

T.C
HARRAN ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

MALİ KURAL UYGULAMALARI VE TÜRKİYE
ÖRNEĞİNİN İNCELENMESİ

Danışman

Yrd. Doç. Dr. Abdunnur YILDIZ

Hazırlayan

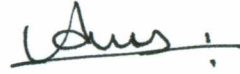
Sema KARAKAŞ

ŞANLIURFA

2011

Yrd. Doç. Dr. Abdunnur YILDIZ danışmanlığında, Sema KARAKAŞ'ın hazırladığı "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi" konulu bu çalışma 20.09.2011 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından MALİYE Ana- bilim Dalı'nda Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Danışman : Yrd. Doç. Dr. Abdunnur YILDIZ



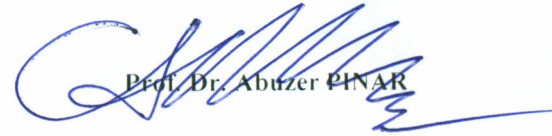
Üye : Yrd. Doç. Dr. Mahmut İNAN



Üye : Yrd. Doç. Dr. Ahmet TERZİOĞLU



Bu Tezin Maliye Anabilim Dalında Yapıldığını ve Enstitümüz Kurallarına Göre Düzenlendiğini Onaylarım.



Enstitü Müdürü

Not: Bu tezde kullanılan özgün ve başka kaynaktan yapılan alıntılar, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunundaki hükümlere tabidir.

TEŐEKKÖRLER

Çalışma boyunca verdiği bilimsel destek ve duyduğu güven için tez danıőmanım Sayın Yrd. Doç. Dr. Abdunnur Yıldız'a teőekkürü bir borç bilirim, ayrıca tezim için kaynak bulmamda yardımcı olan tüm arkadaşlarıma, tezin her aşamasında yanımda olan, bana her zaman güvenen, bana destek veren ve bugünlere gelmemi sağlayan sevgili aileme sonsuz teşekkürler...

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜRLER	İ
İÇİNDEKİLER.....	İİ
TABLolar.....	V
ŞEKİLLER.....	V
KISALTMALAR.....	VI
GİRİŞ.....	1
DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....	114
KAYNAKÇA.....	118
ÖZET.....	126
SUMMARY.....	127

BİRİNCİ BÖLÜM

ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ VE MALİ KURALLAR

1.1.Anayasal İktisat Teorisi.....	3
1.2.Anayasal İktisat Perspektifinden Mali Kuralların Önemi.....	5
1.3. Mali Kuralların Gelişimi.....	8
1.3.1. Mali Kuralların Ortaya Çıkış Süreci.....	8
1.3.2.Mali Kurallar Teorisi	13
1.4. Mali Kuralların Yasal Dayanağı	14
1.4.1. Anayasalar	15
1.4.2.Yasalar	16
1.4.3. Uluslararası Anlaşmalar.....	17
1.4.4. Politika Kuralları.....	18
1.5. Mali Kurallara Başvurma Nedenleri.....	19
1.5.1. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak.....	20
1.5. 2. Mali Sürdürülebilirlik.....	22
1.5. 3. Hükümet Politikasının Güvenilirliğini Sağlamak	22

1.5. 4. Diğer Finansal Politikaları Destekleme	22
1.5. 5. Negatif Dışsallıklardan Sakınma	23
1.6. Mali Kurallara Karşı İleri Sürülen Görüşler.....	23
1.7. Mali Kuralların Türleri.....	26
1.7. 1. Denk Bütçe Kuralları.....	27
1.7. 2. Borç Kuralları.....	28
1.7. 3. Harcama Kuralları.....	29
1.7. 4. Gelir Kuralları.....	30
1.7. 5. Dolaylı Kurallar.....	31
1.8. Mali Kuralların Özellikleri.....	31
1.9. Mali Kuralların Ekonomik Etkileri.....	32
1.9.1. Bütçe üzerindeki Etkisi.....	33
1.9.2. Borçlanmaya Etkisi.....	33
1.9.3. Harcamalara Etkisi.....	34
1.9.4. Kamu Gelirlerine Etkisi.....	34

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ KURALLARIN UYGULAMASINA İLİŞKİN ÜLKE ÖRNEKLERİ

2.1. Avrupa Birliği ve Mali Disiplin.....	36
2.2. Maastricht Kriterleri Öncesinde Parasal Birliğin Tarihsel Gelişimi.....	38
2.3. Maastricht Anlaşması ve Maastricht Kriterleri	40
2.4. AB Ülkelerinde Mali Kural Uygulamalarının Genel Özellikleri.....	45
2.5. Ülke Uygulamaları.....	51
2.5. 1. ABD.....	52
2.5.2. İngiltere.....	55
2.5.3. İsveç.....	57
2.5.4. Japonya.....	59
2.5.5. Arjantin.....	61

2.5.6.Brezilya.....	64
2.5.7. Kanada.....	66
2.5.8.Diğer Ülkeler.....	68

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MALİ KURAL UYGULAMALARI

3.1. Kamu Maliyesinin Genel Görünümü.....	73
3.2. IMF ile İlişkiler.....	77
3.2.1.1947- 1960 Dönemi ve IMF ile İlişkiler.....	79
3.2.2.1960- 1980 Dönemi ve IMF ile İlişkiler.....	81
3.2.3.1980- 2000 Dönemi ve IMF ile İlişkiler.....	82
3.2.4. 2000- 2007 Dönemi ve IMF ile İlişkiler.....	86
3.2.5. 2008- 2011 Yılı ve IMF İle İlişkiler.....	91
3.3. Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Yasal Düzenlemeler.....	96
3.3.1. 1982 Anayasasının Mali Düzenlemeleri.....	96
3.3.2. 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Kural Uygulamaları.....	98
3.3.3. Orta Vadeli Program ve Mali Plan.....	101
3.4. Türkiye'de Yerleşik Mali Kurallar.....	102
3.4.1. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.....	103
3.4.2. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.....	104
3.4.3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu.....	105
3.4.4. 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu.....	106
3.4.5. 5724 sayılı 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu.....	107
3.4.6. Mali Kural Kanun Tasarısı.....	107
3.5. Kamu Maliyesi Göstergeleri.....	109
3.6. Borç Göstergeleri.....	111
GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....	114
KAYNAKÇA.....	118

Tablonun Adı**Sayfa No**

Tablo 1: 2009 Yılında AB Ülkelerinin Maastricht Kriterlerine İlişkin Göstergeleri (%).....	43
Tablo 2: AB Üyesi Ülkelerde Uygulanan Mali Kurallar.....	46
Tablo 3: AB Ülkelerinde Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH (%)	47
Tablo 4: Orta Vadeli Program Hedefleri (GSYH'ye Oran, %)	102
Tablo 5: Kamu Finansmanı Kanunu'na Göre Eski ve Yeni Uygulamalar	103

Grafik Adı

Şekil 1: 2010 ve 2011 Yıllarındaki Bütçe Dengesi/GSYH	48
Şekil 2: Mali Kuralların Dayanağı	50
Şekil 3: ABD - Kamu Borcu/ GSYH (%)	54
Şekil 4: Seçilmiş Bazı Ülkelerde Artan Bütçe Açıkları ve Borç Yükü (2010)	72
Şekil 5: AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH(%)	72
Şekil 6: KKBBG/GSYİH Oranı (1975-2011)	76
Şekil 7: Merkezi Yönetim Bütçe Açığı/GSYH (%)	110
Şekil 8: KKBBG/GSYİH (%)	110
Şekil 9: Faiz Dışı Fazla/GSYİH 2003-2010	111
Şekil 10: Kamu Borç Stoku/GSYH (2011, %)	112
Şekil 11: Türkiye'de Enflasyon Gelişmeleri (1960–2010)	112
Şekil 12: Faiz Oranları (%)	113

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AET: Avrupa Ekonomik Topluluğu

BEA: Bütçe Uygulama Yasası

BKK: Bakanlar Kurulu Kararı

CFA: Afrika Finansal Bölgesi

DİBS: Devlet İç Borçlanma Senedi

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

EDP: Aşırı Açık Prosedürü

EMU: Avrupa Para Birliği

EPB: Ekonomik ve Parasal Birliği

EURATOM: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu

GSMH: Gayri Safi Milli Hasıla

GSYİH: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla

IMF: Uluslararası Para Fonu

İBP: İstikrar ve Büyüme Paktı

KDV: Katma Değer Vergisi

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüs

KKBG: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği

OECD: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı

OVMP: Orta Vadeli Mali Plan

OVP: Orta Vadeli Program

GİRİŞ

1930'lu yıllarda Keynesyen düşünce ile ortaya çıkan ihtiyari maliye politikalarını, liberal politikalar ve dünya ekonomisindeki çeşitli krizler izlemiştir. 20. yüzyılın sonuna doğru ise bu politikalar yerini mali kurallara bırakmaya başlamıştır. Özellikle de ülkelerin içerisinde buldukları bütçe açıkları ve politik çıkarların önüne geçilmesi çabaları burada önemli rol oynamıştır. Mali kurallar, kamu mali yönetimi kapsamında, temel mali değişkenler üzerindeki sayısal sınırlamalar olarak tanımlanmaktadır. Gelecek öngörüsü olmaksızın uygulanmak istenen popülist politikalar, kamu borç stokunun giderek artması, kamu maliyesinin sürdürülemez bir hal alması, mali kuralların giderek önemli bir hale gelmesine neden olmuştur.

Mali kurallar başta AB'ye üye olan ülkelerde uygulanmakla beraber gelişmiş ve gelişmekte olan diğer ülkelerde de hızla uygulanır hale gelmiştir. Mali kurallar, ülkelerin maliye politikalarını, yönetim şekillerini ve ekonomik durumlarını göz önünde bulundurarak istenilen seviyeye gelmesi açısından değişen özelliklere sahiptir.

Mali kuralların çeşitli fayda ve sakıncalarının olduğu yönünde görüşler de mevcuttur. Bununla birlikte, günümüzde mali kuralların kullanılıp kullanılmayacağından çok uygulanacak olan kuralların nasıl düzenlenmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Mali kurallarla gelişmiş ülkeler, artan harcamalarının getirdiği bütçe açığından; gelişmekte olan ülkeler ise borçlanmanın getirdiği ağır yükten kurtulma fırsatı elde etmiş olabileceklerdir. Kurula dayalı maliye politikaları, özellikle de yükselen piyasalar açısında güvenilirlik sağlayabilecektir. Böylece ülkelerin en büyük sorunlarından biri olan güven sorunu, mali kurallarla geleceğe dönük olarak diğer ülkeler için teminat oluşturabilecektir.

Günümüzde kamu harcamalarının giderek artış göstermesi, politik çıkarların daha çok ön plana çıkması ve kamuda disiplinsizliklerin artması mali kuralların uygulanmasını gerekli hale getirmektedir. Saydığımız bu nedenler kurula dayalı maliye politikalarının günümüz ekonomisinde maliye politikalarının en önemli unsurları haline gelmesine neden olmuştur. Bu anlamda bu politikalar, ülkelerin daha öngörülebilir bir geleceğe sahip olmaları açısından önem arz eden konular arasındadır.

Mali kurallar özellikle 1980'lerde gerek gelişmiş ülkelerde gerekse de gelişmekte olan ülkelerde mali sürdürülebilirlik ve saydamlıkla ilgili çalışmalar ile uygulamaya konulmuştur. Mali kurallar 1990'lı yıllarla beraber belli bir kurumsal düzeye ulaşmış, kurumsal araçlar geliştirilmiş ve yeni liberalizmle birlikte temel çerçevesi oluşturularak siyasi bir meşruiyet kazanmıştır.

Türkiye ekonomisi 1990'lı yıllar boyunca kamu dengesinde ciddi sorunlarla karşı karşıya gelmiştir. 1990'lı yıllar boyunca yaşadığı 1994, 1999 ve 2001 krizlerinde kamu maliyesindeki disiplinsizlik önemli bir yere sahiptir. Mali dengesizliklerin doğrudan makroekonomik istikrarsızlığın nedenlerinden biri hale gelmesine örnek olarak ülkemizde yaşanan ve toplumun neredeyse tüm kesimlerini derinden etkileyen 2001 krizini verebiliriz. 2001 krizinden sonra uygulanan maliye politikaları ile kriz sonrasında ülkemiz iyileşen kamu göstergelerine sahip olmuştur. Kamu göstergelerindeki iyileşme nominal ve reel faizler, enflasyon, yatırımlar gibi birçok makro göstergeye de olumlu yansımış ve yüksek büyüme oranları elde edilmiştir. Mali disiplinin büyüme ve enflasyon sürecindeki olumlu yansımaları, kurallı maliye politikası üzerinde tartışmalara neden olmuştur. Özellikle siyasi istikrarsızlık dönemlerinde, maliye politikasının belli kurallara dayandırılması ve yürütülmesi mali disiplinin bozulmasını önleme açısından önemli olduğu üzerinde durulmuştur.

Bu çalışmada da; Mali kurallar, bazı ülke uygulamaları ve Türkiye'de mali kural uygulamalarından bahsedilecektir. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümünde mali kural kavramı üzerinde durulacak, küresel ekonomik gelişmeler ve mali kuralların ortaya çıkışı anlatılacaktır. Ayrıca mali kurallara başvurulma nedenlerinden, mali kural türlerinden, mali kuralların niteliklerinden bahsedilecektir. Mali kurallara karşı görüşlere ve mali kuralların etkilerine değinilecektir.

İkinci bölümde başta Avrupa birliği üyeleri olmak üzere gelişmiş ülkelerdeki mali kural uygulamalarına yer verilecektir. Bu kapsamda özellikle İngiltere, İsveç, ABD, Japonya ve Arjantin örneklerine gelişmişlik düzeyi yüksek ülkelerdeki mali kural uygulamalarına değinilecektir. Çalışmada söz konusu ülkelerdeki mali kural uygulamaları, bu ülkelerin genel ekonomik ve mali durumları göz önüne alınarak incelenecek; kural uygulamalarıyla elde edilen mali sonuçlar ve uygulama sürecindeki başarı üzerine değerlendirmeler yapılacaktır.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ülkemiz açısından mali kurallar değerlendirilecek ve öncelikle IMF ile yürütülen ekonomik program öncesine kadar geçen süreçte ülkemiz kamu maliyesinin genel görünümü incelenecektir. Daha sonra IMF ile imzalanan stand-by anlaşmaları gereğince uygulanan mali kurallara, bunlara ilişkin uygulama sonuçlarına ve bu dönemde uygulanan temel politikalara değinilecektir. Bu dönemde yapılan çeşitli düzenlemelerle ortaya çıkan saydamlığı zedeleyici uygulamalardan söz edilecektir. Çalışmada ülkemiz iç hukukunda yer almakta olan mali kural uygulamalarına yer verilecek ve bu uygulamaların etkin bir şekilde işleminin önündeki engeller ortaya konulmaya çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ VE MALİ KURALLAR

Çalışmanın ilk bölümünde öncelikle anayasal iktisat teorisi üzerinde durulacak ve anayasal iktisat perspektifinden mali kuralların önemi vurgulanacaktır. Bunun yanı sıra mali kural kavramı açıklanacak ve mali kuralların nasıl geliştiği anlatılacaktır. Ayrıca Mali kurallara neden ihtiyaç duyulduğuna, mali kuralların türlerine, özelliklerine ve mali kurallarla ilgili çeşitli görüşlere yer verilecektir.

1.1.Anayasal İktisat Teorisi

1970'li yıllara kadar geleneksel iktisat teorileri bazı sorunların çözümünde devlet müdahalesinin gerekli olduğu üzerinde durmuştur. Devlet müdahalelerinin sorunları çözmede etkili ve yeterli olacağı yönündeki görüşler olmasının yanı sıra, bu görüşlere karşı düşünceler de ileri sürülmüş ancak yeterince ilgi görmemiştir. 1973 petrol şoku ile devlet müdahalelerine rağmen enflasyon ve işsizliğin ortaya çıkmasıyla, devlet müdahalesinin olmaması gerektiğini savunan düşünceler tekrardan gündeme gelmiştir. Geleneksel iktisat teorileri, genellikle insanların tercihleri üzerinde durmaktadır. Yasal, kurumsal ve anayasal çerçeve ile ortaya çıkan tercihler, değişmez yasal çerçeve içinde incelenmektedir. Yasal, kurumsal ve anayasal çerçeve insanların tercihlerini etkileyebilir fakat bazı tercihlere veya faaliyetlere de yasaklar koyabilir. Örneğin piyasada faaliyet gösteren bir girişimcinin piyasaya girişi yasaklanmış ise bu girişimci piyasada faaliyet gösteremez ve yatırım yapamaz. Anayasal iktisat teorisi yasal, kurumsal ve anayasal yapıyı analiz etmekte ve bunu gerçekleştirirken de politik koşulları göz önünde tutmaktadır. Yasal, kurumsal ve anayasal yapıyı incelerken en çok piyasa ekonomisinin yapısını göz önünde bulundurmaktadır¹.

Anayasal iktisat teorisi, ekonomide devlet müdahalesi ile ortaya çıkan gereksiz harcamaların önlenmesi amacıyla bireylerin ekonomik hak ve özgürlükleriyle ilgili anayasanın hazırlanmasını ve piyasa ekonomisini öngören iktisat teorisi olarak tanımlanabilir. Anayasal iktisat teorisi, demokrasilerde politikacıların daha fazla oy kazanma, vatandaşların çıkar sağlamak istemeleri sonucu ortaya çıkabilen mali sorunları ve disiplinsizliği ortadan kaldırma çabasıdır. Yapılan seçimlerde politikacıları yeterince sınırlayamaması sonucunda ortaya çıkan oy verme ve çıkar sağlama rantı demokrasileri tehlikeye sokmaktadır. Anayasal

¹ M. Umur Tosun, "Mali Sorunlara Yeni Bir Yaklaşım: Anayasal İktisat Teorisi", <http://www.ekodialog.com/Makaleler/anayasal-iktisat-teorisi.html> E.T: 05.04.2011

iktisat teorisine göre, çıkar çevreleri ile politikacı ve bürokrat arasındaki bağın kopması ancak ekonominin yeniden yapılanması ve piyasa ekonomisinin oluşması ile mümkün olabilir².

Anayasal iktisat teorisinin temelinde liberal demokrasi düşüncesi vardır. Bu nedenle, kişilerin haklarının, özellikle de ekonomik haklarının, korunması düşüncesini savunmaktadır. Böylece sadece çoğunluğun değil herkesin hakları anayasa ile korunma altına alınmış olacaktır. Yani, devlet yönetimindekilerin dışında, diğerlerinin de haklarının korunması amaçlanmaktadır. Bu hakların başında da ekonomik haklar gelir. Anayasal iktisat teorisinin ekonomik haklara bu derece önem vermesinin nedeni, devletin bazı hedefleri öne çıkartarak ekonomiye aşırı müdahalesi sonucu, bireylerin ekonomik faaliyet alanlarını daraltmasıdır³.

Ekonominin kural ve kurumları anayasa içinde yer almaya başlaması sonucu, Batı'da Anayasal İktisat adı verilen yeni bir disiplinler arası çalışma ortaya çıkmış ve bu disiplinin gelişmesi ile birlikte önem kazanmıştır. Bu çerçevede incelenecek olan "Anayasal İktisat" veya bir başka deyişle "İktisat Politikası Anayasası"; siyasi iktidarları, ekonomik yaşama müdahale etmek istedikleri zaman ne gibi anayasal sınırlarla kısıtlamanın gerekli ve yararlı olduğunu araştıran bir bilim dalıdır. Kısaca, Anayasal İktisat, doğrudan doğruya siyasi iktidara yönelik sınırlamalarla ilgilenmektedir⁴.

18. yüzyıl klasik liberal akımının 'mali ihtiyat' anlayışını kabul eden Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Teorisinin Mali Anayasa yaklaşımı, esas itibariyle teorik iktisadın oldukça detaylı analitik araç ve metotlarını kullanır. Bu araç ve metotlarını devlet sektörü, siyasi alan ve kamu ekonomisi için kullanmakta ve teorik iktisattaki bireysel yaklaşımın benzerini, kamu sektörüyle çeşitli şekillerde ilişkisi olan seçmenler, devlet yönetimine aday olanlar, seçilmiş temsilciler, bürokratlar, siyasi parti yönetici ve üyelerin davranışlarına uygulamaktadır. Devletin ekonomik hak ve yetkileri ile görev ve sorumlulukları belirlendikten sonra, ekonomik anayasanın oluşturulmasında dikkate alınacak en önemli unsurlardan bir tanesi bütçenin vergiler ve harcamalarla ilgili kararların politik süreç içerisinde alındığının göz önünde bulundurulması ve her iki açıdan da değerlendirilmesidir⁵.

Anayasada vergilerin kimlerden ve nasıl alınacağını düzenlenmesiyle birlikte, harcamaların kimler için ve nasıl yapılacağıyla ilgili bir düzenleme de yer almalıdır. Bu

² Tosun, a.g.e., <http://www.ekodialog.com/Makaleler/anayasal-iktisat-teorisi.html> E.T: 24.02.2011

³ Tosun, a.g.e., <http://www.ekodialog.com/Makaleler/anayasal-iktisat-teorisi.html> E.T: 24.02.2011

⁴ Ayşe Günay, Ahmet Özen, " **Avrupa Birliği'nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi**", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 4, Sayı:2, 2002, s.150.

⁵ Engin Hepaksız, "**Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali Reform**", Finans Politik & Ekonomik Yorumlar 2007 Cilt: 44 Sayı:514, s.95.

durumun toplanan vergilerin bazı özel çıkar gruplarına veya bazı bölgelere yarar sağlayan projelerin finansmanında kullanılabilmesi bakımından da incelenmesi gerekir. Bu yüzden harcama ilkeleri de anayasal kurallarla düzenlenmelidir.

Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisinin mali anayasa anlayışı içerisinde, bir “politik anayasa” niteliğinde olmasının yanında, bir “ekonomik anayasa”nın da yer alması, anayasada harcama, vergi, para arzı, borçlanma, gelir dağılımı, dış ticaret ve benzeri konularda ilgili hükümlerin olmasını da sağlayacaktır. Bu hükümlerin temel amacı hükümetlerin bu alanlarda keyfi olarak hareket etmelerinin önüne geçilmesidir. Teoriye göre, bir anayasal mali reform sonucunda oluşturulacak Mali ve Ekonomik Anayasa ile bir yandan gelecek ile ilgili belirsizlik ortadan kalkacak, riskler azalacak, diğer taraftan da bireyin ekonomik özgürlüğü güvence altına alınmış olacaktır⁶.

Mali kurallara Anglo Sakson ülkeleri daha çok önem verirken, Avrupa Birliği Maastricht Anlaşması hükümleri, Kopenhag Kriterleri, ardından Amsterdam Anlaşması hükümleri ve Ekonomik ve İstikrar Paketi gibi düzenlemeler ile etkili olurken, Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Peru gibi Latin Amerika ülkelerinde sayısal sınırlamalar getirmektedir. Arjantin ve Hindistan federal düzeyde sınırlamalar büyük önem taşımaktadır. ABD’de 27 eyalette mali sınırlamalara yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Orta vadeli harcama programları çerçevesinde bütçe hazırlayan ülkelerin ise mali kurallara daha esnek yaklaştıkları görülmüştür. Bu nedenle anayasal kuralların yasal kurallara göre katı kurallar sınıflandırmasına girdiğini söylemek yanlış olmayacaktır⁷.

1.2. Anayasal İktisat Perspektifinden Mali Kuralların Önemi

Anayasal İktisat Teorisinin teorik alt yapısını Kamu Tercihi Teorisi oluşturur. Kamu Tercihi Teorisinin gelişimi İkinci Dünya Savaşı’nı takip eden 1940’lı ve 1950’li yıllara rastlarken, Anayasal İktisadın bir disiplin olarak doğuşu ve önem kazanması 1970’li yılların sonlarına tekabül etmektedir⁸.

Kamu tercihi teorisi kısaca “iktisat biliminin siyaset bilimine uyarlanması” şeklinde tanımlanabilir. Bu tanıma göre iktisat biliminin geleneksel piyasa karar alma süreci üzerindeki geleneksel yöntemi piyasa dışı karar alma süreçlerine doğru genişletilmiştir. Anayasal iktisat teorisi kamu tercihi teorisinden yararlanmaktadır, fakat sınırları daha dardır. Kamu tercihi teori üzerinde duranlar toplumsal seçimlerin sonuçları ile ilgilenir, anayasal iktisatçılar ise

⁶ Hepaksız, a.g.e., s.96.

⁷ Abdulkadir Işık- Mustafa Sakal- Metin Meriç, "Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar: Türkiye’de Uygulanabilirliği", Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt.15, Sayı.2, 2010, s.5- 6.

⁸ Coşkun Can Aktan, **Anayasal İktisat ve Ekonomik Anayasa**, İz Yayıncılık, İstanbul, 1997, s.37.

öncelikle belirli anayasal kuralların oluşturulma süreçlerinin analizi ile ilgilenirler. Anayasal iktisadın en önemli özelliği, demokrasiyi iki aşamalı bir süreç olarak görmesidir. Buna göre demokraside ilk önce politik kurallar belirlenir daha sonra da belirlenen bu kurallar uygulamaya konur. Anayasal iktisat kural ve kurumların nasıl çalıştığını ve ne şekilde oluşturulup seçildiğini sorgulamaktadır. Bu yüzden de anayasal iktisat teorisinin pozitif ve normatif çalışmaları kapsamı son derece önem arz etmektedir. Çünkü politik piyasa yazılı olsun veya olmasın anayasalarla hareket etmekte, derecesi farklılık göstermekte ve mutlaka anayasalardan etkilenmektedir. Zira farklı kurallar farklı uygulama sonuçlarını beraberinde getirecektir⁹.

Anayasal iktisat teorisi içerisinde toplumsal tercihlerin belirleme yöntemlerini önemini vurgulayan bir başka neden Keynesyen teoridir. Keynesyen teori, devletin ekonomiye bütçe politikası ile müdahale edebileceğini savunur. Buna göre Keynesyen teori ile denk bütçe ilkesinin göz ardı edilmesi, bütçe açıklarının ortaya çıkmasına neden olur, bu da hükümetler tarafından iç ve dış borçlarının arttırılmasına ve para basma yetkisinin sınırsız biçimde kullanılması ile sonuçlanır¹⁰.

J.M. Buchanan Amerikan mali politikalarındaki sorunu şöyle ifade etmektedir: *Amerikan ulusal siyasi tarihi denk bütçe kuralı üzerine kuruluydu. Ancak bu kural anayasal herhangi bir dokümanda bulunmaktan ziyade hükümetin mali olaylarda nasıl davranması gerektiğine yönelik yerleşik ve genel kabul görmüş bir tutuma dayanıyordu. II. Dünya Savaşına kadar politikacıların beklenen vergi geliri artışlarından daha fazla harcama yapması "ahlaksızlık- hatta günah" olarak nitelendirilirdi. Temel harcama kalemlerinin borçlanma ile finanse edilmesi ise kabul edilebilir politik davranışın tamamen ötesinde bir durumdu. Dolayısıyla, söz konusu dönemde temel ahlaki sınırlamaların varlığından dolayı, anayasal düzeyde tanımlanmış açık mali kurallara ihtiyaç duyulmamaktaydı. Ancak ne var ki bu temel prensipler 1930'larda ve 1940'larda geliştirilen Keynesyen makroekonomik teori ile altüst oldu. Keynesyen önerilerin aldatmacasıyla kamu borçlanması ve açıkları hakkındaki ahlaki sorumluluk toplumsal hafızadan çıkartılmış, kamu borçlanmasının nesiller arası etkisi inkar edilerek, borçlanma ile finansmanın gelecek dönem vergi mükelleflerini olumsuz etkilemeyeceği savunulmuş, ve bu sayede ahlaki değerlerle çerçevelenen mali sorumluluk anlayışı ortadan kaldırılarak, söz konusu sınırlamaların yerini alacak herhangi bir düzenleme*

⁹Elif Ayşe Şahin, "Anayasal İktisat Perspektifinden Gelişmiş Ülkelerde Kamu Borçlanmasını Sınırlayıcı Kurallar ve Uygulama Sonuçları", İçinde: "Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Kurallar ve Sınırlamalar Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine (Ed. C. Can. Aktan, A.Kesik, F.Kaya),Ankara, 2010, s.23.

¹⁰ Vural Savaş, **İktisatın Tarihi**, Siyasal Kitabevi, 4. Baskı, Ankara, 2000, s.1014.

yapılmamıştır. Bundan dolayı Buchanan'ın öncülük ettiği Anayasal İktisat Teorisi taraftarlarınca iradi politikaların yol açtığı bu ahlaki ve ekonomik çöküntünün önlenmesi için anayasal düzeyde politik hayata yönelik düzenlemeler yapılmalı ayrıca ekonomik sınırlamalar getirilmelidir¹¹.

Buchanan, kamu tercihinin ahlaki değerler açısından da savunulabilir kılmak adına anayasal perspektife ihtiyaç duyulduğu sonucuna varmıştır. Bu nedenle de, mevcut kurallar altında yapılan kurumsal analizlerden alternatif kuralların oluşturulması gerektiğini savunmuştur. Bu anlayışa göre “politikacılar açısından ahlaki bir değeri yıkmak önemli bir sorundur; ancak anayasal kuralın çerçevelediği bir ahlaki değeri yıkmak bundan daha da önemli bir sorundur”. Böylece anayasal sınırlamaların etkisi toplumsal ve ekonomik sorunların aşılmasında çok önemli bir araç olarak görülmektedir. Bu sınırlamalar, maliye politikası araçlarına göre, harcama sınırlamaları, vergi sınırlamaları ve borç sınırlamaları şeklindedir. Ayrıca daha genel bir ayrımla prosedürel veya kantitatif sınırlamalar şeklinde de sınıflandırılabilir. Prosedürel sınırlamalar ile nitelikli oyçokluğu gibi oylama kurallarına yer verilir. Bununla birlikte denk bütçe kuralı veya kamu harcama alanlarının belirlenmesi, vergi konularının ve ilkelerinin belirlenmesi gibi uygulamalar da yapılmaktadır. Kantitatif sınırlamalar ile ise ekonomi politikalarının uygulanmasında vergi, harcama, bütçe açıkları ve/veya borçlanmanın GSYİH'ye oranlaması ile veya belirli bir tutar belirleyerek üst limitlerin ortaya koyulması şeklinde siyasi iktidar tarafından uyulması öngörülen sınırlamalar arasındadır. Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa Birliği uygulamasında da bu sınırlamalarla beraber ekonomi politikalarına yönelik sınırlamalara da yer verilmiştir. Buchanan'ın bu önermesine göre, anayasal iktisat teorisi içerisinde temel olarak anayasal sınırlamalar önerilmeli, ayrıca devletin yani siyasi iradenin ekonomi yönetiminde iradi takdir gücünün sınırlandırılması ülke uygulamaları da göz önüne alındığında anayasal kuralların yanında, yasal ve kurumsal düzenlemelerin de olması gerektiği dile getirilmiştir¹².

Mali kural türleri anayasal veya yasal şeklinde sınıflandırılmasının yanı sıra, katı ve esnek kurallar şeklinde de bir sınıflandırmaya tabi tutulabilmektedir. Buna göre bir hükümet ekonomik koşullar veya siyasi tercihleri değiştiğinde maliye politikası kurallarında dilediği değişikliği yapamıyorsa bu kurallar katı kurallar olarak nitelendirilebilir. Öte yandan katı kurallar daimi olma eğiliminde iken genellikle koalisyon anlaşmaları, orta vadeli programlar,

¹¹ Şahin, a.g.e., s.235.

¹² Şahin, a.g.e., s.235.

mali sorumluluk yasaları ya da yıllık bütçe kanunları ile oluşturulan esnek kurallar ya yıllık bazda hazırlanır veya her yıl yenilenmeleri gerekir¹³.

Anayasal kuralların yasal kurallara göre katı kurallar sınıflandırmasına dahil olduğunu söylenebilir. Anayasal iktisat teorisinin dikkat çektiği diğer bir diğer konu ise anayasal ve yasal düzeyde belirlenen bu sınırlamaların başarılı bir şekilde sürdürülmesidir. Bu sınırlamaların başarılı bir şekilde devam ettirilmesi, bireylerin karşı karşıya bulunduğu sınırlamaların gücüne bağlı olmasının yanı sıra, anayasal kuralların ayrımcı düzenlemeler içermemesine ve yargı gücünün bağımsızlığına da bağlıdır. Buna göre anayasal kuralların getirdiği sınırlamalar genellik ilkesine uyararak, rant kollama eğilimini ortadan kaldırmaya yardımcı olacak ve toplumsal uyumu rasyonelleştirecek nitelikte olmalıdır. Ayrıca anayasal iktisada göre özellikle yargısal değerlendirmeler anayasanın başarılı bir şekilde uygulanmasında önemli bir araç olarak görülür. Bu şekilde ihlalleri sınırlar ve koordinasyon sorunlarını da giderir. Ayrıca bu gibi ihlallerin ortaya çıkartılması toplumda öğretici bir rol de üstlenir. Anayasal iktisat teorisinde öngörülen sınırlamaların başarısının devam ettirilmesinde ve etkinliğinin değerlendirilmesinde sınırlamaların bir bütün olarak ele alınması, yani sınırlamaların birbirini tamamlayıcı etkisinin göz önünde bulundurulması gerekir¹⁴.

1.3. Mali Kuralların Gelişimi

Keynesyen mali yaklaşımın 1970’li yıllarda ortaya çıkan stagflasyon olgusunun çözümünde yetersiz kalması, hızla artan borç stokları ve krizler, mali yapının sürdürülebilirliğine ilişkin endişeler yaratmış, artan bu endişeleri gidermek ve mali sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla alternatif politika önerileri ortaya çıkmış, yeni mali yaklaşımlar geliştirilmiştir. Böylece iradi maliye politikalarına karşı mali kural uygulamaları da bu süreçte önem kazanmaya başlamıştır.

1.3.1. Mali Kuralların Ortaya Çıkış Süreci

Maliye politikası oluşturulmasında kamu maliyesinin yönetiminde ihtiyari politikalar ve kurala dayalı politikalar olmak üzere iki yöntem üzerinde durulmaktadır. İhtiyari politikalarda karar alıcılar ekonomik faaliyetlerine göre maliye politikasını belirlemektedir; bunun sonucunda da bütçe dengesi ve kamu borcu, alınan kararlara bağlı olarak değişmektedir. Kurala bağlı politikalarda ise belirli bütçe büyüklükleri ya da borç oranına sınırlamalar konulmakta, böylece kamu maliyesinin uzun dönemde sürdürülebilirliğinin

¹³ İstiklal Y.Vural, “Mali Disiplinin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları”, içinde: Kurumsal Maliye Politikası, (ed. C.C. Aktan – D. Dileyci- İ. Y. Vural), Seçkin Yayınları, Ankara, 2007, s. 99- 100.

¹⁴ Şahin, a.g.e., s.235.

sağlanması amaçlanmaktadır¹⁵. Teorik olarak bu iki politika da aynı sonuca yönelmektedir. İhtiyari politikalar sağladığı esneklik açısından üstün niteliklere sahip olmasına rağmen, 1990'ra geldiğinde kurala bağlı kamu maliyesi yönetimi uygulamaları önem kazanmaya başlamıştır¹⁶.

Kamu maliyesi yönetiminin kurallara bağlanması gereği, 1970'ler ve 1980'lerde tüm dünyada uygulanan para ve maliye politikalarının ekonomik istikrarın sağlanması açısından yetersiz kalması sonucunda oluşmuştur. Bu dönemde ortaya çıkan enflasyonist baskılar, yükselen reel faizler, aşırı düzeydeki bütçe açıkları, vergi gelirleri üzerindeki baskılar, artan borç oranları ve döviz piyasalarında yaşanan çalkantılar politika yapıcılarının hareket alanını sınırlayarak, daha yavaş ve dalgalı bir ekonomik büyüme ortamının oluşmasını sağlamıştır¹⁷.

Kamu sektörünün büyümesiyle ortaya çıkan sorunlar karşısında politik ve idari süreçlerde oluşan kamusal tercihleri tam anlamıyla yansıtmayan politikalarından vazgeçilmesi gereği özellikle 1970'lerin başında ortaya çıkan petrol şoklarının etkisi, ekonomileri yeniden yapılanma sürecine itmiştir. Bununla birlikte mali sürece ilişkin başarısızlıkların giderilmesi için, ekonomik etkinlik ve rasyonalite kavramları ön plana çıkmıştır. Bu teşhislere dayalı olarak kamu ekonomisindeki genişlemenin sınırlandırılmasına yönelik kurumsal değişimler esas alınmıştır. Özellikle A.B.D ve İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde ekonomide daha liberal eğilimlerin ortaya çıkması ve aşırı büyüyen bütçe harcamaları, bütçe açıklarının azaltılması gereği çok tartışılan konular arasında yer almıştır. Bu dönemde otoriter devlet anlayışından refah devleti anlayışına geçiş sağlanmıştır. Kamu sektöründeki aşırı genişlemeyi önleyebilmek için, kamu sektöründeki yeniden dağılım politikalarının optimal seviyesinin belirlenmesi devletin harcamalarının kısılması veya belirli bir sınırlama getirilmesi söz konusu olmuştur¹⁸.

Devletin ekonomik işleyişe müdahalesinin gerekliliği konusu tartışılmakta olup, müdahale gerekli ise bunun hangi politika araçları yardımıyla yapılacağı da ayrıca tartışılmıştır. 16. yüzyılın ikinci yarısından 17. yüzyılın sonuna kadar hakim olan merkantilist

¹⁵ George Kopits - Steven Symansky, "Fiscal Policy Rules", IMF Occasional,1998 s.162.

¹⁶ Suzanny Kennedy, Janine Robbins, "The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance", 2001, p.16.http://Scholar.Google.Com.Tr/Scholar?Q=The+Role+Of+Fiscal+Rules+In+Determining+Fiscal&HL=Tr&As_Sdt=0&As_Vis=1&Oi=Scholar E.T:24.04.2011

¹⁷ Paramo Gonzales, J. M. "Fiscal policy: stabilisation, sustainability and growth", (Editör: ServicioEstudios Banco de Espana), The Analysis of the Spanish Economy", Bölüm 24, Madrid: Artes Graficas Coyve S.A., 2006, p.210.

¹⁸ Richart A. Musgrave. , "Leviathan Cometh or does he?" in H. Land- H.Tideman: Taxable Expenditure limitations, Urban Institute Press, Washington D.C, 1981, p.71- 72.

öğretinin bir parçası olarak ortaya konulan politikalar, ulus devletlerin gelişme sürecine katkıda bulunmak amacıyla korumacı-müdahaleci politikaları esas almıştır¹⁹.

Keynesyen yaklaşımın savunduğu vergilerde artışa gidilmeden harcama yapılabilmesi anlayışı beraberinde kamu harcamalarının finansmanında vergiler yerine emisyon ve borçlanma yoluna gidilmesine, buna paralel olarak devletin aşırı büyümesine, ekonomik ve politik yozlaşmaların ortaya çıkmasına neden olmuştur²⁰. Devlet politika araçlarını keyfi olarak kullanması nedeniyle, devletin faaliyetlerine, vergileme yetkisine veya diğer ilişkilerine anayasal sınırlamalar getirilmesi gereğini doğurmuştur, ayrıca farklı insanların farklı çıkar amaçlarının bulunması, devletin karar verme sürecinin tutarsız ve değişken olmasına neden olmaktadır²¹.

Birçok ülkede mali kuralların ortaya çıkışı, özellikle 1970'lerde Bretton Woods sisteminin çökmesi ve sonrasında devletin ekonomi içindeki payının artma eğilimi göstermesiyle gündeme gelmiştir. 1980'lerden başlayarak, açığın kamu borçlanması ile özel yatırıma olan olumsuz etkisinin belirlenmesi, bazı hükümetlerin makroekonomik istikrarı ve mali sürdürülebilirliği yeniden inşa etmek için orta vadeli mali sağlama programları yürürlüğe koymalarını sağlamıştır. Daha sonraları bu programları mali kurallar izlemiştir²².

Çeşitli devlet düzeylerinde anayasa veya yasa metinlerine kalıcı hükümler koyarak mali disiplini sağlamaya yönelik çalışmalar yaklaşık 150 yıldır yapılmaktadır. Bu süreç üç farklı dönemde görülmüştür. İlk olarak, bazı federal sistemlerde federe devletler altın kural uygulamalarına başlamışlardır. Altın kural uygulamaları, 19 uncu yüzyılın ortalarından itibaren Amerika'daki pek çok eyalette uygulanmaya başlanmıştır. 1920'lerden sonra İsviçre'deki bazı eyaletler bütçe dengesi kuralını benimsemişlerdir. İkinci dönemde, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, Almanya, İtalya, Japonya, Hollanda gibi bazı sanayi ülkeleri parasal reformları takiben istikrar programlarını destekleyen bütçe dengesi kurallarını uygulamaya koydular. Bunların çoğu altın kural şeklindeydi. 1960'larda bazı sanayileşmiş ülkelerde ve gelişmekte olan ülkelerde özellikle merkez bankaları belirli yerel kaynaklardan bütçe açığının finanse edilmesine sınır getiren veya yasaklayan kurallar kabul etmiştir²³.

¹⁹ Abuzer Pınar, **Maliye Politikası Teori ve Uygulama**, Naturel Yayıncılık, Ankara, 2010, s.11.

²⁰ Hakkı Odabaş - Kamil Güngör, "**Yürütmenin Sınırlandırılması ve Anayasal Bütçe Yaklaşımı**", 2008, s. 3. www.canaktan.org/ekonomi/anayasa_iktisat/diger_yazilar/odabas-yurutmeninsinirla-ndirilmesi-anayasal-butce.pdf, E.T:05.02.2011

²¹ A. Niyazi Özker - Mine Biniş, "**Mali Kurallar ve Bir Vergi Anayasası Yaklaşımı**", Hukuk Ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt 1, No 1, ISSN: 2146-0817, 2009, s.41.

²² Ebru Şevik, "**Mali Kurallar**", Bütçe Dünyası Dergisi, Cilt 3, Sayı 28, Kış 2008, s.51.

²³ Özker, a.g.e., s.42.

Belirtilen sanayileşmiş ülkeler istikrar programlarını desteklemek amacıyla parasal reformları gerçekleştirdikten sonra bütçe dengesinin sağlanmasına yönelik kurallar benimsemişlerdir. Gelişmekte olan ülkelerde de bu dönemde uygulanan istikrar programları ile çeşitli mali kurallar uygulamaya koyulmuş; ancak şeffaflık sorunlarıyla karşılaşmıştır. Politika otoriteleri, yaratıcı muhasebe yöntemleri yardımıyla, kural uygulamalarını kolaylıkla by-pass edebilmiştir²⁴.

Üçüncü dönem ise, Yeni Zelanda'nın 1994'de kabul ettiği Mali Sorumluluk Kanunu ile başlamıştır. Bu kanun ile başlayan dönemde artan sayıda sanayi ve yükselen piyasa ekonomisi mali kuralları uygulamaya başlamıştır. Bu kurallar devletin çeşitli düzeylerinde benimsenen dengeli-bütçe kuralları, borçlanma limitleri ve harcama limitleri şeklinde görülmüştür. Bu dönemdeki kuralların ortak yönü, hesap verme anlaşmalarını, güncel ve düzenli raporlama zorunluluğunu ve orta vadeli makro bütçe çerçevesini içeren daha fazla şeffaflık standartları ile desteklenmesidir. Genellikle tüm bu unsurlar hesap verme zorunluluklarının da yer aldığı, geniş yasalarda ve uluslar arası anlaşmalarda yer almaktadır²⁵.

Bu dönemde enflasyon hedeflemesi uygulamasına geçilmiş ve kısa bir süre sonrada, nakit bazlı muhasebeden tahakkuk bazlı muhasebeye geçiş sağlanarak kural uygulamalarının muhasebe teknikleriyle aşılması önlenmeye çalışılmıştır. Özellikle 1970'lerden sonra, büyüme oranlarında meydana gelen düşüşler, küresel ölçekte devlet anlayışının değişmesi ve refah devleti olgusunun benimsenmesiyle, gelişmiş ülke ekonomilerinin borç stoklarında önemli artışlar meydana gelmiştir. Devletin sunduğu mal ve hizmetlerin kapsamı genişlemiş, kamu kesiminin genel ekonomi içerisindeki ağırlığı artmıştır. Böylece gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki demografik yapı değişmiş, yaşlı nüfusun toplam nüfus içerisindeki payının artması sonucunda sosyal güvenlik sistemi dengesinde bozulmalar görülmeye başlamıştır²⁶.

Kamu maliyesi teorisinde tartışılan temel konulara bakıldığında kamu sektöründeki aşırı büyümenin kamu bütçe harcamalarının büyümesi ile karakterize edildiği ve bu büyüme sonucunda da gerek yerel seviyede ve gerekse merkezi idare harcamalarının büyüdüğü görülmektedir. Nitekim gelişmiş batı ülkelerinde 1970'li yıllardan sonra kamu sektörü politikalarına bir sınırlama getirilmesi arayışı olsa da kamu finansal açıklarının frenlenemediği görülmüştür. Esas itibariyle kamu finansman açıklarının büyümesinde birçok faktörün etkili olduğu bilinmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin sorun haline alması, tarımsal

²⁴ Fatih Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara, 2009, s.15- 16. <http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/7780/tez-fkaya.pdf> E.T:17.03.2011

²⁵ Şevik, a.g.e., s.52.

²⁶ Kaya, a.g.e., s.15- 16.

destekleme politikalarının bütçe üzerindeki yükünün artması, transfer harcamalarının bütçe üzerindeki yükünün artışı harcamaların büyümesinin önemli sebepleridir. Normal olmayan bir biçimde büyüyen bütçe açıkları borç yükünün temel belirleyicileri olmakta, harcamaların finansmanında vergi yükünün yükselmesini beraberinde getirmektedir. 1973 yılında petrol fiyatlarının ani yükselmesi karşısında gelişmiş birçok ülke bu duruma karşı hızlı önlem alamadığı için üretim maliyetleri ve enerji maliyetlerinin yükselmesi ekonomik durgunluğun ortaya çıkmasına ve reel gelirin düşmesine neden olmuştur. Bu duruma karşı hızlı karar alamayan hükümetler krizin etkisini hafifletebilmek için istikrar programı uygulamaktan çok borçlanma yolunu tercih etmişlerdir. Aynı dönemde yüksek harcama eğilimlerinin sürmesi daha yüksek dış borçlanma ihtiyacını doğururken, bu durum iç borçlanma ve genişletici para politikalarının uygulanması sonucunu doğurmuştur²⁷.

Bu dönemde küresel ekonomik sistemde yer alan gelişmiş ülkelerin borç stoklarında artışlar meydana gelmiş ve bu sadece gelişmiş ülkelerle sınırlı kalmamış, aynı zamanda az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kalkınma süreçleri de olumsuz şekilde etkilenmiştir. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde iç tasarruf yetersizliği ve döviz kısıtları söz konusu olmuş ve bu ülkeler kalkınma sürecinde gelişmiş ülkelerin yurtiçi tasarruflarından yaralanmışlardır. Bu nedenle gelişmiş ülkelerin borç stoklarındaki artışlar, gelişmekte olan ülkelerin borçlanma maliyetlerine de yansımış ve gelişmekte olan ülkelerin ülke ekonomilerini kötü yönde etkilemiştir. Özellikle 1980'li yıllar, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde borç stoklarının hızla arttığı ve krizlerin yaygınlaştığı bir dönem olmuştur. Sanayileşmiş ülkelerde harcama baskılarının ve bütçe harcamaları içerisinde esnek olmayan harcamaların payı artmış, demografik yapı değişmiştir. Nüfusun yaşlanması sonucunda, sosyal güvenlik dengeleri olumsuz yönde etkilenmiş, sosyal devlet anlayışı ile sunulan hizmetler artmış, küreselleşme ve ülkeler arası rekabet baskıları oluşmaya başlamıştır. Böylece geleceğe dönük olarak ortaya çıkacak ihtiyaçların karşılanmasında ilave mali alanın yaratılması ihtiyacı doğmuştur. Böylece ilave mali alanın yaratılmasında mali kuralların uygulanması gereği ortaya çıkmıştır²⁸.

Sürdürülebilir kamu mali yönetimine ve istikrar içerisinde büyüyen bir ekonomiye ulaşmak amacıyla mali kurallar özellikle 1980'li yıllar sonrasında birçok ülkenin mali yönetim sisteminde uygulama alanı bulmuştur. Bu çerçevede, ABD'de 1986 yılında uygulamaya konulan Gramm-Rudman-Hollings sistemi, Avrupa Birliğinde 1993 yılından

²⁷Mustafa Sakal , "Türkiye' de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği", Ankara, Gazi Kitabevi, 2003, s.5.

²⁸ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi" a.g.e., s.16.

itibaren uygulamaya konulan Maastricht Kriterleri, İngiltere’de 1998 yılından itibaren uygulanmaya başlayan Mali İstikrar Yasası, Yeni Zelanda’da 1994 yılında uygulamaya konulan Mali Sorumluluk Yasası mali kural uygulamalarına yönelik örneklerdir. Mali kurallar sadece gelişmiş ülkelerle sınırlı kalmayıp, Hindistan, Şili, Brezilya, Kolombiya ve Meksika gibi ülkelerde de uygulama alanı bulunmuştur²⁹.

Sonuç olarak yoksulluk, ekonomik istikrarsızlık ve krizler ciddi boyutlara varmış ve bu soyut bir piyasa kavramını da sorgulanmasına neden olmuştur. Maliye literatürünün tarihsel sürecine bakıldığında ortaya konulan bütün görüşlerin müdahaleci devlet yaklaşımlarının yeniden yorumlanması yönünde olmasına rağmen, günümüz kamu maliyesi literatüründeki temel sorunlar, ekonomiye devlet müdahalesinin olup olmayacağından çok, müdahalenin ne şekilde ve hangi araçlar yardımıyla yapılacağıdır. Bu görüşler, iradi maliye politikalarına ilişkin sınırların nasıl tasarlanacağı ve kamu maliyesine ilişkin kurumsal örgütlenmenin ne şekilde olacağı yönündedir.

1.3.2.Mali Kurallar Teorisi

Mali kurallar, mali disiplinin sağlanmasında yararlanılan temel unsurlardan biridir. Mali disiplini sağlamak amacıyla çeşitli mali kurallar ülke yönetimleri tarafından uygulamaya konulmakta ve bu tür kurallar mali disiplinin gerçekleştirilmesinde önemli rol oynamaktadır.

Mali kurallara ilişkin olarak çeşitli tanımlar yapılmaktadır. Yapılan bütün bu tanımların temelinde yatan ana fikir, maliye politikası araçlarında çeşitli sınırlamalar yapılmasıdır. Maliye politikası kuralları, bütçe karar alma ve uygulama sürecini düzenleyen davranışsal veya hukuki normlardır³⁰.

Mali kurallar en geniş anlamda, mali kurumlar ya da bütçenin hazırlanması, onaylanması ve uygulanmasına yönelik bir dizi kural ve düzenlemeyi ifade etmektedir. Söz konusu kuralları dar anlamda, bütçe açıkları, borçlanma, harcamalar ve vergiler gibi mali göstergelerle belirli sınırlamaları içeren maliye politikası uygulamalarına yönelik yasal

²⁹ Kaya, “Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi”, a.g.e., s.16.

³⁰ 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, Frankfurt, December,2004.strauchvd., p. 15.

sınırlamalar şeklinde tanımlamak mümkündür³¹. Daha dar bir tanım ise, hem bütçe tahminlerine hem de bütçe uygulamalarına uyumun yaptırımlara tabi olması olarak ifade edilir³².

Genel olarak makro ekonomik istikrarın sağlanması, mali ve iktisadi politikaların desteklenmesi, uygulanan politikaların negatif etkilerinin ortadan kaldırılması ve kredibilitenin artırılması mali kuralların temelinde yer alan amaçlardır. Anayasal ve yasal temele dayanan mali kurallar, mali disiplinin sağlanmasında gerekli olan temel unsur olarak görülmektedir³³.

1.4. Mali Kuralların Yasal Dayanağı

Tüm dünyada geniş bir uygulama alanı bulan mali kurallar, uzun bir süre uygulanmasına rağmen, ancak 1990'lı yıllarda yasallaşmıştır. Ülkelerin yaşadıkları ekonomik güçlükler ve Avrupa Birliği'ne üye olmak isteyen ülkelere konulan ekonomik kriterler bu kuralların yaygınlaşmasında özellikle önem taşımıştır. 1990'lı yıllardan bu yana yaygınlaşmaya başlayan mali kurallarla, mali kural uygulayan ülkelerin sayısı önemli ölçüde artmıştır. 1990 yılında mali kuralı uygulayan ülke sayısı 7 iken bu sayı 2009 yılı sonunda 90'a yükselmiştir³⁴.

Daha önce de belirtildiği gibi bu kapsamda, ABD'de 1986 yılında uygulamaya konulan "Gramm-Rudman-Hollings Kanunu", Avrupa Birliği'nde 1993 yılından itibaren uygulamaya konulan "Maastricht Kriterleri", İngiltere'de 1998 yılından itibaren uygulanmaya başlayan "Mali İstikrar Kanunu", Yeni Zelanda'da 1994 yılında uygulamaya konulan "Mali Sorumluluk Kanunu", mali kural uygulamalarına örnek olarak verilebilir.

Mali kurallar, mali performansı ölçme gücüne sahip olan bazı göstergeler çerçevesinde tanımlanan sayısal tavan veya hedefler yoluyla isteğe bağlı maliye politikası uygulamalarına getirilen daimi sınırlamaları ifade etmektedir. Mali politika kuralları ile getirilen sınırlamalar bütçe açığı, faiz dışı fazla, borç stokunun büyüklüğü, borçlanma kaynakları, vergiler,

³¹ Suzanne Kennedy , Janine Robbins, "The Role Of Fiscal Rules İn Determining Fiscal,Performance", 2001 http://Scholar.Google.Com.Tr/Scholar?Q=The+Role+Of+Fiscal+Rules+In+Determining+Fiscal&HI=Tr&As_Sd t=0&As_Vis=1&Oi=Scholar E.T:24.04.2011.

³² Yasemin Gürsoy Hürçan, "Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi", Ankara: T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Yayınları, 1999, s.29.

³³ Günay ve Özen, a.g.e., s.1.

³⁴ Ahmet Kesik, Nergiz Bayar, "Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin", İçinde: Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Kurallar Ve Sınırlamalar Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine, (Editörler: C. C. Aktan - A.Kesik- F.Kaya) Yayın No:2010/408, Ankara, 2010, s.47.

vergileme yetkisi, harcama türleri gibi iradi-ihtiyari maliye politikası araçlarının miktar ve bileşimini denetim altına almayı amaçlamaktadır³⁵.

Mali kuralların uygulamaya konulmasında çok çeşitli yasal dayanaklar söz konusu olabilmektedir. Bu kurallar yöntem itibarıyla anayasa, yasa, politika kuralları veya uluslararası anlaşmalarla düzenlenebilirler. Mali kuralları uygulayan veya uygulayacak olan ülkelerin yasal kriterleri, çoğunlukla geleneklerine ve yasal dayanaklarına bağlı olmaktadır. Buna karşılık uygulamada anayasal düzenlemelerin daha büyük ağırlıkta olması beklenmesine rağmen, bazı ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında yasaların veya politika kurallarının, anayasal düzenlemelerle eşit düzeyde ya da daha fazla yaptırım gücüne sahip olduğu da gözlenmektedir³⁶.

Örneğin ABD, İsviçre, Almanya ve Polonya’da uygulanan kurallar anayasal bir zorunluluk iken, İngiltere, Yeni Zelanda, İspanya, İsveç ve Kanada gibi birçok gelişmiş ülke ile Peru, Kolombiya, Arjantin ve Brezilya gibi bazı Latin Amerika ülkelerinde yasal düzenlemeler uygulanmaktadır. Avrupa Birliği’nde ise üye ülkeler, Maastricht Kriterlerine ve İstikrar ve Büyüme Pakti gibi uluslararası anlaşma kurallarına uymakla yükümlüdürler. Japonya’da hükümet kararı, Norveç’te Mali İstikrar Tüzüğü, Hollanda ve Endonezya’da siyasi karar ve rehberler, mali kuralların uygulanmasını yönlendiren düzenlemelerdir³⁷.

Her ülkenin makroekonomik ve demografik yapısı farklı olduğundan, ülkelerin tasarlayacakları ve uygulayacakları mali kurallar da kendilerine özgü olmalıdır. Böylece ülkeler mali kuralları anayasalarla, yasalarla, uluslararası anlaşmalarla veya politika kuralları ile düzenleyebilir.

1.4.1. Anayasalar

Mali kuralların uygulanmaya konulması için anayasada bir hüküm bulunması gerekir. Bir ülkenin mevcut anayasasına mali kuralların uygulanacağı yönünde konulacak hükümler, anayasal mali kural niteliği taşıyacak ve bu kurallara uyulması zorunlu hale gelecektir. Ancak anayasaya dahil edilecek söz konusu mali kuralların belirlenen ülke açısından uygulanabilirliğinin olması da gerekmektedir. Mevcut şartlar altında uygulanması mümkün olmayan bir mali kuralın anayasaya dahil edilmesi durumunda, çeşitli sorunlar ortaya çıkabilir.

³⁵ Coşkun Can Aktan – İstiklal Y. Vural, “**Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar**”, Kurumsal İktisat, SPK Kurumsal Araştırmalar Serisi No:2, Editör: Coşkun Can Aktan, Yayın No:194, Nisan 2006, s.123.

³⁶ George Kopits - Steven Symansky, “**Fiscal Policy Rules**”, Occasional Paper 162, International Monetary Found, Washington DC, 1998, s.8.

³⁷ Kesik ve Bayar, a.g.e., s.50.

Örneğin, aşırı derecede borç yükü altında gelişmekte olan bir ülkenin anayasasına mali kurallardan denk bütçe kuralı uygulamaya konulduğunda, bu kuralın uygulanabilmesi borç kısır döngüsü belli bir süre atlatılıncaya kadar mümkün olmayabilecektir. Böylece belirli seviyede mali disiplin sağlandıktan sonra, bu disiplinin sürekliliğini korumak amacıyla böyle bir mali kuralın anayasal hale getirilmesi daha kolay olabilecek, yaşanabilecek uygulama güçlüklerini de ortadan kaldırabilecektir. Mali disiplinin devamlılığının sağlanabilmesi için, anayasaya eklenen mali kuralların, ihtiyaç duyulan tüm özellikleri de taşıması gerekmektedir³⁸.

Mali kurallara anayasada yer veren ülkeler arasında ABD, İsviçre, Almanya ve Polonya gibi ülkeleri sayabiliriz.

1.4.2. Yasalar

Son yıllarda birçok ülke, yasal ya da anayasal düzenlemelerle kamu maliyesi otoritesinin bağımsızlığını kısıtlayıcı yönde bazı uygulamalara geçmiştir. Buna bağlı olarak, bütçe açıkları ve kamu borçlanmasında bütçe mevzuatı ve diğer yasal düzenlemelerin rolü üzerine yapılan araştırmalarda belirgin bir artış vardır.

Mali kuralların uygulanması için; İngiltere, Yeni Zelanda, İsveç ve Kanada gibi çok sayıda sanayileşmiş ülke ile Latin Amerika (Peru, Kolombiya, Arjantin ve Brezilya) ülkelerinde yasal düzenlemeler yapılmıştır³⁹.

Yeni Zelanda düzenlediği "Mali Sorumluluk Yasası" ile mali disiplini sağlamayı amaçlamıştır. Bu uygulamalar ile hükümetler denk bütçenin yanı sıra, mali yönetimde sorumluluk ilkesinin gereklerini de yerine getirmiş olmaktadır. Bu ilkeler şeffaflık ilkesine bağlıdırlar ve uygulama sırasında bazı değişimler görülebilir. Bu bağlamda Yeni Zelanda'da çıkarılan Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kanunu (State- Owned Enterprise Act -1986), Devlet Sektörü Kanunu (State Sector Act- 1988), Kamu Finansman Kanununun (Public Finance Act-1989), Finansal Raporlama Kanunu (Financial Reporting act-1993) ve Mali Sorumluluk Kanunu (Fiscal Responsibility Act-1994) olarak sıralanabilir⁴⁰.

³⁸ Ayşe Günay, "Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2007/375, Ankara, 2007, s.95.

³⁹ Günay, a.g.e., s.95.

⁴⁰ Hakan Hakkı Yılmaz, " Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği", T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi, Ankara, 1999, s.17.

Japonya’da da, 1947’de uygulamaya konulan "Kamu Finansman Yasası", kamu yatırımlarını finanse etmek amacıyla devlet tahvillerinin çıkarılmasına sınır getiren uygulamalar içermektedir⁴¹.

Hollanda ve Endonezya, mali kuralların politika tedbirleri ile uygulamasına örnek teşkil eden ülkelerdir. Endonezya’ da mali kurallar “Guidelines of State Policy” ile düzenlenmiştir. Bu önlemlerin yasal dayanağı olmamasına rağmen, Maliye Bakanlığı tarafından bütçe uygulamaları sırasında bu kurallara uyulmaktadır. Hollanda’ da 1961 yılında politik bir kavram olarak üretilen Yapısal Açık Tavanı (Structural Deficit Ceiling) 1974 yılında şeffaf olmayan işlemler ve hesaplamalara yer verdiğinden kaldırılmıştır. Buna benzer bir düzenlemeyi Hollanda EMU (Avrupa Parasal Birliği) kriterini sağlamak üzere 1995 yılında yeniden oluşturmuştur⁴².

Merkez Bankası kaynaklarından gerçekleştirilen borçlanma üzerine limit veya yasaklamalar ise, ağırlıklı olarak Merkez Bankası kanunları ile düzenlenmektedir. Ancak buna istisna olarak İngiltere örneğini vermek mümkündür. İngiltere’de Merkez Bankası kaynaklarından borçlanmaya getirilen sınırlama, geleneklerden kaynaklanmaktadır. Daha spesifik olarak uygulamaya konan mali kurallar ise, yükümlülüklerin yerine getirilmesini aksamadan sağlayabilmek için belli bir oranda rezerv miktarı tutulmasını düzenlemektedir⁴³.

Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Bütçe açığının azaltılması ya da tamamen giderilmesi amacıyla yönelik olarak; 1985 yılına “Gramm-Rudman-Hollings Act” daha sonra da “Budget Enforcement Act” ve “Ombinus Budget Reconciliation Act” gibi yasal düzenlemeler uygulamaya konulmuştur⁴⁴.

Amerika Birleşik Devletleri’nde kamu emeklilik rezervlerinin yıllık toplanan prime oranının Sosyal Güvenlik Emniyet Fonu Yönetim Kurulu tarafından belirlenen hedefle uyumlu olması gerekmektedir. Kanada’da bu oran Kanada Emeklilik Planı Yasası’nda yer almıştır. Şili’de resmi olarak 1986 yılında hüküm altına alınan "Copper Telafi Fonu" yasası ile de beklenmedik durumlar için rezerv ihtiyacını karşılamayı hedeflemiştir⁴⁵.

1.4.3. Uluslararası Anlaşmalar

Mali kurallara uluslararası anlaşmalar ile de yasal bir dayanak sağlanmıştır. Bu tür uluslararası anlaşmaları tercih eden ülkelere, belirlenen mali kurallara uyma zorunluluğu

⁴¹ Günay, a.g.e., s.96.

⁴² Yasemin Gürsoy Hürçan, " Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi", Ankara: T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1999, s.36.

⁴³ Günay , a.g.e., s. 96.

⁴⁴ Giancarlo Corsetti, Nouriel Roubini, Çev. Haluk Egeli, “ Denk Bütçe Kuralları Üzerine Yaklaşımları Karşısında Avrupa Yaklaşımları”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2003, s.57.

⁴⁵ Günay, a.g.e., s. 96.

getirilmiştir. Örneğin; Afrika Finansal Bölgesi (CFA)'nde uygulanan sınırlama uluslararası antlaşmanın bir gereğidir. 1973 yılından beri CFA ülkeleri, ancak bir önceki yıl gelirlerinin azami % 20'si oranında merkez bankasından borçlanmaya gidebilirler. Bu uygulamaya başka bir örnek de, 7 Şubat 1992'de Avrupa Birliği'ne üye ülkeler arasında imzalanan Maastricht Antlaşması'dır. Bu antlaşma ile ulusal hükümetlerin merkez bankasından doğrudan finansmana gitmeleri sınırlandırılmıştır. Ayrıca, orta vadede bütçe fazlasını hedefleyen bütçe açıklarına sınırlama getirilmiştir. Böylece borç stokuna yönelik bir değer belirlenmiş ve üye ülkelere göre yayınlanmıştır. Avrupa Birliği'nde ortak para birimine dahil olan üye ülkeler Maastricht Anlaşması ile düzenlenmiş parasal ve mali disiplini sağlamaya yönelik belirlenen kriterlere ve Büyüme ve İstikrar Paketi gibi uluslararası anlaşma kurallarına uyma zorunluluğu getirilmiştir⁴⁶.

1.4.4. Politika Kuralları

Bazı ülkeler mali kuralları kendi politika kuralları ile uygulamaktadırlar. Bu ülkelere örnek olarak Hollanda ve Endonezya'yı örnek olarak verebiliriz. Bu ülkelere Endonezya'da mali kurallar "Devlet Politikası Kuralları" ile düzenlenmiştir. Alınan bu önlemlerin yasal dayanağı olmamasına rağmen, Maliye Bakanlığı'nın bütçe uygulamaları sırasında bu kurallara uyduğu görülmektedir. Hollanda'da 1961 yılında politik bir kavram olarak üretilen "yapısal açık tavanı" 1974 yılında şeffaf olmayan işlemler ve hesaplamalara yer verdiği için kaldırılmıştır. Hollanda Avrupa Para Birliği kriterini sağlamak üzere 1995 yılında yeni bir düzenlemeye gitmiştir⁴⁷.

Mali kural uygulamaları gün geçtikçe artış göstermektedir. Bu kapsamda örneğin IMF programları da, bütçe açığı hedefleri ve borç programları ile birlikte miktarsal mali hedefler yer almaktadır. Önceden kabul edilmiş mali kuralların en iyi örneklerinden biri de Büyüme ve İstikrar Paketi'dir. Bu pakta IMF (Uluslararası Para Fonu) programları gibi dıştan denetlenmekte, ayrıca bütçe açıklarını kapatmaya yönelik miktarsal kısıtlamalar getirmekte ve bu kısıtlamalar evrensel düzeyde olmaktadır. IMF ise, bu kuralları ülkelere göre yani ülkelerin özel durumlarına göre düzenlemektedir⁴⁸.

Son zamanlarda miktarsal sınırlamalara dayanan bazı mali kurallar kabul edilmiştir ama bu kurallar, sınırlar yerine sınırları aşmayı kanun dışı olarak görmektedir. Kanuni sınırlamalar katıdır fakat bazı durumlarda, kanuni sınırlamalar katı olabilir. Bu durumun

⁴⁶ Günay, a.g.e., s.97.

⁴⁷ Günay, a.g.e., s.98.

⁴⁸ Günay, a.g.e., s.98.

nedeni, konjonktür hareketinin uzunluğu üzerinde bir ortalamaya veya konjonktürel uyuma izin vermiş. Bu durum sonucunda, konjonktürün zamanlamasının veya izin verilen konjonktürel düzeltmenin nasıl belirlendiği gibi mali kuralı zayıflatabilen bir belirsizlik durumu ortaya çıkabilecektir. Bunlara ek olarak şunu da belirtmeliyiz ki, kurallarla ilgili bazı önemli zorlukların da ortaya çıkması muhtemeldir. Örneğin bütçe açıklarına ve borçlara yönelik olarak limitler açık olarak belirlenmelidir. Ekonomik koşullar değiştiği için bu limitlerde yanlış olarak tespit edilebilir ve maliye politikasının kısa dönemli konjonktür karşıtı olarak kullanımını önleyebilir, bunun için biraz esneklik olmalıdır. Bu durumda en çok kullanılan yöntem, konjonktüre göre veya konjonktür karşıtı olarak yapılan değerlendirme yöntemidir. Ama konjonktürel dalgalanmaları önceden tahmin etmek ve ölçmek çok zor olduğundan, bu yaklaşımın uygulanması sonucunda da doğru sonuçlar elde edilmeyebilir. Ayrıca bu limitler zora dayalı olarak uygulamaya konmalıdır. IMF tarafından uygulatılan dış zorlamaya dayalı uygulamalar, politik başarısızlıkların zarar verebildiğini ve bugüne kadarki Büyüme ve İstikrar Paketi deneyiminin bu tür endişeleri hafifletmediğini göstermiştir IMF'nin borç vermeyi ertelemesi ve Büyüme ve İstikrar Paketi'nin gerektiğinde para cezası uygulamaları sadece en kötü dönemlerde bütçe ile ilgili sorunların daha da artmasına neden olacaktır⁴⁹.

Mali kuralların temel avantajı somut bir biçimde oluşturulmuş olmalarıdır. Bu durum yargısal değerlendirmenin arka plana itildiği anlamına gelmektedir. Ancak politika uygulamalarının istenildiği gibi zamana ve şartlara göre değişebilmeleri, mali kuralların kısa dönemli önlemlerden etkilenmemesi, onların güçlü yönlerinin yanında, zayıf yönlerinin de olduğunun göstergesidir⁵⁰.

1.5. Mali kurallara Başvurma Nedenleri

Mali kuralların uygulanmaya konulmasının nedenine bakıldığında öncelikle mali yapıları bozulan ülkelerin bu durumu düzeltmeye çalışmaları ve AB içinde Avrupa Parasal Birliğine dahil olmak üzere yapılan düzenlemelerin ele alınmasıdır. Mali kuralları uygulamaya koyan düzenlemelerin temelinde genel yönetim açığının, kamu borç oranını makul seviyede ve istikrarlı kılacak şekilde azaltılmasını ve bu seviyedeki borçlanma oranının orta ve uzun vadede korunmasının sağlanması yatmaktadır. Bu hedefler, esas olarak fiyat

⁴⁹ Günay, a.g.e., s. 98.

⁵⁰ Günay, a.g.e., s. 98.

istikrarına ve istikrarlı ekonomik büyümeye katkıda bulunan mali disiplinin sağlanmasına yöneliktir⁵¹.

Çoğu ülke maliye politikalarının uzun dönem sürdürülebilirliğini sağlamak, bütçe açıklarını kapatmak amacıyla mali kurallara ihtiyaç duymuştur. Mali kuralların oluşturulma nedenlerini şöyle sıralayabiliriz⁵²:

- Refah devleti anlayışının egemen olduğu birçok gelişmiş ülkede sosyal harcamalarda artışların meydana gelmesi, gelişmekte olan ülkelerde ise borç servisinin çok büyük bütçe açıklığı oluşturması,
- Politikacıların oylarını arttırmak amacıyla maliye politikası araçlarını isteklerine göre kullanması,
- Anayasal iktisat görüşünün giderek önem kazanması,
- Toplumda politikacıların alacakları kararların, şeffaf, güvenilir ve belirli bir kurala dayalı olması gerektiği yönündeki görüşlerin güçlenmesi,

Bu çerçevede maliye politikasının etkinliğinin artırılması, ve bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunların ve etkinsizliklerin kaldırılması amaçlanmaktadır. Mali kuralların ortaya çıkışında bu faktörlerin etkili olmasının dışında, mali kuralların uygulanmasına yönelik faktörler de vardır. Bunlar⁵³;

- Makroekonomik istikrarı sağlamak,
- Maliye politikasının güvenilirliğini sağlamak,
- Bütçe açıklarının daraltılması,
- Kamu müdahalesinde olumsuz dışsallıkların azaltılması,
- Siyasi popülizmin engellenmesi,
- Diğer ekonomik politikaların da desteklenmesi.

1.5.1. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak

Mali kurallar, makroekonomik istikrarı sağlamanın temel araçlarından biri olarak nitelendirilmektedir. Özellikle bütçe açığı, borçlanma ve harcamaya yönelik sınırlamalar, devletin finansman açığını kapatmak için borçlanmaya gitmesini ve Merkez Bankası ya da diğer kaynaklara başvurmasını engelleyen sınırlamalar getirmektedir. Merkez Bankasından

⁵¹Kübra Şen, "**Mali Kural, Bazı Uluslararası Uygulamalar ve Türkiye İncelemesi**", Bütçe Dünyası , Sayı 34, 2010/2, s.28.

⁵²Zafer Yükseler, "**Örtülü mali Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş**", Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, 2010, s.7. <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/mali%20kural-zy.pdf> E.T:22.03.2011

⁵³Yükseler, a.g.e., s.8.

borçlanmaya getirilen sınırlama, para basmanın enflasyonist etkilerini sınırlamanın yanı sıra borç stokunun artış hızını yavaşlatmaya yöneliktir. Böylece borç geri ödemeleri sonucu piyasaya girecek ek satın alma gücü dolayısıyla ortaya çıkabilecek olumsuzluklar da azaltılmaktadır⁵⁴.

Mali kurallar, mali disiplini kontrol ederek, makroekonomik istikrarı ve ekonomik büyümeyi sağlamaktadır. Mali piyasalarda güven sağlanabilmesi için hükümetlerin kendilerini, bütçe açıkları, borçlanma veya borç stoku gibi mali göstergelerde kalıcı kısıtlamalara tabi tutmaları gerekmektedir. Bu durum vatandaşların ve özel sektörün, hükümetin mali politikalarına olan güvenini artıracak, bu kapsamda belirlenecek kurallar da hükümetin kredibilitésinin artmasını sağlayacaktır⁵⁵.

Mali Kurallar bütçe dengesinin sağlanması, bütçe açığının kapatılması ve borç stokunun azaltılmasında doğrudan etkili olup konjonktürel gelişmelere bağlıdır. Konjonktürel dalgalanmanın genişleme dönemlerinde ihtiyaca göre, kamu gelirleri artırılarak, öngörülen sınırlamalara ulaşmayı kolaylaştırabilirken, konjoktürün daralma dönemlerinde ise uyum zorlaşmaktadır. Fakat, yıllık bazda belirlenen sınırlar, genişleme döneminde kamu harcamalarında artış meydana getirir. Bu yüzden de kurallar, kamu kesiminin ekonomi içerisindeki büyüklüğünü yeterince sınırlayamamaları, daralma dönemlerinde ise yeterli esnekliğe sahip olmamaları nedeniyle eleştirilmektedir. Gelir ve giderler üzerindeki devresel ve bir defalık etkilerin arındırılması suretiyle hesaplanacak açık rakamının esas alınması, temelde bu sorunun giderilmesine yönelik olarak tasarlanmış bir politika alternatifidir⁵⁶.

Bazı Batı Avrupa ülkeleri ve Japonya'ya bakıldığında, cari bütçe dengesi kuralının savaş sonrası dönemde makroekonomik istikrarın sağlanması için uygulamaya koyulacaktır. Uygulamaların başarıyla sonuçlanması sonucu, kurallar esnekleştirilmiş ya da uygulamadan çıkarılmıştır. Örneğin, Hollanda'da bu kuralın 1950'lerde kaldırıldığı, Japonya'da 1975 yılında uygulanmasının durdurulduğu ve Almanya'da son yıllarda büyük ölçüde uygulanmadığı görülmüştür. Hükümetin tüm yurtiçi kaynaklardan, özellikle de Merkez Bankasından borç almasına getirilen sınırlama ve yasaklamalar para basımını durdurmuştur. Böylece enflasyonist baskıların temel kaynağı ortadan kaldırılmış ve istikrar sağlanmaya çalışılmıştır⁵⁷.

⁵⁴ Birol Karakurt ve Tekin Akdemir, "**Kurallı Maliye Politikası: Türkiye'de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri**", Maliye Dergisi, Sayı 158, Ocak-Haziran 2010, s. 232.

⁵⁵ Hürcan, a.g.e., s 34.

⁵⁶ Kaya, "**Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi**", a.g.e., s.22.

⁵⁷ Günay, a.g.e., s.90.

1.5.2. Mali Sürdürülebilirlik

Mali kurallara başvurmanın bir diğer nedeni, mali disiplini güçlendirme amacıdır. Mali kuralların kullanılması genellikle mali performansın güçlendirilmesi ile ilişkilendirilmektedir. Mali kuralların varlığı ve mali performansın iyileşmesi durumunda hükümetlerin genellikle mali dürüstlüğe doğru bir tutum değişikliği içine girdikleri ifade edilmektedir. Mali kuralların ihtiyatlı maliye politikasına yaptıkları katkı, kuralların uygulanmasına yönelik önerileri desteklemektedir⁵⁸.

Mali kurallar, uzun dönemli mali sürdürülebilirliği başarmayı ve devam ettirebilmeyi teşvik etmesi bakımından da önemlidir. Mali sürdürülemezlik makroekonomik istikrarsızlığa neden olmaktadır. Bu nedenle de hükümetlerin maliye politikasını bir politika aracı olarak kullanma güçlerini zayıflatmaktadır. Mali sürdürülebilirliğin zayıflaması hükümetleri yüksek risk primiyle borçlanmaya gitmeye zorlamaktadır. Bu durum kısa dönemde istikrar için risk oluşturmakta, borç sorununu daha da arttırmakta ve kamu finansmanının uzun vadeli sürdürülebilirliğini tehdit etmektedir. Mali kurallar harcama, bütçe açığı ve borç stokundaki potansiyel artışını sınırlandırdığından, borçlanma ihtiyacı azalabilir, reel faiz oranları düşebilir ve özel kesim yatırımları teşvik edilebilir⁵⁹.

1.5.3. Hükümet Politikasının Güvenilirliğini Sağlamak

Finansal piyasalarda uzun süreli olarak güvenin sağlanmasında, hükümetlerin kendilerini, bütçe açıkları, borçlanma, borç stoku verilerinde kalıcı kısıtlamalara tabi tutması yararlı olabilecektir. Kurallara dayalı politikanın temel avantajı, ihtiyari bir yaklaşıma karşın zaman uyumlu olmasıdır ve amacının daha yüksek refah seviyesine ulaşmak olmasıdır⁶⁰.

Mali kurallar özellikle seçim öncesi dönemlerde mali disiplinin sağlanmasına savurgan harcamalar sonucu oluşan ve kısa vadeli siyasi kaygılardan kaynaklanan kamu açıklarının ortadan kaldırılmasına ve en azından kamu açıklarının azalmasına yardımcı olmaktadır. Örneğin Kosta Rika'da denk bütçe kuralı seçim döneminde artan bütçe açıklarını gidermeye yönelik bir görüş olarak önerilmiştir⁶¹.

1.5.4. Diğer Finansal Politikaları Destekleme

Mali kurallar özellikle mali ve parasal istikrarın sağlanması için parasal araçların kullanımını konusunda diğer finansal politikalara yardımcı olmaktadır. Bir mali kural, hem

⁵⁸ OECD, Economic Surveys: Turkey, Volume 2008/14 July, 2008, s.65.

http://www.turkeynow.org/db/Docs/OECD_TR_outlook.pdf, E.T:02.25.2011

⁵⁹ Karabulut-Akdemir, a.g.e., s.232.

⁶⁰ Özker- Biniş, a.g.e., s.45.

⁶¹ Günay, a.g.e., s.91.

bütçe açıklarının azaltılmasında otomatik stabilizatörlerin kullanımına izin verir, hem de para politikası üzerindeki yükün azalmasında önemli rol oynar. Örneğin, Avrupa Birliği ülkelerinin ortak para birimine geçiş sürecinde Maastricht Antlaşması ile uygulamaya koyduğu beş mali kural, mali disiplinin sağlanmasını amaçladığı gibi parasal disiplini de hedeflemekteydi. Ancak, burada önemli olan, bu mali kuralların uygulamada birbirini desteklemesi ve dolayısıyla parasal disiplini hedefleyen mali kuralların mali disipline, mali disiplini hedefleyen kuralların da parasal disiplini sağlaması ve sonuçta istenen hedefe daha kolay ve daha kısa sürede ulaşılmasını sağlamasıdır. Ancak ABD’de önerilen anayasal düzenleme gibi, denk bütçe kuralının çok katı olması, para politikasının dengeleme rolüne taşıyabileceğinden daha ağır yük yükleyebilir⁶².

1.5.5. Negatif Dışsallıklardan Sakınma

Mali kurallar federasyon, konfederasyon veya para birliği kapsamında olduğu gibi bazı devlet yönetimi düzeylerinde negatif dışsallıklardan korunmak için de uygulanmıştır. Yerel düzeydeki yönetimlerin açıklarına sınırlama getiren bir mali kural, bir yerel yönetimdeki güvenin azalması ya da daha yüksek faiz yüklerinden dolayı ortaya çıkan ve diğer yerel yönetimleri veya ulusal yönetimi etkileyen yanlış mali davranışlardan kaynaklanan dışsallıkları önlemektir⁶³.

Örneğin, bütçe açıklarının/GSYİH oranının % 3 olmasını gerektiren mali kural Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanmakta ve her bir devletin uyguladığı bütçe politikasının diğer üye ülke bütçeleri ve AB bütçesi üzerinde meydana getirebileceği negatif dışsallıkların önlenmesine katkı sağlamayacağı savunulmaktadır. Uygulamada mali kural ile birlikte olsun ya da olmasın, mali disiplinin sağlanması konusunda yeterli düzeyde yaygın bir kanı olmadığında, sürdürülebilirliği sağlamak, negatif dışsallıklardan kaçınmak veya politik güvenilirliği kazanmak zor olabilecektir. Ancak mali disiplinin sağlanması konusunda yaygın bir kanı oluştuktan sonra iyi şekilde oluşturulmuş bir mali kural ve kurallar sayesinde mali disiplin daha kolay bir şekilde sağlanabilecektir⁶⁴.

1.6. Mali Kurallara Karşı İleri Sürülen Eleştiriler

Mali kurallara başvurulmansın gerekli olduğunu savunan görüşlere karşın, bu tür kurallara ihtiyaç olmadığını savunan görüşler de mevcuttur. Mali kurallara ihtiyaç olmadığını savunan görüşlerin başında, mali kuralların uygun olmayan çözümlere neden olacağı görüşü

⁶² Günay, a.g.e., s.90.

⁶³ Özker-Biniş, a.g.e., s.46.

⁶⁴ Günay, a.g.e., s.91.

yer almaktadır. Oysa bu görüşe göre ihtiyari ya da geçici kararlar daha iyi sonuçların elde edilmesini sağlamaktadır. Bu görüşün altında yatan temel düşünce, finansal piyasaların yanlış mali davranışları sınırlayacağı kaygısıdır. Yüksek açıklar faiz oranlarının artmasına neden olacak, kamu kesimi üzerinde bir baskı meydana getirecektir. Ancak, bu sürecin düzenlenebilmesi, piyasaların zamanında tepki göstermesi ve kamu kesiminin onların tepkilerine karşın hemen karşılık verebilmesine bağlıdır. Bu da piyasalarda çok iyi bir bilgi düzeyinin bulunması anlamına gelir. Bu sistemin bazı federal ülkelerde uygulandığı görülmesine rağmen, bu uygulamalar sık sık kurullarla tamamlanmaktadır⁶⁵.

Mali kuralların uygulanmasına yönelik başka bir eleştiri de, kuralların esnek olmamasından dolayı beklenmedik dış etkenlere cevap vermede devletin yetersiz kalmasıdır. Böylece mali kuralların uygulanması halinde, muhasebe işlemlerinde yolsuzluk yapılabileceği düşünülmektedir. Örneğin yatırım harcamalarının finansmanı için borçlanmaya onay veren bir mali kuralda hükümetlerce cari harcamaların yatırım harcaması olarak gösterilmesi söz konusu olabilir. Ayrıca 1999 yılında yapılan bir çalışmaya göre pek çok ülkenin Dünya Bankası ve IMF ile imzalanan mali uyum programlarının bir yanılsama olduğu savunulmuştur. Çünkü bu programların amacı öncelikle, yatırım, işletim ve bakım harcamalarının azaltılmasıdır. Bu durum kamu varlıklarının değerinin düşmesine neden olmaktadır, bu yüzden de mali sürdürülebilirliğin ve makroekonomik istikrarın sağlanmasında borçlanma veya bütçe dengesine yönelik kurallar tek başına yeterli olamayacaktır⁶⁶.

Genel olarak maliye politikasının ekonomi üzerinde yaratacağı olumsuz etkilerin önlenmesi ve kamu borcunun sürdürülebilirliğinin garanti altına alınması amacıyla başvuru olan mali kurallar özellikle şu dört açıdan eleştirilmektedir⁶⁷:

- 1) Birincisi; orta-uzun vadede kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla maliye politikasının kısa vadede ekonomiyi dengeleyici rolünün azaltıldığı görüşüdür. Ekonomik yavaşlama ve daralma dönemlerinde otomatik dengeleyicilerin, bütçe dengesini, sayısal hedeflerin olması durumunda, farklı bütçe kalemlerinde gerçekleştirilen kısıntılarla düzeltmeye çalışmasıdır. Böylelikle ekonominin yavaşladığı bir dönemde maliye politikası daha da sıkışmakta ve döngüsel bir yapı oluşmaktadır. Halbuki ekonomik yavaşlama dönemlerinde

⁶⁵Karakurt ve Akdemir, a.g.e., s.232.

⁶⁶ Karabulut, a.g.e., s.233.

⁶⁷Durukan Payzanoğlu, " İstikrar ve Büyüme Paketi Kuralları Türkiye'de Borç Sürdürülebilirliğini Garanti Altına Alır mı?", Uzmanlık Yeterlilik Tezi Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara, Mart 2009, s.7.

maliye politikasının döngünün tersine açılımlarla ekonomiyi desteklemesi gereklidir.

- 2) Kurala dayalı maliye politikasının eleştirildiği ikinci konu sert kuralların varlığının büyümeyi olumsuz etkileyen bazı sonuçlar doğurabileceği kaygısıdır. Sayısal hedeflere ulaşmak için uygulanan sıkı maliye politikasının yaratacağı Keynesgil etkiler, toplam talebi olumsuz etkileyerek istihdam azalmasına neden olacak ve bu da büyümeyi yavaşlatacaktır. Ancak kamunun finansman ihtiyacının azalmasının faizler üzerinde yarattığı olumlu etki ve kamu maliyesinin sürdürülebilirliğine ilişkin beklentilerin iyileşmesi, Keynesgil etkileri aşabilmektedir. Bu olgu, genişletici mali sıkılaşma olarak adlandırılmaktadır.
- 3) Mali kurallarla ilgili üçüncü eleştiri konusu kamu yatırımlarının olumsuz etkilendiğine yöneliktir. Kamu yatırımları harcama kesintileri kolaylıkla hedef alınabilecek harcamalar olduğundan yatırım harcamalarındaki kesintilerin bütçe dengesi üzerindeki etkileri kısa sürede görülebilmektedir. Bu harcamalar transfer harcamaları gibi harcamalara göre daha az katılık içermekte ve sonuçları uzun vadede kendisini göstermektedir ve bu nedenle politik açıdan daha az olumsuzluk içermektedir. 1970- 2002 arasında AB ülkelerinin deneyimleri incelendiğinde borç ve yapısal bütçe açıklarında yaşanan düşüşlerin kamu yatırımlarını etkilediği sonucuna varılmıştır. Ancak AB parasal birliği çerçevesinde 1990'lı yıllarda yaşanan mali sıkılaşmanın net etkilerinin farklı olduğu görülmüştür. Bu nedenle ülkeler bütçe açığında büyük çaplı indirimlere gitmek zorunda kalmıştır. Bu ülkelerde kamu yatırımlarının da olumsuz etkilendiği görülmüştür. Mali sıkılaşmaya rağmen, düşük bütçe açığı ve borç oranına sahip ülkelerin kamu yatırımlarında ise artış görülmüştür. Mali kurallarla kamu yatırımları arasındaki negatif bir ilişki vardır. Bu nedenle de mali kuralların tanımlanmasında çeşitli farklılıkları ortaya çıkmıştır. İngiltere gibi bazı ülkelerde altın kural olarak adlandırılan bütçe sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Bu sistemde yatırım harcamalarının, gelecekte vergi tabanını genişletileceği ve gelir getireceği savunulmaktadır. Bu nedenle de yatırım harcamaları borçlanma ile finanse edilebilecektir. Yatırım harcamalarına girmeyen cari harcamalara ilişkin bütçe kalemlerinin ise dengede kalması gerekir. Yani, ekonominin yüksek büyüme dönemlerinde sağlanacak fazlalarla söz konusu açıkların kapatılması planlanmaktadır. Bunun için de ekonominin yavaşlama dönemlerinde cari dengelerin açık vermesi gerekmektedir.

4)Mali kurallara ilişkin dördüncü ve son eleştiri ise, mali kuralların ortaya çıkardığı disiplin politikacıların şeffaf olmayan yöntemler uygulamaya başlamasına neden olacağına ilişkindir. Bazı iktisatçılar mali kuralların getirdiği sınırları aşmaya çalışan politikacıların yaratıcı muhasebecilik uygulamalarına gidebileceğini veya bir kereye mahsus önlemlerle bütçe dengesini sağlamayı seçebileceğini savunurken bazıları altın kural uygulamasında gerçekte cari harcama olarak kabul edilen bazı harcamaların yatırım harcaması olarak görüldüğünü ileri sürmektedir. 2002 yılında Avrupa İstatistik Ofisi Eurostat; Yunanistan, Portekiz ve Avusturya'nın bütçe verilerini onaylamamıştır. Bu yüzden, bazı ülkelerin İBP (İstikrar ve Büyüme Paketi) kurallarını uygulayamadıklarını ve farklı yöntemlerle bütçe açıklarını olduğundan daha düşük gösterdiğini ortaya çıkarmıştır.

1.7. Mali Kuralların Türleri

Her ülkenin, tercihi ve ihtiyaçları farklı olduğundan maliye politikası kuralları da değişik tür ve niteliklere sahiptir. Maliye politikası kuralları konusunda öncelikle bu kuralların katı ya da esnek olup olmadığına bakılır. İktisadi koşullardaki veya hükümetin politik tercihlerindeki değişikliklere bağlı olarak değişebilen kurallar esnek olarak kabul edilirken, değişmeyen kurallar ise katı ve süreklilik arz eden kurallar olarak nitelendirilir⁶⁸.

Maliye politikası kuralları “anayasal kurallar” ve “yasal kurallar” olarak da ikiye ayrılabilir. Anayasal iktisat perspektifinde anayasal kuralların birçok açıdan yasal kurallar olduğu savunulmaktadır. Bu sınıflandırmaya göre, anayasal kurallar yasal kurallara göre daha katı ve süreklilik gösteren kurallar olarak karşımıza çıkar⁶⁹.

Maliye politikası kuralları ayrıca “reel kurallar” ve “nominal kurallar” olarak da ikiye ayrılabilir. Reel maliye politikası kuralında, ilgili yıl için hedeflenen harcama tavanı en son enflasyon tahmini gerçekleşmesi dikkate alınarak yapılır ve yeni bir nominal tavana dönüştürülür. Nominal maliye politikası kuralında enflasyon düzeyindeki değişimler önceden belirlenen harcama tavanında herhangi bir değişikliğe neden olmaz⁷⁰.

Mali kurallar maliye politikası kuralları maliye politikası araçları dikkate alınarak denk bütçe kuralları, borç kuralları, harcama kuralları ve gelir kuralları şeklinde de sınıflandırılabilir.

⁶⁸Coşkun Can Aktan, " **Mali Kurallar (Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Yasal Mali Kurallar)**", İçinde: Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Kurallar Ve Sınırlamalar Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine, (Editörler:C. C. Aktan - A.Kesik- F.Kaya) Yayın No:2010/408, Ankara, 2010, s.88.

⁶⁹ Aktan, a.g.e., s.89.

⁷⁰ Aktan, a.g.e., s.89.

1.7.1. Denk Bütçe Kuralları

Mali kurallar, bütçeleme sürecinde birtakım değişiklikleri meydana getirebilir. Bu değişiklikler, özerkleşmeyi savunanlar tarafından kuralın amacına başarıyla ulaşılabildiğini sağlamanın temel koşulları olarak görülmektedir. Mali kural sürecine ilişkin yapılan çalışmalarda özellikle üzerinde durulan düzenlemeler özetle şunlardır⁷¹:

- Bütçelemenin bir yıldan uzun süreli veya orta vadeli olarak planlanması,
- Bütçenin ulaşması beklenen hedeflerinin açık bir şekilde bir plan doğrultusunda oluşturulması ve kamuoyuna sunulması,
- Hazırlanan bu planın izleme/denetim araçlarının önceden belirlenmesi,
- Süreçte yaşanabilecek hedefe yönelik ortaya çıkabilecek sorunlara yönelik müdahale için müdahale araçlarının önceden belirlenmiş olması,
- Politikacılar ve uygulayıcılar üzerinde mali kuralların bir yaptırım gücünün olması.

Kamu kaynaklarının dağılımı, vatandaşlar, siyasetçiler ve bürokratlardan oluşan kişi ve grupların kararlarını etkilemesi sonucu karar vericiler tarafından oluşturulur. Bu aktörlerin her birinin tercihi farklı olup bütçe sistemi karar alma ve uygulama sürecinde bu aktörlerin karşılıklı etkileşimini düzenleyen kurumlar ile aktörlerin ulaşabildiği enformasyondan oluşur. Kuralların bir bölümü, anayasalar, yasalar, tüzük ve yönetmelikler gibi kurallardan oluşur. Bir bölümü ise; yıllar içinde oluşan gelenek ve normlarla oluşan kurallardır⁷². Bu kurallar bir ya da daha fazla yılı içeren yapısal kurallar olabildiği gibi, toplam bütçe dengesine yönelik de olabilmektedir. Bu kurallardan birincil dengeyi hedefleyen kurallar, faiz ödemelerindeki bir artış bütçe dengesini ve kamu borç stokunu etkilemesine karşın bir düzenleme gerektirmediğinden borç sürdürülebilirliği ile daha az bağlantılıdır. Benzer şekilde net sermaye harcamalarının genel dengesini hedefleyen altın kural borçla daha az ilişkilidir⁷³.

En çok bilinen mali politika kuralı gelir ve giderlerin birbirine denk olmasını şart koşan mali kurallardır. Bu genel denge (Overall Balance), cari denge (Current Balance) veya operasyonel denge (Operating Balance) olarak her yıl için tanımlanabileceği gibi daha uzun

⁷¹ Ceyhan Gürkan-Yiğit Karahanoğulları, "**Bütçeyi Özerkleştirmek: Mali Kurallar ve Kurullar**", Maliye Dergisi, Sayı 158, Ocak-Haziran 2010, s.550.

⁷² İzak Atiyas, Şerif Sayın, "**Siyasi Sorumluluk, Yönetmelik Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru**", İstanbul: Türkiye Ekonomik Ve Sosyal Etüdler Vakfı Yayınları, 1997, s.1.

⁷³ IMF, "**Fiscal Rules-Anchoring Expectations For Sustainable Public Finances**", International Monetary Fund Fiscal Affairs Department, December 16, Washington DC, 2009, s.3.

dönemleri içerecek biçimde yapısal denge (Cyclically Adjusted Balance) şeklinde de tanımlanabilir⁷⁴.

ABD’ de bütçe açıklarının hızlı artışı karşısında gerek eyaletlerde ve gerekse de federal seviyede birçok çalışma ve öneri geliştirilmiştir. Bu gelişmeler karşısında ABD’ de halen eyaletlerin çoğunda denk bütçe uygulaması mevcuttur. Eyalet anayasaları genel olarak harcama ve gelirlerinin birbirine denk olmasını emretmektedir. Vermont eyaleti dışında tüm eyaletlerde, yani 49 eyalette denk bütçe uygulaması anayasal hüküm halindedir. Ancak eyaletler arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Bunlar; 44 eyalette eyaletin guvernörü denk bütçe hazırlamak zorundadır. 37 eyalette yasama organı her yıl bir denk bütçe yasasını onaylamak zorundadır. 27 eyalette ise yasama organının onayladığı denk bütçe yasasına uyulmak zorundadır ve açık tamamen yasaklanmıştır⁷⁵.

Denk bütçe kuralının düzenlenmesinde en önemli sorun uygulanabilirlik ve yaptırım getirme konusudur. Bir çok durumda formel yaptırım mekanizmaları mevcut değildir. Çok istisnai durumlarda yargılama kuralları vardır ama bunların esas olarak uygulanması mümkün değildir. Denk bütçe kurallarının bütçe açıklarını kapatmak için kullanılması ve vergilendirmenin de sınırlandırılması gerektiği savunulmuştur⁷⁶.

1.7.2. Borç Kuralları

Mali kurallardan borç kuralı kamu borcunun GSYH’ye oranı ile ilgili açık bir sınır veya hedef belirlemektedir. Bu tür bir kural borç hedeflerine ulaşılması bakımından en etkili olan kural türüdür. Bunun yanı sıra, borçlanma kuralı belirlenen sınırın altında ise maliye politikasına yeterli desteği sağlayamamaktadır⁷⁷. Borçlanmaya ilişkin kuralların bir kısmı borcun miktarı ve kaynağı ile bağlantılı sınırlar iken, diğer bir kısmı ise borçlanma yetkisine sınırlar getirmektedir. Borçlanma ve borç stokuna ilişkin kurallar aşağıda belirtildiği gibi olabilir⁷⁸:

— Yurtiçi kaynaklardan borçlanmada belirli sınırlamalar konulabilir ve nominal bazda ya da hasılanın belli bir oranı şeklinde toplam borçlanma limitleri belirlenebilir.

— Borç stoku seviyesine ilişkin sınırlamalar da getirilebilir. Bu seviye nominal olarak belirlenebileceği gibi gelirlere ya da hasılaya oran olarak da tasarlanabilir.

⁷⁴ Hürcan, a.g.e., s.46.

⁷⁵ Mustafa Sakal, **Türkiye’ de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği**, Ankara: Gazi Kitabevi , 2003, s.13.

⁷⁶ Murat Küçüktüfekçi, **"Türkiye’ de Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Çerçevesinde Mali Disiplin"**, Maliye Y.Lisans Tezi, Adana, 2007, s. 49- 50.

⁷⁷ Karakurt-Akdemir, a.g.e., s.233.

⁷⁸ Kaya, **"Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi"**, a.g.e., s.21.

Ayrıca hükümetin merkez bankası kaynaklarından borçlanması üzerine sınırlamalar getirilebilir. Bu kural günümüzde kamu mali yönetimine ilişkin temel ilkelerden biri gibi görülmekte ve bir çok ülke tarafından uygulanmaktadır⁷⁹.

Hazine yönetiminin merkez bankasından kısa vadeli avans alımına son verilebilir, ya da bu alım sınırlandırılabilir. Kısa vadeli avansların, toplam kamu harcamalarının belirli bir yüzdesini aşmaması ve yıl içinde merkez bankasına geri ödenme şartına ilişkin bir kural düzenlenebilir. Bu önlemler şunları da içerebilir⁸⁰:

- Hazine garantilerine sınırlama getirilebilir.
- Yerel yönetimlerin borçlanma yetkisi ve sınırları anayasada veya kanunlarda açık olarak belirlenebilir. Ülkemizde yerel yönetimlerin yurtdışı kaynaklardan borçlanması izne bağlanarak ya da gelirlere göre harcama yapılarak borçlanma kapasitesi sınırlandırılabilir.

1.7.3. Harcama Kuralları

Bütçe açığına ilişkin kurallara bağlı olarak dolaylı yollardan kamu harcamalarını sınırlandırmanın yanı sıra uygulamada doğrudan kamu harcamalarına tavan getirilmesine ilişkin mali kurallara da rastlanılmaktadır. Harcamalara ilişkin mali kurallar aşağıdaki şekillerde karşımıza çıkabilir⁸¹.

— Harcama artışları orta ve uzun vadede belirli sınırlamalara tabi tutulabilir. Bu çerçevede toplam harcama düzeyine bakılabileceği gibi, faiz dışı harcama düzeyi de göz önünde bulundurulabilir. Bu kurallar, harcama düzeylerine yönelik nominal tavanlar şeklinde tasarlanabileceği gibi alternatif harcama toplamalarına yönelik hasılaya veya gelirlere paralel olarak oransal sınırlar şeklinde de belirlenebilir. Toplam kamu harcamalarının yükü anayasa ve/veya yasal kurallarla sınırlandırılabilir.

— Kamu harcamalarındaki artış miktarı parlamentonun nitelikli çoğunluğunun onayına tabi tutulabilir.

— Kamu harcamalarının artışının ancak vergi artışı ile finanse edilmesi halinde parlamentoda onaylanabileceği anayasada bir kural olarak düzenlenebilir. Bunun yanında, ilgili harcamaya kaynak teşkil edecek gelirin niteliği de göz önünde bulundurularak bir

⁷⁹ Kaya, “Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi”, a.g.e., s.21.

⁸⁰ Şen, a.g.e., s.29.

⁸¹ Kaya, “Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi”, a.g. e., s.21.

defalık gelirler bu kapsamda değerlendirilmeye alınmayabilir. Böylece bir defalık gelirlere dayalı olarak harcama yaratılmamış olur.

— Potansiyel büyüme üzerinde olumlu bir etkisi bulunmayan verimsiz harcamalar diğer harcamalardan bağımsız olarak sınırlandırılabilir. Kamu harcamalarının etkinliğini ve verimliliğini artırmak üzere, personel giderlerine yönelik olarak belirlenen sınırlar, bu kapsamda değerlendirilen mali kurallara örnek olarak verilebilir.

— Devletin görev ve fonksiyonlarının anayasada açık bir şekilde belirlenmesi, kamu harcamaları üzerinde bir sınırlandırıcı etki yaratabilir⁸².

— Devletin harcama yetkisinin sınırlandırılmasında önem taşıyan bir kural da idareler arası hizmet ve gelir bölüşümünün anayasada açık bir şekilde belirlenmesidir. Anayasada merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin görev ve hizmet alanlarının açıkça belirlenmesi sonucu merkezi devletin harcama gücü doğal olarak sınırlandırılır. Bu tür bir anayasal hüküm yerel demokrasi ve yerel özerklik açısından da büyük önem taşımaktadır.

— Günümüzde siyasal iktidarların bazı kesimlere sağladıkları teşvikler ve sosyal yardımlar gibi transfer harcamaları da anayasa ile belli bir düzeyde sınırlandırılabilir veya tamamen yasaklanabilir⁸³.

Özetle uygulamada harcamaların, gelir tahmininin belli bir yüzdesini aşmaması, kişisel gelirdeki artışa bağlanması ve geçmiş yılların ortalama gelir artışına bağlanması gibi benzeri birçok ölçülebilir limit kullanılmaktadır. Ancak, harcamaların ülkede gerçekleşen enflasyon oranı ile nüfus artış oranının toplamına eşitlenmesi vergi ve harcama sınırlamalarının uygunluğu ve etkinliği açısından daha olumlu katkılar sağlayabilecektir⁸⁴.

1.7.4. Gelir Kuralları

Mali kurallar gelir politikası üzerinde de etkilidir. Gelire ilişkin mali kurallar, genellikle vergi gelirlerinin veya toplam vergi yükünün GSYH'nin belirli bir oranı ile sınırlandırılmasını öngören kurallardır. Gelirlere ilişkin kurallar şu şekilde sıralanabilir⁸⁵:

— Vergileme yetkisi ile harcamaların ve gelirlerin birbirine denk olması ilkeleri anayasaya bir hüküm konularak sınırlanabilir. Devletin vergileme yetkisi anayasada

⁸² Ekici, a.g.e., s.6-7.

⁸³ Ekici, a.g.e., s.6 -7.

⁸⁴ Coşkun Can Aktan, Hilmi Çoban, İhsan Cemil Demir, "**Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi Ve Harcama Sınırlamaları**", İçinde: Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Kurallar Ve Sınırlamalar Vergi, Harcama, Borçlanma Vs. Üzerine, (Editörler :C. C. Aktan - A.Kesik- F.Kaya) Yayın No:2010/408, Ankara, 2010, s.105-106.

⁸⁵ Ekinci, a.g.e., s.6-7.

sınırlandırılırken, bu yetki kısmen yerel yönetimlere devredilebilir. Yerel yönetimlerin hangi tür vergileri tarh ve tahsil edeceği anayasada açık olarak tespit edilebilir.

— Toplam vergi yükü ya da toplam kamu gelirleri anayasada veya kanunlarda belirlenebilir ve bu sınırın aşılamayacağı hüküm altına alınabilir.

— Vergi konuları anayasada açık olarak tespit edilerek belirtilen konular dışında hiçbir şekilde vergi konulamayacağı, tarh ve tahsil edilemeyeceği hüküm altına alınabilir.

— Vergi oranları anayasada açık olarak tespit edilebilir.

— Anayasada ödeme gücü ilkesi yerine “fayda ilkesi” benimsenebilir. Kamusal hizmetlerin, bu hizmetlerden yararlananlara bir bedel karşılığında sunulacağı hükmü anayasada yer alabilir. Ancak, bu tür bir kuralın anayasada yer alması mümkün olmakla birlikte tüm kamusal hizmetler için fayda ilkesi uygulanamayabilir⁸⁶.

— Beklenen düzeyin üzerinde gelir elde edilirse harcama yaratılmayacağına dair sınırlamalar getirilebilir. Bu kapsamda elde edilen gelirler hem borç stokunun azaltılmasında kullanılabilir, hem de olağanüstü durumlarda harcanabilmesi için bir gelir havuzu oluşturulabilir.

— Vergi harcamalarına, istisna ve muafiyetlerle ilgili kurallar da getirilerek sınırlandırılabilir⁸⁷.

1.7.5. Dolaylı Kurallar

Dolaylı kurallar çoğunlukla para ve döviz kuruna ilişkin düzenlemelerden oluşmuştur. Bu düzenlemelerden günümüzde en yaygın olanı ise sabit nominal döviz kuru kuralıdır. IMF üyesi birçok ülke, mali disiplini sağlamak amacıyla bu kuralı uygulamaya koyma yoluna gitmiştir. Çok yaygın olmayan başka bir dolaylı kural uygulamasında, hükümetin yurtiçi bankacılık kesimi dışından ve yurt dışından borçlanmasının yanı sıra, yurtiçi bankacılık sisteminden de borçlanmasına izin veren para kurulunun olmasına ilişkin düzenlemeleridir⁸⁸

1.8. Mali Kuralların Özellikleri

Mali kuralların oluşturulmasında bazı faktörler göz önünde bulundurulmaktadır. Yani, oluşturulacak olan kuralların başarılı olabilmesi için çeşitli özellikler taşıması gerekmektedir. Mali kuralların bu özellikleri öncelikle yasal ve operasyonel özellikler olarak

⁸⁶ Ekinci, a.g.e., s.6-7.

⁸⁷ Kaya, “**Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi**”, a.g.e., s.21-22.

⁸⁸ Günay, a.g.e., s.107.

sınıflandırılmaktadır. Öncelikle mali kuralların yasal altyapısı oluşturulmalıdır. Kuralların yer aldığı anayasal çatı, mali kuralların başarısı için son derece önemlidir⁸⁹.

Uygulama aşamasında beklenmedik şoklar ve durumlar ortaya çıkabilir, bunlara karşı kuralların esneklik taşıyabilmesi için istisnalara başvurulmalı, kuralların uygulaması tarafsız organlar tarafından denetlenmelidir. Optimal bir kural şeffaf, basit, tutarlı ve esnek özellikler taşımalıdır. Bunun yanı sıra iyi bir mali kural; basit, saydam, uyumlu ve esnek olacak şekilde düzenlenmeli, uygulama sonrası uyum ve etkin denetim sağlanarak uygulamaya elverişli şekilde düzenlenmelidir. Alınan kararların, değişikliklerin ve yaptırımların hukuka uygun olması gerekir⁹⁰.

Mali kural öncelikle yeterince açık ve net olarak tanımlanmalıdır. Yani, konulan kuralın hedef ve sınırları tam ve doğru olarak belirlenmeli ve belirlenen kuralın yeterince şeffaf olması gerekir. Kurallar herhangi bir şüpheye yol açmamalıdır. Kuralların esnekliğini de istisna olarak görmek doğru olmayabilir. Esneklik sadece olağanüstü durumlarda kuralın değişimi olarak görülmeli, sürekli görülen bir boşluk olmamalıdır. Böyle bir durumda bu esneklik devamlı zorlanmaya çalışılacaktır. Ayrıca kural uygulanabilir olmalıdır. Çünkü uygulanma olanağı olmayan bir kural, maliye politikasını uygulayanlara olan güveni zedeleyecektir. Üstelik kural, ihtiyari politikaları savunanların düşüncelerini çürütecek savunanları haksız bırakacak kadar da esnek olmalıdır. Kurallar, konjonktürün dalgalanma dönemlerinde maliye politikasına yeterince esneklik sağlayacak şekilde düzenlenmelidir. Ekonomik kriz dönemlerinde esnekliğe sahip olmayan kurallar ülke ekonomisini daha zor durumda bırakabilecektir. Uygulama sonuçları hedeflerle karşılaştırılınca kolaylıkla ölçülebilir nitelikte olmalıdır. Kurallar şeffaf, kontrol ve uygulama altına alınmış olmalı, kuralların değiştirilmesi zorlaştırılmalıdır⁹¹.

1.9. Mali Kuralların Ekonomik Etkileri

Mali kuralların uygulandığı durumlarda farklı ekonomik etkiler meydana gelmektedir. AB ülkeleri gibi gelişmiş ekonomilerin çoğunda uygulanan mali kurallar sayesinde, enflasyon ve faiz oranı düşmüş, özel sektör yatırımlarını dışlanma etkisi azalmış ve dış dengesizlikte iyileşme görülmüştür. Gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerde ise, fazlasıyla derin iç mali piyasaların olmadığı durumlarda, banka aracılığıyla finansman sağlanması ya da iç borçlanmaya sınırlamalar koyulması, az da olsa dış borcu arttırma ile çözülmeye çalışılmıştır.

⁸⁹ İhsan Günaydın ve Levent Yahya Eser, "Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar", Maliye Dergisi, Sayı 156, Ocak-Haziran 2009, s.57.

⁹⁰ Karakurt- Akdemir, a.g.e., s.229.

⁹¹ Günaydın ve Eser, a.g.e., s.57- 58.

Mali kuralların uygulanması sonucunda güvenilirlik artmış, yurtiçi borçlanma daha da kolay hale gelmiştir. Diğer taraftan mali kurallar uyum sağlanması için zaman zaman kamu harcamalarının bileşiminde bozulmaya ya da vergi artışına neden olmuştur. Bu durumun gider yönünden en önemli etkisi, kamu yatırımlarında kesintiler yapılmasına neden olmasıdır. Ayrıca, vergi ödemelerinin öne alınması gibi vergi yapısındaki ve vergi politikalarındaki değişikliklerin olması genel vergi yükünün de artmasına neden olabilmektedir⁹².

1.9.1. Bütçe Üzerindeki Etkisi

Mali kurallar, borç stoku, makroekonomik istikrar ve kamu mali yönetiminin kalitesi üzerinde türlerine göre farklı etkiler yaratmaktadır. Bütçe dengesinin sağlanmasına ve bütçe açığı ile ilgili kurallar, borç stokunun azaltılmasını sağlarken, kuralın tasarımı, kapsamı ve uygulaması ile de doğrudan bağlantılıdır. Mali kurallar ekonomik gelişmelerle de bağlantılıdır. Ekonominin genişleme aşamasında kamu gelirleri artırılabilir, öngörülen sınırlamalara ulaşmak kolay olurken, ekonominin daralma aşamasında uyum zorlaşmaktadır. Ancak, yıllık olarak düzenlenen sınırlar genişleme evresinde kamu harcamalarının artışına neden olmakta, bu yüzden de kamu kesiminin ekonomi içerisindeki büyüklüğünü istenilen ölçüde sınırlanamamaktadır. Daralma dönemlerinde ise sınırlar yeteri kadar esneklik olmadığından eleştirilere maruz kalmaktadır⁹³.

*"Gelir ve giderler üzerindeki devresel ve bir defalık etkilerin arındırılması suretiyle hesaplanacak açık rakamının esas alınması, temelde bu sorunun giderilmesine yönelik olarak tasarlanmış bir politika alternatifidir. Söz konusu uyarlamaların yapılması, yapısal iyileşme veya bozulmanın görülmesi açısından da faydalı olmaktadır. Fakat bu durumda da kural uygulaması basitliğini ve kamuoyu tarafından izlenebilirliğini kaybetmektedir"*⁹⁴.

1.9.2. Borçlanmaya Etkisi

Borçlanma ve borç stokuna ilişkin kurallar borcun sürdürülebilirliği açısından son derece etkilidir. Borç stokunu, ekonomik konjonktür boyunca ılımlı ve istikrarlı bir seviyede tutulabilmek için kamunun net borç stoku sürdürülebilir bir yatırım kuralı ile GSYH'nin belli bir oranı şeklinde belirlenmelidir. Eğer borç, tavandan düşük ise büyük şoklara uyum sağlanabilir. Fakat, bu kurallar kontrol edilemeyebilir, bu durumda borç, belirlenen limite yakın ise faiz ve kur oranlarında konjonktür yanlısı ve istenmeyen sonuçlar meydana getirebilir. Başka bir etken de, borç stokunun brüt mü yoksa net bazda mı olacağıdır. Kısa

⁹² Şen, a.g.e., s.33.

⁹³ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.22.

⁹⁴ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.22.

dönemli sürdürülebilirlik ve borcun incelenmesi söz konusu ise net borç stoku hesabı; kamunun uzun dönemli yükümlülüklerinin daha doğru ölçülmesi isteniyorsa da brüt borç stoku hesabının kullanılması gerekir⁹⁵.

1.9.3. Harcamalara Etkisi

Harcama açısından mali kurallarla uyum, genellikle uzun dönem büyümeyi kesintiler yoluyla sağladığı için büyüme hızını azaltabilmektedir. Bu durumun önüne geçilmesi altın kural dediğimiz uygulamalarla sağlanabilmektedir. Bu kurallarla yatırım harcamaları yapılması yerine, sadece cari dengenin sağlanması amaçlanmaktadır. Böylece, potansiyel büyümeyi sağlayan eğitim, sağlık ve araştırma-geliştirme harcamaları gibi cari harcamaların büyüme üzerindeki etkisi ortadan kalkmış olur. Bazı harcamaların kural uygulamasının dışında bırakılması sonucu, bu harcamaların büyüme üzerindeki etkilerinin son derece dikkatli bir şekilde incelenmesi gerekir. Bu durum, kural uygulamalarının basitliğini ve gözlenebilirliğini yitirmesine ve muhasebede usulsüzlüklerin yapılmasına neden olabilir. Uygulamada ise bütçe dengesinin sağlanması ve açığa ilişkin kuralların çoğunlukla yerel yönetimler düzeyinde yapılmasını öngörmektedir⁹⁶.

Harcamalara ilişkin kuralların istenilen seviyeye ulaşması, gelir gerçekleştirmeleriyle yakından alakalıdır. Harcama kuralı üzerine yapılan eleştiriler ile bütçe dengesi ve bütçe açığına ilişkin kurallara yönelik yapılan eleştiriler genelde benzerlik gösterir. Aynı zamanda, bu tür kuralların diğer kurallardan farkı, kamu kesiminin ekonomideki büyüklüğünü sınırlamadaki etkisinin doğrudan olması, borç stokunu azaltma konusundaki etkisinin ise dolaylı yönden gerçekleşmesidir. Harcama kuralları genellikle yerel düzeyde değil merkezi yönetim kapsamında uygulanmaktadır⁹⁷.

1.9.4. Kamu Gelirlerine Etkisi

Vergi sistemindeki artan oranlı yapı olduğundan gelirlere ilişkin mali kurallar GSYH'nin belli bir oranı şeklinde belirlendiğinde, bazen konjonktür yanlısı olabilir. Bu kurallar nominal olarak belli bir düzeyde gelir elde edilmesini amaçladığında konjonktür yanlısı etkisi daha da belirgin hale gelir. Fakat, beklenenden daha fazla gelir elde edildiği durumlarda bu gelirler, açığın azaltılmasına yönelik olarak kullanılırsa konjonktür yanlısı düzenlemeleri zayıflatır. Gelire ilişkin kurallar, harcama ve denk bütçe gibi kurallar ile birlikte uygulanmadığı zaman, açık eğilimi üzerinde olumsuz etki yaratabilir. Gelir kuralları

⁹⁵ Şen, a.g.e., s.33- 34.

⁹⁶ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.23.

⁹⁷ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.23.

vergi yüküne ilişkin sınırlamalar getirdiğinden borç stoku üzerinde etkisi genellikle negatiftir yönlüdür. Sınırlamaların devletin vergilendirme kapasitesini azaltması durumunda devletin borçlarını geri ödeyememe riskini arttırdığını söylemek mümkündür⁹⁸.

Sonuç olarak, mali kurallar çeşitlerine ve nasıl uygulandığına göre ekonomi üzerinde olumlu ve olumsuz etkiler yaratabileceğinden çoğu zaman istenilen mali sonuçlara ulaşmak için yukarıda etkileri anlatılan mali kuralların birkaçının birlikte uygulanması gerekir ki daha etkin sonuçlar doğurabilsin⁹⁹.

⁹⁸ Şen, a.g.e., s.34.

⁹⁹ İhsan Günaydın, Levent Yahya Eser, “**Mali Kural Uygulamaları ve Ekonomik Amaçlar Üzerindeki Etkileri**”, Vergi Dünyası, 2010, s. 21.

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ KURALLARIN UYGULAMASINA İLİŞKİN ÜLKE ÖRNEKLERİ

Bu bölümde mali kuralların hangi ülkelerde, ne şekilde uygulandığı anlatılacaktır. Mali kuralları uygulayan ülke örnekleri verilerek bu ülkelerde mali kuralların uygulanış şekli üzerinde durulacaktır. Bunlara değinmeden önce Avrupa birliği, mali disiplin kavramları ve Maastricht Kriterleri ele alınacaktır. AB ülkelerinde Mali Kural uygulamalarının genel özelliklerine değinilmekle beraber, İngiltere, İsveç, ABD, Japonya, Arjantin Brezilya, Kanada vb. ülkelerde mali kural uygulamalarından bahsedilecektir.

2.1. Avrupa Birliği ve Mali Disiplin

Günümüzde birçok ülkede kamu mali yönetiminde önemli düzenlemelere başvurulmaktadır. Ülkeler kamusal araçları daha etkin kullanmak amacıyla bazı kurallar, roller ve yönetim bilgilerinin değiştirilmesini kapsayan düzenlemelere başvurmaktadır. Bu nedenle, son yıllarda birçok ülkede uygulanmaya başlayan kamu mali yönetim reformlarının bazı ortak hedefleri vardır ki bunlar üç temel hedef etrafında toplanmaktadır. Bu hedefler mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve kullanılması ve kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanması şeklinde sıralanabilir¹⁰⁰. Saydığımız bu hedefler yerine getirildiği zaman, bir ülkede makroekonomik istikrar sağlanmış olacaktır. Fakat bunlar arasında hiyerarşik bir ilişki söz konusudur. Yani, mali disiplini sağlamadan ne kaynaklar stratejik önceliklere göre dağıtılacak, ne de operasyonel anlamda verimlilik sağlanabilecektir¹⁰¹. Bu nedenle de, uygulamaya konulan mali kuralların, modern kamu mali yönetiminin bir gereği olarak ortaya çıktığını söylememiz mümkündür.

Dünyada uygulamaya konulan mali reformlarda temel amaç mali disiplinin sağlanmasıdır. Bu nedenle de merkezi yönetime ve ilgili birimlere verilen yetkilerle harcama ve borçlanma yapılmasını düzenleyen kurallar getirilmiş ve bu kurallara uyulması zorunlu hale getirilmiştir. Bu kurallara uymayan ülkelere çeşitli yaptırımların uygulanacağı söylenmiştir. Bu bağlamda mali kuralların en önemli görevi, mali disiplini sağlayıp sürdürülebilir hale getirmek, böylece fiyat istikrarını, makroekonomik istikrarı ve ekonomik büyümeyi sağlamaktır¹⁰². Bu kapsamda, mali disiplinin sağlanması için yapılması gerekenler şöyle sıralanabilir¹⁰³:

¹⁰⁰ Kesik ve Bayar, a.g.e., s.52.

¹⁰¹ TEPAV, "Mali Disiplin Yeterli mi?", Mali İzleme Raporu, 2005, s.5.

¹⁰² Kesik ve Bayar, a.g.e., s.52.

¹⁰³ Hürcan, a.g.e., s.8.

— Devletin gelir ve giderlerinin bir yıldan daha uzun dönemler itibarıyla tahmini ile buna bağlı olarak oluşturulacak bir makroekonomik istikrar programı, mali disiplinin sürdürülebilirliğini arttıracaktır.

— Devletlerin kamuya ilişkin tüm faaliyetlerinin ve bunlara yönelik harcamaların bütçeden karşılanması gerekmektedir.

— Bütçe kapsamının genişletilmesi mali disiplini oluşturacak ve hesap verilebilirliğe katkıda bulunacaktır.

Bu kapsamda mali kurallar iyi oluşturulmalıdır ve iyi oluşturulan bu kurallar idarecileri daha tutarlı biçimde davranmaya yönelterek, mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olacaktır. Aynı şekilde iyi tasarlanmış ve başarılı bir şekilde uygulanan mali kurallar, mali sürdürülebilirliğe de olumlu yönde etkileyecektir.

Avrupa’da birlik oluşturma ile ilgili girişimler, 18. yüzyılın sonuna doğru ortaya çıkmıştır. Sanayi devriminin başlaması ve sanayi üretiminin artması nedeniyle üretilen ürünlere bunlara pazar oluşturmak amacı hız kazanmış ve günümüz Avrupa’sının temelini oluşturmuştur. Avrupa’da ilk ekonomik birleşme, 18 Temmuz 1932 tarihinde “Benelüks” adı verilen birleşmedir. İkinci bütünleşme adımı ise 18 Nisan 1951 tarihinde Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu’nu kuran Paris Anlaşması ile oluşturulmuştur. Birleşik Avrupa yolunda atılan en büyük adım ise, 25 Mart 1957 tarihinde Roma Anlaşması adı verilen ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu’nu (EURATOM) kuran anlaşma ile ortaya çıkmıştır¹⁰⁴.

Avrupa Birliği’inde mali kurallar, 1989 yılında Ekonomik ve Parasal Birliği sağlama yönündeki çabalar sonucu Delors Raporu ile gündeme gelmiştir. Haziran 1988’de, Hannover Avrupa Zirvesi, ekonomik ve parasal birlik hakkında bir inceleme yapmak için, Avrupa Komisyonu Başkanı Jacques Delors’un başkanlık ettiği bir kurul oluşturulmuştur. Bu kurul 1989 yılı Nisan ayında bir rapor sunmuş, raporda ekonomik ve parasal birliğin üç aşamada tamamlanması önerilmiştir. Rapor, “ekonomik politikalarda daha fazla koordinasyonun oluşması gereğini savunmuştur. Ulusal bütçe açıklarının büyüklüğü ve finansmanı ile, Birliğin para politikasından sorumlu olan yeni ve tamamen bağımsız bir kurum” dan oluşmuştur¹⁰⁵.

Ekonomik ve Parasal Birlik ile ilgili uygulama 1991 yılında Maastricht anlaşması ile oluşturulmaya çalışılmıştır. Böylece AB mali disiplini sağlayıcı mali kuralları uygulamaya

¹⁰⁴Günay ve Özen, a.g.e., s.67.

¹⁰⁵ Günay ve Özen, a.g.e., s.70.

başlamıştır¹⁰⁶. Siyasi bir birlik oluşturmayı amaçlayan Avrupa Birliği'ne üye ülkeler, mali disiplini sağlanmak için mali kuralları uygulamaya başlamışlardır, AB'ye üye ülkeler 7 Şubat 1992 tarihinde Maastricht Anlaşması'nı imzalayarak bu kuralları belirlemişlerdir¹⁰⁷.

Aşağıda öncelikle Maastricht Anlaşması öncesi gelişmelerden bahsedeceğiz, daha sonra da bu anlaşmaya ve anlaşmanın kurallarına yer vereceğiz.

2.2. Maastricht Kriterleri Öncesinde Parasal Birliğin Tarihsel Gelişimi

Bretton Woods sistemi özellikle ilk yıllarda uluslararası parasal istikrarı sağlamada çok etkili olmuştur. ‘Bretton Woods sistemi, II. Dünya Savaşı sırasında Temmuz 1944'te ABD'nin küçük bir kasabası olan Bretton Woods'da toplanan Birleşmiş Milletler Para ve Finans konferansında ortaya çıkan iktisadi sistemdir’. Bretton Woods uluslararası para idare sistemi, devletler arasındaki ticari ve finansal işlemlerde uyulması gereken kuralları belirler. Bu sistem, dünya tarihinde ilk kez, bağımsız ulus-devletlerin kendi aralarında ortak bir parasal düzen üzerinde anlaşmaları sonucunda ortaya çıkmıştır. Uluslararası para sisteminin kurallarını belirleyen bu anlaşma ile Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu'nun (IMF) kurulması kararlaştırılmıştır. Bu anlaşma ile altına dönüştürülebilen eden tek para biriminin dolar olmasına, diğer para birimlerinin değerlerinin de dolara göre ayarlanmasına karar verilmiştir¹⁰⁸. Bu sistemin istikrarın sağlanması açısından yeterli olacağı da düşünülmüştür. Avrupa Ekonomik Topluluğunu içerisinde yer alan ve Roma Antlaşmasını hazırlayanların, parasal politikalarda, belirli bir noktayı aşamayan bir yaklaşım sergilememelerine neden olmuştur¹⁰⁹.

İlk olarak 1950'lerin sonlarına doğru sistemin zayıf yönleri ortaya çıkmaya başlamıştır. 1968- 1969 yıllarında piyasalarda ciddi sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu yıllarda Fransız Frangı devalüe edilmiş, Alman Markı ise değer kazanmıştır. Bu durum diğer para birimlerinin istikrarında ve Ortak Tarım Politikası ile belirlenen ortak fiyat sisteminde sorunlar meydana getirmiştir. Bu nedenle 1969 yılında yayımlanan Barre Raporu'nda üye ülkelerin ekonomi politikalarında bir ortaklık kurmaları ve daha yakın parasal işbirliği içerisinde olmaları gerektiği üzerinde durulmuştur. Böylece, bu birleşim sürecine bir kesinlik

¹⁰⁶Abdulkadir Işık, Metin Meriç, "AB'de Kamu Yatırımlarının Finansmanında "Altın Kural", Ege Akademik Bakış / Ege Academic Review 9 (4) 2009, s.1593.

¹⁰⁷ Günay ve Özen, a.g.e., s.68.

¹⁰⁸ http://tr.wikipedia.org/wiki/Bretton_Woods_sistemi E.T:15.03.2011

¹⁰⁹ Günay ve Özen, a.g.e., s.68.

kazandırılmıştır. 1969 Lahey Zirvesinde, üye devletler, Ekonomik ve Parasal Birliğin resmîyet kazanmasına karar vermişlerdir¹¹⁰.

Ekonomik ve Parasal Birlik Hedefinin 1980 yılına kadar nasıl gerçekleştirilebileceğine dair bir rapor hazırlamak amacıyla o dönemin Lüksemburg Başbakanı Pierre Werner başkanlığında bir grup oluşturulmuş ve grup Ekim 1970’de raporunu tamamlamıştır. Ekonomik ve parasal birliğin sağlanması için raporun 3 aşamalı olarak 10 yıl içinde gerçekleştirilmesi planlanmıştır. Bu plan, serbest sermaye dolaşımını, döviz kurlarının kesin olarak sabitlenmesi ve tek bir paranın ulusal para olarak kullanılmasını öngörülmüştür. Bu raporda ekonomi politikalarının nasıl güçlendirileceği ve ulusal bütçe politikalarının temel ilkelerini neler olacağı üzerinde de durulmuştur. 1971’de, Werner Raporunda ön görülen bazı temel konularda anlaşma sağlanamamasına rağmen, üye devletlerin tamamı Ekonomik ve Parasal Birliğin 3 aşamada gerçekleştirilmesini kabul etmiştir. Birinci aşama ulusal paraların dalgalanma payının sınırlandırılmasını ve bunun sürdürülmesinde herhangi bir bağlayıcılık söz konusu olmadan, deneme sürecine girilmesi öngörülmektedir¹¹¹.

Ağustos 1971’de Bretton Woods Sisteminin çökmesi ve ABD Hükümetinin doları dalgalanmaya bırakma kararı istikrarsızlığa neden olmuştur. Bu sebeple, Avrupa paraları arasında belirlenen değerlerde ciddi sorunlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Ekonomik ve Parasal Birlik projesine de ara verilmiş ve Mart 1972’de Topluluğa üye devletler bu sorunu çözmek amacıyla “tüneldeki yılan” olarak adlandırılan bir yöntemle parasal bütünleşme girişimlerini hızlandırmışlardır. Bu yöntem, ulusal paraların ABD Doları karşısında dar bir marj (tünel) içinde dalgalanmasını savunan bir yöntemdir. Bu sistemde dalgalanan yılan iken dalgalanma marjı da tünel olarak görülmektedir. 1970’lerin başında yaşanan petrol krizi nedeniyle, dolarda bir zayıflama söz konusu olmuş ve üye devletlerin ekonomi politikaları arasında farklılıklar meydana gelmiştir. Bu nedenle, iki yıldan daha kısa bir sürede, bu uygulamadan üyelerin çoğu vazgeçmiş ve sonuçta aralarında Almanya, Benelux ülkeleri ve Danimarka’nın bulunduğu bir “Mark” alanı oluşturulmuştur¹¹².

1979 yılında Fransa ve Almanya’nın önderliğinde parasal istikrar sağlamak amacıyla bir “Avrupa Para Sistemi” kurulmuştur. Bu sistem, sabit ancak ayarlanabilir döviz kurları üzerinde yoğunlaşmıştır. Birleşik Krallık dışındaki tüm üye devletler bu döviz kuru sistemini benimsemişlerdir. Döviz kuru mekanizması üç ilkedен oluşmaktadır. Bu ilkeler; Döviz kurları, “Avrupa Hesap Birimi olan ECU” karşısındaki merkezi kurlarda yer alacak Döviz

¹¹⁰ Günay ve Özen, a.g.e., s.68.

¹¹¹ Günay ve Özen, a.g.e., s.68.

¹¹² Günay ve Özen, a.g.e, s.69.

kurlarındaki dalgalanmanın, ikili kurlarda % 2.25'lik marjı geçmemesi gerekecek ve İtalyan Lireti için ancak % 6'lık bir dalgalanma marjı söz konusu olacaktır¹¹³.

1989 Haziran ayında gerçekleştirilen Madrid Zirvesinde, Ekonomik ve Parasal Birliğinde kabul edilen Delors Raporu ile 1 Temmuz 1990 tarihine kadar sekiz üye devlette sermayenin dolaşımının tümüyle serbestleştirilmesi kararı alınmıştır. Aralık 1989 Strazburg Zirvesinde, ekonomik ve parasal birliğin sağlanması için Antlaşmada yapılması gereken değişiklikleri belirlemek üzere bir devletlerarası konferansın düzenlenmesi kararlaştırılmıştır. Aralık 1990 Roma Zirvesinde açıklanan devletlerarası konferans için çalışmalar Aralık 1991 Maastricht Zirvesinde kabul edilmiş ve 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Avrupa Birliği Antlaşmasını ortaya çıkarmıştır¹¹⁴.

Maastricht Kriterleri Öncesinde Parasal Birliğin nasıl geliştiği incelendikten sonra izleyen kısımda Maastricht Antlaşması ve Maastricht Kriterleri ele alınacaktır.

2.3. Maastricht Antlaşması ve Maastricht Kriterleri

Maastricht Antlaşması (Avrupa Birliği Antlaşması) 1 Kasım 1993 tarihinde kabul edilmiştir. Antlaşma ile Ekonomik ve Parasal Birliğin nasıl gerçekleşeceği, bu süreçteki hangi politikalara yer verileceği ve bunların gerektirdiği kurumsal değişikliklerin neler olacağı üzerinde durulmuştur. Maastricht Antlaşması ekonomik faaliyetlerin uyumlu ve istikrarlı bir şekilde yürütülmesi, sürdürülebilirliğin sağlanması, enflasyonun makul bir düzeyde olmasının yanı sıra çevreyi korumaya yönelik politikalarla ilerlemeyi gerektirmekte ve üye ülke ekonomilerinin uyum içinde birbirlerine yaklaşmasını ve daha güçlü bir birliğin oluşmasını öngörmektedir¹¹⁵. Öngörülen hedefler, kararların vatandaşların isteği doğrultusunda alınmasını ve AB'nin ancak ulusal ve yerel makamlardan daha yetkin olacağı zamanlarda devrede olmasını öngören ikincilik ilkesi üzerinde durulmasında etkili olmuştur. Antlaşmada şeffaflık, ekonomik ve sosyal yaklaşma ilkeleri de önem arz etmektedir. Antlaşmada yer alan öğeler de şunlardır¹¹⁶:

- Tek paraya geçilmesini sağlayacak bir ekonomik ve parasal birliğin oluşturulması
- AB vatandaşlarına yaşadıkları ülkenin belediyelerinde seçme ve seçilme hakkına sahip olmalarını sağlayan bir Avrupa vatandaşlığının oluşması

¹¹³ Günay ve Özen, a.g.e., s.69.

¹¹⁴ Günay ve Özen, a.g.e., s.70.

¹¹⁵ <http://www.mess.org.tr/ab/absol/Maastricht%20Antlasmasi.pdf> E.T:03.05.2011

¹¹⁶ <http://www.mess.org.tr/ab/absol/Maastricht%20Antlasmasi.pdf> E.T:03.05.2011

— Demokrasi ve insan hakları gibi ortak değerleri koruyacak ve Avrupa güvenliğini savunacak bir dış politika ve güvenlik politikasının oluşturulması,

— Birliğin iç güvenliğinin sağlanması ve korunması amacıyla içişlerinde işbirliği ve hukuk birliğinin sağlanması.

Eğitim, kültür, kamu sağlığı ve tüketiciyi koruma, trans-Avrupa şebekesi, gelişim ve işbirliği, vize politikası ve sanayi politikası gibi belirli politika alanları daha önce hiçbir hukuki dayanağa sahip değilken bu antlaşmada bu ilkeler de yer almıştır. Anlaşma sonucu bu alanlarda oluşturulacak ortak politikalar ve yasalar üye ülkeler üzerinde bağlayıcı olacaktır. Birliğin üç yapıdan oluştuğunu söylemek mümkündür. Bunlar bir yandan birliği güçlendirirken diğer taraftan da Birlik kurumlarına verilen yetkilerle birliğin bağımsız olmasını sağlamaktadır. Bu yapılar şunlardır¹¹⁷:

— Birincisi Roma ve Paris Antlaşmalarıyla kurulan Avrupa Topluluğu'dur. Parasal birlik, vatandaşlık ve daha önce vurgulanan yetkiler de bu birlik içerisinde yer almaktadır.

— İkinci yapıyı Ortak Dış Ve Güvenlik Politikası (ODGP) oluşturmakta ve Avrupa çapında bir savunma politikası oluşturmayı amaçlamaktadır.

— Üçüncüsü ise Adalet ve İçişlerini kapsamakta ve hukuk ve işbirliği alanında daha sıkı bir işbirliği üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Son iki yapı karar yapıcı ve hükümetler arası karakterleri bakımından ilk yapıdan farklıdır. Üye ülkeler, Avrupa zirveleri ya da bakanlar konseyi aracılığıyla girişimde bulunabilirler. Bu durumda alınan kararlar siyasi nitelikte olup Adalet Divanı önünde bağlayıcı bir nitelik taşımazlar. Maastricht Antlaşması Parlamento onayı, danışma ve işbirliği gibi alanları genişletmesinin yanı sıra, ortak karar alma (co-decision) adında yeni bir yöntem de getirmiştir¹¹⁸.

Maastricht Anlaşması'nda, "Ekonomik ve Parasal Birlik", "Sosyal Birlik" ve "Siyasi Birlik" konuları yer almaktadır. Topluluk için özellikle de Ekonomik ve Parasal Birliğin sağlanması ve tek para konusundaki maddeler önem arz etmektedir. Ekonomik ve parasal birlikteki amaç tek bir topluluk parasının oluşturulması ve bu paranın kullanılmasıdır. Böylece tek para ile topluluğun maliyetleri düşürebilir, ekonomi politikaları arasında işbirliği sağlanabilir ve Merkez Bankası ve para politikaları arasında bir bütünlük ve uyumluluk söz konusu olabilir. Maastricht Anlaşmasına göre topluluğa katılabilmek ve ardından EMU'ya

¹¹⁷ <http://www.mess.org.tr/ab/absol/Maastricht%20Antlasmasi.pdf> E.T:03.05.2011

¹¹⁸ <http://www.mess.org.tr/ab/absol/Maastricht%20Antlasmasi.pdf> E.T:03.05.2011

(Economic and Monetary Union) geçebilmek için üye ülkelerin ekonomik yapıları birbirlerine benzer olmak zorundadır¹¹⁹.

Maastricht kriterleri temel olarak, enflasyon oranı, bütçe açığı, faiz oranı, kamu borçları, döviz kurları kurallarından oluşmaktadır¹²⁰.

— *Enflasyon Oranı*: Herhangi bir ülkenin yıllık ortalama enflasyon oranı, AB'nde en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin enflasyon ortalaması 1,5 puandan fazla olmaması.

— *Faiz Oranı*: Herhangi bir üye ülkenin uzun vadeli tahvil faiz oranı, en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin faiz oranı ortalamasının 2 puanın üzerinde olmaması.

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

Maastricht Antlaşması kriterleri olarak belirlenen beş kriterden üçü finansal ve fiyat istikrarı üzerinde yoğunlaşırken, ikisi mali disiplini sağlamaya yönelik kurallardan oluşmaktadır. Mali disiplini sağlamaya yönelik bu kurallar;

— *Kamu Açığı*: Üye ülkelerin kamu açıklarının (bütçe açıklarının) GSYİH'lerine oranı % 3'ü aşmamalıdır.

— *Kamu Borcu*: Üye devletlerin kamu borçlarının GSYİH'lerine oranı % 60'ı geçmemelidir¹²¹.

Kriterlerin uygulanmasına ilişkin olarak bazı istisnalar söz konusudur. Bu istisnalar Hem genel bütçe açığıyla hem de borç stokuna ilişkindir¹²²;

— Belirlenen oran önemli miktarda ve devamlı olarak düşmekte ve referans değere yaklaşmaktadır,

— Referans değeri aşan kısmın istisnai ya da geçici nitelikte olması ve bu oranın referans değere hala yakın olmasıdır.

¹¹⁹ <http://e-dergi.atauni.edu.tr/index.php/IIBD/article/viewFile/3525/3355> E.T:03.05.2011

¹²⁰ Işık ve Meriç, a.g.e., s.1595.

¹²¹ Selin Dilekli ve Kadriye Yeşilkaya, "Maastricht Kriterleri", DPT Yayınları, Aralık 2002, s.2-3.

¹²² Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.27.

— Söz konusu oranın yeterli ölçüde düşüyor olması ve referans değere istenilen düzeyde hızla yaklaşan nitelikte olması.

Aşağıdaki tabloda AB Ülkelerinin Maastricht Kriterleri Çerçevesinde 2009 yılı göstergeleri yüzde oranları ile gösterilmiştir.

Tablo:1 2009 Yılında AB Ülkelerinin Maastricht Kriterlerine İlişkin Göstergeleri (%)

	Bütçe Dengesi/GSYH	Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH	Enflasyon Oranı	Uzun Vadeli Faiz Oranı
Almanya	-3.3	73.2	0.2	3.2
Avusturya	-3.4	66.5	0.4	3.7
Belçika	-6.0	96.7	0.0	3.9
Bulgaristan	-3.9	14.8	2.5	7.2
Çek Cumhuriyeti	-5.9	35.4	0.6	4.8
Danimarka	-2.7	41.6	0.1	3.6
Estonya	-1.7	7.2	0.2	-
Finlandiya	-2.2	44.0	1.6	3.7
Fransa	-7.5	77.6	0.1	3.7
Güney Kıbrıs	-6.1	56.2	0.2	4.6
Hollanda	-5.3	60.9	1.0	3.7
İngiltere	-11.5	68.1	2.2	3.4
İrlanda	-14.3	64.0	-1.7	5.2
İspanya	-11.2	53.2	-0.3	4.0
İsveç	-0.5	42.3	1.9	3.3
İtalya	-5.3	115.8	0.8	4.3
Letonya	-9.0	36.1	3.3	12.4
Litvanya	-8.9	29.3	4.2	14.0
Lüksemburg	-0.7	14.5	0.0	4.2
Macaristan	-4.0	78.3	4.0	9.1
Malta	-3.8	69.1	1.8	4.5
Polonya	-7.1	51.0	4.0	6.1
Portekiz	-9.4	76.8	-0.9	4.2
Romanya	-8.3	23.7	5.6	9.7

Slovenya	-5.5	35.9	0.9	4.4
Slovakya	-6.8	35.7	0.9	4.7
Yunanistan	-13.6	115.1	1.3	5.2
Türkiye	-5.5	45.5	6.3	11.6

Kaynak: Eurostat Database

Not: Türkiye verileri Maliye Bakanlığından alınmıştır.

Tablo 1'i incelediğimizde Bütçe Dengesi/GSYH en düşük olduğu ülke % -13.6 ile Yunanistan, en yüksek olan ülkenin ise % -0.5 ile İsveç olduğunu görmekteyiz. Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH oranının en düşük olduğu ülke % 7.2 ile Estonya, en yüksek olduğu ülke ise % 115.8 ile İtalya'dır. Enflasyon Oranının en düşük olduğu ülke olarak % -1.7 oranı ile İrlanda'yı, en yüksek olan ülke olarak da % 6.3 oranı ile Türkiye'yi gösterebiliriz. Uzun vadeli faiz oranına baktığımızda ise en yüksek oran olarak % 14.0 ile Litvanya, en düşük oran olarak da % 3.2 ile Almanya yer almaktadır.

Avrupa komisyonu üye devletlerin bu kriterlerden birini veya her ikisini uygulayamaması sonucunda, bir rapor hazırlar. Bu raporda kamu açığı'nın yatırım harcamalarını geçip geçmediğine bakılarak, üye devletin orta vadeli ekonomik ve bütçe durumu göz önünde bulundurulur. Ayrıca, komisyon üye devletin kriterlere uyduğunda gelecekte risklerin oluşacağına kanaat getirirse, bu kritere uyulup uyulamadığına bakmadan rapor sunabilir. En geç iki hafta içerisinde İktisadi ve Mali Komite tarafından Komisyonun hazırladığı bu rapor ile ilgili rapora görüş bildirilir. Konsey, Komisyonun önerileri ve görüşleri ile nitelikli çoğunlukla, ilgili ülkenin görüşlerine de yer vererek, çok fazla bir açığın olup olmadığını inceleyerek karara bağlar. İncelenen ülkede aşırı açık söz konusu olduğunda ilgili ülkeye bu sorunu çözmesi için belli bir süre verir ve ülkenin bu sorunu üzerine önerilerde bulunur. Ülkenin verilen bu sürede bir çözüm bulamaması durumunda bu durum kamuoyuna duyurulur. Üye devlet Konsey tavsiye kararlarını uygulamamakta ısrar ederse, Konsey gerekli gördüğu önlemlerin alınması için ilgili ülkeye uyarıda bulunabilir. Ayrıca, ilgili ülke belli zaman dahilinde rapor isteğinde bulunabilir. Konseyin yaptığı uyarıya rağmen ilgili ülke herhangi bir önlem almazsa bu ülke ile ilgili belirli yaptırımlara gidilebilir. Bu yaptırımlar; ilgili üye devletten tahvil ve menkul kıymet ihraç etmeden önce Konsey tarafından belirlenen ek bilgilerin yayımlanmasını talep etmek, Avrupa Yatırım Bankasını ilgili üye devlete yönelik kredi politikasını kontrol etmeye çağırarak, konsey aşırı açığın kapandığı kararına varana kadar ilgili üye devletten yeterli miktarda bir nakit tutarın faiz

getirisi olmaksızın Birlik hesabına yatırılmasını talep etmek ve uygun miktarda bir para cezası uygulamak şeklinde sıralanabilir¹²³.

Maastricht Kriterleri ile belirlenen bu uygulamalar daha sonra 1999 yılından itibaren uygulamaya konulan ve Avro Bölgesinde mali politikaları kapsayan İstikrar ve Büyüme Pakti, aşırı bütçe açığının oluşması durumunda neler yapılabileceğini ele alır. Üye ülkeler Maastricht Kriterleriyle belirlenmiş olan bütçe açığı ve kamu borç stoku ile ilgili oranları aştığı durumda bu süreç devreye konulur. Ayrıca pakta birlikte belirlenen sınırlamaların daha sıkılaştırılmış olması nedeniyle bu kriterleri karşılamanın zor olduğu yönünde tartışmalar da söz konusudur. 1970'li yılların ortalarından itibaren ise kamu borcu düşmeye başlamıştır. Avrupa Birliğine üye ülkelerin bu kuralları uygulaması sonucu mali düzenlemeler sağlanmış, böylece avro bölgesinde 1993 yılında % 6 olan ortalama bütçe açığı 1999'lı yılların sonunda %1'in altına düşmüştür¹²⁴.

Görüldüğü üzere AB üyesi bazı ülkelerde Maastricht Kriterleri ile belirlenen sınırlamalardan sapmalar da olabilmektedir. Bu sapmaların ortaya çıkması durumunda, bu durumun çözülmesine yönelik mali kuralların düzenlendiği yasal düzenlemelere bakılarak, bu düzenleme hükümlerinin yerine getirilmemesi ve sapmanın ortaya çıkması durumunda gerekli yaptırımların düzenlenip düzenlenmediğine bakılmalıdır. Bunun yanı sıra bu yaptırımların caydırıcı bir özellik taşıyıp taşımadığı da incelenmelidir.

2.4. AB Ülkelerinde Mali Kural Uygulamalarının Genel Özellikleri

AB üyesi ülkelerde Mali kural uygulamaları hızla gelişmektedir. Birliğe üye ülkelerde Maastricht Kriterlerine ek olarak uygulanan mali kuralların son yirmi yılda hızla arttığı ve her AB ülkesinde en azından bir mali kuralın uygulanmakta olduğu görülmektedir. 1990'lı yılların başından itibaren uygulanan mali kurallar nitelik olarak gelişmiş ve kural uygulamalarının kapsamı ilk başlarda yerel yönetimlerle sınırlı iken, merkezi yönetim ve sosyal güvenlik sistemi gibi diğer birimlerde de hızla uygulandığı görülmüştür¹²⁵. Tablo 2'ye baktığımızda AB üyesi ülkelerde uygulanmakta olan 57 adet sayısal mali kuralın olduğunu görmekteyiz. Bu kuralların 22 tanesi bütçe dengesi ve açığa ilişkin kurallardan oluşmaktadır. 15 tanesi borç stokuna ilişkin kurallardan, 15 tanesi harcama kurallarından ve 5 tanesi gelir kurallarından oluşmaktadır.

¹²³ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.28.

¹²⁴ Şahin, a.g.e., s.242.

¹²⁵ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.40.

Tablo:2 AB Üyesi Ülkelerde Uygulanan Mali Kurallar

Bütçe Dengesi ve Açığa İlişkin kurallar	Borç Stokuna İlişkin Kurallar	Harcama Kuralları	Gelir Kuralları
Altın Kurallar (5)	Borç Stokuna İlişkin Nominal Tavan (5)	Nominal Harcama Tavanı (5)	GSYH'nın Oranı Olarak Vergi Yüküne Sınır (0)
Bütçe Dengesine İlişkin Kurallar (8)	GSYH'nın Belirli Bir Oranı Olarak Tavan (2)	Reel Harcama Tavanı (2)	Vergi Oranlarına İlişkin Sınır (1)
Nominal Tavan (5)	Geri Ödeme Kapasitesine İlişkin Olarak Belirlenen Tavan (7)	Nominal Harcama Büyüme Oranına İlişkin Tavan (3)	Hedeflerin Üzerindeki Gelirlerin Kullanımına İlişkin Sınır (3)
GSYH'nın Belirli Bir Oranı Olarak Tavan (1)	Diğer (1)	Reel Harcama Büyüme Oranına İlişkin Tavan (3)	Diğer (1)
Dönemsel Olarak Uyarlanmış Kurallar(3)		Diğer (2)	
Toplam (22)	Toplam (15)	Toplam (15)	Toplam (5)

Kaynak: European Commission, Public Finances in EMU 2006

Sayıdığımız bu kuralların devleti oluşturan alt birimlere dağılımına baktığımızda, bütçe dengesine ve bütçe açığa ilişkin kurallar ile borç stokuna ilişkin kuralların çoğunun yerel yönetim birimlerinde uygulandığı görülür. Harcama kurallarının ise merkezi yönetimde yaygın olarak yer aldığı söylenebilir¹²⁶.

AB üyesi ülkelerde mali kurallarla ilgili yapılan çalışmalar, borcun ve açığın fazla olduğu ülkelerde mali kuralların bütçe dengesizlikleri üzerinde beklenen olumlu etkiyi yansıtmadığı yönündedir. Ayrıca, mali kuralların etkililiği arttıkça bütçe sonuçlarındaki düzelmelerin iyiye doğru gittiği gözlenmiştir. Mali kural uygulamalarının enflasyonu ciddi oranda düşürdüğü görülürken, büyüme ve işsizlik üzerinde çok az bir etki yarattığı

¹²⁶ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.41.

görülmüştür. Bunun yanı sıra, kamu maliyesi alanında faaliyet gösteren ve fonksiyonel bağımsızlığı olan kamu kurum ve kuruluşlarının sayısında gün geçtikçe artış görülmektedir. Bu kurum ve kuruluşların görev ve yetkileri ülkeden ülkeye değişiklik gösterse de bu kurumlar mali politika alanında, para politikası alanında olduğu gibi icrai bir yetki kullanamazlar¹²⁷.

Aşağıdaki tabloda bazı AB ülkelerinde genel yönetim borç stoku/GSYH oranları gösterilmiştir.

Tablo 3: AB Ülkelerinde Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AB(27Ülke)	61.0	60.4	61.8	62.2	62.7	61.3	58.7	61.6	73.6
EuroBölgesi (16 Bölge)	67.1	66.5	65.5	64.8	63.9	62.2	59.5	62.6	66.5
Almanya	58.8	60.4	63.9	65.7	68.0	67.6	65.0	66.2	73.2
Belçika	106.6	103.5	98.5	94.2	92.1	88.1	84.2	89.8	96.7
Bulgaristan	67.3	53.6	45.9	37.9	29.2	22.7	18.2	14.1	14.8
Çek Cumhuriyeti	24.9	28.2	29.8	30.1	29.7	29.4	29.0	30.0	35.4
Danimarka	48.7	48.3	45.8	44.5	37.1	31.3	26.8	33.5	41.6
Estonya	4.8	5.7	5.6	5.0	4.6	4.5	3.8	4.6	7.2
Finlandiya	42.3	41.4	44.4	44.4	41.8	39.3	35.2	34.1	44.0
Fransa	56.9	58.8	62.9	64.9	66.4	63.7	63.8	67.4	77.6
Güney Kıbrıs	52.1	64.6	68.9	70.2	69.1	64.6	58.3	48.4	56.2
Hollanda	50.7	50.5	52.0	52.4	51.8	47.4	45.5	58.2	60.9
İngiltere	37.7	37.5	38.7	40.6	42.2	43.2	44.2	52.0	68.1
İsveç	54.4	52.6	52.3	51.3	51.0	45.9	40.5	38.0	42.3
İtalya	108.8	105.7	104.4	103.8	105.8	106.5	103.5	105.8	115.8
Polonya	37.6	42.2	47.1	45.7	47.1	47.7	45.0	47.2	51.0
Portekiz	52.9	55.6	56.9	58.3	63.6	64.7	63.6	66.3	76.8
Romanya	25.7	24.9	21.5	18.7	15.8	12.4	12.6	13.6	23.7

¹²⁷ Şen, A.g.e, s.37

Türkiye	104.4	93.0	85.1	59.2	52.3	46.1	39.4	39.5	45.3
Yunanistan	103.7	101.7	97.4	98.6	100.0	97.1	95.6	99.2	115.1

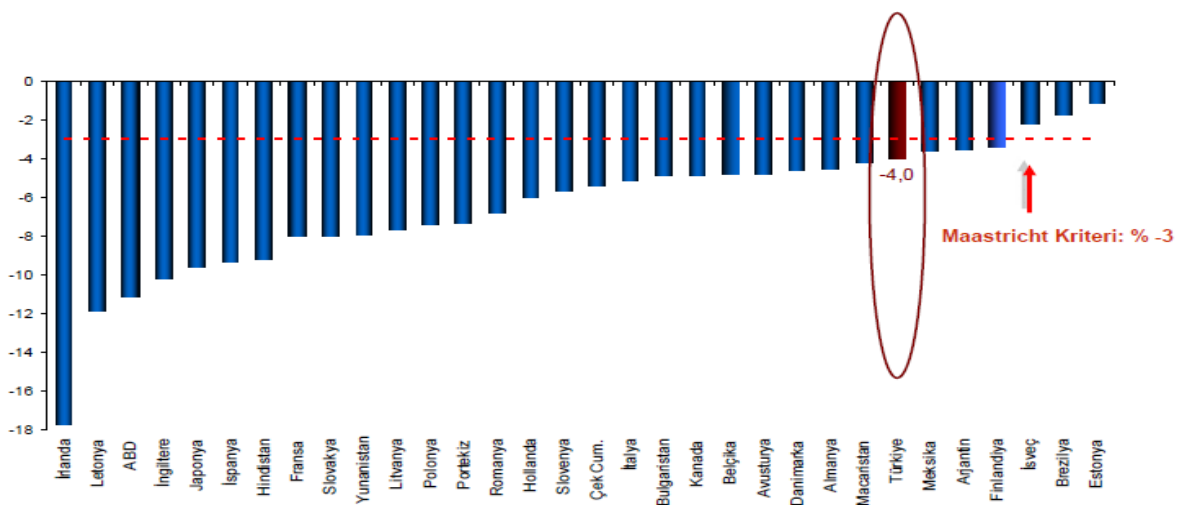
Kaynak: Eurostat Database

Tabloyu incelediğimizde AB (27 Ülke) ülkelerinde genel yönetim borç stoku/GSYH 2001 yılında % 61.0 iken, 2009 yılında bu oran % 73.6'ya yükselmiştir. Euro Bölgesi'nde (16 Bölge) 2001 yılında % 67.1 iken, 2009 yılında bu oran % 66.5'e düşmüştür. Ülkemize baktığımızda ise 2001 yılında % 104.4 olan oran giderek düşmüş ve 2008 yılında % 39.5 olmuştur.

Ulusal ve uluslar üstü düzeyde mali kuralların uygulandığı AB ülkelerinde de, küresel krizin mali performans ve mali kural uygulamalar üzerindeki olumsuz etkisinin çok fazla olduğu görülmüştür. Kriz öncesi dönemde, yani 2007 yılında AB ülkelerinde, bütçe açığı ve brüt borç stokunun GSYH'ye oranları sırasıyla, % 0.8 ve % 58.7 seviyelerinde iken, bu oranlar 2009 yılına baktığımızda % 6.8'e ve % 73.6'ya yükseldiğini görmekteyiz. 2009 yılında Danimarka, Estonya, Lüksemburg, Finlandiya ve İsveç gibi ülkeler hariç AB ülkelerinin % 3'lük bütçe açığı sınırını, Belçika, Almanya, İrlanda, Yunanistan, Fransa, İtalya, Macaristan, Malta, Avusturya, Portekiz ve İngiltere'nin ise % 60'lık brüt borç stoku sınırını aştığı görülmektedir¹²⁸. Aşağıda şekil 3'te 2010 ve 2011 yıllarında bütçe dengesi/GSYH oranları verilmiştir.

Şekil 1: 2010 ve 2011 Yıllarındaki Bütçe Dengesi/GSYH

Bütçe Dengesi/ GSYH(2010, %)

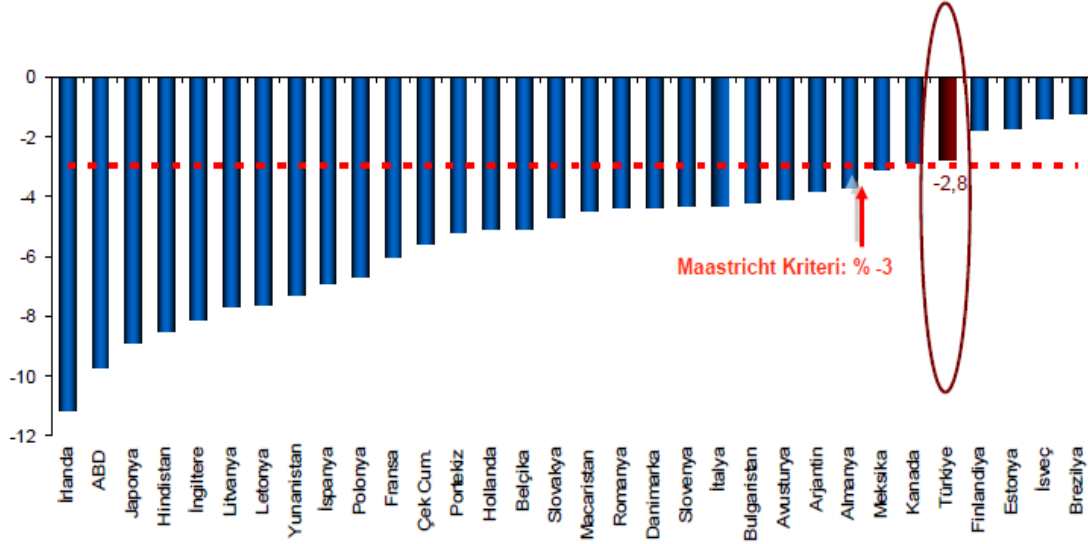


Kaynak: IMF, OVP (2011-2013)

¹²⁸ Yükseler, a.g.e., s.7-8.

Grafiği incelediğimizde 2010 yılında Bütçe Dengesi/ GSYH oranının en yüksek olduğu ülke İrlanda, en düşük olduğu ülke ise Estonya'dır. Ülkemizde ise bu oran % -4.0'dır. % -3 olan maastricht kriterinin altında kalan 3 ülke vardır (İsveç, Brezilya, Estonya).

Bütçe Dengesi/ GSYH(2011, %)



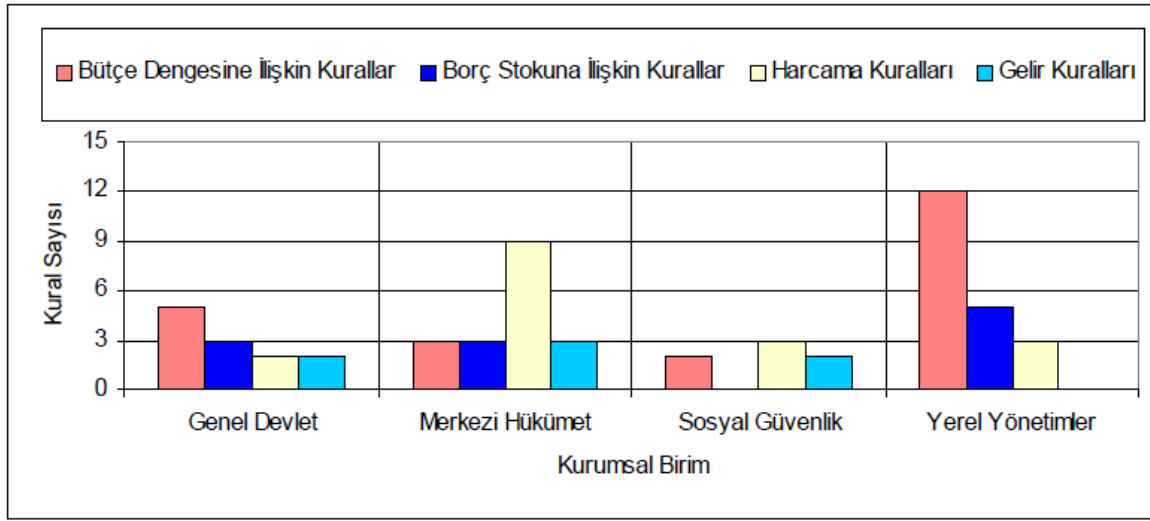
Kaynak: IMF, OVP (2011- 2013)

2011 yılındaki Bütçe Dengesi/ GSYH grafiğini incelediğimizde ise yine en yüksek olduğu ülke olarak İrlanda, en düşük olduğu ülke olarak da Brezilya gözümüze çarpmaktadır. Türkiye de ise 2010 yılına göre bir düşüş meydana gelmiş ve % -3 olan maastricht kriterinin altında olan bir oranla % -2.8' e düşmüştür.

Birliğe üye ülkelerde uygulanan mali kuralların diğer özelliği de genellikle yerel yönetimlerde uygulanan kuralların yıllık olarak düzenlenmesi, merkezi yönetim ve genel devlet kapsamında uygulanan kuralların ise çok yıllık olarak düzenlenmesidir. Yerel yönetim kademesinde uygulanan kurallara anayasa ve kanunlarla yasal bir dayanak oluşturulurken; merkezi hükümet ve genel devlette uygulanan kurallar daha çok koalisyon antlaşması ve politik sözleşmeler aracılığıyla düzenlenmektedir¹²⁹.

¹²⁹ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.41.

Şekil 2: Mali Kuralların Dayanağı



Kaynak: European Commission. Public Finances in EMU 2006

Yerel düzeyde uygulanan kuralların yaptırımını genel devleti oluşturan diğer birimlerde veya genel devlette uygulanan kurallara nazaran daha zordur. Bu nedenle, Birliğe üye olan ülkelerin yerel yönetimlerinde uygulanan kuralların birçoğu, kurala uyulmaması durumunda bu ülkeye uygulanabilecek politikalar veya otomatik düzeltme yöntemleri de tasarıya eklenmiştir. Ancak, genel devlet kapsamındaki diğer birimlerde ve genel devlette böyle katı bir uygulama mevcut değildir. Bu durum, birazda merkezi hükümet ve genel devlet düzeyinde uygulanan politikaların kamuoyunun ilgisini yerel düzeyde uygulanan politikalara göre ne kadar çektiğine bağlı olarak değişebilir. Yüksek kamuoyu baskısı ve kurala uyulmaması sonucunda ortaya çıkacak itibar kaybı bu düzeyde tasarlanan kurallara uyumu zorunlu hale getirmiştir¹³⁰.

AB üyesi herhangi bir ülkede uygulanan mali kuralların türü ile ilgili ülkenin bütçe süreçlerinin merkezileştirmek için benimsediği yöntem arasında bir ilişki olup olmadığı da önemli bir konudur. Başka bir deyişle, herhangi bir üye devletin devir ya da sözleşme yaklaşımlarından birini seçmesi durumunda uygulanan mali kuralların oluşturacağı sonuçların birbirlerinden farklı olabileceğine dair çıkarımlar söz konusudur. Tek parti hükümetleriyle ya da ideolojik anlamda aynı fikre sahip partilerin oluşturduğu koalisyonlarla yönetilen ülkelerde (İngiltere, Fransa gibi) bütçe süreçlerini güçlü bir Maliye Bakanı'nın takdirine bırakarak yani devir yöntemini uygulayarak merkezileştirmişlerdir. Taahhüt (sözleşme) yöntemini benimseyen Hollanda, Belçika gibi ülkelerde ise her bakan, temel mali büyüklükler üzerinde varılan bağlayıcı anlaşmayı meydana çıkaracak görüşme sürecinde yer almaktadır.

¹³⁰ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.42- 43.

Uygulamada, bazı durumlarda taahhüt (sözleşme) mü delegasyon (devir) mu uygulanacağını belirlemek mümkün olmamaktadır. Örneğin Danimarka ve İsveç, her iki yaklaşımı da kendilerine göre uygulamayı başarmıştır. Ayrıca mali kuruluşların reformu zaman içinde bir yaklaşımdan diğer yaklaşıma geçilmesine de neden olabilmektedir ¹³¹.

AB üyesi ülkelerdeki farklı yönetim şekilleri, mali kural uygulamaları üzerinde etkilidir. Üye ülkelerden Belçika ve Hollanda gibi bazı ülkeler çoğunlukla çok partili koalisyon hükümetleri tarafından yönetilirken; İngiltere ve Fransa gibi ülkeler genellikle tek parti iktidarları veya aynı görüşteki siyasi partiler tarafından yönetilmektedir. Koalisyon hükümetleriyle yönetilen ülkelerde genellikle güçlü bir maliye bakanının olmadığı, tüm bakanların orta vadeli mali karar aldığı ve mali kuralların çoğunlukla merkezi yönetim, sosyal güvenlik ve genel devlet kesimi ile ilgili olduğu görülürken, tek parti ile yönetilen ülkelerde, mali yönetim ve karar alma süreçlerinde güçlü bir maliye bakanının olduğu ve mali kuralların çoğunlukla yerel yönetimlerle alakalı olduğu görülmektedir¹³².

2.5. Ülke Uygulamaları

Devletler ekonomik ve siyasi tercihleri değiştiğinde mali kuralları istediği gibi değiştirebilir ve bu kurallar her devlet için uygulanabilir olmalıdır. Katı kural uygulamaları süreklilik gösterebilirken, orta vadeli programlar, mali sorumluluk yasaları ve yıllık bütçe kanunları ile belirlenen kurallar ya da yıllık bazda belirlenmiş hedefler biçiminde ortaya çıkan düzenlemeler şeklinde de uygulanabilir. Maastricht Kriterleri veya İstikrar ve Büyüme Paketi gibi sınırlamalar hem hükümetleri disipline etmekte hem de bütçe politikaları üzerinde önemli sınırlamalar koymaktadır. Orta vadeli harcama programları da bütçe sınırlamalarını belli bir zaman zarfında disiplinin ve istikrarın sağlanmasında önemli rol oynamaktadır. Örneğin Avustralya, Yeni Zelanda ve İsveç gibi ülkeler böyle bir esnekliğe sahip ülkeler arasındadır ABD, İsviçre, Almanya ve Polonya gibi ülkelerde mali kurallar Anayasal düzenlemelerle uygulanırken, İngiltere, Yeni Zelanda, İspanya, İsveç ve Latin Amerika Ülkeleri yasaları kullanarak mali kuralları uygulamaktadır. Avrupa Birliği'ne üye olan tüm ülkeler ortak kriterler benimsenmişken, Norveç Mali İstikrar Tüzüğü, Hollanda ve Endonezya'da siyasi irade beyanlarını uygulamışlardır. Türkiye'de ise mali kurallar IMF destekli istikrar

¹³¹ Besim Bülent Bali ve Mustafa Çelen, " **Avrupa Birliği'nde Mali Kurallar**", İçinde: "Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Kurallar Ve Sınırlamalar Vergi, Harcama, Borçlanma Vs. Üzerine (Ed. C. Can .Aktan, A.Kesik, F.Kaya), Ankara, 2010, s.154-155.

¹³² Kaya, "**Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi**", a.g.e., s.42-43.

politikaları şeklinde uygulanmakta ve çıkarılan kamu mali yönetim ve kontrol yasası ile mali disiplin kurumsal bir nitelik taşımaktadır¹³³.

Çalışmamızın bu kısmında da bazı ülkelerde mali kuralların uygulanma şekillerine değineceğiz.

2.5.1. ABD

ABD ekonomisindeki iradi kararların uygulanması nedeniyle ortaya çıkan büyük bütçe açıkları, özellikle Reagan'la birlikte sürekli olarak artma eğilimine girmiştir. Reagan'ın savunduğu arz-yönlü iktisadi politikalarla, vergi oranlarında ciddi anlamda düşüş meydana gelmiştir. 1980'lerin başında başlayan bütçe açığındaki artış, 1983 yılında bütçe açığı/GSYH oranını % 6,1'e kadar çıkarmıştır. İzleyen yıllarda bu oran azalarak, 1993'de % 4.7'ye düşmüştür. 1998'de ise, 30 yıldır açık veren bütçe ilk defa fazla vermiştir. Bütçe açığını azaltmayı hedef alan ilk önemli girişim, 1985 yılında ABD'nin kabul ettiği Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Yasası (Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act) olarak da adlandırılan Gram-Rudman-Hollings (GRH) yasasıdır. GRH yasası, 1986 yılından başlamak üzere beş yıllık bir program dahilinde her bir yıl için azalarak belirlenen açık hedeflerinin altıncı yıl olan 1991 yılında sıfırlanmasını öngören bir yasadır. Her yıl başkan, yasadaki hedefe uygun bütçe teklif edecek ve eğer yıl içinde bütçe hedeflerine ulaşamayacağı görüşüne varılırsa, otomatik olarak zorunlu harcama kesintileri yapılacaktır. Ancak, GRH Yasası, 1985 yılında yürürlüğe girdikten 2 yıl sonra hedeflerde sapma olduğu görülmesi üzerine 1987 yılında, GRH II olarak da adlandırılan Denk Bütçe Yenileme Yasası (The Balanced Budget Reaffirmation Act)'nin yürürlüğe konulması sonucunda hedeflerde yeni düzenlemelere gidilmiştir¹³⁴.

GRH II'de öngörülen denk bütçe 1991 yılı yerine 1993 yılına ertelenmiştir. Sonuç olarak GRH yasaları mali disiplini sağlamada başarılı olamamış ve hem 1991 hem de 1993 yıllarında öngörülen hedefler gerçekleşmemiştir. Bunun temel nedenlerinden biri hedeflerin belirlenmesindeki tahminlerin oldukça iyimser ekonomik ve mali beklentilere göre hesaplanmış olmasıdır¹³⁵.

1987 yılında yürürlüğe konulan GRH II yasasının 1990'lara gelindiğinde hedeflere ulaşamadığı görülmüş ve bu nedenle de 1990 yılında yeni bir yasa hazırlanarak uygulamaya konulmuştur. Bütçe Uygulama Yasası (Budget Enforcement Act- BEA) olarak adlandırılan

¹³³ Işık, Sakal ve Meriç, a.g.e., s.8.

¹³⁴ Ekinci, a.g.e., s.45- 46.

¹³⁵ Kennedy ve Robbins, a.g.e., s.5.

yasa, GRH'nin tam tersi bir politika izlemiş, bütçe açığı yerine bütçe harcamaları üzerinde durmuştur. Yasa özellikle mal ve hizmetler gibi iradi bütçe harcamalarında 1990–1995 mali yılları içerisinde yavaş fakat düzenli bir azalışı temel almaktadır. İradi olmayan sosyal güvenlik transferleri gibi harcamalarda ise, yasa pay-as-you-go adı verilen bir kural uygulanmaktadır. Bu kural, bütçeden yapılacak yeni transfer ödemeleri için yeni fon kaynakları veya diğer harcamaları azaltma yoluna gidilerek öncelikle reel bir finansman kaynağı bulunmasını öngörmektedir. 1990–1995 yıllarını kapsayan yasa, 1993 tarihli Omnibus Bütçe Uzlaştırma Yasası (Omnibus Budget Reconciliation Act) ile düzenlenerek, 1997-2002 dönemlerine de yer verecek şekilde genişletilmiştir. Sonuç olarak, 2002 yılından önce 1998 yılında bütçe açığı bütçe fazlasına dönüşmüş; böylece istenilen sonuç elde edilmiştir. Bütçe açığındaki azalmanın nedeni olarak, 1990 sonrası dönemde ABD ekonomisinin büyümesi ve maliye politikasında kuralların uygulanması sayılabilir. 1998–1999 yıllarındaki bütçe fazlalarıyla birlikte, kısıtlamaların harcamalar üzerinde gereksiz bir azalma meydana getirdiği görüşüne varılarak, 2001 yılı mali yılı bütçe hedeflerinde harcamaların artırılması önerilmiştir¹³⁶.

1983'de % - 5.61'e yükselen kamu açığının GSYİH'ya oranı, 1985'de yürürlüğe konulan 1990'da denk bütçe hedefleyen GRH I ve 1987 de yürürlüğe giren ve 1991 yılında denk bütçe hedefleyen GRH II yasalarıyla birlikte, hedeflerin altında bir azalış meydana getirerek 1989'da % - 3.2'ye gerilemiştir. 1990 yılında, bütçe dengesinin tersine harcama yapmayı öngören ve mali disiplini hedefleyen BEA'nın ilk dönemlerinde ekonomide bir yavaşlama meydana gelmiş ve kamu açığı/GSYİH oranında ciddi bir istikrarsızlık söz konusu olmuştur¹³⁷.

1992'de kamu açığı/GSYİH oranı % - 5.77'ye yükselmiştir. Sonraki yıllarda, kamu açığı/GSYİH oranında hızlı bir düzelmeye olduğu görülmektedir. 1998 yılında bütçe fazlası oluşmuş ve 2000 yılında % 1.62'ye ulaşmıştır. 2001 yılında ABD ekonomisinde tekrardan bir bütçe açığı ortaya çıkmış, 2001 yılında meydana gelen ekonomik daralma ile, devletin savaş harcamalarındaki artışın, harcama limitlerinin artırılması gibi nedenlerden dolayı artan bir kamu açığı/GSYİH ortaya çıkmıştır. 2003 yılında % - 4.83 ile kamu açığının GSYİH'ya oranı 2000'li yılların en üst düzeye çıkmıştır. 2008 yılının son çeyreğinde ortaya çıkan ABD kaynaklı finansal kriz tüm dünyada olduğu gibi özellikle de çıkış noktası olan ABD'de kamu harcamalarının artırılmasına neden olmuştur. Bu krizin önüne geçmek amacıyla ABD bir

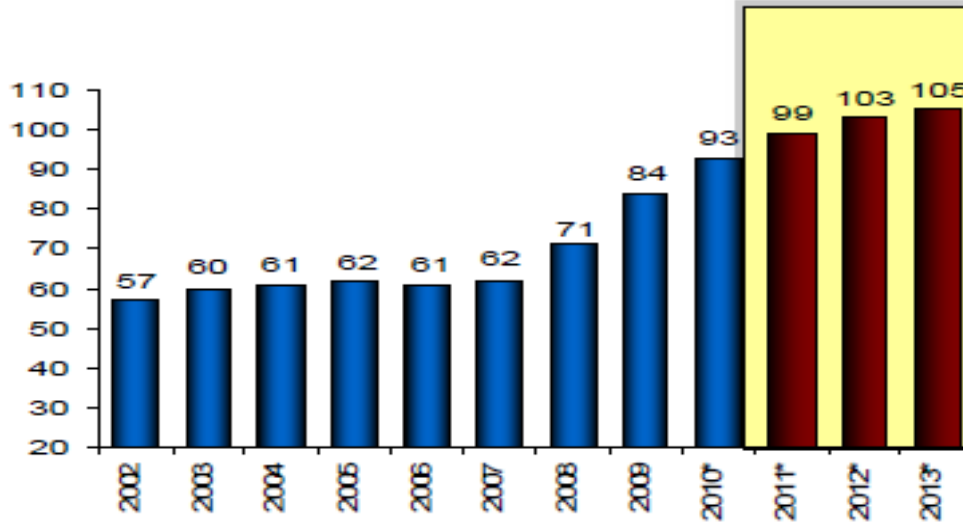
¹³⁶ Kennedy ve Robbins, a.g.e., s.5.

¹³⁷ Ekinci, a.g.e., s.47.

takım ekonomik paketler açıklanmış ve bu kurtarma paketleri de ekonomiye aşırı bir yük oluşturmuştur. 2007 yılında % -2.6 olan kamu açığı/GSYİH oranının 2008 yılında % -4.12 ve 2009'da % -4.6 olacağını tahmin edilmiştir¹³⁸.

Aşağıdaki şekilde 2002- 2013 yılları arasındaki ABD-kamu borcu/GSYH oranları gösterilmiştir.

Şekil 3: ABD - Kamu Borcu/ GSYH (%)



Kaynak: IMF, WEO Ekim 2010

Şekil 4'teki ABD Kamu borcunun GSYİH'ya oranına bakıldığında, 2002 yılında % 57 oranında olan borcun, 2006 yılına kadar bir artış eğiliminde olduğunu görmekteyiz. 2007 yılında tekrardan % 61 oranına düştüğünü ve sonraki yıllarda da artış gösterdiği sonucuna varabiliriz. 2010 yılından sonraki yıllarda hedeflenen oranlar ise sırasıyla, % 99, % 103 ve %105 olarak hedeflenmiştir.

ABD'de mali kuralları ele alırken, eyaletlerdeki uygulamalardan da söz etmek gerekir. 1776'da 13 eyalet tarafından kurulan ABD kuruluşundan bu yana, eyaletler birçok mali aracı ellerinde bulundurmıştır. Federal devletin yanı sıra eyaletlerin de vergilendirme alanında önemli yetkileri bulunmaktadır. ABD 50 eyaletten oluşan federal bir devlettir. Bu eyaletlerden 30'u günümüze kadar vergi ve harcama sınırlamalarını uygulamaya koymuş, 20 eyalet ise anayasal veya yasal düzeyde böyle bir sınırlamaya ihtiyaç duymamıştır. Vergi ve harcama sınırlaması uygulayan eyaletlerden 17'si bu sınırlamaları anayasal düzeyde, 13'ü ise yasal düzenlemeler ile uygulamaktadır. 23 eyaletin sadece harcama sınırlamalarını, 4 eyaletin

¹³⁸ Ekinci, a.g.e., s.48.

sadece vergi sınırlamalarını, 3 eyaletin de hem vergi hem de harcama sınırlamalarını uyguladığı görülmüştür. Vergi ve harcama sınırlamalarına yönelik anayasal ve/veya yasal düzenlemeler çok çeşitli kriterler içermektedir. Bu sınırlamaların uygulanmasında nüfus, enflasyon oranı, geçmiş yıllar gelir ve harcama gerçekleştirmeleri, gelir ve harcama tahminleri, büyüme oranı, kişi başı gelir gibi kriterler ve bu kriterlere bağlı olarak oluşturulan çeşitli formüller kullanılmaktadır¹³⁹.

Vergi ve harcama sınırlamalarına; seçmen onayı, eyalet meclisleri yasaları, anayasal düzenlemeler ve referandum olmak üzere dört farklı düzenleme sayabiliriz. Vergi ve harcama sınırlamaları California, Colorado, Massachusetts, Michigan, Missouri, Washington olmak üzere 6 eyalette seçmen onayı ile, Colorado, Idaho, Iowa, Louisiana, Mississippi, Montana, New Jersey, North Carolina, Oregon, Utah olan 10 eyalette eyalet meclis yasaları ile ve Alaska, Arizona, Connecticut, Delaware, Florida, Louisiana, Oklahoma, Rhode Island, South Carolina, Texas olmak üzere 10 eyalette de referandum süreci ile uygulanmaktadır¹⁴⁰.

2.6.2.İngiltere

İngiltere sayısal olmayan mali kurallar uygulayan ülkelerden biri sayılır. İngiltere’de mali kural uygulamaları, 1990’lı yılların ilk yarısında meydana gelen yüksek kamu açıkları sonucunda 1997 yılında iktidara gelen yeni hükümetin kamu maliyesine ilişkin bir dizi reform paketini yürürlüğe koymasıyla başlamıştır. 1998 yılında Avustralya’ya benzer Mali İstikrar Yasası (The Code for Fiscal Stability), Finans Kanunu (Finance Act), İngiltere Merkez Bankası Kanunu (The Bank of England Act) şeklinde bir dizi yapısal düzenlemeler kabul edilmiştir. Söz konusu düzenlemelerden Mali İstikrar Yasası çok önemli bir yere sahiptir. Bu yasanın temel amacı, politika oluşturma ve uygulama sürecine rehberlik edecek temel ilke ve esasları belirleyerek, maliye politikasının etkinliğini arttırmaktır. Kanun genel anlamda üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölüm kamu maliyesine ilişkin ilke ve esaslardan, ikinci bölüm mali kurallara ilişkin hükümlerden, üçüncü bölüm ise, belirli raporlama ve denetleme mekanizmalarından oluşmaktadır¹⁴¹.

Mali İstikrar (The Code for Fiscal Stability) Kanun’nuyla, kamu maliyesine ilişkin olarak getirilen temel ilke ve esaslar aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir¹⁴²:

¹³⁹ Aktan - Çoban - Demir, a.g.e., s.176.

¹⁴⁰ Aktan - Çoban - Demir, a.g.e., s.176.

¹⁴¹ Melek Ercan Dede, "Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın incelenmesi", Mesleki Yeterlilik Tezi, T.C.Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2010, s.78.

¹⁴² Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.44.

- Maliye politikasının amaçlarının belirlenmesi, maliye politikasının uygulanması, kamusal hesapların ve uygulama sonuçlarının kamuoyuna duyurulmasında şeffaflığın sağlanması,
- Politika oluşturma ve uygulama sürecinde istikrarın oluşturulması,
- Kamu mali yönetiminde sorumluluk,
- Nesiller arası borç yükünün dağılımında adaletin sağlanması,
- Maliye politikasının oluşturulmasında ve kamu varlık ve yükümlülüklerinin yönetiminde etkinliğin sağlanması.

Kanun ayrıca hükümetlere görev yaptıkları süre zarfında mali politikaların yürütülmesine ilişkin amaçlarını açıklama ve kurala dayalı bir maliye politikası uygulama yükümlülüğü getirmektedir. Hangi mali kuralın ne şekilde uygulanacağı ile ilgili maddelere bu kanunda yer verilmemiştir. Kanuna göre hükümetler, görevde kalacakları süre boyunca uygulayacakları mali kuralları belirleyecek ve her yıl bütçe kanunlarında bu kuralların uygulanmasına ilişkin esaslara yer vereceklerdir. Bu Kanunda mali kural uygulanmasına dair yükümlülükler yer verilirken, kuralların belirlenmesine ilişkin süreçte hükümetlerin yetkilerini kullanmaları için belirli bir esneklik de tanımıştır. Fakat Kanunun bazı maddelerinde hükümet tarafından kabul edilen kuralların değiştirilmesi, yeni kuralların Kanunda belirtilen temel ilke ve esaslara uygun şekilde belirlenmesi ve yapılan değişikliklerin nedenlerinin kamuoyuna duyurulması koşullarına bağlanmıştır¹⁴³.

1997 yılında mali çerçevenin oluşturulmasıyla birlikte belirlenen hedeflere ulaşmak için iki mali kural benimsemiştir¹⁴⁴:

- Birincisi altın kuraldır. Bu kural ekonomik konjonktür boyunca hükümetin sadece kamu yatırım harcamaları için borçlanmaya gitmesini ve cari harcamalar için borçlanmaya gitmemesini öngörmektedir. Kural, bütçe dengesi yerine cari dengeyi esas alarak, cari harcamaların cari gelirler yoluyla karşılanmasını savunur. Bu kuralın uygulanmasında devresel uyarlamalar yapılmış cari dengenin, yıllık değil ekonomik konjonktür boyunca esas alınması öngörülmüştür. Ayrıca, kural uygulama açısından tüm kamu kesimini kapsamaktadır.
- İkinci kural ise sürdürülebilir yatırım kuralıdır. Bu kurala göre kamu net borç stokunun GSYH içerisindeki payının konjonktür dönemi boyunca % 40 referans değerinin altında olması gerekir.

¹⁴³ Kaya, “Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi”, a.g.e., s.45.

¹⁴⁴ Dede, a.g.e., s.80.

Her iki kuralın da iktisadi dönem boyunca uygulanması planlanmıştır. Bu uygulamalardaki amaç, kamu sektörü net borç stokunda istikrarı sağlamak ve kamu harcama yükünü nesiller arasındaki dağılımını önemli ölçüde azaltmaktır. Altın kural basitlikten uzak düzenlenmiştir. Sürdürülebilir yatırım kuralı altın kuralın tersine, toplam kabul edilebilir borç seviyesini açık bir şekilde sınırlandırması nedeniyle basit ve şeffaf olarak tanımlanır. Borç seviyesi GSYH'nin % 40'ına yaklaşan bir hükümet, ekonomik şartları göz ardı ederek ya borçlanmayı sınırlandırmak ya da kuralın dışına çıkmak zorunda kalır. Piyasalar ve oy verenler hükümetin kuralı ihlal edeceği düşüncesine kapılabilirler ve bu nedenle de kural inandırıcılığını ve güvenilirliğini kaybedebilir. Mali İstikrar Yasası'nda hükümetin kuralı ihlal edebileceğine dair düzenlemelere yer verilmiştir. Fakat burada hükümetin kuralları neden uygulayamayacağını açıklaması ve durumu düzeltmek için bir program vermesi şart koşulmuştur¹⁴⁵.

İngiltere'de mali kuralların belirlenmesinde, AB ortak uygulamalarının temelini oluşturan aşırı açık prosedüründen farklı bir uygulamaya gidilmiştir. Aşırı açık prosedür uygulamasında ortaya çıkan açık kriteri, genel devlet dengesini esas alırken, İngiltere uygulamasında açık kriteri kamu kesimi cari dengesini esas almaktadır. Ayrıca borç stoku ile alakalı Birlik uygulamalarında genel devlet brüt borç stoku esas alınırken, İngiltere' de likit varlıkları toplam borç stokundan düşülmesi sonucu hesaplanan kamu kesimi net borç stoku öngörülmüştür¹⁴⁶.

2.6.3. İsveç

İsveç maliye politikasının temelinde, genel kamu harcamaları açığının konjonktür dalgası süresince GSYİH'nin % 1'i düzeyinde olması öngörülmektedir¹⁴⁷. İsveç'te mali kural uygulamaları, 1990'lı yılların başlarında meydana gelen bankacılık krizi sonucu ekonomik daralmanın ortaya çıkması ve yüksek açıkların oluşması ve borç stokunun artması sonucuyla birlikte düşünülmeye başlanmıştır. 1990'ların başında genel devlet açıklarının GSYİH içerisindeki payı hızlı bir artış seyrine girmiştir. Brüt borç stokunda da bu gelişmelerin sonucunda hızlı bir artış meydana gelmiştir. 1990 yılında % 43.1 olarak gerçekleşen merkezi yönetim borç stokunun GSYH'ya oranı, 1992 yılında %57.1'e, 1994 yılında ise % 77.4' lü seviyelere ulaşmıştır¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Dede, a.g.e., s.80.

¹⁴⁶ Dede, a.g.e., s.80.

¹⁴⁷ OECD, Economic Surveys: Slovak Republic, Economic Survey, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009, s.70-71 www.oecd.org E.T:18.11.2010

¹⁴⁸ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.49.

1994 yılında başa gelen yeni hükümet, kamu mali yönetimi alanında bir takım yeni düzenlemeler getirmiştir. İlk olarak, 1995- 1998 döneminde geçerli olmak üzere, GSYH'nın % 7.5'ine tekabül eden bir tedbir paketi yürürlüğe konulmuştur¹⁴⁹. 1996 yılında, bütçe sürecinde parlamentonun görev ve yetkilerini pekiştirmek ve mali disiplini arttırmak amacıyla çerçeve kanun niteliğinde Bütçe Kanunu (Fiscal Budget Act) adında bir kanun çıkarılmıştır. Bu kanun, harcama tavanının benimsenmesine yönelik bir mali kuralı öngörmektedir. Yasa, merkezi hükümetin harcama alanlarına 3 yıl için nominal harcama sınırlamalar getirmekte ve bu kural merkezi yönetim çerçevesinde uygulanmaktadır. Bu kural ayrıca faiz dışı harcamaları da kapsamaktadır. Harcama tavanları çok yıllı olarak belirlenmekte, bütçe tasarılarının hazırlanması sırasında başlangıç yılı olarak ilk yıl seçilmekte, diğer yıllarda ise ilgili dönemlerdeki tahmin farkları ve yeni ekonomik gelişmelere göre yeniden düzenlenmektedir¹⁵⁰. 1997 yılından beri uygulanan bu kurala göre, her yılın Nisan ayı içerisinde ilgili yılın bütçe kanun tasarısının temelini oluşturan Bahar Dönemi Mali Politika Yasası (Spring Fiscal Policy Bill) parlamentoya sunulur ve Mayıs ayı içerisinde parlamento bu tasarımı kabul eder. Kabul edilen bu yasa taslağında gelecek üç yıla ait harcama tavanları ve hükümetin mali politika önceliklerine yer verilir. Böylece, parlamentonun yetkisi sadece bütçe tasarısının kabul edilmesiyle sınırlı tutulmamış, parlamentoya harcama tavanlarının belirlenmesinde de görev verilmiş olur. Harcama tavanlarının belirlenmesiyle 1996 yılında kabul edilen Çerçeve Kanun gereği, kamu kesiminin ekonomi içerisindeki ağırlığının azaltılması hedeflenmiştir. Kuralın uygulanabilirliğini sağlamak ve güvenilirliğini artırmak için belirli bir ihtiyat marjı belirlenmiştir. İhtiyat marjları, toplam harcamalara oran olarak belirlenir ve genellikle % 1.5- 2.5 arasında değişir¹⁵¹.

1999 yılında, önceki yıllardan kalan ödeneklerin kullanımı ile ilgili bir yasaklama getirilerek bazı önlemler alınmıştır. Harcama tavanları yaptırımlarla desteklenmemesine rağmen etkili denetimlerin uygulandığı görülmüştür. Harcama tavanı maliye politikasını iki şekilde yönetmektedir. Bunlar¹⁵²:

- Harcama tavanının seviyesi fazla hedefinin vergiler ve kamu harcamaları arasında bir dengenin sağlanması yoluyla orta vadede tutturulmasını sağlamak için önemli bir araçtır.

¹⁴⁹ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.49.

¹⁵⁰ Dede, a.g.e., s.86.

¹⁵¹ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.50.

¹⁵² Dede, a.g.e., s.86.

— Önceden karar verilen bir harcama tavanı, hükümetin gelecek mali yılın bütçesini hazırlamasında bir kısıtlama teşkil eder.

Ayrıca, 2000 yılından beri uygulanan mali kurala, genel devlet dengesinin GSYH içerisindeki payının konjonktür dönemi içerisinde % 1 fazla vermesini ve belediyelerin harcama ve gelirlerinin denk olmasını öngörmektedir. Mali kuralların öngörülen şekilde uygulanması sonucunda, İsveç'te kamu maliyesinde ciddi anlamda düzelmeler görülmüştür. Bu bağlamda, 2003 yılından sonra genel devlet dengesi fazla vermeye başlamış, 1991 ve 1999 yılları arasında ortalama % 66.3 düzeyinde gerçekleşen merkezi yönetim borç stokunun GSYH içerisindeki payı, 2007 yılında % 43.6'ya kadar düşürülmüştür. Harcama tavanları şeklinde tasarlanan mali kurallar kamu kesiminin genel ekonomi içerisindeki payını sınırlamış ve 1991- 1999 arasında ortalama olarak % 61.6 olan genel devlet harcamalarının GSYH içerisindeki payı, 2007 yılına gelindiğinde % 55.3'e kadar düşmüştür. Ayrıca, 2007 yılında hükümetin aldığı bir kararla İsveç Mali Politika Konseyi oluşturulmuştur. Bu konseyin amacı mali politikaların ve mali kurallara uyumun izlenmesi ve değerlendirilmesidir¹⁵³.

2.6.4. Japonya

Japonya'da mali kurallar genellikle söz konusu yıl için belirlenen mali hedeflere yönelik düzenlenmiştir. Örneğin 1984-1987 döneminde cari harcamalarda maksimum %10'luk, yatırım harcamalarında da maksimum % 5'lik bir kesinti hedeflenmiştir. 1988-1990 döneminde ise, bir önceki dönemdeki cari harcama kesinti hedefi korunmuş, yatırım harcamaları artış hızı % 0 olarak belirlenmiştir¹⁵⁴.

Japonya'da ilk olarak 1981 yılında mali kural uygulamaları görülmüştür, Bu kurallar Mali Konsolidasyon adı verilen bir anlaşmaya bağlanmıştır. Bu anlaşmayla temel harcama kalemlerine yıllık hedefler belirlemiştir. Mali Konsolidasyon anlaşması, Japonya Maliye Bakanlığı ve yönetimdeki Liberal Demokrat Parti arasında, 1980'de başlatılan kamu sektöründe reform ile uygulamaya konulmuştur. Bu anlaşmadaki temel amaç, 1990'a kadar bütçe açığının finansmanında daha fazla borç tahvilinin ihraç edilmemesidir. Bu amaca ulaşmak için 1982'deki bütçe rehberinde bütün birimlerin bütçe fonlarındaki artışa % 0 limitini getirmiştir. Bu limit, 1980'ler boyunca genel hesaplarda bir azalış meydana getirmiştir. Belirlenen bu limit yalnızca bakanlıkların ve birimlerin harcamalarının genel hesaplarla ilgili bütçe tekliflerine yönelik belirlenmiştir. Yerel yönetimlere genel hesaplardan

¹⁵³ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.49- 50.

¹⁵⁴ Jürgen Von Hagen, **Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline**, Center for European Integration Studies, University of Bonn, Germany, February 1998, s.6.

yapılan transferler ve borçlanma için belirlenen % 0 artış limiti bu sınırlamaya dahil edilmemiştir. Ayrıca, Japon hükümetinin gelir elde ettiği ve harcamada bulunduğu birçok özel hesap da limit kapsamına girmemiştir. Son yıllarda, brüt toplam hükümet harcamalarının % 18-20'lik kısmını genel hesap harcamaları oluşturmaktadır. Genel hesap harcamaları ile özel hesaplar toplandığında, brüt toplam hükümet harcamalarının % 32-40'ını meydana getirmektedir. Bu veriler, Japonya'da mali kuralın sadece bir kısmını etkisine aldığını göstermektedir¹⁵⁵.

1991- 2003 yılları arasında cari harcamalar, genel yönetim harcamaları ve sosyal güvenlik harcamalarına göre azalış oranları, yatırım harcamaları, bilim ve teknoloji harcamalarına göre de artış oranları belirlenmiştir. 1997 yılında kabul edilen Mali Yapı Reform Kanunu (Fiscal Structure Reform Act) ile bütçe açığının GSYİH'ye oranının %3 değerinin altına indirilmesi ve 2005 yılından sonra açıklanan finansman politikasının sonlandırılması ve bunun için yeni finansal araçların piyasaya sürülmemesi kararlaştırılmıştır¹⁵⁶.

1995 yılında yapılan bir çalışmada, Japonya bütçe sistemini incelenmiştir. Etkin bir harcama politikasının temini için bütçenin hazırlanması sırasında uyulması zorunlu bazı yasal düzenlemeler Japon hukuk sisteminde yer almıştır. Bunlar, Bütçe ve Muhasebe için Genel Kurallar ve Devlet Tahvili İhracına İlişkin Sınırlamalar şeklindedir¹⁵⁷.

Bütçe ve Muhasebe İçin Genel Kurallar; Japon Anayasası kamu maliyesine ilişkin bazı hükümler getirmiştir. Buna göre bütçenin hükümet tarafından hazırlanması ve parlamentoya onay için sunulması gerekir. Hükümetin, parlamentonun onayı olmadan vergi toplaması, taahhüt altına girmesi ve kamu parasını harcaması mümkün değildir. Bütçe sürecinde ise hem Anayasada hem de Kamu Finansman Kanunu ile Muhasebe Kanununda yer alan hükümlere uyulması gerekir. Buna göre; imparator ailesine ait tüm mallar devlete aittir ve imparator ailesinin tüm giderlerinin bütçeye dâhil edilmesi ve parlamento tarafından onaylanması gerekir. Bu kurallar¹⁵⁸:

- Kamunun parası ya da kamu mallarını hiçbir kişi ya da kuruluş özel menfaatlerine yönelik kullanılamaz.
- Hükümet kamunun finansman durumuyla ilgili olarak parlamentoya ve halka belli

¹⁵⁵ Hagen, a.g.e, s.6.

¹⁵⁶ Ahmet Aysu, "Gelişmiş Ülkelerde Maliye Politikası Kurallarının İhlaline İlişkin Başlıca Yaptırımlar", Maliye Dergisi, Sayı 158, Ocak-Haziran 2010, s. 478.

¹⁵⁷ Günay, a.g.e., s.184-185.

¹⁵⁸ Günay, a.g.e., s.184-185.

aralıklarla bilgi vermek zorundadır.

- Kamunun tüm gelir ve giderlerinin gayri safilik prensibine göre bütçede gösterilmesi ve tek hazine sistemi yöntemine göre de kayıtlarının tutulması gerekir.

Tüm bu kurallar, kamunun tüm gelir ve giderlerinin akılda hiçbir şüphe oluşturmayacak şekilde belli bir hesapta izlenmesini ve bu konuda halka bilgi verilmesini sağlamaya çalışmaktadır. Bu bağlamda hükümet üçer aylık dönemler şeklinde bütçe ve hazine nakit durumu hakkında parlamentoya bilgi vermekte ve bu bilgiler ayrıca resmi gazetede yayımlanarak kamuoyuna duyurulmaktadır. Ayrıca Japonya'da savunma harcamaları İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ABD ile Japonya arasında yapılan güvenlik anlaşmasına göre şekillenmiştir. Buna göre Japonya'nın yıllık savunma harcaması tutarı GSYİH'nin % 1'inden fazla olmayacaktır. Bu nedenle, Japonya'nın savunma harcamaları diğer gelişmiş ülkelerin savunma harcamalarından daha azdır¹⁵⁹.

Devlet Tahvili İhracına İlişkin Sınırlamalar, Japonya'da kamu harcamalarını denetlemek ve mali disiplinin sağlanmak amacıyla alınan önlemlerden en önemlilerinden biri sayılan yasal sınırlamalardandır. Kamu Finansman Kanunu, Devlet Tahvili ihraç Kanunu ve Borç Konsolidasyon Özel Hesap Kanunu hükümlerine göre; devlet tahvili ihracının temelinde üç etken göze çarpmaktadır. Bunlar¹⁶⁰;

- Kamu harcamalarının vergilerle finanse edilmesini savunan sağlam maliye politikası,
- Devlet tahvilleri sadece bayındırlık ve yatırım harcamalarının finansmanına yönelik kullanımını öngören yatırım tahvilinin çıkarılması buna göre bayındırlık ve yatırım harcamalarının kapsamı her yıl parlamento tarafından tartışılır ve bütçede açık olarak kalem kalem yer alır.
- Devlet tahvilleri karşılığında merkez bankası para basma (emisyon) yoluna gidemez. Ayrıca merkez bankasınca basılacak para karşılığında devlet tahvili çıkarılamaz.

2.6.5.Arjantin

Arjantin'de 1990'lı yılların başından itibaren kamu maliyesi alanında bir takım yapısal reformlar uygulanmaya başlanmıştır. 1 Ocak 1993 yılında yürürlüğe giren 24156 sayılı Kamu

¹⁵⁹ Günay, a.g.e., s.184-185.

¹⁶⁰ Ekinci, a.g.e., s.61.

Mali Yönetimi Kanunuyla kurumsal yapı gözden geçirilmiş ve roller sorumluluklar yeniden düzenlenmiştir. Bu kanunla kamu mali yönetimine ilişkin olarak sayısal mali kurallar belirlenmemiştir. Bu anlamda Maliye Bakanlığı'na da mali disiplini sağlama konusunda bazı yetkiler verilmiştir. Mali kurallar konusu 1990'ların ortalarından itibaren gündeme gelmeye başlamış, özellikle de başta IMF ve Dünya Bankası olmak üzere uluslararası kuruluşlarla ilişkiler ve bu alanda hızla ortaya çıkan gelişmeler mali kuralların bu ülkede tartışılır hale gelmesinde etkili olmuştur. 1996 yılında yürürlüğe giren 24629 sayılı Bütçe Uygulamasına İlişkin İlave Standartlar ve Yönetmelik Düzenlemeler Kanunuyla yapılan harcamaların kaynağının belirtilmesi zorunluluğu getirilmiştir¹⁶¹.

Sayısal mali kurallar ilk defa, 1998 yılından itibaren Mali Konvertibilite Kanunu adı verilen 25152 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte uygulanmaya başlamıştır. Bu kanun çerçevesinde; 1999 ve 2003 yılları arasında açığın aşamalı bir şekilde azaltılması yöntemi öngörülmüş, 2003 yılında da kamu açığına son vermek ve cari faiz dışı harcamaları büyüme oranıyla sınırlandırmak hedeflenmiştir. Bu kapsamda, 1999 yılında kamu açığının GSYH'ya oranı % 1,9 olarak planlanmış; bu oranın 2000 yılında % 0.4 2001 yılında % 0.5 2002 yılında % 0.6 ve 2003 yılında % 0.4 azalışla sıfırlanarak kamuda dengenin sağlanması amaçlanmıştır. Ayrıca, Mali İstikrar Fonu oluşturularak konjonktürel dalgalanmaların kamu maliyesi üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılması amaçlanmıştır. Kanunda bu fonun, beklenenin üzerinde gerçekleşen bir defalık gelirler, özelleştirme gelirleri ve vergi gelirlerinden ayrılan paylarla finanse edileceği ve fonda toplanan kaynağın GSYİH'ya oran olarak % 3 düzeyini geçmeyeceği hükmü yer almıştır. Bunun yanı sıra, orta vadeli bütçeleme anlayışına geçilmiş, saydamlığı arttırmak amacıyla bazı düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu kanunda doğal afet, uluslararası kriz v.b acil durumlarda mali kuralların ihlal edilebileceği de yer almıştır. Bu kanun uygulamada başarılı olamamıştır, kanunun uygulamada başarılı olamamasının nedeni sahiplenme düzeyinin düşük olması ve uluslararası konjoktürün etkisinde kalması gibi nedenler sayılabilir¹⁶².

1997 yılında Asya Krizi'nin meydana gelmesi ve 1998 yılında da Brezilya'da devalüasyonun ortaya çıkması, mali konvertibilite rejimini sürdürülemez hale getirmiş ve sonuçta kanun 2001 yılı ile beraber tamamen uygulanamaz hale gelmiştir. Uluslararası ekonomik konjoktürün etkisiyle 1999- 2002 döneminde Arjantin ekonomisinde ciddi bir daralma ortaya çıkmıştır. Bu dönemde Arjantin ekonomisinde % 4.9 oranında bir küçülme

¹⁶¹ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.62-63.

¹⁶² Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.63.

meydana gelmiş, konulan açık hedefe hiçbir zaman ulaşamamıştır. Cari faiz dışı harcamalarla ilgili sınırlamaya genişleme döneminde uyum sağlanamamış, daralma dönemlerinde ise kaynak sıkıntıları nedeniyle uyum çok az sağlanabilmiştir. Mali İstikrar Fonunda ise, hiçbir zaman amaca ulaşılacak düzeyde bir finansman elde edilememiştir. Bu alanda yapılan düzenlemelerin finansmanın sağlanamamasında büyük rolü vardır. Bütçe kanunlarında yer alan hükümlerle fonda kaynak birikimi uygulaması kolaylıkla askıya alınabilmiştir¹⁶³.

Kanunla, 1999 yılında açık hedefi GSYH'ya oran olarak % 1.9 oranı öngörülmüşken, gerçekleşme oranı % 3.1 olmuştur. 2000 yılında açık % 1.5 olarak hedeflenmişken, gerçekleşme % 2.5 olmuştur. 2001 yılında açık % 1 olarak hedeflenmişken, gerçekleşme % 4 düzeyindedir¹⁶⁴.

2001 krizi sonrası moratoryuma gidilmiştir ve kamu borçlarının uluslararası kuruluşlar tarafından yeniden yapılandırılarak yeni borçlanma olanağı elde edilmiştir. Devalüasyon yapılarak ve ilerleyen süreçte dalgalı kur rejimi benimsenmiş yaşanan ekonomik krizin etkilerinin zamanla azaltılması hedeflenmiştir¹⁶⁵.

2004 yılına gelindiğinde krizin etkileri azalmaya başlamış büyüme süreci yeniden başlamıştır. Böylece mali kuralların yeniden uygulanabileceği tartışmaları gündeme gelmiştir. 2004 yılı itibarıyla 25917 sayılı Mali Sorumluluk Kanunu kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunla faiz dışı harcama artışı GSYH büyüme oranıyla sınırlandırılmış, bütçe açığına ilişkin GSYH'ya oran olarak % 1 oranı getirilmiştir. Söz konusu tavanlar hesaplanırken borçlanma maliyetleri ve sermaye giderleri düşülmüştür. Aynı zamanda, yerel yönetimlere ilişkin borçlanma limiti getirilerek yerel yönetimlerin merkezi idareden aldıkları paylar dahil edilmeyerek borç servis maliyetlerinin cari gelirlerinin %15'inden fazla olamayacağı belirtilmiştir. Ayrıca, mali kurallara uyumu yerel ve merkezi düzeyde takip etmek ve değerlendirmek amacıyla Mali Sorumluluk Konseyi oluşturulmuştur. Söz konusu kanunda, geçmiş yıllarda yaşanan tecrübelerden yararlanılmış mali kuralların uygulanmasına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Böylece 25152 sayılı Kanunda yer alan istisnalar ortadan kaldırılmış, bütçe dışı harcama yapılması ve çizgi üstünde yer alması gereken bir kalemin finansman olarak çizgi altında gösterilmesine ilişkin yasaklamalar getirilmiştir¹⁶⁶.

¹⁶³ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.64.

¹⁶⁴ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.64-65.

¹⁶⁵ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.64-65.

¹⁶⁶ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.65.

Kamu maliyesine ilişkin göstergelerde 1990'lı yıllarda yaşanan sorunlar ve 2001 yılında ortaya çıkan kriz sonrasında görülen iyileşmeye rağmen, Arjantin'de yapısal nitelikli sorunlar devam etmektedir. Mali kuralların uygulanmasına kamuoyu çok fazla ilgi göstermemektedir. Halen, bütçe dışı harcama yapılmakta bazı harcamalar muhasebe kayıtlarına geçirilmemektedir. Yıllık bütçe kanunlarına eklenen maddelerle saydamlığı zedeleyen uygulamalara neden olunmaktadır. Ayrıca, kamu kesimi istatistiklerinin sağlıklı bir şekilde derlenmesi ve yayımlanması da sağlanamamıştır. Bütün bu gelişmeler nedeniyle mali kural uygulamalarının geleceğe taşınması ciddi anlamda zorlaşmaktadır¹⁶⁷.

2.6.6.Brezilya

Brezilya'nın mali kural uygulamalarına ilişkin çalışmaları, yükselen piyasa ekonomileri arasında gösterilmesi açısından önem taşımaktadır. 2008 yılında yapılan "Brazilian Experience with Fiscal Rules" başlıklı çalışmada Brezilya'nın mali kural deneyimini incelemiştir. Çalışmaya göre Brezilya'da uygulanan mali disiplin, 3 aşamadan oluşmaktadır. İlk olarak, 1997–2000 dönemi içerisinde federal hükümetin, yerel yönetimlerin borçlarını yeniden yapılandıracak bir mali düzenleme programını uygulamaya başlamasıdır. İkincisi, 1998–1999 dönemi içerisinde gerçekleştirilen IMF anlaşması ve vergi gelirindeki artış paralelinde, federal hükümetin birincil fazlasında meydana gelen artıştır. Üçüncüsü ise, 2000 yılı içerisinde uygulamaya konulan Mali Sorumluluk Kanunu'dur¹⁶⁸.

Mali Sorumluluk Kanunu, üç tip mali kuralı içermektedir¹⁶⁹;

- Birincisi seçilmiş bazı mali göstergeler için genel hedefler ve limitler
- İkincisi genel hedefler ve limitlere uymama durumundaki kurumsal düzeltici araçlar
- Son olarak da genel hedefler ve limitlere uymama durumundaki kurumsal yaptırımlar düzenlenilmesidir.

Brezilya'da 2000 yılında yürürlüğe konulan Mali Sorumluluk Kanunu'nda iki yasal düzenleme yer almaktadır. Birincisi Brezilya'da yerel idarelerin harcamalarında tasarruf sağlayabilmek amacıyla, 1995 yılında kabul edilen yerel idarelerdeki personel harcamalarının net cari gelirlerinin % 60'ını geçmemesini kural olarak getiren 82 sayılı Tamamlayıcı Kanun'dur. Ayrıca, 1999'da yürürlüğe konulan 96 sayılı Tamamlayıcı Kanun'la bu tavan

¹⁶⁷ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.65.

¹⁶⁸ Ahmet Şengönül, Mehmet Songur, "Türkiye'de Mali Kural: Olsaydı Ya Da Olacaksa", Seta Analiz, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı Yayınları, Sayı: 29, Kasım 2010, s.12.

¹⁶⁹ Ekinci, a.g.e., s.51.

korunmakla birlikte ek olarak personel harcamalarının kapsamının genişletilmiş olmasıdır. Mali Sorumluluk Kanunu öncesi ikinci yasal düzenleme içerisinde, 1997-98 yılları arasında Ulusal Hazine tarafından desteklenen yerel idarelerin borç yeniden yapılandırma programları yer almaktadır. Bu amaçla, ulusal hazine ile eyaletler arasında 1997'de borç yeniden yapılandırma anlaşması imzalanmıştır. Benzer bir anlaşma, aynı şekilde 1998 yılında 180 belediye ile ulusal hazine arasında yapılmıştır¹⁷⁰.

Bu anlaşmalar öncesinde borçlu eyaletlere borçlanma konusunda bazı esneklikler gösterilmiştir. Bu esneklikler cari gelirleri ile orantılı olarak personel harcamalarını önemli ölçüde azaltma, kamu işletmelerini daha sıkı bir denetime tabi tutma, faiz dışı fazla hedeflerini tutturma gibi koşullara bağlanmıştır. Ancak bu koşulların sağlanamaması durumunda uygulanacak yaptırımlar konusundaki düzenlemeler yapılmamıştır. Bu anlaşmalar ile federal hükümet, tüm eyaletler için mali ayarlama programı oluşturmuş ve her mali programın Senato tarafından onaylanması gerektiği belirtilmiştir. Ulusal hazine belirlediği toplam gelir, faiz dışı fazla, personel harcamaları, yatırımlar, özelleştirme ve yönetim reformlarının yer aldığı altı yıllık hedefi devamlı izlemekte ve gözden geçirmektedir. Bütün eyaletler aylık net gelirlerin % 13'ü kadar kısmını borçlarına karşılık ödemeyi kabul etmişler. Herhangi bir eyaletin belirtilen oranda ödeme yapamaması durumunda, ulusal hazineye ödeme yapılamayan tutar kadar ilgili eyalete yapılan transferi kesme yetkisi verilmiştir. 1997'den beri bu yöntem oldukça etkin bir şekilde çalışmış ve eyaletler tüm taksitlerini ödemiştir¹⁷¹.

Öte yandan, Brezilya'da 2000 yılında çıkarılan Mali Sorumluluk Kanunu ile devletin tüm kademelerine yönelik özellikle de net borçlanma, personel harcamaları, gelirler gibi seçilmiş mali göstergelere yönelik bazı genel hedefler ve limitler belirlenmiştir. Kurallara uyulmaması durumunda düzeltici kurumsal mekanizmalar oluşturulmuş, ayrıca kurallara uymayan yetkililere uygulanacak yaptırımlar belirlenmiştir. Brezilya'da kabul edilen söz konusu Kanun, Latin Amerika ülkeleri için bütçenin planlanmasında, uygulanmasında ve bütçeye ilişkin faaliyetlerin raporlanmasında devletin tüm kademeleri için uygulanabilecek standartlar koymuştur. Bu kanun ile gelir alanında kendi vergilerini etkin bir şekilde toplayamayan eyaletlere ve belediyelere isteğe bağlı yapılan federal transferlerin kesilmesi ve vergi muafiyetlerinin bütçe üzerindeki etkilerinin açıklanması zorunluluğu getirilmiştir. Harcamalarda sürekli artış gelirlerde sürekli bir artışla finanse edilmeli ya da diğer sürekli

¹⁷⁰ Şen, a.g.e., s.40.

¹⁷¹ Şen a.g.e., s.40.

harcama yükümlülüklerinde bir azalışa gidilerek karşılanmalıdır. Bu durumun bütçe üzerinde yaratabileceği üç yıllık etkinin ortaya konulması ve harcama artışını isteyen otoritenin bu harcama artışının ilgili yılın bütçe kanunu ile uyumlu olduğunu belirten bir beyanatta bulunması şartı getirilmiştir. Sermaye harcamaları altın kurala bağlanmış, yıllık kredi ödemelerinin sermaye harcamalarını geçmemesi öngörülmüştür¹⁷².

Bu kanun ayrıca personel harcamalarına spesifik limitler getirmiştir. Federal hükümet, net cari gelirin maksimum % 50'sine kadar; eyaletler ve belediyeler ise net cari gelirin maksimum % 60'ına kadar personel harcamasında bulunabilmektedirler. Kanun, kamu borçlanmasına da sınırlamalar getirmektedir. Federal hükümet, eyaletler ve belediyelerin konsolide borç miktarı, federal senatonun uygun bulduğu miktarı geçemez. Ayrıca, ulusal meclis tarafından onaylanmış federal borç kâğıtlarının miktarı da sınırlandırılmıştır¹⁷³.

Senato tarafından 1998 ve 2001 yılında merkezi yönetimin net cari gelirlerinin % 200'ü, yerel idarelerin ise net cari gelirlerinin % 120'si kadar borçlanabileceği hüküm altına alınmıştır. Personel harcamalarında limit aşımı yaptırımına benzeyen ve borçlanma tavanlarının ihlali halinde de yerel idarelere yeni finansman ve isteğe bağlı transfer aktarımına izin verilmemiştir. Söz konusu kanun, aynı zamanda Mali Suç Kanunu ile de desteklenmiştir. Bu kanunla Çok Yıllı Bütçe Çerçeve Kanunu'na Mali Politika Eki ve Bütçe Rehberleri Kanunu'na Mali Hedefler Eki de eklenerek orta vadeli bütçeleme için yasal çerçeve güçlendirilmeye çalışılmıştır¹⁷⁴.

2.6.7. Kanada

Kanada, federal ülkeler arasında sayılmaktadır ve yetkileri federal devlet ve federe devletler arasında paylaştırılmıştır. Fakat buna rağmen, özellikle anayasal açıdan ABD'den oldukça farklılık göstermektedir. Kanada'da eyalet yasaları tamamiyle federal anayasayla ile belirlenmiştir ve Kanada anayasasının bazı bölümleri bütün eyaletler için geçerli olmasına rağmen, bazı bölümleri sınırlı sayıda eyalet için geçerlidir. Sadece British Columbia'nın "British Columbia Constitution Act" adında kendi ismini taşıyan bir anayasası bulunmakta, diğer eyaletlerin kendi yazılı anayasaları bulunmamaktadır ve bunlar Kanada federal anayasasına uymaktadırlar. Bu nedenle de, Kanada'da vergi ve harcama sınırlamaları ile ilgili eyaletler bazında düzenleme yapmak, Kanada Federal Anayasası'nın 43. bölümünde

¹⁷² Şen, a.g.e., s.41.

¹⁷³ Refinetti Eduardo Guardia, "Brazilian Experience With Fiscal Rules", 2008, P.16–17 [Http://Www.Hazine.Gov.Tr/İrj/Go/Km/Docs/Documents/Hazine%20web/Konferans%20ve%20seminerler/3.Session_Second%20pres_Guardia.Pdf](http://www.Hazine.Gov.Tr/İrj/Go/Km/Docs/Documents/Hazine%20web/Konferans%20ve%20seminerler/3.Session_Second%20pres_Guardia.Pdf).

¹⁷⁴ Şen, a.g.e., s.40-41.

yapılacak değişiklik ile sağlanabilmektedir. Kanada'da ABD'de olduğu gibi eyaletler bazında ve anayasal düzeyde vergi ve harcama sınırlamaları mevcut değildir. Kanada 10 eyaletten sadece Ontario ve Manitoba'da dikkate değer vergi ve harcama sınırlaması bulunmaktadır. Bu eyaletlerdeki sınırlamalar ise anayasal düzeyde olmayıp, yasal düzeydedir. 10 eyaletten 8'inde denk bütçe kuralı uygulanmakta ve bu kural vergi ve harcama sınırlamalarından farklılık göstermektedir. Denk bütçe kuralı vergi ve harcamaların denkleştirilmesi anlamını taşıdığından, kamu harcamaları ve kamu gelirleri üzerinde bir baskı oluşturmakta, bu nedenle de bu kuralın vergi ve harcamaları sınırlandırdığı savunulmaktadır¹⁷⁵.

Kanada'da vergi ve harcama sınırlamalarına yönelik yapılan araştırmalarda, genellikle denk bütçe üzerinde durulmaktadır. Bu bağlamda veri olarak da kamu gelirleri ve kamu harcamalarındaki gerçekteşmeler kullanılmaktadır. Örneğin Manitoba eyaletinde vergi ve harcamalara ilişkin sınırlamalar kullanılmaktadır. Vergi oranlarının artırılmasında referanduma gidilmektedir. Uygulamaya, 1995 yılında yasalaşan Denk Bütçe Kanunu'nun 10. bölümünde yer verilmiştir. Buna göre, hükümetin bazı vergilerin oranlarını artırmak için yasa teklifinde bulunabilmesi için referanduma gitmesi gerekmektedir. Bu vergiler;

- Sağlık ve Orta Öğretim Sonrası Eğitim Vergileri,
- Gelir Vergisi,
- Perakende Satış Vergileri'nden oluşmaktadır.

Yeni vergiler konulmasında ise bazı kısıtlamalar getirilmiştir. Buradaki amaç hükümetin bütçe denkliğini harcamaları kontrol ederek sağlamak istemesidir. Manitoba eyaletinde çıkarılan kanuna göre eyalet gelir vergisi, perakende satış vergisi, sağlık ve ortaöğretim sonrası vergiler ile elektrik ve doğal gaz gibi ticari işlerden alınan vergilerde hükümetin referandumda çoğunluğun onayını almadan herhangi bir oran artışında bulunması mümkün deęildir¹⁷⁶.

Yeni vergi oluşturulması için federal yönetim ve eyalet yönetiminin ortak görüşü ve referandum gereklidir. Vergi ve harcama sınırlaması bulunan bir diğer eyalet ise Ontario'dur. Bu sınırlama 1999 yılında Mükellefi Koruma Kanunu adındaki kanun ile yasallaşmıştır. Bu kanunda, referanduma gitmeksizin bir verginin oranını artırmak veya yeni bir vergi konulmasına yasaklamak gibi maddelere yer verilmiştir. Aynı yasada yürürlükteki vergilerin dışında vergi konulmasına eyalet gelirlerinin yetersiz kalması durumunda başvurulabileceği

¹⁷⁵ Aktan, Çoban ve Demir, a.g.e., s.111-112.

¹⁷⁶ Şen, a.g.e., s.43.

ve federal vergi kanunlarında yapılacak değişikliğe bağlı olarak yapılacağına dair düzenleme yer almıştır¹⁷⁷.

Borçlanma alanında da Alberta ve Manitoba eyaletlerinde bütçe açığı yasaklanarak, geçmiş bütçe uygulamalarındaki hatalar nedeniyle birikmiş borçların ödenme süreleri de belirlenmiştir. Bunlardan en çok önem arz eden konu ise ileride oluşabilecek bütçe fazlalarının nasıl kullanılacağına ilişkin kuralların tasarlanmış olmasıdır. Alberta eyaletinde herhangi bir fazla oluştuğunda, bu fazlalığın büyüklüğüne bakılmaksızın borcun azaltılması için kullanılması öngörülmüştür. Manitoba eyaletinde elde edilen gelir fazlası, öncelikle eyaletin istikrar fonuna aktarılması gerekir. Saskatchewan eyaletinde ise her hükümet seçimlerden sonra dört yıllık borç yönetimi planı oluşturmalı, zaman içindeki kümülatif açık ve fazla dengesinin borç azaltma hesabında kayıt altına alınması gereklidir¹⁷⁸.

2.6.8.Diğer Ülkeler

a) *Polonya'da*, bütçe açığı ile ilgili kabul edilen kural nominal tavan ve borç stoku kuralıdır. Mali disiplini güçlendirmek amacıyla, bütçe sürecine ilişkin katı yasal kurallar koyulmuş böylece harcama baskısı oluşturacak kararların alınması güçleştirilmiştir. Ayrıca, kamu borç stoku kuralının uygulanması sürecinde % 50, % 55 ve % 60 eşik değerlerinin aşılması durumunda yasal olarak düzenlenen otomatik düzeltme mekanizmaları mevcuttur ve alınması zorunlu kılınan bazı önlemler söz konusudur. Aynı zamanda, bütçe kanunlarında öngörülen düzeyin üzerinde gerçekleşen bir gelir elde edilirse, bu gelirin borç stokunun azaltılmasında kullanılması yasal bir kural olarak düzenlenmiştir¹⁷⁹.

Polonya'da özellikle de sosyal harcamalar süregelen kamu açıklarının önemli bir kısmını kapsamaktadır. Benzer ekonomik durumlara sahip yeni üyeler arasında, Polonya'nın görece yüksek harcama/GSYİH oranına sahip olmasının nedeni sosyal harcamaların çok fazla oluşudur. Polonya'da açıklar azaltılmak isteniyorsa, bunun çözümü harcamaları kontrol altında tutmaktır. Bu yüzden, bir harcama kuralının benimsenmesi Polonya'nın yararına olacaktır. Bu kapsamda, Polonya'da harcamalara yönelik iki tane mali kural benimsenmiştir. Bu kurallar Belka Kuralı ve Açık "Çapası"ndan oluşmaktadır. 2001 yılında önerilen Belka kuralına göre, reel harcamalar % 1'i geçmemelidir. Belka kuralı, siyasi desteklerin yetersiz kalması nedeniyle uygulamaya geçememiştir. Bunun yerine, 2006 yılında bir uygulama yürürlüğe konulmuştur. Bu uygulamaya göre açık/GSYH oranını yavaş yavaş düşürmek amacıyla yakınsama programında merkezi yönetimin açığı üzerine nominal bir tavan (çapa)

¹⁷⁷ Aktan, Çoban ve Demir, a.g.e., s.112.

¹⁷⁸ Şen, a.g.e., s.43.

¹⁷⁹ Şengönül ve Songur, a.g.e., s.12.

getirilmelidir. Hükümet açık seviyesini belirlemekte, parlamento da sadece gelir ve harcamaya ilişkin konuları belirleyebilmektedir. Çapa yöntemi son derece önemli olmasına rağmen bir takım eksiklikleri de bulunmaktadır. Bu eksiklikleri siyasi bir beyan olması nedeniyle bir yasa gibi uygulanmaması ve sadece merkezi hükümet bütçesini kapsamaması ve dolayısıyla genel hükümetin diğer açıklarının artmasına neden olması sayılabilir. Ayrıca çapa yöntemi Polonya'daki yüksek açıkların nedenlerini (kamu harcamalarının çok hızlı artması gibi) belirleyememektedir. Dolayısıyla, kamu harcamalarındaki artışı takip edebilmek için, çapanın eksikliklerini tamamlamak veya bazı ek mali kurallar uygulamak yarar sağlayacaktır¹⁸⁰.

b) *Belçika* da gelir, harcama ve bütçe dengesi kurallarından oluşan altı temel mali kural bulunmaktadır. Belçika mali sisteminde merkezi yönetim kesimine ilişkin bütçe dengesi ve gelir kuralı, sosyal güvenlik kesimine ilişkin bütçe dengesi ve harcama kuralı, bölgesel ve yerel yönetimlere ilişkin bütçe dengesi ve harcama kuralına yer verilmiştir¹⁸¹.

c) *Finlandiya*'da, özellikle seçim dönemlerinde kullanılması açısından bütçeye bir sınırlama getirilmiştir. Bu sınırlamaya göre, seçim döneminin başlangıcında Finlandiya devleti bütün seçim süresince yapılacak bütçe harcamaları için yasal zorunluluğu bulunmayan bir tavan belirlemektedir¹⁸². Finlandiya'da gelir, harcama, borç ve bütçe dengesi kuralları olmak üzere yasalarla düzenlenen toplam beş temel mali kural bulunmaktadır. Bu kurallar, merkezi yönetim kesimi ile alakalı olarak harcama, bütçe dengesi ve borç kuralı, sosyal güvenlik kesimine yönelik gelir kuralı ve yerel yönetimlere ilişkin bütçe dengesi kuralından oluşmaktadır. Harcama, bütçe dengesi ve borç kuralları için 5 yıllık bir süre belirlenmiş, bütçe dengesi kuralı için 4 yıllık bir süre belirlenmiştir, gelir kuralının süresi ise konjonktürün durumuna bağlı olarak değişebilmektedir. Kurallarla ilgili olarak, merkezi yönetim kesimine ilişkin harcama, bütçe dengesi ve borç kuralı Maliye Bakanlığı, sosyal güvenlik kesimine ilişkin gelir kuralı Sağlık ve Sosyal İşler Bakanlığı ve yerel yönetimlere ilişkin bütçe dengesi kuralı da İçişleri Bakanlığı tarafından izlenip değerlendirilmektedir¹⁸³.

d) *Almanya*'da mali kurallar 1969 yılından itibaren uygulanmaya başlamıştır. 1969 yılında uygulamaya konan bir yasa ile yatırım harcamaları için borçlanmaya gidilmesi öngörülmüştür. Denk bütçe kuralı uygulanmış ve denk bütçe kuralında sadece makroekonomik istikrarın bozulduğu durumlarda ve savaş dönemlerinde saptamalara izin

¹⁸⁰ Dede, a.g.e., s.85.

¹⁸¹ Kaya, a.g.e., s.69.

¹⁸² OESD, a.g.e., s.70-71.

¹⁸³ Dede, a.g.e., s.90.

verilmiştir. Federal yönetim, federal iktisadi işletmeler ve özel fonların da dahil olduğu bütçenin tamamına bu kuralı uygulamaktadır. Bu kurallarla beraber Almanya daha çok, üyesi olduğu AB'nin belirlediği Maastricht Anlaşması ve SGP'ye (İstikrar ve Büyüme Paketi) uymaktadır¹⁸⁴.

Almanya merkezi yönetim ve eyaletlerden oluşan bir yapıya sahiptir. Bu ülkede doğrudan merkezi yönetime yönelik bütçe dengesi kuralı, merkezi yönetim ve eyaletlerle ilişkin harcama kuralı, eyaletlere yönelik bütçe dengesi kuralı ve belediyelerle ilgili olarak da borç stoku kuralı olmak üzere 5 tane mali kural uygulanmaktadır. Merkezi yönetim düzeyinde kuralları takip etmek ve değerlendirmek Maliye Bakanlığının görevidir ve bölgesel yönetim temsilcilerinin katıldığı bir Mali Planlama Konseyi bulunmaktadır. Konsey yaptırım gücüne sahip olmamasına rağmen düzeltici politika önerilerinde bulunma imkanına sahiptir. Eyaletlere ve merkezi yönetime ilişkin bütçe dengesi kuralı Alman Anayasasında yer almaktadır. Bütçe dengesi kuralı ise altın kural olarak adlandırılmakta ve merkezi yönetimin ve eyaletlerin sadece yatırım harcamaları için borçlanabilme sınırını öngörmektedir. Ayrıca, anayasada merkezi devlet ve eyaletler ilke olarak bütçe dengesini hedeflemeleri vurgulanmıştır¹⁸⁵.

e) *Hollanda*'da da mali kural olarak adlandırılabilir bir uygulamaya gidilmiştir. Bu uygulamaya göre harcamalar için birden fazla yılı kapsayan bir tavan kullanılmakta ve bu tavanın belirlenmesinde geçmişten gelen trend değeri ve Merkezi Planlama Bürosu adı verilen bağımsız bir kuruluş etkili olmaktadır. Belirlenen dönem içinde harcamalarda herhangi bir değişiklik yapılmaması ön görülmüştür¹⁸⁶.

f) *Hindistan* Parlamentosu, 2007 yılından itibaren geçerli olmak üzere 2003 yılında Mali Sorumluluk ve Bütçe Yönetimi Yasası adı verilen bir kanun kabul etmiş ve bu kanunda merkezi yönetim açığının GSYİH içerisindeki payının % 3 düzeyini aşmaması gerektiği belirtilmiştir. Fakat 2004 yılında yapılan bir değişiklik ile, kural uygulamalarının başlangıç tarihi 2008 yılı olarak yeniden düzenlenmiştir¹⁸⁷.

g) *Danimarka*'da harcama, gelir ve bütçe dengesi kuralı olmak üzere üç mali kural esas alınmıştır. Söz konusu kuralların tamamı genel devlet kesimine yönelik düzenlenmiş ve bu kurallar politik taahhütname niteliği taşımıştır. Kural uygulamalarının izlenmesi ve değerlendirilmesi Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Harcama kuralı reel

¹⁸⁴ Günaydın ve Eser, a.g.e., s.59.

¹⁸⁵ Dede, a.g.e., s.73.

¹⁸⁶ OESD, a.g.e., s.71.

¹⁸⁷ Şengönül ve Songur, a.g.e., s.12.

harcamaları belirli bir düzeyde sınırlandırmaktadır. Gelir kuralında doğrudan ve dolaylı vergilerle alakalı bazı sınırlar söz konusudur. Bütçe dengesi kuralı ile de belirli bir döneme uyarlanmış bütçe dengesinin fazla vermesi amaçlanmıştır¹⁸⁸. Danimarka'da Bakanlıklar için belirlenmiş harcama tavanı oluşturulmuştur. Böylece Maliye Bakanlığı her bir harcama bakanlığı için toplam harcama miktarını belirlemektedir. Maliye bakanlığı kendi bütçesi içerisinde yer alan fonların dağıtımından sorumlu her bakanlık için harcama tavanı belirlenmiş ve harcamaları cari harcamalar ve transfer harcamaları olarak ikiye ayırmıştır. Harcama kalemleri arasında paranın aktarılmasına izin verilmemektedir. Bu para maaşlardan diğer harcamalara kaydırılabilir, fakat diğer harcamalardan maaşlara aktarılamaz. Danimarka'da harcama tavanı gelecek yılın ve gelecek üç yılın bütçesinde gösterilecek şekilde oluşturulmuştur¹⁸⁹.

h) *Peru*'da 1999 yılında 27245 sayılı Mali Tutumluluk ve Şeffaflık Yasası kabul edilmiştir. Bu yasa temelde iki mali kurala dayanmaktadır. Bu sayede, ekonomik konjonktür boyunca genel devlet dengesinin sağlanması amaçlanmıştır. Yasa ile ortaya çıkan geçiş döneminde, genel devlet açığının 2000 yılında GSYİH'ya oran olarak % 2, 2001 yılında % 1,5 ve 2002 yılında % 1 düzeyinin altında olması öngörülmüştür. Ayrıca, reel harcama artışları % 2 düzeyinde düzenlenmiş ve Mali İstikrar Fonu kurulmuştur¹⁹⁰.

ı) *Şili*'de 2001 yılından itibaren geçerli olmak üzere uygulanan bir mali kural bulunmaktadır. Bu kural, yasal bir metin içerisine konulmamıştır ve hükümet taahhüdü olarak uygulanmaktadır. Kural çerçevesinde merkezi yönetimin her yıl GSYİH'ya oran olarak yüzde 1 düzeyinde yapısal fazla vermesi öngörülmüştür¹⁹¹.

¹⁸⁸ Dede, a.g.e., s.90.

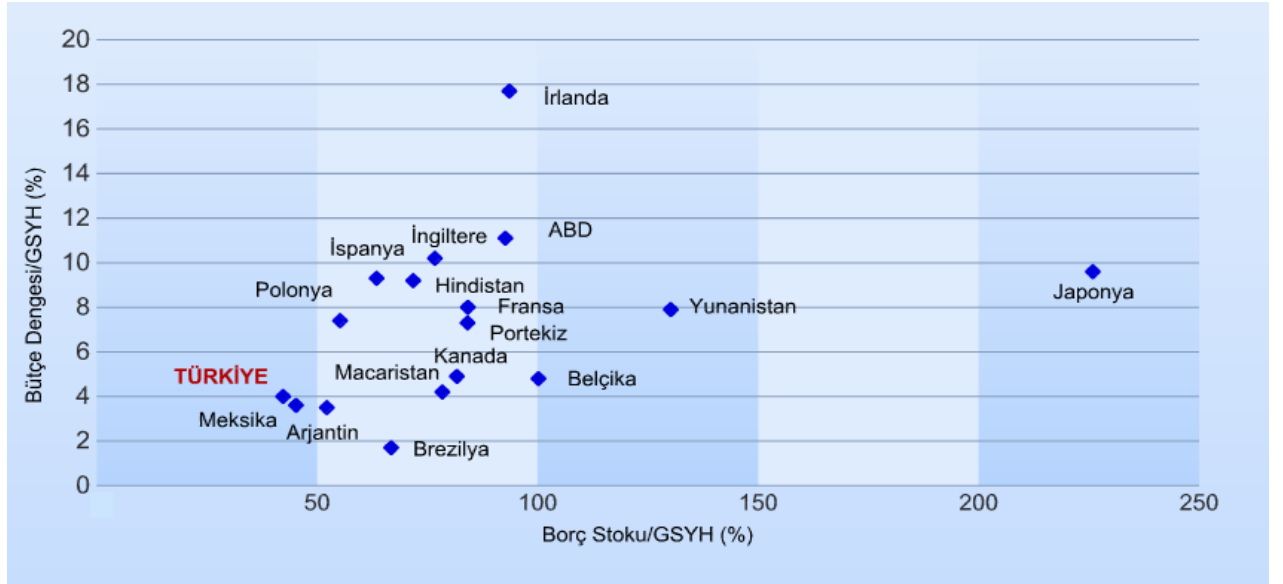
¹⁸⁹ Günaydın ve Eser, a.g.e., s.61.

¹⁹⁰ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.66.

¹⁹¹ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.67.

Aşağıdaki şekilde 2010 yılında seçilmiş bazı ülkelerde artan bütçe açıkları ve borç yükü gösterilmiştir.

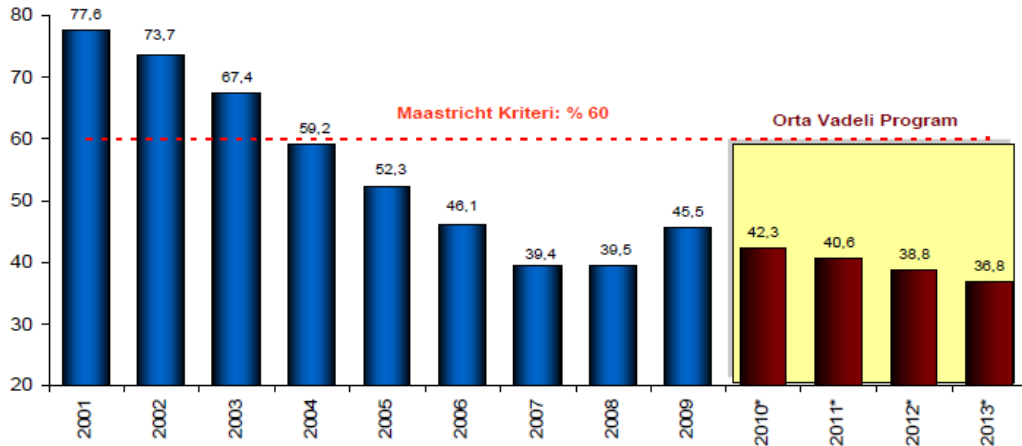
Şekil 4: Seçilmiş Bazı Ülkelerde Artan Bütçe Açıkları ve Borç Yükü (2010)



Kaynak: IMF, OVP (2011- 2013)

Şekil 5: AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH(%)

AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH (%)



Kaynak: Hazine müsteşarlığı

Şekil 5 incelendiğinde AB ülkelerinde genel yönetim borç stoku/GSYH oranı 2001 yılında % 77,6 iken giderek düşerek 2009 yılında % 45,5 olmuştur. 2003 yılından sonra % 60 olan maastricht kriterinin altına düşmüştür. 2010-2013 yıllarında orta vadeli programda öngörülen hedefleri kapsamaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MALİ KURAL UYGULAMALARI

Çalışmamızın bu bölümünde mali kural uygulamalarını ülkemiz açısından değerlendireceğiz. Öncelikle ülkemizin maliyesini genel olarak değerlendirecek daha sonra da dönemler itibariyle Türkiye IMF ilişkilerini inceleyecek ve Türkiye'de mali kuralların nasıl yerleştiğinden bahsedeceğiz.

3.1. Kamu Maliyesinin Genel Görünümü

Maliye politikası kamu disiplininin sağlanması, kamu gelir ve giderleri arasında bir dengenin olması anlamını taşır. Maliye politikasında kamu gelir ve giderleri arasında denge oluşturduğu zaman mali disiplin sağlanmış olacaktır. "Mali disiplini kısaca, kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasında oluşacak dengenin, yani kamu kesimi finansman dengesinin temel ekonomik göstergeler üzerinde olumsuz etkilere yol açmaması olarak tanımlayabiliriz". Devletin görevlerinin verimli bir şekilde yerine getirebilmesi özellikle de mali ve parasal anlamda disiplinin sağlanmasına etkisi çoktur. Mali disiplinin sağlanmasıyla makroekonomik istikrar sağlanmış olur, kamu gelirleri ve sosyal harcamalar artar ve ekonomik büyümeye olumlu yönde etkilenir. Sosyal harcamalardaki artış gelir dağılımındaki dengesizliğin de giderilmesini sağlar. Uzun dönemde gelir dağılımını olumlu yönde etkileyen önemli faktörlerden biri olarak kamu bütçesinin fazla vermesini sayabiliriz. Bütçenin fazla vermesi demek kamu yatırımlarına ayrılacak kaynakların da artması demektir. Bu nedenle orta ve uzun vadede kullanılabilir kamu gelirlerinin kısa dönemde mali disiplinin sağlanmasında etkili olacağını savunabiliriz¹⁹².

Tüm dünyada 1929 Ekonomik Krizinden sonra uygulanmaya başlayan Keynesyen iktisat teorisi, durgunluk döneminde vergi indirimlerini ve kamu harcamalarının artırılmasını öngörürken, enflasyonist süreçte vergilerin artırılmasını, kamu harcamalarının da kısılması gerektiğini savunmuştur. Fakat 1970'li yıllara gelindiğinde durgunluk döneminde artırılan kamu harcamalarının ekonomik canlanma ile birlikte kısılmadığı ve bu dönemde azalan vergi gelirlerinin vergi oranları artırılarak ve yeni vergiler konularak giderilmeye çalışıldığı gözlenmiştir. Mevcut iktidarlar durgunluktan çıkmak seçimlerde de oylarını artırmak

¹⁹² Hasan Bülent Kantarcı ve Rıdvan Karacan, "Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi", Maliye Dergisi, Sayı 155, Temmuz-Aralık 2008, s.145- 146.

amacıyla genişletici maliye politikaları uygulamaya çalışmıştır. Seçim sonrasında da artan kamu açıklarını finanse etmek için vergi oranlarını artırma yoluna gidilmiştir¹⁹³.

Ülkemizdeki durum da dünyadaki gelişmelere benzerdir. Türkiye'de mali disiplinin bozulması sonucunda büyük miktarlarda kamu borçları meydana gelmiştir. Bu kamu borçları da genellikle vergi oranlarının yükseltilmesiyle giderilmeye çalışılmıştır¹⁹⁴.

Maliye politikasının temel amaçlarından birisi, kamu ve özel kesimin kaynak kullanımları arasındaki dağılımı düzenlemektir. Böylece genel ekonomi için optimal kaynak dağılımı sağlanacak ve ödemeler dengesine ilişkin sorunlar giderilecektir. Bu nedenle, kamunun net kaynak kullanımının ve mali açığın doğru olarak ölçülmesi, kamu mali yönetimini yakından ilgilendirdiği gibi, makroekonomi yönetimi ile de alakalıdır¹⁹⁵.

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan kamu kesimi genel dengesi istatistiklerini, mali açığı ölçmek amacıyla geliştirilmiş bir yöntem olarak görebiliriz. Bu istatistik belirli bir dönemde kamunun gelir, gider, tasarruf ve yatırımları ile tasarruf-yatırım farkının nasıl finanse edildiği hakkında bilgi verir. Türk kamu mali sisteminde kamu kesimi; merkezi yönetim bütçesi, mahalli idareler, fonlar, sosyal güvenlik kuruluşları, genel sağlık sigortası, döner sermayeler, İşsizlik Sigortası Fonu ve KİT'ler gibi kurum ve kuruluşlar yer almaktadır. Kamu kesimi kapsamında takip edilen kuruluş sayılarında yıllar itibarıyla bazı değişiklikler kaydedilmiştir. 1999 yılı sonrasında hız kazanan fonların tasfiyesi ile zamanla kamu kesimi kapsamında yer alan fon sayısını önemli ölçüde azaltmıştır. Bununla birlikte, bazı KİT'ler yapılan özelleştirmeler sonucunda kamu kesimi kapsamının dışında kalmıştır. Öte yandan, 2000 yılından itibaren İşsizlik Sigortası Fonu kamu kesimine dahil edilmiş, 2008 yılından itibaren de genel sağlık sigortası sistem içinde yer almaya başlamıştır. Ayrıca, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince, 2006 yılından itibaren konsolide bütçe kapsamından, merkezi yönetim bütçesi kapsamına geçilmiştir. Böylece, daha önce kamu kesimine dahil olmayan 33 özerk bütçeli kuruluş kamu kesimi hesapları içerisine alınmaya başlamıştır¹⁹⁶.

Kamu harcamaları; kamu gelirleri, borçlanma ve hükümetlerin para basma yetkisini kullanarak elde ettiği gelirlerle finanse edilir. Kamu gelirleri, vergi gelirleri ve vergi dışı gelirlerden oluşur ve bu gelir unsurları kamu maliyesinde olağan kamu gelirleri şeklinde tanımlanmaktadır. Borçlanma ve senyoraaj ise, kamu harcamalarının olağan kamu gelirleriyle

¹⁹³ Dilek Dileyici ve Özlem Özkıvrak, "Yeni Yüzyılda Mali ve Parasal Politikalarda Yeniden Yapılanma" İzmir Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 2, Sayı:2, 2000, s.3.

¹⁹⁴ Kantarcı ve Karacan, a.g.e., 145- 146 .

¹⁹⁵ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.71.

¹⁹⁶ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.71.

karşılanamadığı durumlarda kullanılan olağan dışı gelirler olarak tanımlanır ve genel ekonomi ve kamu maliyesi üzerinde bazı negatif etkiler oluşturabilmektedir. 1990'lı yıllarda yaşanan krizlerin temel sebepleri arasında özellikle de kamu gelir ve giderleri arasında dengenin sağlanamamış olması ve kamu iç borç dinamiğinin sürdürülemez hale gelmesi sayılabilir. Hızla artan borç stoku sorunu, siyasi istikrarsızlık ve yapısal eksikliklerle beraber yüksek reel faiz yüküne neden olmuştur¹⁹⁷.

Türkiye 1980'li yıllar öncesinde kamu finansman ihtiyaçlarını çoğunlukla iç borçlanma ile karşılamıştır. 1980'li yıllarda dışa açık bir ekonomi politikası izlemiştir. Bu durum kamu finansman yapısını etkilemiş, dış borçlanma giderek artmaya başlamıştır. 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren uluslararası mali sermaye hareketliliği hız kazanmış; teknolojik gelişmeler sayesinde de sermaye hareketliliği 1990'lı yıllarda yükselişi sürdürmüştür. Bu koşullarda, orta gelirli ülkelere resmi nitelikli dış kaynak aktarımlarında azalma meydana gelmiş; bu ülkeler, bazı istisnalar dışında, sermaye hareketleri üzerindeki kontrolleri azaltarak veya tümüyle kaldırarak özel nitelikli dış kaynak girişlerini kolaylaştıran politikalar uygulamaya çalışmışlardır. Bu amaçla, uluslararası yatırımcılara portföy çeşitlendirilmesi fırsatı sağlayan “yükselen piyasalar” (emerging markets) adı verilen bir sistem oluşturulmuştur. 1989 yılında Türkiye de sermaye hareketlerinde serbestleşme hareketleri başlamış ve konvertibilite koşulları kabul edilmiştir¹⁹⁸.

1990'lı yıllar sonrasında yaşanan istikrarsızlıklar sonucunda kamu finansman yapısında iç borçlanmanın ağırlığı hızla artmaya başlamış, artan kamu açıkları ağırlıklı olarak iç borçlanma enstrümanları yoluyla karşılanmıştır. Bu çerçevede, 1990 yılında GSYH'ya oran olarak % 5.7 düzeyinde gerçekleşen kamu net iç borçlanması, 2001 yılında % 14.7'ye kadar yükselmiştir. 1990'lı yıllarda krizlerin nedeni olarak, kamu açıklarının iç borçla karşılandığı zamanlarda bankaların kısa vadeli dış borçlanma aracılığıyla yabancı para pozisyonlarını açmasıdır. Bu bağlamda, Türkiye ekonomisinde özellikle 1990'lı yılların sonu ve 2000'li yılların başında kamu kesimi, borcun sürdürülebilirliğine ilişkin riskleri; özel kesim de, dış borçlanma ile kamuya aktardığı finansmanın bilanço döviz riskini üstlenmiştir. 2001 krizi sürecinde IMF ve Dünya Bankasından dış kaynak sağlanamadığından, sonraki dönemlerde dış borçlanma giderek azalmıştır. Faiz giderlerinin toplam harcamalar içerisindeki payının artması, harcama esnekliklerinin azalmasına neden olmuştur. Bu nedenle de eldeki gelirlerle

¹⁹⁷ Kaya, “Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi”, a.g.e, s.72.

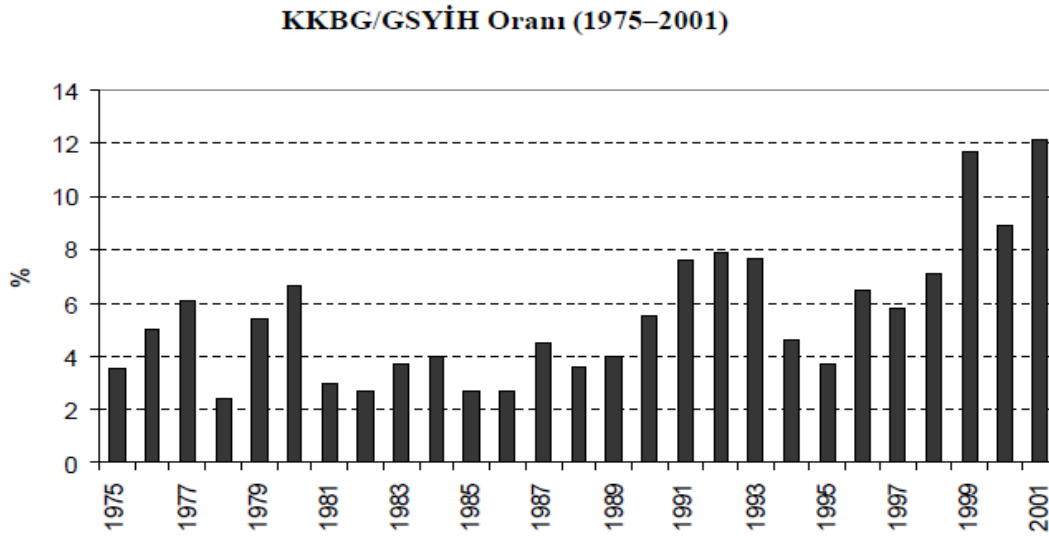
¹⁹⁸ Kaya, “Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi”, a.g.e., s.73.

ve borçlanma kaynaklarına başvurulmadan yeni harcama kararlarının alınması neredeyse imkansız hale gelmiştir¹⁹⁹.

Türkiye 1988- 1989 yıllarında bir stagflasyon dönemi içerisine girmiştir, düşük büyüme oranlarına karşın yüksek enflasyon ile karşılaşmıştır. Türkiye, ekonomisinde krizle mücadele etmek amacıyla 1989'da finansal serbestliği öngörmüştür. 1989-2001 döneminde bütçe dengesi konusunda başka bir bozulma meydana gelmiştir. Bu dönemde bütçe giderlerinin GSYİH'ya oranı şimdiye kadar hiç görülmemiş ölçüde artmıştır. Bütçe dengesindeki bu bozulma iç ve dış borçlanmaya neden olmuştur. Kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYİH'ya oranı mali disiplin açısından önemli bir göstere sayılır. Kamu kesimi borçlanma gereksinimi (KKBG), kamu kesimi finansman açıklarını göstermekte ve bütçe açığı, kamu iktisadi teşekküllerinin, sosyal güvenlik kurumlarının ve yerel yönetimlerin finansman açığının toplamına eşittir. Aşağıdaki grafiğe baktığımızda KKBG/GSYİH oranındaki değişimin, doğal olarak bütçe dengesi/GSYİH oranındaki değişimle uyumlu olduğunu görmekteyiz. KKBG/GSYİH oranınının 1976- 1980 döneminde, 1978 yılı hariç % 4-6 arasında yüksek bir oranda gerçekleşmiş. 1981- 1986 yıllarında kısmen düştüğü ve ortalama % 3.13 olduğu söylenebilir. 1987- 1990 döneminde ortalama % 4.4 olarak gerçekleşen KKBG/GSYİH oranı, 1991- 1993 döneminde % 7.73 gibi yüksek bir oranda gerçekleşmiştir.

Aşağıdaki şekilde 1975- 2011 yıllarında kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYİH'ya oranı gösterilmiştir. Grafik incelendiğinde oranın en fazla olduğu yıllar 1999 ve 2001 yılları olduğunu görmekteyiz.

Şekil 6: KKBG/GSYİH Oranı (1975- 2011)



Kaynak: TCMB EVDS, 2009.

¹⁹⁹Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", A.g.e, s.74

Kamu kesimindeki bu bozulma da, 1994 yılında meydana gelen krizde önemli bir etkidir. 5 Nisan 1994 yılında oluşturulan istikrar programının beş temel göstergesinden dördü doğrudan kamu maliyesi ile ilişkilidir. 5 Nisan 1994 tarihli ekonomik istikrar programının başlıca hedefleri şunlardır²⁰⁰:

- Ek vergi alınarak kamu gelirlerinin artırılması,
- Kamu giderlerinin, ücret artışlarının enflasyonun altında tutulması da dâhil olmak üzere çeşitli bütçe kısıtları yoluyla düşürülmesi,
- Üsteki iki maddede konu edinilen önlemler sonucu konsolide bütçe açığının ve dolayısıyla kamu kesimi harcama gereğinin düşürülmesi,
- TL'nin dolar karşısında değer kazanmasının önlenmesi,
- Hazine borçlanmasına çekici hale getirebilmek için başlangıçta enflasyonun çok üstünde bir faizle kağıt satılması ve zaman içinde bu faizin düşürülmesi.

Ücret ve maaşların bütçe imkanları ile sınırlı olarak artırılacağından söz edilmiştir. KİT ürünlerine yüksek oranlı zamlar yapılmıştır. Ekonomik denge vergisi gibi yeni vergiler düzenlenmiş; akaryakıt tüketim vergisi oranı% 50'den % 70'e çıkarılmıştır. Krizin temel nedeni sayılan borç-faiz kısır döngüsü kırılmaya çalışılmıştır. Devlet ihtiyacı olan gelirlerin bir kısmını özelleştirme ile finanse etmeyi planlamıştı. Özelleştirme gerçekleştirilemediğinden, yeni vergilerden de beklenildiği ölçüde gelir elde edilemediğinden borçlanma devam edilmiştir. Hükümet yıllık % 406 faiz ile hazine bonusu çıkararak borçlanmayı sürdürmek zorunda kalmıştır. Kamu kesimi açıklarının kapatılmasında TCMB kaynaklarının kullanılmayacağı ifade edilmiş, fakat 1994 yılı ikinci yarısında SSK emeklilerinin maaşlarını ödemek amacıyla bu kaynağa başvurmak zorunda kalınmıştır²⁰¹.

3.2. IMF ile İlişkiler

Uluslararası parasal ve mali bir kurum olan Uluslararası Para Fonu (IMF), 1945 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nin Bretton Woods kentinde kurulmuştur. IMF aynı zamanda SDR adı verilen bir alternatif değer ölçüsü yarattığı için uluslar arası likiditenin de başlıca kaynağı sayılmaktadır. Uluslararası Para Fonu'nun temel amaçları arasında; uluslararası ticareti düzenlemek, döviz kurunda istikrarı sağlamak ve ödemeler dengesi sorunu olan ülkelere bazı koşulları sağladığı taktirde onlara kaynak sağlamak yer almaktadır. Para Fonu üye ülkelere geçici dış açıklarını gidermesi için kısa vadeli kredi sağlamakta ve ülke

²⁰⁰ Ercan Kumcu, Mahfi Eğilmez, **Ekonomi Politikası**, Om Yayınevi, 3. Baskı, İstanbul, 2002, s.314.

²⁰¹ Hüseyin Şahin, Türkiye **Ekonomisi**, Ezgi Kitabevi Yayınları, 7. Baskı, Bursa, 2002, s.228-229.

ekonomisinin ihtiyacına göre bu krediler orta vadeli şeklinde de verilebilmektedir. Ancak bu kredileri daha çok yapısal dönüşümün zorunlu olduğu ülkeler tercih etmektedir. Ülkeler bir sıkıntı ile karşılaştıklarında Fon kaynaklarına başvurarak, taahhüt ettiği ekonomik program kapsamında alacağı önlemleri, gerçekleştireceği yapısal reformları bir niyet mektubu ile para fonuna bildirir. Böylece ülkeyle stand-by adı verilen bir destekleme anlaşması imzalanır. Uluslararası Para Fonu'nun kredi sağlaması niyet mektubunda belirlenen şartlara bağlıdır. Uluslararası Para Fonu ile stand-by düzenlemesi imzalayan üye ülke, belirtmiş olduğu şartları yerine getirmedikçe Fon kredilerini kullanamaz. Bu şartlar, hem ekonomik reformları kapsar, hem de ekonomik yapıyı doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen yasal ve sosyal düzenlemeleri içerir²⁰².

IMF'yle ilişkilerin temelini oluşturan istikrar programlarının hemen hepsinde, fiyat istikrarını sağlama amacına dönük olarak düzenlenen ve bağımsız bir merkez bankasını öngören para politikaları, özelleştirme, bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması, sosyal güvenlik ve sağlık gibi sektörlerin de yer aldığı yapısal reform düzenlemeleri ve kamu sektörü açıklarının kontrol altına alınmasına yönelik olarak uygulanan sıkı maliye politikaları ortak özellikler olarak göze çıpmaktadır²⁰³.

Türkiye IMF'ye, IMF'nin kuruluşundan iki yıl sonra 19 Şubat 1947 tarih ve 5016 sayılı Milletlerarası Para Fonu ile Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası'na Katılmak İçin Hükümete Yetki Verilmesine Dair Kanun çerçevesinde 11 Mart 1947 tarihinde üye olmuştur²⁰⁴. Türkiye 1990 yılından itibaren sermaye hareketlerinin serbest bırakıldığı ülkeler arasında yer alır. IMF'nin amaçları arasında da yer alan Türkiye'ye tanımış olduğu kredi olanakları; Rezerv dilim pozisyonu, destekleme kredileri çerçevesinde kredi dilimlerinin kullanım imkânı, genişletilmiş fon kolaylığı, telafi edici ve olağanüstü finansman kolaylığı ile geçici imkânlar arasında yer alan petrol kolaylığı olarak sıralamak mümkündür²⁰⁵. Ülkemiz 1958 yılından bu yana stand-by düzenlemelerine ilişkin çeşitli aralıklarla sunmuş olduğu 20 niyet mektubu ile IMF'den fon kullanımı talebinde bulunmuştur²⁰⁶.

Uygulanan programlarda en çok göze çarpan konu, ülkelerin içinde bulunduğu kamu borcu sorununun çözülmesi ve borç dinamiklerinin sürdürülebilir hale getirilmesi için mali

²⁰² Mücahit Civriz, "Türkiye'de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar", İçinde: Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Kurallar ve Sınırlamalar Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine (Ed. C. Can .Aktan, A.Kesik, F.Kaya),Ankara, 2010, s. 355.

²⁰³ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.76.

²⁰⁴ Hazine Müsteşarlığı web sayfası, www.hazine.gov.tr/uluslararasi_iliskiler.htm E.T: 03.04.2011

²⁰⁵ Mahfi Eğilmez, "IMF ve Türkiye", 2002 <http://makdis.pamukkale.edu.tr/imf.htm>

²⁰⁶ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.76.

disiplinin öneminin sık sık dile getirilmesi, bu kapsamda faiz dışı fazla verilmesi ile kamu sektörünün güçlendirilmeye çalışılmasıdır. Böylece, yüksek enflasyon, ödemeler dengesi problemleri ve yüksek kamu açıkları sorunlarıyla karşılaşan ülkelerin uygulayacakları istikrar programlarının temeli; düzenledikleri sıkı maliye politikalarıyla, kamu gelirlerini artırmaları, kamu harcamalarını kontrol altında tutmaları ve kamu borç stokunu azaltarak özel sektöre gerekli mali kaynakların sağlanması ile özel kesimde sürekli sürdürülebilir büyüme sağlanmasıdır²⁰⁷.

IMF tarafından uygulanan programlarda yapısal performans kriterlerinin, sayısal performans kriterleri kadar önemli hale gelmesi özellikle 2000'li yıllar sonrasında görülen en önemli özelliktir. Ülkemizde de yapısal kriterlerin yerine getirilmiş olması, program gözden geçirmelerinin temel şartı olmuştur. Küresel ölçekte yapısal performans kriterleri IMF tarafından, döviz kuru sistemi, dış ticaret, sermaye hesabı, fiyatlama politikaları, kamu işletmeleri reformu ve yeniden yapılandırılması, özelleştirme, vergi ve harcama reformu, sosyal güvenlik sistemi, sosyal politika, finansal sektör, tarım, işgücü piyasaları, ekonomik istatistikler ve şeffaflık olarak 14 temel alt konu başlığı altında incelenmektedir. Ülkemiz açısından temel yapısal reform alanları ise, kamu mali yönetimindeki yapısal reformlar, tarım politikaları, sosyal güvenlik reformu, vergi politikası ve idaresi, özelleştirme ve sermaye piyasası, bankacılık sisteminin güçlendirilmesi ve bankacılık düzenlemeleri ile yatırım ortamının iyileştirmesidir²⁰⁸.

3.2.1. 1947-1960 Dönemi ve IMF ile İlişkiler

Türkiye özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra uluslararası düzeyde siyasal ve ekonomik ilişkilere özen göstermeye başlamıştır. Bu nedenle de yeni kurulan uluslararası örgütlere üye olmaya karar vermiş ve 1947 yılında IMF'ye üye olmuştur. Savaştan sonra sıkı para ve maliye politikası değişmiş yerine genişlemeci para ve maliye politikaları benimsenmiştir. Hükümetler, iç ve dış kaynak kullanımına ve iç talep genişlemesine dayalı hızlı ekonomik büyüme stratejisini uygulamaya başlamıştır²⁰⁹.

Türkiye Marshall Planı yardımlarından yararlanabilmek amacıyla 1947 yılında ABD ile İktisadi İşbirliği anlaşması yapmıştır. Ayrıca 1947 ile 1950 yılları arasında IMF, Dünya Bankası ve Avrupa Tediye Birliği'nden bazı krediler almıştır. Alınan bu kredilerle birlikte 1950 yılında dış borçlar önemli miktarda artmıştır. Ancak, savaş sırasında biriken altın ve

²⁰⁷ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.76.

²⁰⁸ Kaya, "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", a.g.e., s.77.

²⁰⁹ Şahin, a.g.e., s.124.

dövizler, borçları ödeyebilecek dereceye ulaşmıştır. 1950 yılında kurulan yeni hükümet, 1946'da başlayan liberalleşme eğilimini giderek hızlandırmış; Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD)'nin dış ticarete % 60 liberasyon uygulamasını öngörmüştür. İthal ikameci sanayi politikaları uygulamalarına devam edilmiş, sanayide özel kesimin ağırlığını arttırmak, yüksek taban fiyatları ve kredilerle tarım kesimini desteklemek ve önemli ölçüde dış kredi ve yardımlar sağlamak gibi kriterler programa dahil edilmiştir. Yabancı sermayenin ülkeye çekilebilmesi için yeni düzenlemeler yapmıştır²¹⁰.

Bu dönemde harcamaların çoğunu ulaştırma, enerji ve sulama tesislerinin kurulması, limanların inşası, bataklıkların kurutulması, yeni hastaneler ve okulların inşası gibi alt yapı hizmetleri oluşturmuştur. Kamu harcamaları içinde iktisadi kalkınma faaliyetlerine 1949 yılında % 17.5 gibi bir pay ayrılmışken, bu oran 1959 yılında % 33.5'e yükselmiştir. Öte yandan, tarımda verimliliği arttırmak daha iyi pazarlama imkanları sağlamak amacıyla özellikle Ziraat Bankası, Tekel ve Tarım Kooperatifleri birlikleri aracılığıyla yüksek taban fiyatları ve sübvansiyon politikası uygulamalarına geçilmiştir. Bunun yanı sıra çeşitli tarım aletlerinin ithalatında da kolaylıklar sağlanmıştır. Bu dönemde daha çok tarım kesimini kalkındırmaya yönelik harcamaların fazlalığı göze çarpmaktadır. KİT'lerin sayısı ve faaliyet alanı genişletilmiştir, makine ve teçhizat ithalatının artışı dış borçları ve yardımları karşılayamaz duruma gelmiştir. Borç ve yardımlardan oluşan karşılık paraları da, kamu harcamalarının vergi gelirleri yetersizliğinden kaynaklanan finansman açığını karşılayamamıştır. Bu nedenle emisyon ile karşılanan dalgalı borçlarda ve hazine avanslarında artışlar meydana gelmiştir. Bu olumsuz gelişmelerden sonra dış borçların ödenmesi gereken zamanda ödenmemesi nedeniyle 1958 tarihinde bazı ekonomik tedbirlere başvurulmuştur²¹¹.

1958 yılının ağustos ayında IMF ile yapılan istikrar programı kapsamında; 1 dolar 2.80 liradan 9 liraya yükseltilmiştir. Karşılığı Merkez Bankası'nda bloke edilen ve alacaklılara transfer edilemediği için biriken özel sektör borçları Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı (OECC) ve ABD ile imzalanan anlaşma sonrası devlete bırakılmıştır. Borcun 1958'den sonra doğan döviz kuru farkı bütçeden karşılanmıştır. IMF ile yapılan istikrar programı sonucunda bütçe harcamaları ve emisyonda kısıtlamalara gidilmesi kararlaştırılmıştır²¹².

²¹⁰ Erdoğan Öner, "Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare", Maliye Bakanlığı Yayın No:359, Ankara, 2001, s.475- 476.

²¹¹ Kantarcı ve Karacan, a.g.e., s.147.

²¹² Öner, a.g.e., s.475- 476.

3.2.2. 1960- 1980 Dönemi ve IMF ile İlişkiler

1960 yılı Türkiye'de siyasal, sosyal ve ekonomik anlamda bir çok gelişmenin yaşandığı bir dönem olarak görülür. Bu dönemde kabul edilen yeni anayasada ülkemiz sosyal devlet olarak tanımlanmıştır. Bu anlamda ülkemizde siyasal alanda olduğu kadar ekonomik ve sosyal alanda da değişimler yaşanmıştır²¹³.

Bu dönem ithal ikameci sanayileşme ve planlı kalkınma gibi politikaların izlendiği bir dönemdir. 1960- 1970 ithal ikameci dönemde belirli aralıklarla karşılaşılan ödemeler dengesi darboğazları, Türkiye'nin IMF'ye sık sık başvurmasına neden olmuştur. Türkiye'nin 1960'lı yıllarda başlayan ve 1980'lere kadar uzanan ithal ikameci politikası döviz sorunu yaşatacağını göstermişti. Bu birikim modeli, sabit döviz kuru, korunan iç pazar, düşük faiz hadleri ve yoğun devlet desteği parametreleri üzerine kuruluydu. Ancak; bu modelin sorunu, döviz kurunun sabit tutulmasının etkisiyle ihracatın pek fazla önemsenmemesi ve girdi, araç, gereç yönünden ithalata bağımlı olmasıydı. Bu da her yıl artan oranda dış açık verilmesi anlamına gelmekteydi²¹⁴.

Bu dönemde Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı uygulanmış ve bu planla sanayileşme alanında önemli gelişmeler yaşanmıştır. Fakat dışa bağımlılığın önüne bir türlü geçilememiştir. İkinci Beş Yıllık Planda kredi hacminin artırılması planlanmıştır, fakat bu artışın ekonomik istikrarı bozmamasına da dikkat edilmiştir. Kredi politikalarında seçici olunmuş özellikle de kredilerin öncelikle sektörlere verilmesi öngörülmüştür. Bu dönemde sanayinin ihracat içindeki payının % 18'den % 21.5 seviyelerine yükseldiği görülmüştür. Ancak, bu oran yeterli olmamış kalkınma politikalarında dış borçlanmaya başvurulmasına devam edilmiştir. IMF ile 10 Ağustos 1970 tarihinde yeni bir istikrar programı kararlaştırılmış ve yüksek oranlı devalüasyon ile 1 dolar Türk lirası karşısında 9 TL'den 14.85 TL'ye yükselmiştir²¹⁵.

1980 yılının ilk dönemlerinde, 1954'ten beri ilk kez GSMH büyüme hızı eksilerde olduğu görülmüş, ekonomi % 0.5 küçülürken, genel fiyat seviyesi ise, % 64 ile savaş sonrası dönemdeki en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Ekonominin içinde bulunduğu döviz darboğazı nedeniyle, 24 Ocak 1980 tarihinde yeni bir istikrar programı uygulanmaya başlamıştır.²¹⁶

²¹³ Hüseyin Akyıldız ve Ömer Eroğlu, "Türkiye Cumhuriyeti Dönemi Uygulanan İktisat Politikaları", Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt 9, Sayı 1, 2004, s.52.

²¹⁴ Işık vd, a.g.e., s.93-94 .

²¹⁵ Kantarcı ve Karacan, a.g.e., s.147.

²¹⁶ Hatice Dayar, İsmail Küçük Aksoy ve Gülten Keçici, "Düny-U Umumiye İdaresi İle Uluslararası Para Fonu'nun Karşılaştırılması", Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 21, 2009, s.43.

3.2.3. 1980- 2000 Dönemi ve IMF ile İlişkiler

Özellikle 1990'lı yılların sonlarında yaşanan finansal piyasalar kaynaklı krizler ile mücadele etmek için hükümetler temelde kamu açıklarını ve dolayısıyla enflasyonist baskıları kontrol altına almayı hedefleyen IMF destekli istikrar programları uygulamışlardır. Bu programlar çerçevesinde uygulanan daraltıcı maliye politikalarının kamu harcamalarını azaltmaya ve kamu gelirlerini arttırmaya yönelik uygulamalarından birinde de spesifik bir mali kural olarak değerlendirilebilen faiz dışı fazla oluşturma hedefi yer almaktadır. Faiz dışı fazla oluşturma yoluyla mali disiplinin sağlanmasına yönelik daraltıcı maliye politikaları bu süreçte bütçe açığını önemli ölçüde azaltmıştır²¹⁷.

Türkiye IMF ile 1980'den itibaren üç yıllık bir stand-by anlaşması imzalamıştır. 24 Ocak 1980'de alınan kararlarının öncelikli hedefi ekonomik istikrarın sağlanabilmesi açısından, döviz ve enerji darboğazını aşabilmek, ihracatı özendirmek olarak belirlenmiştir. Ekonomiyi istikrara kavuşturmak amacıyla öncelikle ihracatın artırılması öngörülmüştür. Ancak dönem itibarıyla tarım katma değeri ulusal gelirin % 20'sine inmiştir ve bu kesimin toplam ihracatı ulusal gelire göre % 5' gibi bir oranlık bir ihracatla sorunların çözülemeyeceği anlaşılmış, tarım dışı ihracat yapma zorunluluğu getirilmiştir²¹⁸.

24 Ocak 1980 tarihinde uygulamaya konulan istikrar kararları ile bu tarihe kadar izlenen temel ekonomi politikaları birinden bir hayli farklıdır. 1980 den sonra politikalar değiştirilmiş, yerine daha liberal ve daha dışa dönük politikalar benimsenmiştir. Program kısa vadede, dış ödeme sorunlarını gidermeyi, enflasyon hızını düşürmeyi, atıl kapasiteleri kullanarak da büyüme hızını artırmayı hedeflemiştir. Programda öngörülen politikaları şu şekilde sıralamak mümkündür²¹⁹:

- Dış ticaretin serbestleştirilmesi ve geliştirilmesi,
- Döviz piyasasının serbestleştirilmesi ve sermaye girişinin sağlanması,
- İç fiyatların piyasa denge fiyatını yansıtması,
- Sermaye üzerindeki vergilerin oranlarının düşürülmesi,
- Faiz hadlerinin serbestleştirilmesi ve reel faiz düzeyinin yükseltilmesi,
- Devlet kesiminin küçültülmesi,

²¹⁷Hayal A. Şimşek ve Asuman Altay, "Küresel Kriz Ortamında Türkiye'de Maliye Politikalarının Değerlendirilmesi", <http://www.scribd.com/doc/27647131/Kuresel-Kriz-Ortam%C4%B1nda-Turkiye-de-Maliye-Politikalar%C4%B1n%C4%B1n-De%C4%9Ferlendirilmesi>

²¹⁸Hülya Ardıç, "1994 ve 2001 Yılı Ekonomik Krizlerinin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Bilançosunda Yarattığı Hareketlerin İncelenmesi", TCMB Uzmanlık Tezi, Ankara, 2005, s.123.

²¹⁹ Ardıç, a.g.e., s.123.

- KİT'lerin özelleştirilmesi,
- Ücret ve maaşların düşürülmesi, tarım fiyatlarının baskı altında tutulması.

Bu saydıklarımızı dikkate alırsak 24 Ocak Kararlarının köklü değişiklikler getirmeyi amaçladığını görebiliriz. Mal, para ve döviz piyasalarında fiyat kontrollerini kaldırılmaya çalışılmış, ihracatı teşvik edici programlar oluşturulmuş, devlet işletmeleri ticari ilkeleri esas alarak faaliyet gösterecek biçimde tekrardan yapılandırılmış, KDV'yi de kapsayan köklü bir vergi reformu düzenlenmeye çalışılmıştır²²⁰.

24 Ocak kararlarıyla, bütçe açıklarının enflasyonist etkisi göz önüne alınarak bütçenin denkleştirilmesi amaçlanmış, bütçe açıklarını mümkün olduğunca azaltılmaya çalışılmıştır. Burada amaç, kamu tüketimini azaltmak, yatırımları sadece belli sektörlerle kaydırmak, transferler ve sübvansiyonlar azaltılarak anti enflasyonist bir kamu harcaması hedeflenmektedir. Öte yandan, ülke içerisinde üretilen malların kalitesinin yükseltmek amacına yönelik ithalat rejimindeki yasaklar kaldırılıp gümrük duvarları da asgari düzeye indirilmiş böylece dış rekabetin arttırılması amaçlanmıştır²²¹.

1985 yılından itibaren IMF ile yeni stand-by anlaşmasına gidilmemiş, IMF denetimi yerine IMF gözetimi ve uyarıları ön planda tutulmuştur. Böylelikle Türkiye, dış finans piyasalarında kredi güvenilirliği arttırmış ve rahatça borç alabilmiştir. Elde ettiği bu güveni sürdürebilmek amacıyla ve biraz da rehavete kapılması sonucunda dış borç yükü artmıştır. Bunun sonucunda da faizlerinin bir kısmını kredi kaynaklarından karşılamak zorunda kalmıştır²²².

1981- 1988 döneminde kamu kesimi borçlarının % 50'den fazlasını KİT açıkları oluşturmaktadır. Bu açıkların oluşma nedenleri arasında; yerel yönetimlerin, fonların ve KİT'lerin dış borç kullanmaya başlamaları yer almıştır. Türkiye'nin 1987 yılı dış borç yükü, IMF'nin yüksek derecede borçlu ülkeler arasında yer alan ülkelerin dış borç yükü ortalamalarından daha yüksek olduğu görülmüştür. Bu nedenle Türkiye daha önceki yıllarda uluslararası kuruluşlardan rahatlıkla aldığı kredileri 1989 yılından sonra almakta güçlük çekmiştir. 1990 yılından sonra iç borç stokunda da artışlar ortaya çıkmaya başlamıştır. 1994 yılına gelindiğinde GSMH'da düşüşler meydana gelmiş ve borç yükü daha da artmıştır²²³.

Yine, bu dönemde 24 Ocak Kararlarıyla uygulanmaya başlayan yeni vergi reformu ile dolaysız vergilerin ağırlıkta olduğu vergi gelirleri yapısı değişmiş, yerine dolaylı vergilerin

²²⁰Orcan Çörtük, "Türkiye- IMF İlişkileri ve İlişkilerin Hesap Bazında İşleyişi", Uzmanlık Yeterlik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Muhasebe Genel Müdürlüğü, Ankara, Haziran 2006

²²¹ Kantarcı ve Karacan, a.g.e., s.149.

²²² Kantarcı ve Karacan, a.g.e., s.149.

²²³ Kantarcı ve Karacan, a.g.e., s.149.

ağırlıkta olduğu bir yapı benimsenmiştir. Bu konuda en önemli gelişme 1 Ocak 1985 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Katma Değer Vergisi (KDV) uygulamasıdır. 1985 yılında uygulamaya başlayan Katma değer vergisi ile birlikte vergi gelirlerinin GSYİH içindeki payı yükselmeye başlamıştır. Bir diğer önemli değişiklik, yatırımların ve ihracatın teşvik edilmesi amacıyla kurumlar vergisine getirilen istisna ve muafıkların arttırılmasıdır. Yıllardır devlete önemli gelir sağlayan bu vergi zamanla mali işlevini yerine getiremeyen bir “istisnalar” vergisi olmaya başlamıştır²²⁴.

Özellikle, 1985 yılından sonra Katma Değer Vergisi'nin vergi sisteminde yer alması sonucu, diğer vergiler içinde dolaylı vergilerin ağırlığı daha fazla olmuştur. Ayrıca 1980'lerde “Fon” uygulamasının hız kazanması sonucu da dolaylı vergilerin artışında önemli derecede rol almıştır. Dolaylı vergilerin KDV ve Fon şeklinde uygulanmasının bir özelliği de vergiler fiyatlara yansıdığı için fazla tepki çekmemesidir. Dolaysız vergiler gelir dağılımı açısından daha adil kabul edilmektedir. 1980'lerde dolaysız vergilerin payı azalmış ve bunun sonucunda vergi yükü dağılımındaki dengesizlik de devam etmiştir. Kamu gelirlerinin arttırılması söz konusu olmuş fakat bu gelişmeler bütçe açıklarının daha da artmasına neden olmuştur²²⁵.

Kamu açıklarının arması, 1993 yılında oldukça yüksek seviyelere ulaşması sonucunda, başta konsolide bütçe olmak üzere çeşitli önlemlerin alınması gerekliliğine gündeme getirmiştir. Kamu sektöründe görülen bütçe açıkları, iç borçlanma ve faizlerin yükselişi 1994 yılında da devam etmiştir. Hazine artan nakit açığını kapatmak için 3 ay vadeli brüt % 90 faizli hazine bonosunu piyasaya sunmuştur. Hazine ile bankalar arasında para piyasalarında meydana gelen rekabet sonucu, bankalar bir yıl vadeli mevduat faizini % 115'e çıkarmıştır. Bunun üzerine Hazine bir yıl vadeli ve % 125 faizli tahvil çıkarmıştır. Merkez Bankası para piyasalarındaki yönlendirme ve denetim görevini yapamayınca spekülâtörler etkili olmaya başlamıştır²²⁶.

Meydana gelen bu gelişmeler sonucunda, IMF ile 5 Nisan 1994'de yeni bir İstikrar Programı imzalanmıştır. 5 Nisan Kararları ile yapılan çalışmalarda ciddi anlamda düzenlemelere gidilememiş ve bu istikrar paketi başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bu dönemden sonra, özelleştirmelere ağırlık verilmesine karar verilmiş fakat uygulamada başarısızlık söz konusu olmuştur. Kamu bürokrasisi, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumları ile ilgili düzenlemelere gidilmesine rağmen bu çabalar yetersiz kalmış, kamu harcamalarında artışlar devam etmiş ve borçlanma ihtiyacı giderek artmıştır. Türkiye, 1989'dan 1996 yılına kadar

²²⁴ Özhan Uluatam, Ramazan Taş ve Meltem Kayıran- Dikmen , “**Türk Vergi Sisteminin Temel Sorunları ve Bir Reform Önerisi**”, Türk Harb- İş Sendikası İçin Hazırlanmış Rapor, 1995, s.19.

²²⁵ Kantarcı ve Karacan, a.g.e., s.149.

²²⁶ Erdinç Tokgöz, Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1999, s.154- 155.

gerekli mali disiplini sağlamakta güçlük çekmiş, sonraki yıllarda mali disiplin kısmen sağlamış olmasına rağmen kamu kesimi borçlanma gereği giderek artmıştır. 1996 yılına kadar nakit açığında azalmalar meydana gelmiş, fakat bu tarihten itibaren nakit açığı ciddi bir anlamda artmaya başlamış ve açığı karşılamak amacıyla iç borçlanma yoluna gidilmiştir. Bu dönemde kamu harcamaları kamu gelirlerinden daha hızlı bir şekilde arttığından mali disiplin sağlanamamış, kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasındaki dengesizlik giderek artmıştır. 1994 krizinden sonra, sorunu tümüyle çözecek bir vergi reformuna gidilmemiş sadece ekonomik denge net aktif vergisi gibi bir defaya özgü vergiler alınması yolu izlenmiş ve bu yol da krizden kurtuluşu sağlayamamıştır. Doğrudan vergi olarak isimlendirilen bu vergilerin yanı sıra dolaylı vergilerde de çok önemli derecede artışlar meydana gelmiştir²²⁷.

IMF programları 1998 yılında diğer yıllara oranla daha sık uygulanmaya başlamıştır. Yapısal önlem veya yapısal reform adı altında yapılan düzenlemeler de makro ekonomik kriterleri aşarak sosyal ve politik bir nitelik haline gelmiştir. Makro ekonomik açıdan para politikasına, kamu maliyesi politikasından yapısal kamu maliyesi reform programlarına, borç yönetiminden finansal sektör reformu ve yatırım ortamlarının iyileştirilmesine kadar birçok konuda ayrıntılı olarak bilgi verilmeye başlanmıştır²²⁸. Hükümet 1998 yılı başında üç yıllık bir dönemi kapsayan istikrar programı uygulayacağını duyurmuştur. Bu programla faiz dışı konsolide bütçe fazlasını arttı, kamu kesimi maaş ve ücretleri ile tarımsal destekleme fiyatlarının belirlenmesinde enflasyonun dikkate alınması amaçlanmıştır. Para programları ve bütçe borçlanmaları üçer aylık dönemler şeklinde açıklanarak uygulamaya konulmuştur. IMF ile Hükümet, 1998 yılının Temmuz ayında Yakın İzleme adı altında bir anlaşma imzalanmış, bu anlaşmayla hükümetin 12 vergi yasasında yeni düzenlemeler yapan vergi değişiklikleri önerisi, TBMM Meclisi'ndeki görüşmeler sonunda 29 Ekim 1998 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir²²⁹.

Yeni vergi yasasıyla gelir vergisi tarifesi dilimleri değiştirilmiştir. Dilim sayısı azaltılarak vergi oranları % 25- 50 aralığından % 15- 40 aralığına çekilmiştir. Alt dilimlerde 10 puanlık azalışa karşılık üst dilim 15 puan azaltılmıştır. Kurumlar vergisi oranı % 30'a düşürülmüş, kurumların dağıtılmayan karları üzerinden alınan % 20 oranındaki gelir vergisi stopajı kaldırılmıştır. Gelir vergisi yasasına geçici bir madde ile vergilendirilmemiş servete ilişkin vergi affı getirilmiştir. Vergi yasasındaki bu yeni düzenlemelerin yasalasmasından sonra vergi yasasını ihlal etme girişimleri başlamış ve son olarak 4444 sayılı yasa ile vergi

²²⁷ Kantarcı ve Karacan, a.g.e., s.149.

²²⁸ Mevlüt Karabıçak, "Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlığın Tarihsel Gelişimi", Süleyman Demirel Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:4, Sayı:2, 2000, s.52.

²²⁹ Kantarcı ve Karacan, a.g.e., s.150.

yasası daha geri bir düzeye çekilmiştir. Vergi yasasındaki indirimler kamu gelirlerinde azalmaya neden olarak, 1999 yılı Mart ayında erken seçim kararının alınması ile birlikte, kamu harcamalarındaki artış, 1999 yılının ilk altı ayında maliye politikasının önemli ölçüde gevşetilmesi sonucunu doğurmuştur²³⁰.

1999 yılında IMF'ye sunulan niyet mektubunda, Türkiye'de uygulamaya konulacak olan istikrar programı, üç temel unsura dayandırılmıştır. Bunlar, kamu sektörü temel fazlasının mümkün olduğunca yüksek tutulması, yapısal reformlar ve tutarlı gelir politikalarıyla desteklenmiş sıkı döviz kuru taahhütleri olarak belirlenmiştir. Programın kamu maliyesine ilişkin kararlarında ciddi bir vergi reform yer almamakla beraber, kamu gelir ve harcamalarında etkinlik anlayışından uzak olan önlemler de yer almıştır. Niyet mektubunda, kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması vergi sisteminin etkin hale getirilmesi gerektiği dile getirilmiş, fakat kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınmasına yönelik planlar uygulamaya başlanmadan sona ermiştir. Niyet mektubunda, vergi aflarının vergi gelirlerinde azalışa sebep olduğu, bu nedenle gelecekte yeni afların çıkarılmayacağından söz edilmiştir. Ancak, 2001 yılının başlarında vergi borçlarını taksitlendirilmesi ve gecikme faizlerine af getirilmesi konusunda alınan karar ile, programa uyum konusu tartışılmaya başlamıştır. Vergi gelirlerini arttırılmasına yönelik bir önleme niyet mektubunda yer verilmezken, kamu finansman dengesinin sağlanmasında, gelir arttırıcı önlemler olarak özelleştirme gelirine başvurulacağı programda belirtilmiştir. Mevcut programda faiz dışı fazlanın arttırılmasına yönelik gelir elde etmede vergilendirilemeyen kesimlerin vergilendirilmesinden ziyade ekonomik ve sosyal öneme sahip kamu harcamalarının azaltılması ve özelleştirmeye yer verilmesi kararlaştırılmıştır²³¹.

3.2.4. 2000- 2007 Dönemi ve IMF ile İlişkiler

1990'lı yılların sonunda kamu açıkları ve yüksek borç düzeyi giderek artmış, yaşanan yüksek enflasyon, dışarıdan yüksek faizle borç alınmasına, içeride de yüksek faizle devlet kağıtlarına yatırım yapılmasına neden olmuştur. 1999 yılı itibariyle büyüme hızı -6,1'lere düşerken, enflasyon oranı % 70'lere ulaşmış, taşınamaz bütçe açıkları, % 100'ü aşan faiz oranları, işsizlik rakamlarının giderek yükselmesi bu sürecin artık içinden çıkılmaz bir hal almasına neden olmuştur²³².

²³⁰ Erhan Yıldırım ve Refia Yıldırım, "1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri", 2004, <http://www.bayar.edu.tr/~msempoz/flashindex1.html>.

²³¹ Haydar Lütfü Ejder, "Kamu Açıkları ve Enflasyon Arasındaki İlişkinin Analizi ve Değerlendirmesi", Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt: 4, Sayı:3, 2002, s. 201.

²³² Akyıldız ve Eroğlu, a.g.e., s.57.

Eylül 2000'de Bayındırbank'ın Romanya'daki şubesinin batması Türkiye'deki krizin bankacılık sisteminde başlamasına neden olmuş bunun yanında özelleştirmeye ilişkin tartışmalar ortaya çıkmış ve cari açığın sürdürülemez hale geldiğine ilişkin tartışmalar yapılmaya başlanmıştır. Açığın sürdürülemez olduğuna ilişkin iddialara IMF de katılmıştır. IMF, stand-by anlaşması koşuluna uyulduğu takdirde vermeyi taahhüt ettiği ikinci dilim krediyi de vermemiştir. Böylece, Eylül 2000 tarihinden itibaren finansal piyasalarda başlayan gerginlik Türkiye'yi kriz ortamına sürüklemiştir²³³.

2000 yılında enflasyon kronik hale gelmiş, bütçe açıkları yükselmiş, daralan konjonktür ve ciddi bir bankacılık sektörü krizi ortamı ortaya çıkmıştır. Bu nedenle 2000 yılında yürürlüğe konan İstikrar Programı'nın başlıca hedefleri: kamu mali dengesinde, finansal piyasalarda ve döviz kurunda istikrarın sağlanması ve yapısal reformlar yoluyla büyümenin artırılmasıdır. Bu programda % 6.5 oranında bir faiz dışı bütçe fazlası ön görülerek kamu mali disiplininin sağlanması amaçlanmıştır. Merkez Bankası Finansal piyasalarda ve döviz kurunda istikrarın sağlanması amacıyla kur ve para politikaları çerçevesinde kurun sabitlenmesi yönünde bir açıklama yapmıştır. Merkez Bankası'nın bilançosuna Merkez Bankası'nın sadece döviz karşılığı para süreceği buna karşılık yurt içine kredi açarak para sürmeyeceği vurgulanmıştır. Böylece Merkez Bankası'na yarı para kurulu rolü verilen bir parasal düzenin oluşturulması gibi bazı sınırlamalar konulması yönünde kararlar alınmıştır. Dolayısıyla programda para ve maliye politikaları birbiriyle uyumlu bir olarak sürdürülmüştür²³⁴.

Programın maliye politikasına ilişkin olarak ortaya konan faiz dışı fazla hedefi kamu mali disiplininin temel belirleyicisi olarak görülebilir. Bir ekonomide uygulanan istikrar programlarında faiz dışı fazla hedefinin belirlenmesi özellikle iki açıdan önemlidir²³⁵:

- Birincisi Hedeflenen fazlaya yaklaşmak veya ulaşmak amacıyla uygulanan daraltıcı tedbirler, uluslar arası finans piyasalarının ve uluslar arası kuruluşların ülkedeki makro ekonomik gelişmelere duyulan güvenin artmasını sağlar. Çünkü bu hedefe ulaşmaya ilişkin çabalar, ülke hükümetlerinin uygulanan istikrar programı konusunda kararlı olduğunu gösterir.
- Diğeri ise yüksek borç yüküne sahip ülkelerde faiz dışı fazla hedefinin belirlenmesinin başlıca nedeni borçlanma üzerindeki baskının azaltılması

²³³ Kantarcı, a.g.e., s.151-152.

²³⁴ Hayal Ayça Şimşek, " Türkiye'de 2000 Sonrasında Uygulanan İstikrar Programlarının Kamu Maliyesine Etkileri", Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Cilt: 44 Sayı:512, 2007, s.24-25.

²³⁵ Emil ve Yılmaz, a.g.e., s.125.

olarak görülmesidir. Bu nedenle faiz dışı fazla, devletin gelir ve harcama politikalarını uygulama gücünün de bir göstergesi sayılır.

2000- 2002 döneminde uygulanması öngörülen istikrar programında, kamu kesiminde faiz dışı fazla oluşturularak kamu kesimi iç borç stokunun azaltılması hedeflenmiştir. Uygulanan kur politikası ile likidite kontrol altına alınması sağlanacaktır. Merkez Bankası'nın daha önce açıkladığı fiyatlarla tüm dövizleri satın alarak piyasaya döviz karşılığı TL sunması böylece Merkez Bankası'nın bilanço kalemlerinden Net İç Varlıklar kalemindeki artışın sınırlandırılması amaçlanmıştır. Net İç Varlıklar kalemi, performans kriteri olarak belirlenen maksimum değer olarak kabul edilmekte ve bir önceki üç ayın sonundaki para tabanı büyüklüğünün % 5'i oranındaki alt ve üst sınırlar içinde değişebileceği öngörülmüştür. Performans kriterinin, Net İç Varlıklar kaleminin değerlendirme hesabı hariç tutulduğunda her üç aylık dönem sonunda 1.2 katrilyon TL miktarında sabit tutulması vurgulanmıştır. Bununla da enflasyonun hakim olduğu bir ortamda likiditenin kontrol edilmesi amaçlanmıştır. Para politikasının uygulanmasında kullanılan diğer bir değişken de, Merkez Bankası'nın Net Uluslararası Rezervler kalemidir. Net Uluslararası Rezervler kaleminin 2000 yılının ilk üç ayında 12 milyar dolar, ikinci ve üçüncü ayında 12.8 milyar dolar ve son üç ayında 13.5 milyar dolar alt limitlerinin üzerinde gerçekleşeceği performans kriteri olarak belirlenmiştir²³⁶.

Ülkeyi kriz ortamına götüren nedenlerden biri de banka faizlerinin düşmesi tüketici ve konut kredilerinde dolayısıyla tüketim harcamalarında bir artışa sebep olmuştur. Toplam talepteki artışların ithalata yönelmiş, TL'nin değer kazanması ihracatta resesyona neden olmuş ve döviz çıpası nedeniyle bu yöneliş giderek hızlanmış sonuçta cari işlemler dengesi açığının enflasyonu düşürme politikası beklentilerin üzerinde gerçekleşmesine neden olmuştur. TL'nin aşırı değerlenmesi, IMF'nin gözden geçirmeyi ertelemesi ve ticari bankaların açık pozisyonlarını azaltmaya başlamaları ile döviz talebinde artışlar yaşanmıştır. Bazı yabancı bankalar da devlet iç borçlanma senetlerini satmaları sonucunda yurt dışına sermaye çıkışı meydana gelmiştir. Piyasalarda yaşanan döviz sıkıntısı TL talebini de arttırarak faiz oranlarında da artışlara neden olmuş ve bono fiyatlarında düşümlere yaşanmıştır. Bu gelişmeyle birlikte, portföylerinde büyük miktarlarda hazine bonusu tutan bankaların risklerinde artışlar meydana gelmiş ve bankalar likidite bulmakta zorlanmışlardır. Bununla birlikte yine portföylerinde hazine bonusu bulunduran yabancı yatırımcılar ileride bonoları

²³⁶ Ferya Kadioğlu, Zelal Kotan ve Gülbin Şahinbeyoğlu, “Kura Dayalı İstikrar Programı Uygulaması ve Ödemeler Dengesi Gelişmeleri: Türkiye 2000”, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Yayını, Temmuz 2001 <http://www.tcmb.org>,

satamayacakları endişesiyle piyasaları terk etmeye başlamışlardır. Bütün bu olumsuzluklar faizlerin daha da yükseltmesine neden olmuş ve ülkeyi döviz darboğazına itmiştir²³⁷.

2002 yılında IMF kredisi karşılığında ihraç edilen iç borçlanma senetleri için yapılması gereken faiz ödemelerinden yaklaşık 570 trilyon lira tasarruf sağlanmıştır. Hazinesin bu çalışmaları sonucunda 122 katrilyon 199.1 milyon TL olan iç borç stoku 15.02.2002 tarihi itibari ile 117 katrilyon 301.7 trilyon TL olmuştur. Böylece iç borç stoku azaltılarak baskı hafifletilmeye çalışılmıştır. Bu dönemde IMF İcra Direktörleri tarafından onaylanan Türkiye'nin dördüncü gözden geçirmeye ilişkin Ek Niyet Mektubu'nda borçlanma politikasına da yer verilmiştir. Borçlanma politikasına yönelik olarak mektupta risklerin azaltılması ve 2003 yılı finansman durumunun iyileştirilmesi amacıyla piyasa koşulları elverdiği sürece itfa miktarlarının üzerinde borçlanılacağı, Hazine mevduatının yüksek tutulması politikasına Merkez Bankası nezdinde devam edileceği vurgulanmıştır. Ayrıca, Mektup'ta yeni Borç Yönetimi Kanunu'nun izin verdiği ölçüde kısa vadeli borçlanma ve ödünç vermeye yönelik bir nakit yönetim sistemini geliştirilmesi yönünde çalışmalarda bulunulacağı da belirtilmiştir²³⁸.

IMF ile yapılan Stand-by düzenlemesi kapsamında kamu sektöründen elde edilecek faiz dışı fazlanın GSMH'ya oranı % 6.5 olması öngörülmüştür. Bu hedef sıkı bütçe politikalarıyla 2001'de % 6.7 olarak gerçekleşmiştir. Ancak, 2002'de faiz dışı fazla hedefi sağlanamamış ve bu oran % 3.6'ya gerilemiştir. 2002 yılında gerçekleştirilen Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında IMF'ye verilen niyet mektuplarında vergilerle ilgili düzenlemelere gidilmiş ve bu düzenlemelere şu şekilde yer verilmiştir²³⁹:

- Dolaylı vergilerin basitleştirilmesi ve nominal faiz geliri üzerinden alınan vergilerin olumsuz etlilerinin azaltılması,
- Yatırım teşvik sisteminin rasyonelleştirilmesi ve yatırım gelirleri üzerinden alınan vergilerin daha uyumlu hale getirilmesi,
- Gelir vergisi karşılığında vergi kredisi uygulaması ile ilgili düzenlemeler oluşturulması.

²³⁷ Ercan Enç, ve Gökhan Aykaç, “Türkiye'nin IMF Deneyimine Bir Bakış”, Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:5, Sayı: 3, 2003, s.70-71.

²³⁸ MÜSİAD, Türkiye Ekonomisi 2002, 2001 Yılı Değerlendirmesi 2002 Yılı Beklentileri Araştırma Raporu, İstanbul, s.24

²³⁹ Kantarcı ve Karacan, a.g.e., s.151.

2003 yılında yayımlanan Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliği'ne uygun olarak hazırlanan Genel Bütçeye dahil daireler ve Katma Bütçeli İdareler Muhasebe Yönetmeliği 2004 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmelikle kamu harcamalarının kontrol altına alınması amaçlanmış uluslararası standartlara uygun istatistiklerin üretilmesi, hesap ve kayıt düzeninde şeffaflık ve tek düzenin sağlanması, bütün işlemlerin kayıt altına alınması, faaliyetlerin daha sağlıklı bir şekilde muhasebeleştirilmesini sağlanması hedeflenmiştir. Bu amaçla, Kamu Mali Yönetimi Projesi kapsamında yeni bir bütçe kod sistemine geçilmiş, 2004 yılında konsolide bütçe kapsamındaki kuruluşların tamamında yeni bütçe sınıflandırması uygulanmıştır. Analitik Bütçe Sınıflandırması adı verilen bu yeni sistem, fonksiyonel sınıflandırmayı, uluslararası karşılaştırmanın yapılmasını, mali saydamlığın artırılmasını, hesap verilebilirliğin geliştirilmesini sağlamıştır. Bu dönemde, vergi iadeleri % 13,8 oranında, KİT'lere yapılan transferler de % 4.6 artmıştır. Doğrudan gelir desteğinin artırılması sonucu, tarımsal destekleme harcamaları % 33.2 artış olduğu görülmüştür. Borçlanma faiz oranlarının düşmesiyle iç borç faiz ödemeleri % 2.5 azalmıştır. Dış borç faiz ödemelerinde ise % 5.0 artış meydana gelmiştir²⁴⁰.

Bu dönemde transfer harcamaları içerisinde yer alan borç faizi ödemelerinde düşüşler meydana gelmiştir. Devlet piyasalardan istediği şekilde borçlanabilme imkanına sahip olmuştur. Uygulanan sıkı maliye politikası ve yürütülen ekonomik programın bir gereği 2006 yılında; toplam kamu kesimi faiz dışı fazlası GSMH'nin % 6.5'i düzeyinde hedeflenmiş, sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları GSMH'nin % 4.5'i ile sınırlandırılmış, ekonomik performanstaki artışa bağlı olarak elde edilen gelir fazlalarının öncelikli yatırım projeleri haricinde tasarruf edileceği vurgulanmış ve sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler hariç merkezi yönetim bütçesi program tanımlı harcamaları ile sosyal güvenlik kuruluşları harcamaları toplamına üst sınır mali disiplini uyulması sonucunda, genel devlet dengesi 2005 yılında ilk defa olarak fazla vermiştir. Bu durum faiz dışı fazlanın artması ve faiz giderlerinin bütçe üzerindeki yükünün azalması sonucu meydana gelmiştir²⁴¹.

2004 yılında kamu kurum ve kuruluşlarına ait dernek ve vakıflara yönelik düzenlemeler kabul edilmiş ve 5072 sayılı Kanun ile dernek ve vakıfların, sundukları hizmetlere karşılık gerçek ve tüzel kişilerden ücret, bağış, katkı payı ve benzeri adlarla herhangi bir karşılık almaları öngörülmüş ve kuruluşlara ait personel, bina, araç ve gereçleri

²⁴⁰ DPT, Ekonomik Gelişmeler, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2004.pdf>. E.T:11.03.2011

²⁴¹ DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007- 2013) , 2007 Programı. <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2007.pdf>. E.T: 13.03.2011

kullanmaları, bütçelerinden dernek ve vakıflara ödenek, yardım veya herhangi bir kaynak aktarmaları konusunda yasaklamalar getirilmiştir. Böylece vakıf ve derneklerin kamu kuruluşları ile aralarındaki kaynak ilişkileri sona ermiştir. Yeni bütçe sistematığı analize elverişli veriler üretmeye de yardımcı olmakta bu sayesinde program sorumlularının tespit edilebilmekte ve birim maliyetlerin hesaplanması mümkün olmaktadır. Merkezi yönetim bütçe giderlerinin gayri safi yurtiçi hasılaya (GSYH) oranı ile faiz giderlerinin hem bütçe içindeki hem de GSYH içindeki oranı azaltılmış; bütçe açığı düşürülmüş ve her yıl elde edilen faiz dışı fazla neticesinde kamu kesimi borçlanma gereği ve kamu borç stokunun GSYH'ye oranında önemli düşüşler meydana gelmiştir. Mali baskınlık oranları düşürülmüş, kamu kesiminin finans sektörüne yönelik baskısı hafifletilmesi neticesinde enflasyon yıllar sonra tek haneli rakamlara inmiştir. Ancak bu başarının devamı için kalıcılığın sağlanması büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle, yeniden yapılanmanın bir değişkeni de mali kural uygulamasına geçilme kararı alınmıştır. Oluşturulacak mali kuralın başarılı bir şekilde uygulanabilmesinin sağlıklı ve kurumsal yapısı güçlü bir kamu mali yönetim sistemi ile gerçekleşeceği görülmüş ve bu kapsamda etkili bir mali yönetim için farklı yasal düzenlemelere başvurulmuştur²⁴².

2004 yılında Uluslararası Para Fonu (IMF) standartlarına uygun biçimde Analitik Bütçe Sınıflandırma sistemine geçilmiştir. 2005 yılında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı % 93.2 olarak gerçekleşmiştir. 2006 yılında ise bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranına baktığımızda bu oran % 97.7 olarak gerçekleşmiştir²⁴³.

3.2.5. 2008- 2011 Yılı Ve IMF İle İlişkiler

2008 Küresel Finans Krizi'den sonra krizin etkilerini önlemek amacıyla Türkiye'nin IMF ile anlaşmaya varması kriz döneminde daha da önem taşıdığı birçok kesim tarafından vurgulanmıştır. Ancak, IMF ile yapılması öngörülen 20. Stand-by Anlaşması arayışları çerçevesinde, Türkiye ile IMF arasındaki müzakereler 8 Ocak 2009 tarihinde başlamış ve birçok kez girişimlerde bulunulsa da uzlaşmaya varılamamıştır. Özellikle de IMF, Türkiye'den 2002 yılında uygulamadan kalkan “Nereden Buldun Yasası”nı yeniden hayata geçirmesini ve bu duruma yetkililer tarafından krizin etkisiyle azalan dış kaynak sıkıntısının daha da artacağı yönündeki düşünceleri nedeniyle karşı çıkmıştır. Buna alternatif olarak, kayıt dışı ekonominin önüne geçilmesi ve vergi gelirlerinin artırılması²⁴⁴, Gelir İdaresi

²⁴² Civriz, a.g.e., s.354.

²⁴³ Kantarcı, a.g.e., s.151-152.

²⁴⁴ <http://www.cnnturk.com/2009/ekonomi/genel/02/16/buyume.imf.turkiye.iliskilerinde.sorun.ordu/513877.0/index.html> , Erişim: 10.05.2011

Başkanlığı'nın yeniden düzenlenmesi ve bir üst kurul haline getirilerek özerk bir yapıya kavuşturulması üzerinde tartışılıp uzlaşılmalayan konular arasında yer almaktadır²⁴⁵.

IMF 2008 yılında meydana gelen küresel finans krizine bağlı olarak 2009 yılında ilave tedbirlerin alınmasının gerektiğini vurgulamıştır. Bu anlamda, kriz ekonomisi göz önünde bulundurularak, daha ciddi bütçe planlamalarının yapılması öngörülmüştür. Çünkü 2009 yılı başında Türkiye % 4 büyüme hedefini açıklamış, bu, iktisadi çevrelerce gerçekleşmesi zor bir büyüme hedefi olarak görülmüştü. Üstelik IMF'nin yapmış olduğu hesaplamalarda, büyüme oranının % 1,5'lik küçülme şeklinde olacağı ve harcamaların kısılması gerektiği görülmüştür. IMF, Türkiye'den 3 yıllık Stand-by çerçevesinde 20 Milyar ABD Dolarına karşılık 50 Milyar TL'lik bir tasarruf paketi istemektedir. Bunun da Türkiye'den sağlık harcamalarının kısılması, yatırım ödeneklerinin kesilmesi, vergi oranlarının artırılması gibi birtakım tedbir alması ile olabileceğini vurgulamıştır. IMF belediyelerin finans kaynaklarının azaltılmasını da istemektedir. Böylece Türkiye'de daha çok yerel yönetimlerin bağımsız bir yapıya kavuşturulması vurgulanmaktadır²⁴⁶.

20. Stand-by Anlaşması için yürütülen müzakerelere 2009 yılında yapılan G-20 zirvesine kadar ara verilmiştir. Bu zirvede, taraflar tekrar görüşme kararı almış ve yeni anlaşma için, küresel krizin de etkisine bağlı olarak, genel finansman dengesi ve mali konular üzerinde durmuşlardır. Görüşmelerin temel başlıklarında özelleştirme, kamu maliyesi dengesi, sosyal güvenlik, gelir ve harcama tahminleri gibi konular yer almaktadır²⁴⁷.

Türkiye, 2006 yılında yapılan değişiklikle, kotası artırılan dört ülkeden (Çin, Meksika, Güney Kore) biri olmuş ve Türkiye'nin 964 milyon SDR olan kotası, 1,191 milyar SDR (1SDR=1,592\$, Yaklaşık 1,9 milyar ABD Doları)'ye yükselmiştir. IMF, üye ülkelere, eskiden kotalarının 3 katı kadar kredi vermekteyken yeni düzenleme ile kotanın 6 katı kredi verebilme imkanı getirilmiştir. Bu duruma göre, normal şartlarda Türkiye IMF'den 10 milyar dolar kadar kredi kullanma imkânına sahip olmakta fakat, IMF özel durumlarda kota sınırlamasını kaldırarak özel uygulamalar yapılabilmektedir. Buna örnek olarak, 2001 krizinde IMF normal şartlarda kotanın 3 katı kredi verirken, Türkiye'ye o zamanki kotasının tam 16 katı kredi imkânı tanınması verilebilir. Son küresel krize bağlı olarak, bazı ülkelere yine kota sınırlaması kaldırılarak değişik ülkelere benzer uygulamalar yapıldığına

²⁴⁵Erdal Sağlam, "IMF Şartları Açıklandı, Vergideki Siyasi Baskı Tescillendi", <http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/ShowNew.aspx?id=11086299> 26.04.2011

²⁴⁶Nadir ve İlhan Eroğlu, "IMF-Türkiye İlişkileri ve 20. Stand-By Müzakereleri Üzerine Bir Değerlendirme", KMM İİBF Dergisi Yıl:11 Sayı:17 Aralık/2009, s.137.

²⁴⁷ <http://www.dunya.com/haber.asp?id=43645>, Erişim: 15.05.2011

rastlanmıştır. Kriz döneminde IMF'nin diğer ülkelere yaptığı uygulamalar baz alındığında Türkiye'ye 45 milyar ABD \$'lık bir kredi imkânı tanınması gayet normal karşılanabilir²⁴⁸.

Türkiye'nin IMF ile anlaşma gerekliliği, daha çok küresel krizin meydana getirdiği risk algılamalarındaki değişiklikler kaynaklanmaktadır. Açılacak kredinin büyük bir kısmı Türkiye'nin ihtiyaçları karşılığı bekletileceğinden, Türkiye ile ilişkiye girecek ve risk alacak yabancı finans kurumları ile yatırımcılara güven aşılması beklenmektedir. Türkiye'nin IMF kredisi ile hemen kapatması gereken döviz açığı bulunmamakta ve ekonominin mevcut hali, IMF ile yapılacak müzakerelerde Türkiye ekonomisini güçlendirmektedir. IMF ile Türkiye'nin 20. Stand-by Anlaşmasını yapma olasılığının zaman zaman gündeme gelmesi piyasalara olumlu hava katmakla beraber 2001 yılında yaşadığımız kriz ile başlayan ve cari açık gibi bazı makro değişkenlerdeki kırılganlıklar hala devam etmektedir. Üstelik 2009 yılı başında % 4 gibi imkânsız gözülle bakılan bir büyüme hedefinin öngörülmesi, Türkiye'nin güven sorununu ciddi düzeyde arttırmıştır. Türkiye'nin kendi programını oluşturarak küresel krizi her yönüyle inceleyecek sağlam bir programın ortaya konulmasıyla mümkün olacağı vurgulanmıştır. Böyle bir programın oluşturulması ile tüketicinin tedirginliği azalacak ve yatırımcıların güveni artarak piyasada canlılık sağlanacaktır. Aksi takdirde, küresel krizin güveni azaltıcı etkisiyle, Türkiye'ye gelen sermaye miktarı düşecek, tüketim ve yatırımın azalmasıyla da büyüme hızı yavaşlayacaktır²⁴⁹.

Krizle mücadelede, gerçekçi alternatif bir programın ortaya konulamamasının, IMF'ye duyulan ihtiyacı daha da artırdığı gerçeği iktisadi çevrelerce sıkça dile getirilmeye başlanmıştır. IMF ile uzlaşmanın Türkiye'nin hazırlamış olduğu orta vadeli program çerçevesinde mümkün olacağını vurgulamıştır. Ayrıca, söz konusu programın, IMF finansmanı öngörülerek hazırlanmış bir program olmadığı, Türkiye'ye özgü, kendi kendini idare edebilen ulusal bir program olduğu savunulmuştur. Bunun yanında, IMF finansmanı elde edilmesi halinde büyüme ve işsizlik oranlarında daha hızlı iyileşme olacağı, ancak önemli olduğu hatırlatılmıştır²⁵⁰.

Öte yandan IMF ile yapılması öngörülen 20. Stand-by Anlaşmasıyla her şeyin yoluna girip girmeyeceği de önemlidir. İlk önce mevcut ekonomik durumun iyi analiz edilmesi ve somut bir ekonomi programının yapılması gerekir. İkincisi, IMF'nin, küresel krize karşı kendi geleneksel çizgisinin oldukça dışına çıkarak, kamu harcamalarının artırılması önerisinin

²⁴⁸ Güngör Uras, "IMF'den 45 Milyar Dolar Gelirse, Yaşar mıyız, Yanar mıyız?" <http://finans.ekibi.net/forum/imf-den-45-milyar-dolar-gelirse-yasar-miyiz-t-5831.html> E.T:22.03.2011

²⁴⁹ Nadir ve İlhan Eroğlu, a.g.e., s.138.

²⁵⁰ "Babacan: IMF'ye inanmadık, anlaşmadık",

http://aksam.mediyator.com/2009/10/05/haber/ekonomi/3661/babacan_imf_ye_inanmadik_anlasmadik.html

Türkiye ekonomisinde uygulanabilirliğinin tartışılması gerekir ki bu ihtimal zayıf bir ihtimaldir. Bunun yerine, belli bir harcama sınırı altında, iç talebi en fazla uyaracak harcama kalemlerine öncelik verilmesi gerekir. Üçüncüsü, küresel krizin sürecinin çok net olmaması, hızlı politika değişimine tereddütle bakmayı gerektirmektedir. Dördüncüsü, Türkiye için küresel kriz 2001 Krizi'nden çok farklı olması yani 2001'de dış talep açısından bir sorun olmadığından talep yetersizliğini ihracatı artırma yoluyla giderme olanağının olmasıydı. Ancak bu krizde, hem dış talebin hem de iç talebin yetersiz olması krizin aşılmasında en büyük sorundur. Üstelik uluslararası sermaye de azalmaktadır. Krizle mücadele tedbirlerinde en öncelikli yapılması gereken, finans kurumlarından reel sektöre verilecek kredilerin bir "Kredi Garanti Fonu" ile desteklenmesidir. Bu çerçevede özel sektör ile bankalar arasındaki kredi akışını hızlandırmayı amaçlayan Kredi Garanti Fonu'nun aktif hale geçirilmesi büyük önem taşımaktadır²⁵¹.

IMF tarafından açılması öngörülen 45 Milyar ABD Doları kredinin hepsinin aynı anda kullanılması ekonomik dengeleri bozucu etki yaratabilir. Bu nedenle belli bölümü döviz gerektikçe çekilmeli ve Türkiye'nin ihtiyaçları karşılığı olarak bekletilmelidir. Böyle bir koruma Türkiye ile ilişkiye girecek ve risk alacak yabancı finans kurumları ile yatırımcıların yatırımlarına bir garanti özelliği taşıyacak, döviz kurlarının aşağı yönlü baskılanması yönünde bir etki yaratacak ve kısa sürede kurun düşmesi ithalatı canlandırarak, üreticiyi yerli girdi yerine ucuz ithal girdiye yöneltecektir. Böylece fiyatlar düşecek ve piyasa canlanacaktır. Aynı zamanda reel ekonomide canlanmayı geciktirici ve işsizliği artırıcı bir sonuç da ortaya çıkabilir. Ancak, baskılanmış kur, rekabeti olumsuz etkileyerek ihracatın düşmesine ve ithalatın artmasına ve dış ticaret açığına neden olabilir²⁵².

IMF ile yapılması öngörülen 20. Stand- by Anlaşması sonucu gelecek kredinin ne şekilde kullanılacağı da büyük önem taşımaktadır. Bu kredinin iki şekilde kullanılması öngörülmektedir. Birincisi gelecek kredinin Merkez Bankası hesaplarına aktarılmasıdır. Böylece Merkez bankası hesaplarında hem döviz rezervleri artacak, hem de aynı tutarda dışarıya olan döviz borçları artacaktır. Bununla uluslararası yatırımcıların Türkiye'ye daha da güvenli bir şekilde bakmaları sağlanırken, diğer taraftan da Hazine'nin dış borç geri ödemeleri daha da rahat olacaktır. İkincisi ise gelecek kredinin Hazine hesaplarına aktarılmasıdır. Böylece hesap pozisyonları aynı şekilde korunacaktır. Buna ek olarak gelen kredi MB hesaplarında hazine adına gözükeceğinden hazine dış borç geri ödemelerinde yurt içinden TL

²⁵¹ <http://www.tepav.org.tr> E. T: 10.10.2009

²⁵² Nadir ve İlhan Eroğlu, a.g.e., s.142.

cinsinden borçlanıp bunu MB'na götürüp döviz alma yerine, direkt MB hesaplarından istediği ödeme yapılabileceği imkanı sağlayacaktır. Bu tür bir uygulama, piyasada likidite azalmasına da neden olmayacaktır. Bu çözüm özel kesim finansman sorununa çözüm üretmeyeceği gibi özel kesimin de kriz ekonomisinde çözüm bekleyen finansman sorunları söz konusu olacaktır. IMF ile anlaşmanın yanında, özel kesim finansman ihtiyacını karşılamak için de MB nezdinde bulunan “döviz mevduat hesaplarının krediye dönüştürülmesi” tartışılan çözüm önerileri arasında yer almaktadır²⁵³.

IMF ile yapılacak olan anlaşma olasılığının gündemde yer alması piyasalarda olumlu bir etki yaratmasına rağmen piyasalar siyasi iktidarın söylemine dikkat ederler. Anlaşma olasılığının piyasaları olumlu etkilemesinin yanında, iç talep yetersizdir. Dış talep konusunda ise, mevcut dış pazarda krizin etkisiyle yeni pazar arayışlarını gündeme getirmekte ve bu, bir çözüm olarak düşünülmektedir. Ancak, yeni pazarlarda rekabet olacak ve kazançlar da çok düşük olacaktır. Ayrıca, ihracat pastasından Avrupa Birliği'nin %50'ye yakın paya sahip olması sebebiyle, bu pazarın açılmasını bekleme zorunluluğu söz konusudur. İktisatçılar ya yeni pazar arayışlarına tüm hızıyla devam edilerek ihracatçının desteklenmesi ya da IMF ile anlaşılma alternatifleri üzerinde durmasını vurgulamaktadır. Bunun yanında, Özel Tüketim Vergisi (ÖTV), Katma Değer Vergisi (KDV) gibi iç talebi canlandırıcı uygulamalara devam edilmesi ve çeşitlendirilmesi hayati öneme sahiptir. Ancak bu uygulamaların ithal mallar için de geçerli olması iç talebe yönelik etkisini azaltmaktadır²⁵⁴.

19'uncu stand by-anlaşmasının Mayıs 2008'de bitmesinin ardından yeni stand-by için yaklaşık 2 yıldır süren görüşme sona erdi. Türkiye yeni dönemde artık yoluna IMF kredisi olmaksızın devam etmeye karar verdi. Bu karar Türkiye kriz döneminde kendi ayakları üzerinde durabileceğini artık IMF'ye ihtiyacı olmadığını şeklinde oldu. Ancak işsizliğin azaltılması için IMF kredisinin hayati olduğunu, dolayısıyla dünyada yeni bir kırılma olması halinde Türkiye'nin ciddi anlamda olumsuz etkileyeceğini belirtiyor. Hükümet kaynakları da yeni dönemde orta vadeli program ve mali kural doğrultusunda ilerleyeceğini belirtiyor. Bazı analistler IMF olmaksızın Türkiye'nin kendi kendine olası ekonomik dalgalara direnmesinde problemler yaşayabileceğini vurguluyor. Stand-By görüşmelerinin kesilmesini değerlendiren Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Ali Babacan, Türkiye'nin IMF ile bir anlaşma yapma mecburiyeti bulunmadığını, Türkiye ekonomisinin bu dönemde kendi politikalarıyla

²⁵³ Fatih Özatay, “İyimser Büyüme Tahminleri”, <http://www.radikal.com.tr/Default.aspx?aType=RadikalYazar&ArticleID=916576&Yazar=FAT%DDH%20%D6ZATAY&Date=12.01.2009&CategoryID=101, E.T:12.04.2011>

²⁵⁴ Nadir ve İlhan Eroğlu,, a.g.e., s.138.

ilerleyebileceğini vurguladı. Babacan, “Orta vadeli program artık içeride ve dışarıda kendi güvenilirliğini sağlamış bir program. Görüşmelerin ufak bir detaydan dolayı sonuçlanmayabileceğini, ara verilebileceğini, aksayabileceğini daha önce de söyledik. Dolayısıyla bu beklenmeyen bir sonuç bir sürpriz değil” diye konuştu. Uzmanlar, IMF anlaşmasının olmayacağı beklentisinin fiyatlara yansımış olması nedeniyle piyasalarda ciddi bir hareketin yaşanmadığını belirtti²⁵⁵.

IMF’yle Türkiye arasındaki ilişkiler 1961 yılında başladı. IMF’den Türkiye’ye 49 yılda 50 milyar dolarlık kredi geldi. Türkiye bu süre zarfında IMF’yle 19 kez anlaşma yaptı. Ancak yapılan stand-by anlaşmalarından sadece son ikisini başarıyla tamamladı. Türkiye’nin IMF’ye halen yaklaşık 8 milyar dolar borcu var. Bu borç geri ödeme planı içinde 2013 yılında sona eriyor. IMF’nin sağladığı esnek geri ödeme planı nedeniyle, borç geri ödemelerinde bir sorun yaşanmıyor²⁵⁶.

3.3. Mali Kuralları Sağlamaya Yönelik Yasal Düzenlemeler

Mali kuralları uygulamaya yönelik anayasamızda çeşitli düzenlemelere yer verilmiştir.

3.3.1. 1982 Anayasasının Mali Düzenlemeleri

Ülke uygulamaları incelendiğinde, mali kuralların anayasal düzlemde belirlenmesinin fazla tercih edilen bir yöntem olmadığı ortaya çıkmaktadır. Bunun nedeni anayasaya konulacak bir hükmün kabul edilmesi veya değiştirilmesi normal kanunlara göre daha fazla prosedüre tabi olması ve zor olmasıdır. Anayasalar ülkelerin temel yasa kaynağıdır. Bu nedenle böylesine kesin hükümler ve sayısal sınırlara yer verilmesi oldukça zordur. Anayasaların detaylı şekilde hazırlanmaları durumunda bile bu ayrıntıların genelde sosyal ve siyasi konularla alakalı olmakta ve ekonomik hükümler de genel kapsamda yer almaktadır. Anayasamızda mali kural niteliğine sahip maddeler bulunmamaktadır. 1982 Anayasasında bazı mali hükümler bulunmakta fakat bunlara ilişkin herhangi bir kısıtlama ve yaptırım hükümlerine yer verilmemiştir. Anayasamızda yer alan bazı mali nitelikteki hükümler şunlardır²⁵⁷:

a) Devletin ekonomik ve sosyal ödevlerinin sınırları (Madde 65): Devlet ekonomik ve sosyal alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini amaçlarına uygun olarak mali

²⁵⁵ <http://www.muhasabedergisi.com/ekonomi/imf-artik-yok.html> E.T: 30.07.2011

²⁵⁶ <http://www.muhasabedergisi.com/ekonomi/imf-artik-yok.html> E.T: 30.07.2011

²⁵⁷ Ahmet Kesik, “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçenin Uygulanabilirliği”, Yirminci Maliye Sempozyumu 08 aralık 2006, s.45. Erişim: maliye.sempozyumu.Pamukkale.edu.tr/20malsemp.pdf

kaynaklarının yeterlilik ölçüsünde kullanarak yerine getirir. Kanuna göre, kamu giderlerinin finansmanı için, herkes malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

b) Vergi ödevi (Madde 73): Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amaçları arasında yer almaktadır. Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler ancak kanunla konulur, kanunla değiştirilir ve kanunla kaldırılır ve bu yükümlülüklerle ilişkin muaflık, istisna ve indirim oranları kanunun belirttiği sınırlarda değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmiştir.

c) Sayıştay (Madde 160): Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvelik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile malların Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapma görevi Sayıştay'a verilmiştir. Sayıtay'ın kesin hükümleri hakkında ilgililere yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilme imkanı verilmiştir fakat bu kararlara karşı idarî yargı yolu kapatılmıştır. Vergi, benzeri malî yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda esas alınan Danıştay kararlarıdır. Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması görevi Sayıştay 'a verilmiştir.

d) Bütçenin hazırlanması ve uygulanması (Madde 161): Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerde gösterilmiştir. Mali yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kanunla düzenlenir. Kanunda, kalkınma planları ile ilgili yatırımları veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller düzenlenebilir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında bir hüküm koymak mümkün değildir.

e) Bütçenin görüşülmesi (Madde 162): Bakanlar Kurulu, merkezi yönetim bütçe tasarısı ile millî bütçe tahminlerini gösteren raporu, malî yıl başından en az yetmiş beş gün önce, TBMM'ye sunar. Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden oluşan Bütçe Komisyonunda incelenir ve Komisyon elli beş gün içinde kabul edeceği metni, TBMM'de görüşerek malî yıl başına kadar karara bağlar. TBMM üyeleri, Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini, her bütçe üzerinde görüşmeler yapar. Bölümler ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylamaya sunulur. TBMM üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider arttırıcı veya gelir azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

f) *Bütçelerde değişiklik yapabilme esasları (Madde 163)*: Harcanabilecek miktarın sınırı merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenekte gösterilmiştir. Bütçelere harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair hüküm koymak mümkün değildir. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmemiştir. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında, cari ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getirecek nitelikteki kanun tasarısı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

e) *Kesin Hesap Kanun tasarıları (Madde 164)*: Kesin hesap kanunu tasarılarının, kanunda daha kısa bir süre belirtilmemişse, ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra, Bakanlar Kurulunca TBMM'ye sunulması ön görülmüştür. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde TBMM'ye sunar. Kesin hesap kanunu tasarısı, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonunda görüşülür. Bütçe Komisyonunca, bütçe kanunu tasarısıyla kesin hesap kanunu tasarısını Genel Kurula birlikte sunulur, Genel Kurulca, kesin hesap kanunu tasarısı, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla beraber görüşülerek karara bağlanır.

3.3.2. 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Kural Uygulamaları

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilmiştir. Kanunun amacı Madde 1'de açıklanmıştır: Buna göre; kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir. Kanunun üçüncü bölümü, "*Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları*"nı belirlemektedir. Üçüncü bölüm üç alt başlığa sahiptir: Mali saydamlık, Hesap verme zorunluluğu ve Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme. Mali saydamlığı düzenleyen 7. maddeye göre; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;

- Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
- Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,

- Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,
- Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması zorunludur. Malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir.

Kanunun 8. maddesinde, hesap verme yükümlülüğü yer alır. Bu yükümlülüğe göre, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur. Kanunun 9. maddesi, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme ile ilgilidir. Bu maddede, kamu bütçelerini kendi stratejik planlarına dayalı olarak performans esaslı hazırlamaları, performans programlarında performans hedeflerine ve göstergelerine yer vermeleri ve uygulama sonuçlarını ise yıllık faaliyet raporlarında açıklamaları yer alır. Kanunun 14. maddesi, gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarılarını düzenlemektedir. 14. Maddesi, Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği malî yükü, orta vadeli program ve malî plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplama ve ondan sonra tasarılar ekleme zorunluluğu ile ilgilidir²⁵⁸. Bu maddeyi incelediğimizde maddenin mali kurallardan harcama kuralı ile ilgili olduğunu görmekteyiz. Harcama kuralında da

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 15. maddesi merkezî yönetim bütçe kanununun kapsamı ile ilgilidir. Kanuna göre, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri merkezî yönetim bütçe kanununda yer alır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 20. maddesinin d fıkrasında kamu idarelerinin, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamayacakları belirtilmiştir. Bu maddenin e fıkrasında ise, cari yılda kullanılmayan ödeneklerin yılsonunda iptal edileceği hükmü yer alır.

²⁵⁸ Ekinci, a.g.e., s.78.

Madde 22, Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarının kanunla yapılacağını belirtmektedir. Ayrıca aynı maddede; ancak, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin, yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe % 5'ine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabileceği yer almaktadır. Bu şekilde yapılan aktarmalar, yedi gün içinde Maliye Bakanlığına bildirilir. Personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, diğer tertiplere aktarma yapılması mümkün değildir. Aynı Kanununun 23. maddesi yedek ödenek ile ilgilidir. Merkezî yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülme­yen hizmetler için, genel bütçe ödeneklerinin % 2'sine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine yedek ödenek konulabilir. Bu ödenekten aktarma yapma yetkisi Maliye Bakanı'na aittir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda, bütçelerin hazırlanmasında saydamlık ve hesap verilebilirliğin ön plana alındığı, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme yaklaşımının getirildiğini ve bütçe sonuçlarının raporlamasına önem verildiği görülmektedir.

5018 sayılı Kanun çerçevesinde bütçe verilerinin uluslararası düzeyde kıyaslanabilmesi amacıyla, 2006 yılında “konsolide bütçe” uygulamasından “merkezi yönetim bütçesi” uygulamasına geçilmiştir. Böylece, merkezi yönetim içinde yer alan, fakat bütçe dışında kaynak kullanan kamu idareleri bütçeye dahil edilmiş; ayrıca düzenleyici ve denetleyici kurumların gelir ve harcamaları da bütçeye dahil edilmiştir. Bu sayede, kamu kesimi daha doğru ve gerçekçi bir şekilde sınıflandırılarak bütün kamu idarelerinin gelir ve giderleri bütçe kapsamında yer almıştır²⁵⁹.

5018 sayılı Kanun ile “bütçe hazırlık sürecinin güçlendirildiği, çok yıllık bütçelemeye geçildiği, mali saydamlık ve hesap verebilirliği arttırmak üzere kamu idarelerince faaliyet raporu hazırlanması uygulamasının başlamış olduğu, kamuda bütçe sınıflandırması ve muhasebe isteminde birlik sağlandığı, bu suretle genel yönetimin bütçe ve muhasebe sonuçlarının bütünleştirilmesi ve yayınlanmasının mümkün hale geldiği” belirtilmiştir. Bu çerçevede, Kanun kapsamında 2006 yılında uygulamaya başlanılan “çok yıllık bütçeleme sistemi, kamu mali yönetiminde öngörülebilirliğin artırılmasına ve mali saydamlık ilkesinin güçlendirilmesine önemli katkı sağlamaktadır”²⁶⁰ denmiştir. Bu uygulamanın etkinliğini

²⁵⁹ Maliye Bakanlığı, 2007, s.51.

²⁶⁰ Maliye Bakanlığı, 2007, s.58.

arttırmak için idarelerin stratejik plan hazırlamaları ve performans esaslı bütçeye geçiş yönünde düzenlemeler yapılmıştır. Tüm bu düzenlemeler kurallı ekonominin alt yapısını sağlam kılmaya yönelik düzenlemelerdir. Çünkü çok yıllık bütçeleme, bütçe önceliklerini belirlemenin ön koşuludur ve geçici bütçe değişimlerinin gerekçelerinin anlaşılmasını sağlayacaktır. Böyle bir yapı kaynak tahsisini geliştirdiği gibi kurumsal disipline de yardımcı olur.

3.3.3. Orta Vadeli Program ve Mali Plan

2010- 2012 dönemini kapsayan Orta Vadeli Programın temel amacı, küresel krizin etkisinden çıkış sürecinde ekonomik ve sosyal yapımızı daha da güçlendirerek, ekonomimizin yeniden sürdürülebilir büyüme dönemine girmesini sağlamak ve refah düzeyini artırmaktır. Kamu kesimi, orta vadeli politikalar ile ekonomide üretim, yatırım ve ihracatı artırmaya yönelik kalıcı politikalar. Orta Vadeli Program döneminde ekonomide rekabet gücünü artıracak, büyümeyi ve mali dengelerdeki iyileşmeyi kalıcı hale getirecek kapsamlı bir yapısal reform programı da uygulamaya konulması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, Mali kural uygulamasına geçilecektir. Mali kural uygulaması ile orta-uzun vadede kamu açığının milli gelire oranının, sürdürülebilir bir borç yapısı ile uyumlu hale getirmek planlanmaktadır²⁶¹.

Türk kamu mali yönetiminde 2008 yılı sonrası yeni bir dönemin başlangıcı olarak kabul edilir. 2008 yılı Mayıs ayı içerisinde IMF'yle yürütülmekte olan 19'uncu stand-by düzenlemesi sona ermiş ve IMF'yle bir yol ayrımı söz konusu olmuştur. 1999 yılından bu yana üçer yıllık dönemler zarfında uygulamaya konulan stand-by düzenlemelerine yeni bir anlaşma eklenmemiştir. Hükümet, IMF sonrası yeni döneme ilişkin Orta Vadeli Mali Çerçeveyi 3 Mayıs 2008 tarihinde kabul etmiştir. Bu politika belgesi 2012 yılına kadarki makro mali göstergeler ile hedefler toplamından oluşmaktadır. Orta Vadeli Mali Çerçevede hükümet, kamu kesiminde faiz dışı fazla verme kuralına devam etmeye karar vermiştir. Ancak, orta vadede hedeflenen faiz dışı fazla düzeyleri, stand-by düzenlemelerine göre oldukça makul düzeylerde belirlenmiştir. Buna ilave olarak hedeflenen faiz dışı fazla oranları orta vadede azalan bir trend göstermektedir²⁶².

2008 yılı öncesinde doğrudan borç stokunun azaltılmasının bir aracı olarak kullanılan özelleştirme gelirleri, 4046 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle olağan bütçe geliri olarak gösterilmeye başlanmıştır. Ayrıca, 5763 ve 5793 sayılı Kanunlarla özelleştirme hasılatlarının

²⁶¹ Resmî Gazete, Sayı : 27351 (Mükerrer), Bakanlar Kurulu Kararı, 16 Eylül 2009

²⁶² Fatih Kaya, "**Kamu Mali Yönetiminde Yeni Dönem: Yasal Mali Kural Uygulamalarına Geçiş**", İçinde: Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Kurallar Ve Sınırlamalar Vergi, Harcama, Borçlanma Vs. Üzerine, (Editörler :C. C. Aktan - A.Kesik- F.Kaya) Yayın No:2010/408, Ankara, 2010, s.407.

ve işsizlik sigortası fonu nema gelirlerinin belirli bir oranının GAP (Güneydoğu Anadolu Projesi) Eylem Planı çerçevesinde kullanılmasına imkân sağlayan bir otomatik ödenek yaratma mekanizması geliştirilmiştir. Bu düzenleme daha önce saydamlığa aykırı olduğu ve parlamentonun bütçe hakkını ihlal ettiği gerekçesiyle kaldırılmış olan özel gelir-özel ödenek uygulamasına benzer bir durum ortaya koymuştur²⁶³.

2008 yılının son çeyreğinden itibaren etkisini gösteren küresel finansal krizin ülkemiz kamu maliyesi üzerine de önemli etkiler meydana getirmiştir. Büyümedeki daralmaya ve reel sektörü desteklemeye yönelik yapılan indirimlere bağlı olarak vergi gelirleri bütçe tahminlerinin önemli ölçüde altında kalmış, özelleştirme gelirleri ise hedeflenen düzeyin altında gerçekleşmiştir. Diğer taraftan harcamalar, büyümeden bağımsız bir şekilde, bütçede öngörülen düzeyde gerçekleşmeye devam etmiştir. Ayrıca, krizin etkilerini azaltmak amacıyla bazı harcama kalemlerinde ilave artışlar yapılmıştır. Ekonomik faaliyetlerdeki daralma ile sosyal güvenlik sisteminin prim tahsilatı hedeflenen miktarın altında kalmış ve sosyal güvenlik sisteminin açığında belirgin bir artış meydana getirmiştir²⁶⁴.

Küresel krizin genel ekonomi üzerindeki etkilerini hafifletmek amacıyla ortaya konulan harcama artırıcı ve gelir azaltıcı önlemler ile 2005 yılından bu yana alınan yeni politika öncelikleri kesimi borçlanma gereğini artırıcı yönde etkiler meydana getirmiştir. Ancak, 2008 ve 2009 yıllarında kamu kesimi harcama ve gelir dengesinin hızla bozulmasının temel nedeni, konjonktürel gelişmeye bağlı olarak gerileyen gelir performansıdır. Son dönemde ortaya çıkan bu durum, Orta Vadeli Mali Çerçeve hedeflerini uygulanabilir olmaktan uzaklaştırmıştır²⁶⁵.

Tablo 4: Orta Vadeli Program Hedefleri (GSYH'ye Oran, %)

YILLAR	2010	2011	2012
Kamu Kesimi Açığı	4.2	3.0	2.1
Genel Yönetim Açığı	4.7	3.5	2.7
Merkezi Yönetim Bütçesi Açığı	4.9	4.0	3.2
Program Tanımlı Kamu Kesimi Faiz Dışı Fazlası	-0.3	0.4	1.0

²⁶³ Kaya, "Kamu Mali Yönetiminde Yeni Dönem: Yasal Mali Kural Uygulamalarına Geçiş", a.g.e., s.408.

²⁶⁴ DPT, 2010 Yılı Programı

<http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?E.T:08.05.2011>

²⁶⁵ Kaya, "Kamu Mali Yönetiminde Yeni Dönem: Yasal Mali Kural Uygulamalarına Geçiş", a.g.e., s.408.

Özelleştirme Gelirleri	1.0	0.8	0.7
AB Tanımı Genel Yönetim Brüt Borç Stoku	49.0	48.8	47.8

Kaynak: DPT Müsteşarlığı

2009 yılının Eylül ayı içerisinde yayımlanan Orta Vadeli Programda kamu maliyesine ilişkin yeni politikalar ile krizden çıkış yöntemlerine yer verilmiştir. Bu kapsamda, 2012 yılı borç politikaları önemli ölçüde revize edilmiş; aşamalı bir açık azaltma stratejisi öngörülmüştür. Ayrıca, kamu mali politikalarını şekillendirecek olan sayısal mali kural ilk kez bu politika dokümanı aracılığıyla kamuoyuna duyurulmuştur²⁶⁶.

3.4. Türkiye’de Yerleşik Mali Kurallar

Türkiye’de çeşitli kanunlarla mali kurallar uygulanmaya çalışılmaktadır.

3.4.1. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

2002 yılında 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunla ile dağıntık olan kamu borçlanma mevzuatı tek çatı altında toplanmış ve borçlanma işlemlerinde yetki hazineden sorumlu devlet bakanına verilmiştir. Bu kanun ile devletin, iç ve dış borçlanması, hibe alması ve vermesi, nakit yönetiminin maliye ve para politikalarına uygun olarak yürütülmesi, dış borçlarının ikraz, devir ve garanti edilmesi, iç ve dış borçları ile alacaklarının yönetilmesi, izlenmesi ve bütçeleştirilmesi, ile ilgili düzenlemelerin tek bir hukuki mevzuat altında toplanması öngörülmüştür. Sayısal ve yapısal bir takım düzenlemeler getirilerek borçlanma disiplini sağlanmaya çalışılmıştır²⁶⁷.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu ile kamu borç yönetimi yeniden düzenlenmiş ve disipline edilmiştir. Kanunla, hazine borçlanması ve garanti verilmesine ilişkin kısıtlamalar (borçlanma, garanti ve ikraz limiti) ve kurallar getirilmiştir.

Tablo 5: Kamu Finansmanı Kanunu’na Göre Eski ve Yeni Uygulamalar

ESKİ UYGULAMA	YENİ UYGULAMA
Borçlanma limiti bütçe kanununda belirleniyordu.	İç ve dış borçlanma için limit bu kanunda belirleniyor,
Limit net iç borç kullanımı kabul edilmekteydi	Yeni kanunda limit net borç

²⁶⁶ Kaya, "Kamu Mali Yönetiminde Yeni Dönem: Yasal Mali Kural Uygulamalarına Geçiş", a.g.e., s.409.

²⁶⁷ Mücahit Civriz, "Türkiye’de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar", s.376.

	kullanımını kabul edildi
Limiti % 15 oranında arttırmak mümkündür	Limit % 5 oranında arttırılabilir, bunun da yetmemesi durumunda Bakanlar Kurulu Kararı ile ilave % 5 arttırabilir
İhraç edilecek Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri limit hesabında dikkate alınmıyordu.	Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri limite dahil edilmiştir
İkrazen ihraç edilen Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri limite dahil değildi	İkrazen ihraç edilen Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri limite dahil değil, ancak ilgili yıl bütçe kanununda ikraz limiti belirlenir
Limit ek bütçelerle değiştirilebiliyordu	Borçlanma limitini ek bütçelerle Değiştirmek mümkün değildir

Kaynak: Mücahit Civriz, "Türkiye’de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamaları

3.4.2. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 22 Şubat 2005 tarihinde kabul edilmiştir. Kanunda il özel idaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları düzenlenmiştir. 5302 sayılı kanunun 44. maddesinde “*Bütçe dışı harcama yapılamaz*” hükmünü getirmiş ve ayrıca açıkça Vali ve harcama yetkisi verilen diğer görevlilerin, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumlu oldukları yer alır. 5302 sayılı kanunun 51. maddesi ise borçlanma ile ilgilidir. Bu madde ile il özel idarelerinin borçlanmalarına çeşitli sınırlamalar getirilmiştir. Bu sınırlamalar şunlardır:

- *Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde ve sadece il özel idaresinin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir.*
- *İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan il özel idaresi, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği il özel idaresinin kredi isteklerini reddeder.*

Ayrıca aynı maddede il özel idaresinin borç stokuna ilişkin sınırlar da gösterilmiştir. Bu maddede il özel idarelerinin, bağlı kuruluşlarının ve sermayesinin % 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerinin faiz dâhil iç ve dış borç stoku, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının yeniden değerlendirme oranı kadar artırılmış miktarını aşamayacağı yer almaktadır²⁶⁸.

3.4.3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Mahalli idareler, temsili demokraside önemli bir yere sahiptir. Mahalli idareler yerel ile ulusal menfaatlerin uzlaştırılması ve halkın talep ve beklentilerin yönetime yansıtılmasında önemli rollere sahip yerel idari birimlerdir. Merkezden yönetimin sakıncalarını hafifletmek ve seçmen beklenti ve isteklerine en kısa sürede cevap vermek amacıyla oluşturulan mahalli idareler, seçmen baskısı ile popülist politikalara yönelme riskine de sahip bir görünüm sergilemektedir²⁶⁹.

Yerel yönetim kademelerinde uygulanmak üzere tasarlanmış ve iç hukuka aktarılmış mali kurallar, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunla düzenlenmiştir.

2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu ile;

- Belediyelerin kurulması, görev ve yetkileri,
- Bu idarelerin organları ve teşkilâtı,
- Belediye yönetimine ilişkin ilke ve esaslar,
- Merkezî idare ile belediyeler arasındaki ilişkiler düzenlenmiştir.

Kanun ile İl Özel İdaresi Kanunu'nda yer alan kısıtlayıcı hükümlere paralel biçimde, yerel düzeyde sayısal mali kısıtlar belirlenmiş ve mali disiplinsizliğe neden olacak uygulamalar engellenmek istenmiştir. 61. maddede yer alan “*Bütçe dışı harcama yapılamaz*” genel kuralına ek olarak, Belediye Kanunu'nda personel harcamaları ve borçlanmaya ilişkin sayısal sınırlamalar getirilmiştir²⁷⁰.

Yerel yönetimlerde uygulanan mali kurallar, borçlanma ve borç stokunu belirli bir düzeyle sınırlandırılmaktadır. Ancak yerel yönetimler için düzenlenen mali kuralların uygulanması son derece zordur. Bu nedenle yerel yönetim kademelerinde mali kurallar

²⁶⁸ Ekinci, a.g.e, s.83.

²⁶⁹ Özçivit, a.g.e., s.354.

²⁷⁰ Özçivit, a.g.e., s.375.

hukuki dayanağa sahip olsalar bile etkin bir uygulamadan söz etmek mümkün değildir. Bu durumun ortaya çıkmasının bazı nedenleri vardır. Bunların bazıları şu şekilde sıralanabilir²⁷¹:

- Yerel mali yönetim, teknik kapasite açısından oldukça sınırlıdır. Yerel mali sistemin hesap verebilirliği tam olarak sağlanamamış, belediyelerde sağlam bir bütçe süreci uygulanamamaktadır.
- Mali kuralların etkin bir şekilde uygulanabilmesi, etkin bir muhasebe sistemi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin muhasebe kapasitesi son derece sınırlı olduğundan 5018 sayılı Kanun kapsamında, yerel yönetimlerin de dahil olduğu genel yönetim kapsamı için uluslararası standartlara uygun ortak bir muhasebe sistemi geliştirilmesi ön görülmüştür. Fakat belediye tümünü kapsayan sağlam bir muhasebe sistemi henüz uygulanamamıştır.
- Uygulanması gereken mali kuralları izleyecek ve değerlendirecek bir otorite henüz kurulamamıştır.
- Mali kurallara uyumun sağlanmaması halinde önceden tanımlanmış yaptırımlar veya otomatik düzeltme mekanizmaları bulunmamaktadır.
- Mali kurallara uyumu güçleştirecek düzeyde muafiyetler getirilmiştir. Her belediyenin toplam borç stoku için geçmiş yıl gelirlerinin yeniden değerlemesi kadar bir üst tavan belirlenmiştir. Ayrıca harcamalarının önemli bir kısmı büyük altyapı yatırımlarından oluşan belediyelerin, ileri teknoloji ve büyük miktarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarındaki projelerinden DPT Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilenlerde belirlenen tavanın dikkate alınmaması, borçlanma kuralının uygulama alanı yok etmektedir.

3.4.4. 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu

1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 14 Ocak 1970 tarihinde kabul edilmiştir. 25 Mart 2001 tarih, 4651 sayılı Kanun ile değiştirilen şekli ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 4. maddesi, "*Banka, bu Kanun ile kendisine verilen görev ve yetkileri, kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır*" ifadesiyle, TCMB' nin siyasi iradedden bağımsız hareket edebilmesini sağlamıştır. 25 Mart 2001 tarih ve 4651 sayılı Kanun ile değiştirilen şekli ile 56. madde ise, bankanın maliye

²⁷¹Kaya, "Türk Kamu Mali Yönetiminde Örtük Mali Kurallar ve Ülke Tecrübelerinin Değerlendirilmesi", İçinde: Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Kurallar Ve Sınırlamalar Vergi, Harcama, Borçlanma Vs. Üzerine, (Editörler :C. C. Aktan - A.Kesik- F.Kaya) Yayın No:2010/408, Ankara, 2010,a.g.e., s.403.

politikasına müdahalesini kamu kurum ve kuruluşları ile olan kredi, avans ve teminat işlemleri için bazı kurallar getirerek yasaklamıştır. 56. maddeye göre;

- Banka, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans veremez ve kredi açamaz, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alamaz.
- Banka, bu Kanunla yetki verilen işlemler dışında avans veremez ve kredi açamaz, vereceği avans ve açacağı kredi teminatsız veya karşılıksız olamaz, her ne şekilde olursa olsun kefil olamaz ve doğrudan kendisi ile ilgili işlemler dışında teminat veremez.

3.4.5. 5724 sayılı 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu

14 Aralık 2007 tarihinde kabul edilen, 5724 sayılı 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 5. maddesi, Hazine garanti limiti ve borçlanmaya ilişkin işlemleri düzenlemektedir. 5. maddeye göre, *“kamu kurum ve kuruluşlarınca ihraç edilecek sertifika, senet ve benzeri finansman enstrümanlarına sağlanacak garanti tutarı 2 milyar ABD Dolarını aşamaz”*. Ayrıca Kanunun 22. maddesi ile kadrolara 2007 yılında yapılacak atamalara sınırlama getirilmiştir. 22. Maddeye göre; *“kamu idare, kurum ve kuruluşları; serbest memur kadrolarına 2007 yılında emeklilik, ölüm, istifa veya nakil sonucu ayrılan memur sayısının yüzde ellisini geçmeyecek şekilde açıktan veya diğer kamu idare, kurum ve kuruluşlarından nakil suretiyle atama yapabilir”*. Bu madde doğrudan kamu idare, kurum ve kuruluşlarındaki memur sayısını azaltıcı bir nitelik taşımaktadır. Bununla birlikte kanunda, belirtilen sınırlamalar içinde memur ihtiyacını karşılayamayacak söz konusu idare, kurum ve kuruluşlar için ilave 23.000 adet atama için izin verilebileceği belirtilmektedir.

5724 sayılı 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 23. maddesi ise, sözleşmeli personel için sınırlama getirmektedir: *“Kanun, uluslararası anlaşma, Bakanlar Kurulu kararı veya yılı programıyla kurulması veya genişletilmesi öngörülen birimler ile hizmetin gerektirdiği zorunlu haller için ve yılı ödeneğini aşmamak kaydıyla yapılacak yeni vizeler dışında, 2007 yılı sözleşmeli personel pozisyon sayıları hiçbir şekilde aşılamaz”*.

3.4.6. Mali Kural Kanun Tasarısı

2001 yılındaki kriz ve 2007 yılı son çeyreğinden başlayan küresel kriz diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi, her ne kadar hükümet ve bazı ekonomistler tarafından liberal ekonomik anlayışın sürdürüldüğü savunulsa da, izlenen devlet ağırlıklı ekonomik politikalar nedeniyle özellikle mali kural olarak isimlendirilmeyen kısıtlamalar devlet bütçesi

İNİNDE yer almaktadır. 11 Mayıs 2010 tarihinde, ilk defa 2007 IMF Türkiye İLKE raporunda yer alan, izleyen dÖnemde uygulanacak mali kural uygulaması çalışmaları hakkında bilgi verilmiş ve ‘‘Mali Kural Kanunu Tasarısı’’nı kamuoyuna sunmuřtur²⁷².

İNİNDE bulunan ekonomik sorunların çözümünde geçici müdahaleler yerine mali ve ekonomik politikaların yürütülmesinde güvenilirliği sağlamaya yönelik mali kurallar uygulamada devlet bütçesi büyüklükleri üzerine sayısal kısıtlamalar getirilmesi öngörölmüş, bu kurallar bir anlamda devletin maliye politikasını sınırlayan kurallar olarak tanımlanabilir. Kamu maliyesinin sayısal ve kalıcı kurallarla disipline edilmesi planlanmış ve ekonomi politikalarında güvenilirliğin, şeffaflığın, kamusal etkinliğin ve İLKE kredibilitesinin arttırılacağı düşünölmüşür²⁷³.

Çeşitli İLKElerde uygulanmakta olan ve İLKENİN mali pozisyonunu sürdürmeye yönelik mali kural birincisi bütçe dengesini sağlamak için bütçe enstrümanları olan kamu gelir ve kamu harcamalarına, ikincisi ise İLKENİN borç stokuna sınırlamalar getirmektedir. Uygulanacak mali kuralda 2 temel bileşenden söz edilebilir. Birincisi bütçe açığı ile ilgili, ikincisi ise büyümeye ilişkindir. Orta ve uzun vadede genel bütçe açığı GSYH’nin % 1’i, büyümesi de % 5 olarak hedeflenecektir. Mali kural kapsamında büyüme % 5 olarak belirlenmiştir fakat büyümenin hedefİN üzerinde gerçeklemesi halinde tasarrufa yer verilecek, altında kalması durumunda da harcamaların arttırılması öngörölmektedir. Mali uyum rasyosu 0,33 (1/3) olarak kullanılacaktır. Yani, büyüme ve bütçe açığı hedeflerinden sapma olduğunda, bir sonraki dÖnemde % 0,33 oranında bir uyarlama olacaktır²⁷⁴.

Kanun Tasarısında mali kuralın amacı, ‘‘mali sürdürülebilirliğin ve öngörülebilirliğin arttırılması suretiyle makroekonomik istikrarın güçlendirilmesi’’ şeklinde açıklanmıştır. Diğer bir deyişle bütçenin yönetilmesi hedeflenmektedir. Temel ilkeler birincisi basitlik, doğruluk, saydamlık ve hesap verilebilirlik, ikincisi verilerin kamuoyuyla paylaşıması ve üçüncüsü muhasebe, raporlama ve kapsama alınacak kuruluşlarla ilgili olarak Avrupa Hesaplar Sistemi ve diğer uluslararası standartlara uyum sağlama olmak üzere üç grupta yer alır²⁷⁵.

Yeni apa olarak uygulanacak mali kuralın formölü aşağıdaki şekilde oluşturulmuştur:

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

²⁷² Üstün Dikeç, ‘‘Mali Kural: Ekonomide Yeni Bir Uyarlama Mı?’’, Tisk- İşveren Dergisi, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2766&id=122 E.T:15.05.2011

²⁷³ Üstün Dikeç, ‘‘Mali Kural: Ekonomide Yeni Bir Uyarlama Mı?’’, Tisk- İşveren Dergisi, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2766&id=122 E.T:15.05.2011

²⁷⁴ Ercandede, a.g.e., s.108.

²⁷⁵ Üstün Dikeç, ‘‘Mali Kural: Ekonomide Yeni Bir Uyarlama Mı?’’, Tisk- İşveren Dergisi, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2766&id=122 E.T:15.05.2011

Δa : Genel yönetim açığının GSYH'ye oranında yapılacak uyarılama

$a(t-1)$: Bir önceki yıl genel yönetim açığının GSYH'ye oranı

b : Reel GSYH artış oranı

Daha önce Orta Vadeli Programda $Aa=y(a(-1)-a)+k(b-b)$ şeklinde farklı bir mali kural formülü açıklanmıştı. Önceki formülde Aa , kamu açığındaki değişim olarak kabul edilirken, yeni formül de Δa , genel yönetim açığının GSYH'ye oranında yapılacak uyarılama olmuştur. O dönemde büyüme eşiği % 3,5 ile 5 arasında düşünülürken, formülün son halinde bu oran % 5 olarak kabul edilmiştir.

Mali Kural Kanun Tasarısı daha Parlamento dan geçmeden uluslararası kuruluşlar bu girişime olumlu bakmış ve mali kural uygulamasının Türkiye'nin risk primini düşüreceğini, kredi değerlendirme oranlarının yükseleceğini, borç dinamiklerinde iyileşmeler görüleceğini, Merkez Bankasının para politikası yükünün azalacağını ve bağlı olarak uluslararası alanda Türkiye'nin mali pozisyonun güçleneceğini vurgulamaktadır²⁷⁶.

Mali kural uygulamasının başarısının verilerin güvenilirliğine, gerekli ön koşulların sağlanmasına, kurumsal teknik yapının oluşturulmasına ve de denetimden sorumlu olan Sayıştay'ın hem eleman hem de mevzuat ve uygulama açısından yeterliliğine bağlı olduğunu özellikle belirtmelidir. Ayrıca, kanun kadar uygulamaya ilişkin ikincil mevzuatın net ve açık olması, Bakanın açıklamasında belirttiği üzere yürütülecek ekonomik politikalara uyum sağlanması, ekonomik dalgalanmalara esnek olması gerekir²⁷⁷.

3.5. Kamu Maliyesi Göstergeleri

Bu bölümde Türkiye ekonomisine dair bazı göstergelere yer verilecek ve bu grafikler üzerinden çeşitli yorumlar yapılacaktır.

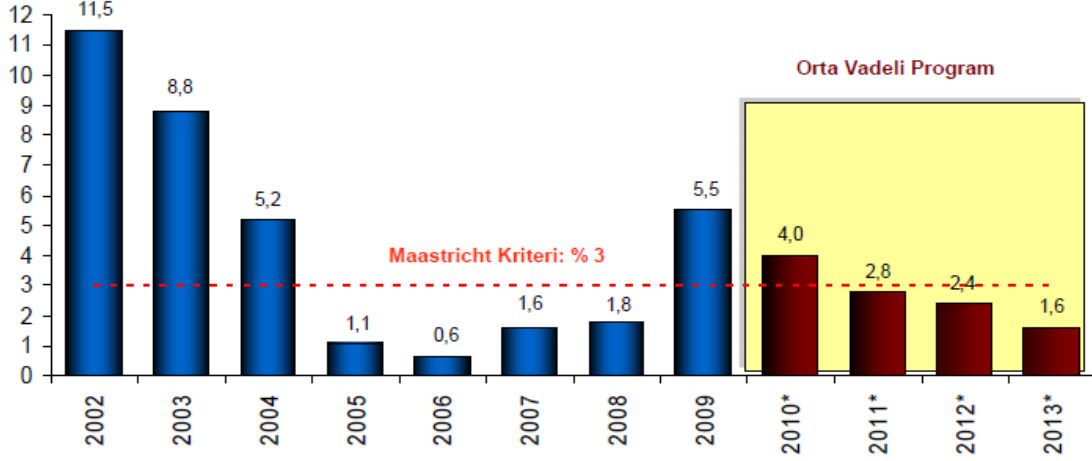
Şekil 7'de 2002-2013 yılları arasında merkezi yönetim bütçe açığının GSYH'ya oranı gösterilmiştir. 2010-2013 yılları arasındaki oranlar orta vadeli programda öngörülen hedeflerdir. 2002 yılında % 11.5 olan oranın yıllara göre giderek düştüğünü fakat 2007 yılından itibaren tekrar bir artış seyrettiğini görmekteyiz. 2005 yılından 2009 yılına kadar oranların % 3 olan maasricht kriterlerinin altında olduğu göze çarpmaktadır. Orta vadeli programa göre öngörülen hedefler 2010 yılında % 4.0 2011 yılında % 2.8 2012 yılında % 2.4 2013 yılında ise % 1.6 şeklinde verilmiştir.

²⁷⁶Üstün Dikeç, "Mali Kural: Ekonomide Yeni Bir Uyarılama Mı?", Tisk- İşveren Dergisi, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2766&id=122 E.T:15.05.2011

²⁷⁷Üstün Dikeç, "Mali Kural: Ekonomide Yeni Bir Uyarılama Mı?", Tisk- İşveren Dergisi, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2766&id=122 E.T:15.05.2011

Şekil 7: Merkezi Yönetim Bütçe Açığı/GSYH (%)

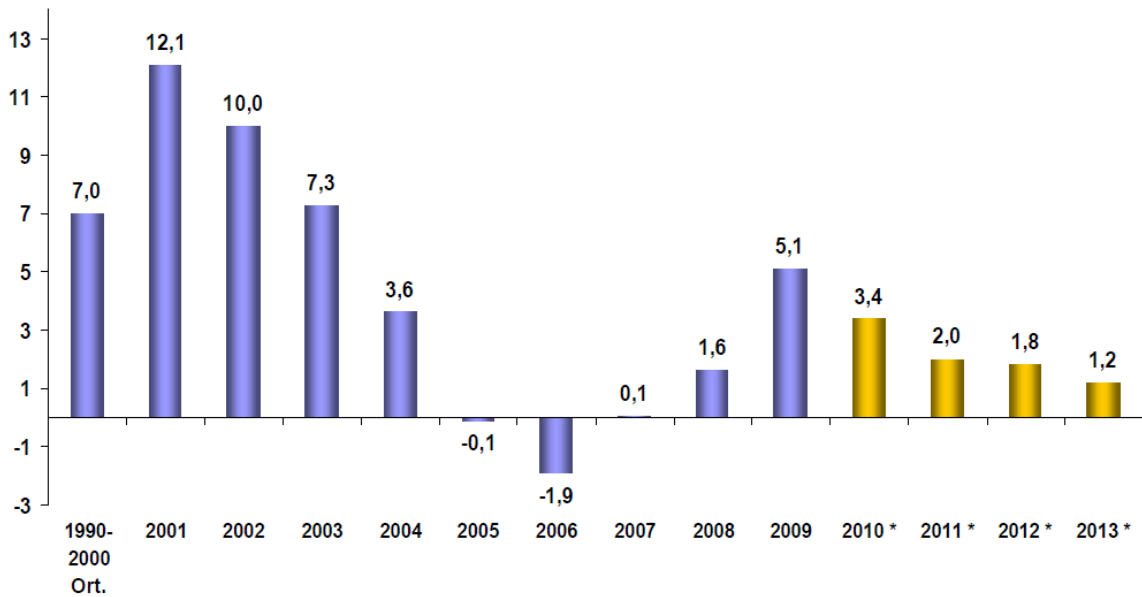
Merkezi Yönetim Bütçe Açığı/GSYH (%)



Kaynak: Maliye Bakanlığı

Şekil 8 'de 2000 yılından 2013 yılına kadar kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYİH'ya oranı gösterilmiştir. İlk sütun 1990-2000 yılı ortalamasını göstermektedir. 2010-2013 yılları arası ise orta vadeli programda yer alan hedeflerdir.

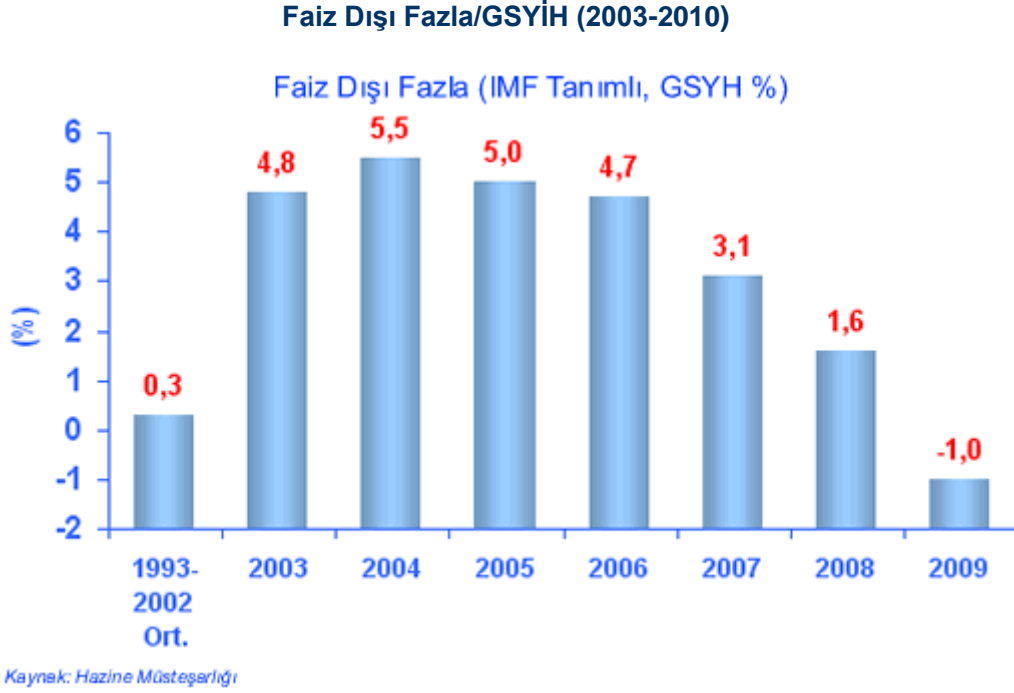
Şekil 8: KKBG/GSYİH (%)



Kaynak: DPT

Şekil 8'i incelediğimizde 2001 yılında % 12.1 olan KKBG/GSYİH oranı 2005 yılına kadar giderek düşmüş 2005 yılında % -0.1 ve 2006 yılında da % -1.9 oranların eksiye düştüğünü görmekteyiz. 2007 yılında tekrar yükselerek 2009 yılında % 5.1 olmuştur.

Şekil 9: Faiz Dışı Fazla/GSYİH 2003-2010

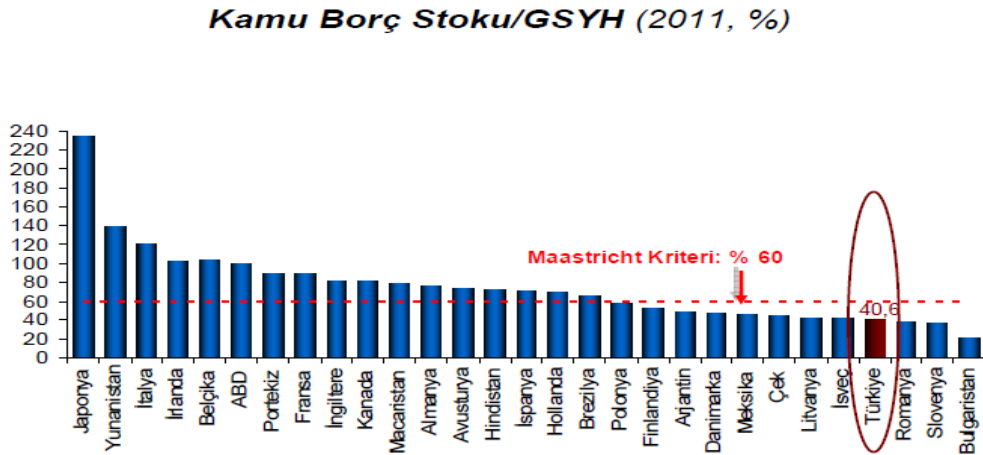


Yukarıdaki şekil incelendiğinde 1993-2002 yılı ortalama % 0.3 olan oran 2003 yılından 2005 yılına kadar artış göstermiş ve 2005 yılından sonra düşmeye başlamış 2009 yılında da – değer alarak % -1.0 olmuştur.

3.7. Borç Göstergeleri

Aşağıda seçilmiş bazı ülkelerin 2011 yılı kamu borç stokunun GSYH oranı, Türkiye'nin yıllar itibariyle enflasyon oranı ve faiz oranlarına dair grafiklere yer verilmiştir.

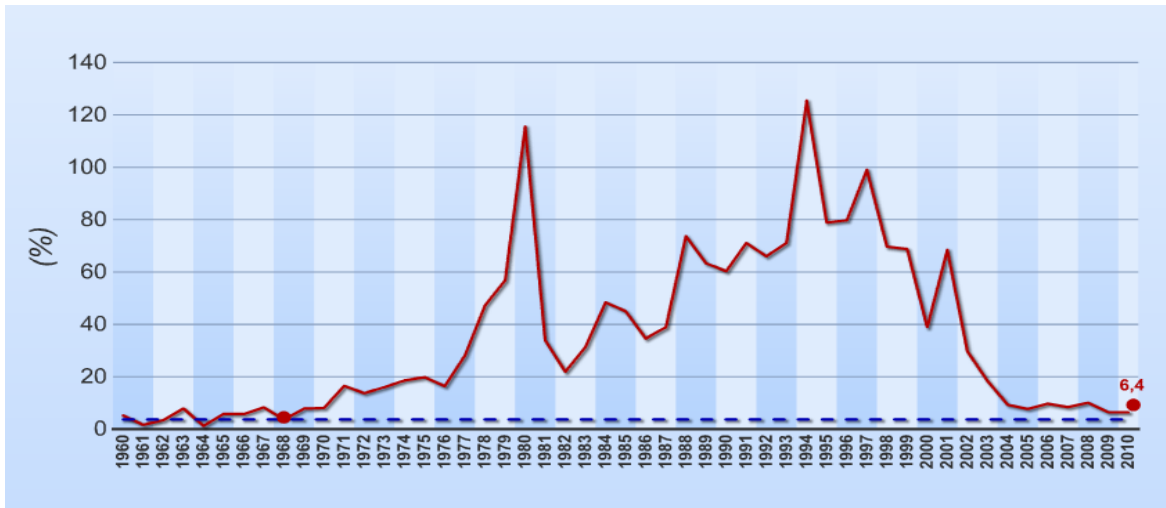
Şekil 10: Kamu Borç Stoku/GSYH (2011, %)



Kaynak: Maliye Bakanlığı

Şekil 10'daki kamu borç stoku/GSYH oranına baktığımızda en yüksek orana sahip ülkenin Japonya en Düşük orana sahip ülkenin ise Bulgaristan olduğunu görmekteyiz. Maastricht kriterlerinde % 60 olan kamu borç stoku/GSYH oranının altında olan 11 ülke bulunmaktadır. Bu ülkelere % 40.6 oran ile ülkemizde yer almaktadır.

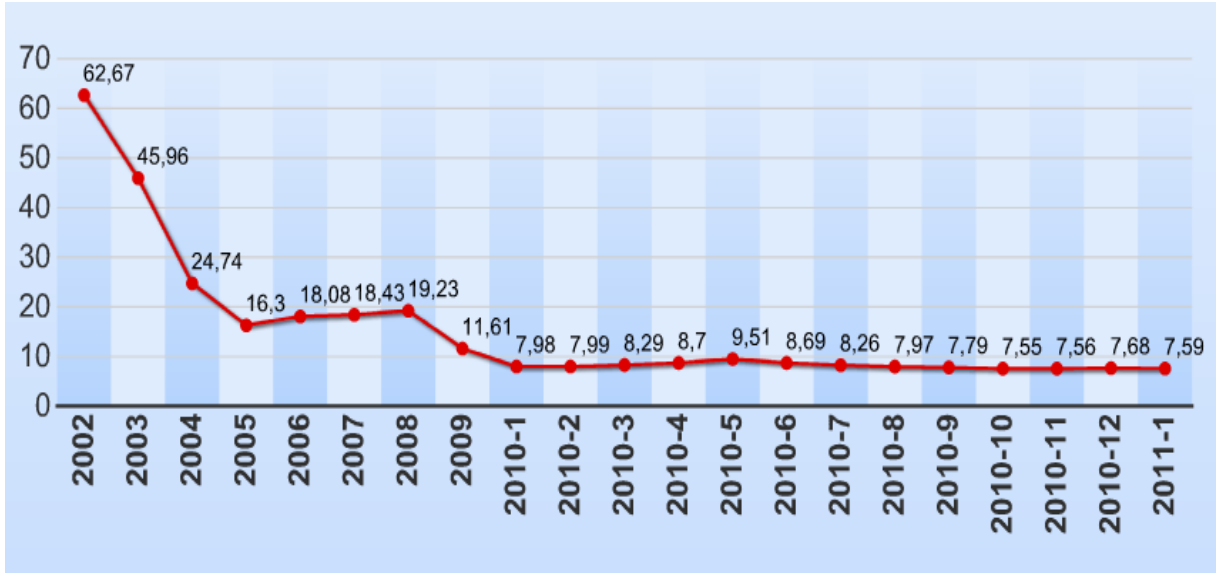
Şekil 11: Türkiye'de Enflasyon Gelişmeleri (1960–2010)



Kaynak: TÜİK, TCMB

Türkiye'de enflasyon oranları incelendiğinde bu oranların 1970'li yıllardan 2002 yılına kadar yüksek olduğu göze çarpmaktadır. Oranlara baktığımızda enflasyonun kriz dönemlerinde 1980, 1994 ve 2002 yılında büyük artış gösterdiği görülmektedir. 2003 yılından sonra giderek düşerek 2010 yılında %6,4 oranı ile tek haneli rakamlara düşmüştür.

Şekil 12: Faiz Oranları (%)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

* Faiz oranları ilgili dönem içerisinde yapılan ihalelerde gerçekleşen faizlerin ağırlıklı ortalamasını gösterir.

Ülkemizde faiz oranları incelendiğinde en yüksek oranın % 62,67 oranı ile 2002 yılında olduğu göze çarpmaktadır. 2002 yılından sonra ise faiz oranının giderek düştüğü 2005 yılından sonra ise birbirine yakın oranlarda seyrettiğini görmekteyiz.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Son otuz yılda gelişmiş ya da gelişmekte olan birçok ülkede kamu açıklarının giderek artması, bu açıkların süreklilik kazanması politikacılarını aşırı açık finansmana başvurmak zorunda kaldıklarına dair yaygın bir görüş ortaya çıkarmıştır. Bu görüşler özellikle durgunluk gibi geçici darboğazların yada savaş, doğal afet v.b olağanüstü durumlardaki geçici kamu harcamalarının olmadığı durumlarda arttığından bunları optimal mali borçlanma teorisiyle bağdaştırmak pek mümkün değildir. Bunun sonucunda siyasiler aşırı kamu borçlanmasına yeltenmiş bu da bu konuda teorik ve ampirik çalışmaların atmasına neden olmuştur. Politik çarpıklıkların mali sonuçlarının giderek hız kazanması, kamu kesimi açıklarının iradi maliye politikaları ile kurallara dayandırılarak sınırlandırılması gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu gelişmeler sonucunda ABD’de denk bütçe kuralları uygulamaya başlanırken, AB üyesi ülkelerde Maastricht Kriterleri ve Büyüme ve İstikrar Paketi çerçevesinde mali politikaların uygulanmasına ilişkin bir takım sınırlandırmalar ortaya konmuştur.

Çoğu mali kuralların uygulanmasının nedenleri arasında bugünkü ve gelecekteki hükümetlerin disiplinli maliye politikaları önlemlerini uygulamaya istekli olmamaları ya da bu önlemleri uygulamaya yönelik yeteneklerinin olmaması yer almaktadır. Kamu tercihi literatürüne göre, politikacılar fırsatçıdır ve tekrar seçilebilmek, oy maksimizasyonunu sağlamak için bütçe açıklarından yararlanırlar. Mali kurallarla hükümetlerin uyguladığı mali politikaların kredibilitesi arttırılarak mali konsolidasyon sağlanmış olur.

Mali kurallara başvurmanın nedenleri arasında mali disiplini kontrol altına alarak güçlendirme amacı da yer almaktadır. Mali kuralların uygulanması genellikle mali performansın güçlendirilmesi ile mümkün olacağı savunulmaktadır. Mali kuralların uygulanması ve mali performansın iyileştirilmesi sonucunda hükümetlerin genellikle mali dürüstlüğe doğru bir tutum içine girdikleri gözlenmiştir. Mali kuralların ihtiyatlı maliye politikasına katkıda bulunmakta ve kuralların uygulanmasına yönelik öneriler de desteklemektedir.

Mali kurallar iyi tanımlanmış olmalıdır. Mali kuralların işlevleri istenildiği gibi yerine getirebilmeleri için şeffaf, basit, esnek, uygun, uyumlu, zorlayıcı ve desteklenebilir olması gibi bazı özellikleri taşımaları gerekmektedir. Diğer bir önemli özellik de mali kuralların çeşitli yaptırım güçlerine sahip olması gerektiğidir. Bu kurallara uyulmadığı takdirde, kurallara uymayanlara karşı caydırıcı yaptırım gücünün uygulanması gereklidir.

Kurallara dayalı maliye politikasına ilişkin yapılan en önemli eleştiri, maliye politikasının kurallarla kısıtlanması durumunda, hükümetlerin iktisadi dalgalanmalara karşı etkili biçimde karşılık veremeyeceği yönündedir. Bu durumda, maliye politikasındaki sayısal

kısıtlamaların ekonomik faaliyetlerdeki değişkenliği artırabileceği ve herhangi bir ekonomik daralma söz konusu olduğunda ekonomiyi yeterince hızlı biçimde krizden çıkaramayabileceği görüşü savunulmaktadır. Diğer bir deyişle, maliye politikasının konjonktüre ters bir araç olarak kullanılması önünde engellerin olması, ekonomik daralma dönemlerini uzatacak ve etkisini daha da arttıracaktır. Bahsedilen bu yaklaşım iktisat literatüründe tartışmalara neden olmuştur. Özellikle yaşanan küresel kriz ortamında maliye politikasının etkinliği daha da tartışılır hale gelmiştir. Bununla birlikte Türkiye deneyimine baktığımızda, şöyle bir durum gözlenmiştir: Türkiye; siyasi, sosyal ve ekonomik anlamda gelişmekte olan bir ülkedir. Gelişmekte olan bu yapı, değişim, gelişim ve yenilikçilik gibi olumlu unsurlar taşımakla beraber istikrarsızlığa da neden olmaktadır. Örneğin 1990'lı yıllar boyunca Türkiye'de çeşitli koalisyon hükümetler yer almış, popülist uygulamalar söz konusu olmuş verimsiz harcama kararları alınmış ve yüksek borç ve bütçe açığı meydana gelmiştir.

Türkiye'nin maliye politikasını kurallara dayandırmasının nedeni arasında özellikle etkili politika alanı oluşturma çabası yer alabilir. Tüm Dünya, 2007 yılının ortalarında ABD emlak piyasasında başlayıp, zamanla finansal piyasalara yayılan ve 2008 yılının son çeyreğinde bazı büyük mali kuruluşların iflasına neden olarak dünyaya yayılan bir Küresel Kriz yaşanmıştır. Böyle aniden ortaya çıkan ve büyük etki yaratan finansal krizlerinin doğal yapısı parasal aktarım mekanizmasını zayıflattığı görülmektedir. Nitekim Küresel Kriz'de birçok ülkenin merkez bankalarının politika faiz indirimleri açısından hareket alanlarının oldukça daraldığı gözlenmiştir.

Böyle bir ortamda, ülkeler genişleyici maliye politikası uygulamalarına karar vermişlerdir. Bununla birlikte, bütçe açığı/GSYİH ve kamu borcu/GSYİH oranı yüksek olan ülkeler için genişleyici maliye politikası uygulamasının orta ve uzun dönemde finansman baskısı meydana getireceği, istikrarlı bir büyüme için önemli bir engel teşkil edebileceği tartışılmaktadır. Buna karşın kriz meydana geldiğinde mali disiplini sağlam olan ülkeler, maliye politikasını daha etkili biçimde ve piyasaları olumsuz etkilemeden gerçekleştirebilmiştir. Örneğin kamu maliyesi göstergeleri iyi olan bazı AB ülkeleri, Kanada, Yeni Zelanda, Brezilya, Türkiye gibi ülkeler genişleyici maliye politikasını daha rahat uygulama alanı bulurken; ABD, Japonya ve kamu maliyesi göstergeleri iyi olmayan bazı AB ülkeleri bu konuda daha zor hareket alanına sahip olmuşlardır.

Türkiye'nin orta vadeli bütçelemeye geçişini sağlayan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Orta Vadeli Program ve bu programla uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ve hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarının yer aldığı Orta Vadeli Mali Plan kavramları

getirilmiştir. Teklif tavanlarını içermesi açısından uygulama, harcama kuralına benzer nitelikler taşımakta ayrıca pratikte, bütçe hazırlık aşamasında ilk yıl için bağlayıcı olan harcama tavanının bile uygulanamadığı görülmektedir. Kural uygulamalarının başarısı açısından sağlam bir izleme ve değerlendirme sisteminin kurulması son derece önem arz etmektedir.

Türkiye’de yasal ve anayasal düzenlemelerde yer almasa da mali kuralların uygulandığı görülmektedir. 2002 yılı sonrasında takip edilen ekonomik programlarda maliye politikası temel ekonomi politikası aracı olma özelliğine kavuşmuş, maliye politikası performans kriteri ise faiz dışı fazla hedefi olmuştur. IMF tanımlı faiz dışı fazla hedefi yıllardır uygulamalarla mali kural niteliği taşımaktadır. Bu uygulamanın bir mali kural olduğunu IMF de belirtmiştir ve sayısal nitelikteki kurallara bir örnek oluşturmaktadır. Yine AB tanımlı borç stoku GSYH rakamlarına ulaşılması için borç stoku GSYH oranının performans göstergesi olarak değerlendirilmiş olması mali kurallara örnek oluşturur.

Bir takım yasal düzenlemenin kredi kullanımının ön şartı olması ve borçlanmaya limitler getirilmesi, kamu borç yönetimi raporlarının üçer aylık dönemler itibarıyla hazırlanması ve kamuoyuna sunulması, yerel yönetimlerin borçlanmasının önceden izin alma şartına bağlı kılınması, borçlanmaya üst limit belirlenmesi ve yatırım miktarı ile sınırlanması, hesap verilebilirlik kurallı maliye politikası yönünde atılan önemli adımlar arasında yer alır.

Türkiye’nin 4749 sayılı Kanunla borçlanmaya sınırlamalar getirmesi, Merkez Bankası Kanunu ile Hazinesinin kolay finansman aracından yararlanmayı ortadan kaldırması ve Hazine-Merkez Bankası ilişkilerinin kurala bağlanması, fiili kurallı maliye politikası uygulamaları olarak görülebilir. Ayrıca, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun getirdiği orta vadeli harcama programı, stratejik planlama, sonuç ve performans odaklı mali yönetim uygulamalarında, mali disiplinin kurumsallaştırılmasında ve sürekli hale getirilmesinde önemli adımlardır ve mali kuralların uygulanması açısından gerekli alt yapıyı hazırlamaktadır. Fakat uygulamada bazı aksaklıklar görülmektedir. Örneğin, yerel yönetimlerin mali disiplin içinde hareket etmelerini sağlayacak düzenlemeler yeterli değildir.

Ülkemizde kural uygulamalarının başarılı olması için politik etkilerden uzak ve bağımsız bir yapının oluşturulması gerekmektedir. Oluşturulacak bu yapılanmanın kurul düzeyinde örgütlenmesi ve üyelerinin kamu mali yönetimine ilişkin görevleri, tecrübe ve birikimleri göz önünde tutularak Maliye Bakanlığı, Sayıştay, Hazine ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlıklarından seçilmesi uygun olacaktır. Üyelerin kurulda temsil ettikleri kurumlarda ifa etmekte oldukları görevleri bırakmaları, izleme ve değerlendirme sürecinde hükümetle birlikte maliye politikasının yürütülmesiyle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının da

performansının değerlendirileceği için, sürecin etkinliğinin artıracaağı düşünülmektedir. Bununla birlikte, kurul yapılanması teknik işleri yapmakla görevli sınırlı sayıda personelin katılımıyla oluşturulan idari bir örgütlenmenin de oluşturulması daha da yardımcı olacaktır. Fakat bu kurulun idari teşkilatlanması tamamlanıncaya kadar geçecek sürede DPT Müsteşarlığı mali kuralların izlenmesinden sorumlu olabilir. Bu kurulun temel işlevleri arasında mali kurallara uyum konusunda parlamentoya ve kamuoyuna bilgi vermek yer almalıdır. Gelişmiş uygulama örneklerini incelediğimizde, mali kurallara ilişkin en etkin yaptırım gücünün, hükümetlerin sunmuş oldukları taahhütleri yerine getirememeleri sonucunda kamuoyunda güvenilirlik kaybına uğradıkları görülmektedir. Ülkemizde kamuoyunun maliye politikasına ilişkin bakış açısının şekillenmesine yardımcı olan sivil toplum kuruluşlarının sayısı giderek artmakta ve bu kuruluşların ciddi anlamda etkili olduğu görülmektedir. Söz konusu sivil toplum kuruluşları, mali performansı ve kamu maliyesinde saydamlığı yakından takip etmekte bununla ilgili olarak mali izleme raporları yayımlamaktadırlar.

Mali kuralların uygulamaya konulması tek başına sürdürülebilir bir kamu maliyesinin sağlanması açısından yeterli olmamakta bu nedenle de kamu maliyesine ilişkin yapısal reformlara devam edilmesi, ülkemizde mali kuralların uygulanabilme gücünü artıracaağı düşünülmektedir.

Sonuç olarak mali kuralların anayasal düzlemde belirlenmesinin fazla tercih edilen bir yöntem olmadığı ortaya çıkmaktadır. Bunun nedeni anayasaya konulacak bir hükmün kabul edilmesi veya değiştirilmesi normal kanunlara göre daha fazla prosedüre tabi olması ve zor olmasıdır. Anayasalar ülkelerin temel yasa kaynağıdır. Bu nedenle böylesine kesin hükümler ve sayısal sınırlara yer verilmesi oldukça zordur. Anayasaların detaylı şekilde hazırlanmaları durumunda bile bu ayrıntıların genelde sosyal ve siyasi konularla alakalı olmakta ve ekonomik hükümler de genel kapsamda yer almaktadır.

KAYNAKÇA

- AKYILDIZ Hüseyin, Ömer Eroğlu, "**Türkiye Cumhuriyeti Dönemi Uygulanan İktisat Politikaları**", Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt 9, Sayı 1, 2004, ss.43-62.
- AKTAN Coşkun Can, İstiklal Y. Vural, "**Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar**", Kurumsal İktisat, SPK Kurumsal Araştırmalar Serisi No:2, Editör: Coşkun Can Aktan, Yayın No:194, Nisan 2006.
- AKTAN Coşkun Can, Hilmi Çoban, İhsan Cemil Demir, "**Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlamaları**", ss.55-92, İçinde: Kurumsal Maliye Politikası, Editörler: C.Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2007.
- AKTAN Coşkun Can, Anayasal İktisat ve Ekonomik Anayasa, İz Yayıncılık, İstanbul, 1997.
- AKTAN Coşkun Can, KESİK Ahmet, KAYA Fatih, "**Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Kurallar ve Sınırlamalar Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine**", Yayın No:2010/408, Baskı: Ümit Ofset Matbaacılık, Ankara, 2010.
- ARDIÇ Hülya, "**1994 ve 2001 Yılı Ekonomik Krizlerinin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Bilançosunda Yarattığı Hareketlerin İncelenmesi**", TCMB Uzmanlık Tezi, Ankara, 2005.
- ATAÇ Beyhan, **Maliye Politikası Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları**, Anadolu Üniversitesi Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları No: 118, Genişletilmiş Beşinci Baskı, 1999.
- ATİYAS İzak, Şerif Sayın, "**Siyasi Sorumluluk, Yönetimsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru**", İstanbul: Türkiye Ekonomik Ve Sosyal Etüdler Vakfı Yayınları, 1997.
- AYSU Ahmet, "**Gelişmiş Ülkelerde Maliye Politikası Kurallarının İhlaline İlişkin Başlıca Yaptırımlar**", Maliye Dergisi, Sayı 158, Ocak-Haziran 2010, ss.464- 481.
- BALİ Besim Bülent, ÇELEN Mustafa, "**Avrupa Birliği'nde Mali Kurallar**", ss.181-215 İçinde: "Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Kurallar Ve Sınırlamalar Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine (Ed. C. Can. Aktan, A.Kesik, F.Kaya), Ankara, 2010.

- BATIREL Ömer Faruk, Kamu Bütçesi, Çağ Ofset Yayınları, İstanbul, 1990.
- CORSETTİ Giancarlo, Nouriel Roubini , Çev. Haluk Egeli, “ **Denk Bütçe Kuralları Üzerine Yaklaşımları Karşısında Avrupa Yaklaşımları**”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2003, ss.28-43
- CİVRİZ Mücahit, "**Türkiye’de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler Ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar**", ss.347-379 İçinde: Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Kurallar Ve Sınırlamalar Vergi, Harcama, Borçlanma Vs. Üzerine (Ed. C. Can .Aktan, A.Kesik, F.Kaya), Ankara, 2010.
- ÇÖRTÜK Orcan, "**Türkiye- IMF İlişkileri ve İlişkilerin Hesap Bazında İşleyişi**", Uzmanlık Yeterlik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Muhasebe Genel Müdürlüğü, Ankara, Haziran 2006.
- DAYAR Hatice, İsmail Küçük Aksoy, Gülten Keçici, "**Düyun-u Umumiye İdaresi İle Uluslararası Para Fonu’nun Karşılaştırılması**", Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 21, 2009, ss.33-48
- DEDE Melek Ercan, " **Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları Ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamannın incelenmesi**", Mesleki Yeterlilik Tezi, T.C.Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2010.
- DİKEÇ Üstün, "**Mali Kural: Ekonomide Yeni Bir Uyarılama Mı?**", Tisk- İşveren Dergisi, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2766&id=122 E.T:15.05.2011.
- DİLEKLİ Selin, YEŞİLKAYA Kadriye, "**Maastricht Kriterleri**", DPT Yayınları, Aralık 2002.
- DİLEYİCİ Dilek, Özlem Özkıvrak, "**Yeni Yüzyılda Mali ve Parasal Politikalarda Yeniden Yapılanma**", İzmir Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 2, Sayı:2, 2000, ss.80- 109.
- DPT, Ekonomik Gelişmeler, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Ankara <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2004.pdf>. E.T:11.03.2011.
- DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) , 2007 Programı, Ankara, 2008.
- DPT, 2010 Yılı Programı
<http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?E.T:08.05.2011>.

- EĞİLMEZ Mahfi, “**IMF ve Türkiye**”, 2002 <http://makdis.pamukkale.edu.tr/imf.htm>
- EJDER Haydar Lütfü,“**Kamu Açıkları ve Enflasyon Arasındaki İlişkinin Analizi ve Değerlendirmesi**”, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt: 4, Sayı:3, 2002, ss.189-208.
- EKİNCİ İlknur, "**Kurallara Dayalı Maliye Politikası Yaklaşımı ve Türkiye Örneği**", Yüksek Lisans Tezi, Trabzon, 2009.
- ENÇ Ercan, Gökhan Aykaç, “**Türkiye’nin IMF Deneyimine Bir Bakış**”, Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:5, Sayı: 3, 2003, ss.57-75.
- EROĞLU Nadir, "**IMF–Türkiye İlişkileri ve 20. Stand-By Müzakereleri Üzerine Bir Değerlendirme**", KMU İİBF Dergisi Yıl:11 Sayı:17 Aralık/2009, ss. 36-45.
- HAGEN, Jürgen von, **Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline**, Center for European Integration Studies, University of Bonn, Germany, February 1998.
- HEPAKSIZ Engin, "**Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali Reform**", Finans Politik & Ekonomik Yorumlar 2007 Cilt: 44 Sayı:514, 2007, ss.89-109.
- GEDİZ Burcu, Yalçınkaya, M.Hakan, “**Nasıl Bir Bütçe Politikası**”, Yönetim ve Ekonomi Dergisi c.7 s.1, 2001, ss.20-28.
- GONZALES Paramo, J. M. "**Fiscal policy: stabilisation, sustainability and growth**",(Editör: ServicioEstudios Banco de Espana), The Analysis of the Spanish Economy", Bölüm 24, Madrid: Artes Graficas Coyve S.A., 2006, ss. 201-222.
- GUARDIA Refinetti Eduardo, “**Brazilian Experience With Fiscal Rules**”, 2008, pp.16–17 http://www.hazine.gov.tr/İrj/Go/Km/Docs/Documents/Hazine%20web/Konferans%20Ove%20seminerler/3.Session_Second%20pres_Guardia.Pdf
- GÜNAY Ayşe, “**Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**”, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2007/375, Ankara, 2007.
- GÜNAY Ayşe, Ahmet Özen, "**Avrupa Birliği’nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi**", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Cilt 4, Sayı:2, 2002, ss.66-82.

- GÜNAYDIN İhsan, L. Yahya, Eser, “**Mali Kural Uygulamaları ve Ekonomik Amaçlar Üzerindeki Etkileri**”, Vergi Dünyası, Sayı:342, 2010, ss.18-25.
- GÜRKAN Ceyhun, Yiğit Karahanoğulları, “**Bütçeyi Özerkleştirmek: Mali Kurallar ve Kurullar**”, Maliye Dergisi, Sayı 158, Ocak-Haziran 2010, ss.547-569
- HALLERBERG Mark - 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, Frankfurt, December, 2004.
- HÜRCAN Yasemin Gürsoy, “**Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi**”, Ankara: T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Yayınları, 1999.
- IMF (2009), Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, International Monetary Fund Fiscal Affairs Department, December 16, Washington DC, ss.1-72.
- İŞİK Abdulkadir, Metin Meriç, “**AB’de Kamu Yatırımlarının Finansmanında “Altın Kural”**”, Ege Akademik Bakış / Ege Academic Review 9 (4) 2009, ss. 1591-1603.
- İSTİKLAL Y.Vural, “**Mali Disiplinin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları**”, ss.79-95 içinde: Kurumsal Maliye Politikası, (ed. C.C. Aktan – D. Dileyici- İ. Y. Vural), Seçkin Yayınları, Ankara, 2007.
- İŞİK Abdulkadir, Mustafa Sakal, Metin Meriç, “**Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar: Türkiye’de Uygulanabilirliği**”, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi Y.2010, Cilt.15, Sayı.2, 2010, ss.1-125.
- KADIOĞLU, Ferya, KOTAN, Zelal, Gülbin ŞAHİNBEYOĞLU (Temmuz 2001), “**Kura Dayalı İstikrar Programı Uygulaması ve Ödemeler Dengesi Gelişmeleri: Türkiye 2000**”, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Yayını, <http://www.tcmb.org>.
- KANTARCI Hasan Bülent, Rıdvan Karacan, “**Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi**”, Maliye Dergisi, Sayı 155, Temmuz-Aralık 2008, ss.144-158.
- KARABIÇAK Mevlüt, “**Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Tarihsel Gelişimi**”, Süleyman Demirel Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:4, Sayı:2, 2000.

KARAKURT Birol, Tekin Akdemir," **Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri**", Maliye Dergisi, Sayı 158, Ocak-Haziran 2010.

KAYA Fatih, "**Mali Kural Uygulamaları Ve Türkiye İncelemesi**", DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara, 2009.

<http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/7780/tez-fkaya.pdf> E.T:17.03.2011.

KAYA Fatih, "**Kamu Mali Yönetiminde Yeni Dönem: Yasal Mali Kural Uygulamalarına Geçiş**", ss. 406-422 İçinde: Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Kurallar Ve Sınırlamalar Vergi, Harcama, Borçlanma Vs. Üzerine, (Editörler :C. C. Aktan - A.Kesik- F.Kaya) Yayın No:2010/408, Ankara, 2010.

KAYA Fatih, "**Türk Kamu Mali Yönetiminde Örtük Mali Kurallar ve Ülke Tecrübelerinin Değerlendirilmesi**", ss. 380-405 İçinde: Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Kurallar Ve Sınırlamalar Vergi, Harcama, Borçlanma Vs. Üzerine, (Editörler :C. C. Aktan - A.Kesik- F.Kaya) Yayın No:2010/408, Ankara, 2010.

KENNEDY Suzanne , ROBBINS Janine and Fremcois Delorme , "**The Role Of Fiscal Rules In Determining Fiscal Performance**", 2001

http://Scholar.Google.Com.Tr/Scholar?Q=The+Role+Of+Fiscal+Rules+In+Determining+Fiscal&HI=Tr&As_Sdt=0&As_Vis=1&Oi=Scholart E.T:24.04.2011.

KESİK Ahmet, Nergiz Bayar, "**Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin**", ss.46-62 İçinde: Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Kurallar Ve Sınırlamalar Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine, (Editörler :C. C. Aktan - A.Kesik- F.Kaya) Yayın No:2010/408, Ankara, 2010.

KESİK Ahmet, "**Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçenin Uygulanabilirliği**", Yirminci Maliye Sempozyumu 08 aralık 2006, Erişim: maliye sempozyumu. Pamukkale.edu.tr/20malsemp.pdf

KOPITS George, Steven Symansky, "**Fiscal Policy Rules**", Occasional Paper 162, International Monetary Found, Washington DC, 1998.

KUMCU Ercan, Mahfi Eğilmez, **Ekonomi Politikası**, Om Yayınevi, 3. Baskı, İstanbul, 2002.

KÜÇÜKTÜFEKÇİ Murat, "Türkiye’ de Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Çerçevesinde Mali Disiplin", Maliye Y.Lisans Tezi, Adana, 2007.

MUSGRAVE Richard A. , “**Leviathan Cometh or does he?**” in H. Land- H.Tideman:
Taxable Expenditure Limitations, Urban Institute Press, Washington D.C, 1981.

MÜSİAD, Türkiye Ekonomisi 2002, 2001 Yılı Değerlendirmesi 2002 Yılı Beklentileri
Araştırma Raporu, İstanbul, 2002.

ODABAŞ Hakkı, GÜNGÖR Kamil; “**Yürütmenin Sınırlandırılması ve Anayasal Bütçe
Yaklaşımı**”,2008,s.3.

www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar/odabas-yurutmeninsinirla-ndirilmesi-anayasal-butce.pdf,

OECD, Economic Surveys: Slovak Republic, Economic Survey, Organisation for Economic
Co-operation and Development, 2009, www.oecd.org E.T:18.11.2010.

ÖNER Erdoğan, “**Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve
Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**”, Maliye Bakanlığı Yayın No:359, Ankara,
2001.

ÖZATAY Fatih, “**İyimser Büyüme Tahminleri**”,

[http://www.radikal.com.tr/Default.aspx?aType=RadikalYazar&ArticleID=916576&
Yazar=101](http://www.radikal.com.tr/Default.aspx?aType=RadikalYazar&ArticleID=916576&Yazar=101), E.T:12.04.2011.

ÖZKER A. Niyazi, Mine Biniş, " **Mali Kurallar ve Bir Vergi Anayasası Yaklaşımı**",
Hukuk Ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt 1, No 1, ISSN: 2146-0817, 2009.

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

SAĞLAM Erdal, “**IMF Şartları Açıklandı, Vergideki Siyasi Baskı Tescillendi**”,
<http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/ShowNew.aspx?id=11086299> E.T: 26.04.2011.

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

SAVAŞ Vural, İktisatın Tarihi, Siyasal Kitabevi, 4. Baskı , Ankara, 2000.

ŞAHİN Elif Ayşe, "Anayasal İktisat Perspektifinden Gelişmiş Ülkelerde Kamu
Borçlanmasını Sınırlayıcı Kurallar ve Uygulama Sonuçları", ss.229-246 İçinde:
“Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Kurallar Ve
Sınırlamalar Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine (Ed. C. Can. Aktan, A.Kesik,
F.Kaya), Ankara, 2010.

ŞAHİN Hüseyin, Türkiye Ekonomisi, Ezgi Kitabevi Yayınları, 7. Baskı, Bursa, 2002.

ŞEN Kübra, "**Mali Kural, Bazı Uluslararası Uygulamalar ve Türkiye İncelemesi**", Bütçe Dünyası, Sayı 34, 2010/2.

ŞENGÖNÜL Ahmet, Mehmet Songur, "**Türkiye’de Mali Kural: Olsaydı Ya Da Olacaksa**", Seta Analiz , Siyaset, Ekonomi Ve Toplum Araştırmaları Vakfı Yayınları, Sayı: 29, Kasım 2010.

ŞEVİK Ebru, "**Mali Kurallar**", Bütçe Dünyası dergisi, Cilt 3, Sayı 28, Kış 2008, s.s.50-59

ŞİMŞEK Hayal Ayça ve Asuman Altay, "**Küresel Kriz Ortamında Türkiye’de Maliye Politikalarının Değerlendirilmesi**", <http://www.scribd.com/doc/27647131/Kuresel-Kriz-Ortam%C4%B1nda-Turkiye-de-Maliye-Politikalar%C4%B1n%C4%B1>

ŞİMŞEK Hayal Ayça, "**Türkiye’de 2000 Sonrasında Uygulanan İstikrar Programlarının Kamu Maliyesine Etkileri**", Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Cilt: 44 Sayı:512, 2007, ss.52-68.

TEPAV, "**Mali Disiplin Yeterli mi?**", Mali İzleme Raporu, 2005.

TOKGÖZ Erdiñç, "**Türkiye’nin İktisadi Gelişme Tarihi**", İmaj Yayıncılık, Ankara, 1999.

TOSUN M. Umur, "**Mali Sorunlara Yeni Bir Yaklaşım: Anayasal İktisat Teorisi**", <http://www.ekodialog.com/Makaleler/anayasal-iktisat-teorisi.html> E.T: 05.04.2011.

ULUATAM Özhan, Ramazan Taş ve Meltem Kayıran- Dikmen , Türk Vergi Sisteminin Temel Sorunları ve Bir Reform Önerisi, Türk Harb-İş Sendikası İçin Hazırlanmış Rapor, 1995.

URAS Güngör, "**İMF’den 45 Milyar Dolar Gelirse, Yaşar mıyız, Yanar mıyız?**" <http://finans.ekibi.net/forum/imf-den-45-milyar-dolar-gelirse-yasar-miyiz-t-5831.html> E.T:22.03.2011.

VURAL Savaş, "**İktisatın Tarihi**", Siyasal Kitabevi, 4. Baskı, Ankara, 2000.

YILDIRIM Erhan ve Refia Yıldırım, "**1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri**", 2004. <http://www.bayar.edu.tr/~msempoz/flashindex1.html>.

YILMAZ Hakan Hakkı, "**Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği**", T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi, Ankara, 1999.

YÜKSELER Zafer, "**Örtülü mali Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş**", Türkiye

Cumhuriyeti Merkez Bankası, 2010

<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/mali%20kural-zy.pdf> E.T:22.03.2011

<http://www.mess.org.tr/ab/absol/Maastricht%20Antlasmasi.pdf> E.T:03.05.2011

<http://e-dergi.atauni.edu.tr/index.php/IIBD/article/viewFile/3525/3355> E.T:03.05.2011

<http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2007.pdf>. E.T: 13.03.2011

<http://www.cnnturk.com/2009/ekonomi/genel/02/16/buyume.imf.turkiye.iliskilerinde.sorun.olu/513877.0/index.html> , Erişim: 10.05.2011

<http://www.dunya.com/haber.asp?id=43645>, Erişim: 15.05.2011

“Babacan: IMF'ye inanmadık, anlaşmadık”,

http://aksam.mediator.com/2009/10/05/haber/ekonomi/3661/babacan_imf_ye_inanmadik_anlasmadik.html

<http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?>

<http://www.muhasabedergisi.com/ekonomi/imf-artik-yok.html> E.T: 07.30.2011

http://tr.wikipedia.org/wiki/Bretton_Woods_sistemi E.T:15.03.2011

www.hazine.gov.tr/uluslararasi_iliskiler.htm E.T: 03.04.2011

<http://www.muhasabedergisi.com/ekonomi/imf-artik-yok.html> E.T: 07.30.2011

<http://www.maliye.gov.tr/>

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>

ÖZET

Çoğu gelişmekte olan ülke, 1980'lerin ortalarına kadar kamu finansmanı dengesizlikleri ile karşı karşıya kalmışlardır. Son yirmi yılda ülkelerin mali yapılarında meydana gelen bozulmalar, mali disiplini yasal ve anayasal yollarla sağlanması düşüncesi ile ileri sürülen mali kurallar, mali disiplinin sağlanması açısından bir takım sınırlamalar getirmektedir.

Kamu maliyesi literatüründe devletlerin uygulayacağı maliye politikalarının önceden belirlenmiş bazı kurallarla sınırlandırılması konusu tartışmalara neden olmuştur. Mali kurallar maliye politikası araçları üzerine getirilen sınırlandırmalar şeklinde olup yirmi yılı aşkın bir süredir birçok araştırmacı ve politika yapıcının ilgisini çekmiştir. Bu yüzden de sık sık gündeme getirilmiştir. Bu çalışmada amaç, maliye politikası kuralları hakkında bilgi vererek, uygulanabilirliğine ilişkin bir çıkarımda bulunmaktadır. Çalışmada, mali kurallar ele alınacak, çeşitli ülkelerde mali kural uygulamalarına karşılaştırılmalı olarak yer verilecek, ülkemizdeki uygulamaları açısından tartışılacaktır.

Ülkemiz kamu mali yönetiminde 1999-2008 döneminde IMF ile yürütülen ekonomik program kapsamında çeşitli mali kurallar benimsenmiştir. Çalışmada IMF ile yürütülen programın kurala dayalı maliye politikasına geçiş sürecinde önemli katkıları olduğu, fakat program dönemi içerisinde kamu mali yönetiminde saydamlığı zedeleyici bazı uygulamalara girişildiği saptanmıştır. Bununla birlikte, iç hukukumuzda da mali kural benzeri düzenlemelere rastlanmaktadır. İç hukukumuzda yer alan mali kural benzeri hükümlerin etkinliğinin sağlanabilmesi için ise uygulama ayağının güçlendirilmesine ihtiyaç olduğu görülmüştür.

SUMMARY

In most developing countries until the mid-1980s, faced with public finance imbalances. The deterioration of financial structures of countries in the last two decades, the idea of fiscal discipline to ensure the legal and constitutional means, was proposed by the Financial Rules, in order to ensure fiscal discipline to impose limits on a team.

Implement fiscal policies in the public finance literature states leads to some preset rules limiting the debate. Fiscal rules are in the form of restrictions imposed on the fiscal policy tools over the last twenty years has attracted the attention of many researchers and policymakers. So they have been raised frequently. In this study, the fiscal policy rules by providing information about the extent practicable, the inferences is to a. The study will focus on financial rules, financial rules in various countries will be included in the comparative practices, our country will be discussed in terms of applications.

Our country is carried out in public financial management under the economic program with the IMF during 1999- 2008 was adopted various fiscal rules. The study was carried out with the IMF program, rule-based fiscal policy as important contributions to the process of transition, but some of impairing the transparency of public financial management practices within the program period was undertaken. However, the fiscal rule in the internal hukukumuzda found in similar arrangements. Internal hukukumuzda similar provisions in the fiscal rule in order to ensure the effectiveness of the practice were a need to strengthen the feet.