsayacak şekilde 2000 yılından beri yürürlükte dir. Bu kurala göre il ve ilçe yönetimleri gelirlerini aşan harcamalara bütçelerinde yer veremezler. Uygulamada meydana gelen bütçe açığının üç yıl içinde bütçe fazlası ile telafi edilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimler gelirlerinin altıda dördü yerel gelir vergilerinden, altıda biri merkezden yapılan transferlerden, kalan kısmı ise kullanıcı ücretleri ve kira gelirlerinden oluşmaktadır. Denk bütçe kuralının yürürlüğe girmesinden bu yana yerel yönetimlerin mali dengelerinde önemli gelişmeler sağlanmıştır.

2007 yılında sekiz üyeli Maliye Politikası Konseyi, hangi maliye politikası hedeflerine ulaşıldığı ve uzun dönem sağlıklı büyüme ve sürdürülebilir yüksek istihdamın sağlanıp sağlanmadığına ilişkin, İsveç maliye politikasını bağımsız olarak değerlendirmek üzere kurulmuştur. Konseyin yalnızca tavsiye rolü vardır ve önerilerinin hiçbir şekilde bağlayıcılığı yoktur. Raporlarını, üyelerinin atanmasında son söze sahip olan hükümete doğrudan iletmektedir.

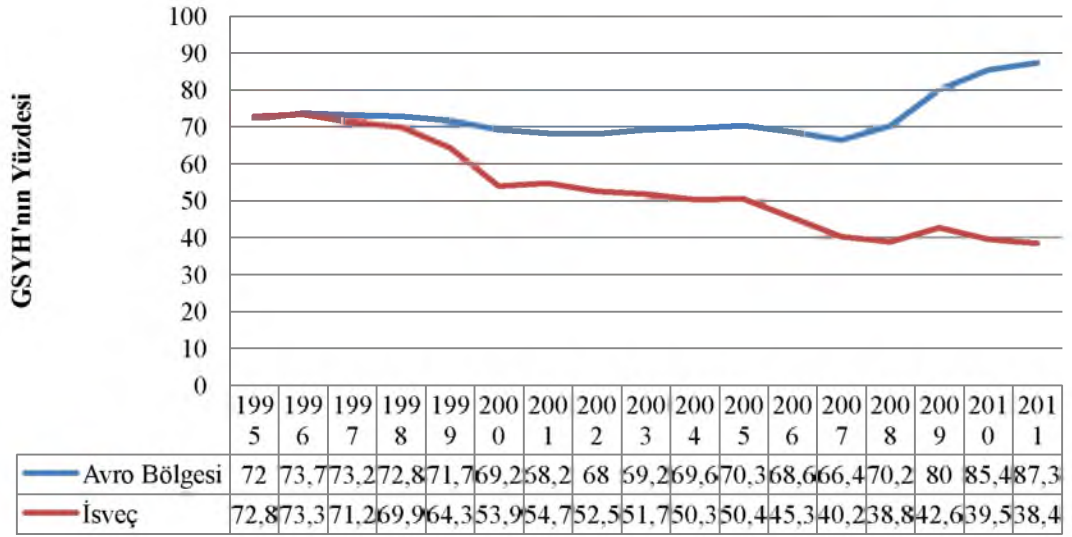
Tablo 9 ve 10’deki veriler kullanılarak oluşturulan aşağıdaki grafiklerde İsveç’in genel yönetim bütçe dengesi ve borç stokundaki değişimler görülmektedir. İsveç’te mali çerçeve oluşturulmasına yönelik yapılan çalışmaların başarılı olduğu, bütçe dengesi rakamlarının avro bölgesinde fazla veren birkaç ülkeden biri olmasından anlaşılmaktadır.

Grafik 19: İsveç'in Genel Yönetim Bütçe Dengesi



2008 krizine kadar bütçe dengesi adına çok başarılı bir performans gösteren İsveç, borç dengesinde de benzer bir başarı göstermiştir.

Grafik 20: İsveç'in Genel Yönetim Borç Dengesi



İsveç Birlik düzeyinde on yılı aşkın bir süredir Maastricht kriterlerini sağlayabilen ülkelerden biridir.

E. İngiltere

1990'lı yılların başında kaydedilen yüksek kamu açıkları nedeniyle 1997 yılında iktidara gelen Blair hükümetinin kamu maliyesine ilişkin uyguladığı reformlar sonucu,

1998 yılında yürürlüğe giren Mali İstikrar Kanunu ile İngiltere’de mali kurallar uygulanmaya başlanmıştır. Söz konusu kanun şeffaflık, istikrar, sorumluluk, adalet ve etkinlik ilkelerinin hakim olduğu, para politikasını da destekleyici nitelikteki güçlü maliye politikası hedefleri doğrultusunda tavizsiz yapıda hazırlanmıştır. Ayrıca çok yıllık harcama planları ve parlamentoya her sonbaharda değerlendirme imkânı veren geçmiş yıl bütçe raporu gibi teamül haline gelen bir takım prosedürel kurallar da geliştirilmiştir. Mali İstikrar Kanunu ile idarenin maliye politikası üzerindeki ihtiyari hareketlerini daha önce görülmemiş düzeyde sınırlandırmak amacıyla iki kural uygulamaya konulmuştur²⁴⁷:

Altın kural: ekonomik konjonktür süresince yalnızca yatırım harcamaları için borçlanmasını ve cari harcamaların finansmanı için borçlanmamasını ifade eder.

Sürdürülebilir yatırım kuralı: kamu kesimi net borcunun istikrarlı ve makul düzeyde tutulmasını ve konjonktür süresince borç stoku/GSYH oranının %40’ın altında olması öngörmektedir.

Yatırım mekanizmalarının etkisizliği, nedenlerin ortaya konulması ve kural öncesi yapıya dönülmesi için program sunulması halinde, hükümetlere kurallardan ayrılma konusunda serbestlik vermesi, kuralların en zayıf yönünü oluşturmaktadır²⁴⁸.

2010 yılında yönetime gelen koalisyon hükümeti ise üç ayaklı yeni bir mali çerçeve oluşturmak amacıyla düzenlemeler yapmıştır. Yeni mali çerçevenin unsurları; konjonktüre göre uyarlanmış cari dengeyi hedefleyen yeni mali direktifler, net borcun GSYH’nın yüzdesi olarak azalışı için tarih belirlenmesi ve son olarak, resmi tahminler yapmakla görevli, bağımsız uzmanlardan oluşan Bütçe Sorumluluk Ofisi (Office for Budget Responsibility - OBR) kurulmasıdır. Yeni mali çerçeve Blair hükümetinin uyguladığı politikadaki başlıca iki aksaklığı gidermeye odaklanmıştır. İlk aksaklık, ekonomik konjonktürün başlangıç ve bitiş zamanı varsayımlarının hükümet tarafından belirlenmesi ve maliye politikasında gecikmeleri beraberinde getiren değişikliklerin, konjonktür sürecinde yapılmasıdır ki bu da kuralı fazlasıyla esnek bir yapıya kavuşturmuş ve güvenilirliğini yitirmesine neden olmuştur. İkinci aksaklık ise çoğunlukla geçmişe odaklı bir bakışa sahip olmasıdır. Geçmiş dönemlerdeki fazla harcamaları telafi etmek yerine, hükümetleri konjonktür döneminin sonunda politik

²⁴⁷ Alasdair MURRAY, Giles WILKES, “Fiscal Rules Ok?”, **Centre Forum**, January 2009, s.4-5, <<http://www.centreforum.org/assets/pubs/fiscal-rules.pdf>>, (15.05.2011).

²⁴⁸ MURRAY ve WILKES, a.g.m., s.5.

olarak mümkün olmayan harcama kesintilerine yönelmektedir. Her iki kural da 2008 finansal krizinin akabinde askıya alınmıştır²⁴⁹. Yeni hükümetin mali direktifleri, (yatırım harcamalarını kapsamayan) devresel olarak uyarlanmış cari bütçenin, ilerleyen yıllık tahmin dönemi sonunda dengede olmasını gerektirmektedir²⁵⁰. Bu ilke, hâlihazırdaki 2015-16 sonu itibariyle kamu kesimi net borç yükünün GSYH'nın yüzdesi olarak azaltılmasını gerektiren sürdürülebilir borç hedefiyle birleştirilmiştir. Hükümet, bu kuralın mevcut mali konsolidasyonla gelişmesi durumunda daha katı bir borç hedefi sağlayacağını belirtmektedir. Yeni hükümetle OBR'de yıllık resmi bütçe tahminleri yapmanın yanı sıra ilan edilen politikalara göre hükümetin mali direktifleri ve borç sürdürülebilirliği kuralına uyumunun %50'den fazla olup olmadığını değerlendirmek zorundadır²⁵¹.

Yeni hükümetin mali direktifleri büyük ölçüde Harcama Gözden Geçirme (Spending Review)²⁵² süreci etrafında şekillendirilmiştir. Her üç ya da dört yılda bir yayınlanan bu doküman ile hazırlandığı yıldan sonraki üç veya dört yıla yönelik Bakanlıklar ve alt birimleri için harcama tavanları (Departmental Expenditure Limits-DEL) belirlenmektedir. Bakanlık Harcama Tavanları maaşlar, tedarik ve sabit sermaye yatırımlarını kapsamaktadır. Harcamaların geri kalan kısmı ise sosyal yardımlar, borç faizleri, emekli aylıkları ve AB destekleri gibi kalemlerden oluşmakta ve Yıllık Yönetilen Harcamalar (Annually Managed Expenditure-AME) olarak sınıflandırılmaktadır. Tüm kamu alt sektörlerini de kapsayan kuralın denetimi hazine tarafından gerçekleştirilmekte ve belirlenen limitlerin aşılması durumunda sonraki yılın bütçesinden kesintiye gidilmesi söz konusudur. Ayrıca, belirlenen harcama limitlerini aşanlar Ulusal Denetim Ofisi (The National Audit Office-NAO) tarafından incelenmekte ve parlamento önünde aklanmak durumundadır²⁵³. Tablo 9 ve 10'daki

²⁴⁹ European Commission (2012), s.73.

²⁵⁰ İngiltere'de mali yıl, 1 Nisan'da başlayıp sonraki yılın Mart ayının 31'inde sona ermektedir. Dolayısıyla yeni hükümetin bu direktiflerinin beş yıllık dönem sonu 2015-16 dönemi mali yılı olmaktadır.

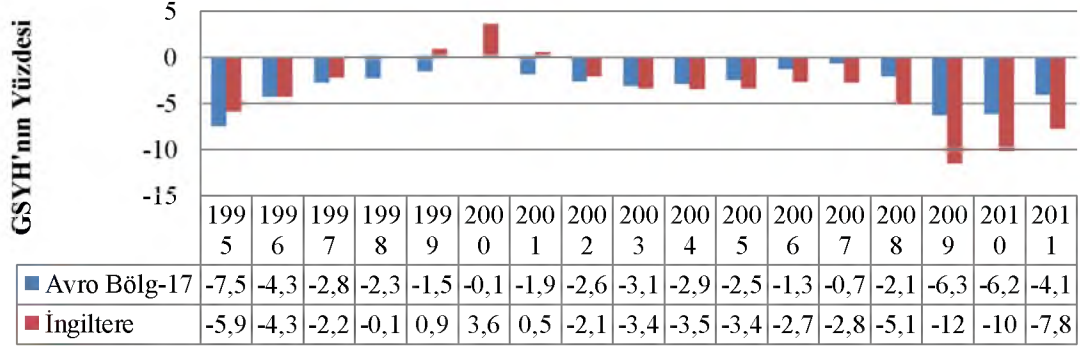
²⁵¹ European Commission (2012), s.73.

²⁵² Harcama Gözden Geçirmeleri, Birleşik Krallık kamu kesiminde 1980'li yıllardan itibaren başlayan sonuç odaklı yönetim reformlarının bir parçası olarak, kamu harcamalarının planlanması ve kontrolüne ilişkin sağlam bir sistem oluşturmak amacıyla ilk kez 1998 yılında uygulanmaya başlanmış, periyodik olarak 2000, 2002, 2004, 2007 ve en son 2010 yıllarında gerçekleştirilmiştir. Bkz: BÜMKO, "Galler Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sisteminin İncelenmesi", **Türkiye'de Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sisteminin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi Galler Staj Programı Raporu 14 Mart-01 Nisan 2011, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü - BÜMKO**, s.10, <<http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/3780,galler-raporu-ergun-duzeltmedoc.doc?0>>, (24.04.2013).

²⁵³ European Commission (2012), s.74.

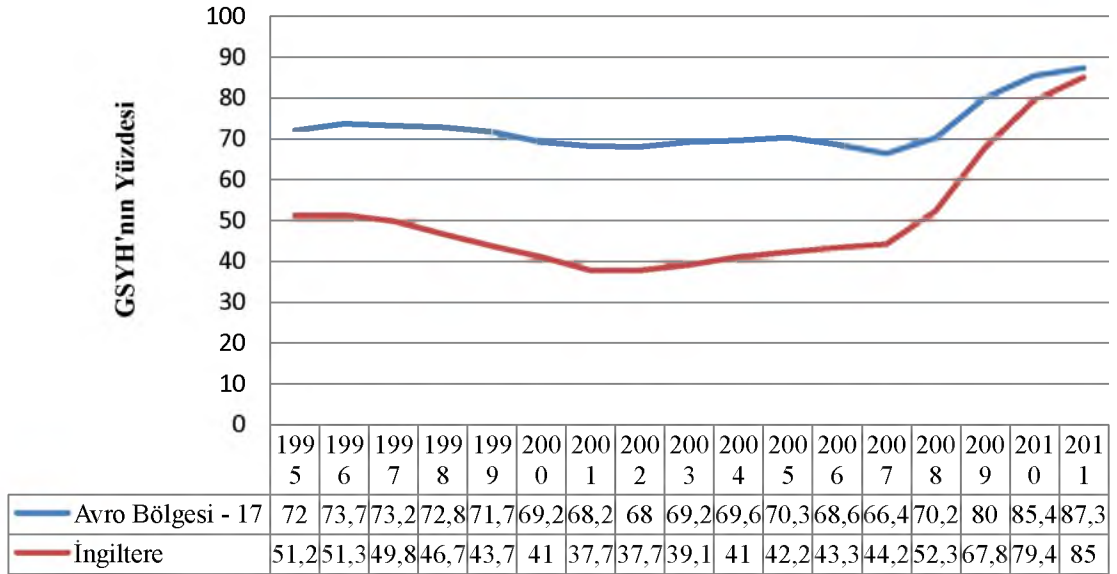
veriler kullanılarak oluşturulan aşağıdaki grafiklerde İngiltere'nin genel yönetim bütçe dengesi ve borç stokundaki değişimler görülmektedir.

Grafik 21: İngiltere'nin Genel Yönetim Bütçe Dengesi



İngiltere'nin genel yönetim bütçe dengesinin genelde açık vermesine rağmen sözkonusu süreçte ortalama olarak bütçe dengesi hedefinden çok fazla sağmadığı görülmektedir.

Grafik 22: İngiltere'nin Genel Yönetim Borç Dengesi



İngiltere'nin borç dengesi ise Maastricht kriterlerine göre daha başarılı bir performans göstermiş ve 2008 krizine kadar ilgili sınırları aşmamıştır.

IV. AFRİKA ÜLKELERİNDE MALİ KURALLAR

A. Orta Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği Ülkeleri

Orta Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği (CEMAC) üyesi ülkeler olan Kamerun, Çad, Orta Afrika Cumhuriyeti, Kongo, Gabon ve Ekvator Ginesi'nde ulusal kurallar bulunmamakta, buna karşılık ulusüstü kurallar bulunmaktadır.

Bu ülkelerde 2002 yılından beri uygulanan denk bütçe kuralı, bağışların net gelirlerinden yabancı sermayeli yatırım harcamalarının net harcamaları düşülünce dengede ya da fazla vermesi esasına dayanmaktadır. 2008 yılında CEMAC Komisyonu, nominal GSYH'nın yüzdesi olarak temel yapısal mali dengenin denk ya da fazla pozisyonda olmasını (bu konsept temel kriterden fiili petrol gelirlerinin, üç yıllık hareketli ortalamasıyla değiştirilmesinden türetilmiştir), petrol dışı temel mali dengenin, petrol dışı GSYH'nın yüzdesi olarak dengede ya da fazla pozisyonda olması şeklinde iki kriter belirlemiştir. Birlikte uygulanmakta olan borç kuralı gereğince ise yurtdışı ve yurtiçi borçların toplamı GSYH'nın yüzde 70'inin altında tutulmalıdır²⁵⁴.

B. Güney Afrika Gümrük Birliği Ülkeleri

1910 yılında yapılan anlaşma ile kurulan ve dünyanın en eski gümrük birliği olan Güney Afrika Gümrük Birliği (Southern African Customs Union – SACU) zaman içinde Botswana, Lesoto, Namibya, Güney Afrika ve Svaziland ülkelerinin içinde bulunduğu bir birlik haline dönüşmüştür²⁵⁵.

Botswana'da 2003 yılından beri harcama/GSYH oranını %40 ile sınırlayan bir harcama kuralı uygulanmaktadır. Bunun yanında harcamaların %30'unun, bütün sermaye harcamalarını ve yinelenen sağlık ve eğitim harcamalarını içeren kalkınma harcamalarına yönelik olarak gerçekleştirilmesine yönelik karar alınmıştır.

Namibya maliye politikası uygulamaları, makroekonomik istikrarın Orta Vade Harcama Yapısı üzerinde sürdürülebilirliğini sağlamak üzerine mali kurallar tarafından

²⁵⁴ IMF, **Fiscal Rules Dataset 1985-2012**, November, 2012, <<http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/other/char.htm>>, (17.12.2012).

²⁵⁵ **Southern African Customs Union (SACU)**, <<http://www.sacu.int/about.php?id=394>>, (17.12.2012).

yönlendirilmektedir²⁵⁶. 2001 yılından beri uygulanmakta olan borçlanma kuralı kamu borcu/GSYH oranını yıllık olarak %25-30 ile sınırlarken, 2010 yılından beri uygulanmakta olan harcama kuralı ise kamu harcamaları/GSYH oranının %30'un altında olmasını gerektirmektedir²⁵⁷.

SACU bölgesindeki ülkelerde ulusal mali kuralların bulunması i) Güney Afrika'nın BLNS (Botsvana, Lesoto, Namibya ve Svaziland) ülkeleri üzerine olan dışşallığını, ii) BLNS'deki bütçe açığı sorununu ve iii) mali sürdürülebilirliği korumak için orta vadeli mali kurallara bağlı mali düzenlemeleri sağlayabilir. Bölgedeki gelir paylaşımına yönelik olarak SACU havuzundaki gelir paylaşımında transferlerin daha istikrarlı ve öngörülebilir olmasına yönelik yeni bir gelir-paylaşımı formülü, genel bir borç/GSYH oranı kuralı ve ülke özelinde bütçe açığına yönelik sayısal kuralların belirlenmesi ve gelir paylaşımına yönelik prosedürel kuralların uygulanmasının bölge ülkeleri açısından kamu maliyesi yönetim reformlarının sürdürülebilirliği açısından yararlı ve gerekli olduğuna ilişkin görüşler bulunmaktadır²⁵⁸.

Güney Afrika, birlikteki diğer ülkelere göre daha büyük ve güçlü bir mali yapıya sahip olduğundan ayrı bir yere sahiptir. Güney Afrika'nın mali ve finansal politikaları 1970'lerden başlamak üzere daha şeffaf ve etkin bir hale gelmiş, son yirmi yılda gerçekleştirilen çeşitli vergi reformları ve harcama kararları da maliye politikalarının verimliliğini arttırmıştır. Bununla beraber gelir vergisi sistemi, gelir eşitsizliğinin azaltılması konusunda daha etkin hale gelmiştir. Kamu harcamaları, ekonomik büyümenin itici gücü olan eğitim ve sağlık harcamalarına odaklanmıştır. Konjonktürel maliye politikalarına daha fazla önem veren hükümet, 1990'larda %50 olan kamu borcu/GSYH oranını, 2008 krizi öncesinde yüzde 20'lere kadar düşürmeyi başarmıştır. Ayrıca yerel ekonomi üzerinde finansal krizin etkisini minimize eden bütçe fazlaları da veren Güney Afrika'nın borcunun büyük bir bölümü, borç ödemelerinin değişim oranını ve dışsal riskleri azaltan yerel para birimine bağlanmıştır. Güney Afrika'da 2007 yılında Orta Vadeli Bütçe Düzenlemesinde kabul edilen döngüsel olarak düzeltilmiş bütçe

²⁵⁶ Southern African Customs Union (SACU), **SACU Member States Economic Performance:2010**, A Fragile Economic Recovery, s.14, <<http://www.sacu.int/publications/2010ep.pdf>>, (17.12.2012).

²⁵⁷ IMF, **Fiscal Rules Dataset 1985-2012**, November, 2012, <<http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/other/char.htm>>, (17.12.2012).

²⁵⁸ BLNS ülkeleri Güney Afrika'ya göre daha küçük ve istikrarsız ülkeler olduklarından birlik içinde böyle bir sınıflandırma yapılmaktadır. Bkz: Olivier BASDEVANT, "Fiscal Policies an Rules in the Face of Revenue Volatility Within Southern Africa Customs Union Countries (SACU)", **IMF WP/12/93**, April, 2012, s.12-21.

dengesi kuralı (cyclically adjusted budget balance - CAB), düzenli olarak yapısal gelir ve harcama tahminleriyle halen raporlanmaktadır²⁵⁹.

V. DİĞER ÜLKELER

A. Japonya

Japonya’da 1947 yılındaki Kamu Maliyesi Kanunu ile, merkezi yönetim toplam bütçesinin %25’i olan merkezi yönetim genel hesaplar bütçesini kapsayan ve yalnızca bayındırlık hizmetlerinin finansmanı için devlet iç borçlanma senedi (DİBS) çıkarılmasına izin veren bir mali kural uygulanmaya başlanmıştır²⁶⁰. Son düzenlemesi 1997 yılında gerçekleştirilen söz konusu kanun Günümüze kadar 13 kez yeniden düzenlenmiştir. Cari gelirler ile cari giderler arasındaki denklığı sağlamaya çalışan Kanun 1975 yılına kadar sıkı şekilde uygulanmış, 1970’lerin başındaki petrol krizi ve ekonomik istikrarsızlık nedeniyle yeni bir düzenlemeye gidilmesine neden olmuştur. Yeni düzenlemeyle, hükümete cari harcamalar için de borçlanabilme yetkisi yıllık olarak verilmesine rağmen her mali yılbaşında yasal düzenlemelerle uzatılmış ve 1997 yılına kadar kullanılmıştır²⁶¹. Ayrıca bayındırlık hizmetlerinin finansmanı için piyasaya sürülen DİBS, 1975 yılından bu yana açık finansmanı için de düzenli bir şekilde piyasaya sürülmüştür. Bayındırlık hizmetleri için çıkarılan senetlerin başka harcamaları da kapsayacak şekilde içeriğinin genişletilmesiyle bu senetler ile açık finansmanı için çıkarılan DİBS arasındaki fark belirsizleşmiş ve anılan senetlerin sınırlayıcı özelliği ortadan kalkmıştır²⁶². Bu anlamda aşağıdaki grafikten de görüldüğü üzere Japonya’nın borç stoku hızla artmış, 1980 yılında %51,4 olan borç stoku/GSYH oranı 2011 yılına geldiğinde %210,6 seviyelerine ulaşmıştır ki bu rakam borç stoku/GSYH oranı % 175,2 ile AB’nin en kötü pozisyonuna sahip olan Yunanistan’dan bile fazladır²⁶³.

²⁵⁹ Ramos MABUGU, Marina MARINKOV, ” Fiscal Rules For South Africa”, **Submission For The 2012/13 Division Of Revenue – Technical Report**, Financial And Fiscal Commission, s.21.

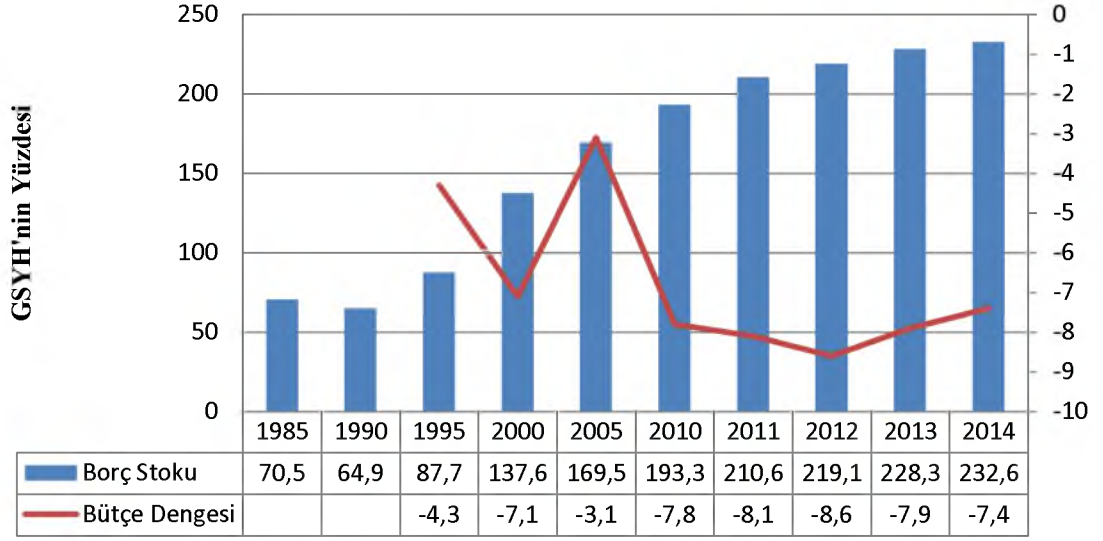
²⁶⁰ KENNEDY vd., a.g.m., s.245.

²⁶¹ KAYA, a.g.t., s.59-60.

²⁶² ŞEN, a.g.m., s.38-39.

²⁶³ **Economic Survey of Japan 2013, OECD, April 2013**, <<http://www.oecd.org/economy/surveys/japan-2013.htm#Obtain>>, (06.05.2013).

Grafik 23: Japonya'nın Genel Yönetim Bütçe Dengesi ve Kamu Borç Stoku



Kaynak: Borç Stoku; **Economic Survey of Japan 2013, OECD, April 2013**, <<http://www.oecd.org/economy/surveys/japan-2013.htm#Obtain>>, (06.05.2013). Not: 2012 rakamları OECD tahminleri, 2013-2014 rakamları projeksiyonlarından oluşmaktadır. Bütçe Dengesi; IMF, <<http://world-economic-outlook.findthedata.org/1/2815/Japan>> (06.05.2013).

Grafikte soldaki ekseninde GSYH'ya göre Japonya'nın kamu borç stoku yer almaktayken, sağdaki ekseninde genel yönetim bütçe açığı görülmektedir. Japonya'da alınan mali tedbirler bütçe açığının ilerleyen yıllarda azaltılacağı şeklinde yorumlanırken borçlanmanın ise artarak devam edeceği şeklinde yorumlanmaktadır. Japonya'nın borç stokundaki artışta devlet iç borçlanma senetlerinin payı büyüktür. Öyle ki devlet iç borçlanma senetlerinin GSYH içindeki 1970'te %3,7 iken 2007 yılına gelindiğinde %104,8'e yükselmiştir²⁶⁴.

1980'de başlatılan kamu sektöründe reform çalışmalarının bir parçası olarak Kamu Maliyesi Kanunu'ndan sonra 1981 yılında yürürlüğe konulan Mali Konsolidasyon Anlaşması ile 1990 yılına kadar devlet iç borçlanma senetlerinin çıkarılmaması öncelikli hedef haline getirilmiştir. Maliye Bakanlığı bu hedef doğrultusunda, 1982 yılı için bütçe rehberinde bütün birimlerin bütçe tekliflerinde artışa gitmeyeceğini karara bağlamıştır. Harcamacı bakanlıkların ve birimlerin genel hesaplarla ilgili bütçe teklifleri için konulan bu kriter, bilgi asimetrisi yaşanmasından dolayı Maliye Bakanlığı tarafından derinlemesine incelenememiştir. Ayrıca, genel hesaplardan yerel yönetimlere yapılan transferler, savunma harcamaları, bilim ve

²⁶⁴ KAYA, a.g.t., s.60.

teknolojiye ayrılan harcamalar, harcama ve borç servisi uygulamalarında olduğu gibi bu kriterin dışında bırakılmıştır. Ayrıca belirlenen sınırlamaların ek bütçe uygulamalarında dikkate alınmaması, Japon hükümetinin gelir elde etmek ve para harcamak amacıyla kullandığı birçok özel hesabın da bu sınırlamada kapsam dışı tutulmuş olması, Japonya’da mali kuralların oldukça dar bir etki alanının olduğunu göstermektedir²⁶⁵.

1990’lar Japonya’daki makroekonomi politikaları mali genişleme ve mali konsolidasyon arasında değişim göstermiş, güçlü bir kamu maliyesi oluşturma gayretleri 1997’de, orta vadede birkaç yıllık mali hedefler belirleyen Mali Yapısal Reform Kanunu ile sona ermiştir. Söz konusu kanun genel yönetim (sosyal güvenlik kesimi dışında) bütçe açığı/GSYH oranının 2003 yılına kadar %6’dan %3 veya daha aşağısına çekilmesini, açık finansmanı için tahvil ihracının her yıl azaltılarak 2003 yılında sonlandırılmasını, büyük harcamalı programlara sayısal bir tavan belirlenmesini, vergilerin toplamının, ücret primlerinin ve mali açığın ulusal gelirin %50’sini geçemeyeceği yönünde kararlar alınmıştır²⁶⁶. Yine bu kanunla genel yönetim kamu borcunun GSYH’e oranının %60’a, genel yönetim bütçe açığının GSYH’ya oranının da %3’e çekilmesi öngörülmüş ancak şiddetli resesyonlar nedeniyle kanunda değişiklik yapılarak hedef yıl 2005’e çekilmiş ve açık tahvili ihracı konusunda da daha fazla esneklik getirilmiştir²⁶⁷.

Sürekli deflasyonun, ekonomik iyileşmenin önünde büyük bir engel oluşturması, hızla yükselen kamu borcunun bireylerin geleceğe ilişkin şüphelerini arttırması ve alışılmış maliye politikalarının güvenilirliğini zedelemesi nedeniyle 90’larda uygulanan aktif maliye politikaları istenileni verememiştir. 2001 yılında göreve gelen hükümet, ekonomi politikalarının yönünü ekonomik iyileşmeden yapısal reformlara çevirmiştir. Bu çerçevede 2001 yılının başındaki Yönetim Reformu ile kurulan Ekonomi ve Maliye Politikası Konseyi (CEEP) tarafından yayınlanan “Japon Ekonomisinde Yapısal Reform: Temel Makroekonomik Yönetim Politikaları” talimatları ile 2002 mali yılı için hükümetin yeni borçlanmaları 30 trilyon yen ile sınırlanmıştır. Söz konusu reformlar dahilinde yapılan ortavadeli makroekonomik ve mali planlamalar sonucu 2010 yılı

²⁶⁵ Jürgen VON HAGEN, “Fiscal Rules and Fiscal Performance in the European Union and Japan”, **Monetary and Aconomic Studies of the Bank of Japan**, March 2006, s.27-28.

²⁶⁶ Hideaki TANAKA, “Fiscal Consolidation and Medium-Term Fiscal Planning In Japan”, **OECD Journal on Budgeting**, Volume 3, No. 2, 2003, s.106-126, <<http://www.oecd.org/japan/43495872.pdf>>, (12.07.2012).

²⁶⁷ VON HAGEN (2006), a.g.m., s.28-30.

itibariyle bütçe fazlası verileceği tahmin edilmiştir²⁶⁸. Yukarıdaki grafikten de anlaşıldığı üzere bu hedefe ulaşılamadığı görülmektedir.

IMF verilerine göre Japonya’da ulusal düzeyde harcama ve bütçe dengesine yönelik mali kurallar uygulanmaktadır. Merkezi yönetimi kapsayan bu kurallar yasal düzenlemelerle uygulamaya konulmuştur. 1947 yılında Kamu Maliyesi Kanunu ile yürürlüğe giren -1990-93 dönemi hariç 1975’ten beri yönetimin vazgeçilmesini istediği- cari harcamaların yerel gelirleri aşamayacağını hükme bağlayan altın kural ve 1997 tarihli Mali Yapısal Reform Kanunu ile genel yönetim bütçe açığının GSYH’nın %3’ünü geçemeyeceğinin hükme bağlanması bütçe dengesine yönelik kuralları oluşturmaktadır.

Haziran 2010’dan itibaren yürürlükte olan Mali Yönetim Stratejisi dahilinde, “Ortalama Harcama Limiti”ni içeren Orta vadeli Mali Çerçeve yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu harcama kanuna göre kalkınma ile ilgili harcamalar, finansman kaynakları ile (diğer harcama kesintileri, kamu varlıklarının satış gelirleri, kalkınma için konulan yeni vergiler) birlikte diğer harcamalardan ayrı olarak yönetilebileceği karara bağlanmıştır²⁶⁹.

Japonya için daha istekli bir mali strateji dahilinde, on yıldır yapılagelen mali düzenlemelerin önümüzdeki beş yıl içinde kamu borcunu kararlı bir şekilde azaltacağı, harcama kesintilerinin dar kapsamına rağmen mali düzenlemeler yeni gelir kaynaklarına yönelmesi, harcama artışlarına sınırlar getirilmesi ve mali reformlara olanak sağlaması ve mali stratejinin, özellikle tüketim vergisinin aşamalı olarak %15’e çekilmesi merkezinde belirlenmesi gerektiği IMF tarafından ifade edilmektedir²⁷⁰.

Japonya kendi yolunu çizen bir ülkedir. Deflasyonla geçirilmiş çok az ya da hiç büyüme gerçekleşmeyen birçok yıldan sonra yeni hükümet yeni bir politika belirlemiştir. Parasal genişleme, pozitif enflasyon hedefi, mali teşvikler ve yapısal reformları içeren bu politikalar kısa vadede büyümeyi canlandırmaya yöneliktir ve IMF tahminlerine göre 2013 yılı için 1,6’lık bir büyüme sağlaması öngörülmüştür. Yüksek kamu borcuna rağmen, ortavadeli mali konsolidasyon planının yokluğunda mali genişleme risklidir. Yatırımcıların bir risk primi gereksinimine neden olabilecek bu

²⁶⁸ TANAKA (2003), a.g.m., s. 111-113.

²⁶⁹ IMF, **Fiscal Rules Dataset 1985-2012**.

²⁷⁰ IMF, **World Economic Outlook – Slowing Growth, Rising Risks**, World Economic and Financial Surveys, September 2011, s.20.

durum, borçların sürdürülememesini beraberinde getirebileceği yine IMF tarafından ifade edilmektedir²⁷¹.

B. Avustralya

Prosedürel mali kurallar uygulayan ülkelerden olan Avustralya'da bütçe açıkları ve kamu borcu, 1980'lerin sonlarından itibaren maliye politikaları açısından en büyük endişe kaynağı olmuştur. Uluslararası standartlara göre makul olan borç oranlarından ziyade, borcun artış trendi nedeniyle önce birkaç eyaletin, akabinde ise merkezi yönetimin borç krizleri yaşadığı, en azından ciddi borç artışları yaşadığı yönünde bir algı oluşmuştur²⁷².

1980'lerin ortalarından itibaren gerçekleştirilen yapısal reformlar dahilinde para politikası, Avustralya dolarının dalgalanmaya bırakılması ve enflasyon hedeflemesi stratejisi kapsamında merkez bankasına bağımsızlık kazandırılması ile desteklenmiştir. Maliye politikası alanında da nakit bazlı bütçeden tahakkuk bazlı bütçeye geçilmesi ve vergi sisteminin güçlendirilmesi önemli reformlardır²⁷³.

Avustralya'da açık hedeflere sahip mali kurallar ilk olarak 1985-88 dönemi için merkezi hükümeti kapsamında vergi ve harcama artışını kısıtlayan kurallar ile bütçe açığını azaltmayı hedefleyen bütçe dengesi kuralları politik taahhütler dahilinde uygulanmış, 1990'lardaki resesyonda kamu net borcu GSYH'nın %20'sini geçmemesine rağmen artış göstermiş, eyaletler ve merkezi yönetim toplam net borcu GSYH'nın %30'unu aşmamıştır. Mali sorumluluk yasası 1990'larda ciddi bir ilgi çekmiş, federal düzeyde Avustralya Ticari Konseyi, bir konjonktür devresinde orta vadede bütçe fazlasını gerektiren bir yasa çağrısında bulunmuştur. 1998 yılında yürürlüğe giren "Bütçe Dürüstlüğü Sözleşmesi" (Charter for Budget Honesty Act –

²⁷¹ IMF, **World Economic Outlook – Hopes, Realities, Risks**, World Economic and Financial Surveys, April 2013, s.xiii.

²⁷² Genel yönetim konsolide brüt borcu 1995 yılında (Maastricht kriterlerinin altında) yaklaşık GSYH'nın %34'üne ulaşmıştır. Bkz; Marc ROBINSON, "National and State Fiscal Rules in Australia: An Outline and Critical Analysis", içinde: **Fiscal Rules**, Bancad'italia Research Department Public Finance Workshop, February 2001, s.713.

²⁷³ Kamer GÜNEYSU BALABAN, **Kuralh Maliye Politikası ve Türkiye'de Kuralh Maliye Politikasına İlişkin Model**, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, TC Merkez Bankası İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara, Mayıs, 2012, s.58-59.

CBH) ile de takip eden yıllarda kamu kesimi mali pozisyonlarında olumlu gelişmeler kaydedilmiştir²⁷⁴.

CBH çerçevesinde yapılandırılan maliye politikası gereğince, güçlü mali yönetim prensiplerine dayalı mali strateji ile maliye politikası ve mali performansın kamu tarafından denetimini kolaylaştıran bir yönetim anlayışı benimsenmiştir. Bu mali stratejinin temel unsurları orta vadede bütçe fazlası vermek, vergilerin GSYH içindeki payını 2007-2008 düzeyinin altında tutmak ve orta vadede idarenin net finansal değerini yükseltmek olmuştur. Merkezi yönetime yönelik bütçe dengesi, borçlanma ve gelir kuralları olarak belirlenen bu kurallar gereği orta vade stratejilerine göre konjonktür devresi boyunca her yıl bütçe fazlası verilmesi gerekli görülmemiştir²⁷⁵. Hükümetin başlangıçtaki hedefi, 1995-96 döneminde %20 olan genel yönetim net borç stoku/GSYH oranını, 2000-01 itibariyle yarıya indirmek olmuştur ki, bu oran hedeflenen tarihte %7'ye kadar gerilemiştir. Söz konusu başarının 2/3'ü özelleştirmeden, geriye kalan kısmı ise bütçe fazlaları sayesinde gerçekleşmiştir²⁷⁶.

Kutu 1: CBH Güçlü Mali Yönetim İlkeleri

CBH, şeffaflık ve hesap verebilirlik kriterleri doğrultusunda güçlü mali yönetim ilkeleri belirlemiştir. Buna göre;

- ekonomik koşulları dikkate alarak Federal Devletin genel yönetim borç oranlarını makul düzeylerde sürdürmek ve Federal Devletin karşılaştığı finansal riskleri yönetmek,
- maliye politikasının, devletin yüzleştiği ekonomik riskleri ve bu risklerin devletin mali pozisyonuna etkisini dikkate alarak, ekonomik aktivitedeki dalgalanmaları hafifletmesini sağlamak,
- vergi yükündeki makul bir istikrar ve öngörülebilirlik düzeyiyle tutarlı harcama ve gelir politikalarının oluşturulması,
- vergi sisteminin bütünlüğünün sağlanması,
- hükümetlerin uyguladıkları politikaların sonraki nesiller üzerindeki etkilerinin dikkate alınması, gerekmektedir.

KAYNAK: Robert CARLING, Stephen KIRCHNER, "Fiscal Rules for Limited Government: Reforming Australia's Fiscal Responsibility Legislation", **The Centre For Independent Studies, Policy Monograph 98**, 2009, s.6, <<http://www.cis.org.au/images/stories/policy-monographs/pm-98.pdf>>, (24.05.2013).

2009 yılından itibaren yürürlükte olan harcama kuralı, ekonominin büyüme trendine girdiği yıl harcama artış hızını %2'de tutarak bütçe açıklarının bütçe fazlasına dönüşmesini hedeflemektedir. Bütçe fazlası elde edildiği ve ekonominin yükseliş trendinde olması durumunda hükümet, harcama sınırlamalarını bütçe fazlası GSYH'nın

²⁷⁴ LIU, WEBB, a.g.m., s.119.

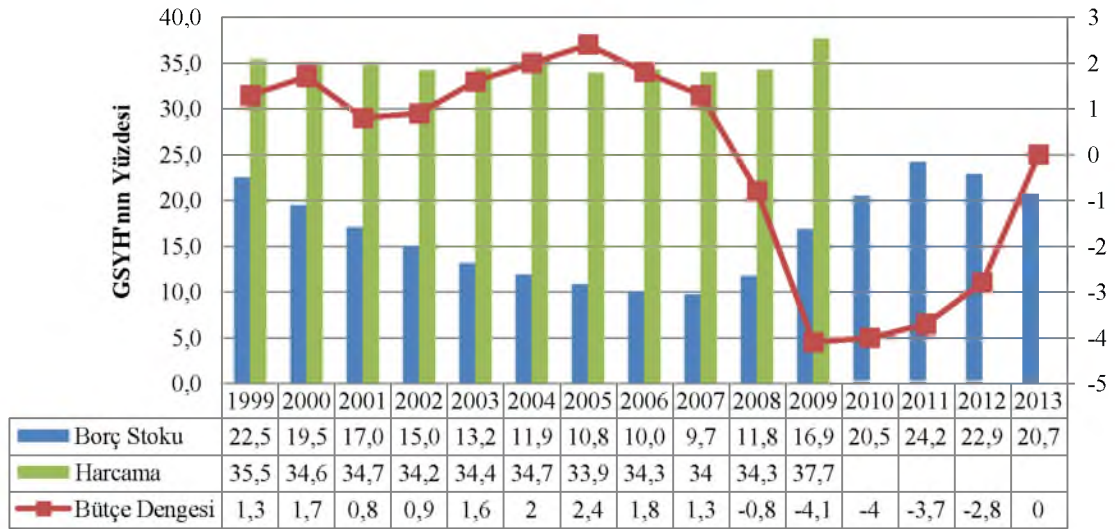
²⁷⁵ Nina BUDINA, Tidiane KINDA, Andrea SCHAECHTER, Anke WEBER, "Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset", **IMF WP/12/273**, s.9.

²⁷⁶ BALI ve ÇELEN, a.g.e., s.52.

en az %1'i olana kadar sürdürecektir²⁷⁷. Söz konusu kural da merkezi yönetim kapsamında uygulanmakta olup yasal temellere sahiptir.

Aşağıdaki grafikte soldaki ekseninde genel yönetim borç stoku ve genel yönetim harcama miktarları sütunlar halinde gösterilmekteyken, sağdaki ekseninde bütçe dengesi çizgi grafik halinde verilmektedir. Avustralya'da genel yönetim bütçe dengesi 2008 krizi öncesi dönemde, planlandığı gibi pozitif rakamlara ulaşmıştır. Borç stokunun azaltılmasına ilişkin çalışmalarda yine kriz öncesine kadar yerine getirilebilmiş, ancak harcama düzeyinde pek bir gelişim sağlanamamıştır.

Grafik 24: Avustralya Genel Yönetim Kamu Borç Stoku, Bütçe Açığı ve Harcamalarının Değişimi (1999-2013)



Kaynak: OECD Economic Outlook No. 92 (Database), IMF WEO 2011, WB, <<http://data.worldbank.org/indicator/GC.BAL.CASH.GD.ZS/countries/IW-AU?display=graph>>'den derlenmiştir.

Avustralya'nın uyguladığı mali reformlar ve prosedürel mali kurallarının olumlu sonuçlar vermesi, hükümetlerin hedeflerini açık şekilde belirttikleri takdirde, bu amaçların ne olmasını ifade eden yasalar olmasa bile kamu maliyesinde iyileşme sağlanabileceği şeklinde yorumlanmaktadır²⁷⁸. Söz konusu gelişmeleri tam tersine ekonomik konjonktürün yükselme zamanlarında bütçe fazlası elde edildiği müddet hükümete bütçe açığı için olanak sağlayan bu yasanın, bütçe açıklarına ilişkin bir

²⁷⁷ BUDINA vd. (2012), a.g.m., s.9

²⁷⁸ BALI ve ÇELEN, a.g.e., s.53.

sınırlama getirmemesinin, küçük ve kırılgan bütçe fazlalarını, sonu gelmeyen büyük açıklara dönüştürdüğüne ilişkin yorumlar da bulunmaktadır²⁷⁹.

C. Güney Kore

Asya'nın YSÜ'leri (yeni sanayileşen ülkeler) 40 yıldan daha az bir sürede işsizliği ortadan kaldırarak, görece eşitlikçi bir gelir dağılımını sağlayan, hızla sanayileşerek, inanılmaz büyüme hızlarına ulaşan ve ihracat piyasasından giderek daha büyük pay alan bir ekonomik performans göstermişlerdir²⁸⁰²⁸¹. 1950'den 2000'e kadar olan yarım yüzyıllık dönemde Güney Kore açık ara yönetimi baskı altına alma özelliklerine göre daha iyi kurumlara sahiptir ve bu kurumlar 1950'den sonraki büyümenin sebebinden ziyade sonucudur²⁸².

Ancak yüksek büyüme oranları, düşük enflasyon rakamları, kamu kesimi bütçe fazlaları, özel kesimin yüksek tasarruf oranı, yüksek rezervler ve düşük borç/GSYH gibi bütün olumlu makroekonomik gelişmelere rağmen bankacılık krizine engel olunamamıştır²⁸³.

Güney Kore 1970'lerdeki petrol şoklarından en fazla etkilenen ülkelerden biridir. Hükümet, ödemeler dengesinde 1979-80 yılında bozulmalar karşısında standart bir makroekonomik uyum politikası uygulamıştır. Devalüasyona gidilerek sıkı bir para politikası uygulanmış ve enerji verimliliğini arttırmaya yönelik bir program devreye sokulmuştur. O dönemde yaşanan borç krizi 1 yıl içerisinde atlatılmıştır. G. Kore'nin başarılı ekonomik performansının arkasında yatan nedenlerden biri makroekonomik

²⁷⁹ Alan KOHLER, "Let's Scrap the Failed Charter of Budget Honesty", The Australian, 30.04.2013, <<http://www.theaustralian.com.au/business/opinion/lets-scrap-the-failed-charter-of-budget-honesty/story-fng7vg0p-1226631849656>>, (17.05.2013).

²⁸⁰ Japonya'nın önderliğindeki YSÜ'ler Tayvan, Güney Kore, Singapur ve Hong Kong'tur. Bkz: Linda WEISS, John M. HOBSON, **Devletler Ve Ekonomik Kalkınma – Karşılaştırmalı Bir Tarihsel Analiz**, Dost Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, Ekim, 1999, s.161.

²⁸¹ YSÜ'lerin 1960-95 dönemi ortalama büyüme oranları %6 civarında seyretmiştir. Robert BARRO, "The East Asian Tigers Have Plenty To Roar About", Economic Viewpoint – **Business Week**, 27 nisan 1998, <scholar.harvard.edu/barro/files/98_0427_easiantigers_bw.pdf>, (23.03.2013).

²⁸² Edward L. GLAESER, Rafael. La PORTA, Florencio LOPEZ-de-SILANES, Andrei SHLEIFER, "Do Institutions Cause Growth?", **Journal of Economic Growth**, 9, June 2004, s.273.

²⁸³ Bunun önemli nedenlerinden biri mikro düzeyde özel kesimin yüksek borçlanma düzeyi ile yüksek riskler alarak piyasaları sistematik bir şekilde krize sürükleyecek bir eğilim göstermesidir. Devlet gerekli denetleme ve regüle edici sorumluluklarını yerine getirmediğinden dolayı kredi verenlerin ve alanların rahat davranmaları sonucu söz konusu kredilerin önemli bir kısmının geri ödenmeme durumu ortaya çıkmıştır. Bkz; Hamza ÇEŞTEPE, Mahmut BİLEN, "Devletin Ekonomideki Rolü: Finansal Kriz Sonrası Doğu Asya'da Performans Analizi", **İktisat İşletme ve Finans**, Haziran 2001, s.65.

dengelerin politize olmadan hızlı bir şekilde ayarlanmasıdır²⁸⁴. 1970'ler boyunca hükümet, "chaebol" adı verilen büyük ölçekli ve çeşitli alanlarda faaliyet gösteren büyük holdinglerin gelişmesini teşvik etmek için kaynakları az sayıda işletmeler üzerine yoğunlaştırmış ve chaebollere yönelik kredi imkanları sağlamıştır²⁸⁵.

1997 Asya Mali krizi sonrasında konjonktür karşıtı bir maliye politikası uygulamaya başlayan G. Kore hükümeti, finansal çöküşü önleyebilmek için kamu kurumları aracılığıyla piyasaya yüklü miktarda likidite aktarmış, finansal kuruluşların borçlarını üstlenmiş, çok sayıda şirketin iflası ve diğerlerinin yeniden yapılanmaya girişmeleri nedeniyle artan işsizlik oranlarını geçici iş alanları oluşturarak telafi etmiş ve özellikle düşük gelirli kesimlere yönelik sosyal güvenlik harcamaları gerçekleştirerek krizin etkilerini gidermeye çalışmıştır. Artan işsizliğin etkilerini gidermek, küçük ve orta ölçekli işletmeleri desteklemek ve sermaye yatırımlarını artırmak amacıyla kamu harcamalarının artırılması bütçe dengesinde kötüleşmeyi beraberinde getirmiş, mali açığın finansmanı için yoğun bir şekilde ihracına başvuru olan tahviller ise kamu borcunun artmasına neden olmuştur²⁸⁶.

Kriz'in hemen arkasından sıkı maliye politikasını içeren IMF İstikrar Programı yürürlüğe sokulmuş, buna göre 1998 yılı için %3 civarında bir ekonomik büyüme beklentisiyle bütçe dengesi ya da küçük bir miktar bütçe fazlasına ulaşılması öngörülmüş, ancak beklenmeyen daha kötü ekonomik koşullar nedeniyle gerçekleşen büyüme oranı %-6,8'ler oranında çıkınca, IMF ve Kore hükümeti 1998 ortalarında daha genişlemeci bir mali pozisyona geçmek durumunda kalmışlardır²⁸⁷. Kriz sonrası konjonktür karşıtı bir maliye politikası uygulamalarının en önemli iki politika aracı ek bütçe düzenlemeleri ve önden yüklemeli kamu harcamaları olmuştur. Bir mali yıl içinde parlamento onayıyla yürürlüğe giren ve doğal afetler gibi beklenmedik gelişmeler karşısında kullanılan politika araçları olan ek bütçeler, finansal kriz sonrasında krizin etkilerini gidermek amacıyla yoğun şekilde kullanılmıştır²⁸⁸.

²⁸⁴ Dani RODRIK, "Küreselleşme ve Gelişmekte Olan Ülkeler", **İktisat İşletme ve Finans**, Aralık 1997, s.10.

²⁸⁵ Doğu Asya'da özel sektörün kısa vadeli borçlarının giderek artması 1997 yılındaki finansal krizin en önemli sebeplerinden biri olarak görülmektedir. Bkz: ÇEŞTEPE ve BİLEN, a.g.m., s.62.

²⁸⁶ GÜNEYSU BALABAN, a.g.t., s.83-84.

²⁸⁷ Young LEE, Changyong RHEE, Tayoon SUNG, "Fiscal Policy in Korea: Before and After the Financial Crisis", **International Tax and Public Finance**, Vol.13, Issue 4, 2006, s.19-20, <www.springerlink.com/link.asp?id=102915>, (23.02.2013).

²⁸⁸ GÜNEYSU BALABAN, a.g.t., s.84-85.

1997-98 krizi sonrası dönemde göreve gelen yönetim, yapısal reformlara dayanan bir anlayışı benimsemiş, bu anlamda 1998 yılında “Finansal Hizmetler Komisyonu”nu kurarak yeni bir takım regülasyonları, yaklaşımları ve standartları; 2001 yılındaki Anti-Yozlaşma Kanunu (Anti-CorruptionAct) ve 2002 yılında “Yozlaşma Karşıtı Bağımsız Kore Komisyonu” (Korea Independent Commission Against Corruption) ve 2005 yılında kurulan Kore Anti-Yozlaşma ve Şeffaflık Paktı gibi daha sağlam sivil toplum kuruluşları aracılığıyla yasal ve kurumsal oluşumları hayata geçirmiştir²⁸⁹.

2003 öncesinde Orta Vadeli Harcama Çerçevesi (Medium-Term Expenditure Framework – MTEF) çalışmalarında iki önemli girişim olmuştur. 97 krizine tepki olarak başlayan ilk girişim mali sürdürülebilirliği tekrar sağlamak için kurtarma harcamaları sonrası orta vadeli mali plan geliştirilmesine yöneliktir ve makro mali dengenin öncelikli, kaynak dağılımının ikincil amaç olduğu bir girişimdir. 2001 yılında Planlama Ve Bütçe Bakanlığı bünyesindeki Mali Planlama ve Bütçe Bürosunun mevcut MTEF’nin mali denge projeksiyonlarıyla ilgili olduğunu ve geleneksel bütçe süreciyle bütünleşmediğini, ve alttan yukarıya yönelimli mevcut bütçe sürecinin orta ve uzun vade politikalarıyla uyumlu olmadığını belirtmiştir. Kurumsal reform çalışmaları dahilinde, ilk uygulama denemesi dar bir bakış açısına sahip olduğu için başarısızlıkla sonuçlanmış ancak, gelecekte yapılacak reformlar için değerli bir basamak oluşturmuştur²⁹⁰.

2004 yılında Güney Kore hükümeti tarafından Kamu Mali Yönetim Reformu paketiyle yürürlüğe giren MTEF, yukarıdan aşağıya bütçeleme, performans esaslı bütçeleme, ve bütünleşik finansal yönetim bilgi sisteminden oluşmaktadır ve Dünya Bankası sınıflandırmasına göre farklı ülkelerdeki benzerleri arasında en üst düzeyli olanıdır. Söz konusu çerçeve aşağıda detayları verilecek olan Ulusal Mali Yönetim Planı (National Fiscal Management Plan-NFMP) olarak ifade edilmektedir²⁹¹. MTEF, artan kamu borcu, yaşlanan nüfus ve artan refah harcamaları için gerekli olan, geleneksel bütçe sürecinin kolaylıkla sağlayamadığı konjontür karşıtı kamu harcamaları

²⁸⁹ Marcus NOLAND, Erik WEEKS, “Korean Institutional Reform in Comparative Perspective” , **Korea Economic Institute Academic Paper Series**, WP 08-5, june, 2008, s.2.

²⁹⁰ Jae-Yound CHOI, Nowook PARK, “Achieving Medium Term Expenditure Framework Reform, A Case Study Of Korea”, **World Bank Policy Research WP 6342**, Jan. 2013, s.8-9, <wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/TW3P/IB/2013/01/30/000158349_20130130165645/Rendered/PDF/wps6342.pdf>, (25.04.2013).

²⁹¹ CHOI ve PARK, a.g.m., s.6-7.

için de gerekli olan uzun vadeli perspektifleri yıllık bütçe sürecine kazandırmıştır. Halihazırda işlediği üzere pek çok aktörün koordineli çalışmasını gerektiren MTEF için, Strateji ve Maliye Bakanlığı sonraki dört yıllık makro değişkenlere ilişkin tahminler yapmaktadır²⁹². İcracı bakanlıklar ise sorumlu oldukları programların maliyet tahminlerini yapmak ve kendi orta vadeli mali planlarını hazırlamak zorundadırlar. Strateji ve Maliye Bakanlığı'nın orta vadeli plan da yer alacak politikaları oluşturmasında yardımcı olmak için -kamu kurumlarından uzmanların, üniversitelerin ve sivil toplum kuruluşlarının katıldığı- çalışma grupları, kamunun ve ekonomik sektörlerin temel programını belirlemektedir. Yerel yönetimlerle önemli konuların görüşülmesi için bölgesel toplantılar düzenlenmektedir. Strateji ve Maliye Bakanlığı, makroekonomik değişkenlerin, gelirlerin ve program maliyetlerinin projeksiyonları dahilinde, temel politika yönergelerini, mali toplamı ve icracı bakanlıklar için geçici kesintileri belirleyen NFMP'nin ilk tasarısını oluşturmaktadır.

NFMP'nin tasarlanmasından sonra "Mali Strateji Kabine Toplantısı"nda icracı bakanlıklar için öngörülen harcama kesintileri sonuca bağlanır ve bu kesintilere dayalı olarak bütçe hazırlama rehberleri ilgili bakanlıklara iletilir. Söz konusu rehberlere göre hazırlanan bütçelere ilişkin Strateji ve Maliye Bakanlığı ile icracı bakanlıklar arasındaki müzakerelerden sonra NFMP son şeklini alır. Her NFMP cari yıl, bütçe yılı ve üç harici yıl olmak üzere beş yıllık düzenlenmektedir ve başlıca iki bölümden oluşmaktadır; makro mali politika ve sektörel mali politika. Makro mali politika harcama, gelir, denge ve borç projeksiyonlarını, sektörel mali politika ise temel politika yönergelerini ve her sektör için belirlenen harcama miktarını kapsamaktadır. Sürekliliği olan bir plan olan NFMP her yıl Strateji ve Maliye Bakanlığı tarafından düzenlenmekte ve Ulusal Kongre'ye yıllık bütçe tasarısı ile birlikte ibraz edilmektedir. Herhangi bir oylama olmaksızın Kongre üyeleri görüşlerini bildirmeleri suretiyle idare ile Kongre arasındaki iletişim sağlanmaktadır. MTEF yürürlüğe girmeden önce Ulusal Maliye Kanunu'nun revizyonu dahilinde Maliye ve Strateji Bakanlığı'nın mali yönetiminin stratejik doğrultusunu Kongre'ye ibraz etmek zorundadır.

²⁹² Önceki yapıları "Planlama ve Bütçe Bakanlığı" (Ministry of Planning and Budget) ve "Maliye ve Ekonomi Bakanlığı" (Ministry of Finance and Economy) olan bakanlık 2008 yılında "Strateji Ve Maliye Bakanlığı"na (Ministry of Strategy and Finance) dönüştürülmüştür.

Kutu 2

Güney Kore Orta Vadeli Mali Perspektife Dayalı Ulusal Mali Yönetim Planının Uygulanışı

2011-15 NFMP'sinin uygulanış süreci Ulusal Mali Yönetim Planı'nın genel hatlarının kolaylıkla anlaşılabilmesini sağlamaktadır.

- Aralık 2010'da Strateji ve Maliye Bakanlığı'nın hazırladığı rehberlere göre icracı bakanlıkların orta vadeli proje planları Ocak 2011'de Bakanlığa ulaştırılmıştır.
- Şubat 2011'de kamu kurumları ve uzmanlarından, üniversitelerden ve sivil toplum kuruluşlarından müteşekkil 16 çalışma gurubu, ar-ge, altyapı, tarım ve sanayi gibi toplam 16 sektör için belirlenen politika yönergeleri ve temel mali konuların analizi için toplanmışlardır.
- Nisan 2011'de, hükümetin hem genel hem de sektörel düzeydeki ilerleyen dört yıllık mali stratejilerini ve her icracı bakanlık için belirlenen yıllık harcama limitlerini tartışmak üzere Mali Strateji Kabine Toplantısı yapılmıştır. İlgili kabine üyelerinin hazır bulunduğu, Kore kalkınma Enstitüsü ve Strateji ve Maliye Bakanlığı'nın misafir olarak katıldığı toplantı, Başkan tarafından yönetilir ve her sektöre ait kamu görüşleri açık oturumlarda görüşülmüştür.
- 2012 Haziran sonunda, icracı bakanlıkların bütçe talepleri Strateji ve Maliye Bakanlığı'na iletilmiştir. Strateji ve Maliye Bakanlığı bütün talepleri ve tartışmaları göz önünde bulundurarak NFME'nin son halini Kabine Toplantısından onay aldıktan Eylül ayı ortasında Ulusal Kongre'ye göndermiştir.

Kaynak: Jae-Yound CHOI, Nowook PARK, "Achieving Medium Term Expenditure Framework Reform, A Case Study Of Korea", World Bank Policy Research WP 6342, Jan. 2013, s.7, <wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2013/01/30/000158349_20130130165645/Rendere d/PDF/wps6342.pdf>, (25.04.2013).

Planlama aşamasında uzman çalışma grupları her sektöre ilişkin fikir zenginliği sağlamaktadır. Çalışma gruplarında tartışılan politika konularıyla ve mevcut kaynak dağılımıyla açık bir ilişkisi olmamasına rağmen, paydaşlar arasındaki iletişimi sağlaması, bütçe dahilinde satın almalar yapılmasına yönlendirmesi ve kusursuz bir şekilde kolektif hareket etmeyi sağlaması yönüyle Kore MTEF'si çalışma grupları, paydaşlar arasında alışılmadık dışında bir iletişim düzeyi sağlamaktadır²⁹³.

Kore'de uygulanan MTEF'nin farklı mali uygulamalar üzerindeki etki ve performansının değerlendirildiği aşağıdaki tabloda, yıllık bütçede öngörülen toplam harcama tavanının iyi belirlendiğini görmekteyiz.

Tablo 12:Güney Kore Orta Vadeli Harcama Perspektifinin Etki ve Performans Değerlendirmesi

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
MTEF'de Planlanan Toplam Harcamalar	220,7	234,8	253,8	274,1	290,9	306,6
Bütçe Tasarılarında Belirlenen Toplam Harcamalar	221,4	238,5	257,3	283,8	291,8	309,6
Farklılık (%)	0,3	1,5	1,37	3,5*	0,3	0,97
HT'na Sahip Bakanlık Sayısı (a)				44	44	44
HT'na Uyum Sağlayan Bakanlık Sayısı (b)				32	33	35
HT'na Uyum Sağlamayan Bakanlık Sayısı (a-b)				12	11	9
Uyum Oranı (b/a)				72,7	75	79,5

Kaynak: CHOI ve PARK, a.g.m., s.24. HT: Harcama Tavanı

*2009 yılındaki aşırı farklılaşmanın nedeni, 2008 küresel krizine tepki olarak artan harcamalardır.

²⁹³ CHOI ve PARK, a.g.m., s.7.

MTEF’de belirlenen toplam harcama tavanıyla yıllık bütçe tasarısındaki harcama tavanı arasında 2006-11 dönemi için %1,16’lık bir farklılık görünmektedir ki bu da MTEF’de belirlenen toplam harcama tavanının Kore’nin yıllık toplam harcamalarını etkilediğinin göstergesidir.

Yine tablodan görüldüğü gibi yıllık bütçe uygulamalarında bakanlıklar düzeyinde getirilen harcama tavanlarına uyumun giderek gelişmekte olduğu, 2009’dan %72,7’den %79,5’e yükselen uyum oranından anlaşılmaktadır.

Ayrıca MTEF, 2005’ten önce icracı bakanlıkların %20’lerin üzerinde olan bütçe artış taleplerini, 2005 sonrası tek haneli rakamlara dönüşmesine katkı sağlamıştır. Bununla birlikte planlı ve gerçekleşen bütçe dengesi verilerine göre AB15 ile yapılan kıyaslamalarda 2004-07 dönemi için Kore MTEF’lerinin kıyaslanan gruptaki ülkelere göre daha sağlam olduklarını ve daha fazla uyum sağlandığı belirtilmektedir²⁹⁴.

Kore’nin mali durumu diğer gelişmiş ülkelere göre sağlam bir görünüm arz etmektedir.

Tablo 13: G. Kore ve Bazı Gelişmiş Ülkelerin Genel Yönetim Bütçe Dengesi ve Borçlarının Karşılaştırması (% GSYH)

	Bütçe Dengesi				Kamu Borcu			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
ABD	-2,7	-6,7	-12,9	-11,1	62,1	71,1	84,3	92,7
İngiltere	-2,7	-4,9	-10,3	-10,2	43,9	52,1	68,5	76,7
Almanya	0,2	0,0	-3,1	-4,5	64,9	66,3	73,5	75,3
Fransa	-2,7	-3,3	-7,6	-8,0	63,8	67,5	78,1	84,2
Japonya	-2,4	-4,1	-10,2	-9,6	187,7	194,7	217,6	225,8
G.KORE	0,4	-1,5	-4,1	-1,7	30,7	30,1	33,8	34,7
G20	-0,9	-2,7	-7,6	-6,8	60,8	63,8	72,6	76,1

Kaynak: CHOI ve PARK, a.g.m., s.26. **Not:** G. Kore sosyal güvenlik harcamaları hariç tutularak konsolide mali denge üzerinden değerlendirilmiştir.

2007’den 2010’a Güney Kore’nin genel yönetim/GSYH dengesi 0,4’ten -1,7’ye yükselmişken bu oran, G20 ülkelerinde aynı dönem için -0,9’dan -6,8’e yükselmiştir. Benzer şekilde Kore’nin borç/GSYH oranı bu dönemde %30,7’den %34,7’e yükselirken, G20 ülkeleri %60,8’den %76,1’e doğru daha büyük bir yükseliş gerçekleştirmiştir. Söz konusu verilere göre karşılaştırmada dikkate alınan diğer gelişmiş ülkelere göre de Kore’nin mali durumu daha iyi bir görünüm arz etmektedir.

²⁹⁴ Bkz; CHOI ve PARK, a.g.m., s.25.

Küresel mali krizin etkilerini gidermek üzere para ve maliye politikalarını etkin bir şekilde kullanan Güney Kore'de 2009 yılında, OECD ülkeleri arasındaki en büyük, GSYH'nın %6,1'si (vergi oranlarında yapılan indirimlerden ve kamu harcamalarının artırılmasından oluşan) oranında mali teşvik paketi uygulanmıştır. Artan harcamalar kamu yatırımlarını tetiklemiş ve yaklaşık 300 bin geçici kamu istihdamı oluşturarak işsizlik üzerindeki baskıyı azaltarak özel tüketim artışının devamını sağlamıştır. Finansal piyasalar üzerindeki baskıyı azaltmak için kamu fonları ile bankalara sermaye aktarılmış ve verimsiz varlıklar satın alınmıştır. Son olarak küçük ve orta ölçekli yatırımcılara destekler artırılmış ve kredi garantileri verilmiştir²⁹⁵.

Dışa dönük büyüme stratejilerinin en başarılı şekilde sonuçlandığı ülkelerden olan G. Kore ekonomisinin %55'i ihracata dayalıdır. Son otuz yılda dünyanın en hızlı büyüyen ve gelişen ülkelerinden olan Güney Kore, 1997-98 Asya Krizinin etkilerini, IMF desteği ve ekonomik alanda yapılan reformlar ile hızla gidererek 2000'lerin başında tekrar istikrarlı bir ekonomik yapıya kavuşmuştur. Türkiye gibi örtülü mali kurallar uygulayan ülkelere biri olarak, 2000 yılından 2008 finansal krizine kadar geçen dönemde her yıl ortalama %4,7 büyüyen G. Kore, 2009 yılının ortalarından itibaren ekonomik krizin etkilerini gidermeye başlamıştır. 2008'de %2,3 2009'da %0,2 büyüyen ekonomisi 2010 yılında büyük bir sıçramayla %6,1 oranında büyümüştür²⁹⁶.

Güney Kore bütçe dengesi, 1997-98 ve 2008-09 dönemleri hariç genelde dengeli bir seyir izlemiştir. Bunun en önemli nedenlerinden biri bütçe yönetiminde mali disiplinin her şeyin üzerinde tutulması ve harcamaların bütçede belirlenen miktarlarda yapılması ilkesinin uygulanmasıdır²⁹⁷. Aynı zamanda G. Kore tecrübesi, uluslararası baskılar olmadan da üst düzey devlet görevlileri ve güçlü değişim birimleri tarafından desteklenen kapsamlı mali reformların, kısa dönemde uygulanabildiğini göstermektedir²⁹⁸.

Doğu Asya ülkeleri, güçlü çalışma ahlakı, tasarruf bilinci, eğitim yatırımlarındaki kararlılık ve otoriter bir devlete itaat gibi ortak kültürel mirasa sahiplerdir. Etnik homojenliğe sahip ülke yapıları sayesinde ortak mutabakat sağlanması

²⁹⁵ OECD Economic Surveys: Korea, June 2010, s.3, <<http://www.oecd.org/eeco/surveys/45432048.pdf>>, (20.04.2013).

²⁹⁶ TC Dış İşleri Bakanlığı, 2013, <<http://www.mfa.gov.tr>>.

²⁹⁷ Kiseok HONG, "Fiscal policy Issues in Korea After the Current Crisis", **Asian Development Bank Institute Working Papers Series**, No.225, 2010, s.1, <<http://www.adbi.org/files/2010.07.02.wp225.fiscal.policy.issues.korea.crisis.pdf>>, (23.04.2013).

²⁹⁸ CHOI ve PARK, a.g.m., s.27.

ve uygulanmasını kolaylaştırırken, doğal kaynakların azlığının ülkeyi rekabete yönlendirmesi de siyasi ve ekonomik istikrarın sağlanmasında etkili olan diğer faktörlerdir²⁹⁹. Güney Kore’de örtülü mali kuralların başarılı sonuçlar doğurmasının nedeninin, Doğu Asya kalkınma modelinin başarıya ulaşmasında etkili olan bölgeye has özelliklerden de kaynaklandığını söylemek mümkündür.

VI. TÜRKİYE’DE MALİ KURAL UYGULAMALARI

Türkiye’de mali kurallar resmi olarak uygulanmamakta ancak örtülü mali kurallar olarak ifade edilen bir yapıda mali kural benzeri sınırlamalar kullanılmaktadır. Bu nedenle mali kurallara ilişkin Türkçe literatürde konu incelenirken, ülkemizdeki uygulamalar “örtülü mali kural, mali kural benzeri düzenlemeler” şeklinde ifade edilmektedir. Mali kural uygulamalarının anayasal iktisat görüşü çerçevesinde şekillendiği göz önüne alındığında mali kural benzeri uygulamaların ülkemiz açısından geçmişini, Osmanlı’nın son dönemlerinde başladığı modernleşme hareketleri bağlamında gerçekleşen anayasal hareketlere, dolayısıyla bu oluşumlar bünyesinde yer alan mali düzenlemelere kadar götürebiliriz.

A. Osmanlı Devleti Dönemi Gelişmeleri

Ülkemizin geçmişinde bütçe hakkının gelişimine bakıldığında padişaha ait olan yetkilerin sınırlandırılması açısından Batı’daki gelişime benzer özellikler taşıdığı görülmekle birlikte hiçbir zaman bir halk hareketi niteliği taşımamış, Tanzimatçılar başta olmak üzere devlet adamlarınca, toplumsal bir baskı olmaksızın pratik amaçlarla ve Batı kurumlarının Osmanlı Devletine aktarılması suretiyle imparatorluğu kurtarma çabalarının bir parçası olarak benimsenmiştir³⁰⁰.

Osmanlı Devleti’nde İslam Hukuku kaynaklı uygulamaların da var olması nedeniyle dinin kuralları gereği alınan vergiler (zekat, haraç, öşür, cizye) söz konusu idi.

²⁹⁹ Söz konusu kültürel özellikler “Konfüçyüsçü kültür” olarak ifade edilmektedir. Bkz; Ha-Joon CHANG, Ilene GRABEL, **Kalkınma Yeniden, Alternatif İktisat Politikaları Elkitabı**, Çev: Emre Özçelik, İmge Kitabevi, 1. Baskı, Nisan 2005, s.60-61.

³⁰⁰ Abdülatif ŞENER, **Sona Doğru Osmanlı**, Birleşik Kitabevi, Ankara, 2007, s.5.

Bu vergilerin alınma şekli ve oranı ya da miktarının, dini hükümlerce belirlenmesi vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması olarak kabul edilebilir³⁰¹.

1. Sened-i İttifak

Şahsi mutlak hakimiyetin bir dereceye kadar sınırlandırılmasını ve idarenin kontrolü konusunda ortaya çıkan ilk girişim olan Sened-i İttifak³⁰², Osmanlı'da merkezi otoritenin zayıflaması sonucu ortaya çıkan yerel beylerden oluşan Ayanlar ile imzalanan padişahın vergi koyarken ayanlarla görüşmesini ve görüşme sonucu çıkacak karara uymasını gerektiren bir anlaşmadır. Bir anayasal hareket ve iktidarın sınırlandırılmasına ilişkin bir oluşum olarak nitelendirilmesi çok zor olmakla birlikte, padişahın mali yetkilerini ayanlar lehine sınırlandırmış olan anlaşma, ayanlara gelirleri toplama konusunda ilk defa yazılı bir yetki vermiştir. Halk tabanlı olmamakla birlikte vergilendirme gücünün sınırlandırma şekli ve etkileri yönünden Magna Carta'ya benzeyen anlaşmanın ömrü de benzer şekilde kısa süreli olmuştur³⁰³.

2. 1839 Tanzimat Fermanı

Bu dönem batılılaşma hareketlerinin başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Tanzimat fermanı dahilinde önemli mali reform ve düzenlemeler yapılmıştır. Mali yönetim bakanlık şeklinde örgütlenmiş, bazı vergiler kaldırılıp yeni vergiler konulmuş, vergi toplama yöntemlerinde ve bütçe uygulamasında çağdaşlaşmaya yönelik düzenlemelere gidilmiştir. Herkesten iktidarına göre vergi alınmasını, maaş sisteminin getirilmesini, iltizama son verilerek vergilerin maliye memurları tarafından toplanmasını hayata geçiren³⁰⁴, Gülhane hattı hümayunu olarak da bilinen fermanın mali kurallara yakınlık bağlamında kabul edilebilecek sınırlama, padişahın tek taraflı olarak vergilendirme yetkisini sınırlandırması olarak ifade edilebilir.

1856 ve 1875 yıllarında ilan edilen Islahat ve Adalet Fermanı ile bütün uyruklulara eşit muamele edilmesi, vergi ve askerlik hizmetlerinin bağlanacağı hüküm

³⁰¹ Osmanlı devletinde alınan örfi vergilerde böyle bir sınırlama bulunmamaktadır. Kamil GÜNGÖR, **Küresel Mali Kriz Mali Kural ve Türkiye**, Nobel Akademik Yayıncılık, 2011, s.115-116.

³⁰² Yavuz ABADAN, "Osmanlı İmparatorluğunda Anayasa Sistemine Geçiş Hareketleri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:14, S:1-4, 1957, s.3, <<http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1957-14-01-04/AUHF-1957-14-01-04-Abadan.pdf>>, (25.04.2010).

³⁰³ GÜNGÖR, a.g.e., s.116.

³⁰⁴ ABADAN, a.g.m., s.14.

altına alınması gibi belli ilke ve kurallara uyulacağı karara bağlanılmıştır. Ferman hükümlerine uyulup uyulmaması padişahın yetkisinde olduğu için hukuk devleti olma yolunda küçük bir adımdan öteye geçememiştir³⁰⁵.

3. 1876 ve 1908 Kanun-i Esasileri

1876 anayasası batılı anlamdaki ilk anayasasıdır ve bu anayasa ile çok kısa süreli olan meşrutiyet idaresine geçilmiştir³⁰⁶. Türkiye’de bütçe hakkı ilk kez halk temsilcilerinin de katıldığı bir meclis olan Meclis-i Umumiye verilmiştir. Anayasada, padişahın yetkilerinin hala çok geniş olmasına rağmen, devlet gelirlerinin tahsiline ve giderlerinin yapılmasına, her yıl bütçe kanunu ile izin verileceği açıkça belirtilmiştir.

1876 Kanun-i Esasisi Umuru Maliye Başlığı altında mali olaylar düzenlenmiştir. Buna göre; bir yasaya dayanmadan vergi vb yükümlülükler konulması yasaklanmış, meclisteki bütçe görüşmelerinin usulü belirlenmiş, meclis kararına göre olağan üstü dönemler hariç kanun izni olmadıkça bütçe dışında harcama yapılmaması karara bağlanmıştır. Söz konusu değişimlerin önemli ekonomik düzenlemeler oldukları açık olmakla birlikte Osmanlı Devleti’nin o dönemde yaşadığı olağanüstü şartlar nedeniyle etkili bir şekilde uygulanamamıştır. 1877’de yürürlükten kaldırılan anayasanın tekrar yürürlüğe sokulması olan 1908 Kanunu-i Esasisi’nin de bu dönemdeki savaşlar nedeniyle Cumhuriyet’in kuruluşuna kadar ki sürede etkili bir şekilde uygulanamamıştır³⁰⁷.

B. Türkiye Cumhuriyeti Dönemi

Osmanlı dönemi için anayasal hareketleri dikkate aldığımız düzenlemelerin karşılığı olarak Cumhuriyet dönemi için de öncelikle anayasalarda mali kural uygulamalarını incelememiz gerekmektedir. Ancak, konsensüs ile hazırlanması gereken anayasalar ülkemizde neredeyse hiçbir zaman bu kural dahilinde hazırlanamadığı için sürekli bir tartışma konusu olmuştur. Türkiye’de hazırlanan anayasaların hemen hemen hepsinin olağanüstü dönemlerde oluşturulmuş olması bu görüşü desteklemektedir. 1921 yılında ülkede bir devlet yokken hazırlanan metnin bir anayasa olduğu tartışmalıdır.

³⁰⁵ GÜNGÖR, a.g.e., s.116-117.

³⁰⁶ Bu anayasaya göre yasama organı olarak Meclis-i Umumi, üyeleri padişah tarafından seçilen Heyet-i Ayan ile üyeleri seçimle işbaşına gelen Heyet-i Mebusan adlı iki meclisten oluşmaktadır. Bkz:ŞENER, a.g.e., s.13.

³⁰⁷ GÜNGÖR, a.g.e., s.118.

Halkın onayı için yapılmış referandum sonucunda belirlenmemiş bir anayasa olan 1924 Anayasası da hukuk devletinin önemli bir ilkesi olan kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun yapılandırılmamıştır. 1961 ve 1982 anayasaları referanduma sunulmuş olmakla birlikte askeri darbeler sonrasında özgür bir ortamda tartışılarak hazırlanmadıkları için olağanüstü dönemlerin ürünleridir³⁰⁸.

1990’lardan itibaren gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin mali kurallara artan ilgisi Türkiye’de de kendini göstermiştir. Anayasal ve yasal normlarla mali kuralları uygulayan ülkelerin aksine ülkemizde uygulamalar, mali kural benzeri-örtülü bir şekilde gerçekleştirilmiştir.

1990’lı yıllarda zayıf/istikrarsız hükümetler yapısal tedbirler alamamaları nedeniyle uzağı görmeyen politikalara yönelmişler, şeffaflık ve hesap verebilirliğe ilişkin eksiklikler gibi mali yetersizlikler, kırılgan bir finansal sistem ve kısa dönemli istikrar teşebbüsleri ile birleşmiş, zayıf bir ekonomik performans sergilenmesine neden olmuştur³⁰⁹.

Türkiye’de özellikle 1990’ların ikinci yarısından beri iç borç stokunu, artan özelleştirme gelirleri ve dış borçlar yoluyla büyük bütçe fazları vererek kontrol altında tutmayı hedefleyen bir maliye politikası yürütülmüştür. 2000 yılında uygulamaya konulan enflasyonu düşürme programına kadar iradi maliye politikası uygulanmış, hükümet tarafından her yıl makroekonomik çerçeveye tutarlı konsolide bütçeler hazırlanmış olmasına rağmen cari harcamaların planlanan harcamaları aşması nedeniyle çıkarılan ek bütçeler, bütçe disiplininin bozulmasına neden olmuştur. Bununla birlikte konsolide bütçe kapsamının sınırlı olması nedeniyle önemli bir bölümü bütçeye yansımayan bütçe dışı fonlar, belediyeler ve KİT’ler tarafından yapılan harcamalar da kamu dengelerinin bozulmasına neden olmuştur. Tarım sektörüne yapılan harcamalar da kamu bankaları aracılığıyla bütçe süreci dışında gerçekleştirilmiş ve “görev zararı”³¹⁰ olarak ifade edilmiştir. Bu şeffaflık yetersizliği mali disiplinin daha fazla bozulmasına ve iç borçların kartopu gibi büyümesine neden olmuştur. 1994 krizinin ardından sürdürülemez hale gelen iç borçlar politika yapıcılarını birincil fazla vermeye zorlamıştır. Bu bağlamda birincil fazla, yüksek faiz ödemelerini azaltma ve faiz dışı harcamaları

³⁰⁸ GÜNGÖR, a.g.e., s.120.

³⁰⁹ Birol KARAKURT, Tekin AKDEMİR, “Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri”, **Maliye Dergisi**, S:158, Ocak-Haziran, 2010 (a), s.245-246.

³¹⁰ Görev zararları destekleme alımlarını gerçekleştiren TMO, TŞFAŞ, TEKEL, ÇAYKUR gibi KİT’lerin destekleme alımları görevleri nedeniyle ortaya çıkan ve Hazine tarafından karşılanan zararlardır.

disipline etmek yerine, maliye politikasının önemli bir göstergesi olmuştur. Bu nedenle, konsolide kamu maliyesini güçlendirmek ve sürdürülebilir bir borç düzeyine ulaşabilmek için enflasyonu düşürme programları ile konsolide bütçenin birincil dengesi üzerine sınırlama getirilmiştir³¹¹.

Bu genel kural dışında, eskiden beri yerel yönetim bütçelerinin denk bağlanması zorunluluğu, büyük yatırımlar gibi istisnai durumlar haricinde borçlanma yetkilerinin kısıtlı olması gibi sınırlamalar da ülkemizde uygulanmakta olan mali kurallar arasındadır. Ayrıca önceden yasalaştırılmamış ve ilgili yılın bütçesine konmamış herhangi bir vergi düzenlemesine izin vermeyen sınırlı yetki ilkesi de genel bütçe açısından bir tür mali kural olarak kabul edilebilir. Bununla birlikte Hazine'nin Merkez Bankasından "kısa vadeli avans" adı altında borçlanması da her zaman belirli kurallara göre yapılmıştır; 1990'ların başına kadar bütçe ödeneklerinin %15'ine kadar alınabilen bu avanslar, 1994 krizinden sonra düzenli olarak azaltılmış ve yürürlükteki düzenlemeler dahilinde bu imkan tümünden ortadan kaldırılmıştır. Para politikasına yakın görünmekle birlikte doğrudan kamu finansmanı ile ilişkili olan bu imkanın varlığı, hükümetleri vergilerden daha fazla miktarda harcama yapmaya yönelmiş ve açıkların parasallaşmasına yol açarak enflasyonist etkiler meydana getirmiştir³¹².

Türkiye için mali kural uygulaması ilk defa 9 Mart 2007 tarihinde IMF tarafından yayınlanan IV. Madde Konsültasyonu Sonuç Bildirgesi'nde gündeme getirilmiştir. 2001 yılından beri IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları gereği başarılı bir şekilde uygulanan faiz dışı fazla politikasının, 2008 boyunca sürdürülerek söz konusu hedefin daha ilerde azaltılmasına yönelik bir rahatlama sağlanmasının önerildiği görüşlerin devamında, maliye politikası için (faiz dışı fazla hedefinden sonra) gerekli olacak yeni çapanın, harcama artışlarının azaltılmasına ya da toplam açığa yönelik bir mali kural olabileceğine değinilmiştir³¹³. Ancak 2009 Eylül ayında açıklanan Orta Vadeli Program (OVP)dahilinde 2010 yılı içinde tamamlanarak 2011'de yürürlüğe girmesi öngörülmuş mali kural kanun tasarısına ilişkin detaylı incelemeyi daha sonra yapacağız. Bu genel bilgilerden sonra ülkemizde uygulanan mali kural benzeri düzenlemeleri daha detaylı olarak inceleyeceğiz. Türkiye'de uygulanan mali kurallar

³¹¹ BİNAY, a.g.m., s.246.

³¹² PINAR, a.g.e., s.165.

³¹³ IMF, "Turkey—2007 Article IV Consultation, Concluding Statement of the IMF Mission", 9 March 2007, <<http://www.imf.org/external/np/ms/2007/030907.htm>>, (25.08.2013).

öncelikle 1990'lar öncesine de dayanan IMF ile olan ilişkiler bağlamında değerlendirilecek, sonrasında anayasal, yasal ve yerel yönetimlere ilişkin mali kurallar şeklinde ele alınacaktır.

1. IMF ile Yapılan Anlaşmalarda Mali Kural Benzeri Sınırlamalar

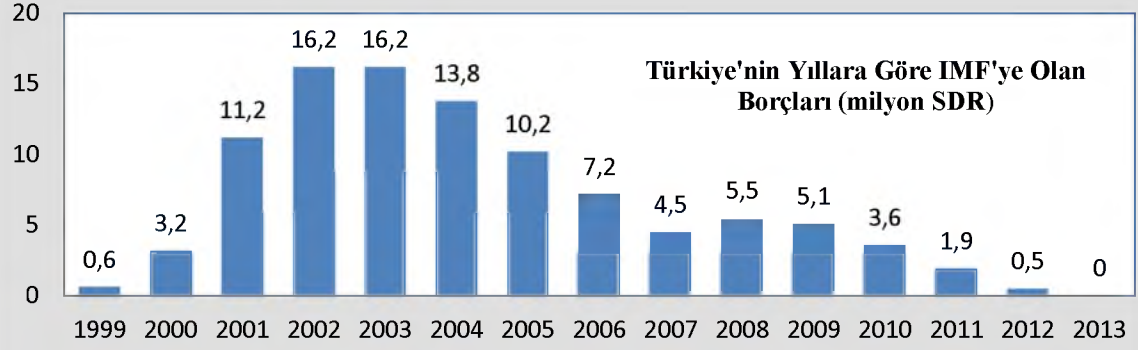
Finansal konularda küresel işbirliğini arttırmak, mali istikrarı sağlamak, uluslararası ticareti kolaylaştırmak, yüksek istihdam düzeyini ve sürdürülebilir ekonomik büyümeyi desteklemek ve dünya genelinde yoksulluğu azaltmak amacıyla faaliyet gösteren, 2013 itibarıyla 188 üye devletten oluşan uluslararası bir kurumdur. Kaynağını, bir üye ülkenin ödedikleri, dünya ekonomisindeki görece büyüklüğünü yansıtan, her bir üyenin sahip olduğu eşit birim oy sayısını ve ülkelerin oy gücünü belirleyen üye ülkelerin sermaye taahhütlerinden (kotalar) sağlayan fon, üye ülkelerin katkıları oranında IMF bünyesinde ağırlıklı oy kullanma hakkı ve kredi imkanı sağlamaktadır.

İşleyiş olarak, üye ülkeden gelen borç talebi üzerine bir düzenleme ve anlaşma çerçevesinde verilen krediye karşılık borç alan ülkenin ödemeler dengesi sorunlarını çözmek için uygulamayı kabul ettiği belirli tedbirler ve politikalar yürürlüğe konulmaktadır³¹⁴.

³¹⁴ Borç verilecek miktar, borç alan üye ülkenin IMF'ye ekonomik programa ilişkin hazırlanana Niyet Mektubu sunması ve onay alınması durumunda programın işleyişine paralel olarak aşamalı taksitler halinde serbest bırakılmaktadır. Ekonomik kriz sonucu borçlanma talebiyle gelen ülkelerin yaşamakta oldukları kriz nedenlerini çoğu zaman yanlış belirleyen IMF, hemen hemen her ülkeye benzer çözüm önerileri dayatmıştır. Ör: Asya ülkelerinde hükümetlerin savurgan harcamaları nedeniyle ortaya çıkan kriz sonrası, yine bu ülkelerin bütçe fazlalıklarıyla telafi edilebilecek olan maliyetler için sıkı maliye politikaları önerilmiştir. Bkz: Erdal T. KARAGÖL, Ahmet S. BİNGÖL, "Türkiye-IMF İlişkilerinde Yeni Dönem", *Seta Analiz*, Mayıs 2013, S:67, s.12-25.

Kutu 3: Türkiye – IMF İlişkileri

1944 yılında kurulup 1947 yılında faaliyete geçen kuruluşa aynı yılda üye olan Türkiye, ilk stand-by antlaşmasını 1 Ocak 1961 yılında gerçekleştirmiştir. 1961'den 2008' kadar çeşitli nedenlerle ve aralıklarla 19 stand-by antlaşması yürütülmüştür. IMF ile 52 yılda 19 antlaşma antlaşma yapan Türkiye, IMF'den 35 milyar doları son üç antlaşmadan olmak üzere toplam 50 milyar dolara yakın kredi almıştır. Son dönemdeki siyasi ve ekonomik istikrarın da katkısıyla bu antlaşmalardan yalnızca son 2 stand-by antlaşması başarıyla tamamlanmıştır.



Yukarıdaki grafikte IMF'ye olan borcumuzun yıllar itibariyle dağılımı görülmektedir. 14 Mayıs 2013 itibariyle 19. Stand-by'dan kalan borcumuzun son taksidinin ödenmesinin ardından IMF'ye olan borcumuz sıfırlanmıştır. Üstelik Türkiye, 2012 yılı başından itibaren IMF tarafından yürütülen kaynakların arttırılmasına yönelik çalışmalara katkı olarak ta Haziran 2012 Los Cabos Liderler Zirvesinde 5 milyar dolar tutarında destek taahhütünde bulunmuştur.

Kaynak: Bkz: Erdal T. KARAGÖL, Ahmet S. BİNGÖL, "Türkiye-IMF İlişkilerinde Yeni Dönem", Seta Analiz, Mayıs 2013, s:67.

IMF'yle istikrar programları çerçevesinde oluşturulan ilişkilerin hemen hemen hepsinde fiyat istikrarını sağlama amacına yönelik olarak tasarlanan ve bağımsız bir merkez bankasının varlığını gerektiren para politikaları, özelleştirme, bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması, sosyal güvenlik ve sağlık gibi sektörleri de kapsayan yapısal reformlar ve kamu sektörü açıklarının kontrol altına alınmasına yönelik uygulanan sıkı maliye politikaları ortak özellikler olarak dikkat çekmektedir³¹⁵. IMF ile yapılan antlaşmalarda belirlenen faiz dışı fazla hedefi de mali kural olarak kabul edilebilmektedir.

Türkiye'de faiz dışı fazla kavramı ilk olarak 1994 yılında IMF ile gerçekleştirilen Stand-by görüşmelerinde gündeme gelmiştir. Bu görüşmelerin yapıldığı dönemde özellikle bütçedeki faiz harcamalarının artmasıyla birlikte "faiz dışı fazla"³¹⁶,

³¹⁵ KAYA, a.g.t., s.76.

³¹⁶ Faiz harcamaları haricinde bütçenin fazla verdiği durumu ifade etmektedir, birincil bütçe fazlası olarak ta ifade edilir.

kavramı sıkça duyulmaya başlanmış, borç stokundaki artışın önemli nedenlerinden olan borç faizlerinin azaltılması amacıyla faiz dışı fazla vermek birincil amaç olmuştur³¹⁷.

Özellikle 2000'li yılların başında meydana gelen ekonomik kriz sonrası bütçe açığının sınırlandırılarak mali disiplinin sağlanması amacıyla faiz dışı fazla uygulaması devreye sokulmuştur³¹⁸. Bu dönemde yaşanan ekonomik kriz ile birlikte faiz harcamalarındaki olağanüstü artış bütçenin yapısını da olumsuz etkilemiştir. Faiz harcamalarındaki bu artışlar, bütçe dengelerinin faizler hariç veya faizler dahil olmak üzere iki şekilde hesaplanması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Faizler hariç fazla veren bütçemiz, faizler dahil edildiğinde önemli seviyelere ulaşan açıklar verdiği için bütçenin bu her iki yönlü dengesini görebilmek için faiz dışı, faiz içi, bütçe dengeleri hesapları yapılmakta ve bütçenin faiz dışı fazla vermesi hedeflenmektedir³¹⁹. Bütçe disiplininin sağlanabilmesi bakımından oldukça önemli olan faiz dışı fazla hedefi hükümet programlarında, istikrar programlarında, bütçe hedeflerinde, orta vadeli mali plan, orta vadeli programlarda ve Stand-by anlaşmalarında üzerinde önemle durulan bir eşik değerdir. Ayrıca istikrar programlarının genelinde faiz dışı fazla hedefi öngörülme suretiyle ülkelerin içinde buldukları kamu borç problemlerinin aşılması ve borç dinamiklerinin sağlıklı bir zemine oturtulması için mali disiplinden sıkça bahsedilirken, mali disiplini sağlayacak en önemli mali kural uygulamasının faiz dışı fazla verilmesi olduğu ifade edilmektedir³²⁰. Nitekim 2003 yılından itibaren uygulanmakta olan maliye politikaları ve alınan tedbirler sonucu küresel ekonomik krizin olumsuz etkilerinin en ağır şekilde kendini gösterdiği 2009 yılına kadar bütçe açığı hızla azaltılırken yüksek oranlarda faiz dışı fazla sağlanmıştır³²¹.

³¹⁷ Haldun DARICI, "Faiz Dışı Fazla Niçin Yeterli Olmuyor?", **Maliye Dergisi**,S:146, Mayıs-Ağustos 2004, s.58.

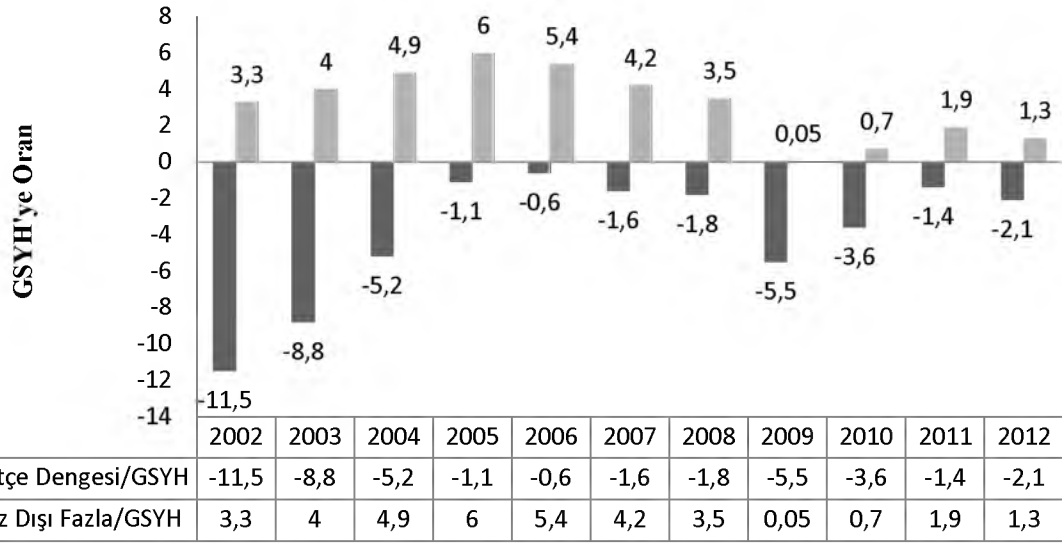
³¹⁸ VURAL (2007), a.g.m., s.103.

³¹⁹ Örneğin 2001 yılında, faiz hariç bütçe harcamalarımız 39.5 katrilyon lira olurken, bütçe gelirlerimiz 51.5 katrilyon olmuştur. Bu durum, faiz hariç bütçe dengelerinin olumlu seviyelerde olduğunu göstermektedir. Ancak, aynı yılın harcamalarına 41 katrilyon liralık faiz ödemeleri dahil edildiğinde, bu defa bütçemiz 29 katrilyon lira açık vermektedir. Bkz: DARICI, a.g.m., s.60.

³²⁰ Murat DEMİR, Mahmut İNAN, "Türkiye'de Mali Kural", **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi** 13/2, 2011, s.50.

³²¹ 2012 yılı faaliyet raporu, s.51.

Grafik 25: 2002-2012 Yılları Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazlanın GSYH'ye Oranla Gelişimi



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, **2012 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Haziran 2013, s.52.

Bütçe açığı/GSYH oranı 2002 yılında %11,5'den 2008 krizine kadar büyük oranda azaltılmış, tüm dünya genelinde yaşanan bütçe artışlarındaki açıklara paralel olarak 2009 yılında 5,5 olarak gerçekleştikten sonra da yine azalma eğilimini sürdürmüş, 2012 yılı itibariyle 2,1 olarak gerçekleşmiştir. 2002 yılında 3,3 olan faiz dışı fazla/GSYH oranı da 2008 krizi öncesi ortalama aynı seviyelerdeyken kriz sonrası toparlanma sürecinde 2012 yılı itibariyle %1,3 olarak gerçekleşmiştir.

Bütçe hedefleri, faiz dışı fazla hedeflerinin örtülü mali kural niteliğinde dikkate alındığı bir başka önemli metindir. Bütçe hedefleri doğrultusunda siyasal iktidar tarafından kurgulanan faiz dışı fazla hedefleri, kamuoyu tarafından faiz dışı fazlaya ilişkin gelişmeler orta vadeli mali planlar (OVMP) üzerinden takip edilmektedir. Faiz dışı fazla hedefinin tutturulabilmesi, uygulanmakta olan ekonomik istikrar programlarının uluslararası kredibilitesinden, siyasal otoritenin ekonomi politikalarının sürdürülebilirliğine kadar pek çok açıdan önemlidir. Örtülü mali kural olarak faiz dışı fazla hedefi, gerek ekonomi yönetiminin disiplini gerekse bütçe disiplini bakımından önemli bir gösterge olduğu için tüm kesimleri kapsayan örtülü mali kural uygulaması olduğu kabul edilebilir³²².

³²² Bütçe hazırlık sürecindeki OVMP, 5018 sayılı Kanuna göre, OVP ile uyumlu olarak gelecek üç yılın toplam gelir ve gider birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren bir belgedir. DEMİR, İNAN, a.g.m., s.51.

Söz konusu faiz dışı fazla hedefini kapsayan stand-by anlaşmalarının olumlu ve olumsuz yönlerinde de bahsetmek mümkündür.³²³ Politik bir taahhütname niteliğindeki stand-by düzenlemeleri çerçevesinde tasarlanan mali kurallar, sağlam bir izleme-değerlendirme sistemiyle garanti altına alınmış olan etkin bir uygulama mekanizmasına sahiptir. Talep edilen fonların kullanımı ve ekonomi yönetiminin kredibilitésinin ölçülmesi açısından program gözden geçirmeleri kritik önem arz ederken, izleme-değerlendirme sistemiyle sağlam bir şekilde ilişkilendirilmiş olan yaptırım ve otomatik düzeltme mekanizmaları sayesinde, taahhüt edilen kurallara uyumun sağlanması bağlamında karşılaşılan sorunlara ilişkin alınacak önlemler gecikmeden uygulanabilmiştir. Stand-by anlaşmaları çerçevesinde uygulanan bu sınırlamalar kamu maliyesinin sürdürülebilirliğine önemli katkılar sağlamakla birlikte, katı kural uygulamasının kamu mali yapısı üzerinde bazı olumsuz ve bozucu etkileri de olmuştur. Benzer şekilde, kamu harcama ve gelir politikaları, gelir dağılımında adalet ve sürdürülebilir bir büyüme ortamının sağlanmasından ziyade kurallar dahilinde belirlenen hedeflerin tutturulmasına odaklandığı için de sözkonusu kalemlerin dağılımında da bazı bozulmalar görülmüştür. Vergi gelirleri içerisinde 1999-2007 döneminde dolaylı vergilerin payı artma, dolaysız vergilerin payı azalma eğilimine girerken, harcama tasarrufunun sağlanması açısından iradi olarak müdahale edilebilecek tek kalem olan kamu yatırım harcamaları bazı dönemlerde önemli oranda baskılanmıştır.

2. Anayasal Düzenlemeler

Anayasamızda mali kural niteliğine sahip yaptırımları olan mali kısıtlamalar yer almamakla birlikte, mali hükümlerin genel çerçevesi çizilerek bunların yerine getirilmesinde devletin üzerine düşen sorumluluklara yer verilmiştir.

Bu anlamda Anayasa'nın 65. Maddesi:

“Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir”

ifadesiyle devletin iktisadi ve sosyal görevlerinin sınırını çizmektedir.

Anayasa'nın vergi ödevi başlıklı 73. Maddesi:

“Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının

³²³ Bkz: KAYA, a.g.t., s.103-106.

sosyal amacdır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler, kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır”

ifadesiyle vergilemede genellik, eşitlik, mali güce göre ödeme ve yasallık ilkelerine vurgu yapmaktadır.

162. ve 163. Maddelerde ise bütçe sürecine ilişkin hükümlerin genel yapısı belirlenmiştir. 162. Madde TBMM üyelerinin bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamayacaklarını belirtilmiştir. 163. Maddede ise merkezi yönetim tarafından verilen ödeneğin harcanabilecek sınırı oluşturduğu, bu sınırın Bakanlar Kurulu kararıyla aşılamayacağı, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapılamayacağı karara bağlanırken; cari yıl bütçesinde yapılması düşünülen ve hem cari hem de sonraki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde belirtilen giderleri karşılayacak kaynak gösterilmesinin zorunluluk olduğu karara bağlanmıştır.

3. Yasal Düzenlemeler

a. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

Özellikle 2001 krizinden sonra önem kazanmaya başlayan mali disiplinin yeniden sağlanması çerçevesinde, 2002 yılında 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile kamu borç yönetiminin disiplin altına alınması amaçlanmış ve bu anlamda mali kural hayata geçirilmiştir³²⁴. Makroekonomik dengeleri gözeterek para ve maliye politikaları ile uyumlu, sürdürülebilir, saydam ve hesap verilebilir bir borçlanma politikasının izlenmesi ve finansman gereksinimlerinin mümkün olan en düşük maliyetle karşılanması, söz konusu kanunla belirlenen temel ilkelerdir³²⁵. Bahsi geçen düzenlemeler için yürürlüğe konan kısıtlamaları aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür³²⁶.

³²⁴ Ahmet KESİK, Nergiz BAYAR, “Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin”, s.53, İçinde: **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Kurallar Ve Sınırlamalar Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine**, (Edt: C. C. Aktan; A. Kesik; F.Kaya) Yayın No:2010/408, Ankara, 2010.

³²⁵ Murat DEMİR, **Türkiye’de Kamu Borçlarının Gelişimi ve Sürdürülebilirliği**, Çizgi Yayınları, Konya, 2009, s.178.

³²⁶ Ege BORAN, “Brezilya’dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı”, **TEPAV Politika Notu**, 2008, s.5-6.

- Net borçlanma limiti: Hazine'nin yılı bütçe kanunda öngörülen bütçe açığı kadar net borçlanma yapabilmesi hükmü daha önce de bütçe kanunlarında bulunmakta, borçlanma kısıtı olmaktan çok bütçe dışı harcama yapılmasına engel olmak amacını gütmektedir. Bakanlar kurulu kararıyla ancak %5 arttırılabilecek olan bu limit, oldukça sınırlıdır.
- Garanti limiti: bütçe kanunlarında daha önce de bulunan garanti limitinin kapsamı 4749 sayılı kanun ile genişletilmiş ve yıllık bütçe kanunlarında yer alması karara bağlanmıştır. Ayrıca dış kredilerin yanısıra yap-işlet-devret kapsamında verilen garantiler ve daha sonra da diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği senetlere verilen garantiler de dahil edilmiş hem de yeni bir risk hesabı oluşturularak ileride üstlenilebilecek garantilere ilişkin tedbir alınmıştır. Bunun yanısıra hazine alacakları da vergi alacakları gibi 6183 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır. Hazine, garanti uygulamasına ilişkin bir yönetmelik çıkararak, garanti verilmesini talep eden kurumun Hazine'ye vadesi geçmiş borcunun olmaması ve borcunu geri ödeme kapasitesinin bulunması şartını getirmiştir. Vadesi geçmiş alacakların bir kısmı bu yönetmelikten sonra yeniden yapılandırılmış ve hazine tarafından tahsil edilmiştir.
- Bütçe dışı ikraz: Bütçe'de bulunmayan herhangi bir harcamanın finansmanı için tahvil ihraç etmeyi ifade eden bütçe dışı ikraz'a da bütçe kanunu ile limit getirilmesi öngörülmüş fakat bu şekilde ihraç edilen tahviller yukarıda bahsedilen limitlerin dışında değerlendirilmiştir.

Diğer taraftan, piyasaya arz edilmeden kamu kurumlarına verilen (özel tertip) tahvil ihracının bütçeye ödenek konularak yapılması hükme bağlanarak bütçe dışından finansman yapılmasını önüne geçilmek istenmiştir. Daha önce önemli oranlarda bütçe dışında kalan kamu kurum ve kuruluşlarının dış proje kullanımları için önceden bütçeye yatırım ödeneği konulması şartı da bir diğer düzenlemedir. Yine bu kanun ile 3 aylık dönemler itibariyle Kamu Borç Yönetimi Raporu yayınlanması ve ilgili bakanın yılda en az bir kere Bütçe Plan Komisyonu'na bilgi vermesi karara bağlanarak şeffaflık açısından ilerleme sağlanmıştır³²⁷.

³²⁷ 2009 yılı program ve bütçesi hazırlanırken küresel krizin ekonomimiz üzerine etkilerinin gerçekçi şekilde değerlendirilmemesi çok yıllık bütçe hazırlama sürecini olumsuz etkilemekle kalmamış, mevcut maliye politikalarından da önemli sapmalara neden olmuştur. 2009 yılı bütçe açığının önemli oranda artması nedeniyle 4749 sayılı Kanun ile getirilen borçlanma kuralları değiştirilerek 2009 yılı için Bakan ve Bakanlar Kurulu tarafından arttırılan net borç kullanım tutarının beş katı uygulanmasına karar

b. 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Kural Uygulamaları

Ülkemizde 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile düzenlenen kamu mali yönetim sisteminin, bütçe uygulamalarının mali yılla sınırlı olması, kamu harcamalarının gerçekleştirilmesindeki sistemsizlik ve kesintiler, kalkınma planları ve bütçeler arasında yeterli bağlantının kurulamaması, dünya uygulamalarında meydana gelen esaslı değişiklikler gibi nedenlerden dolayı yeniden düzenlenmesi zorunlu hale gelmiştir³²⁸. Bu olumsuzluklar ve dünya genelinde 1990'ların ikinci yarısında başlayan kamu kurum ve kuruluşlarının çoğunda mali yönetim ve denetiminin yeniden yapılandırılmasını amaçlayan çalışmalara paralel olarak Türkiye'de 2004 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe konulmuştur³²⁹. Mali disiplinin sağlanmasına yönelik kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde gerçekleştirilen düzenlemeler, mali kurallar açısından da önemli düzenlemeler olarak nitelendirilebilir.

5018 sayılı Kanunu ile bütçenin kapsamı genişletilmiş, bütçe süreçleri yeniden tanımlanmış ve stratejik yönetim ve performans ilişkisi kurulmuş, sorumluluklar yeniden tanımlanmış, orta vadeli bir perspektif getirilmiş, mali kontrol sisteminde iç kontrol ve dış denetim uygulamasına geçilerek ve idari ve mali cezalarda düzenlemeye gidilmesi suretiyle mali disiplinin kurumsal alt yapısı daha güçlü hale getirilmiştir³³⁰.

Kamu maliyesine yönelik önemli değişikliklerin ve düzenlemelerin yapıldığı bu kanun ile genel ve katma bütçeden oluşan konsolide bütçe yerine, daha kapsamlı bir bütçe sistemine geçilerek genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerinin merkezi yönetim bütçesi, mahalli idareler bütçesi ve sosyal güvenlik kurumları bütçesinden oluştuğu kabul edilmiştir³³¹.

5018 sayılı kanun ile kalkınma planları ve bütçeler arasında sıkı bir bağ kurularak, Orta Vadeli Program (OVP) ve Orta Vadeli Mali Plan (OVMP)

verilerek, 2009 yılı bütçesinde 13.571 milyon TL olarak belirlenen net borç kullanım tutarı, bu düzenleme ile 74.810 milyon TL tutarına yükseltilmiştir. Ayrıca kredi garanti fonuna kaynak temini için 1 milyar TL özel tertip DİBS ihracına karar verilmiştir. Bkz: YÜKSELER, a.g.m., s.6-7.

³²⁸ Menşure KOLÇAK, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri", **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:7, S:1, 2006, s.367.

³²⁹ TURAN, a.g.e., s.44.

³³⁰ Emin DEDEOĞLU, "Mali Kural Nasıl İşler?", **TEPAV. Politika Notu**, s.25, <www.tepav.org.tr/upload/files/1279030398-8.Mali_Kural_Nasil_Isler.pdf>, (23.08.2010).

³³¹ TURAN, a.g.e., s.44.

hazırlanması³³² ve bu kapsamda hazırlanacak bütçelerde izleyen iki yılın bütçe tahminlerine de yer verilerek çok yıllık bütçeleme sistemine geçiş yapılmıştır. Kamu maliyesine ilişkin politikaların saydamlığını ve öngörülebilirliğini arttırmak açısından ilk defa getirilen ve harcamacı kuruluşlara bütçelerini hazırlarken bir nevi yol haritası niteliği taşıyan OVP ve OVMP ile ekonomide sürdürülebilir büyüme oranının devam ettirilmesi, ekonomik istikrarın güçlendirilmesi ve kamu harcamaları kalitesinin arttırılması hedeflenmiştir³³³.

Bu kanunla Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçe içine alınmış, kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulmuş, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme yeni sistemin temel unsurlarından biri haline gelmiştir. Harcama öncesi kontroller azaltılıp, harcama sonrası denetim faaliyeti güçlendirilmeye çalışılarak, kamu hizmetlerinin hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Genel yönetim kapsamındaki bütün kamu idarelerinde ortak muhasebe ve raporlama standartları ile çerçeve hesap planı uygulanması kararlaştırılmıştır³³⁴.

Maliye ve gelirler politikalarının makroekonomik istikrara katkı sağlayacak şekilde yürütülmesini öngören bir dizi karar da 2008 yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program (KEP) çerçevesinde uygulanmıştır. KEP’de Maliye Politikası Stratejisi ve Orta Vadeli Amaçlar başlığı altında; maliyet esaslı fiyatlandırma formülünün uygulanması suretiyle enerji KİT’lerinin faiz dışı fazla hedeflerine ulaşmasının sağlanması, mali kural uygulamasının bir parçası olarak, bütçede belirlenen ödeneklerin özel ödenek düzenlemeleri yoluyla aşılmasına izin verilmemesi gibi kısıtlarla bütçe disiplini sağlanmaya çalışılmıştır³³⁵.

Söz konusu Kanunda net bir şekilde ve bütün kamu sektörünü kapsar nitelikte, yaptırımlar olmaksızın, keyfi harcamaların önüne geçmek ve mali disiplini korumak adına açıkça adına mali kural denilmemekle birlikte örtülü olarak bir takım sayısal

³³²Orta Vadeli Program; merkezi yönetim bütçesi hazırlık sürecinin makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri içermelidir. Orta Vadeli Mali Plan ise; Orta Vadeli Program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleriyle birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek tavanlarını içermelidir.

³³³ T. C. Maliye Bakanlığı, **Yıllık Ekonomik Rapor 2008**, s.55-56.

³³⁴ Kamli MUTLUER, Erdoğan ÖNER, Ahmet KESİK, **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005, s.135-137.

³³⁵ DEMİR, İNAN, a.g.m., s.47.

sınırlamalar da bulunmaktadır³³⁶. Kanun'un 20 maddesi f bendinde bakanlar kurulu kararıyla sadece genel ve kısmi seferberlik, savaş ilanı hallerinde Milli savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlıklarının yapacağı toplam harcama tutarının birleştirilebileceği ve sonrasında ödeneklerin yetersiz kalması durumunda da toplam ödeneklerin %15'ine kadar ek yapılabileceği hükme bağlanmıştır. 21. Maddede ise Genel Bütçeli İdareler, Özel Bütçeli İdareler ve düzenleyici-denetleyici kurumlardan oluşan Merkezi Yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri arasında harcamalara ilişkin sınırlama getirilmiş, keyfilik ve mali disiplini bozucu uygulamaların engellenmesi amaçlanmıştır. Bütçeler arasında ödenek aktarımını sınırlayan bu kural gereği, yapılacak bütçe aktarımlarında da Maliye Bakanlığının bilgilendirilmesi şartı getirilerek saydamlık adına önemli bir gelişme sağlanmıştır. 23. Maddede yılı bütçelerinde verilen ödeneklerin yetmemesi durumunda verilen yedek ödenekler için genel bütçe ödeneklerin %2'sine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine ödenek konulabileceği karara bağlanmıştır. Örtülü ödenek konusundaki disiplin ve genel sistematik korunarak, genel yönetim bütçe giderlerinin ancak binde beşi oranında yıllık harcama sınırı getirilmiştir. 27. Maddede ertesi yıla geçen yüklenmeler konusunda, ödeneklere getirilen %50 orana ek olarak yüklenme işlerinin gelecek yılın haziran ayının geçmemesi gerektiği belirtilerek bir zaman kısıtı oluşturulmuştur. 35. Maddede, sözleşmelerinde belirtmek ve yüklenme tutarının %30'unu geçmemek üzere yüklenicilere, teminat karşılığı bütçe dışı avans ödenebileceği karara bağlanmıştır.

Kamu mali yönetimi ve denetimine yönelik olarak çıkarılan 5018 sayılı Kanun ile mali disiplinin sağlanmasının yanısıra mali kurallar için gerekli olan yapısal ve kurumsal çerçeve güçlendirilmiştir.

c. Yerel Yönetimlere İlişkin Mali Kural Uygulamaları

Yerel yönetim kademelerinde uygulanmakta olan mali kurallar, 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunla düzenlenmiş, borçlanma ve borç stokunun belirli bir düzeyle

³³⁶ Mücahit CİVRİZ, "Türkiye'de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar", s.367-371, içinde; **Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde....** (Edt: C. C. Aktan; A. Kesik; F.Kaya) Yayın No:2010/408, Ankara, 2010.

sınırlandırılmasına odaklanmıştır³³⁷. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu da yerel yönetimlere ilişkin diğer mali kural örneklerdir.

Bu kanunlarda yer alan düzenlemelere göre belediyeler ve il özel idareleri ancak 4749 sayılı kanun çerçevesinde sadece yatırım programlarında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla dış borçlanma yapabilmektedir³³⁸. Yine belediyelerin ve il özel idarelerinin bütçe dışında harcama yapamayacakları ve en üst düzey yöneticilerin ve harcama yetkisi verilen diğer görevlilerin, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumlu oldukları ilgili kanunlarında belirtilmiştir³³⁹.

Diğer bir sınırlama da belediyelerin ve il özel idarelerinin kredi kullanımına ilişkin olup, İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan idarelerin, ödeme planını bu bankaya sunma zorunluluğu bulunmaktadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme planını yeterli görmediği takdirde, sözkonusu idarelerin kredi taleplerini reddeder. Borçlanma konusunda getirilen bir diğer sınırlama, belediyelerin ve il özel idarelerinin ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'nden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yıl içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı belediyelerde belediye meclisinin, il özel idarelerinde il genel meclisinin, %10'u geçen miktarlar için de ilgili idare meclis üyeleri tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılabileceği hükmü ile getirilmiştir³⁴⁰. Belediye Kanunu'nun 49. Maddesi ile de personel harcamalarına bir sınırlama getirilmiştir. Buna göre yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen geçmiş yıl bütçe gelirlerinin Vergi Usul Kanununda belirlenecek katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın %30'unu aşmayacağı hükme bağlanmıştır³⁴¹.

Hukuki alt yapıya sahip olan söz konusu örtülü mali kuralların etkin mali kural uygulamalarına zemin hazırlayan diğer kriterleri sağlayamamasından dolayı uygulamaların ülkemizde yerel yönetimlere yönelik düzenlenen mali kurallar etkin değildir. Hesap verebilirliğin yerel mali sistemlerde tam anlamıyla sağlanamaması, mali

³³⁷ Fatih KAYA, "Türk Kamu Mali Yönetiminde Örtük Mali Kurallar ve Ülke Tecrübelerinin Değerlendirilmesi", s. 401, içinde; **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde...**, (Edt: C. C. Aktan; A. Kesik; F.Kaya), Yayın No:2010/408, Ankara, 2010a.

³³⁸ Bkz; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Madde 51/a ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu Madde 68/a.

³³⁹ Bkz; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Madde 44 ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu Madde 61.

³⁴⁰ Bkz; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Madde 51/e ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu Madde 68/e.

³⁴¹ Nüfusu 10.000'in altındaki belediyelerde bu oran %40 olarak uygulanır.

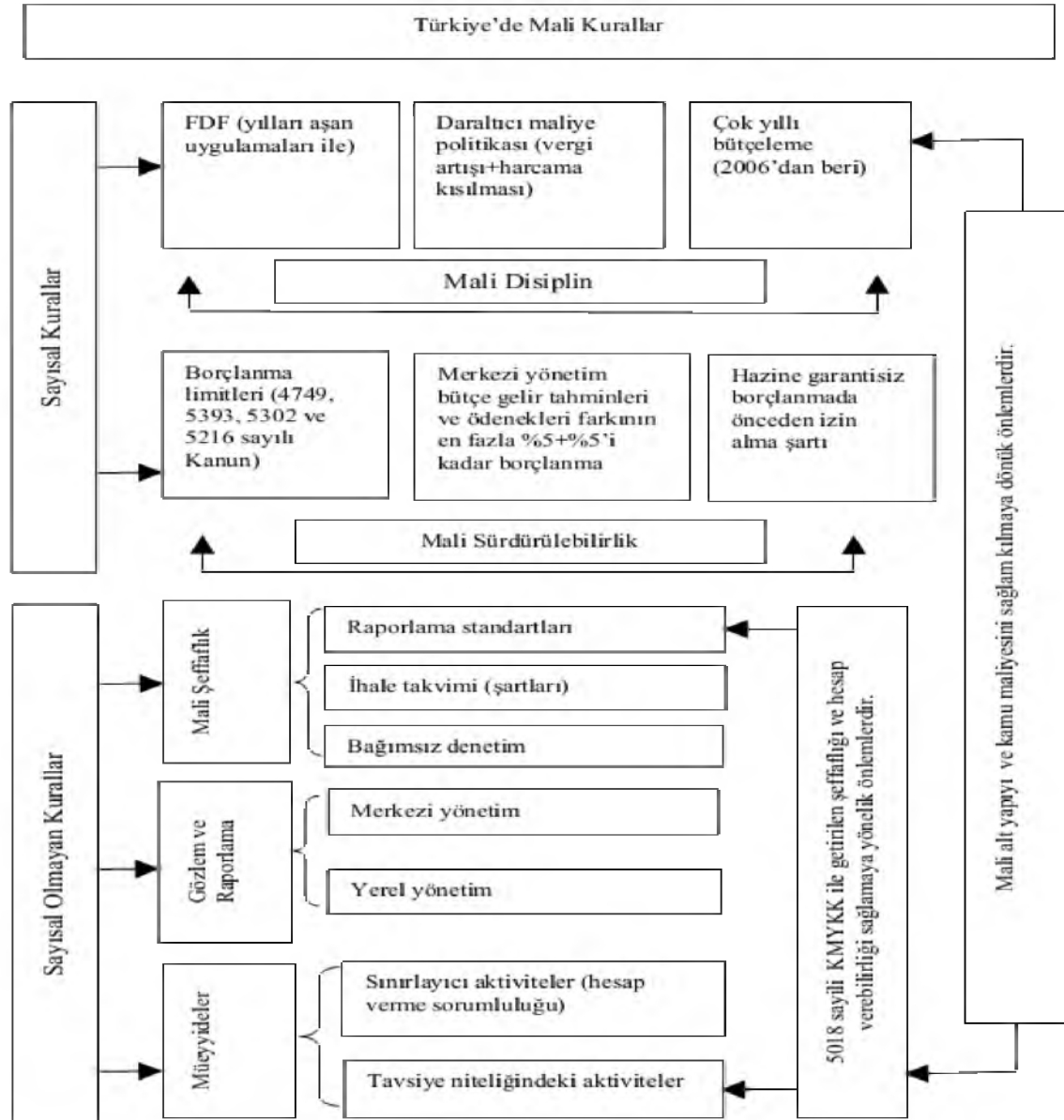
kurallar için gerekli olan etkin muhasebe sisteminin yerel yönetimler düzeyinde bulunmaması, uygulamaya konulan mali kuralların izlenme-değerlendirmesini yapacak otoritenin bulunmaması ve uyulmaması durumunda önceden tanımlanmış yaptırımların ve düzeltme mekanizmalarının bulunmaması gibi eksiklikler nedeniyle bu durum ortaya çıkmaktadır³⁴².

Aşağıdaki şekilde Türkiye’de uygulanan sayısal ve sayısal olmayan mali kurallar topluca görülmektedir. Kamu maliyesini güçlü kılmaya yönelik sayısal kurallar, merkezi yönetim ve yerel yönetim borçlanmasına yönelik olarak düzenlenmişken, sayısal olmayan düzenlemeler ise sayısal kurallar dahilinde belirlenen hedeflere ulaşmayı sağlayacak olan altyapının oluşturulmasına yönelik olarak düzenlenmiştir³⁴³.

³⁴² KAYA (2010a), a.g.m., s.402.

³⁴³ KARAKURT, AKDEMİR 2010(b), s.336.

Şekil 5: Türkiye’de Uygulanan Mali Kuralların Görünümü



Kaynak: KARAKURT, AKDEMİR 2010(b), s.336.

4. Örtülü Mali Kural Uygulamalarının Bütçe ve Borç Göstergeleri Üzerine Yansımaları

Bu bölümde örtülü mali kuralların uygulandığı dönemdeki bütçe ve borç verilerimiz AB karşılaştırmaları ışığında incelenecektir. Özellikle 2000-2001 krizlerinin ardından mali disiplini sağlamaya yönelik ortaya konulan sağlam politik irade sonucunda yukarıda bahsettiğimiz örtülü mali kurallara uyum konusunda büyük gayret gösterilmiştir.

AB tanımlı borç stoku'nun GSYH'ye oranına ilişkin Eurostat veri tabanından elde ettiğimiz Tablo 9'daki (sayfa 86) verilere baktığımızda borç oranlarımızın 2002'den itibaren azalmaya başladığı görülmektedir. Bu anlamda 2000 yılından 2011'e kadarki dönemde borç/GSYH oranımız ortalama olarak %53,5 olarak gerçekleşerek Maastricht Kriterlerinde %60 olan sınırlamanın altında seyretmiştir ki bu performans pek çok üye ülkeden bile daha başarılıdır. Tablo 10'daki (sayfa 88) verilerden de bütçe performansımızın yine 2002'den itibaren iyileşerek kriz dönemi hariç Maastricht Kriterlerini sağlamış görünmektedir.

Bu performansın yakalanmasında 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan krizlerin akabinde mali sürdürülebilirlik ve mali disiplinin sağlanması konusunda ortaya konulan güçlü siyasi irade ile mali kural benzeri düzenlemelerin borç stokunun ve bütçe açıklarının azaltılması açısından başarılı olduğu görülmektedir. Bu başarının sağlanmasında birbirini takip eden hükümetlerin mali disiplini sağlamaya yönelik uygulamaya konulan programları sürdürme konusundaki kararlılığı kadar, IMF denetim ve gözetimlerinin de etkisi bulunmaktadır³⁴⁴.

5. Mali Kural Kanun Tasarısına İlişkin Değerlendirme

Mali kural kanun tasarısıyla ilgili değerlendirmelerden önce kanun tasarısının ana hatlarını ortaya koymamız gerekmektedir.

a. Mali Kural Kanun Tasarısı

Amacı, mali sürdürülebilirliğin ve öngörülebilirliğin artırılması suretiyle makroekonomik istikrarın güçlendirilmesi için kamu mali yönetiminde uygulanacak mali kuralları ve bunlara ilişkin ilke, esas ve usulleri düzenlemek olan Mali Kural Kanun Tasarısı, 60. Hükümet tarafından 26.05.2010 tarihinde TBMM'ye sunulmuştur.

11 Mayıs 2010 tarihinde Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Ali Babacan tarafından, Hazine Müsteşarlığı'nda düzenlenen Mali Kural Kanun Tasarısı Taslağı'nın ana unsurlarının açıklandığı basın toplantısında kanunun amacı aşağıdaki gibi ifade edilmiştir³⁴⁵:

³⁴⁴ TURAN, a.g.e., s.45.

³⁴⁵ TC Hazine Müsteşarlığı, "Mali Kural Kanun Tasarısı Taslağı Ana Unsurları", 11 Mayıs 2010, s.2, <http://www.hazine.org.tr/Mali_Kural_Sunum.pdf>, (25.08.2013).

- *Kamu maliyesi politikalarına uzun vadeli öngörülebilirlik getirmek*
- *Ekonomide güven ve istikrarı güçlendirmek*
- *Artan kredibilitayle beraber risk priminin düşmesini sağlayarak kamu borçlanma maliyetini azaltmak*
- *Ekonomi politikalarına uzun vadeli perspektif getirerek mevduat ve kredi vadelerinin uzamasını sağlamak*
- *Kamunun uzun vadede finansman ihtiyacını netleştirerek özel sektörün daha uzun vadeli ve daha düşük maliyetli kaynaklara ulaşmasını sağlamak*
- *Mali disiplin anlayışını kalıcı hale getirmek.*

Genel yönetim, KIT'ler ve bağlı ortaklıklar ile sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmecî kuruluşları kapsayacak olan uygulamaya ilişkin temel ilkeler aşağıdaki gibi ifade edilmiştir³⁴⁶:

- *Malî kuralın uygulanmasında basitlik, doğruluk, saydamlık ve hesap verilebilirlik esastır.*
- *Mali kuralın uygulanmasına ilişkin veriler tam ve zamanında kamuoyuyla paylaşılır.*
- *Bu Kanun kapsamındaki kuruluşların muhasebe ve raporlama işlemleri Avrupa Hesaplar Sistemi ve diğer uluslararası standartlarla uyumlu olarak yürütülür.*
- *Genel yönetim kapsamına alınacak kuruluşların belirlenmesinde Avrupa Hesaplar Sistemi esas alınır,*
- *Muhasebe ve istatistik yöntemlerinde önemli bir değişiklik yapılması halinde, kamuoyu zamanında bilgilendirilir ve geçmiş veriler yeni duruma uygun olarak raporlanır.*

Mali kural kanun tasarısının³⁴⁷ 5. Maddesinde,

“(1) Herhangi bir yılda genel yönetim açığının GSYH’ya oranı, bir önceki yıl genel yönetim açığının GSYH’ya oranına, aşağıdaki şekilde

³⁴⁶ Kanun metniyle genel yönetim kapsamında merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumu, mahalli idareler, döner sermayeli işletmeler, işsizlik sigortası fonu da dahil edilerek en geniş içerikli haliyle kamu kesimi ifade edilmektedir.

³⁴⁷ TC Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, **Mali Kural Kanun Tasarısı**, S:B.02.0.KKG.0.10/101-141/2387, 26.05.2010, <<http://www.vavek.org.tr/docs/belgeler-15.pdf>>, (25.08.1982).

belirlenen genel yönetim açık uyarlamasının eklenmesi suretiyle hesaplanan tavanı aşamaz.

- a) Genel yönetim etkisinin, **açık etkisi ile konjonktürel etkinin** toplamından oluşur.
- b) **Açık etkisi**, bir önceki yıl genel yönetim açığının GSYH'ya oranından, genel yönetim açığının GSYH'ya oranına ilişkin uzun dönemli hedef olan %1'in çıkarılması sonucu bulunan değer -0,33 ile çarpılması suretiyle hesaplanır
- c) **Konjonktürel etki**, ilgili yıl reel GSYH artış oranından %5'in çıkarılması sonucu bulunan değer -0,33 ile çarpılması suretiyle hesaplanır,

(2) Döner sermayeli işletmelerin bütçelerinde gelir ve gider denkleğinin sağlanması esastır,

(3) 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi KİT'leri ve bağlı ortaklıkları ile 4046 sayılı Kanuna tabi olup sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmeciler kuruluşları, toplulaştırılmış bazda borçlanma gereği oluşturamaz.”

Şeklinde düzenlenen kanun metni aşağıdaki gibi formüle edilmiştir³⁴⁸:

$$\Delta a = -0,33(a_{(t-1)} - 1) - 0,33(b - 5)$$

Formülde:

Δa : kamu açığındaki uyarlama / GSYH

$a_{(t-1)}$: bir önceki yılın genel yönetim açığının /GSYH,

b : GSYH reel büyüme hızı

b^* : GSYH reel büyüme artışı oranı (%5 olarak belirlenmiştir),

ifade etmektedir.

Mali kural kanun tasarısının hazırlık aşamasında uluslararası kuruluşların (OECD, AB komisyonu, IMF, Dünya Bankası), iş dünyasının çeşitli kuruluşlarının

³⁴⁸ OVP 2010-2012'de ifade açıklanan formül $\Delta a = y(a_{-1} - a^*) + k(b - b^*)$ şeklinde olup, ikisi de negatif katsayılar olmak üzere, y ; kamu açığının orta-uzun vadeli hedefine yakınsama hız katsayısı, k ; döngüsel (konjonktürel) etkiyi yansıtırma katsayısı olarak ifade edilmiştir. Δa 'nın negatif olması da kamu açığındaki azalmayı ifade etmektedir. Kuralın nihai halinin ise alt yapı oluşturma sürecinde şekilleneceği belirtilmiştir. Bkz: Devlet Planlama Teşkilatı, **Orta Vadeli Program 2010-2012**, 2009, s.7, <<http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/4828/201012.pdf>>, (18.09.2013).

(TOBB, TÜSİAD, MÜSİAD vb), finans kuruluşlarının araştırma birimlerinin, akademisyenlerin görüşlerine de başvurulmuştur. Kuralın uygulanması konusunda OVP ve OVMP’da mali kurala göre hesaplanan 3 yıllık genel yönetim açık tavanı belirleneceği, kuraldan sapma olup olmadığı ise o yıl için gerçekleşen genel yönetim açığının GSYH’ya oranı ile kesin tavanın mukayese edilmesi suretiyle belirleneceği ifade edilmiştir. Ayrıca kuralın yıl içinde sürekli izlenmesi ve kurala uyumsuzluğun olması durumunda olası tedbirlerin Bakanlar Kurulu’na sunulması öngörülmüş, tabii afet ve ağır finansal bunalım durumları gibi olağanüstü hallerde bütçe kanununda öngörülmeyen harcamaların kural kapsamından istisna tutulacağı belirtilmiştir.

Söz konusu kurala göre herhangi bir yıldaki bütçe hedefi bir önceki yılın bütçe açığı ve aynı yılın büyüme oranına bağlanmış; bütçe açığı (%1) ve büyüme oranlarının (%5) hedeflenen değerlerden yüksek olması durumunda harcamalarda kısıtlama yapılması, hedeflerden düşük olması durumunda harcama artışlarına izin verilmiştir.

b. Mali Kural Kanun Tasarısına İlişkin Öneri ve Değerlendirmeler

Türkiye için mali kurala ilişkin ilk önerinin IMF tarafından 2007 yılında yapıldığına daha önce değinmiştik. IMF tarafından aynı yıl içinde yapılan bir başka çalışmada Türkiye için mali kural gerekliliği konusu tekrar incelenerek, iyi tasarlanmış bir mali kuralın, kamu borcunu hızlı bir şekilde sürdürülebilir seviyelere azaltmak gibi orta vadeli mali öncelikleri desteklemekte ve ülkenin ağır vergi yükünü azaltabileceği ifade edilerek, bütçe açığından ziyade harcamalara yönelik kuralın daha yerinde bir uygulama olacağına dikkat çekilmiştir³⁴⁹.

IMF’nin Mart 2007’de gerçekleştirdiği IV. Madde konsültasyonu sonrası Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı’nın (TEPAV) aynı yıl Haziran ayında yayınladığı bülteninde konuya değinen Sak (2007)³⁵⁰, IMF ile yapılan anlaşmalar gereği uygulanan faiz dışı fazla hedefini ve 2002 yılında çıkarılan 4749 sayılı kanunu bir tür kurallı maliye politikası uygulaması olarak değerlendirmiştir. Türkiye için harcama hızını azaltmaya yönelik bir kuralın faydalı olabileceğini ve konulacak kurala uyumun

³⁴⁹ IMF, “Turkey: Selected Issues”, **IMF Country Report No.07/364**, November 2007, s.19, <www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07364.pdf>, (27.09.2011).

³⁵⁰ Güven SAK, “Aradığımız Yeni Çıpa Maliye Politikası Kurulu Olabilir”, TEPAV Bülten, Haziran, 2007, S:1, s.3-4.

kontrolünü sağlamak üzere konuyla ilgili literatürle paralel bir Maliye Politikası Kurulu kurulabileceğini dile getirmiştir.

Şimşek ve Bekar (2008), Türkiye’de 2000 yılından beri uygulanan faiz dışı fazla hedefini mali kural olarak değerlendirerek, kurallı maliye politikalarının kamu mali dengesinin sağlanmasına yardımcı olmakla birlikte, uzun dönemde özel yatırımların azalmasına ve işsizliğin artmasına neden olabileceğine dikkat çekmektedirler³⁵¹. Kaya (2009) da IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları dolayısıyla uygulanan faiz dışı fazla hedefini ülkemizde uygulanan mali kurallara en iyi örnek olarak görmekte ve kamu maliyesinin sürdürülebilirliğine katkılarının yanısıra, katı kural uygulamalarının kamu mali yapısı üzerine bazı olumsuz ve bozucu yansımaları olduğuna dikkat çekmektedir³⁵². Günaydın ve Eser (2010), Türkiye’deki ilk ve tek yasal temelli mali kuralın 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunu’ndaki borç kuralı olarak belirledikten sonra, 2008 yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı’nda (KEP) yer alan 2011 için öngörülen mali kuralın tanımının açık, esnekliğinin önceden belirlenmiş ve yaptırımı olacak bir şekilde düzenlenmesinin önemine değinmişlerdir³⁵³.

Yükseler (2010), vergi, harcama ve kamu maliyesinde saydamlık konusunda geliştirilen yapısal düzenlemelerle eşgüdümlü olarak mali kural uygulamasına geçilmesinin daha yararlı olacağını, istikrarlı ve güvenilir bir maliye politikası oluşturmakta kullanılacak kuralların dışsal şoklara da uyum sağlayabilmesi gerektiğinin altını çizmiştir³⁵⁴.

Kanun tasarısının hazırlık aşamasındaki istişarelere de katılmış olan Prof. Dr. Seyfettin Gürsel (Dr. Zümrüt İmamoğlu ile), tasarının yayınlanmasının ardından 2010 yılında bir dizi araştırma notuyla konuyu incelemiştir. Tasarıya göre mali kural uygulanması durumunda 2011 yılı maliye politikalarındaki görünümü tahmin eden Gürsel ve İmamoğlu, kuralın uygulamaya konulması durumunda 2011 yılı bütçe açığında %1’lik bir daralma öngörerek bütçe açığı hedefinin %3,5 civarında olacağını

³⁵¹ Hayal A. ŞİMŞEK, Ayşe GÜNAY BEKAR, “The Effects of Fiscal Policy Rules on Fiscal Balance: The Perspectives on Turkish Economy”, *Sosyo-Ekonomi*, Temmuz-Aralık, 2008-2, s.123-124.

³⁵² Mali hedeflerin tutturulmasının, risk algıları ve ekonomi yönetiminin kredibilitesi üzerinde doğrudan etkili olması nedeniyle bu dönemde kurallara uyum adına faiz dışı fazla hedefini yakalamak için yatırım harcamaları belirli dönemlerde ciddi oranda baskılanmış, kamu gelirlerinin kompozisyonunda dolaylı vergilerin payı artmış, aynı dönemde bir defalık gelirler kamu finansmanı açısından çok büyük pay sahibi haline gelmiştir. Bkz; KAYA, a.g.t., s.103-105..

³⁵³ GÜNAYDIN, ESER (2010), a.g.m., s.21-22.

³⁵⁴ YÜKSELER, a.g.m., s.12-13.

tahmin etmişlerdir. Bu hedefin tutturulabilmesi için kamu harcamalarının reel anlamda 2010'daki düzeyle aynı seviyede kalması gerekliliğine değinerek, 2009 yılında %46 olan kamu brüt borç oranının 2011 sonunda % 41'e gerileyeceğini ve dolayısıyla mali kuralın Türkiye'nin kamu borcunda hızlı bir azalmaya neden olacağını öngörmüşlerdir³⁵⁵. 2011-2013 yılı OVP'nin yürürlüğe girmesinden sonra yayınladıkları araştırma notunda ise OVP'nin mali kural kanun tasarısına göre daha sıkı bir maliye politikası öngördüğüne dikkat çekerek, geleceğe yönelik uzun vadeli bir taahhüt olan mali kuralın yasalaşmasının ekonomik istikrarın sağlanması adına faydalı olacağını dile getirmişlerdir³⁵⁶. Konuyla ilgili yayınladıkları son araştırma notunda ise hükümetin maliye politikası konusunda elini bağlamamak istemesi sonucu rafa kaldırdığı mali kural ve OVP karşılaştırmasındaki sonuçlarına ilave olarak, kanun tasarısının yürürlüğe girmesinin maliye politikasının öngörülebilirliğine daha fazla katkı sağlayarak risk primlerinin kalıcı olarak daha düşük olabileceğini dile getirmişlerdir³⁵⁷.

Karakurt ve Akdemir (2010) Türkiye'de uygulamaya konulması düşünülen mali kural tasarısında bütçe açığının telafisine ilişkin bir formülasyon olmakla beraber, mali disiplin ve sürdürülebilirlik açısından bütçenin fazla vermesi durumunda, bu fazlalığın değerlendirilmesine yönelik düzenlemenin tasarıya eklenmesi gerektiğine dikkat çekmişlerdir³⁵⁸.

Özlale (2010), mali kuralların kamuoyunda çoğunlukla algılandığı gibi sayısal bir denklem olmadığını ve kuralların etkili olabilmesi için gerekli olan teknik ve kurumsal altyapının sağlanmasının gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Bu anlamda mali şeffaflık ve etkili iletişimin sağlanması, denetleme ve yaptırım mekanizmalarının geliştirilmesi gerekliliği, uygulama usulünün (şeffaflık, denetim ve yaptırım bakımından) geliştirilmesi gerekliliği ve teknik altyapı ve kapasitenin geliştirilmesinin,

³⁵⁵ Seyfettin GÜRSEL, Zümrüt İMAMOĞLU, "Mali Kural Seçim Ekonomisine İzin Vermiyor", Bahçeşehir Üni. Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi – **BETAM araştırma Notu 10/79**, 05.07.2010, s.1, <<http://betam.bahcesehir.edu.tr/tr/wp-content/uploads/2010/07/ArastirmaNotu079.pdf>>, (04.01.2011). (Not: yazarlar kendi tahminlerinin yanında OECD ve IMF'nin Türkiye'ye ilişkin tahmin rakamlarını da kullanmışlardır.)

³⁵⁶ 2011'de mali kuralın yürürlüğe girmesi durumunda hedef bütçe açığı %3,2, faiz dışı harcamalar ise 265 milyar TL olacak iken, OVP'de bu hedefler bütçe açığı için %2,8 ve faiz dışı harcamalar da 270 milyar TL olarak belirlenmiştir. BKZ: Seyfettin GÜRSEL, Zümrüt İMAMOĞLU, "Bütçe Mali Kuraldan Daha Sıkı", **BETAM Araştırma Notu 10/92**, 12.10.2010, s.1-2, <<http://betam.bahcesehir.edu.tr/tr/wp-content/uploads/2010/10/ArastirmaNotu092.pdf>>, (04.01.2011).

³⁵⁷ Seyfettin GÜRSEL, Zümrüt İMAMOĞLU, "2011-2013 Mali Kural - Orta Vadeli Program Karşılaştırması", **BETAM Araştırma Notu 10/94**, 18.10.2010, s.1, <<http://betam.bahcesehir.edu.tr/tr/wp-content/uploads/2010/10/ArastirmaNotu094.pdf>>, (04.01.2011).

³⁵⁸ KARAKURT, AKDEMİR (2010b), s.339.

Türkiye’de uygulanması planlanmış olan sayısal mali kuraldan önce sağlanması gereken ön koşulları olacağını dile getirmiştir³⁵⁹.

Dedeoğlu (2010), mali kural tasarında bağımsız izleme-denetim ve yaptırım altyapısının eksikliğine dikkat çekmiş, bütçedeki şeffaflığa aykırı uygulamalar, orta vadeli harcama programının henüz bütünüyle uygulanamaması ve bütçenin gelir-gider taraflarındaki yapısal kısıtlar veri iken mali kurula geçiş çalışmalarının bir kamu maliyesi reformuyla birlikte yapılmasının kredibilitenin hızlıca kazanılması bakımından daha uygun görmüştür³⁶⁰.

Şengönül ve Songur (2010), kanun tasarısındaki formülasyona ve sınırlamalara göre geçmiş dönem ve geleceğe dönük olarak, mali disiplinin sağlanması ve ekonomik istikrarın sağlanması yönünde mali kuralın ne derece etkin olacağını analiz etmişlerdir. Geçmişe yönelik 2002-2010 dönemine yönelik yapılan analizlerde mali kuraldan ziyade ekonomik büyümenin yüksek olduğu (yavaşladığı) dönemlerde bütçe açığının azaldığını (arttığını) azaldığını gözlemlemişlerdir. Söz konusu dönemde mali kurula göre hesaplanarak olması gereken bütçe dengesi/GSYH oranı ile gerçekleşen bütçe dengesi arasındaki fark, 2001 krizi sonrası 2004’e kadar ve 2008 krizi sonrası yüksek olurken aradaki dönemde düşük çıkmıştır. Bu bağlamda ekonomik yapıyı dikkate alarak oluşturulan kurallara dayalı, yaptırım gücü olan ve önemli yasal zemini olan maliye politikalarının daha verimli olacağı görüşü belirtilmiştir. Geleceğe yönelik analizde de benzer sonuçlara ulaşarak, mali disiplinin sağlanmasında mali kuralların önemli olduğu, ancak kuralların ihlali durumunda karar uygulayıcılara yönelik yaptırımın niteliğinin önemine dikkat çekmektedirler. Ayrıca mali kuralın işlevselliğini yitirmemesi açısından gerekli teknik ve kurumsal altyapı yetersizliğinin giderilmesi gerekliliğine dikkat çekilen çalışmada, kamu maliyesinin etkinliğinin artırılması için vergi denetimlerinin, kayıt dışı ekonomiyle mücadelenin ve mali kurula ilişkin verilerin sağlıklı ve güvenilir bir şekilde kamuoyunun izlemesine sunulmasını önemini vurgulamışlardır³⁶¹.

Kesik ve Bayar (2010) tasarı olmaktan ileriye geçemeyen mali kuralı, son yıllarda kamu mali yönetiminde elde edilen kazanımların kalıcı hale getirilmesi, kamu

³⁵⁹ Ümit ÖZLALE, "Mali Kural, Keşke Sadece Denklem Olsaydı", **TEPAV Politika Notu**, Mayıs 2010, s.1-6.

³⁶⁰ Emin DEDEOĞLU, "Mali Kural Nasıl İşler?", **TEPAV Politika Notu**, Mayıs 2010, s.8.

³⁶¹ Ahmet ŞENGÖNÜL, Mehmet SONGUR, "Türkiye’de Mali Kural: Olsaydı ya da Olacaksa", **SETA (Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı) Analiz**, Kasım 2010, s.20-23.

açıkları ve borç yükünün sürdürülebilir seviyelerde tutularak mali disiplinin kalıcılığında önemli bir rol üstleneceğini belirtmişlerdir³⁶².

Kaya (2010b), mali kural kanun tasarısının sayısal mali kural tasarımına yer verilen hukuki bir metin olmakla birlikte, kamu maliyesinde reform inisiyatifini destekleyen birçok hüküm barındırdığına işaret etmektedir³⁶³. Susam (2011) de mali kural çalışmalarının Türkiye'deki yapısal reform çalışmaları adına önemli adımlar biri olarak değerlendirmekte ve kuralın rafa kaldırılmış olmasına rağmen hükümetin mali disiplin konusundaki kararlılığına değinmektedir³⁶⁴. Turan (2011), mali disiplin ve sürdürülebilirliğin mali kural olmaksızın da gerçekleştirilebilmesine rağmen, geçmişte mali disiplini kaybederek sürdürülemez borç seviyelerini görmüş ve büyük krizler geçirmiş ülkemizde mali kuralın katkılarının olacağına, mali kuralın başarısında politik irade ve kararlılık gibi faktörlerin de son derece etkili olduğuna, dikkat çekmiştir³⁶⁵. Aktan (2011) de mali kural kanun tasarısının kamuoyunda tartışılmasının kuralların öneminin anlaşılması açısından iyi bir gelişim gösterdiğine ve konuyla ilgili çabaların Türkiye'de yeni bir dönemin başlangıcına işaret ettiğini belirtmiştir³⁶⁶.

Demir ve İnan (2012) de, mali kural yasasının önemli bir gereksinim olduğunu, Türkiye gibi büyüme-kalkınma sorunlarını tam olarak çözememiş bir ülke için, özellikle bir taraftan istihdam ve yatırım konusunda toplumsal beklentilerin karşılanmasına engel olmayacak esneklikte bir mali kural uygulanırken diğer taraftan mali disiplinden de ödün vermeyen bir mali kural uygulanabildiği takdirde, Türkiye'nin uluslararası kredibilitesi bakımından da önemli bir gelişme olacağına işaret etmektedirler³⁶⁷.

³⁶² KESİK, BAYAR, a.g.m., s.60.

³⁶³ Fatih KAYA(2010b), "Kamu Mali Yönetiminde Yeni Dönem: Yasal Mali Kural Uygulamalarına Geçiş", s.417, içinde; **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde....** (Edt: C. Aktan; A. Kesik; F.Kaya), Yayın No:2010/408, Ankara, 2010.

³⁶⁴ Nazan SUSAM, "Mali Kurallar: Türkiye'de Bir Maliye Politikası Değişikliği Olabilir Mi?" **Mevzuat Dergisi**, <<http://www.mevzuatdergisi.com>>, (27.07.2011).

³⁶⁵ TURAN, a.g.e., s.49-50.

³⁶⁶ Coşkun can AKTAN, "Kurumsal Maliye Politikası ve Mali Kurallar (Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Mali Kurallar)", **Çimento İşveren Dergisi**, Ocak 2011, S:1, Cilt:25, s.12.

³⁶⁷ DEMİR, İNAN, a.g.m., s.59.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MALİ KURAL UYGULAMALARININ MAKROEKONOMİK DEĞİŞKENLER ÜZERİNE ETKİSİNE YÖNELİK EKONOMETRİK UYGULAMA

I. AMAÇ VE KAPSAM

Çalışmanın amacı mali kural uygulamalarının makroekonomik değişkenler üzerindeki etkisini incelemektir. Bu amaçla işsizlik ve büyüme rakamları makroekonomik değişken olarak alınıp mali kural ile aralarındaki ilişki incelenmiştir. Uygulamada ulusal mali kural uygulayan 24 gelişmiş ülkenin 1985-2012 dönemindeki yıllık verileri ile dengesiz panel veri (unbalanced panel) yöntemi kullanılarak mali kural ve makroekonomik değişkenler arasındaki ilişki analiz edilmiştir.

II. YÖNTEM VE VERİ SETİ

Panel veri yöntemi, belirli bir dönem için çok sayıda ülke ya da ülke grubuna ait değişkenlerin hem zaman hem de kesit boyutuyla karşılaştırdığı için avantajlı bir yöntemdir. Bu amaçla çalışmada iki ayrı model kurulmuştur. Birinci modelde bağımlı değişken olarak işsizlik rakamları, bağımsız değişken olarak ta harcama kuralı alınmış ve model kontrol değişkenleri eklenerek çalıştırılmıştır. Birinci modelin doğruluğunu test etmek ve her iki modeli karşılaştırmak amacıyla ikinci modelde bağımlı değişken olarak büyüme kullanılmış olup bağımsız değişken olarak bir başka mali kural olan bütçe dengesi kuralı alınmış ve yine kontrol değişkenleri eklenerek model çalıştırılmıştır.

Çalışmada kullanılan model Afonso ve Jalles (2012) çalışmasındaki model temel alınarak geliştirilip kullanılmıştır³⁶⁸.

Dengesiz panel veri analizleri sabit etkiler (FEM) ve tesadüf etkiler modeli (REM) şeklinde modellenmiştir. Literatürde hangi modelin seçileceği Hausman test

³⁶⁸ Antonio AFONSO, Joao T. JALLES, "Do Fiscal Rules Matter For Growth?", *School of Economics and Management, WP 07/2012*, ss.1-7.

istatistiği ile belirlenmektedir. Bu amaçla sabit etkiler ve tesadüf etkiler modeli aşağıdaki gibi biçimlenmiştir.

FEM Modeli;

$$A. un_{it} = \alpha_{it} + \beta_1 er_{it} + \beta_2 growth_{it} + \beta_3 inf_{it} + \beta_4 intrat_{it} + \beta_5 govdebt_{it} + \beta_6 exp_{it} + \beta_7 tax_{it} + u_{it}$$

REM Modeli;

$$A. un_{it} = \alpha_{it} + \beta_1 er_{it} + \beta_2 growth_{it} + \beta_3 inf_{it} + \beta_4 intrat_{it} + \beta_5 govdebt_{it} + \beta_6 exp_{it} + \beta_7 tax_{it} + u_{it} + \varepsilon_i$$

FEM Modeli;

$$B. growth_{it} = \alpha_{it} + \beta_1 bbr_{it} + \beta_2 inf_{it} + \beta_3 un_{it} + \beta_4 govexp_{it} + \beta_5 exp_{it} + \beta_6 tax_{it} + u_{it}$$

REM Modeli;

$$B. growth_{it} = \alpha_{it} + \beta_1 bbr_{it} + \beta_2 inf_{it} + \beta_3 un_{it} + \beta_4 govexp_{it} + \beta_5 exp_{it} + \beta_6 tax_{it} + u_{it} + \varepsilon_i$$

III. PANEL VERİ MODELLERİ

Zaman serileri (time series), yatay kesit (cross-section) ve panel veriler ampirik çalışmalarda genellikle kullanılan veri çeşitleridir. Zaman serileri verileriyle bir veya daha fazla değişkene ilişkin belirli bir dönem incelenebilirken, yatay kesit verileriyle bir veya birden fazla değişkene ait verilerin belirli bir zamandaki toplamı gözlemlenebilmektedir. Panel veri analizinde ise belirli bir zaman boyunca yatay kesit verileri kullanılmaktadır³⁶⁹. Yani panel veri modellerinde kullanılan bir veri seti yatay kesit ve zaman serisi boyutlarının her ikisine birlikte sahip olmaktadır³⁷⁰.

Panel veri, çalışılan farklı grupların (20 yıllık bir dönem için farklı ülkeler vb. olabilir) bir andaki değerleri gibi bir yapıdan oluşmaktadır. Regresyon verisinden farklı olarak panel veri analizinde zaman boyunca farklı gruplar gözlemlenebileceği gibi; zaman serisi verilerinden ayrı olarak birbirinden farklı birden fazla gurubu gözlemleyebilmek mümkündür³⁷¹.

³⁶⁹ Damodar N. GUJRATI, **Basic Econometrics**, The McGraw-Hill Companies, 2004, s.636.

³⁷⁰ M. Jeffrey WOOLDRIDGE, **Introductory Econometrics A Modern Approach**, Forth Edition. USA, South-Western Cengage Learning, 2009, s.452.

³⁷¹ Edward W. FREES, **Longitudinal and Panel Data Analysis and Applications in The Social Sciences**, Cambridge university press, 2004, s.2.

Panel veri yönteminin avantajları aşağıdaki şekilde sıralanmıştır³⁷²:

i) Zaman serileri ve yatay kesit analizlerinde sapmalı sonuçların ortaya çıkma riskini ifade eden heterojenlik sorununun kontrol edilmesinde başarısız olurken, panel veri analizi; ülkeler, bölgeler, şehirler, firmalar ve aileler gibi grupları, analiz açısından aynı (heterojen) kabul eder.

ii) Zaman serileri analizinde ise genellikle çoklu doğrusal bağlantı sorunu ile karşılaşmaktadır. Panel veri analizi ise zaman serilerine göre çok daha fazla açıklayıcı değişken ve bilgi, değişkenler arasında daha az çoklu doğrusal bağlantı sorunu ve daha yüksek serbestlik derecesi sağlamasından dolayı daha güvenli sonuçlar sunmaktadır.

iii) Panel veri analizlerinde uyum (dynamics of adjustment) daha iyi sağlanırken, göreceli olarak daha istikrarlı görünen yatay kesit analizleri ise değişiklik yığılımını gizlemektedir.

iv) Zaman serileri ve yatay kesit analizlerinde kolay bir şekilde bulunamayacak etkiler, panel veri analiziyle daha kolay ve daha iyi şekilde analiz edilebilmektedir.

v) Zaman serileri ve yatay kesit analizleri ile yapılan tahminlerden çok daha zor ve karmaşık olan tahminler, panel veri analizi kolay bir şekilde test edilebilmektedir.

vi) Hane halkı, firmalar ve bireylere ait mikro panel veri bilgileri ile, makro seviyede ölçülen bilgilerden daha kesin sonuçlar alınabilmektedir.

vii) Makro panel veri setleri, daha uzun zaman serilerine sahip oldukları için bu veri setlerinin kullanıldığı analizlerde birim kök testinin standart olmayan dağılımları problemi ile karşılaşmaz.

Panel veriyi anlatmak için kullanılan bir regresyon modeli basit bir şekilde aşağıdaki gibi gösterilebilir³⁷³:

$$Y_{it} = \alpha + \beta_{1it} X_{1it} + \dots + \beta_{kit} X_{kit} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$i=1,2,\dots,N \quad t=1,2,\dots,T$

(1) eşitliğinde alt indisteki i kesitleri, haneler, bireyler ve firmalar, ülkeler gibi grupları ifade ederken, t zamanı ifade etmektedir. i alt simgesi ile yatay kesit boyutunun, t alt simgesi ile zaman serisi boyutunun gösterildiği bu modellerde tek yönlü hata

³⁷² Badi Hani BALTAGI, **Econometric Analysis of Panel Data**, Third Edition. England: John Wiles & Sons Ltd.,2005, s.4-7.

³⁷³ William H. GREENE, **Econometric Analysis**, Prentice-Hall International Inc., Thrid Edition, New York, 2002, s.285.

bileşeni, regresyon modeli şeklinde ifade edilmektedir³⁷⁴. Bu notasyonda β_{it} , k değişkeninin i grubu için x_{it} 'in y_{it} 'ye olan kısmi etkisinin ölçüldüğünü ifade etmektedir.

Panel veri analizinde kullanılacak modeller değişik şekillerde olabilmektedir.

A. Sabit Etkiler Modeli (FEM)

Sabit etkili (fixed effects) modeller, yatay kesit birimleri için farklı sabit değerlerin oluşturulduğu modeller olup, değişikliğin sadece modelin sabit teriminde olduğu belirtilmektedir. Sabit etkili modellerde ayrıca β ile gösterilen eğim katsayılarının değişmediği kabul edilmektedir. Panel veri setinde kesitler arasında fark olması durumunda, zamana bağlı bir farklılaşma yok ise bu modeli tek yönlü sabit etkiler modeli olarak ifade edilmektedir. Kesitler arasındaki farklılaşmanın yalnızca zamana bağlı olarak oluşması durumunda bu tür modeller tek yönlü zamana bağlı sabit etkiler modeli olarak adlandırılmaktadır. Farklılaşmanın, hem zaman hem de kesit boyutunda gerçekleşmiş olması halinde bu modellere çift yönlü sabit etkiler modeli denilmektedir³⁷⁵.

Modelin formülasyonunda çapraz birimlerdeki farklılıkların sabit terimlerdeki değişikliklerden kaynaklandığı varsayılırken, her α_i bilinmeyen bir parametre olarak kabul edilmektedir. X_i ve Y_i , i birimin T gözlemleri olarak kabul edildiğinde, model aşağıdaki gibi yazılır:

$$Y_{it} = X_i^1 \beta + \alpha_i + \varepsilon_{it}$$

Burada $\alpha_i = Z_i^1 \alpha$ 'dır ve denklem gözlenebilen tüm etkileri içermektedir. Bu sabit etkiler yaklaşımı α_i 'i regresyon modelindeki gruba özgü sabit terim kabul etmekte, buradaki sabit ifadesi de terimin zaman içerisinde değişmediğini ifade etmektedir³⁷⁶.

B. Rassal Etkiler Modeli (REM)

Rassal etkili (random effects) modeller, kesitlere veya kesitler ve zamana bağlı olarak meydana gelen değişikliklerin modele hata teriminin bir bileşeni olarak ilave edilmesi durumunda ortaya çıkan modellerdir. Rassal etkili modellerin sabit etkili

³⁷⁴ BALTAGI, a.g.e., s.11-12.

³⁷⁵ ChengHSIAO, *Analysis of Panel Data*, Second Edition, United Kingdom, Cambridge University Press, 2002, s.30.

³⁷⁶ GREENE, a.g.e., s.285.

modellerden farkı, bu modellerde serbestlik derecesi kaybının olması ve bunun yanında, örneklem dışındaki etkilerin de modele dâhil edilmesine olanak sağlamasıdır³⁷⁷.

Gözlenemeyen bireysel değişkenlerin (bireye ait özellikler) açıklayıcı değişkenlerle ilişkisiz olduğu varsayıldığında model aşağıdaki gibi formüle edilmektedir;

$$Y_{it} = X_i^1 \beta + E[Z_i^1 \alpha] + \{Z_i^1 \alpha - E[Z_i^1]\} + \varepsilon_{it} = X_i^1 \beta + \alpha + u_i + \varepsilon_{it}$$

Bu rassal etkiler yaklaşımı u_i 'nin ε_{it} ye benzer şekilde gruba özel rastsal eleman olduğunu ifade etmektedir³⁷⁸.

C. Etki Modelinin Seçimi

Temel gözlemlenmeyen etkiler modelini kesit veri gözlemini i olarak göstererek şu şekilde yazabiliriz:

$$y_{it} = X_{it} \beta + c_i + u_{it}, \quad t = 1, 2, \dots, T$$

Bu ifadede, X_{it} ifadesi $1 \times K$ 'yi ve kesit verisi olan i 'yi değil fakat zaman serisindeki t 'yi değiştiren gözlemlenebilir değişkenleri kapsamaktadır. Gözlemlenemeyen etki durumuna ek olarak literatürdeki uygulamalarda yukarıdaki formülde verilen c_i ifadesi gözlemlenemeyen bileşen, gizli değişken ve gözlemlenemeyen çok türelilik şeklinde yaygın olarak yer almaktadır. Bireyleri, i ifadesi temsil ediyorsa, c_i ifadesi aileler, firmalar, şehirler ve diğer kesit verileri olan birey etkilerini temsil etmektedir. Ve son olarak u_{it} ifadesi ise; sıra dışı hataları temsil etmektedir. Çünkü bu ifade zaman serisindeki t ifadesi kadar kesit verisindeki i ifadesini de farklılaştırabilmektedir. Metodolojik çalışmalarda ve uygulamalarda c_i ifadesi sabit etkiler veya rastsal etkiler ile düzeltilir. Geleneksel panel veri modellerinde, rassal değişkenlerin kullanılması durumunda c_i ifadesi rassal etki ve c_i ifadesinin her

³⁷⁷ HSIAO, a.g.e., s.31.

³⁷⁸ GREEN, s.g.e., s.285.

bir kesit veri ifadesi için tahmin edildiğinde ise, C_i , ifadesi sabit etki olarak ifade edilmektedir³⁷⁹.

Rassal etkiler ve sabit etkiler yaklaşımları arasındaki seçimi önemli kılan nokta C_i ile x_{it} arasında ilişkinin varlığıdır. Hausman (1978), rassal etkiler ve sabit etkiler tahminleri arasında bir fark olup olmadığını ortaya çıkaran bir test önermiş, istatistiksel olarak anlamlı bir farklılığı rassal etkiler varsayımlarına karşı olarak yorumlamıştır. Çünkü C_i ile x_{it} arasında bir ilişki olduğunda sabit etkiler tutarlı olurken rassal etkiler tutarsız olmakta ve rassal etkiler modelinin mi yoksa sabit etkiler modelinin mi kullanılacağı Hausman testi ile ortaya koyabilmektedir³⁸⁰.

IV. DEĞİŞKENLER

Literatürde harcama kuralları ve bütçe dengesi kurallarının, mali kuralların çeşitli ekonomik değişkenler üzerindeki etkilerini ölçmek için kullanıldığı görülmektedir. Bu nedenle kurulacak modellerde bağımsız değişken olarak harcama kuralı ve bütçe dengesi kuralı kullanılacaktır. Bağımlı değişkenler ise işsizlik ve ekonomik büyüme olarak belirlenmiştir. Kontrol değişkenleri olarak ise; enflasyon, faiz oranı, kamu borcunun, kamu harcamalarının ve kamu vergi gelirlerinin GSYH' ya oranı modellere dâhil edilecektir.

A. Bağımsız Değişkenler

İlk bölümde bütün mali kurallara ilişkin açıklayıcı bilgiler verilmekle birlikte, modelimizdeki bağımsız değişkenlere yönelik birkaç ilave yapmak uygun olacaktır.

1. Harcama Kuralı (ER)

Birinci bölümde de belirtildiği gibi harcamalara yönelik kural uygulamaları toplam harcamaların, faiz dışı harcamaların ya da cari harcamaların üzerine mutlak, bunların GSYH'ya oranı veya harcamaların oransal artışı olarak belirlenen kalıcı sınırlamalar getirilmesi şeklinde kullanılmaktadır.

Örneğin Fransa'da 2000'lerin ortalarından itibaren merkezi hükümeti kapsayan harcama kuralı uygulamaya koyulmuş, bununla birlikte 1998'den beri merkezi yönetim

³⁷⁹ WOOLDRIDGE, a.g.e., s.251.

³⁸⁰ WOOLDRIDGE, a.g.e., s.289.

için uygulanmakta olan harcama kuralı, kanunlarla düzenlenmiş olup reel harcama artışlarını sınırlamayı hedeflemektedir.

Botswana'da 2003 yılından beri harcama/GSYH oranını yüzde 40 ile sınırlayan bir harcama kuralı uygulanmaktadır.

Avustralya 2009 yılından itibaren yürürlükte olan harcama kuralı, ekonominin büyüme trendine girdiği yıl harcama artış hızını %2'de tutarak bütçe açıklarının bütçe fazlasına dönüşmesini hedeflemektedir.

Harcama kurallarının, ekonomik istikrara ve mali disipline olan olumlu katkısının yanı sıra devletin büyüklüğünün sınırlanması konusunda da işlevselliği bulunmaktadır.

2. Bütçe Dengesi Kuralı (BBR)

İkinci bağımsız değişkenimiz, mali kurallar içinde en çok uygulanan ve ilgi çeken bütçe dengesine ilişkin kurallardır. Kamu gelir ve giderleri arasında dengeyi sağlamaya yönelik olan denk bütçe kuralıdır. Genellikle de denk bütçe kuralı olarak uygulanan kural genel denge, cari denge, her mali yılda aranan cari gelir ve gider dengesi olarak hedeflenebildiği gibi, daha uzun bir dönemi kapsayan yapısal denge veya konjonktürel olarak ayarlanmış denge şeklinde daha ayrıntılı olarak da tasarlanabilmektedir. Denk bütçe kuralının dışında bütçe açığının GSYH'nin belirli oranlarıyla sınırlanması şeklinde de uygulanan bütçe kuralları bulunmaktadır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde sanayileşmiş bazı ülkelerin denk bütçe kurallarını uygulamaya koyduklarını ve kuralı uygulayan ülkelere ilişkin bilgilere birinci ve ikinci bölümde yer vermiştik.

Haauptmeier vd. (2011), AB'nin en büyük üç üyesi ve ekonomik olarak en büyük istikrarsızlıkları yaşayan dört ülke özelinde avro bölgesindeki mali gelişmeleri inceledikleri çalışmalarında harcama politikalarını, dolayısıyla harcama kurallarının etkisini irdelemişlerdir³⁸¹.

³⁸¹Sebastian HAUMPTMEIER, A. J.SANCHEZ-FUENTES, Ludger SCHUKNECHT, "Towards Expenditure Rules and Fiscal Sanity in the Euro Area", *Journal of Policy Modeling* 33, 2011, s.597-617.

Tapsoba (2012) sayısal mali kuralların 74 GOÜ’de mali disiplin üzerindeki etkilerini 1990-2007 dönemi için incelediği çalışmasında hem harcama kurallarını hem de bütçe kurallarını modeline dahil etmiştir³⁸².

Dahan vd. (2009), 1960-2006 dönemine ilişkin 22 OECD ülkesi için, harcama ve bütçe kuralları özelinde mali kuralların bütçe açıkları ve harcama bileşimine etkilerini incelemişlerdir³⁸³.

Beetsma vd. (2009), çalışmalarında güçlü orta vadeli bütçe planlaması ve iyi tasarlanmış mali kuralların uygulama hatalarını azaltarak, mali disiplini ve konjonktür karşıtı politikaları desteklediği sonucuna varmışlardır³⁸⁴.

Broyles vd. (2009), 17 OECD ülkesine ilişkin yerel yönetimler bazında mali kuralların etkilerini incelerken harcama kurallarının da performansını incelemişlerdir³⁸⁵.

Ayuso-i-Casals vd (2006), 1990-2005 dönemi için 25 AB üyesi maliye otoriteleriyle yapılan anketleri sonucunda oluşturdukları indeksler bağlamında maliye politikası kurallarının uygulamada daha fazla yer bulmasıyla bütçe açıklarının azalabileceği sonucuna varmışlardır. Bu anlamda mali kuralların tasarımının da bütçe gelişmeleri üzerinde etkili rol alabileceğini belirtmişlerdir³⁸⁶.

Holm-Hadulla vd. (2010), 2002-2008 dönemi için AB’de harcama kurallarının bütçe sürecine etkisini araştırmışlardır. Sayısal harcama kurallarının konjonktür yanlısı eğilimleri azalttığı sonucuna ulaşmışlardır³⁸⁷.

Andres ve Domenech (2006), 11 AB Ülkesinde 1970-1993 ve 1994-2003 dönemleri için ayrı ayrı yaptıkları incelemelerde, mali kuralların mali konsolidasyon ve

³⁸²Rene TAPSOBA, “Do National Numerical Fiscal Rules really shapefiscal behaviours in developing countries? A treatment effect evaluation”, **Economic Modelling** 29, 2012, s.1356-1369.

³⁸³Momi DAHAN, ve Michel STRAWCZYNSKI, “Fiscal Rules and Government Expenditure Composition in OECD Countries”, **CESifo Working Paper No. 3088, Journal of Policy Analysis and Management**, Vol. 32(3), 2010, s.484-504.

³⁸⁴Roel BEETTSMA, Massimo GIULIODORI, Peter WIERTS, “Planning to Cheat: EU Fiscal Policy in Real Time”, **Economic Policy**, Vol. 24, Issue 60, October 2009, s. 794, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1484276##>, (13.05.2013).

³⁸⁵Martin BROYLES, J. HALPERN-FINNERTY, A. McGUIRE, J.P. MULLER, J. RIVAS, “Fiscal Rules Effectiveness and Outcomes For Sub-National Governments”, **Fiscal Federalism Network Organisation for Economic Co-operation and Development**, Paris, France, 2009 s.1-23, <<http://www.lafollette.wisc.edu/publications/workshops/2009/fiscal.pdf>>, (23.05.2011).

³⁸⁶Joaquim AYUSO-I-CASALS, Diana G. HERNANDEZ, Laurent MOULIN, Alessandro TURRINI, “Beyond the SGP – Features and Effects of EU National-Level Fiscal Rules”, içinde; **The Role of National Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes**, ECFIN Workshop, European Commission, Number 275, Brussels, 2007, ss.191-243, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication9487_en.pdf>, (29.12.2011).

³⁸⁷Frederic HOLM-HADULLA, Sebastian HAUPTMEIER, Philip ROTHER, “The Impact of Numerical Rules on Budgetary Discipline Over the Cycle”, European Central Bank, WPS No.1169, April, 2010, ss.4-29, <<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1169.pdf>>, (05.09.2012).

mali istikrar üzerindeki etkisini araştırmışlardır. Kamu borcunun olağan seviyelerinde meydana gelen büyük ve uzun süreli sapmaları engellemek için tasarlanan katı mali kuralların, esnek kurallara göre ihtiyari politikaların etkisini önemli derecede zayıflatmadığı sonucuna varmışlardır³⁸⁸.

Fatas ve Mihov (2006), 48 ABD eyaletinde 1990-2003 dönemi için bütçe kuralların makroekonomik etkilerini incelemişlerdir. Elde ettikleri bulgular sıkı bütçe kurallarının politika dalgalanmalarını azalttığı, ihtiyari politikalar yerine kurala dayalı politikaların kullanılmasının çıktı düzeyleri üzerine daha az neden olduğu yönündedir. Yani mali kuralların eyaletler bazında ekonomik istikrara faydalı olduğunu gözlemlemişlerdir³⁸⁹.

B. Bağımlı Değişken

Bağımlı değişken olarak işsizlik ve ekonomik büyüme olarak iki makroekonomik değişken çalışmamızda kullanılmıştır. Bağımlı değişkenler ve kontrol değişkenlerine ilişkin verilerin tamamı Dünya Bankası veri bankasından edinilmiştir.

1. İşsizlik (un)

İşsiz, iş aradığı halde iş bulamayan kişiyi ifade ederken, işsizlik oranı ise işsiz nüfusun toplam işgücüne oranı olarak ifade edilmektedir.

Soukiazis ve Castro (2003) çalışmalarında 1980-2001 dönemine ilişkin Maastricht Kriterlerinin büyüme ve işsizlik üzerindeki etkilerini incelemişlerdir. Yaptıkları analizlerin sonucunda Maastricht Kriterlerinin ve İstikrar Paktının büyümeyi ve işsizliği olumsuz yönde etkilediği sonucuna vararak, her ülkenin hangi ekonomik dönemde olduğunu ve ülkelerin özel gereksinimlerini dikkate alan, daha esnek maliye politikalarına izin verecek şekilde, İstikrar Paktının yeniden tasarlanması gerektiğini savunmuşlardır³⁹⁰.

³⁸⁸ Javier ANDRES, Rafael DOMENECH, “Fiscal Rules and Macroeconomic Stability”, **Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública**,176-(1/2006): 9-41, <http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/176_Rules.pdf>, (13.04.2013).

³⁸⁹ Fatas ve Mihov (2006).

³⁹⁰ Elias SOUKIAZIS, Vitor CASTRO, “The Impact of the Maastricht Criteria and the Stability and Growth Pact on Growth and Unemployment in Europe”, **CEUNEUROPE, Discussion Paper** No. 15, 2003, ss.1-33, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=422861>, (23.05.2011).

2. Ekonomik Büyüme (growth)

Bu değişken GSYH'nın yıllık büyüme oranını ifade etmektedir. Değişkene ilişkin veriler Dünya Bankası internet sitesindeki veri tabanından edinilmiştir.

Castro (2011), Maastricht kriterleri ve İBP'deki mali kuralların, AB'de büyüme rakamlarında olumsuz etkileri olup olmadığını araştırmıştır. Çalışmanın bulgularına göre AB söz konusu kuralların kabulünden sonra büyüme rakamlarında olumsuz bir gelişme olmamış, aksine bazı ülkelerde kurallar getirildikten sonra büyüme rakamlarında iyileşmeler görülmüştür³⁹¹.

Afonso ve Jalles (2012), 25 AB üyesi ülkede 1990-2008 dönemi için mali kuralların büyüme üzerinde etkili olup olmadığını araştırmışlardır. Mali kuralların büyümeyi desteklediğini, birliğe yeni katılan ülkelerde ise kuralların varlığının daha iyi sonuçlar verdiğini belirlemişlerdir³⁹².

C. Kontrol Değişkenleri

1. Enflasyon (inf)

Enflasyon, tüketici fiyatlarındaki yıllık yüzde değişimleri ifade etmektedir. İki modelimizde de GSMH deflatörünün yıllık artışı olarak kullandığımız enflasyon değişkeni, ekonominin genelinde meydana gelen fiyat değişmelerinin örtülü deflatörünün GSYH yıllık artışına oranı şeklinde hesaplanmaktadır. GSYH örtülü deflatörü, yerel para cinsinden GSYH' ya oranıdır.

Brozowski ve Siwinska-Gorzalak (2010), net açık veya borç sınırları şeklindeki kuralların maliye politikası dalgalanmaları üzerindeki etkilerini inceledikleri çalışmalarında enflasyon değişkenini kontrol değişkeni olarak kullanmışlardır. 65 ülkeyi kapsayan çalışmada bütçe açıklarına yönelik kurallar ile kamu borcunu sınırlandıran kurallar karşılaştırılmış, kamu borcunu sınırlandıran kuralların istikrar sağlayıcılığının daha fazla olduğunu belirlemişlerdir³⁹³.

³⁹¹ Vitor CASTRO (2011) "The impact of the European Union Fiscal Rules on Economic Growth", **Journal of Macroeconomics**, 33, 2001, ss.313-326.

³⁹² AFONSO ve JALLES, a.g.m., ss.1-7.

³⁹³ Michal BRZOZOWSKI, Joanna SIWINSKA-GORZELAK, "The Impact of Fiscal Rules of Fiscal Policy Volatility", **Journal of Applied Economics**, Vol XIII, No.2, 2010, ss.205-231.

2. Faiz Oranı (Intrat)

Mevduat faiz oranı talep, zaman veya tasarruf mevduatı için ticari ya da benzer bankaları tarafından ödenen oranıdır. Bu oranlara ilişkin düzenlemeler ve durumlar ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir. Bu ise ülkeler arası karşılaştırılabilirlik analizini sınırlandıran bir unsurdur.

Brozowski ve Siwinska-Gorzalak (2010)'a göre, günümüzün harcama tercihlerinin borç düzeyi üzerinde süregelen etkileri nedeniyle, borç kuralları ile maliye politikası üzerinde potansiyel olarak daha fazla sonuç elde etmek mümkündür. Bir dönemdeki bütçe açığı, var olan borcu artırarak gelecekteki faiz ödemelerinin artırmaktadır. Yükselen faiz oranlarının getirdiği yük ise yönetimleri cari açığa yönelik borç kuralı uygulamaları konusunda daha dikkatli olmaya sevk etmektedir³⁹⁴.

Ayrıca Poterba ve Rueben (1999), çalışmalarında ABD'de harcama kuralı uygulayan eyaletlerin, harcama kuralı uygulamayan eyaletlere göre daha düşük faiz oranlarıyla borçlanabildiklerini belirlemişlerdir³⁹⁵.

Peree ve Valila (2005), 14 AB Ülkesi için 1970-2003 dönemine ilişkin olarak mali kurallar ve kamu yatırımları arasındaki ilişkiyi inceledikleri çalışmalarında uzun dönem faiz oranını bağımsız değişken olarak kullanmışlardır. AB'de uygulamaya konulan mali açık kuralının kamu yatırımlarına herhangi bir etkisinin olmadığı gibi kamu yatırımlarında meydana gelen azalmada da etkisi olmadığını belirlemişlerdir³⁹⁶.

3. Kamu Borcunun GSYH'ya Oranı (Govdebt)

Borç, devletin başkalarına, belli bir sürede ödenmemiş vadeli sözleşme yükümlülüklerinin toplamını ifade etmektedir. Döviz ve para stoku, hisse senedi dışındaki menkul kıymetler ve krediler gibi yerel ve uluslararası sorumlulukları kapsamaktadır. Öz kaynaklar ve kamunun elinde bulunan finansal türev araçlar ile azaltılan kamu sorumluluklarının gayrisafi toplamıdır. Çünkü borç, akış halindeki bir olgudan ziyade ödeme süresi genellikle yılın son günü olan bir menkul değerdir.

Ballabriga ve Martinez-Mongay (2003), AB'nin makroekonomik politikalarının değerlendirildiği çalışmalarında kamu borç stokunu GSYH'ya oranını hem kural olarak

³⁹⁴ BRZOWSKI, SIWINSKA-GORZELAK, a.g.m. s.212.

³⁹⁵ James M. POTERBA, Kim RUEBEN, "State Fiscal Institutions and the U.S. Municipal Bond Market", Edit: J. POTERBA, J. Von-HAGEN, **The University of Chicago Press, Chicago**, January 1999, ss.181-207, <<http://www.nber.org/chapters/c8028.pdf>>, (11.05.2012).

³⁹⁶ Eric PEREE, Timo VALILA, "Fiscal Rules and Public Investment", **European Investment Bank, Economic and Financial Report 2005/2**, s.1-25.

hem de değişken olarak kullanmışlardır. Çalışmanın sonuçlarına göre Maastricht anlaşması sonrasında AB’de borç konsolidasyonun iyileştiği ve maliye politikalarının daha istikrarlı hale geldiği belirlenmiştir³⁹⁷.

AB Komisyonu (2004)³⁹⁸ tarafından, Gali ve Perotti (2003)³⁹⁹,ün çalışmalarındaki model esas alınarak yapılan çalışmada da benzer sonuçlar elde edilmiştir.

4. Kamu Harcamalarının GSYH’ya Oranı (gov exp)

Cari harcamalar, kamunun devam eden faaliyetleri nedeniyle sağladığı mal ve hizmetlere yapılan nakit ödemelerdir. Maaş ve ücretler gibi personele yapılan ödemeler, faiz ve sübvansiyonlar, hibeler, sosyal yardımlar ve kiralama ve kar payı ödemeleri gibi harcamaları kapsamaktadır.

Marneffe ve diğerleri (2010) çalışmalarında mali kuralların mali tutum üzerindeki etkilerini incelemişlerdir. 16 Euro bölgesine ait 1995-2008 dönemine ilişkin veriler kullanılarak panel veri analizi yapılmıştır. Mali denge, hükümet harcamaları ve hükümet gelirleri üzerinde mali kuralların etkisini tahmin etmeye yönelik olarak yapılan çalışmada bir mali kural endeksi kullanılmıştır. Çalışmanın sonucunda mali kuralların hükümet harcamaları üzerinde negatif etkili olduğu tespit edilmiştir⁴⁰⁰.

5. Vergi gelirlerinin GSYH’ya Oranı (tax)

Vergi geliri bireylerden devlete, para cezaları ve pek çok sosyal güvenlik primi gibi kesin ve zorunlu olan ödemeler hariç, kamu yararı için yapılan zorunlu para transferlerinden oluşmaktadır. Geri ödemeler ve yanlışlıkla toplanan vergilerden elde edilen gelirler, negatif gelir olarak kabul edilir.

³⁹⁷ Fernando BALLABRIGA, Carlos MARTINEZ-MONGAY, “Has EMU Shifted Policy?”, **European Commission, Economic Papers**, Number 166, February 2002, ss.1-53.

³⁹⁸ European Commission, “European Economy”, Public Finances in EMU, 2004, s.175, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication469_en.pdf>, (05.12.2012).

³⁹⁹ Jordi GALI, Roberto PEROTTI, “Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe”, **Economic Policy** Volume 18, Issue 37, pages 533–572, October 2003, <<http://tinyurl.com/oqa9u3c>>, (06.08.2013).

⁴⁰⁰ Wim MARNEFFE, vd. “The Impact of Fiscal Rules on Public Finances: Theory and Empirical evidence for the Euro Area”, **CESifo Working Paper Series**, No3303, **Category 6: Fiscal Policy, Macroeconomics and Growth**, December, 2010, <<http://tinyurl.com/og2d9jv>>, (22.04.2013).

Tablo 14: Değişkenlerin Tanımlanması ve Kaynakları

Değişkenin adı	Değişkenin tanımlanması	Beklenti işareti	Değişkenin kaynağı
Growth	Büyüme , reel yıllık büyüme oranları		WDI
Un	İşsizlik oranı		WDI
Er	Harcama kuralı, kamu harcamalarının GSYH'ya oranı	-	WDI
Bbr	Bütçe dengesi kuralı , bütçe açıklarının GSYH'ya oranı	-	WDI
Inf	Enflasyon , tüketici fiyat endeksi yıllık değişimleri	+/-	WDI
Intrat	Mevduat faiz oranı	+/-	WDI
Govdebt	Kamu Borçlarının GSYH'ya oranı	+/-	WDI
Exp	Cari harcamalar	+/-	WDI
Tax	Vergi gelirlerinin GSYH'ya oranı	+/-	WDI

Tablo 15:Literatürde Mali Kuralların Etkilerini İnceleyen Çalışmalar

Yazarlar	Uygulanan yer	Uygulanan yıllar	Uygulanan yöntem	Sonuç
Poterba ve Rueben (1999)	ABD	1973-1998	Panel Veri analizi	Harcama kuralı uygulayan eyaletlerin, harcama kuralı uygulamayan eyaletlere göre daha düşük faiz oranlarıyla borçlanabildiklerini belirlemişlerdir
Ballabriga ve Martinez-Mongay (2003)	AB	1979-1998	Doğrusal Olmayan Genelleştirilmiş Momentler Yöntemi	Maastricht anlaşması sonrasında AB’de borç konsolidasyonun iyileştiği ve maliye politikalarının daha istikrarlı hale geldiği belirlenmiştir
Fatas ve Mihov (2003)	48 ABD Eyaleti	1963-2000	En Küçük Kareler Yöntemi ve Araç Değişken Yöntemi (IV)	Mali kuralların politika dalgalanmalarını azalttığı sonucuna varmışlardır.
Soukiazis ve Castro (2003)	AB Ülkeleri	1980-2001	Havuzlandırılmış En Küçük Kareler Yöntemi, Sabit Etkiler Modeli, Rassel Etkiler Modeli	Maastricht Kriterlerinin ve İstikrar Paktının büyümeyi ve işsizliği olumsuz yönde etkilediği sonucuna vararak, her ülkenin hangi ekonomik dönemde olduğunu ve ülkelerin özel gereksinimlerini dikkate alan, daha esnek maliye politikalarına izin verecek şekilde, İstikrar Paktının yeniden tasarlanması gerektiğini savunmuşlardır
Peree ve Valila (2005)	14 AB Ülkesi	1970-2003	Sabit Etkili En Küçük Kareler Yöntemi ve Johansen Eşbütünlüşme Analizi	AB’de uygulamaya konulan mali açık kuralının kamu yatırımları üzerinde olumsuz bir etkisine rastlanmamıştır.
Andres ve Domenech (2006)	11 AB Ülkesi	1970-1993 1994-2003	Panel Veri Analizi – Ülke Etkisi İlaveli Sabit Etkiler Modeli	Mali kuralların mali konsolidasyon ve mali istikrar üzerindeki etkisini araştırmışlardır. Kamu borcunun olağan seviyelerinde meydana gelen büyük ve uzun süreli sapmaları engellemek için tasarlanan katı mali kuralların, esnek kurallara göre ihtiyari politikaların etkisini önemli derecede zayıflatmadığı sonucuna varmışlardır
Ayuso-i-Casals ve diğerleri (2006)	25 AB Ülkesi	1990-2005	Sabit Etkili En Küçük Kareler Yöntemi ve Araç Değişken Yöntemi (IV)	Mali kuralların kullanılması halinde bütçe açıklarının azalacağı sonucuna varmışlardır. Bununla birlikte mali kuralların tasarımının da maliye politikası üzerinde etkileyici rolü olacağı kanaatine varmışlardır.
Krogstrup ve Walti (2007)	İsviçre’de 25 Alt Bölge	1955-1999	En Küçük Kareler Yöntemi ve Sabit Etkiler Modeli	Çalışmada mali kurallar ve bütçe açıkları arasındaki ilişki incelenmiştir. Çalışmanın sonucunda mali kuralların reel bütçe dengesi üzerinde önemli

				ölçüde etkili olduğu tespit edilmiştir.
Broyles ve diğerleri (2009)	17 OECD ülkesi	1998-2005	En Küçük Kareler Yöntemi	Yerel yönetimlerin harcama, gelir ve borçlanma davranışları üzerinde mali kuralların etkilerini incelemişlerdir. Borçlanma sınırlarının katı olduğu yerel yönetimlerde, borç oranlarının düşük seviyelerde seyrettiği sonucuna ulaşmışlardır.
Dahan ve diğerleri (2009)	22 OECD ülkesi	1960-2006	Panel veri analizi	Harcama ve bütçe kuralları özelinde mali kuralların bütçe açıkları ve harcama bileşimine etkilerini incelemişlerdir. Kuralların orta vadede kamu harcamaları ve bütçe açıklarının azaltılmasında başarılı olurken kamu harcamalarının bileşiminin değişmesine neden olduğunu belirlemişlerdir.
Brozowski ve Siwinska-Gorzalak (2010)	65 ülke	1995-2006	En Küçük Kareler Yöntemi, Araç Değişken Yöntemi (IV) ve En Küçük Mutlak Sapmalar Yöntemi	Bütçe açıklarına yönelik kurallar ile kamu borcunu sınırlandıran kurallar karşılaştırılmış, kamu borcunu sınırlandıran kuralların istikrar sağlayıcılığının daha fazla olduğunu belirlemişlerdir.
Holm-Hadulla ve diğerleri (2010)	AB Ülkeleri	2002-2008	Panel veri analizi	Harcama kurallarının bütçe disiplini üzerine etkisini incelemişlerdir. Harcama kurallarının konjonktürel eğilimleri azalttığı sonucuna ulaşmışlardır.
Marneffe ve diğerleri (2010)	16 Euro bölgesi	1995-2008	Panel veri analizi	Mali denge, hükümet harcamaları ve hükümet gelirleri üzerinde mali kuralların etkisini tahmin etmeye yönelik olarak yapılan çalışmada bir mali kural endeksi kullanılmıştır. Çalışmanın sonucunda mali kuralların hükümet harcamaları üzerinde negatif etkili olduğu tespit edilmiştir
Castro (2011)	15 AB ülkesi ve 8 OECD ülkesi	1970-2005	Dinamik Sabit Etkiler Modeli ve Genelleştirilmiş Momentler Yöntemi	AB söz konusu kuralların kabulünden sonra büyüme rakamlarında olumsuz bir gelişme olmamış, aksine bazı ülkelerde kurallar getirildikten sonra büyüme rakamlarında iyileşmeler görülmüştür
Afonso ve Jalles (2012)	25 AB Ülkesi	1990-2008	Panel veri analizi	Mali kuralların büyüme üzerinde etkili olup olmadığını araştırmışlardır. Mali kuralların büyümeyi desteklediğini, birliğe yeni katılan ülkelerde ise kuralların daha varlığının daha iyi sonuçlar verdiğini belirlemişlerdir
Tapsoba (2012)	74 GOÜ	1990-2007	İki Aşamalı En Küçük Kareler	Mali kuralların, mali disiplin üzerindeki etkisinin GOÜ'lerde

			Yöntemi	olumlu sonuçlar verdiği sonucuna ulaşmışlardır.
--	--	--	---------	---

Tablo 16: Tanımlayıcı İstatistikler

Değişkenler	Gözlem	Ortalama	Standart sapma	Minimum	Maksimum
Un	616	6.61	3.64	0.6	23.9
Er	672	0.31	0.46	0	1
Growth	655	2.78	2.93	-14.07	14.78
Inf	655	4.20	14.07	-6.00	259.99
Intrat	514	6.99	31.78	0.01	682.53
GovDebt	344	53.87	30.23	3.61	189.82
Exp	371	32.65	9.47	10.98	50.75
Tax	372	19.97	6.61	7.84	35.78
Bbr	672	0.43	0.49	0	1

Tablo 16'daki tanımlayıcı istatistiklere bakıldığında işsizliğin örneklem ülkelerinde ortalama olarak 6.6 olduğu görülmektedir. İşsizlik oranı minimum %0.6 iken yaklaşık olarak maksimum %24 seviyelerine çıkmaktadır.

Tanımlayıcı istatistiklere bakıldığında büyümenin örneklem ülkelerinde ortalama olarak 2.78 oranında gerçekleştiği görülmekte iken, minimum -14.07 ve maksimum 15 civarında gerçekleştiği görülmektedir. Büyüme rakamlarında görülen bu farklılıkların 2008 krizi gibi nedenlerden kaynaklandığı ifade edilebilmektedir.

İlgili dönemde örneklem ülkelerde enflasyon oranları ortalama 4.20 olarak gerçekleşmiştir. Minimum %-6.00, maksimum %259.99'a ulaşan değerler arasındaki farklılıkların özellikle Sovyet Rusya'sı sonrasında bağımsızlıklarını kazanan ülkelerin geçiş sürecinde yaşadığı zorluklardan kaynaklanmaktadır.

Kamu borçlarının GSYH'ya örneklem ülkelerde ilgili dönemdeki ortalaması 53.87 olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu değişkenin aldığı minimum değer 3.61 olarak gerçekleşmişken, maksimum değer ise %190 civarında gerçekleşmiştir.

Örneklem ülkelerinde faiz oranlarının ilgili dönemdeki ortalaması 6.99 olarak gerçekleşmiştir. Faiz oranları %0.01 ile yaklaşık %683 aralığında değişim göstermiştir.

Kamu harcamalarının GSYH'ya oranının ortalaması örneklem ülkelerde ilgili dönemde 32.65 olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu değişkenin aldığı minimum değer %10.98 iken maksimum %51 civarında gerçekleşmiştir.

Örnekleme ülkelerde vergi gelirlerinin GSYH'ya oranı ortalama olarak 19.97 olarak gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri minimum %7.84 iken maksimum %35.78 olarak gerçekleşmiştir.

Harcama kuralı uygulayan ülkelere ilişkin 672 gözlemin ortalamasının 0.31 olduğu görülmektedir. Bütçe dengesine ilişkin kural uygulayan ülkelerin ortalaması ise 0.43'tür. Minimum ve maksimum değerler 0 ile 1 arasındadır. 0 değeri harcama kuralının uygulanmadığı, 1 değeri ise harcama kuralının uygulandığını ifade etmektedir.

Tablo 17: Korelasyon Matrisi

	Un	Er	Growth	Inf	Intrat	GovDebt	Exp	Tax	Bbr
Un	1.0000								
Er	-0.1575	1.0000							
Growth	-0.0195	0.0299	1.0000						
Inf	0.0549	-0.2375	0.1852	1.0000					
Intrat	0.0674	-0.2427	0.0128	0.7416	1.0000				
GovDebt	-0.0125	0.4431	-0.0660	-0.3472	-0.2728	1.0000			
Exp	0.3601	0.0836	-0.2434	0.0892	0.2210	0.0211	1.0000		
Tax	-0.0354	0.0329	-0.0345	0.1683	0.2706	-0.0035	0.6305	1.0000	
Bbr	-0.2263	0.0948	0.1652	-0.1111	-0.2179	-0.1309	-0.4881	0.0448	1.0000

Tablo 17'da değişkenlerle ilgili korelasyon matrisi verilmiştir. Tabloya bakıldığında harcama kuralı ve işsizlik arasında negatif ve yaklaşık %15'lik bir korelasyon olduğu görülmektedir. Yine büyüme ve işsizlik arasında negatif ve yaklaşık %1 seviyesinde bir korelasyon vardır.

Enflasyon ve işsizlik arasında pozitif ve yaklaşık %5'lik bir korelasyonun varlığı görülmektedir. Reel faiz oranı ve işsizlik arasında yine pozitif ve yaklaşık %6'lık bir korelasyon vardır.

İşsizlik ile kamu borçları arasında negatif ve yaklaşık %1'lik bir korelasyon vardır. Harcamalarla işsizlik arasında ise yaklaşık %36'lık pozitif yönlü bir ilişki görülmektedir.

İşsizlik ve vergi gelirleri arasında ise negatif yönlü ve yaklaşık %3'lük bir korelasyon mevcuttur. Bütçe dengesi kuralı ve işsizlik arasında ise negatif ve yaklaşık %22'lik bir ilişki vardır.

Tablo 18:Harcama ve Bütçe Dengesi Kurallarının İşsizlik ve Ekonomik Büyüme Oranlarına Etkileri (Panel Veri Analiz Sonuçları)

	Fem model	Rem model	Fem model	Rem model
	1. Model Bağımlı Değişken İşsizlik		2. Model Bağımlı Değişken Büyüme	
Er	-0.641** (0.324)	-0.692** (0.319)		
Growth	0.075** (0.036)	0.079** (0.035)		
Bbr			-0.913* (0.536)	-0.612 (0.435)
Inf	-0.083** (0.034)	-0.082** (0.034)	0.054 (0.042)	0.083** (0.042)
Intrat	0.038 (0.054)	0.047 (0.053)		
Un			0.159* (0.086)	0.144** (0.069)
Govdebt	0.022** (0.010)	0.020** (0.009)	-0.824*** (0.132)	-0.368*** (0.072)
Exp	0.323*** (0.041)	0.306*** (0.036)	-0.187*** (0.067)	-0.136*** (0.042)
Tax	-0.112 (0.777)	-0.179*** (0.064)	0.369*** (0.098)	0.300*** (0.050)
Sabit	-2.274 (1.871)	-0.581 (1.742)	17.057*** (3.203)	7.530*** (1.190)
Gözlem	236	236	367	367
R ²	0.42	0.42	0.29	0.27
Number of ID	21	21	24	24
Hausman Test		5.98	53.45	
Hausman Olasılık		0.5424	0.0000	
F Testi	21.45		22.53	
F Olasılık	0.0000		0.0000	
Wald Testi		150.72		84.69
Wald Olasılık		0.0000		0.0000

* %10 Düzeyinde Anlamlı, ** %5 Düzeyinde Anlamlı, ***%1 Düzeyinde Anlamlı. Parantez içindeki değerler standart hataları göstermektedir.

V. ANALİZ SONUÇLARI

Çalışmada iki ayrı model oluşturulmuştur. Birinci modelde bağımlı değişken olarak işsizlik değişkeni alınırken, ikinci modelde ise bağımlı değişken olarak büyüme değişkeni kullanılmıştır. Modellerde iki ayrı regresyon kullanılmıştır. Sabit etkiler modeli (Fem-Fixed Model) ve tesadüf etkiler modelinden (Rem-Random Model) hangisinin seçileceği ise Hausman testi ile belirlenmektedir. Hausman test istatistiği $p \leq 0.05$ olduğunda sabit etkiler modeli tercih edilip incelenecek, aksi durumda tesadüf etkiler modeli dikkate alınacaktır.

Tablo 18’de regresyon sonuçlarına bakıldığında birinci modelde harcama kuralı ve işsizlik arasında istatistiki olarak negatif ve %5 anlam düzeyinde bir ilişki tespit

edilmiştir. Bu sonuç Soukiazis ve Castro (2003) çalışmalarının sonuçlarını desteklememektedir.

Yine aynı modelde büyüme ve işsizlik arasında pozitif ve %5 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki bulunmuştur.

Enflasyon ve işsizlik arasında negatif ve %5 seviyesinde istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki tespit edilmiştir. Faiz oranlarıyla işsizlik arasında istatistiksel olarak güçlü bir ilişki tespit edilememiştir.

Kamu borcu ve işsizlik arasında istatistiksel olarak %5 anlam seviyesinde ve pozitif yönlü bir ilişki tespit edilmiştir. Harcamalar ve işsizlik arasında ise yine pozitif ve istatistiksel olarak %1 anlam seviyesinde güçlü bir ilişki tespit edilmiştir. Birinci modelin son değişken olan vergi gelirleri ile işsizlik arasında istatistiksel olarak negatif ve %1 seviyesinde güçlü bir ilişki tespit edilmiştir.

Birinci modelde modelin açıklayıcılık gücünü gösteren R^2 değeri %42 seviyelerindedir.

İkinci modelde ise bağımlı değişken olarak büyüme değişkeni kullanılmıştır. Mali kural göstergesi olarak bağımlı değişken bütçe dengesi kuralı modele dahil edilmiştir. Regresyon denklemi çalıştırıldığında bütçe dengesi kuralı ile büyüme arasında negatif ve istatistiksel olarak %10 anlam seviyesinde bir ilişki çıkmıştır. Bu sonuç Castro (2011)'in sonucunu desteklemese de çalışmanın yapıldığı bölge ve zaman aralığı dikkate alındığında kısa dönemde bu tür etkilerin ortaya çıkması muhtemeldir.

Enflasyon ve büyüme arasında istatistiksel olarak güçlü bir ilişki tespit edilememiştir. Büyüme ve işsizlik arasında ise pozitif yönlü ve %10 anlam seviyesinde bir ilişki görülmektedir.

Kamu borcu ve kamu harcamaları ile büyüme arasında ise negatif ve istatistiksel olarak %1 anlam seviyesinde güçlü bir ilişki görülmektedir. ,

Vergiler ile büyüme arasında ise pozitif ve istatistiksel olarak %1 seviyesinde güçlü bir ilişki bulunmuştur. Modelin R^2 değeri %29 seviyelerindedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Mali kural uygulamaları, kamu kesimi finansman açıkları ve kamu borç stoklarındaki artışlar nedeniyle sorgulanmaya başlanan iradi maliye politikalarının yerine geçebilecek bir alternatif olarak özellikle 1990'larda popülerleşen bir maliye politikası yöntemi olarak kendini göstermiştir.

Kamu kesiminin bütçe dengesi, harcamaları, borç stoku ve gelirlerine ilişkin sayısal sınırlar ve hedefler olarak ifade edilmektedir. Bununla birlikte söz konusu uygulamalar, bütçeleme gibi mali uygulama süreçlerine, maliye politikalarının oluşturulmasına, mali kararların alınmasına yönelik prosedürel ilke ve esaslar olarak ta tasarlanabilmektedir. Hükümetlerin, politik rasyonalite gereği iktisadi rasyonaliteyi hiçe sayan davranışlarının önüne geçilmek amaçlanmaktadır. Bu anlamda mali kurallar ile getirilen hedefler, mali performans göstergeleri olarak ta kabul edilmektedir.

Mali kurallar, 1970'lerden sonra gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkenin mali yapılarında görülen bozulmaları, anayasal ve yasal yollarla gidermek amacıyla kullanımı yaygınlaşan uygulamalardır. Kurallarla belirlenen hedefler ve kurumsal içerikler uygulayıcı ülkelerin ekonomik ve siyasi sistemlerine göre farklılık göstermekle birlikte, temel olarak maliye politikası temel araçları üzerine bazı sınırlar getirilmesi ve bu sınırların performans göstergesi olması ortak noktasında birleşmektedirler.

Mali kuralların günümüze kadar olan gelişimine bakıldığında bazı federal sistemlerdeki altın kural uygulamasının, mali kurallar için temel referans olduğu görülmektedir. Altın kural uygulamaları referans olarak alındığında mali kural uygulamalarının resmi anlamda kullanılmaya başlanması yüzyıl öncesine dayanmaktadır.

1990 yılında 5 ülkenin kullandığı mali kurallara karşı son 25 yılda artan ilginin sonucunda 76 ülkede söz konusu uygulamalar kullanılır hale gelmiştir. Yakın geçmişte kamu sektöründeki hızlı büyümeyle ilişkili olarak artan kamu harcamaları ve gelişmekte olan ülkelerin mali disiplinden yana gösterdikleri zafiyetler gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu borçlarının da artmasına neden olmuştur. Politik ve idari süreçlerde alınan kararların kamu tercihlerini yeterli düzeyde ifade edemediği gerekçesiyle, ekonomide daha liberal yaklaşımlar benimsenerek bütçe açıklarının ve harcamalarının azaltılması gerektiği yönünde görüşler ağırlık kazanmıştır.

Bu amaçla 1980'lerin ortalarında ABD'de federal düzeyde denk bütçeyi hedefleyen GRH kanunları yürürlüğe sokulmuş ve sonraki yıllarda da bütçe dengesine yönelik düzenlemeler uygulanmaya devam etmiştir. Aynı yıllarda Japonya, Kanada, Hollanda ve bazı Latin Amerika ülkeleri de mali kural uygulamalarını kullanmaya başlamışlardır. Avrupa'da ise 1992 yılında yapılan Maastricht Anlaşması ile belirlenen kriterler ile birlik genelinde ve üyelik sürecinde olan ülkelerin de tabii olduğu ulusüstü mali kurallar uygulama alanı bulmuştur.

Hükümetlerin ve parlamentoların mali disiplini sürdürme çabaları, mali kuralların benimsenmesindeki önemli nedenlerden biridir. Politikacılar cephesinden, sorumsuz mali davranışların neden olduğu bozucu etkileri ortadan kaldırmak, siyasi rasyonelitenin değişen yönlerinden biri haline gelmiştir.

Para, maliye ve gelirler politikalarının, piyasa ekonomisine olumsuz bir etkide bulunmadan öngörülebilir bir makroekonomik performans sergileyerek makroekonomik istikrarın sağlanması, mali kurallara başvurulmasındaki bir başka nedendir. Mali kuralların kamu mali dengelerindeki sapmaları, hükümet politikalarının neden olduğu ekonomik dalgalanmaları ve bütçe açıklarını, konjonktür yanlısı politikaları önleyerek veya azaltarak makroekonomik istikrarın sağlanmasına katkı sağlaması beklenmektedir.

Uzun dönemli mali sürdürülebilirlik, mali kurallara karşı son zamanlarda artan ilginin bir başka nedenidir. Bu anlamda daha önce de değindiğimiz gibibazı ülkelerde iradi politikalar uygulanarak elde edilen kazanımların, mali kurallar aracılığıyla güçlendirilmesi ve kamu borcu/GSYH oranlarını içeren kuralların nesiller arası borç yükünü ve mali faydaları adil dağılımını sağlaması beklenmektedir.

Mali kurallara başvurma bir diğer nedeni, maliye politikalarının etkinliğini artırmaktır. Harcama ve borçlanma kısıtlarıyla politika yapımcıların bütçe açıklarına neden olan davranışları sınırlandırmakta, mali kural uygulamalarının sağladığı güven ile maliye politikalarının öngörülebilirliği artırılmaktadır. Mali disiplinden taviz verilmeksizin ve şeffaf maliye politikaları kullanılması suretiyle piyasalara ve yatırımcılara, güvenli ve öngörülebilir bir ekonomik ortam sağlanmaktadır. Seçim ekonomisi vb. ile kamu ekonomisinde ortaya çıkan etkinlik kayıpları azaltılarak hükümet politikalarının güvenilirliğinin artırılması yine mali kuralların beklenen faydalarından biridir.

Özellikle federasyon, konfederasyon veya ortak para birliği gibi çeşitli oluşumlarda devlet müdahalesi sonucu oluşabilecek negatif dışsallıkları azaltmak veya önlemek, diğer finansal politikaların uygulanmasını desteklemek de mali kural uygulamalarından beklenen faydalar arasındadır.

Mali kuralların işlerlik kazanabilmesi için belirli bir yasal zemine gereksinimi vardır. Anayasa, yasa, regülasyon, politika tedbirleri ya da uluslararası anlaşmalar gibi çeşitli yasal dayanaklar, gelenekler, yasal teamüller veya kural koyucu nitelikte çok taraflı anlaşmalar ile belirlenebilmektedir. Borçlanma ve bütçe dengesine yönelik kurallar yasal düzenlemelerle ve genellikle uluslararası anlaşmalara konu olmaktadır, örneğin kullanımı diğer kurallara göre daha az olan gelirlere ilişkin kurallar için siyasi taahhüt ve koalisyon anlaşması gibi yöntemler önplana çıkmaktadır.

Ulusal düzeyde en çok uygulama bulan ve ilgi çeken bütçe dengesine yönelik kurallardır. Söz konusu kurallar ile bütçenin dengesi gözetilebileceği gibi bütçe açığının, farklı hasıla büyüklüklerinin belirli bir oranı olarak sınırlanması şeklinde de düzenlenebilmektedir.

Ulusal düzeyde en çok tercih edilen borçlanma kuralı ise devlet borcuna yasaklama veya sınırlama getirilmesi esasına dayanmaktadır. Genellikle borçlanmanın kaynağına ve borç alacak olan yönetime göre kurgulanabilen kurallar, kamu borç stokunun nominal veya reel hasılaya oranlanması suretiyle de tasarlanabilmektedir.

Bütün harcama kalemlerine veya belirli harcamalar üzerine sınırlamalar getirilmesi suretiyle uygulanan harcama kuralları ise borç ve bütçe kuralları ile kombine edildiklerinde mali disiplini ve mali konsolidasyonu desteklemektedir.

Gelirlere bir taban ya da tavan belirlenerek gelirlerin toplanmasını veya aşırı vergi yükünü engellemeyi hedefleyen gelir kuralları, uygulamada en az yer bulan mali kural türüdür. Bununla birlikte beklenenden fazla vergi geliri olması durumunda bu kaynağın nasıl değerlendirileceğine ilişkin planlamanın yapılması, farklı yönetim kademelerinin vergileme yetkisini ne şekilde kullanabileceğine ilişkin düzenlemeler de gelir kurallarının kapsamı dahilindedir.

Bir mali kuraldan beklenen faydaların elde edilmesi için kendisinde buldurması gereken bir takım özellikler de vardır. Öncelikle uygulanacak olan mali kural iyi tanımlanmış olmalıdır. Uygulamanın şeffaflığı ve basitliği halk desteğini de sağlayacağından, uygulayıcılar üzerinde otomatikman kurallara uyumu teşvik edecektir.

Bununla birlikte beklenmeyen ekonomik koiullara uyum sağlayacak esnekliğe sahip olarak, uygulamanın her aşamasında etkin denetime olanak veren mekanizmaları belirlenmiş olmalıdır. Gerektiğinde yapısal (düzeltme ve yaptırımlara açık) reformlarla desteklenebilir olması da ideal mali kurallarda bulunması gereken bir başka özelliktir.

İdeal mali kuralların tasarımında ise kurumsal kapsam, yasal arkaplan ve uygulama yöntemleri uygun şartlarda belirlenmiş olmalıdır. Kamunun hangi düzeyinde kural uygulamalarına yer verileceği belirlendikten sonra yapılması gereken, kuralların uygulanması sırasında gözetim ve denetimin, hatta kurallardan sapmaların olması durumunda devreye girecek olan yaptırım mekanizmalarının netleştirilmesidir. Bununla birlikte, olağanüstü ekonomik şoklar gibi durumlar karşısında hükümetlerin yaptırım mekanizmalarına maruz kalmadan konjonktür karşıtı müdahaleler yapabilme imkanı sağlayan kaçış hükümleri de ideal mali kuralların tasarımında dikkate alınması gereken bir unsurdur. Söz konusu kaçış hükümlerine başvurulma şartlarının sınırlı sayıda faktörün varlığına bağlanması ve gerekli müdahaleler yapıldıktan sonra mali kural uygulamasına dönüşün de ilgili hükümlerde belirlenmiş olması gerekmektedir.

Mali kural uygulamalarının güvenilirliğini ve kurallara uyum düzeyini artırmak ve uygulamacılara yaptıkları analizlerle destek verme noktasında bağımsız mali kurumlar son derece önemli bir yer teşkil etmektedir. Söz konusu kurumların zorlayıcı niteliği ve partizan kimliği olmaması, kurumların analiz ve önerilerinin objektifliği bakımından sağlanması gereken önemli bir şarttır. Bununla birlikte mali kurumların buldukları ülkelerin siyasi ve ekonomik şartları göz önünde bulundurularak, politikanın ve bürokrasinin diğer kurumlarıyla da uyumlulaştırılması, kendilerinden beklenen fonksiyonların yerine getirilebilmesi için bir gerekliliktir. Mali kuralların uygulanmasına ve diğer makroekonomik parametrelere ilişkin raporlarının ve projeksiyonların dikkate alınması, bağımsız mali kurumların mali performans üzerine olumlu etkilerinin yansımaları olarak kendini gösterecektir.

Bütçenin hesap verebilirlik, şeffaflık ve istikrarı ile ilişkili olan süreçleri belirleyen mali sorumluluk yasaları da mali kuralların yasal arkaplanını güçlendirmek adına yürürlüğe giren dar kapsamlı kanunlardır. Orta vadeli mali performans hedeflerine ulaşılması yolunda stratejilerini belirlenmesi, uygulamaların gidişatını değerlendirmek üzere yılda en az iki kere raporlamalar, yıllık mali bilançoların denetimi ve mali bilgilerin doğrulupunu garanti altına almak mali sorumluluk yasalarının barındırması

gereken özellikler olarak kabul edilmektedir. Bu özellikleri nedeniyle bazı ülkelerin uyguladıkları mali kurallar, o ülkelerdeki mali sorumluluk yasalarında tanımlanmaktadır. Söz konusu yasaların etkinliği de yine ülkelerin kurumsal yapılarına, denetim ve göztim mekanizmalarına ve politik taahhütlere bağlı kalma istekliliğine bağlıdır.

Mali kurallara uyumu artırmak üzere kurallardan sapmaların olması durumunda caydırıcı yaptırım mekanizmalarının mali kuralların temelini aldığı yasal düzenlemelerde yer alması da ideal mali kurallarda bulunması gereken bir diğer özelliktir. Ulusal düzeyde genellikle itibar kaybı ya da parasal cezalar olarak uygulama alanı bulan söz konusu yaptırımlar son yıllarda daha çok kullanılmaya başlanmıştır.

Üzerinde barındırması gereken özellikleriyle ve kullanım amaçlarına rağmen mali kurallara yönelik eleştiriler de elbette literatürde yer almaktadır. Maliye politikasının konjonktürel dalgalanmalara karşı güçlü bir müdahale aracı olmasına karşın kuralların bağlayıcılığı, mali kuralların eleştirilmesindeki en önemli nedendir. Uluslararası ya da ulusüstü düzeyde denetime tabi olmaksızın uygulamaya konulan mali kuralların politika yapıcılarını fazla bağlayıcılığı olmadığı görüşü ise kurallar olmaksızın da mali disiplini sağlayıcı rasyonel politikaların uygulanabilirliği tezi ile desteklenmektedir. Bununla birlikte seçimle göreve gelen politikacıların, siyasetten bağımsız hale getirilmek istenen maliye politikalarını belirleyememesi de anti-demokratik bir uygulama olarak düşünülmektedir. Buna karşılık mali kuralların sağlayacağı iki olumlu etkinin, ifade edilen eleştirilerin hepsine karşı ağır basacağı yönünde görüşler de mevcuttur. Maliye politikalarının sınırlandırılması ile hükümetlerin aşırı bütçe açıkları vermeleri ve sürdürülemeyen borç rakamlarına ulaşmaları engellenebileceği ve mali kurallar ile maliye politikasının makroekonomik oynaklık kaynağı olma olasılığının azaltılacağı düşünülmektedir. Mali kuralların politik miyopluk gibi sosyal refahı olumsuz etkileyen davranışların önünü tıkayarak özellikle seçim dönemlerin yaşanan kaynak israfının önüne geçmesi beklenmektedir. Ayrıca öngörülebilir politikaların varlığı diğer piyasa aktörlerinin ekonomik ortama olan güvenini artıracaktır. Daha önce de değindiğimiz gibi iyi tasarlanmış mali kuralların ifade edilen faydaları sağlayıp, eleştiri konusu olan olumsuzlukları gidermesi beklenebilir.

Ülkelerin kendi şartları dahilinde yerel veya merkezi yönetimler düzeyinde çeşitli zaman dilimlerinde belirli kuralların uygulandığı görülmüştür. Siyasi iradenin kuralları uygulama konusundaki samimiyetin şiddeti, kuralları destekleyici kurumsal ve yasal arkaplanların varlığı ve güçlendirilmesi yönündeki çabalar, maliye politikasının kurallara bağlanmasıyla amaçlanan makroekonomik performans başarılarını doğrudan etkilemektedir.

Güçlü mali sistemlere sahip ülkelerin, mali krizlerden olabilecek en hafif zararlar kurtulmaları beklenir. Daha etkili ve etkin kaynak kullanımı amacıyla yapılacak kapsamlı ve güvenilir düzenlemeler ile bütçe politikalarının güvenilirliğinin artırılması sağlanacaktır. Ulusal ve uluslararası düzeyde mali kurallar gibi anlaşmalar, mali planlama, bütçe süreci ve orta vadeli bütçe planları için gerekli görülen bağımsız mali kuruluşlar, son zamanlarda artan bir ilgiyle incelenmektedir.

Türkiye’de mali kurallar resmi olarak uygulanmamış olmakla birlikte, örtülü mali kurallar olarak ifade edilen mali kural benzeri sınırlamalar ekonomi politikamızda yer almıştır. IMF ile yapılan anlaşmalarda gündeme gelen faiz dışı fazla hedefi buna en iyi örnektir. Mali kural uygulamalarının anayasal iktisat görüşü çerçevesinde şekillendiği göz önüne alındığında mali kural benzeri uygulamaların ülkemiz açısından geçmişini, Osmanlı’nın son dönemlerinde başladığı modernleşme hareketleri bağlamında gerçekleşen anayasal hareketlere, dolayısıyla bu oluşumlar bünyesinde yer alan mali düzenlemelere kadar götürmek mümkündür. Bununla birlikte Cumhuriyet tarihinde, maliye politikalarının sınırlanması çalışmaları daha fazla görülmüştür. Türkiye’nin kanunlaşmış bir mali kuralı bulunmamasına rağmen, politik taahhütlerimiz gereği güdülen politikaların sonucunda elde edilen ekonomik performans, yukarıda daha önce ifade ettiğimiz, kurallar olmaksızın da rasyonel ekonomi politikaları yürütülebileceği görüşünü destekler niteliktedir. Bununla birlikte Türkçe yazında örtülü mali kurallar olarak ifade edilen düzenlemelerle elde edilen başarılar, iyi tasarlanmış mali kuralların da Türkiye’de başarılı sonuçlara neden olabileceği ifade edilebilir.

Türkiye’de 2011 yılında mali kural kanun tasarısının yürürlüğe girmesi gündeme gelmesine rağmen tasarı yasalaşmamıştır. Bunun nedeni ise mevcut siyasi iradenin ürettiği ekonomi politikalarına duyduğu güven ile kendi elini bağlamama isteğinde aranmalıdır.

Türkiye’de gündeme gelen mali kural kanun tasarısına ilişkin yapılan değerlendirmelerde genel olarak gözetim, denetim ve yaptırım mekanizmalarının eksikliğine dikkat çekilmiştir. Siyasi irade ile gerekli esnekliğe sahip mali kuralların, kamu maliyesi alanında kazanılmış disiplini kalıcı hale getireceği ve başarılı makroekonomik performansı beraberinde getireceği ifade edilmiştir.

Çalışmamızın son bölümünde, mali kural uygulamalarının makroekonomik değişkenler üzerine etkileri, panel veri analizi yöntemiyle 24 gelişmiş ülke özelinde 2 model kurularak test edilmiştir. Bağımlı değişken olarak birinci modelimizde işsizlik değişkeni, ikinci modelimizde ise büyüme değişkeni kullanılmıştır. Sözkonusu değişkenler üzerine etkisini araştırdığımız mali kurallar ise işsizlik değişkeni için son dönemde uygulamada artan bir ilgiye sahip olan harcama kuralı, büyüme değişkeni için ise en fazla kullanım alanı bulan bütçe kuralı olarak seçilmiştir. Enflasyon, faiz oranı, kamu borcunun GSYH’ya oranı, kamu harcamalarının GSYH’ya oranı ve vergi oranı değişkenleri de ilgili literatüre bağlı kalınarak kontrol değişkenleri olarak modele dahil edilmiştir.

Analiz sonuçlarına bakıldığında birinci modelde harcama kuralı ve işsizlik arasında istatistiki olarak negatif ve %5 anlam düzeyinde bir ilişki tespit edilmiştir. Bu sonuç Soukiazis ve Castro (2003) çalışmalarının aksi yönünde gerçekleşmiştir ki sözkonusu çalışmada 2001 öncesi Maastricht kriterlerinin dikkate alınmış olmasından kaynaklanması muhtemeldir. İkinci modelde ise bağımlı değişken olarak büyüme değişkeni kullanılmıştır. Mali kural göstergesi bağımlı değişken olarak bütçe dengesi kuralı modele dahil edilmiştir. Regresyon denklemi çalıştırıldığında bütçe dengesi kuralı ile büyüme arasında negatif ve istatistiksel olarak %10 anlam seviyesinde bir ilişki çıkmıştır. Bu sonuç Castro (2011)’in sonucunu desteklemese de çalışmanın yapıldığı bölge ve zaman aralığı dikkate alındığında kısa dönemde bu tür etkilerin ortaya çıkması muhtemeldir.

Mali kuralların etkinliğini inceleyen çalışmalara bakıldığında, bütün zamanları ve bölgeleri kapsamamakla birlikte, genel itibariyle mali kural uygulamalarının olumlu sonuçlara neden olduğu görülmektedir. Herhangi bir ülkede uygulamaya konulacak olan ulusal bir mali kuralın, söz konusu ülkenin ekonomik ve siyasi şartlarına uygun olarak, ideal mali kuralların taşınması gerektiği özelliklere göre tasarlanması başarı şansını artıracaktır.

Mali disiplinsizlik ve istikrarsızlık gibi problemleri ortadan kaldırmak için kullanılabilen mali kural uygulamaları başlı başına bir çözüm değildir. Çözümün bir parçası olabilmesi için diğer kurumsal ve finansal unsurlarla uyumlu halde kullanılması gerekmektedir. Kuralların uygulanması sırasında denetim ve gözetim fonksiyonu önceden belirlenmiş kriterler dahilinde aslına uygun olarak yerine getirilmelidir. Kurallardan sapmalar olması durumunda gündeme gelecek olan yaptırımların da net olarak belirlenmesi gerekmektedir. Olağanüstü ekonomik şoklarla karşılaşıldığında mali kuralların bünyesinde tanımlanmış olan kaçış hükümlerinin uygulanmasına ve daha sonra kurala dönüşe ilişkin yol haritasının açık ve net bir şekilde ortaya konulması gerekmektedir.

Son dönemde mali kurallar yönelik artan ilginin, kural uygulamalarının kullanım yaygınlığına bakıldığında yakın zamanda gündemden düşmesi beklenmemektedir. Günümüzde iradi politikalara karşı kural uygulamalarının bulunması gerekliliğine ilişkin görüşlerin ağırlık kazanmasıyla, mali kuralların varlığından ziyade, nasıl uygulanması gerektiğine ilişkin tartışmaların kalıcı hale geldiği görülmektedir. Literatürdeki çalışmalar mali kuralların mali disiplin üzerine olumlu etkilerinin olduğunu ortaya koymaktadır. İyi tasarlanmış mali kurallar ile hedeflenen makroekonomik performanslara ulaşılması kuvvetle muhtemeldir.

EKLER

EK – 1: Seçilmiş Ülkelerde Mali Sorumluluk Yasalarının Temel Özellikleri

Ülke ve Tarih	Orijinal Kanun	Prosedürel Kurallar	MSY'nda ki Sayısal Hedefler (1)	Kapsama Alanı (2)	Kaçış Hükümleri (3)	Yaptırımlar
Arjantin: Federal Rejimin Mali Sorumluluğu (2004) (4)	1999, 2001	Var	ER; DR	CG	Yok	Var
Avustralya: Bütçe Dürüstlüğü Sözleşmesi (1998)		Var	(6)	CG	Yok	Yok
Brezilya: Mali Sorumluluk Yasası(2000)		Var	ER; DR	PS	Var	Var
Şili: MSY (2006)		Var	BBR	CG	Yok	Yok
Kolombiya: Mali Şeffaflık ve Sorumluluk Kanunu (2003)	1997, 2000	Var	BBR	NFPS	Var	Yok
Ekvador: Mali Sorumluluk Yasası (2010)	2002, 2005	Var	ER	PS	Yok	Yok
Hindistan: Mali Sorumluluk ve Bütçe Yönetimi Kanunu (2003)		Var	BBR	CG	Yok	Yok
Jamaika: Mali Sorumluluk Yasası (2010)	2010	Var	BBR; DR	CG (5)	Var	Yok
Meksika (2006)		Var	BBR	CG	Var	Var
Nijerya (2007)			BBR	CG	Yok	Yok
Yeni Zelanda: Kamu Mali Yönetim Senedi (2005)	1994	Var	(6)	GG	Yok	Yok
Pakistan: Mali Sorumluluk ve Borç Sınırlaması Kanunu (2005)		Var	BBR; DR	CG	Var	Yok
Panama: Yeni Mali Sorumluluk Kanunu (2009)	Kanun No. 2 Ekonomik Faaliyet Teşviki ve Mali Sorumluluk (2002)	Var	BBR; DR	NFPS	Var	Yok
Peru: Mali Sorumluluk ve Şeffaflık Kanunu(2003)	1999	Var	BBR; ER	NFPS	Var	Var
Romanya (2010)		Var	ER	GG	Var	Var
Sırbistan (2010) 2009 Bütçe Sistemi Kanunu'na MSY hükümleri eklenmiştir		Var	BBR; DR	GG	Yok	Yok
İspanya: Bütçe İstikrar Kanunu (2007)	2001	Var	BBR	NFPS	Var	Var
Siri Lanka: Mali Yönetim Sorumluluk Kanunu (2003)		Var	BBR; DR	CG	Yok	Yok
İngiltere: Bütçe Sorumluluğu ve Ulusal Denetim Kanunu (2011)	Mali İstikrar Kodu (1998)	Var	BBR; DR	PS	Yok	Yok

Kaynak: Andrea SCHAECHTER, Tidiane KINDA, Nina BUDINA, Anke WEBER, "Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the "Next-Generation Rules. A New Dataset", IMF WP/12/187, July, 2012, s.17, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>>, (30.11.2012).

BBR= bütçe dengesi kuralları; DR= Borç Kuralı; ER= harcama kuralı

GG= genel yönetim; CG=merkezi yönetim; PS= kamu sektörü; NFPS= Nonfinancial public sector; IMF sınıflandırmasına göre merkezi yönetim, yerel yönetimler ve kar amacı gütmeyen devlet kuruluşlarını kapsamaktadır.

Sadece iyi tanımlanmış kaçış hükümlerini içermektedir. Örneğin Hindistan MSY'ndaki kaçış hükmü çok geneldir.

MSY 2009'dan beri fiili olarak askıya alınmıştır.

Kamu kurumlarını da kapsamaktadır.

Numaralı ülkeler MSY'nda geçerse dahi fiilen kuralları uygulamaktadırlar.

KAYNAKÇA

- ABADAN, Yavuz, “Osmanlı İmparatorluğunda Anayasa Sistemine Geçiş Hareketleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:14, S:1-4,1957, <<http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1957-14-01-04/AUHF-1957-14-01-04-Abadan.pdf>>, (25.04.2010).
- ADAÇAY, F. Rana; İSLATİNCE, Hasan, **İktisadi Düşünceler Tarihi**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2009.
- AFONSO, Antonio; JALLES, Joao T., “Do Fiscal Rules Matter For Growth?”, **School of Economics and Management, WP 07/2012**.
- AKÇAY, Belgin, “Avrupa Birliği’nde Ekonomik Kriterler”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.56, S:3, 2007.
- AKDOĞAN, Abdurrahman, **Kamu Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 12. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007.
- AKSOY, Şerafettin, **Kamu Maliyesi**, 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1994.
- AKTAN C. Can, Politik İktisat, Anadolu Matbaası, İzmir, 2000.
- AKTAN, C. Can; DİLEYİCİ, Dilek; ÖZEN, Ahmet, “Kamu Ekonomisinde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradi ve Takdiri Politikalara Karşı Kurallar”, içinde C.C. AKTAN, Dilek DİLEYİCİ, Y. İstiklal VURAL (der), **Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.
- AKTAN, C. Can; VURAL, Y. İstiklal, “Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar”, içinde C. Can Aktan, Dilek Dileyici, Y. İstiklal Vural (der), **Kurumsal Maliye Politikası**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2007.
- AKTAN, Coşkun Can, “Ekonomik Düzenin Sağlanmasına Yönelik Optimal ve Mali Kuralların Tasarımı”, <<http://tinyurl.com/pf6ecdv>>, (14.04.2011).
- AKTAN, Coşkun Can, “Kurumsal Maliye Politikası ve Mali Kurallar (Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Mali Kurallar)” **Çimento İşveren Dergisi**, Ocak 2011, S:1, Cilt:25.
- AKTAN, Coşkun Can, **Yeni İktisat Okulları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008.
- ALVES, Rui H.; AFONSO, Oscar, “The ‘New’ Stability and Growth Pact: More Flexible, Less Stupid?”, **Intereconomics**, July/August, 2007.

- ANDRES, Javier; DOMENECH, Rafael, “Fiscal Rules and Macroeconomic Stability”, **Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública**,176-(1/2006), <http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/176_Rules.pdf>, (13.04.2013).
- ATAÇ, Beyhan, **Maliye Politikası, Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları**, 6. Baskı, Anadolu Üniversitesi, Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları, No:118, 2002.
- AYUSO-I-CASALS, Joaquim; HERNANDEZ, Diana G.; MOULIN, Lourent; TURRINI, Alessandro, “Beyond the SGP – Features and Effects of EU National-Level Fiscal Rules”, içinde; **The Role of National Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes**, ECFIN Workshop, European Commission, Number 275,2007, Brussels, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication9487_en.pdf>, (29.12.2011).
- BADINGER, Harald, “Fiscal Rules, Discretionary Fiscal Policy And Macroeconomic Stability: An Empirical Assessment For OECD Countries”, **Applied Economics, Taylor & Francis Journals**, vol. 41(7), <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00036840701367556#.U_8ePPI_url>, (25.02.2012).
- BALASSONE, Fabrizio; FRANCO, Daniele; ZOTTERI, Stefani, “Rainy Day Funds: Can They Make a Difference in Europe?”, **The Role Of Fiscal Rules And Institutions In Shaping Budgetary Outcomes**, (Edt: J. Ayuso-i-Casals, S Deroose, E. Flores, L. Moulin), European Economy, Economic Papers, No:275, April, 2007, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication9487_en.pdf>, (03.11.0212).
- BALİ Besim B.; ÇELEN, Mustafa, **Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması**, Beta Basım A.Ş., İstanbul, 2007.
- BALLABRIGA, Fernando; MARTINEZ-MONGAY, Carlos, “Has EMU Shifted Policy?”, **European Commission, Economic Papers**, No:166, February 2002.
- BALTAGI, Badi Hani, **Econometric Analysis of Panel Data**, Third Edition. England: John Wiles & Sons Ltd., 2005.

- BARRO, Robert, “The East Asian Tigers Have Plenty To Roar About”, *Economic Viewpoint – Business Week*, 27 nisan 1998, <scholar.harvard.edu/barro/files/98_0427_easiantigers_bw.pdf>, (23.03.2013).
- BASDEVANT, Olivier, “Fiscal Policies and Rules in the Face of Revenue Volatility Within Southern Africa Customs Union Countries (SACU)”, *IMF WP/12/93*, April, 2012.
- BASTABLE, C. F., *Public Finance*, New York: The Macmillan Company, Third Edition, Revised And Enlarged, 1903.
- BEETSMA, Roel; GIULIODORI, Massimo; WIERTS, Peter, “Planning to Cheat: EU Fiscal Policy in Real Time”, *Economic Policy*, Vol. 24, Issue 60, October 2009, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1484276###>, (13.05.2013).
- BIRASCHI, Paolo, “Searching for the Optimal EMU Fiscal Rule: An Ex-post Analysis of the SGP Reform Proposals”, *Ministry of Economy and Finance Department of the Treasury WP*, No.7, 2008.
- BİNAY, Şükrü, “Some Issues in Fiscal Policy and Central Banking: The Case of Turkey”, *Fiscal Issues and Central Banking in Emerging Economies* Bank for International Settlements, BIS Papers No 20, October 2003, <<http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap20.pdf>>, (14.09.2011).
- BLANCHARD, O.; COHEN, D., *Macroeconomie*, Pearson Education, Paris, 2002.
- BOGAERT, H.; DOBELAERE, L.; HERTVELDT, B.; LEBRUN, I., “Fiscal Councils, Independent Forecasts and The Budgetary Process: Lessons From The Belgian Case”, *Federal Planning Bureau, WP 4-06*.
- BORAN, Ege, “Brezilya’ dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı”, *TEPAV Politika Notu*, 2008.
- BROYLES, Martin; HALPERN-FINNERTY, J.; MCGUIRE, A.; MULLER, J.P.; RIVAS, J., “Fiscal Rules Effectiveness and Outcomes For Sub-National Governments”, *Fiscal Federalism Network Organisation for Economic Co-operation and Development*, Paris, France, 2009, <<http://www.lafollette.wisc.edu/publications/workshops/2009/fiscal.pdf>>, (23.05.2011).

- BRZOZOWSKI, Michal; SIWINSKA-GORZELAK, Joanna, “The Impact of Fiscal Rules of Fiscal Policy Volatility”, **Journal of Applied Economics**, Vol XIII, No.2, 2010.
- BUCHANAN, M. James; WAGNER, Richard E., “A Return to Fiscal Discipline”, **Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes, The Online Library of Liberty**, 1977, <http://files.libertyfund.org/files/1097/Buchanan_0102-08_EBk_v6.0.pdf>, (23.10.2011).
- BUDINA, Nina; KINDA, Tidiane; SCHAECHTER, Andrea; WEBER, Anke, “Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset”, **IMF WP/12/273**.
- BUDINA, Nina; SCHAECHTER, Andrea, “Tracking Use of Fiscal Rules”, **Data Spotlight, Finance & Development**, September 2012, <www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2012/09/dataspot.htm>, (30.11.2012).
- BUTI, Marco; EIJJFINGER, Sylvester C. W.; FRANCO, Daniele, “Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?”, **European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs – Economic Papers**, No:180, 2003, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication948_en.pdf>, (18.11.2011).
- BUTI, Marco; NOORD, Paul van den, “Fiscal Policy in EMU: Rules, Discretion and Political Incentives”, **European Commission Economic Papers**, No: 206, July, 2004.
- BÜMKO, “Galler Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sisteminin İncelenmesi”, **Türkiye’de Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sisteminin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi Galler Staj Programı Raporu 14 Mart–01 Nisan 2011, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü – BÜMKO**, <<http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/3780,galler-raporu-ergun-duzeltmedoc.doc?0>>, (24.04.2013).
- CALMFORS, Lars, “The Swedish Fiscal Policy Council: Watchdog with a Broad Remit”, **CESifo Working Paper No. 3725**, January 2012, <<http://tinyurl.com/nfy6wta>>, (23.06.2013).

- CALMFORS, Lars; WREN-LEWIS, Simon, “What Should Fiscal Councils Do?”, **CESifo Working Paper No. 3382**, March 2011.
- CARLING, Robert; KIRCHNER, Stephen, “Fiscal Rules for Limited Government: Reforming Australia’s Fiscal Responsibility Legislation”, **The Centre For Independent Studies, Policy Monograph 98**, 2009, <<http://www.cis.org.au/images/stories/policy-monographs/pm-98.pdf>>, (24.05.2013).
- CASTRO, Vitor, “The Impact of the European Union Fiscal Rules on Economic Growth”, **Journal of Macroeconomics**, 33, 2011.
- CHANG, Ha-Joon; GRABEL, Ilene, **Kalkınma Yeniden, Alternatif İktisat Politikaları Elkitabı**, Çev: Emre Özçelik, İmge Kitabevi, 1. Baskı, Nisan 2005.
- CHOI, Jae-Yound; PARK, Nowook, “Achieving Medium Term Expenditure Framework Reform, A Case Study of Korea”, **World Bank Policy Research WP 6342**, January 2013, <wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2013/01/30/000158349_20130130165645/Rendered/PDF/wps6342.pdf>, (25.04.2013).
- CİVRİZ, Mücahit, “Türkiye’de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar”, içinde; **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni bir eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, (Edt: C. C. Aktan; A. Kesik; F.Kaya) Yayın No:2010/408, Ankara, 2010.
- CRAWFORD, Rowena; EMMERSON, Carl; TETLOW, Gemma, “The New Fiscal Framework: An Assessment”, **The IFS Green Budget**, February 2011, <<http://www.ifs.org.uk/budgets/gb2011/gb2011.pdf>>, (13.09.2011).
- CREEL, Jérôme, “Ranking Fiscal Policy Rules: The Golden Rule of Public Finance vs. the Stability and Growth Pact”, **Documents de Travail de l’OFCE 2003-04**.
- ÇELEBİ, Kemal, **Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesiminin Büyüklüğü Sorunu**, Emek Matabaası, 2. Baskı, Manisa, 2003.
- ÇEŞTEPE, Hamza; BİLEN, Mahmut, “Devletin Ekonomideki Rolü: Finansal Kriz Sonrası Doğu Asya’da Performans Analizi”, **İktisat İşletme ve Finans**, Haziran 2001.

- ÇİÇEK, Hüseyin G.; SAYIN, Sibel M., “Federal Alman Bütçe Sistemi ve Bütçe Reform Çalışmaları”, **Maliye Dergisi**, S:163, Temmuz-Aralık 2012.
- DABAN, Terasa; DETRAGIACHE, Enrica; Di BELLA, Gabriel; MILESI-FERRETTI, G. M.; SYMANSKY, Steven, **Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy and Spain**, IMF Occasional Paper 225, Washington DC, 2003.
- DAHAN, Momi; STRAWCZYNSKI, Michel, “Fiscal Rules and Government Expenditure Composition in OECD Countries”, **CESifo Working Paper No.3088, Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 32(3)**, 2010.
- DARICI, Haldun, “Faiz Dışı Fazla Niçin Yeterli Olmuyor?”, **Maliye Dergisi**,S:146, Mayıs-Ağustos 2004.
- DEBRUN, Xavier; MOULIN, Laurent; TURRINI, Alessandro; AYUSO-I-CASALS, Joaquim; KUMAR, Manmohan S., “Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union”, **Economic Policy**, Vol. 23, Issue 54, April, 2008.
- DEDEOĞLU, Emin, “Mali Kural Nasıl İşler?”, **TEPAV Politika Notu**, Mayıs 2010.
- DEMİR, Murat, **Türkiye’de Kamu Borçlarının Gelişimi ve Sürdürülebilirliği**, Çizgi Yayınları, Konya, 2009.
- DEMİR, Murat; İNAN, Mahmut, “Türkiye’de Mali Kural”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, 13/2, 2011.
- Devlet Planlama Teşkilatı, **Orta Vadeli Program 2010-2012**, 2009, <<http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/4828/201012.pdf>>, (18.09.2013).
- Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu, **Peru Bülteni**, DEİK, 2012, <<http://www.deik.org.tr/Contents/FileAction/2585>>, (13.12.2012).
- DRAZEN, Allan, “Fiscal Rules From A Political Economy Perspective”, 2002, <<http://econweb.umd.edu/~drazen/PE%20of%20Fiscal%20Rules62002.pdf>>, (06.02.2011).
- DURMUŞ, Mustafa, **Kamu Ekonomisi**, 2. Baskı, Gazi Kitabevi, 2008.
- Economic Survey of Japan 2013, **OECD**, April 2013, <<http://www.oecd.org/economy/surveys/japan-2013.htm#Obtain>>, (06.05.2013).
- EKER, Aytaç; ALTAY, Asuman; SAKAL, Mustafa, **Maliye Politikası**, 2. Baskı, İzmir, 2000.
- ERCAN DEDE, Melek, **Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamaların İncelenmesi**, T.C.

- Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara, 2010.
- ERSOY, Arif, **İktisadi Teoriler ve Düşünceler Tarihi**, Nobel Yayın Dağıtım, 3.Basım, Ocak, 2008.
- EŞ, Mecit, **Kamu Maliyesi** (Ders Notları), 1. Cilt, Melisa Matbaacılık, Kütahya, 2000.
- European Central Bank, **Monthly Bulletin 02/2013**, February 2013, <http://www.ecb.int/udl.html?doc_id=MBLAST>, (01.03.2013).
- European Commission, **Public Finance in EMU 2009**, European Economy 5/2009, 10th Edition.
- European Commission, “European Economy”, **Public Finances in EMU**, 2004, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication469_en.pdf>, (05.12.2012).
- European Commission, “National Numerical Fiscal Rules for Sound Public Finances”, içinde: **The Quality of Public Finances Findings of The Economic Policy Committee-Working Group (2004-2007)**, Ed: Sevaas Deroose ve Christian Kastrop, Occasional Papers, No:37, Brussels, 2008.
- European Commission, “Fiscal Frameworks Across Member States: Commission Services Country Fiches from the 2011 EPC Peer Review”, **Economic and Financial Affairs, Occasional Papers 91**, February 2012.
- European Commission, **Public Finances in EMU – 2009**, Economic and Financial Affairs.
- European Council , “Treaty on Stability, Coordination and Governance signed”, 02/03/2012, <<http://european-council.europa.eu/home-page/highlights/treaty-on-stability,-coordination-and-governance-signed>> (23.05.2013).
- FATAS, Antonio; HAGEN, Juergen von; HALLETT, Andrew Hughes; STRAUCH, Rolf; SIBERT, Anne, **Stability and Growth in Europe: Towards a Better Pact**, Monitoring European Integration 13, Center for Economic Policy Research, London, 2003.
- FATAS, Antonio; MIHOV, Ilian, “On Constraining Fiscal Policy Discretion in EMU”, **Oxford Review of Economic Policy**, Vol.19, No.1, 2003.
- FATAS, Antonio; MIHOV, Ilian, “The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in The US States”, **Journal of Public Economics**, 90(1-2), 2006.

- FITI, Taki, “Discretion Versus Rules in Fiscal Policy”, **Bulletin, Ministry of Finance Republic of Macedonia**, Skopje, September, 2005, <www.finance.gov.mk/files/u9/12_2005ang_web.pdf>, (31.03.2010).
- Finland Ministry of Finance, “Fiscal Policy Rules and the Reform of Spending Limits in Finland”, **Finland Ministry of Finance Budget Department**, Helsinki, 2007.
- Fiscal Sustainability: The Contribution of Fiscal Rules, **OECD Economic Outlook 72**, 2002.
- FLETCHER, Kevin; KELLER, Christian; BROOKS, Petya Koeva; LOMBARDO, Davide; MEIER Andre, “IMF Country Report, Turkey: Selected Issues”, **IMF Country Report**, No. 07/364, November 2007, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07364.pdf>>, (05/10/2010).
- FREES, Edward W., **Longitudinal and Panel Data Analysis and Applications in The Social Sciences**, Cambridge University Press, 2004.
- G. K. SHAW, **Maliye Politikası**, Çev: Ömer Faruk Batırel, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ze Basımevi, İstanbul, 1975.
- GALI, Jordi; PEROTTI, Roberto, “Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe”, **Economic Policy** Volume 18, Issue 37, October 2003, <<http://tinyurl.com/oqa9u3c>>, (06.08.2013).
- GANIÖĞLU, Aytül, “Şili Ekonomisi’nin Başarılı Büyüme Performansı ve Kalkınması: Kurumsal Yapı ve Ekonomi Politikaları (1975-2009)”, **TİSK AKADEMİ**, 2010/1.
- GLAESER, Edward L.; LA PORTA, Rafael; LOPEZ-DE-SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei, “Do Institutions Cause Growth?”, **Journal of Economic Growth**, 9, June 2004.
- GOLDFAJN, Ilan; GUARDIA, Eduardo R., **Fiscal Rules and Debt Sustainability in Brazil**, Banco Central do Brasil Technical Notes, Number 39, July 2003, <<http://www.bcb.gov.br/pec/notastecnicas/ingl/2003nt39RegraFiscSustentDivBrasili.pdf>>, (07.06.2011).
- GÖKBUNAR, Ramazan, “Kamu Finansmanında Demokratikleşme ve Ekonomik Anayasa Önerisi”, Prof.Dr. Şükrü POSTACIOĞLU’na Armağan, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1997.

- GÖRGÜN, Sevim, **Maliye Politikası Ders Notları**, İ.Ü. SBF, Masaüstü Yayıncılık Birimi, Yayın No: 1, İstanbul, 1994.
- GREENE, William H., **Econometric Analysis**, Prentice-Hall International Inc., Third Edition, New York, 2002.
- GUARDIA, Eduardo R., “Brazilian Experience With Fiscal Rules”, **Workshop on Fiscal Rules**, Ankara, December 2008, <http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine%20Web/Konferans%20ve%20Seminerler/3.session_second%20pres_Guardia.pdf>, (07.06.2011).
- GUJURATI, Damodar N., **Basic Econometrics**, The McGraw-Hill Companies, 2004.
- GÜNAY, Ayşe, **Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2007.
- GÜNAYDIN, İhsan; ESER Levent Y., “Mali Kural Uygulamaları ve Ekonomik Amaçlar Üzerindeki Etkileri”, **Vergi Dünyası Dergisi**, S:342, Şubat 2010.
- GÜNAYDIN, İhsan; ESER, Levent Y., “Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar”, **Maliye Dergisi**, S:156, Ocak-Haziran 2009.
- GÜNEYSU BALABAN, Kamer, **Kurallı Maliye Politikası ve Türkiye’de Kurallı Maliye Politikasına İlişkin Model**, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, TC Merkez Bankası İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara, Mayıs, 2012.
- GÜNGÖR, Kamil, “İktisadın Tarihine Kısa Bir Bakış ve Merkantilizmden Günümüze İktisadi Düşünceler”, <www2.aku.edu.tr/~kgungor/kamil_gungor.pdf>, (25.04.2011).
- GÜNGÖR, Kamil, **Küresel Mali Kriz Mali Kural ve Türkiye**, Nobel Akademik Yayıncılık, 2011.
- GÜRSEL, Seyfettin; İMAMOĞLU, Zümrüt, “2011-2013 Mali Kural - Orta Vadeli Program Karşılaştırması”, **BETAM Araştırma Notu 10/94**, 18.10.2010, <betam.bahcesehir.edu.tr/tr/wp-content/uploads/2010/10/ArastirmaNotu094.pdf>, (04.01.2011).
- GÜRSEL, Seyfettin; İMAMOĞLU, Zümrüt, “Bütçe Mali Kuraldan Daha Sıkı”, **BETAM Araştırma Notu 10/92**, 12.10.2010, <betam.bahcesehir.edu.tr/tr/wp-content/uploads/2010/10/ArastirmaNotu092.pdf>, (04.01.2011).

- GÜRSEL, Seyfettin; İMAMOĞLU, Zümrüt, “Mali Kural Seçim Ekonomisine İzin Vermiyor”, Bahçeşehir Üni. Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi – **BETAM araştırma Notu 10/79**, 05.07.2010, <<http://betam.bahcesehir.edu.tr/tr/wp-content/uploads/2010/07/ArastirmaNotu079.pdf>>, (04.01.2011).
- GÜRSOY HÜRCAN, Yasemin, **Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi**, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, 1999.
- HAGEMANN, Robert, “How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?”, **OECD Journal: Economic Studies**, Vol.2011/1.
- HAGEN, Jürgen Von “Fiscal Rules and Fiscal Performance in the European Union and Japan”, **Monetary and Economic Studies of the Bank of Japan**, March 2006.
- HALLER, Heinz, **Maliye Politikası Teorik Esasları ve Temel Problemleri**, Çev: Salih Turan, 3. Baskı, Filiz Kitabevi, 1994.
- HALLERBEG; Mark; STRAUCH Rolf R.; HAGEN, Jürgen von, **Fiscal Governance in Europe**, 2009.
- HALLERBERG, Mark; STRAUCH, Rolf; HAGEN, Jürgen von, “The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance In European Union Countries”, **European Central bank**, Working Paper Series, No.419, December, 2004.
- HAUMPTMEIER, Sebastian; J.SANCHEZ-FUENTES, A.; SCHUKNECHT, Ludger, “Towards Expenditure Rules and Fiscal Sanity in the Euro Area”, **Journal of Policy Modeling**, 33, 2011.
- HOLM-HADULLA, Frederic; HAUMPTMEIER, Sebastian; ROTHER, Philip, “The Impact of Numerical Rules on Budgetary Discipline Over the Cycle”, European Central Bank, **WPS** No. 1169, April 2010, <<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1169.pdf>>, (05.09.2012).
- HONG, Kiseok, “Fiscal policy Issues in Korea After the Current Crisis”, **Asian Development Bank Institute Working Papers Series**, No.225, 2010, <<http://www.adbi.org/files/2010.07.02.wp225.fiscal.policy.issues.korea.crisis.pdf>>, (23.04.2013).

- HSIAO, Cheng, **Analysis of Panel Data**, United Kingdom, Cambridge University Press, Second Edition, 2002.
- IMF, “Fiscal Policy and Macroeconomic Stability”, **World Economic Outlook**, 2001.
- IMF, “Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”, **IMF Fiscal Affairs Department**, December 16, Washington DC, 2009.
- IMF, “Turkey: Selected Issues”, **IMF Country Report**, No. 07/364, November 2007, <www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07364.pdf>, (27.09.2011).
- IMF, “Turkey-2007 Article IV Consultation, Concluding Statement of the IMF Mission”, 9 March 2007, <<http://www.imf.org/external/np/ms/2007/030907.htm>>, (25.08.2013).
- IMF, **Fiscal Rules Dataset 1985-2012**, November 2012, <<http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/other/char.htm>>, (17.12.2012).
- IMF, **The Functions and Impact of Fiscal Councils**, July 2013, <<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>>, (15.11.2013).
- IMF, **World Economic Outlook – Hopes, Realities, Risks**, World Economic and Financial Surveys, April 2013.
- IMF, **World Economic Outlook – Slowing Growth, Rising Risks**, World Economic and Financial Surveys, September 2011.
- JOSSELIN, Jean-Michel; PADOVANO, Fabio; ROCABOY, Yvon, “Fiscal Rules vs. Political Culture as Determinants of Soft Budget Spending Behaviors: Evidence from Italian and French Regions”, **Institute For Research In Economic and Fiscal Issue – IREF**, Working Paper N1, 2012.
- KARAGÖL, Erdal T.; BİNGÖL, Ahmet S., “Türkiye-IMF İlişkilerinde Yeni Dönem”, **Seta Analiz**, S:67, Mayıs 2013.
- KARAKURT, Birol; AKDEMİR, Tekin, “Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri”, **Maliye Dergisi**, S:158, Ocak-Haziran, 2010 (a).
- KARAKURT, Birol; AKDEMİR, Tekin, “Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş”, içinde; **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, (Edt: C. C. Aktan; A. Kesik; F. Kaya),

- Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, Ankara, 2010 (b).
- KAYA, Fatih, “Kamu Mali Yönetiminde Yeni Dönem: Yasal Mali Kural Uygulamalarına Geçiş”, içinde; **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Kurallar ve Sınırlamalar Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, (Edt: C. C. Aktan; A.Kesik; F.Kaya), Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, Ankara, 2010(b).
- KAYA, Fatih, “Türk Kamu Mali Yönetiminde Örtük Mali Kurallar ve Ülke Tecrübelerinin Değerlendirilmesi”, içinde; **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, (Edt: C. C. Aktan; A.Kesik; F.Kaya), Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2010/408, Ankara, 2010(a).
- KAYA, Fatih, **Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi**, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No:2807, Ankara, 2009.
- KAZGAN Gülten, **İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi**, Sermet Matbaası, İstanbul, 1969.
- KENDALL, Jeremy, “Gönüllü Refah”, içinde: **Sosyal Politika: Kurumlar ve Uygulamalar**, (Edt: P. Alcock; M. May; K. Rowlingson), Siyasal Kitabevi, Ankara, 2011.
- KENNEDY, Suzanne; ROBBINS, Janine; DELORME, François, “The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance”, 2001, içinde: **Fiscal Rules**, Bancad’italia Research Department Public Finance Workshop, February 2001.
- KESİK, Ahmet; BAYAR, Nergiz, “Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin”, içinde: **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Kurallar ve Sınırlamalar Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine**, (Edt: C. C. Aktan; A. Kesik; F.Kaya), Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2010/408, Ankara, 2010.
- KIM, Daehang; SAITO, Miko, “A Rule-Based Medium-Term Fiscal Policy Framework for Tanzania”, IMF WP/09/244, 2009.

- KOHLER, Alan, “Let’s Scrap the Failed Charter of Budget Honesty”, **The Australian**, <<http://www.theaustralian.com.au/business/opinion/lets-scrap-the-failed-charter-of-budget-honesty/story-fng7vg0p-1226631849656>>, (17.05.2013).
- KOLÇAK, Menşure, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri”, **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:7, S:1, 2006.
- KOPITS, George, “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?”, **IMF WP/01/145**, September, 2001.
- KOPITS, George, “Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices”, **3rd Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials**, Stockholm, Sweden, 2011, <<http://www.oecd.org/governance/budgeting/48089510.pdf>>, (15.12.2013).
- KOPITS, George; SYMANSKY, Steven, **Fiscal Policy Rules**, IMF Occasional Paper, No.162, Washington DC, 1998.
- KOVACS, Bernadett; CSUKA, Gyöngyi, “The Role of Independent Fiscal Institutions in Managing the European Sovereign Debt Crisis The Case of the United Kingdom, Germany and Poland”, **Munich Personal RePEc Archive**, Paper No.40354, August 2012, <<http://mpa.ub.uni-muenchen.de/40354/>>, (16.04.2013).
- KOVANCILAR, Birol; UĞUR, Alparslan, “Mali Konseyler ve Ülke Deneyimleri”, **Maliye Dergisi**, S:160, Ocak-Haziran, 2011.
- KÜÇÜKKALAY, A. Mesud, **İktisadi Düşünce Tarihi**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2008.
- LEE, Young; RHEE, Changyong; SUNG, Tayoon, “Fiscal Policy in Korea: Before and After the Financial Crisis”, **International Tax and Public Finance**, Vol.13, Issue 4,2006, <www.springerlink.com/link.asp?id=102915>, (23.02.2013).
- LERNER, Abba P., “Functional Finance and the Federal Debt”, **Selected Economic Writings of Abba P. Lerner**, 1943, <<http://k.web.umkc.edu/keltons/Papers/501/functional%20finance.pdf>>, (03.05.2011).
- LIENERT, Ian, “Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?”, **IMF WP/10/254**, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10254.pdf>>, (03.05.2012).

- LIU, Lili; WEBB, Steven B., “Laws for Fiscal Responsibility for Subnational Discipline: International Experience”, içinde; **Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy After the Crisis, 3th Workshop on Public Finance**, Perugia, <<http://tinyurl.com/q46zczw>>, (07.12.2012).
- LJUNGMAN, Gösta, “Fiscal Rules-Beneficially Binding?”, **Public Financial Management Blog**, 06.02.2006, <<http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2008/02/fiscal-rules--.html>>, (15.08.2010).
- MABUGU, Ramos; MARINKOV, Marina, “Fiscal Rules for South Africa”, **Submission for the 2012/13 Division of Revenue – Technical Report**, Financial and Fiscal Commission.
- MARNEFFE, Wim; AARLE, Bas Van; WIELEN, Wouter Van Der; VEREECK, Lode, “The Impact of Fiscal Rules on Public Finances: Theory and Empirical Evidence for the Euro Area”, **CESifo Working Paper Series, No.3303, Category 6: Fiscal Policy, Macroeconomics and Growth**, December 2010, <<http://tinyurl.com/og2d9jv>>, (22.04.2013).
- MELLO, Luiz de, “Fiscal Responsibility Legislation and Fiscal Adjustment: The Case of Brazilian Local Governments”, **World Bank Policy Research Working Paper 3812**, January 2006.
- MILESI-FERRETTI Gian Maria, “Good, Bad or Ugly? On The Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting”, **IMF WP/00/172**, October 2000.
- MURRAY, Alasdir; WILKES, Giles, “Fiscal Rules Ok?”, **Centre Forum**, January 2009, <<http://www.centreforum.org/assets/pubs/fiscal-rules.pdf>>, (15.05.2011).
- MUSGRAVE, Richard A., “The Nature of Fiscal State: The Roots of my Thinking”, **Public Finance and Public Choice, Two Contrasting Visions of the State**, The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England, 1999.
- MUSGRAVE, Richard A., **Kamu Maliyesi Teorisi: Kamu Ekonomisi Alanında Bir İnceleme**, Çevirenler; Orhan ŞENER, Yaşar METHİBAY, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, Ekim, 2004.
- MUTER, Naci B.; ÇELEBİ, A. Kemal; SAKINÇ, Süreyya, **Kamu Maliyesi**, Emek Matbaası, Manisa, 2006.
- MUTLUER, Kamil; ÖNER, Erdoğan; KESİK, Ahmet, **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005.

- MUTLUER, M. Kamil; ÖNER, Erdoğan; KESİK, Ahmet, **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, Ekim, 2007.
- NADAROĞLU, Halil, **Kamu Maliyesi Teorisi**, Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş 11. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2000.
- NOLAND, Marcus; WEEKS, Erik, “Korean Institutional Reform in Comparative Perspective”, **Korea Economic Institute Academic Paper Series**, WP 08-5, June 2008.
- OECD, **Economic Surveys: Korea**, 2010, <<http://www.oecd.org/eco/surveys/45432048.pdf>>, (20.04.2013).
- OECD, **Economic Surveys: France 2011**.
- ÖZLALE, Ümit, “Mali Kural, Keşke Sadece Denklem Olsaydı”, **TEPAV Politika Notu**, Mayıs 2010.
- PEACH, W. Richard, “The Evolution of Federal Budget and Fiscal Rules”, 2001, içinde: **Fiscal Rules**, Bancad’italia Research Department Public Finance Workshop, February 2001.
- PEHLİVANOĞLU, Osman, **Kamu Maliyesi**, Derya Kitabevi, Trabzon, Eylül 2009.
- PEREE, Eric; VALILA, Timo, “Fiscal Rules and Public Investment”, **European Investment Bank, Economic and Financial Report 2005/2**.
- PHILIPPS, Lisa C., “The Rise of Balanced Budget Laws in Canada: Legislating Fiscal (IR) Responsibility”, **Osgoode Hall Law Journal**, Vol.34, No:4, 1996.
- PINAR, Abuzer, **Maliye Politikası, Teori ve Uygulama**, Naturel Yayıncılık, Ankara, 2010.
- PLEHN, Carl C., **Introduction to Public Finance**, The Macmillan Company, Second Edition, Revised and Enlarged, London, 1900.
- POTERBA, James M.; RUEBEN, Kim, “State Fiscal Institutions and the U.S. Municipal Bond Market”, Edit: J. POTERBA, J. Von-HAGEN, **The University of Chicago Press**, Chicago, January 1999, <<http://www.nber.org/chapters/c8028.pdf>>, (11.05.2012).
- POYRAZOĞLU, Durukan, **İstikrar ve Büyüme Paketi Kuralları Türkiye’de Borç Sürdürülebilirliğini Garanti Altına Alır mı?**, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, TCMB, İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara, Mart, 2009.

- POYRAZOĞLU, Durukan; TEKKAYA, Aysun, **Euro Bölgesi İzleme Raporu**, Dış Ekonomileri İzleme Müdürlüğü, Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Mart-Nisan 2005, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/banka/emu/euroizleme04_05.pdf>, (12.10.2011).
- ROBINSON, Marc, “National and State Fiscal Rules in Australia: An Outline and Critical Analysis”, içinde: **Fiscal Rules**, Bancad’italia Research Department Public Finance Workshop, February 2001.
- RODRIK, Dani, “Küreselleşme ve Gelişmekte Olan Ülkeler”, **İktisat İşletme ve Finans**, Aralık 1997.
- RODRÍGUEZ, Jorge; C., TOKMAN, Carla R.; VEGA C., Alejandra, “Structural Balance Policy in Chile”, **OECD Journal on Budgeting**, Volume 7 – No. 2, 2007, <<https://www1.oecd.org/governance/budgetingandpublicexpenditures/43411879.pdf>>, (06.09.2011).
- SAK, Güven, “**Aradığınız Yeni Çıpa Maliye Politikası Kurulu Olabilir**”, TEPAV Bülten, Haziran, S: 1, 2007.
- SAKAL, Mustafa, **Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği**, Ankara, Gazi Kitabevi, 2003.
- SAMSUN, Nihal, **Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği Çerçevesinde Üye ve Aday Ülkelerin Kamu Maliyesi ve Bütçelerinin Gözetimi**, AB Uzmanlık Tezi, Ankara, Mayıs 2004.
- SAVAŞ, Vural Fuat, **İktisatın Tarihi**, Siyasal Kitabevi, 5. Baskı, Ankara, 2007.
- SAVAŞ, Vural Fuat, **Politik İktisat**, 2. Basım, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1994.
- SCHAECHTER, Andrea; KINDA, Tidiane; BUDINA, Nina; WEBER, Anke, “Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the Next-Generation Rules. A New Dataset”, **IMF WP/12/187**, July 2012, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>>, (30.11.2012).
- SCHMIDT-HEBBEL, Klaus, “Chile’s Growth and Development: Leadership, Policy-Making Process, Policies, and Results”, **Central Bank of Chile Working Papers**, No:507, 2008, <<http://www.bcentral.cl/eng/studies/working-papers/pdf/dtbc507.pdf>>, (11.09.2011).

- SCHUKNECHT, Ludger, **EU Fiscal Rules Issues Lessons Political Economy**, European Central Bank, Working Paper Series, No.421, December 2004.
- SONDER, Daniel; GUARDIA, Eduardo R., “Fiscal Adjustment and Federalism in Brazil”, **Conference on Fiscal Policy in India**, New Delhi, January 2004, <<http://www.perjacobsson.org/external/np/seminars/eng/2004/fiscal/pdf/guardia.pdf>>, (07.06.2011).
- SOUKIAZIS, Elias; CASTRO, Vitor, “The Impact of the Maastricht Criteria and the Stability and Growth Pact on Growth and Unemployment in Europe”, **CEUNEUROPE, Discussion Paper** No. 15, 2003, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=422861>, (23.05.2011).
- Southern African Customs Union (SACU), <<http://www.sacu.int/about.php?id=394>>, (17.12.2012).
- Southern African Customs Union (SACU), **SACU Member States Economic Performance:2010**, A Fragile Economic Recovery, <<http://www.sacu.int/publications/2010ep.pdf>>, (17.12.2012).
- SUR, Fadıl Hakkı, “Maliye Tarihine Kısa Bir Bakış”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:6, S:2, 1949.
- SUSAM, Nazan, “Mali Kurallar: Türkiye’de Bir Maliye Politikası Değişikliği Olabilir mi?”, **Mevzuat Dergisi**, <<http://www.mevzuatdergisi.com>>, (27.07.2011).
- ŞANLIOĞLU, Ömer; BİLGİNOĞLU, Mehmet Ali, “Euro Bölgesi’nde Yaşanan Mali Sorunlar ve Maliye Politikalarında Uyum Arayışları”, **Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi**, S:35, Ocak-Temmuz 2010.
- ŞEN, Kübra, “Mali Kural, Bazı Uluslararası Uygulamalar ve Türkiye İncelemesi”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, S:34, 2010/2.
- ŞENER, Abdüllatif, **Sona Doğru Osmanlı**, Birleşik Kitabevi, Ankara, 2007.
- ŞENER, Orhan, **Teoride ve Uygulamada Kamu Ekonomisi**, Beta Basım Yayın Dağ., 11. Baskı, İstanbul, 2010.
- ŞENGÖNÜL, Ahmet; SONGUR, Mehmet, “Türkiye’de Mali Kural: Olsaydı ya da Olacaksa”, **SETA (Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı) Analiz**, Kasım 2010.

- ŞİMŞEK, Hayal A.; GÜNAY BEKAR, Ayşe, “The Effects of Fiscal Policy Rules on Fiscal Balance: The Perspectives on Turkish Economy”, **Sosyo-Ekonomi**, Temmuz-Aralık, 2008-2.
- T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, **Mali Kural Kanun Tasarısı**, S:B.02.0.KKG.0.10/101-141/2387, <<http://www.vavek.org.tr/docs/belgeler-15.pdf>>, 26.05.2010.
- T.C. Dış İşleri Bakanlığı, 2013, <<http://www.mfa.gov.tr>>.
- T.C. Hazine Müsteşarlığı, “Mali Kural Kanun Tasarısı Taslağı Ana Unsurları”, 11 Mayıs 2010, <http://www.hazine.org.tr/Mali_Kural_Sunum.pdf>, (25.08.2013).
- T.C. Maliye Bakanlığı, **Yıllık Ekonomik Rapor 2008**.
- TANAKA, Hideaki, “Fiscal Consolidation and Medium-Term Fiscal Planning in Japan”, **OECD Journal on Budgeting**, Volume 3, No. 2, 2003, <<http://www.oecd.org/japan/43495872.pdf>>, (12.07.2012).
- TAPP, Stephen, **Canadian Experiences with Fiscal Consolidations and Fiscal Rules**, Office of the Parliamentary Budget Officer, Ottawa, Canada, October 2010, <http://www.parl.gc.ca/pbo-dpb/documents/Fiscal_Rules_Oct_2010.pdf>, (26.11.2011).
- TAPSOBA, Rene, “Do National Numerical Fiscal Rules Really Shape Fiscal Behaviours in Developing Countries? A Treatment Effect Evaluation”, **Economic Modelling**, 29, 2012.
- The Congress of the United States Congressional Budget Office, **Reducing The Deficit: Spending And Revenue Options**, A Report to the Senate and House Committees on the Budget, February 1993, <<http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/75xx/doc7529/93doc08.pdf>>, (11.10.2011).
- The U.S. Government Printing Office (GPO), **Budget Process**, <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-HPRACTICE-112/pdf/GPO-HPRACTICE-108-8.pdf>>, (03.06.2012).
- THOMAS, Theo; DENER, Cem; KIZITO, J.; VELLOSO, T., **Brazil Federal Public Financial Management Performance**, Based on the PEFA Methodology, December 2009,

- <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILEXTN/Resources/Brazil_PublicManagement_English.pdf>, (22.08.2011).
- TINBERGEN, J., **Economic Policy**, North Holland, 1956.
- TURAN, Taner, **Maliye Politikası ve Ekonomik Şoklar: Türkiye Örneği**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2011/416, Hermes Matbaacılık, Ankara, Aralık, 2011.
- TÜĞEN, Kamil, **Devlet Bütçesi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Dördüncü Baskı, Bassaray Matbaası, İzmir, Eylül 2005.
- TÜRK, İsmail, **Maliye Politikası**, Genişletilmiş 14. Baskı, Turhan Kitabevi, 2001.
- Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, <<http://www.mfa.gov.tr/peru-ekonomisi.tr.mfa>>, (13.12.2012).
- ULUATAM, Özhan, **Kamu Maliyesi**, İmaj Kitabevi, 10. Baskı, Ankara, Kasım 2010.
- ULUSOY, Ahmet, **Maliye Politikası**, Üçyol Kitabevi, Trabzon, Şubat 2006.
- VURAL, İstiklal Y., “Mali Disiplinin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları”, **Kurumsal Maliye Politikası, Ekonomi Yönetiminde Mali Kurallar ve Kurumlar**, (Edt: C. C. Aktan; D. Dileyci; İ. Y. Vural), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007.
- WEISS, Linda; HOBSON, John M., **Devletler ve Ekonomik Kalkınma – Karşılaştırmalı Bir Tarihsel Analiz**, Dost Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, Ekim 1999.
- WILDAWSKY, Aaron, **The New Politics of the Budgetary Process**, Second Edition, Harper Collins Publishers, New York, 1992.
- WOOLDRIDGE, M. Jeffrey, **Introductory Econometrics A Modern Approach**, Forth Edition. USA, South-Western Cengage Learning, 2009.
- WROBEL, Marion G., “Fiscal Rules for the Control of Government”, <http://publications.gc.ca/collections/collection_2008/lop-bdp/bp/bp358-e.pdf>, (11.10.2011).
- WYPLOSZ, Charles, “Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?”, **Graduate Institute for International Studies, Geneva and CEPR**, April 2002.
- WYPLOSZ, Charles, “Fiscal Policy: Institutions Versus Rules”, **National Institute Economic Review**, No.191, 2005.

WYPLOSZ, Charles, “Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences”,
NBER Working Paper No. 17884, March 2012,
<<http://www.nber.org/papers/w17884>>, (22.09.2012).

YÜKSELER, Zafer, “Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş”, **TCMB**, 2010.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.

5393 Sayılı Belediye Kanunu.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.