

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE DOKTORA PROGRAMI

Doktora Tezi

**MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASI AÇISINDAN
MALİ KURALLARIN ÖNEMİ
SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDE VE TÜRKİYE'DE
MALİ KURAL UYGULAMALARI**

FATİH YAR
2502080173

Danışman: Prof. Dr. FİGEN ALTUĞ

İstanbul
2014



DOKTORA

TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN

Adı ve Soyadı

:FATİH YAR

Numarası : 2502080173

Anabilim/Bilim Dalı

:MALİYE

Danışman : PROF. DR. FİGEN ALTUĞ

Tez Savunma Tarihi

:15.05.2014

Saati : 11.00

Tez Başlığı

:MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASI AÇISINDAN MALİ KURALLARIN ÖNEMİ
SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDE VE TÜRKİYE'DE MALİ KURAL UYGULAMALARI

TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 50. Maddesi uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABULÜ'NE OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. FİGEN ALTUĞ		KABUL
2- PROF. DR. UFUK BAKKAL		Kabul
3- PROF. DR. GÜLAY AKGÜL YILMAZ		Kabul
4- DOÇ. DR. NAZAN SUSAM		Kabul
5- YRD. DOÇ. DR. AYSEL ARIKBOĞA		Kabul

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1-PROF. DR. MUSTAFA ERDOĞDU		
2- DOÇ. DR. MURAT ŞEKER		

MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASI AÇISINDAN MALİ KURALLARIN ÖNEMİ SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDE VE TÜRKİYE'DE MALİ KURAL UYGULAMALARI

FATİH YAR

ÖZ

Mali disiplin geniş anlamda, kamu gelir ve giderlerinin birbirine denk olması anlamına gelmektedir. Ancak bu tanım normatif bir hedef olarak kalmaktadır. Çünkü değişen iktisadi yaklaşımlar çerçevesinde devletin ekonomi içinde daha fazla rol alması kamu giderlerinin aşırı bir biçimde artmasına yol açmıştır. Artan kamu giderlerinin finansmanı için vergi yerine borçlanma ve emisyon yöntemleri benimsenmesi ve devam eden süreçte özellikle borçlanmanın normal bir gelir gibi görülmesi kamu açıklarının sürekli artmasına ve ülkelerin yüksek borç yüküne sahip olmasına neden olmuştur. Dolayısıyla, mali disiplin geniş anlamda sağlanamamakta; ülkeler ihtiyatlı bir kamu açığı ve borç yüküne sahip olmaya çalışarak mali disiplinlerini dar anlamda sağlamaya çalışmaktadırlar. Bu amacı gerçekleştirmek için de birçok mali reform uygulamaktadırlar. Bu reformların temelini, maliye politikası araçlarına konulan yasal sınırlamalar ile maliye politikası üzerine konulan daimi sınırlamalar olarak ifade edilen mali kural oluşturmaktadır. Mali kurallar günümüzde birçok ülkede öncelikli olarak mali disiplini sağlamak için uygulanmaktadır. Ülkemizde de bazı kanunlar çerçevesinde mali kural benzeri uygulamalara rastlanılmakta; özellikle faiz dışı fazla uygulaması örtülü bir mali kural olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca bütçe açığı ve büyümeye yönelik iki mali kuralın yer aldığı Mali Kural Kanun Tasarısı 2010 yılında kamuoyunun gündemine gelmiştir. Ancak günümüz itibarıyla tasarı halen kanunlaşmamıştır. Çalışmada, mali kuralların, ülkelerin genel yönetim bütçe açığı ve borç stokunun GSYH'lerine oranı temel alınarak mali disiplini sağlamadaki etkinliği değerlendirilmeye çalışılmıştır. Sonuç olarak çalışma kapsamında seçilmiş ülkelerin birçoğunda mali kuralların mali disiplin üzerinde olumlu etkisinin olduğu gözlemlenmiştir.

Anahtar Kelimeler: mali disiplin, mali kurallar, mali saydamlık, bütçe açığı, borç stoku.

FISCAL DISCIPLINE RULES PROVIDING THE IMPORTANCE OF FISCAL TERMS: FISCAL RULES OF PRACTICE IN SOME SELECTED COUNTRIES AND TURKEY

FATİH YAR

ABSTRACT

In a broad sense, fiscal discipline means government revenues and expenditures to be equivalent to each other. However, this goal remains normative definition. Government expenditures have led to an increase in an extreme form because of state take a greater role in the economy in the context of changing economic approaches. There will be a steady increase in government deficits and a high debt burden when borrowing and emission methods are preferred rather than taxes to finance government expenditure and especially in the ongoing process borrowing could be seen as a normal income. For his reason, fiscal discipline cannot be achieved in the broad sense; states are working to ensure fiscal discipline in the narrow sense when trying to have a prudent fiscal deficits and government debt burden. Many fiscal reforms are implemented in order to accomplish this goal. The basis of these reforms has consisted of fiscal policy with legal restrictions and permanent restrictions placed on the fiscal policy. As a priority, fiscal rules are implemented to ensure fiscal discipline in many countries. There are observed similar practices in fiscal rules within the framework of some laws in our country, particularly economic surplus application is considered as an implicit fiscal rule. In addition, a proposal of Fiscal Rule Law, which has two fiscal rules intended for the budget deficit and the growth, has become the subject of public debate in 2010. However, that proposal still has not been legalized as of today. In this study, the fiscal rules, the general government budget deficit and debt stock of the countries by ratio of GDP has been studied based on the effectiveness of fiscal discipline. As a result, it has been observed there are positive effects of fiscal rules on fiscal discipline in many of the selected countries during this study.

Key Words: fiscal discipline, fiscal rules, fiscal transparency, budget deficit, debt stock.

ÖNSÖZ

Mali disiplin, kamu gelir ve giderlerinin birbirine denk olması anlamına gelmektedir. Bu amaçla, günümüzde ülkelerin birçoğu mali yapılarını düzeltip sürdürülebilir bir düzeye getirmek için birçok mali reform uygulamaktadır. Bu reformların temelini, iradi maliye politikası uygulamalarında karşılaşılan sorunlara bir çözüm olabileceği düşüncesiyle ortaya çıkan ve kısaca maliye politikası araçlarına sınırlamalar getirilmesi olarak ifade edilen mali kurallar oluşturmaktadır.

Diğer yandan, son çeyrek asırdır ülkeler kamu gelirleri ve giderleri arasında salt bir denklik sağlamanın güçlüğü nedeniyle, ihtiyatlı bir bütçe açığı ve sürdürülebilir bir borç oranı hedefleri belirleyerek mali disiplinlerini sağlamaya çalışmaktadırlar. Bu hedefleri gerçekleştirmek amacıyla yasal bir dayanağı olan mali kurallar uygulamaktadırlar. Örneğin, Brezilya'da yürürlükte olan Mali Sorumluluk Kanunu mali kural uygulayacak ülkeler için örnek bir kanun niteliğindedir. Mali kuralların bir ülkede uygulanması için, yasal bir dayanağın yanı sıra kuralı ve/veya kuralları uygulayacak siyasi iradenin varlığına da ihtiyaç bulunmaktadır. Örneğin, ülkemizde 2010 yılında kamuoyuyla paylaşılan Mali Kural Kanun Tasarısı siyasi iradenin mevcut olmaması nedeniyle halen yasalaşamamıştır. Ayrıca mali kural uygulamalarının yaptırım mekanizmasına sahip olması gerekmektedir. Kural ihlali durumunda yaptırım mekanizması devreye sokulamıyorsa; kural uygulamaları kâğıt üzerinde kalıyor demektir. Örneğin, Avrupa Birliği'nde 2002 yılında Almanya'nın ve 2003 yılında ise Fransa'nın % 3 olan bütçe açığını aşmalarına rağmen herhangi bir yaptırıma maruz kalmamaları birlik içindeki mali kural uygulamalarının tartışılmasına yol açmıştır.

Ülkemizde de mali disiplinin sağlanmasına yönelik 1982 Anayasası, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu ve 1211 Sayılı TC Merkez Bankası Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5392 sayılı Belediye Kanunu kapsamında merkezi ve yerel yönetim düzeyinde mali kural benzeri uygulamalara rastlanılmaktadır. Özellikle IMF ile gerçekleştirilen stand-by programları kapsamında uygulanan faiz dışı fazla hedefi

örtülü bir mali kural olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca ülkemizde 2010 yılında bütçe açığına ve büyümeye yönelik uygulanması düşünülen iki tür mali kural Mali Kural Kanun Tasarısı kapsamında kamuoyuyla paylaşılmıştır. Ancak tasarı halen günümüz itibariyle yasalaşamamıştır.

Bu çalışmada, mali kuralların teorik ve uygulama yönüyle ele alınması ile seçilmiş bazı ülkeler ve Türkiye nezdinde mali disiplinin sağlanmasına ne ölçüde etki ettiğinin incelenmesi amaçlanmaktadır.

Bu çalışma sürecinde engin tecrübesiyle bana yol gösteren ve doktora öğrenciliğim süresince yakından tanıma fırsatı bulduğum saygıdeğer hocam Prof. Dr. Figen ALTUĞ'a, bu çalışma sürecinde deneyim ve önerilerinden istifade ettiğim Prof. Dr. Ufuk BAKKAL ile Prof. Dr. Gülay YILMAZ'a, destekleri ile her zaman yanımda olan Araş. Gör. Eyüp İpek ve Araş. Gör. Mehmet Sait Güney'e teşekkürü bir borç bilirim.

Fatih YAR

İstanbul 2014

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iii
ABSTRACT.....	iv
ÖNSÖZ.....	v
TABLO DİZİNİ.....	xii
ŞEKİL DİZİNİ.....	xiv
KISALTMALAR.....	xv
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ DİSİPLİNİN TANIMI, ÖNEMİ VE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINA YÖNELİK REFORM UYGULAMALARI

I. MALİ DİSİPLİNİN TANIMI VE KAPSAMI.....	4
II. MALİ DİSİPLİNİN ÖNEMİ.....	6
III. MALİ DİSİPLİNİN İKTİSADİ YAKLAŞIMLAR ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ.....	7
A. Klasik İktisadi Yaklaşım Çerçevesinde Mali Disiplin.....	8
B. Keynesyen İktisadi Yaklaşım Çerçevesinde Mali Disiplin.....	10
C. Monetarist İktisadi Yaklaşım Çerçevesinde Mali Disiplin.....	13

D. Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat Çerçevesinde Mali Disiplin.....	15
E. Washington Konsensüsü Çerçevesinde Mali Disiplin.....	23
IV. DEVLETTE MALİ DİSİPLİNSİZLİK SORUNU VE NEDENLERİ.....	25
A. Mali Disiplinsizlik.....	26
B. Mali Disiplinsizliğin Nedenleri.....	26
1. Hükümetlerin Sorumsuzca Kamu Harcamalarını Arttırması.....	27
2. Hükümetlerin Keyfi ve Takdiri Olarak Vergileme Yetkilerini Kullanmaları.....	27
3. Hükümetlerin Diledikleri Ölçüde İç ve Dış Borçlanmaya Başvurmaları.....	28
V. MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINA YÖNELİK MALİ REFORMLAR.....	29

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ KURALLARIN TANIMI, ÖZELLİKLERİ VE İKTİSADİ ETKİLERİ

I. MALİ KURALLARININ TANIMI VE KAPSAMI.....	37
II. MALİ KURALLARIN TEMEL UYGULANMA NEDENLERİ.....	40
A. Mali Disiplinin Gerçekleştirilmesi.....	42
B. Makro-Ekonomik İstikrarın Sağlanması.....	45

C. Siyasi Popülizmin Engellenmesi.....	45
D. Hükümetlerin Kredibilitesini Arttırmak.....	47
III. MALİ KURALLARIN ÖZELLİKLERİ.....	47
A. Kopits ve Symansky'e Göre İdeal Mali Kuralların Özellikleri.....	49
B. Biraschi'ye Göre İdeal Mali Kuralların Özellikleri.....	50
C. Buchanan ve Wagner'e Göre İdeal Mali Kuralların Özellikleri.....	52
D. Buitter ve IMF'ye Göre İdeal Mali Kuralların Özellikler.....	52
IV. MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASI AÇISINDAN MALİ KURALLARIN TASNİFİ.....	53
A. Bütçe ile İlgili Mali Kurallar.....	57
B. Kamu Harcamaları ile İlgili Mali Kurallar.....	59
C. Vergileme ile İlgili Mali Kurallar.....	62
D. Borçlanma ile İlgili Mali Kurallar.....	64
V. MALİ KURALLARIN İKTİSADİ ETKİLERİ.....	65
A. Mali Disiplin Üzerindeki Etkileri.....	67
B. Mali Sürdürülebilirlik Üzerindeki Etkileri.....	67
C. İktisadi İstikrar Üzerindeki Etkileri.....	68
VI. MALİ KURALLARA YÖNELİK ELEŞTİRİLER.....	70

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDE VE TÜRKİYE’DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASI AÇISINDAN MALİ KURAL UYGULAMALARI

I. SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASI AÇISINDAN MALİ KURAL UYGULAMALARI.....	73
A. Amerika Birleşik Devletleri ve Mali Kurallar.....	73
B. Avrupa Birliği ve Mali Kurallar.....	77
1. Maastricht Kriterleri.....	78
2. İstikrar ve Büyüme Paktı.....	80
3. Euro Rekabet Paktı.....	82
4. Avrupa Birliği’nde Uygulanan Mali Kurallara İlişkin Genel Bir Değerlendirme.....	85
5. Seçilmiş Ülkeler Nezdinde Avrupa Birliği’nde Mali Kuralların Değerlendirilmesi.....	87
a. İspanya ve Mali Kurallar.....	87
b. Yunanistan ve Mali Kurallar.....	89
c. Portekiz ve Mali Kurallar.....	93
d. İrlanda ve Mali Kurallar.....	95
C. Arjantin ve Mali Kurallar.....	97
D. Hindistan ve Mali Kurallar.....	100

E. Güney Afrika ve Mali Kurallar.....	102
F. Brezilya ve Mali Kurallar.....	104
II. TÜRKİYE’DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASI AÇISINDAN MALİ KURAL UYGULAMALARI.....	107
A. Türkiye’de Mali Kural Uygulamalarının Yasal Dayanakları.....	108
1. Anayasa.....	108
2. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....	111
3. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.....	119
4. 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu.....	121
5. Mali Kural Kanun Tasarısı.....	121
B. Merkezi Yönetim Düzeyinde Mali Kural Uygulamaları.....	126
C. Yerel Yönetim Düzeyinde Mali Kural Uygulamaları.....	132
III. MALİ DİSİPLİNİ SAĞLAMASI AÇISINDAN MALİ KURAL UYGULAMALARININ GENEL BİR DEĞERLENDİRİLMESİ.....	134
SONUÇ	141
KAYNAKÇA.....	148
EKLER.....	171
ÖZGEÇMİŞ.....	182

TABLO DİZİNİ

Tablo 1.1: Ekonomik Anayasa'nın Genel Çerçevesi.....	20
Tablo 1.2: Ekonomik Anayasanın Kapsamı.....	22
Tablo 2.1: Mali Kural Türleri.....	55
Tablo 2.2: Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Başlıca Mali Kural Uygulama Türleri.....	56
Tablo 2.3: Mali Kurallar ve Etkileri.....	66
Tablo 3.1: ABD'de Mali Kural Uygulamaları (Özet).....	75
Tablo 3.2: AB'de Uygulanan Mali Kuralların Çeşitleri.....	78
Tablo 3.3: Euro Rekabet Paketi'nda Yer Alan Düzenlemeler.....	85
Tablo 3.4: AB Mali Kuralların Çeşitli Kriterler İtibariyle Değerlendirilmesi.....	86
Tablo 3.5: İspanya'da Kamu Açığı ve Borç Stokunun GSYH'ye Oranı (2000 – 2013).....	88
Tablo 3.6: Yunanistan'da Kamu Açığı ve Borç Stokunun GSYH'ye Oranı (2000 – 2013).....	92
Tablo 3.7: Portekiz'de Kamu Açığı ve Borç Stokunun GSYH'ye Oranı (2000 – 2013).....	95
Tablo 3.8: İrlanda'da Kamu Açığı ve Borç Stokunun GSYH'ye Oranı (2000 – 2013).....	97
Tablo 3.9: Hedefler ve Gerçekleşme Sonuçları.....	98
Tablo 3.10: Arjantin'de 2004-2013 Yılları Arasında Bütçe Dengesi ve Borç Stokunun GSYH'ye Oranı.....	99
Tablo 3.11: Hindistan'da Kamu Açığının GSYH'ye oranı (1996-2011).....	101
Tablo 3.12: Hindistan'da Kamu Borç Stokunun GSYH'ye Oranı (1996-2009).....	102
Tablo 3.13: Güney Afrika'da Bütçe Dengesinin GSYH'ye Oranı.....	104

Tablo 3.14: Brezilya’da Bütçe Dengesinin GSYH’ye Oranı (1998-2011).....	106
Tablo 3.15: Brezilya’da Merkezi Yönetim Borç Stokunun GSYH’ye Oranı (2006-2001).....	107
Tablo 3.16: 4749 Sayılı Kanun’un Borçlanmaya İlişkin Getirdiği Yenilikler.....	121
Tablo 3.17: Genel Yönetim Açık Kuralının Hesaplanması.....	123
Tablo 3.18: Türkiye’de AB Tanımlı Genel Hükümet Bütçe Açığı/GSYH (2001-2012).....	128
Tablo 3.19: Türkiye’de AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH (2001-2012).....	129
Tablo 3.20: Türkiye’nin Faiz Dışı Fazla ve Bütçe Dengesi (200-2012).....	131
Tablo 3.21: Türkiye’de Yerel Yönetimler Düzeyinde Uygulanan Mali Kuralların Yasal Dayanakları.....	133
Tablo 3.22: Mali Kuralları Uygulayan Çeşitli Ülke Örnekleri.....	180
Tablo 3.23: Seçilmiş Bazı OECD Uygulamalarında Mali Kural Uygulamaları.....	181

ŞEKİL DİZİNİ

Şekil 2.1: İdeal Mali Kuralların Özellikleri.....	50
Şekil 2.2: Optimal Mali Kuralların Özellikleri.....	51

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ADP	Aşırı Dengesizlik Prosedürü
AR-GE	Araştırma-Geliştirme
BKZ	Bakınız
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
ECOFIN	The Economic and Financial Affairs Council.
ESA-95	European System of National and Regional Accounts
GSMH	Gayri Safi Milli Hâsıla
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
IMF	International Monetary Fund
İBP	İstikrar ve Büyüme Paktı
KDV	Katma Değer Vergisi
KFBYDHK Kanun	Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MKKT	Mali Kural Kanun Tasarısı
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OVMP	Orta Vadeli Mali Plan
OVP	Orta Vadeli Program
PAYGO	Pay AS You Go
S.	Sayfa
V.D.	Ve Diğerler

GİRİŞ

Mali disiplin kavramı, bir devletin kamu gelirleri ile kamu giderlerinin birbirine denk olması anlamına gelmektedir. Başka bir ifadeyle mali disiplin, bir mali yıl içinde kamu gelirlerinin kamu giderlerini finanse edebilmesi biçiminde ifade edilmektedir. Bir ülke ekonomisinin istikrarlı olarak değerlendirilmesinin ön koşulu, mali disiplini ne ölçüde tesis ettiğine bağlı bulunmaktadır. Şayet, kamu gelirleri kamu giderlerini karşılayamıyorsa mali disiplinsizlik olgusu ortaya çıkmaktadır. Mali disiplin kavramı geniş anlamıyla, yani kamu gelirlerinin kamu giderlerine denk olması şeklinde tesis edilememektedir. Bunun yerine mali disiplinin tesis edilmesi genelde dar anlamıyla, yani ihtiyatlı bir bütçe açığı ve sürdürülebilir bir borç düzeyi hedeflerini gerçekleştirmek biçiminde olmaktadır.

Öte yandan, devlet bütçesinin denk olmasını savunan ve devletin borçlanmasına büyük altyapı faaliyetleri ile olağanüstü dönemler dışında karşı çıkan klasik iktisadi düşünce 1929 yılında yaşanan Dünya Ekonomik Krizi'yle birlikte ciddi anlamda sorgulanmıştır. Krizin etkisiyle devletin mali amaçları dışında, ilave amaçlar da yüklenmesi gerektiği ve bu amaçları gerçekleştirebilmesi için borçlanabileceği ve bütçenin ekonomide denge sağlanıncaya kadar açık verebileceği J. M. Keynes tarafından ileri sürülmüştür. Keynesyen iktisat denilen bu iktisadi düşünce, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra dünyanın birçok ülkesinde genel kabul görerek uygulanmıştır. Ayrıca sosyal refah devleti olma yolunda devletin yüklendiği görevler sürekli artma eğiliminde olmuştur. Ancak 1970 yılında gerek Bretton-Woods sisteminin çökmesi, gerekse yaşanan Petrol Krizi bu iktisadi düşüncenin irdelenmesine yol açmıştır. Özellikle devletin ekonomi içinde rolünün artması neticesinde kamu harcamalarının sürekli artma eğiliminde olması, vergi oranlarının ise arz yanlı vergi politikalarının benimsenmesi ve küreselleşme dalgası ve vergi rekabeti gereği indirilmesi eğilimleri nedenleriyle arttırılamaması; bunun yerine emisyon ve borçlanma yöntemlerinin benimsenmesi; ülkeleri yüksek kamu açıkları ve borç tutarlarıyla yüz yüze getirerek mali disiplinsizlik sorunuyla baş başa bırakmıştır.

Diğer taraftan, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler, mali disiplini tesis edebilmek amacıyla çeşitli mali reformlar uygulamaktadır. Bunlardan biri de, iktisadi yaşamı politika bilimine uygulayan kamu tercihi teorisi ve onun öğretisi olan anayasal iktisat yaklaşımı etkisiyle gelişen, ülkelerin bozulan mali yapılarını, maliye politikası araçlarına (bütçe, kamu harcamaları ve gelirleri) prosedürel ve sayısal kısıtlamalar ve sınırlamalar getirilerek düzeltebilecekleri savunan “mali kural uygulamalarıdır.”

Öte yandan, mali kurallar, sayısal ve sayısal olmayan mali kurallar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Sayısal mali kurallar kapsamında, bütçe kuralları, harcama kuralları, borçlanma kuralları ve gelir kuralları yer almaktadır. Sayısal olmayan mali kurallar kapsamında, saydamlık, hesap verebilirlik, bütçe uygulamalarının denetimi, çok yıllık bütçeleme, bütçe sürecinde uyulması gereken kurallar, ek bütçeye yönelik sınırlamalar ve bütçe uygulama sürecinde açık uçlu uygulamaların sınırlandırılması bulunmaktadır. Sayısal olmayan mali kurallar, sayısal mali kuralları destekler niteliktedir; çalışmamızda ağırlıklı olarak sayısal mali kurallara yer verilmektedir.

Günümüzde mali kural uygulamaları hızla yaygınlaşmaktadır. Birçok ülke, özellikle gelişmekte olan ülkeler, mali disiplini sağlamak için (kamu açıklarını azaltmak ve yüksek borç tutarını düşürmek için), mali kuralları benimsemekte ve uygulamaktadır. Ülkemizde de mali kural benzeri uygulamalara (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gibi...) rastlanılmaktadır. Ayrıca 2010 yılında kamuoyuyla paylaşılan Mali Kural Kanun Tasarısı çerçevesinde, genel yönetim açığı ve büyüme oranına ilişkin mali kural düzenlenmesine yer verilmiştir.

Çalışmanın amacı, mali disiplinin sağlanması açısından mali kuralların rolü ve öneminin değerlendirilmesidir.

Birinci bölümde; mali disiplin kavramı ve önemi üzerinde durularak, mali disiplinin iktisadi yaklaşımlar çerçevesinde değerlendirilmesine yer verilmiş, arkasından mali disiplinsizlik sorunu nedenleriyle birlikte ele alınmaya çalışılmıştır. Daha sonra, özellikle son yıllarda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde mali disiplinin sağlanmasına yönelik uygulanan mali reformlara yer verilmiştir.

İkinci bölümde; mali kural kavramı ve bu kuralların temel uygulanma gerekçelerine yer verilmiş, arkasından ana kaynaklar temel alınarak mali kuralların özelliklerine ve mali disiplininin sağlanması açısından maliye politikası araçlarının sınırlandırılmasına yönelik olarak mali kurallarının sınıflandırılmasına yer verilmiştir. Daha sonra, mali kuralların iktisadi etkilerine ve mali kurallara yönelik literatürde yer alan eleştirilere yer verilmiştir.

Üçüncü ve son bölümde; Amerika Birleşik Devletleri'nde, Avrupa Birliği içinde İspanya, Yunanistan, Portekiz ve İrlanda'da, Güney Amerika kıtasından Arjantin ve Brezilya'da, Afrika kıtasından Güney Afrika'da ve Asya kıtasından Hindistan'da mali disiplinin sağlanmasına yönelik uygulanan mali kuralların ne ölçüde etkili olduğu ele alınmıştır. Söz konusu ülkelerin tercih edilme nedeni, mali kural önerilerinin ABD kaynaklı olması, küresel ekonomik krizden AB içinde en çok etkilenen üye devletlerin İspanya, Yunanistan, Portekiz ve İrlanda olması ve bununla birlikte mali kural önerilerinin ağırlıklı olarak gelişmekte olan ülkelere (Arjantin, Brezilya, Güney Afrika ve Hindistan) yönelik olmasındandır. Arkasından Türkiye'de mali kural uygulamalarının yasal dayanakları ile Mali Kural Kanun Tasarısı'na ve Türkiye'de merkezi ve yerel yönetim düzeyinde uygulanan mali kurallara sonuçları ile birlikte yer verilmiştir. Daha sonra, mali disiplinin sağlanması açısından mali kuralların, ampirik çalışmalar dikkate alınarak genel bir değerlendirilmesine yer verilmiş, arkasından tespit edilen kritik noktalar çerçevesinde mali disiplininin sağlanmasına yönelik mali kuralların nasıl olması gerektiği konusundaki öneriler geliştirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ DİSİPLİNİN TANIMI, ÖNEMİ VE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINA YÖNELİK REFORM UYGULAMALARI

Bu bölümde; mali disiplin ayrıntılı bir şekilde irdelenecektir. Bu bağlamda ilk olarak tanımı, kapsamı, taşıdığı önem, daha sonra iktisadi düşünceler kapsamında değerlendirilip devlette mali disiplinsizlik sorunu ile nedenleri ve ayrıca mali disiplinin tesis edilmesine yönelik mali reformlar ana hatları itibariyle ele alınacaktır.

I. MALİ DİSİPLİNİN TANIMI VE KAPSAMI

Mali disiplin, bir mali yıl içinde kamu giderleri ile kamu gelirlerinin birbirine denk olması olarak ifade edilmektedir (Kantarcı ve Karacan, 2008:145). Bu denklik merkezi yönetim bütçesiyle birlikte, Sosyal Güvenlik Kurumları, Mahalli İdareler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Döner Sermayeli İşletmeler ve Fonların bütçeleri için de geçerli olmaktadır (Edizdoğan, 2007:192). Başka bir ifadeyle, mali disiplin tüm kamu kurum ve kuruluşlarında bütçe denkliliğini esas almaktadır. Fakat söz konusu tanım, mali disiplini geniş anlamda tanımlanmaktadır. Ancak dünyada mali disiplin dar anlamıyla, ihtiyatlı açık ve borç düzeylerinin oluşturulup sürdürülmesi şeklinde sağlanmaya çalışılmaktadır (Tandırcıoğlu, 2008: 429-430). Dolayısıyla dünyada mali disiplin geniş anlamıyla tesis edilememektedir. Yani normatif bir hedef olarak kalmaktadır.

Diğer bir taraftan mali disiplin, bütçe gelirleri ile bütçe giderlerinin birbirine denk olması anlamına gelmektedir. Bütçe gelirleri; vergiler (gelirden, servetten, mal ve hizmetlerden ve dış ticaretten alınan vergiler), diğer olağan gelirler (devlet tarafından yönetilen kurumların hasılatı ve devlet payları, devlet patrimuvanının gelirleri, faizler, taviz ve ikrazlardan geri alınanlar ve cezalar) ve özel gelirler (hibe ve yardımlar) ile fonlardan oluşmaktadır. Bütçe giderleri ise; personel, diğer cari, yatırım harcamaları, faiz ödemeleri, KİT'lere yapılan transferler ve diğer transfer kalemlerinden oluşmaktadır (Dileyici ve Özkıvrak, 2010: 46-47).

Bütçe gelirleri ile bütçe giderlerinin arasındaki bağlantıları incelediğinde; bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinden fazla olmasının “bütçe fazlasına” yol açtığını; bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılayamamasının ise, “bütçe açığına” neden olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bütçe gelirleri bütçe giderlerini tam olarak karşılıyorsa “bütçe dengliği” söz konusu olmaktadır. Bütçe dengliği, fazlası ve bütçe açığı şu şekilde gösterilmektedir (Eğilmez ve Kumcu, 2002:134):

- Bütçe Dengliği = *Bütçe Gelirleri - Bütçe Giderleri*
- Bütçe Fazlası → *Bütçe Gelirleri > Bütçe Giderleri*
- Bütçe Açığı → *Bütçe Gelirleri < Bütçe Giderleri*

Öte yandan, mali disiplinin tesis edilmesi için, bütçe açığının ya kapatılması ya da makul bir seviyede tutulması önem taşımaktadır. Bütçe açığının kapatılması için, kamu gelirlerinin kamu giderlerini tam olarak karşılaması gerekmektedir. Ancak kamu gelirleri sadece vergi ve vergi benzeri olağan gelirlerden oluşmamaktadır. Çünkü 1929 yılındaki Dünya Ekonomik Buhranından sonra değişen iktisadi düşünceler neticesinde (tarafsız devlet anlayışını savunan klasik iktisadi yaklaşım yerine, müdahaleci devlet anlayışını savunan keynezyen iktisadi yaklaşımının birçok ülke tarafından benimsenmesi) borçlanma ve emisyon gibi olağandışı gelirler de kamu geliri olarak görülmüştür. Fakat bütçe açığının olağan kamu gelirleriyle değil de, borçlanma ve/veya emisyon gibi olağandışı kamu gelirleri ile karşılanması durumunda, iki farklı sonuç meydana gelmektedir. Birinci sonuç, borçlanmanın tercih edilmesi durumunda devletin faiz yükünün artmasıdır. İkinci sonuç, emisyon yönteminin benimsenmesi durumunda enflasyon olgusunun ortaya çıkabilmesidir. Bu finansman yöntemleri sürekli tercih edildiği takdirde bütçe açığı kısa vadede kapatılmaktadır. Orta ve uzun vadede ise daha yüksek bütçe açığı ortaya çıkmaktadır. Tekrar açığın kapatılması içinse yine borçlanılmakta veya para basma tercih edilmektedir (Aktan ve diğerleri, 2010: 16; Kitapçı, 2010: 162). Bu durum, sürekli aynı şekilde tekrar etmektedir. Kısaca, bütçe açığının olağan kamu gelirleriyle birlikte olağandışı kamu gelirleriyle de finanse edilmesi yüksek bütçe açıklarına neden olmuştur. Ayrıca yaşanan ekonomik krizler neticesinde bütçe açıkları yüksek

boyutlara ulaşmıştır. Bu bağlamda, bütçe denkliğinden ziyade makul oranda bir bütçe açığı, mali disiplinin sağlanması açısından yeterli görünmektedir.

Diğer bir taraftan, devletin görev ve işlevlerinin, kamu yönetimi ve kamu ekonomisine yönelik tüm bilgilerin ve bununla birlikte kamu mali yönetimine ve temel iktisat politikalarına ilişkin planların açık ve kamuoyu tarafından kolayca anlaşılır bir şekilde düzenli bir biçimde kamuoyunun bilgisine sunulması olarak ifade edilen “*mali saydamlık*” kavramı ve her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında sorumlu olanların yetkili mercilere hesap vermesi olarak ifade edilen “*hesap verebilirlik*” kavramı mali disiplinin gerçekleştirilmesi sürecinde temel alt yapıyı oluşturmaktadır. Daha sonraki aşamada ise, maliye politikası araçlarına yönelik “yasal prosedürler ve sayısal mali sınırlamalar” mali disiplinin sağlanması açısından önem kazanmaktadır (Söyler, 2006: 291). Dolayısıyla, mali disiplinin sağlanması için, önce mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin kamuda gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Devamında ise, mali disiplinin sağlamlaştırılması ve sürdürülebilirliği için yasal prosedürler ve sayısal mali sınırlamalara başvurulmaktadır.

II. MALİ DİSİPLİNİN ÖNEMİ

Devletin, kaynak dağılımında etkinlik, adil gelir dağılımı ve iktisadi büyüme ve kalkınma ile ekonomik istikrar gibi görevlerini yerine getirebilmesi için mali disiplin büyük önem arz etmektedir. Öyle ki bir ülkede makroekonomik istikrardan söz edebilmek için, öncelikle mali disiplinin sağlanması gerekmektedir. Çünkü bütçe açığı meydana gelmediği zaman, faize ayırmak zorunda kalınmayan kaynaklar, gelir bölüşümünde adalet, iktisadi büyüme gibi hedeflere ulaşma yönünde kullanılabilir hale gelmiş olmaktadır. Ayrıca hem kamu gelirlerinin artarak bütçenin fazla vermesi hem de sosyal harcamalardaki artış, uzun dönemde gelir dağılımını düşük gelirli lehine olumlu yönde etkilemektedir (Kantarıcı ve Karacan, 2008:145).

Mali disiplinin sağlanması dört açıdan büyük önem taşımaktadır. Şöyle ki (Hemming, 2003: 2);

- (1) Makroekonomik istikrarın bir ülkede ön koşulu güçlü bir kamu maliyesinin gerekliliğidir. Şayet o ülkede güçlü bir kamu maliyesi tesis edilmişse, toplam talep baskıları ve buna bağlı olarak gerçekleşen enflasyon ve ödemeler dengesi gibi makroekonomik sorunlarla mücadelede pozitif sonuçlar elde edilmesi kolaylaşmaktadır.
- (2) Maliye politikasının etkinliği durumunda, para politikası amacına uygun olarak kullanılabilir.
- (3) Mali disiplin tesis edilirse, politik karar alıcılar kaynak dağılımı ve iktisadi büyüme için gerekli olan vergi sistemi verimliliği ve etkinliği ile harcama programlarına daha fazla dikkat etmektedir.
- (4) Tahmin edilebilir ve/veya edilemez mali baskıların karşılanması açısından mali disiplin kavramı büyük önem taşımaktadır.

Mali disiplinin, hızla küreselleşen dünya ekonomisi karşısında gelişmekte olan ülkelerin ekonomileri açısından da önemi bulunmaktadır. Eğer, gelişmekte olan bir ülkede mali disiplin söz konusu değilse, bu ülkenin uluslararası sermayeye (özellikle güven ortamı arayan uzun vadeli sermayeye) ulaşmasında ciddi sıkıntılar yaşanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin nihai amacının iktisadi büyüme olduğu düşünüldüğünde, büyüme için gerekli olan sermayeye ulaşmada sıkıntı yaşayan ve mali disiplini tesis edemeyen ülkelerin ekonomisinde ciddi boyutlarda dalgalanmalar meydana gelmektedir (Günay, 2007: 27; Tandırcıoğlu, 2008: 430). Başka bir ifadeyle, ülkelerin makroekonomik göstergelerinde ciddi bozulmalar meydana gelebilmektedir. Bu sebeple küreselleşen dünyaya ek ve entegre olan ülkelere mali disiplinin önemi artmaktadır.

III. MALİ DİSİPLİNİN İKTİSADİ YAKLAŞIMLAR ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu başlık altında; Klasik İktisat, Keynezyen İktisat, Monetarist İktisat, Kamu Tercihi-Anayasal İktisat ve Washington Konsensüsü perspektifinde “mali disiplin”

kavramının değerlendirilmesine yer verilmektedir. Özellikle, mali disiplin kavramı dikkate alınarak söz konusu iktisadi düşüncelerin devlet bütçesine yönelik yaklaşımları ana hatları itibarıyla irdelenmektedir.

A. Klasik İktisadi Yaklaşım Çerçevesinde Mali Disiplin

A. Smith 1776 yılında yayınlanan ünlü eseri “Milletlerin Zenginliği”^{*}nde (Smith, 2010: 1091-1094) kamu maliyesine ilişkin görüşlerini eserin beşinci kitabında üç bölüm halinde açıklamıştır. Smith’in birinci bölümde, devlet tarafından yapılması gereken kamusal mal ve hizmetler üzerine; ikinci bölümde, vergiler ve kamu gelirleri üzerine; üçüncü bölümde ise, kamu borçları üzerine görüşleri yer almaktadır. Ona göre, devlet savunma, adalet, diplomasi, eğitim, sağlık ve büyük yatırım gerektiren altyapı hizmetleri gibi temel kamusal görevleri yerine getirmekle sorumludur (Smith, 1776: 564-590). Devlet sadece söz konusu kamusal görevleri yerine getirmeli, bunların dışında piyasaya müdahale etmemelidir. Çünkü, piyasa “görünmez el” (invisible hand) yardımıyla kendi kendine dengeye gelebilmektedir (Smith, 1776, 363-364). Şayet devlet piyasaya müdahale edecek olursa, devletin müdahale alanının genişlemesi kamu harcamalarını arttırmakta; artan kamu harcamalarının finansmanı içinse daha fazla vergiye başvurulmaktadır. Bu durum ise, hem kamu kaynaklarının israf edilmesine yol açmakta hem de artan vergiler neticesinde yatırım ve tasarruf kararlarını olumsuz yönde etkilemektedir. Özellikle artan vergi yükü nedeniyle ülkenin kalkınmasında ve büyümesinde önemli bir rolü olan sermaye ülkeyi terk edebilmektedir (Dileyici, 2005: 122-123; Smith, 2010: 957,1057). Başka bir ifadeyle, klasik iktisatçılar devletin tarafsız olmasını ve ekonomiye mümkün olduğunca müdahale etmemesini savunmaktadırlar.

Diğer bir yandan, klasiklere göre devlet bütçesi denk olmalıdır. Başka bir ifadeyle, kamu harcamaları ile olağan kamu gelirleri birbirine denk olmalıdır (Eğilmez ve Kumcu, 2008: 32) Öte yandan Klasik iktisadi düşüncede, bütçe açığı

^{*} Milletlerin Zenginliği adlı eser toplam beş kitaptan oluşmaktadır; **Birinci kitap**, “Emeğin Üretici Güçlerini Geliştiren Nedenler İle Emek Ürününün Türlü Halk Tabakları Arasındaki Doğal Dağılımın Bağlı Olduğu Düzen Üzerine”, **ikinci kitap**, “Mal Mevcudunun Doğası, Birikimi ve kullanılması”, **üçüncü kitap**, “Başka Başka Milletlerde Servetin Türlü Gelişmelerine Üzerine”, **dördüncü kitap**, “Siyasal Ekonomi Sistemleri Üzerine”, **beşinci kitap** ise, “Hükümdarın yahut Devletin Geliri Üzerine”dir.

gibi bütçe fazlası da kabul edilmemektedir. Çünkü kamu giderlerinin, kamu gelirlerinden fazla olması neticesinde gerçekleşen bütçe açığının finansmanı amacıyla para arzının artırılması enflasyona yol açmaktadır. Kamu gelirlerinin kamu giderlerinden fazla olması neticesinde gerçekleşen bütçe fazlasında ise, fiyatlar genel düzeyinde bir gerileme meydana gelmektedir (Marneffe, Van Aarle, Der Wielen ve Vereeck: 2010: 3-4). Ayrıca bütçe fazlası bir süre sonra kamu gelirlerinin israf edilmesine yol açabilmektedir (Dileyici ve Özkıvrak, 2010: 42-43). Kısacası klasiklere göre, ekonomik istikrarın sağlanması için, bütçe ne fazla ne de açık vermeli, kati surette bütçe denk olmalıdır.

Klasik iktisadi yaklaşıma göre, kamu harcamaları mümkün olduğunca düşük seviyede tutulmalı ve bununla birlikte kamu harcamaları, sadece vergi ve vergi benzeri gibi olağan kamu gelirleriyle finanse edilmelidir. Vergiler ise, tarafsız ve nötr olmalıdır. Dolayısıyla, kamu harcamaları düşük oranlı dolaylı vergilerle finanse edilmelidir. Çünkü klasikler, dolaylı vergilerin dolaysız vergilere göre ekonomik hayata doğrudan etki yapmadığını ve dolayısıyla daha kabul edilebilir ve adil olduğunu iddia etmektedir (Dileyici, 2005: 122-123; Smith, 2010: 962-963). Başka bir ifadeyle klasikler dolaylı vergileri, dolaysız vergilere göre daha adil görmektedir (Smith, 1776: 715-749).

Klasik iktisadi yaklaşım çerçevesinde bütçe denkliğinin tesis edilmesi için, dönemsel gelir değişimleri ile gider değişimleri paralel seyir izlemelidir (Sönmez, 1994: 208). Başka bir ifadeyle, vergi gelirlerinin arttığı dönemlerde kamu harcamaları arttırılmalı; vergi gelirlerinin azaldığı dönemlerde ise kamu harcamaları azaltılmalıdır.

Öte yandan, klasikler kamu açığının orta ve uzun vadede önemli bir tetikleyici parametresi olan borçlanma olgusuna normal dönemlerde kesinlikle karşı çıkmaktadır (Altuğ, 1999: 27). Çünkü nasıl ki bireyler gereksinimlerini karşılarken, gelirleri yetmediği takdirde, borçlanarak gelecekteki gelirlerini ipotek altına almakta ve aynı şekilde devlet de olağan gelirleri ile harcamalarını finanse edemediği vakit borçlanmaktadır. Borçlarının anapara ve faizini ise, gelecekteki gelirleriyle yani vergiler ile ödemektedir. Başka bir ifadeyle, devlet açısından her borçlanma

ertelenmiş bir vergi anlamı taşımaktadır. Ayrıca gelecekteki gelirlerin ipotek altına alınması, vatandaşının tepkisini çekmemek için devletin tekrar borçlanmasına ve bunun bir kısır döngüye dönmesine yol açmaktadır (Smith, 1776: 760-761; Türk, 2010: 21). Dolayısıyla, devlet açısından borçlanma gelecek dönemdeki vergi ve benzeri gelirlerin ipotek edilmesi anlamına gelmektedir.

Klasiklere göre, devlet ancak savaş ve afet gibi olağanüstü dönemlerde borçlanmaya başvurmalıdır. Çünkü bu dönemlerde hükümetler halkı gücendirmemek için ve bununla birlikte hangi vergilerin yeteceğini pek bilmedikleri için, ihtiyaç duydukları geliri borçlanma ile sağlarlar (Smith, 2010: 1050). Ancak borçlanılan miktar belli bir miktarla sınırlı kalmalı ve en kısa vadede geri ödenmelidir (Smith, 1776: 760-761). Klasikler borçlanmaya olağanüstü dönemler dışında, sadece büyük çaptaki altyapı ve bayındırlık gibi yatırım faaliyetlerinin finansmanı için başvurulmasını da (altın kural) kabul etmektedirler. Ayrıca devlet, borcu para piyasasından değil, uzun vadeli olarak sermaye piyasasından temin etmelidir. Çünkü yatırımlar neticesinde elde edilen hâsıla, borç servisinin (borç anapara ve faiz ödemesi) yapılabilmesine imkân vermektedir (Marneffe vd., 2010: 3; Tüğen, 2005: 27).

B. Keynezyen İktisadi Yaklaşım Çerçevesinde Mali Disiplin

Klasik iktisadi düşünce, 1929 Dünya Ekonomik Buhranı neticesinde önemini büyük ölçüde kaybetmiştir. Çünkü yaşanan buhran sürecinde ekonomi kendiliğinden dengeye gelmemiştir. Bu dönemde klasik iktisadi yaklaşım ciddi manada sorgulanır olmuş ve yeni iktisadi fikirler filizlenmeye başlamıştır. Bu fikirlerden en önemlisi; John Maynard Keynes'in 1936 yılında yayımladığı "İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi" adlı eserinde genel çerçevesini çizdiği Keynezyen iktisadi düşüncedir (Galbraith, 2004: 208; Geoghegan, 2011: 11).

Keynes genel teorisinde, ekonominin kendiliğinden dengeye ulaşamayacağını, devletin maliye politikası araçları ile ekonomiye müdahale etmesinin gerekli olduğunu belirtmiştir. Örneğin, devlet enflasyon dönemlerinde vergi oranlarını artırmalı ve kamu harcamalarını azaltmalıdır. Depresyon dönemlerinde ise, kamu

harcamalarını artırmalı ve buna karşın vergi oranlarını indirmelidir. Başka bir ifadeyle, durgunluk döneminde bütçe açığı, enflasyonist dönemde ise bütçe fazlası verilerek ekonomik dengenin sağlanacağı savunulmaktadır. Keynes'e göre, durgunluk döneminde ekonomi kendi başına bırakılırsa depresyon süreci daha da derinleşmektedir. Bu durum ise, işsizliği artırmaktadır. Dolayısıyla ekonominin depresyon sürecinden çıkması devletin ekonomiye müdahalesi ile mümkün görünmektedir (Keynes, 1967: 135-140; Lerner, 1943: 39-40; Minsky, 1975: 6-8). Başka bir ifadeyle, Keynezyen iktisadi düşünceye göre, devletin ekonomideki görev ve fonksiyonları genişletilmelidir. Dolayısıyla Keynes, klasiklerin tarafsız devlet anlayışının aksine, müdahaleci devlet anlayışını benimsemiştir. Bununla birlikte Keynes'e göre, öncelikli olan ekonomik dengenin sağlanmasıdır. Bu amaçla, ekonomi dengeye ulaşana kadar bir süreliğine bütçe açık verebilir.

Abba Lerner (1943) ve Alvin Hansen (1959), Keynezyen iktisadi düşüncenin müdahaleci devlet yaklaşımını geliştirerek **“fonksiyonel maliye”** görüşünü ortaya atmıştır. Bu görüşe göre, devlet klasiklerin kendisine yüklediği mali görevler dışında, ilave mali görevler de yüklenmelidir. Bu görevlerden öncelikli olanlar (temel fonksiyonlar); kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması, gelir dağılımında adaletin tesis edilmesi, ekonomik istikrarın sağlanmasıdır. Alt fonksiyonlar ise, tam istihdamın, fiyat istikrarının, sürdürülebilir büyüme oranının ve dış ödemeler bilançosunda dengenin sağlanmasıdır. Bu iktisadi yaklaşım çerçevesinde, devlet ekonomiye aktif olarak müdahale etmelidir. Ancak devlet ekonomik istikrarı işletmecilik yaparak değil, maliye ve para politikasını uygun kullanarak gerçekleştirmelidir (Aktan ve Sakal, 2007: 16-19; Şener, 2011: 5-6). Dolayısıyla fonksiyonel maliye yaklaşımında, devlet ekonomi içinde önemli bir rol üstlenmekte ve ekonomide ortaya çıkabilecek her türlü sorunun çözümünde mali ve parasal araçları kullanarak son derece etkili olmaktadır.

Fonksiyonel Maliye görüşünde A. Lerner'in (1943: 41), bütçe dengesine yönelik düşüncelerini şu şekilde özetlenebilir; bütçe dengesi yerine, harcamaların çok az ve vergilemenin çok yüksek olduğu dönemlerde devletin harcamalarını kullanarak enflasyonu ve işsizliği azaltmak amacıyla ekonomideki bireylerin

harcamalarını ayarlamasını gerekmektedir. Ayrıca arzu edilen yatırımlar düzeyi için, uygun olan faiz oranının gerçekleştirilmesi için kamu borçlarının ve borçların geri ödenmesi aracılığıyla halkın elinde tuttuğu paralarla, devlet tahvillerinin ayarlanması önem taşımaktadır. Söz konusu amaçların gerçekleştirilmesi için para basılması, bu paranın hazinede toplanması veya harcanması da sağlanmalıdır.

Fonksiyonel maliyeciler, klasik iktisadın denk bütçe yaklaşımı yerine, devri bütçe yaklaşımını ve telafi edici bütçe yaklaşımını önermişlerdir. **Devri bütçe teorisine** göre, bütçede yıllık denklik yerine, konjonktür endeksli uzun dönem, örneğin 10 yıla kadar, denklik aranmaktadır (Lerner, 1943: 42; Tüğen, 2005: 28). Devri bütçe teorisine göre, ekonominin içinde bulunduğu konjonktüre göre kamu harcamaları artırılmalı veya azaltılmalıdır. Bu sürece paralel olarak vergi gelirleri de azaltılmalı veya artırılmalıdır. Şöyle ki, iktisadi durgunluk dönemlerinde, vergiler azaltılmalıdır. Buna karşılık açık verme pahasına kamu harcamaları artırılmalıdır. Böylece ekonomiye canlılık getirilmesi amaçlanmalıdır. Ekonominin refah dönemlerinde ise, vergiler artırılmalıdır. Buna karşılık kamu harcamaları azaltılmalıdır. Böylece piyasalar daha aşağı noktada dengeye getirilmelidir (Mutluer, Kesik ve Öner, 2006: 93). Ayrıca bu teoriye göre, ekonomi durgunluktan çıkıp dengeye ulaştığında, bütçe dengesinin tesis edilmesi ve şayet bütçe fazlası oluştuysa, söz konusu fazlalığın bazı fonlar oluşturularak kriz, savaş ve doğal afet gibi olağanüstü dönemlerde kullanılması önerilmektedir (Aktan, 2008: 33). Dolayısıyla devri bütçe teorisine göre, bütçede yıllık denklik yerine uzun dönemli denklik sağlanmalı ve bu amaçla kamu harcamaları ile vergiler ekonomik konjonktürün durumuna göre kullanılmalıdır.

Telafi edici bütçe teorisi ise, J. M. Keynes'in 1929 tarihli Büyük Buhrana ilişkin düşünceleri temel alınarak İngiliz ekonomist "Sir William Beveridge" tarafından ortaya atılmıştır. Teoride, iktisadi durgunluktan çıkıp ekonomik dengeye ulaşabilmek için kamu harcamalarının rolü ve önemi vurgulanmaktadır. Şöyle ki, iktisadi durgunluk safhasında ortaya çıkan üretimin düşmesi, buna bağlı olarak istihdamın azalması ve takip eden dönem içinde milli gelirin düşmesi gibi makroekonomik sorunların, ancak kamu harcamalarının arttırılması yoluyla

öz lebi­leceği savunulmaktadır (oşkun, 1997: 23; Robinson, 1945: 70-71). Başka bir ifadeyle, durgunluk dönemlerinde devlet kamu harcamalarını arttırarak özel kesimin harcama eksikliğini giderebilir. Ayrıca eksik istihdam durumunda devlet kamu harcamalarını enflasyona neden olmadan borçlanma veya emisyon ile finanse ederek ekonomiyi tam istihdama getirebilir. Söz konusu teoriye göre, ekonomi tam istihdama gelinceye kadar bütçe açıklarına izin verilmekte; tam istihdam sağlandığında ise bütçe denkliği tesis edilmeye çalışılmaktadır (Güngör, 2011; 17). Başka bir ifadeyle, bu teoride, ekonomik denge bütçe dengesinden önce gelmektedir.

Fonksiyonel maliyeciler kamu gelirlerinin, kamu giderlerini karşılayamaması durumunda borçlanmaya sıcak bakmaktadır. Ayrıca borçlanmanın, verginin toplum üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmaya yönelik önemli bir maliye politikası aracı olduğunu savunmuşlardır (Aktan, 2008: 31-32). Borçlanma hususunda A. Lerner (1943: 50) düşüncelerini şu şekilde ifade etmektedir; devlet borcu kimi zaman artmakta; kimi zaman alınan önlemler neticesinde azalmaktadır. Dolayısıyla, devlet borcu sürekli artış göstermek zorunda değildir. Diyelim ki devlet borcu artış eğiliminde, böyle bir durumda doğan faiz yükünün mevcut vergilerden tahsil edilmesi şart değildir. Ancak söz konusu faizlerin yürürlükteki vergilerden tahsil edildiğini nazara aldığımızda da, bu vergilerin devlet harcamalarından elde edilen hasılanın üzerindeki faizin sadece bir parçasını oluşturduğunu görürüz. Ayrıca bu durumda, yalnızca vergi mükelleflerinden tahvil sahiplerine bir aktarım olmaktadır. Başka bir ifadeyle, bu durum devlete ek bir külfet getirmemektedir.

C. Monetarist İktisadi Yaklaşım erevesinde Mali Disiplin

Monetarist* iktisadi düşünce, Keynezyen iktisadi düşünceye karşı Milton Friedman öncülüğünde geliştirilen bir iktisadi teoridir (Brunner, 1968: 9-24; Teigen, 1981: 1). Monetaristler, Keynezyen iktisadi yaklaşımın işsizliği önlemek amacıyla kamu harcamalarını arttırması ve açık bütçe politikası izlemesinin ekonomiye daha fazla para arz edildiği için enflasyona neden olacağını iddia etmektedir. Monetaristlere göre, enflasyon ve işsizlik gibi makroekonomik sorunlarla

* Bu iktisadi düşünceye “monetarism” (paracılık) adının verilmesi ilk defa 1968 yılında, bu düşüncenin ünlü temsilcilerinden biri olan Karl Brunner tarafından başlatılmıştır.

mücadelede maliye politikası araçları yetersiz kalmaktadır. Etkin sonuç alınmak isteniyorsa maliye politikası araçlarının (vergi, harcama ve borçlanma) yerine, para politikası araçlarının*(Önder, 2005: 59-86) aktif olarak kullanılmasını savunmaktadırlar. Çünkü monetaristlere göre, ekonomideki olumsuzluklar para arzındaki düzensiz dalgalanmalardan kaynaklanmaktadır. Örneğin; enflasyon, para arzındaki artışların nominal gelirleri artırmasının bir sonucudur. İşsizlik ise, enflasyonun sebep olduğu bir olgudur (Aktan, 2008: 158-172; Teigen, 1981: 3-4). Bu nedenle monetaristler, enflasyon ve işsizlikle mücadelede para politikasının kullanılmasını daha gerekli görmektedirler.

Monetaristler, devletin maliye politikası yoluyla ekonomiye müdahale etmesine karşı çıkmaktadırlar. Çünkü genişletici maliye politikası, faiz oranlarının yükselmesine neden olmaktadır. Faiz oranlarının yükselmesi ise, özel sektör yatırımlarının azalmasına yol açmaktadır (Savaş, 2000: 886). Ayrıca devlet bütçesini denk olmasını savunmaktadırlar (Teigen, 1981: 5). Bütçenin açık verdiği dönemlerde, açığın finansmanı için para arzının artırılmasına karşı çıkmaktadırlar. Çünkü enflasyonun asli nedeni, hükümetlerin para arzını aşırı bir biçimde artırmalarıdır (Dileyici ve Özkıvrak, 2010: 45). Bu hususta Milton Friedman, para arzının her yıl üretim artış hızına eşit bir şekilde artırılarak kontrol altına alınmasını önermektedir (Friedman ve Friedman, 1980: 24; Teigen, 1981: 5). Çünkü para arzı ile milli gelir ve fiyatlar arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Dolayısıyla istikrarlı bir fiyat seviyesi için, para arzı toplam üretimdeki büyüme oranına paralel bir biçimde arttırılmalıdır. (Friedman, 1972: 67).

Öte yandan Monetaristler borçlanmaya ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerinden dolayı karşı çıkmaktadır. Şöyle ki, iç borçlanmaya (hazinenin tahvil ve bono ihracı, Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans vs.) başvurulursa, kısa dönemde faiz oranları yükselmektedir. Faiz oranlarının yükselmesi ise, ekonomiyi iki yönden

* Para politikası araçları dolaysız ve dolaylı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. **Dolaysız para politikası araçları**; faiz oranı kontrolleri, kredi tavanları, farklılaştırılmış reeskont kotaları, disponibilitate uygulaması, finansal araçların portföylerinin yeniden düzenlenmesi, hisse senedi ve tahvil alımına yönelik kredilerin kontrolü, tüketici kredilerinin kontrolü, özel mevduatlar, merkez bankasının moral takviyesi ve doğrudan işlemi, reklam ve resmi olmayan öğütlerdir. **Dolaylı para politikası araçları ise**; reeskont oranları, döviz-efektif işlemleri, zorunlu karşılıklar ve açık piyasa işlemleridir.

olumsuz etkilemektedir. Birincisi, üretimin düşmesine neden olmaktadır. İkincisi ise, yatırımlara aktarılacak kaynakların milli gelire hiçbir katkısı olmayan rant ekonomisine kaymasına neden olmaktadır (Teigen, 1981: 11). Ayıca bu durum, uzun dönemde gelecek nesillerin vergi yükünü arttırmaktadır. Kamu harcamalarının iç borçlanmanın yerine dış borçlanma ile finanse edilmesi durumunda ise, devletin faiz yükü artmaktadır. Ayrıca devletin artan dış borç anapara ve faiz ödemesi ödemeler bilançosu dengesini bozmaktadır. Sonuç olarak ödemeler dengesi açığı sorunu ortaya çıkmaktadır (Aktan, 2008: 161-162). Dolayısıyla, monetaristler borçlanmaya kati surette karşı çıkmaktadır.

Kısacası Monetaristler, mali disiplinin tesis edilmesi amacıyla, maliye politikası kuralları olarak şunları önermektedir: kamu harcamalarının toplam harcama içindeki payının olağanüstü durumlar dışında sabitleştirilmesini; tasarrufu olumsuz yönde etkileyebilecek gelişmeleri önlemek amacıyla gelir vergisi yerine geniş tabanlı tüketim vergisinin alınmasını; üç-dört yıl kamu harcamaları ile kamu gelirlerinin denkleştirilmesini (Bütçe Dengesi) tavsiye etmektedirler (Parasız, 2000: 108-109).

D. Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat Çerçevesinde Mali Disiplin

Kamu tercihi teorisi, ana hatları itibarıyla “iktisadi kaideleri politik yaşama uygulayan bir bilim dalı” olarak tanımlanmaktadır (Mueller, 2004: 32). Başka bir ifadeyle, kamu tercihi yaklaşımı; ekonomi biliminin araçları ve teknikleri yardımıyla siyaset biliminin temel konularını incelemektedir (Tollison, 1984: 4). Bu teorinin öncüleri olarak James M. Buchanan ve Gordon Tullock kabul edilmektedir. Hatta 1965 yılında Buchanan ve Tullock, Kamu Tercihi Topluluğu’nu (The Public Choice Society) kurmuşlardır (Hill, 1999: 1). Buchanan, söz konusu teoriyi şu şekilde ifade etmektedir; kamu tercihi teorisi, ekonomi teorisinde analiz amacıyla geliştirilen araç ve metodların kamu sektörüne ve politik sürece uygulanmasıdır. Ayrıca bu politik süreç içinde seçmenler, politikacılar, bürokratlar ile baskı ve çıkar grupları gibi rol alan siyasal aktörlerin davranışlarını gözlemlemekte ve gözlem sonuçlarıyla birlikte ele almaktadır (Buchanan, 1984: 13).

Kamu tercihi teorisi, politika bilimini iktisadi açıdan incelerken başlıca şu ilkeleri ve/veya varsayımları göz önünde bulundurmaktadır (Buchanan, 1987: 244-246);

- **Metodolojik Bireysellik:** Bu ilkeye göre bir toplumda alınan tüm ekonomik ve sosyal kararlar piyasada olduğu gibi birey temellidir. Bu teoride temel birimler; seçimde bulunan, çeşitli davranış motiflerine sahip bireylerdir. Başka bir ifadeyle, partiler, devletler veya uluslararası kurum ve kuruluşlar bu teoride temel birim olarak kabul edilmemektedir. Dolayısıyla, kamu ekonomisinde alınan kararlar birey tercihlerine bağlı olarak gerçekleşmektedir. J. M. Buchanan (1987: 244-245) bu ilkeyi şu şekilde ifade etmektedir; kamu tercihi teorisi de ekonomi teorisi gibi metodolojik olarak bireycidir. Çünkü politik süreç içinde çeşitli davranış motiflerine sahip olan siyasal aktörleri incelemektedir.
- **Rasyonalite ve Maksimand İlkesi:** Kamu tercihi teorisi, özel ekonomide olduğu gibi, bireylerin kamu ekonomisinde de doğru ve tutarlı tercihlere sahip olduğunu varsaymaktadır (Savaş, 1997: 62). Başka bir ifadeyle bu teoriye göre, kamu ekonomisinin karar alma mekanizmasının önemli bir unsurunu oluşturan seçmenler kamusal hizmet ve mallardan yüksek düzeyde fayda sağlamayı; politikacılar oylarını maksimum düzeyde artırmaya; bürokratlar bütçelerini artırma ve çıkar ve baskı grupları ise rantlarını maksimum düzeyde artırma çabındadırlar. Dolayısıyla, siyasal karar alma mekanizmasında yer alan aktörlerin tümü “Homo Economicus” yani “özel çıkar maksimizasyonu” ilkesine göre hareket etmektedir. (Buchanan, 1987: 245). Maksimand ilkesi denilen bu durumu kısaca şu şekilde ifade edilmektedir:
 - Seçmenlerin “fayda maksimizasyonu”,
 - Siyasal partilerin “oy maksimizasyonu”,
 - Bürokrasinin “bütçe maksimizasyonu”,
 - Çıkar ve baskı gruplarının “rant maksimizasyonu”.
- **Politik Mübadele İlkesi (Catallaksi):** Kamu tercihi teorisine göre, piyasa ekonomisindeki alıcılar ve satıcılar arasındaki piyasa mübadelesine benzer bir

şekilde, kamu ekonomisinde karar alma mekanizmasını oluşturan unsurlar arasında da politik mübadele söz konusu olmaktadır (Savaş, 1997: 67-68). Kısacası söz konusu teoride, siyasi süreçte rol alan aktörlerin arasındaki bir politik mübadele olduğu varsayılmaktadır. J. M. Buchanan (1987: 246) söz konusu ilkeyi şu şekilde ifade etmektedir: piyasalarda olduğu gibi politikada da bireylerin ekonomik çıkarlarını pozitif değerdeki malların seçimi oluşturmaktadır. Bireyler, piyasaya bir malı diğer bir malla mübadele etmek amacıyla girmektedirler. Ancak piyasaların aksine, bireyler politikada karmaşık bir mübadele yapısı söz konusu olduğundan politik süreçte etkin bir şekilde sağlayamadıkları bazı özel amaçlarını kolektif olarak sağlamaya çalışmaktadır. Şayet bireysel çıkarlar mevcut değilse, başkaca bir çıkar da söz konusu olmamaktadır. Piyasada bireyler elmalar ile portakalları mübadele ederler; politikada ise, toplum için ihtiyaç duyulan hizmetlerin maliyetlerini karşılamak amacıyla üzerinde uzlaştıkları katkı paylarını mübadele ederler. Başka bir ifadeyle, piyasada bireysel bir mübadele söz konusuyken, politikada kolektif bir mübadele söz konusu olmaktadır.

Kamu tercihi teorisinin, iktisat bilimine katkılarında birisi de “Piyasa Ekonomisinin Başarısızlığı Teorisine” karşılık olmak üzere “Kamu Ekonomisinin Başarısızlığı Teorisini” geliştirmiş olmasıdır. Kamu tercihi iktisatçılarına göre, kamu ekonomisinin başarısızlığının temel gerekçeleri özetle şunlardır (Aktan, 2008: 84-89; Mueller, 1984: 557-569; Peacock, 1980: 33-43; Tullock, Seldom ve Brady, 2002: 29-41; Wolf, 1979: 107-139);

- **Rasyonel Seçmenlerin Bilgisizliği:** Seçmenler, eğitim ve kültür düzeylerinin farklılığından dolayı kamusal mal ve hizmet talebinde bulunurken bilgisizdirler.
- **Rasyonel Seçmenlerin İlgisizliği:** Seçmenler, kamu ekonomisinde kamusal mal ve hizmetlere olan talepleri ile kamusal mal ve hizmetlerin arzı arasında yakın bir bağ kurmadıkları için, taleplerini oylama mekanizması vasıtasıyla açıklarken ilgisiz davranmaktadır.

- **Rant Kollama:** Baskı ve çıkar grupları, siyasal iktidar ve bürokrasi üzerinde lobicilik yaparak rant kollamaya çalışmaktadır.
- **Oy Ticareti (Logrolling):** Örneğin, herhangi bir milletvekilinin, tekrar seçilebilmek amacıyla seçildiği bölgeye daha fazla hizmet götürmesi “Oy Ticareti” olarak değerlendirilmektedir.
- **Politik Miyopluk:** Politikacılar tekrar seçilebilmek kaygısıyla, uzun dönemde ekonomiye faydalı olabilecek politikalar yerine, kısa dönemli popülist politikaları tercih etmektedir. Örneğin kamu harcamalarının finansmanının emisyon ile karşılanması durumunda uzun dönemde enflasyon gibi makroekonomik sorunlar ortaya çıkmaktadır.
- **Oybirliği İlkesinin Gerçekleştirilememesi:** Oybirliği ilkesinin politik yaşamda uygulanması oldukça güç, hatta imkânsız görünmektedir. Dolayısıyla alınan kararlar genellikle çoğunluk lehine, azınlık aleyhine olmaktadır.
- **Kamusal Mal ve Hizmetlerin Bohça Şeklinde Sunulması:** Kamusal mal ve hizmetler bir bütün halinde sunulduğu için, toplumsal tercihleri gerçek anlamda yansıtmamaktadır.
- **Ortanca Seçmen Teorisi:** Siyasal iktidarlar oylarını maksimize edebilmek için, daima ortanca seçmen eksenli kamusal politikalar uygulamaktadır.

Kamu tercihi iktisatçılarına göre, aşırı bir şekilde büyüyen devletin sınırlandırılması gerekmektedir. Aşırı büyüyen devleti sınırlandırmanın yolu ise, politik ve iktisadi kaideleri anayasa içinde düzenlemekten geçmektedir. Literatürde “**Anayasal İktisat**” olarak ifade edilen bu teori, kamu tercihi teorisinden kaynaklanmaktadır. Kamu tercihi teorisi, esas itibarıyla iktisadi kaideleri politik yaşama uygulayan bir bilim dalıdır. Anayasal iktisat ise, kendine daha dar bir inceleme alanı seçmektedir. Daha çok politik davranışları sınırlayan anayasal hükümlerin nasıl olması gerektiği konusunda yoğunlaşmaktadır (Ölmezoğulları, 1998: 89). Buchanan (1989: 57) anayasal iktisatı şu şekilde tanımlamaktadır; anayasal iktisat, ekonomik ve politik birimlerin tercihlerini ve faaliyetlerini sınırlayan alternatif yasal-kurumsal ve anayasal kurallar bütünüünün işleyiş özelliklerini açıklamaya çalışır.

Anayasal iktisatçılara göre, mali ve parasal disiplinsizliğin önüne geçilmesinin yegâne çözümü, “**Ekonomik Anayasa**” oluşturmaktan geçmektedir. Ekonomik anayasanın nihai amacını; mali ve parasal disiplini sağlamak; hükümetlerin popülist politikalar uygulamasına engel olmak; devletin sınırlandırılması ve bireyin hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması oluşturmaktadır (Aktan, 2002: 461; Savaş, 1997: 76-77). Bu bağlamda, anayasal iktisat çerçevesinde, devletin ekonomik hak, yetki ve sorumlulukları ile bireylerin ekonomik hak ve özgürlükleri ayrıntılı bir biçimde düzenlenmektedir.

Ekonomik anayasa çerçevesinde; “mali anayasa”, “parasal anayasa”, “dış ticaret anayasası”, “yasal-kurumsal serbestleşme ve rekabet anayasası”, “gelir dağılımı anayasası” ve “sosyal güvenlik anayasası” olmak üzere altı anayasa oluşturulması önerilmektedir. Ayrıca belirtilen anayasalar kapsamında normlar bulunmaktadır. Söz konusu kapsam dâhilindeki anayasalar ile normlar Tablo 1.1’de (bkz. s.20) yer almaktadır.

Tablo 1.1: Ekonomik Anayasa'nın Genel Çerçevesi

Mali Anayasa	Kamusal mallara ilişkin normlar, Kamusal harcamalara ilişkin normlar, Kamusal gelirlere ilişkin normlar , Vergilere ilişkin normlar, Borçlanmaya ilişkin normlar, Denk bütçeye ilişkin normlar, Mali federalizme ilişkin normlar.
Parasal Anayasa	Para sistemine ilişkin normlar, Para arzının ne şekilde artırılacağına ilişkin normlar.
Dış Ticaret Anayasası	Uluslararası ekonomik ilişkilere ait normlar, Koruyucu ve serbest dış ticaret politikalarına ilişkin normlar, Döviz kuru sistemlerine ilişkin normlar.
Yasal-Kurumsal Serbestleşme ve Rekabet Anayasası	Devletin ekonomiye doğrudan kontrol ve müdahalelerinin kaldırılmasına ilişkin normlar, Ekonomide rekabeti teşvik edici kural ve kurumların oluşturulmasına ilişkin normlar, Yıkıcı ve haksız rekabeti yasaklayacak ve cezalandıracak normlar.
Gelir Dağılımı Anayasası	Gelir ve servet dağılımının iyileştirilmesine ilişkin normlar.
Sosyal Güvenlik Anayasası	Sosyal güvenlik sistemine ilişkin anayasal normlar.

Kaynak: Coşkun Can Aktan, *Anayasal İktisat*, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2008, s. 106.

Tablo 1.1'de de görüldüğü üzere ekonomik anayasa çerçevesinde, mali anayasa, parasal anayasa, dış ticaret anayasası, yasal-kurumsal serbestleşme ve rekabet anayasası, gelir dağılımı anayasası ve sosyal güvenlik anayasası bulunmaktadır. Mali anayasa kapsamında, kamusal mallar, kamusal harcamalar, kamusal gelirler, vergi, borçlanma, denk bütçe ve mali federalizme ilişkin normlar yer almaktadır. Parasal anayasa kapsamında, para sistemi ve para arzının artırılmasına ilişkin normlar yer almaktadır. Dış ticaret anayasası içinde, döviz kuru sistemi, uluslararası ekonomik ilişkiler ile koruyucu ve dış ticaret politikalarına ilişkin normlara yer verilmektedir. Kısaca, belirtilen anayasalar kapsamında bahsi geçen iktisadi ve mali alanlara yönelik normlar bulunmaktadır.

Ekonomik anayasa çerçevesinde hükümetlere; vergileme, harcama, para arzı, faiz oranı, döviz kuru, asgari ücret, transfer ödemeleri, gelir dağılımı ve benzeri

önemli iktisadi konularda keyfi davranamayacaklarının sınırları çizilmektedir (Savaş, 1997: 77). Ekonomik anayasa içinde yer alan “**Mali Anayasa**” ile her gelen siyasi iktidarın istediği kadar harcamaları arttırıp, vergi oranları üzerinde istediği değişikliği yapması engellenmektedir. Bununla birlikte, gelecek nesiller üzerine büyük bir mali külfet getiren borçlanma yöntemi de anayasal kontrol altına alınmaktadır. Ayrıca vergi artışının ve borçlanmanın sınırlandırılması, minimize edilmiş bir devlet ve daha fazla bireysel ve ekonomik özgürlüklerin oluşmasını sağlayacaktır (Geist, 1997: 7; Savaş, 1997: 109-110). Örneğin, Avrupa Birliği’ne üye ülkelerin imzaladıkları Maastricht Anlaşması, birliğe üye ülkelerin bütçe açıklarının GSYH’ye oranı %3’ten, toplam borç oranı ise %60’tan fazla olamaz gibi maddeleriyle bir tür mali anayasa görünümü arz etmektedir. AB’de uygulanan mali kurallar üçüncü bölümde seçilmiş ülke uygulamaları içinde ayrıntılı bir şekilde incelenmektedir (bkz. s. 81-93) Öte yandan, mali Anayasa şu temel konuları kapsamaktadır (Savaş, 1997: 114);

- (1) Devletin faaliyet alanlarının sınırlandırılması,
- (2) Vergilerin taşınması gereken özelliklerin çerçevesinin net bir şekilde belirlenmesi,
- (3) Devlet bütçesinin sahip olması gereken niteliklerin belirlenmesi,
- (4) Devlet kiralama, satın alma, kamulaştırma, özelleştirme yöntemlerinin belirlenmesi,
- (5) Devletin iç ve dış borca başvurma koşullarının belirlenmesi,
- (6) Belli vergi araçları ile belli gelir araçları arasında ahengin tesis edilmesi.

Ekonomik anayasa kapsamında, devletin ekonomik hak, yetki, görev ve sorumlulukları ile bireyin hak ve özgürlükleri yer almaktadır. Devletin ekonomik hak ve yetkileri; bütçe yapma, vergileme, para yaratma ve borçlanma hak ve yetkilerinden oluşmaktadır. Devletin ekonomik görev ve sorumlulukları ise, ekstra mali görevleri yerine getirmesini ve ekonomide düzenleyici bir rol üstlenmesini ifade etmektedir. Bireyin hak ve özgürlükleri ise, sosyal, sağlık, eğitim ve diğer alanlardaki hak ve özgürlüklerden (Örneğin, tekellerden korunma hakkı ve üreticinin üretim faktörlerini serbestçe seçme ve kullanma özgürlüğü) oluşmaktadır. Devletin

hak, yetki, görev ve sorumlulukları ile bireyin hak ve özgürlükleri Tablo 1.2’de ayrıntılı bir biçimde gösterilmektedir.

Tablo 1.2: Ekonomik Anayasanın Kapsamı

Devletin “Ekonomik” Hak, Yetki, Görev ve Sorumlulukları	Bireyin Ekonomik Hak ve Özgürlükleri
1. Devletin Ekonomik Hak ve Yetkileri • Bütçe yapma hakkı ve yetkisi • Vergileme hakkı ve yetkisi • Para yaratma hakkı ve yetkisi • Borçlanma hakkı ve yetkisi 2. Devletin Ekonomik Görev ve Sorumlulukları • Kamusal malların arzedilmesi • Dışsal ekonomiler ve dışsal-eksi ekonomilerin düzenlenmesi • İçsel Ekonomilerin söz konusu olduğu üretim faaliyetlerinde düzenleme yapılması • Rekabetçi piyasaların düzenlenmesi ve teşviki • Ekonomik Büyüme ve Kalkınmanın sağlanması • Kaynak kullanımında ve kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması • Adil bir gelir ve servet dağılımını temini • Ödemeler bilançosunda denklik sağlanması ve uluslararası ekonomik ilişkilerin düzenlenmesi • Ekonomik istikrarın sağlanması • İşçi sağlığının korunması, vb....	- Sosyal güvenlik hakkı - Sağlıklı yaşam hakkı - Eğitim ve öğrenim hakkı - Gelir dağılımının iyileştirilmesi hakkı - Tekellerden korunmayı isteme hakkı - Dışsal-eksi ekonomilerin ortadan kaldırılmasını isteme hakkı - Mülkiyet ve miras hakkı ve özgürlüğü - Tercih özgürlüğü - Üreticinin üretim faktörlerini serbestçe seçme ve kullanma özgürlüğü - Tüketicinin seçme özgürlüğü - Çalışma hakkı ve özgürlüğü - Gelir ve mal varlığını kullanma, (tüketim, tasarruf, yatırım) özgürlüğü vb....

Kaynak: Coşkun Can Aktan, *Anayasal İktisat*, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2008, s. 102.

Ayrıca anayasal iktisatçılara göre, klasik iktisatta önemli bir yer tutan denk bütçe ilkesine geri dönmelidir. Çünkü Keynezyen iktisadın, devri bütçe ve telafi edici bütçe yaklaşımlarını benimsemesi, çağdaş demokrasileri kronik bütçe açıkları ile baş başa bırakmaktadır. Bununla birlikte anayasal iktisatçılara göre, bütçe açıklarının kapatılması amacıyla borçlanmaya gidilmesi, ekonominin üretim

ekonomisinden rant ekonomisine geçmesine yol açmaktadır (Buchanan ve Wagner, 1967: 4-5). Seçimle iktidara gelenler, seçmenlerini memnun edebilmek için kamu harcamalarını arttırma ve vergileri düşürme eğiliminde olabilmektedir. Bunu engelleyebilmenin nihai çözümü ise, denk bütçe ilkesinin anayasal bir ilke olması zorunluluğudur (Aktan, 2008: 92-93).

Ayrıca, anayasal iktisatçılar tarafından kamu gelirlerinin, kamu harcamalarına denk olmasını sağlamak için bazı tedbirler düşünülmektedir. Şöyle ki, gelir bütçesinin önceliği ilkesi olarak da ifade edilen önce gelir bütçesinin sonra gider bütçesinin kabulünü şart koşturmak, her yeni harcama teklifinin finansman kaynağı ile birlikte parlamentoya getirilmesini istemek gibi bütçe kanununun görüşülme ve kabulüne ilişkin önlemlerdir (Hepaksaz, 2007: 100-106). Kısaca anayasal iktisatçılar harcama yapılabilmesine, gerekli finansman kaynaklarının olması durumunda razı olmaktadır.

E. Washington Konsensüsü Çerçevesinde Mali Disiplin

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) hazinesi ve Bretton Woods kuruluşları olan Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası'nın (DB), az gelişmiş olan ülkeler ve gelişmekte olan ülkelerin dış borç ve ödemeler bilançosu sorunlarının aşılması veya hafifletilmesine yönelik yapacakları yardımlara karşılık önerdikleri ortak neo-liberal reçete, 1980'lerin sonlarına doğru **"Washington Konsensüsü"**ü olarak isimlendirilmektedir (Şen, 2005: 181-182). Daha sonra bu konsensüse Dünya Ticaret Örgütü (WTO) ve Avrupa Merkez Bankası (ECB) da katılmıştır (Yıldırım, 2011: 4) Bu Konsensüsün temelinde, daha hızlı ve etkin bir kalkınma için müdahaleci ve korumacı ekonomi politikaları yerine, ekonominin bütün alanlarında liberalleşme ve devletin ekonomik hayattaki yerinin daraltılması bulunmaktadır (Şen, 2005: 182). John Williamson'un ilk olarak Latin Amerika ülkeleri için ortaya koyduğu ve daha sonra IMF ve DB gibi Washington merkezli kurumların belirleyiciliğinde az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere uygulanması gerekli görülen politika önerileri aşağıdaki gibidir (Karakurt, 2011: 32-33; Şen, 2005: 185; Yıldırım, 2011: 5-6; Williamson, 1993: 1332-1333);

- Mali disiplin,
- Sağlık harcamaları, temel eğitim ve alt yapı gibi yüksek getirisi ve gelir dağılımını düzeltme potansiyeli olan kamu harcamalarına öncelik verilmesi,
- Düşük marjinal vergi oranları ve geniş vergi tabanı sağlayan vergi reformu,
- Piyasa tarafından belirlenen faiz oranları,
- Tek tip ve piyasa tarafından belirlenen rekabetçi döviz kuru,
- Gümrük tarifelerinin kaldırılması ve ithalatın serbestleştirilmesi,
- Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının özendirilmesi,
- Devletin iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi,
- Deregülasyon veyahut rekabeti sınırlayan ve piyasa girişini engelleyen düzenlemelerin kaldırılması,
- Mülkiyet haklarının güvence altına alınması şeklindedir.

Washington Konsensüsü'nün en önemli politika önerisi olarak mali disiplin kavramı vurgulamaktadır. Konsensüs çerçevesinde mali disiplin, merkezi yönetim, yerel yönetimler, iktisadi devlet teşebbüsleri ve merkez bankası dâhil olmak üzere hesaplanacak bütçe açığının enflasyon vergisine başvurulmaksızın finanse edilebilecek kadar düşük olması biçiminde ifade edilmektedir. Williamson'a göre, bütçe açığının düşük olması için, borç servisinin harcamalara eklenmesinden önce bütçenin GSYH'nin belli bir oranında fazla vermesi gerekmektedir. Ayrıca, operasyonel bütçe açığı GSYH'nin % 2'sini aşmamalıdır (Williamson, 1993: 1332).

Diğer yandan, IMF tarafından konsensüs dikkate alınarak uygulanan mali politikalarda da bütçe açıkları ve aşırı borç stoku kaynaklı ekonomik krizlerin engellenmesi için mali disiplinin sağlanmasına öncelik verildiği görülmektedir (Karakurt, 2011: 31). Büyük ve sürekli bütçe açıkları, enflasyon ve ödemeler dengesi açığına neden olmakta; ayrıca ülkeden sermaye çıkışına yol açarak sonuçta makroekonomik istikrarsızlık sorunu ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, mali disiplinin sağlanması durumunda bütçe açıklarının da nedeni olduğu ekonomik kırılganlıklar en aza indirilebilmektedir. Bu bağlamda konsensüs çerçevesinde, ekonomilerini dış yatırımcılara açan ve sıkı para politikası uygulayan ülkelerin, ödemeler dengesi

açıkları, bütçe açıkları ve enflasyon sorunundan kurtulacağı ifade edilmektedir (Karakurt, 2011: 34).

Türkiye de yaşadığı ekonomik krizler (1994 Krizi, 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri) nedeniyle, IMF ile birçok stand-by anlaşması imzalayarak ekonomisini tekrar istikrara kavuşturmaya çalışmıştır. IMF, bu anlaşmalar çerçevesinde Washington Konsensüsü ilkelerine uymak şartıyla Türkiye'ye kredi sağlamıştır. Bu bağlamda, Türkiye'de konsensüsün temel amacı olan mali disiplini sağlamak amacıyla, faiz dışı fazla verilmesi suretiyle borçların sürdürülebilirliğinin sağlıklı bir yapıya kavuşturulacağı ve kamu açıklarının ihtiyatlı bir düzeye indirileceğine vurgu yapılmaktadır (Emil ve Yılmaz: 2003: 3).

Konsensüsün temelinde yer alan, kamunun ekonomi içindeki payının küçültülmesine ve bütçe açığının kontrol altına alınmasına yönelik politika önerileri ülkelerin ekonomik kriz (1994 Meksika Krizi, 1997 ve 1998 Asya, Rusya ve Brezilya Krizleri, 2002 Arjantin Krizi ve 2008 Küresel Ekonomik Kriz) yaşamasını önlemediği gibi, aksine krizden çıkış yolu olarak bütçe açığı verilmesi (mali canlandırma) Washington merkezli kurumlar tarafından önerilmiş ve önerilmektedir (Ertuna, 2006: 38). Mali canlandırma paketleri, vergi indirimlerini ve harcama artışlarını kapsadığı için neticede devlet gelirleri düşmekte; bütçe açıkları artmaktadır. Dolayısıyla, mali canlandırma paketlerinin uygulanması Washington Konsensüsü'nün bütçe ve harcama disiplinin prensiplerinden vazgeçilmesi anlamına gelmektedir (Ertuna, 2009: 8-9).

IV. DEVLETTE MALİ DİSİPLİNSİZLİK SORUNU VE NEDENLERİ

Bu kısımda, devlette mali disiplinsizlik sorunu nedenleriyle birlikte ele alınmakta olup, “Mali Disiplinsizlik” ve “Mali Disiplinsizliğin Nedenleri” olmak üzere iki alt başlık altında ana hatları itibariyle ele alınmaktadır.

A. Mali Disiplinsizlik

Daha önce de belirtildiği gibi mali disiplin, kamu gelir ve giderlerinin birbirine denk olmasını ifade etmektedir. Dolayısıyla, kamu giderlerinin kamu gelirlerinden fazla olması ile birlikte, meydana gelen bütçe açığının borçlanma (iç ve dış borç) ile finansmanı neticesinde ortaya çıkan borç yükü artışı, devlette “**mali disiplinsizlik**” olgusunu ortaya çıkarmaktadır (Gökalp ve Avcı, 2002: 1). Başka bir ifadeyle, kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılayamaması mali disiplinsizlik olarak ifade edilmektedir.

“Bütçe açığı” olarak da bilinen mali disiplinsizlik kavramı gelişmiş ülkelerde; sosyal güvenlik harcamaları, kamu hizmetlerinden faydalananların sayısının hızlı bir artış trendi içinde olması; kamusal hizmetlerden yararlanmanın doğal ve devletin zorunlu bir görevi olarak görülmesi; yapısal işsizliğin ortaya çıkması ve verimlilik artışında meydana gelen gerileme gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler de ise, mali disiplinsizlik daha çok yapısal, ekonomik, siyasal ve kurumsal nedenlerden kaynaklanmaktadır (Günay, 2006: 82-89). Dolayısıyla gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki mali disiplinsizlik nedenleri farklılıklar göstermektedir.

Günümüzde mali disiplinsizlik sorununun önemli nedenlerinden biri de “**politik yozlaşma**” olarak görülmektedir. Politik yozlaşma, yasal olmayan özel bir çıkar uğruna kamu görevi ve otoritesinin kötüye kullanılması olarak ifade edilmektedir. Politik yozlaşma çerçevesinde, seçmenler ile baskı ve çıkar gruplarının özel çıkar eksenli taleplerinin politikacılar ve bürokratlar tarafından karşılanması çabaları kamu ekonomisinin genişlemesine yol açmaktadır (Gökalp ve Avcı, 2002: 460).

B. Mali Disiplinsizliğin Nedenleri

Mali disiplinsizlik olgusu politik yozlaşma eksenli olarak, hükümetlerin sorumsuzca kamu harcamalarını arttırmaları, keyfi ve takdirli olarak vergileme yetkisini kullanmaları ve diledikleri ölçüde iç ve dış borçlanmaya başvurmalarından kaynaklanmaktadır.

1. Hükümetlerin Sorumsuzca Kamu Harcamalarını Arttırması

Mali disiplinsizlik sorunu özellikle, kamu harcamalarının sürekli bir şekilde artmasından kaynaklanmaktadır. Artan kamu harcamalarının ise, vergi gibi olağan gelirler yerine borçlanma ve emisyon gibi olağandışı gelirler ile karşılanması devlette mali disiplinsizlik sorununun ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Günay, 2006:82). Başka bir ifadeyle, olağan gelirlerin harcamaları karşılayamaması durumunda mali disiplin bozulmaktadır.

Diğer bir yandan, Refah Devleti anlayışı çerçevesinde ülkelerin birçoğu, vatandaşlarının yaşam kalitesini artırmak amacıyla, işsizlik, hastalık ve yaşlılık evrelerinde vatandaşlarına gelir transferi yapmaktadır. Söz konusu transfer ödemeleri genellikle düşük gelir gruplarına yapılmaktadır. Ayrıca orta ve yüksek gelir grupları ile iş çevrelerine refah transferleri gibi doğrudan olmayan fiyat kontrolleri, belli işlerin yapılmasının lisansa bağlanması, ihracat ve ithalata getirilen sınırlamalar, gümrük tarifeleri, vergi kolaylıkları ve muhtelif teşvik önlemleri gibi düzenleyici gelir transferleri yapmaktadırlar. Ancak bu transferlerin kime niçin verildiği tam olarak bilinmemektedir (Ölmezogulları, 1998: 87; Savaş, 1997: 23-24). Dolayısıyla bu tür gelir transferlerinin yaygınlaşması, kamu harcamalarını önemli ölçüde arttırmaktadır.

Örneğin Türkiye'deki bütçe dışı fonlar da, kamu harcamalarının artmasına neden olmuş ve olmaktadır. Fonların temel niteliği, bütçe dışında yer almaları ve herhangi bir yasayla düzenlenmiş ilkelerinin olmamasıdır. Her ne kadar fonlar özel durumlar için ayrılan kaynaklar olarak ifade edilse de, uygulamada fonların kullanımı siyasi iktidarların keyfiyetine bağlı kalmış ve kalmaktadır (Savaş, 1997: 26). Başka bir ifadeyle, fonların hükümetler tarafından keyfi olarak kullanılması kamu harcamalarını arttırmaktadır.

2. Hükümetlerin Keyfi ve Takdiri Olarak Vergi Yetkilerini Kullanmaları

Vergi, egemen kamu otoritesinin kamu gücüne dayanarak kamusal mal ve hizmetlerin finansmanını sağlamak için gerekli kaynakları oluşturmak ve bazı ekonomik ve sosyal amaçları gerçekleştirmek için kişilerden aldığı pay olarak

tanımlanmaktadır (Oktar, 2008: 5-6). Ancak kimi zaman siyasal iktidarlar vergilendirme yetkilerini istedikleri gibi kullanabilmektedir. Örneğin, devlet tarafından arz edilen kamusal hizmetlerin finansmanına, sadece o hizmetlerden faydalananlar değil, ödeme gücüne sahip tüm vatandaşlar katılmaktadır. Fakat bireyler daha çok hizmet beklemekte; buna karşılık daha az vergi ödeme arzusunda olmaktadır (Güvel, Koç, 2011: 234). Dolayısıyla, siyasal iktidarlar oy kaybetme kaygısıyla yeni vergiler yürürlüğe koymak ve mevcut vergi oranlarını arttırmak istememektedir.

3. Hükümetlerin Diledikleri Ölçüde İç ve Dış Borçlanmaya Başvurmaları

Hükümetler, seçmenlerinin tepkisini çekmemek için, kamu açıklarının finansmanını mevcut vergi oranlarını artırarak ve/veya yeni vergiler uygulayarak karşılamaktan çekinmektedir. Bunun yerine, kamu açıklarının finansmanını emisyon ve borçlanma ile karşılamayı tercih etmektedirler. Öte yandan finansman yöntemi olarak emisyonun tercih edilmesi durumunda, ekonomide parasal genişleme meydana gelmektedir. Bu durum ise, enflasyon oranının yükselmesine neden olabilmektedir. Enflasyonun artması ise, hem ödemeler dengesinde istikrarsızlığa hem de gelir dağılımında adaletsizliğe sebep olmaktadır (Gökalp ve Avcı, 2002: 2-3). Dolayısıyla, giderlerin finansmanı olarak emisyonun tercih edilmesi genel ekonomiyi ve maliye politikasının gelir dağılımında adalet sağlama amacını olumsuz yönde etkilemektedir.

Kamu açıklarının borçlanma ile finansmanının tercih edilmesi durumunda ise, borçlanma yönteminin iç borçlanma ve/veya dış borçlanma olmasına göre farklı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. İç borçlanmanın tercih edilmesi durumunda, yurtiçi faiz oranları artmaktadır. Bu durum ise, “sıcak para” olarak da ifade edilen kısa vadeli sermaye girişlerine yol açarak ödemeler dengesinde istikrarsızlığa neden olmaktadır. Ayrıca artan faiz oranları nedeniyle, özel sektör reel yatırımları olumsuz etkilemektedir. Sonuç olarak üretim ve istihdam azalmaktadır. Ayrıca rant gelirlerinin yükselmesi neticesinde bütçe yapısı bozulmaktadır. Dış borçlanma durumunda ise, faiz yükü artmaktadır. Bu husus ödemeler dengesinde istikrarsızlığa neden olmaktadır (Gökalp ve Avcı, 2002: 3). Başka bir ifadeyle, kamu açıklarının

finansman yöntemi olarak borçlanmanın tercih edilmesi durumunda, borcun iç ve dış borç olmasına göre farklı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Ancak her iki durumda da ülke ekonomisi olumsuz yönde etkilenmektedir.

V. MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINA YÖNELİK MALİ REFORMLAR

Son çeyrek asırdır birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede mali disiplini tesis etmeye yönelik çok sayıda uygulama bulunmaktadır. Mali disiplinin tesis edilmesine ilişkin ilk önerilen ve birçok ülke tarafından uygulanan yöntem **“bütçe kapsamının genişletilmesi”**dir. Bu kapsamda, kamunun tüm gelir ve giderlerinin bütçe içinde yer alması amaçlanmaktadır (Ejder, 2006: 27). Böylece bütçenin kapsamı genişletilirse, bütçe hakkı etkili bir biçimde kullanılabilir. Ayrıca yasamanın yürütme üzerindeki denetim mekanizması daha etkili gerçekleştirilebilmektedir.

Son yıllarda mali disiplin ile ilgili diğer bir yöntem ise, **“çok yıllık bütçeleme sistemi”** yönteminin uygulanmaya konulmasıdır. Genel özellikleri bakımından çok yıllık bütçeleme sistemi, ilgili yıla ait veriler ile takip eden iki ya da üç yıla ilişkin gelir ve gider tahminlerinin yer aldığı; bunların uygulanması hususunda hükümetin yasamadan yetki ve izin aldığı bir bütçe şekli olarak ifade edilmektedir. (Tüğen ve Özen, 2004: 114-115).

Çok yıllık bütçe sistemi, taşıdığı birtakım potansiyel faydaları nedeniyle savunulmaktadır. Öncelikle, bu bütçe yöntemiyle, hükümetlerin politika hedeflerini ve önceliklerini daha sağlıklı bir şekilde belirlemeleri sağlanabilmektedir. Ayrıca bu bütçe sistemi, mevcut politikaların ve geleceğe dair tahminlerin mali strateji ile uyumlu olup olmadığını göstermektedir. Bununla birlikte çok yıllık bütçe sistemi, hükümetin orta vadeli mali stratejisi ve politika öncelikleri kapsamındaki yıllık bütçe tartışmasının yerleştirilmesi yoluyla bütçe sürecine süreklilik getirmektedir. Çok yıllık bütçeleme sisteminin diğer bir faydası ise, bu bütçeleme sistemi bütçe sürecinde sorumluluk ve şeffaflığın artmasını ve taahhüt ve harcama önceliklerinin yeniden ele alınmasını sağlamakta; buna bağlı olarak da kamu harcamalarının bölüşümünde verimliliği teşvik

etmektedir. Nihayetinde bu bütçe sisteminin diğer bir faydası ise, bütçe süreci içinde yer alan bakanlıkların sürece daha fazla iştirak etmelerini sağlaması ve muhtelif hükümet birimleri arasında işbirliğini teşvik edici olmasıdır (Boex, Matinez-Vazquez ve McNab, 2000: 92). Dolayısıyla, çok yıllık bütçeleme sistemi mali kuralların uygulanmasına önemli bir dayanak teşkil etmektedir.

Öte yandan çok yıllık bütçeleme sistemi yukarıda ifade edilen faydaları yanında birtakım olumsuzlara da sahip bulunmaktadır. Bu olumsuzluklardan biri, yıllık bütçe uygulamalarında geleceğe dair tahminlere aşırı güvenme sonucu, mali politikalarda tembellik ve esnek olmama şeklinde ortaya çıkabilir. Ayrıca, aşırı iyimser çok yıllık bütçeleme sistemi, aksi bir durumda, savunulması güç kamu harcama politikaları için bir mazeret olarak da kullanılabilir. Son olarak çok yıllık bütçeleme sistemi, belirlenen hedeflere ve tercih edilen yaklaşıma bağlı olarak gelişme seyrindeki yeterli yıllık bütçelerin ana hedeflerinden dikkat ve kaynakları saptırabilen karmaşık ve idari açıdan külfetli bir araç olabilir (Boex ve diğerleri, 2000: 92-93). Başka bir ifadeyle, çok yıllık bütçeleme sisteminin olumlu yönleri yanında birtakım olumsuz tarafları da bulunmaktadır.

Bütçeye ilişkin diğer bir reform ise, bütçe sürecinde aşağıdan yukarıya bütçeleme yönteminden vazgeçilerek, çok yıllık bütçeleme sistemi çerçevesinde **“yukarıdan aşağıya bütçeleme tekniğinin”** uygulanmasıdır. Özellikle 1990’lı yılların başlarında birçok OECD ülkesinde mali krizlerin etkisiyle mali açıklar, makul olmayan ölçüde artmıştır. Bu süreç içinde, mali krizlere etkili bir yöntem olarak yukarıdan aşağıya bütçeleme tekniği kamuoyunun dikkatini çekmiştir. Bu yaklaşımda aşağıdan yukarıya bütçeleme tekniğine göre daha farklı bir yöntem benimsenmektedir. Şöyle ki, bu yöntemde Maliye Bakanlığı makroekonomik varsayımları ve orta vadeli yönetim hedeflerini temel alarak genel harcama tavanını ayarlamaktadır. Alt tavanlar ise, sektörel harcama tavanları gibi politika önceliklerine göre belirlenmektedir. Bütçe sürecinin başlangıç aşamasında kabine toplantısında bu harcama tavanları onaylanmaktadır. Ayrıca icracı bakanlıkların harcama tavanları kapsamı içinde yaptıkları bireysel ödenekler için ayrıntılı bir şekilde kaynak tahsisine yer verilmektedir (Kim ve Park, 2006: 88). Diğer bir ifadeyle, aşağıdan yukarıya

bütçeleme yaklaşımında kaynak tahsisi üzerindeki Maliye Bakanlığı'nın yetkisi, yukarıdan aşağıya bütçeleme tekniğinde icracı bakanlıklara devredilmektedir.

Mali disiplinin tesis edilmesine yönelik diğer bir uygulama ise, **“bütçede şeffaflığın”** sağlanmasıdır. 1980'lerin sonları ile 1990'ların başlarında bütçede şeffaflığın artmasına yönelik önemli adımlar atılmıştır. Bu adımların atıldığı süreçte çoğu OECD ülkesinde yüksek kamu açıkları ve dikkate değer bir şekilde artan borçlar söz konusuydu. Hükümetler bu süreç içinde mali açıkları azaltmak için, sıkı mali programlar yürürlüğe koyma ihtiyacı hissetmekteydi. Söz konusu programlar genellikle kemer sıkma politikaları olarak ifade edilmektedir. Bununla birlikte, problemin ne olduğu hususunda kamuoyunun aydınlatılması da önem taşımaktadır. Böylece, programın niçin uygulandığı hususunda kamuoyu da bilgilendirilmiş olmaktadır (Blöndal, 2003: 20). Başka bir ifadeyle, başarı için en etkili davranış, durumu olduğu gibi kamuoyuna açıklamaktır. Böylece vatandaşın herhangi bir şeyin gizlenmediği ifade edilmiş olmaktadır. Kısacası, vatandaşa karşı dürüst olmak gerekmektedir.

Diğer yandan, mali şeffaflık birbiriyle işleyen üç ana unsura sahip bulunmaktadır. Birincisi, bütçe verilerinin yayınlanmasıdır. Genellikle mali bilgilerle ilgili tüm hususların sistematik ve zamanında yayınlanması bütçe şeffaflığı ile bağdaştırılmaktadır. Bu bir ön gereksinimdir; ancak yeterli görülmemektedir. İkincisi ise, parlamentonun etkin bir role sahip olmasıdır. Bu bağlamda yasama, bütçe raporlarını bağımsız bir şekilde dikkatle inceleyebilmelidir. Ayrıca yasamanın bütçe politikasını görüşmesi ve bütçe politikasına tesir etmesi, hükümetin sorumlu tutulmasında etkili bir pozisyonda bulunmasını sağlayabilir. Üçüncü ve son unsur ise, medya ve hükümet dışı organizasyonlar aracılığıyla, sivil toplumun etkin bir rol oynamasıdır. Vatandaşlar doğrudan veya bazı vasıtalar aracılığıyla bütçe politikalarına tesir etme ve hükümetin sorumlu tutulmasında bir pozisyona sahip olmalıdır (Blöndal, 2003: 20-21).

Kamu harcamaları ile ilgili reform uygulamaları, günümüzde sürekli artan kamu harcamalarına karşılık, vergi gelirlerinin paralel bir şekilde artmaması; kamu harcamalarının finansmanın vergi gelirleri yerine borçlanma veya emisyon ile

karşılanması ve netice olarak kamu açıklarının sürekli artış trendi içinde olmasına dayanmaktadır. Kamu harcamalarında etkinliğin tesis edilmesi bakımından önemli bir uygulama, **“hesap verilebilirliğin”** kamu yönetiminde sağlanabilmesidir. Hesap verilebilirlik, kamuda kendisine yetki verilen ve bu yetkiyi kullanabilmesi için kendilerine kaynak tahsis edilenlerin, söz konusu yetki ve kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutarlı kullandıklarının kamuoyu nazarına sunulması ve/veya belgeleme sorumluluğu olarak ifade edilmektedir. Şayet hesap verilebilirlik kamuda tesis edilirse, daha demokratik, daha katılımcı ve daha etkin bir kamu yönetimi oluşturulabilir (Biricikoğlu ve Gülener, 2008: 203; Güneş, 2011: 141-145). Diğer bir yandan, hesap verilebilirlik mekanizmasının etkili bir şekilde işleyebilmesi için taşınması gereken bazı özellikler bulunmaktadır. Bu özellikler şunlardır (Biricikoğlu ve Gülener, 2008: 207-208):

- Hesap verilebilirlik mekanizması içinde yer alan aktörlerin sorumlulukları net bir biçimde belirlenmeli ve bunlar üzerinde taraflar arasında uzlaşmaya varılmalıdır.
- Hesap verilebilirlik mekanizmasının taraflarının otorite, beceri ve kaynak kapasiteleri birbirleri arasında dengelenmelidir.
- Raporlama süreci güvenilir ve sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmelidir. Böylece ulaşılmak istenen hedefler ve performanslar net bir biçimde belirlenebilir.
- Nihayetinde performansa dair verilere ulaşıldıktan sonra, hesap verilebilirliğin taraflarınca performansa ilişkin aydınlatılmış ve bilgilendirilmiş inceleme ve geri besleme yerine getirilmelidir.

Diğer yandan, kamusal yetkilerin doğru ve iyi niyetli bir şekilde kullanılması, kamusal kaynakların kamunun etik değerlerine ve hukuka uygun bir biçimde kullanımının teminat altına alınması ve kamuda devamlı bir şekilde öğrenme amacının teşvik edilmesi gibi kamu sektöründe hesap verme sorumluluğunun amaçları bulunmaktadır. Ayrıca kamu yönetiminde siyasal, idari, hukuki ve mali olmak üzere dört tür hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır (Aktan ve Çoban, 2006: 18-19).

Günümüzde hem gelişmiş ülkeler hem de gelişmekte olan ülkeler “**kamu mali kontrol sistemlerini**” iyileştirmekte ve birbirine uyumlu bir hale getirmeye çalışmaktadır. Ayrıca hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi bakımından kontrol ve denetim gibi kamu mali kontrol sisteminin önemli iki işlevi bulunmaktadır. Çünkü kontrol ve denetim faaliyetleri neticesinde arz edilen raporlar vasıtasıyla hesap verme sorumluluğu yerine getirilmektedir (Kesik, 2005; 45-46). Dolayısıyla, söz konusu ülkeler kontrol ve denetim mekanizmalarını kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutarlı kullanmak için, çağdaş kamu mali yönetimler çerçevesinde sürekli yenilemektedir.

Mali disiplinin tesis edilmesi için, kamu gelirlerinin kamu giderlerini tam anlamıyla karşılaması gerekmektedir. Dolayısıyla, “**kamu gelirlerine**” yönelik de birtakım düzenlemeler yapılması kaçınılmaz gözükmektedir. Bu amaçla, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda kayıt dışı ekonominin önlenmesi, vergi tabanının genişletilmesi, vergi harcamalarının azaltılması, vergi idaresinin etkinleştirilmesi, vergi sisteminin yeniden yapılandırılması ve geliştirilmesi ile vergi denetiminin artırılması için çalışmalar yapılmaktadır (Çalcalı, 2012: 38-40).

Mali disiplininin sağlanmasına yönelik diğer bir yeniliği ise, “**mali saydamlığın**” artırılmasına yönelik yapılan düzenlemeler oluşturmaktadır. Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve işlevlerinin, maliye politikası planları ve hedeflerinin, kamu sektörü hesaplarının kamuoyuna açık olması anlamına gelmektedir (Demircan, 2006: 56). Mali saydamlık denildiği zaman, mali politikalara ve kamu mali yönetimine ilişkin bilgilerin kamuoyuna açık, anlaşılır ve düzenli bir şekilde sunulması anlaşılmaktadır (Aktan, Ağcakaya ve Dileyici, 2006: 175; Polat, 2006: 41) Başka bir ifadeyle mali saydamlık, kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçla kullanıldığı bilgilerinin kamuoyuna açık bir şekilde sunulması olarak ifade edilmektedir.

Mali saydamlığın daha iyi anlaşılabilmesi için, erişilebilirlik, ilgililik, niteliklilik ve güvenilirlik özelliklerine sahip olması gerekmektedir. Erişilebilirlik, yasa ve düzenlemelerle, en azından ilkeler ile bilgiye herkes tarafından ulaşılmasının sağlanması olarak ifade edilmektedir. Bazı hususlarda bilginin sürekli erişilebilir

olmasını kurumlar ve yetki mercileri sağlamaktadır. Burada; gazete, radyo, televizyon, kamu bilgilendirme ilanları ve internet gibi araçları olan medya ifade edilmektedir. Diğer bir yandan, bilgi konu ile ilgili olmalıdır. Ancak bilginin nesnel olması sebebiyle bunu sağlamak üç nedenden oldukça güç gözükmemektedir. Birincisi bilgi nesneldir. Başka bir ifadeyle, herkes alanına yönelik bilgiye ihtiyaç duymaktadır. Örneğin, mevduat sahiplerinin mevduatlarının güvenliğini sağlayacak bilgiye, yatırımcıların sorumluluk ve risklerle ilgili bilgiye ve kamunun güncel ekonomik koşullar ve politikalarla ilgili bilgiye ihtiyacı olmaktadır. İkincisi ise, internet bilginin kaynağını oluşturuyorsa, internetin yayılması neticesinde çelişkili bilgilerin aşırı yüklenmesi ilgililiğin etkisini azaltmaktadır. Son olarak niteliklilik ve güvenirlilik ise, bilginin iyi nitelikli ve güvenilir, güncel, tam, doğru, tutarlı ve açık ve basit terimlerle sunulmasını ifade etmektedir (Vishwanath and Kaufmann, 1999: 3-4).

Diğer bir yandan, “IMF Mali Saydamlık İle İlgili Başarılı Uygulamalar Tüzüğü’ne” göre mali saydamlık hususunda ülkelerin uyması gereken dört temel ilke bulunmaktadır. Bu ilkeler (Hürkan, 1999: 121);

- (1) Kamu mali yönetimindeki kurumlar arasında görev ve sorumlulukların net bir biçimde belirlenmiş olması,
- (2) Kamuoyunun kamunun hesaplarına ilişkin bilgilere kolayca ulaşabilmesi,
- (3) Bütçe sürecine ilişkin kuralların açık ve anlaşılır olması,
- (4) Kamu hesaplarının bağımsız dış denetime sahip olması, şeklinde ifade edilebilir.

Öte yandan mali saydamlığın tesis edilmesi durumunda sağlanacak faydalar şu şekilde ifade edebilir: mali saydamlık sayesinde devletin hesap verme sorumluluğu yerine getirilmektedir; denetim mekanizmasının etkin bir şekilde işlemesi sağlanmaktadır ve mali saydamlık sayesinde makroekonomide öngörülebilirlik sağlanmış olmaktadır (Aktan, Ağcakaya ve Dileyici, 2006: 175-176). Başka bir ifadeyle, temel ekonomi politikasına ve özellikle maliye politikasına ilişkin tüm bilgilere ulaşılması bu politikalara yönelik öngörülebilirliği artırmaktadır.

Ayrıca mali saydamlık tam anlamıyla uygulanırsa, vatandaşın devlete olan güvenini arttırabilir. Bununla birlikte, mali saydamlık neticesinde kamu sektöründe yaşanan yolsuzluklar da azalmaktadır. Diğer yandan, mali saydamlık, denetim ve hesap verilebilirlik mekanizmalarına işlerlik kazandırdığı için kamusal kaynakların daha verimli, etkili ve tutarlı kullanılmasına imkân vermektedir. Böylece, kamusal kaynakların kullanımında savurganlık ve israf azalmaktadır. Nihayetinde mali saydamlık, vatandaşın devlete ilişkin bilgilere ulaşmasını kolaylaştırdığı için, seçim süreçlerinde daha sağlıklı oy kullanmalarına yol açmaktadır (Aktan ve diğerleri, 2006: 175-176).

Mali disiplininin sağlanması için “**mali kural**” uygulamaları da günümüzde sık sık gündeme getirilmektedir. Mali kurallar, kamu bütçesinin denklğine yönelik düzenlemelerin yapılması, yıllık borçlanma miktarına kısıtlama getirilmesi, kamu gelirlerinin olması gereken optimal düzeyi üzerinde artırılmasının engellenmesi ve piyasadaki kaynak-etkinlik dengesini tesis etmek amacıyla kamu harcamasının popülist ve siyasi oy maksadıyla kullanılmasının kısıtlanmasıdır (Bali ve Çelen, 2007: 28). Böylelikle maliye politikasının etkinliğini arttırmak ve bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunların yol açtığı etkisizliği bertaraf etmek mali kuralların temel amacını oluşturmaktadır.

Öte yandan mali kural uygulamasında, genelde borçlanma kuralları, bütçe dengesine yönelik kurallar, vergi kuralları ve harcama kuralları olmak üzere dört farklı kural tipi yer almaktadır (Saygılıoğlu ve Erduran, 2012: 19). Diğer bir yandan mali kuralın, mali disiplinin tesis edilmesi, makroekonomik istikrarın sağlanması, devletin aşırı büyümesinin engellenmesi, mali sürdürülebilirliğin temini, vergi yükünün azaltılması neticesinde toplam piyasa üretiminin arttırılması, kamu kaynaklarının daha verimli, etkili ve tutarlı kullanılmasına yol açması, baskı ve çıkar gruplarının lobicilik ve rant kollama faaliyetlerinin azaltılması ve siyasi popülizmin önlenmesi gibi faydaları bulunmaktadır (Saygılıoğlu ve Erduran, 2012: 24). Çalışmamızın “ikinci bölümünde” mali kural kavramı ayrıntılı bir şekilde incelenmektedir.

Görüldüğü üzere, ülkeler mali disiplini sağlamaya yönelik genelde üç farklı yaklaşımı benimsemektedir. Birinci yaklaşım; maliye bakanının diğer bakanlar nazarında otoritesinin güçlendirilmesi, bakanlık başına harcama tavanının belirlenmesi ve bütçeleme ya da muhasebe prosedürlerinin iyileştirilmesi gibi kurumsal reformların devreye sokulması gerekliliğidir. İkinci yaklaşım ise, ulusal, bölgesel ve küresel piyasalara güven tesis etmek amacıyla mali saydamlığın artırılmasıdır. Son ve üçüncü yaklaşım ise, belirli maliye politikası kurallarının (mali kural ve benzeri uygulamalar) benimsenip uygulanmasıdır (Vural, 2007: 98).

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ KURAL; TANIMI, ÖZELLİKLERİ, GEREKÇELERİ VE İKTİSADİ ETKİLERİ

Bu bölümde mali kurallar; tanımı, kapsamı ve temel uygulanma gerekçeleri bakımından ele alınacak olup kamu maliyesi politikası araçları bakımından sınıflandırılacak; iktisadi etkileri ve nihayetinde kurallara yönelik temel eleştiri noktalarına yer verilecektir.

I. MALİ KURALLARIN TANIMI VE KAPSAMI

Mali kurallar, 1970’li yılların ortaya çıkardığı iktisadi problemler sebebiyle devletin yeniden yapılandırılması çerçevesinde giderek önem kazanmaya başlamıştır. Takip eden süreçte mali kurallar özellikle 1980’li yılların sonlarına doğru yaşanan krizler ve sürdürülemez hale gelen kamu borç dinamiği nedeniyle dünya genelinde kamu mali yönetiminde hızlı bir şekilde yer almaya başlamıştır (Işık, Meriç ve Sakal, 2010: 7; Karakurt ve Akdemir, 2010a: 228). Özellikle son yıllarda gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülke makroekonomik istikrarı ve mali sürdürülebilirliği tesis etmek için, mali kurallardan faydalanma yoluna gitmektedir.

Özellikle son yıllarda ciddi boyutlara ulaşan kamu açıkları ve yüksek borç oranları nedeniyle birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede mali disiplin ile mali sorumluluk ahlakının sağlanmasına, güçlü bir kamu maliyesinin tesis edilmesine, makroekonomik istikrarın korunmasına ve bununla birlikte sağlam bir ekonomi ve öngörülebilirlik için, kurala-dayalı maliye politikası uygulamaları giderek yaygınlaşmaktadır (Aktan, 2011a: 1). Bu tür kuralların son yıllarda hızlı bir şekilde yaygınlaşmasının temel nedeni olarak, iradi/takdiri maliye politikaları sonucu meydana gelen kamu açıklarının emisyon ve borçlanma ile finansmanı ile bu açık finansmanın etki ve sonuçları gösterilmektedir (Aktan, 2011a: 1). Söz konusu maliye politikası kuralları, literatürde “mali kurallar” olarak ifade edilmektedir.

Mali kurallar, en basit tanımıyla; “bütçe, vergi, harcama ve borçlanma gibi maliye politikası araçlarına getirilen sınırlama ve düzenlemeler” olarak

tanımlanmaktadır (Işık ve Meriç, 2009: 1593). Dolayısıyla en şeffaf tanımıyla mali kurallar, “maliye politikası araçlarına getirilen sayısal ve sayısal olmayan sınırlamaları” ifade etmektedir.

Mali kurallar dar anlamda; “bütçe açığı, borçlanma, kamu harcamaları ve vergi gelirleri gibi bazı mali performans göstergeleri üzerine konulan yasal sınırlamalar ya da maliye politikası üzerine konulan daimi sınırlamalar” olarak tanımlanmaktadır (Kopits ve Symansky, 1998: 2). Bu tanım ile maliye politikası araçlarına yönelik uygulanacak mali kuralların iki temel niteliğine vurgu yapılmaktadır. Bunlardan ilki, mali kuralın daimi bir sınırlamayı ifade etmesidir. Bu husus, kuralın öngörülebilir bir geleceği belirtmesi ile ifade edilebilir. İkincisi ise mali kuralın, mali performansın somut bir göstergesi olmasıdır. Bu noktada mali kuralın açık ve doğrulanabilir olmasının gerekliliği, ifade edilmektedir (Günaydın ve Eser, 2009: 55).

Mali kurallar geniş anlamda ise, “bütçe karar alma ve tatbik etme süreçlerine kılavuzluk eden davranışsal ya da hukuki normlar” olarak literatürde yer almaktadır (Hallerberg, Strauch ve von Hagen, 2004: 15). Dolayısıyla mali kuralların dar anlamda tanımında, mali performans göstergelerine yönelik olarak getirilen sayısal sınırlamalar öne çıkmaktadır. Geniş anlamda tanımında ise, sayısal sınırlamaların ötesinde kuralların yasal prosedürü ve uygulanması önem taşımaktadır.

Başka bir tanıma göre ise mali kurallar; bütçe dengesi, devlet borçları, kamu harcamaları ve vergi oranları gibi maliye politikası göstergeleri üzerine konulan kısıtlama ve düzenlemelerdir (Pınar, 2006: 147). Bu bağlamda bahsi geçen kuralların ortak özelliği, hükümetlerin ihtiyari müdahalelerini ortadan kaldırarak makroekonomik politikaların yürütülmesine olanak sağlamasıdır (Şevik, 2008: 50). Mali kurallar ile birlikte hükümetin maliye politikası seçeneklerine bağlayıcı bir kısıtlama getirilmektedir.

Kısaca, mali kurallar maliye politikası uygulamalarının etkinliğinin artmasına önemli katkılarda bulunan, bütçeleme sürecinden kaynaklanan problemlerin çözümünde bütçe, borçlanma, harcama ve vergi gibi mali araç ve göstergeler

kullanılarak maliye politikasına getirilen davranışsal ve hukuki normlar olarak ifade edilmektedir (Bülbül ve Bozoğlu, 2011: 17). Dolayısıyla mali kurallar birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler nezdinde, bütçe açığını sınırlamak ya da bertaraf etmek ve toplam kamu borcunu düşürmek hususlarında günden güne önem kazanmaktadır. Özellikle birçok ülke mali disiplini, mali sürdürülebilirliği ve makro istikrarı tesis etmede mali kurallardan yaygın bir şekilde faydalanmaktadır (Karakurt ve Akdemir, 2010a: 228; Şengönül ve Songur, 2010: 4). Dolayısıyla mali kurallar, söz konusu süreç boyunca artan bütçe açıklarını kapatmak ve maliye politikalarının uzun dönem sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla uygulanan kurallar bütünü olarak da tanımlanmaktadır.

Diğer bir taraftan, mali kuralları uygulayan ülkeler arasında birtakım farklılıklar söz konusu olmaktadır. Hedef değişkenler, kurumsal yapı ve uygulama yöntemleri bu farklılığın nedenleri olarak sıralanmaktadır (Kopits ve Symansky: 1998, 1). Örneğin, Anglo-Sakson ülkelerinde şeffaflık mali kuralın temelini oluştururken, Kıta Avrupası ve gelişmekte olan ülkelerde ise mali kuralın temeli daha çok sınırlamalar ve hedefler gibi performans göstergeleri üzerinde bazı sayısal değerlere dayanmaktadır (Kopits, 2001a: 5). Mali kuralları uygulayan ülkeler arasında diğer bir fark ise, yasal dayanaklardan kaynaklanmaktadır. Şöyle ki, bazı ülkeler kendi inisiyatiflerine, bazıları uluslararası anlaşmalara (Avrupa Birliği'nin İstikrar Paketi gibi), bazıları ise finansal kurumların (IMF gibi) dikte ettiği koşulların neticesinde mali kuralları benimsemekte ve uygulamaktadır (Kopits ve Symansky, 1998: 8).

Öte yandan mali kurallar ülkelerin geleneklerine ve deneyimlere göre, uluslararası anlaşmalar, anayasalar, kanunlar ya da politik metinlerle düzenlenmektedir (Kopits ve Symansky, 1998: 8). Örneğin, mali kurallar, ABD, İsviçre, Almanya ve Polonya'da anayasa ile, İngiltere, Yeni Zelanda, İspanya, İsveç ve bazı Latin Amerika ülkelerinde yasa ile, Japonya'da hükümet kararları ile, Norveç'te Mali İstikrar Tüzüğü ile, Hollanda ve Endonezya'da siyasi irade beyanları (hükümetlerin kendi isteğiyle mali kuralı uygulayacağını beyan etmesi) ile düzenlenmektedir (Özker ve Biniş, 2009: 44).

Mali kurallar anayasa ile düzenlendiği durumda, anayasaların kolay değiştirilememesi nedeniyle uzun soluklu olmakta ve hükümet politikalarına karşı olan güveni arttırmaktadır. Ancak anayasa ile düzenlenmiş mali kuralların çok açık olmaması ve gerekli esnekliği taşınamaması gibi riskleri de bulunmaktadır. Yasaların ise, anayasalara göre değiştirilmesi daha kolay ve politika kurallarına göre daha çok müeyyideye sahip olması, mali kuralların yaygın olarak yasa ile düzenlenmesine yol açmaktadır. Siyasi ve ekonomik amaçlarla oluşturulmuş birliklerde (AB gibi) ise, mali kurallar uluslararası anlaşmalarla düzenlemektedir (Kennedy, Robbins ve Delorme, 2001: 239).

II. MALİ KURALLARIN TEMEL UYGULANMA NEDENLERİ

Keynesyen iktisadi teoremin uygulanmasıyla, devletin kamu harcamalarının finansmanında vergiler yerine borçlanma ve emisyon yöntemlerini tercih etmesi ekonomi içerisinde aşırı büyümesine neden olmuştur. Bununla birlikte, devletin ekonomi içerisindeki payının artmasına paralel olarak ekonomik ve politik yozlaşma sorunları ortaya çıkmıştır (Odabaş ve Güngör, 2008: 3). Dolayısıyla, mali disiplin sağlanamaması neticesinde ciddi bütçe açıkları ile birlikte yüksek kamu borcu sorunları ortaya çıkmıştır. Son yıllarda bu sorunların çözümü amacıyla mali kurallar önerilmektedir.

Söz konusu mali kuralların oluşturulmasına yol açan faktörler arasında; bazı gelişmiş ülkelerde refah artışına paralel olarak kamu harcamalarının yüksek düzeyde artması ile bazı gelişmekte olan ülkelerde borçlanmanın sebep olduğu bütçe açıklarının istenilmeyen düzeyde olması, politikacıların oylarını maksimize etmek için maliye politikası araçlarını keyfi olarak kullanmaları, son yıllarda “Anayasal İktisadi Düşünce’nin” giderek popüler hale gelmesi, bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi neticesinde seçmenlerin uygulanacak maliye politikası kararları hakkında daha hızlı bilgi sahibi olmaları, politikacıların alacakları kararlarda şeffaf, güvenilir ve belirli bir kurala endeksli politikalar takip etmelerini temin etme gibi sebepler yer almaktadır (Günaydın ve Eser, 2009: 54).

Yukarıda anlatılan nedenleri göz önüne alarak, mali kuralları uygulamaya koyan düzenlemelerin esas olarak iki amacı gerçekleştirmeye çalıştığı sonucuna varılabilir. Birinci amaç, kamu borç yükünün kabul edilebilir bir seviye çekilmesi ile istikrarın sağlanması ve devamı için kamu açığının azaltılmasıdır (Devlet Borç Tutarı/GSYİH ve Bütçe Açığı/GSYİH). İkinci amaç ise, belirlenen makul düzeydeki borçlanma oranının istikrarlı bir şekilde orta ve uzun vadede devamının tesis edilmesidir.

Uygulamada ise, mali kurallar çeşitli nedenlerden dolayı oluşturulmuştur. Örneğin, savaş sonrası Japonya'da olduğu gibi makroekonomik istikrarı gerçekleştirmek; bazı Kanada eyaletlerinde olduğu gibi hükümetlerin maliye politikasının ve açık azaltma araçlarının itibarını yükseltmek; Yeni Zelanda'da olduğu gibi maliye politikası uygulamalarının uzun dönemde sürdürülebilirliğini sağlamak; Avrupa Birliği'nde olduğu gibi uluslararası bir düzenleme içinde negatif dışsallıkları minimize etmek; siyasi popülizmi engellemek ve nihayetinde başka politikaları desteklemek ve uygulanan kamu politikalarının güvenilirliğini artırmak için mali kurallar oluşturulmuştur (Kennedy vd., 2001: 3; Aktan ve Vural, 2007: 121-122).

Özetle mali kuralların temel uygulanma nedenleri arasında, mali disiplinin sağlanması, genel olarak makroekonomik istikrarın sağlanması, mali ve iktisadi politikaların desteklenmesi, siyasi popülizm kaynaklı politikaların negatif etkilerinin ortadan kaldırılması ve hükümetlerin güvenilirliklerinin artırılması yer almaktadır. Bununla birlikte mali kuralların maliye politikası uygulamalarında şeffaflığı sağlayan raporlara yönelik getirdiği yenilikler de temel uygulanma nedenleri arasında değerlendirilmektedir (Şengönül ve Songur, 2010: 5).

Kısacası mali kural yaklaşımları; sınırlı, düzenleyici ve şeffaf bir devlet anlayışı ile birlikte, denk bütçe yaklaşımını, kamu harcamalarının borçlanma ve emisyon gibi olağanüstü gelirlerin aksine vergiler gibi olağan gelirlerle finanse edilmesini ve hükümetlerin maliye politikası araçlarını sorumsuzca kullanmasının sınırlandırılmasını savunmaktadır.

Mali kuralların temel uygulanma nedenleri başlığı altında, mali disiplinin gerçekleştirilmesi, makroekonomik istikrarın sağlanması, siyasi popülizmin engellenmesi ve hükümetlerin kredibilitesini artırmak olmak üzere toplam dört alt başlık yer almaktadır.

A. Mali Disiplinin Gerçekleştirilmesi

Bir ülke ekonomisinin sağlıklı bir şekilde işleyişi, mali disiplinin sağlanmış olmasıyla yakın ilişkilidir. Söz konusu “mali disiplin” kamu gelir ve kamu giderlerinin birbirine denk olması anlamına gelmektedir. Mali disiplin, mali sorumluluk ahlakının ön koşulu olarak kabul edilmektedir.

Kamu harcamalarının siyasal karar alıcılar tarafından sürekli artırılması, vergi yetkisinin keyfi ve takdiri olarak kullanılması ve iç ile dış borçlanma konusunda sınırlamaların net olmaması mali disiplinsizlik sorununu ortaya çıkarmaktadır. Mali disiplinin tesis edilememesi nedeniyle, artan vergi ve borç yükü iki şekilde ekonomiyi olumsuz yönde etkilemektedir. Birincisi toplam tasarruflar, yatırımlar ve çalışma gayreti üzerinde olumsuz etkilere yol açarak ekonomik büyümeyi sekteye uğratmaktadır. İkincisi ise, vergi kaçakçılığına yol açarak kayıt dışı ekonominin yaygınlaşmasına neden olmaktadır. Ayrıca borç yükünün artması aşırı faiz yüküne neden olmakta; bu durum üretim ekonomisinin daralmasına ve rant ekonomisinin yaygınlaşmasına neden olmaktadır (Aktan, Çoban ve Demir, 2007: 99). Söz konusu mali disiplinsizlik sorununun çözümü için, hükümetlerin keyfi olarak kullandığı maliye politikası araçlarının mali kurallar ile sınırlandırılması önerilmektedir.

Mali disiplin olgusu tarihsel süreç içinde incelendiğinde, uzun bir süredir ülkelerin mali kural ve benzeri uygulamalarla mali disiplini tesis etme faaliyetlerinde bulunduğu görülmektedir. Örneğin, Ünlü filozof M.T.Cicero’nun;

“Bütçe denkleştirilmeli, Hazine tekrar doldurulmalı, kamu borcu azaltılmalı, devlet yöneticilerinin haddini bilmezliği ıslah ve kontrol edilmeli ve Roma iflas edebilir diye yabancı topraklara mali destek kısıtlanmalıdır. İnsanlar kamu desteği ile yaşamak yerine tekrardan çalışmayı öğrenmelidir.” sözü günümüzde de geçerliliğini muhafaza etmektedir (Karakurt ve Akdemir, 2010a: 226; Kopits, 2001a: 3).

Öyle ki birçok ülke anayasa veya kanun metinlerine daimi hükümler koyarak günümüze kadar yaklaşık 150 yıldır mali disiplini tesis etmeye çalışmaktadır.

Yukarıda bahsi geçen söz konusu süreç üç farklı döneme ayrılmaktadır (Kopits, 2001a: 4). İlk dönemde (19. yüzyılın ikinci yarısından İkinci Dünya Savaşı'na kadar olan dönem), bazı federal sistemlerde federe devletler altın kuralı* (Işık ve Meriç, 2009: 1599) benimsemişlerdir. Bu kural çerçevesinde 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Amerika'daki pek çok eyaletin ve 1920'lerden itibaren İsviçre'deki bazı kantonların bütçe dengesi kuralını benimsedikleri görülmektedir (Kaya, 2009: 15). Bu dönemde uygulanan mali kuralın asıl amacını, merkezi yönetimin müdahalesine ihtiyaç duyulmaksızın yatırım harcamalarının piyasa tarafından finanse edilmesi oluşturmaktadır (Kopits, 2001a: 4).

İkinci dönemde ise (1945-1994), İkinci Dünya Savaşı sonrasına denk gelmektedir. Almanya, İtalya, Japonya ve Hollanda gibi bazı sanayileşmiş ülkeler parasal reformların ardından istikrar programlarının desteklemek amacıyla, çoğu altın kural tipinde olan, dengeli-bütçe kurallarını yürürlüğe koymuşlardır. 1960'larda ise bazı sanayileşmiş ülkelerde ve geliştirmekte olan ülkelerde bütçe açığının finanse edilmesi için yurtiçi kaynaklardan (özellikle merkez bankalarından) borçlanılmasına ya limit getirilmiş ya da yasaklanmıştır (Şevik, 2008: 52). Ancak, bu dönemde bahsi geçen mali kurallar yaratıcı muhasebe hileleri ve diğer birtakım şeffaf olmayan uygulamalar nedeniyle başarılı bir biçimde uygulanamamıştır (Kopits, 2001a: 4-5).

1994 yılında Yeni Zelanda'da 1994 kabul edilen "Mali Sorumluluk Yasası" ile üçüncü dönem başlamaktadır. Bu dönemde mali disiplini tesis etmek için birçok gelişmiş ve geliştirmekte olan ülke mali kuralları kabul etmekte ve uygulamaktadır. Bu kurallar, devletin çeşitli düzeylerinde kabul edilen bütçe dengesi, harcama sınırları ve borçlanma sınırları kuralları şeklinde olmaktadır. Bu dönemde söz konusu kurallar hesap verilebilirlik, şeffaflık, güncel ve düzenli raporlama zorunluluğu ve çok yıllık bütçeleme reformları ile desteklenmektedir (Kaya, 2009: 15-16). Genellikle tüm bu unsurlar detaylı bir şekilde oluşturulmuş hesap verilebilirlik yükümlülükleri ile

* Altın kural, ekonomik devre boyunca, devletin sadece yatırımlar için borçlanabilmesini, cari harcamalar için borçlanamamasını ifade etmektedir.

birlikte açık olarak yasalarda ve uluslararası anlaşmalarda yerini almaktadır (Kopits, 2001a: 5).

Dönemlerden de anlaşılacağı üzere mali kural uygulamaları daha çok, genel yönetim açığının ve kamu borç oranının katlanabilinir düzeyde ve istikrarlı bir şekilde azaltılması ve bu seviyeye düşürülen borç oranının orta ve uzun vadede muhafaza edilmesi şeklinde düzenlenmektedir (Şen, 2010: 27). Başka bir ifadeyle, mali kural uygulamalarının temel hedefi mali disiplini tesis etmek ve sürdürülebilirliğini sağlamaktır. Kısaca, mali kural oluşturularak bütçe harcamaları ve bütçe gelirleri arasında bir denge sağlanarak mali disiplinin tesis edilmesi amaçlanmaktadır. Mali kurallar, mali disiplinin sağlanması için, harcama ve borçlanma yapılmasını sınırlandırmaktadır. Bununla birlikte kurallara uyulmaması durumunda yaptırım öngörülmektedir (Pınar, 2006: 150). Bu hususta, mali disiplinin sağlanması için yapılması gerekenler şunlardır (Hürçan, 1999: 8) :

- Devletin gider ve gelirlerinin çok yıllık tahmini ile buna paralel bir şekilde oluşturulacak bir makroekonomik istikrar programı, mali disiplinin sürdürülebilirliğine katkı sağlayacaktır.
- Devletlerin kamuya ait tüm faaliyetlerinin ve bu faaliyetlere yönelik harcamaların bütçeye dâhil edilmesi gerekmektedir.
- Bütçe kapsamının genişletilmesi mali disiplini sağlayacak ve böylece hesap verebilirliğe katkıda bulunacaktır.

Mali kurallar, mali disiplinin daha sağlıklı, daha sağlam ve daha kalıcı bir şekilde uygulanmasını tesis etmektedir. Ancak mali disiplinin sağlanması konusunda mali kuralların başarılı bir şekilde uygulanmasının en önemli unsuru olarak kuralın uygulanması hususunda güçlü bir siyasi iradenin varlığı görülmektedir (Shick, 2003: 9). Şayet mali disiplinin tesis edilmesi için, güçlü bir siyasi irade bulunmuyorsa, kuralın uygulanması başarısızlıkla sonuçlanmaktadır. Ancak sürdürülebilir bir mali disiplin için güçlü bir siyasi irade söz konusuysa, uygulanan mali kuralın birtakım eksiklikleri bulunsada uygulama sonuçları olumlu olmaktadır.

B. Makro Ekonomik İstikrarın Sağlanması

Hükümetlerin sorumsuzca ve sınırsızca kullandıkları vergi, harcama, borçlanma ve para basma yetkileri makroekonomik istikrarı bozan önemli etkenler olarak değerlendirilmektedir (Aktan, Çoban ve Demir, 2010: 100). Özellikle hükümetlerin maliye politikası araçlarını sınırsızca ve sorumsuzca kullanması, maliye politikasından beklenen amacın aksine, makroekonomik istikrarı olumsuz yönde etkilemektedir.

Mali kurallar, makroekonomik istikrarın gerçekleştirilmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Örneğin, hükümetin tüm ulusal kaynaklardan, özellikle Merkez Bankasından borçlanmasına getirilen sınırlamalar neticesinde parasal taban ve enflasyonist baskıların ana kaynağı ortadan kaldırılarak makroekonomik istikrar gerçekleştirilebilmektedir (Kopits ve Symansky, 1998: 6-7). Ayrıca kurallar iyi düzenlendiği takdirde, söz konusu kurallar fiyat istikrarının sağlanmasına katkıda bulunabilmektedir (Karakurt ve Akdemir, 2010a: 229).

Maliye politikasının ortaya çıkardığı sonuçlar, bütçenin en önemli fonksiyonlarından birini oluşturmaktadır. Şayet, bütçe kuralları ile maliye politikasının kullanımı makul düzeyde kısıtlanırsa, hükümetler için oto kontrol mekanizmasının oluşturulmasına katkıda bulunulabilir ve böylece makroekonomik istikrar olumlu yönde etkilenebilir (Aktan, Çoban ve Demir, 2010: 100).

Ayrıca mali kuralların olmaması durumunda, ekonomik birimleri tahminlerinin doğruluğu ve isabet derecesi politikacıların karar ve davranışlarını ölçmede yanlış ve düşük düzeyde olabilmektedir. Yapılacak yanlış tahminler ise makroekonomik açıdan olumsuz neticeler ortaya çıkarabilmektedir (Günaydın ve Eser, 2009: 55). Başka bir ifadeyle, mali kuralların uygulanması, iktisat politikalarının belirsizliğini azaltmakta ve tahminlerin doğruluğu ile isabet düzeyini arttırmaktadır.

C. Siyasi Popülizmin Engellenmesi

Mali kuralların uygulanmasının önemli bir nedeni de, siyasal aktörlerin kendi menfaatlerine yönelik tutumlarını sınırlandırmaktır. Özellikle politikacıların oy için,

dayanaksız bir şekilde kamu harcamalarını artırmaları ve bu harcamaları tepki çekmemek amacıyla vergi dışı emisyon ve borçlanma gibi kaynaklarla finanse etmeleri; bürokratların ise politikacıların bu yöndeki arzularını gerçekleştirmeye yönelik faaliyetleri ve bununla birlikte baskı ve çıkar gruplarının rant kollama eğilimleri politikacıların görev ve sorumluluklarını suistimal etmelerine yol açmaktadır. Söz konusu faaliyetler nedeniyle artan kamu açıkları ülkeleri borç batağına çekmektedir (Aktan ve Vural, 2007: 121).

Seçim dönemlerinde, hükümetler tekrar seçilebilmek amacıyla kamu harcamalarını arttırmakta; bu durum ise kamu açıklarının artmasına ve seçim sonrasında vergi ve borçlanma yetkisinin sorumsuz ve sınırsız bir şekilde kullanılmasına yol açmaktadır. Hükümetler tekrar seçilebilmek amacıyla, siyasi popülizm uğruna yetkilerini kısa vadeli sosyal faydası yüksek, ancak uzun dönemli sosyal maliyeti çok daha fazla olan faaliyetlerde kullanabilmektedir. Bu durum kamu açığının ve devletin borç yükünün artmasına neden olmaktadır. Bu olumsuz tabloyu ortadan kaldırmanın yöntemi ise, maliye politikası araçlarının yasal dayanaklarla sınırlandırılmasıdır (Aktan, Çoban ve Demir, 2010: 102-103).

Seçim ekonomisinin neden olduğu olumsuzlukları bertaraf etmek için maliye politikası araçlarının sınırlandırılmasına yönelik mali kural uygulamaları önerilmektedir. Şöyle ki mali kurallar, özellikle seçim öncesi dönemlerde kısa süreli politik kaygılar sebebiyle artan kamu açıklarının azalması yönünde olumlu bir etkiye sahip olmaktadır. Böylelikle, siyasi popülizmin ortadan kalkmasına yardımcı olunmaktadır (Bilge, 2010: 121). Sadece seçim ekonomisi değil, aynı zamanda kayırmacılık, bürokrasi ve politik miyopluk gibi nedenlerle kamu ekonomisinde ortaya çıkan olumsuzluklar da mali kural aracılığıyla bertaraf edilmektedir (Aktan ve Vural, 2007: 122).

Özellikle politika uygulayıcılarının tekrar seçilebilme amacıyla, yoğun olarak bütçe açıklarına başvurusu; seçmenlerin ise hükümetlerin zamanlar arası bütçe sınırlamalarını anlamada yeterli bilgi birikimine sahip olmamasıyla birlikte yapılan kamu harcamalarına yüksek değer atfetmeleri; buna karşın gelecekte maruz kalacakları vergi yükünü ise olduğundan az tahmin etmeleri neticesinde

politikacıların mali sorumsuzlukları cezalandırılmamaktadır (Karakurt ve Akdemir, 2010a: 231). Dolayısıyla, mali kurallar bu tür siyasi bir sorumsuzluğu sınırlama hususunda yararlı olabilmektedir.

D. Hükümetlerin Kredibilitesini Arttırmak

Mali kuralların uygulanması durumunda, uzun süreli ve kalıcı olmaları şartıyla, finansal piyasalarda güven ortamının oluşması ve hükümetlerin birtakım mali göstergelere endeksli bir şekilde maliye politikasını uygulaması; hükümetlerin kamuoyu nezdinde güvenilirliğini arttırmaktadır (Aktan ve Vural, 2007: 122). Başka bir ifadeyle mali kurallar, hükümetlerin uyguladıkları programların sağlamlığı ve sürdürülebilirliğine ilişkin pozitif beklentileri arttırmaktadır. Böylece hükümetlerin vatandaşlar nezdinde güvenilirlik düzeyleri artmaktadır.

Ayrıca hükümetlerin kendilerini, bütçe açıkları ve borçlanma gibi mali göstergelerde uzun ve kalıcı kısıtlamalara tabi tutmaları, finansal piyasalara güven aşılmasına yol açmaktadır. Bu durum, vatandaşlar ile birlikte özel sektörün hükümete olan bakışını pozitif yönde etkilemektedir (Hürçan, 1999: 34).

Kamu gider ve gelirlerinin belirlenmesi, uygulanması ve neticelerinin değerlendirilmesi süreci, kamuoyu tarafından kolayca anlaşılır, basit, çerçevesi iyi çizilmiş mali kurallara bağlandığı takdirde, doğal olarak kamuoyu nezdinde hükümete olan güven artmaktadır. Böylece hükümetin kredibilitesi yükselmektedir (Aktan ve Çoban, 2010: 262). Dolayısıyla, uygulanacak mali kural veya kuralların kamuoyu tarafından kolayca benimsenmesi için, kabul edilebilir bir düzeyde olması gerekmektedir.

III. MALİ KURALLARIN ÖZELLİKLERİ

Herhangi bir mali kuralın sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi için, taşıması gereken birtakım özellikler bulunmaktadır. Bu özellikler ana hatları itibarıyla; yasal dayanaklarının olması, uzun süre uygulanabilirliğinin olması ve yaptırım güçlerinin olmasıdır (Hürçan, 1999: 30; Kaya, 2009: 22). Başka bir ifadeyle, mali kurallar anayasa, yasa ve uluslararası anlaşma gibi yasal bir düzenleme ile uygulanmalı;

ayrıca kurallar bütçe kanunu gibi geçici olarak değil uzun süre geçerliliği olan bir yasa düzenlemesiyle uygulanmalı ve nihayetinde söz konusu kurallara uyulmadığı durumlarda, kurallara uymayanlara yaptırım uygulaması yasal düzenleme içinde yer edinmelidir.

Mali kuralların başarılı bir şekilde uygulanması için, taşınması gereken en önemli özellik, yasal bir dayanağının olmasıdır. Mali kuralların yasal dayanağı uluslararası anlaşmalar, anayasa, yasa ve politika kurallarından oluşmaktadır. Söz konusu yasal dayanaklardan birinin seçimi, kuralı uygulayacak olan ülkenin geleneklerine, tecrübelerine ve alışkanlıklarına bağlı bulunmaktadır (Şen, 2010: 28).

Mali kuralların tasarlanması sürecinde de önem verilmesi gereken birtakım hususlar bulunmaktadır. Öncelikle ideal bir mali kural iyi tanımlanmış, kalıcı, şeffaf, etkin ve yaptırım gücü özelliklerini taşımalıdır. Söz konusu kuralın iyi tanımlanması için, kurumsal çerçevesinin iyi çizilmiş olması gerekmektedir. Mali kuralların başarılı bir şekilde uygulanması için sağlıklı işleyen, kurumsal yapısı tamamlanmış bir kamu mali sistemine de ihtiyaç bulunmaktadır. Mali denetimin olmadığı, muhasebe ve bütçeleştirme süreçleri olgunlaşmamış bir kamu mali sistemde kurallardan ve yaptırımlarından kaçınma yoluna rahatlıkla gidilebilmektedir (Bilge, 2010: 124). Ayrıca kalıcı bir mali kural için, devletin tüm mali işlemlerinin şeffaf olması kaçınılmaz bir zorunluluk arz etmektedir (Hürcan, 1999: 45).

Mali kurallar, arzu ettikleri hedefler ile uyumlu olmalıdır. Örneğin; amaç enflasyonun azaltılması ise mali kural hazinenin, merkez bankasından borçlanmasının yasaklanması şeklinde oluşturulmalıdır. Ayrıca mali kurallar esnek olmalı, ani dış şoklara karşı uyum sağlamalı ve bu şokların etkisini en aza indirecek biçimde tasarlanmalıdır. Mali kuralların etkili olması ise, yaptırım gücünün olmasına bağlı bulunmaktadır. Başka bir ifadeyle, kuralların uygulanması hükümetin kontrolünde olmalı ve kurallara uyulmaması durumunda finansal ve yargısal yaptırımlar uygulanmalıdır (Hürcan, 1999: 45).

Özetle, mali kuralların faydalı bir şekilde uygulanması için; kuralların basit ve net olarak tanımlanması, kuralların yasal ve/veya anayasal bir hüküm altına

alınması, kuralların uygulanmasında siyasi iradenin kararlı olması, kuralların ekonomik şoklara karşı gerekli esnekliği taşıması, uygulanacak kuralların makro büyüklüklerinin bir yüzdesi ve ülke realitelerini uygun olarak saptanması, kuralların kamuoyu tarafından kolayca takip edilebilmesi ve nihayetinde kuralların getirdiği sınırlamalardan sapılması halinde yaptırım mekanizmasının devreye girmesi gibi özellikleri taşıması gerekmektedir (Günaydın ve Eser, 2010: 80).

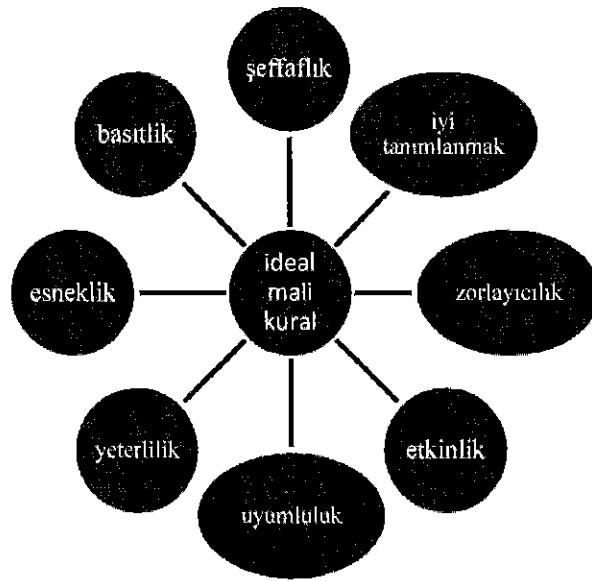
A. Kopits ve Symansky'e Göre İdeal Mali Kuralların Özellikleri

Kopits ve Symansky (1998: 6)'e göre, ideal bir mali kuralın taşıması gereken sekiz temel nitelik şunlardır;

- I. *İyi tanımlanmış olmak*: Kurallar, belirsizliği ve etkin olmayan yaptırımları önlemek için, göstergelere, kurumsal alana ve gerektiğinde uygulamaya ait istisnai koşullara göre açık ve net bir şekilde tanımlanmalıdır.
- II. *Şeffaflık*: Kuralların uygulanmasında saydamlığın sağlanmasına özen gösterilmelidir. Özellikle hükümetin muhasebe, öngörü ve kurumsal düzenlemeleri şeffaf olmalıdır. Ayrıca, kamusal kaynak kullanımında iç ve dış denetim sistemlerinin oluşturularak hesap vermenin sağlanması ve mali kuralların takip edilmesine olanak vermek amacıyla bütçe raporlama sistemi ile uyumlu mali verilerin önceden belirlenmiş bir takvim doğrultusunda kamuoyuna açıklanması şeffaflık açısından önem taşımaktadır.
- III. *Basitlik*: Kurallar basit ve anlaşılır olmalıdır. Politikacılar ve vatandaşlar kuralları kolayca idrak edebilmelidir.
- IV. *Esneklik*: Kurallar esnek olmalıdır. Kurallar, çeşitli dış şoklara ve ekonomik dalgalanmalara kolayca uyum sağlayabilmelidir.
- V. *Uygunluk (Yeterlilik)*: Kurallar belirlenen hedeflerle uyum içinde olmalıdır.
- VI. *Zorlayıcılık*: Kurallar güvenilir olmalıdır. Kurallar yasa veya anayasa ile güvence altına alınmalı ve kurallara uyulmadığı takdirde kurallar yaptırım içermelidir.
- VII. *Uyumluluk*: Kurallar diğer politikalarla uyumlu olmalıdır. Dolayısıyla kurallar, diğer makroekonomik politika araçlarıyla uyumlu olmalıdır.

VIII. *Etkinlik*: Kurallar yapısal reformları destekleyici nitelikte olmalıdır. Ayrıca kurallar etkin politikalarla desteklenmelidir. Şayet etkin politikalarla desteklenmezse kural uygulamaları uzun soluklu olmamaktadır.

Şekil 2.1: İdeal Mali Kuralların Özellikleri



Kaynak: George Kopits ve Steven Symansky, “Fiscal Policy Rules”, **IMF Occasional Paper**, No 162, Washington DC, 1998, ss. 18-19.

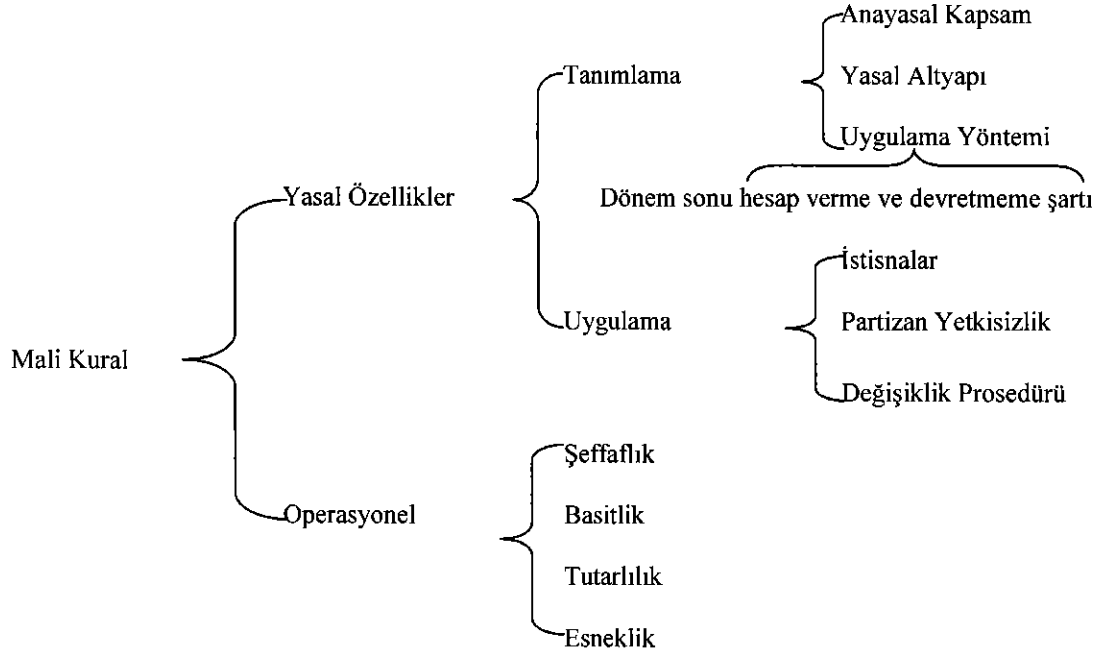
Şekil 2.1 ‘deki özelliklerden iyi tanımlanmışlık, şeffaflık, basitlik ve uygulanabilirlik özellikleri ekonomik; esneklik, uygunluk, tutarlılık ve etkinlik özellikleri ise politik yönüyle ağır basmaktadır (Kopits ve Symansky, 1998: 18). Bir mali kuralın söz konusu sekiz unsuru bünyesinde barındırması her zaman mümkün olmamaktadır. Bu bağlamda önemli olan, mali kuralın uygulandığı süreçte konjonktürün gerektirdiği özellikleri taşıması gerekliliğidir.

B. Biraschi’ye göre İdeal Mali Kuralların Özellikleri

Biraschi (2008: 11), ideal mali kuralların taşıması gereken özellikleri şekil 2.2’de de (bkz. s.48) görüldüğü gibi “yasal özellikler” ve “operasyonel” özellikler olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Yasal özellikler, “tanımlama” ve “uygulama” olmak üzere iki başlık altında toplanmaktadır. Tanımlama kapsamına, “anayasal kapsam”, “yasal altyapı” ve “uygulama yöntemi”ni (Dönem sonu hesap verme ve devretme

şartı) almıştır. Uygulama kapsamına ise, “istisnalar”, “partizan yetkisizlik” ve “değişiklik prosedürü”nü almıştır.

Şekil 2.2: Optimal Mali Kuralların Özellikleri



Kaynak: Paolo Biraschi, “Searching for the Optimal EMU Fiscal Rule: An Expost Analysis of the SGP Reform Proposals”, **Ministry of Economy and Finance Department of the Treasury Working Papers**, No 7, 2008, s. 11.

Kısacası yasal özellikler başlığı altında, kuralların yasal altyapısı optimal düzeyde oluşturulmalı; kurallar anayasa ile düzenlenmeli, kurallara ilişkin istisnalar minimum seviyede olmalı; karar vericilerin partizanca davranışlarına müsaade edilmemeli ve nihayetinde ani şoklara karşı alınacak önlemler önceden kararlaştırılmalıdır. Ayrıca yukarıda söylenen özelliklere ilaveten, sağlam bir muhasebe sistemi olmalı; şeffaflığın garanti alınması için kamuoyu uygulama sonuçlarına ilişkin olarak bilgilendirilmeli ve hükümetlerin izledikleri maliye politikası alanında kamuoyunu bilgilendirmeyi ilke edinen sivil toplum kuruluşları desteklenmelidir (Kaya, 2009: 145).

Şekil 2.2’de de görüldüğü üzere Biraschi (2008: 11)’e göre, mali kuralların taşınması gereken “operasyonel özellikler” ise, “şeffaflık”, “basitlik”, “tutarlılık” ve “esneklik” olmalıdır. İdeal bir mali kuralın tanımı, açık ve net olmalı, kuralın hedefi tam ve doğru olarak belirlenmeli, kural hedefleriyle paralel düzeyde şeffaf olmalı, şüphe uyandıracak istisnalara sahip olmamalı ve olağanüstü durumlarda gerekli esnekliği gösterebilmelidir.

C. Buchanan ve Wagner’e Göre İdeal Mali Kuralların Özellikleri

Buchanan ve Wagner’e göre, uygulanması düşünülen mali kuralların, başarılı olması için; ilk olarak mali kurallar basit ve anlaşılır olmalı ve kamuoyu tarafından kolayca anlaşılmalıdır. Sadece iktisatçılar tarafından anlaşılabilen aşırı karmaşık kurallarla oluşturulan bir bütün uygulamada bazı sorunlara neden olabilir. İkinci olarak, kuralların etkinliği açısından kuralların çerçevesi iyi çizilmiş olmalıdır. Hem politikacılar hem de toplum kurallara uyulmaması durumunda ve kuralların nasıl uygulanması gerektiğini bilmelidir. Üçüncü ve son olarak, kurallar uygulandıkları ülke vatandaşlarının değerlerini yansıtabilmelidir; böylece kurallara bağlılık daha yüksek düzeyde gerçekleşecektir. Bu üç özellik seçmenlerin gözünde tutarlı olduğu sürece etkin bir bütçe disiplini sağlamaya devam edecektir (Buchanan ve Wagner, 1977: 183). Söz konusu özellikler, mali kuralların sürdürülebilirliği açısından önem taşımaktadır.

D. Buiter ve IMF’ye Göre İdeal Mali Kuralların Özellikleri

Bu kısımda; ağırlıklı olarak Buiter’e göre, Avrupa Birliği’nde uygulanan mali kuralların taşınması gereken özelliklere yer verilmektedir. Ayrıca IMF’ye göre, etkin bir mali kuralın taşınması gereken özelliklere de kısaca değinilmektedir.

Buiter (2003:2), mali kuralların Avrupa Birliği gibi büyük bir oranda parasal birliğin tesis edildiği oluşumlar açısından taşınması gereken özellikleri incelemiştir. Avrupa Birliği gibi parasal birliğin, birkaç ülke hariç, sağlandığı oluşumlarda para birliği çerçevesinde mali kuralların taşınması gereken özellikler Buiter (2003:2) tarafından şu şekilde sıralanmaktadır:

- Mali kurallar basit ve anlaşılır olmalıdır.
- Devletin borç karşılama düzeyini garanti altına almalıdır.
- Kamu sektörünün boyutlarına göre objektif olmalıdır.
- Maliye politikası araçlarının konjonktüre paralel işleyişine müsaade etmemelidir.
- Sadece kısa ve orta vadede değil, uzun dönemde de anlamlı olmalıdır.
- Ekonomik yapıdaki ve iç koşullardaki önemli farklılıklara izin vermelidir.
- Avrupa Birliği'nin tamamında makul olan işleyişe uyumlu olmalıdır.
- Mali kurallar güvenilir olmalıdır.
- Mali kurallar kesintisiz ve sürekli olarak istikrarlı bir şekilde uygulanmalıdır.

IMF raporunda ise (Kumar, Baldacci, Schaechter v.d., 2009: 20) etkin bir mali kuralın taşınması gereken üç özellik tanımlanmaktadır. Bunlardan ilki kamu borcu sürdürülebilirliği gibi rakamsal hedef ile kesin amaç arasında kararlı bir bağ olmasıdır. İkincisi ise, iktisadi şoklara yanıt verebilmek için yeterli esnekliğe sahip olmasıdır. Üçüncüsü ve sonuncusu olarak; hedeflerden sapmaları düzeltici faaliyetleri teşvik etmeye yönelik net kurumsal bir mekanizmanın olmasıdır (Bilge, 2010: 125). Söz konusu özellikler, kamu mali durumları yetersiz ve makroekonomik kalkınmalarında yüksek belirsizlikleri olan ülkeler bakımından daha geçerli olmaktadır.

IV. MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASI AÇISINDAN MALİ KURALLARIN TASNİFİ

Günümüzde demokratik eksenli birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede siyasal karar alma mekanizmasında yer alan kesimlerin kararlarının yol açtığı artan kamu harcamaları ve bununla birlikte aşırı borçlanma neticesinde oluşan yüksek kamu açıkları neticesinde bozulan mali disiplinin tekrar sağlanması açısından maliye politikası kurallarının tercih edilmesi giderek yaygınlaşmaktadır. Öyle ki mali disiplinin sağlanması için, çeşitli ülkelerde çok sayıda “mali politika kuralları” (bütçe, vergi, harcama ve borçlanmaya dair kurallar) benimsenmektedir (Aktan ve Vural, 2007: 120).

Dolayısıyla, mali kurallar oluşturulurken, genellikle dört eksen üzerinde oluşturulmaktadır. Bunlar; bütçe ile ilgili mali kurallar, kamu harcamaları ile ilgili mali kurallar, vergileme ile ilgili mali kurallar ve nihayetinde borçlanma ile ilgili mali kurallardır (Kumar vd., 2009: 5). Söz konusu kurallar maliye politikası göstergeleri üzerine getirilen sınırlamalar olup OECD ülkelerinde sayısal mali kural olarak ifade edilmektedir. Söz konusu mali kurallar daha detaylı olarak aşağıdaki şekilde ifade edilebilir (Günaydın ve Eser, 2010: 68);

- Denk bütçe kurallarını, altın kuralı ve açık limitini kapsayan açık kuralları,
- Toplam veya net kamu borcu üzerindeki sınırlamaları ifade eden borç kuralları,
- Toplam harcamalar (reel veya nominal olarak harcama artışı) veya belirli harcama sınıfları üzerinde bir tavan sınırı ifade eden harcama kuralları,
- Vergi yükü üzerine bir sınır koymayı veya dönem öncesinde beklenmeyen gelirlerdeki artışı dağıtmayı ifade eden gelir kuralları.

Ayrıca mali kuralların uygulanması ile ilgili olan muhasebe şeffaflığı, hesap verilebilirlik, raporlama ve izleme, olası yaptırımlar ve nesnel mali kuralların oluşumunu sağlayan koşullar gibi sayısal olmayan kurallar da bulunmaktadır (Karakurt ve Akdemir, 2010a: 233). Başka bir ifadeyle, sayısal olmayan mali kurallar maliye politikası uygulamasına ilişkin kurallar olup kısaca bu kurallar; saydamlık, hesap verilebilirlik, bütçe uygulamalarının denetimi, çok yıllık bütçeleme, bütçenin hazırlanması ve uygulanması sürecinde uyulması gereken kurallar, ek bütçeye yönelik sınırlar ve bütçe uygulama sürecinde açık uçlu uygulamaların sınırlandırılması biçiminde sıralanmaktadır (European Commission, 2008: 61). Tablo 2.1’de (bkz. s. 55) sayısal ve sayısal olmayan mali kurallara yer verilmektedir.

Tablo 2.1: Mali Kural Türleri

MALİ KURAL TÜRLERİ	Sayısal Kurallar	Sayısal Olmayan Kurallar
	• Bütçe Kuralları • Harcama Kuralları • Borçlanma Kuralları • Gelir Kuralları	• Saydamlık • Hesap Verilebilirlik • Bütçe Uygulamalarının Denetimi • Çok Yıllı Bütçeleme • Bütçe Sürecinde Uyulması Gereken Kurallar • Ek Bütçeye Yönelik Sınırlamalar • Bütçe Uygulama Sürecinde Açık Uçlu Uygulamaların Sınırlanması

Kaynak: Allan Drazen, *Fiscal Rules From A Political Economy Perspective*, IMF-World Bank Conference on Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies, Mexico, 14-16 February, 2002, s. 1.

Tablo 2.1’de de görüldüğü gibi mali kurallar, sayısal ve sayısal olmayan mali kurallar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Sayısal mali kurallar, maliye politikası araçları üzerine rakamsal ve/veya oransal kısıtlamalar getirilmesini ifade etmektedir. Sayısal olmayan mali kurallar ise, sayısal mali kuralların etkin bir biçimde uygulanabilmesi için prosedürel düzenlemeleri ifade etmektedir.

Tablo 2.2: Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Başlıca Mali Kural Uygulama Türleri

Denk Bütçe ya da Bütçe Açığına Yönelik Kurallar	1. Bütçe gelir ve giderlerinin birbirine denk olması ya da bütçe açığının GSYH'nin belirli bir oranında sınırlandırılması. 2. Yapısal olarak düzeltilmiş gelir ve giderlerin birbirine eşit olması. 3. Cari harcamalar ile gelirlerin birbirine eşit olması.
Borçlanmaya Yönelik Kurallar	1. Hükümetin yurt içindeki kaynaklardan borçlanmasına yasak getirilmesi. 2. Hükümetin Merkez Bankası kaynaklarından borçlanması üzerine sınır getirilmesi.
Borç Stokuna ve Rezervlere Yönelik Kurallar	1. Brüt ya da net kamu borç stokunun GSYH'nin belirli bir oranı ile sınırlandırılması. 2. Bütçe dışı fon rezervlerinin (sosyal güvenlik fonları) yıllık prim ödemelerinin belli bir oranında hedef stok tutmalarının tahmin edilmesi.

Kaynak: George Kopits ve Steven Symansky, "Fiscal Policy Rules", *IMF Occasional Paper*, No 162, Washington DC, 1998, s. 2.

Tablo 2.2'de mali disiplinin sağlanması açısından başlıca mali kural uygulamalarına yer verilmektedir. Mali disiplinin tesis edilmesi için, bütçeye ve borçlanmaya yönelik sınırlamalar getirilmesi uygulamada sıklıkla görülmektedir. Özellikle bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini tam olarak karşılaması amacıyla denk bütçe kuralı veya GSYH'nin belli bir yüzdesi kadar bütçe açığı kuralı ülke uygulamalarında yer edinmektedir. Bununla birlikte, borçlanmaya birtakım sınırlamalar getirilmesi de uygulamada sıklıkla görülmektedir.

Diğer bir yandan bütçe ve borçlanma kurallarının yanında harcama ve gelir kuralları da uygulamada sıkça rastlanılan diğer kurallardır. Bu kuralların amacı, bütçe açıklarının kontrol altına alınması, kamunun genel ekonomi içerisindeki payının kontrol edilmesi, vergi yükünün aşırı artışının engellenmesi ve aşırı borç yükünün hafifletilmesidir (Günaydın ve Eser, 2010: 21). Bu amaçlar ekonomik açıdan, mali kuralların amaçlarını oluşturmaktadır.

A. Bütçe ile İlgili Mali Kurallar

Bütçe ile ilgili uygulamada en sık rastlanılan mali kural, kamu gelir ve giderlerinin birbirine denk olmasını ifade eden **“denk bütçe”** kuralıdır. Bu kural herkes tarafından kolayca anlaşılması ve basit olması sebebiyle tercih edilebilir bir kural olma özelliği taşımaktadır (Bekar, 2007: 79). Denk bütçe kuralı, sadece bütçe gelir ve giderlerin birbirine denk olmasını ifade eden genel dengeyi değil; aynı zamanda cari gelir ve giderlerinin birbirine eşit olması ile oluşan cari dengeyi* (Şen, Sağbaş ve Keskin, 2007: 25-26) ve yapısal olarak düzeltilmiş gelir ve giderlerin birbirine eşit olmasını ifade eden yapısal dengeyi de kapsamaktadır (Hürcan, 1999: 29).

Denk bütçe kuralının temel mantığı, harcama ve gelirlerden oluşan kamu bütçesinin denk olmasıdır. Bu denklik bir yıl olabileceği gibi daha uzun bir dönemi de kapsayabilmektedir (Günaydın ve Eser, 2010: 11). Uygulamada söz konusu denk bütçe kuralının etkili olabilmesi için taşıması gereken belli başlı özellikler bulunmaktadır. Bu özellikler aşağıdaki gibidir (Şimşek ve Bekâr, 2008: 109):

- Denk bütçe kuralı, anayasal bir kural olmalıdır.
- Denk bütçe kuralı, bütçede yılsonu dengeyi zorunlu kılmalıdır.
- Denk bütçe kuralının kapsamı geniş tutulmalı ve bütçe açığı olduğu zaman neler yapılması gerektiği önceden belirlenmelidir.
- Denk bütçe kuralı, kurala uymayanlar için birtakım yaptırımlar içermelidir.

Öte yandan, denk bütçe kuralı gibi basit mali kuralların uygulanması, maliye politikası için nadiren uygun görülmektedir. Çünkü bu kural her ne kadar kamu gider ve gelirleri arasında denge oluştursa da, bütçe yılı tamamlandığında kamuya ek maliyet yüklemektedir. Ayrıca bu kural konjonktürle birlikte hareket ettiğinden dolayı ekonomik dalgalanmalar süreci boyunca harcama ve gelirlerin kontrolü güçleşmektedir (Günaydın ve Eser, 2009: 69). Dolayısıyla, uygulamada denk bütçe kuralına nispeten altın kural daha fazla benimsenmektedir.

* Cari bütçe dengesi, sermaye oluşumuna veya finansal aktiflerde bir artışa neden olmayan cari harcamaları cari gelirlerden çıkarmak suretiyle elde edilmektedir.

Bütçeye yönelik diğer bir mali kural ise, **“bütçe açığının GSMH veya GSYH’nin belli bir oranında sınırlandırılması”** şeklinde önerilmektedir. Örneğin, Avrupa Birliği’nde üye ülkelerin kamu açığı, GSYH’nin % 3’ünü aşamaz şeklinde bütçe açığına yönelik bir mali kural bulunmaktadır (Bilici, 2005: 67). Bütçe açığının kabul edilebilir düzeyi GSYH’nin % 3’ü ve/veya % 3’ün altıdır. Söz konusu oransal olarak belirlenen açık düzeyi genellikle belirli bir dönem olarak kalıcı kanuni sınır olarak belirlenmektedir. Öte yandan bütçe açığı nominal olarak da belirlenebilmektedir. Nominal olarak belirlenen açık düzeyleri genellikle orta vadeli harcama sistemi içerisinde belirli bir dönem esas alınarak uygulanmaktadır (Kaya, 2009: 19).

Bütçeye yönelik diğer bir mali kural önerisi, bütçenin toplam gelirleri ile bütçeden yapılan faiz ödemelerinin toplam giderlerden çıkarılması neticesinde bulunan tutar arasındaki pozitif farkı ifade eden **“faiz dışı fazla”** hedefinin konulmasıdır. Söz konusu hedef içerisinde, faiz dışındaki harcamalar ile toplam gelirler arasında bir denge kurulması amaçlanmaktadır. Ayrıca faiz dışı fazla hedefi genellikle GSMH veya GSYH’nin belli bir oranı olarak belirlenmektedir (Kaya, 2009: 20).

Diğer bir öneri ise, hedeflenen bütçe açığı düzeyine ulaşılırken, eğitim, sağlık, araştırma-geliştirme gibi **yatırım carisi olarak nitelendirilen ve potansiyel büyüme üzerinde etkili olan harcama kalemleri kapsam dışında bırakılarak, diğer harcamalar arasındaki dengenin sağlanması** biçiminde olmaktadır (Kaya, 2009: 20). Başka bir ifadeyle, yatırım carisi olarak adlandırılan harcamaların toplam giderlerden muaf tutularak, toplam gelirler ile bir denge sağlanmasına çaba gösterilmelidir.

Bütçeye yönelik teorideki mali kuralların başarılı bir şekilde uygulanması için, bütçeleme sürecinde birtakım düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu düzenlemeler; bütçelemenin bir yıldan uzun süreli ve mümkünse orta vadeli yapılması, bütçenin ulaşması beklenen hedeflerin bir plan dâhilinde yapılması ve kamuoyu ile paylaşılması, bu planın izleme ve denetim mekanizmalarının önceden belirlenmesi, süreçte hedeften sapmalara yönelik önlemlerin önceden belirlenmesi ve

nihayetinde mali kurallara uymayan politikacılar ve uygulayıcıların yaptırıma tabi tutulması olmaktadır (Gürkan ve Karahanoğulları, 2010: 550).

B. Kamu Harcamaları ile İlgili Mali Kurallar

Harcama kuralları genel olarak bütçenin gider kısmına yönelik olmakta ve denk bütçenin tesis edilmesine katkıda bulunmaktadır. Özellikle harcama kurallarının uygulanması ani şekilde değiştirilmesi zor olan vergilere nazaran uygulanması daha kolay olmaktadır. Çünkü denk bütçenin tesis edilmesinde gelirler hükümetin kontrolü dışında bulunmaktadır. Öyle ki birçok ülkede hükümetler bütçedeki harcamalar üzerine limitler getirmekte ve harcamalar üzerinde bağlayıcı bir tavan oluşturulmaktadır. Bu tavan, hükümetin programındaki önceliklerinden farklı olarak, harcama kalemlerinin toplanmasını temel almaktadır (Günaydın ve Eser, 2010: 12). Bu harcama tavanının uygulanması, hükümetlerin kendi önceliklerine göre harcama içeriği oluşturmasına olanak sağlamaktadır.

Harcamalara yönelik en önemli mali kural önerisini, **toplam kamu harcamalarının, GSMH veya GSYH'nin belli bir yüzdesi olarak sınırlandırılması ve bununla birlikte devletin görev ve yetkilerinin anayasada açık bir şekilde belirlenmesi neticesinde kamu harcamalarının kısıtlanması** oluşturmaktadır (Şen, 2010: 30). Devletin görev ve fonksiyonlarının anayasada açık bir şekilde belirlenmesi etkin bir şekilde kamu harcamalarını sınırlandırıcı bir etki yapmaktadır. Şöyle ki devletin özel teşebbüslerin kolayca arz edebileceği özel malların üretiminde bulunamayacağı ve bununla birlikte ticari ve belirli sanayi dallarında faaliyet gösteremeyeceği anayasada belirlenirse doğal olarak kamu harcamaları kısıtlanmış olmaktadır (Aktan, 2011b: 7).

Ayrıca **toplam kamu harcamalarının denk bütçe kuralı ile de sınırlandırılması** diğer önemli bir mali kural önerisini teşkil etmektedir (Aktan, 2011b: 7). Söz konusu denk bütçe kuralı, devletin gelirlerine eşit bir harcama bütçesi yapmasını şart koşturmaktadır.

Kamu harcamalarına yönelik diğer bir mali kural önerisi, **toplam kamu harcamaların artışı, parlamentonun belirli bir çoğunluğunun onayına tabi tutulmasıdır**. Örneğin, söz konusu artış parlamentonun 2/3, 3/4 ve 4/5 gibi nitelikli çoğunluğunun onayına bağlı bulunmaktadır (Şen, 2010: 30). Bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde toplam kamu harcamaları arttırılamamaktadır.

Harcamalara yönelik diğer bir mali kural önerisi, **kamu harcamalarının artışının ancak vergi artışı ile finanse edilmesi** halinde parlamentoda onaylanabileceğinin anayasada bir kural olarak düzenlenmesidir (Şen, 2010: 30). Bu bağlamda hükümet kamu harcamalarını, vergiler ile finanse etmesi şartıyla istediği ölçüde arttırabilmektedir (Aktan, 2011b: 7). Böylece, aşırı vergi yükü kamuoyunda tepkiye neden olacağından kamu harcamaları doğal olarak sınırlandırılmaktadır.

Harcamalara yönelik diğer bir mali kural önerisi, **idareler arası hizmet ve gelir bölüşümünün anayasa içerisinde açık bir şekilde belirlenmesidir**. Anayasada merkezi devlet ile yerel yönetimlerin görev ve hizmet alanlarının açıkça belirlenmesi, merkezi devletin harcama gücünü doğal olarak sınırlandırmaktadır (Şen, 2010: 30). Bu tür bir anayasal kaide, yerel demokrasi ve yerel özerklik açısından da önem taşımaktadır.

Kamu harcamalarına yönelik bir diğer mali kural önerisi, günümüzde **siyasal iktidarların belli kesimlere sağladıkları transfer harcamalarının (teşvikler, sosyal yardımlar vs.) anayasada miktar olarak sınırlandırılması veya tamamen yasaklanmasıdır** (Şen, 2010: 30). Dolayısıyla, kaynak dağılımında etkinlik prensibi yerine getirilmek istenmektedir.

Öte yandan harcama artışlarına oransal sınırlamalar getirilirken, eğitim, sağlık ve Araştırma-Geliştirme (AR-GE) gibi yatırım veya yatırım carisi özelliğine sahip potansiyel büyüme üzerinde önemli etkileri olan harcamalar kapsam dışında bırakılabilir. Personel giderleri gibi potansiyel büyüme üzerinde olumlu bir etkisi bulunmayan verimsiz harcamaların, kamu harcamalarının etkinliğini ve verimliliğini arttırmak amacıyla diğer harcamalardan ayrı bir şekilde sınırlandırılması tavsiye

edilmektedir (Kaya, 2009: 21). Böylelikle, kaynak dağılımında etkinliğin tesis edilmesi kolaylaşmaktadır.

Harcama kurallarının birtakım faydaları bulunmaktadır. Öncelikle harcama kuralları politikacıların mali değerleri belirlerken bütçe kısıtlamalarını göz önüne almalarına yol açmaktadır. Bu durumda, ekonomik performansa bağlı harcamalar kontrol altına alınabileceği için, hükümetin daha hesap verebilir olması sağlanmaktadır. Ayrıca harcama kuralları herkes tarafından, özellikle bütçeleme sürecine katılanlar tarafından kolayca anlaşılan basit kurallardır. Bununla birlikte, harcama kurallarının izlenmesi, açık kuralların izlenmesine göre daha kolay olmaktadır. Dolayısıyla harcama kuralları maliye politikasının güvenilirliğini artırmaktadır. Nihayetinde harcama kuralları otomatik istikrar sağlayıcıların gelirler üzerinde tam ve simetrik olarak çalışmasına izin vermektedir (Hemming ve Kell, 2001: 447).

Harcama kurallarının başarılı bir şekilde uygulanması için, birtakım özellikler taşıması gerekmektedir. Söz konusu özellikler vergi kuralları için de geçerli olmaktadır. Bunlar (Aktan, Çoban ve Demir, 2010: 103-105);

- Harcama kurallarının rasyonel olması için vatandaşlar tarafından iyi anlaşılması ve vatandaş nezdinde bu yönde bir talep oluşması gerekir. Harcama kurallarına niçin gerek duyulduğu vatandaş tarafından çok iyi anlaşılmalı ve bu tür mali kurallar vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşları tarafından gündeme getirilmelidir.
- Harcamalara ilişkin mali kurallar referandum kanalıyla seçmenler tarafından kabul edilmelidir. Ayrıca doğrudan demokrasinin tesisi için, referandum gibi inisiyatif, dilekçe hakkı, sivil itiraz ve geri çağırma gibi araçların kullanılması da gerekli kılınabilir. Nihayetinde vatandaşlar tarafından kabul edilen harcamalara ilişkin mali kurallar, ideale yakın mali kurallar olarak değerlendirilmektedir.
- Harcamalara ilişkin sınırlamalar yasal ve/veya anayasal statüde düzenlenmelidir. Özellikle mali kuralların anayasal seviyede düzenlenmesi, yasal düzenlenmesine göre daha etkili olmaktadır. Çünkü anayasada yer alan

hükümler kolay kolay değiştirilememekte ve değiştirilmesi için nitelikli oy çokluğu gerekmektedir.

- Harcama kuralları, hem merkezi düzeydeki hem de yerel düzeydeki tüm harcama türlerini içermelidir. Böylece harcamalara ilişkin mali kurallardan beklenen sonuçlara, daha etkin bir şekilde ulaşılması kolaylaşmaktadır.
- Kamu harcamalarının büyüme limiti, enflasyon artı nüfus artış oranına bağlanmalıdır. Başka bir ifadeyle harcama limitleri, harcamaların enflasyon ve nüfus artış oranı toplamıyla sınırlandırılmalıdır.

C. Vergileme ile İlgili Mali Kurallar

Gelir kuralları, kamu gelirlerine belirli bir sınırlama getirilmesine dayanmaktadır. Bu sınırlama uygulamada ağırlıklı olarak vergiler göz önüne alınarak yapılmaktadır. Vergi ile ilgili mali kurallar, çoğunlukla merkezi hükümetler tarafından yerel yönetimlerin mali disiplinin tesis edilmesi için gündeme getirildiği gibi, ayrıca seçmenler ve sivil toplum kuruluşları tarafından da yoğun bir şekilde dile getirilmektedir (Vural, 2007: 102). Bu tür mali kurallarla vergi yükünün ve kamu kesimi büyüklüğünün sınırlandırılması amaçlanmaktadır. Ayrıca harcama kuralları ile eşzamanlı vergi kurallarının uygulanması denk bütçenin sağlanmasına katkıda bulunmaktadır (Günaydın ve Eser, 2009: 56).

Vergileme ile ilgili mali kuralların en önemlisini, **toplam vergi yükünün ya da toplam kamu gelirlerinin anayasa veya yasalarla belirlenerek kısıtlanması** oluşturmaktadır (Şen, 2010: 30). Böylece hükümetler istediği zaman keyiflerine göre vergi koyamamaktadır. Ayrıca vergi yükünün sınırlandırılması kuralı, harcama ve açık kurallarıyla birlikte uygulandığı takdirde kamunun ekonomi içerisindeki rolü azalmaktadır (Kaya, 2009: 21). Başka bir ifadeyle, vergi, harcama ve açık kuralları birlikte uygulandığında, kamunun ekonomi içindeki payını azaltmaktadır.

Vergi konuları anayasada açık olarak tespit edilebilir ve anayasada belirtilen konular dışında hiçbir şekilde vergi konulamayacağı, tarh ve tahsil edilemeyeceği hüküm altına alınabilir (Aktan, 2011b: 8). Çünkü karar alıcılar vergi konularını ihtiyari bir şekilde belirleyebilmektedir. Öyle ki, her türlü mal ve

hizmet, işlem, üretim, tüketim, ihracat ve ithalat, alım-satım vs. konuları üzerine vergiler konulabilmektedir. Bu bağlamda, vergi konularının anayasada açık bir biçimde belirlenmesi, karar alıcıların vergi konularının ihtiyari bir şekilde belirlemesini önleyebilecektir (Aktan ve Dileyici, 2010: 280).

Anayasal vergileme teorisinin kurucusu olarak kabul edilen James M. Buchanan vergi konuları ve vergi oranlarının anayasada sınırlandırılmasını; anayasal vergi reformunun sağlayacağı faydaları bir makalesinde şu şekilde özetlemektedir:

“ Vergilemeye ilişkin gerçek bir mali anayasa en azından başlıca üç avantaj sağlar. İlk olarak, kurumsal öngörülebilirlik tesis edilmiş olur ve böylece daha yüksek etkinlik sağlanır. İkinci olarak, kişiler ve grupların sosyal açıdan israf olan “rant kollama” eğilimleri azalır. Üçüncüsü ve en önemlisi, Wicksell’in önerdiği reforma benzer bir anayasal reform, vergiler konusundaki değişikliklerin daha anlamlı olmasını sağlar. Anayasal vergileme perspektifinin sağlayacağı bu üç avantaj önemlidir. Her yıl yasama organı tarafından yapılan vergisel düzenlemeler zorunlu olarak siyasal ve ideolojik rüzgârlara bağlıdır. Normal yasama işleminden farklı olarak, sürekli ya da yarı-sürekli anayasal düzenlemeler uzun dönemde yürürlükte kalacak kurallar seti olacaktır. “Anayasal” ya da “anayasa” kelimesini kullanmamızın nedeni budur. Özel ya da kamusal kararların ve tercihlerin yapılacağı kural ve kurumlar, vatandaşların uzun dönem içinde kalaylıkla uyum gösterebilecekleri bir dönemi ifade eder. ” (Aktan ve Dileyici, 2010: 285).

Ayrıca **anayasada ödeme gücü ilkesi yerine “fayda ilkesi” benimsenmesi** önerilmektedir. Şöyle ki, kamusal hizmetlerin, bu hizmetlerden yararlananlara bir bedel karşılığında sunulacağı hükmü anayasada yer alabilir (Şen, 2010: 30). Elbette böyle bir kuralın tüm kamu harcamaları için uygulanamayacağı açıkça görülmektedir.

Ayrıca **vergi harcamalarına, istisna ve muafiyetlere sınır getirilmesi** de önerilmektedir (Kaya, 2009: 22). Böylece bazı kesimlere yönelik imtiyazların yol açtığı sorunların bertaraf edilmesi düşünülmektedir.

Nihayetinde **merkezi devletin vergileme yetkisi de anayasada sınırlandırılarak**, bu yetki kısmen yerel yönetimlere devredilebilir. Şöyle ki, yerel yönetimlerin hangi tür vergileri tarh ve tahsil edeceği anayasada açık olarak tespit edilebilir (Aktan, 2011b: 8). Böylelikle dolaylı olarak merkezi yönetimin güç ve yetkileri sınırlandırılmış olmaktadır. Ayrıca bu tür bir anayasal norm, yerel demokrasi ve yerel özerklik açısından da önem taşımaktadır.

D. Borçlanma ile İlgili Mali Kurallar

Borçlanma kuralı en eski mali kurallardan biri olarak değerlendirilmektedir. Bu kural devlet borcuna yasaklama ve sınırlama getirilmesine dayanmaktadır (Günaydın ve Eser, 2010: 12). Özellikle borçlanmayla ilgili mali kurallar, daha çok ciddi borç sorunlarına çözüm arayan gelişmekte olan ülkeler nezdinde gündeme gelmektedir. Yüksek kamu borç yükü ile karşı karşıya olan ülkelerde mali kuralların başlıca hedefi, öncelikle toplam kamu borç oranını azaltmak; devam eden süreçte ise borç oranının kabul edilebilir bir düzeyde kalmasını sağlamaktır (Şevik, 2008: 55). Böylelikle, borç kuralıyla **toplam borç stoku üzerine limit getirilmekte veya GSMH'nin yüzdesi olarak bir borç sınırı belirlenmektedir** (Günaydın ve Eser, 2009: 69). Örneğin, Avrupa Birliği'nde üye ülkelerin toplam genel devlet borçlarının oranı GSYH'nin % 60'ını geçemez şeklinde, Maastricht Kriteri olarak bilinen borçlanmaya ilişkin bir mali kural bulunmaktadır (Bilici, 2005: 68).

Öte yandan toplam borç stokuna ilişkin mali kural, nominal olarak belirlenebileceği gibi gelirlere ya da hasılaya oran olarak da düzenlenebilmektedir. Ancak söz konusu mali kural, kural uygulamaları sonucu ulaşılması istenilen hedefi ifade etmektedir. Bu nedenle, toplam borç stoku kuralı diğer mali kurallarla uygulanan türev bir mali kural niteliği arz etmektedir (Kaya, 2009: 20). Bu noktada borç stoku kuralının brüt bazda mı yoksa net bazda mı izleneceği önem taşımaktadır. Kısa dönemli sürdürülebilirlik ve borcun çevrimi analizleri açısından net borç stoku hesabının kullanılması daha doğru bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir. Çünkü net borç stoku hesabında, kamu mevduatı ve döviz varlıkları gibi net varlıklar toplam borç stokundan düşüldüğü için, bu varlıklara temel oluşturan yarı-mali işlemler ve garantiler gibi yükümlülükler de risk algısının dışında tutulmaktadır. Öte yandan, kamunun uzun dönemli yükümlülüklerinin daha rasyonel olması açısından brüt borç stoku hesabının kullanılması daha sağlıklı bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir (Kaya, 2009: 24). Bu nedenle kuralın brüt borç stoku üzerinden düzenlenmesi daha tutarlı görülmektedir.

Borçlanmaya yönelik diğer bir öneri, **borçlanma parlamentonun belirli oranda bir çoğunluğunun kararına bağlanabilir** (Şen, 2010: 29). Örneğin,

borçlanmanın yapılabilmesi, parlamenterlerin 3/4 veya 4/5'in onay vermesi ile mümkün olabilmektedir.

Borçlanmaya yönelik başka bir öneri, **hükümetin yurtiçi kaynaklardan, özellikle Merkez Bankası'ndan, borçlanmasının sınırlanması veya yasaklanmasıdır.** Gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede, Hazine yönetiminin Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans alımı yasaklanmıştır (Kopits ve Symansky, 1998: 25). Bu tür kısa vadeli avansların toplam kamu harcamalarının belli bir yüzdesiyle sınırlandırılması da tavsiye edilmektedir (Hüracan, 1999: 29).

Yerel yönetimlerin borçlanma yetkisi ve sınırları da anayasa veya kanunlarda açıkça belirlenebilir. Bununla birlikte yerel yönetimlerin gelirlerine göre gider yapması ve yurtdışı kaynaklardan borçlanabilmesinin izne bağlanması da mali kural uygulamalarında yer edinmektedir (Günay, 2007: 106). Bu durumda yerel yönetimlerde karar alıcıların harcama yapması ve borçlanması otokontrol altına alınmaktadır.

V. MALİ KURALLARIN İKTİSADİ ETKİLERİ

Mali kuralların teoride, mali disiplin, mali sürdürülebilirlik ve iktisadi istikrar üzerinde olumlu etkileri bulunmaktadır. Ayrıca bu kurallar maliye politikası uygulamalarının kredibilitesini arttırmaktadır. Ancak, kurallar güçlü bir siyasi taahhüt tarafından desteklenmezse, bütçe kurumları ile bütünlük sağlanmazsa, gereği gibi uygulanmaz ve denetlenmezse, bu olumlu etkilerin gerçekleşmesi mümkün görünmemektedir (Taylor, 1993: 199-203). Bu nedenle, mali kuralların tek başına söz konusu amaçları gerçekleştirebilmesi olası görülmemektedir.

Öte yandan, mali kuralların mali konsolidasyonun gerçekleştirilmesine ve sürdürülebilir bir mali pozisyonun muhafaza edilmesine yardımcı olabilmesi için iyi tanımlanmış ve düzenlenmiş olması gerekmektedir (Afonso ve Hauptmeier, 2009: 10).

Tablo 2.3: Mali Kurallar ve Etkileri

Kural Türü	Etkileri			
	Kamu Kesimi Büyüklüğü	Kaynak Tahsisi Etkinliği	Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği	Döngüsellik
Denk Bütçe Kuralı	Toplam etkinlik kayıplarına yol açabilir.	Tüm kamu harcamalarını kapsarsa objektiftir. Ancak bir kısım harcamaları kapsıyorsa etkinlik kayıplarına yol açabilir.	Daha sıkı kurallar borçların sürdürülebilirliğine ve açıkların azalmasına daha fazla etkilidir.	İktisadi konjonktürle paralel maliye politikası uygulanmasına neden olabilir.
Borçlanma Kuralı	Denk bütçe kuralı ile benzer etki gösterebilir.	Şayet kapsamı sınırlıysa, kamu harcamalarında sapmalara ve etkinsizliğe yol açabilir.	Açıkları azaltabilir ve borç miktarının artmasını engelleyebilir.	İktisadi konjonktürle aynı yönde maliye politikası uygulanması sonucu doğurabilir.
Harcama Kuralı	Kapsamı ne kadar artarsa o kadar başarılı olur	Tarafsızdır veya kapsamı sınırlı olduğunda veya hangi harcamaların sınırlandırılacağı konusunda herhangi bir önceliği olmadığında etkinsizliğe neden olur.		Harcamaları yatıştırmaya yardım edebilir. Ancak gelirle bağlantılı olursa konjonktürle aynı yönde etki yapabilir.
Vergi Kuralı	Devletin ekonomik büyüklüğünü sınırlayabilir.		Harcamalar kontrol edilmezse açığa yol açabilir.	Eğer gelir tabanlı olursa konjonktürle aynı yönde etki yapar

Kaynak: Birol Karakurt ve Tekin Akdemir, “Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri”, *Maliye Dergisi*, Sayı 158, 2010a, s. 243.

Tablo 2.3’ten de görüldüğü üzere, denk bütçe ve borçlanma kuralının kamu kesimi büyüklüğü üzerinde toplam etkinlik kayıplarına yol açtığı; vergi kurallarının devletin kamu kesimi büyüklüğünü sınırlandırdığı; harcama kurallarının kapsamı ne kadar geniş tutulursa kamu kesimi büyüklüğü üzerinde sınırlayıcı etkisinin o kadar başarılı olduğu, ortaya çıkmaktadır. Kaynak dağılımında etkinlik açısından, denk bütçe kuralının etkisi tüm harcamaları kapsadığı takdirde nötr, sadece bir kısım harcamaları kapsamı durumunda negatif olmaktadır. Borçlanma kuralının ise, kapsamı geniş tutulmadığı takdirde kamu harcamalarında sapmalara neden olabileceği ve kaynak dağılımında etkinsizliğe yol açabileceği görülmektedir. Harcama kuralı da kaynak tahsisi üzerinde nötr olmakla birlikte, harcamaların kapsamının sınırlı tutulması ve hangi harcamalara öncelik verileceğinin belirlenmemesi durumunda kaynak tahsisi üzerinde olumsuz etki oluşturmaktadır. Denk bütçe kuralları ne kadar sıkı uygulanırsa o kadar açıkların önlenmesinde ve borçların sürdürülebilirliğinde başarılı olmaktadır. Keza borçlanma kuralları da

açığın azalmasında ve borç miktarının düşmesinde etkili olmaktadır. Vergi kuralları ise, harcamalar kontrol edilmediği takdirde açığa yol açabilmektedir.

“Mali Kuralların İktisadi Etkileri” başlığı altında; mali kuralların, mali disiplin, mali sürdürülebilirlik ve iktisadi istikrar üzerindeki etkilerinden bahsedilmektedir.

A. Mali Disiplin Üzerindeki Etkileri

Mali kurallar, mali disiplinin sağlanmasında büyük bir öneme sahip bulunmaktadır. Mali kuralların doğrudan mali disiplin üzerinde olumlu etkileri bulunmaktadır. Dolayısıyla mali sorunların çözümüne yönelik uygulanacak mali reformlar kapsamında, yaptırıma sahip mali kuralların yer alması önem taşımaktadır (Özker ve Biniş, 2009: 56). Böylelikle, mali disiplinin sağlanmasında mali kurallar kolaylaştırıcı bir etkiye sahip olmaktadır.

Harcama kurallarının oluşturulmasında ve uygulanmasında temel amaç, kamu harcamalarındaki artış ile kamu gelirlerindeki artış oranının aynı olamaması nedeniyle meydana gelen mali disiplinsizliği ortadan kaldırarak mali disiplini sağlamaktır. Bu amaçla, kamu harcamalarının GSYH’nin belli bir yüzdesi veya faiz dışı fazlanın GSYH’nin belirli bir yüzdesi şeklinde harcama kuralları oluşturularak mali disiplinin tesis edilmesi amaçlanmaktadır (Günaydın ve Eser: 2010: 12). Dolayısıyla, harcama kurallarının mali disiplinin sağlanması üzerinde doğrudan etkileri bulunmaktadır.

B. Mali Sürdürülebilirlik Üzerindeki Etkileri

Mali sürdürülebilirlik, özellikle 1990’lı yıllarda iktisat politikasının düzenlenmesi hususunda sıklıkla kullanılan bir kavram olup literatürde yaygın olarak borçların sürdürülebilirliği olarak tanımlanmaktadır. Yani bir devletin borçlarını ödeyebilme hususunda kendine yeterlilik vasfını taşıdığını ifade etmektedir (Göktan, 2008: 425-6). Günümüzde mali kurallar, mali sürdürülebilirlik açısından büyük önem taşımaktadır. Çünkü gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde mali açıklarda ve kamu borcunda yaşanan kaygı verici artış mali sürdürülebilirlikle ilgili endişeleri

artırmış ve orta vadede istikrarı sağlama gereği ortaya çıkarak mali kurallardan faydalanma yöntemi benimsenmiştir (Kumar vd., 2009: 3).

Mali kurallar uzun dönemli mali sürdürülebilirliği başarmayı ve devam ettirebilmeyi teşvik etmektedir. Şöyle ki hükümetlerin vergi ve harcama yetkilerini sınırsızca kullanmaları neticesinde kamunun borçlanma gereksinimi ve buna bağlı olarak kamu borç yükü sürekli olarak artmaktadır. Devletin borçlanma gereksinimindeki sürekli artış finansal piyasalardaki reel faiz oranının sürekli yükselmesine yol açmaktadır. Bu durum ise, özel yatırımların finansman kaynağını azaltarak dışlama etkisini arttırmaktadır. Bu noktada, vergiler ve harcamalar üzerine getirilen mali kurallar finansal piyasalar için kabul edilebilir bir faiz oranının tesis edilmesine katkıda bulunabilecek ve özel yatırımlar üzerindeki dışlama etkisinin ortadan kalkmasına yol açabilecektir (Karakurt ve Akdemir, 2010a: 232).

Öte yandan borçlanma ve borç stokuna ilişkin mali kurallar, mali sürdürülebilirliğin sağlanmasında başarılı bir rol oynamaktadır. Şöyle ki, kamu sektörünün net borç stoku sürdürülebilir yatırım kuralı altında GSYH'nin belli bir oranı olarak belirlenirse, borç stoku ekonomik konjonktür boyunca istikrarlı bir seviyede tutulmaktadır. Öyle ki borç stoku, belirlenen tavanın altında kalıyorsa büyük şoklara uyum sağlamak kolaylaşmaktadır (Kaya, 2009: 24).

C. İktisadi İstikrar Üzerindeki Etkileri

Mali kural uygulamalarının makroekonomik istikrar açısından gelişmekte ve gelişmiş olan ülkeler nezdinde farklı etkileri bulunmaktadır. Şöyle ki, gelişmekte olan ülkelerde yeterince iç mali piyasaların yokluğunda, iç borçlanmaya getirilen sınırlamalar ya da banka aracılığıyla finansman sağlanmasının kısıtlanması, kısmi olarak dış borcu arttırma yoluna gidilerek telafi edilmiştir. Böylece mali kuralların uygulanması neticesinde artan güvenirlilik, yurtiçi borçlanmayı bir dereceye kadar kolaylaştırmıştır (Şen, 2010: 33).

Gelişmiş ülkelerde ise, mali kural uygulamaları, enflasyon ile birlikte faiz oranının düşmesine; özel sektör yatırımlarına yönelik dışlama etkisinin azalmasına ve nihayetinde dış dengesizlikle etkin bir şekilde mücadele edilmesine yol açmıştır

(Şen, 2010: 33). Başka bir ifadeye gelişmiş ülkelerde mali kural uygulamaları, parasal disiplin, ödemeler dengesinde istikrar ve kamunun ekonomi içindeki payının azaltılmasına yönelik olmaktadır.

Bütçe üzerine getirilen mali kurallar ile birlikte maliye politikasının kullanımının belli bir çerçevede sınırlandırılması, siyasal karar alıcılar için otokontrol mekanizmasının oluşturulmasına katkıda bulunabilir ve böylece makroekonomik istikrarı pozitif yönde etkileyebilir (Aktan, Çoban ve Demir, 2007: 100). Bütçe dengesine ve bütçe açığına ilişkin kurallar, doğrudan borç stokunun azaltılması üzerinde etkili olmaktadır. Söz konusu etki, kuralın düzenlenmesi ile etki alanı ve uygulama prosedürleriyle ilgili bulunmaktadır (Kaya, 2009: 22). Nominal terimlerle ifade edilen denk bütçe kuralları (örneğin GSYH'nin belli bir yüzdesi olarak) maliye politikasının konjonktür lehine bir ön yargıya sahip olmasına yol açmaktadır. Ancak bu ön yargı kuralın çok yıllık olması durumunda azalmaktadır (European Commission, 2006: 151).

Diğer bir taraftan borçlanma ve borç stokuna ilişkin mali kurallar, borcun sürdürülebilirliğini doğrudan başarabilmektedir. Şöyle ki, kamu net borç stoku sürdürülebilir yatırım kuralı altında GSYH'nin belli bir oranı olarak belirlenerek istikrarlı bir seviyede tutulabilmektedir (European Commission, 2006: 151; Murray ve Wilkes, 2009: 5). Dolayısıyla kural tarafından oluşturulan zaman dilimine ve kuralın düzenlenmesine bağlı olarak, konjonktür süresince kural sıkı sıkı uygulanırsa makro ekonomik istikrar hedefi zarar görmemektedir.

Özellikle harcama kuralları, kural tarafından hedeflenen büyüklükler harcamaların düzeyi ya da büyüme oranı temel alınarak ifade edilirse makro ekonomik istikrara katkı sağlamaktadır. Ancak harcama kuralları harcama/GSYH şeklinde benimsenirse harcama kuralları konjonktür lehine etkide bulunmaktadır. Bu durum ise, makroekonomik istikrardan sapmalara yol açmaktadır. Dolayısıyla kuralın istikrara katkıda bulunabilmesi, harcamaların nominal terimlerle hesaplanmasına ve kapsamından dönemsel açıdan duyarlı kalemleri dışlamasına bağlı bulunmaktadır (European Commission, 2006: 151).

Gelire yönelik mali kuralların makroekonomik istikrar üzerindeki etkisi ise, uygulanma şekline göre olumlu veya olumsuz olabilmektedir. Şayet kural gelir/GSYH şeklinde belirlenirse hafif bir düzeyde konjonktür lehine etki göstermektedir. Ancak kural, gelirlerin nominal terimlerle hesaplanması durumunda, güçlü bir şekilde konjonktür lehine etki göstermektedir (European Commission, 2006: 151). Dolayısıyla konjonktür lehine nominal olarak belirlenen gelir kuralının GSYH'nin oranı olarak belirlenen gelir kuralından daha etkili olduğu görülmektedir.

VI. MALİ KURALLARA YÖNELİK ELEŞTİRİLER

Mali kurallara yönelik eleştiriler, daha çok bu tür kuralların uygulanmasının zorluğu noktasında yoğunlaşmaktadır. Çünkü kuralların uygulanması için güçlü bir “siyasi irade” gerekmektedir. Ancak hükümetlerin çoğu ellerindeki en önemli güç olan maliye politikası araçlarına sınırlama getirilmesine razı olmamaktadır. Ayrıca uygulanabilen mali kurallar gerekli esnekliği taşımıyorsa, konjonktürün daralma veya genişleme dönemlerinde hükümetlerin maliye politikası araçları ile müdahalelerini önemli ölçüde kısıtlamaktadır.

Yaygın olan görüşe göre, maliye politikası konjonktür dalgalanmalarını kontrol etmek için güçlü bir araç olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla maliye politikası yerine mali kuralların uygulanması hükümetin müdahale alanını sınırlandırarak konjonktür dalgalılarında bir artışa neden olmaktadır. Bu noktada eleştiriler, maliye politikasının konjonktür dalgalanmalarında en iyi müdahale seçeneği olduğu, mali kuralların ise ikinci en iyi seçenek olduğu üzerinde yoğunlaşmaktadır. Diğer taraftan, yasal olarak uygulanmakta olan bir mali kurala uyma zorunluluğu kriz dönemlerinde ani tedbirler alınmasını kolaylaştıran maliye politikasından faydalanmayı önleyebilmektedir (Günaydın ve Eser, 2009: 58).

Diğer yandan, ihtiyari maliye politikaları kısa vadede işsizlik ve dış kaynaklı sorunların çözümünde daha etkili ve esnek bir yöntem olarak kabul edilmektedir. Ayrıca yanlış bir politika uygulanması durumunda hükümetler piyasa tarafından cezalandırılmakta ve düzeltici önlemleri almaya sevk edilmektedir (Şen, 2010: 27).

Başka bir ifadeyle, iktisadi sorunların çözümünde ihtiyari maliye politikası, mali kurallardan daha etkili bir çözüm yolu olarak görülmektedir.

Özellikle gelişmekte olan ülkeler bakımından mali kural uygulamalarının gereksiz olduğu yönünde eleştiriler de bulunmaktadır. Söz konusu eleştirilere göre, gelişmekte olan ülkelerin en önemli sorunu kalkınma ve kalkınmanın finansmanı olarak görülmektedir. Bu bağlamda mali kurallar aşırı katı bir şekilde uygulanırsa, orta ve uzun dönemde kamunun tasarrufunu sınırlayabilmektedir. Özellikle altyapı yatırımlarının yetersiz ve borç düzeyinin yüksek olduğu gelişmekte olan ülkelerde birtakım sıkıntılara neden olmaktadır (Bülbül ve Bozoğlu, 2011: 19). Dolayısıyla gelişmekte olan ülkelerde, yapısal sorunlar göz önüne alınarak mali kuralların söz konusu ülkeye uygun bir biçimde düzenlenmesi gerekmektedir.

Mali kurallara yönelik bir diğer eleştiri, siyasi irade olmaksızın kuralların uygulanmasının başarılı olamayacağıdır (Günaydın ve Eser, 2009: 58). Bir mali kuralın sağlıklı ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için, siyasi iradenin olurlu ihtiyacı bulunmaktadır. Ancak maliye politikası gibi elindeki gücü kaybetmek istemeyen hükümetler söz konusu siyasi iradeyi göstermede isteksiz davranmaktadır.

Diğer bir yandan, kuralların katı bir şekilde uygulanması durumunda, hükümetlerin beklenmedik dış şoklara cevap verme işlevini etkisizleştirmesi mali kurallara yönelik diğer bir eleştiridir. Örneğin, bir dış şok sebebiyle ekonomi daralma dönemine girdiğinde, mali kurallar nedeniyle hükümet tarafından ekonomiyi canlandırma politikaları uygulanamayabilir. Şayet böyle bir durumda mali kural uygulaması askıya alınırsa, bu defa da maliye politikasının güvenilirliğinin ve devam eden süreçte de ekonomiye olan güvenin azalmasına neden olunmaktadır.

Öte yandan, mali kuralların uygulanması durumunda yaratıcı muhasebe hilelerine başvurma artabileceği eleştirisi de bulunmaktadır. Örneğin, altın kural gibi bir uygulamada olduğu gibi sadece yatırım harcamaları için borçlanmaya izin veren bir kural söz konusuysa, hükümetler tarafından cari harcamalar yatırım harcamaları kategorisine sokulmaya çalışılmaktadır (Karakurt ve Akdemir, 2010a: 232-233).

Diğer bir yandan kamu harcamalarına ve vergilere yönelik getirilen sınırlamalar, kamu gider ve harcamaları bileşimini bozabilmektedir. Ayrıca denk bütçe kuralı da yılsonuna doğru gereksiz harcamalara neden olabilmektedir. Bununla birlikte, harcamalar ve vergiler üzerine geniş kapsamlı bir sınırlama getirilmesi, hükümetlerin kamusal fonları programlar ve hizmetler arasında optimal olmayan bir şekilde dağıtmasına yol açabilmektedir (Karakurt ve Akdemir, 2010b: 330).

Ayrıca mali kuralların uygulanması ve izlenmesi için gerekli kurumsal kapasitenin mevcut olmaması durumunda gereksiz bürokratik işlemlere neden olması, orta ve uzun dönemde faydasına karşın kısa vadede etkili ol(a)maması, bu tip kuralların ulus üstü (AB gibi) ve uluslararası bir kurum (IMF gibi) tarafından tavsiye edilip denetlenmemesi ve yaptırımının olmaması durumunda hükümetler için bağlayıcılığın olmayacağı; seçimle işbaşına gelen temsilcilerin politika belirleme özgürlüğünü sınırlandıracağı şeklinde eleştirileri de sıralamak mümkün görülmektedir (Günaydın ve Eser, 2009: 58).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDE VE TÜRKİYE’DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASI AÇISINDAN MALİ KURAL UYGULAMALARI

Bu bölümde; seçilmiş bazı ülkelerde mali disiplinin sağlanması açısından mali kural uygulamalarına, Türkiye’de mali disiplinin sağlanması açısından merkezi ve yerel yönetim düzeyinde uygulanan mali kural benzeri uygulamalar ile yasal dayanaklarına, mali kural uygulamalarının genel bir değerlendirilmesi ile mali kurallarının nasıl olması hususu ana hatları itibarıyla ele alınacaktır.

I. SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASI AÇISINDAN MALİ KURAL UYGULAMALARI

Bu kısımda; mali disiplinin tesis edilmesi bakımından, öncelikle Amerika Birleşik Devletleri’nde uygulanan mali kural düzenlemelerinin genel bir değerlendirilmesine yer verilmektedir. Ayrıca, Avrupa Birliği’nde Maastricht Kriterleri, İstikrar ve Büyüme Paketi ile Euro Rekabet Paketi çerçevesinde 2008 Küresel Krizi ile birlik içerisinde kırılgan ekonomik sistemleri ile ön plana çıkan İspanya, Yunanistan, İrlanda ve Portekiz’de mali kural uygulamaları irdelenmektedir. Ayrıca mali kural önerisinin ağırlıklı olarak gelişmekte olan ülkelere yönelik olmasından dolayı Asya kıtasından Hindistan, Amerika kıtasından Arjantin ve Brezilya, Afrika kıtasından ise Güney Afrika ülkelerinin seçilmesi uygun görülerek söz konusu ülkelerde mali kural uygulamalarına yer verilmektedir.

A. Amerika Birleşik Devletleri ve Mali Kurallar

Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) mali kural uygulamaları yasal olarak 1917 yılında çıkarılan “Tahvil Kanunu” ile başlamaktadır. Bu kanun ile, brüt borçlanma tavanlarına sınır getirilmiştir. Daha sonra 1974 yılında bütçeleme sürecinde disiplini tesis edebilmek amacıyla “Bütçe Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Bu

kanun ile birlikte Kongrenin bütçeye dair kararlarının kabul edilmesi benimsenmektedir (Peach,2001: 229).

1985 yılına gelindiğinde ise, Başkan Reagan döneminde uygulanan arz yönlü iktisat politikası çerçevesinde marjinal vergi oranlarında yapılan indirimler nedeniyle, artan bütçe açıklarını kapatmak amacıyla Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Yasası (Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act) olarak da bilinen “Gramm-Rudman-Hollings Act” kabul edilmiştir. Bu kanun ile birlikte 1986 yılından itibaren bütçe açıklarının azaltılarak 1991 yılında bütçenin denk olması hedeflenmiştir. Ayrıca bütçe açığının azaltılması için, bütçe hedeflerine ulaşılamayacağı tahmin edilirse otomatik olarak harcamaların kısılması esas alınmıştır (Kennedy, Robbins ve Delorme, 2001: 242).

Yukarıda bahsi geçen kanunda getirilen hedeflerden sapmalar olması nedeniyle 1987 yılında “Denk Bütçe Yenileme Yasası” olarak da bilinen “Gramm-Rudman-Hollings Act II” yürürlüğe konmuştur. Bu kanun ile birlikte, 1991 yılı yerine 1993 yılında bütçe denkleğinin sağlanması hedeflenmiştir (Peach, 2001:229-230). Ancak Gramm-Rudman-Hollings Yasaları, istenilen bütçe denkleğini bir türlü sağlayamamıştır.

Bütçe denkleği hedefinden vazgeçilerek yerine harcamaları kontrol edebilmek için 1990 yılında “Bütçe Uygulama Yasası” (Budget Enforcement Act) kabul edilmiştir. Söz konusu kanunla yıllık açık hedefi kaldırılarak, 1991-1995 tarihleri arasında sağlık için sosyal güvenlik harcamalarının, emekli ve engelli aylıkları ile işsizlik ve diğer izin haklarının dışarıda tutulduğu ihtiyari harcamalara tavanlar getirilmiştir (Kennedy, Robbins ve Delorme, 2001: 242). Ayrıca kanunla birlikte, “PAYGO” (pay as you go) olarak ifade edilen ve Kongre’ye harcama yaratıcı ve gelir azaltıcı tekliflerin ancak yeni reel finansman kaynakları ile birlikte değerlendirilmesi koşulu getirilmiştir (Auerbach, 2008: 3-5). PAYGO yöntemi, harcamaların ancak yeni gelir kaynakları ile finansmanına izin vermesi nedeniyle, mali kural benzeri bir uygulama olarak değerlendirilebilir.

1993 yılına gelindiğinde “Ombinus Bütçe Uzlaştırma Yasası” kabul edilmiştir. Kanunla birlikte Bütçe Uygulama Kanunu’nun süresi 1998 yılına kadar uzatılmıştır. Daha sonra 1997 yılında kabul edilen Bütçe Uygulama Kanunu ile birlikte, 2002 yılına kadar 1997-1999 yılları arasında savunma ve savunma dışı harcamalara ilişkin tavanlar ayrı ayrı belirlenmiştir. 1999-2002 yılları arasında ise yeniden harcamalara yönelik tek bir tavan uygulaması benimsenmiştir (Peach, 2001: 231-232). ABD’de mali kural uygulamalarına yönelik söz konusu süreç Tablo 3.1’de ana hatları itibariyle gösterilmektedir.

Tablo 3.1: ABD’de Mali Kural Uygulamaları (Özet)

Dönem	Kuralın Dayanağı	Uygulanan Kuralın Türü	Açıklama
1986-1991	GRH-I Sistemi	Nominal Açık Hedefleri belirlenmiştir.	Sistem 1987 yılında revize edilmiştir.
1987-1993	GRH-II Sistemi	Nominal Açık Hedefleri belirlenmiştir.	1991 yılında Bütçe Uygulama Yasasıyla işlevini kaybetmiştir.
1991-1993	Bütçe Uygulama Yasası	İhtiyari harcamaların* (Kaya, 2009: 54) tamamına ilişkin ayrı ayrı tavanlar belirlenmiştir.	1993 yılından sonra sistem revize edilmiştir.
1994-1998	Ombinus Bütçe Uzlaştırma Kanunu	İhtiyari harcamalar toplamına ilişkin tek bir tavan belirlenmiştir.	1997 yılında sistem revize edilmiştir. Kanunun yürürlüğü uzatılmıştır.
1997-1999	Bütçe Uygulama Yasası	İhtiyari harcama kategorilerinin tamamına ilişkin ayrı ayrı tavanlar belirlenmiştir.	1999 yılında sistem revize edilmiştir. Kanunun yürürlüğü uzatılmıştır.
1999-2002	Bütçe Uygulama Yasası	İhtiyari harcamalar toplamına ilişkin tek bir tavan belirlenmiştir.	

Kaynak: Fatih Kaya, “Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelenmesi”, Ankara, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No 2807, 2009, ss. 55-57.

* İhtiyari harcamalar; savunma-güvenlik, ulusal ve uluslararası harcamalar toplamından oluşmaktadır. İhtiyari olan harcamalar, temelde harcama düzeyleri yıllık olarak belirlenen ve sınırlandırılabilen harcamalar olarak ifade edilmektedir.

Tablo 3.1'den de görüldüğü üzere, ABD'de 1985-2002 yılları arasında mali kurallar yoğun olarak uygulanmıştır. Federal düzeyde uygulanan söz konusu mali kurallar, ağırlıklı olarak bütçe açığının sınırlandırılması ile ihtiyari harcamalara tavan konulması şeklinde gerçekleşmiştir. Ancak kanunların revize edilmelerini dikkate aldığımızda, arzulanan hedeflerin tam olarak gerçekleştirilemediği sonucunu çıkarabiliriz.

ABD'de mali kurallar sadece federal düzeyde değil, aynı zamanda eyalet düzeyinde de uygulanmaktadır. Öyle ki, eyaletlerde uygulanan mali kurallar daha köklü bir geçmişe sahip bulunmakta; bu kuralların birçoğu da anayasal ve yasal temele dayanmaktadır (Kopits ve Symansky, 1998: 3). Bilindiği üzere ABD elli eyaletten oluşan federal bir devlettir. Söz konusu elli eyaletten otuzunda^{*}(Sakal ve Şahin, 2009: 90-91) vergi ve harcamalara ilişkin mali kural niteliğinde sınırlamalar bulunmaktadır. Ayrıca eyaletlerde kamu borçlanmasının sınırlandırılmasına yönelik uygulamalar da yer almaktadır. Örneğin, elli eyaletin kırk beşinde[†](Kiewit ve Szakaly, 1996: 67) uzun dönemli borçlanmaya ilişkin anayasal sınırlama bulunmaktadır (Kiewit ve Szakaly, 1996: 63).

Nihayetinde, eyaletlerin birçoğunda bütçe açığını önlemeye yönelik de anayasal düzenlemeler bulunmaktadır. Öyle ki, eyaletlerin birçoğunda denk bütçenin sağlanması, cari dönem sonunda oluşan açıkların bir an önce kapatılarak bir sonraki döneme devrinin kaldırılması gibi düzenlemelere yer verilmektedir (Primo, 2006: 271). Örneğin, Vermont eyaleti hariç, kırk dokuz eyalette denk bütçe uygulamasına yönelik düzenlemeler mevcuttur. Kırk dört eyalette eyalet valisinin denk bütçeyi onaylama zorunluluğu bulunmaktadır. Otuz yedi eyalette bütçenin denk bir biçimde yasallaşarak uygulamaya konulması gerekmektedir. Ayrıca otuz yedi eyaletin yirmi

^{*} Söz konusu otuz eyalet; Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Connecticut, Delaware, Florida, Hawaii, Idaho, Iowa, Louisiana, Maine, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Missouri, Montana, Nevada, N. Caroline, Oklahoma, Oregon, Rhode Island, S. Caroline, South Dakota, Tennessee, Texas, Utah, Washington ve Wisconsin'den oluşmaktadır.

[†] Söz konusu eyaletler şunlardır; Alabama, Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Connecticut, Delaware, Florida, Georgia, Hawaii, Idaho, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Louisiana, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Hampshire, New Jersey, New Mexico, New York, North Carolina, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Texas, Utah, Vermont, Virginia, Washington, West Virginia, Wisconsin ve Wyoming.

dördünde cari dönem içerisinde oluşabilecek açığın bir sonraki döneme aktarılması yasaklanmış bulunmaktadır (Poterba, 1995: 330-331). Özetle, ABD devletlerinde hem federal düzeyde hem de federe düzeyde bütçe, harcama, gelir (özellikle vergi) ve borçlanmaya yönelik anayasal ve/veya yasal dayanağı olan mali sınırlamalar bulunmaktadır.

Bilindiği üzere, mali ve parasal kurallar anayasal iktisat teorisinin temelini oluşturmaktadır. Anayasal iktisat ise, Şikago iktisat okulunun, kamu tercihi teorisinin temel öğretisi olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla, mali kurallar denildiği zaman akla ilk olarak ABD gelmektedir. Başka bir ifadeyle, çeşitli mali kural uygulamaları yoğun bir şekilde ABD’de federal ve federe düzeyde uygulanmaktadır. Mali kuralların başarılı bir şekilde tatbiki için, siyasi bir iradeye, yasal bir dayanağa ve yaptırım gücüne ihtiyaç bulunmaktadır. ABD’de uygulanan mali kuralları incelediğimiz zaman, özellikle eyaletler düzeyinde, siyasi iradenin sağlandığı görülmektedir. Ayrıca uygulanan mali kuralların federal düzeyde daha çok yasalara, eyaletler düzeyinde ise anayasaya bağlı olduğu sonucuna varılabilir. Özellikle kuralların anayasaya bağlı olması, mali kural uygulamalarının anayasal güvence altına alındığını göstermektedir. Ayrıca ABD’de mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin ön planda tutulduğu dikkate alındığında, özellikle eyaletler düzeyinde, yaptırımların da caydırıcı nitelikte olduğu kanısına varılabilmektedir.

B. Avrupa Birliği ve Mali Kurallar

Avrupa Birliği’nde (AB) uygulanan ortak mali kuralların yasal dayanağını “Maastricht Anlaşması” ile “İstikrar ve Büyüme Paketi” oluşturmaktadır. Uygulamadaki ortak mali kuralların en önemli amacı “mali disiplini” sağlamak ve devam ettirmektir. Avrupa Birliği’nde 2008 yılı itibarıyla uygulanan mali kural sayısı altmışyedidir. Bu mali kurallardan yirmialtı (26) bütçe dengesi, onsekizi (18) borç kuralı, onyedisi (17) harcama kuralı ve altısı (6) ise gelir kuralına ilişkindir (European Commission, 2009: 87; Yükseler, 2010: 8-9). Ayrıca AB’de de 2011 yılında kabul edilen Euro Rekabet Paketi çerçevesinde birtakım mali kurallar da kabul edilmiştir. İlgili başlık altında (bkz s.80) söz konusu kurallara ayrıntılı bir şekilde

değlinilmektedir. AB’de 2008 yılından Euro Rekabet Paktı’nın kabulüne kadar uygulanmakta olan mali kurallar Tablo 3.2’de gösterilmektedir.

Tablo 3.2: AB’de Uygulanan Mali Kuralların Çeşitleri

Bütçe Dengesi Kuralları	Altın Kural	Denk Bütçe Kuralı	Nominal Limit	GSYH’nin Yüzdesi Olarak Limit	Yapısal Kurallar	Toplam
	5	10	7	1	3	26
Borç Kuralları	Nominal Borç Sınırı	GSYH’nin Yüzdesi Olarak Sınır	Ödeme Kapasitesiyle İlgili Borç Sınırı	Diğer		Toplam
	5	3	8	2		18
Harcama Kuralları	Nominal Harcama Limiti	Reel Harcama Sınırı	Nominal Harcama Büyüme Hızı	Reel Harcama Büyüme Hızı	Diğer	Toplam
	5	2	4	3	3	17
Gelir Kuralları	Vergi Sınırı (%GSYH)	Vergi Oranlarına İlişkin Kurallar	Gelir Fazlasının Tahsisi	Diğer		Toplam
	0	1	4	1		6

Kaynak: Public Finances in EMU, 2009: 90

Tablo 3.2’den de görüldüğü üzere, AB’de uygulanan mali kurallar, ağırlıklı olarak sayısal mali kural niteliği taşımaktadır. Bununla birlikte, AB’de maliye politikası araçlarının çeşitli yöntemlerle sınırlandırılmasına yönelik mali kural uygulamaları bulunmaktadır. Örneğin bütçe dengesini sağlamaya yönelik, hükümetin sadece yatırım harcamaları için borçlanmasına izin veren “altın kural”, kamu gider ve gelirlerinin birbirine eşit olması anlamına gelen “denk bütçe kuralı”, bütçe açığına ilişkin ihtiyari tavanlar benimsenmesi, bütçe açığının GSYH’nin belli bir yüzdesi olarak sınırlandırılması ve yapısal kurallar gibi mali kural uygulamaları bulunmaktadır.

1. Maastricht Kriterleri (1992)

Avrupa Birliği’nde mali ve parasal disiplini sağlamak amacıyla, üye ülkelerin devlet ve hükümet başkanları 7 Şubat 1992 tarihinde Hollanda’nın Maastricht şehrinde “Avrupa Birliği Anlaşması” olarak da bilinen “Maastricht Anlaşması”

metnini imzalamışlardır. Takip eden süreçte, 1992 yılında üye ülkelerin Dışişleri ve Maliye Bakanları tarafından imzalanan Maastricht Anlaşması, ikiyüz (200) madde, onyediy (17) ek protokol ve otuzüç (33) adet ekten oluşmaktadır. Söz konusu anlaşmanın 1 Ocak 1993'te yürürlüğe girmesi planlanmıştır. Ancak birtakım düzeltmelerden sonra anlaşma 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Anlaşmada yer alan, üye ülkelerin parasal birliğe alınması için uyması gereken kriterler “sayısal mali kurallar” olarak değerlendirilmektedir (Tüğen ve Bekar, 2008: 404). Ayrıca Maastricht Kriterleri'nin temel amacı, kabul edilebilir ve sürdürülebilir kamu maliyesi politikalarını hayata geçirmektir. Söz konusu kriterler kamu açıkları ve fiyat istikrarı ile ilgili olmak üzere iki başlık altında toplanmıştır.

(1) Kamu Açıkları ile İlgili Kriterler: Bu kriterler, kamu borçları ile bütçe açığına yönelik sınırlamalardır. Kamu borçlarına yönelik sınırlama, “AB’ye üye ülkenin kamu borcu, GSYH’nin % 60’ını geçmemelidir” (Franco, Balassone ve Francese, 2004: 1) şeklindedir. Bütçe açığına yönelik sınırlama ise, “üye ülkenin bütçe açığı, GSYH’nin % 3’ünü aşmamalıdır” (Franc vd., 2004: 1) biçimindedir.

(2) Fiyat İstikrarı ile İlgili Kriterler: Bu kriterler enflasyon oranına, faiz oranına ve döviz kuruna yönelik sınırlamalardır. Enflasyon oranına yönelik sınırlama, herhangi bir üye ülkenin yıllık ortalama enflasyon oranı, birlik içerisinde en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin enflasyon ortalamasının 1.5 puandan fazla geçmemesine yöneliktir (Hallet ve Lewis: 2007: 317). Faiz oranına yönelik sınırlama ise, herhangi bir üye ülkenin uzun vadeli devlet tahvil faiz oranı, en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin faiz oranı ortalamasını 2 puandan fazla geçmemesi (Köse ve Karabacak, 2011: 293) şeklindedir. Son olarak, döviz kuru ile ilgili kriter ise, öncelikle üye ülke paraları, Avrupa Para Sistemi Döviz Kuru Mekanizmasına dâhil olmalıdır. Ayrıca ulusal paranın döviz değişim oranı son iki yılda normal dalgalanmaya bırakılmalıdır. Özellikle ulusal paranın devalüe edilmeksizin kur mekanizması içindeki değer değişiminin (+/-) % 15’i geçmemesi gerektiği kabul edilmiştir (Hallet ve Lewis: 2007: 317).

Üye ülkenin anlaşmada yer alan kıstasları yerine getirmemesi durumunda, nitelikli çoğunlukla antlaşmada öngörülen dört yaptırımdan biri veya hepsiyle

cezalandırılacağı antlaşmayla hüküm altında alınmaktadır. Ükelere hangi yaptırımın veya yaptırımların uygulanacağına Avrupa Birliğı Maliye Bakanları Konseyi (ECOFIN) karar vermektedir (Aysu, 2010: 475). Söz konusu yaptırımlar şunlardır (Akçay, 2008: 14; Günay ve Özen, 2002: 78):

- Kriteri veya kriterleri ihlal eden üye ülkenin devlet tahvili ve hazine bonolarının sağlıklı olduğu yolunda bir bildiri yayınlanması,
- Avrupa Yatırım Bankası'nın ilgili ülkeye borç vermemesi,
- AB'ye faizsiz depozito yatırılması zorunluluğı (aşırı bütçe açığının giderildiğı tarihe kadar),
- Nihayetinde üye ülkelere GSMH'nin %0,25'ini aşmayacak bir oranda para cezası uygulanmasıdır.

15-16 Aralık 1995 tarihlerinde, AB liderleri İspanya'nın başkenti Madrid'de bir araya gelerek, Maastricht Antlaşması'nı gözden geçirerek birtakım yeni kararlar almışlardır. Buna göre Madrid Zirvesi'nde (Tüğen ve Bekar, 2008: 405);

- Avrupa tek para sistemi içinde gerekli çalışmalar devam ettirilerek 1 Ocak 1999 tarihinde ortak para birimi Euro tedavüle konulması,
- Avrupa Para Enstitüsü yerine Avrupa Merkez Bankası'nın faaliyete geçirilmesi,
- Maastricht kriterlerine üye ülkelerin uyup uymadığı Avrupa Birliğı Konseyi tarafından düzenli periyotlarla takip edilmesi, kararları alınmıştır.

2. İstikrar ve Büyüme Pakti (1996)

Madrid Zirvesi'nden sonra ortak para birimi Euro'ya geçişte önemli bir rol oynayan İstikrar ve Büyüme Pakti'nin (İBP) temel ilkeleri 13-14 Aralık 1996 tarihleri arasında Dublin Zirvesi'nde kabul edilmiştir. Pakt ile amaçlanan, bütçe disiplini kontrol altına almak ve ortak para biriminin piyasa saygınlığını tehlikeye sokabilecek seviyede ve sorumsuz bir şekilde kamu borçlanması yapılmasını engellemektir (Dury ve Pina, 2003: 179-180). Dolayısıyla, İstikrar ve Büyüme Pakti'nda üye ülke veya ülkelerde aşırı bütçe açığı oluşması durumunda takip

edilecek süreç ayrıntılı bir şekilde ifade edilmektedir. Bu noktada paktın iki temel kaidesi bulunmaktadır (Buti, Franco ve Ongena, 1998: 84):

- Bütçe açığının GSYH'nin % 3'ü oranındaki üst sınırı aşmadan önce erken teşhis edilmesi için, erken bir uyarı sistemi ile düzeltilmesi gerekmektedir. Buna göre, kurulan erken uyarı sistemi ile birlikte Euro bölgesinde yer alan ülkelere istikrar programlarını, Euro bölgesinde yer almayan ülkelere ise yakınlaşma programlarını AB Konseyine sunma zorunluğu getirilmektedir.

- Sürekli olarak aşırı kamu açığı veren üye ülkelere karşı caydırıcı yaptırımların uygulanması önem taşımaktadır. Örneğin, referans değerlerini (%3) aşan ülkelere, şayet 2 yıl içinde açıklarını referans değerlerinin altına düşürmezlerse yaptırım uygulanması kararlaştırılmaktadır. Ayrıca AB'ye üye ülkelere, mali şeffaflığın sağlanmasına yönelik, cari bütçe açıkları ve borç düzeylerine ilişkin yılda iki kez AB Komisyonu'na rapor vermeleri İstikrar ve Büyüme Pakti'nda kararlaştırılmıştır (OECD, 2002: 132).

Öte yandan İBP'nin, AB'nde mali disiplinin tesis edilmesinde birtakım nedenlerden dolayı istenilen etkiyi göstermediği ifade edilmektedir. Söz konusu nedenler ana hatlarıyla şunlardır (Buti, Eijffinger ve Franco; 2003: 9-11) ;

- *İBP, bütçe esnekliğini azaltmaktadır:* Bütçe açığının tavan olarak GSYH'nin % 3'ü olarak belirlenmesi ve ancak istisnai ve geçici süreliğine aşılmasına izin verilmesi, devresel şoklara göre önlem alınmasını zorlaştırmaktadır. Özellikle bu kuralın tüm AB ülkelerinde geçerli olması sebebiyle üye ülkeler devresel şoklara yönelik istedikleri gibi hareket edememektedir.

- *İBP, asimetrik çalışmaktadır:* İBP olumlu devresel dönemlerde harcamaları artırmaları veya gelirleri azaltmaları için hükümetlerin teşviklerini frenlememektedir. İBP, güçlü büyüme dönemleri boyunca harcamaların artırılması ve gelirlerin azaltılmasına yönelik herhangi bir önleyici hüküm ihtiva etmemektedir.

- İBP, siyasi güdülerle şekillenmiş maliye politikalarına herhangi bir müeyyide uygulamamaktadır.

- *İBP, kamu yatırımlarını caydırmaktadır:* Bütçe denkliği veya bütçe açığı korunması amacıyla kamu yatırımları mevcut gelirlerden finanse edilecektir. Bu

durum ise kamu yatırım projelerinin maliyetinin, bu yatırımdan fayda sağlayacak gelecek nesil vergi mükelleflerinin üzerine yayılmasını mümkün kılmamaktadır. Bu durum ise, mevcut gelirler ile giderler arasında önemli ölçüde boşluk oluşmasına yol açmakta ve faydaların ertelenmesi kamu yatırım projesi üretilmesinin üstlenilmesinde bir engel olarak ifade edilmektedir.

- *İBP, toplam mali duruşu dikkate almamaktadır:* İBP’de her ülke ulusal maliye politikasından sorumlu tutulmaktadır. Ancak ulusal mali politikaların toplamı optimal bir mali duruşla sonuçlanmayabilir. Mali duruşların toplamı uyarlanmış bir politika sepetine uyumluluk sağlamayabilir. İBP’nin resmi ihlal edilemez kuralları dikkate alınmaksızın uygun olmayan bir mali duruş meydana gelebilir.

- İBP, kısa vadeli taahhütlere yoğunlaşmakta ve yapısal reformları dikkate almamaktadır.

Yukarıda sayılan nedenler, 21 Mart 2005 yılında İstikrar ve Büyüme Paktı’nda değişiklikler yapılmasına yol açmıştır. Söz konusu değişiklikler şunlardır (Akgül Yılmaz, 2008: 270; Aysu, 2010: 472; Gök ve diğerleri, 2012: 166);

- Ülkelerin borç durumu, kamu yatırım düzeyleri ve potansiyel büyümeleri dikkate alınarak orta vadede denk bütçeye sahip olmaları istenmektedir.

- İktisadi konjonktüre uyum sağlanabilmesi için, her dört yılda bir orta vadeli hedefler gözden geçirilecektir.

- Ülkeler her yıl, potansiyel büyüme oranlarına göre, yapısal bütçe açıklarını 0,005 oranında azaltmak zorundadır. Ancak büyüme oranları potansiyelin üzerinde ise daha fazla kısıntıya, potansiyelin altında ise daha az kısıntıya gideceklerdir.

- Yeni düzenleme ile birlikte bütçe açığı limitini aşan ülkelere yönelik birtakım muafiyetler getirilmektedir. Şöyle ki, % 3 oranının geçici ve limite yakın olması koşuluyla aşılmasına izin verilmektedir. Ayrıca limiti aşan ülkelere, durumu düzeltmeleri için tanınan süre 1 yıldan 2 yıla çıkarılmaktadır. Söz konusu süre olağanüstü durumlarda 2 yıl daha uzatılmaktadır.

3. Euro Rekabet Paktı (2011)

2008 yılının son çeyreğinde yaşanan küresel kriz, Avrupa Birliği’nde ciddi boyutlarda hissedilmiştir. Öyle ki AB ekonomisi, tarihinde ilk kez % 4,1 oranında

küçülmüştür. Yaşanan ekonomik daralma, kamu açıklarının ve borç miktarlarının aşırı derecede artmasına yol açmıştır (Susam, 2013: 434). Birlik içerisinde makroekonomik istikrarı yeniden tesis etmek ve kamu maliyesinde sürdürülebilirliği sağlamak için 29 Eylül 2010 tarihinde “ekonomik yönetim paketi” kabul edilmiştir. Ayrıca makroekonomik istikrar için 2013 tarihinde faaliyete geçmesi planlanan “Avrupa İstikrar Mekanizmasının” kurulması kararlaştırılmıştır. Takip eden süreçte 4 Şubat 2011 tarihinde Almanya tarafından, Fransa’nın desteğiyle, AB’de ekonomik ve sosyal reformlar içeren Rekabet Pakti’nin oluşturulması önerilmiştir. Ancak Pakt’ın ağır ve bağlayıcı hükümler içermesi birçok üye ülke tarafından kabul edilemez olarak değerlendirilmesine neden olmuştur. Pakt’a yönelik eleştiriler neticesinde Pakt’ın hükümleri yumuşatılmış ve ismi de “**Euro Rekabet Pakti**” olarak değiştirilmiştir. Euro Rekabet Pakti, Avrupa Konseyi tarafından 24-25 Mart 2011 tarihinde kabul edilmiştir (AB Genel Sekreterliği, 2011: 1-2; Susam, 2013: 435-436).

Euro Rekabet Pakti’nda üye ülkelerden dört hedefi gerçekleştirmesi istenmektedir (AB Genel Sekreterliği, 2011: 29); Birinci hedef, rekabet gücünü arttırmaları; ikincisi, istihdamı arttırmaları; üçüncüsü kamu maliyelerinin sürdürülebilirliğini arttırmak; dördüncüsü, mali istikrarlarını güçlendirmeleri, ayrıca bu hedeflere ilaveten aralarında vergi politikalarının yakın koordinasyonu sağlanmaları da istenmektedir.

Euro Rekabet Pakti beş kısımdan oluşmaktadır* (Gök, Biyan ve Akar, 2012: 168-169). Pakti’nin üçüncü kısmını, bütçe disiplini konusu oluşturmaktadır. Söz konusu kısım içerisinde, herhangi bir üye ülkenin bütçesinin dengeli olması ya da fazla vermesi istenilmektedir. Ayrıca yıllık yapısal açık GSYH’nin % 5’ini geçmemelidir. Ancak olağanüstü ekonomik durumların varlığı halinde bütçenin açık vermesine izin verilmektedir. Bununla birlikte, herhangi bir üye ülkenin borçlanma

* Euro Rekabet Pakti’nin **birinci kısmını**; Pakti’n amacı ve kapsamı oluşturmaktadır. Pakti’n amacı AB üye devletlerinde bütçe disipliniyi sağlamlaştırmak ve ekonomik politika ve yönetim eşgüdümünü gerçekleştirmektir. **İkinci kısmında**; Pakti’n birlik antlaşmalarıyla ilişkisine yer verilmektedir. Pakt AB’de imzalan antlaşmalara ve yasalara uygundur. **Dördüncü kısımda**; üye devletler arasında ekonomik koordinasyonun sağlanması konusuna değinilmektedir. **Beşinci kısmında**; AB Zirve toplantıları ele alınmaktadır.

miktarı GSYH'sinin % 60'ını geçmemelidir (European Council, 2011: 3). Bu mali kurallar yasal bir dayanağa sahip olmalıdır. Kurallardan sapma olması durumunda ise otomatik düzeltme mekanizması devreye girmektedir. Belirtilen oranlara ulaşmak için, ülkeler söz konusu mekanizma ile mali sıkılaştırma uygulamaktadır. Ayrıca sorumluluk, ülkelerin parlamentolarına ait olmaktadır. Aşırı bütçe açığı prosedürüne dâhil olan ülkelerin hazırladıkları ayrıntılı ekonomik işbirliği programı, Komisyon ve Konsey'in düzenli denetimine tabi bulunmaktadır. Üye ülkelerin aşırı bütçe açığı durumunda, yapısal reformlar uygulaması gerekmektedir (European Council, 2011: 3; Gök, Biyan ve Akar, 2012: 168). Tablo 3.3'de (bkz. s. 85) Euro Rekabet Pakti'nda yer alan düzenlemelere yer verilmektedir.

Tablo 3.3: Euro Rekabet Pakti'nda Yer Alan Düzenlemeler

EURO REKABET PAKTI'NDA YER ALAN DÜZENLEMELER	
Hukuki Düzenleme	İçerdiği Mali Kural
İBP'nin önleyici kısmını oluşturan mevzuatta değişiklik yapan tüzük	<u>Harcama Kuralı:</u> Harcamalardaki genişleme potansiyel büyüme hızını geçmemelidir.
İBP'nin düzeltici kısmını oluşturan mevzuatta değişiklik yapan tüzük	<u>Aşırı Açık Prosedürü:</u> Borçlarının GSYH'ye oranı % 60'ı aşan ülke, borç miktarını 3 yıl boyunca ve her sene % 60'ı aşan kısmını % 5 oranında azaltmalıdır.
Euro bölgesinde bütçe gözetiminin etkin bir şekilde uygulanmasına ilişkin düzenleme	<u>Önleyici Tedbir:</u> İhtiyati politikalardan ciddi sapmalar, GSYH'nin % 0.2'si oranında faizli teminat uygulamasını devreye sokacaktır. <u>Düzenleyici Tedbir:</u> Aşırı açık veren ülke, GSYH'nin % 0.2'si oranında faizsiz teminat uygulamasına maruz kalacaktır.
Üye devletlerin bütçe çerçeveleri kapsamındaki gereksinimlere ilişkin talimat	İBP'de yer alan amaçların ulusal bütçelere yansıtılması ve kamu maliyesinde çok yıllık planlama gerçekleşecektir.
Makroekonomik dengesizliklerin giderilmesine ilişkin düzenleme	<u>Aşırı Dengesizlik Prosedürü (ADP):</u> Çeşitli ekonomik parametrelerden oluşan bir puan tablosu baz alınarak dengesizlik risklerinin düzenli olarak değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.
Euro bölgesindeki aşırı makroekonomik dengesizliklerin düzeltilmesine ilişkin uygulama tedbirleri hakkında düzenleme	Bir üye ülkenin ADP'nin önerilerine rağmen tekrarlayarak başarısız olması durumunda, söz konusu ülke GSYH'sinin % 0.1'i oranında para cezası ödeyecektir.

Kaynak: Musa Gök, Özgür Biyan ve Sevdâ Akar, "Avrupa Birliği'nde Mali Kuralların Yeniden Düşünülmesi: Altılı Mevzuat Paketi ve Türkiye Değerlendirilmesi", **Business and Economic Research Journal**, Volume 3, Number 3, 2012, s. 167.

4. Avrupa Birliği'nde Uygulanan Mali Kurallara İlişkin Genel Bir Değerlendirme

AB'de uygulanan mali kuralların yasal dayanağı, uluslararası bir anlaşma olan Maastricht Anlaşması'dır. Bu anlaşma ile kamuda mali disiplinin sağlanmasına yönelik bütçe açığına ve borçlanmaya sınırlamalar getirilmiştir. Ayrıca kuralların tüm AB üyesi ülkelerde uygulanması konusunda bir uzlaşma sağlanmıştır. Bununla birlikte, kuralların birlik içerisindeki tüm üye ülkelerde başarılı bir şekilde tatbiki

için, parasal birliğe geçiş anlaşması olan İstikrar ve Büyüme Pakti kapsamında mali kuralların uygulanabilirliği sağlamlaştırılmıştır. Ancak her iki anlaşmada da öngörülen yaptırım mekanizması olması gerektiği gibi devreye sokulamamıştır. Özellikle 2008 küresel krizinin etkisinin yoğun olarak hissedildiği AB’de de, bu duruma önlem olarak düşünülen Euro Rekabet Pakti’nin da yaptırım ayağı eksik kalmaktadır. Aşağıdaki Tablo 3.4’te AB’de de uygulanan mali kuralların çeşitli kriterler açısından değerlendirilmesine yer verilmektedir.

Tablo 3.4: AB Mali Kuralların Çeşitli Kriterler İtibariyle Değerlendirilmesi

İdeal Mali Kural	AB Mali Kuralları
1. İyi Tanımlanmış	İyi
2. Şeffaf	İyi
3. Basit	Çok iyi
4. Esnek	İyi
5. Nihai Amaca Uygunluk	İyi
6. Uygulanabilir	Vasat
7. Tutarlı	İyi
8. Yapısal Reformlarla Destekleme	Vasat

Kaynak: Marco Buti, Sylvester Eijffinger ve Daniele Franco, “Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?”, **European Economy European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers**, No 180, 2003, s. 7.

Tablo 3.4’ten de görüldüğü üzere, AB’de uygulanan mali kurallar, ideal bir mali kuralın taşıması gereken özelliklerin çoğunu bünyesinde barındırmaktadır. Ancak yaptırım mekanizmasının AB’de sağlıklı işlememesinden dolayı AB’de mali kuralların uygulanabilirliği vasat bir görünüme sahip olmaktadır. Avrupa Birliği’nde uygulanan mali kurallar için gerekli olan kolektif siyasi irade mevcut görülmektedir. Ayrıca uygulanan mali kuralların Maastricht Anlaşması, İstikrar ve Büyüme Pakti ve Euro Rekabet Pakti gibi yasal dayanağı olduğu da görülmektedir. Ancak kurallara uyulmadığı durumda yaptırım mekanizmasının devreye giremediği de görülmektedir. Bunun en önemli sebebi, yaptırım kararını AB Konseyi’nin vermesidir. Konsey, nitelikli çoğunluğa göre oy almaktadır. Bu durum ise, birlik içerisinde daha fazla oy hakkına sahip olan Almanya ve Fransa gibi ülkelerin istedikleri gibi karar almalarına

yol açmaktadır. Örneğin, Almanya ve Fransa 2002 yılında % 3 olan açık limitini aşmalarına rağmen herhangi bir yaptırıma maruz kalmamıştır. Çünkü 26 Kasım 2003 tarihinde toplanan AB Maliye Bakanlarının (ECOFIN) büyük bir çoğunluğu Almanya ve Fransa için Aşırı Açık Prosedürü'nün söz konusu olmayacağı kararını vermiştir (Warin, 2004: 4-6). Dolayısıyla, kuralı veya kuralları ihlal eden ülkeye veya ülkelere yönelik yaptırım kararları siyasi bir nitelik arz etmektedir. Bu bağlamda, kanımızca AB için ortak bir anayasa oluşturulabilirse ve yaptırımlar bu kapsamda anayasal güvence altına alınabilirse şayet, o zaman birlik içerisinde mali kural uygulamaları başarılı bir şekilde tatbik edilebilir.

5. Seçilmiş Ülkeler Nezdinde Avrupa Birliği'nde Mali Kuralların Değerlendirilmesi

Avrupa Birliği'ne mali kural uygulamalarına üye ülkeler nezdinde de rastlanılmaktadır. Başka bir ifadeyle, birçok AB üyesi ülke kendi içinde de mali kural uygulamaktadır. Bu bağlamda son yıllarda ciddi bütçe açıkları ve yüksek kamu borcu ile karşı karşıya kalan İspanya, Yunanistan, Portekiz ve İrlanda'da gerek AB içinde gerekse ulusal düzeyde uygulanan mali kurallar ışığında mali disiplinin ne ölçüde gerçekleştiği incelenecektir.

a. İspanya ve Mali Kurallar

İspanya'nın 1 Ocak 1986 yılında AB'ye tam üyeliği gerçekleşmiştir. İspanya'da, AB yaklaşma kriterleriyle birlikte, 2003 yılında uygulamaya konulan **"Bütçe İstikrarı Kanunu"** da mali kural uygulaması olarak kabul edilmektedir. Kanuna göre, devletin her kademesinde bütçe dengede olmalı veya fazla vermelidir. Şayet bütçede denklik veya fazlalık sağlanamazsa nedenleri izah edilmeli ve doğru faaliyetlerle uyumlu orta vadeli mali uyum programı oluşturulmaktadır. Bu görevi ise, hükümet yerine getirmektedir. Hükümet, devletin her kademesi için koyduğu mali hedeflerin yanı sıra, ayrıca merkezi hükümet harcamalarına üç yıllık dönem itibarıyla sınırlar koymaktadır. Diğer bir yandan, tüm kamu kurum ve kuruluşları çok yıllık bütçe hazırlamak yükümlülüğündedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının bu yükümlülüğünü yerine getirip getirmediğinin denetimini Maliye Bakanlığı

yapmaktadır. Ayrıca kanunda, kamu açığına ilişkin Maastricht kriteri aşılsa, ortaya çıkacak maliyetin kamu birimlerine sorumlulukları ölçüsünde dağıtılacağı hüküm altına alınmaktadır (Daban, di Bella, Milesi-Ferretti ve Symansky, 2003: 41; OECD, 2002: 134).

2008 yılında yaşanan küresel kriz etkisiyle, İspanya'nın 2009 yılında bütçe açığının GSYH'ye oranı % 11,1 olarak gerçekleşmiştir. Genel yönetim borç stokunun GSYH'ye oranı ise % 54 olarak gerçekleşmiştir (Eurostat Database). Dolayısıyla, İspanya'nın bütçe açığından ciddi anlamda uzaklaştığı görülmektedir.

Tablo 3.5: İspanya'da Kamu Açığı ve Borç Stokunun GSYH'ye Oranı (%) [2000-2013]

Yıllar	Bütçe Dengesi / GSYH	Borç Stoku / GSYH
2000	-1,0	59,4
2001	-0,5	55,6
2002	-0,3	52,6
2003	-0,3	48,8
2004	-0,1	46,3
2005	1,3	43,2
2006	2,4	39,7
2007	2,0	36,3
2008	-4,5	40,2
2009	-11,1	54,0
2010	-9,6	61,7
2011	-9,6	70,5
2012	-10,6	86,0
2013*	-10,3	93,4

Kaynak: "General Government Gross Debt - % of GDP and Million Euro", Eurostat, (Çevrimiçi) <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdde410>, 4 Kasım 2013; "Third Quarter of 2013 Compared With Second Quarter of 2013", Eurostat Newrelease Euroindicators, January 22, 2014, (Çevrimiçi) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-22012014-AP/EN/2_22012014-AP-EN.PDF, 10 Mart 2014.

*2013 yılının ilk dokuz (9) ayını kapsamaktadır.

Tablo 3.5'te İspanya'nın 2000-2013 yılları arasındaki bütçe dengesi ve borç stokunun GSYH'ye oranına yer verilmektedir. 2003 yılında kabul edilen Bütçe İstikrar Kanunu'nun, Tablo 3.5 dikkate alındığı zaman, yararlı olduğu görülmektedir. Çünkü ilgili yılı takip eden süreçte, 2004 yılı ve 2008 yılı hariç bütçe fazlası meydana gelmiştir. Özellikle 2008 Küresel Krizi nedeniyle bütçe açığı, 2008 yılında % 4,5, 2009 yılında ise % 11,1 olarak gerçekleşmiştir.

Daha sonra alınan önlemler neticesinde bu oranın kısmen düşürüldüğü görülmektedir. İspanya'nın 2010 yılına kadar borç stoku/GSYH'ye oranı ise, % 60 borç kuralının altında seyretmiştir. Ancak İspanya'nın küresel krizin etkisiyle bozulan mali yapısı neticesinde borç stoku/GSYH sürekli yükselmektedir. Dolayısıyla, söz konusu borç kuralı da ihlal edilmektedir.

b. Yunanistan ve Mali Kurallar

Yunanistan'ın 1 Ocak 1981 tarihinde AB'ye tam üyeliği gerçekleşmiştir. 2008 yılının son çeyreğinde yaşanan küresel krizin Avrupa Birliği'nde etkisi yoğun olarak Yunanistan'da hissedilmiştir. Yunan ekonomisinin temel sorunları, iktisadi büyümesini dış borca bağlaması ve AB'den elde ettiği imkânları gerektiği gibi kullanamaması olarak ifade edilmektedir. Örneğin, Yunanistan'ın 2000 yılında toplam kamu borcu 150 milyar Euro seviyesinde iken krizin yaşandığı 2009 yılında 300 milyar Euro seviyesine yükselerek % 100 oranında artış göstermiştir. 2009 yılında Yunanistan'ın kamu borcunun GSYH'sine oranı % 129,7 gibi oldukça yüksek oranda gerçekleşmiştir. Yunanistan'ın toplam kamu borcunun yaklaşık % 90'ını Avrupa bankalarından alınan krediler oluşturmaktadır. Örneğin, bu borç yükü içerisinde Fransız bankaları % 36, Alman bankaları % 21 ve diğer Avrupa bankaları % 32'lik bir paya sahip bulunmaktadır (IMF, 2010: 127). Öyle ki, Yunanistan'ın 2010 yılı üçüncü çeyrek itibariyle Fransa bankalarına 92 milyar ABD dolar, Alman bankalarına 69.4 milyar ABD dolar, İtalya bankalarına 6.5 milyar ABD dolar, İspanya bankalarına 1.5 milyar ABD dolar ve diğer Euro Bölgesi* (Köse ve Karabacak, 2011: 292) ülkelerinin bankalarına 20.4 milyar ABD dolar borcu bulunmaktadır (Arıkboğa, 2011: 16-17). Dolayısıyla, Yunanistan'da yaşanan krizin diğer birlik üyesi ülkelere yansması kaçınılmaz görünmektedir.

Diğer bir taraftan birliğe üye olduğu 1986 yılından 2009 yılına kadar AB'den 100 milyar Euro gibi yüksek bir kaynak kullanan Yunanistan'ın, bu imkânı iyi bir

* Euro Bölgesi, Avrupa Birliği içerisinde para birimi olarak Euro'yu kullanan ülkeleri ifade etmektedir. Söz konusu ülkeler şunlardır: Almanya, Avusturya, Belçika, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İrlanda, İspanya, İtalya, Lüksemburg, Portekiz, Yunanistan, Slovenya, Malta, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Slovakya ve Estonya.

şekilde değerlendiremediği gözlemlenmektedir (AB Genel Sekreterliği, 2011: 3-4; Köse ve Karabacak, 2011: 300).

Yunanistan 14 Ocak 2010 tarihinde bütçe açığının GSYH'ye oranını % 12,7 olarak açıklamıştır. Ayrıca bütçe açığını 2012 yılında yüzde % 2,8'e düşürecek bir istikrar programı uygulayacağını da kamuoyuna açıklamıştır (Köse ve Karabacak, 2011: 292). Ancak yapılan incelemeler neticesinde Yunanistan'ın bütçe açığının GSYH'sine olan oranın % 15,4 olduğu ortaya çıkmış ve bu durum ülkeye olan güveni azaltmıştır. Ülkenin bütçe açığı sorununun asli unsurları olarak, yüksek kamu borcu, sosyal güvenlik reformunun bir türlü yapılamaması, vergi ve diğer gelirlerde meydana gelen azalmalar gösterilmektedir. Örneğin 2009 yılında turizm gelirleri % 15'ün üzerinde azalmıştır (AB Genel Sekreterliği, 2011: 4-5).

Öte yandan Avrupa Komisyonu, 5 Mart 2010 tarihinde Yunanistan için bir kurtarma paketi hazırlamıştır. Söz konusu paketin kapsamı, Yunan Hükümeti'nin kısa vadede 4,8 milyar Euro tasarruf edebilmesi için, en kısa sürede personel giderlerini azaltması ve vergi gelirlerini artırmasından oluşmaktadır. Bu noktada, hükümet personel giderlerinin azaltılması amacıyla, kamu sektöründe primleri % 30 oranında kesmiş ve emekli maaşlarını dondurmıştır. Ayrıca vergi gelirlerinin artırılması amacıyla, KDV oranı % 21'e çıkarılmış ve akaryakıt, sigara ve alkollü ürünlerden alınan vergiler artırılmıştır. Ayrıca yüksek gelirlilerden daha fazla vergi almak ve vergi kaçığını önlemek amacıyla vergi reformu yasası kabul edilmiştir (AB Genel Sekreterliği, 2011: 5).

Yukarıda sözü geçen önlemlere ek olarak, diğer üye ülkelerin Yunanistan krizinden etkilenmemesi amacıyla, Uluslararası Para Fonu (IMF) ile finansal yardım mekanizmasının oluşturulması konusunda anlaşma sağlanmıştır. Anlaşma neticesinde AB ve IMF'in katkısıyla oluşturulan ve 3 yıllık bir dönemi kapsayan 110 milyar Euro tutarındaki kurtarma paketi Yunanistan'a tahsis edilmektedir (AB Genel Sekreterliği, 2011: 5; IMF, 2010: 18). Anlaşma kapsamında 110 milyar Euro tutarındaki kurtarma paketinin 30 milyar Euro'su IMF tarafından, geri kalan 80 milyar Euro ise Euro Bölgesi üyeleri tarafından karşılanmaktadır (Köse ve Karabacak, 2011: 296). Ayrıca Yunanistan ve IMF yapılacak yardımın ilk yıllarda

daha yüksek miktarda olması hususunda uzlaşmaya varmışlardır. Bununla birlikte kurtarma paketi kapsamında, 2013 yılından sonra toplam borç tutarının azaltılması ile 2014 yılından sonra bütçe açığının GSYH'nin % 3'ün altına düşmesi amaçlanmıştır (IMF, 2010: 10; Köse ve Karabacak, 2011: 296-297). Kısaca, Yunanistan'da uygulanan ekonomik programla aşağıdaki üç hedefe ulaşılması planlanmaktadır (Köse ve Karabacak, 2011: 297):

- Güvenin ve mali istikrarın tekrar sağlanarak, bütçe açığının ve toplam kamu borcunun GSYH'ye oranının Maastricht Kriterlerine uyması hedeflenmektedir.
- Rekabetçiliğin tekrar sağlanarak, devletin ekonomideki rolünün azaltılması planlanmaktadır.
- Finansal sektörün istikrarının sağlanabilmesi amacıyla, mali sistemin ve bankacılık sisteminin güçlendirilmesiyle birlikte bankacılık sektörüne destek olması amacıyla bağımsız bir Mali İstikrar Fonu'nun oluşturulması düşünülmektedir.

IMF ve Euro Bölgesi tarafından, sağlanan mali kurtarma paketi Yunan Hükümeti'nin bir an önce alması gereken birtakım tedbirleri içermektedir. Şöyle ki bu paketle, ücretler ve emekli maaşlarının belirlenen program süresi dâhilinde dondurulması; Paskalya, Noel ve yaz ikramiyelerinin kaldırılması; kamu sektöründe istihdamın peyderpey azaltılması; kamu kurumlarına yapılan ödeneklerin azaltılması; belediyeler ile mahalli idarelerin birleştirilmesi ve AB'den sağlanan yapısal ve uyum fonların etkin bir şekilde kullanılması amaçlanmaktadır. Ancak düşük ücret alan emeklilerin Paskalya, Noel ve yaz ikramiyeleri almaya devam etmeleri; kamu sektöründe düşük ücret alan personelin ikramiyelerden doğan zararının bütçeye ilave bir destekle finanse edilmesi söz konusudur (IMF, 2010: 11; Köse ve Karabacak, 2011: 297-298).

Uygulanması istenen diğer önlemler ise, Katma Değer Vergisi (KDV) genel oranının % 21'den % 23 'e çıkarılması; indirimli KDV oranının 1 puanlık artışla % 11'e yükseltilmesi; gayrimenkullerin daha yüksek bir oranda değerlendirilmesi; yüksek kâr elde eden firmalardan geçici bir kriz vergisi tahsis edilmesi; ruhsatsız bina ve kurumlara vergi ve harçlar konulması; şans oyunları işletmelerine ve lisans ücretlerine yönelik vergi artışının yapılması; vergi idarelerinin iyileştirilmesi ve

nihayetinde harcamaları azaltmak için, bütçe kontrol ve süreçlerinde iyileştirmeler yapılması şeklindedir (IMF, 2010: 11; Köse ve Karabacak, 2011: 298). Ayrıca harcamaları azaltmak amacıyla bütçe kontrol ve süreçlerinin ve vergi idarelerinin yeniden AB'ye uygun bir şekilde düzenlenmesi gibi yapısal mali reform tedbirleri de bulunmaktadır (IMF, 2010: 11).

Tablo 3.6: Yunanistan'da Kamu Açığı ve Borç Stokunun GSYH'ye Oranı (%) [2000-2013]

Yıllar	Bütçe Dengesi / GSYH	Borç Stoku / GSYH
2000	3,7	103,4
2001	-4,5	103,7
2002	-4,8	101,7
2003	-5,6	97,4
2004	-7,5	98,6
2005	-5,2	100,0
2006	-5,7	106,1
2007	-6,5	107,4
2008	-9,8	112,9
2009	-15,7	129,7
2010	-10,7	148,3
2011	-9,5	170,3
2012	-9,0	156,9
2013*	-	171,8

Kaynak: "General Government Gross Debt - % of GDP and Million Euro", Eurostat, (Çevrimiçi) <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdde410>, 4 Kasım 2013; "Third Quarter of 2013 Compared With Second Quarter of 2013", Eurostat Newrelease Euroindicators, January 22, 2014, (Çevrimiçi) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-22012014-AP/EN/2_22012014-AP-EN.PDF, 10 Mart 2014.

*2013 yılının ilk dokuz (9) ayını kapsamaktadır.

Tablo 3.6'dan da görüldüğü üzere, 2008 ve 2009 yıllarına ilişkin mali verilerin ekonomik krizin etkisiyle diğer yıllara kıyasla önemli ölçüde arttığı fark edilmektedir. Ayrıca Yunanistan'ın 2000-2013 yılları arasında kamu açıklarına yönelik Maastricht Kriterlerini tutturamadığı; bütçe açığında 2009 yılı itibariyle % 15,7 oranında önceki yıllara nazaran yadsınamayacak ölçüde artış meydana geldiği görülmektedir. Bu önemli sapma başlıca üç nedenden kaynaklanmaktadır (Köse ve Karabacak, 2011: 295; SGP, 2010: 16);

- *Ekonomik döngü etkisi:* Ekonomik gerilemeden ve reel GSYH'de beklenenden daha büyük bir düşüşten kaynaklanmaktadır.

- *Seçim veya politik döngü etkisi:* Gelir toplama mekanizmalarının gevşekliğinden ve harcamaların yüksekliğinden kaynaklanmaktadır.

- *Yapısal etki:* Vergileri toplama, harcamaları kontrol etme ve verileri kaydetmeye ilişkin yaygın yapısal yetersizliklerden ve noksanlıklardan kaynaklanmaktadır.

Diğeryandan, Yunanistan'ın 2000-2013 yılları arasında toplam kamu borcunun GSYH'ye oranı eşik değeryolan % 60'ın çok üzerinde gerçekleşmiştir. Özellikle 2008 küresel krizinin etkisiyle Yunanistan'ın borcu % 170,3'lere kadar çıkmıştır. Alınan önlemler neticesinde borç oranı düşmekle birlikte, hâlâ eşik değeryin çok üstünde gerçekleşmektedir.

c. Portekiz ve Mali Kurallar

Portekiz'in 1 Ocak 1986 tarihinde AB'ye tam üyeliğı gerçekleşmiştir. Portekiz, 2001 yılında İstikrar ve Büyüme Paktı'nı ihlal eden ilk Euro Bölgesi ülkesidir. Öyle ki 2002 ve 2005 yıllarında iki kez AB Konseyi tarafından aşırı açık prosedürüne maruz kalmıştır (Curristine ve Park, 2008: 3). 2005 yılında yeni seçilen hükümetin bütçe dengesini sağlamaya yönelik çabalarına rağmen, Portekiz, "yakınlaşma kriterlerine" uymada son on yıldır ciddi anlamda sıkıntı çekmektedir. Özellikle 2009 yılında ülke, küresel krizin etkilerinin artmasıyla yüksek oranda kamu açığı ve borç tutarı ile karşı karşıya kalmıştır. Öyle ki, bütçe açığının 2009 yılında GSYH'ye oranı % 10,2 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde kamu borcunun GSYH'ye oranı ise % 83,7 olarak gerçekleşmiştir (AB Genel Sekreterliğı, 2011:7).

Öte yandan, Portekiz'de AB yakınlaşma kriterlerine ek olarak bazı mali kurallar uygulanmaktadır. Örneğiny, 2007 yılında "**Yerel Maliye Kanunu**" kapsamında bölgesel ve yerel idareler için birtakım mali kurallar belirlenmiştir. Kanun çerçevesinde belediyelerin borçlanırken önceki yıl gelirlerinin % 125'i aşamayacağı ve bu kurala uymayan belediyelere, devlet bütçesinden yapılan transferlerin kısıtlanacağı hüküm altına alınmıştır. Bölgeler için de borçluluk tavanları getirilmekte ve bu tavanlar yıllık olarak Devlet Bütçe Kanunu tarafından belirlenmekte; ayrıca bölgelerin borçlarından devletin sorumlu olmayacağı prensibi

benimsenmektedir (Curristine ve Park, 2008: 17). Başka bir ifadeyle, Yerel Maliye Kanunu ile bölgesel ve yerel idarelerin önceki yıl gelirlerinin belli bir oranında borçlanma yapabilmesine izin verilmektedir.

Diğer bir yandan, bütçe açıklarının azaltılması amacıyla hazırlanan istikrar programının mecliste kabul edilmemesi neticesinde 23 Mart 2011 tarihinde Portekiz Başbakanı Jose Socrates görevinden istifa etmiştir. Söz konusu program, 2013 yılına kadar bütçe açığının GSYH'nin % 2'sine düşürülmesini, emekli maaşlarının dondurulmasını, 1500 Euro'nun üzerindeki kamu kesimindeki personel maaşlarında % 5 ila % 10 oranında kesinti yapılması, eğitim ve sağlık harcamaları ile yerel yönetim bütçelerinin kısıtlanması gibi önlemleri içermekteydi (AB Genel Sekreterliği, 2011: 7-8). Özellikle bütçe açığının GSYH'nin % 2'sine düşürülme hedefi, Portekiz'in 2011 yılı ekonomik durumu incelendiğinde tutturulması oldukça zor görünmektedir.

Başbakanının istifası ile derinleşen ekonomik krizden kurtulmak amacıyla Portekiz, AB ve IMF ile 3 yıllık bir dönemi kapsayan 78 milyar Euro tutarında finansal yardım anlaşması yapmıştır. Söz konusu anlaşma, Euro Alanı Maliye Bakanları (Eurogroup) ve AB Maliye Bakanları Konseyi (ECOFIN) tarafından 17 Mayıs 2011 tarihinde onaylanmıştır. Anlaşma çerçevesinde Portekiz'den beklenen, bütçe açığını kademeli olarak azaltmasıdır. Şöyle ki, 2011 yılında bütçe açığı GSYH'nin % 5,9'u, 2012 yılında % 4,5'i ve 2013 yılında % 3 olarak gerçekleşmesi hedeflenmiştir (AB Genel Sekreterliği, 2011: 8). Anlaşma çerçevesinde aşağıdaki amaçlara ulaşılması düşünülmektedir (Köse ve Karabacak, 2011: 302; Statement by the Eurogroup and Ecofin Ministers, 2011: 1):

- Mali sürdürülebilirliğin sağlanması,
- Büyüme ve rekabet edilebilirliğin tesis edilmesi,
- Özelleştirme programının uygulanması,
- Dengeli ve istikrarlı büyümenin sağlanması,
- Mali sektörün likiditesinin sürdürülmesi.

Tablo 3.7: Portekiz’de Kamu Açığı ve Borç Stokunun GSYH’ye Oranı (%) [2000-2013]

Yıllar	Bütçe Dengesi / GSYH	Borç Stoku / GSYH
2000	-2,9	50,7
2001	-4,8	53,8
2002	-3,4	56,8
2003	-3,7	59,4
2004	-4,0	61,9
2005	-6,5	67,7
2006	-4,6	69,4
2007	-3,1	68,4
2008	-3,6	71,7
2009	-10,2	83,7
2010	-9,8	94,0
2011	-4,3	108,2
2012	-6,5	124,1
2013*	-6,3	128,7

Kaynak: “General Government Gross Debt - % of GDP and Million Euro”, Eurostat, (Çevrimiçi) <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdde410>, 4 Kasım 2013; “Third Quarter of 2013 Compared With Second Quarter of 2013”, Eurostat Newrelease Euroindicators, January 22, 2014, (Çevrimiçi) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-22012014-AP/EN/2_22012014-AP-EN.PDF, 10 Mart 2014.

*2013 yılının ilk dokuz (9) ayını kapsamaktadır.

Tablo 3.7’den de görüldüğü gibi, 2000 yılı hariç, Portekiz, bütçe açığı kuralını (% 3) tutturamamıştır. Ayrıca 2004 yılından itibaren borç kuralının da gerçekleştirilemediği görülmektedir. Özellikle 2008 yılındaki küresel kriz, mali yapısı kırılgan bir yapıya sahip olan Portekiz’i de olumsuz etkilemiştir. Öyle ki 2009 yılıyla birlikte, bütçe açığı (% 10,2) ve borç stoku (% 83,7) önemli boyutlara ulaşmıştır. Her ne kadar alınan önlemler bütçe açığını azaltsa da, ülkede başbakanın istifasıyla yaşanan siyasal kriz bütçe açığı ile borç stokunun artmasını engelleyememiştir.

d. İrlanda ve Mali Kurallar

İrlanda’nın 1 Ocak 1973 tarihinde AB’ye tam üyeliği gerçekleşmiştir. 2008 yılının son çeyreğinde yaşanan küresel krizin etkisi İrlanda’da yoğun olarak hissedilmiştir. İrlanda’da yaşanan kriz, küresel krizin başladığı ülke olan ABD ile büyük benzerlik göstermektedir. Çünkü her iki ülkede de yaşanan krizin ana nedeni olarak emlak piyasasında yaşanan hızlı değer kayıpları gösterilmektedir. Öyle ki,

İrlanda'da küresel krizin ardından konut fiyatlarında % 50-60 oranında bir değer kaybı meydana gelmiştir. Konut kredilerini yeniden yapılandıran bankalar, yüksek değer kayıpları karşısında ciddi oranda zarar etmişlerdir (AB Genel Sekreterliği, 2011: 5-6).

Diğer taraftan, İrlanda Hükümeti bankaları kurtarmak amacıyla 45 milyar Euro'yu bankalara aktarmıştır. Bu kaynak akışı bütçe açığının hızla yükselmesine neden olmuştur. Öyle ki, 2007 yılında GSYH'nin % 0,2 oranında bütçe fazlası gerçekleşirken, sırasıyla 2008 yılında GSYH'nin % 7,4, 2009 yılında %13,7 ve 2010 yılında % 30,6 bütçe açığı meydana gelmiştir (AB Genel Sekreterliği, 2011: 6-7). İrlanda'da toplam kamu borcunun GSYH'ye oranı 2007 yılında % 24,9, 2008 yılında % 44,2 oranında gerçekleşmişken, krizin yaşandığı 2009 yılında % 64,4 oranında gerçekleşmiştir (Eurostat Database, 2012). Dolayısıyla, % 60 olan borç kuralının eşik değeri 2009 yılında aşılmıştır.

Ayrıca İrlanda ekonomisi 2007 yılında 5,6 oranında büyüme trendi içindeyken, sırasıyla 2008 yılında % 3,5, 2009 yılında % 7,9 ve 2010 yılında % 1 oranında küçülmüştür. Öte yandan İrlanda'da yaşanan krizin tetikleyicilerinin, kamu sektöründe alınan sıkı tasarruf tedbirlerinin, özel sektörde neden olduğu panik havası ve işten çıkarmaların yoğun olarak yaşanması gösterilmektedir. Uzun süre IMF ve AB'nin yardım tekliflerine direnen İrlanda, nihayetinde 28 Kasım 2010 tarihinde yardım teklifini kabul ettiğini açıklamıştır. IMF-AB işbirliğinde İrlanda'ya 85 milyar Euro tutarında kredi desteği sağlanması kararlaştırılmıştır (AB Genel Sekreterliği, 2011: 6-7).

Tablo 3.8: İrlanda’da Kamu Açığı ve Borç Stokunun GSYH’ye Oranı (%) [2000-2013]

Yıllar	Bütçe Dengesi / GSYH	Borç Stoku / GSYH
2000	4,8	37,0
2001	1,0	34,5
2002	-0,3	31,8
2003	0,4	31,0
2004	1,4	29,4
2005	1,6	27,2
2006	2,9	24,6
2007	0,2	24,9
2008	-7,4	44,2
2009	-13,7	64,4
2010	-30,6	91,2
2011	-13,1	104,1
2012	-8,1	117,4
2013*	-7,4	124,8

Kaynak: “General Government Gross Debt - % of GDP and Million Euro”, Eurostat, (Çevrimiçi) <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdde410>, 4 Kasım 2013; “Third Quarter of 2013 Compared With Second Quarter of 2013”, Eurostat Newrelease Euroindicators, January 22, 2014, (Çevrimiçi) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-22012014-AP/EN/2_22012014-AP-EN.PDF, 10 Mart 2014.

*2013 yılının ilk dokuz (9) ayını kapsamaktadır.

Tablo 3.8’de İrlanda’nın 2000-2013 yılları arasındaki bütçe açığı ve borç stokunun GSYH’ye oranının değerleri yer almaktadır. İrlanda’nın 2008 Küresel Krizi’ne kadar kamu açıkları kriterlerine uyum konusunda tam bir başarı sağladığı görülmektedir. Ancak krizin etkisiyle 2009 yılı ve sonrasında Maastricht kriterlerine bir türlü uyum sağlanamadığı görülmektedir. Özellikle 2010 yılında İrlanda ekonomisi ciddi bir kriz yaşamış ve sonucunda % 30,6 oranında ciddi bir bütçe açığına ve % 91,2 oranında borç yüküne maruz kalmıştır. Alınan yardım ve önlemler neticesinde 2011 yılından itibaren bütçe açığında düşüş meydana gelmiştir. Ancak alınan yardımlar ve önlemler yeterli olmamış ve ülkenin borç stoku 2012 ve 2013 yıllarında % 100’ün üzerinde gerçekleşmiştir.

C. Arjantin ve Mali Kurallar

Arjantin’de mali kural uygulamaları 1990’ların ortalarından sonra önem kazanmıştır. Örneğin, 1996 yılında yürürlüğe giren 24629 sayılı “**Bütçe Uygulamasına İlişkin İlave Standartlar ve Yönetmelikler Kanunu’yla**”

kaynak gösterilmeden harcama yaratılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca 1998 yılında yürürlüğe giren 25152 sayılı “**Mali Konvertibilite Kanunu**” ile birlikte ilk defa sayısal mali kurallar benimsenmiştir. Söz konusu kanunla birlikte, kamu açığının 1999 – 2003 yılları arasında azaltılması hedeflenmiştir (Braun ve Gadano, 2007: 57-58). Aşağıdaki tablo 3.9’da 25152 sayılı kanun kapsamında kamu açığında hedeflenen ve gerçekleşen rakamlara yer verilmektedir.

Tablo 3.9: Hedefler ve Gerçekleşme Sonuçları (%) [1999-2005]

Yıllar	Açık Hedef	Düzeltilme (2001)	Gerçekleşme
1999	1,9		3,1
2000	1,1		2,5
2001	1,0	2,5	4,0
2002	0,4	2	1,9
2003	0	1,3	1,5
2004		0,9	3,7
2005		0	2,0

Kaynak: Miguel Braun ve Mariano Tomassi, “Fiscal Rules for Subnational Governments Some Organizing Principles and Latin American Experiences”, **The IMF-World Bank Conference on The Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies**, Oaxaca, Mexico, 14-16 February, 2002, s. 7.

Tablo 3.9’da belirtilen hedeflerin 2001 yılına kadar tutturulamamasının nedenleri arasında, 1997 Asya Krizi ve 1998 Brezilya Krizi gibi küresel krizler önemli bir rol oynamaktadır. 2001 yılında söz konusu Kanun revize edilmiştir; 2001 yılı ve takip eden süreç için (2001-2005) yeni hedefler belirlenmiştir (Braun ve Tomassi, 2002: 7). Ancak belirlenen hedeflere sadece 2002 yılında ulaşılmıştır. Diğer yıllarda, özellikle uluslararası ekonomik krizlerin etkisiyle, belirlenen hedefler bir türlü tutturulamamıştır.

2004 yılında küresel ekonomide yaşanan olumlu gelişmeler, Arjantin ekonomisine olumlu yönde tesir etmiştir. 2004 yılında mali disiplinin tesis edilmesi amacıyla 25917 sayılı “**Mali Sorumluluk Kanunu**” yürürlüğe girmiştir. Kanun çerçevesindeki söz konusu mali kurallar şunlardır (Braun ve Gadano, 2007: 59-60);

- Faiz dışı harcama artışı GSYH büyüme oranıyla sınırlandırılmıştır. Ayrıca bütçe açığına ilişkin GSYH’nin belli bir yüzdesi olarak tavan belirlenmiştir.

- Yerel yönetimlere borçlanma limiti getirilmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin, merkezi yönetimden aldıkları paylar dışındaki cari gelirlerinin % 15'ine kadar borç servis (anapara ve faiz yükü) maliyetleri olacağı belirtilmiştir.
- Mali kurallara uyumun yakından takip edilmesi ve değerlendirilmesi için Mali Sorumluluk Konseyi kurulmuştur.
- Nihayetinde, 1999 tarihli Mali Konvertibilite Kanunu'nda yer alan mali istisnalar kaldırılmış, bütçe dışı harcama yapılması ve bazı harcamaların muhasebe kayıtları dışında tutulması yasaklanmıştır.

Tablo 3.10: Arjantin'de 2004-2013 Yılları Arasında Bütçe Dengesi ve Borç Stokunun GSYH'ye Oranı (%)

YILLAR	BÜTÇE DENGESİ/GSYH	BORÇ STOKU/ GSYH
2004	0,9	139,5
2005	3,7	127,0
2006	2,1	87,1
2007	1,9	76,1
2008	1,1	67,1
2009	1,2	58,5
2010	-1,5	58,7
2011	0,2	49,1
2012	-1,7	44,2
2013	-2,5	43,2

Kaynak: "Argentina Government Debt to GDP", (Çevrimiçi) <http://www.tradingeconomics.com/argentina/government-debt-to-gdp>, 12 Şubat 2014; "Argentina Government Budget", (Çevrimiçi) <http://www.tradingeconomics.com/argentina/government-budget>, 12 Şubat 2014.

Tablo 3.10'dan da görüldüğü üzere, mali disiplinin sağlanması amacıyla 2004 yılında kabul edilen "Mali Sorumluluk Kanunu" hem bütçe açığı hem de borç stoku üzerinde olumlu sonuçlara yol açmıştır. Özellikle kamu bütçesinin 2010 yılı dışında sürekli fazla verdiği görülmektedir. Ayrıca 2004 yılında oldukça yüksek olan kamu borç yükünün 2013 yılına gelindiğinde kabul edilebilir bir düzeye indiği tablo 3.10'da açıkça görülmektedir. Dolayısıyla söz konusu kanun kapsamında uygulanan mali kuralların, Arjantin'de mali disiplinin sağlanmasında önemli bir rol oynadığı ifade edilebilir.

D. Hindistan ve Mali Kurallar

Hindistan'da mali kural uygulamaları 2000'li yıllarda gündeme gelmiştir. Hindistan parlamentosu 26 Ağustos 2003 yılında "**Mali Sorumluluk ve Bütçe Yönetimi Kanunu**"nu kabul etmiştir. Ancak söz konusu kanunun yürürlüğe giriş tarihi 2007 yılı olarak kararlaştırılmıştır. Bu kanunla, mali politikaların uygulanmasında orta vadeli harcama sistemi, mali şeffaflık ve hesap verilebilirlik gibi prosedürel mali kurallar benimsenmektedir. Kanunla birlikte, borç yönetiminde etkinliğin sağlanması, mali açığın azaltılması, uzun dönemli makroekonomik istikrar ve büyüme ile nesiller arası eşitliğin sağlanması amaçlanmıştır. Mali hedeflerin izlenmesi Maliye Bakanlığı tarafından üç ayda bir yapılmaktadır. Hazırlanan raporlar parlamentoya bilgi amaçlı sunulmaktadır. Buna ilaveten bu kanunla birlikte, hükümetin Nisan 2006'dan itibaren Merkez Bankasından ödünç alması yasaklanmıştır (Buiter ve Patel, 2010: 2; Kopits, 2001b: 749; Simone ve Topalova, 2009: 6-7). Öte yandan kanunun yürürlüğe giriş tarihi 2004 yılında yapılan değişiklikler 2008 yılı olarak belirlenmiştir (Buiter ve Patel, 2005: 27).

Hindistan'da uygulanan diğer bir mali kural türü, "altın kuraldır". Altın kural, ekonomik devre boyunca, devletin sadece yatırımlar için borçlanabilmesini, cari harcamalar içinse borçlanamamasını ifade etmektedir. Söz konusu mali kural, çok yıllık bütçeleme süreci içerisinde uygulanmaktadır. Ayrıca kural sadece federal devleti kapsamaktadır (Debrun, Epstein ve Symansky, 2008: 9). Başka bir ifadeyle, altın kural çok yıllık bütçeleme süreci içinde merkezi düzeyde uygulanmaktadır.

Hindistan'ın 28 eyaletinin 26'sı* (Simone ve Topalova, 2009: 35-36) 2008'in ortasında Mali Sorumluluk Kanunu'nu kabul etmiştir. Kanun ile borçların yeniden yapılandırılması ve faiz oranlarının düşürülmesi amaçlanmaktadır. Bu kanunla birlikte, eyaletlerin bütçe açığının GSYH'nin % 3'ünü aşmaması gerektiği (her eyaletin belirlediği tarihten itibaren, örneğin Karnataka eyaleti Mart 2006'dan itibaren, Assam eyaleti Mart 2010'dan itibaren) hüküm altına alınmaktadır (Simone

* Söz konusu eyaletler; Karnataka, Kerala, Tamil Nadu, Punjab, Uttar Pradesh, Orissa, Maharashtra, Rejasthan, Assam, Gujarat, Himachal Pradesh, Haryana, Chhatisgarh, Madhya Pradesh, Tripura, Andhra Pradesh, Manipur, Nagaland, Uttaranchal, Arunachal Pradesh, Meghalaya, Bihar, Goa, Jammu and Kashmir, Mizoram ve Jharkand.

ve Topalova, 2009: 10). Dolayısıyla Mali Sorumluluk Kanunu, eyaletlere yönelik AB’de ki bütçe açığına ilişkin Maastricht kriterine benzer bir mali kural getirmiştir. Ayrıca eyaletler için, bütçe açığı hedefinin farklı yıllar itibariyle gerçekleşmesi öngörülmektedir.

Tablo 3.11: Hindistan’da Kamu Açığının GSYH’ye oranı (%) [1995-2011]

YILLAR	KAMU AÇIĞI / GSYH
1995-1996	6,31
1996-1997	6,11
1997-1998	7,01
1998-1999	8,76
1999-2000	9,17
2000-2001	8,99
2001-2002	9,50
2002-2003	9,16
2003-2004	8,23
2004-2005	7,19
2005-2006	6,42
2006-2007	5,14
2007-2008	4,00
2008-2009	8,17
2009-2010	9,43
2010-2011	6,79

Kaynak: Indian Public Finance Statistics, 2013: 42.

Tablo 3.11’de Hindistan’da 1995-2011 döneminde kamu açığının GSYH’ye oranı yer almaktadır. 2003 yılında yürürlüğe giren kanunun etkisiyle 2008 yılında gerçekleşen küresel krize kadar bütçe açığında azalma meydana gelmiştir. Ancak krizin etkisiyle birlikte bütçe açığında artış oranı 2009 yılı itibariyle % 100’ün üzerinde % 8,17 oranında gerçekleşmiştir. Alınan önlemler neticesinde, kısmen de olsa 2011 yılında bütçe açığının % 6,79’a düştüğü görülmektedir.

Tablo 3.12: Hindistan’da Kamu Borç Stokunun GSYH’ye Oranı (%) [1996-2009]

YILLAR	BORÇ STOKU / GSYH
1995-1996	71,6
1996-1997	69,5
1997-1998	71,1
1998-1999	74,6
1999-2000	76,8
2000-2001	78,5
2001-2002	83,6
2002-2003	89,0
2003-2004	87,3
2004-2005	85,9
2005-2006	81,2
2006-2007	78,0
2007-2008	79,2
2008-2009	74,9

Kaynak: Buiter, W.H. ve Patel, U.R: (2010), “Fiscal Rules in India: Are They Effective?”, **NBER Working Paper Series**, Workin Paper 15934, s. 49.

Tablo 3.12’de Hindistan’da 1996 ila 2009 yılları arasında kamu borç stokunun GSYH’ye oranı görülmektedir. Tablodan 2003 yılında yürürlüğe giren “Mali Sorumluluk ve Bütçe Yönetimi Kanunu” neticesinde 2004 yılından itibaren (2008 yılında borç yükünde çok az bir artış olmuştur.) borç yükünde önemli boyutlarda olmasa da bir azalma meydana geldiği izlenmektedir. Dolayısıyla, Hindistan’da mali disiplinin sağlanmasına yönelik uygulanan kanunlar neticesinde, borç tutarının azaldığını ifade edebiliriz.

E. Güney Afrika ve Mali Kurallar

Güney Afrika’da da mali kural ve benzeri uygulamalarının başlıca nedenini, yüksek kamu açıkları ve kamu borçları oluşturmaktadır. Dolayısıyla Güney Afrika’da mali kural uygulamalarının başlıca hedefi, mali disiplini tesis etmektir. Güney Afrika hükümeti mali sürdürülebilirlik ve istikrar hedefleri için, ilki mali disiplinin sağlanmasına yönelik güvenilirlik ve şeffaflığa odaklanan mali yapıya dayanması; ikincisi, mali ihtiyatlığın sağlanması için bir mali kuralın kabulü stratejisinin izlenmesi olmak üzere iki temel strateji yürütülmektedir (Mabugu ve Marinkov, 2012: 20).

Güney Afrika, 1985'ten 1990'ların ortalarına kadar yüksek oranda artan kamu borçlarını azaltmak amacıyla, bütçe açığı kuralı (GSYH'nin % 3'ü kadar) benimsemiştir (Siebrits ve Calitz, 2004: 779). Bu kural sayesinde Güney Afrika'nın toplam borç oranının GSYH'ye oranı % 40'ın altına kadar düşmüştür (Burger ve Jimmy, 2006: 659).

Güney Afrika'da 1999 yılında **“Kamu Maliyesi Yönetim Kanunu”** yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla hesap verilebilirliğin, mali şeffaflığın, iç borçların kontrolünün sağlanması, düzenli finansal raporlama, bağımsız denetim, kontrol sistemlerinin denetimi, muhasebe standartlarının geliştirilmesi ve yöneticilerin hizmet içi eğitimi gibi kamu mali yönetimine yenilikler getirilmiştir. Ayrıca kanunla birlikte, merkezi yönetim ve eyaletler için üç yıllık bir dönemi kapsayan Orta Vadeli Harcama Sistemi benimsenmiştir. Söz konusu sistem Avustralya, Yeni Zelanda ve Birleşik Krallık'ta uygulanan sistemleri anımsatmaktadır (Siebrits ve Calitz, 2004: 780).

Diğer bir yandan, Güney Afrika'da **“Dönemsel Ayarlanabilir Bütçe Dengesi Kuralı”** 2007 yılından itibaren Orta Vadeli Bütçe Politikası Beyanı kapsamında uygulanmaktadır. Ayrıca kurala ilişkin veriler yapısal gelir ve harcamaların tahmini ile birlikte düzenli olarak yayımlanmaktadır. Kural, daha doğru bir bütçe sunumunun sağlanması ve ekonomik döngüselliğin etkileri için bir uyarılama yapılmasını amaçlamaktadır. Esas itibarıyla, kural ülkenin uzun dönemli ekonomik büyüme oranı ile uyumlu bir bütçe dengesini hedeflemektedir (Mabugu ve Marinkov, 2012: 21).

Tablo 3.13: Güney Afrika’da Bütçe Dengesinin GSYH’ye Oranı (%) [2000-2011]

YILLAR	BÜTÇE DENGESİ / GSYH
2000	-2,0
2001	-0,7
2002	-0,8
2003	-2,6
2004	-2,1
2005	-0,5
2006	0,2
2007	0,7
2008	-0,6
2009	-6,2
2010	-4,8
2011	-4,1

Kaynak: “National Government Balance as % of GDP (Fiscal Year)”, **Rates**, South African Reserve Bank, (Çevrimiçi) <http://www.resbank.co.za/Research/Rates/Pages/Rates-Home.aspx>, 6 Kasım 2013.

Tablo 3.13’te Güney Afrika’nın bütçe dengesinin GSYH’ye oranı verilmektedir. 1999 yılında yürürlüğe giren “Kamu Maliyesi Yönetim Kanunu” ile 2007 yılında yürürlüğe giren “Dönemsel Ayarlanabilir Bütçe Dengesi Kuralının” bütçe açığı üzerine etkileri farklılık arz etmektedir. Tablo 3.13’ te Kamu Maliyesi Yönetim Kanunu’nu bütçe açığı üzerine olumlu bir etkisinin olduğunu görmekteyiz. 2007 yılında yürürlüğe giren Dönemsel Ayarlanabilir Bütçe Dengesi Kuralının ise, özellikle 2008 yılı küresel krizinin etkisiyle olumlu bir etkisinin olmadığı görülmektedir. Özellikle küresel krizin etkisiyle 2009 yılında bütçe açığı % 6,2 oranında gerçekleşmiştir. Ancak 2010 ve 2011 yılları arasında bütçe açığında azalma meydana gelmiştir. Dolayısıyla, alınan önlemler ile birlikte söz konusu 2007 tarihli kanunun da bütçe açığının azaltılmasına yönelik olumlu yönde katkısı olduğu sonucuna varılabilir.

F. Brezilya ve Mali Kuralları

Brezilya’da 1995 yılında kabul edilen **82 sayılı Tamamlayıcı Kanunla** yerel idarelerin personel harcamaları net cari gelirlerinin % 60’ını geçemeyeceği kabul edilmiştir. Daha sonra 1999 yılında kabul edilen **96 sayılı Tamamlayıcı Kanunla**

söz konusu tavan korunmuş ve bununla birlikte personel harcamalarının kapsamı genişletilmiştir (De Mello, 2006: 8-9).

Brezilya’da 1997 yılında Ulusal Hazine ile eyaletler arasında **“Borç Yeniden Yapılandırma Anlaşması”** imzalanmıştır. Anlaşmaya göre, bütün eyaletler aylık net gelirlerinin yaklaşık % 13’ünü borçlarına karşılık ödemeyi kabul etmişlerdir. Şayet herhangi bir eyalet belirlenen oranda ödeme yapmazsa, Ulusal Hazinesinin ödeme yapılmayan tutar kadar ilgili eyalete yapılan transferi kesme yetkisi kabul edilmiştir (Goldfajn ve Guardia: 2003: 19). Başka bir ifadeyle, eyaletlerin her yıl gelirlerinin % 13’ü kadar kısmını borçlarına ayırma zorunluluğu bulunmaktadır.

Brezilya’da 1998 yılında kabul edilen **“Mali İstikrar Programı”** mali kuralların uygulanmasına yasal dayanak teşkil etmektedir. Söz konusu Program; ilk aşamada mali ayarlama ile kamunun faiz dışı fazla düzeyini artırma, ikinci aşamada özellikle sosyal güvenlik esas alınarak kurumsal reformların hayata geçirilmesi, üçüncü aşamada borcun finansmanı için ayrıntılı bir şekilde mali federalizmin yeniden düzenlenmesi ve nihayetinde dördüncü ve son aşamada bütçeleme sürecinin gözden geçirilmesi ve mali kuralların uygulanmasını içermektedir (Goldfajn ve Guardia, 2003: 17).

Ayrıca Brezilya’da 2000 yılında mali sorumluluğun sağlanması ve artırılması amacıyla **“Mali Sorumluluk Yasası”** kabul edilmiştir. Yasa ile seçilmiş mali göstergeler için genel hedef ve limitler, onarıcı kurumsal mekanizmalar ve maliye politikası uygulamalarında ortaya çıkabilecek uyumsuzlukların önlenmesine yönelik kurumsal yaptırımlar olmak üzere üç tip mali kural belirlenmektedir (Goldfajn ve Guardia, 2003: 19; Kennedy, Robbins ve Delorme, 2001: 21). Söz konusu mali kurallar merkezi hükümet, eyaletler ve belediyeler dâhil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamaktadır.

Mali Sorumluluk Yasası ile birlikte, merkezi hükümet, eyalet ve belediyelerde kamu mali kurumlarının pay sahiplerine borç vermesi yasaklanmaktadır. Ayrıca seçim yıllarında bütçe dönemini aşan harcama taahhütlerinin verilmesi de yasaklanmaktadır (Goldfajn ve Guardia, 2003: 20). Ayrıca yasaya göre, yeni zorunlu

bir harcamanın yapılması, ancak söz konusu zorunlu harcamanın başka bir zorunlu harcama yerine kabul edilmesi veya yeni vergi konularak finansmanının sağlanması durumunda mümkün olmaktadır (Blöndal, Goretti, ve Kristensen, 2003: 100). Buna ilaveten, Mali Sorumluluk Kanunu'yla birlikte kabul edilen diğer mali kurallar şunlardır (De Mello, 2006: 9-10);

- *Altın kural*: Cari gelirler ve cari giderler yılsonunda birbirine denk olmalıdır.
- *Borçluluk Düzeyi*: Merkezi yönetim borçluluk seviyesi cari yıldaki gelirlerin 2 katı, yerel idarelerin borçluluk seviyesi ise cari yıldaki gelirlerin % 120'siyle sınırlanmaktadır.
- *Personel harcama tavanı*: Merkezi yönetim cari gelirlerinin % 50'si, yerel yönetimler ve eyaletler için cari gelirlerinin % 60'ı olarak belirlenmiştir

Tablo 3.14: Brezilya'da Bütçe Dengesinin GSYH'ye Oranı (%) [1998-2011]

YILLAR	BÜTÇE DENGESİ / GSYH
1998	-3,67
1999	-2,53
2000	-1,83
2001	-2,08
2002	-1,17
2003	-4,34
2004	-1,86
2005	-3,59
2006	-2,89
2007	-1,87
2008	-1,21
2009	-3,47
2010	-1,67
2011	-2,58

Kaynak: "Brazil Government Budget Balance" **Brazil Economic Indicators**, (Çevrimiçi), http://www.theglobaleconomy.com/Brazil/Government_budget_balance/, 12 Kasım 2013.

Tablo 3.14'te Brezilya'da 1998 ila 2011 yılları arasındaki bütçe dengesinin GSYH'ye oranına yer verilmektedir. Özellikle 2000 yılında kabul edilen "Mali Sorumluluk Yasası" ile birlikte mali disiplinin tesis edilmesi yönünde önemli sonuçlar elde edilmiştir. Ancak 2004 yılına kadar Brezilya ekonomisi, ülkedeki siyasi belirsizlik nedeniyle yatırımcıların risk beklentilerinin yüksek olması neticesinde tam olarak toparlanamamıştır. 2004 yılından itibaren ise, bütçe dengesi istenilen düzeyde gerçekleşmiştir. Hatta 2008 küresel krizinin etkisiyle bütçe dengesi

% -3,47 olarak gerçekleşmiş olsa da, takip eden yıllarda mali kural ve benzeri uygulamalar nedeniyle bütçe dengesi % -3'ün altına düşmüştür.

Tablo 3.15: Brezilya'da Merkezi Yönetim Borç Stokunun GSYH'ye Oranı (%) [2006-2011]

YILLAR	MERKEZİ YÖNETİM BORÇ STOKU / GSYH
2006	55,75
2007	57,39
2008	56,63
2009	60,00
2010	52,21
2011	52,79

Kaynak: "Brazil Government Debt", **Brazil Economic Indicators**, (Çevrimiçi) http://www.theglobaleconomy.com/Brazil/Government_debt/, 12 Kasım 2013.

Tablo 3.15'te Brezilya'da merkezi yönetim borç stokunun GSYH'ye oranı yer almaktadır. Sadece 2009 yılında, küresel krizin etkisiyle borç stokı/GSYH oranı % 60 olarak gerçekleşmiştir. Diğer yıllarda ise, borç stokı/GSYH oranı borçların sürdürülebilirliği açısından eşik değer olan % 60 oranının altında gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, Brezilya'da mali kural ve benzeri uygulamaların, mali disiplinin sağlanması açısından önemli katkıları olduğu görülmektedir. Özellikle Mali Sorumluluk Kanunu, mali yapısı sorunlu diğer gelişmekte olan ülkeler için bir rol model olmaktadır.

Mali Sorumluluk Kanunu, yüksek bütçe açıklarına ve borçlarına sahip ülkeler için örnek alınması gereken bir kanun uygulamasıdır. Daha önce de değinildiği gibi mali kuralın başarılı bir şekilde tatbiki için, önemli bir unsur da yasal bir dayanağının olmasıdır. Dolayısıyla, mali kural uygulamak isteyen ülkeler için, Mali Sorumluluk Kanunu benzeri bir kanun yürürlüğe koymak, uygulanacak mali kuralın başarısında önemli bir rol oynamaktadır.

II. TÜRKİYE'DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASI AÇISINDAN MALİ KURAL UYGULAMALARI

Bu başlık altında, Türkiye'de mali kural benzeri uygulamalara yasal dayanakları ile Mali Kural Kanun Tasarısı'na ve merkezi yönetim ile yerel yönetim düzeyinde mali kural benzeri uygulamalara yer verilmektedir.

A. Türkiye’de Mali Kural Uygulamalarının Yasal Dayanakları

Türkiye’de mali kural benzeri uygulamalar; 1982 Anayasasına, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu’na, 1212 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu’na ve son olarak Mali Kural Kanun Tasarısı’na dayalı olarak oluşmuştur. Bu kısımda, mali kural getiren söz konusu yasal düzenlemeler ele alınacaktır.

1. Anayasa

Ülke anayasaları incelediğinde, anayasalarda genellikle devletin siyasi yapısı, idari şekli, ana organlarının kuruluş ve işleyişi, kişi hak ve ödevlerine yer verildiği görülmektedir. Diğer bir yandan, iktisadi ve mali hükümlerin genel çerçeve niteliğindeki hükümler olarak anayasalarda yer aldığı görülmektedir (Civriz, 2010: 357). Dolayısıyla, anayasalar daha çok politik metin şeklinde oluşturulmuştur.

1982 Anayasası’nın 65, 73, 160, 161, 162, 163 ve 164. maddelerinde mali hükümler yer almaktadır. Ayrıca söz konusu mali hükümlerin yerine getirilmesinde devletin ne tür sorumluluk taşıdığı ifade edilmiştir. Anayasa’da ekonomik göstergelere yönelik herhangi bir kısıtlayıcı hüküm bulunmadığı için, 1982 Anayasasında mali kural düzenlemelerine rastlanılmamaktadır.

Öte yandan, Anayasa’nın 65. maddesinde “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirir” (1982 Anayasası, 1982: 16) ifadesiyle devletin sosyal ve iktisadi alandaki sorumluluğunun sınırları çizilmektedir. Anayasa’nın 73. Maddesinde ise “Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler, kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır” hükmüyle vergilemede genellik, eşitlik, mali güce göre ödeme ve yasallık ilkeleri vurgulanmaktadır (1982 Anayasası, 1982: 18; Civriz, 2010: 358; Demir ve İnan, 2011: 44).

Ayrıca 1982 Anayasası'nın 160. Maddesi Sayıştay ile ilgili hükümleri içermektedir. 160. Maddede "Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştay'ın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idarî yargı yoluna başvurulamaz. Vergi, benzeri malî yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır. Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır. Sayıştay'ın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir." ifadesiyle kamuda hesap verebilirliğin garantörü olan Sayıştay'ın genel çerçevesi çizilmektedir (1982 Anayasası, 1982: 47-48; Kaya, 2010: 358).

Diğer bir yandan, Anayasa'nın 161, 162 ve 163. Maddelerinde bütçeleme sürecine dair hükümlerin ana hatları belirlenmiştir. 161. Maddede "Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır. Mali yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kanunla düzenlenir. Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." ifadesiyle bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin hüküm bulunmaktadır. 162. Maddede "Bakanlar Kurulu, merkezi yönetim bütçe tasarısı ile milli bütçe tahminlerini gösteren raporu, mali yıl başından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur. Bütçe Komisyonunun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür

ve mali yıl başına kadar karara bağlanır...” ifadesiyle bütçeleme sürecine vurgu yapılmaktadır. 163. Maddede ise “Merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında, cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur” ifadesiyle bütçe disiplinin tesis edilmesi amaçlanmaktadır (1982 Anayasası, 1982: 48-49; Civriz, 2010: 359; Demir ve İnan, 2011: 45). Kısaca, 1982 Anayasası’nda iktisadi ve mali yapıyla ilgili genel hükümler yer alırken, mali ve ekonomik göstergelere ilişkin herhangi bir kısıtlayıcı hüküm bulunmamaktadır.

Diğer bir yandan, Anayasa’nın 164. Maddesi’nde kesin hesap kanun tasarılarına ilişkin hükümler bulunmaktadır. 164. Maddede “Kesin hesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra, Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Kesin hesap kanunu tasarısı, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınır. Bütçe Komisyonu, bütçe kanunu tasarısıyla kesin hesap kanunu tasarısını Genel Kurula birlikte sunar, Genel Kurul, kesin hesap kanunu tasarısını, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla beraber görüşerek karara bağlar. Kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay’ca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.” ifadesi yer almaktadır (1982 Anayasası, 1982: 49). Özetle, 1982 Anayasası’nda yer alan mali nitelikli hükümler aşağıdaki gibidir;

- Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırları (65. Madde)
- Vergi ödevi (73. Madde)
- Sayıştay (160. Madde)

- Bütçenin hazırlanması ve uygulanması (161. Madde)
- Bütçenin görüşülmesi (162. Madde)
- Bütçelerde değişiklik yapabilme esasları (163. Madde)
- Kesin hesap kanun tasarıları (164. Madde)

2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2004)

Türkiye’ de kamu mali yönetimi, 2003 yılında kabul edilen ve 2004 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’ndan (KMYKK) önce 1927 yılında kabul edilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile yönetilmekteydi. Muhasebe-i Umumiye Kanunu çağdaş mali yönetim yapısının gereksinimlerini karşılamamıştır. Daha etkin, uluslararası düzeyde ve Avrupa Birliği kaidelerini nazara alan yeni bir mali yönetim ve kontrol sistemi zorunlu hale gelmiştir.

Öte yandan, dünyada kamu mali yönetimi reformunun üç temel amacı bulunmaktadır. Birincisi, kamu idarelerince bütçe hazırlanırken önceden belirlenen gösterge niteliğindeki ödenek tavanlarının aşılmaması; bütçenin kanunlaşmasından sonra ödeneklerin kamu idarelerince artırılamaması ve mali yıl içinde parlamentonun izni olmadan ödenek eklenmesi konusunda hükümete izin verilmemesi gibi koşullarla mali disiplinin tesis edilmesidir. İkincisi, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve kullanılması gerekliliğidir. Üçüncüsü ise, kamu mal ve hizmetlerinin üretilmesinde etkinlik ve verimliliğin sağlanmasıdır (Maliye Bakanlığı, 2006: 50).

Dolayısıyla Türkiye için, uluslararası düzeyde yeni bir mali yönetim ve kontrol yasasına ihtiyaç duyulduğundan 5018 sayılı KMYKK kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir. Kanunla; yasamanın bütçe üzerindeki denetiminin artırılması, kamuda mali saydamlığın tesis edilmesi, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme ile orta vadeli harcama sistemine geçilmesi, iç denetim sisteminin kurulması, performans denetiminin gerçekleştirilmesi, kamu kurumlarında iç kontrol sisteminin kurulması, Sayıştay’ın denetim alanının genişletilmesi ve mali yönetim ile kontrol çerçevesinde kamu idarelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının artırılması

amaçlanmıştır (Arcagök ve diğerleri, 2004: 5; KMYKK, 2003: 8659; Işık, Meriç ve Sakal, 2010: 18). Nihayetinde 5018 sayılı KMYKK ile aşağıdaki kazanımlar elde edilmiş ve edilmektedir (Maliye Bakanlığı, 2008: 55-56);

- KMYKK ile birlikte, uluslararası standartlara ve AB uygulamalarına uygun, çağdaş bir kamu mali yönetim ve kontrol sistemi kurulmuş, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir biçimde elde edilmesi ve kullanılması mümkün hale gelmiştir.
- KMYKK ile birlikte, hesap verebilirlik ve mali saydamlık ilkelerinin sağlamlaştırılarak sağlıklı bir şekilde uygulanması mümkün hale gelmiştir.
- KMYKK ile birlikte, bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması amacıyla, merkezi yönetim bütçesi uygulamasına geçilerek bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Böylece kamu harcamalarının yasamanın bilgi ve denetimine tabi olması sağlanmıştır.
- KMYKK ile birlikte, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolü kapsam içine alınmıştır.
- KMYKK ile birlikte, Orta Vadeli Program ve bu programa uyumlu Orta Vadeli Mali Plan hazırlanması ve bunlara dayalı olarak hazırlanacak bütçelerde takip eden iki yılın bütçe tahminlerine de yer verilmek suretiyle çok yıllık bütçeleme sürecine geçilmiştir. Orta vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan ile ekonomide sürdürülebilir büyüme ortamının devam ettirilmesi ve ekonomik istikrarın güçlendirilmesi ile kamu harcamalarının kalitesinin artırılması hedeflenmiştir.

5018 sayılı KMYKK'da benimsenen yapısal önlemler ve sayısal kısıtlamalar ile mali kuralın yasal altyapısı oluşturulmuştur. Ayrıca kurumsal ve teknik alanda yapılan sayısal ve yapısal düzenlemeler ile kamu kaynağının elde edilmesinden harcanmasına kadar geçen mali sürecin etkin bir şekilde tasarlandığı ve mali disiplini sağlayıcı altyapının oluşturulduğu görülmektedir (Civriz, 2010: 362). Bu çerçevede 5018 sayılı KMYKK'da yer alan yapısal düzenlemeler şunlardan oluşmaktadır (Bilge, 2010: 126-127);

- **Mali Saydamlığa Yönelik Düzenlemeler:** Mali saydamlık, mali disiplinin tesis edilmesi açısından büyük önem arz etmektedir. Ayrıca bu kavram, mali kuralların uygulanabilirliğini güçlendirmektedir. 5018 sayılı Kanunun 7. Maddesinde mali saydamlık, *“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun bilgilendirilmesi”* (KMYKK, 2003: 8661) olarak ifade edilmektedir. Mali saydamlığın sağlanması için, görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde ifade edilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarca görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması önem arz etmektedir. Ayrıca genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması ve kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması zorunludur. Diğer bir yandan, kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesine yönelik söz konusu Kanunun 53. maddesi b fıkrasında *“Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistikler, Maliye Bakanlığınca aylık olarak yayımlanır. Sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelere ait mali istatistikler ile merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistikler Maliye Bakanlığınca birleştirilerek, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistikler elde edilir ve üçer aylık dönemler itibarıyla yayımlanır.”* (KMYKK, 2003: 8679) hükmüne yer verilmektedir.
- **Bütçe Kapsamına Yönelik Düzenlemeler:** Mali kuralların, mali disiplinin tesis edilmesinde etkin bir rol üstlenebilmesi için, devlet bütçesinin çerçevesinin iyi çizilmesi gerekmektedir. Bu amaçla, 5018 sayılı Kanunun 2. maddesinde *“Bu Kanun, Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsar.”* (KMYKK, 2003: 8659) hükmüyle devlet bütçesinin kapsamı ifade edilmektedir.

- **Hesap Verme Sorumluluğuna Yönelik Düzenlemeler:** 5018 sayılı Kanunun 8. maddesinde hesap verme sorumluluğu “*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 ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.*” (KMYKK, 2003: 8661) biçiminde ifade edilmektedir. Ayrıca söz konusu kanunun 10. ve 11. maddelerinde bakanlara ve üst yöneticilere ilişkin hesap verme konusunda önemli sorumluluklar yüklenmiştir (KMYKK, 2003: 8662). Bununla birlikte, 5018 sayılı Kanun’un 41. maddesinde hesap verilebilirliğe ilişkin Faaliyet Raporu sürecine yönelik düzenlemeler bulunmaktadır. Söz konusu 41. madde şu biçimdedir; “*Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştay’a ve Maliye Bakanlığına gönderir. Mahallî idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştay’a ve Maliye Bakanlığına gönderilir. Merkezî yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir malî yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak genel faaliyet raporunda gösterilir. Bu raporda, mahallî idarelerin malî yapılarına ilişkin genel değerlendirmelere de yer verilir. Maliye Bakanlığı, genel faaliyet raporunu kamuoyuna açıklar ve bir örneğini Sayıştay’a gönderir. Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, genel faaliyet raporunu ve mahallî idareler genel faaliyet raporunu dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına*

ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur...”(KMYKK, 2003: 8674-8675).

- **Mali Yükün Belirlenmesine Yönelik Önlemler:** Mali disiplini bozucu uygulamalardan sakınmak amacıyla, 5018 sayılı KMYKK’nın 14. maddesi *“Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri; 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 hesaplar ve tasarılar eklerler. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilir. Ayrıca, bu kanun tasarılarına Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (2011’den bu yana Kalkınma Bakanlığı) veya Hazine Müsteşarlığının görüşleri eklenir.”* (KMYKK, 2003: 8664) biçiminde düzenlenmiştir.
- **Devlet Muhasebesine Yönelik Önlemler:** 5018 sayılı Kanun ile birlikte nakit esasının yanı sıra tahakkuk esaslı muhasebe sistemi de getirilmiştir. Kanun’un 50. maddesinde *“Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır.”* (KMYKK, 2003: 8678) ifadesiyle kamu yönetiminin tüm mali işlemlerinin kayıt altına alınmasına hükme bağlanarak zorunlu hale gelmiştir.
- **Çok Yıllı Bütçelemeye Yönelik Önlemler:** Mali disiplinin orta ve uzun vadede sağlanması amacıyla yıllık bütçeleme sisteminden çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmesine karar verilmiştir. 5018 sayılı Kanunun 15. Maddesinin b fıkrasında çok yıllık bütçeleme sistemi, *“Merkezî yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, 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, borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler,*

bağlı cetveller, malî yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak hükümler yer alır. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin her birinin gelir-gider tahminleri, merkezî yönetim bütçe kanununda ayrı bölüm veya cetvellerde gösterilebilir.” (KMYKK, 2003: 8664) biçiminde ifade edilmektedir.

Ayrıca 5018 sayılı KMYKK’da, öncelikle mali disiplinin tesis edilmesi amacıyla, yapısal düzenlemelere ek olarak mali kural benzeri bir takım sayısal sınırlamalar ve kısıtlamalar bulunmaktadır. Söz konusu sayısal sınırlamalar ve kısıtlamalar şunlardır;

- **Harcama Sınırlaması:** 5018 sayılı KMYKK’nın 20. maddesinin f bendinde harcamalara ilişkin bir kısıtlama yer almaktadır. Şöyle ki “*Genel veya kısmi seferberlik, savaş ilanı veya Bakanlar Kurulu kararıyla zorunlu askeri hazırlıkların yapıldığı olağanüstü hallerde Millî Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçelerindeki mevcut ödenekler, bu idarelerin ödenek toplamı aşılmamak şartıyla, birleştirilerek kullanılabilir. Bu durumda da mevcut ödeneklerin yeterli olmaması halinde toplam ödenek tutarının yüzde on beşine kadar ek harcama yapılabilir.”* (KMYKK, 2003: 8667) ifadesiyle olağanüstü şartların durumunda bile bir kısıtlamaya gidileceği vurgulanmaktadır.
- **Ödenek Aktarma Sınırlaması:** 5018 sayılı Kanunun 21. maddesi ile merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin (genel ve özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar) bütçeleri arasında ödenek aktarımı sınırlandırılmaktadır. Kanunun ilgili maddesinde, “*Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır. Ancak, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödenegin, yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. 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 yapılamaz.”* (KMYKK, 2003: 8667) ifadesiyle merkezi

yönetim kapsamındaki idareler arasında ödenek aktarımına ilişkin kısıtlamalar yer almaktadır.

- **Yedek Ödenek Sınırlaması:** Kanundan önceki dönemlerde idareler kendilerine tahsis edilen ödeneklere ilaveten yedek ödenek kullanabilmekteydi. Bu durum ise, kamu harcamalarının beklenenden yüksek çıkmasına yol açarak mali disiplini bozmaktaydı. Bu durumun önlenmesi amacıyla 5018 sayılı Kanunun 23. Maddesinde yedek ödeneklerin kısıtlanmasına ilişkin bir hüküm bulunmakta ve *“Merkezî yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülmeyen hizmetler için, bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan idareler ile (II) sayılı cetvelde yer alan idarelerden merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilecek olanların bütçelerine aktarılmak üzere, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine yedek ödenek konulabilir. Bu ödenekten aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir...”* (KMYKK, 2003: 8667) ibaresiyle yedek ödenekle ilişkin düzenlemelere yer verilmektedir.

- **Örtülü Ödenek Sınırlaması:** 5018 sayılı Kanunun 24. maddesinde örtülü ödenekle ilişkin harcama sınırlamaları belirtilmektedir. Söz konusu maddede: *“Örtülü ödenek; kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Hükümet icapları için kullanılmak üzere Başbakanlık bütçesine konulan ödenektir. Kanunlarla verilen görevlerin gerektirdiği istihbarat hizmetlerini yürüten diğer kamu idarelerinin bütçelerine de örtülü ödenek konulabilir. Örtülü ödenek, bu amaçlar dışında ve Başbakanın ve ailesinin kişisel harcamaları ile siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamaz. İlgili yılda bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçemez.”* (KMYKK, 2003: 8668) denilerek harcamalara yönelik bir kısıtlama getirildiği ifade edilmektedir.

- **Ertesi Yıla Geçen Yüklenme Sınırlaması:** Yıllarca bitirilemeyen kamu harcamaları ve yatırımların (ertesi yıla geçen yüklenmeler) mali disipline olan

olumsuz etkilerini önlemek amacıyla, 5018 sayılı Kanunun 27. maddesinde söz konusu harcama ve yatırımlara hem oransal hem de süre olarak sınırlamalar getirilmiştir. Kanunun ilgili maddesinde; “*Niteliğinden dolayı mali yıla sınırlı tutulamayan ve sürekliliği bulunan aşağıdaki iş ve hizmetler için; her iş itibarıyla, bütçelerinde öngörülen ödeneklerin yüzde ellisini, izleyen yılın Haziran ayını geçmemek ve yüklenme süresi on iki ayı aşmamak üzere, ilgili üst yöneticinin onayıyla ertesi yıla geçen yüklenmelere girilebilir.*

- a) *Türk Silahlı Kuvvetleri’nin yapım, onarım, etüt ve proje işleri, araştırma-geliştirme projeleri, giyecek ve yiyecek alımları, makine-teçhizat, silah-mühimmat-teçhizat alımlarıyla bunların bakım, onarım ve imalat işleri.*
- b) *Yiyecek, yakacak, akaryakıt ve madeni yağ ihtiyaçları.*
- c) *Temini ve korunması güç olan ilaç, aşı, serum ve tıbbi sarf malzemeleri.*
- d) *Süreli yayın alımı, taşıma, koruma ve güvenlik, temizlik ve yemek hizmetleri.*
- e) *Taşıtların mali sorumluluk sigortası ile yurt dışından tedariki yapılan silah, silah-teçhizat ve mühimmat sevkinin her türlü riske karşı sigortalanması amacıyla yaptırılan nakliyat sigortası.*
- f) *Makine-teçhizat, yol ve otoyol, bilgisayar ve haberleşme sistemlerinin bakım işleri; her türlü onarım işleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri.*
- g) *Emniyet Genel Müdürlüğü’nün giyecek alımları ile silah, mühimmat ve teçhizat alımları.*
- h) *Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı’nın etüt ve proje işleri, araştırma-geliştirme projeleri, makine, silah-mühimmat, teçhizat ve sistem alımlarıyla bunların bakım, onarım ve imalat işleri.*

Ancak (d) bendinde sayılan işler için bütçelerinde ödeneklerin yüzde ellisinin aşamayacağı hükmü Milli Eğitim Bakanlığı için aranmaz.” (KMYKK, 2003: 8668-8669) hükmüyle maddede geçen ödeneklere yönelik oransal ve zamansal kısıtlamalar getirilmiştir.

- **Bütçe Dışı Avans Sınırlaması:** Keyfi bir şekilde bütçe dışı avans harcamalarının yapılarak mali disiplinsizliğe neden olan uygulamaların önlenmesi amacıyla 5018 sayılı Kanunun 35. maddesinde “*Sözleşmesinde*

belirtilmek ve yüklenme tutarının yüzde otuzunu geçmemek üzere, yüklenicilere, teminat karşılığında bütçe dışı avans ödenebilir. İlgili kanunların bütçe dışı avans ödenmesine ilişkin hükümleri saklıdır.” (KMYKK, 2003: 8672) denilerek mali kural örtülü bir şekilde benimsenmiştir.

3. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (2002)

Türkiye’de 1980’lerde ve 1990’ların başında kamu mali yönetiminde mali disiplin ve saydamlığın bir türlü sağlanamadığı görülmektedir. Çünkü bu süreçte bütçe harcamalarının yarıya yakını bütçe içi, bütçe dışı ve gizli fonlar aracılığıyla tamamen yasama organının gözetim ve denetimi dışında yapılmaktaydı. Artan kamu harcamalarını finanse etmek için, borçlanmaya ağırlık verildiği ve ayrıca yapılan borçlanmanın herhangi bir sınırlamaya tabi tutulmadığı da görülmektedir. Bu durum, kamu açılarının arzu edilmeyen düzeyde yükselmesine ve borç servisinin, özellikle iç borç servisi, aşırı derecede artmasına neden olmuştur. 2001 Şubat krizinden sonra mali disiplini sağlamak amacıyla Türkiye’de birçok mali reform yapılmıştır (Yıldırım, 2013: 109-110). Bu reformlardan biri de borç yönetimine yönelik olan, 28 Mart 2002 tarihinde kabul edilen ve yürürlüğe giren 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’dur (KFBYDHK). Öte yandan, 4749 sayılı kanun yürürlüğe girmeden önce, Türkiye’de borç yönetimine ilişkin dağınık bir hukuki yapı bulunmaktaydı. 4749 sayılı kanunla birlikte borç yönetimi tek çatı altında toplanmaktadır (Bal ve Özdemir, 2011: 43; Kaya, 2010: 109).

4749 Sayılı KFBYDHK ile kamu borç yönetiminin kontrol altına alınarak mali disiplinin sağlanması amaçlanmaktadır. Kanunun kapsamını devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe ve garanti verilmesine, devlet borçlarının ve hazine alacaklarının yönetimine ilişkin düzenlemelerin yapılması ve net borçlanma toplamına sınır getirilmesi oluşturmaktadır (Bilge, 2010: 126). Kanunun borç yönetimine ilişkin getirdiği birtakım düzenlemeler mali kural olarak değerlendirilmektedir. Söz konusu düzenlemeler şunlardır (Kesik ve Bayar, 2010: 53-54; KFBYDHK, 2002: 8284-8291):

- *Net Borçlanma Limiti:* Hazine'nin bütçe kanununda öngörülen bütçe açığı kadar net borçlanma yapabilmesi hüküm altına alınmıştır* (Yükseler, 2010: 7).
- *Garanti Limiti:* Bütçe kanunlarında yer alan mevcut garanti limitlerine ilişkin kapsam genişletilmekte ve ileride üstlenilebilecek garantilere ilişkin yeni bir risk hesabı oluşturularak önlem alınmaktadır.
- *Bütçe Dışı İkras:* Bütçede yer almayan herhangi bir harcama için tahvil ihraç etme uygulaması getirilmiştir. Ancak bütçe kanunu ile bu tür tahvillere limit getirilmesi de öngörülmektedir.
- Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarının dış proje kullanımları için bütçeye yatırım ödeneği konulması koşulu getirilmektedir. Ayrıca yerel yönetimler, Hazine Müsteşarlığı garantisi altında sağladıkları dış kredilerine ilişkin geri ödeme tutarını yıllık bütçelerinde öncelikle ayırmakla sorumlu tutulmaktadırlar.
- Ayrıca kanun ile özel tertip (piyasaya arz edilmeden kamu kurumlarına verilen) tahvil ihracının, bütçeye ödenek konulması şartıyla yapılması kararlaştırılarak bütçe dışından finansman yapılmasının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır†(Yükseler, 2010: 7).
- Son olarak Kanun ile yılda 4 kez borç yönetimi raporunun yayınlanması ve ilgili bakanın yılda en az bir kez Bütçe Plan Komisyonuna bilgi vermesi hüküm altına alınmıştır.

Aşağıda Tablo 3.16'da (bkz. s. 121) 4749 sayılı kanunla birlikte borçlanmaya yönelik getirilen değişikliklere ve yeniliklere yer verilmektedir.

* 2009 yılında küresel krizin etkisiyle birlikte artan bütçe açığı nedeniyle, 25/06/2009 tarih ve 5917 Sayılı Kanun ile 01/01/2009 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere net borçlanma tutarı 5 kat artırılmıştır. Bu düzenlemeyle 2009 yılı Bütçe Kanununda 13.571 milyon TL olarak belirlenen net borç kullanım tutarı 74.180 milyon TL'ye yükseltilmiştir.

† 17/06/2009 tarih ve 5909 sayılı Kanun ile kredi garanti fonuna kaynak teşkil etmek için 1 milyar TL özel tertip DİBS ihraç edilmesi kararlaştırılmıştır. Ayrıca aynı Kanun ile Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğünün 2009 yılı kampanya dönemi finansman açığını kapatmak için Hazine Müsteşarlığına ikrazen özel tertip DİBS ihraç etme yetkisi tanınmıştır.

Tablo 3.16: 4749 Sayılı Kanun'un Borçlanmaya İlişkin Getirdiği Yenilikler

ESKİ UYGULAMA	YENİ UYGULAMA
4749 sayılı kanundan önce;	4749 sayılı kanunla birlikte;
a) Borçlanma limiti bütçe kanununda belirlenirdi	a) Borçlanma (iç ve dış) bu kanunla belirlenmektedir.
b) Limit “net iç borç kullanımını” esas almaktaydı.	b) Limit “net borç kullanımını” esas almaktadır.
c) Limit % 15 oranında artırılabilirdi.	c) Limit % 5 oranında artırılabilir. Bunun da yetmemesi durumunda Bakanlar Kurulu Kararı ile ilave % 5 artırılabilir.
d) İhraç edilecek Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri limit hesabında dikkate alınmıyordu.	d) Özel Tertip Borçlanma Senetleri borçlanma limitine dahildir.
e) İkrazen ihraç edilen Özel Tertip Borçlanma Senetleri limite dahil değildi.	e) İkrazen ihraç edilen Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri limite dahil değil, ancak ilgili yıl bütçe kanununda ikraz limiti belirlenmektedir.
f) Limit ek bütçelerle değiştirilmekteydi.	f) Borçlanma limiti ek bütçelerle belirlenemez.

Kaynak: Mücahit Civriz, “Türkiye’de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar”, **Mali Kurallar**, Editörler: Coşkun Can Aktan – Ahmet Kesik – Fatih Kaya, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı, No 408, 2010, s. 375.

4. 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu

14 Ocak 1970 tarih ve 1211 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanununun bazı maddeleri, 25 Nisan 2001 tarih ve 4651 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunu ile değiştirilmiştir. Örneğin 1211 sayılı Kanunun 4. maddesi değiştirilerek bankanın temel amacı “fiyat istikrarını sağlamak” olarak belirlenmiştir. Buna ilaveten 1211 sayılı Kanunun 56. maddesi değiştirilerek, bankanın Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans vermesi ve kredi açması yasaklanmıştır (T.C. Merkez Bankası Kanunu, 1970: 4642, 4656; Yükseler, 2010: 3).

5. Mali Kural Kanun Tasarısı

Türkiye’de örtülü mali kural uygulamasından açık mali kural uygulamasına 2012 tarihinde resmi olarak geçilmesi düşünülmekteydi. Ancak 2014 yılı itibariyle mali kural uygulaması hâlâ resmîyet kazanmamıştır. Söz konusu mali kural

kapsamında* (KMYKK, 2003, 8679), genel yönetim (merkezi yönetim bütçesine dâhil kamu idareleri, döner sermayeler, İşsizlik Sigortası Fonu dâhil sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler ve fonlar ile Avrupa Hesaplar Sistemine uygun olarak belirlenen diğer kamu idareleri ve fonlar) ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri (233 sayılı KHK'ya tabi KİT'ler ve 4066 sayılı Kanuna tabi kuruluşlar) yer almaktadır (Aktan, 2011b: 11; Kaya, 2010: 410). Mali kural uygulamasının temel gayeleri ise, şu şekilde sıralanmaktadır (Aktan, 2011b: 11; Gürsel ve İmamoğlu, 2010: 1; Kesik ve Bayar: 2010: 56;);

- Diğer düzenlemeler neticesinde, kamu mali yönetimi alanında elde edilen başarıların kalıcı hale getirilmesi,
- Kamu maliyesi politikalarında uzun vadeli öngörülebilirliğin tesis edilmesi,
- Ekonomide güven ve istikrarın güçlendirilmesi,
- Artan kredibilityle beraber risk priminin düşmesini sağlayarak kamu borçlanma maliyetinin azaltılması,
- Kamu açıkları ve borç yükünün sürdürülebilir bir seviyede muhafaza edilmesi,
- Maliye politikasına olan güvenin, kamuoyu ve piyasa nezdinde güçlendirilmesi,
- Ekonomi politikalarına uzun vadeli perspektif getirerek mevduat ve kredi vadelerinin uzamasının sağlanması,
- Mali disiplin anlayışının kalıcı hale getirilmesi,
- Kamu mali yönetiminin modernleşmesinde kalıcı rolün üstlenilmesi amaçlanmaktadır.

Söz konusu 5. madde[†](MKKT, 2010: 2) göz önüne alındığında Türkiye’de uygulanması planlanan mali kuralın iki ana bileşeni bulunmaktadır. Bunlardan biri

* Kapsamın belirlenmesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 52. Maddesi referans olarak alınmıştır.

[†] Mali Kural Kanun Tasarısı’nın kuralın uygulanışına ilişkin 5. madde şu şekildedir; “(1) Herhangi bir yılda genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı, bir önceki yıl genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranına aşağıdaki şekilde belirlenen genel yönetim açık uyarlamasının eklenmesi suretiyle hesaplanan tavanı aşamaz. a) Genel yönetim açık uyarlaması, açık etkisi ile konjonktürel etkinin toplamından oluşur. b) Açık etkisi, bir önceki yıl genel yönetim açığının gayri safi yurtiçi hasılaya oranından, genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranına ilişkin uzun dönemli hedef olan yüzde birin çıkarılması sonucu bulunan değer -0,33 ile çarpılması suretiyle hesaplanır. c) Konjonktürel etki, ilgili yıl reel gayrisafi yurtiçi hasıla artış oranından yüzde beşin çıkarılması sonucu bulunan değer -0,33 ile çarpılması suretiyle hesaplanır. (2) Döner sermayeli

bütçe açığı, diğeri ise büyüme ile ilgili bulunmaktadır. Mali kural kapsamında, orta ve uzun vadede bütçe açığı GSYH'nin % 1'i olarak belirlenmektedir. Genel yönetim açığının hesaplanmasında Avrupa Hesap Sistemi (ESA-95) baz alınmaktadır (Kaya, 2010: 410). Büyüme oranı ise, GSYH'nin % 5'i olarak hedeflenmektedir. Şayet büyüme oranı % 5'in üzerinde gerçekleşirse tasarruf sağlanması, altında gerçekleşmesi durumunda ise harcamaların artırılması yöntemleri uygulanmaktadır. Hedeflere ilişkin mali uyum oranı 0,33 oranında uygulanmaktadır. Başka bir ifadeyle, hedeflerin birinde veya her ikisinde sapma meydana geldiği takdirde, bir sonraki dönemde 0,33 oranında bir uyarılma olmaktadır. Dolayısıyla, hedeften sapma miktarı takip eden dönemde % 33 oranında telafi edilmektedir (Arıkboğa, 2011: 18-19). Söz konusu mali kural hedefleri Tablo 3.17'deki formüle göre hesaplanmaktadır.

Tablo 3.17: Genel Yönetim Açık Kuralının Hesaplanması

Mali Kural Formülü: Genel Yönetim Açık Kuralı	
$a(t) \leq a(t-1) - \gamma (a(t-1) - a^*) + k(b(t) - b^*)$	
$\downarrow$ Açık Etkisi	$\downarrow$ Konjontürel Etki
$-\gamma(a(t-1) - a^*)$: Bir önceki yıl genel yönetim açığından kaynaklanan uyarılma $-k(b(t) - b^*)$: Konjontürel etkiden kaynaklanan uyarılma, $a(t-1)$: Bir önceki yılın genel yönetim açığının GSYH'ye oranı, a^*: Orta ve uzun dönemde uyum sağlanması öngörülen genel yönetim açık tavanının GSYH'ye oranı, ($a^* =$ yüzde 1) $b(t)$: Cari yıldaki reel GSYH artış oranı tahmini, b^*: Konjontürel uyarlamaya esas teşkil edecek eşik reel GSYH büyüme oranı, ($b^* =$ yüzde 5) γ: Yakınsama hız katsayısı (0,33). Bu katsayı, ekonominin reel olarak büyüme ve daralma dönemlerinde maliye politikasına esneklik sağlayacaktır. k: Konjontürel etkiyi yansıtırma katsayısı (0,33)'dür. Bu katsayı, iş çevrimlerine karşı yönde hareket ederek otomatik dengeleyicilerin çalışma mekanizmasını destekleyecektir.	

Kaynak: Semih Bilge, "Mali Disiplini Sağlama ve Sürdürme Aracı Olarak Mali Kurallar ve Türkiye Değerlendirmesi", *Vergi Sorunları Dergisi*, Yıl 33, Sayı 259, 2010, s. 127. (Ayrıca bkz. Kaya, 2010: 411; Şen, 2010: 46, Tekin ve Akdemir, 2010: 337.)

işletmelerin bütçelerinde gelir ve gider denkleğinin sağlanması esastır, (3) 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile 4046 sayılı Kanuna tabi olup sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmecii kuruluşlar, toplulaştırılmış bazda borçlanma gereğı oluşturamaz.”.

Tablo 3.17’den de görüldüğü üzere genel yönetim açığı, açık etkisi ile konjonktürel etkinin toplamından oluşmaktadır. Açık etkisi, bir önceki yıl genel yönetim açığının GSYH’ye oranından % 1’in (a*) çıkarılması sonucu bulunan değer -0,33 (y) ile çarpılması ile hesaplanmaktadır. Konjonktürel etki ise, ilgili yıl reel GSYİH artış oranından % 5’in (b*) çıkarılması sonucu bulunan değer -0,33 (k) ile çarpılmasıyla ortaya çıkan neticeyi ifade etmektedir (Demir ve İnan, 2011: 60). Örneğin, cari yılda genel yönetim açığının milli gelire oranı % 5 ise ve reel büyüme oranı % 5 olarak hedefleniyorsa, genel yönetim açığındaki değişme % - 1,32 olacaktır. Başka bir ifadeyle, genel yönetim açığı milli gelire oranla % 1,32 azalacaktır. Önceki yıl genel yönetim açığının % 5 olduğunu düşünürsek, cari dönemde bu oran % 3,68’e düşecektir. Büyümenin 0 olması durumunda genel yönetim açığı % 0,33 artarak % 5,33 olacaktır.

Ayrıca söz konusu Mali Kural Kanun Tasarısı’nın 5. maddesinde, döner sermayeli işletmelerin bütçelerinin denk olması, mahalli idarelerin borçlanmalarının yatırım projelerinin finansmanı ile sınırlı tutulması ve kamu iktisadi teşebbüslerinin toplamda borçlanma gereğinin olmaması gibi tasarıdaki mali kuralları destekleyici düzenlemeler de bulunmaktadır (Mali Kural Kanun Tasarısı, 2010: 2). Bununla birlikte, Tasarı kapsamında Kamu İktisadi Teşebbüslerine yönelik düzenlemeler de bulunmaktadır. Şöyle ki, KİT’lere ilişkin verilerin 3’er aylık ve yıllık olarak Hazine Müsteşarlığı tarafından raporlanması ve kamuoyuna açıklanması tasarı çerçevesinde yer almaktadır. Buna ilaveten emeklilik ve genel sağlık sigortalarının uzun dönemli aktüeryal dengelerini içeren verilerin rapor olarak kamuoyuna her yıl açıklanması, söz konusudur.

Ayrıca tasarıda basitlik, doğruluk, saydamlık ve hesap verilebilirlik mali kuralın temel ilkeleri olarak kabul edilmiştir (Şen, 2010: 46). Diğer bir yandan, tasarıda mahalli idarelerin iç ve dış borçlanmasına yönelik düzenlemeler de bulunmaktadır. Mahalli idarenin iç borçlanmasında limitin aşılması durumunda İçişleri Bakanlığı’nın yanı sıra Hazine’nin de onayının alınması öngörülmüştür. Ayrıca mahalli idarelerin dış borçlanma limitindeki istisnaların sınırlandırılması

kararlaştırılmıştır (Aktan, 2010: 94-95). Dolayısıyla tasarıda, yerel idarelerinin i ve dış borçlanmasına yönelik düzenlemeler de bulunmaktadır.

Öte yandan, tasarıda Orta Vadeli Program (OVP) ve Orta Vadeli Mali Plan'ın (OVMP) tek bir çatı altında birleştirileceği ifade edilmektedir (Aktan, 2010: 94; Kaya, 2010: 416). Nitekim OVP ve OVMP, "Orta Vadeli Program ve Mali Plan" altında birleştirilmiştir. Böylece bu belgenin çok yıllık bteleme sistemi ve mali kural uygulamalarına temel oluşturması ve bu belge ile genel yönetim sektörüne ilişkin açık tavanlarının kamuoyuna duyurulması amaçlanmaktadır. OVPMP içinde açık tavanlarının belirlenmesinde esas alınan temel ekonomik hedeflere, tahminlere ve varsayımlara ve bunların tutarlılığı ve risklerine ilişkin değerlendirmelere, temel ekonomik büyüklüklere ilişkin yurtiçi ve yurtdışı resmi ve özel kuruluşların tahminlerine, mali kurala ilişkin gerekleşmelere, varsa kuraldan sapmalar ve sapmanın gerekçeleri ile mali kurala uyum için gerçekleştirilecek politika ve düzenlemelere yer verileceği tasarıda ifade edilmektedir (Mali Kural Kanun Tasarısı, 2010: 3).

Mali Kural Kanun Tasarısı kapsamında mali kural uygulaması için belirlenen değerde bir sapma olasılığının ortaya çıkması durumunda, Maliye Bakanlığı, DPT Müşteşarlığı ve Hazine Mşteşarlığınca müştereken tedbir alternatiflerinin hazırlanması ve Ekonomi Koordinasyon Kurulu başkanı olan Bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulması söz konusudur (Mali Kural Kanun Tasarısı, 2010: 3).

Mali Kural Kanun Tasarısı'na göre, Maliye Bakanlığı üç aylık ve yıllık olarak "Mali Kural İzleme Raporu" hazırlayacaktır. Raporun değerlendirme safhası Sayıştay tarafından yerine getirilecektir. Dolayısıyla Sayıştay, mali kural uygulamasında denetim mekanizması işlevini yerine getirecektir. Sayıştay değerlendirmesinden geçen raporlar, yayımından itibaren üç ay içinde kamuoyu ile paylaşılacaktır. Diğer taraftan, Kamu İktisadi Teşebbüsleri 'ne ait veriler Hazine Müşteşarlığı tarafından üç aylık ve yıllık dönemlerde raporlanacak ve kamuoyuna açıklanacaktır. Ayrıca genel sağlık sigortası ve emekliliğe ilişkin aktüeryal dengelerine ilişkin verilerin raporlar halinde her yıl kamuoyu ile paylaşılması planlanmaktadır (Aktan, 2011b: 12; Kaya, 2010: 417). Başka bir ifadeyle, kuralın

uygulanmasında kamuoyunun doğru ve zamanında bilgilendirilmesine büyük önem verilmektedir.

Mali Kural Kanun Tasarısı ile Türkiye’de mali kuralların uygulanması için, Brezilya’daki Mali Sorumluluk Kanunu’na benzer bir kanun yürürlüğe konulmak istenmiştir. Ancak mali kuralların başarılı bir şekilde tatbiki için, öncelikli olan kuralı uygulayacak siyasi bir iradenin varlığıdır. Ancak bu noktada tasarının kanunlaşması için gerekli olan siyasi irade tesis edilememiştir. Ayrıca tasarı kapsamında, kurala uyulmaması durumunda maruz kalınacak herhangi bir yaptırıma değinilmemektedir.

B. Merkezi Yönetim Düzeyinde Mali Kural Uygulamaları

Bilindiği üzere, 14 Ocak 1970 tarihli ve 1211 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanunu’nun 50. maddesine göre, Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası’ndan cari yıl bütçe ödenek toplamının % 15’ini geçmeyecek şekilde kısa vadeli avans alabilmekteydi. Alınan bu avansların bütçe dönemi sonunda kapatılması kararlaştırılmıştı. Ancak uygulamada söz konusu alınan avanslar geri ödenmediği gibi, birkaç yıl sonra çıkarılan yasalarla uzun vadeli borca dönüştürülmekteydi (Pınar, 2006: 158; Tüğen, 2005: 278). 5 Nisan 1994 yılında yaşanan kriz neticesinde, alınan önlemlerden biri de, 1211 sayılı Kanun’un 50. maddesinde değişiklik yapılarak Hazine’nin merkez bankasından aldığı kısa vadeli avans oranının 1 Ocak 1995 tarihinden itibaren kademeli olarak düşürülmesiydi. Söz konusu oran 1995 yılı için % 12, 1996 yılı için % 10, 1997 Yılı için % 6 ve 1998, 1999 ve 2000 yılları için % 3 olarak belirlenmiştir. 1998 yılında Merkez Bankası’ndan Hazine kısa vadeli avans alması fiilen durdurulmuştur (Şen, 2004: 60-63). 2001 yılına gelindiğinde ise, 1211 sayılı kanunda değişiklik yapılmasına ilişkin 4651 sayılı Kanunla Merkez Bankası’ndan Hazine Müsteşarlığı ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kısa vadeli avans alması, kredi alması yasaklanmıştır. Ayrıca Merkez Bankası’nın söz konusu kurum ve kuruluşların ihraç ettiği borçlanma araçlarının birincil piyasadan alması yasaklanmıştır (Edizdoğan, 2007: 368). Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının merkez bankasından avans alımının yasaklanması mali kurallar ile benzer özellikler taşıdığı ve aynı etkiye sahip olduğu için Türkiye’de uygulanan ilk mali kural olarak kabul edilebilir.

2003 yılında kabul edilen ve 2004 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı KMYKK'da bütçenin yıllık olması yerine çok yıllık hazırlanması yer almaktadır. Buna bağlı olarak, 2006 yılından itibaren devlet bütçesi üç yıllık bir süreci kapsayacak bir biçimde hazırlanmaktadır. Kamu kurumları için üç yıllık sürecin ilk yılı bağlayıcı, takip eden iki yıl ise gösterge niteliğinde olmaktadır. Söz konusu hedefler makroekonomik göstergelerin ve hedeflerin yer aldığı DPT tarafından hazırlanan ve Bakanlar Kurulu'na sunulan OVP ile maliye bakanlığı tarafından hazırlanan, OVP ile uyumlu Yüksek Planlama Kurulu tarafından kabul edilen OVMP çerçevesinde belirlenmekteydi (Kaya, 2009: 107-108). Ancak daha önce de belirtildiği gibi, 2011 tarihli Mali Kural Kanun Tasarısı'nda OVP ile OVMP'nin "Orta Vadeli Program ve Mali Plan" altında birleştirilmesi kararlaştırılmıştır. Nitekim tasarı kanunlaşmamasına rağmen, 2012 tarihinden itibaren "Orta Vadeli Program ve Mali Plan" tek çatı altında uygulanmaktadır.

Öte yandan çok yıllık bütçe uygulama kapsamında, kamu kurum ve kuruluşlarının ilk yıl için bağlayıcı olan hedefleri (tavanları) harcama ve borçlanma bazında tam olarak tutturamadığı görülmektedir. Örneğin; bütçe giderlerine ilişkin tavan sırasıyla 2006-2008 döneminin ilk yıl olan 2006 yılı için 160.143 milyon TL, 2007-2009 döneminin ilk yılı olan 2007 yılı için 189.877 milyon TL, 2008-2009 döneminin ilk yılı olan 2008 yılı için 225.859 milyon TL, 2009-2011 döneminin ilk yılı olan 2009 yılı için 259.140 milyon TL, 2010-2012 döneminin ilk yılı olan 2010 için 286,828 milyon TL, 2011-2013 döneminin ilk yılı olan 2011 yılı için 312.519 milyon TL ve 2012-2014 döneminin ilk yılı olan 2012 için 350.898 milyon TL olarak belirlenmiştir. Ancak sırasıyla 2006 yılında 178.126 milyon TL, 2007 yılı için 204.068 milyon TL, 2008 yılı için 227.031 milyon TL, 2009 yılı için 267.275 milyon TL, 2010 yılı için 294. 358 milyon TL, 2011 yılı için 314.606 milyon TL ve 2012 yılı için 360.491 milyon TL bütçe gideri gerçekleşmiştir. Özellikle yıllar itibariyle faiz dışı bütçe giderlerinde sürekli bir artış yaşanmıştır (Maliye Bakanlığı, 2013; Kaya, 2010: 400) Dolayısıyla belirlenen hedefler bir türlü tutturulamadığı için sürekli revizyona tabi tutulmaktadır.

Söz konusu mali kural benzeri uygulamaların mali disiplin üzerindeki etkileri Tablo 3.18 ve 3.19’da şu şekilde gösterilmektedir;

Tablo 3.18: Türkiye’de AB Tanımlı Genel Hükümet Bütçe Açığı/GSYH (%) [2001-2012]

YILLAR	BÜTÇE AÇIĞI / GSYH
2001	-24,5
2002	-10,2
2003	-9,0
2004	-4,5
2005	-0,6
2006	1,2
2007	-1,0
2008	-2,2
2009	-5,5
2010	-3,6
2011	-1,4
2012	-2,1

Kaynak: “Borç Göstergeleri”, TC Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2013, (Çevrimiçi) <https://www.hazine.gov.tr/File/?path=ROOT%2FDocuments%2FGenel+%C4%B0%C3%A7erik%2FBOR%C3%87+GOSTERGELER%C4%B0.pdf>, 11 Kasım 2013.

Tablo 3.18’de Türkiye’nin AB tanımlı genel yönetim bütçe açığının GSYH’ye oranına yer verilmektedir. 2005 yılından 2009 yılına kadar, Maastricht bütçe açığı kriterinin (% 3) altında gerçekleştirildiği görülmektedir. Hatta 2006 yılında % 1,2 oranında bütçe fazlası verilmiştir. Bu oranların tesis edilmesinde örtülü mali kural olarak ifade edilen faiz dışı fazla hedefi ve 5018, 4749 ve 1212 benzeri sayısal olmayan mali kuralların uygulanması etkili olmuştur. Ancak 2008 küresel krizinin etkisiyle, 2009 yılında bütçe açığı % 3’ün üzerine çıkmıştır. Ancak izleyen yıllarda, 2010 yılı hariç bütçe açığı % 3’ün altında gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, Türkiye’de söz konusu kanunlar kapsamında uygulanan mali kural benzeri uygulamalar ile bir çeşit örtülü mali kural olarak değerlendirilen faiz dışı fazla uygulamasının bütçe açığının azaltılması yönünde olumlu etkisi olduğu sonucunu çıkarabiliriz.

Tablo 3.19: Türkiye’de AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH (%) [2001-2012]

YILLAR	BORÇ STOKU / GSYH
2001	104,4
2002	74,0
2003	67,7
2004	59,6
2005	52,7
2006	46,5
2007	39,9
2008	40,0
2009	46,1
2010	42,3
2011	39,1
2012	36,2

Kaynak: “Borç Göstergeleri”, TC Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2013, (Çevrimiçi) <https://www.hazine.gov.tr/File/?path=ROOT%2FDocuments%2FGenel+%C4%B0%C3%A7erik%2FBOR%C3%87+GOSTERGELER%C4%B0.pdf>, 11 Kasım 2013.

Tablo 3.19’da Türkiye’nin AB tanımlı genel yönetim borç stokunun GSYH’ye oranına yer verilmektedir. 2001-2003 yılları arasında 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerinin etkisiyle borç stoku/GSYH oranı, Maastricht borç kriterinin (% 60) üzerinde gerçekleşmiştir. Ancak 2004 yılından itibaren, özellikle 4749 sayılı kanunun etkisiyle borç stoku/GSYH oranı % 60’ın altında gerçekleşmektedir. Dolayısıyla, Türkiye mali kural benzeri uygulamalar neticesinde AB tanımlı bütçe açığında olduğu gibi borç kuralında da son yıllarda AB’ye uyum sağlamaktadır. Örneğin; Orta Vadeli Program çerçevesinde, AB tanımlı genel yönetim brüt borç stoku hedefi 2010-2012 döneminin ilk yılı olan 2010 yılı için % 49, 2011-2013 döneminin ilk yılı olan 2011 yılı için % 40,6 ve 2012-2014 döneminin ilk yılı olan 2012 yılı için % 37,0 olarak belirlenmiştir (DPT, 2010; Maliye Bakanlığı, 2013; Kaya, 2010: 409). Türkiye’nin AB tanımlı genel yönetim brüt borç stoku 2010 yılında % 42,3, 2011 yılında % 39,1 ve 2012 yılında % 36,2 olarak belirlenen hedeflerin üzerinde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, kamunun borçlanmasına limit getiren 4749 sayılı kanunun etkisiyle, AB tanımlı genel yönetim borç oranlarında düşüş meydana geldiği görülmektedir.

Özetle, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu başlığı altında Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan çerçevesinde uygulanan sınırlamalara, 1211 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanununun 4651 sayılı Kanun ile değiştirilen maddelerinde Hazine Müsteşarlığı'nın Merkez Bankası'ndan doğrudan borçlanmasına getirilen yasağa ve Mali Kural Kanun Tasarısı başlığı altında kamu açığı ve büyüme oranına getirilmesi düşünülen sınırlamalara yer verildiğinden dolayı, bu başlık altında yukarıdaki uygulama sonuçlarına ilaveten genel olarak “faiz dışı fazla” uygulamasına yer verilmesi daha uygun görülmektedir.

Faiz dışı fazla, toplam harcamalardan faiz harcamalarının çıkarılması sonucunda, toplam gelirlerin giderleri karşılayıp karşılayamadığını ifade etmektedir (Gürdal ve Yardımcıoğlu, 2005: 21). Oransal olarak faiz dışı fazla, devletin toplam gelirlerinden faiz dışı harcamalarının çıkarılması sonucunda bulunan tutarın milli gelire oranıdır (Cansız, 2006: 68-69). Şayet bütçe gelirleri, faiz dışı harcamaları karşıladıktan sonra geriye bir tutar kalıyorsa, bu tutar faiz dışı fazladır. Karşılamazsa “birincil açık” (Sönmez, 1993: 45) söz konusu olmaktadır (Sezgin, 2013: 83). Faiz dışı fazla şu şekilde hesaplanmaktadır;

$$\text{FAİZ DIŞI FAZLA} = \text{Toplam Gelirler} - (\text{Toplam Harcamalar} - \text{Faiz Harcamaları})$$

$$\text{FAİZ DIŞI FAZLA} = \text{Toplam Gelirler} - \text{Faiz Dışı Fazla}$$

Milli Gelir

Faiz dışı fazla uygulaması daha çok yüksek borç stokuna sahip, borçlanma maliyeti yüksek ve borçların sürdürülebilirliğine ilişkin yoğun şüphelerin olduğu gelişmekte olan ülkelerde başvurulan bir çıpadır (Karakurt ve Akdemir, 2010a: 246-247). Faiz dışı fazla, borçların sürdürülebilirliği ilişkin bir teminat ve yabancı bir otoriteye (IMF vb.) karşı yükümlülük olarak daha çok gelişmekte olan ülkelerde kullanılırken, gelişmiş ülkelerde daha çok kamu kurumlarının performanslarının ölçülmesinde ve bunun kamuoyu nezdinde irdelenmesinde kullanılmaktadır (Sezgin,

* “Faiz dışı açık” olarak da ifade edilen “birincil açık”, toplam kamu harcamalarından net faiz ödemeleri düşüldükten sonra, kalan tutardan toplam kamu gelirlerinin çıkarılması olarak tanımlanmaktadır

2013: 83). Dolayısıyla faiz dışı fazla hedefi, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı nedenlerden dolayı uygulanmaktadır.

Yakın zamana kadar yüksek kamu açıkları ve yüksek kamu borç yükü bulunan Türkiye’de faiz dışı fazla uygulaması, mali disiplinin tesisinde IMF’ye bir yükümlülük olarak performans göstergesi olarak kullanılmıştır. Faiz dışı fazla, Türkiye’nin faiz giderinin olmaması durumunda, bütçenin gelir-gider durumunun ne şekilde olacağını izah etmektedir (Cansız, 2006: 69). Mali disiplinin sağlanması amacıyla Türkiye’de faiz dışı fazla % 6,5 olarak belirlenmiştir. 2008 yılında milli gelirin hesaplanmasında yapılan değişiklikle faiz dışı fazla hedefi % 3,5 olacak şekilde revize edilmiştir.

Tablo 3.20: Türkiye’nin Faiz Dışı Fazla ve Bütçe Dengesi (%) [2000-2012]

YILLAR	FAİZ DIŞI FAZLA/ GSYH	BÜTÇE DENGESİ / GSYH
2000	5,7	-8,2
2001	6,8	-12,4
2002	3,3	-11,5
2003	4,7	-8,8
2004	5,5	-5,4
2005	4,8	-1,1
2006	4,5	-0,6
2007	3,1	-1,6
2008	1,6	-1,8
2009	-1,0	-5,5
2010	0,7	-3,6
2011	1,8	-1,4
2012	0,8	-2,1

Kaynak: “Borç Göstergeleri”, TC Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2013, (Çevrimiçi) <https://www.hazine.gov.tr/File/?path=ROOT%2FDocuments%2FGenel+%C4%B0%C3%A7erik%2FBOR%C3%87+GOSTERGELER%C4%B0.pdf>, 11 Kasım 2013.

Tablo 3.20’de Türkiye’nin 2000-2012 yılları arasında faiz dışı fazla oranına ve bütçe dengesinin/GSYH’ye oranına yer verilmektedir. Türkiye’de yaşanan 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri neticesinde, izleyen yıllarda (2001, 2002 ve 2003) bütçe yüksek oranlarda açık vermiştir. Alınan önlemler içinde örtülü mali kural olarak değerlendirilen faiz dışı fazla hedefinin de etkisiyle bütçe 2004 yılından 2009 yılın kadar hedeflenen düzeyde gerçekleşmiştir. % 6,5 faiz dışı fazla hedefi tutturulamasa da önemli oranlarda faiz dışı fazla verilmiştir. Ancak 2008 yılında

yaşanılan küresel kriz etkisiyle bütçe açığı artmış, ama izleyen yıllarda alınan önlemler neticesinde tekrar istenilen düzeye inmiştir. Örneğin 2010-2012 yılları arasındaki OVP’de 2010 yılı için % 0,7, 2011-2012 yılları arasındaki OVP’de 2011 yılı için % 1,2 ve 2012-2014 yılları arasındaki OVP’de % 2,0 faiz dışı hedefi belirlenmiştir (Bumko). 2010 yılında % 0,7 faiz dışı fazla hedefi tutturulmuştur. 2011 yılında ise, % 1,9 faiz dışı fazla verilerek hedefin üstünde bir gerçekleşme olmuştur. 2012 yılında ise, % 1,3 faiz dışı fazla verilerek % 2,0 hedefi tutturulamamıştır.

Kısacası faiz dışı fazla hedefi ülke ekonomisi için iki açıdan önem taşımaktadır. Birincisi, faiz dışı fazla hedefine ulaşmak için uygulanan daraltıcı önlemler, uluslararası finans piyasaları ile kuruluşlarının ülkedeki makroekonomik gelişmelere olan güvenini arttırmaktadır. Çünkü ilgili ülke hedefi tutturma aşamasında kararlılık göstermektedir. İkincisi, borç yükü fazla olan ülkelerde hedefin belirlenmesinin başlıca sebebi, borçlanma üzerindeki baskının azaltılmasıdır. Çünkü verilen faiz dışı fazla kadar kamu otoritesi daha az borçlanma olanağına sahip olmaktadır (Demir ve İnan, 2011: 51; Emil ve Yılmaz, 2003: 20-21). Dolayısıyla, faiz dışı fazla, devletin gelir ve harcama politikalarını uygulama gücünün de bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir.

Öte yandan Kopits ve Symansky’e göre, faiz dışı fazla uygulaması önceden belirlenmiş bir süre için mali uyum programı kapsamında uygulanıyorsa, yani geçici bir süre zarfında uygulanıyorsa, mali kural olarak değerlendirilmemektedir. Çünkü mali kuralların önemli özelliklerinden biri geçici değil sürekli olmalarıdır (Kopits ve Symansky, 1998: 2). Dolayısıyla faiz dışı fazla uygulaması sürekliliği olan bir uygulama ise mali kural olarak değerlendirilebilir.

C. Yerel Yönetim Düzeyinde Mali Kural Uygulamaları

Türkiye’de yerel idareler düzeyinde uygulanan mali kurallar, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunla düzenlenmiştir. Tablo 3.21’de (bkz. s.133) Türkiye’de yerel yönetimler düzeyinde uygulanan mali kuralların yasal dayanaklarına yer verilmektedir.

Tablo 3.21: Türkiye’de Yerel Yönetimler Düzeyinde Uygulanan Mali Kuralların Yasal Dayanakları

Yürürlüğe Giriş Tarihi	Borç Kuralı	Altın Kural	Harcama Kuralı	Usule İlişkin Kurallar İçeren Kanunlar
2002				4749
2005	5302, 5393	5302, 5393	5393	5302, 5393
2006				5018

Kaynak: İsmail Orçun Gündüz ve Bilge Hakan Agun, "Yerel Yönetim Düzeyinde Mali Kural Uygulaması ve Türkiye Değerlendirmesi", *TİSK Akademi*, Sayı 11, 2011, s. 136.

5393 sayılı Kanunun 49. maddesinde yerel yönetimlerin personel giderlerine ilişkin ilgili yıl bütçelerinde sayısal bir mali kural yer almaktadır. Şöyle ki, belediyelerin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen geçmiş yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarın % 30'unu aşamayacağı hükme bağlanmıştır. Bununla birlikte, nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde oranın % 40 olarak uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Herhangi bir sebeple (ücretlerde beklenmedik bir artış vs.) oranların aşılması durumunda, oranlar belirlenen düzeye ininceye kadar yeni personel alımı yapılamamaktadır. Şayet bu süreçte yeni personel alımı yapıldıysa, oluşan kamu zararı yasal faizi ile birlikte belediye başkanından tahsil edilmektedir (Belediye Kanunu, 2013: 9485-9487; Boran, 2008: 7-8).

Ayrıca 5393 sayılı Kanunun 68. maddesi ve 5302 sayılı Kanunun 51. maddesinin (a) bendinde, dış borçlanmanın sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabileceği şeklinde bir "altın kural" yer almaktadır. Buna ilaveten, kanunların aynı maddelerinin (d) bendinde, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, geçmiş yıl kesinleşmiş gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı aşamayacağı hükme bağlanmıştır. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için 1,5 katı nispetinde uygulanmaktadır. İlgili maddelerin (f) bendinde, belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın (2011'den itibaren Kalkınma Bakanlığı) teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeler için yapılacak borçlanmalar için (d) bendinde belirtilen miktar uygulanmamaktadır. 68. ve 51. maddenin (e) bendinde ise, belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına

sahip olduğu şirketler, geçmiş yıl kesinleşmiş gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarın %10'una kadar olan iç borçlanma belediye meclisinin kararına bağılı bulunmaktadır. % 10'u aşan iç borçlanmanın gerçekleştirilmesi için, belediye meclisinin salt çoğunlukla karar alması ve bu kararın İçişleri Bakanlığı tarafından onaylanması gerekmektedir (Belediye Kanunu, 2013: 9493; İl Özel İdaresi Kanunu, 2005: 9299).

Özetle, belediyelere yönelik 5393 sayılı Kanunda mali kural uygulaması olarak borçlanma ve toplam personel giderlerine ilişkin tavanlar yer almaktadır. Ancak kanuna uyulmaması durumunda nasıl bir yaptırım mekanizmasının devreye gireceğı belirtilmediğı için yerel yönetimlerde mali kuralların uygulanabilirliğı kolay görünmemektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin yeterli bir muhasebe pratiğine sahip olmaması mali kuralların fonksiyonunu önemli ölçüde kısıtlamaktadır (Bilge, 2010: 127). Dolayısıyla, mali kuralların uygulanmasında önemli bir yeri olan yaptırım mekanizmasından yoksun olan yerel yönetimlerde, kuralların uygulanması oldukça güç görünmektedir.

Diğer bir yandan, 4779 sayılı Kanunun 8. maddesinde, Hazine Müsteşarlığı garantisi altında dış kredi alan yerel yönetimlerin, söz konusu kredilerin geri ödenmesi için gereken tutarı, yatırım harcamalarından da öncelikli olarak ilgili yıl bütçelerinde ayırmakla mükellef oldukları hükme bağlanmaktadır (Gündüz ve Agun, 2011: 137-138; Kaya, 2009: 109). Başka bir ifadeyle, yerel yönetimlerin Hazine garantili aldıkları dış kredilerinin geri ödenmesi için gerekli olan tutarı ilgili yılı bütçelerinde öncelikli olarak ayırmaları zorunlu olmaktadır.

III. MALİ DİSİPLİNİ SAĞLAMASI AÇISINDAN MALİ KURAL UYGULAMALARININ GENEL BİR DEĞERLENDİRİLMESİ

Alesina ve Bayoumi (1996: 2-9) ABD'nin 48 eyaletin verilerini (1965-1992) kullanarak yaptıkları ampirik çalışmada, açıklar üzerindeki sıkı mali kontrollerin açıkları ve bütçenin esnekliğini azalttığını; ancak eyaletler için mali istikrarın çok önemli olmaması ve bütçe fazlasını artırmayı amaçlayan mali kontrollerin, ekonomiyi istikrarsızlaştırma potansiyeli olan dalgalanmaları ve konjonktür karşıtı

politikaları sınırlandırması nedeniyle mali kontrollerin etkilerinin reel çıktı düzeyinin değişkenliği üzerinde belirsiz olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Başka bir ifadeyle, mali sıkılaştırmalar ile reel çıktı düzeyi arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki bulamamışlardır. Stansel (1994: 19-20) ise, ABD’de bazı eyaletlerde kamu harcamaları ve vergilendirilmeye yönelik getirilen mali kuralların, uygulamanın ilk beş yılında harcamaların ve toplanan vergilerin nispi artış hızında önemli ölçüde düşüşe yol açtığı sonucuna ulaşmıştır.

Ampirik çalışmaların çoğunda, mali kuralların bütçe disiplini tesis ederek denk bütçelerin sağlanmasını kolaylaştırdığı yönünde olumlu sonuçlara ulaşılmıştır (Krostrup ve Wälti, 2007: 2). Ancak söz konusu çalışmalarda, mali kuralların konjonktürel dalgalanmalarla mücadelede maliye politikasının etkinliğini azalttığı ve bununla birlikte kalkınma odaklı kamu yatırımlarını baskıladığı gibi olumsuz sonuçlara da varılmıştır (Fatas ve Mihov, 2006: 101; Krostrup ve Wälti, 2007: 19-20).

Öte yandan, ülkelerin birçoğu denk bütçe kuralları yerine daha basit uygulanabilmesi ve daha az olumsuz etkilere sahip olması nedeniyle harcama kurallarını benimsemektedir. Çünkü bütçe açıkları üzerine getirilen maksimum sınırlamalar zamanla kronikleşerek ekonomik dalgalanmalarda riskleri arttırmaktadır (Anderson ve Minarik, 2006: 193). Ayrıca Brzozowski ve Siwińska-Gorzela (2010: 226) tarafından yapılan bir çalışmada, kamu borcunu sınırlandırmaya yönelik mali kuralların, bütçe açıklarını sınırlandırmaya çalışan mali kurallara nazaran daha fazla istikrar sağlama etkisine sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Rose (2006: 427) tarafından ABD için yapılan ampirik bir çalışmada, mali kuralların siyasal seçim sürecinde artan kamu harcamaları üzerinde etkisi incelenmiştir. Çalışmanın sonucunda, mali kuralların seçim sürecinde politik manipülasyon nedeniyle artan kamu harcamalarını doğrudan sınırlandırdığı saptanmıştır.

Hallerberg, Strauch ve von Hagen (2004: 12-14, 23-24) AB’ye üye devletlerin seçim sistemlerine göre, mali kuralların nasıl uygulanması gerektiği üzerine bir

araştırma yapmışlardır. Bu araştırmada yazarlar, nispi temsil ve dar bölge seçim sistemlerini dikkate alarak bütçe açığının artmasını engelleyen iki temel nokta tespit etmişlerdir. Buna göre ilk olarak, dar bölge seçim sistemi uygulayan ülkelerde çoğu kez ortaya tek parti çoğunluk hükümetleri çıktığı için, mali kuralları uygulama yetkisinin Maliye Bakanı'na devredilmesinin daha uygun olacağı; İkinci olarak, nispi temsil sisteminde çoğu kez ortaya çok partili koalisyon hükümetleri çıktığı için, üzerinde anlaşmaya varılmış mali hedeflere bağlı kalmanın daha doğru olacağı, belirlenmiştir.

Diğer bir yandan, Castro (2011: 325) tarafından yapılan ampirik bir çalışmada, AB'de uygulanan mali kuralların ekonomik büyüme üzerindeki etkisi incelenmiştir. Analiz sonucunda, Maastricht kriterleri kabul edildikten sonraki süreçte AB'nin ekonomik büyümesinde herhangi bir olumsuzlukla karşılaşılmamıştır. Hatta bazı ülkelerin büyüme rakamları, kuralların kabul edilmesinden önceki yıllara nazaran daha yüksek gerçekleşmiştir. Dolayısıyla AB'de uygulanan mali kuralların ekonomik büyüme üzerindeki etkisinin bazı birliğe üye ülkelerde nötr, bazı üye ülkelere ise pozitif olduğunu söylemek mümkün gözükmemektedir. Ancak ilgili çalışmada, ekonomik büyüme üzerinde önemli bir etkisi olan kamu yatırım harcamalarının mali kurallarla kısıtlanmasının büyüme sürecini olumsuz etkileyeceği belirtilmiştir.

Ancak mali disiplinin sağlanması hususunda mali kurallar tek başına yeterli olmamakta bütçede birtakım değişikliklere ihtiyaç bulunmaktadır (Şevik, 2008: 50). Buna göre,

- Bütçeleme sürecinin bir yıldan orta vadeye uzatılması,
- Gelecekteki bütçe koşullarına ilişkin gerekli projeksiyonların yapılması,
- Yapılabilecek politika değişikliklerinin sonraki bütçelere etkisinin önceden tahmin edilmesi,
- Bütçeye yönelik aktif izleme prosedürlerinin oluşturulması ve gerektiğinde müdahale edilmesi,
- Ve nihayetinde politikacıların mali kurallara uyması için yaptırım mekanizmaları oluşturulması gerekliliği gibi değişiklikler gerektiği de unutulmamalıdır.

Mali kurallarının uyulmaması durumunda yaptırım mekanizmasının devreye girmesi, kuralların başarılı bir şekilde uygulanması açısından önem arz etmektedir. Örneğin, Avusturya’da farklı idarelerini oybirliği ile sorumlu yönetim birimine para cezası verilmekte; Kanada eyaletlerinde kural ihlali durumunda kabine üyeleri maaş kesintileri ile cezalandırılmakta veya seçime zorlanabilmekte; Polonya’da toplam kamu borcu GSYH’nin % 50’sini aşınca merkezi ve yerel yönetimlerin açıkları sınırlandırılmakta; İsviçre’de kural ihlalinin aşan kamu giderlerinin ek vergilerle karşılanması zorunlu tutulmakta; ABD’de tüm bütçe kalemleri ve bütün idareler için aynı seviyede kesintiler uygulanmaktadır. Ayrıca AB’de kural ihlali durumunda açığın % 0.2’si kadar para cezası uygulanmaktadır (Aktan, 2008: 22; Özker ve Biniş, 2009: 44-45). Dolayısıyla yaptırımların olması, mali kuralların uygulanabilirliği ve devamlılığını kolaylaştırmaktadır.

Öte yandan optimal bir mali kuralın başarılı bir şekilde uygulanması için, birtakım ön koşullar bulunmaktadır (Özlale, 2010: 2-4; Şengönül ve Songur: 2010: 5). Bunlardan ilki, bütçe gelişmelerinin etkin takibi, mali disiplinin temel faktörlerini oluşturan bütçe dengesi ile borç stoku arasındaki ilişkinin kamuoyu ile paylaşılması gerekmektedir. Böylelikle mali şeffaflık sağlanmış olmaktadır. İkinci olarak, mali kuralı uygulama sürecinde etkili bir denetim mekanizmasının oluşturulmasının yanı sıra, kurala uyulmadığı takdirde uygulanacak yaptırımların iyi bir şekilde tanımlanması gerekmektedir. Üçüncü ön koşul olarak, bütçe sürecine yönelik etkin bir düzenlemenin yapılması; şöyle ki bütçenin hazırlanması, gözden geçirilmesi ve uygulamaya konulması aşamalarında şeffaflık, denetleme ve yaptırım mekanizmalarının iyi tanımlanması gerekmektedir. Ve nihayetinde son koşul, mali disiplinin tesisi açısından mali kuralların başarılı bir şekilde uygulanması için, bütçe ve borç dinamiklerinin iyi anlaşılması gerekmektedir. Kısaca, mali kural yaklaşımları sınırlı, düzenleyici ve şeffaf bir devlet anlayışı ile birlikte denk bütçe yaklaşımını ve kamu harcamalarının vergi dışı kaynaklardan finanse edilmemesini ve Keynesyen iradi maliye politikasının yasal zeminde kısıtlanmasını savunmaktadır.

Bohn ve Inman (1996), ABD’de 1970-1991 dönemleri arasında uygulanan çeşitli mali kuralların etkinliğini incelemişlerdir. Mali kuralların etkili olması için

bazı koşulları taşıması gerektiği sonucuna ulaşmışlardır. Bu koşullar mali kuralların anayasaya dayanması, mali kuralların yılsonu bütçe gerçekleştirmelerine tabi olması ve mali kuralların bağımsız üyelerden oluşan eyalet yüksek mahkemesi tarafından uygulanmasıdır (Bohn ve Inman, 1996: 66). Diğer bir taraftan, mali kuralların başarılı bir şekilde tatbiki için dört önemli önkoşul bulunmaktadır (Kopits, 2001a: 16-17; Şevik, 2008: 59). Bunlar;

- (1) Mali kuralların destek kampanyaları ile birlikte kamuoyuna tanıtılması gerekmektedir (AB, Arjantin, Brezilya ve Yeni Zelanda'da olduğu gibi).
- (2) Oluşturulacak tartışma ortamı ile geniş bir yasama uzlaşmasının sağlanması; böyle bir uzlaşma mali kuralın anayasa değişikliği gerektirmesi durumunda önem taşımaktadır (Almanya, İsviçre ve ABD'de olduğu gibi).
- (3) Gerçekleştirilmesi düşünülen hedeflere ulaşmak için yakınsama yolunun planlanması; şöyle ki, toplam denge ve cari denge gibi hedef performans göstergeleri için önceden belirlenen bir politikanın yer aldığı orta vadeli uyum programının hazırlanması gerekmektedir (Arjantin, Yeni Zelanda, Peru, İsviçre ve AB'de olduğu gibi).
- (4) Mali kuralın sürdürülebilirliği için kademeli yapısal reformların yapılması gerekir; böylece, finansal sistemdeki kırılganlık, kamu sektöründeki istihdam katılıkları, demografik baskılar veya bölgesel dengesizlik koşulları ortadan kaldırılmalıdır.

Mali kuralların temel amacı, maliye politikasına yön vererek güvenilirlik ve mali disiplini tesis etmektir. Ancak hükümetlerin mali performansların yüksek olması durumunda maliye politikasının kullanılmasında kurallara ihtiyaç bulunmamaktadır. Fakat mali performansları kötü olan ülkelerde, kurallar merkezi ve yerel seviyede iyi tasarlanırsa, etkin bir maliye politikasının kullanımına, makroekonomik istikrara ve iktisadi büyümeye katkı yapabilir (Karakurt ve Akdemir, 2010a: 245). Böylece kurallar maliye politikasının da kalitesini artırmaktadır.

Diğer bir taraftan, mali kuralların kapsamı geniş tutulmalıdır. Ayrıca kuralların etkili bir şekilde tatbiki için, kuralların uygulanması, izlenmesi ve

denetiminden sorumlu olacak kurumlar belirlenmelidir. Ayrıca kurallarda herhangi bir sapma durumunda müdahale edecek kurumsal düzeltici mekanizmalar belirlenmelidir. Buna ilaveten, maliye politikalarının başarılı bir şekilde uygulanabilmesi ve ekonomideki belirsizliklerin en aza indirilmesi amacıyla uygulanacak olan mali kurallar üzerinde yasama konsensüsü tam olarak sağlanmalıdır (Alesina ve Perotti, 1996: 405-406; Bali ve Çelen, 2007, 55-56; Kennedy ve diğerleri, 2001: 3; Şen, 2010: 53-54). Bu noktada, mali kural veya kuralların uygulanmasında siyaseten kararlı bir iradenin olması büyük önem taşımaktadır.

“Özetle iyi tasarlanmış, uygun bir biçimde yürütülen, süreklilik arz eden bir dizi mali kuralın en temel yararı, siyasetçinin bütçe açığı vermek yönündeki eğilimini ortadan kaldırmasıdır. Diğer bir deyişle, nasıl enflasyon hedeflemesinde para politikasının depolitizasyonu söz konusu ise, mali kurallar da maliye politikasının depolitizasyonunu gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır.” (Bali ve Çelen, 2007: 69).

Öte yandan mali kuralların başarısı için, bütçe süreci de iyi bir şekilde tasarlanmalı, bütçenin hazırlanması, revize edilmesi ve uygulamaya konulması aşamalarında şeffaflık, denetleme ve yaptırım mekanizmaları iyi tanımlanmalıdır. Ayrıca bütçe süreci iki aşamalı yürütülmelidir. Şöyle ki, bu aşamalar; bütçenin toplam büyüklüğüne karar verilen “taslak aşaması” ve bu büyüklüğe bağlı kalınarak detayların belirlendiği “tahmin aşaması” olarak ifade edilmektedir. Diğer bir yandan, harcamalardaki sürekli artışlar, gelirlerdeki bir defalık artışla değil, süreklilik arz eden gelir kaynakları ile karşılanmalıdır. Harcamalarda tasarruf edecek bir alanın kalmaması nedeniyle mali kurala uyumun vergilerdeki (özellikle dolaylı vergilerdeki) artışla karşılanması riski göz önüne alınmalıdır. Nihayetinde etkin bir mali kural uygulaması için, bütçe dışı harcama yapılmamalı, bu amaçla harcamaların bütçe dışı fonlara kayması ve yaratıcı muhasebe hilelerine başvurulması engellenmelidir (Kennedy ve diğerleri, 2001: 3; Murray ve Wilkes, 2009: 2; Şen, 2010: 53-54).

Sonuç olarak, mali kuralların hem ulusal hem de uluslararası düzeyde başarılı bir şekilde uygulanması için, mali kuralların tek bir mali kural olarak değil, mali kurallar seti olarak tasarlanması gerekmektedir. Ayrıca mali kurallar birbiriyle ve parasal kurallarla uyumlu olmalıdır. Bununla birlikte, ekonomik konjonktüre anında

cevap verebilecek esnekliğe sahip olan, otomatik stabilizatörlerin çalışmasına engel olmayan, aksine kolaylaştıran ve yapısal bütçe dengesini gözetten mali kurallar uygulanmalıdır. Diğer bir yandan, mali kurallardan orta ve uzun vadede beklenen başarıların gerçekleşmesi için, kuralların kurumsal ve teknik altyapısı desteklenmeli ve kurallara sıkı sıkıya bağlılık gösterilmelidir. Ayrıca kural kapsamında kurumları ve kanunları koruyacak bazı kaçış alanları ve yasal istisnalar iyi belirlenmelidir (Bali ve Çelen, 2007: 65; Şen, 2010: 53-54). Kısaca, mali kurallar birbiriyle ve parasal kurallar ile uyumlu olmalı ve bununla birlikte katı olmaktan ziyade gerekli istisnaları bünyesinde barındırabilmelidir.

SONUÇ

Mali disiplin geniş anlamda, kamu gelir ve giderlerinin birbirine denk olmasını ifade etmektedir. Ancak geniş anlamda mali disiplinin sağlanması oldukça güç görünmekte olup, normatif bir hedef olarak kalmaktadır. Başka bir ifadeyle, günümüzde ülkeler *“ihtiyatlı bir kamu açığı”* ve *“sürdürülebilir bir borç stoku”* hedefleyerek dar anlamda mali disiplini sağlamaya çalışmaktadır. Bu bağlamda, ülkeler mali disiplinlerini sağlamak için; bütçe kapsamının genişletilmesi, çok yıllık bütçe sistemi, yukarıdan aşağıya bütçeleme tekniği, bütçede şeffaflığın sağlanması, hesap verilebilirlik, mali saydamlık gibi birtakım mali reformlara başvurmaktadır. Bu reformların temelini ise, “mali kurallar” oluşturmaktadır.

Mali kurallar temelde politik iktisat literatürüne dayanmaktadır. Bu literatür, politik yaşamı iktisat bilimine uyarlayan ve siyasi süreç içinde rol alan aktörlerin davranışlarını inceleyen “kamu tercihi teorisinden” kaynaklanmaktadır. Bu teoride, devletin kati surette ekonomi içindeki payının sınırlandırılmasını ve bunun da anayasa aracılığıyla yapılması savunulmuştur. Bu bağlamda söz konusu iktisadi yaklaşımda, maliye politikası araçlarının anayasal ve yasal bir yolla kısıtlanması ve/veya sınırlandırılması önerilmektedir.

Mali kurallar, mali performans göstergeleri üzerine konulan yasal sınırlamalar ile maliye politikası üzerine konulan daimi sınırlamaları ifade etmektedir. Mali kural özünde maliye politikasının depolitizasyonunu ifade etmektedir. Başka bir ifadeyle, maliye politikası araçlarına (bütçe, harcama, vergi ve borçlanma) kısıtlamalar ve sınırlamalar getirilmesi; iradi maliye politikaları yerine kurallı maliye politikasının tercih edilmesi, anlamına gelmektedir.

Diğer taraftan, mali kurallar ülkelerin geleneklerine ve deneyimlerine göre AB’de olduğu gibi uluslararası anlaşmalarla, ABD’de anayasa ile, Yeni Zelanda ve bazı Latin Amerika ülkelerinde yasa ile, Japonya’da hükümet kararları ile, Norveç’te Mali İstikrar Tüzüğü ile, Hollanda ve Endonezya’da ise politik metinlerle düzenlenebilmektedir.

Öte yandan, mali kuralın öncelikli hedefi mali disiplini sağlamaktır. Ancak uygulamada mali kuralların çeşitli nedenlerden dolayı oluşturulduğu görülmektedir. Örneğin, savaş sonrası Japonya’da olduğu gibi makroekonomik istikrarı sağlamak; bazı Kanada eyaletlerinde olduğu gibi hükümetlerinin maliye politikasının ve bütçe açığını azaltma araçlarının itibarını yükseltmek; Yeni Zelanda’da olduğu gibi uzun dönemli maliye politikası sürdürülebilirliğini garantilemek ve Avrupa Birliği’nde olduğu gibi uluslararası bir düzenleme içinde negatif dışsallıkları en aza indirmek; siyasi popülizmi engellemek ve başka politikaları desteklemek ve uygulanan kamu politikalarının güvenilirliğini arttırmak için mali kurallar oluşturulmuştur.

Diğer yandan, mali kuralların etkin bir şekilde uygulanabilmesi için, taşıması gereken birtakım özellikler bulunmaktadır. Bu özellikler ana hatları itibariyle yasal dayanaklarının olması, uzun süre uygulanabilirliğinin teminatı olan siyasi bir iradenin varlığı ile yaptırım gücünün olmasıdır. Başka bir ifadeyle, mali kuralların başarılı olması için, öncelikle siyasi bir iradenin varlığına ihtiyaç bulunmaktadır. Bununla birlikte, mali kuralın mutlaka yasal bir dayanağının olması gerekmektedir. Ayrıca kurala uyulmaması durumunda, yaptırımın olması önem taşımaktadır. Ayrıca ideal bir mali kural, iyi tanımlanmış olmalı ve belirsizliklere yer vermemelidir. Bununla birlikte mali kurallar kalıcı, şeffaf, basit ve anlaşılır, esnek olmalı, arzu edilen hedefler ve diğer politikalarla uyumlu olmalı, uygulanabilir hedefler içermeli ve etkili olmalıdır.

Diğer taraftan, mali kural oluşturulurken genelde dört yöntem benimsenmektedir. Bunlar; bütçe ile ilgili denk bütçe kuralları ve açık limitini kapsayan açık mali kurallar, borçlanma ile ilgili toplam ve net kamu borcu üzerindeki sınırlamaları ifade eden mali kurallar, kamu harcamaları ile ilgili toplam harcamalar veya belirli harcama sınıfları üzerinde bir tavan sınırı ifade eden mali kurallar ve vergileme ile ilgili vergi yükü üzerine bir sınır koymayı veya dönem öncesinde beklenmeyen gelirlerdeki artışı ifade eden mali kurallardır. Söz konusu mali kurallar, literatürde sayısal mali kurallar olarak ifade edilmektedir. Ekonomik açıdan bütçe dengesi ve bütçe açığına ilişkin kurallar, bütçe açıklarının kontrol altına alınması ile doğrudan borç stokunun çevrimi ve sürdürülebilir bir kamu

finansmanının sağlanması; harcama ve gelirlere ilişkin kurallar vergi yükünün aşırı artışının engellenmesi ile devletin genel ekonomi içerisindeki rolünün sınırlandırılması amaçlarını taşımaktadır. Politika açıdan söz konusu kurallar yöneticilerin keyfi davranışlarını engellemeyi amaçlamaktadır.

Öte yandan, uygulamada saydamlık, hesap verilebilirlik, bütçe uygulamalarının denetimi, çok yıllık bütçeleme, bütçenin hazırlanması ve uygulanması süresinde uyulması gereken kurallar, ek bütçeye yönelik sınırlar ve bütçe uygulama sürecinde açık uçlu uygulamaların sınırlandırılması gibi sayısal olmayan mali kuralların da bulunduğu görülmektedir.

Mali kuralların, mali disiplin, mali sürdürülebilirlik ve iktisadi istikrar üzerinde olumlu etkileri bulunmaktadır. Ancak mali kuralların bu olumlu etkilerine karşılık, literatürde kurallara yönelik birtakım eleştiriler de bulunmaktadır. Şöyle ki mali kuralları uygulayacak güçlü bir siyasi iradeye ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak çoğu zaman siyasi iktidarlar, ellerinde önemli bir güç olan maliye politikasının sınırlandırılmasına razı olmamaktadır. Ayrıca konjonktür dalgalanmalarında kurallar yeterli esnekliği taşımıyorsa hükümetlerinin müdahale alanını daraltmaktadır. Bu bağlamda, maliye politikası araçları konjonktür dalgalanmalarında kurallara kıyasla en iyi müdahale aracı olarak değerlendirilmektedir. Diğer bir eleştiri ise, gelişmekte olan ülkelerde mali kuralların aşırı bir biçimde uygulanması durumunda, kurallar iktisadi kalkınma için gerekli olan orta ve uzun vadede kamunun tasarruflarını sınırlayabilmektedir. Bununla birlikte, mali kuralların uygulanması durumunda yaratıcı muhasebe hileleri tercih edilebilir. Örneğin, sadece yatırım harcamaları için borçlanmaya izin veren altın kural uygulamasında olduğu gibi, hükümetler tarafından cari harcamalar yatırım harcamaları kategorisine konulabilmektedir.

Ayrıca literatürde mali kuralları uygulayacak ve izleyecek gerekli kurumsal kapasitenin olmaması, kuralların uygulanması durumunda gereksiz bürokratik işlemlere neden olması, kuralların kısa vadede etkisinin az olması, yaptırım mekanizmasının tam olarak devreye girmemesi ve siyasi iktidarların politika belirleme özgürlüğünü sınırlandıracağı gibi eleştiriler de bulunmaktadır.

Mali kural uygulamasının başlıca amacı, mali disiplinsizliğe neden olan bütçe açıklarını ve yüksek borç tutarlarını azaltmaktır. Bu amaçla mali kurallar, birçok ülkede (ABD, AB, Brezilya, Arjantin, Güney Afrika, Hindistan gibi) uygulanmış ve uygulanmaktadır.

Bilindiği üzere, mali ve parasal kurallar anayasal iktisat teorisinin temelini oluşturmaktadır. Anayasal iktisat, Şikago iktisat okulunun, kamu tercihi teorisinin temel öğretisi olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla, mali kurallar denildiği zaman akla ilk olarak ABD gelmektedir. ABD’de federal düzeyde mali kural uygulamalarının 1980’li yılları ortalarından itibaren bütçe dengesine, ihtiyatlı bir bütçe açığına ve harcamaların sınırlandırılmasına yönelik olduğu görülmektedir. Söz konusu kuralların yasal dayanaklarını Gramm-Rudman-Hollings Yasaları, Bütçe Uygulama Yasası ve Ombinus Bütçe Uzlaştırma Yasası oluşturmuştur. Kurallar genelde revize edilerek yasaların süresi uzatılmıştır.

Diğer yandan, mali kuralların başarılı bir şekilde tatbiki için, siyasi bir iradeye, yasal bir dayanağa ve yaptırım mekanizmasına gereksinim duyulmaktadır. ABD’de uygulanan mali kuralları incelediğimizde, özellikle eyaletler düzeyinde, siyasi iradenin sağlandığı sonucuna varabiliriz. Ayrıca uygulanan mali kuralların federal düzeyde daha çok yasalara, eyaletler düzeyinde ise anayasaya bağlı olduğu görülmektedir. Özellikle kuralların anayasaya bağlı olması, mali kural uygulamalarının anayasal güvence altına alındığını göstermektedir. Dolayısıyla, kurallar hükümetler tarafından istenildiği zaman değiştirilememektedir. Ayrıca ABD’de mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin kamu mali yönetiminde öncelikli hedefler olduğu dikkate alındığında, özellikle eyaletler düzeyinde, yaptırımların da caydırıcı nitelikte olduğu kanısına varabilir.

AB’de ortak para biriminin istikrarı için, mali disiplinin tesis edilmesi, ön koşul olarak kabul edilmiştir. Başka bir ifadeyle, parasal birlik içerisinde tek bir para politikası otoritesi olmasına karşın, maliye politikası otoritesinin birden çok olması, parasal birliğe geçmeden önce birliğe üye ülkelerin tümü için mali kural uygulamalarının benimsenmesini gerektirmiştir. Bu bağlamda, Maastricht Anlaşmasıyla birlik içinde bütçe açığı (GSYH’nin % 3 kadar) ve kamu

borçlanmasına (GSYH'nini % 60'ı kadar) yönelik ortak düzeyde uygulanacak mali kurallar yasal bir zemine kavuşmuştur. Daha sonra uygulanan mali kuralların etkinliğini artırmak amacıyla, İstikrar ve Büyüme Paktı yürürlüğe girmiştir. AB'de uygulanan mali kurallar sadece birlik düzeyinde değil, ayrıca ulusal düzeyde de uygulanmaktadır. İspanya'da uygulanan "Bütçe İstikrar Kanunu" ve Portekiz'de uygulanan "Yerel Maliye Kanunu" ülke içerisinde uygulanan mali kurallar ülke bazında uygulanan kurallara örnek teşkil etmektedir.

Öte yandan, 2008 yılında gerçekleşen küresel ekonomik kriz sürecinde ve sonrasında AB'ye üye İspanya, Portekiz, Yunanistan ve İrlanda gibi ülkelerin mali disiplinlerinde ciddi boyutlarda bozulmalar meydana gelmiştir. Söz konusu ülkeler kriz sürecinde ve devamında yüksek kamu açıkları ve sürdürülemez borç oranlarıyla yüz yüze gelmiştir. Bu bağlamda, küresel ekonomik krizden en az hasarla kurtulmak için birlik genelinde Euro Rekabet Paktı kabul edilmiştir. Ayrıca IMF ile birlikte söz konusu ülkelere ekonomilerini düzeltmeleri ve mali disiplinlerini sağlamaları için kredi desteğinde bulunulmuş ve bulunmaktadır.

Kısaca Avrupa Birliği'nde uygulanan mali kurallar için gerekli olan kolektif siyasi irade mevcut görülmektedir. Ayrıca uygulanan mali kuralların Maastricht Anlaşması, İstikrar ve Büyüme Paktı ve Euro Rekabet Paktı gibi yasal dayanağının olduğu da görülmektedir. Ancak AB'de mali kural uygulamalarının yaptırım ayağının eksik kaldığı görülmektedir. Çünkü yaptırım kararlarını AB Konseyi vermektedir. Konsey kararlarını nitelikli çoğunluğa göre vermektedir. Dolayısıyla, alınan kararlar Konsey içinde daha fazla oy hakkına sahip olan ülkelerin istedikleri gibi olmaktadır. Bu noktada, AB için ortak bir anayasanın oluşturulması durumunda uygulanan kurallar ve yaptırımları, anayasal güvence altına alınmış olur. Başka bir ifadeyle, ortak anayasa neticesinde yaptırım mekanizması birliğe üye her bir devlet için devreye girebilir.

Ülkeler itibariyle mali kural uygulamalarını incelediğimizde; Arjantin'de Mali Sorumluluk Kanunu temelinde uygulanan mali kuralların mali disiplinin sağlanması konusunda önemli bir rol oynadığı görülmektedir. Hindistan'da ise, mali kurallar hem federal düzeyde hem de federe düzeyde uygulanmaktadır. Hindistan'da ulusal

ve yerel Mali Sorumluluk ve Bütçe Yönetim Kanunu kapsamında uygulanan mali kuralların küresel ekonomik krizin etkisiyle mali disiplini sağlamada kısmen başarılı bir rol oynadığı görülmektedir. Güney Afrika'da ise Kamu Maliyesi Yönetim Kanunu ve Dönemsel Ayarlanabilir Bütçe Dengesi Kuralı kapsamında uygulanan mali kuralların temel amacı mali disiplini sağlamak olmuştur. Kamu Maliyesi Yönetim Kanunu ile bu amaç gerçekleştirilmişken, Dönemsel Ayarlanabilir Bütçe Dengesi Kuralı ile küresel ekonomik krizin etkisiyle mali disiplinin sağlanması amacı gerçekleştirilememiştir. Brezilya ise, mali kural uygulamalarında mali kural uygulayan ve uygulayacak ülkeler için bir rol model oynamaktadır. 2000 yılında kabul edilen Mali Sorumluluk Yasası kapsamında uygulanan mali kurallar neticesinde, ihtiyatlı bir bütçe açığı ve sürdürülebilir bir borç stoku elde edilerek mali disiplin istenilen düzeyde sağlanmaktadır.

Ülkemizde de mali kural ve benzeri uygulamalar bulunmaktadır. Örneğin; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'u kapsamında gelecek üç yıla ilişkin toplan gelir ve gider tahminlerini içeren Orta Vadeli Mali Plan kabul edilerek çok yıllık bütçelemeye geçiş sağlanmıştır. Ancak çok yıllık bütçeleme sürecinde, ilk yıl bağlayıcı olan harcama tavanına bir türlü uyulmadığı görülmektedir. Ayrıca kanun kapsamında mali saydamlık ve hesap verilebilirliğe ilişkin düzenlemeler de bulunmaktadır. Fakat günümüz itibariyle kamu mali yönetiminde uygulamaları temel aldığımızda, Türkiye'de kamu mali yönetiminde mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin tam olarak sağlanamadığı sonucuna varabiliriz.

Diğer yandan, 5018 sayılı kanun kapsamında harcama sınırlaması, ödenek aktarma sınırlaması, yedek ödenek sınırlaması, örtülü ödenek sınırlaması, ertesi yıla geçen yüklenme sınırlaması ve bütçe dışı avans sınırlaması gibi mali kural benzeri birtakım sayısal sınırlamalar ve kısıtlamalar da bulunmaktadır.

Ayrıca 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile kamu borç yönetimine ilişkin mali kural benzeri birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin; hazinenin bütçe kanununda öngörülen bütçe açığı kadar net borçlanma yapabilmesi hüküm altına alınmıştır. Diğer yandan, 1211 sayılı

Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu kapsamında hazinenin, merkez bankasından kısa vadeli avans alımı yasaklanmıştır.

Öte yandan yukarıda bahsi geçen kanunlar çerçevesinde, son yıllarda AB tanımlı bütçe açığı ve borç kuralına uyum sağlandığı görülmektedir. Ayrıca Türkiye’de mali kural olarak nitelendirilen faiz dışı fazla kuralı da uygulanmaktadır. Faiz dışı fazla, bütçenin toplam gelirleri ile bütçeden yapılan faiz ödemelerinin toplam giderlerden çıkarılması neticesinde bulunan tutar arasındaki farkı ifade etmektedir. Faiz dışı fazla uygulamasına gelişmekte olan ülkelerde IMF’in tavsiyesiyle öncelikli olarak mali disiplini tesis etmek amacıyla başvurulduğu görülmektedir. Türkiye’de de aynı amacı gerçekleştirmeye yönelik uygulanan faiz dışı fazla uygulamasında, 2000 Kasım ve 2001 Şubat ekonomik krizleri istisna tutulursa, belirlenen hedeflere uyulduğu görülmektedir.

2010 yılında uygulanması düşünülen Mali Kural Kanun Tasarısı kamuoyuyla paylaşılmıştır. Tasarı kapsamında, genel yönetim açığına (GSYH’nin en fazla % 1’i kadar açık verilmesi hedeflenmiştir) ve büyüme oranına (büyüme oranının GSYH’nin en az % 5’i ve/veya daha fazla olması) yönelik iki tür mali kural uygulanacağı belirtilmiştir. Bu tasarıyla birlikte Türkiye’de mali kuralların uygulanması için, Brezilya’daki Mali Sorumluluk Kanunu’na benzer bir kanun yürürlüğe konulmak istenmiştir. Ancak mali kuralların başarılı bir şekilde tatbiki için olmazsa olmazı, kuralı uygulayacak siyasi bir iradenin varlığıdır. 2010 yılından günümüze kadar bu siyasi irade bir türlü sağlanamamaktadır.

Ayrıca Türkiye’de yerel yönetimlere yönelik 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda borç stoku, borçlanma ve toplam personel giderlerine yönelik mali kural uygulamaları bulunmaktadır. Ancak söz konusu kurallara yönelik yaptırım mekanizmasının olmaması, kural uygulamalarına ilişkin sonuçlarını izleyecek bir otoriteden yoksun olunması, yerel yönetimlerin borçlanma ve borç stoklarına ilişkin bilgilerin zamanında ve düzenli olarak yayımlanmaması ve muhasebe pratiğinin son derece zayıf olması yerel yönetimlerde mali kural uygulamalarının kâğıt üzerinde kalmasına yol açmaktadır.

KAYNAKÇA

Afonso, A. ve Hauptmeier S.: (2009), “Fiscal Behaviour in the European Union Rules, Fiscal Decentralization and Government Indebtedness”, **ECB Working Paper Series**, No 1054, 1-47.

Akçay, B.: (2008), “Avrupa Birliği’nin Ekonomik Kriterleri ve Türkiye”, **Maliye Dergisi**, Sayı 155, Temmuz-Aralık, 11-38.

Akgül-Yılmaz, G.: (2008), “AB’ne Üyelik Sürecinde Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi”, **Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt XXV, Sayı 2, 263-288.

Aktan C. C.: (2002), **Anayasal İktisat**, Ankara, Siyasal Kitabevi.

(2008), **Yeni İktisat Okulları**, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınevi.

(2010), “Mali Kurallar: Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Yasal Mali Kurallar”, **Mali Kurallar**, Editörler: Coşkun Can Aktan – Ahmet Kesik – Fatih Kaya, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı, No 408, 84-97.

(2011a), “Ekonomik Düzenin Sağlanmasına Yönelik Optimal Mali Ve Parasal Kuralların Tanımı”, (Çevrimiçi), <http://www.canaktan.org/ekonomi/kurumsal-iktisat/makaleler/optimal-kural.htm>, 15 Mart 2012.

(2011b), “Kurumsal Maliye Politikası ve Mali Kurallar (Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Yasal Mali Kurallar)”, **Çimento Endüstrisi İşverenler Sendikası Dergisi**, Sayı 1, Cilt 25, 4-13.

Aktan, C. C. ve Çoban, H.: (2006), “Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Editör: Coşkun Can Aktan, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 13-40.

Aktan, C. C., Ağcakaya, S. ve Dileyici, D.: (2006), “Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık”, **Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar**, Editörler: Coşkun Can Aktan – Dilek Dileyici – İstiklal Y. Vural, İkinci Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 169-184.

Aktan, C. C. ve Sakal. M.: (2007), “Geleneksel Maliye Politikasının Temelleri”, **Kurumsal Maliye Politikası**, Editörler: Coşkun Can Aktan – Dilek Dileyici – İstiklal Y. Vural, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 9-33.

Aktan, C. C. ve Vural, İ. Y.: (2007), “Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar”, **Kurumsal Maliye Politikası**, Editörler: Coşkun Can Aktan – Dilek Dileyici – İstiklal Y. Vural, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 119-134.

Aktan, C. C., Dileyici, D. ve Özen, A.: (2010), “Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı”, **Mali Kurallar**, Editörler: Coşkun Can Aktan – Ahmet Kesik – Fatih Kaya, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı, No 408, 1-31.

Aktan, C. C., Çoban, H. ve Demir, İ.: (2010), “Kamusal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlamaları”, **Mali Kurallar**, Editörler: Coşkun Can Aktan – Ahmet Kesik – Fatih Kaya, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı, No 408, 98-123.

Aktan, C. C. ve Çoban, H.: (2010), “Kamu Maliyesinde Güven ve Ekonomik Anayasa”, **Mali Kurallar**, Editörler: Coşkun Can Aktan – Ahmet Kesik – Fatih Kaya, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı, No 408, 258-270.

Aktan, C. C. ve Dileyici, D.: (2010), “Vergi Anayasası (Devletin Vergileme Yetkisine İlişkin Anayasal ve Yasal Kurallar)”, **Mali Kurallar**, Editörler: Coşkun Can Aktan – Ahmet Kesik – Fatih Kaya, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı, No 408, 271-290.

Alesina, A. ve Bayoumi, T.: (1996), “The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States”, **NBER Working Paper Series**, Working Paper 5614, 1-14.

Alesina, A. ve Perotti, R.: (1996), “Fiscal Discipline and The budget Process”, **The American Review**, Volume 86, No 2, 401-407.

Altuğ, F.: (1999), **Kamu Bütçesi**, Bursa, Ezgi Kitabevi Yayınları.

Anderson, B. ve Minarik, J. J.: (2006), “Design Choices for Fiscal Policy Rules”, **OECD Journal on Budgeting** , Volume 5, No 4, 159-208.

Arcagök, M. S., Yörük, B., Oral, E. ve Korkmaz, U.: (2004), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Öngörülen Düzenlemeler”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 18, 3-9.

Arıkboğa, A.: (2011), “Maliye Politikalarında 1980 sonrası Yaşanan Değişim: Mali Disiplin ve Mali Kural Uygulamaları”, **İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, (2), 13-25.

Auerbach, A. J.: (2008), “Federal Budget Rules, The US Experience”, **NBER Working Paper Series**, Working Paper 14288, Cambridge, 1-23.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği: (2011), **Avrupa Birliği’nde Küresel Finansal Krize Karşı Alınan Önlemler ve Birliğin Rekabet Gücünün Arttırılmasına Yönelik Önlemler: “Euro Rekabet Paktı”**, 1-38.

Aysu, A.: (2010), “Gelişmiş Ülkelerde Maliye Politikası Kurallarının İhlaline İlişkin Başlıca Yaptırımlar”, **Maliye Dergisi**, Sayı 158, 465-481.

Bal, H. Ve Özdemir, P.: (2011), “İç Borç Yönetimi ve Türkiye”, **Çukurova Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 15, Sayı , 38-64.

Bali, B. B. ve Çelen, M.: (2007), **Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması**, İstanbul, Beta Basım.

Berksoy, T.: (1996), “Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı”, X. Türkiye Maliye Sempozyumu, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları Dergisi**, Sayı 38, 229-252.

Bilici, N.: (2005), **Türkiye – Avrupa Birliği İlişkileri**, Güncelleştirilmiş ve Geliştirilmiş 2. Baskı, Ankara, Seçkin Kitabevi.

Bilge, S.: (2010), “Mali Disiplini Sağlama ve Sürdürme Aracı Olarak Mali Kurallar ve Türkiye Değerlendirmesi”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Yıl 33, Sayı 259, 119-131.

Biraschi, P.: (2008), “Searching for the Optimal EMU Fiscal Rule: An Expost Analysis of the SGP Reform Proposals”, **Ministry of Economy and Finance Department of the Treasury Working Papers**, No 7, 1-42.

Biricikoğlu, H. ve Güleler, S.: (2008), “Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 459, 203-224.

Blejer, M. I. ve Cheasty, A.: (1991), “The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues”, **Journal of Economic Literature**, Volume 24, December, 1644-1679.

Blöndal, J. R.: (2003), “Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends”, **OECD Journal of Budgeting**, Volume 2, No 4, 8-28.

Blöndal, J. R., Goretti, C. ve Kristensen, J. K.: (2003), “Budgeting in Brazil”, **OECD Journal on Budgeting**, Volume 3 (1), 97-131.

Boex, L. F. J., Martinez-Vazquez, J. ve McNab, M. R.: (2000), “Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies”, **Public Budgeting and Finance**, Volume 20, Issue 2, 91-112.

Bohn, H. ve Inman, R. P.: (1996), “Balanced-Budget Rules and Public Deficits: Evidence From The U.S. States”, **Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy**, 45, 13-76.

Boran, E.: (2008), Brezilya’dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlenmesi Yapılmalı..., **Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı**, Politika Notu, 1-9.

Braun, M. ve Tomassi, M.: (2002), "Fiscal Rules for Subnational Governments Some Organizing Principles and Latin American Experiences", **The IMF-World Bank Conference on The Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies**, Oaxaca, Mexico, 14-16 February, 1-41.

Braun, M. ve Gadano, N.: (2007), "What Are Fiscal Rules For? A Critical Analysis of The Argentina Experience", **CEPAL Reviews**, No 91, 53-65.

Brunner, K.: (1968), "The Role of Money and Monetary Policy", **Review of Federal Reserve Bank of St. Lois**, July, 9-24.

Brzozowski, M. ve Siwińska-Gorzela, J.: (2010), "The Impact of Fiscal Rules on Fiscal Policy Volatility", **Journal of Applied Economics**, Volume XIII, No 2, 205-231.

Buchanan, J. M.: (1984), "Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Theory and Its Normative Implications", **The Theory of Public Choice II**, Eds. James M. Buchanan – Robert D. Tollison, The University of Michigan Press, 11-22.

(1987), "The Constitution of Economic Policy", **The American Economic Review**, Volume 77, Issue 3, June, 243-250.

(1989), "Constitutional Economics", **Explorations into Constitutional Economics**, College Station: Texas A-M University Press.

Buchanan, J. M. ve Wagner, R. E: (1967), **Public Debt in a Democratic Society**, American Enterprise Institute.

Buchanan, J. M. Ve Wagner, R. E: (1977), "A Return To Fiscal Discipline", **Democracy in Deficit**, Academic Press, New York, 180-193.

Buiter, W. H.: (2003), "Ten Commandments for a Fiscal Rule in E(M)U", **Oxford Review of Economic Policy**, 19:1, 84-99.

Buiter, W. H. ve Patel, U. R.: (2005), “Excessive Budget Deficit, A Government-Abused Financial System and Fiscal Rules”, **Brookings Institution- NCAER India Policy Forum**, Delhi, 10 December, 1-53.

Buiter, W. H. ve Patel, U. R.: (2010), “Fiscal Rules in India: Are They Effective?”, **NBER Working Paper Series**, Working Paper 15934, 1-52.

Burger, P. ve Jimmy, C.: (2006), “Should South Africa Have a Fiscal Rule?”, **South African Journal of Economics**, Volume 74/4, December, 642-669.

Buti, M., Franco, D. ve Ongena, H.: (1998), “Fiscal Discipline and Flexibility in EMU: The Implementation of The Stability and Growth Pact”, **Oxford Review of Economic Policy**, 14 (3), 81-97.

Buti, M., Eijffinger ve Franco, D.: (2003), “Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?”, **European Economy European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers**, No 180, 1-36.

Bülbül, D. ve Bozoğlu, T.: (2011), “Serbest Piyasa Ekonomisinde Yeni Düzen: Mali Kural”, **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı 355, 16-19.

Cansız, H.: (2006), “Türkiye’de Devlet Bütçelerinin Değişen Hedefi: Faiz Dışı Fazla Kavramı”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt VIII, Sayı 1, 67-87.

Castro, V.: (2011), “The Impact of The European Union Fiscal Rules on Economic Growth”, **Journal of Macroeconomics**, 33, 313-326.

Civriz, M.: (2010), “Türkiye’de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar”, **Mali Kurallar**, Editörler: Coşkun Can Aktan – Ahmet Kesik – Fatih Kaya, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı, No 408, 347-379.

Curristine, T., Park, C. K. ve Emery, R.: (2008), “Budgeting in Portugal”, **OECD Journal of Budgeting**, Volume 2008/3, 1-60.

Çalçalı, Ö.: (2012), “Türkiye ve Bazı Ülkelerde Vergi Reformlarına Bir Bakış”, **Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi**, Yıl 4, Sayı 7, 36-62.

Çanakçı, İ.: (1996), **Konsolide Bütçe Dengesinde Yapısal ve Devresel Gelişmeler**, Ankara, DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü.

Çoşkun, G.: (1997), **Devlet Bütçesi: Türk Bütçe Sistemi**, Ankara, Turhan Kitabevi.

Daban, T., Detraiache, E., di Bella, G., Milesi-Ferretti, G.M. ve Symansky, S.: (2003), “Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy, and Spain”, **International Monetary Fund Occasional Paper**, No 225, 1-46.

De Mello, L.: (2006), “Fiscal Responsibility Legislation and Fiscal Adjustmnet: The Case of Brazillian Local Governments”, **World Bank Policy Research Working Paper**, Volume 3812, 1-24.

Debrun, X., Epstein, N. ve Symansky, S.: (2008), “A New Fiscal Rule: Should Israel “Go Swiss?””, **IMF Working Paper**, No 08/87, 1-27.

Dedeoğlu, E., F. ve Erdem, C. M.: (1999), “Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler, Bütçe Kanunları Mali Disiplini Ne ölçüde Sağlıyor?”, **Kamu Maliyesinde Saydamlık Raporu**, İstanbul, Tesev Yayınları.

Demir, M. ve İnan, M.: (2011), “Türkiye’de Mali Kural”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 13/2, 25-66.

Demircan, E.S.: (2006), “Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt 13, Sayı 2, 47-61.

Dileyici, D.: (2005), **Anayasal İktisat Perspektifinden Para ve Maliye Politikaları**, Ankara, Seçkin Yayınevi.

Dileyici, D. ve Özkıvrak, Ö.: (2010), “Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt 2, No 1, 33-55.

Drazen, A.: (2002), **Fiscal Rules From A Political Economy Perspective**, IMF-World Bank Conferance on Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies, Oaxaca, Mexico, 14-16 February, 1-28.

Dury, K. ve Pina, A. M.: (2003), “Fiscal Policy in EMU: Simulating the Operating of the Stability Pact”, **Journal of Policy Modeling**, 25, 179-206.

Edizdoğan, N.: (2007), **Kamu Bütçesi**, Güncelleştirilmiş 6. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi.

Egeli, H.: (2002), “Mali Açıkların Ölçümüne Yönelik Bazı Gözlemler ve Bu Konuda Geliştirilmiş Alternatif Yöntemler”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, 29-41.

Eğilmez, M. ve Kumru, E.: (2008), **Ekonomi Politikası**, 12. Basım, İstanbul, Remzi Kitabevi.

Ejder, H. L.: (2002), “Kamu Açıkları ile Enflasyon Arasındaki İlişkinin Analizi ve Değerlendirilmesi”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 3, 189-208.

Ejder, H. L.: (2006), “Türkiye’de Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Kamu Harcamaları Stratejisi: 1980-2002 Dönemi Analizi”, Ankara, (Gazi Üniversitesi SBE Maliye Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi).

Emil, F. ve Yılmaz, H. H.: (2003), “Kamu Borçlanması, İstikrar Programları, ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler”, **ERC Working Paper in Economics**, Volume 3, Number 7, 1-54.

Ertuna, Ö.: (2006), “Yeni Dünya Düzeni: Küreselleşme”, **MUFAD Muhasebe ve Finansman Dergisi**, Sayı 30, Nisan, 36-45.

Ertuna, Ö.: (2009), “Krizden Alınacak Dersler Yeni Bir Fırsat Mı?”, **MUFAD Muhasebe ve Finansman Dergisi**, Sayı 43, 6-13.

European Commision: (2006), “Public Finance in EMU”, **Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Public Finance Unit. European Economy**, No 3, Belgium.

(2008), “Fiscal Rules in the EU at National Level: Experience and Lessons”, **Presupuesto y Gasto Publico**, 51, 59-82.

(2009), **Public Finance in EMU**, 10th Edition.

European Council: (2011), **Statement by The Euro Area Heads of State or Government**, 9 December, Brussels.

Fatas, A. ve Mihov. I.: (2006), “The Macroeconomics Effects of Fiscal Rules in The U.S. States”, **Journal of Public Economics**, Volume 90, 101-117.

Ferhat, E. Ve Yılmaz, H. H: (2003), “Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler”, **ERC Working Papers in Economics 03/07**, September, 1-54.

Franco, D., Balassone, F. ve Francese, M.: (2004), “The Fiscal Policy in Europe: The Role of Fiscal Rules”, **95th Annual Conferance on Taxation, National Tax Proceedings**, 1-11.

Friedman, M.: (1972), “The Case for A Monetary Rule”, **Newsweek**, 7 February, 67-68.

Friedman, M. ve Friedman, R.: (1980) **Free to Choose: A Personal Statement**, New York, Harcourt Brace Jovanovich.

Galbraith, J. K.: (2004), **The Economic of Innocent Fraud: Truth for Our Time**, Boston & New York, Houghton Mifflin Company.

Geist, M. A.: (1997), “Balanced Budget Legislation: An Assessment of The Recent Canadian Experience”, **Ottawa Law Review**, 29: 1, 1-38.

Geoghegan, T.: (2011), “What Would Keynes Do?”, **The Nation**, 17 October, 11-17.

Goldfajn, I. ve Guardia, E. R.: (2003), “Fiscal Rules and Debt Sustainability in Brazil”, **Banco Central do Brasil Technical Notes**, Number 39, July, 1-28.

Gök, M., Biyan, Ö. ve Akar, S.: (2012), “Avrupa Birliği’nde Mali Kuralların Yeniden Düşünülmesi: Altılı Mevzuat Paketi ve Türkiye Değerlendirmesi”, **Business and Economic Research Journal**, Volume 3, Number 3, 159-174.

Gökalp, M. F. ve Avcı, M.: (2002), “Türkiye Ekonomisinde Mali Disiplinsizlik Olgusu”, **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 7, 1-15.

Göktan, A.: (2008), “Türkiye’de Mali Sürdürülebilirlik Üzerine Ampirik Bir Çalışma”, **Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 25, Sayı 2, 425-445.

Günay, A.: (2006), “Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, İzmir, (Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yayınlanmış Doktora Tezi).

Günay, A.: (2007), **Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Birinci Baskı, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı.

Günay, A. ve Özen, A.: (2002), “Avrupa Birliği’nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, 66-82.

Günaydın, İ. ve Eser, L. Y.: (2009), “Maliye Politikasında Yeni Trend: Mali Kurallar”, **Maliye Dergisi**, Sayı 156, 51-65.

Günaydın, İ. ve Eser, L. Y.: (2010), “Maliye Politikasında Yeni Trend: **Mali Kurallar**, Editörler: Coşkun Can Aktan – Ahmet Kesik – Fatih Kaya, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı, No 408, 63-83.

Gündüz, İ. O. ve Agun, B. H.: (2011), “Yerel Yönetim Düzeyinde Mali Kural Uygulaması ve Türkiye Değerlendirmesi”, **TİSK Akademi**, Sayı 11, 119-159.

Güneş, M.: (2011), “Etkin Bir Kamu Yönetimi İçin Artan Savunma Harcamalarının Denetimi ve Hesap Verebilirliğin Rolü”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 13, Sayı 2, 139-166.

Güngör, K.: (2011), **Küresel Kriz Mali Kural ve Türkiye**, Ankara, Nobel Yayın.

Gürdal, T. ve Yardımcıoğlu, F.: (2005), “Türkiye’de Faiz Dışı Fazlanın Gelişimi ve Ekonomik Etkileri açısından Değerlendirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 58, 21-39.

Gürkan, C. ve Karahanoğulları, Y.: (2010), “Bütçeyi Özerkleştirmek: Mali Kurallar ve Kurullar”, **Maliye Dergisi**, Sayı 158, Ocak-Haziran, 547-569.

Gürsel, S. ve İmamoğlu, Z.: (2010), “2011-2013 Mali Kural –Orta Vadeli Program Karşılaştırması”, **Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi Araştırma Notu**, 10/94, 1-4.

Güvel, E. A. ve Koç, A.: (2011), “Kamu Açıklarının Politik Ekonomisi”, **Sosyoekonomi Dergisi**, 7:1, Haziran, 231-251.

Halleberg, M., Strauch, R. ve von Hagen, J. : (2004), “The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries”, **European Central Bank Working Paper**, No 419, 1-36.

Hallet, A. H. ve Lewis, J.: (2007), “Debt, Deficits, and Accession of the New Member States to the Euro”, **European Journal of Political Economics**, 23, 316-337.

Hansen, A. H.: (1959), **Para Teorisi ve Maliye Politikası**, Çeviren Ahmet Kılıçbay, İstanbul, Sermet Matbaası.

Hemming, R.: (2003), “Policies to Promote Fiscal Discipline”, **Fiscal Affairs Department**, IMF, 24 March 2003, 1-19.

Hemming, R. ve Kell, M.: (2001), “Promoting Fiscal Responsibility: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities”, **Papers Presented at the Banca D’Italia Research Department Workshop**, Perugia, 433-459.

Hepaksaz, E.: (2007), “Kamu Tercihi ve anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali Reform”, **Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Cilt 44, Sayı 514, 89-109.

Hill, P. J.: (1999), “Public Choice: A Review”, **Faith and Economics**, Number 34, 1-10.

Hürcan, Y.: (1999), **Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi**, Ankara, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü.

IMF: (2010), **Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement**, Prepared by The European Department in Consultation with Other Departments, No 10/110, May.

Işık, A. ve Meriç, M.: (2009), “AB’de Kamu Yatırımlarının Finansmanında Altın Kural”, Ege **Akademik Bakış Dergisi**, Cilt 9, No 4, 1592-1603.

Işık, A., Sakal, M. ve Meriç, M.: (2010), “Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar: Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 15, Sayı 2, 1-25.

Kantarıcı, H. B. ve Karacan, R.: (2008), “Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye – IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı 155, Temmuz-Aralık, 144-158.

Karakurt, B.: (2011), “Washington Konsensüsünden Küresel Mali Krize Mali Disiplin ve Türkiye’deki Gelişmeler”, **Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 25, Sayı 1, 31-53.

Karakurt, B. ve Akdemir, T.: (2010a), “Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri”, **Maliye Dergisi**, Sayı 158, 226-261.

Karakurt, B. ve Akdemir, T.: (2010b), “Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş”, **Mali Kurallar**, Editörler: Coşkun Can Aktan – Ahmet Kesik – Fatih Kaya, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı, No 408, 320-346.

Kaya, F.: (2009), “Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi”, Ankara, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No 2807.

(2010), “Kamu Mali Yönetiminde Yeni Dönem: Yasal Mali Kural Uygulamalarına Geçiş”, **Mali Kurallar**, Editörler: Coşkun Can Aktan – Ahmet Kesik – Fatih Kaya, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı, No 408, 406-422.

Kennedy, S., Robbins, J. ve Delorme, F.: (2001), “The Role of Fiscal in Determining Fiscal Performance”, **Department of Fiscal Working Paper**, No 16, 1-35.

Kesik, A.: (2005), “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, XX. Türkiye Maliye Sempozyumu, **Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Fakültesi Maliye Bölümü Dergisi**, Yayın No 1, 45-60.

Kesik, A. ve Bayar, N.: (2010), “Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin”, **Mali Kurallar**, Editörler: Coşkun Can Aktan – Ahmet Kesik – Fatih Kaya, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı, No 408, 46-62.

Keynes, J. M.: (1967) **The General Theory of Employment, Interest and Money**, 7th Edition, London, Macmillan.

Kiewit, D. R. ve Szakaly, K.: (1996), "Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness", **The Journal of Law, Economics and Organization**, Oxford University Press, Volume 12, No 1, 62-97.

Kim, J. M. ve Park, C.: (2006), "Top-Down Budgeting as a Tool for Central Resource Management", **OECD Journal on Budgeting**, Volume 6, No 1, 87-125.

Kitapçı, İ.: (2010), "Anayasal İktisat Perspektifinden Amerika'daki Vergi ve Harcama Sınırlamaları: Başlıca Uygulamalar", Ankara, **Mali Kurallar**, Editörler: Coşkun Can Aktan – Ahmet Kesik – Fatih Kaya, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, No 408, 162-180.

Kopits, G.: (2001a), "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?", **IMF Working Paper**, No 01/145, 3-23.

(2001b), "Fiscal Rules for India", **Economic and Political Weekly**, Volume 36, No 9, 749-756.

Kopits, G. & Symansky, S.: (1998), "Fiscal Policy Rules", **IMF Occasional Paper**, No 162, Washington DC, 1-45.

Köse, Y. ve Karabacak, H.: (2011), "Yunanistan Ekonomik Krizi: Nedenleri, Etkileri ve Alınan Tedbirlerine İlişkin Bir Değerlendirme", **Maliye Dergisi**, Sayı 160, Ocak-Haziran, 289-306.

Krostrup, S. ve Wälti, S.: (2007), "Do Fiscal Rules Cause Budgetary Outcomes?", **Public Choice**, 136, 1-27, (Çevrimiçi), <http://www.tcd.ie/Economics/staff/waltis/papers/fiscalrules.pdf>, 08 Kasım 2013.

Kumar, M., Baldacci, E., Schaechter, A., Caceres, C., Kim, D., Debrun, X., Escalona, J., Jonas, J., Karam, P., Yakadina, I. ve Zymek, R.: (2009), **Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances**, Prepared by the IMF Fiscal Affairs Department, Approved by Carlo Cottarelli, December 16.

Lerner, A. P.: (1943), “Functional Finance and The Federal Debt”, **Social Research**, Volume 10, No 1, February, 38-51.

Mabugu, R. ve Marinkov, M.: (2012), “Fiscal Rules for South Africa”, **I Submission for The 2012/2013 Division of Revenue-Technical Report, Financial and Fiscal Commission**, 20-31.

Maliye Bakanlığı: (2006), **Yıllık Ekonomik Rapor**, Ankara, 1-223.

: (2008), **Yıllık Ekonomik Rapor**, Ankara, 1-215.

Marneffe, W., Van Aarle, B., Van Der Wielen, W. ve Vereeck, L.: (2010), “The Impact of Fiscal Rules on Public Finances: Theory and Empirical Evidence for The Euro Area”, **CESIFO Working Paper**, No 3303, December, 1-25.

Ministry of Finance: (2010), **Update of The Hellenic Stability and Growth Programme (SGP)**, January, Athens, 1-77.

Minsky, H. P.: (1975), **John Maynard Keynes**, Glasgow, The McGraw Hill.

Mitchell, D.: (1997), “Why a Tax Limitation/Balanced Budget Amendment is Needed to Control Spending”, **The Heritage Foundation**, Roe Backgrounder No: 1104, 19 February.

Mueller, D.C.: (1984), “Mueller on Buchanan”, Contemporary Economist in Perspective, Ed. William Bent – Kenneth G. Elzinga, Greenwich, Connecticut JAI Press, 557-569.

: (2004), “Public Choice: An Introduction”, **The Encyclopedia of Public Choice**, Eds. Charles K Rowley – Friedrich Schneider, Kluwer Academic Publisher, 32-48.

Murray, A. ve Wilkes, G.: (2009), “Fiscal Rules Ok?”, **CentreForum**, (Çevrimiçi), <http://www.centreforum.org/assets/pubs/fiscal-rules.pdf>, 12 Kasım 2011.

Mutluer, K., Kesik, A. ve Öner, E.: (2006), **Bütçe Hukuku**, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Odabaş, H. ve Güngör, K.: (2008), “Yürütmenin Sınırlandırılması ve Anayasal Bütçe Yaklaşımı”, (Çevrimiçi), http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar/odabas-yurutmeninsinirlendirilmesi-anayasal-butce.pdf, 10 Aralık 2011.

OECD: (2002), “IV. Fiscal Sustainability: The Contribution of Fiscal Rules”, **Economic Outlook**, 72, 117-136.

Oktar, S. A.: (2008) **Vergi Hukuku**, Genişletilmiş ve Güncelleştirilmiş 3. Baskı, İstanbul, Türkmen Kitabevi.

Ölmezoğulları, N.: (1998), **Değişim, Dönüşüm ve Sorunlarıyla İktisadi Sistemler**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, Bursa, Ezgi Kitabevi.

Önder, İ. ve Kirmanoğlu, H.: (1996), “Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçülmesi ve Etkileri”, X. Türkiye Maliye Sempozyumu, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları Dergisi**, Sayı 38, 33-58.

Önder, T.: (2005), **Para Politikası: Araçları, Amaçları ve Türkiye Uygulaması**, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara, TCMB Piyasalar Genel Müdürlüğü.

Özker, N. ve Biniş, M.: (2009), “Mali Kurallar ve Bir Vergi Anayasası Yaklaşımı”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt 1, No 1, 39-61.

Özlale, Ü.: (2010), “Mali Kural, Keşke Sadece Denklem Olsaydı”, **Türkiye Ekonomi Politikalarını Araştırma Vakfı**, 1-6.

Parasız, İ.: (2000), **Modern Makro Ekonominin Temelleri**, 2. Baskı, Bursa, Ezgi Kitabevi.

Peach, R. W.: (2001), “The Evolution of the Federal Budget and Fiscal Rules”, **Essays presented at the Bank of Italy Workshop held in Perugia**, 1-3 February, 217-236.

Peacock, A.: (1980), “On The Anatomy of Collective Failure”, **Public Finance = Finances Publiques**, Volume 35, No 1, 33-43.

Pınar, A.: (2006), **Maliye Politikası Teori ve Uygulama**, 2. Baskı, Ankara, Natürel Yayınevi.

Polat, N.: (2006), “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Editör: Coşkun Can Aktan, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 41-55.

Poterba, J. M.: (1995), “Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence from the States”, **National Tax Journal**, Volume 48, No 3, 329-336.

Primo, D. M.: (2006), “Stop us Before We Spend Again: Institutional Constraints on Government Spending”, **Economics and Politics**, Volume 18, No 3, November, 269-312.

Robinson, A.: (1945), “Sir William Beveridge on Full Employment”, **The Economic Journal**, Volume 55, No 217, April, 70-76.

Rose, S.: (2006), “Do Fiscal Rules Dampen The Political Business Cycle”, **Public Choice**, 128, 407-431.

Sakaş, M. ve Şahin, E. A.: (2009), “Anayasal İktisat”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 11, Sayı 1, 69-112.

Savaş, V.: (1997), **Anayasal İktisat**, Genişletilmiş 3. Baskı, İstanbul, Avcıol Basım.

: (2000), **İktisatın Tarihi**, 4. Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi.

Saygılıoğlu, N. ve Erduran, A. Ç.: (2012), “Mali Kural ve Etkinlik Sorunu: Türkiye Örneği”, **TİSK Akademi**, Ocak, 18-51.

Schick, A.: (2003), “The Role of Fiscal Rules in Budgeting”, **OECD Journal on Budgeting**, Volume 3, No 3, 7-34.

Sezgin, Z.: (2013), “Avrupa Borç Krizi’nin İzini Sürmek: Mali Disiplin”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl 12, Sayı 23, 81-90.

Siebrits, F.K. ve Calitz, E.: (2004), “Should South Africa Adopt Numerical Fiscal Rules?”, **South African Journal of Economics**, Volume 72/4, Semtember, 759-783.

Simone, A. S. ve Topalova, P.: (2009), “India’s Experiance with Fiscal Rules: An Evalution and The Way Forward”, **IMF Working Paper**, No 09/175, 1-40.

Smith, A.: (1776), **The Inquiry into The Nature and Cause of The Wealth of Nations**, Cover Design: Jim Manis, Copyright 2005, The Pennsylvania State University.

Smith, A.: (2010), **Milletlerin Zenginliği**, Çeviren: Haldun Derin, IV. Baskı, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Sönmez, N.: (1994) **Kamu Bütçesi ve Bütçe Politikası**, İzmir, Anadolu, Matbaacılık.

Sönmez, S.: (1993), “Kamu Kesimi Açığı ve Enflasyon Arasındaki Bağlantılar Üzerine Bazı Gözlemler”, **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt 4, Sayı 8, 45-64.

Söyler, İ.: (2006), “Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 16, Aralık, 283-300.

Stansel, D.: (1994), “Taming Leviathan: Are Tax and Spending Limits the Answer?”, **Policy Analysis**, CATO Institute, No 213, 1-26.

Statement by The Eurogroup and ECOFIN Minister, MEMO/11/227, Brussels, 18 April 2011.

Susam, N: (2013), “Mali Kurallar: Kurala Dayalı Bütçe Politikası”, **Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar**, Editörler: Figen Altuğ – Ahmet Kesik – Murat Şeker, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 419-442.

Şen, A.: (2005), “Washington Konsensüs ve Gelişmekte Olan Ülkeler Sorunları: Eleştirel Bir Değerlendirme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 10, Sayı 2, 181-200.

Şen, H.: (2004), Hükümdarlık Hakkının Kötüye Kullanımına Bir Örnek: Hazine’ye Kısa Vadeli Avans”, **Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Sayı 481, Nisan, 60-69.

Şen, H., Sağbaş, İ. ve Keskin, A.: (2007), **Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması**, 2. Baskı, Ankara, Orion Kitabevi.

Şen, K.: (2010), “Mali Kural, Bazı Uluslararası Uygulamalar ve Türkiye İncelemesi”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 34, 26-57.

Şener, O.: (2011), “Fonksiyonel Maliye Politikası”, **EUL Journal of Social Sciences**, 2: 2, **LAÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, , December - Aralık, 3-15.

Şengönül, A. ve Songur, M.: (2010), “Türkiye’de Mali Kural: Olsaydı ya da Olacaksa”, **Siyaset, Ekonomi ve Toplumsal Araştırmalar Vakfı**, Kasım, 1-22.

Şevik, E.: (2008), “Mali Kurallar”, **Bütçe Dünyası**, Cilt 3, Sayı 28, 50-59.

Şimşek, H. A. ve Bekar, A.: (2008), “The Effects of Fiscal Policy Rules on Fiscal Balance: The Perspectives on Turkish Economy”, **Sosyoekonomi Dergisi**, 2, 99-125.

Tandırcıoğlu, H.: (2008), “Bütçeleme Sürecinde Mali Saydamlık – Mali Açık İlişkisi”, **Uluslararası Sempozyum Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü**, TBMM, Afyonkarahisar, 8-9 Ekim, 429-456

Taylor, J.: (1993), “Discretion vs. Policy Rules in Practice”, **Cornegie Rochester Public Policy**, 39, 95-214.

Teigen, R. L.: (1981), “The Evolution of Monetarism”, **Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft (ZgS)**, 137: 1, March, 1-16.

Tollison, R.D.: (1984), “Public Choice”, **The Theory of Public Choice II**, Eds. James M. Buchanan – Robert D. Tollison, The University of Michigan Press, 3-8.

Tullock, G., Seldon, A. ve Brady, G. L.: (2002), *Government Failure: A Primer in Public Choice*, Washington D.C., Cato Institute.

Tüğen, K.: (2005), **Devlet Bütçesi**, 4. Baskı, İzmir, Bassaray Matbaası.

Tüğen, K. ve Özen, A.: (2004), “Çok Yıllı (Orta Vadeli) Bütçeleme Sistemi ve Uygulamaları”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 6, Sayı 3, 113-136.

Tüğen, K. ve Bekar, A.: (2008), “Bütçe Reform Sürecinde Bir Araç Olarak Mali Kurallar ve Avrupa Birliği Üyesi Ülke Örnekleri”, **Uluslararası Sempozyum Bütçe Sürecinde Parlamantonun Değişen Rolü**, TBMM, Afyonkarahisar, 8-9 Ekim, 395-418.

Türk, İ.: (2010), **Maliye Politikası Amaçlar, Araçlar ve Çağdaş Bütçe Tarihleri**, Ankara, Turhan Kitabevi.

Türkan, E.: (1997), “alternatif kamu Açığı Tanımları: İşlevsel Kamu Açığı”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Cilt 24, Sayı 4, 549-573.

Vishwanath, T. ve Kaufmann, D.: (1999), “Towards Transparency in Finance and Governance”, **The World Bank Policy Research Working Paper**, No 0308009, September, 1-30.

Vural, İ. Y.: (2007), “Mali Disiplinin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları”, **Kurumsal Maliye Politikası**, Editörler: Coşkun Can Aktan – Dilek Dileyici – İstiklal Y. Vural, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 97-117.

Warin, T.: (2004), “Should Europe Get Rid of the Stability and Growth Pact?”, **Middlebury College Economics Discussion Paper**, No 04-15, 1-25.

Williamson, J.: (1993), “Democracy ant the “Washington Consensus”, **World Development**, Volume 21, No 8, 1329-1336.

Wolf, C.: (1979), “A Theory of Non-Market Failures”, **The Journal of Law and Economics**, Volume 22, No 1, April, 107-139.

Yıldırım, C.: (2011), “Birinci ve İkinci Nesil Washington Uzlaşması: Neoliberal İktisat Politikalarının 1980’den Sonraki Evrimi”, **Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt 7, Yıl 7, Sayı 2, 7: 1-23.

Yıldırım, M.: (2013), “Ne Sirtaki Ne Fiesta Türkiye’nin Tercihi Mali Kural Olmalı”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı 292, Ocak, 109-115.

Yükseler, Z.: (2010), **Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kural Geçiş**, Ankara, TC Merkez Bankası.

DİĞER KAYNAKLAR

1211 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu, Resmi Gazete, Tertip 5, Cilt 9, Sayı 13409, 4641-4664, 26 Ocak 1970.

1982 Anayasası, Resmi Gazete, Sayı 17894, 1-64, 20 Ekim 1982.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Resmi Gazete, Cilt 7, Sayı 24721, 8281-8294.7, 09 Nisan 2002.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Resmi Gazete, Tertip 5, Sayı 25326, 8659-8690.16, 24 Aralık 2003.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Resmi Gazete, Tertip 5, Cilt 44, Sayı 25745, 9285-9304, 22 Şubat 2005.

5393 sayılı Belediye Kanunu, Resmi Gazete, Tertip 5, Cilt 44, Sayı 25874, 9469-9500.1, 13 Temmuz 2013.

Mali Kural Kanun Tasarısı, TC Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 26 Mayıs 2010.

“Argentina Government Debt to GDP”, (Çevrimiçi)
<http://www.tradingeconomics.com/argentina/government-debt-to-gdp>, 12 Şubat 2014.

“Argentina Government Budget”, (Çevrimiçi)
<http://www.tradingeconomics.com/argentina/government-budget>, 12 Şubat 2014.

“Borç Göstergeleri”, TC Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2013, (Çevrimiçi)
<https://www.hazine.gov.tr/File/?path=ROOT%2FDocuments%2FGenel+%C4%B0%C3%A7erik%2FBOR%C3%87+GOSTERGELER%C4%B0.pdf>, 11 Kasım 2013.

“Brazil Government Debt”, **Brazil Economic Indicators**, (Çevrimiçi)
http://www.theglobaleconomy.com/Brazil/Government_debt/, 12 Kasım 2013.

“Brazil Government Budget Balance” **Brazil Economic Indicators**, (Çevrimiçi),
http://www.theglobaleconomy.com/Brazil/Government_budget_balance/, 12 Kasım 2013.

“Bütçe Gider – Gelir Gerçekleşmeleri (1924-2012)”, **Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri**, TC Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, (Çevrimiçi) <http://www.bumko.gov.tr/TR,4461/butce-gider-gelir-gerceklesmeleri-19242012.html>, 12 Aralık 2013.

“General Government Gross Debt - % of GDP and Million Euro”, **Eurostat**, (Çevrimiçi)
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdde410>, 4 Kasım 2013.

“National Government Balance as % of GDP (Fiscal Year)”, **Rates**, South African Reserve Bank, (Çevrimiçi) <http://www.resbank.co.za/Research/Rates/Pages/Rates-Home.aspx>, 6 Kasım 2013.

“Temel Ekonomik Büyüklükler (2000-2013)”, **Ekonomik Göstergeler**, TC Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, (Çevrimiçi)
<http://www.bumko.gov.tr/TR,147/ekonomik-gostergeler.html>, 12 Aralık 2013

“Third Quarter of 2013 Compared With Second Quarter of 2013”, **Eurostat Newrelease Euroindicators**, January 22, 2014, (Çevrimiçi)
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-22012014-AP/EN/22012014-AP-EN.PDF, 10 Mart 2014.

EKLER

EK 1: Mali Disiplinsizliğin Göstergesi Olarak Bütçe Açıkları Ve Ölçüm Yöntemleri

Kamu açıkları bir dönem içinde kamu giderleri ile olağan kamu gelirleri arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır. Başka bir ifadeyle kamu açığı; bütçe harcamaları ile bütçe gelirleri arasındaki fark olarak ifade edilen bütçe açığına karşılık gelmektedir (Aydın, 2007). Kamu açıkları; genel amaçlı ve özel amaçlı bütçe açığı ölçüm yöntemlerine göre hesaplanmaktadır.

A. Genel Amaçlı Bütçe Açığı Ölçüm Yöntemleri

Genel amaçlı bütçe açığı ölçüm yöntemleri başlığı altında, geleneksel bütçe açığı, birincil açık, işlevsel açık, nakit esaslı ve tahakkuk esaslı açığı, yarı mali açık ile nominal ve reel bütçe açığına değinilmektedir. Ayrıca geleneksel bütçe açıkları başlığı altında, merkezi yönetim bütçe açığı, kamu iktisadi teşebbüsleri açığı, sosyal güvenlik kurumları açığı, mahalli idareler açığı, bütçe dışı fon açıkları ve döner sermaye işletme açıklarına yer verilmektedir.

1. Geleneksel Bütçe Açıkları

Geleneksel bütçe açığı, iç ve dış borç stokundaki değişimler dikkate alınmaksızın toplam kamu harcamaları ile toplam kamu gelirleri arasındaki farkı ifade etmektedir (Egeli, 2002: 30). Bu yöntemde, borç faiz ödemeleri toplam kamu giderlerine dâhil edilmektedir. Borç anapara geri ödemeleri ise, giderlere dâhil edilmemektedir. Ayrıca borçlanmadan elde edilen hasılat da toplam kamu gelirleri içinde yer almamaktadır. Söz konusu geleneksel bütçe açığı şu şekilde hesaplanmaktadır (Ejder, 2002: 190);

$$\text{Geleneksel Bütçe Açığı} = \text{Hükümetin Toplam Nakit Harcamaları} - (\text{Vergi Gelirleri} + \text{Vergi Dışı Gelirler})$$

Geleneksel bütçe açığı yeterli bir ölçüm yöntemi olarak görülmediği için, nakit bazda ölçülmesi daha uygun görünmektedir. Literatürde “Kamu Kesimi Borçlanma Gereği” (KKBG) olarak ifade edilen bu ölçüm yöntemi, kamu sektörünü oluşturan bütün kamu kurum ve kuruluşlarının toplam harcamaları ile toplam giderleri arasındaki farkı ölçmektedir (Eğilmez, 2007: 64-65; Eğilmez ve Kumru, 2008: 143-144; Önder ve Kirmanoğlu, 1996: 36). Başka bir ifadeyle, KKBG, belirli bir zaman kesitinde kamunun (tüm kamu kurum ve kuruluşları dâhil) borçlanarak gerçekleştirebileceği harcamaları ifade etmektedir. KKBG şu şekilde hesaplanmaktadır (Türkan, 1997: 50);

KKBG = Toplam Kamu Nakdi Harcamaları (Faiz ödemeleri dahil, kamu borç stoku amortisman ödemeleri hariç) – Toplam Kamu Nakdi Gelirleri (Vergi ve vergi dışı gelirler ile hibeler dahil, borçlanmadan sağlanan nakdi gelirler hariç)

Türkiye’de 10.12.2003 tarihinde kabul edilip, 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’ndan önce “kamu kesimi borçlanma gereği” şu şekilde hesaplanmaktaydı (Eğilmez, 2007: 65);

KKBG = [Konsolide Bütçe Açığı (Genel + Katma Bütçe) + KİT’lerin Finansman Açıkları Toplamı + Mahalli İdarelerin Finansman Açıkları Toplamı + Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Finansman Açıkları Toplamı + Fonların Finansman Açıkları Toplamı + Döner Sermaye İşletmelerinin Finansman Açıkları Toplamı] / GSMH x 100

Kamu kesimi borçlanma gereği, Türkiye’de 5018 sayılı KMYKK’nın yürürlüğe girmesinden itibaren ise, kamu birimlerin bütçe tanımlamalarından yola çıkarak şu şekilde hesaplanmaktadır (Günay, 2007: 24);

KKBG = Merkezi Yönetim Bütçe Açığı veya Fazlası (Genel Bütçe + Özel Bütçe + Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçeleri) + Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçe Açığı veya Fazlası + Mahalli İdareler Bütçe Açığı veya Fazlası + Döner Sermaye İşletmeleri Bütçe Açığı veya Fazlası + Fon Açığı veya Fazlası

a. Merkezi Yönetim Bütçe Açığı

Türkiye’de 5018 sayılı KMYKK’dan önce, genel ve katma bütçenin toplamından oluşan konsolide bütçe kullanılırdı. 5018 sayılı kanundan sonra ise, konsolide bütçenin yerini “merkezi yönetim bütçesi” almaktadır. Merkezi yönetim bütçesi ise, genel bütçe, özel bütçe ve düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçelerinden oluşmaktadır. Söz konusu merkezi yönetim bütçesi açığı veya fazlası şu şekilde hesaplanmaktadır (Günay, 2007: 26-27);

Merkezi Yönetim Bütçe Açığı/Fazlası = Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Genel bütçe gelirleri + Özel bütçe gelirleri + Düzenleyici ve Denetleyici kurum bütçe gelirleri) – Merkezi yönetim Bütçe Harcamaları (Genel bütçe harcamaları + Özel bütçe harcamaları + Düzenleyici ve Denetleyici bütçe harcamaları)

b. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Açıkları

Kamu İktisadi Teşebbüsleri açığı, KİT’lerin her sene gereksinim duydukları ek finansman tutarını ifade etmektedir. KİT’lerin finansman ihtiyacı ise, KİT’lerin kaynak-ödeme karşılaştırması arasındaki farka KİT’lerin yatırım tutarlarının eklenmesiyle elde edilmektedir (Berksoy, 1996: 233-234).

KİT’lerin ödemeler toplamı, kaynaklar toplamından fazla ise KİT finansman açığı, kaynaklar toplamı ödemeler toplamından fazla ise KİT finansman fazlası söz konusu olmaktadır. Ödemeler kısmına KİT yatırımların eklenmesiyle KİT’lerin yıllık finansman ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Ödemeler + Yatırımlar > Kaynaklar olmak şartıyla KİT Açığı şu şekilde hesaplanmaktadır (Şen, Sağbaş ve Keskin, 2007: 6-7);

KİT Açığı = Kaynaklar – (Ödemeler + Yatırımlar)

c. Sosyal Güvenlik Kurumları Açığı

Sosyal güvenlik kurumları harcamalarının, elde edilen gelirlerinden yüksek olması durumunda “sosyal güvenlik kurumları açığı” ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de 2006 yılında yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu’nda sosyal güvenlik kurumları, “Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü” ve “Sosyal

Güvenlik Kurumu” olmak üzere iki kurumdan oluşmaktadır. Söz konusu kurumların gelir gider dengesi şu şekilde hesaplanmaktadır (Günay, 2007: 33-34);

Sosyal Güvenlik Kurumu Açığı/Fazlası = Sosyal Güvenlik Kurumu Gelirleri – Sosyal Güvenlik Kurumu Giderleri

Türkiye İş Kurumu Açığı/Fazlası = Türkiye İş Kurumu Gelirleri – Türkiye İş Kurumu Giderleri

Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Açığı/Fazlası = (Sosyal Güvenlik Kurumu Gelirleri + Türkiye İş Kurumu Gelirleri) – (Sosyal Güvenlik Kurumları Giderleri – Türkiye İş Kurumu Giderleri)

d. Mahalli İdareler Açıkları

Kamu kesimi borçlanma gereksinimi hesaplanırken mahalli idarelerin açıkları da hesaba dâhil edilmektedir. Dolayısıyla mahalli idare açıkları arttıkça KKBG de artmaktadır (Günay, 2007: 38). Mahalli idareler borçlanma gereksinimi şu şekilde hesaplanmaktadır;

Mahalli İdareler Borçlanma Gereksinimi = Mahalli İdarelerin Toplam Gelirleri – Mahalli İdarelerin Toplam Harcamaları

e. Bütçe Dışı Fon Açıkları

Fon kuruluşlarının gelirleri harcamalarından fazlaysa Fon fazlası, harcamaları gelirlerinden fazla ise Fon açığı meydana gelmektedir. Bütçe içi ve bütçe dışında yer alan fonların fon dengesi şu şekilde hesaplanmaktadır;

Faiz Dengesi (Açık ya da Fazlası) = Fon Gelirleri – Fon Harcamaları

f. Döner Sermaye İşletmeleri Açıkları

Döner sermaye işletmelerinin açığı/fazlası şu şekilde hesaplanmaktadır (Günay, 2007: 35);

Döner Sermaye İşletmeleri Açığı/Fazlası = Döner Sermaye İşletmeleri Gelirleri – Döner Sermaye İşletmeleri Giderleri

2. Birincil Açık

Literatürde “faiz dışı açık” olarak da ifade edilen “birincil açık”, toplam kamu harcamalarından net faiz ödemeleri düşüldükten sonra, kalan tutardan toplam kamu gelirlerinin çıkarılması olarak tanımlanmaktadır (Sönmez, 1993: 45; Tandırcıoğlu, 2008: 433). Dolayısıyla bu açık ölçme yönteminin en önemli faydası, kamu otoritesinin iradesi dâhilinde olmayan harcamaların hesaplama dışında tutulması suretiyle cari dönemde uygulanan politikaların daha sağlıklı değerlendirilmesine imkân vermesidir. Birincil açık şu şekilde hesaplanmaktadır;

Birincil Açık = KKBG – Toplam Borç Faiz Ödemeleri

3. İşlevsel Açık

Operasyonel açık olarak da ifade edilen işlevsel açık, faiz ödemelerinin enflasyon sebebiyle aşınmaya uğrayan kısmının bütçe açığından çıkarılması sonucu ortaya çıkan açık olarak ifade edilmektedir (Blejer ve Cheasty, 1991: 1655; Ejder, 2002: 191; Evgin, 1994: 23; Sönmez, 1993: 45). İşlevsel açık şu şekilde meydana gelmektedir; şayet devlet borç senetlerinin faiz oranları enflasyon oranının üstünde ise, kamudan bireylere veya kuruluşlara reel kaynak transferi olmakta; bu durum kamu açığının artmasına yol açmakta ve böylece işlevsel açık meydana gelmektedir (Ejder, 2002: 191; Fischer ve Easterly, 1990: 137-138;).

İşlevsel Açık = Birincil Açık + Reel Faiz Ödemeleri

4. Nakit Esası ve Tahakkuk Esası Açıkları

Nakit açığı; mali dönem içerisinde yapılan nakdi ödemeler ile fiilen elde edilen kamu gelirleri arasındaki farkı olarak tanımlanmaktadır. Türkiye’de nakit açığı, merkezi yönetim bütçe açığına “müteahhit avanslarının” eklenmesi, “bütçe emanetlerinin” ise çıkarılması neticesinde hesaplanmaktadır (Eğilmez, 1993: 8). Müteahhit avansları, kamusal hizmetlerin daha hızlı bir şekilde yerine getirilmesi

amacıyla üçüncü kişilerle yapılan taahhüt işlemlerinde ödenecek toplam iş bedelinin belli bir kısmının peşin olarak önceden ödenmesi; bütçe avansları ise, mali yılsonuna kadar verile emrine bağlanmış ancak hak sahiplerine ödenmemiş tutarları ifade etmektedir (Şen ve diğerleri, 2007: 20). Nakit açığı şu şekilde hesaplanmaktadır;

$$\text{Nakit Açığı} = \text{Merkezi Yönetim Bütçe Açığı} + (\text{Müteahhit Avansları} - \text{Bütçe Emanetleri})$$

Tahakkuk açığı, mali işlemler ve olayların gerçekleşip gerçekleşmediğine bakılmaksızın ortaya çıktıkları anda muhasebe kaydına tabi tutulmasını ifade etmektedir (Blejer ve Cheasty, 1991: 1649). Tahakkuk açığında; kamu kesimi taahhütleri, sabit sermaye amortismanı, normal muhasebe dönemini aşan nakdi ödemelerdeki gecikmeler ölçüm hesabına dahil edilmektedir. Yani tahakkuk açığı, nakit açığından daha kapsamlı bir kavramdır (Şen ve diğerleri, 2007: 23).

5. Yarı Mali Açık

Yarı mali işlemler, genellikle Merkez Bankası ve/veya diğer kamu bankaları tarafından girişilen bazı faaliyetlerin mali bir işlem niteliği taşıması olarak ifade edilmektedir. Bu tür işlemlerin vergileme, sübvansiyon ya da doğrudan transfer özelliği bulunmaktadır. Ancak bu tür işlemler geleneksel kamu bütçeleri içinde yer almamaktadır. Ayrıca çeşitli kanuni düzenlemelerle belli bir mali amacı gerçekleştirmek üzere Merkez Bankası ve/veya diğer kamu bankaları tarafından yapılan mali nitelikli işlemler neticesinde zarar ortaya çıkarsa, bu zarar nihayetinde bütçeden karşılanmaktadır (Chivakul ve York, 2006: 4-5; Dedeoğlu, Emil ve Erdem, 1999: 66).

6. Nominal ve Reel Bütçe Açığı

Nominal bütçe açığı, kamu giderleri ile kamu gelirleri arasındaki nominal fark; reel bütçe açığı ise, nominal farkın enflasyonun olumsuz etkilerinden arındırılması olarak ifade edilmektedir (Egeli, 2002: 37; Eisner, 1989: 78). Nominal ve reel bütçe açığı şu şekilde hesaplanmaktadır (Günay, 2007: 51);

$$\begin{aligned} \text{Nominal Bütçe Açığı} &= \text{Nominal Kamu Giderleri} - \text{Nominal Kamu Gelirleri} \\ \text{Reel Bütçe Açığı} &= \text{Nominal Bütçe Açığı} / \text{Fiyatlar Genel Seviyesi} \end{aligned}$$

A. Özel Amaçlı Bütçe Açığı Ölçüm Yöntemleri

Genel amaçlı bütçe açığı yöntemlerinin dışında, literatürde özel amaçlı bütçe açığı yöntemleri de geliştirilmiştir. Özel amaçlı bütçe açığı ölçüm yöntemleri başlığı altında, cari açık -sermaye açığı, yurtiçi açık – yurtdışı açığı, yapısal açık – konjonktürel açık, finanse edilebilir (sürdürülebilir) bütçe açığı, optimal bütçe açığı ve ihtiyatlı bütçe açığına yer verilmektedir.

1. Cari Açık – Sermaye Açığı

Cari açık, kamu kesiminde sağlanan tasarrufların büyüklüğünü ifade etmektedir. Cari açık tanımında yatırım harcamaları ve sermaye gelirleri yer almamaktadır (Blejer ve Cheasty, 1991: 1651). Cari açık şu şekilde hesaplanmaktadır;

$$\text{CARI AÇIK} = \text{Cari Harcamalar} - \text{Cari Gelirler}$$

$$\text{CARI AÇIK} = [\text{Geleneksel Açık} - (\text{Yatırım Harcamaları} - \text{Sermaye Gelirleri})]$$

$$\text{CARI AÇIK} = \text{Geleneksel Açık} - \text{Sermaye Açığı}$$

Diğer bir özel açık ölçme yöntemi olan “sermaye açığı” sadece sermaye harcamaları ile sermaye gelirleri arasındaki farkı ifade etmektedir (Ejder, 2002: 190). Bu yöntemde cari harcamalar ve cari gelirler ölçüme dâhil edilmemektedir. Sermaye açığı şu şekilde hesaplanmaktadır;

$$\text{SERMAYE AÇIĞI} = \text{Sermaye Harcamaları} - \text{Sermaye Gelirleri}$$

2. Yurtiçi Açık – Yurtdışı Açık

Yurtiçi açık yönteminde, kamu kesiminin sadece yerel ekonomi üzerindeki doğrudan genişletici etkisi tespit edilmeye çalışılmaktadır. Yurtiçi açık yöntemi bütçenin ödemeler dengesini etkileyen kalemlerini dikkate almadığı için kamu

kesiminin ulusal ekonomi üzerindeki doğrudan genişletici etkisini sağlıklı bir biçimde ölçmektedir (Blejer ve Cheasty, 1991: 1652-1653).

Yurtdışı açık yöntemi ise, bütçenin ödemeler bilançosu üzerindeki etkisini ölçmekte kullanılan bütçe açığı ölçme yöntemi olarak ifade edilmektedir (Chelliah, 1973: 770). Başka bir ifadeyle, yurtdışı açık bütçenin sadece dış dünya ile doğrudan ilişkili olan kalemlerini dikkate alarak hesaplanmaktadır (Şen ve diğerleri, 2007: 23).

3. Yapısal Açık - Konjonktürel Açık

Yapısal bütçe dengesi, ekonominin “normal” olarak kabul edilen üretim düzeyinde gerçekleşen bütçe açığı veya bütçe fazlasını ifade etmektedir. Gerçekleşen bütçe dengesi ile yapısal bütçe dengesi arasındaki fark ise, devresel düzeltme olarak tanımlanmaktadır (Blejer ve Cheasty, 1991: 1653; Çanakçı, 1996: 2;). Yapısal bütçe açığı şu şekilde hesaplanmaktadır (Şen ve diğerleri, 2007: 28);

$$\text{YAPISAL AÇIK} = G - T(Y, t)$$

G: Toplam kamu harcamaları (Reel + Transfer)

T: Toplam kamu gelirleri

Y: Tam istihdam seviyesindeki GSYİH (potansiyel GSYİH)

t: vergi parametresi

Konjonktürel açık ise, iktisadi dalgalanmalara bağlı olarak ortaya çıkan, başka bir ifadeyle milli gelirdeki değişimlerden kaynaklanan bütçe açığını ifade etmektedir (Blejer ve Cheasty, 1991: 1654; Şen ve diğerleri, 2007: 29-30). Konjonktürel açık şu şekilde hesaplanmaktadır;

$$\text{KONJONKTÜREL AÇIK} = \text{Fiili Bütçe Açığı} - \text{Yapısal Açık}$$

4. Finanse Edilebilir (Sürdürülebilir) Bütçe Açığı

Finanse edilebilir bütçe açığı, ilk defa Buiter tarafından ele alınmış, daha sonra Anand ve Wijnbergen (1989) ile World Bank (1996) tarafından geliştirilmiştir. Finanse edilebilir bütçe açığı, sürdürülebilir bir iç ve dış borç (Sabit bir borç / GSMH) oranı altında, cari enflasyon oranı, reel faiz oranı ve büyüme hedefiyle bağdaşan maksimum açığı ifade etmektedir (Şen ve diğerleri, 2007: 31).

5. Optimal Bütçe Açığı

Optimal bütçe açığı, yapılan her ilave kamu harcamasının topluma sağlayacağı fayda (kamu harcamasının marjinal sosyal faydası), bu harcamanın finansman maliyetinden daha büyük olduğu takdirde ekonomik açıdan yeni harcamalara girilmesini ifade etmektedir. Bütçe açığı için optimal bir seviye belirlemek oldukça güç olduğundan, optimal bütçe açığı yöntemi uygulamadan daha çok kurumsal tartışmalara konu olmaktadır (Şen ve diğerleri, 2007: 33).

6. İhtiyatlı Bütçe Açığı

İhtiyatlı bütçe açığı kavramı, reel para talebi, dış kredibilite (sürdürülebilir ve kabul edilebilir dış borç / ihracat oranı), özel yatırımların artması için gerekli ortamın tesis edilmesi, düşük ve istikrarlı enflasyon seviyesi, makul düzeyde reel faiz oranı gibi makroekonomik hedefler ile uyumlu bütçe açığını ifade etmektedir (Şen ve diğerleri, 2007: 33). Söz konusu makroekonomik hedeflerle uyumlu bir kamu açığı ihtiyatlı kabul edilmektedir. Bilindiği üzere Basit Keynesyen Modele göre bir ekonomide kamu ve özel yatırımların toplamı, kamu ve özel tasarruflar ile dış tasarrufların toplamına eşittir. Şöyle ki (Günay, 2007: 60);

$$I + G = S + T + X - M$$

I: Özel yatırımlar

G: Kamu yatırımları

S: Özel tasarruflar

T: Kamu Tasarrufları

(X-M) : Dış tasarruflar

Ek 2:

Tablo 3.22: Mali Kuralları Uygulayan Çeşitli Ülke Örnekleri

Ülkeler	Hedef veya Tavan	Uygulandığı Dönem	Yasal Dayanağı	Uygulandığı Kamu Alanı	Yaptırımı
Hollanda	Yapısal açık limiti	1961-1974	Hükümet Politikası	Merkezi Hükümet	İtibar Kaybı
AB Ülkeleri	Orta vadeli genel denge, yıllık açık kısıtı (GSYH'nin % 3'ü)	1997'den beri	Uluslararası Antlaşma (EMU)	Genel Hükümet	İtibar Kaybı (1999'dan beri finansal)
Yeni Zelanda	Orta Vadeli Operasyonel Denge	1994'den beri	Yasal hüküm	Kamu Sektörü	İtibar Kaybı
Almanya	Yıllık Cari Denge	1949'dan beri	Anayasal Düzenleme	Federal Hükümet	Adli Yaptırım
Japonya	Yıllık Cari Denge	1946-1975 dönemi ve 2003'den itibaren öneri	Yasal Hüküm	Merkezi Hükümet	Adli Yaptırım
ABD	Yıllık Cari Denge	Çeşitli	Anayasal Düzenleme	Yerel Hükümetler	Adli Yaptırım
Kanada	Genel Denge veya açık Limiti	1993'den beri	Yasal Hüküm	Yerel Hükümetler	Adli Yaptırım
Endonezya	İç borçlanmanın yasaklanması	1967'den beri	Hükümet Politikası	Genel Hükümet	İtibar Kaybı
AB Ülkeleri	Merkez Bankasından borçlanmaya yasak	1994'den beri	Uluslararası Antlaşma (EMU)	Genel Hükümet	Adli Yaptırım
Arjantin, Şili, Kanada, Peru, Ekvator, Macaristan, Japonya, ABD	Merkez Bankasından borçlanmaya yasak	Çeşitli	Çeşitli	Genel Hükümet	Adli Yaptırım
Afrika Finansal Bölgesi Ülkeleri	Merkez Bankasından geçen sene gelirlerinin % 20'si oranında borçlanabilme	1973'den beri	Uluslararası Antlaşma	Genel Hükümet	Finansal
Brezilya, Mısır, Fas, Filipinler, Slovakya	Merkez Bankasından geçen sene gelirlerinin sabit ve belirli bir oranında borçlanma	Çeşitli	Çeşitli	Genel Hükümet	Adli Yaptırım veya İtibar Kaybı
AB Ülkeleri	Borç Stoku Limiti (GSYH'nin % 60'ı)	1997'den beri	Uluslararası Antlaşma (EMU)	Genel Hükümet	Adli Yaptırım

Kaynak: Kopits and Symansky: 1998, 3.

Ek 3:

Tablo 3.23: Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Mali Kural Uygulamaları

Ülke	Tarih	Özet
Almanya	2002	Yurtiçi İstikrar Paketi - Altın Kural: Federal Hükümetin bütçe açığı, yatırım harcamalarını aşmamalı - Hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim bütçe dengesini hedeflemeli
Avustralya	1998	Bütçe Doğruluğu Beyanı Yasalaşmış sayısal bir mali kural yoktur. Ancak bu Beyan ile hükümetin belirlenen bütçe hedefine uyması gerekmektedir.
Avusturya	2000	Yurtiçi İstikrar Paketi Devletin her kademesinde bütçe dengesini
Belçika	1999	Koalisyon Anlaşması Federal Hükümete, sosyal güvenlik sistemine, bölgesel ve yerel yönetimlere ilişkin bütçe dengesini
Danimarka	2001	Orta Vadeli Mali Strateji (2010'a kadar) - GSYH'nin % 2'si civarında yapısal genel yönetim fazlası - Merkezi ve yerel yönetimlerde vergilemede sınırlamalar (2002 yılı içinde uygulamaya geçilmiştir.)
Finlandiya	2004	Orta Vadeli Amaçlar 2007'ye kadar dengelenmiş merkezi yönetim finansmanı 2004 ila 2007 arasında merkezi hükümetin harcamalarında tavan belirlenmesi
Hollanda	1994	Koalisyon Anlaşması - Merkezi hükümet, sosyal güvenlik, iş piyasası ve sağlık harcamaları üzerindeki harcama tavanlarının birbirinden ayrılması - Gelir ile ilgili otomatik stabilizatörlere izin verilmesi
İspanya	2003	Mali İstikrar Kanunu - Kamu işletmeleri de dahil olmak üzere devletin her kademesinde denge sağlanmalı ya da fazla vermeil - Kamu borcunun azaltılmasına odaklanılmalı
İsveç	1997	Mali Bütçe Kanunu - Sosyal güvenliği de kapsayan 27 harcama alanında birbirini izleyen üç yıl için nominal harcama limitleri - GSYH'nin % 2'si civarında genel devlet fazlası
İsviçre	2003	Borç Önleme Kuralı Döneme göre ayarlanmış toplam gelirlere eşit seviyede harcama tutarı
Poland	1999	Kamu Finansmanı Üzerine Yasama Kararı Toplam kamu borcu GSYH'nin % 60'ını aşmamalı
Yeni Zelanda	1994	Mali Sorumluluk Kanunu - Borçlamanın makul bir seviyeye indirilmesi ve bu düzeyde sürdürülmesi - Makul bir seviyede öngörülebilir vergi tutarı ve oranların sağlanması

Kaynak: CESifo DICE Report, 2/2004: 85-86.

ÖZGEÇMİŞ

Fatih YAR 07/11/1981 tarihinde İstanbul'da doğmuştur. Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'nden 2004 yılında mezun olmuştur. 2005 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı'nda başladığı yüksek lisans öğrenimi 2008 yılında "Tobin Vergisi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği" konulu teziyle tamamlamıştır. 2008 yılında İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı'nda doktora çalışmasına başlamıştır.

2007 yılında İstanbul Şükrü Balcı Polis Meslek Yüksekokulu'nda araştırma görevlisi olarak göreve başlayan Fatih YAR, 2012 yılından itibaren TC Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü altında bu görevine devam etmektedir.