T.C.
KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANA BİLİM DALI

MALİ DİSİPLİNİ SAĞLAMADA MALİ KURALLAR

Mehtap KARAYAZI

DOKTORA TEZİ

KAHRAMANMARAŞ
EYLÜL - 2018

T.C.
KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANA BİLİM DALI

MALİ DİSİPLİNİ SAĞLAMADA MALİ KURALLAR

DANIŞMAN: Prof. Dr. Seyhan TAŞ
JÜRİ : Prof. Dr. İbrahim ÖRNEK
JÜRİ : Prof. Dr. İbrahim ARSLAN
JÜRİ : Dr. Öğr. Üyesi Nalan IŞIK
JÜRİ : Dr. Öğr. Üyesi Mustafa GÜNALAN

Mehtap KARAYAZI

DOKTORA TEZİ

KAHRAMANMARAŞ
EYLÜL - 2018

KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANA BİLİM DALI

MALİ DİSİPLİNİ SAĞLAMADA MALİ KURALLAR

Mehtap KARAYAZI

DOKTORA TEZİ

Kod No :

Bu Tez ...../09/2018 Tarihinde Aşağıdaki Jüri Üyeleri Tarafından
Oy Birliği/Oy Çokluğu ile Kabul Edilmiştir.

Prof.Dr. Seyhan TAŞ **BAŞKAN**	**Prof.Dr. İbrahim ÖRNEK** **ÜYE**	**Prof.Dr. İbrahim ARSLAN** **ÜYE**
Dr.Öğr.Üyesi Nalan IŞIK **ÜYE**	**Dr.Öğr.Üyesi Mustafa GÜNALAN** **ÜYE**	

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof.Dr. Abdullah SOYSAL
Enstitü Müdürü

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

KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANA BİLİM DALI

ÖZET

DOKTORA TEZİ

MALİ DİSİPLİNİ SAĞLAMADA MALİ KURALLAR

Mehtap KARAYAZI

Danışman : **Prof. Dr. Seyhan TAŞ**

Yıl : **2018, Sayfa: 184+X**

Jüri : **Prof. Dr. Seyhan TAŞ (Başkan)**
: **Prof. Dr. İbrahim ÖRNEK (Üye)**
: **Prof. Dr. İbrahim ARSLAN (Üye)**
: **Dr. Öğr. Üyesi Nalan IŞIK (Üye)**
: **Dr. Öğr. Üyesi Mustafa GÜNALAN (Üye)**

Keynesci düşüncenin hakim olduğu 1930'lu yıllardan sonra ön plana çıkan takdiri maliye politikası uygulamaları, açık yanlısı politikaların etkisiyle kamu harcamalarının zaman içinde artmasına neden olmuştur. Artan harcamalarla birlikte ortaya çıkan bütçe açıkları ve yüksek kamu borç yükü özellikle 1970'lerden sonra kurallı maliye politikalarını gündeme getirmiştir. Makroekonomik istikrarı ve mali disiplini sağlamak amacıyla mali performansın özet göstergeleri üzerine getirilen sayısal kısıtlamalar ve prosedürel düzenlemeler olarak tanımlanan mali kurallar, 1990'lı yıllardan itibaren gelişmiş ülkelerde öncelikli olmak üzere yaygınlaşmaya başlamış ve gelişmekte olan birçok ülke tarafından da benimsenmiştir. Türkiye'de mali kuralların uygulanmasına ilişkin kanun tasarısı 2010 yılında hazırlanarak TBMM'ye sunulmuş ancak yürürlüğe girmemiştir.

Bu çerçevede mali kuralların etkilerini belirlemeye yönelik 31 gelişmiş ve 35 gelişmekte olan ülke için yapılan çalışma sonuçlarına göre mali kurallar mali disiplini etkilemektedir ancak bu etki ülkelerin gelişmişlik durumlarına göre farklılık göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde mali kuralların mali disipline etkisi mali yapılarının ve kurumsal düzenlemelerinin daha kapsamlı ve gelişmiş olması gibi nedenlerle gelişmekte olan ülkelere göre daha olumludur. Mali disiplinin sağlanması açısından, mali kuralların varlığından ziyade, ülkelerin mali yapısı ile kuralların nasıl tasarlandığı ve ne şekilde uygulandığı daha önemlidir.

Anahtar Kelimeler: Mali Kural, Mali Disiplin, Maliye Politikası, Takdiri Maliye Politikası, Kurallı Maliye Politikası, AB Maastricht Kriterleri, Mali Kural Kanunu Tasarısı

DEPARTMENT OF ECONOMICS
INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES
KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM UNIVERSITY

ABSTRACT

PhD THESIS

FISCAL RULES IN PROVIDING FISCAL DISCIPLINE

Mehtap KARAYAZI

Supervisor : **Prof. Dr. Seyhan TAŞ**

Year : **2018, Pages: 184+X**

Jury : **Prof. Dr. Seyhan TAŞ (Chairperson)**
: **Prof. Dr. İbrahim ÖRNEK (Member)**
: **Prof. Dr. İbrahim ARSLAN (Member)**
: **Asst. Prof. Dr. Nalan IŞIK (Member)**
: **Asst. Prof. Dr. Mustafa GÜNALAN (Member)**

The practices of discretionary fiscal policies, after the 1930s when Keynesian thought prevailed, has led to an increase in public spending over time through the influence of open pro-policies. The budget deficits and the public debt burden, along with increased spending, have led to a debate on rule-based fiscal policies as an alternative, especially after the 1970s. Fiscal rules, defined as numerical constraints and procedural regulations on the summary indicators of financial performance in order to ensure macroeconomic stability and fiscal discipline, have been adopted by many developing and emerging countries since 1990s as a priority in developed countries. The draft law on the implementation of the fiscal rule in Turkey has been prepared and submitted to Parliament in 2010 but did not enter into force.

In this context, according to the result of study for 31 developed and 35 developing countries to determine the effects of fiscal rules, fiscal rules affect fiscal discipline, but this effect differs according to the development status of countries. In developed countries, the fiscal discipline effect of fiscal rules is more favorable than in developing countries, as financial structures and institutional arrangements are more comprehensive and developed. In terms of ensuring fiscal discipline, it is more important that the financial structure of the countries, how they are designed and applied, rather than the existence of fiscal rules.

Keywords: Fiscal Rule, Fiscal Discipline, Fiscal Policy, Discretionary Fiscal Policy, Rule-Based Fiscal Policy, EU Maastricht Criteria, Fiscal Rule Draft Law

ÖN SÖZ

Mali disiplin, makroekonomik istikrarın sağlanması açısından önemli bir gerekliliktir ve bu gereklilik doğrultusunda her ülke maliye politikasında birçok düzenleme yapmaktadır. Bu düzenlemeler kapsamındaki uygulamalardan birisi olan mali kuralların, mali disiplin üzerindeki etkilerini inceleyen doktora tez çalışmamda, öncelikle çok değerli danışmanım Prof.Dr. Seyhan TAŞ'a ve çok kıymetli hocalarım Prof.Dr. İbrahim ÖRNEK ve Dr.Öğr.Üyesi Enver GÜNAY'a, ekonometrik çalışmamdaki yardımları dolayısıyla çok değerli hoca arkadaşlarım Doç.Dr. Nuri BALTACI'ya ve Doç.Dr. Hüseyin AĞIR'a yürekten teşekkürlerimi sunuyorum. Aynı zamanda başta Yunus İNCİROĞLU olmak üzere Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi'ndeki mesai arkadaşlarıma manevi destekleri için çok teşekkür ederim.

Mehtap KARAYAZI

İÇİNDEKİLER

ÖZET I
ABSTRACT II
ÖN SÖZ III
İÇİNDEKİLER IV
KISALTMALAR LİSTESİ VII
TABLOLAR LİSTESİ VIII
ŞEKİLLER LİSTESİ X
1.GİRİŞ 1
2. KONUYLA İLGİLİ ÖNCEKİ ARAŞTIRMALAR 3
3. MALİYE POLİTİKASI, MALİ DİSİPLİN VE MALİ KURAL 11
3.1.Maliye Politikası 11
3.1.1.Maliye Politikasının Amaçları ve Araçları 12
3.1.2.İktisadi Yaklaşımlar Çerçevesinde Maliye Politikası 13
3.1.2.1.Merkantilizm 13
3.1.2.2.Fizyokrasi 13
3.1.2.3.Klasik İktisat 13
3.1.2.4.Neo-Klasik İktisat 14
3.1.2.5.Keynesci İktisat 14
3.1.2.6.Monetarist İktisat 15
3.1.2.7.Arz Yönlü İktisat 15
3.1.2.8.Yeni Klasik İktisat 15
3.1.2.9.Kamu Tercihi Teorisi 16
3.1.2.10.Anayasal İktisat 16
3.1.3.Takdiri ve Kurallı Maliye Politikaları 17
3.1.3.1.Takdiri Maliye Politikası 18
3.1.3.2.Kurallı Maliye Politikası 18
3.2.Mali Disiplin 19
3.2.1.Mali Disiplin Kavramının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi 19
3.2.2. Mali Disiplinin Tanımı ve Kapsamı 21
3.2.3.Mali Disiplinin Etkileri 23
3.2.4.Mali Disipline İlişkin Göstergeler 25
3.2.4.1.Kamu Gelirleri 25
3.2.4.1.(1).Kamu Gelirlerinin Türleri 25
3.2.4.1.(1).(a).Zora Dayalı Kamu Gelirleri 26
3.2.4.1.(1).(b).Zora Dayalı Olmayan Kamu Gelirleri 27
3.2.4.2.Kamu Harcamaları 27
3.2.4.2.(1).Kamu Harcamalarının Gelişimi 28
3.2.4.2.(2).Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması 28
3.2.4.2.(2).(a).Cari Harcamalar 29
3.2.3.2.(2).(b).Yatırım Harcamaları 29
3.2.4.2.(2).(c).Transfer Harcamaları 29
3.2.4.3.Bütçe Dengesi 29
3.2.4.4.Kamu Borcu 30
3.2.5.Mali Disiplinsizlik: Nedenleri ve Etkileri 31
3.2.6.Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler 32
3.2.6.1.Bütçe Kapsamının Genişletilmesi 32
3.2.6.2.Çok Yıllı Bütçeleme 32
3.2.6.3. Yukarıdan Aşağıya Bütçeleme Tekniği 33
3.2.6.4.Şeffaflık/Mali Saydamlık 33
3.2.6.5. Hesap Verilebilirlik 35
3.2.6.6. Kamu Mali Kontrol Sistemleri 36
3.2.6.7. Kamu Gelirlerine Yönelik Düzenlemeler 36
3.3.Mali Kurallar 37
3.3.1.Mali Kuralların Tanımı ve Özellikleri 37
3.3.1.1.Mali Kuralların Tanımı 37

3.3.1.2.Mali Kuralların Özellikleri 39
3.3.2.Mali Kuralların Gelişimi 41
3.3.3.Mali Kuralların Gerekçeleri 44
3.3.3.1.Mali Disiplini Sağlamak 44
3.3.3.2. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak 45
3.3.3.3. Mali Sürdürülebilirlik 45
3.3.3.4. Siyasi Popülizmi Engellemek 46
3.3.3.5. Bütçeleme Sürecinden Kaynaklanan Sorunları Azaltmak 46
3.3.3.6.Kamu Kesiminin Küçültülmesi 46
3.3.3.7. Hükümet Politikasının Güvenilirliğini Sağlamak 47
3.3.3.8. Diğer Finansal Politikaları Desteklemek 47
3.3.4.Mali Kural Türleri 47
3.3.4.1.Sayısal Kurallar 48
3.3.4.1.(1).Bütçe Kuralı 48
3.3.4.1.(2).Borç Kuralı 48
3.3.4.1.(3).Harcama Kuralı 49
3.3.4.1.(4).Gelir Kuralı 50
3.3.4.2.Prosedürel (Sayısal Olmayan) Kurallar 52
3.3.5.Mali Kuralların Tasarımı 52
3.3.5.1.Kaçış Hükümleri 53
3.3.5.2. Otomatik Düzeltme Mekanizmaları 54
3.3.5.3.Bağımsız Mali Kurumlar 55
3.3.5.4. Yaptırım Mekanizmaları 56
3.3.6.Mali Kuralların Hukuki Çerçevesi 57
3.3.6.1.Anayasalar 57
3.3.6.2. Yasalar 58
3.3.6.3.Uluslararası Anlaşmalar 59
3.3.6.4.Politika Kuralları 60
3.3.7.Mali Kurallara İlişkin Görüşler 61
3.3.7.1. Mali Kurallara İlişkin Olumlu Görüşler 61
3.3.7.2. Mali Kurallara İlişkin Olumsuz Görüşler 62
4. MALİ KURAL UYGULAMA ÖRNEKLERİ 64
4.1.Uluslarüstü Mali Kural Uygulamaları 64
4.1.1.Avrupa Birliği 65
4.1.1.1. Maastricht Antlaşması 66
4.1.1.2. İstikrar ve Büyüme Paktı (İBP) 73
4.1.2. Diğer Uluslarüstü Mali Kural Uygulamaları 80
4.2.Ulusal Mali Kural Uygulamaları 81
4.2.1.Almanya 81
4.2.2.Fransa 84
4.2.3.İsveç 86
4.2.4.Polonya 88
4.2.5.Bulgaristan 90
4.2.6.ABD 92
4.2.7.Japonya 95
4.2.8. Endonezya 97
4.2.9.İsrail 100
4.2.10.Latin Amerika ve Karayipler Bölgesi Ülkeleri 104
4.2.10.1.Şili 104
4.2.10.2.Arjantin 107
4.2.10.3.Jamaika 109
4.2.10.4.Brezilya 110
4.2.10.5.Peru 110
4.2.10.6.Küresel Krizin Latin Amerika ve Karayipler Bölgesi'ndeki Ülkelerin Mali Kural Uygulamalarına Etkisi 110
4.2.11.Diğer Ülkeler 113
4.3.Mali Kural Ülke Uygulamalarına İlişkin Genel Değerlendirme 114

5. TÜRKİYE'DE MALİ KURAL TARTIŞMALARI VE MALİ KURAL BENZERİ UYGULAMALAR 118
5.1. Türkiye'de Kamu Kesimi 118
5.2. 2000 Yılı Öncesi Dönem 119
5.3.2000 Yılı Sonrası Dönem 124
5.3.1.IMF Programları Kapsamında Mali Kural Benzeri Uygulamalar 125
5.3.1.1. 17. Stand-by Anlaşması 127
5.3.1.2. 18. Stand-By Anlaşması 129
5.3.1.3. 19. Stand-by Anlaşması 129
5.3.1.4. Stand-by Anlaşmalarına İlişkin Genel Değerlendirme 130
5.3.2. Anayasa Çerçevesinde Mali Kural Benzeri Uygulamalar 133
5.3.3. Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde Mali Kural Benzeri Uygulamalar 133
5.3.3.1. 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu 133
5.3.3.2. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun 134
5.3.3.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 135
5.3.3.3.(1).Prosedürel (Sayısal Olmayan) Mali Kurallara İlişkin Düzenlemeler 136
5.3.3.3.(2).Sayısal Mali Kurallara İlişkin Düzenlemeler 139
5.3.3.4.Yerel Yönetimlere İlişkin Mali Kural Benzeri Uygulamalar 142
5.3.3.4.(1).5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 142
5.3.3.4.(2).5393 Sayılı Belediye Kanunu 143
5.3.4.Mali Kural Kanun Tasarısı ve Tasarıya İlişkin Değerlendirmeler 145
5.3.4.1.Mali Kural Kanun Tasarısı 145
5.3.4.2.Mali Kural Kanun Tasarısına İlişkin Öneri ve Değerlendirmeler 147
5.3.5.Mali Kural Benzeri Uygulamaların Mali Göstergelere Yansımaları 149
6. MALİ KURALLARIN MALİ DİSİPLİN ÜZERİNDEKİ ETKİSİNİ İNCELEMEYE YÖNELİK EKONOMETRİK UYGULAMA 152
6.1. Yöntem 152
6.1.1.Panel Veri Yöntemi 152
6.2. Ekonometrik Model ve Veri Seti 154
6.2.1. Ekonometrik Model 155
6.2.2.Veri Seti 155
6.2.3.Değişkenler 156
6.3.Bulgular 158
7.SONUÇ VE TARTIŞMA 165
KAYNAKLAR 170
ÖZ GEÇMİŞ

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ACIR	: Advisory Commission on Intergovernmental Relations
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AMB	: Avrupa Merkez Bankası
AT	: Avrupa Topluluğu
CEMAC	: The Central African Economic and Monetary Community
DKM	: Döviz Kuru Mekanizması
EAMU	: East African Monetary Union
EC	: European Commission
ECCU	: Eastern Caribbean Currency Union
ECOFİN	: Economic and Financial Affairs Council
EMU	: Economic and Monetary Union
EURATOM	: Avrupa Atom Enerji Topluluğu
GEGP	: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
GOÜ	: Gelişmekte Olan Ülke
GÜ	: Gelişmiş Ülke
GRH	: Gramm-Rudman-Hollings
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IMF	: International Money Fund
IV	: Instrumental Variable (Araç Değişken)
İBP	: İstikrar ve Büyüme Paktı
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KKBG	: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development
OVMP	: Orta Vadeli Mali Plan
OVP	: Orta Vadeli Plan
PAYGO	: Pay As You Go
SGP	: Stabililty and Growth Pact
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TMSF	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
VAR	: Vector Autoregression
WAEMU	: West African Economic and Monetary Union

TABLOLAR LİSTESİ

	Tablolar	Sayfa
Tablo 2.1.	Literatürde Mali Kuralları Ampirik Olarak İnceleyen Çalışmalar..	8
Tablo 3.1.	Anayasal İktisatta Önerilen Mali Kurallar……..	17
Tablo 3.2.	Kamu Gelirlerinin Türleri…….....	26
Tablo 3.3.	Alternatif Bütçe Dengesi Tanımları…….……	30
Tablo 3.4.	Mali Kurallara İlişkin Literatürde Yer Alan Bazı Tanımlar…...…	38
Tablo 3.5.	1985 Yılında Mali Kural Uygulayan Ülkeler……..	43
Tablo 3.6.	Mali Kural Türleri……...……	47
Tablo 3.7.	Kaçış Hükümleri Bulunan Ülkeler……...……...	54
Tablo 3.8.	Mali Kuralların Yasal Dayanakları……...……...	57
Tablo 3.9.	Anayasal Dayanakla Mali Kural Uygulan Ülke Örnekleri…….….	58
Tablo 3.10.	Yasal Dayanakla Mali Kural Uygulan Ülke Örnekleri……	59
Tablo 3.11.	Politik Kurallarla Mali Kural Uygulan Ülke Örnekleri……..….	60
Tablo 3.12.	Mali Kuralların Lehindeki ve Aleyhindeki Görüşler……..	63
Tablo 4.1.	AB, Euro Bölgesi ve Schengen Bölgesi Üye Ülkeleri……	65
Tablo 4.2.	AB Ülkelerinde Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH 1995-2005 (%)……..…….	69
Tablo 4.3.	AB Ülkelerinde Genel Yönetim Bütçe Dengesi 1995-2005/GSYH 1995-2005 (%)……..	70
Tablo 4.4.	AB Ülkelerinde Aşırı Açık Prosedürü Kapatılan Ülkeler……..….	71
Tablo 4.5.	AB Ülkelerinde Aşırı Açık Prosedürü Devam Eden Ülkeler…..…	73
Tablo 4.6.	İstikrar ve Büyüme Paktı Kronolojisi……..…	74
Tablo 4.7.	İstikrar ve Yakınsama Programı Kapsamında Genel Yönetim Bütçe Dengesine İlişkin Hedefler/GSYH (%)……	75
Tablo 4.8.	İstikrar ve Yakınsama Programı Kapsamında Genel Yönetim Borç Oranlarına İlişkin Hedefler/GSYH (%)……..…	76
Tablo 4.9.	AB Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH 2006-2016 (%)……...…..	78
Tablo 4.10.	AB Genel Yönetim Bütçe Dengesi/GSYH 2006-2016 (%)……	79
Tablo 4.11.	Uluslarüstü Mali Kural Uygulamaları…….	80
Tablo 4.12.	Almanya'da Uygulanan Mali Kurallar……	82
Tablo 4.13.	Fransa'da Uygulanan Mali Kurallar……...	84
Tablo 4.14.	İsveç'te Uygulanan Mali Kurallar……...….....	87
Tablo 4.15.	Polonya'da Uygulanan Mali Kurallar……..	89
Tablo 4.16.	Bulgaristan'da Uygulanan Mali Kurallar…….…	91
Tablo 4.17.	Bulgaristan'ın Temel Mali Göstergeleri…….….	91
Tablo 4.18.	ABD Temel Mali Göstergeler 1971-1999…….…..	93
Tablo 4.19.	GRH Kapsamında ABD Bütçe Açığı Hedefleri ve Gerçekleşmeleri …….….	93
Tablo 4.20.	ABD Temel Mali Göstergeler 2000-2027……..…..…..	95
Tablo 4.21.	Endonezya'nın Temel Ekonomik Göstergeleri……..…..	98
Tablo 4.22.	İsrail'in Enflasyon İstatistikleri/GSYH (%)……..…...	100
Tablo 4.23.	İsrail'in Temel Mali Göstergeleri/GSYH (%) 1980-2006 …….….	102
Tablo 4.24.	İsrail'in Bütçe Kuralı ve Bütçe Açığı Hedefleri 1990-2005……	102
Tablo 4.25.	İsrail'in Bütçe Kuralı ve Bütçe Açığı Hedefleri 2006-2020……	103
Tablo 4.26.	İsrail'in Kamu Maliyesine İlişkin Temel Göstergeler…….	104
Tablo 4.27.	Şili Bakır İhracatı 1960-2014……..	105
Tablo 4.28.	Arjantin'de Uygulanan Mali Kurallar……..	107
Tablo 4.29.	Arjantin'in Bütçe Dengesi Hedefleri……...	108
Tablo 4.30.	Arjantin'in Temel Ekonomik Göstergeleri ……...…..	108
Tablo 4.31.	Jamaika'da Uygulanan Mali Kurallar……..……	109
Tablo 4.32.	Latin Amerika ve Karayipler Bölgesi Makroekonomik Göstergeleri……..…….…...	111

Tablo 5.1.	Türkiye'de Kamu Kesiminin Yapısı…….….	118
Tablo 5.2.	1980-1989 Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri (Milyar TL) ……...	122
Tablo 5.3.	1990-1999 KKBG/GSYH (%)……..…...…..	122
Tablo 5.4.	1990-1999 Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri (GSYH %)…….….	123
Tablo 5.5.	Türkiye'nin IMF ile Gerçekleştirdiği Stand-by Anlaşmaları……..	126
Tablo 5.6.	1994-1999 Temel Ekonomik Göstergeler…….…..	127
Tablo 5.7.	2001-2008 Kamu Borç Stoku…….….	131
Tablo 5.8.	2001-2008 Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri/GSYH (%)……...	132
Tablo 5.9.	4749 Sayılı Kanunda Mali Kurallar…….……	134
Tablo 5.10.	4749 Sayılı Kanunun Getirdiği Yenilikler…….……..	135
Tablo 5.11.	5018 Sayılı Kanunda Prosedürel Mali Kurallar……..….	139
Tablo 5.12.	5018 Sayılı Kanunda Sayısal Mali Kurallar……	142
Tablo 5.13.	Yerel Yönetimlerde Mali Kurallar…….……..	142
Tablo 6.1.	Değişkenlerin Tanımlanması ve Kaynakları……..……	157
Tablo 6.2.	Tanımlayıcı İstatistikler (Gelişmiş Ülkeler)……..…..…	158
Tablo 6.3.	Değişkenlere Ait Korelasyon Matrisi (Gelişmiş Ülkeler)……..	159
Tablo 6.4.	Gelişmiş Ülkelerin Regresyon Sonuçları (Bağımlı Değişken: Bütçe Dengesi) ……..….	160
Tablo 6.5.	Tanımlayıcı İstatistikler (Gelişmekte Olan Ülkeler)……...…	161
Tablo 6.6.	Değişkenlere Ait Korelasyon Matrisi (Gelişmekte Olan Ülkeler)	161
Tablo 6.7.	Gelişmekte Olan Ülkelerin Regresyon Sonuçları (Bağımlı Değişken: Bütçe Dengesi) ……...……	162
Tablo 6.8.	Gelişmekte Olan Ülkeler Örnekleminde Regresyon Sonuçları (Bağımlı Değişken: Bütçe Dengesi) …….....	163

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekiller		**Sayfa**
Şekil 3.1.	Mali Disiplinin Etkileri……	23
Şekil 3.2.	Dünyada Kamu Gelirlerinin Gelişimi/GSYH (%)……...	25
Şekil 3.3.	Dünyada Kamu Harcamalarının Gelişimi/GSYH (%)……	28
Şekil 3.4.	Dünyada Kamu Borçlarının Gelişimi/GSYH (%)……...	31
Şekil 3.5.	2015 Yılı Bütçe Şeffaflık Endeksi……...	35
Şekil 3.6.	Ülke Gelişmişliklerine Göre Mali Kuralların Gelişimi 1985-2015	42
Şekil 3.7.	2015 Yılında Uygulamada Olan Mali Kural Türleri…….....	51
Şekil 4.1.	Yıllara Göre Mali Kural Uygulayan Ülke Sayısı 1985-2015……..	64
Şekil 4.2.	Almanya'nın Genel Yönetim Borç Stoku /GSYH (%)…….....	83
Şekil 4.3.	Almanya'nın Bütçe Dengesi /GSYH (%)……	83
Şekil 4.4.	Fransa'nın Genel Yönetim Borç Stoku /GSYH (%)……...	85
Şekil 4.5.	Fransa'nın Genel Yönetim Bütçe Dengesi/GSYH (%)……...	86
Şekil 4.6.	İsveç'in Genel Yönetim Borç Oranları/GSYH (%)…….	87
Şekil 4.7	İsveç'in Genel Yönetim Bütçe Dengesi/GSYH (%)……...	88
Şekil 4.8.	Polonya'nın Genel Yönetim Borç Oranları/GSYH (%)……..	89
Şekil 4.9.	Polonya'nın Genel Yönetim Bütçe Dengesi/GSYH (%)…….	90
Şekil 4.10.	Japonya Genel Yönetim Borç Oranları/GSYH (%)……	96
Şekil 4.11.	Japonya Genel Yönetim Bütçe Dengesi ve Yapısal Denge/GSYH (%)……	97
Şekil 4.12.	İsrail'in Kamu Kesimi Borç Oranları/GSYH (%) 1985-1999…….	100
Şekil 4.13.	İsrail'in Genel Yönetim Harcama Oranları/GSYH (%) 1980-1999	101
Şekil 4.14.	İsrail'in Genel Yönetim Bütçe Dengesi/GSYH (%) 1980-1999….	101
Şekil 4.15.	Şili'nin Yapısal Dengesi/GSYH (%)……...	106
Şekil 4.16.	Şili'nin Genel Yönetim Borç Oranları /GSYH (%)…….....	106
Şekil 4.17.	Jamaika Genel Yönetim Bütçe Dengesi /GSYH (%)……..	109
Şekil 4.18.	Jamaika Genel Yönetim Borç Oranları /GSYH (%)……	109
Şekil 5.1.	Yıllar İtibariyle IMF'ye Borçlar (Milyar SDR)……...	126
Şekil 5.2.	Türkiye'de Mali Kurallar…….	144
Şekil 5.3.	2002-2016 Faiz Dışı Denge /GSYH (%).....	149
Şekil 5.4.	2002-2017 Merkezi Yönetim Bütçe Açığı /GSYH (%).....	150
Şekil 5.5.	2016 Yılı Bütçe Dengesi Türkiye-AB Karşılaştırması (GSYH %)	150
Şekil 5.6.	2002-2017 AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH (%)....	151
Şekil 5.7.	2016 Yılı AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku Türkiye-AB Karşılaştırması (GSYH %)……..	151

1.GİRİŞ

Mali disiplin, makroekonomik istikrarın sağlanması açısından gelişmiş ve gelişmekte olan çoğu ülke için önemli bir gerekliliktir. Her ülke değişen kamusal ihtiyaçları, demografik yapısındaki farklılıklar, yanı sıra küresel ölçekte meydana gelen değişikliklerin yaratacağı olası etkiler doğrultusunda mali disiplini ve makroekonomik istikrarı sağlamak ve/veya korumak üzere ulusal/uluslar üstü politikaları aracılığı ile ya da bazen uluslararası kuruluşların programları doğrultusunda maliye politikasına ilişkin birçok düzenleme yapmaktadır. Bu uygulamalardan birisi de, mali değişkenler üzerine getirilen sayısal kısıtlamalar olarak tanımlanan mali kurallardır. Temel olarak devletin takdiri politikalarının sınırlandırılması düşüncesine dayanan mali kurallar, kamu borçlarının ve kamu açıklarının azaltılarak kamu finansmanının sürdürülebilir hale gelmesini böylece mali disiplinin ve makroekonomik istikrarın sağlanmasını amaçlamaktadır.

1929 Büyük Bunalım'ına kadar etkinliğini sürdüren Klasik İktisadi Görüş ekonomik dengesizliklerin geçici olduğunu ve herhangi bir devlet müdahalesi gerekmeksizin ekonominin kendiliğinden dengeye geleceğini savunmuştur. Ancak Büyük Bunalım sonrası yaşanan ekonomik durgunluk, klasik iktisadi görüşün savunduğu politikaların ekonomik sorunları gidermedeki rolünü sorgulamıştır. Büyük Bunalım sonrası krizden çıkış için devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiği düşüncesinden hareketle kabul gören Keynesci politikalar, piyasa mekanizmasının ekonomideki dengelerin sağlanmasında yetersiz kaldığını, bunun yerine devletin para ve maliye politikaları aracılığıyla ekonomide etkin şekilde rol alması gerektiğini savunmuştur. Daha çok ekonominin talep yönüyle ilgilenen ve takdiri politikalara dayanan bu görüş sergilediği açık yanlısı tutumla, kısa vadede konjonktürel dalgalanmalar üzerinde istikrarı sağlayıcı etki göstermiştir. Ancak 1970'li yıllarda yaşanan yüksek enflasyon, artan bütçe açıkları ve kamu borç stokları Keynesci politikaların uzun vadeli istikrarı sağlamada yetersiz kalması nedeniyle eleştirilmesine ve kurala dayalı mali politikaların tartışılmasına neden olmuştur. Bu tartışmaların neticesi olarak alternatif iktisadi görüşler de gündeme gelmiştir. Bu görüşlerden birisi politika biliminin iktisadi analizi olarak nitelendirilen Kamu Tercihi Teorisi'dir.

Mali kurallar, teorik olarak Kamu Tercihi Teorisi'ne ve Anayasal İktisat'a dayanmaktadır. Kamu Tercihi Teorisi, siyasi sürece ilişkin uygulamaları iktisat bilimi ile açıklamakta ve tıpkı bireyler gibi siyasi sürece dahil olan tüm aktörlerin rasyonel birey davranışı sergileyerek faydalarını maksimize etmeye çalıştıklarını dolayısıyla siyasilerin kamu kaynaklarını gereksiz yere kullanabildiklerini öne sürmektedir. Bu doğrultuda Kamu Tercihi Teorisi'ni savunanlar, ekonomik ve politik yozlaşmayı önlemek için devletin anayasal olarak sınırlandırılması gerektiğini belirtmişlerdir. Bu yaklaşım da Kamu Tercihi Teorisi'ne bağlı olarak Anayasal İktisat'ın gelişmesine neden olmuştur. Anayasal İktisat, Kamu Tercihi Teorisi'ne göre daha sınırlı bir alanla ilgilenmektedir. Ekonomik ve politik birimlerin tercihlerini ve faaliyetlerini sınırlayan alternatif yasal ve anayasal kurallar bütününün işleyişini açıklamaya çalışan Anayasal İktisatçılar, kamu kesiminin fazlaca büyümesinin anayasalarda yer alacak mali kurallar vasıtasıyla sınırlanabileceğini ileri sürmüşlerdir.

Teorik olarak Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat görüşünden hareketle gelişen ve 1970'lerde dünyada yaşanan gelişmeler sonucu tartışılmaya başlanan mali kurallar, 1980'li yıllarda yasal olarak bazı ülkelerde uygulanmaya başlamıştır. 1990'lı yıllardan itibaren ise Avrupa Birliği'nin ortak para birliğine geçiş sürecinde ortak para politikasına ek olarak mali politikalar arasında da uyumu sağlamak üzere belirlediği Maastricht Kriterleri kapsamında uygulanan mali kuralların da etkisiyle hızla yaygınlaşmaya başlamıştır. Özellikle küreselleşme sürecinin etkisiyle daha kırılgan ve krize açık hale gelen ülkelerde, ekonomik istikrarın ve mali disiplinin eş zamanlı olarak sağlanabilmesi noktasında takdiri maliye politikası uygulamalarının başarılı sonuçlar üretmediği görüşü, mali kurallara olan ilgiyi arttırmıştır. Siyasal tercihler doğrultusunda daha esnek olarak uygulanan takdiri maliye politikaları mali disiplini bozmaya ve popülist uygulamalara açıkken, kurala dayalı maliye politikaları genel kabul görmüş kurallar çerçevesinde uygulandığından mali disiplinin sağlanmasında etkin bir yöntem

olarak kabul görmektedir. Kurallı maliye politikası, mali disiplini gözeten mali kurallardan ve bu kurallara uyulup uyulmadığını denetleyen ve şeffaf bir şekilde kamuoyuna açıklayan kurumsal yapıdan oluşmaktadır Öncelikle gelişmiş ülkelerde uygulanmaya başlayan mali kurallar yıllar içerisinde birçok gelişmekte olan ülke tarafından da benimsenmiştir.

Son dönemde yaşanan küresel finansal kriz, kriz boyunca aktif olarak uygulanan para politikasının etkinliği tartışmaları ile birlikte maliye politikasının para politikasını destekleyici ve istikrar sağlayıcı yönünün tekrar vurgulanmasına neden olmuştur. Bu bağlamda kriz süresince uygulanan politikaların ve önlemlerin bir sonucu olarak ülkelerin mali yapıları büyük ölçüde zedelenmiş ve uzun vadeli mali riskler ön plana çıkmıştır. Bu durum kurala bağlı mali politikalara, mali yönetime ilişkin kurumsallaşma sürecine ve sayısal mali kurallara ilgiyi yeniden arttırmıştır.

Türkiye'de 2000'li yıllar öncesinde mali disiplinden büyük ölçüde uzaklaşılmış, 2000'li yıllar sonrasında ise kamu mali yönetimine yönelik yapılan reformlar neticesinde mali disiplin konusunda önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Mali yönetime ilişkin reformların kamu mali sistemindeki olumlu katkıları doğrultusunda, mali kuralların uygulanmasına ilişkin kanun tasarısı 2010 yılında hazırlanarak TBMM'ye sunulmuş ancak yürürlüğe girmemiştir. Bu nedenle mali kurallar Türkiye'de resmi olarak uygulanmamaktadır. Bununla birlikte uygulamada mali kural benzeri kısıtlamalara yer verildiği görülmektedir.

Mali disiplini ve makroekonomik istikrarı sağlamak amacıyla uygulanan mali kurallar, mali performansın özet göstergesi olarak kabul edilen kamu gelirleri, kamu harcamaları, bütçe açıkları, borç oranları ya da tamamlayıcısı bir değişken üzerine getirilen daimi kısıtlamalardır. Bu kısıtlamalar, sayısal bir üst limit veya mali çıktı göstergelerinin milli gelire oranı şeklinde belirlenmektedir. Mali kurallar, sayısal sınırlamalara ek olarak bütçeleme sürecine ilişkin çeşitli kurumsal ve ilkesel düzenlemeleri de içeren prosedürel kuralları kapsamaktadır. Mali kurallar ileriye dönük ve çoğunlukla belirli süreler için belirlen hedefler şeklinde tasarlandığından, gelecekteki mali politikalar hakkındaki belirsizlikleri azaltabilme özelliğine sahiptir. Bu yönüyle ülke kredibilitesine katkı sağlamaktadır. Mali kurallar, uygulanan politikaların etkinliğinin ve güvenilirliğinin artması, aynı zamanda kuralların gücünün pekiştirilmesi açısından hukuki zemine ihtiyaç duymaktadır ve bu doğrultuda yasal, anayasal, politik taahhüt ya da uluslararası antlaşmalar aracılığıyla uygulanmaktadır. Hukuki dayanaklarının olması kuralların bağlayıcılıklarını arttırmaktadır.

Bu çalışmada, mali disiplinin sağlanması açısından mali kuralların rolü ortaya konmaya çalışılmıştır.

Bu amaçla çalışmada ilk olarak mali disiplin ve mali kural kavramları teorik yaklaşımlar çerçevesinde açıklanmış, mali kuralların özelliklerine, türlerine, ortaya çıkış ve gelişim sürecine, uygulanma nedenlerine ve mali kurallara ilişkin eleştirilere yer verilmiştir. Devamında mali kural uygulayan ülke örnekleri, uygulama süreçleri, ülkelerin mali politikaları ile mali göstergeleri çerçevesinde incelenmiştir. Sonraki bölümde ise Türkiye'de resmi olarak kabul edilmiş bir mali kural bulunmasa da, çeşitli yasalar kapsamındaki örtülü uygulamaların varlığından hareketle, mali kural benzeri uygulamalar incelenmiştir. Son olarak mali disiplini sağlamada mali kuralların etkisini belirlemek amacıyla bir uygulama yapılmıştır.

2. KONUYLA İLGİLİ ÖNCEKİ ARAŞTIRMALAR

Mali disiplini sağlamada bir araç olarak kullanılan mali kurallarla ilgili tartışmalar genellikle ideal mali kuralların nasıl olması gerektiğine ilişkin politika önerilerine dayanmaktadır. Genel olarak mali kuralların tasarımı ile ilgili olan bu tartışmalarda, bir grup daha çok bütçe kuralı, altın kural, borç freni gibi limit ve hedef belirlemeye dayalı sayısal mali kurallarla ilgilenirken, bir grup da mali kuralların özellikle bütçeleme süreçleriyle ilgili olan prosedürel yönü ile ilgilenmekte ve mali disiplinin sağlanması açısından bu kurumsal düzenlemelerin gerekliliğini savunmaktadır (Claeys, 2008: 12). Bununla birlikte kamu borçları ve bütçe açıklarının çoğu ülkede artması nedeniyle meydana gelen mali disiplinsizlikler, mali kurallara ilişkin çalışmaların sayısını ve niteliğini artırmaktadır. Teorik tartışmaların yanı sıra yapılan bazı ampirik çalışmalar mali kuralların mali disiplin, makroekonomik istikrar ve mali çıktılar ile ilişkisini ve mali kuralların etkinliğini incelemektedir. Bu kapsamdaki çalışmaların özellikle Avrupa ülkeleri, OECD[1] (Organisation For Economic Co-operation And Development) ülkeleri ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) üzerine yoğunlaştığı görülmektedir.

Landon ve Smith (2017: 1-22), 16 Avrupa ülkesinin 1970-2011 yıllarını kapsayan verileriyle yaptıkları çalışmalarında, mali kurallar ile refah arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Monte Carlo metotları ve VAR (vector autoregression) yöntemi kullanılarak gerçekleştirilen çalışmada, kamu harcamaları ve kamu gelirleri ile milli gelir temel değişkenler olarak ele alınmıştır. Mali kuralların refah ve istikrar üzerindeki etkisini değerlendiren çalışmanın sonuçlarına göre, analiz edilen çoğu mali kural uygulamaları hem refah hem de kamu harcamaları üzerinde istikrarı arttırıcı etki göstermektedir. Bununla birlikte çalışma, mali kuralların tasarımının önemine vurgu yapmaktadır.

Wright vd. (2017: 22), 12 Karayip ülkesi için mali kuralların tasarımı, benimsenmesi ve uygulanabilirliğini bir simülasyon aracılığıyla incelemişlerdir. Mali kurallar gibi kurumsallaşmış ve yasal bir mekanizmanın yokluğunda mali yükümlülüklerin karşılanmasında yaşanan güçlükten hareketle oluşturulan simülasyonla, çeşitli senaryolar altında farklı mali kural türlerinin makroekonomik oynaklık ve refah üzerindeki etkileri analiz edilmeye çalışılmıştır. Simülasyonda, makroekonomik oynaklığın azaltılması ve refahın sağlanması açısından harcama kuralı en iyi performansı göstermiştir.

Bergman vd. (2016: 1-19), Avrupa Birliği (AB) üyesi 27 ülkenin ulusal ölçekte uyguladığı mali kuralların sürdürülebilir kamu finansmanını sağlamada tek başına yeterli olup olmadığını ve etkinliklerini arttırmak için kamu yönetimi tarafından desteklenmesinin gerekli olup olmadığını araştırmışlardır. 1990-2012 yıllarını kapsayan çalışmada mali kural endeksi, döngüsel (devrevi-dönemsel) olarak düzeltilmiş birincil bütçe dengesi (cyclically-adjusted primary balance)[2], hükümet etkinlik (government efficiency) endeksi[3], borç oranı, enflasyon, nüfus, çıktı açığı gibi göstergeler modelin değişkenleri olarak kullanılmıştır. Yöntem olarak ise dinamik panel veri analizi yöntemi kullanmıştır. Çalışma sonuçlarına göre, mali kurallar bütçe açıklarını azaltmada ve sürdürülebilir maliye politikası üzerinde olumlu etkiye sahip olmakla birlikte, kurumsal özellikleri de sonuçların etkinliği üzerinde etkilidir. Politikaların şeffaflığı ve mali programa ilişkin uygulamalarla ilgili taahhütler gibi mali kuralların kurumsal özellikleri mali kuralların etkinliğini arttırmaktadır.

[1] Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı olarak da anılmaktadır). Ülkelerin ekonomik, sosyal ve yönetimsel sorunlarını çözmek üzere 1960 yılında (yürürlüğe giriş 1961) kurulan uluslararası örgüttür. 2017 itibarıyla üye ülke sayısı 35'tir. Türkiye 1961 yılından bu yana OECD'ye üyedir.

[2] Döngüsel olarak düzeltilmiş faiz dışı bütçe dengesi de denilmektedir. Döngüsel (dönemsel-devrevi) olarak düzeltilmiş denge, bütçedeki dönemsel bileşenlerin etkisini, mali değişkenlerden temizleyerek hesaplanmaktadır.

[3] Endeks Dünya Bankası verilerinden (Worldwide Governance Indicators-WGI) elde edilmektedir.

Kotia ve Lledó (2016: 1-35), 26 Avrupa Birliği ülkesinin 1995-2012 yıllarını kapsayan verileri ile yerel düzeyde uygulanan mali kuralların mali disiplini geliştirmedeki etkisini genelleştirilmiş momentler yöntemi ve kukla değişkenli en küçük kareler yöntemi ile test etmişlerdir. Analizde birincil denge, genel denge, dikey mali dengesizlik (vertical fiscal imbalances), çıktı açığı, nüfus, yerinden yönetim harcamaları, işsizlik, enflasyon gibi değişkenler kullanılmıştır. Araştırma bulgularına göre, mali kurallarla mali denge arasında pozitif bir ilişki vardır ve mali kurallar yerel ölçekli mali dengeyi güçlendirmektedir.

Reuter (2015: 67-81), 11 AB ülkesinin 1994-2012 yıllarına ait verileri ile gerçekleştirdiği çalışmasında, ulusal düzeyde uygulanan sayısal mali kuralların maliye politikası üzerine etkisini, kukla değişkenli en küçük kareler yöntemi ile analiz etmiştir. Çalışmada farklı türdeki ve tasarımdaki mali kurallar kullanılmıştır. Yapılan analizlere göre, mali kural uygulayan ülkeler yılın sadece yarısında kurallara uymaktadır. Ancak mali kural uygulamasını başlatmak bile maliye politikasının davranışında önemli değişikliklere yol açmaktadır. Ülkeler mali kurallarına uymadıkları zamanlarda dahi maliye politikası sayısal mali kural limitlerine doğru hareket etme eğilimi göstermektedir. Bu açıdan sonuçlar, mali kuralların politika yapıcılar ve kamuoyu açısından önemli bir değerlendirme ölçütü olduğunu da göstermektedir.

Mınynat ve Bostan (2015: 535-548), 24 gelişmiş ülkenin 1985-2012 dönemine ait yıllık verileri ile mali kural uygulamalarının makroekonomik değişkenler üzerindeki etkilerini incelemişlerdir. Panel veri analizi ile yapılan çalışmada iki model kurulmuştur. Birinci modelde bağımlı değişken olarak işsizlik oranları, ikinci modelde ise büyüme oranları kullanılmıştır. Söz konusu değişkenler üzerine etkisi araştırılan mali kurallar ise işsizlik değişkeni için harcama kuralı, büyüme değişkeni için ise bütçe kuralı olarak seçilmiştir. Enflasyon, faiz oranı, kamu borcunun GSYH'ye oranı, kamu harcamalarının GSYH'ye oranı ve vergi oranı değişkenleri de ilgili literatüre bağlı kalınarak kontrol değişkenleri olarak modele dahil edilmiştir. Çalışma sonucunda, birinci modelde harcama kuralı ve işsizlik arasında istatistiki olarak negatif ve %5 anlam düzeyinde bir ilişki, ikinci modelde ise bütçe dengesi kuralı ile büyüme arasında yine negatif ve istatistiksel olarak %10 anlam seviyesinde bir ilişki tespit edilmiştir. Ayrıca mali kuralların etkinliğini inceleyen çalışmalar genelinde çoğunlukla olumlu etkiler gözlenmesine rağmen mali kuralların tasarımlarının ve ülkenin ekonomik ve siyasi koşullarının da mali kuralların başarısı açısından önemli olduğu belirtilmiştir.

Strawczynski (2014: 1-32), 22 OECD ülkesinin 1960-2010 yıllarına ait verileriyle yaptığı çalışmasında konjonktür dalgalanmaları ile baş etmek için en uygun mali kural tasarımının hangisi olduğunu araştırmıştır. Çalışmasında panel veri analizi yöntemini kullanmıştır. Çalışma sonucuna göre, mali kuralların tasarımı bütçe kuralından çok harcama ve gelir kuralı kombinasyonuna dayanmalıdır. Harcama ve gelir kuralı kombinasyonu şeklinde düzenlenen mali kural uygulamaları bütçe kurallarına göre konjonktürle daha uyumludur.

Sacchi ve Salotti (2014: 1-30), 20 OECD ülkesinin 1985-2012 dönemine ilişkin verileri ile takdiri maliye politikası ve makroekonomik istikrar arasındaki ilişkiyi genelleştirilmiş momentler yöntemini kullanarak incelemişlerdir. Araştırmada üç hükümet harcama serisini kullanarak, üç alternatif tahmin yapmışlar ve maliye politikası ile makroekonomik istikrar arasındaki ilişkiyi test ederek, mali kuralların bu ilişkiyi nasıl etkilediğini araştırmışlardır. Çalışma sonuçlarına göre, takdiri maliye politikasının aşırı tüketim harcamaları enflasyon etkisi ve istikrar bozucu etki yaratmaktadır. Tüketim harcamaları dışındaki takdiri harcama kalemlerinin ise istikrar üzerindeki olumsuz etkisi daha azdır ve enflasyon oranlarındaki oynaklıkla herhangi bir ilişkisi yoktur. Mali kurallar ise istikrar sağlayıcı etki göstermektedir ve mali kural türleri içinde en etkili kural türü bütçe dengesi kuralı, etkisi en az kural türü ise gelir kuralıdır.

Afonso ve Guimaraes (2014: 1-44), 27 AB üyesi ülkede 1990-2011 dönemi için mali kuralların bütçe dengesi ve kamu gelirleri üzerindeki etkisini panel veri yöntemi ile incelemişlerdir. Çalışmalarında ilgili ülkelerin 1990 yılında sayısal bir harcama kuralı uyguladıklarını varsayarak borç gelişmelerini hesaplamak üzere bir simülasyon kullanmışlardır. Çalışmada döngüsel olarak düzeltilmiş birincil bütçe dengesi, borç oranı, faiz dışı harcama, çıktı açığı, harcama kuralı endeksi (Avrupa Komisyonu veri

setinden oluşturulmuş), on yıllık devlet tahvili getirisi, faiz oranı, cari işlemler hesabı dengesi, tüketici fiyat endeksi, reel efektif döviz kuru, sanayi üretimi, büyüme oranı, mali kural endeksi (IMF[4] ve Avrupa Komisyonu (European Commision) tarafından oluşturulmuş) ve kukla değişkenler modele dahil edilmiştir. Çalışmada, mali kuralların özellikle harcama kuralının bütçe açıklarını azaltmaya katkı sağladığı ve faiz dışı harcamaları önemli ölçüde etkilediği, ancak mali kural uygulayan ülkelerin devlet tahvili getirilerinin azaldığı sonucuna ulaşmışlardır. Simülasyon sonucunda ise farklı ülkelerde uygulanan aynı kuralların, özellikle faiz dışı harcamaların ilk seviyeleri nedeniyle, farklı etkilere neden olduğunu belirtmişlerdir.

Yar (2014: 67-85) mali kuralların mali disiplini sağlamadaki önemini ABD, Arjantin, Hindistan, Güney Afrika ve Brezilya gibi seçilmiş ülkeler açısından teorik olarak ele almıştır. Çalışmasında, ABD'de 1980'li yıllardan bu yana bütçe dengesine ve harcamaların sınırlandırılmasına yönelik uygulanan mali kurallara ilişkin olarak, mali kuralların başarısı için gereken siyasi iradenin özellikle eyaletler düzeyinde sağlandığını, federal düzeyde uygulanan mali kuralların daha çok yasalara, eyaletler düzeyinde uygulanan mali kuralların ise anayasaya bağlı olduğunu, federal düzeyde belirlenen hedefleri gerçekleştirmede mali kuralların yeterince etkin olmadığını buna karşın mali kuralların eyaletler seviyesinde etkin bir şekilde uygulandığını belirtmiştir. Aynı zamanda ABD'de mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve özellikle eyaletler düzeyindeki yaptırım mekanizmaları gibi prosedürel kuralların önemli olduğunu belirtmiştir. Brezilya'da 2000 yılından itibaren Mali Sorumluk Yasası kapsamında uygulanmaya başlayan mali kuralların, ihtiyatlı bir bütçe açığı ve sürdürülebilir bir borç seviyesi ile mali disiplini istenilen derecede sağladığını belirtmiştir. Arjantin, Hindistan ve Güney Afrika'da mali disiplini sağlamak için uygulanan mali kuralların Arjantin ekonomisi üzerinde önemli rol oynadığını, Hindistan'da küresel ekonomik krizinde etkisiyle kısmen başarılı olduğunu, Güney Afrika'da ise yine küresel ekonomik krizin etkisiyle mali disiplin açısından başarılı olmadığını belirtmiştir.

Afonso ve Jalles (2013: 34-40), Avrupa Birliği üyesi 25 ülkenin 1990-2008 yıllarına ait verileri ile mali kuralların ekonomik büyüme üzerindeki etkisini incelemişlerdir. Çalışmalarını panel veri analizi yöntemini kullanarak yapmışlardır. Çalışmada Avrupa Komisyonu tarafından oluşturulan toplam mali kural endeksi (overall rule index-fiscal), harcama kuralı endeksi, bütçe dengesi ve borç kuralı endeksi kullanılmıştır. Çalışma sonuçlarına göre, mali kurallar ekonomik büyümeyi hızlandırmaktadır ve katı mali kurallar ekonomik büyüme üzerindeki büyük devletlerden kaynaklanan olumsuz etkileri hafifletmektedir. Ayrıca AB'ye yeni katılan ülkeler mali kural uygulamalarından daha fazla kazanç sağlamaktadır ve borç oranı GSYH'ye oranla %60'ın altında olan ülkelerde mali kuralların pozitif etkisi daha yüksek olmaktadır.

Neyaptı (2013: 528-532), 8 geçiş ekonomisi, 10 gelişmiş ve 7 az gelişmiş ülkeden oluşan seçilmiş ülkelerin mali kuralları kabul ettikleri yıllara ait verileriyle, mali kurallar, mali yerelleşme (decentralization) ve mali disiplin arasındaki ilişkiyi araştırmıştır. Çalışmasında dengesiz panel veri analizi yöntemi ve bütçe kuralı, harcama kuralı, borç kuralı, gelir kuralı, mali yerelleşme ile ilgili olarak harcama ve gelir değişkenleri ile mali disiplin göstergesi olarak seçilen bütçe açıkları değişkenleri kullanılmıştır. Çalışma sonuçlarına göre, bütçe açıklarını azaltmada hem harcama hem de gelirdeki yerelleşmenin etkisi önemli ölçüde mali kuralların varlığına bağlıdır. Kurallar içerisinde özellikle bütçe kuralı mali disiplini sağlamada oldukça etkiliyken, borç kuralının mali disiplin üzerinde direkt etkisi vardır.

Dahan ve Strawczynski (2013: 484-504), 22 OECD ülkesinin 1960-2006 dönemine ilişkin verisi ile mali kurallar ve hükümet harcamalarının kompozisyonu arasındaki ilişkiyi panel veri analizi yöntemi ile incelemişlerdir. Çalışmalarında harcama kuralları ve bütçe kuralları özelinde mali kuralların kamu harcamalarının

[4] Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund-IMF), 1944 yılında ABD'de Bretton Woods'ta yapılan Birleşmiş Milletler toplantısında, ödemeler dengesi problemi yaşayan ülkelere kurulacak para fonu ile destek sağlanması ve dünya ticaretinin geliştirilmesi amacıyla yeni bir ekonomik işbirliği oluşturulması kapsamında kurulmuştur.

bileşimi ve bütçe açıkları üzerindeki etkisini incelemişlerdir. Çalışma sonuçlarına göre, hem denk bütçe kuralı hem de harcama kuralı ulusal seviyede başarılıdır ve mali kuralların kamu harcamalarının kompozisyonu üzerindeki etkisi oldukça büyüktür. Mali kural uygulayan ülkelerde, sosyal transfer harcamalarının kamu harcamaları içindeki oranı azalma eğilimindedir. Sosyal harcamalar aleyhine gelişen bu durum karşısında, mali kurallar dizayn edilirken politika yapıcıların mali kuralların harcamalarının kompozisyonu üzerindeki etkisini dikkate almaları tavsiye edilmektedir.

Wyplosz (2012: 1-27), mali disiplinsizlik sorununa çözüm arayışları doğrultusunda mali kuralları teorik çerçeve ve tarihsel gelişim açılarından incelemiştir. Çalışma sonuçlarına göre, mali kuralların kurumsal düzenlemeler ile desteklenmedikçe var olmaları pek mümkün değildir. Mali disiplinin sağlanması açısından ise kurumsal düzenlemeler mali disipline katkı sağlamaktadır ancak yetersizlerdir. Burada hassas bir denge oluşmaktadır: Kurumsal düzenlemeler politikacıları kısıtlamalı ancak bu sınırlamalar politikacıların bütçe üzerinde karar verme güçleri gibi demokratik gerekliliklerini engellemeyecek şekilde olmalıdır.

Tapsoba (2012: 1356-1359), ulusal seviyede uygulanan sayısal mali kuralların mali disiplin üzerindeki etkilerini 74 gelişmekte olan ülke genelinde ve 1990-2007 dönemi için iki aşamalı en küçük kareler yöntemi ile incelemiştir. Çalışmada mali disiplin ölçüsü olarak yapısal veya döngüsel olarak düzeltilmiş birincil bütçe dengesi ile mali kurallar değişkenler olarak kullanılmıştır. Çalışma sonucunda, denk bütçe kuralı ve harcama kuralının mali disiplini sağlamada önemli etkilerinin olduğunu, borç kuralının etkisinin ise önemsiz derecede olduğunu ve mali kural uygulamalarının etkisinin mali kuralların sayısına, ne zamandan beri uygulandığına, uluslar üstü anlaşmalarla kabul edilmiş uygulamalar olup olmadığına ve hükümet istikrarına göre değişebileceğini belirtmişlerdir. Politik sonuçlar açısından ise kurala dayalı maliye politikasının gelişmekte olan ülkeler için mali disiplinsizliğe karşı güvenilir bir çare olduğu ancak mali kuralları basit bir şekilde uygulamanın tek başına kredibilite ve mali disiplin açısından tam bir garanti olmayacağı, kural uygulamalarına mali şeffaflık, mali sorumluluk, yaptırım mekanizması, bağımsız mali kurumlar gibi bir dizi düzenlemenin de eklenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Balaban (2012: 1-152), kurallı maliye politikası ile ilgili çalışmasında teorik yaklaşımlar, seçilmiş ülke deneyimleri ve Türk mali sisteminin yapısını göz önüne alarak Türkiye için bir kurallı maliye politikası model önerisi getirmiştir. Çalışmada, Türkiye'de mali disiplinin sürdürülebilmesi ve bağımsız para politikasının desteklenebilmesi açısından kurallı maliye politikası uygulamasının gerekliliğine vurgu yapılarak, uygulanabilirliği yasal bir zemine dayandırılarak garanti altına alınmış, sağlam mali yönetime ilişkin genel ilkeler ve sayısal kurallar temelinde şekillenmiş iki sütunlu bir kurallı maliye politikası modeli önerilmiştir. Önerilen çerçevede, başarılı bir politika uygulamasının temel unsurları literatürde yer aldığı şekliyle desteklenirken, politika uygulamasının etkinliğini ve sürdürülebilirliğini sağlayacak şekilde denetim mekanizmasının oluşturulmasına önem verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Castro (2011: 313-326), 15 AB ülkesi ve 8 OECD ülkesi için 1970-2005 dönemini kapsayan çalışmasında, dinamik sabit etkiler modeli ve genelleştirilmiş momentler yöntemini kullanarak Maastricht Kriterleri[5] ve İstikrar ve Büyüme Paktı (İBP-Stabililty and Growth Pact-SGP)[6] mali kurallarının, AB'nin büyüme rakamları üzerinde olumsuz etkisinin olup olmadığını incelemiştir. Çalışma sonuçlarına göre, 1992 yılı sonrası AB'de meydana gelen kurumsal değişimler ekonomik büyüme göstergelerinde negatif bir etki yaratmamış, aksine mali kurallara ilişkin düzenlemeler sonrası bazı ülkelerin büyüme rakamlarında pozitif gelişmeler olmuştur.

Marneffe vd. (2010: 1-26) 16 Euro Bölgesi ülkesi için 1995-2008 dönemine ilişkin verileri kullanarak mali kuralların mali denge, kamu harcamaları ve kamu gelirleri üzerindeki etkisini bir mali kural endeksi kullanarak incelemişlerdir. Panel veri analizi yöntemi ile yapılan çalışma sonucunda Euro Bölgesi'nde uygulanan mali

[5] AB'ye üye ülkelerin Ekonomik ve Parasal Birliğe (EPB) katılımı sırasında dikkate alınan kriterlerdir.

[6] 1997 yılında kabul edilen İstikrar ve Büyüme Paktı, Maastricht Antlaşması'nda üye devletlerin maliye politikalarının gözetlenmesi ve bütçe açıklarının izlenmesine ilişkin hükümleri açıklamaktadır.

kuralların mevcut çerçevesinin uygulama, yaptırım ve tasarımındaki tutarsızlıklarına rağmen, ülkeler arasından bazı farklılıklar olmakla birlikte mali denge üzerinde göz ardı edilemez etkiye sahip olduklarını belirtmişlerdir.

Brzozowski ve Siwinska-Gorzelak (2010: 205-231), 1995-2006 dönemi için 65 ülkeyi kapsayan çalışmalarında en küçük kareler yöntemi, araç değişken yöntemi ve en küçük mutlak sapmalar yöntemini kullanarak, net açık veya borç sınırları şeklindeki kuralların maliye politikası dalgalanmaları üzerindeki etkilerini incelemişlerdir. Çalışmalarında kontrol değişkeni olarak enflasyon değişkenini kullanmışlardır. Araştırmaya göre, mali kurallar maliye politikası dalgalanmaları üzerinde önemli bir etkiye sahiptir ancak kurallar politika dalgalanmalarını kuralların hedefine bağlı olarak (kamu borcu ya da mali denge) arttırmakta ya da azaltmaktadır. Bu doğrultuda çalışmada bütçe açıklarına yönelik kurallar ile kamu borcunu sınırlandıran kurallar karşılaştırılmış ve kamu borcunu sınırlandıran kuralların istikrar sağlayıcılığının daha fazla olduğu belirtilmiştir.

Kaya (2009: 1-156), mali kuralları genel olarak değerlendirdiği çalışmasında Türkiye için önerilerde bulunmuştur. Çalışmada, genel denge modeli kullanılarak analiz yapılmıştır. Analiz çerçevesinde; kuralsız maliye politikası, alternatif faiz dışı fazla hedefleri ve harcama tavanlarının yaratacağı sonuçlar ortaya konulmuştur. Genel denge sonuçları alternatif senaryolar bazında karşılaştırmalı olarak incelendiğinde uygulanan bütün mali kuralların orta vadede ekonomik istikrarı sağlamaya olumlu katkısının olduğu, mali sürdürülebilirliği artırdığı ya da en azından kamu finansman dengelerindeki bozulmayı asgari seviyede tuttuğu belirtilmiştir. Gevşek mali senaryoların dönem başında büyüme performansını bir miktar artırırken, orta vadede özel yatırımlara tahsis edilebilecek kamu tasarruflarının azalması sonucunda büyüme oranları üzerinde baskılayıcı bir etki yarattığı bulgusuna ulaşılmıştır. Geçiş dönemi olarak tanımlanan süreçte faiz dışı fazlanın, kamu maliyesindeki iyileşmeyi devamlı kılması için, GSYH'ye oran olarak %2-3 arasında belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Son aşamada ülkemiz için genel bir harcama ve borç stoku kuralı ile bu kuralların izleme ve değerlendirmesinden sorumlu bir kurul yapılanması önerilmiştir.

Payzanoğlu (2009: 1-67)'nun çalışmasında İstikrar ve Büyüme Paktı kuralları Türkiye için alternatif bir mali kural olarak değerlendirilmiş ve öncelikli olarak İstikrar ve Büyüme Paktı kuralları, ideal mali kurallara yakınlıkları ve mali sürdürülebilirlikleri açısından incelenmiştir. Daha sonra, Türkiye'de uygulanan maliye politikasının Avrupa Birliği mali hedeflerine ulaşmadaki etkinliği sınanmıştır. Son olarak İstikrar ve Büyüme Paktı bütçe kuralının Türkiye'de Maastricht borç kriterine ulaşmayı sağlama yeteneği test edilmiştir. Ampirik bulgular, 1990'lı yıllardaki mali duruşun %60'lık borç hedefine ulaşmak için yeterli olmadığına işaret etmektedir. Ancak 2001 krizini takip eden dönemde sürdürülebilirlikte kalıcı bir iyileşme yaşanmıştır ve endeks 2006 yılı başından itibaren %60'lık borç kriterinin sağlandığını göstermektedir. 2001 yılı üçüncü çeyreğinden itibaren İstikrar ve Büyüme Paktı orta vadeli hedefi olarak denk yapısal birincil dengenin uygulandığı varsayımı altında gerçekleştirilen simülasyon çalışması ise borç oranının inceleme dönemi sonunda %60 olarak tanımlanan sürdürülebilir borç oranının üzerinde %90 seviyelerine yaklaşacağını göstermektedir.

Ayuso-i-Casals vd. (2007: 651), 1990-2005 dönemi ve 25 AB üyesi ülkesi için sayısal mali kuralların belirleyicilerini ve bütçe sonuçları üzerine etkilerini sabit etkili en küçük kareler yöntemi ve araç değişken yöntemi (Instrumental Variables-IV) ile incelemişlerdir. Çalışmada maliye otoriteleriyle yapılan anketler sonucunda oluşturulan çeşitli endeksler kullanılmıştır. Analiz sonuçları sayısal mali kurallarla bütçe sonuçları arasındaki ilişkiyi doğrulamıştır ve maliye politikası dahilinde mali kuralların daha fazla yer almasının daha düşük bütçe açıklarına neden olacağı belirtilmiştir. Ayrıca mali kuralların karakteristik özellikleri kuralların bütçe sonuçları üzerindeki etkisi açısından önemlidir. Örneğin güçlü yaptırım mekanizmaların varlığı mali kuralların etkisini maksimize etmek açısından oldukça dikkate değerdir.

Fatas ve Mihov (2006: 101-117), 48 ABD eyaletinde 1990-2003 dönemi için bütçe kuralların makroekonomik etkilerini en küçük kareler yöntemi ve araç değişken yöntemi ile incelemişlerdir. Çalışma sonuçlarına göre, sıkı bütçe kurallarının politika dalgalanmalarını azalttığını ve mali kısıtlamaların maliye politikasının çıktı şoklarına

cevap verme yeteneğini azalttığını belirtmişlerdir. Bu iki sonuç çıktıdaki oynaklık üzerinde ters etkiye neden olmaktadır. Analiz sonuçları ilk sonuçta bahsedilen etkinin daha baskın olduğunu ve kurala dayalı politikaların çıktı düzeyleri üzerinde daha az dalgalanmaya neden olduğunu göstermektedir.

Andres ve Domenech (2006: 9-41), 11 AB ülkesinde 1970-1993 ve 1994-2003 dönemleri için ayrı ayrı yaptıkları incelemelerde, panel veri analizi ve ülke etkisi ilaveli sabit etkiler modeli ile mali kuralların bir mali istikrar aracı olarak maliye politikası üzerindeki etkilerini araştırmışlardır. Çalışmada faiz dışı fazla, çıktı açığı ve kamu borç oranları değişkenler olarak kullanılmıştır. Çalışma sonuçlarına göre, mali kuralların tasarımında, istikrarlı borç seviyelerinden sapmayı ve büyük borç oranlarını engellemeyi amaçlayan bir şey yoktur ve bu da kuralların maliye politikasının önemli bir istikrar aracı olarak görevini yerine getirmesini engellemektedir.

Peree ve Valila (2005: 1-25), 14 AB ülkesi için 1970-2003 dönemine ilişkin verileri kullanarak, sabit etkili en küçük kareler yöntemi ve araç değişken yöntemi ile mali kurallar ve kamu yatırımları arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Çalışmalarında AB'de uygulanan mali açık kuralının kamu yatırımları üzerinde herhangi bir etkisinin olmadığı gibi kamu yatırımlarında meydana gelen azalma üzerinde de etkisi olmadığını belirlemişlerdir.

Tablo 2.1.Literatürde Mali Kuralları Ampirik Olarak İnceleyen Çalışmalar

Çalışmanın Yazarı/Yılı	***Uygulama Kapsamı***	***Analiz Yöntemi***	***Sonuç***
Landon ve Smith (2017)	16 Avrupa ülkesi 1970-2011	VAR ve Monte Carlo metodu	Mali kurallar hem refah hem de kamu harcamaları üzerinde istikrarı arttırıcı etki göstermektedir.
Bergman vd. (2016)	27 AB ülkesi 1990-2012	Dinamik panel veri analizi	Mali kurallar bütçe açıklarını azaltmada ve sürdürülebilir maliye politikası üzerinde olumlu etkiye sahip olmakla birlikte mali kuralların kurumsal özellikleri de sonuçların etkinliği üzerinde etkilidir.
Kotia ve Lledó (2016)	26 AB ülkesi 1995-2012	Genelleştirilmiş momentler yöntemi ve kukla değişkenli en küçük kareler yöntemi	Mali kurallarla mali denge arasında pozitif bir ilişki vardır ve güçlü mali kurallar yerel ölçekli mali dengeyi güçlendirmektedir.
Reuter (2015)	11 AB ülkesi 1994-2012	Kukla değişkenli en küçük kareler yöntemi	Ulusal düzeyde uygulanan sayısal mali kurallar maliye politikası üzerinde önemli etkilere sahiptir ve kurallara uyulmasa bile maliye politikası sayısal limitlere göre hareket etme eğilimindedir.
Mıynat ve Bostan (2015)	24 gelişmiş ülke 1985-2012	Panel veri analizi	Harcama kuralı ve işsizlik arasında istatistiki olarak negatif ve %5 anlam düzeyinde bir ilişki, bütçe dengesi kuralı ile büyüme arasında negatif ve istatistiksel olarak %10 anlam seviyesinde bir ilişki tespit edilmiştir.
Strawczynski (2014)	22 OECD ülkesi 1960-2010	Panel veri analizi	Mali kuralların tasarımı bütçe kuralından çok harcama ve gelir kuralı kombinasyonuna dayanmalıdır. Harcama ve gelir kuralı kombinasyonu şeklinde düzenlenen mali kural uygulamaları bütçe kurallarına göre konjonktürle daha uyumludur.
Sacchi ve	20 OECD	Genelleştirilmiş	Takdiri maliye politikasının aşırı tüketim

Salotti (2014)	ülkesi 1985-2012	momentler yöntemi	harcamaları, istikrarı bozucu etki ve enflasyon etkisi yaratmaktadır. Mali kurallar ise istikrar sağlayıcı etki göstermektedir ve mali kural türleri içinde en etkili kural türü bütçe dengesi kuralı, etkisi en az kural türü ise gelir kuralıdır.
Afonso ve Guimaraes (2014)	27 AB ülkesi 1990-2011	Panel veri analizi	Mali kurallar özellikle harcama kuralı bütçe açıklarını azaltmaya katkı sağlamaktadır ve faiz dışı harcamaları önemli ölçüde etkilemektedir. Simülasyon sonucuna göre ise farklı ülkelerde uygulanan aynı kurallar, özellikle faiz dışı harcamaların ilk seviyeleri nedeniyle, farklı etkilere neden olmaktadır.
Neyaptı (2013)	8 geçiş ekonomisi, 10 gelişmiş ve 7 az gelişmiş ülkenin mali kuralları kabul ettikleri yıllar	Dengesiz panel veri analizi	Mali kurallar, mali yerelleşme (decentralization) ve mali disiplin arasındaki ilişkiyi araştırmıştır. Çalışma sonuçlarına göre, bütçe açıklarını azaltmada hem harcama hem de gelirdeki yerelleşmenin etkisi önemli ölçüde mali kuralların varlığına bağlıdır. Kurallar içerisinde özellikle bütçe kuralı mali disiplini sağlamada oldukça etkiliyken, borç kuralının mali disiplin üzerinde direkt etkisi vardır.
Afonso ve Jalles (2013)	25 AB ülkesi 1990-2008	Panel veri analizi	Mali kuralların büyüme üzerinde etkili olup olmadığını araştıran çalışmada, mali kuralların büyümeyi desteklediği, AB'ye yeni katılan ülkelerin mali kural uygulamalarından daha fazla kazanç sağladığı belirtilmiştir.
Dahan ve Strawczynski (2013)	22 OECD ülkesi 1960-2006	Panel veri analizi	Harcama ve bütçe kuralları özelinde mali kuralların bütçe açıkları ve kamu harcamalarının bileşimine etkilerini inceleyen çalışma sonuçlarına göre, mali kural uygulayan ülkelerde, sosyal transfer harcamalarının kamu harcamaları içindeki oranı azalma eğilimindedir.
Tapsoba (2012)	74 GOÜ 1990-2007	İki aşamalı en küçük kareler yöntemi	Mali kurallar, gelişmekte olan ülkelerde mali disiplini sağlamada olumlu etki göstermektedir.
Castro (2011)	15 AB ülkesi ve 8 OECD ülkesi 1970-2005	Dinamik sabit etkiler modeli ve genelleştirilmiş momentler yöntemi	AB'de meydana gelen kurumsal değişimler büyüme rakamlarında olumsuz bir etki yaratmamış, aksine bazı ülkelerde kurallar sonrası büyüme rakamlarında iyileşmeler görülmüştür.
Marneffe vd. (2010)	16 Euro Bölgesi ülkesi 1995-2008	Panel veri analizi	Mali kurallar, mali denge, hükümet harcamaları ve hükümet gelirleri üzerinde bir miktar etkilidir.
Brozozowski ve Siwinska-Gorzelak (2010)	65 ülke 2002-2008	En küçük kareler yöntemi, araç değişken yöntemi ve en	Bütçe açıklarına yönelik kurallar ile kamu borcunu sınırlandıran kurallar karşılaştırılmış, kamu borcunu sınırlandıran kuralların istikrar sağlayıcılığının daha fazla olduğu belirtilmiştir.

		küçük mutlak sapmalar yöntemi	
Payzanoğlu (2009)	Türkiye (1990-2008)	Vektör oto regresyon	İBP, Türkiye için alternatif bir mali kural olarak değerlendirilmiştir. İBP kuralları doğrultusunda Türkiye için hesaplanan mali sürdürülebilirlik endeksi, 1990'lı yıllarda mali sürdürülebilirliğin sağlanamadığını; 2001 yılında yaşanan kriz sonrasında istikrarlı bir iyileşme trendi içerisine girildiğini ve halen uygulanmakta olan maliye politikasının mali sürdürülebilirliği sağladığını göstermiştir.
Ayuso-i-Casals vd. (2007)	25 AB ülkesi 1990-2005	Sabit etkili en küçük kareler yöntemi ve araç değişken yöntemi (IV)	Mali kuralların bütçe açıklarını azaltıcı etkiye sahip olduğunu ve mali kuralların tasarımının maliye politikası üzerinde etkili olacağını belirtmişlerdir.
Fatas ve Mihov (2006)	48 ABD eyaleti 1990-2003	En küçük kareler yöntemi ve araç değişken yöntemi (IV)	Çalışmada sıkı bütçe kurallarının politika dalgalanmalarını azalttığını ve mali kısıtlamaların maliye politikasının çıktı şoklarına cevap verme yeteneğini azalttığını belirtmişlerdir.
Andres ve Domenech (2006)	11 AB ülkesi 1970-1993 ve 1994-2003	Panel veri analizi ve ülke etkisi ilaveli sabit etkiler yöntemi	Mali kuralların tasarımında, istikrarlı borç seviyelerinden sapmayı ve büyük borç oranlarını engellemeyi amaçlayan bir şey yoktur ve bu kuralların, maliye politikasının önemli bir istikrar aracı olarak görevini yerine getirmesini engellemektedir.
Peree ve Valila (2005)	14 AB ülkesi 1970-2003	Sabit etkili en küçük kareler yöntemi ve araç değişken yöntemi	Mali kurallar ve kamu yatırımları arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir ve AB'de uygulamaya konulan mali açık kuralının kamu yatırımlarına herhangi bir etkisinin olmadığı gibi kamu yatırımlarında meydana gelen azalmada da etkisi olmadığını belirlemişlerdir.

Literatürde mali kurallara ilişkin teorik ve ampirik bir çok çalışmanın bulunduğu ve ampirik çalışmaların çoğunun Avrupa ülkeleri, OECD ülkeleri ve ABD üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Bahsi geçen çalışmaların çoğunlukla mali kuralların refah, maliye politikası ve mali disiplin üzerindeki etkilerini incelemeye yönelik olduğu görülmektedir. Çoğu çalışmada yöntem olarak panel veri analizi tercih edilmekle birlikte çeşitli diğer yöntemlerde kullanılmaktadır. Tek bir ülkeden ziyade ülke gruplarına yoğunlaşan çalışmaların çoğundaki ülkeler gelişmiş ülkeler olup, gelişmekte olan ülkelere yönelik çalışmalar daha az sayıdadır. Zaman aralığı bakımından eski ve yeni çeşitli çalışmalar bulunmaktadır. Literatürdeki çalışma sonuçlarında genellikle mali kuralların mali göstergelere olumlu etki ettiği ve mali disiplini geliştirdiği belirtilmekle birlikte mali kuralların dezavantajlarından da bahsedilmektedir.

3. MALİYE POLİTİKASI, MALİ DİSİPLİN VE MALİ KURAL

Ekonomi politikası, belirli ekonomik amaçlara ulaşmak üzere devlet tarafından belirlenen ve uygulanan politikalar bütünüdür. Devlet, makroekonomik istikrarı sağlama, ekonomik büyüme, istihdam yaratma ve gelir dağılımını düzenleme gibi ekonomik amaçlarını para ve maliye politikası aracılığıyla gerçekleştirir.

Devletin ekonomiye müdahalesi ve para ve maliye politikalarının ekonomik amaçlara ulaşmak açısından takdiri (ihtiyari/iradi) ya da kurallı olarak uygulanmasına ilişkin tartışmalar ise çeşitli iktisadi yaklaşımlar doğrultusunda literatürde uzun yıllar tartışılan konular olmuştur.

Klasik iktisadi görüşün hakim olduğu 1929 yılına kadar ki dönemde devletin ekonomik rolüne ilişkin genel kanaat devletin adalet ve güvenlik gibi temel kamusal alanlarla ilgili hizmetleri sunması, bunun dışında ekonomiye müdahale etmemesi yönündeydi. Keynesci iktisadi görüşün hakim olduğu, 1929 Büyük Bunalım sonrası dönem ise maliye politikasının etkin olarak takdiri bir şekilde uygulandığı ve devletin ekonomiye müdahalesinin gerekliliğinin kabul gördüğü bir dönem olmuştur. Ancak bu yaklaşım 1970'li yıllardan itibaren değişmeye başlamış ve maliye politikasının takdiri uygulamaları eleştirilmeye başlamıştır. Bu eleştirilerin önemli bir nedeni, ihtiyari olarak uygulanan maliye politikası nedeniyle ortaya çıkan mali disiplinsizlik sorunu olmuştur. Ülkelerin kamu borç oranlarındaki ve bütçe açıklarındaki artışlar kamu maliyesine ilişkin göstergelerin bozulmasına ve çözüm arayışı olarak kurala bağlı maliye politikalarının gündeme gelmesine yol açmıştır.

Çalışmanın bu bölümünde, maliye politikasına ilişkin iktisadi yaklaşımlar genel hatlarıyla incelendikten sonra, mali disiplin ve mali kural kavramları açıklanacak, mali kuralların ortaya çıkışı, özellikleri, uygulanma gerekçeleri, yasal dayanakları ve mali kurallara getirilen eleştiriler incelenecektir.

3.1.Maliye Politikası

Ekonomi politikaları bir bütün ya da bağımsız olarak uygulanabilen iki ana alt başlıktan oluşmaktadır: Maliye politikası ve para politikası.

Para politikası ve maliye politikası, iktisat politikasının ekonomik istikrar, ekonomik büyüme, kalkınma ve gelir bölüşümü hedeflerine ulaşmak amacıyla kullanılan politika araçlarıdır. Maliye politikası, iktisat politikasının bu amaçlarına ulaşmak amacıyla kamu harcamaları, kamu gelirleri, kamu bütçesi ve kamu borçlanması gibi araçları kullanarak genel ekonomik denge üzerinde bir etki oluşturması olarak tanımlanmaktadır. Para politikası ise, para arzı, faiz oranı ve döviz kuru gibi araçlarla ekonominin farklı kesimleri üzerinde etki yaratmayı ifade eder. Maliye politikası devlet tarafından ve siyasi iradenin kararıyla uygulanırken, para politikası günümüzde büyük ölçüde siyasi iradeden görece bağımsız olan merkez bankaları tarafından yürütülmektedir.

Maliye politikası kavramı ilk kez Edwin R. A. Seligman (1861-1939) tarafından 19. yüzyılın başlarında Aldoph Wagner'in hükümetlerin bütçe yoluyla gelir dağılımını düzenlemeleri gerektiği yönündeki görüşünü eleştirmek amacıyla kullanılmıştır. Köken itibarıyla Latince bir sözcük olan ve para toplamada kullanılan sepet anlamına gelen "fiscalis" sözcüğüne dayanan maliye politikası, J. M. Keynes'e kadar, genel olarak kamu gelirlerine, özel olarak ise vergi gelirlerine ilişkin politika anlamında kullanılmıştır. Keynes ile birlikte maliye politikasına farklı bir anlam yüklenmiş ve maliye politikası bütçenin yalnızca gelir cephesiyle ilgilenen bir politika olmaktan çıkarak, bütçenin hem gelir ve hem de harcama yönünü birlikte ele alan bir politika haline gelmiştir (Şen ve Kaya, 2015: 61). Bu bağlamda, Klasik görüşten Keynesci görüşe geçişle birlikte maliye politikasının hem işlevi hem de kapsamı açısından daha geniş alana sahip bir rol üstlendiği görülmektedir.

3.1.1.Maliye Politikasının Amaçları ve Araçları

Maliye politikasının amacı en genel haliyle, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli olan kaynakların sağlanması ve bu kaynakların devlete ve topluma en çok faydayı sağlayacak şekilde kullanılması olarak özetlenebilir.

Bu genel ifade doğru olmakla birlikte günümüzde maliye politikasının amacı, ülkenin belirlediği makroekonomik hedeflere ulaşmak olarak tanımlanmaktadır. Bu ifade ile kastedilen makroekonomik hedefler;

- Ülkenin potansiyeline uygun büyüme oranını sağlamak,
- Bütçenin denk olarak yürütülmesi,
- İstikrarın sağlanması,
- Gelir dağılımının düzeltilmesi,
- Yüksek istihdam düzeyi,
- Sürdürülebilir cari denge,
- İç ve dış finansmanın dengeli şekilde yürütülmesi,
- Yatırımların arttırılması şeklinde sıralanabilir.

Her ülkenin yürüteceği maliye politikası, bu politikaya ilişkin amaçları ve bu amaçların ekonomiye uygunluğu, ekonominin ulaştığı gelişme evresine, maliye politikasına karar verenlerin ve uygulayanların değer yargılarına, ekonomik ve sosyal amaçlarına ve siyasal tercihlerine göre değişiklik gösterebilir (Türk, 2001: 19). Bu değişkenlik nedeniyle ülkelerin maliye politikalarıyla gerçekleştirmek istedikleri amaçlar arasında farklılıklar olabilir.

Maliye politikasının temel araçları kamu gelirleri, kamu harcamaları, kamu bütçesi ve borçlanmadır. Yürütülmekte olan maliye politikası esas olarak devletin vergiler yoluyla elde ettiği bir kısım özel kaynakları kamu kesimine aktarabilme ve yapacağı harcamalar ile özel kişilere satın alma gücü kazandırabilmesine dayanmaktadır (Uluatam, 2010: 43).

Maliye politikası temel olarak devlet bütçesi aracılığı ile yürütüldüğünden, hem kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin miktar ve bileşimleriyle, hem de harcama ve gelirlerdeki değişmelerin tümüyle ilgilidir. Bu nedenle bütçe açığı veya bütçe fazlası, maliye politikası amaçlarına ulaşmak için kullanılan en önemli araçlardır. Ancak bir ülkedeki ekonomik değişmelerin tamamının dikkate alınması gerektiğinden, maliye politikasının nispeten daha dar anlamdaki bütçe politikasından ötede, daha kapsamlı ve detaylı şekilde ele alınması gerekmektedir.

Maliye politikasının uygulanmasında önemli role sahip olan kamu harcamaları, devletin kamu politikası amaçlarına ulaşabilmek için kullandığı mali araçlardan biridir. Kamu harcamaları, devletin fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için yapılan ve kamusal faaliyetleri ilgilendiren kurum ve kuruluşların yaptıkları harcamaların bütünü olarak ifade edilmektedir. Ülkelerin ekonomik, sosyal gelişmişlik düzeylerinde ve siyasi tercihlerinde zaman içerisinde ortaya çıkan değişmelerin kamusal harcamaların alanını genişletici etki yaptığı görülmektedir (Akdoğan, 2011: 99). Kamu harcamalarının hangi alanlar için ne amaçla yapılacağı ise yine bütçe yoluyla belirlenmektedir.

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

Klasik iktisadi görüşe göre olağanüstü bir kamu geliri olarak kabul edilen borçlanma ise hem gelişmiş ülkelerin hem de gelişmekte olan ülkelerin günümüzde sıklıkla kullandığı bir mali araçtır. Günümüzde borçlanma politikası yalnızca kamu finansman aracı olarak değil, ekonomik ve sosyal hayatı düzenleme aracı olarak da kullanılmaktadır. Örneğin; enflasyonist dönemlerde borçlanma politikasıyla devlet, piyasadan likiditeyi çekerek toplam talebi azaltma yoluna gidebilmektedir (Şeker, 2006:

76). Yine borçlanma yoluyla sağlanan gelirlerin kullanıldığı alana göre ekonomide genişletici etkiler oluşturulabilmektedir.

3.1.2.İktisadi Yaklaşımlar Çerçevesinde Maliye Politikası

Para ve maliye politikaları aracılığıyla ekonomiye müdahale edilip edilmemesi, edilecekse müdahalenin ne şekilde ve ne ölçüde yapılacağı geçmişten günümüze iktisat okullarının temel tartışma konularından biri olmuştur. Her iktisadi yaklaşımın maliye politikasına ilişkin görüşleri, devletin ekonomideki rolüyle ilgili düşünceleri etrafında şekillenmiştir. Bu görüşlere ilişkin en temel ayrım ise Klasik ve Keynesci iktisadi görüş arasında yaşanmıştır.

3.1.2.1.Merkantilizm

XV. yüzyıldan XVIII. yüzyıla kadar yaygın olan ve müdahaleci devlet anlayışının temellerinin atıldığı ilk düşünce geleneği Merkantilizmdir. Merkantilizm paranın ekonomik değerinin olduğunu ve buna ilişkin ekonomik tedbirlerin alınması gerektiğini savunmaktadır. Bu düşünceye göre ülkelerin zenginliği, ülkede bulunan değerli madenlerin çokluğuyla belirlenir ve bu madenlerin ülke dışına çıkması engellenmelidir. Bu açıdan Merkantilistler değerli madenlerin artırılması için ticaret yapılması gerektiğini benimsemişler ve devletin korumacı ve müdahaleci bir rol üstlenmesi gerektiğini savunmuşlardır (Adaçay ve İslatince, 2009: 23).

3.1.2.2.Fizyokrasi

XVIII. yüzyılda gelişen Fizyokrat düşünce zenginliğin kaynağını tarımsal faaliyetlere bağlamıştır. Toplum yaşamında doğal bir düzenin olduğu gibi ekonomik hayatın da doğal bir düzeninin olduğunu savunan Fizyokratlar, bu düzenin korunması için devletin ekonomiye müdahalesini hem gereksiz hem de istenmeyen bir olay olarak nitelendirmişlerdir (Savaş, 2007: 229).

3.1.2.3.Klasik İktisat

XVIII. yüzyıl sonu ve XIX. yüzyıl başında Adam Smith'in öncüsü olduğu Klasik İktisat Yaklaşımı "görünmeyen el" kavramını benimseyerek, ekonomide doğal bir piyasa düzeninin var olduğunu ve ekonominin her zaman tam istihdam seviyesinde kendiliğinden dengeye geleceğini savunmuştur. Klasik iktisadi görüşün, Say Yasası olarak bilinen "her arzın kendi talebini yarattığı" şeklindeki arz yönlü yaklaşımı her ekonominin doğal bir büyüme hızı olduğu ve kamu otoritesinin bu hızı etkileyemeyeceği sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Klasik iktisatçılara göre, devletin ekonomik hayattaki rolü, piyasa mekanizmasının sağlıklı işleyebilmesi için özellikle mülkiyet ve sözleşme serbestisi gibi temel özgürlükleri garanti altına alan hukuki güvenceyi sağlamak ve toplumsal tüketim konusu olan bölünemeyen ve fayda sağlayan bir takım hizmetlerin sunumunu gerçekleştirmekle sınırlandırılmıştır (Kazgan, 1969: 40).

Kamunun temelde koruyucu bir işlev üstlenmesi anlamındaki bu görüş, kamu harcamalarının devletin sınırlı rolü doğrultusunda kısıtlı olmasını ve harcamaların borçlanma yoluna başvurulmadan sadece vergi gelirleriyle finanse edilmesi gerektiğini savunmaktadır. Klasik görüşe göre, kamu borçlanması gelecek nesillere yük aktarmaktır ve borçlanma ancak savaş vb. gibi olağanüstü durumlarda yapılmalıdır. Aynı zamanda kamu harcamalarının borçlanma yoluyla finanse edilmesi artan faiz oranları nedeniyle özel tüketimin dışlanmasına neden olacaktır. Diğer yandan borçlanmanın para politikası yoluyla finanse edilmesi ise enflasyona neden olacaktır. Bu görüşler ise denk bütçe görüşünü de beraberinde getirmektedir (Eğilmez ve Kumcu, 2014: 24-25). Klasik iktisadi görüşe göre, piyasanın etkin bir şekilde işleyişi sonucunda ulaşılan üretim ve istihdam seviyesini artırmak için herhangi bir müdahale aracına gerek yoktur ve bu nedenle politika yapıcılar için en iyi tercih denk bütçe ilkesidir.

3.1.2.4.Neo-Klasik İktisat

Alfred Marshall'ın klasik iktisadi doktrini yeniden yorumlayarak, bilimsel dayanaklarını güçlendirerek ve genişleterek öncülüğünü yaptığı Neo-klasik iktisadi düşünce, özellikle birey davranışlarını inceleme konusu yapmıştır. Neo-klasik iktisatçılar, Klasiklerin arz yönüne verdikleri önemi kabul etmekle beraber daha çok talep unsuru üzerinde durmuşlar, devletin istikrarsızlığı giderebilmek için yapabileceği minimum müdahalenin de para politikası yoluyla olması gerektiği görüşünü savunmuşlardır (Adaçay ve İslatince, 2009: 126). Klasik ve Neo-klasik teori, asgari devlet müdahalesini öngörerek doğal düzenin korunmasını benimsemiştir.

3.1.2.5.Keynesci İktisat

1929 Büyük Bunalımına kadar hakim olan Klasik iktisadi görüş, 1930'lardan itibaren yön değiştirmiş ve Klasik iktisadi görüşün varsayımı olan piyasanın tam ve etkin şekilde çalıştığı varsayımı eleştirilerek, piyasanın tıkanıklığı varsayımından hareketle ekonomik sorunların çözümü için devlet müdahalesinin gerekli olduğu görüşü ortaya atılmıştır.

Keynesci düşüncenin kurucusu ve modern maliye anlayışının temellerini atan John Maynard Keynes (1883-1946), Klasik iktisadi akımın temel unsurlarından biri olan ekonominin tam istihdam seviyesinde dengede olacağı görüşünü reddederek, ekonominin eksik istihdam seviyesinde de dengede olabileceği görüşünü ileri sürmüştür. Keynesci yaklaşım daha çok ekonominin talep cephesiyle ilgilenerek, üretim ve istihdamın arz tarafından değil, talep tarafından belirleneceğini öne süren, talep yönlü politikaları benimsemiştir.

Keynes, devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini, ekonomik durgunluk durumunda ekonominin canlanması ve durgunluktan çıkılması için kamu harcamaları, borçlanma ve vergilendirme gibi takdiri maliye politikası araçlarının kullanılması gerektiğini savunmaktadır (Ulusoy, 2006: 40). Bu bağlamda Keynesci teori ve fonksiyonel maliye, takdiri maliye politikalarının teorik altyapısını oluşturmaktadır. Takdiri maliye politikaları, devlet tarafından uygulanacak olan maliye politikalarının araçları, öncelikleri, büyüklükleri ve zamanlaması konusunda politikacıların geniş yetkilere sahip olduğu politikalar olarak tanımlanmaktadır (Toprak, 2016: 431). Keynesci teorinin mali alandaki görüş ve önerilerinin devamı olarak gelişen fonksiyonel maliye yaklaşımı ise kurucusu Abba Lerner tarafından, mali önlemlerin ekonomi içindeki çalışma ve fonksiyonlarına göre değerlendirilmesi ilkesi olarak tanımlanmaktadır (Lerner, 1943: 39). Fonksiyonel maliye politikası, özellikle bütçe politikası başta olmak üzere maliye politikası araçlarının makroekonomik sorunların çözümünde fonksiyonel olarak kullanımını savunmaktadır. Fonksiyonel maliye politikasına göre harcama, gelir, borçlanma, borçların geri ödenmesi, para basımı veya piyasadan para çekilmesi gibi faaliyetlerin tümü politika sonuçlarına göre yürütülmelidir. İşsizlik ve enflasyon sorunun çözülmesi için toplam harcamaların arttırılması ya da azaltılması, yatırım seviyesi için gerekli faiz oranına ulaşmak için borçlanma veya borç geri ödeme yoluyla kamu kesimi likiditesinin ayarlanması gerekmektedir. Bu doğrultuda denk bütçe görüşü reddedilmektedir. Bütçe dengesinden ziyade makroekonomik dengenin sağlanmasına önem veren bu anlayış, bütçe dengesinin yıllık değil, orta vadeli bir bakış açısıyla bir konjonktür dönemi sonucunda sağlanması gerektiğini savunarak devri bütçe ve telafi edici bütçe teorilerini geliştirmiştir. Devri bütçe yaklaşımı uyarınca bütçenin yıllık bazda açık vermesi olağan olarak görülmüş, bütçe dengesinin konjonktüre paralel olarak değerlendirilmesi gerektiği savunulmuştur. Bu çerçevede, bütçede yıllık denklik yerine konjonktürün genişleme ve daralma dönemleriyle uyumlu uzun süreli bir denklik aranmalıdır. Telafi edici bütçe teorisinde ise amaç, durgunluk içindeki ekonomiyi genişleme safhasına sokmak, devlet harcamaları ile özel sektör harcamalarındaki yetersizlikleri gidererek ekonomiyi tam istihdam düzeyine getirmektir. Bu yaklaşıma göre, genişleme dönemlerinde verilen bütçe fazlaları bir fonda toplanmalı, bu fon daralma, doğal afet veya savaş gibi olağanüstü durumlarda kullanılmalıdır. Fonksiyonel maliye görüşünün

önemli sonuçlarından biri olarak takdiri maliye politikaları makroekonomik istikrar politikalarında önemli bir yere gelmiştir.

Keynesci iktisat politikalarının 1950 ve 1960'larda başarıyla uygulanması sonucunda hızlı bir ekonomik büyüme yaşanmış, ancak bu büyüme 1960'ların sonlarına doğru yavaşlamış, 1970'lerde görülen ve bütün dünyayı etkileyen ekonomik durgunluk, işsizlik ve yüksek enflasyonun bir arada yaşandığı stagflasyon olgusu ile tekrar sorgulanmaya başlamıştır (Ersoy, 2008: 574). Bu gelişmeler doğrultusunda Klasik iktisadi görüşü temel alan yeni yaklaşımlar tekrar gündeme gelmeye başlamıştır.

3.1.2.6.Monetarist İktisat

1970'li yıllara gelindiğinde stagflasyon olgusuna karşı maliye politikalarının yetersiz kalması, Keynesci politikalara ilişkin eleştirilerin artmasına neden olmuştur. Bu eleştiriler sonucu ortaya çıkan Monetarist görüş (parasalcı) Klasik anlayışın, ekonomiye müdahalenin gereksiz olduğu, müdahale etmek gerekiyorsa da bunun parasal araçlarla yapılması gerektiği düşüncesini desteklemiştir. 1970'lerde ortaya çıkan söz konusu ekonomik sorunların devletin ekonomiye müdahalesinden ve yanlış para politikası uygulamalarından kaynaklandığı görüşünü savunan Monetaristlerin öncülüğünü Milton Friedman yapmıştır. Monetarist görüşü savunanlara göre ekonomideki istikrarsızlıkların pek çoğu parasal kökenlidir ve bu anlamda para politikaları maliye politikalarına göre daha etkilidir.

3.1.2.7.Arz Yönlü İktisat

1980'li yıllarda Keynesci teorinin stagflasyonu önlemede yetersiz kalmasından sonra ortaya çıkan yeni yaklaşımlardan birisi de arz yönlü iktisat görüşüdür. İktisatçı Arthur Laffer'in adıyla özdeşleştirilen arz yönlü ekonominin temel varsayımına göre en iyi bütçe denk bütçe ve en iyi vergi nötr vergidir. Laffer eğrisi ile açıklanan vergiyle ilgili bu tutuma göre, vergilemenin optimal bir oranı vardır ve bu oran aşıldığında kişilerin çalışma motivasyonları azalacağından vergi gelirlerinde azalış meydana gelecektir. Bunun sonucunda meydana gelecek emek arzının azalması da üretimde daralmaya neden olacaktır.

Arz yönlü iktisatçılar, Keynesci maliye politikasını şiddetle eleştirerek ekonominin arz cephesinin ihmal edildiği görüşünü savunmaktadır. Arz yönlü iktisatçılar, nispi fiyat değişmelerinin verimlilik üzerindeki olası etkilerini dikkate almaması nedeniyle Keynesci maliye politikasını yetersiz bulmaktadırlar. Çünkü Keynes, nispi fiyat değişmelerinin fazla önem taşımadığı kısa dönemdeki gelişmelere yoğunlaşmıştır. Arz yönlü iktisatçılar kamu harcamalarını azaltarak toplam talebi sınırlayan, para arzındaki artışı yavaşlatan, tasarruf ve sermaye birikimini olumsuz yönde etkileyen vergi yüklerini hafifleten politikalar önermişlerdir. Bu görüşe göre maliye politikası, toplam reel talebi etkileyerek her durumda ve her koşulda milli geliri artıramayabilir, dolayısıyla talep yönlü politikalar yerine ekonominin arz yönüne ağırlık verilmesini savunmuşlardır (Küçükkalay, 2008: 407).

3.1.2.8.Yeni Klasik İktisat

Keynesci teoriye başka bir tepki olarak ortaya çıkan Yeni Klasik İktisatçılar klasik ekonominin öngörülerini ve monetarizmin bazı görüşlerini, rasyonel beklentiler teorisi çerçevesinde ele alarak piyasanın kendi halinde bırakılması gerektiğini vurgulamış ve devletin ekonomiye müdahalesinin pek bir sonuç doğurmayacağını öne sürmüşlerdir. Ne para ne de maliye politikası beklenen sonuçları vermez, çünkü insanlar iyi bir şekilde bilgilendirilmişlerdir ve devletin de diğer ekonomik birimlerin de sahip olduğu bilgi düzeyi aynıdır (Eğilmez ve Kumcu, 2014: 27). Dolayısıyla devlet müdahalesini savunmazlar.

3.1.2.9.Kamu Tercihi Teorisi

Mali kurallar, teorik olarak Kamu Tercihi Teorisine ve Anayasal İktisat yaklaşımına bağlıdır ve kamu harcamalarının olağan kamu geliri olarak nitelendirilen vergi yoluyla finanse edilmesini, denk bütçeyi, takdiri mali politikaların yasal zeminde sınırlandırılmasını ve sınırlı, düzenleyici, şeffaf bir devlet anlayışını savunmaktadırlar (Toprak, 2016: 428).

İkinci Dünya Savaşı'nı takip eden yıllarda gelişen ve James M. Buchanan ile Gordon Tullock'un öncülüğünü yaptığı Kamu Tercihi Teorisi, ekonomi biliminin geliştirdiği araç ve metotların politik süreçlere uygulanmasıdır. Diğer bir deyişle politikanın ekonomik analizidir. Bu açıdan, ekonomi biliminin piyasa hakkındaki karar alma süreci üzerindeki metodoloji, piyasa dışı karar alma sürecine doğru genişletilmiştir.

Kamu tercihi teorisi, politika bilimini incelerken bazı temel varsayımları dikkate almaktadır. Bu varsayımlar kısaca şöyledir:

Metodolojik Bireysellik: Metodolojik bireysellik, toplumda alınan tüm ekonomik ve sosyal kararların piyasada olduğu gibi birey temelli olduğunu ifade etmektedir. Yani kamu ekonomisinde alınan kararlarda, piyasada olduğu gibi bireylerin tercihleri doğrultusunda alınmaktadır. Bireyler, karar veren ya da seçim yapan varlıklardır ve bu nedenle de özel ya da toplumsal tüm davranışların arkasında bireyler bulunmaktadır (Güneş ve Aydemir, 2005: 79).

Rasyonalite ve "Maximand" İlkesi (Fayda Maksimizasyonu): Rasyonalite kavramı, belirli kanun ve kurumlar çerçevesinde, kendi kişisel çıkarları doğrultusunda hareket eden bireylerin aynı zamanda toplumun çıkarları doğrultusunda da hizmet ettiklerini ifade etmektedir. Kamu tercihi teorisine göre, bireylerin tercihleri rasyonel ve tutarlıdır. Dolayısıyla seçmenler, siyasi partiler, bürokratlar, politikacılar ve çıkar grupları gibi siyasal karar alma sürecine dahil olan tüm aktörlerin, rasyonel davrandıkları ve çıkarlarını maksimize etme eğiliminde oldukları kabul edilmektedir (Dede, 2010: 6).

Bu doğrultuda kamu tercihi teorisine göre;

- Seçmenler kamusal hizmetlerden fayda sağlamayı,
- Politikacılar oylarını maksimize etmeyi,
- Bürokratlar bütçelerini arttırmayı,
- Çıkar ve baskı grupları rantlarını maksimize etmeyi istemektedirler.

Politik Mübadele: Kamu Tercihi Teorisi'ne göre devlet bireyler tarafından oluşturulan kolektif bir organizasyondur ve politika da karmaşık bir mübadele süreci olarak değerlendirilmektedir. Bu karmaşık süreç içerisinde bireyler tek başlarına ya da topluluk halinde tam olarak gerçekleştiremeyecekleri kolektif nitelikli amaçlarını yerine getirmeyi isterler. Ekonomik malların mübadelesindeki bu basit bakış açısı politika ve politik düzen konusundaki sözleşmeci yaklaşıma dayanmaktadır. Bu açıdan piyasa ile devlet, yönetim biçimi ile iktisat, kamu sektörü ile özel sektör arasında doğrudan bir bağlantı olmadığı düşünülse bile, siyasal sürece bir mübadele olarak bakıldığında aradaki bağlantı açıkça ortaya çıkmaktadır. Diğer bir deyişle bireyler politik süreçte sağlayamadıkları bazı özel amaçlarını kolektif olarak sağlamaya çalışmaktadırlar (Hepaksaz, 2007: 94).

Kamu tercihi teorisine göre müdahaleci devlet anlayışı sonucu aşırı şekilde büyüyen devletin sınırlandırılması gerekir ve bunun içinde politik iktisadi kurallar anayasal olarak düzenlenmelidir. Bu görüş, hem anayasal iktisat teorisinin çıkış noktasıdır, hem de mali kuralların öncülüğünü yapmıştır.

3.1.2.10.Anayasal İktisat

Anayasal iktisat teorisi, kamu tercihi teorisinden kaynaklanmış bir teori olmakla birlikte daha sınırlı bir alanı vardır. Kamu tercihi teorisyenleri toplumsal seçimlerin sonuçlarıyla ilgilenirler. Anayasal iktisatçılar ise öncelikle belirli anayasal kuralların oluşturulma süreçlerinin analizi ile ilgilenirler. Anayasal iktisat, ekonomik ve politik

birimlerin tercihlerini ve faaliyetlerini sınırlayan alternatif yasal ve anayasal kurallar bütününün işleyişini açıklamaya çalışır (Yar, 2014: 18).

Anayasal iktisatçılar mali ve parasal disiplinsizliği engellemek için ekonomik anayasayı önermektedirler. Anayasal iktisatçılara göre ekonomik anayasanın amaçlarını;

- Mali disiplini sağlamak,
- Parasal disiplini sağlamak,
- Hükümetlerin popülist uygulamalarını engellemek,
- Devletin sınırlandırılması,
- Bireysel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması oluşturmaktadır (Aktan, 2002: 1-4).

Anayasal iktisat yaklaşımına göre, kamu ekonomisinde meydana gelen büyümenin önlenmesi için anayasalarda mali kuralların bulunması gerekmektedir. Daha geniş bir ifadeyle devletin yürüteceği ekonomik faaliyetler tamamen piyasa kuralları çerçevesinde belirlenmeli ve bunu yaparken de hükümetlerin piyasaya aktif olarak ve sürekli şekilde müdahale etmelerini önlemek için ülke anayasalarına siyasi otoritenin ekonomik ve mali hareket olanaklarını kısıtlayan hükümler konulmalıdır (Mutluer vd., 2007: 21).

Tablo 3.1'de görüldüğü gibi anayasal iktisat yaklaşımında bazı mali kurallar önerilmiştir ve hemen hemen hepsi anayasal hükümleri savunmaktadır. Örneğin; vergi konusunun toplumsal uzlaşmayı gösterdiği kabul edilen anayasa metninde düzenlenmiş olması bireylerin mali sömürüye uğramamalarını sağlayabilecektir. Vergi oranlarının anayasayla düz oranlı olarak belirlenmesi durumunda herhangi bir vergi artışından tüm bireylerin aynı oranda etkilenmeleri, vergi yükünün anayasal sınırlarla belirlenmesi başta politikacılar olmak üzere toplumun bütün kesimlerinin toplam vergi yükünü değerlendirebilecek olanaklara sahip olmalarını sağlayacaktır. Benzer şekilde kamu harcamalarına ilişkin sınırlamaların anayasa metninde yer alması, politikacıların harcama eğilimlerini sınırlandırırken, aynı şekilde kamu borçlanmasının da oransal ve içerik olarak sınırlanması önerilmektedir.

Tablo 3.1. Anayasal İktisatta Önerilen Mali Kurallar (Bostan, 2014: 20).

Vergilemeye İlişkin Öneriler	***Kamu Harcamalarına İlişkin Öneriler***	***Kamu Borçlanmasına İlişkin Öneriler***	***Bütçeye İlişkin Öneriler***
• Vergi Konusunun Sınırlandırılması • Verginin Düz Oranlı Olması • Toplam Vergi Yükünün Sınırlandırılması • Vergilendirme Yetkisinin Kısmen Yerel Yönetimlere Devri	• Kamu Harcamalarının GSMH'ye Oranının Sınırlanması • Kamu Harcamalarının Genel Olması	• Toplam Borçların GSMH'ye Oranının Belirlenmesi • Merkez Bankası Kısa Vadeli Avanslarının Sınırlandırılması • Borçlanmanın Parlamentonun Onayına Tabi Olması	• Denk Bütçe İlkesinin Anayasaya Konulması • Vergi ve Harcama Kararlarının Eşanlı Alınması • Vergi ve Harcama Kararlarının Kaliteli Çoğunlukla Alınması

3.1.3.Takdiri ve Kurallı Maliye Politikaları

1930'lu yıllardan bu yana Keynes'in öncülüğünde sürdürülen ve 1960'lı yıllarda siyasi alanda etkinliğini arttıran takdiri politikalar, 1970'li yıllara kadar hâkimiyetini sürdürmüştür. Ancak 1970'li yılların sonlarına doğru pek çok ülkede uygulanan takdiri ekonomi politikalarının makroekonomi üzerinde ortaya çıkardığı olumsuz sonuçlar,

iktisatçıları kurala dayalı ekonomi politikaları üzerinde düşünmeye yöneltmiştir (Aktan vd, 2010a: 1).

3.1.3.1.Takdiri Maliye Politikası

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

Büyük Bunalım sonrası durgunlukla mücadele için özellikle tercih edilen takdiri politikaların lehinde ve aleyhinde çeşitli görüşler bulunmaktadır. Bunlar kısaca şöyle ifade edilebilir (Aktan vd.,2010a: 9-10):

- Takdiri politikalar, ekonomide önceden tahmin edilemeyen olayların ve şokların meydana gelmesi halinde uygun ekonomi politikası kararlarının alınmasına ve uygulanmasına olanak sağlarken, politikacıların da ekonomik kararlar konusunda serbest hareket edebilmelerini sağlar.
- Politikacılar, maliye ve para politikaları konusunda geniş yetkilerinin bulunması nedeniyle ekonomi yönetiminde önemli sorumluluklar yüklenmektedirler ve bu nedenle söz konusu politikalar oldukça önemlidir.
- Demokratik süreçte seçimle iş başına gelen politikacıların maliye ve para politikalarını etkin bir şekilde kullanma yetkisinin olması demokrasinin bir gereğidir.
- Takdiri politikalar ile iktidara gelen her hükümet kendi programına uygun maliye ve para politikaları uygulamaları seçebilmektedir.
- Kamu hizmetlerinin miktarının ve kalitesinin toplumsal refahı arttıracak şekilde artırılması için siyasal iktidarların ekonomiye müdahale konusunda esnek olması gerekmektedir.
- Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde var olan ekonomik ve sosyal problemlerin giderilebilmesi için devlet müdahalesine ihtiyaç vardır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki yapısal ekonomik sorunların aşılması takdiri ekonomi politikalarıyla mümkün olabilir.
- Takdiri maliye ve para politikasında "iyiliksever devlet" olarak tanımlanan devlet, elinde bulunan bütçe ile ekonomide ince ayar yapabilecek ve ekonomiyi tam istihdam düzeyine taşıyabilecektir.

Takdiri maliye politikalarının lehinde olan bu görüşlere karşın, aleyhinde de bazı görüşler bulunmaktadır. Takdiri maliye politikaları özellikle çok yavaş hareket ettikleri ve verimsiz olmaları yönüyle eleştirilmektedirler. Tahminlere dayalı olarak belirlenen politikaların faydadan çok zarar verebileceği ifade edilmektedir. Takdiri maliye politikalarının toplam talep üzerindeki etkisi belirsiz ve genellikle önemsiz olarak kabul edilmektedir. Takdiri politikaların önceden bilinmemesi istikrarsızlığı arttırabilecekken, sabit kuralların önceden biliniyor olması istikrarlı ortamı koruyucu etki göstermektedir. Takdiri politikalar seçim dönemlerinde kısa süreli etkiler gösterirken, uzun dönemde istikrar bozucu etkileri olabilmektedir (Ulusoy, 2006: 176-177).

3.1.3.2.Kurallı Maliye Politikası

20. yüzyılın sonlarına gelindiğinde maliye politikası uygulamaları konusunda takdiriliğin mi yoksa mali kuralların mı kullanılması gerektiğine ilişkin tartışmalar sonucunda kurala dayalı maliye politikalarının ilgi odağı haline geldiği görülmektedir. Özellikle küreselleşme sürecinin etkisiyle kırılganlaşan ve krize açık hale gelen ülkelerde, ekonomik istikrarın ve mali disiplinin eş anlı olarak sağlanabilmesi açısından takdiri maliye politikası uygulamalarının başarılı sonuçlar üretmediği görülmüştür. Mali disiplin sorunlarıyla karşılaşan ülkelerin yapısal değişim çabaları, takdiri ekonomi politikalarına karşı kurallara dayalı ekonomi politikalarını gündeme getirmiştir. Siyasal

tercihler sonucunda belirlenen takdiri maliye politikaları mali disiplini bozmaya ve keyfi uygulamalara açık iken, kurala dayalı maliye politikalar ise genel kabul görmüş kurallar çerçevesinde uygulandığından mali disiplinin sağlanmasında etkin bir yöntem olarak kabul görmektedir.

Kurallı maliye politikası, mali disiplini dikkate alan sayısal mali kurallardan ve bu kurallara uyulup uyulmadığını izleyen, denetleyen ve açık bir şekilde kamuoyuna açıklayan kurumsal düzenlemelerden oluşmaktadır (Kalkan, 2007: 4).

Kurallı maliye politikası yönteminde hükümet tarafından kullanılacak maliye politikası araçları üzerine kısıtlamalar getirilerek belirlenen ekonomik hedeflere ulaşmak amaçlanmaktadır. Söz konusu kısıtlayıcı uygulamalar, yürütmeden sorumlu politikacılara verilen yetkileri anayasal ve/veya yasal olarak sınırlamaktadır. Mali kural olarak belirlenen kriterler prosedürel ve/veya sayısal kurallar şeklinde düzenlenmektedir. Mali kurallara ilişkin detaylı bilgiler ilerleyen başlıklarda anlatılacaktır.

3.2.Mali Disiplin

Mali kurallara başvurmanın en önemli nedenlerinden birisi mali disiplini sağlamak ya da güçlendirmektir. Mali disiplin, mali kurallar için bir genel çerçeve veya bir amaç olarak değerlendirilirken, mali kurallar mali disiplini sağlamaya yönelik bir araç olarak düşünülebilir.

3.2.1.Mali Disiplin Kavramının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Mali disiplin kavramının kullanımı yakın tarihte yaygınlaşmış olsa da, Roma'lı Marcus Tullius Cicero'nun milattan önce 63yılında yaptığı bir söyleminde kullandığı "bütçe dengelenmeli, hazine tekrar doldurulmalı, kamu borcu azaltılmalı" sözleri, mali disiplinin öneminin en azından iki bin yıldan bu yana bilindiğini göstermektedir (Kopits, 2001: 3-4).

Çok daha sonraları David Hume ve George Washington gibi kişilerinde mali disiplinin önemine itafen benzer sözler söyledikleri görülmektedir. George Washington "hükümetlerin borçlanmalarından daha tehlikeli bir şey olamaz" şeklindeki sözleriyle mali disiplin kavramına atıfta bulunmuştur (Güngör, 2016: 175).

Mali disiplin, en genel haliyle kamu gelirleri ile kamu giderleri arasındaki denkliği ifade eder. Kamu gelirleri ile kamu giderleri arasında denkliğin sağlanmadığı durumlarda ise bütçe açıkları ve kamu borçları söz konusu olmaktadır.

Kamu mali kesiminde meydana gelen bütçe açıklarını ve kamu borçlarını dönemsel olarak incelediğimizde, savaş ve barış dönemlerinde meydana gelen değişimler ön plana çıkmaktadır. Örneğin; Amerika Birleşik Devletlerinde, 1789 yılından Büyük Bunalım yıllarına kadar bütçe açıkları, savaş dönemi harcamalarının bir sonucu olarak ortaya çıkmış, açıklar barış zamanlarında daha önemsiz boyutlarda ve çoğunlukla da ekonomik gerileme dönemlerinde, geçici olarak ortaya çıkmıştır (ACIR, 1987: 9). Klasik iktisadi görüşün hakim olduğu bu dönemlerde genel olarak denk bütçe ya da bütçe fazlalığı kuralı ilke olarak kabul edilmiştir. Yine altın kural gereği sadece yatırım harcamaları için borçlanılabileceğine dair sınırlama getirildiğinden, mali denge nispeten kontrol altına alınmıştır. Dolayısıyla bu dönemdeki uygulamaların mali sorumluluk ve mali muhafazakârlık doğrultusunda gerçekleştiği ve bütçe açıkları ile devlet borçlarına sıcak bakılmadığı söylenebilir (Kovancılar, 2013: 68). Bu yaklaşım doğrultusunda 1929 Krizi'ne kadar ülkeler mali disiplin konusunda pek sıkıntı çekmemişlerdir (Karadeniz ve Vural, 2016: 49).

Büyük Bunalım sonrası ve II. Dünya Savaşı dönemlerinde ise kamu borçları artmış, ancak bu artış savaş sonrası dönemlerde nispeten yavaşlayarak devam etmiştir. 1980'li yıllara doğru kamu borçları artmasına rağmen ekonomik büyümenin hızlanması nedeniyle borçların ekonomik yükü azalmıştır. Keynesci iktisadi görüşün hakim olduğu bu dönemlerde Keynesci açık bütçe politikası, denk bütçe prensibinden taviz verilebileceğini hatta bütçe açıklarının makroekonomik hedefleri gerçekleştirmek için bir araç olarak kullanılabileceği varsayımını savunmuştur. Bu varsayımla birlikte

ülkeler ekonomik dengeyi sağlamak amacıyla giderek mali disiplinden uzaklaşmışlardır. Bu yıllarda bütçe açıkları ve artan kamu borçları devletin mali pozisyonlarının yaygın bir özelliği haline gelmiştir ve bütçe açıkları ile kamu borçları finansal piyasalardaki dalgalanmalar, finansal şoklar, siyasi istikrarsızlık ve doğal afetler gibi nedenlerden kaynaklanmıştır (Kumar ve Ter-Minnasian, 2007: 1).

1970'li yıllardaki petrol krizi, 1980'li yılların başındaki petrol fiyatlarındaki artış ve serbestleşme süreci dünyada yeni bir dönüşüm dönemi olmuştur. Bu dönüşümün getirdiği serbestleşme süreci ile birlikte birbirinden farklı ekonomik, siyasal, sosyal yapısı olan ve ekonomik kriz yaşayan birçok ülke, bu farklılıklarına rağmen yüksek oranlı enflasyon baskısı, ekonomik istikrarsızlık, yüksek kamu açıkları ve yüksek borç oranları gibi ortak sorunları yaşamaya başlamışlardır. Gelişmekte olan ülkelerde küreselleşmenin daha da kırılgan hale getirdiği ekonomik yapı dışsal şoklara daha açık hale gelmiş ve bu durum krizlere girme riskini arttırmıştır. Brezilya, Meksika, Arjantin, Şili, Venezuela, Uruguay, Türkiye gibi 1980'li yıllardan sonra serbestleşme politikaları uygulayan ülkeler, bu politikaların sonucunda borç krizi, yüksek oranlı enflasyon, işsizlik, yetersiz büyüme ve yolsuzluk sorunları nedeniyle ekonomik ve mali istikrarsızlık yaşayan ülkeler haline gelmişlerdir. Bu ülkelerde yaşanan ekonomik krizler, ülkeler arasındaki entegrasyon sürecini olumsuz etkilediği için, kamu mali kesiminde mali disiplin sağlanması, gelişmiş ülkeler ve uluslararası kuruluşların yeni politikaları haline gelmiştir.

1980'li yıllara gelindiğinde Latin Amerika ülkelerinde yaşanan krizleri çözmek üzere çeşitli alternatifler geliştirilmiş ve mali disiplinin önemine vurgu yapılmıştır. Bu alternatiflerden birisi de aşırı müdahaleci politikaları eleştiren ve neo-liberal bir yaklaşım olan Washington Konsensüsüdür. Latin Amerika ülkelerinin yaşadığı krizden 10 yıl sonra belirginleşen Washington yaklaşımı, kalkınma iktisatçısı John Williamson'un Latin Amerika'daki kalkınma deneyimine ilişkin bir çalışmasında ortaya koyduğu politika önerilerinden oluşmaktadır ve hükümetler üzerinde güçlü bir etkiye sahiptir. Washington yaklaşımına göre, Latin Amerika ülkelerinde yaşanan krizin iki temel nedeni vardır (Bresser-Preira, 1991: 2-4): Birincisi; aşırı korumacı politikalar, görece dışa kapalı ekonomi ve aşırı devlet müdahalesidir. İkincisi, ekonomik popülizm veya mali umursamazlık olarak resmedilen bütçe açığını ortadan kaldırmaya dönük isteksizliktir. Bu doğrultuda, Latin Amerika ülkelerinin ve diğer gelişmekte olan ülkelerin kriz yaşamamaları ve istikrarlı bir şekilde kalkınmaları Konsensüste belirtilen politikaları uygulamaları ile mümkün olabilecektir. Washington Konsensüsü; ABD Hazinesi, IMF ve Dünya Bankası uzmanları, düşünce kuruluşları ve diğer uluslararası finans kurumlarının ortak politika formüle etmeleri ve bu politikaların tüm dünyada yaygınlık kazanması ve uygulanması gibi bir anlam içermektedir. Ancak küresel ekonominin son 20 yılını şekillendiren ve küreselleşmenin kurumsallaşmasında önemli bir rol oynayan Washington merkezli kurumlar ve önerdiği politikalar, bu politikaları uygulayan Arjantin, Meksika, Türkiye gibi ülkelerin 1990'lı ve 2000'li yıllarda yaşadığı krizleri ve 2008 küresel ekonomik krizini öngörmemiş ve piyasanın kuralsızlaştırılması karşısında sessiz kalmışlardır. Oysa Washington temelli kurumlar tarafından önerilen politikalar, kriz yaşayan veya gelişmekte olan ülkelerin, ekonomik sorunlarını en aza indirecek politika önerileri olarak düşünülmüştür. Washington Konsensüsünün mali disiplin kavramı açısından önemi, mali disiplinin bu politika önerilerinin en önceliklisi olması ve bütçe açığını kontrol ederek ekonomik istikrarı ve mali dengeyi sağlamanın gereğidir (Karakurt, 2011: 32). On maddeden oluşan Konsensüsün ilk maddesinde, mali disiplinin sağlanması ve denk bütçe anlayışının gereği, sonraki maddede kamu harcamalarının öncelikli alanlara göre yeniden belirlenmesi gereği, devamında vergi reformuna ilişkin gereklilikler açıkça ifade edilmiştir (Yıldırım, 2011: 6). Büyük ve uzun süreli bütçe açıkları, enflasyon, ödemeler dengesi açığı ve sermaye kaçışı gibi makroekonomik istikrarsızlıkların temel kaynağıdır (Symoniak, 2011: 2). Bu yüzden, mali disiplin, ekonomileri bütçe açıklarından kaynaklanan kırılganlıklara karşı güçlü kılmanın gereği olarak değerlendirilmiştir.

Dünya düzenindeki bu değişimlere bağlı olarak ortaya çıkan krizler kamu kesiminin işleyişini ve yapısını oldukça yıpratmış, kamu kesimine yönelik reform arayışları hızlanmış ve mali disiplin kavramı daha fazla gündeme gelmeye başlamıştır

(Bakkal ve Susam, 2011: 31-32). Mali disiplin kavramını ön plana çıkaran bu düzenlemelerden biri de Maastricht Anlaşması'dır. Avrupa Birliği'nde parasal ve mali disiplini sağlanmak üzere çeşitli kriterlerin belirlendiği Maastricht Anlaşması ile mali disipline yönelik bütçe açığı ve borçlanma kriterleri belirlenmiştir (Sezgin, 2013: 85).

Kamu mali kesimindeki gelişmelerin son dönemdeki kronoljisine baktığımızda, 1970 petrol krizi sonrası hemen hemen her on yılda bir gerek kriz gerek ekonomik yapıdaki değişimler gerekse de küreselleşme nedeniyle birçok olumsuzluğun yaşandığı görülmektedir. Ancak yaşanan 2008 küresel finansal krizi, Büyük Bunalımdan sonra, savaş harici dönemlerdeki en bariz ve yayılma alanı en yüksek olan kriz dönemi olmuştur (Mauro vd., 2013: 9).

Mali disiplin kavramı özellikle bu süreçte daha da sık kullanılır olmuştur. Bunun bir nedeni ülkelerin mali disiplini sağlayarak kendi kriz yaratma risklerini azaltmış olmalarıdır. Diğer bir nedeni de mali disiplin sayesinde, ülke dışındaki krizlerin küresel etkilerinden bir nebze korunma imkanı olmasıdır. Örneğin; Türkiye 2001 krizini mali disiplini göz ardı ederek kendi yaratmış, 2008 küresel finans krizinin olumsuz etkilerini mali disiplin sayesinde en aza indirmeyi başarmıştır (Sinanoğlu, 2014).

Bu bağlamda birinci duruma uygun diğer bir örnek Avrupa Birliği'nde yaşanan borç krizidir. Avrupa Birliği'nin mali göstergeleri Maastricht Kriterleri çerçevesinde değerlendirildiğinde, mali disiplin açısından kriterlerin tam olarak sağlanamadığı görülmektedir. Bu durum küresel ekonomik krizin olumsuz etkileriyle birleşince, mali disiplinsizliğin Avrupa Birliği ülkelerindeki mali borç krizinin en büyük nedeni olduğu söylenebilir.

Çoğu ülkenin temel sorunlarından biri olan kalıcı bütçe açıkları ve artan kamu kesimi borçları hakkında yapılan teorik ve ampirik çalışmalar göstermiştir ki, ekonomik istikrarın bozulmasının arkasındaki en önemli nedenlerden biri de yetersiz mali disiplin ve beraberindeki kötü mali yönetimdir (Kumar ve Ter-Minnasian, 2007: 1). Bu doğrultuda, makroekonomik istikrarın sağlanması için mali disiplinin gerçekleştirilmesine yönelik uzun vadeli düzenlemelerin yapılması, kamu maliyesi açısından temel bir gerekliliktir (Bakkal ve Susam, 2011: 34).

3.2.2. Mali Disiplinin Tanımı ve Kapsamı

Literatürde mali disipline ilişkin birçok tanımlama vardır. Ancak, literatürdeki birçok tanımda, kamu kesiminin mevcut ve gelecek yükümlülüklerini karşılayabilme yeteneği mali disiplin kavramının genel çerçevesini çizmektedir (Willoughby ve Hou, 2011: 5). Bu çerçevenin içine kamusal hizmet performansının iyileştirilmesinden kamu kesiminin verimliliğin artırılmasına, harcamaların azaltılıp gelirlerin artırılarak faiz dışı fazla yaratılmasına, faiz dışı fazlanın borçlanmanın sürdürülebilirliğini sağlamasına kadar birçok kavram girmektedir (Sezgin, 2013: 82).

Mali disiplin dar anlamda, kamu gelirleri ile kamu giderlerinin birbirine denk olmasını ifade ederken, daha geniş anlamda kamu gelirleri ve kamu giderleri ile kamu kesimi varlıkları ve kamu kesimi yükümlülüklerinin, ekonomik amaçlar doğrultusunda yürütülmesini ifade eder. Bu bağlamda mali disiplin, hükümetlerin ekonomi politikalarının temel amaçlarından birini oluşturmaktadır (Akyel ve Söyler, 2014: 96). Günümüz ülke tecrübelerine baktığımızda kamu gelirleri ile kamu giderleri arasındaki bu denkliğin nadiren gerçekleştiği hatta gerçekleşmediği görülmektedir (Günay, 2007: 6). Bu açıdan mali disiplinle ifade edilmek istenen, tam bir gelir gider denkliğinin zorunluluğundan ziyade, kamu giderlerinin karşılanabilmesi kabiliyetidir. Diğer bir ifadeyle mali disiplin, bir ülkenin kendi ekonomik koşullarına uygun olarak bütçe açıklarını ve borç stokunu sürdürülebilir bir biçimde yönetebilmesi anlamına gelmektedir (A. Pınar, 2014: 322).

Başka bir tanıma göre, mali disiplinin amacı sadece kamu harcamalarının miktarını azaltmak değil gerektiğinde kamu harcamalarının kompozisyonunu değiştirerek mali dengeyi sağlayabilmektir (Sak, 2007: 2).

Schick (1998: 47)'e göre mali disiplin, kamu gelirleri, finansal denge, kamu borçları ve kamu harcamaları gibi mali performansın tüm anahtar unsurları ile ilgili bir kavramdır.

Alesina ve Perotti (1996: 401)'ye göre, mali disiplin kavramını sadece bir mali denklik olarak nitelendirmek yetersiz olmaktadır. Çünkü mali disiplin kavramı mali bir denklikten öte, bazı önemli hususları ortaya çıkarmaktadır. Birincisi; orta ve uzun vadede mali disiplinin sağlanması için bütçe yöntemlerinin belirlenmesi, mevcut bütçe yöntemlerinin incelenmesi, eleştirilmesi ve yeni bir bütçe yönteminin geliştirilerek ortaya konması, ikincisi; mali yapının kamu harcamalarıyla ilgili uygulamalarının değiştirilmesi (harcamalarda fonksiyonel sınıflandırmanın ortaya konulması, kamu harcamalarında etkin denetimin sağlanması) sonucu mali disiplinin sağlanabilmesidir. Belirtilen iki hususun da incelenmesi ve bu bağlamda ortaya çıkan sonuçların ekonomik, siyasi ve idari bakışlarda dikkate alınarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Bir üçüncü husus da ikinci yaklaşıma bağlı olarak, etkin denetimin sağlanması amacıyla kurumsal reform tartışmalarıdır. Dolayısıyla mali disiplin bütçe reformu ve kurumsal reform ekseninde değerlendirilmelidir.

Hemming (2003: 2-3)'e göre mali disiplin, ihtiyatlı açık ve ihtiyatlı borç seviyelerinin tesis edilmesi ve bu düzeylerin sürdürülebilmesidir. Aynı zamanda, mali disiplinin sağlanması birçok açıdan fayda sağlar. İlk olarak, mali disiplin güçlü bir kamu maliyesi göstergesidir ve sağlam kamu maliyesi makroekonomik istikrar için bir ön gerekliliktir. İkinci olarak, para politikasının etkinliği, gevşek maliye politikasının sonuçlarını telafi etme ihtiyacı nedeniyle baskı altında tutulmaz. Üçüncüsü, mali disiplin politik karar alıcıların, kaynak dağılımı ve ekonomik büyüme açısından gerekli olan, vergi sisteminin verimliliği ve harcama programlarına dikkat etmelerine imkân sağlar. Dördüncü olarak da, mali disiplin öngörülebilir ve öngörülemez mali baskıların telafi edilebilmesi açısından önemlidir. Bu sayılanlarla birlikte mali disiplin küreselleşen dünyada ulusal ekonomilerin konumu açısından da önem taşımaktadır. Şöyle ki, mali disiplinin eksikliği özellikle gelişmekte olan ülkelerin uluslararası sermayeye ulaşmasını sınırlamaktadır ki, bu da potansiyel büyüme üzerinde bir baskı unsuru oluşturmaktadır. Bu durum, ekonomilerdeki dalgalanmaları artırabilmekte ve makroekonomik yönetimi daha karmaşık hale getirebilmektedir. Bu nedenle, küreselleşme sürecinden maksimum düzeyde fayda sağlayabilmek için, yalnızca güçlü politikalara değil, ülkeler arasındaki politika uyumuna da ihtiyaç duyulmaktadır. Mali disiplinsizliğin yaşandığı ülkelerde bu uyum politikalarını hayata geçirmek daha güç olmaktadır.

Mali disiplinin akademik çevrelerce yapılan bir tanımına göre, kamu harcamaları sadece kamu gelirleri ile karşılanmalı, hükümetler süregelen harcamaları için borçlanmamalıdır. Bütçede verilecek bir açık, halk için çeşitli faydalar sağlayabilir ve aynı zamanda vatandaşlar lehine gibi görünen bu faydalar dolayısıyla siyasetçilere de politik destek kazandırabilir, ancak bugünün faydası gelecek nesil için ek bir vergi yükü demektir. Şöyle ki, bütçe açıkları yetersiz mali disiplinin göstergesi olabilir. Mali disiplin, sadece politikacıları değil aynı zamanda seçmenleri de ilgilendiren bir konudur. Çünkü seçmenler aynı zamanda vergi yükünü taşıyacak olan mükelleflerdir ve bugün gevşek mali politikalar nedeniyle kazanacakları bir fayda ileriki bir dönemde vergi yükü olarak karşılarına çıkacaktır. Bu hatalı eğilimleri düzeltmek ve mali disiplini sürdürülebilir kılmak ancak güçlü bir mali yönetimle mümkün olacaktır (Willoughby ve Hou, 2011: 5).

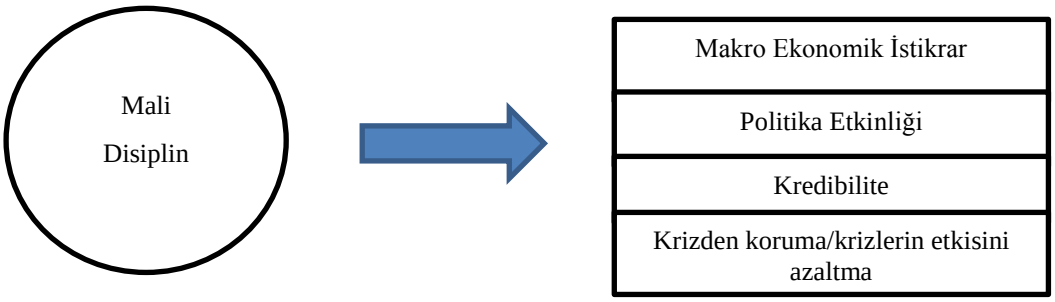
Mali disiplinle ilgili başka bir tanımda, mali disiplinin sağlanması sürecinde, kanun koyuculara ilişkin sorumluklardan bahsedilmektedir. Mali disiplinin sağlanması açısından, bütçenin teklifi, kabulü ve uygulanması sırasında meclis sorumluluklarını yerine getirmeli ve mümkün olduğu kadar bu süreçlere sadık kalmalıdır. Aksi halde bütçede meydana gelen sapmalar mali disiplinin zayıflamasına neden olmaktadır. Bütçe süreçlerinin uygulanması kadar, uygulama sürecinde uyulması gereken ilkelerde önemlidir. Rubin (2007: 609) 'in Amerika Birleşik Devletleri'nin bütçe süreçlerindeki bozulmaya ilişkin yaptığı çalışmasına göre, Amerika Birleşik Devletleri'ndeki büyük ve sürdürülemez açıklar, büyük ölçüde vergi politikasının yeterince şeffaf olmayışından ve mali yönetimdeki uygunsuzluklardan kaynaklanmaktadır. Politik uyuşmazlıkların çıkmaza soktuğu süreçler bütçe dışı harcamalara neden olmakta ve kurumsal problemlerle de birleşince mali disiplini bozmaktadır.

Yukarıda ifade edildiği gibi mali disipline ilişkin çok çeşitli tanımlar bulunmaktadır. Pratikte, mali disiplin dendiğinde, belirleyici iki değişkenden bahsedilmektedir: bütçe dengesi ve kamu borcu. Bu iki değişkenin, makul seviyelerde seyretmesi halinde, mali disiplinin varlığından söz edilmektedir. Ancak kamu gelirleri ile kamu giderlerinin denkliğini ya da sürdürülebilirliğini merkeze alan bütün tanımlamaları birlikte ele aldığımızda, mali disiplin kavramı; makro ekonomik değişkenler, kanun koyucular, seçilmiş ya da atanmış mali yönetimden sorumlu kişiler, vatandaşlar, mali yönetime ilişkin kurumsal düzenlemeler gibi bir çok aktörün dahil olduğu ve birbirini etkilediği bir çerçeve ve uygulamalar bütünüdür (Willoughby ve Hou, 2011: 7). Mali disiplinin temel göstergesi olarak belirlenen bütçe açıkları ve kamu borçlarının belirlenen limitler içinde kalması ya da sürdürülebilir oranlarda seyretmesi kadar, bütçe ödeneklerinin tahsisi, onaylanması ve uygulanması süreçlerinde kanunlara ve prosedürel kurallara uyulması, siyasi popülizm uğruna programlardan sapılmaması, sadece mali yıla yönelik değil sonraki yılları da kapsayan çok yıllı bütçeler yapılması ve uygulama süreçlerinin izlenmesi, mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve şeffaflık gibi ilkelere bağlı kalınması da gerekli ve önemlidir.

3.2.3.Mali Disiplinin Etkileri

Yakın geçmişte birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede yaşanan kamu borçlarındaki artış trendi, kamu sektöründeki büyümenin önemli bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu artışların nedeni, gelişmiş ülkeler için kamu harcamalarının hızlı artışı iken, gelişmekte olan ülkeler için büyük ölçüde kamu kesimi açıklarındaki artışla birlikte seyreden dış ödemeler dengesi açıklarıdır. Benzer eğilimler özellikle gelişmekte olan ülkelerde 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren ortaya çıkarken, gelişmiş ülkelerde ise 1980'lerin başından itibaren yaşanmaya başlanmıştır (Sakal, 2003: 1). Kamu kesiminin aşırı büyümesi sonucu meydana gelen kamu açıkları ve bu açıkların ortaya çıkardığı yüksek ve sürdürülemez borç miktarları, mali disiplinin gündeme gelmesini sağlamıştır.

Mali disiplin; makroekonomik istikrar başta olmak üzere, ülke kredibilitesini arttırması, iktisat politikalarının hareket alanını genişleterek politika etkinliğini arttırması, olumsuz ekonomik şoklara karşı koruma sağlaması ya da etkilerini azaltması gibi nedenlerle ülke ekonomileri için önemlidir ve bu alanlar üzerinde olumlu etkileri vardır.



Şekil 3.1. Mali Disiplinin Etkileri (derlenmiştir)

Sürdürülebilir bir büyüme ve düşük seyreden enflasyon oranı, istikrarlı döviz kuru, ılımlı cari açık, güçlü kamu maliyesi göstergelerinin kombinasyonu olarak tanımlayabileceğimiz makroekonomik istikrar, mali disiplinin tesis edilmesiyle yakından ilişkilidir. Mali disiplin, makroekonomik göstergelerden biri olan ekonomik büyümeyi iki kanaldan etkiler. Bunlardan ilki kredibilite kanalıdır. Özellikle kamu borcunun yüksek olduğu ve borç ödeme gücü ile ilgili şüphelerin bulunduğu ülkelerde, mali disiplin söz konusu şüpheleri önemli ölçüde azaltmaktadır. Bu durum, ülke ekonomisine duyulan güveni arttırmaktadır ve ülkedeki güven ortamı ile düşen faiz oranları yatırımları teşvik etmekte ve artan yatırımlar vesilesiyle ekonomik büyüme

artmaktadır (Ray vd., 2015: 16). İkincisi ise bekleyiş kanalıdır. Mali disiplin, borcun artarak sürmesi halinde ileride gerçekleşmesi muhtemel olan çok daha yüksek vergi oranlarına duyulacak ihtiyacı ortadan kaldırmaktadır. İleride olması muhtemel yüksek vergi oranları yerine, bugün vergi oranları daha ılımlı miktarlarda artırılmaktadır. Başka bir ifadeyle, ekonomik birimlerin yaşantılarının geriye kalan kısımlarında elde etmeyi bekledikleri gelirlerin bugünkü değeri artmaktadır. Kalıcı gelirdeki artış beklentisi bugünkü talebi de artırmaktadır. Yani ekonomide bekleyiş kanalı vasıtasıyla büyüme olmaktadır (Özatay, 2012: 3). Mali disiplinin olmadığı bir ortamda, meydana gelecek bütçe açıkları ve borçlanma ihtiyacı faizlerde artışlara neden olmaktadır. Bu durum ekonomiye sıcak para girişine neden olacağından ulusal para değerlenecek ve cari işlemler açığı oluşabilecektir. Borçlanma ihtiyacının diğer negatif etkisi de yatırımlar üzerinde olacak ve özel kesim yatırımlarının bir kısmı dışlanacaktır. Yine bütçe açıklarının, finansman yöntemine göre enflasyon artışına neden olabileceği kabul edilmektedir. İstikrarlı faiz oranları hedefleyen bir merkez bankası, bütçe açıklarının neden olacağı yüksek faiz oranlarını dengede tutabilmek için para arzını artırma yoluna giderse enflasyon oranları artacaktır. Diğer yandan, bütçe açıklarının borçlanmaya göre daha kolay erişilebilir bir kaynak olan para basma yöntemiyle finanse edilmesi özellikle enflasyon oranlarında ciddi artışlara neden olmaktadır. Mali disiplinin sağlandığı bir ekonomide, düşük bütçe açıkları ve düşük kamu borçları, enflasyon beklentileri hakkındaki kanaati olumlu yönde etkileyerek, istikrarlı ve düşük enflasyon oranlarının kalıcılığını sağlamaya yardım eder. Ayrıca düşük açıklar ve borç oranları, kamu borçlarının faiz yükünü azaltacağından, kamu harcamalarının kompozisyonu değişecek ve kaynakların daha büyük bir kısmı yatırım harcamalarına yönelecektir (Taylor, 1995: 151). Kamu harcamalarının faiz yükü yerine ekonomik ve siyasi olarak daha öncelikli olan eğitim, altyapı yatırımları gibi alanlara kayması ile kamu kaynaklarının daha etkin kullanılması sağlanacaktır (Sakal, 2003: 135-136). Dolayısıyla mali disiplinin sağlandığı ortamda tüm bu makroekonomik değişkenler üzerindeki baskı hafifleyecek ve mali çıktılar daha sağlam olacaktır.

Mali disiplin, kredibilite kanalı ile ekonomik büyümeyi sağlamasının yanı sıra, kredi derecelendirmeleri açısından da etki gücüne sahiptir. Ülke kredi notu, kredi derecelendirme kuruluşlarının bir ülkenin finansal yükümlülüklerini zamanında ve tam olarak yerine getirme kabiliyetine ilişkin bağımsız görüşlerinin bir sonucudur. Kredi derecelendirme kuruluşları kredi notlarını belirlerken, o ülkeye ait çeşitli faktörleri dikkate alarak ülke riskini belirmeye çalışır. Ülke riski, en genel haliyle ülkenin dış borçlarını ödeyememe olasılığıdır (Ovalı, 2014: 55-58). Dolayısıyla mali disiplinin tesis edilmiş olması, borçların ödenmesine ilişkin olumsuz ihtimalleri minimuma indirmekte ve ülke kredibilitesi için olumlu kanaat geliştirmektedir.

Mali disiplin, hükümetlerin sorumsuzca harcama yapmalarını, diledikleri şekilde iç ve dış borçlanma kaynaklarına başvurmalarını sınırlar ve bu sayede kamu maliyesinde etkinlik ve verimlilik sağlar. Eğer bir ülkede mali disiplin sağlıklı bir şekilde tahsis edilmiş ise, maliye politikası araçları daha etkin olarak kullanılabilir ve ekonomik istikrar ile birlikte kaynak tahsisi ve kullanımında istikrar, gelir dağılımında adalet, ödemeler bilançosu dengesinin sağlanması, iktisadi büyüme ve kalkınmanın sağlanması gibi ekonomik amaçlara daha kısa sürede ulaşılabilir. Aynı zamanda güçlü bir kamu maliyesi temelinde tesis edilmiş mali disiplin, para politikasının etkinliğinin artmasına yardımcı olabilir.

Mali disiplinin başka bir önemi de olumsuz ekonomik şoklar olması durumunda ekonomide kırılganlık riskini azaltması ya da krizlerin olası negatif etkilerini ertelemesi veya azaltmasıdır. Mali disiplinsizlik ekonomik krizlere neden olabileceği gibi, mali disiplinin varlığı da kriz zamanlarında ekonominin güçlü saç ayağı olarak kırılganlıkları bir nebze azaltacaktır. Mali disiplin, düşük bütçe açıkları ve düşük borçlanma düzeyleri ile ekonomik istikrara katkı sağlayarak, ekonomide meydana gelecek olası iç ve dış şoklarla mücadele gücünü arttırır (Sakal, 2003: 136). Bu nedenle, özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler açısından kamu gelirleri ile kamu giderleri arasında uyumun sağlanarak mali disiplinin tesis edilmesi ve sürdürülmesi oldukça önemlidir. Gelişmiş ülkeler açısından da, mevcut durumu korumak ve daha da iyileştirebilmek için mali disiplinin devamı ve kalıcılığı son derece önem taşımaktadır.

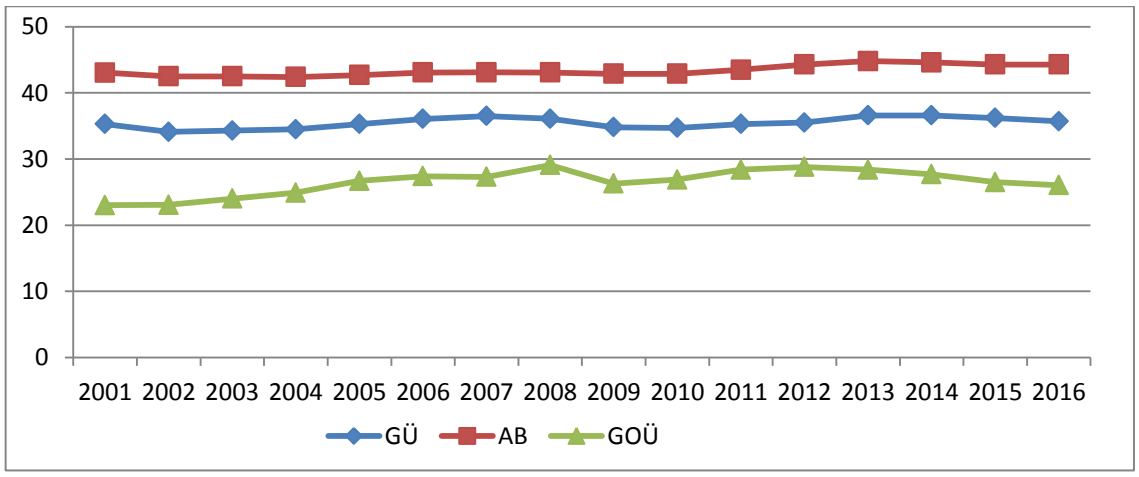
3.2.4.Mali Disipline İlişkin Göstergeler

Mali disiplin, bir mali yıl içerisinde kamu gelirleri ile kamu giderlerinin denk olmasını ifade eder (Kantarcı ve Karacan, 2008: 145). Ancak kamu gelirleri ile kamu giderleri arasındaki bu denklik çoğunlukla gerçekleşmez ve bütçe açıkları meydana gelir. Böyle bir durumda bütçe açıklarının finansmanı ihtiyacı doğmaktadır. Dolayısıyla mali disiplin kavramı, öncelikle kamu gelirleri, kamu harcamaları, bütçe açıkları ve kamu borcu kavramları ile ilişkilidir. Aynı zamanda, mali disiplini sağlamak üzere uygulamaya konulan sayısal mali kurallar da bu değişkenler üzerine konulan sınırlamalardır. Dolayısıyla bu göstergelere ilişkin genel bir bilgi vermek uygun olacaktır.

3.2.4.1.Kamu Gelirleri

Devlet, ekonomik, sosyal ve mali nitelikteki görevlerini gerçekleştirmek için çeşitli harcamalar yapmak zorundadır ve bu harcamaları karşılayabilmek için çeşitli gelir kaynaklarından yararlanmaktadır. Devletin, kamu hizmetlerini gerçekleştirebilmek amacıyla yapacağı harcamaları karşılamak için yasalar doğrultusunda topladığı gelire kamu gelirleri denir. Kamu gelirleri çoğunlukla her yıl tekrar edilen, nadiren de bir defaya mahsus gerçekleşen gelirlerdir. Kamu gelirlerinin toplanabilmesi için, gelirin yasal bir dayanağı olmalıdır ve kamu gelirini tahsil edecek kurumun bütçesinde yasal dayanağı ve tahmini tahsilat tutarı ile birlikte yer almalıdır (Dileyici ve Özkıvrak, 2010: 33; Akdoğan, 2011: 103; Eğilmez, 2016: 46).

Şekil 3.2'de dünyada kamu gelirlerinin 2001-2016 yılları arasında gelişimi gelişmiş ülkeler (GÜ), gelişmekte olan ülkeler (GOÜ) ve Avrupa Birliği (AB) ülkeleri ayrımına göre gösterilmektedir. Şekle göre kamu gelirleri gelişmiş ülkelerde ortalama %35, gelişmekte olan ülkelerde ortalama %26 ve AB ülkelerinde ortalama %43 oranında seyretmektedir ve kamu gelirlerinin oranı GÜ ve AB'de daha yüksek olmasına karşın kamu gelirlerinin artış hızı gelişmekte olan ülkelerde daha hızlıdır.



Şekil 3.2. Dünyada Kamu Gelirlerinin Gelişimi/GSYH (%) (IMF, 01.06.2017, www.imf.org)

3.2.4.1.(1).Kamu Gelirlerinin Türleri

Kamu gelirlerinin türleri konusunda çeşitli ayrımlar yapılmıştır. Bu ayrımlardan öne çıkanı klasik maliyecilerin öncülük ettiği zora dayalı ve zora dayalı olmayan (cebri-cebri olmayan) kamu gelirleri ayrımıdır. Bu ayrıma göre, zora dayalı kamu gelirleri devletin egemenlik gücüne dayalı olarak elde ettiği, zorunlu olarak toplanan vergi ve vergi benzeri gelirler, zora dayalı olmayan gelirler ise devletin egemenlik gücüne bağlı olmaksızın çoğunlukla gönüllülük esasına dayalı olarak elde ettiği kamu gelirleridir

(Öğretir, 2015: 139). Kamu gelirlerinin çok büyük bir kısmı, yaklaşık olarak % 80-90 oranında, vergi gelirleridir ve bu durum bütün ülkelerin gelir sistemleri açısından geçerlidir (Özmen, 2016: 234).

Tablo 3.2. Kamu Gelirlerinin Türleri (Öğretir, 2015: 138).

Zora Dayalı Kamu Gelirleri (Cebri)		***Zora Dayalı Olmayan Kamu Gelirleri (Cebri Olmayan)***
Vergi	Şerefiye	Borçlanma
Harç	Katılma Payları	Mülk Gelirleri
Resim	Parafiskal Gelir	Teşebbüs Gelirleri
Zorunlu Borçlanma	Senyoraj (para basma)	Özelleştirme Gelirleri
Fon Gelirleri	Mali Tekel Geliri	Yardım ve Bağışlar
Para/vergi Cezaları		

3.2.4.1.(1).(a).Zora Dayalı Kamu Gelirleri

Vergi: Vergiler, devletin en önemli gelir kaynağını oluşturan ve karşılıksız olarak gerçek ve tüzel kişilerden cebri nitelikte toplanan parasal değerlerdir. Mali disiplini sağlamaya yönelik mekanizmalar içerisinde de önemli bir yeri olan vergiler mali, ekonomik, siyasi ve sosyal nedenlerle uygulamaya konulabilirler (Akdoğan, 2011: 119). Verginin karşılıksız olması dolayısıyla, kişiler ya da kurumlar özel veya doğrudan bir fayda sağlamazlar. Verginin sağladığı yarar ancak toplumsal fayda olmaktadır ve bu faydanın kamusal hizmetler aracılığıyla tüm topluma eşit ölçüde dağıtıldığı kabul edilir. Maliye politikasının en önemli araçlarından biri olan vergilerin, en klasik amacı kamu giderlerinin finansmanını sağlamaktır (A. Pınar, 2011: 37). Vergiler aynı zamanda toplam talep ve harcamaları da etkileyerek, enflasyonu ve cari açıkları kontrol etmek için ekonomik bir araç olarak kullanılabilir. Vergiler bu yönüyle, hem milli gelirin dağılımı hem de milli gelirin miktarını etkiyebilirler (Akdoğan, 2011: 124). Verginin diğer ekonomik amaçları arasında, yatırımları teşvik etmek, üretimi ve tüketimi teşvik etmek ya da kısıtlamak, ödemeler dengesini düzenlemek, tasarrufları teşvik etmek, ekonomi de istikrarı sağlamak ve ekonomik yapıyı değiştirmek sayılabilir. Vergilerin ekonomik olduğu kadar sosyal alana da çeşitli etkileri vardır. Vergilemenin, gelir ve servet dağılımını düzenlemek, sosyal güvenliği sağlamak ve nüfus politikasına ilişkin çeşitli sosyal amaçlarından da söz edilebilir. Vergi politikası uygulayarak ekonominin yönlendirilmesi çeşitli şekillerde yapılabilir. Bunlar arasında en etkin uygulanan yöntem vergi indirimleri ya da vergi muafiyetleridir. Bu yöntem ile özellikle gelişmekte olan ülkelerde özel yatırımların teşvik edilmesi ve tasarruf-sermaye birikiminin sağlanması amaçlanır. Örneğin, malların fiyatlarına gizlenmiş olmasından dolayı, dolaylı vergilerde yapılacak bir indirim söz konusu malların hem fiyatlarını düşürme yönünde etki edecek hem de kişilerin harcanabilir gelir seviyesinde artışlar meydana getirecektir (Şahin, 2009: 35).

Vergiler, çeşitli ölçütlere göre sınıflandırılmakla beraber genel olarak ikiye ayrılır: dolaylı vergiler ve dolaysız vergiler. Dolaylı vergiler, kolayca yansıtılabilen harcamaları esas alan vergilerdir. Dolaysız vergiler ise, geliri ve serveti esas alan vergilerdir. Buna göre, gelir vergisi, kurumlar vergisi, emlak vergisi, motorlu taşıtlar vergisi gibi vergiler dolaysız vergilere, katma değer vergisi, gümrük vergisi, damga vergisi, özel tüketim vergisi vergiler de dolaylı vergilere örnek gösterilebilir (Eğilmez, 2016: 52).

Harç: Harç, Devletin bazı hizmetler nedeniyle aldığı vergi benzeri bir gelir türüdür. Vergilerden farklı olarak harçlarda karşılık söz konusudur. Harçlar, devletin toplum yararına yaptığı bir hizmetten özel yarar elde eden kişilerden alınır. Bu yönüyle harçlar, belirli bir hizmetin karşılığı niteliğindedir. Örneğin; tapu harcı, pasaport harcı gibi.

Resim: Resim, özel kişi ya da kuruluşların, bazı işlemler için kamu kurumlarından izin alması veya bir işlem yaptırması gereken durumlarda ya da bir belge

sunulması gerektiğinde ödediği bedellerdir. Örneğin; avlanmak isteyen kişinin, bu faaliyet için izin alması gerekir ve karşılığında devlete bir bedel öder.

Zorunlu borçlanma: Çoğunlukla olağanüstü dönemlerde gelir elde etmek amacıyla başvurulan bu yöntemde, devlet bazı kişi ve ya kurumları devlet borç senetlerini almaya zorlar ve vade sonunda anapara ve faizi geri ödemeyi taahhüt eder.

Fon gelirleri: Fon gelirleri, belirli amaca yönelik olarak belli bir hesapta toplanan paralardır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu örnek gösterilebilir. Para ve vergi cezaları, kamu düzenini sağlamak üzere konulan çeşitli kuralların ihlali durumdan alınan zorunlu paralardır.

Şerefiye: Şerefiye, devletin yol, köprü gibi kamusal hizmetleri sonucu değeri artan gayrimenkul sahiplerinden aldığı zorunlu nitelikteki paralardır. Burada da bir özel fayda söz konusu olduğundan harçlara benzetilebilir.

Katılma payları: Katılma payları, yerel yönetimler ya da idareler tarafından yapılan kanalizasyon, kaldırım, su, yol gibi altyapı hizmetlerinden yararlananlardan alınan paylardır. Zorunlu olduğundan vergiye, özel yarar sağlamasından dolayı da harçlara benzer.

Parafiskal gelirler: Parafiskal gelirler, kişilerin kamu kurum ve kuruluşlarına yaptıkları prim ve aidat gibi ödemelerdir. Sosyal güvenlik ödemeleri, baro aidatları gibi ödemeler bu gruba girmektedir.

Senyoraj: Senyoraj, devletin para basması sonucu elde ettiği gelirlerdir. Elde edilmesi açıdan kolay görünmekle beraber ekonomik denge üzerinde enflasyonist etkiler yaratabilir.

Mali tekel: Mali tekel geliri devletin bazı mal ve hizmetleri piyasa fiyatının üzerinde satması sonucu elde ettiği gelirlerdir.

3.2.4.1.(1).(b).Zora Dayalı Olmayan Kamu Gelirleri

Borçlanma: Borçlanma, kamu gelirleri ile kamu giderleri arasında denge kurulamadığı hallerde meydana gelen bütçe açıkları oluşması durumunda, iç ve dış kaynaklardan tahvil ve bono ihraç etmek suretiyle sağlanan gelirlerdir.

Mülk Gelirleri: Mülk Gelirleri, devlete ait bina, arazi, maden yatağı gibi menkul ve gayrimenkul varlıkların kiraya verilmesi, satışa sunulması ya da işletilmesinden dolayı elde edilen gelirlerdir.

Teşebbüs gelirleri: Teşebbüs gelirleri, devletin bazı mal ve hizmetleri satması sonucu elde ettiği gelirlerdir. TOKİ uygulamaları teşebbüs gelirlerine örnek gösterilebilir.

Özelleştirme gelirleri: Özelleştirme gelirleri, devlet teşebbüslerinin ya da taşınmazlarının özel kesime devredilmesi yoluyla elde edilen gelirlerdir.

Yardım ve bağışlar: Yardım ve bağışlar ise ayni ya da nakdi şekilde karşılıklı (dış yardım gibi) veya karşılıksız olarak sağlanan gelirlerdir. Örneğin, doğal afet durumlarında yapılan yardımlar bu şekildeki gelirlere örnek gösterilebilir.

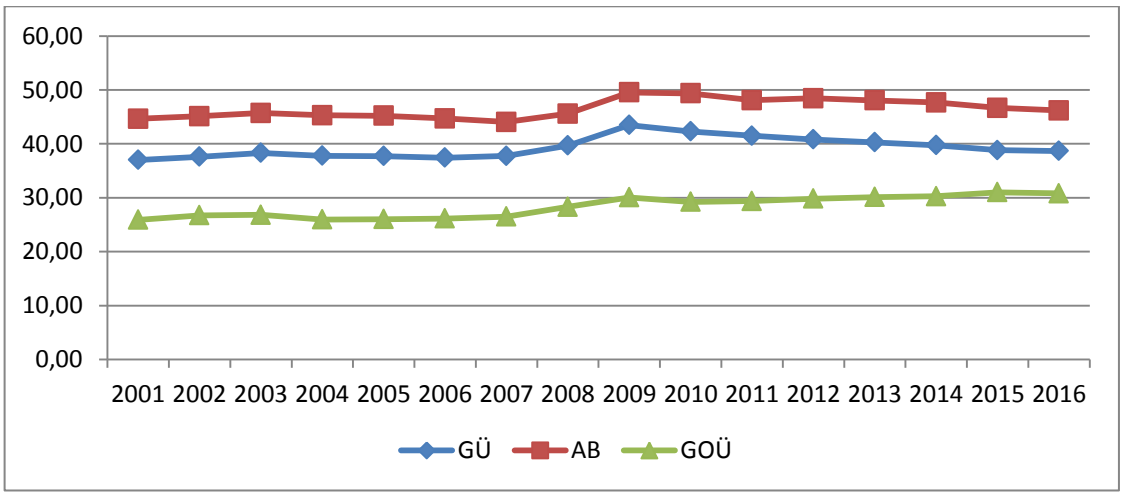
3.2.4.2.Kamu Harcamaları

Devletin temel varlık nedeni, toplumsal ihtiyaçların karşılanması zorunluluğudur. Devlet bu ihtiyaçları çeşitli kamusal hizmetler aracılığıyla gerçekleştirir (Bulutoğlu, 2004: 29). Devletin yapmakla yükümlü olduğu görevleri gerçekleştirmek ve kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere yaptığı harcamaların tümüne kamu harcamaları (kamu giderleri) denir (Akdoğan, 2011: 62). Kamu harcamaları aynı zamanda devletin o günkü koşullara göre değişen fonksiyonları için de yapılabilmektedir. Ekonomik, mali, sosyal ve uluslararası alanda meydana gelen gelişmeler neticesinde gelir dağılımını düzeltme, ekonomik kalkınma ve tam istihdam gibi fonksiyonlar üstlenen devlet kamu harcamaları yapabilmektedir (Tuncer, 2013: 5). Merkezi yönetim kuruluşlarının oluşturduğu yapıyı içine alan kamu sektörü geniş anlamda, yerel yönetimleri ve kamu girişimlerini de bünyesinde barındırır. Bu açıdan kamu harcamaları, merkezi idarenin yaptığı harcamalarla, taşra örgütlerinin, iktisadi kuruluşların ve sosyal güvenlik hizmetlerinden kaynaklanan harcamaları da kapsamaktadır (Özmen, 2010: 10).

3.2.4.2.(1).Kamu Harcamalarının Gelişimi

Ünlü Alman ekonomist Adolph Wagner tarafından kamu harcamalarının sürekli arttığı ileri sürülmüştür. Maliye literatüründe "devlet faaliyetlerinin artışı kanunu", "kamu harcamalarının artışı kanunu", "kamu giderlerinin artışı kanunu", "Wagner hipotezi" olarak da bilinen Wagner Kanununa göre, uzun dönemde, kamu harcamaları ekonomiden daha hızlı büyüme eğilimindedir (Nadaroğlu, 2000: 137). Diğer bir ifadeyle, ekonomi büyüdükçe kamu sektörü dolayısıyla kamu harcamaları ondan daha fazla büyüyecektir. Wagner'in görüşü, ekonomik büyüme ve gelir düzeyi arttıkça toplumdaki sosyal ve kültürel ihtiyaçların arttığı, buna bağlı olarak devletten beklenen hizmetlerin ve kamu harcamalarının da arttığı esasına dayanır (Ulucak ve Ulucak, 2014: 82). Wagner, 1883 yılında yaptığı çalışmasında gelişmekte olan ülke ekonomilerinde devlet faaliyetlerinin giderek genişlediğini, bu artışın sonucu olarak da kamu harcamalarının zaman içerisinde arttığını kanıtlamıştır (Ünen, 2015: 16). Kamu harcamaları hem nominal hem de reel olarak artış gösterebilir. Eğer kamu giderleri artmasına rağmen kamu hizmetleri artmıyorsa bu artış nominal bir artış, kamu hizmetleriyle birlikte artıyorsa reel bir artış söz konusu olmaktadır. Kamu harcamaları çeşitli nedenlerle artmaktadır. Savaşlar, kamu hizmet bedellerinin artması, enflasyon yada paranın dış değerinin düşmesi sonucu satın alınan mal yada hizmetlerin daha pahalıya alınıyor olması nominal artış nedenleri olarak sıralanabilir. Eğitim, sağlık gibi alanlardaki hizmetlerin kalitesindeki artışlar ve kapsamının genişlemesi, teknolojik değişimler, savunma sanayi gereksinimleri ve nüfus artışına bağlı olarak kamu hizmetlerinin yaygınlaştırılması da reel artış nedenleri olarak sıralanabilir (Eğilmez, 2016: 35-36).

Şekil 3.3'de kamu harcamalarının gelişmiş ülkeler, gelişmekte olan ülkeler ve Avrupa Birliği ülkeleri açısından gelişimi incelendiğinde, kamu harcamalarının tüm ülke gruplarında özellikle kriz dönemlerinde daha belirgin şekilde artış eğilimine girdiği görülmektedir. Şekilde izlenebileceği gibi, gelişmiş ülkeler ve AB ülkeleri açısından artış trendinin daha benzer seyrettiği, gelişmekte olan ülkelerde ise kamu harcamalarının gelişmiş ülkelerden bir miktar daha fazla artış eğilimi yönünde ayrıştığı söylenebilir. Kamu harcamalarının 2001-2016 dönemindeki ortalaması GÜ'lerde %39, AB'de %46, GOÜ'lerde %28 oranında seyretmiştir.



Şekil 3.3. Dünyada Kamu Harcamalarının Gelişimi/GSYH (%) (IMF, 01.06.2017, www.imf.org)

3.2.4.2.(2).Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması

Literatürde çeşitli sınıflandırmalar yapılmasına karşın en sık kullanılan sınıflandırma şekli ekonomik sınıflandırmadır. Ekonomik olarak kamu harcamaları üçe ayrılmaktadır. Bunlar cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamalarıdır

(Özbaran, 2004: 117). Ekonomik sınıflandırma yapılırken kamu harcamalarının toplam hasılaya katkısının olup olmadığına bakılır. Bu doğrultuda yatırım harcamaları ve cari harcamalar hasılaya katkı sağlarken, transfer harcamalarının hasılaya herhangi bir katkısı yoktur (Ünen, 2015: 5).

3.2.4.2.(2).(a).Cari Harcamalar

Kamu sistemi/kurumu tarafından tüketim amacıyla yapılan, bir yıl içinde bir kez veya daha çok kullanılarak tüketilen, getirileri devamlılık arz etmeyen, ancak her yıl tekrarlanan mal ve hizmetler için yapılan harcamalar cari harcamalar olarak adlandırılır (Erginay, 2008: 95). Yerine getirilmesi zorunlu olan hizmetler için yapılan harcamalarda cari harcamalar sınıflandırılmasına dahildir. Örneğin; personel giderleri, aydınlatma giderleri, kırtasiye, kira, bakım ve onarım giderleri gibi harcamalar cari harcamalara örnek gösterilebilir.

3.2.3.2.(2).(b).Yatırım Harcamaları

Üretimde artışa neden olan ve verimliliği arttıran, dayanıklı nitelikte ve faydası bir veya birden fazla yıla yayılan mallara yapılan harcamalara yatırım harcamaları denir. Yatırım harcamaları aynı zamanda, ülkelerin kalkınması için gereken sermaye birikimi üzerinde doğrudan etkili olabilmektedir. Makine teçhizat, taşıt alımları, yapı, tesis ve onarım giderleri gibi harcamalar yatırım harcamaları kapsamındadır (Kanca ve Bayrak, 2015: 111).

3.2.4.2.(2).(c).Transfer Harcamaları

Karşılığında herhangi bir mal ve hizmet alınmayan harcamalardır. Devlet borçlarının faizi, sübvansiyonlar, sosyal güvenlik giderleri, refah harcamaları, işsizlik tazminatları, emekli maaşları gibi harcamalar transfer harcamaları içerisindedir (Özbaran, 2004: 119).

3.2.4.3.Bütçe Dengesi

Bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir. Bütçede, en genel şekliyle gelirler, giderler ve açıkların finanse edilmesi gereğince borçlanma miktarları yer alır (Eğilmez, 2016: 75).

Devlet ve hizmeti icra edenler olmaları dolayısıyla da siyasi iktidarlar, mali yıl içindeki gelirlerini ve giderlerini bir yıllık dönemler için hazırlanan bütçeler aracığıyla gerçekleştirmektedir. Bu açıdan bütçeler devletin planlandığı yıl itibariyle elde edeceği gelirleri ve yapacağı harcamaları gösteren, siyasi, hukuki ve mali nitelikteki metinlerdir. Günümüzde her ülkedeki siyasi iktidar sahibi, seçmenlerine çeşitli kamu hizmetlerini sunacağına dair vaatlerde bulunmaktadır. Hükümetler, bu kamu hizmetlerini sunmak için kamusal harcama yapmak, harcamalara kaynak yaratmak üzere vergi, borçlanma, harç vb. aracılığıyla kamu geliri oluşturmak zorundadır. Bu zorunluğun gereği olarak hükümet, bir kanun tasarısı hazırlayarak, kanunun parlamentoda kabul edilmesini sağlamakla yükümlüdür. Siyasi iktidar bu yetkilerini bütçe adı verilen bu mali dayanak sayesinde kullanmaktadır ve siyasi iktidarın yetkilerinin belirlenmesi açısından bütçe büyük önem taşımaktadır (Tüleykan, 2016: 303; Dileyici ve Özkıvrak, 2010: 33).

Maliye politikası ve bütçe konusunda araştırma yapan yazarlar ve araştırmacılar bütçenin tanımını yapmaktan ziyade bütçenin niteliklerini, işlevlerini ve ilkelerini belirlemeyi tercih etmekte ve bu nedenle bütçe tanımlarında çok farklı görüşler ileri sürmektedirler. Bütçenin bir kanun olduğu konusu da ayrı bir literatürde tartışılmış ve farklı yaklaşımlar ileri sürülmüştür. Genel olarak bütçe, şekli bakımından bir kanun olarak kabul edilmekle birlikte, maddi açıdan bir kanun olup olmadığı konusunda da farklı görüşler ileri sürülmüştür (Edizdoğan, 1998: 4). Devletin asli görevlerinden olan kamu hizmetlerini yürütebilmesi, gerekli olan kamu harcamalarını yapması ve bu kamu

harcamalarını karşılayacak geliri elde etmesi gerekmektedir. Bu noktada kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin takibine ihtiyaç duyulmaktadır.

Bütçe dengesi ise kısaca, bütçe gelirleri ile bütçe giderleri arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır. Kamu gelirleri ile kamu giderleri her zaman denk olmayabilir. Bütçe denkliğinin sağlanmasında bütçe gelirleri esas alınır. Gelirlerin giderleri karşılamaması halinde aradaki fark, ilk olarak gider bütçesinde öngörülen tertiplerden indirim yapılması ya da yeni gelir kaynakları bulunması suretiyle giderilmeye çalışılır. Buna rağmen denklik sağlanamamış ise, borçlanma yoluna gidilerek veya varsa önceki yıldan nakit devri yoluyla bütçe denkliği sağlanır.

Devlet bütçesindeki dengesizlikler bütçe fazlası veya bütçe açığı şeklinde olabilmektedir. Bu dengesizlik durumlarını denklem çerçevesinde aşağıdaki gibi ifade etmek mümkündür (Eğilmez, 2016: 77):

Bütçe dengesi = Bütçe giderleri – Bütçe gelirleri

Bütçe gelirleri > Bütçe giderleri ise bütçe fazla veriyor,

Bütçe gelirleri < Bütçe giderleri bütçe açık veriyor,

Bütçe gelirleri = Bütçe giderleri ise bütçe denk demektir.

Bütçenin açık ya da fazla vermesi mali disiplin açısından bir gösterge niteliğindedir (Tüleykan, 2016: 306). Bu açıdan tam bir denkliğin çoğunlukla gerçekleşmediği günümüzde, bütçe dengesizliklerini daha ihtiyatlı yaklaşımlar çerçevesinde sürdürmek önemlidir.

Bütçe dengesinin bu genel tanımı dışında farklı bütçe dengesi tanımlamaları da bulunmaktadır. Bu farklılıklar, ülkelerin bazı yetersizlikleri ya da ihtiyaçları sonucunda ortaya çıkmaktadır. Mali kurallarla getirilen bazı kısıtlamalar da tablo 3.3'de kısaca açıklanmış olan alternatif bütçe dengeleri toplamı üzerinden belirlenmektedir.

Tablo 3.3. Alternatif Bütçe Dengesi Tanımları (Günay, 2007: 17)

Mali Gösterge	***Açıklama***
1-Geleneksel Bütçe Dengesi	= Harcamalar - Gelirler
2-Bağışlar Hariç Toplam Bütçe Dengesi	= Geleneksel Bütçe Dengesi (1) – Bağışlar
3- Dış Bütçe Dengesi	= Hükümet Harcamaları – Gelirler (Dışarıdan Sağlanan)
4- İç Bütçe Dengesi	= Toplam Denge – Dış Denge
5- Birincil Bütçe Dengesi	= Toplam Denge – Faiz Ödemeleri
6- Operasyonel Bütçe Dengesi	= Birincil Denge + Reel Faiz Ödemeleri
7- Cari Bütçe Dengesi	= Cari Gelirler – Cari Harcamalar
8- Konsolide Bütçe Dengesi	= Merkezi + Yerel (diğer kamu)

3.2.4.4.Kamu Borcu

Kamu giderlerinin kamu gelirlerinden fazla olması durumunda bütçede bir finansman açığı oluşur. Buna kamu kesimi finansman açığı denilmektedir ve aşağıdaki şekilde formüle edilir.

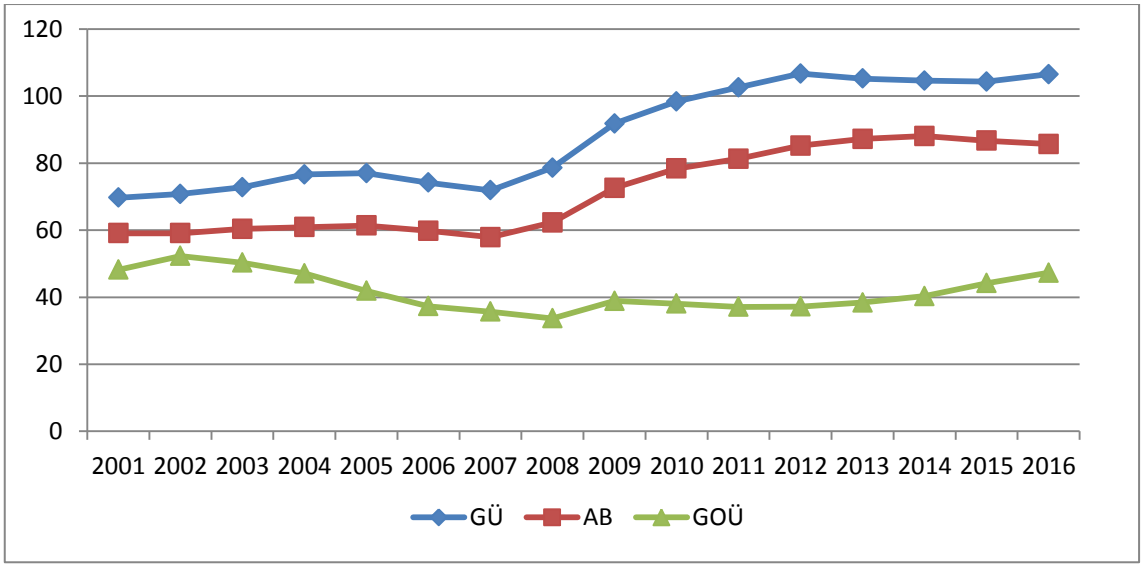
Kamu kesimi finansman açığı=Kamu gelirleri-Kamu giderleri

Kamu kesiminin finansman açığı sonucu ihtiyaç duyulan borçlanmanın miktarını ölçmek amacıyla geliştirilen kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) göstergesi, kamu kesimi toplam açığının GSYH'ye oranıdır ve aşağıdaki şekilde formüle edilir.

Kamu kesimi borçlanma gereği=Kamu kesimi bütçe açığı/GSYH

Kamu borcu, zorunlu ve karşılıksız şekilde toplanan vergi gelirlerinden farklı olarak bir bedel karşılığı temin edilir ve finansmanın kaynağı bazen milli piyasalar bazen de yabancı piyasalar olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, ülke içinden yapılan borçlanmaya iç borçlanma, yabancı piyasalardan yapılan borçlanmaya ise dış borçlanma denir (Eğilmez, 2016: 102-103).

Şekil 3.4'de görüldüğü gibi kamu borç stokunun dünyadaki gelişmiş ülkeler, gelişmekte olan ülkeler ve Avrupa Birliği ülkeleri açısından gelişimine baktığımızda tüm ülke gruplarında kamu borç oranında özellikle küresel kriz sonrası belirgin bir artış eğilimi yaşandığı görülmektedir. Ancak bu artış gelişmiş ülkelerde daha yüksek olurken, gelişmekte olan ülkelerdeki artış daha ılımlı olmuştur. Kamu borç stokunun 2001-2016 dönemindeki ortalaması GÜ'lerde %88, AB'de %71, GOÜ'lerde %41 oranında seyretmiştir.



Şekil 3.4. Dünyada Kamu Borçlarının Gelişimi/GSYH (%) (IMF, 01.06.2017, www.imf.org).

3.2.5.Mali Disiplinsizlik: Nedenleri ve Etkileri

Mali disiplinsizlik sorunu temelde kamu harcamalarının sürekli artış eğilimi içerisinde olması sonucunda ortaya çıkmaktadır ve daha önce belirttiğimiz gibi kamu harcamaları, ekonomik, sosyal, siyasal nedenlerle sürekli artış içindedir.

Kamu harcamalarının artış nedenlerinden bazıları; sosyal güvenlik harcamaları, kamu hizmetlerinden faydalananların sayısının hızla artması, kamusal hizmetlerden faydalanmanın doğal ve devlet için zorunlu bir görev olarak algılanması, yapısal işsizliğin ortaya çıkması, verimlilik artışında görülen gerileme, doğal afetler, savaşlar, jeopolitik gelişmeler ve ekonomik krizler olarak sıralanabilir.

Artan kamu harcamaları kamu kesiminin borçlanma ihtiyacını artırmaktadır. Giderek artan kamu harcamalarının tamamen vergilerle finanse edilememesi ister istemez vergi dışı finansman araçlarının kullanılmasını gündeme getirmiş ve bunun sonucunda mali disiplinsizlik sorunu ortaya çıkmıştır (Günay, 2007: 64).

Mali disiplini bozan yapısal, kurumsal, ekonomik ve siyasal birçok faktör vardır ancak bunlardan en önemlisi politik yozlaşmadır. Politik yozlaşma, meşru olmayan bir özel çıkar uğruna kamu görevi ya da otoritesinin kötüye kullanılması, kamu yararının amacından saptırılması olarak tanımlanabilir. Politik yozlaşma seçmenlerin ekonomik talepleri ve politikacılar ile bürokratların bu talepleri karşılama çabaları doğrultusunda kamu ekonomisinin genişlemesine sebep olur. Kamu ekonomisinin genişlemesi ile toplumda organize olabilen kesimlerin (baskı ve çıkar grupları) devletten karşılıksız transfer elde etme olanakları artar. Rant kollama olarak adlandırılan bu çabalar, devletin

ekonomik faaliyetlerinin daha da genişlemesine ve yozlaşmasına, dolayısıyla siyasilerin popülist politikaları sonucu mali disiplinsizliğe sebep olur.

Mali disiplinsizliğin bir diğer önemli nedeni küreselleşmedir. Küreselleşme bir taraftan devletin gelir kaynaklarını arttırma olanaklarını daraltırken, diğer taraftan da kamu harcamaları üzerinde yukarıya doğru bir baskı oluşturur. Bu sebeple küreselleşmenin devletin mali bunalımını derinleştirdiği ifade edilebilir. Devletin mali bunalımı kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha hızlı artmasını sağlayarak mali disiplini bozucu yönde etki eder.

Mali disiplinsizlik, kamu kesimi borçlanma gereğini arttırmaktadır. Kamu kesiminin, finansman kaynakları ise; iç ve dış borçlanma, vergiler ve Merkez Bankası kaynaklarından oluşmaktadır. Ancak, politik yozlaşma içindeki ekonomilerde, vergi oranlarının yükseltilmesinin doğuracağı seçmen tepkilerinden sakınmak için, siyasi otorite daha çok borçlanma ve emisyon şeklindeki finansman kaynaklarını kullanacaktır. Merkez Bankası kaynaklarına başvurulması durumunda zincirleme olarak parasal genişleme, enflasyon, dış dengede istikrarsızlıklar ve gelir dağılımında bozulmalar olacaktır. İç borçlanmanın tercih edilmesi durumunda ise ortaya çıkacak yüksek faizler, küresel bir ekonomide iç kaynakların yanı sıra kısa vadeli yabancı sermayenin de kamu kesiminin finansmanını sağlamak için kullanılmasına neden olacaktır. Sıcak para olarak da isimlendirilen kısa vadeli yabancı sermaye akışı, bütçe disiplininin bozulmasının yanı sıra dış dengede de istikrarsızlığa yol açmaktadır. Diğer taraftan yükselen faiz oranları, özel sektör yatırımlarını dışlamakta, üretim ve istihdamın azalmasına, rant gelirlerinin yükselmesine neden olmaktadır. Bu etkiler, enflasyonun da varlığı dikkate alındığında stagflasyon ve gelir dağılımında bozulmaya yol açmaktadır (Gökalp ve Avcı, 2002: 3).

3.2.6.Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler

Son yıllarda dünya genelinde birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke mali disiplini sağlamak için çok çeşitli düzenlemeler yapmaktadır. Mali disiplini sağlamaya yönelik olarak yapılan bu düzenlemelerle hedeflenen; mali disiplinin sürekliliğinin tahsisi, etkin kaynak dağılımının ve kullanımının sağlanması, kamu mali sisteminde dönüşümü sağlamaya yönelik yapısal nitelikli reformların hayata geçirilmesidir. Düzenlemelerin kapsamı ise genel itibariyle kamu hesaplarında ve bütçede saydamlık, bütçe kapsamının genişletilmesi, bütçe hazırlama süreci, mali kontrol ve denetimin geliştirilmesi gibi kamu harcama yönetiminin etkinliğinin artırılmasına yöneliktir (Çelik, 2009: 21). Mali disiplini sağlamaya yönelik reformlar/düzenlemeler aynı zamanda sayısal olmayan mali kurallar ya da mali kuralların kurumsal çerçevesi/altyapısı olarak da değerlendirilmektedir.

3.2.6.1.Bütçe Kapsamının Genişletilmesi

Mali disiplinin sağlanmasıyla ilgili ilk önerilen ve genellikle çoğu ülke tarafından uygulanan yöntemlerden ilki bütçe kapsamının genişletilmesidir. Bu kapsamda, kamunun tüm gelir ve giderlerinin bütçe içinde yer alması amaçlanmaktadır (Ejder, 2006: 27). Bir başka ifadeyle bütçenin temel işlevinin kamu harcamaları, kamu gelirleri ve kamu finansman imkânları hakkında ayrıntılı bilgiler sunabilmesi ve toplam mali hedeflerin yeterli bir şekilde ekonomik analizinin yapılabilmesi için bütçe kapsamının geniş olması gerekir (Çelik, 2009: 21).

3.2.6.2.Çok Yıllı Bütçeleme

Geleneksel bütçe sisteminde, kamu kaynaklarının hükümetlerin belirlediği belli amaçlara göre tahsisi ve farklı alternatifler arasında seçim yapma işlemi, genelde bir mali yılı kapsayacak şekilde yapılır. Bunun sonucunda bütçe uygulama sonuçlarının ne olduğu, ekonomiyi nasıl etkilediği, etkinliklerinin saptanması ve sonraki yılda yapılan bütçeler ile bağlantı kurulması güçleşmektedir (Cansız, 2007: 96). Genellikle bir yıllık yapılan bütçelerin etkili harcama yönetimini engellemesi nedeniyle son yıllarda orta

vadeli bir bakış açısı kazandıran çok yıllı bütçeleme uygulamasına doğru bir geçiş söz konusu olmaktadır (Spackman, 2002: 3-4).

Çok yıllı bütçeleme, harcama ve gelirlerin gelecek bir yıl esas olmak üzere izleyen birkaç yıla ilişkin olarak tahmin edilerek bütçeleştirilmesini ifade eder. Çok yıllı bütçelemede, cari yıl verileri, tahmini yapılan bütçe yılına ilişkin veriler ve gelecek iki ya da üç yıla ilişkin veriler yer alır. Bu süreç her mali yıl için tekrarlanır (Zekioğlu, 2009: 128).

Çok yıllı bütçeleme sistemi taşıdığı bazı faydalar nedeniyle savunulmaktadır. Çok yıllı bütçeleme ile hükümetlerin gelecek yıla ilişkin mali politikaları daha sağlıklı bir şekilde belirlenmekte ve aynı zamanda denetlenebilmektedir. Çok yıllı bütçeleme süreci içinde ekonomik birimler, hükümetin kamu hizmetlerine, ekonomik ve mali hedeflerine ilişkin orta vadeli yaklaşımlarını öğrenerek geleceğe yönelik kararlarını daha gerçekçi bir şekilde yapabilmektedirler (Tüğen ve Özen, 2004: 114). Çok yıllı bütçe, bütçe sürecindeki sorumluluk ve şeffaflığın arttırılmasıyla ve taahhüt ve harcama önceliklerinin yeniden gözden geçirilmesi çerçevesindeki mekanizmayla, kamu harcamalarının tahsisinde verimliliği teşvik etmektedir. Aynı zamanda, bu sistem bütçe sürecinde yer alan bakanlıkların katılımcılığını arttırarak, çeşitli hükümet birimleri arasında işbirliğini teşvik edici bir araç olarak hizmet vermektedir. Diğer yandan çok yıllı bütçeleme yaklaşımının bazı potansiyel sakıncaları da bulunmaktadır. Örneğin bunlardan biri, yıllık bütçe uygulamalarında, geleceğe yönelik tahminlere aşırı güven maliye politikasında durgunluğa ve katılığa neden olabilir. Ayrıca çok yıllı tahminlerin aşırı iyimser olması, kamu harcama programlarındaki istenmeyen bir durumun gerekçesi olarak kullanılabilir (Boex vd., 2000: 92).

3.2.6.3. Yukarıdan Aşağıya Bütçeleme Tekniği

Mali disiplinin sağlanmasına yönelik yapılan düzenlemelerden bir diğeri de yukarıdan aşağıya bütçeleme tekniğidir. Bütçeler geleneksel olarak aşağıdan yukarıya hazırlanmaktadır. Ancak günümüzde sağlıklı ve sürdürülebilir politikaları desteklemek için daha etkili olduğu düşünülerek bütçeleme sürecinin yukarıdan aşağıya doğru planlanması tercih edilmektedir. Yukarıdan-aşağıya bütçeleme çoğu OECD ülkesinin giderek artan bir şekilde yaşadığı mali açıklara bir çözüm olarak 1990'ların başında ortaya çıkmıştır. Yukarıdan aşağıya bütçeleme, bütçe hazırlama süreci sırasında toplam bütçe ödeneğinin belirlendiği ve harcamaların bu toplam içerisinde sektörlere ve faaliyetlere göre tahsis edildiği bir sistemdir. Sistemde Maliye Bakanlığı makroekonomik varsayımları ve orta vadeli hedefleri temel alarak genel harcama tavanını belirlemektedir. Kaynakların önceliklere göre tahsisi ise icracı bakanlıkların harcama tavanları çerçevesinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmektedir. Diğer bir ifadeyle yukarıdan aşağıya bütçeleme yaklaşımıyla Maliye Bakanlığının kaynak tahsisi yetkisi, icracı bakanlıklara devredilmektedir (Kim ve Park, 2006: 88). Yukarıdan aşağıya bütçeleme tekniği ile hem kaynakların sınırlandırılması, hem de stratejik önceliklere göre harcama yapılması amaçlanmaktadır. Aynı zamanda bu teknikle daha gerçekçi gelir ve harcama tahminleri yapılması ve mali açıkların daha kolay kontrol edilmesi, böylece mali disipline katkı sağlanması hedeflenmektedir.

3.2.6.4.Şeffaflık/Mali Saydamlık

Mali disiplini sağlamaya yönelik diğer bir düzenleme bütçe süreçleri başta olmak üzere mali süreçlerin tümünde şeffaflığın sağlanmasına yöneliktir. IMF'nin tanımlamasına göre şeffaflık; kamu maliyesinin geçmiş, şu anki ve geleceğe dönük durumuna ilişkin raporlamaların kapsamı, açıklığı, güncelliği, uygunluğu ve güvenilirliğidir (Renzio ve Wehner, 2015: 8). Şeffaflık mevcut koşullara, kararlara ve eylemlere dair bilginin erişilebilir, görünür ve anlaşılır kılındığı bir süreçtir. Saydamlıktan anlaşılan ise, bilgilenmek amacıyla karar sürecine katılan vatandaşlar tarafından, karar sürecinin açıklığı ve anlaşılabilirliğidir (Bakkal ve Kasımoğlu, 2015: 2). Şeffaflık/mali saydamlık; devletin fonksiyonları, yapısı, maliye politikası amaçları, kamu hesapları ve ileriye dönük tahminler konusunda açık olunması olarak tanımlanır.

Bu açıklık ile kastedilen, hükümet aktivitelerine ilişkin bilgilerin güvenilir, kapsamlı, zamanına uygun, anlaşılır ve uluslararası karşılaştırmaya olanak sağlayacak şekilde kamuoyuna sunulmasıdır. Böylece hem seçmenlerin hem de finansal piyasaların hükümetin şimdiki ve gelecekteki sosyal ve ekonomik uygulamaları hakkında tam olarak bilgi sahibi olmalarına ve devletin bu uygulamalarının faydalarını ve olası maliyetlerini tam olarak hesaplayabilmelerine imkan sağlanacaktır (Kopits ve Craig, 1998: 1). Şeffaflık politikaların daha güvenilir, daha belirli ve daha açık bir şekilde uygulanmasına imkan sağlayarak muhtemel ekonomik sorunlara karşı daha erken ve daha yumuşak maliye politikası ile cevap verilmesine ve sonuçta ekonomik performansın güçlenmesine yol açar (Hemming ve Kell, 2001: 435).

Bu çerçevede şeffaflığın/ mali saydamlığın temel ilkeleri kısaca şöyledir (Ünlükaplan vd., 2015: 530):

- Rol ve sorumlulukların açıkça belirtilmesi,
- Bilgilerin kamuoyu tarafından erişilebilirliği,
- Açık bütçeleme süreci,
- Bütünlüğün sağlanması.

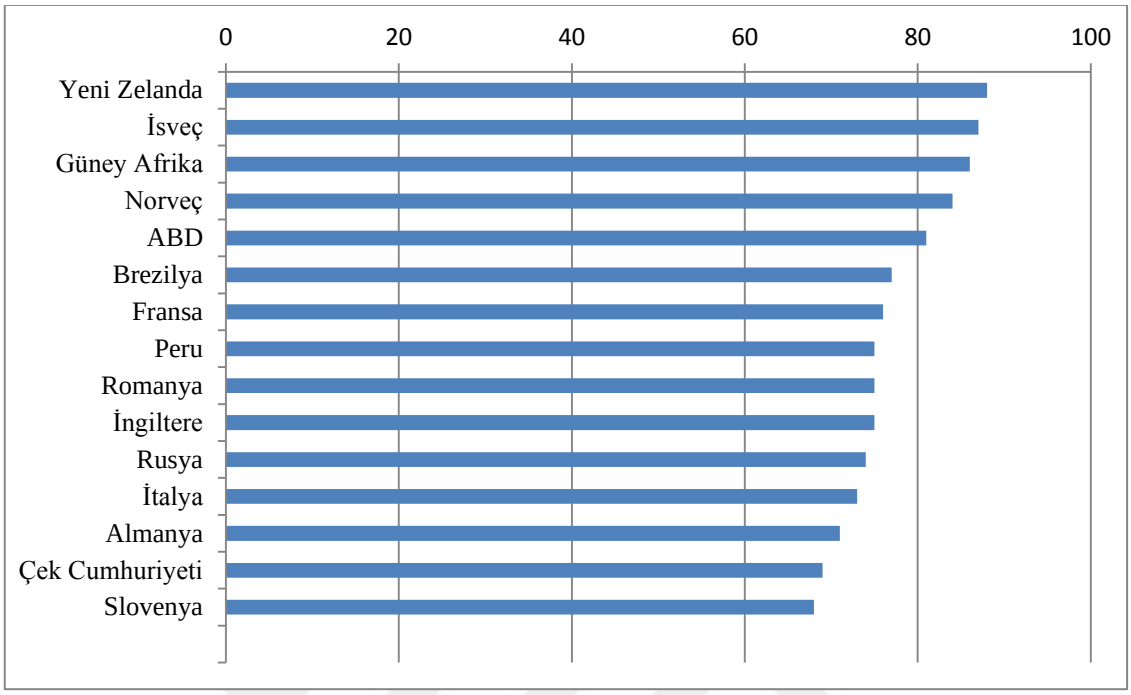
Mali disiplin, mali kurallar ve şeffaflık arasındaki ilişkiyi araştıran çalışmalarda genellikle bütçenin kurumsal yönü ile ilgilenilmiştir. Bütçenin kurumsal yönü içeresinde, bütçenin tasarlanması, onaylanması ve uygulanması aşamalarının tümü yer almaktadır (Alesina ve Perotti, 1996: 401-403) . Şeffaflık bu sürecin bir parçasıdır. Bütçeleme süreciyle ilgili bu çalışmaların pek çoğunda, bütçe prosedürlerinin mali çıktılar üzerinde güçlü bir etkisinin olduğu ve mali disipline katkı sağladığı ortaya konulmuştur (Ünlükapan vd., 2015: 529). Hameed (2005: 30) IMF'nin kodlama sisteminin ilk versiyonuna dayanarak (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) yaptığı çalışmasında da şeffaflığın, piyasa disiplini, mali disiplin ve yolsuzlukla ilişkili olduğu belirtmiştir.

Son yılarda mali şeffaflığa olan ilgi oldukça artmıştır. Birçok hükümet artık sadece bütçelerini değil, bütçe hazırlık sürecine ait hesaplarını, orta vadeli tahminlerini ve istatistiklerini içeren kamu maliyesine ilişkin belgelerini de yayınlamaktadır. Mali şeffaflık bu açıdan krebiliteyi attırmakta ve riskleri azaltmaktadır (Kopits ve Craig, 1998: 13).

Şeffaflığın sağlanmasına yönelik kuralların ve standartların belirlendiği uluslararası kuruluşlar tarafından düzenlenmiş çeşitli raporlar vardır. IMF tarafından geliştirilmiş olan "Fiscal Transparency Code", "Manual on Transparency" ve "Guide on Resourcce Revenue Transparency" bu raporlardan bazılarıdır (Wang, 2015: 5). IMF tarafından hazırlanan ve ülkelerin mali raporlamasına ilişkin ilkeleri ortaya koyan bu belgeler, devletin maliye politikalarının anlaşılabilmesi ve değerlendirilebilmesi için gerekli raporlamanın çerçevesini çizmekte ve aynı zamanda yasama organına, vatandaşlara ve piyasalara karşı devletin hesap verilebilirliğini sağlayan bilgiyi sağlamaktadır. Belgelerde mali raporlama, bütçeye ilişkin tahminler, mali risk analizi ve yönetimi kapsamında temel, iyi ve gelişmiş uygulamalara yer verilmektedir. Burada, mali risk analizi ve yönetimi altında mali risklere ilişkin kamuoyunun bilgilendirilmesi ve risk analizine ilişkin olarak devletin risk öngörülerini düzenli raporlarla yayınlaması temel ilkesi yer almaktadır (Turan, 2014: 11).

OECD tarafından hazırlanan ve bütçe şeffaflığını artırmayı amaçlayan "Best Practice Guidelines on Bugdet Transparency"de hükümetlerin hazırlaması gereken bütçe raporları ve içerikleri yer almaktadır. Bütçenin şeffaflığını ölçmeye yönelik bir endeks 2006 yılından beri International Budget Partnership tarafından yayınlanan "The Open Budget Index"idir (Wang, 2015: 5). Bu endeks, ülkelerin bütçe şeffaflığını, bütçeye katılımını ve bütçe gözetimini bağımsız araştırmacılar tarafından yürütülen anketler aracılığıyla ölçmeye çalışmaktadır. 125 sorudan oluşan ankette bütçeyle ilgili dokümanların varlığı, erişilebilirliği ve kapsayıcıyla ilgili sorular vardır. 102 ülkeyi kapsayan anketin 2015 yılı sonuçlarına göre Yeni Zelanda 88 puanla en yüksek skora sahip ülkedir. Bu, Yeni Zelanda'nın bütçe şeffaflığı açısından en iyi ülke olduğu şeklinde yorumlanabilir. Şekil 3.5'de görüldüğü gibi Yeni Zelanda'nın ardından İsveç ve Güney Afrika en yüksek skora sahip ülkelerdir. Türkiye'nin 2015 yılı şeffaflık

endeksi skoru 44 ve ülke sıralaması 59'dur (IBP, 01.11.2016, www.internationalbudget.org).



Şekil 3.5. 2015 Yılı Bütçe Şeffaflık Endeksi (IBP, 01.11.2016, www.internationalbudget.org).

Mali şeffaflığın geliştirilmesinde güvenilir ve açık veri sistemlerinin oluşturulması, verilere erişimin kolay olması ve bu verilerin iyi tanımlanmış raporlama standartlarıyla uyumlu bir şekilde sunulması kritik öneme sahiptir. Ancak hem tek başına ülkelerin hem de IMF gibi uluslararası kuruluşların yoğun gayretlerine rağmen, aynı verileri içeren ancak farklı fonksiyona sahip mali doküman ve raporların kapsam ve değerleme gibi özellikleri bakımından aynılığını sağlamak tümüyle mümkün olmamaktadır (Turan, 2014: 11).

3.2.6.5. Hesap Verilebilirlik

Kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması açısından önemli bir düzenleme de kamu yönetiminde hesap verilebilirlik (hesap verme sorumluluğu) ilkesidir. Kavramsal olarak hesap verilebilirlik, kişi ya da kurumların yapılan faaliyetlerden ve işlemlerden dolayı, kendileri dışındaki diğer kişi ya da gruba açıklama yapması veya cevap vermesi anlamını taşımaktadır (Kluvers ve Tippett, 2010: 47).

Mali yönetim açısından hesap verilebilirlik, kendisine yetki verilen ve bu yetkiyi kullanabilmesi için kendisine kaynak tahsis edilen harcama yetkililerinin, bu kaynakları ve yetkileri ne kadar verimli, dengeli ve etkin kullandıklarının kamuoyuna açıklanması ve belgelendirilmesi sorumluluğu olarak ifade edilebilir. Kamu yönetimindeki hesap verilebilirlik yeterli miktarda sağlanabilirse kamu yönetimi daha etkin, daha demokratik ve daha katılımcı şekilde oluşturulabilir. Hesap verilebilirlik mekanizmasının etkili bir şekilde işleyebilmesi için bazı özellikler taşıması gerekmektedir. Bu özellikler kısaca şunlardır (Biricikoğlu ve Gülener, 2008: 203-208):

- 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.

Hesap verebilirliğin temel amacı, kamu yönetiminin meşru sınırlar dahilinde uygulanmasını sağlamak ve bu maksatla kamu kaynaklarının değerlendirilmesi yöntemlerini kontrol altında tutmaktır. Çok boyutlu bir kavram olarak hesap verebilirlik; politik, idari, hukuki ve profesyonel gibi farklı sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Bunlardan politik hesap verebilirlik halkın seçimler vasıtasıyla vekillerini denetlemesini, idari hesap verebilirlik yürütme organının bürokrasiyi denetlemesinin yanı sıra kamu yöneticilerinin kurumlarında hiyerarşik denetim yetkisine sahip olmalarını ifade etmektedir. Hukuki hesap verebilirlikte, kamu yönetimi yasalar ve idari kurallar doğrultusunda denetime maruz bırakılırken, profesyonel hesap verebilirlikte kamu kurumlarındaki ilişkilerin profesyonel normlara ve standartlara dayandırılması söz konusudur (Demirel, 2013: 374).

Hesap verilebilirlik ilkesi kapsamında devletin vatandaşlarına karşı sorumluluğunun önemli bir göstergesi bütçe, mali raporlar ya da kamu mali istatistikleri gibi verilerdir. Özellikle son dönemde küresel krizlerin öngörülebilmesi ve buna yönelik veri eksikliklerinin giderilmesi amacıyla uluslararası kuruluşların ortak çalışmaları ve işbirliği oldukça önemli hale gelmiştir (Turan, 2014: 10).

3.2.6.6. Kamu Mali Kontrol Sistemleri

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 sorumluluğunu yerine getirilmektedir. Dolayısıyla, söz konusu ülkeler kontrol ve denetim mekanizmalarını kamu kaynaklarını verimli, etkin ve tutarlı kullanmak için, çağdaş kamu mali yöntemleri çerçevesinde sürekli yenilemektedir (Yar, 2014: 33).

3.2.6.7. Kamu Gelirlerine Yönelik Düzenlemeler

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.

Mali disiplini sağlamaya yönelik uygulamalardan birisi de mali kurallardır. Mali kurallar, kamu bütçe açığı, borçlanma ya da temel bileşenleri gibi mali göstergeler üzerine getirilen miktarsal bir tavan veya oran şeklindeki sınırlamaları kapsamaktadır. Anayasal veya yasal temele dayanan maliye politikası kuralları, mali disiplinin sağlanmasında gerekli olan temel unsurlardan birisidir (Bilginoğlu ve Maraş, 2010: 52). Bu çalışmanın ana konusunu oluşturan mali kurallara bir sonraki başlıkta detaylı şekilde değinilecektir.

Görüldüğü gibi mali disiplini sağlamaya yönelik düzenlemeler bütçenin kapsamı, hazırlanması, kabulü ve uygulanmasına yönelik düzenlemelerle bütçeleme prosedürlerinin iyileştirilmesi, bakanlıklara göre harcama tavanları belirleme, bölgesel ve küresel piyasalara güven tesis etmek amacıyla mali saydamlığın ve şeffaflığın arttırılması ve belirli limitler ya da hedefler doğrultusunda sayısal kurallar benimseyip uygulanması çerçevesinde şekillenmiştir.

3.3.Mali Kurallar

Mali kurallar, (maliye politikası kuralları ve kurallı/kurala bağlı maliye politikası şeklinde de ifade edilmektedir), Keynesci politikalarla birlikte takdiri politikaların eleştirilmeye başlandığı 1970'lerden sonra, gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkenin mali yapılarında görülen bozulmalar karşısında, yasal ve anayasal yollarla mali disiplini ve makroekonomik istikrarı sağlamak üzere ortaya çıkmış ve yaygınlaşmıştır. Parasal ve döviz kurlarına ilişkin kurallara göre daha karmaşık ve değişken olan mali kurallar, gözettikleri hedefler, kurumsal içerikler ve uygulama yöntemleri açısından ülkelerin sistemlerine göre farklılaşabilmektedirler (Hürcan, 1999: 28; Kopits ve Symansky, 1998: 6).

Mali kurallar genel olarak, maliye politikası araçlarının kullanımına ilişkin sayısal sınırlamalar şeklinde tanımlanmakla birlikte, sayısal sınırlamaların ötesinde bir takım kurumsal ve ilkesel düzenlemeleri de içermektedir. Bu açıdan, mali kurallar mali disiplinin tesisi ve sağlıklı bir mali çerçeve oluşturulması amacıyla, kamu bütçesinin hazırlanma ve uygulanma sürecinde etkili olan kurallar bütünüdür (Ergen, 2013: 98).

3.3.1.Mali Kuralların Tanımı ve Özellikleri

Mali kurallarla ilgili literatürde farklı yazarlar tarafından yapılmış birçok tanım ve mali kuralların özelliklerine dair çeşitli görüşler bulunmakla birlikte, bu görüşlerin birçoğu benzer çerçevede birleşmektedir.

3.3.1.1.Mali Kuralların Tanımı

Mali kurallara ilişkin yapılan bütün tanımlar içerisinde en çok benimseneni ve çoğu yazarca da kabul edileni Kopits ve Symansky tarafından yapılmıştır. Kopits ve Symansky (1998: 2) tarafından yapılan bu tanıma göre mali kural, mali performansın özet göstergesi olarak kabul edilen bütçe açıkları, borç oranları ya da tamamlayıcısı bir değişken üzerine getirilen daimi kısıtlamalardır. Bu kısıtlamalar, sayısal bir üst limit veya mali çıktı göstergelerinin milli gelire oranı üzerine getirilen sayısal sınırlamalar şeklinde olabilir (Khemani, 2005: 44; Von Hagen, 2006: 1; Schick, 2010: 2; Afonso ve Guimaraes, 2014: 3; Działo, 2016: 61; Schakel vd., 2016: 595).

Mali kurallar, ileriye dönük ve çoğunlukla belirli süreler için belirlen hedefler şeklinde tasarlandığından, makroekonomik bağlamda, mali performansın genel bir göstergesi olarak kabul edilir (Pierro, 2011: 24). Bu yönüyle mali kurallar, gelecekteki mali politikalar hakkındaki belirsizlikleri azaltabilme özelliğine sahiptir (Oboladze, 2016: 255). Göstergeler ve hedefler ne olursa olsun mali kurallar uzun dönemli bütçe problemlerini çözmek için tasarlanır (Bergman vd., 2013 : 4).

Kopits (2001: 19) 'e göre, mali kurallar, özellikle mali disiplin açısından yetersiz ülkelerde, iyi planlanmaları ve kurumsal düzenlemelerle desteklenmeleri halinde, istikrar ve büyümeye katkı sağlayabilirler.

Aktan (2010: 86)'a göre mali kurallar, mali performansı ölçebilecek bazı mali göstergelere getirilen sayısal tavan veya hedef şeklindeki sınırlamalardır.

Benzer tanımlamaları yapan başka yazarlara göre, mali kural, maliye politikası uygulamalarının etkinliğini arttırmak ve bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunları ve bu sorunların yol açtığı etkinsizliği ortadan kaldırmak amacıyla bütçe dengesi, kamu borçları, harcama veya vergileme gibi mali bir göstergeye özel bir limit koyan, yasal veya anayasal sınırlamalardır (Günay ve Özen, 2002: 66; Vural, 2007: 98; Günaydın ve Eser, 2009: 55; Güngör, 2016: 176).

Mali kurallar, süre kısıtlaması olan hedefler yanında, bağlayıcı olmayan ve kural temelli maliye politikalarının uygulanmasını sağlamak için kullanılan prosedürel kuralları da kapsayan bir kavramdır. Bu kapsamda, mali kurallar sayısal kurallara ek olarak bütçelerin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması süreçleriyle ilgili olarak iyi uygulamalar tesis etmek, öngörülebilirliği arttırmak ve daha fazla şeffaflık sağlamak amacıyla bir takım prosedürel kuralları da içermektedir (Turan, 2011: 30-31).

Hallerberg vd. (2004: 15) 'ne göre, mali kurallar, bütçe ile ilgili karar verme ve uygulama süreçlerini yönlendiren davranışsal veya yasal normlardır ve politik bildiriler, çok yıllı bütçe planları ve bütçeyle ilgili yasal düzenlemeler gibi çeşitli biçimlerde ortaya çıkabilir.

Kapsamlı başka bir tanıma göre mali kurallar, mali disiplini sağlamak amacıyla anayasal, yasal, uluslararası anlaşmalar ya da siyasi irade beyanları şeklinde düzenlenerek bütçe açığı, gelir, harcama, borçlanma, faiz dışı denge gibi mali performansın özet göstergeleri üzerine getirilen sayısal sınırlamalar veya süreçler bazında uyulması gereken prosedürel kurallar bütünüdür (Karadeniz ve Vural, 2016: 49).

Tablo 3.4. Mali Kurallara İlişkin Literatürde Yer Alan Bazı Tanımlar (İlgili kaynaklardan derlenmiştir).

Kopits ve Symansky (1998)	Mali kurallar, mali performansın özet göstergesi olarak kabul edilen bütçe açıkları, borç oranları ya da tamamlayıcısı bir değişken üzerine getirilen daimi kısıtlamalardır. Bu kısıtlamalar, sayısal bir üst limit veya mali çıktı göstergelerinin milli gelire oranı üzerine getirilen sayısal sınırlamalar şeklinde olabilir.
Aktan (2010)	Mali kurallar, mali performansı ölçebilecek bazı mali göstergelere getirilen sayısal tavan veya hedef şeklindeki sınırlamalardır. Mali kurallar ile getirilen sınırlamalar bütçe açığı, faiz dışı fazla, borç stokunun büyüklüğü, borçlanma kaynakları, vergiler, vergileme yetkisi, harcama türleri (örneğin; personel harcamaları, transfer harcamaları) gibi takdiri maliye politikası araçlarının miktar ve bileşimini denetim altına almayı amaçlar.
IMF (2017)	Mali kurallar, bütçe toplamlarına getirilen sayısal sınırlamalar aracılığıyla maliye politikası üzerine getirilen kalıcı sınırlamalardır. Mali kurallar tipik olarak mali sürdürülebilirliği sağlamak için aşırı harcamaları baskılamayı amaçlar.
EC (2017)	Mali kurallar, bütçe toplamlarına ilişkin kalıcı olarak belirlenen sayısal hedeflerdir. Bu hedefler bütçe dengesi, borç, harcama ve gelir gibi değişkenlere yöneliktir.
Hallerberg vd. (2004)	Mali kurallar, bütçe ile ilgili karar verme ve uygulama süreçlerini yönlendiren davranışsal veya yasal normlardır ve politik bildiriler, çok yıllı bütçe planları ve bütçeyle ilgili yasal düzenlemeler gibi çeşitli biçimlerde ortaya çıkabilirler.
Halac ve Yared (2015)	Mali kurallar, kısıtlama ya da esneklik arasında bir tercihtir. Mali kurallar bir yandan ileriye dönük verilen taahhütler aracılığıyla politika yapıcıların aşırı harcama ve borçlanma güdülerini sınırlarken, diğer yandan esneklikleri azalttığı için olası negatif şoklar ve kırılganlıklar karşısında hükümetin elini bağlayabilir.
Hürcan (1999)	Mali kurallar, makroekonomik anlamda, mali performans göstergelerine kalıcı olarak getirilen sınırlamalar veya oranlardır ve hem bütçe tahminlerine (ex ante) hem de bütçe uygulamalarına (ex post) uyumun yaptırımlara tabi olmasını gerektirir. Başlıca mali kural türleri denk bütçe kanunları, borçlanma, borç stoku ve bütçe açığına ilişkin sınırlamaları kapsayan kurallardır.

Mali kurallardan beklenen, uygulama yönünde kuvvetli bir istek olması koşuluyla, harcamaları ve açıkları kontrol altında tutmasıdır. Bu ise, güçlü bir yasal zemini, yaptırım mekanizmalarını ve bağımsız bir izlemeyi gerekli kılmaktadır. Bu açıdan kuralların etkinliği kurumsal düzenlemelerin doğru şekilde formüle edilmesine bağlıdır (Wierts, 2008: 8).

Mali kurallar bazı ülkelerde kanunlarla düzenlenirken, bazı ülkelerde hükümetlerin kararına bağlı olarak yıllık ya da çok yıllık uygulamalar şeklinde düzenlenebilir. Çoğu ülke mali kuralları hükümet kararları ile uygularken, bazı gelişmekte olan ülkeler IMF ve benzeri diğer uluslararası örgütlerin destekleme programları kapsamında ve bu programların bir parçası olarak uygular. Mali kurallar,

ister anayasa metinleri içerisinde yer alsın, ister çeşitli yasal düzenlemeler kapsamında politik belgeler düzeyinde olsun, temel amaçları, makroekonomik politikaların yönetiminde ihtiyari müdahaleleri en aza indirmek suretiyle geleceğe yönelik beklentilerde oluşabilecek belirsizlikleri ortadan kaldırmak ve piyasada yer alan karar alıcıların güven sorunlarını minimize ederek maliye politikasının güvenilirliğini arttırmaktır (Saygılıoğlu ve Erduran, 2012: 19; Chakraborty, 2016: 5). Halac ve Yared (2015: 1)'e göre mali kurallar, kısıtlama ya da esneklik arasında bir tercihtir. Mali kurallar bir yandan ileriye dönük verilen taahhütler aracılığıyla politika yapıcıların aşırı harcama ve borçlanma güdülerini sınırlarken, diğer yandan esneklikleri azalttığı için olası negatif şoklar ve kırılganlıklar karşısında hükümetin elini bağlayabilir. Mali kurallar bir yandan uzun dönemli bir güvenilirlik sağlarken, diğer yandan da değişen ekonomik koşullara uyum sağlayacak şekilde esnek olmalıdır (Wyplosz, 2012: 10). Mali kuralların mali disiplini sağlamak, hükümetin taahhütlerine olan güveni arttırmak ve mali performansı arttırmak yönünde yararları olduğuna dair geniş bir fikir birliği vardır (Pierro, 2011: 23).

3.3.1.2.Mali Kuralların Özellikleri

Mali kuralların etkin olabilmesi için gerekli olan bazı özellikler vardır. Bu özelliklere dair literatürde paylaşılan görüşler genel olarak şu şekildedir (Kopits ve Symansky, 1998: 1; Kesik ve Bayar, 2010: 48; Kennedy ve Robbins, 2001: 3):

- Mali kurallar, şeffaf ve açık olmalıdır.
- İyi tanımlanmış olmalı ve belirsizliklere yer vermemelidir.
- Basit ve anlaşılır olmalıdır.
- Esnek olmalıdır.
- Hukuki dayanakları olmalıdır.
- Hedeflerle uyumlu ve uygulanabilir olmalıdır.
- Yapısal reformlarla desteklenebilir nitelikte hazırlanmalıdır.
- Diğer politikalarla da uyumlu olmalıdır.
- İzlenebilir ve denetlenebilir olmalıdır.

Mali kurallara ilişkin bu özellikler ne derece sağlanırsa kuralların başarısı da o derece yüksek olacaktır.

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

Mali kurallar, açık bir şekilde tanımlanmalı ve herkesin anlayabileceği sadelikte olmalıdır. Kurallara ilişkin sınırlandırılacak gösterge, kurumsal çerçeve ve kaçış hükümleri net bir şekilde belirlenmelidir (Bali ve Çelen, 2010: 206). Yetkili makamlar herhangi bir kuralı kabul ederek, uygulamaya başladıklarında, kurallar herkes tarafından bilinmeli ve izlenebilir nitelikte olmalıdır (Andritzky, 2011: 6).

Kurallarla ilgili önemli bir özellik, kuralların yasal ve operasyonel yönüyle ilgilidir. Mali kuralların öncelikli olarak yasal altyapısının oluşturulması gerekmektedir. Kuralların yer aldığı anayasal çatı, mali kuralların başarısı için çok önemlidir. Kuralların, hukuki dayanakları ölçüsünde gücü artmaktadır (Günaydın ve Eser, 2009: 57).

Mali kuralın kalıcı olabilmesi için, kamu faaliyetleriyle ilgili planlama, hesaplama, tahmin ve kurumsal düzenlemelerin şeffaf bir şekilde tanımlanması ve açıklanması gerekmektedir. Kuralların şeffaf olması, kamuoyunun desteği açısından önemlidir. Bütçe dengesi ya da açığa ilişkin hedef belirleyen ülkeler içinde en şeffaf uygulamalara ve halk desteğine sahip ülke Yeni Zelanda'dır.

Kuralların esnekliği, olağanüstü durumlarda kuralın değişimini ifade etmektedir. Mali kurallar, ekonomik konjonktürdeki dalgalanmaları dikkate almalı ve böyle dönemlerde maliye politikasına yeterince esneklik sağlayacak şekilde düzenlenmelidir. Yeterince esnek şekilde düzenlenmeyen mali kurallar, ekonomik kriz dönemlerinde kırılganlıkları artırarak ülke ekonomisini daha zor duruma sokabilecektir (Andritzky,

2011: 6). Diğer bir ifadeyle mali kurallar bir yandan kredibiliteyi sağlarken, aynı zamanda herhangi bir şok sonrasında kolayca gevşetilebilmelidir (Eyraud vd., 2018: 2).

Mali kurallar bazen yıllık, bazen çok yıllık, bazen konjonktürel olarak düzenlenebilir. Bu farklı uygulamaların arkasında yatan neden genellikle hükümetlere esneklik sağlama düşüncesidir. Mali kuralların bir yıl ya da dönem boyunca ve her türlü koşulda istisnasız bir şekilde uygulanıyor olmasını zorunlu tutmak ekonominin uzun vadeli hedefleri açısından çeşitli sakıncaları gündeme getirebilir. Böyle bir durumla karşılaşma ihtimali düşünüldüğünde kural hedeflerini zamana yaymak ve konjonktürel dönemlerde kurallara esneklik sağlamak önemlidir. Ancak örnek ülkeler arasında mali kuralların yıllık olarak uygulanmasını düzenleyen ülke sayısının da göz ardı edilmemesi gerekmektedir (Güngör, 2016: 193).

Mali kurallar, uygulanabilir olmalıdır. Uygulanma olanağı olmadan konulacak kural, maliye politikası uygulayıcılarına olan güvenin sarsılmasına neden olacaktır. Mali kurallarla ilgili hedefler ve sonuçlar karşılaştırılabilir ve kolaylıkla ölçülebilir olmalıdır. Mali kuralların şeffaflığı, kontrol edilebilmesi ve uygulanması güvence altına alınmış olmalı, aynı zamanda kurallar kolayca değiştirilmemelidir. Bu bağlamda mali kuralların yasalar kapsamında uygulanması daha bağlayıcı olabilmektedir. Bağlayıcılıklarının nispeten düşük olması ve yaptırımı olmaması nedeniyle yasal bir dayanağı olmaksızın politik hedef şeklinde belirlenen kurallardan vazgeçmek daha kolay olmaktadır. Uygulayıcı konumundaki kişiler yetersiz yaptırım mekanizmaları nedeniyle özellikle konjonktürün dalgalanma dönemlerinde kuralları istedikleri gibi esnetme şansına sahip olmaktadır (Günaydın ve Eser, 2009: 58). Bu nedenle mali kural uygulamalarını denetleyici bir yapının oluşturulması ve bu yapının yaptırım mekanizmalarıyla desteklenmesi gerekmektedir. Denetleyici ve yaptırım gücü yüksek mekanizmalar mali kural uygulamalarında oluşabilecek sapmaları önleyeceğinden önemli bir gerekliliktir (Miynat ve Bostan, 2015: 537).

Mali kurallarının performans göstergeleri ve kapsamı ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Örneğin; AB ve Yeni Zelanda da bütçe kuralları genel yönetimi, Avustralya'da merkezi yönetimi, Brezilya ve Almanya'da ise hem genel hem de yerel yönetimleri kapsamaktadır. Ayrıca Brezilya, Kanada, İsviçre ve ABD'de sınırlamalar GSYH'nin oranı olarak cari dengeye (current balance) göre tasarlanmışken, Arjantin, AB ve Peru'da limitler genel denge (overall balance) üzerine getirilmiştir (Bostan, 2014: 60-62).

Mali kurallara ilişkin bu açıklamalardan yola çıkarak, mali kural kavramı şu şekilde özetlenebilir:

- Mali kurallar mali çıktılara ilişkin sayısal ve sayısal olmayan kurallar bütünüdür.
- Sayısal mali kurallar, bütçe açıkları, borç oranları, harcamalar ve gelirler gibi maliye politikasının özet göstergelerine getirilen kısıtlamalardır.
- Sayısal olmayan mali kurallar, bütçeleme süreçlerine ilişkin kurumsal ve ilkesel düzenlemelerdir.
- Tüm kurallar bütçeleme süreçleri ile ilişkilidir ve bütçeleme süreci içerisinde uygulanır.
- Mali kurallar davranışsal ve hukuki normlardır.
- Mali kurallar, mali disiplini dolayısıyla da makroekonomik istikrarı ve mali sürdürülebilirliği sağlamak üzere başvurulan araçlardır.
- Mali kurallar yasalar, anayasalar, uluslararası anlaşmalar ya da politik taahhütler aracılığıyla uygulanabilir.
- Mali kurallar basit, şeffaf, esnek ve izlenebilir olmalıdır.
- Mali kurallar hükümetin takdiri uygulamalarını sınırlar. Bu sınırlamalar ile mali kurallar geleceğe yönelik belirsizlikleri giderirken, bir yandan da ekonomideki muhtemel olumsuzluklar karşısında hükümetin elini bağladığından kırılganlıkları arttırma riski vardır. Bu yüzden mali kurallar kredibilite ve ekonomik istikrarı birlikte sağlayacak şekilde dizayn edilmeli ve aynı zamanda konjonktüre uyum sağlayabilmelidir.

3.3.2.Mali Kuralların Gelişimi

1929 Büyük Depresyon sonrası ortaya çıkan Keynesci düşünce ile ön plana çıkan takdiri maliye politikası uygulamaları, sergilediği açık yanlısı tutum ile kamu harcamalarının zaman içinde birikimli bir şekilde artışına neden olmuş ve bütçe açıklarının ciddi boyutlara ulaşması sonucu borç ve vergi yükünde ortaya çıkan artışlarla birlikte mali disiplini bozmuştur. 1970'li yıllardan sonraki süreç içerisinde maliye politikalarındaki dönüşüm doğrultusunda takdiri maliye politikaları karşısında kurala bağlı maliye politikaları gündeme gelmiştir. Bu bağlamda ekonomik literatürde, mali kurallar iki temel nedenle savunulmaktadır: Artan bütçe açıkları ve borç oranları ile yanlış politika eğilimlerinin neden olduğu makroekonomik dengesizlikler ile birçok endüstrileşmiş ülkede yaşanan istikrarsızlıklar (Ayuso-i-Casals, 2012: 2).

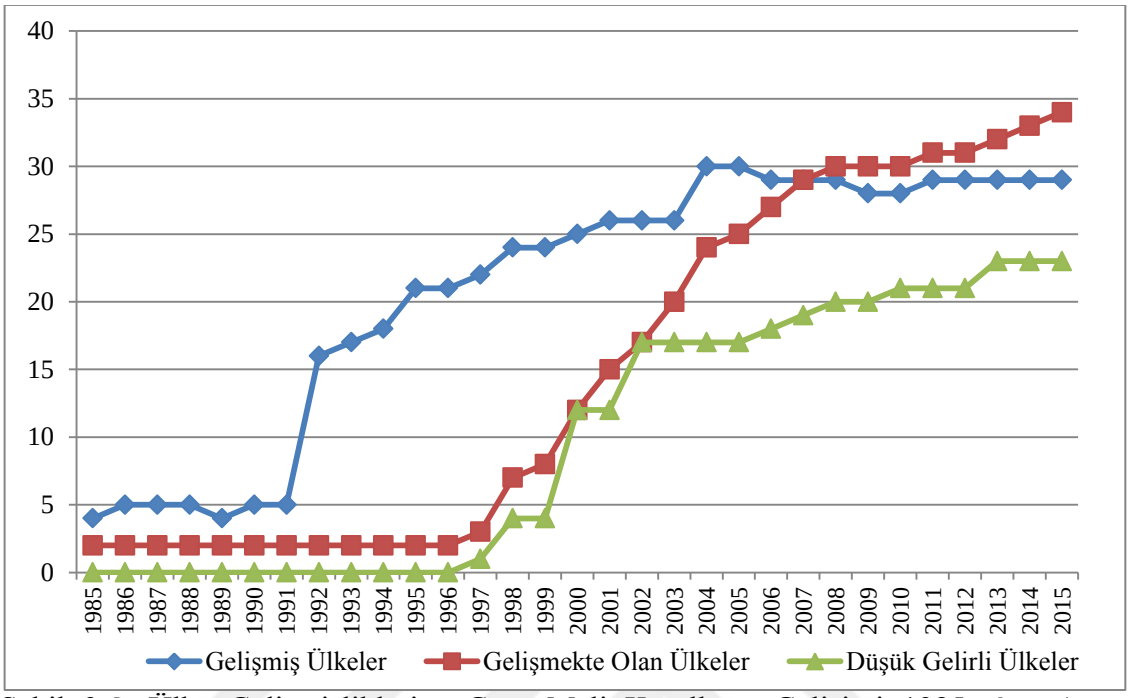
Mali disiplini sağlamak amacıyla, yasal ya da anayasal bir temele dayanarak uygulanmaya başlayan mali kurallar bir asırdan fazla geçmişe sahiptir. Kopits bu süreci üç farklı aşamada ele almıştır. İlk aşama, bazı federal sistemlerdeki alt yönetimlerin uyguladıkları altın kural uygulamasıdır. Altın kural, hükümetin sadece yatırımları finanse edebilmek amacıyla borçlanmasına izin verirken, cari harcamalar için borçlanamayacağı ve bu harcamaların sadece vergi ve diğer gelirler aracılığıyla finanse edilebileceği ilkesine dayanmaktadır. Altın kural çerçevesinde, 19. yy'ın ortalarından itibaren ABD'deki çoğu eyalette ve 1920'li yıllardan beri İsviçre'deki çeşitli kantonlarda bütçe dengesini koruyucu yükümlülükler kabul edilmiştir. Japonya 1947 yılında çıkardığı bir kanun kapsamında altın kuralı uygulamaya başlamıştır. İkinci aşama, İkinci Dünya Savaşından sonra Almanya, İtalya, Hollanda gibi bazı sanayileşmiş ülkelerin para programlarını içeren istikrar programlarına destek olarak denk bütçe kurallarını getirmeleri şeklinde ortaya çıkmıştır. Son aşama ise, Yeni Zelanda'nın 1994 yılındaki Mali Sorumluluk Kanunu ile birlikte başlamıştır. Yeni Zelanda'da Mali Sorumluluk Kanunu 3 yıllık ve 10 yıllık hedefler bazında, bütçe ve borçlanma göstergeleri üzerine milli gelire oran cinsinden kısıtlamalar getirmiştir. Bu kanunun ardından birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede mali kural uygulamaları yaygın şekilde uygulanmaya başlamıştır (Kopits, 2001: 4; Von Hagen, 2006: 1).

Modern anlamda mali kuralların uygulanması 1990'lardan bu yana daha yaygın hale gelmiştir. 1970 ve 1980'li yıllardaki kamu borç stoklarının artışı ve 1990'lar da Avrupa'da çeşitli kurallar çerçevesinde şekillenen anlaşmaların da etkisiyle 1990'ların başına kadar sadece birkaç ülke mali kuralları uygularken, bu sayı günümüzde oldukça artmıştır (Landon ve Smith, 2017: 1; Cottarelli, 2009: 3). Bu konuda geniş bir veri tabanı sunan IMF verilerine göre 1985 yılından 2015 yılına kadar (2015 dahil) toplam 96 ülke mali kurallardan birini ya da birkaçını uygulamıştır (IMF, 11.05.2017, www.imf.org).

Mali kuralların önemli bir kısmı, ulusal düzeyde ihtiyaca göre şekillenmiş ve yürürlüğe konulmuşken, bir kısmı da uluslar üstü düzeyde uygulanmaktadır. Uluslar üstü uygulamalar açısından en dikkat çekici örnek AB'nin Maastricht Kriterleri'dir. Bununla birlikte bazı düşük gelirli ülke gruplarının oluşturduğu birliklerde de uluslar arası anlaşmalar ile uluslar üstü ölçekte mali kurallar uygulanmaktadır (Caselli vd., 2018: 5).

Şekil 3.6'da 1985-2015 arası, mali kural uygulayan ülkelerin sayısal gelişimi, farklı gelişmişlik seviyesine göre ayrılmış ülke grupları halinde gösterilmektedir. Mali kurallar, şekilde görüldüğü gibi gelişmiş ülkelerde daha önce uygulanmaya başlanmıştır. Bu gelişim 1990 sonrası gelişmiş ülkelerde öncelikli olmak üzere, 1995 sonrası da gelişmekte olan ülkelerde belirgin şekilde artış eğilimine girmiştir (Bova vd., 2013: 3). 1990'lı yılların başında yaşanan Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği (Economic and Monetary Union- EMU) krizi gelişmiş ülkelerin mali kural uygulamasını yaygınlaştırmasına sebep olmuştur. 1992 yılında gelişmiş ülkelerdeki belirgin sıçrama, EMU krizi sonrasında AB'nin yürürlüğe koyduğu Maastricht Kriterlerini yansıtmaktadır. 1990'lı yılların ortasında gelişen piyasa ekonomilerinin yaşadığı krizler de bu ülkelerde mali kural uygulamasını yaygınlaştırmıştır. 1994 yılında Meksika'da yaşanan finansal kriz, akabinde 1997 yılındaki Asya mali krizi, 1998 Rusya krizi, 1999 Brezilya krizi ile Arjantin'de 2002 yılında yaşanan krizler sonucunda, mali

disiplin odaklı IMF istikrar programları ve programlar kapsamında mali kural uygulamaları kamu kesimi kaynaklı kırılganlıkların neden olduğu kriz risklerini azaltmak amacıyla yürürlüğe konulmuştur (Saygılıoğlu ve Erduran, 2012: 30-31).



Şekil 3.6. Ülke Gelişmişliklerine Göre Mali Kuralların Gelişimi 1985-2015 (IMF, 11.05.2017, www.imf.org).

Tablo 3.5'de görüldüğü gibi, IMF verilerine göre 1985 yılında mali kural uygulayan ilk ülkeler Avustralya, Almanya, Japonya, Singapur, Malezya ve Endonezya olmuştur (IMF, 11.05.2017, www.imf.org). Bazı ülkeler bu tarihten önce de çoğunlukla altın kural ve benzeri formlarda mali kurallar uygulamışlardır. IMF'in mali kural veri tabanında resmi olarak 1985'den bu yana uygulanan mali kurallar açıklandığından, başlangıç yılı 1985 seçilmiş, eğer var ise önceki uygulamalara açıklamalar içinde yer verilmiştir.

Avustralya'da açık hedeflere sahip mali kurallar ilk olarak 1985-1988 dönemi için merkezi hükümet kapsamında vergi ve harcama artışını kısıtlayan kurallar ile bütçe açığını azaltmayı hedefleyen bütçe dengesi kuralları şeklinde, politik taahhütler verilerek uygulanmıştır. Almanya'nın mali kural ile olan geçmişi 1969 yılında anayasaya eklenen ve yatırım harcamalarına izin veren (altın kural benzeri) denk bütçe kuralına kadar uzanmaktadır. Yalnızca savaş dönemlerinde ve makroekonomik istikrarsızlık zamanlarında sapmaya izin veren denk bütçe kuralı, federal yönetim, federal iktisadi işletmeler ve özel fonların da dahil olduğu bütçenin tamamına uygulanmaktadır (Kennedy ve Robbins, 2001: 7-8). Bununla birlikte 1949 yılından itibaren kamu borçlanmaları anayasal olarak sınırlandırılmaktadır. 1985 yılında uygulamada olan harcama kuralı politik taahhüt, bütçe dengesi kuralı ise anayasal olarak uygulanmaktadır. Almanya'da o dönemki mali kurallar hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler seviyesindedir. Almanya'da ki harcama kuralına göre harcamaların artış hızı gelirdeki artıştan fazla olmamalıdır. Almanya harcama kurallarını 2015 yılına kadar 2010-2011 yılları hariç olmak üzere diğer tüm yıllarda, bütçe dengesi kuralını ise 1985'den bu yana kesintisiz olarak uygulamaktadır. Ek olarak 1992'den beri AB üyesi olması nedeniyle uluslar üstü seviyede borç kuralını da uygulamaktadır. Singapur 1965'den beri anayasal olarak ve merkezi hükümet seviyesinde bütçe dengesi kuralını uygulamaktadır. Yine 1991'den bu yana harcamalarına kısıtlama getirerek anayasal dayanakla harcama kuralını uygulamaktadır. Malezya 1959'dan beri bütçe kuralı olarak altın kuralı ve borç kuralını uygulamaktadır.

Endonezya 1967 yılından itibaren bütçe dengesi kuralını uygulamaktadır. Bütçe açıklarını GSYH'nin %3'ü ile kısıtlayan bütçe kuralına ek olarak 2004 yılından itibaren borç kuralı da uygulanmaktadır. Borç kuralına göre, borç oranları GSYH'nin %60'ını geçmemelidir. Japonya 1947 yılından beri altın kuralı uygulamakla birlikte, 2006-2008 ve 2010-2012 yılları arasında da harcama kuralı uygulamıştır (Lledó vd, 2017: 11-67).

Tablo 3.5. 1985 Yılında Mali Kural Uygulayan Ülkeler (IMF, 11.05.2017, www.imf.org).

	Harcama Kuralı	***Gelir Kuralı***	***Bütçe Dengesi Kuralı***	***Borç Kuralı***	***Yasal Dayanak***	***Kapsam***
Avustralya	+	+	+	-	Politik taahhüt	Merkezi yönetim
Singapur	-	-	+	-	Anayasa	Merkezi yönetim
Malezya	-	-	+	+	Kanun	Merkezi yönetim
Japonya	-	-	+	-	Kanun	Merkezi yönetim
Endonezya	-	-	+	-	Koalisyon anlaşması	Genel yönetim
Almanya	+	-	+	-	Politik taahhüt, Anayasa	Merkezi yönetim, Bölgesel yönetim

Not: Mali kuralların kapsamı, yasal dayanağı ve diğer özellikleri yıllar içinde değişebilmektedir. Tablodaki bilgiler 1985 yılına aittir.

ABD federal seviyede bütçe uygulamalarına bazı küçük sınırlandırmalar getirerek 1974 yılında çıkardığı Bütçe Kanunu ile başlamış ve bu tarihten itibaren yıllık bütçe uygulamasına geçmiştir. 1985 yılında sürekli hale gelen açıkları kontrol altında tutmak ve bütçe sisteminin çökmesini engellemek için yaygın olarak kullanılan adıyla Gramm-Rudman-Hollings Kanununu yürürlüğe girmiştir (Anderson ve Minarik, 2006: 164). Bu kanun ile bütçe sisteminde iki değişiklik yapmıştır. İlki, yıllık olarak bütçe açık hedefleri belirlenmiştir ve sadece çok küçük bir marjda bu hedeflerin aşılmasına izin verilmesi öngörülmüştür. İkincisi hedefleri gerçekleştirmek amacıyla bir kontrol mekanizması tasarlanmıştır. Eğer hedef gerçekleşmezse, hedef gerçekleşene kadar takdiri programın planlanan harcamalarının kesilebileceği şeklinde bir yaptırım da öngörülmüştür. Bu açıdan mali kuralın hem sayısal olarak hem de kurumsal olarak uygulanmaya başlandığı görülmektedir (Lutz ve Follette, 2012: 4). Kanada 1991-1995 yıllarında federal seviyede kamu harcamalarını sınırlamayı amaçlayan Federal Harcama Kontrol Kanunu'nu yürürlüğe koymuştur (Tapp, 2010: 5). Latin Amerika ülkelerinden Brezilya, Kolombiya, Peru ve Arjantin'de 2000 yılından itibaren, Şili'de 2001 yılından itibaren çeşitli sayısal kurallar uygulanmaya başlamıştır (Berganza, 2012: 10). Avrupa'da ise 1992 yılında Maastricht Anlaşması ile ulus üstü seviyede yürürlüğe giren mali kurallar, Ekonomik ve Parasal Birlik'e giriş için sayısal kriterler olarak kabul edilmeye devam etmektedir. Maastricht Anlaşması'ndan sonra kabul edilen İstikrar ve Büyüme Paktı ile de bütçe açığına ilişkin getirilen referans değerleri aşan üye ülkelere karşı bir yaptırım mekanizması oluşturulmuştur. Maastricht kriterleri ile uygulanmaya başlanan ve zaman içinde revize edilen kurallar ekonomik ve parasal birlikteliğin uyumlu ve güçlü bir şekilde sürdürülmesi için gereksinim duyulan mali disiplini sağlamak üzere dizayn edilmiş olup hali hazırda üye ülkeler tarafından ulusal düzeyde de uygulanmaya devam etmektedir (Demir ve İnan, 2011: 32).

Günümüzde uygulanmakta olan mali kurallar, hem planlama hem de uygulama açısından oldukça çeşitlidir. Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda ve İngiltere gibi Anglo-Sakson ülkeler uygulamada çoğunlukla saydamlık üzerinde dururken, Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Peru gibi Kara Avrupası ve yükselen piyasa ekonomileri genellikle sayısal hedefler ve limitlere önem vermektedir (Toprak, 2016: 434).

3.3.3.Mali Kuralların Gerekçeleri

Ülkelerin mali yapılarındaki bozulmalar sonucu ortaya çıkan mali kurallar son 30 yılda ön plana çıkmış ve yaygınlık kazanmıştır. Her ülkenin mali yapısı farklı dinamiklere sahip olsa da temelde kamu borçlarını arttıran olaylar ve davranışlar aynı olmaktadır.

Bu kapsamda mali yapıyı bozan bazı etmenler şunlardır (Yükseler, 2010: 8):

- Gelişmiş ülkelerdeki nüfusun yaşlanması ve refah devleti anlayışının sonucu olarak artan sosyal güvenlik harcamaları, gelişmekte olan ülkelerde ise artan kamu borç stokları.
- Politikacıların oy maksimizasyonu sağlamak için maliye politikası uygulamalarındaki keyfi davranışları sonucu yaşanan politik yozlaşma.

Mali kuralların ortaya çıkışında bu etkenler baskın olmakla birlikte mali kuralların ortaya çıkış nedenleri araştırılırken, öncelikle mali yapıları bozulan ülkelerin mali yapılarını düzeltme çabalarının ve Avrupa Birliği de dahil olmak üzere yapılan düzenlemelerin incelenmesi önem taşımaktadır. Bu kapsamda mali kuralların uygulanmasına yönelik yapılan düzenlemeler iki temel amaca ulaşmayı hedeflemektedir. Bunlardan ilki, kamu borç oranlarının makul bir seviyeye düşürülmesi ve kamu açığının istikrar sağlayacak şekilde azaltılması (kamu borçları/GSYH oranı, bütçe açığı/GSYH oranı), ikincisi ise makul seviyedeki borçlanma oranlarının orta ve uzun vadede sürdürülebilmesidir (Şenses, 2012: 50).

Dolayısıyla parlamentolar ve hükümetler, mali disiplini sağlamak, mali sürdürülebilirliği devam ettirmek ve orta ve uzun vadede hedeflerine ulaşabilmek için mali kural uygulama yoluna gitmektedir (Günay, 2007: 88).

Bu nedenle mali kurallar;

- Mali disiplini sağlamak,
- Makroekonomik istikrarı sağlamak,
- Mali sürdürülebilirliği sağlamak,
- Siyasi popülizmi engellemek,
- Bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunları azaltmak,
- Kamu kesiminin küçültülmesi,
- Hükümet politikalarının güvenilirliğini sağlamak,
- Diğer finansal politikaları desteklemek gibi nedenlerle uygulamaya konulmaktadır.

3.3.3.1.Mali Disiplini Sağlamak

Bir ülkede ekonomik istikrarın var olabilmesi için gerekli önceliklerden birisi mali disiplinin teminidir. Kamu kesiminin temel gelir kaynağı olan vergilendirme yetkisinin keyfi ve ihtiyari olarak kullanılması, hükümetlerin kamu harcamalarını devamlı şekilde arttırması, bütçe açıklarının finansmanı sırasında herhangi sınırlanmanın olmaması ya da aşırı şekilde iç ve dış borç kullanılması mali disiplini olumsuz etkilemekte, mali göstergelerin bozulmasına neden olmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak ortaya çıkan mali disiplinsizlik nedeniyle artan bütçe açıkları ve kamu borç yükü bir yandan toplam tasarruflar ve yatırımlar üzerine negatif etki ederek toplam çıktıyı dolayısıyla ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemekte, diğer yandan maliyet arttırıcı etkisi nedeniyle vergi kaçakçılığına yol açarak kayıt dışı ekonominin genişlemesine neden olmaktadır. Toplam borç yükünün artması faiz giderlerini daha da arttırmakta ve devlet bütçesini zorlamaktadır. Aynı zamanda faiz yükünün oluşturduğu negatif üretim ekonominin küçülmesine buna karşın rant ekonomisinin genişlemesine neden olmaktadır. Bu açıdan kamu harcamalarına yönelik düzenlenen harcama sınırlamaları ve bütçe dengesine ilişkin düzenlenen bütçe kuralları maliye politikası üzerinde önemli ve anlamlı bir etkiye sahiptir. Kamu tercihi teorisini savunanlar, hem kısa vadede hem de uzun vadede politika yapıcıların aldıkları kararların takdiri şekilde uygulanmasının maliye politikasından beklenen optimum sonuçları ortaya çıkarmayacağına inanmaktadırlar. Kamu tercihi teorisini savunanlara göre takdiri

maliye politikası önlemleri, karar alma sürecinde maliye politikası amaçlarından sapmalar gösterecektir. Dolayısıyla mali kurallar, karar vericilerin takdiri kararlarını kısıtlayacak, demokratik süreç içerisinde oluşacak devletin genişletici uygulamalarını dengeleyecek ve mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olacak bir önemli araçtır (Aktan vd., 2010b: 99).

3.3.3.2. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak

Mali kuralların en önemli fonksiyonu, mali disiplini tesis ederek, ekonomik büyümeyi ve makroekonomik istikrarı sağlamaktır. Hükümetin tüm yurtiçi kaynaklardan, özellikle de merkez bankasından borçlanmasına getirilen sınırlama ve yasaklamalar ile para yaratmasının durdurulması suretiyle enflasyonist baskıların temel kaynağı ortadan kaldırılabilir ve istikrarı sağlamak kolaylaşabilir. Mali kurallar seçim ekonomisi, kayırmacılık, bürokrasi, politik miyopluk vb. nedenlerden dolayı kamu maliyesinde oluşan verimsizlikleri azaltabilirler. Hükümetlerin savurganlığını ve yanlış ekonomi politikası uygulamalarını azaltarak ekonomik krizleri engelleyebilir veya bu krizlerin şiddetini azaltabilirler (Dede, 2010: 14).

Dünya genelinde uygulamaya konulan birçok mali reformda, mali disiplinin sağlanması amacıyla merkezi yönetime verilen yetkiler doğrultusunda harcama ve borçlanma çerçevesini düzenleyen kurallar oluşturulması ve bu kurallara uyulmaması durumunda çeşitli yaptırım mekanizmaları geliştirilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu bakımdan mali kuralların en önemli işlevi mali disiplini tesis etmek ve sürdürülebilir kılmak, eş zamanlı olarak da makroekonomik istikrarı ve ekonomik büyümeyi sağlamaktır. Mali kuralların mali disiplini dolayısıyla makroekonomik istikrarı sağlayıp sağlamadığına yönelik ampirik çalışmalar AB, ABD gibi ülke örneklerinden hareket etmekte ve bu çalışmaların ulaştığı sonuçların çoğunda mali sınırlamaların bütçe açıklarını azalttığı görüşü geniş kabul görmektedir (Ayuso-i-Casals vd., 2007: 651-701; Brozozowski ve Siwinska-Gorzelak, 2010: 205-231; Tapsoba, 2012: 1-31; Afonso ve Guimaraes, 2014: 1-44; Landon ve Smith, 2017: 1-22). 1980'li yılların ortalarında büyüyen kamu açıkları ile karşı karşıya kalan birçok ülkenin ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla orta vadeli mali konsolidasyon planlarını ortaya koydukları görülmektedir. Avustralya'da Triology, Kanada'da Açık Azaltma ve Borç Kontrol Yasası, İtalya'da Gloria Planı, İngiltere'de Orta Dönemli Finansal Strateji Yasası ve Amerika Birleşik Devletleri'nde Gramm-Rudman Hollings Yasası örnek olarak gösterilebilmektedir. Gelişmiş ülkelerin birçoğunda (ABD, Yeni Zelanda, Avrupa Birliği, Japonya, İsviçre) konulan mali sınırlamalar oldukça etkili olmuştur. Bununla birlikte gelişmekte olan ülkelerde uygulamaya konulan düzenlemeler genel olarak IMF destekli istikrar politikaları çerçevesinde geliştirilmiştir. Nitekim Türkiye, Arjantin, Şili gibi birçok ülke son yıllarda mali açıklarını önemli ölçüde azalttıkları görülmektedir (Hürcan, 1999: 34). Diğer yandan geçiş ekonomisi konumundaki birçok ülke de ekonomik politikalarının istikrarı açısından mali kurallara geniş ölçüde önem vermektedir.

3.3.3.3. Mali Sürdürülebilirlik

Mali ve parasal disiplini sağlamak amacıyla düzenlenen kurallar, makroekonomik istikrarla birlikte mali sürdürülebilirlik açısından da önemlidir (Sakal, 2003: 131). Bütçe açıklarının sürekli hale gelmesi ve giderek artan kamu borçları mali sürdürülebilirlikle ilgili endişeleri gündeme getirmektedir. Kamu maliyesinin iki temel göstergesi olan bu değişkenler üzerindeki baskılar, mali sürdürülebilirliği, maliye politikasının öncelikli hedeflerinden biri yapmıştır.

Mali sürdürülebilirlik, bütçe gelirleri ve bütçe harcamaları arasındaki fark olan bütçe açığının net değerinin milli gelire oranını sabit tutan politikaların uygulanmasıdır. Mali sürdürülebilirliğin, bütçe dengesinin sürdürülebilirliği ve dış borç stokunun sürdürülebilirliği olmak üzere iki yönü vardır (Gögül, 2016: 89).

Mali kurallar, uzun dönemli mali sürdürülebilirliği sağlamayı ve devam ettirmeyi teşvik etmektedir. Örneğin, Yeni Zelanda, Japonya ve İsviçre'deki önerilen

mali kuralların temel amacı, yaşlanan nüfusun demografik yapıda meydana getirdiği değişime bağlı olarak kamu borçlarındaki potansiyel artışı önlemektir. Benzer şekilde kamu borcunun GSYH'ye oranlarını içeren mali kuralların bir amacı da, nesiller arası borç yükünün ve mali faydaların adil dağılımını sağlamaya katkıda bulunmaktır. Mali kurallar finansal piyasalarda reel faiz oranlarının makul bir seviyeye çekilmesinin sağlanmasına yardım etmeli, özel yatırımlar üzerindeki dışlama (crowding out) etkisini ortadan kaldırabilmeli ve ücretli işçiler ile faiz geliri elde edenler arasındaki gelir dağılımı adaletsizliğini azaltmaya yardımcı olmalıdır (Günay, 2007: 90).

3.3.3.4. Siyasi Popülizmi Engellemek

Mali kuralların uygulanmasının etik açıdan yansıması siyasi popülizmi engellemektir (Dede, 2010: 18). Özellikle, tekrar seçilmek amacıyla oylarını artırmaya çalışan politikacılar ile bürokrasinin sağladığı özel imtiyazlar ve avantajlardan yararlanan bürokratlar takdiri ekonomi politikalarını kullanarak mali ve ekonomik dengeleri altüst edebilirler. Aynı zamanda bireysel seçmenler ve onların bir araya gelerek oluşturdukları kolektif organizasyonların temsilcileri kendi özel çıkarlarını azamileştirme güdüsü ile hareket etme eğilimdedirler. Tüm bu nedenlerle, politikacıların oy kazanmak için sorumsuzca kamu harcamalarını artırmaları ve bu harcamaları seçmenlerin hoşuna gitmeyeceği için vergi yerine, vergi-dışı finansman kaynakları ile karşılamaları, bürokratların politikacıların bu temayüllerini gerçekleştirme yönünde çaba sarf etmeleri, çıkar gruplarının rant yaratma ve rant kollama eğilimleri siyasi aktörlerin görev ve sorumluluklarını suiistimal etmelerine neden olmaktadır. Mali kurallar; vergi, harcama, borçlanma ve bütçe üzerine getirilen kısıtlamalarla politikacıların elini bağlayarak, kısa vadeli politik kaygılar nedeniyle ortaya çıkan kamu açıklarının azaltılmasına ve hatta ortadan kaldırılmasına katkı sağlayacaktır (Aktan vd., 2010b: 103).

3.3.3.5. Bütçeleme Sürecinden Kaynaklanan Sorunları Azaltmak

Bütçe uygulamalarının çoğu mali disiplini bozucu bir yapıya sahiptir. Örneğin bütçelemenin öncelik sıralamasına göre tahsis edilmemesi kamu kaynakların etkili kullanımına mani olabilmektedir. Aşağıdan yukarıya bütçeleme teknikleri bu durumu kolaylaştıran bir yöntemdir. Daha önce değindiğimiz gibi aşağıdan yukarıya bütçeleme tekniğinde, harcamacı birimler Maliye Bakanlığına ödenek taleplerini iletmekte, Maliye Bakanlığı ilgili birimlerle müzakere ederek bu talepleri aşağı çekmeye çalışmaktadır. Zaman ve kaynak israfına yol açan bu süreç içsel olarak kamu giderlerinin artmasına yol açmaktadır. Çünkü kaynakların tahsisinde önceden belirlenmiş bir sistem veya harcama sınırı yoktur. İkinci olarak bütçeler yıllık olarak hazırlandığı için daha rasyonel kaynak tahsisine olanak sağlayan orta vadeli projeksiyonların yapılmaması ve kaynakların öncelik sırasına göre değil, önceki yılların bütçe sonuçları esas olarak tahsis edilmesi kaynakların daha verimli ve etkin bir biçimde kullanılmasını engellemektedir. Mali disiplini zedeleyen bu yöntemler de mali kuralların uygulanma gerekçelerindendir. Mali kurallar bütçe sürecinin açık olmasını öngördüğünden, bütçe sürecinden kaynaklanan sorunları azaltmasına yardımcı olabilmektedir (Şenses, 2012: 57).

3.3.3.6.Kamu Kesiminin Küçültülmesi

Mali kurallar, mali göstergeler üzerine getirilen kısıtlamalarla, kamu harcamalarının finansmanında hükümetlerin yetkisini sınırlandırmaktadır. Mali kuralı savunanlara göre, daha küçük bir devlet yapılanması bu sınırlandırmalarla sağlanacaktır. Devletin küçülmesini istemenin arkasında yatan neden, ekonominin özel sektör eliyle daha hızlı büyüyeceğine olan inançtır. Kamu harcamalarının borçlanma ile finansmanı zorlaştırıldığında hükümet harcamalarının finansmanı için vergilere yönelecektir. Vergilerin artırılması ise hem vatandaşlar açısından hem de ekonominin geneli açısından istenen bir durum değildir. Bu nedenle, savaş, doğal afet, ağır ekonomik

bunalım gibi bazı olağan üstü durumlar haricinde bütçe açığına ve borçlanmaya sebep olan harcamaların daraltılması, mali kurallara yönelmenin altında yatan temel gerekçelerden biridir. Aşırı devlet harcamaları ekonominin genel performansı açısından da olumsuz bir durumdur. Çünkü kamu harcamaları sonucu özel sektörden kamuya bir kaynak aktarımı söz konusudur. Bu kaynak aktarımı hem vergiler hem de borçlanma ile yapılabilmektedir. Mali kural sınırlaması ile borçlanmanın zorlaştırılması yanında hükümetlerin sınırsız harcama yetkisi de elinden alınmaktadır (Güngör, 2016: 180).

3.3.3.7. Hükümet Politikasının Güvenilirliğini Sağlamak

Maliye politikasının temel prensibi içerisinde politik dengenin ve açıklığın korunması yer almaktadır. Kurala dayalı politikaların, temel avantajı, ihtiyari politikalara nazaran zaman uyumlu olması ve daha yüksek refah seviyesine ulaşmayı sağlamasıdır. Mali kurallar uzun dönemli politik öngörülere dayanmaktadır. Finansal piyasalarda uzun vadeli güven ortamının oluşması için, hükümetlerin bütçe açıkları, borçlanma veya borç stoku gibi mali göstergeler üzerine kalıcı hedefler belirleyerek kendilerini kısıtlamalara tabi tutmaları gerekli görülmektedir. Bu yaklaşım, hükümetin mali politikalarına olan güveni artırmakta ve ülke kredibilitesini yükseltmektedir. Mali kurallar özellikle seçim öncesi dönemlerde mali disiplinin bozulmasına neden olabilecek savurgan harcamalar sonucu oluşan ve kısa vadeli siyasi kaygılardan kaynaklanan kamu açıklarının ortadan kalkmasına veya azalmasına yardımcı olmaktadır (Vural, 2007:110).

3.3.3.8. Diğer Finansal Politikaları Desteklemek

Mali kurallar, özellikle istikrarı sağlamak için parasal araçların kullanılması konusunda diğer finansal politikalara yardımcı olmaktadırlar. Bir mali kural, bütçe açıklarının azaltılmasında otomatik istikrarlandırıcıların devreye girmesine izin verirken, para politikasının yükünü de azaltmaya yardımcı olmaktadır. Örneğin, Avrupa Birliği ülkelerinin ortak parasal birliğe geçiş sürecinde Maastricht Antlaşması ve İstikrar ve Büyüme Paktı kapsamında uygulamaya başladıkları mali kurallar, hem mali disiplinin hem de parasal disiplinin sağlanmasını hedeflemektedir. Ancak, bu noktada unutulmaması gereken, mali kuralların uygulamada birbirini desteklemesi ve dolayısıyla parasal disiplini hedefleyen mali kuralların mali disipline, mali disiplini hedefleyen kuralların da parasal disipline katkı sağlaması ve sonuçta istenen hedefe daha kısa sürede ve daha kolay ulaşılmasına imkan vermesidir (Dede, 2010: 17).

3.3.4.Mali Kural Türleri

Mali disiplini sağlamak amacıyla uygulanan mali kurallar çoğunlukla sayısal hedefler veya kısıtlamalar şeklinde karşımıza çıksa da, mali kurallar sayısal ve sayısal olmayan (prosedürel) kurallar olmak üzere ikiye ayrılırlar. Sayısal kurallar, maliye politikasının temel değişkenlerine getirilen limitler ya da kısıtlamalar şeklinde iken, prosedürel kurallar mali kararların alınması ve uygulanması ile ilgili olarak özellikle bütçeleme süreçlerini düzenleyen kurumsal ve ilkesel bir takım kurallar bütünüdür.

Tablo 3.6. Mali Kural Türleri (Karakurt ve Akdemir, 2010: 327)

Mali Kural Türleri	
Sayısal Kurallar	***Sayısal Olmayan (Prosedürel) Kurallar***
• Borç kuralı • Bütçe kuralı • Harcama kuralı • Gelir kuralı	• Saydamlık/Şeffaflık • Hesap verilebilirlik • Bütçe uygulamalarının denetimi • Çok yıllı bütçeleme • Bütçe sürecinde uyulması gereken kurallar • Ek bütçeye yönelik sınırlamalar • Bütçe sürecinde açık uçlu uygulamaların sınırlanması

3.3.4.1.Sayısal Kurallar

Sayısal mali kurallar; bütçe kuralı, borç kuralı, harcama kuralı ve gelir kuralı olmak üzere dörde ayrılır (Pierro, 2011: 27). Sayısal olarak uygulanan mali kurallar bazı mali göstergelerin, gayri safi yurtiçi hasılaya veya başka bir endeksin yüzdesine ya da önceki yıla göre değişiklik oranına göre belirlenecek hedefler ya da limitler konularak uygulanmaktadır. Hedef yada limitlerin GSYH'nin oranı şeklinde ifade edilmesi, trend analizine ve ülkeler arası karşılaştırmalar yapılmasına imkan vermesinin yanı sıra, milli hasılanın miktarına bağlı olarak hükümetin mali pozisyonunun sürdürülebilirliğini izlenmesi açısından da tercih edilmektedir (Şevik, 2008: 53).

3.3.4.1.(1).Bütçe Kuralı

Bütçe kuralı, bütçenin denkliği ya da bütçe açıklarına limit/hedef belirleme şeklinde düzenlenmektedir. Mali kurallar arasında en yaygın biçimde uygulanan kural türü bütçe kuralıdır.

Kamu harcamalarının birbirine denk olmasını zorunlu kılan denk bütçe kuralında bahsedilen denklik, genel denge, cari denge veya operasyonel denge şeklinde yıllık olarak tanımlanabileceği gibi, yapısal denge şeklinde daha uzun dönemleri kapsayacak biçimde de tanımlanabilmektedir (Elbadawi vd., 2015: 30). İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde sanayileşmiş bazı ülkeler denk bütçe kurallarını uygulamaya koymuşlardır. Almanya, Japonya ve Hollanda'da denk bütçe kuralı, cari denge gözetilmek suretiyle tanımlanmış ve yatırım harcamalarına izin veren altın kural benimsenmiştir (Kopits ve Symansky, 1998: 24).

Bütçe sınırlamaları ise bütçe açığının büyüklüğünü sınırlandıran veya altın kurala benzer şekilde bütçenin bileşimini şarta bağlayan ya da belirli düzeylerde bütçe fazlasını öneren kurallardır. Bütçe sınırlamaları ülkelerin mali durumlarına ve hedeflerine göre farklılıklar göstermektedir (Günay, 2007: 105). Bütçe açığına ilişkin sınırlamalarda GSYH, GSMH ya da potansiyel hasıla gibi farklı hasıla büyüklüklerinin belirli bir oranı hedef/limit olarak belirlenebileceği gibi, kurallar nominal değerler olarak da tespit edilebilmektedir. Nominal olarak belirlenen açık düzeyleri genellikle orta vadeli harcama sistemi çerçevesinde belirli bir dönemi esas alarak uygulanırken, oransal olarak belirlenen açık düzeyleri genellikle belirli bir dönemin ötesinde kalıcı yasal sınırlar şeklinde tasarlanmaktadır. Gelir ve giderler üzerindeki dönemsel etkilerin arındırılmasıyla (cyclically adjusted) hesaplanan açık düzeyinin sınırlandırılması suretiyle, harcama ve gelir toplamları içindeki bir dönemlik geçici niteliğe sahip unsurlar ayıklanarak daha sağlıklı trend analizi yapmak mümkün olabilmektedir. Son dönemlerde bütçe açıkları limitlerinin bu şekilde belirlenmesi eğilimi artmıştır. Örneğin, Avusturya'da ki GSYH'nin %0,35'i, Kolombiya'da GSYH'nin %1'i olarak belirlenmiş yapısal açık hedefi gibi (Vlasov, 2013: 8). Bütçe fazlasını öneren kurallarda genellikle, faiz dışı fazla (primary balance) için belirli bir hedef konulmaktadır. Bu hedef çoğunlukla GSYH'ye oran olarak belirlenirken, hedef çerçevesinde faiz dışı harcamalar ve toplam gelirler arasında bir denge kurulmaya çalışılmaktadır. ABD ve Japonya'da uygulanan bütçe kuralı benzeri PAYGO (pay-as-you-go) kuralı da bu uygulamanın bir şeklidir. PAYGO, bütçe prosedürüne ilişkin kurallardan biridir ve parlamentodaki görüşmelerde herhangi bir harcama artış önerisi, bir başka harcama kesintisi veya gelir artışı öngörülürse verilebilmektedir. Diğer bir ifadeyle, bütçe giderlerini arttıracak ya da bütçe gelirlerini azaltacak herhangi bir uygulamanın, muhtemel bütçe açığını nötralize edecek karşıt bir önlemle telafi edilmesi gerekmektedir (Bernanke, 2010: 9).

3.3.4.1.(2).Borç Kuralı

Borç kuralı, devletin yurtiçi piyasalardan ve merkez bankasından borçlanmasının yasaklanması, bu tür borçların kamu gelir ve giderlerinin belirli bir yüzdesi ile sınırlandırılması ve toplam borç stokunun GSYH'ye oranına ilişkin sınırlama getirilmesi şeklinde olabilmektedir.

Borç kuralı uygulamalarına ilişkin bazı bazı örnekler şu şekilde sıralanabilir (Dedeoğlu, 2011: 13):

- İç ve dış borcun ayrı ayrı GSYH'ye oranları için birer üst sınır belirlenerek toplam borç yükü yasalarla oransal olarak sınırlandırılabilir.
- Parlamentoda borçlanmaya ilişkin kararların alınması sırasında nitelikli çoğunluk kararı aranabilir.
- Yönetim kademeleri arasında farklı sınırlandırmalara gidilerek yerel yönetimlerin borçlanma sınırları ve yetkileri anayasada açıkça ortaya konulabilir.
- Merkez Bankasının doğrudan hazineyi veya herhangi bir şekilde kamu giderlerini finanse etme ihtimalini ortadan kaldırmak amacıyla yasal düzenlemeler yapılabilir. Hükümetin merkez bankası kaynaklarından borçlanması üzerine sınırlamalar getirilmesi, kamu mali yönetimine ilişkin temel ilkelerden birisidir ve çoğu ülke tarafından tercih edilmektedir.

Maastricht Antlaşması ile AB üyesi ülkelerde kamu borç stokunun GSYH'ye oranının %60'ı aşmaması kabul edilmiştir. İngiltere'de 1997 yılında yalnızca yatırım harcamaları için borçlanmaya izin veren altın kural uygulamaya koyulmuş ve borç stoku oranının GSYH'ye oranının %40'ı geçmemesi karara bağlanmıştır. Brezilya'da 2000 yılında yürürlüğe giren Mali Sorumluluk Yasası ile yerel ve merkezi hükümetlerin borçları üzerine farklı sınırlamalar getirilmiştir. ABD'de yıllık toplam nominal borç tutarı, Kongre tarafından değiştirilmesi gereken bir tavana bağlıdır, bu tavan düzenli olarak değiştirilmekte ve bu yüzden bağlayıcı olmamaktadır (Wyplosz, 2005: 75).

Mali disiplin borç stokunu belli düzeylerde tutmayı ya da belli düzeylere çekmeyi amaçlamaktadır. Bu nedenle, pek çok ülke borç stoku üzerine kural koymayı tercih etmektedir ancak tek başına borç stoku üzerine kural koymak çoğu kez yeterli olmamaktadır. Öncelikle, borç stoku belli bir dönemdeki mali performanstan çok diğer faktörlerden etkilenmektedir. Örneğin, özelleştirme gelirleri borç stokunu azaltmakla birlikte, maliye politikasının esas performansını gizleyebilmektedir (Dede, 2010: 37).

3.3.4.1.(3).Harcama Kuralı

Harcama kuralı, mali disiplini sağlamak amacıyla kamu harcamaları üzerine sınırlama getirilmesi şeklinde uygulanmaktadır. Harcama kuralları, nominal veya reel harcamaların artış oranına sınırlama getirilmesi ya da bu tür harcamalara üst sınır belirlenmesi şeklinde düzenlenmektedir. Kamu harcamalarının hükümetin öncelikleri doğrultusunda gerçekleştirilmesini hedefleyen bu kurallar, kamu kesiminin ekonomideki payının büyümesini önleyici rolde oynamaktadırlar (Karakurt ve Akdemir, 2010: 337; Pierro, 2011: 28).

Çeşitli şekillerde uygulanabilen harcama kuralına ilişkin bazı örnekler aşağıdaki gibidir (Dedeoğlu, 2011: 11-12):

- Kamu sektörünün tamamının toplam harcamalarına GSYH'ye oran cinsinden bir üst sınırlama getirilebilir. Harcama sınırlamasında bir oran yerine nominal değerler de esas alınabilir. Bu yolla, uzun vadede harcama artışları kontrol altına alınmaya çalışılır.
- Denk bütçe uygulaması ile kamu gelirleri doğrultusunda bütçe hazırlanması ve harcamaların bu doğrultuda gerçekleştirilmesi sağlanabilir. Böylelikle harcamalar üzerine herhangi bir oransal sınırlama getirilmeksizin harcama yetkisi sınırlandırılmaktadır.
- Harcama kalemleri ayrıştırılarak farklı kalemlere farklı sınırlamalar getirilebilir. Örneğin; Amerika Birleşik Devletleri'nin 1991-1993 yıllarını kapsayan bütçe uygulamasında savunma harcamaları, ulusal harcamalar, uluslararası harcamalar ayrımına gidilmiş ve her bir bölüm için ayrı harcama tavanları belirlenmiştir. Ayrıca harcama kalemleri büyüme üzerindeki etkilerine bakılarak verimli ile verimsiz, cari ile yatırım olmak üzere ayrıştırılabilir.

- Kamu harcamalarında artış öngören hükümet teklif veya tasarılarının kabulü için parlamentoda nitelikli çoğunluk aranabilir.
- Kamu harcamalarının artışının ancak vergi artışı ile finanse edilmesi halinde parlamentoda onaylanabileceğine dair bir kural benimsenebilir. Yani siyasal iktidar vergi ile finanse ettiği sürece kamu harcamalarını istediği gibi artırabilir.
- Siyasal iktidarların popülist amaçla yaptıkları transfer harcamaları sınırlandırılabilir veya kaldırılabilir.
- Devletin görev ve fonksiyonlarının yasalarla açık bir şekilde belirlenmesi sayesinde kamu harcamalarının sınırlanacağına dair bir görüş de bulunmaktadır. Örneğin, bu görüşe göre, devlet özel sektörün kolayca üretebileceği özel malların üretiminde bulunmaz ve yalnızca belirli ticaret ve sanayi dallarında faaliyet gösterir. Merkezi devletin ve yerel yönetimlerin görev ve hizmet alanlarının yasalarda açıkça belirlenmesi de merkezi devletin harcama gücünü sınırlandırmanın bir başka yoludur. Bu türden bir sınırlamanın yerel özerklik ve yerel demokrasi açısından da faydalı olacağı düşünülebilir.

Harcama kuralı belirlenirken kamuoyuna duyurulması beklenen bazı hususlar vardır. Örneğin; harcama kuralının kaç yıl için geçerli olacağı açıklanmalıdır. Harcama kuralının her yıl aynı kalıp kalmayacağı, değişecek ise neye göre değişeceği belirtilmelidir. Kuralın güvenilirliği bu hususların kamuoyu tarafından baştan bilinmesi ile yakından ilişkilidir. Ayrıca kural belirlenirken kuralın kapsamı da duyurulmalıdır. Zira doğru ayarlanmamış kurallar otomatik istikrarlandırıcıları sınırlayabilirler. Bahsi geçen tüm öngörüler, kuralın uygulanması planlanan dönemde tutmayabilir. Bu çerçevede, yapılabilecek değişikliklerin iradi olmayan nedenlerden kaynaklandığının kamuoyuna izah edilmesi hem hükümetin hem de kuralın itibarının sarsılmaması açısından önemlidir.

3.3.4.1.(4).Gelir Kuralı

Gelir kuralı, gelir miktarı üzerine tavan ya da taban oranları belirlenmesi şeklinde uygulanabilmektedir. Bütçe ve borç kurallarının öncelikli amacı mali disiplini sağlamakken, harcama ve gelir kuralları aşırı vergi yükünün engellenmesi, belirli vergi türlerinin veya harcama eğilimlerinin tanımlanması, maliye politikasının dönemsel etkilerinin sınırlanması gibi konulara odaklanmaktadır. Gelir kuralı aynı zamanda beklenenden yüksek gelirlerin kullanımını düzenlemeyi ya da sınırlamayı amaçlar (Pierro, 2011: 28).

Gelir kuralının uygulama yöntemlerine şu gibi örnekler verilebilir (Dedeoğlu, 2011: 14-15):

- Kamu harcamaların ve kamu gelirlerinin denkleştirilmesi zorunluluğu yasal kural haline getirilerek, vergileme yetkisi sınırlandırılabilir.
- Toplam vergi yükü sınırı oluşturulabilir ve bu sınırın aşılamayacağı bir yasa ile kural olarak belirlenir.
- Gelir düzeyi için önceden bir tahminde bulunulur. Tahmini gelirin aşılması durumunda fazla gelir için rezerv havuzu oluşturulur. Bu havuzdaki birikimler, ekonomik durgunluk dönemlerinde borç geri ödemelerinde veya doğal afetlerde bir kaynak olarak kullanılabilir.
- Vergi konuları açıkça belirtilir ve bu konular dışında hiçbir şekilde vergi konulamayacağına; tarh ve tahsil edilemeyeceğine dair bir hüküm konulur. Gelir, servet ve harcama üzerinden hangi vergilerin alınacağına anayasada ve ilgili kanunlarda yer verilir. Böylece siyasal iktidarların keyfi vergi koymaları engellenmiş olur.
- Vergi oranları açıkça anayasada yer alır. Örneğin; artan oranlı vergi tarifesi yerine sabit oranlı (düz oranlı) vergi tarifesine geçilebilir. Artan

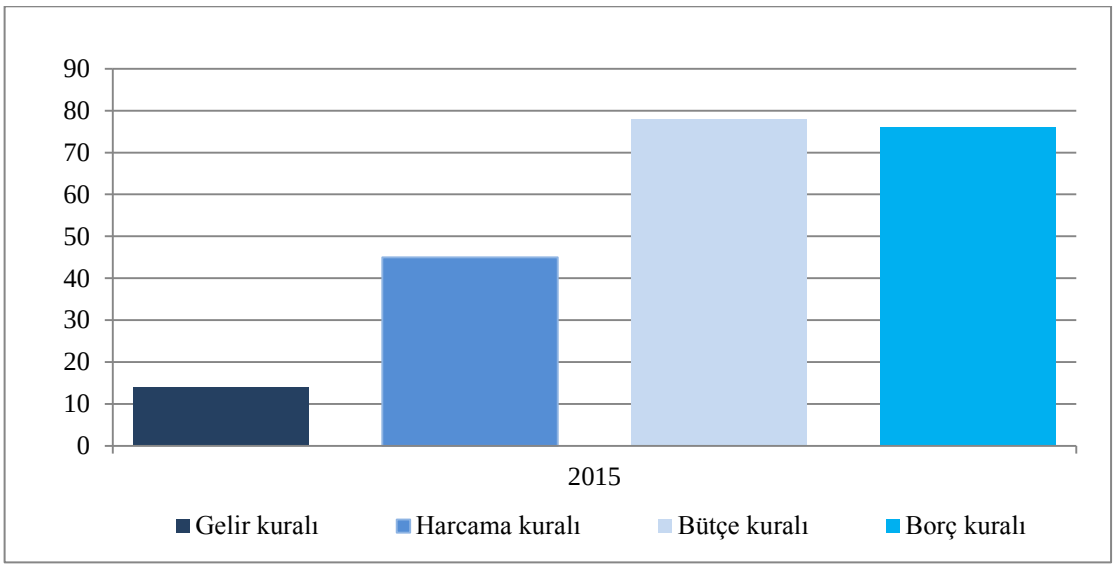
oranlı vergi tarifesi mali sürüklenme[7] gibi çeşitli olumsuz neticeler yaratabilmektedir. Düz oranlı vergileme ise bazı maliyeciler tarafından adil bulunmamaktadır. Ancak düz oranlı vergilemenin vergi hasılatı ve toplam piyasa üretimi üzerinde olumlu etkileri bulunmaktadır.

- Ödeme gücü ilkesi yerine "fayda ilkesi" benimsenerek kamusal hizmetlerden yararlananlar bu hizmetlerin bedelini yararlandıkları ölçüde öderler. Ancak, teorik olarak anlamlı görünen bu fikrin tüm kamusal hizmetler için uygulanması mümkün değildir.
- Merkezi yönetimin mevcut vergileme yetkisinin bir kısmı yerel yönetimlere kaydırılabilir. Yerel yönetimlerin hangi tür vergileri tarh ve tahsil edeceği anayasada açıkça belirtilebilir. Böylece ödenen vergi türüne göre vergiyi ödeyenlerin bu bedelin karşılığını hizmet olarak alma ihtimalleri artabilir.

Ülkelerin mali kural uygulamalarına baktığımızda iki kurala ağırlık verildiği dikkat çekmektedir. Bunlardan birisi bütçe kuralı, diğeri ise borç kuralıdır. Mali disiplin denince öncelikle bu iki hususun kastedildiği bir gerçektir. Zira mali kural içerisinde yer alan vergi sınırlaması ve kamu harcamaları sınırlaması bütçe açığının disipline edilmesi ve borçlanmaya sınır getirilmesi ile büyük ölçüde kontrol edilebilir bir hale gelmektedir. Nitekim halen etkisi bitmemiş olan küresel mali krizin günümüzdeki öne çıkan niteliğinin borç krizi ve yüksek bütçe açıkları olduğu gerçeği bu düşünceyi desteklemektedir (Güngör, 2016: 194).

Bütçe kuralları ve borç kuralları ayrı ve tek tek uygulanabildiği gibi kurallar birlikte de uygulanabilmektedir. Bu eğilimde AB'nin Maastricht Kriterleri çerçevesinde bütçe açıkları ve borç oranları üzerine getirdiği kısıtlamalar etkilidir. Uluslar üstü ölçekte uygulanan bu iki kural türüne karşılık ulusal ölçekte en yaygın kural türü, çoğunlukla gelişmiş ülkelerde olmak üzere, harcama kuralıdır. Bu kuralların, bütçe kuralları ve borç kuralları ile birlikte uygulanması, borç sürdürülebilirliğini sağlamak açısından bir çapa görevi görmektedir. Gelir kuralı mali sürdürülebilirliği sağlamak açısından nispeten daha kısıtlı bir etkiye sahiptir (Schaechter vd., 2012: 15).

2015 yılı itibariyle sayısal mali kural uygulayan ülkeler incelendiğinde, süregelen tercihlerle aynı yönde olarak, bütçe kuralı ve borç kuralının açık ara daha fazla tercih edildiği görülmektedir (IMF, 11.05.2017, www.imf.org).



Şekil 3.7. 2015 Yılında Uygulamada Olan Mali Kural Türleri (IMF, 11.05.2017, http://www.imf.org).

[7] Gelir vergisinde artan oranlı tarifenin uygulandığı ülkelerde yüksek enflasyon nedeniyle, geliri nominal olarak artan ancak reel olarak artmayan yükümlülerin bir üst vergi dilimine girmeleri sonucunda daha fazla vergi ödemeleridir.

3.3.4.2.Prosedürel (Sayısal Olmayan) Kurallar

Mali kurallar, mali göstergeler üzerine getirilen kısıtlamalar olmakla birlikte, bu kısıtlamalar sadece sayısal hedefler niteliğinde değildir. Kuralların sağlıklı bir şekilde uygulanması için çeşitli kurumsal ve ilkesel düzenlemelerle desteklenmesi gerekmektedir. Prosedürel kurallar, mali kuralların bu yönünü kapsar.

Prosedürel kurallar, bütçe sürecinin hazırlanmasından, uygulanmasına ve denetimine kadar bütün aşamalarını kapsayan düzenlemeler bütünüdür. Prosedürel kurallar, kurala dayalı maliye politikasının işleyişi için gereken kurumsal altyapıyı destekleyen bir görünüm çizmektedir (Kopits, 2007: 12).

Sayısal olmayan kurallar; mali saydamlık, şeffaflık, hesap verilebilirlik, bütçe uygulamalarının denetimi, çok yıllı bütçeleme, bütçenin hazırlanması ve uygulanması sürecinde uyulması gereken kurallar, ek bütçeye yönelik sınırlamalar, bütçe uygulama sürecinde açık uçlu uygulamaların sınırlanması olarak sıralanabilir. Bu kurallar mali disiplini sağlamaya yönelik düzenlemeler başlığında açıklanmıştır.

3.3.5.Mali Kuralların Tasarımı

Mali kuralların başarısı kuralların varlığından öte tasarımı ve kuralları destekleyecek koşulların varlığı ile yakından ilgilidir. Dolayısıyla mali kural uygulanırken bir takım önkoşulların olması ve beraberinde bazı mekanizmaların ve kurumsal düzenlemelerin yapılması gerekir.

Bir mali kuralın uygulanması için, yeterli bütçe kontrollerini ve tedbirlerini içeren bir düzenlemenin yapılmış olması gereklidir. Bu düzenlemeyi sağlamak için sağlam bir kamu mali yönetim sistemi şarttır. Kamu mali yönetim sistemi, bütçe uygulamalarının ulaşılabilir ve izlenebilir olmasını sağlayacak ve gerektiğinde hedeflere ulaşmak için iyileştirici faaliyetleri başlatabilecek şekilde dizayn edilmelidir (Andritzky, 2011: 7). Sağlam bir kamu mali yönetim sistemi, bunu ancak birbiri ile uyumlu, istikrarlı ve tüm bütçe süreçlerini kapsayan düzenlemelerle başarabilir. Bu düzenlemeler şunları içermelidir (Kotia ve Lledó, 2016: 7):

- Mali hedeflere ve bütçe formülasyonlarına rehberlik etmesi için orta ve uzun vadeli mali planların paylaşılması,
- Tüm yönetim seviyelerinde istikrarlı bütçe projeksiyonlarını geliştirmek için makroekonomik tahminlerin paylaşılması,
- Yıllık raporların ve finansal dokümanların tüm yönetim seviyelerinde düzenli olarak ve sık bir şekilde zamanında yayınlanması, paylaşılması ve denetlenmesi,
- Ortak bir bütçe sınıflandırması ve hesap standartlarının kullanılması.

Bu düzenlemelerin en iyi örnekleri mali kuralları da içine alacak şekilde düzenlenmiş mali sorumluluk kanunlarıdır. Bütçe süreci ve dolayısıyla mali yönetim sistemi, mali kuralların kurumsal kapsamını, yasal dayanağını ve uygulama prensiplerini düzenleyecek olan alandır. Kurumsal kapsam, mali duruma ilişkin karşılaştırma yapmak ve kamunun büyüklüğünü görebilmek için kamu mali göstergelerini dikkate alır. Yasal arka plan, mali kuralın yasal, anayasal veya uluslararası anlaşmalar seçeneklerinden hangisi ile uygulandığını ifade eder. Uygulama yöntemi ise dönem sonu hesap verme ve sonraki yıla devredememe özelliklerine sahip olmalıdır. Bununla birlikte kurallara uyulmasını sağlamak için bazı prosedürler oluşturulmalıdır. Kurallara uyulmaması halinde, kamuoyu ve finansal piyasalar mali dengesizliklere karşı bilinçli ve sürekli kontrol halinde olmalıdır. Aynı zamanda mali, hukuki veya itibari cezalar uygulanabilmelidir. Her ne kadar böyle bir mekanizma tam anlamıyla etkin bir uygulama prosedürünün yalnızca bir bölümünü oluştursa da kuralların uygulanamaması durumunda bir takım özel hükümleri bünyesinde barındırmalıdır. Kaçış hükümleri olarak bilinen bu durumlar belirli koşullar altında yükümlülük ve yaptırımlardan kurtulmayı sağlayarak, hükümete cezalara düşmeden konjonktür karşıtı müdahaleler yapma imkanı tanımaktadır. Uygulamalar sırasında yapılanlar ise bağımsız ve teknik bir otorite tarafından değerlendirilmeli ve denetlenmelidir. Mali kuralların uygulamalar açısından yeterli özelliklere sahip

olabilmesi için sınırlı ve şeffaf kaçış hükümlerine sahip olması, bağımsız bir otorite tarafından denetimi, kurallardan sapmaların olması durumlarında, uygulamaların zorlayıcılığını arttırmak üzere otomatik düzeltme mekanizmaları olarak adlandırılan bazı prosedürlerin düzenlenmesi, kuralların uygulanmaması durumunda belirli yaptırımların bulunması ve kuralları değiştirmenin maliyetli, yani caydırıcı olması gerekmektedir (Bostan, 2014: 51).

3.3.5.1.Kaçış Hükümleri

Kaçış hükümleri (escape clauses) ekonomide çok ender olarak yaşanacak durumlarda mali kurallara esneklik sağlayan ve konjonktür yanlısı politikaların olumsuz etkilerini azaltabilecek hükümlerdir (Bova vd., 2013: 14). Mali kurallar tasarlanırken ekonominin dalgalanma dönemlerine karşı yeterli derecede esnek olarak dizayn edilmiş olsa da, ekonomik sorunların daha ciddi boyutlarda olması ihtimaline karşı bazı hükümlerin dikkate alınması gerekmektedir. Bu durum, özellikle olağanüstü ekonomik şoklar durumunda, mali kuraldan geçici olarak sapmayı mümkün kılan maddelerin mali kural metninde yer almasıyla sağlanmaktadır. Böyle bir şokla karşılaşıldığında müdahale için önceden belirlenmiş, güvenilir ve şeffaf mekanizmaların belirlenmiş olması kuralın bütünlüğünün bozulmaması için gereklidir. Ancak her kaçış hükmünün suistimal edilme riski de vardır. Kaçış hükümleri ancak şu şartlarda uygulanmalıdır (Schaechter vd., 2012: 20):

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

Kaçış hükümleri, 2000 yılından sonra yaygınlaşmıştır. Kaçış hükümleri aracılığıyla kuraldan sapmaya izin veren durumlar ülkeden ülkeye farklılık gösterebilir. Bu nedenlerin bazıları şöyledir:

- Doğal afet,
- Ekonomik durgunluk,
- Bankacılık sistemi kurtarma operasyonları,
- Hükümet değişimi,
- Bütçe kapsamının değişimi,
- Hükümet kontrolünün dışındaki diğer gelişmeler.

Örneğin; Brezilya, Kolombiya, Almanya, Meksika, Panama, Peru, Romanya, İspanya ve İsviçre gibi ülkelerde kaçış hükümleri, ekonomik büyümede önemli düşüşlerin olduğu resesyon döneminde mali kuraldan geçici olarak sapmaya imkan sağlamaktadır. Yine bu ülkelerin bazılarında diğer nedenlere bağlı olarak da kaçış hükümlerinin devreye sokulduğu görülmektedir. Tablo 3.7'de görüldüğü gibi Brezilya'da 2000 yılından itibaren harcama kuralı ve borç kuralı ile ilgili olarak kaçış hükümleri mali kural tasarımına eklenmiştir. Kolombiya'da 2011 yılından itibaren bütçe kuralı ile ilgili olarak, Almanya ve Singapur'da 1985 yılından itibaren bütçe kuralı ile ilgili olarak, İspanya ve İsviçre'de 2003 yılından itibaren bütçe kuralı ile ilgili olarak, Finlandiya ve Fransa'da 2013 yılından itibaren bütçe kuralı ile ilgili olarak kaçış hükümleri uygulanmaktadır (IMF, 11.05.2017, www.imf.org). Kaçış hükmü ile makroekonomik istikrarı tehdit eden olağanüstü olayların olması durumunda, Maliye Bakanının başkanlığındaki konseyin belirlediği şartlar koşuluyla mali kural geçici olarak askıya alınabilmektedir. Jamaika'da yine Bakanın onayı ile ulusal kriz, ulusal güvenlik ya da buna benzer olağanüstü durumlarda hedeflerin aşılabileceğine dair kaçış hükümleri 2010 yılından beri mali kurallarla birlikte tasarlanmıştır.

Tablo 3.7. Kaçış Hükümleri Bulunan Ülkeler* (IMF, 11.05.2017, www.imf.org)

	Harcama Kuralı	*Gelir Kuralı*	*Bütçe Kuralı*	*Borç Kuralı*
Almanya**	-	-	1985-2015	-
Brezilya	2000-2015	-	-	2000-2015
Danimarka**	2014-2015	2001-2011	2014-2015	-
Finlandiya**	-	-	2013-2015	-
Fransa**	-	-	2013-2015	-
Gürcistan	2013-2015	-	2013-2015	2013-2015
İspanya**	-	-	2003-2015	-
İsviçre	-	-	2003-2015	-
Jamaika	-	-	2010-2015	2010-2015
Kolombiya	-	-	2011-2015	-
Kosova	-	-	2013-2015	-
Maldivler	-	-	2013-2015	2013-2015
Malta	-	-	2014-2015	
Mauritus	-	-	-	2008-2015
Meksika	-	-	2006-2015	
Mongolya	2013-2015	-	2013-2015	
Pakistan	-	-	2005-2015	2005-2015
Panama	-	-	2002-2003, 2009-2015	2002-2003, 2009-2015
Peru	2000-2012	-	2000-2015	-
Polonya**	2014-2015	-	-	-
Romanya**	2010-2012	-	-	-
Rusya	2013-2015	-	-	-
Singapur	-	-	1985-2015	
Slovakya**	-	-	2014-2015	2012-2015
Yunanistan**	-	-	2014-2015	-
AB(28)	-	-	2005-2015	2005-2015
WAEMU(8)***	-	2000-2015	2000-2015	2000-2015

*Tablo1985-2015 dönemine ait veri tabanından oluşturulduğundan, 2015 yılı erişim tarihi itibarıyla veri tabanındaki son tarihi ifade etmektedir ve uygulamanın 2015 yılında halen geçerli olduğu anlamına gelmektedir.

**AB üyesi ülkelerin AB kapsamı dışında ulusal düzeyde uyguladıkları kurallarla ilgili kaçış hükümleridir.

***Batı Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği (West African Economic and Monetary Union-WAEMU)

Kaçış hükümlerinin bazen yeterince iyi tanımlanmadığı ve yorumlamalara açık olduğu görülmektedir. Örneğin; Almanya'daki mali kuralın kaçış hükmü, 2009 yılındaki Anayasa değişikliğine kadar açık tavanlarının aşılmasını haklı göstermek için kullanılan makroekonomik dengedeki bozulmaya bağlı olarak kuraldan sapmaya izin vermiştir. Hindistan'da kaçış hükümlerinin uygulanması merkezi yönetimin insiyatifine bırakılmıştır. İsviçre ve İspanya'da istisnai durumlar şeklinde hüküm olup gerekçelerinin belirlenmesine ihtiyaç vardır. Uluslar üstü birlikler bazında da belirli bir düzeyde yer alan kaçış hükümleri, AB'de aşırı açıkların belirlenmiş tavanlara yakın veya geçici olması durumunda yaptırımların devreye girmemesi ve aşırı açıkların giderilmesi için tanınan sürenin uzatılması imkanı tanımaktadır. WAEMU'de ise kaçış hükümleri reel GSYH ve gelirler üzerinde büyük çaplı ve geçici şokların meydana gelmesi durumunda devreye sokulmaktadır. Ancak bu hükümler, tekrar mali kurala dönmek için bir yol haritası sunmamaktadır (Schaechter vd., 2012: 20-21).

3.3.5.2. Otomatik Düzeltme Mekanizmaları

Mali kurallardan sapmaların olması durumlarında, uygulamaların zorlayıcılığını arttırmak üzere otomatik düzeltme mekanizmaları olarak adlandırılan bazı prosedürler, oldukça az sayıda da olsa kuralların içeriğinde yer almaktadır. Kuralların diğer

özelliklerinde olduğu gibi bu mekanizmaların da açık bir şekilde belirlenmesi ve yasalarla netleştirilmesi, kurallara uyum noktasında faydalı olacaktır. Ancak bu mekanizmaların tasarlanması ve uyum sağlanması konusu politik istekliliğe bağlıdır.

Örneğin; İsviçre ve Almanya'da uygulanan yapısal bütçe dengesi kuralları otomatik düzeltme mekanizmalarına (debt brake=borç freni) sahiptir. Buna göre her iki ülkede de yapısal dengede meydana gelen pozitif ve/veya negatif sapmalar bir hesapta (notional account) tutulacak ve sapmalar belirli bir düzeye ulaştıktan sonra yapısal dengeyi sağlamaya yönelik düzenlemeler önceden belirlenmiş bir takvime bağlı kalınarak uygulanacaktır. Her iki ülkedeki temel fark, eşik değerlere ilişkin oranlardan (Almanya'da GSYH'nin %1-1,5'i, İsviçre'de harcamaların %6'sı) ve düzeltilmesi gereken sapmaların türünden kaynaklanmaktadır. Almanya'da yalnızca GSYH artışına ilişkin tahmin hatalarından kaynaklanmayan sapmalar hesaplara girerken, İsviçre'de bütün hatalar dikkate alınmaktadır. İsviçre'deki uygulama daha şeffaf olmasına rağmen, hükümetin kontrolü dışında gerçekleşen olumsuz durumların telafisinde daha katı bir tutum sergilenmektedir. İsviçre'de belirlenen sınırların aşılması durumunda, sonraki üç yıllık bütçe döneminde telafi edilmesi gerekliyken, Almanya'da ise söz konusu sınır aşımlarının, konjonktür yanlısı bir daralmayı önlemek için ekonomik toparlanma döneminde azaltılması yeterli görülmekte ve harcama ve gelir limitleriyle düzeltilebilmektedir (Schaechter vd., 2012: 21).

Polonya ve Slovakya'daki GSYH'nin %60'ını tavan olarak belirleyen borç kuralı, kuralın ihlalini önlemek adına bazı eşiklere sahiptir. Slovakya'da borç/GSYH oranı %50'ye ulaştığı zaman maliye bakanı, parlamentoya söz konusu artışa ve borç oranının azaltılmasına ilişkin öneriler açıklamakla sorumludur. Borç/GSYH oranı %53'e ulaştığında kabine tarafından borçların azaltılmasına yönelik bir paket uygulamaya sokulur ve ücretler dondurulmalıdır. %55 oranı görüldüğünde harcamalarda %3'lük bir kesinti yapılır ve AB finansman fonları hariç gelecek yılın bütçe harcamaları dondurulur. Borcun GSYH'ye oranı %57'ye ulaştığı takdirde ise kabine tarafından denk bir bütçe sunulması gerekir. AB'de Mali Sıkılaştırma Anlaşması (Fiscal Compact) kapsamında 25 üye ülkede, borçlanma sınırlarının aşılmasını engellemek üzere AB Komisyonu'nun önerdiği prensipler dahilinde otomatik düzeltme mekanizmaları oluşturulmasına karar verilmiştir.

3.3.5.3.Bağımsız Mali Kurumlar

Mali kuralların gücü, izleme ve yaptırım mekanizmalarının varlığı ve niteliği ile artmaktadır. Literatürde ve ülke tecrübelerinde, iyi dizayn edilmiş sayısal mali kuralların mali disiplini sağlamadaki etkinliği açısından, bağımsız mali kurumlarla birlikte uygulanmasının önemine vurgu yapılmaktadır (Debrun, 2007: 2). Bu açıdan kurallar ve kurumlar arasında tamamlayıcı bir ilişki vardır (Buti, 2015: 11). Kamu mali dengesindeki bozulmalardan kaynaklanan açık ve borç problemlerini çözmek için uygulanan mali kuralların, olumsuz durumlarda yeterince esneklik sağlayamaması kurallara duyulan güvenin sarsılmasına neden olmaktadır. Ayrıca politika yapıcıların kendi çıkarları doğrultusunda politika uygulama eğilimleri, çoğu zaman kredibilitelerinin sorgulanmasına neden olmaktadır. Bu nedenle maliye politikası kurallarının uygulanmasında, siyasetten ve politika uygulamalarının yöneldiği belirli çıkar gruplarından bağımsız hareket eden kurumların varlığının, kredibiliteyi arttıracağı yönünde yaygın bir görüş vardır. Ülkelerin mali politikalarına kurumsal çözümler sunan mali kurumlar, mali şeffaflığı teşvik ederek, daha fazla mali disiplin sağlanmasına yardımcı olmaktadır (Debrun ve Kinda, 2014: 28).

Bağımsız mali kurumlar; mali konseyler, mali kurullar, bağımsız maliye politikası komitesi şeklinde kurumsallaşmaktadır. Bağımsız mali kurumların başlıca görevleri, bütçe cetvellerini analiz etmek veya mali alanla ilgili her hangi kanun tekliflerini yasalaşmadan önce incelemektir. Bununla birlikte bağımsız mali kurumların bazı ülkelerde oldukça geniş yetkileri vardır (Kopits, 2016: 3).

Bağımsız mali kurumların oluşturulmasındaki çıkış noktası, mali kurallara da ilham veren bağımsız merkez bankalarının başarılı deneyimlerinin maliye politikası alanına da uyarlanmak istenmesidir. İşlevsel olarak merkez bankasına benzemesi

düşünülen bu otoritelerin, her yıl bütçe açıklarına veya kamu borcuna bağlayıcı sınırlar koyarak çalışması öngörülmüş ancak maliye politikasının ölçülmesi, araçlarının seçimindeki zorluk ve bu araçların hükümetlerin kontrolü altında olması gibi nedenler maliye politikasına ilişkin karar alma ve uygulama yetkisine sahip mali otoritelerin oluşturulmasını zorlaştırmıştır (Balaban, 2012: 33).

IMF tarafından da önerilen bağımsız mali otoritelerin aşağıdaki fonksiyonlardan bir veya birkaçını yerine getirmesi beklenmektedir (Calmfors ve Lewis 2011: 14).

- Maliye politikasının geçmişteki hedeflerine ulaşıp ulaşmadığını değerlendirmek,
- Maliye politikasının gelecekteki hedeflerine ulaşıp ulaşamayacağını önceden değerlendirmek,
- Maliye politikasının uzun dönem sürdürülebilirliğini ve optimalliğini analiz etmek,
- Tarafsız makroekonomik ve bütçe tahminleri yapmak suretiyle bütçeleme sürecine katkı sağlamak,
- Mali şeffaflığı analiz etmek,
- Yeni politikalara ilişkin maliyet analizleri yapmak,
- Makroekonomik tahminlerde bulunmak,
- Maliye politikası ile ilgili normatif önerilerde bulunmak.

Mali kural uygulayan birçok ülkede bağımsız mali kuruluşlar maliye politikasını işleyişini izlemekte ve gidişata ilişkin çeşitli raporlamalar ve makroekonomik tahminler yapmaktadır. Örneğin; İtalya'da makroekonomik gidişat ve mali tahminler hakkında parlamentoya bilgi vermek amacıyla 2012 yılında Parlamento Bütçe Ofisi kurulmuştur. Ofis, üç kişiden oluşan bir konsey tarafından yönetilmekte ve mali kurallara uyum dahil olmak üzere mali gelişmeler, makroekonomik ve mali tahminler, uzun vadeli kamu maliyesi sürdürülebilirliği, önemli yasa ve düzenleme paketlerinin mali etkileri, mali kurallara ilişkin düzeltme mekanizmaları ve kaçış hükümleri hakkında değerlendirme ve tavsiyelerde bulunmaktadır.

3.3.5.4. Yaptırım Mekanizmaları

İdeal mali kurallarda bulunması gereken özelliklerden biri de kurallara sadık kalınmasını sağlamak üzere yaptırım mekanizmalarının bulunması gerekliliğidir. Özellikle kriz dönemlerinde hükümetlerin yaratıcı muhasebe teknikleri kullanması ve bütçe kalemlerinde bazı değişiklikler yaparak, kuralları uyguluyor gibi görünmeleri kuralların başarı şansını düşürmektedir. Bu nedenle bağımsız mali kurumların yaptıkları gözetimleri destekleyici nitelikte yaptırımların uygulanması da gerekmektedir. Ancak yaptırımlar da kaçış hükümleri gibi ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir. Ulusal düzeydeki yaptırımlar genellikle itibar kaybı ya da bazı ülkelerdeki gibi seçilmiş ve atanmış yetkililerin ceza almalarını da içeren adli kararlar olarak uygulanmaktadır. AB içinde belirlenen kriterleri sağlayamayan üye ülkelere Maastricht Antlaşmasında üye ülkelerin bonolarının sağlıksız olduğu yönünde bildiri yayımlanması, Avrupa Yatırım Bankasının ilgili ülkeye borç vermemesi, Avrupa Birliğine faizsiz depozito yatırılması zorunluluğu ve para cezası olarak belirlenmiş olan dört yaptırımdan biri veya hepsinin uygulanması söz konusudur (Akçay, 2008: 14). Mali kurallara sadık kalınmasını sağlama noktasında bağımsız kurumların uygulamalara yönelik gözetimlerde bulunması ve raporlar yayınlaması da yaptırım mekanizmalarının işletilmesi noktasında önemlidir. Son yıllarda kuralların gözetim ve yaptırımına yönelik olarak çeşitli ülkelerde bağımsız kurumlardan faydalanılmaktadır.

Mali kurallara ilişkin güçlü yasal temelleri ya da ayrıntılı izleme ve yaptırım mekanizmaları yoksa bile, eğer ülke üst seviyede bir medya gözetimine (media visibility) sahipse buda mali kuralların mali disiplini sağlamasına yarayabilmektedir (Kotia ve Lledó, 2016: 7).

3.3.6.Mali Kuralların Hukuki Çerçevesi

Mali kuralların düzenlenme yöntemleri ülkelerin yapılarına göre farklılık göstermektedir. Mali kurallar anayasa, yasa, uluslararası anlaşma ya da politik taahhütler ve koalisyon anlaşması gibi çeşitli hukuki dayanaklarla uygulanırlar. Yasal dayanaklar gelenekler, yasal teamüller veya kural koyucu nitelikte çok taraflı anlaşmalar ile belirlenebilmektedir. Anayasal düzenlemelerin yasa veya politika tedbirlerine göre daha bağlayıcı olması beklenirken, uygulamada yasa veya politika tedbirlerinin, anayasal düzenlemelerle eşit düzeyde veya daha fazla bağlayıcı olduğu görülmektedir (Kopits ve Symansyk, 1998: 8). Bazı ülkeler mali kuralları hem ulusal hem de uluslararası düzeyde uygulamaktadır. Bununla birlikte, bazı ülkelerde hem ulusal düzeyde hem de yerel düzeyde uygulamaktadırlar. Örneğin; Almanya hem üyesi olduğu AB'nin İstikrar ve Büyüme Paktı hükümlerine bağlı olarak, hem de kendi çıkardığı kanunlara bağlı olarak bütçe açıkları ve borç oranlarıyla ilgili kısıtlamalar getiren kuralları uygulamaktadır (Halac ve Yared, 2015: 1).

Ülkelerin çoğu harcama, bütçe dengesi ve borç kurallarını yasal normlarla uygularken, daha az sayıda olan gelir kuralı uygulamaları yasal dayanaklar ile genellikle politik taahhütler ya da koalisyon anlaşmaları şeklinde düzenlenmektedir. Aynı zamanda bütçe dengesi ve borç kuralları çoğunlukla uluslararası düzeyde anlaşmalar kapsamında uygulanmaktadır. Harcama kurallarının yasal dayanaklarla uygulanması gelişmekte olan ve düşük gelirli ülkelerde, gelişmiş ülkelere göre daha yaygın rastlanır bir durumdur. Diğer yandan, harcama kuralları gelişmiş ekonomilerde bazen koalisyon anlaşmalarının bir parçası olan orta vadeli harcama planları kapsamında düzenlenme eğilimindedir (Schaechter vd., 2012: 17). Aşağıda bulunan tablo 3.8'de 2012 yılı itibarıyla, yasal dayanaklarına göre mali kural uygulamalarının sayısı gösterilmektedir. Tablo 3.8 incelendiğinde uluslararası anlaşmalar dışında, ülkelerin büyük bir çoğunluğunda mali kuralların yasa ile belirlendiği gözlemlenmektedir. Mali kuralların anayasal hükümler olarak düzenlendiği ülke sayısı 2012 itibariyle 4'tür. Politik taahhüt ve koalisyon anlaşmaları da dikkate aldığımızda yasal dayanakla düzenlenen uygulamaların daha fazla olduğu görülmektedir. Bu durum, anayasaların ekonominin ihtiyacı olan esnekliği yeterince sağlayamadığını göstermektedir. Özellikle parlamenter rejimlerde koalisyon hükümetlerinin ve güçlü bir muhalefetin varlığı, ekonominin konjonktürel dönemlerinde hükümetlerin karar almasını sınırlandırabilmektedir. Diğer bir ifadeyle, mali kuralların anayasalarda yer alması süreç içerisinde bazı sakıncalar meydana getirmektedir. Dünyadaki uygulama örneklerinin çoğunlukla anayasaya dayalı olmaması, büyük ölçüde bu kaygıdan kaynaklanmaktadır (Güngör, 2016: 193).

Tablo 3.8.Mali Kuralların Yasal Dayanakları (Schaechter vd., 2012: 17).

Dayanağın Türü	***Kural Türü***			
	Harcama	***Gelir***	***Bütçe***	***Borç***
Yasal	12	2	21	14
An ayasal	-	1	2	1
Uluslararası Anlaşma			41	47
Politik Taahhüt	4	2	3	4
Koalisyon Anlaşması	4	1	3	4
Toplam	20	6	70	70

3.3.6.1.Anayasalar

Mali kural, bir ülkenin anayasası aracılığıyla hükme bağlanabilir. Böyle bir durumda, mali kural anayasal ölçekte geçerli olduğundan uygulanması ve uyulması zorunlu hale gelmektedir. Yasal dayanağı ne olursa olsun, mali kuralın söz konusu ülke açısından uygulanabilirliğinin olması önceliklidir. Örneğin, aşırı miktarda borç stokuna sahip bir ülkenin, bütçe dengesine yönelik bir kural uygulaması, borç kısır döngüsü bir süre devam edeceğinden, bu döngü atlatılıncaya kadar pek mümkün olmayacaktır. Aynı zamanda, belirli düzeyde mali disiplinin sağlanması sonrasında bu disiplinin

sürekliliğini sağlamak amacıyla böyle bir kuralın anayasal hale getirilmesi daha kolay olabilecek ve muhtemel uygulama güçlüklerini de ortadan kaldırabilecektir (Günay, 2007: 95).

Anayasal hükümlerle mali kural uygulama örneklerinden bazıları şöyledir: Polonya 1999 yılında borç kuralını, Fransa 2006 yılında gelir kuralını, Almanya 2011 yılında denk bütçe kuralını, Slovakya 2012 yılında borç kuralını, Danimarka 2014 yılında denk bütçe ve harcama kurallarını anayasaları kapsamına alarak uygulamaya başlamışlardır.

Tablo 3.9. Anayasal Dayanakla Mali Kural Uygulan Ülke Örnekleri (IMF, 11.05.2017, www.imf.org).

Ülke	***Kural Türü***	***Başlangıç Tarihi****
Almanya	Denk bütçe kuralı	1969
Danimarka	Denk bütçe kuralı ve harcama kuralı	2014
Fransa	Gelir kuralı	2006
İsviçre	Denk bütçe kuralı	2003
İtalya	Denk bütçe kuralı	2014
Letonya	Denk bütçe kuralı	2013
Litvanya	Harcama kuralı ve denk bütçe kuralı	2014
Malta	Denk bütçe kuralı	2014
Polonya	Borç kuralı	1999
Singapur	Harcama kuralı	1911
	Denk bütçe kuralı	1985
Slovakya	Borç kuralı	2012

*Kurallar bazen yıllık bazen çok yıllık olmaktadır ve/veya zaman içinde revize edilerek yasal dayanağı değiştirilebilmektedir. Bu nedenle aynı ülke farklı dayanaklarla farklı yıllarda farklı kurallar uygulanabilmektedir. Tabloda kuralların söz konusu yasal dayanakla uygulanmaya başladığı ilk tarih dikkate alınmıştır.

3.3.6.2. Yasalar

Bazı ülkeler mali kuralları kanunlar aracılığıyla uygularlar. Bu kanunlar esasen ülkelerin mali sorumluluklarının çerçevesini belirleyen hukuki belgelerdir ve çoğunlukla Mali Sorumluluk Kanunu ile uygulanmaktadır. İlk olarak Avustralya, İngiltere gibi gelişmiş birkaç ülke tarafından uygulanmaya başlanan Mali Sorumluluk Kanunları prosedürel kuralları, şeffaflık standartlarını, izleme ve yaptırım mekanizmaları ile sayısal kuralları ya da kısıtlamaları kapsayan düzenlemelerdir (Kopits, 2007: 7). Birçok ülke güvenilir, öngörülebilir ve şeffaf bir şekilde mali disiplini sağlamak amacıyla daimi kurumsal tedbirler olarak Mali Sorumluluk Kanunlarını uygular. Aynı zamanda bu kanunlar, hükümetin taahhütlerini düzenlemeyi ve yasal bir dayanak aracılığıyla, maliye politikasının stratejilerini ve çıktılarını daha izlenebilir kılmayı amaçlar. Gelişmiş ülkelerde mevcut bütçe sistemlerinin yeterli ve etkin olması nedeniyle Mali Sorumluluk Kanunlarına daha az yer verilirken, gelişmekte olan ülkelerde zayıf mali disiplin geçmişine bağlı olarak kredibiliteyi güçlendirmek, federal mali sistem içinde maliye politikası uygulamasında karşılaşılan zorlukları yenmek ve ekonomi yönetimindeki güç dengeleri arasındaki ilişkinin yapısını tesis etmek amaçlarıyla daha sık olarak benimsenmektedir (Balaban, 2012: 21).

Mali Sorumluluk Kanunları bazı ülkelerde ulusal ya da ulus altı düzeydeki yönetimlerde, sorumsuz mali davranışları engellemeye yardımcı olabilecek kurumsal düzenlemelerdir (Ezeabasili ve Herbert, 2013: 1).

Mali Sorumluluk Kanunlarının özellikleri ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, en büyük fark prosedürel ya da sayısal kuralları içerip içermemesidir. Aynı zamanda yargılama yetkisinin alanı, kaçış hükümleri ve yaptırım mekanizmaları açısından da farklılık gösterir. Mali Sorumluluk Kanunlarının etkinliğine ilişkin henüz

çok fazla ampirik çalışma olmamakla birlikte, bazı ülkelerde mali performansta iyileşmeler sağladığına dair dolaylı kanıtlar, bazılarında ise uygulama problemlerinden dolayı etkinliğinin sınırlı olduğuna dair kanıtlar bulunmaktadır. Ancak tecrübeler, Mali Sorumluluk Kanunlarının iyi tasarlanması ve uygulamaların sağlam olması koşuluyla, iyi işleyen bir mali yönetim içinde güçlü bir politik destek ile birlikte, mali disiplini sağlamada önemli bir rol oynadığını göstermektedir.

Mali Sorumluluk Kanunları ile mali kural uygulamasına başlayan ilk ülkelerden biri Yeni Zelanda'dır. Yeni Zelanda 1994 yılında yürürlüğe giren Mali Sorumluluk Kanunu ile hükümetlerin ihtiyatlı borç seviyesini yakalayana kadar fazla ya da bütçede denklik sağlanması gerektiğini, denk bütçeyi sağlamakla birlikte, mali yönetimin 3 ila 10 yıllık orta vadeli hedeflerini belirlemesi gerektiğini açıklamıştır. Kurallar uygulanırken esneklik gösterebilen bu ilkeler, aynı zamanda oldukça sıkı şekilde belirlenmiş şeffaflık standartlarına tabidir (Dede, 2010: 26).

Arjantin, Brezilya, Hindistan, İsrail, Yeni Zelanda gibi bazı ülkeler ulusal ya da yerel seviyede kapsamlı yasal düzenlemelerle mali kural uygulayan ülkeler arasındadır (Liu ve Webb, 2011: 1).

Tablo 3.10. Yasal Dayanakla Mali Kural Uygulan Ülke Örnekleri (Lledó vd, 2017: 28-64 derlenmiştir)

Ülke	***Kural Türü***	***Başlangıç Tarihi****
Arjantin	Bütçe dengesi kuralı, harcama kuralı	2000
Brezilya	Borç kuralı, bütçe dengesi kuralı	2000
Ekvator	Borç kuralı, bütçe dengesi kuralı	2003
Fransa	Bütçe dengesi kuralı	2012
	Gelir kuralı	2011
	Harcama kuralı	1998
Hindistan	Bütçe dengesi kuralı	2004
İsrail	Bütçe dengesi kuralı	1992
	Harcama kuralı	2005
Kolombiya	Bütçe dengesi kuralı	2011
	Harcama kuralı	2000
Maldivler	Bütçe dengesi, borç kuralı	2013
Meksika	Bütçe dengesi kuralı	2006
	Harcama kuralı	2013
Şili	Bütçe dengesi kuralı	2006
Yeni Zelanda	Bütçe dengesi kuralı, borç kuralı	1994

*Kurallar bazen yıllık bazen çok yıllık olmaktadır ve/veya zaman içinde revize edilerek yasal dayanağı değiştirilebilmektedir. Bu nedenle aynı ülke farklı dayanaklarla farklı yıllarda farklı kurallar uygulayabilirler. Tabloda kuralların söz konusu yasal dayanakla uygulanmaya başlandığı ilk yıllar verilmiştir.

3.3.6.3.Uluslararası Anlaşmalar

Mali kural uygulamalarının yasal dayanaklarından biri de uluslararası anlaşmalardır. Üye ülkelerin oluşturduğu uluslar üstü örgütler, ortak olarak onayladıkları anlaşmalar gereğince karar alarak, mali kuralları birlik ölçeğinde uygulamaktadırlar. Uluslararası anlaşmalar ile mali kural uygulamaları en yaygın olarak AB'de kullanılmaktadır. 1992 yılında AB ülkeleri tarafından kabul edilen Maastricht Anlaşması ile AB'ye üye ülkeler parasal ve mali disiplini sağlamaya yönelik olarak belirlenen kriterlere ve İstikrar ve Büyüme Paktı gibi uluslararası anlaşma kurallarına uymak zorundadır. Yine aynı anlaşma ile üye ülke ulusal hükümetlerinin merkez bankasından doğrudan finansmana gitmeleri sınırlandırılmış, orta vadede bütçe fazlasını hedefleyen bütçe açıklarına sınırlama getirilmiş ve borç stokuna yönelik olarak da

referans değer belirlenerek üye ülkelere bildirilmiştir (Şengönül ve Songur, 2010: 11; Günay, 2007: 97).

Uluslar üstü düzeyde anlaşmalarla mali kural uygulayan diğer örgütlere örnek olarak, Orta Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği (The Central African Economic and Monetary Community-CEMAC), Doğu Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği (East African Monetary Union-EAMU), Batı Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği (West African Economic and Monetary Union-WAEMU) ve Doğu Karayipler Parasal Birliği (Eastern Caribbean Currency Union-ECCU) gösterilebilir (Lledó vd., 2017: 78-82).

Orta Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği, bütçe ve borç kuralını uygulamaktadır. Batı Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği, 2000 yılından bu yana iki mali yakınsama kriterini uygulamaya koymuştur. Bu mali düzenlemeler kapsamında, bütçe dengesi kuralı ve borç kuralı (GSYH'ye oranı %70'i geçmeyecek şekilde) uygulanmaktadır. Doğu Karayipler Parasal Birliği de açık hedefi ve borç kuralı uygulamaktadır (Schaechter vd., 2012: 12).

3.3.6.4.Politika Kuralları

Politika kurallarına dayalı mali kuralları benimseyen ülkeler ya kendi iç dinamikleri ile ya da IMF ile yapılan anlaşmalar kapsamında bir takım kuralları uygulamaktadır.

Mali kuralların uygulanmasında politika kurallarına örnek oluşturan ülkeler arasında Almanya, Avustralya, Hollanda, Endonezya gibi ülkeler örnek gösterilebilir. Endonezya'da, maliye bakanlığı tarafından bütçe hazırlanırken söz konusu kurallara uyulmaktadır. Hollanda benzer bir uygulamayı Avrupa Para Birliği bütçe açığı referans değerini sağlayabilmek için 1994 yılında yürürlüğe koymuştur (Günay, 2007: 97).

Tablo 3.11. Politik Kurallarla Mali Kural Uygulan Ülke Örnekleri (Lledó vd, 2017: 28-64 derlenmiştir)

Politik Taahhüt		
Ülke	***Kural Türü***	***Başlangıç Tarihi****
Almanya	Harcama kuralı	1982
Avustralya	Bütçe dengesi kuralı, harcama kuralı, gelir kuralı	1985
Danimarka	Bütçe dengesi kuralı	2007
Kanada	Bütçe dengesi kuralı, borç kuralı ve harcama kuralı	1998
Kenya	Borç kuralı, gelir kuralı	1997
Norveç	Bütçe dengesi kuralı	2001
Polonya	Bütçe dengesi kuralı	2006
Şili	Bütçe dengesi kuralı	2001
Koalisyon Anlaşması		
Ülke	***Kural Türü***	
Danimarka	Bütçe dengesi kuralı (1992-2006)	
Finlandiya	Borç kuralı (1995-2006, 2011), harcama kuralı (2003), bütçe dengesi kuralı (1999)	
Hollanda	Harcama kuralı ve gelir kuralı (1994)	
Endonezya	Borç kuralı (2004), bütçe dengesi kuralı (1967)	
Lüxemburg	Borç kuralı (1990), harcama kuralı (1990)	

*Kurallar bazen yıllık bazen çok yıllık olmaktadır ve/veya zaman içinde revize edilerek yasal dayanağı değiştirilebilmektedir. Bu nedenle aynı ülke farklı dayanaklarla farklı yıllarda farklı kurallar uygulayabilirler. Tabloda kuralların söz konusu yasal dayanakla uygulanmaya başlandığı ilk yıllar verilmiştir.

Mali kuralların düzenlenme şekilleri tasarımda ve uygulamada farklılıklar göstermektedir. Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda ve İngiltere gibi ülkelerde şeffaflık daha ön planda tutulurken, gelişmekte olan ekonomilerde, performans göstergeleri üzerine sayısal referans değerlerin kullanılması daha ön plandadır. Güçlü yerel özerkliğe sahip federal sistemlerde kurallar bazen Hindistan örneğinde olduğu gibi sadece merkezi hükümet düzeyinde uygulanmaktadır. Brezilya ve AB gibi potansiyel

banka kurtarma ve yargı alanları arasındaki uygun olmayan mali davranışların dışsallıklarıyla ilgilenmek durumunda olan diğer federal sistemlerde ise kurallar her yönetim kademesinde koordineli şekilde uygulanmaktadır (Kopits, 2001: 5).

3.3.7.Mali Kurallara İlişkin Görüşler

Literatürde mali kurallara ilişkin olumlu ve olumsuz birçok görüş bulunmaktadır. Bu görüşler aşağıda açıklanmıştır.

3.3.7.1. Mali Kurallara İlişkin Olumlu Görüşler

Mali kurallara ilişkin olumlu görüşlerin çoğu iki önemli etkiden bahsetmektedir. Bunların ilki mali kuralların, harcama ve bütçe açığı eğilimlerini baskı altına alarak kamu borçlarının sürdürülemez bir seviyeye ulaşmasını ve bütçenin aşırı açık vermesini engelleyeceği yönündedir (Dede, 2010: 43). Diğeri ise, mali kurallar ile getirilen sınırlamalar, maliye politikalarının makroekonomik oynaklık kaynağı olmasını engelleyebilecek ya da en azından gerçekleşme ihtimalini azaltabilecektir. Bu iki görüş de hükümetlerin sosyal refah açısından yetersiz bakış açısına sahip olduğu veya dar anlamda tanımlanmış politik hedefler doğrultusunda hareket etme eğiliminde olduğu varsayımına dayanmaktadır (Fatas ve Mihov, 2006: 102-103). Diğer yandan siyasilerin seçmen sayısını arttırma, bir sonraki seçimleri garanti altına alma, rant kollayıcılar lehinde fırsatları yeniden dağıtma vb. kısa vadeli hedeflere yönelmeleri ve ekonomik kaynakların etkin olmayan şekilde kullanılması davranışları da sosyal refah aleyhinde sonuçlar ortaya çıkarabilmektedir. Bu bağlamda harcama, vergilendirme ve borçlanma kararlarının kurallara bağlanması suretiyle hükümetlerin keyfi hareket etmelerinin önüne geçilebilmektedir. Dolayısıyla daimi olarak uygulanan mali kurallar, siyasilerin oy kazanmak amacıyla uyguladıkları ve bazı aşırı harcamalara neden olan seçim ekonomisini, önceden açıklanmış politikalardan ya da taahhütlerden vazgeçilmesini ve maliye politikasının uygulanmasını sırasında meydana gelecek gecikmeleri engelleyecektir (Günaydın ve Eser, 2009: 58).

Literatürde, kurumsal düzenlemelerin ve sayısal mali kural uygulamalarının bütçe gerçekleşmelerini olumlu yönde etkileyerek risk primi gibi ülkeye yönelik uluslararası piyasalardaki beklentileri ölçen göstergelerdeki görünümü iyileştirdiği ve mali disiplinin sağlanmasında önemli bir rol oynadığı şeklinde görüşler sıkça yer almaktadır. Mali kurallarla sağlanan mali disiplinin, kamu borcunun orta ve uzun vadede sürdürülebilirliğini garanti altına alacağını ve hükümetlerin şoklara karşı manevra alanını artıracağı da olumlu görüşler arasındadır. Ayrıca mali kurallara esneklik kazandıran kaçış hükümleri veya altın kural gibi kendiliğinden esnek kural uygulamalarının kriz dönemlerinde maliye politikasının krize göre pozisyon almasını sağlayabildiği ileri sürülmüştür (Dede, 2010: 43). Bu durum mali kuralların, esnekliği azalttığı yönündeki eleştirilere karşı bir görüş olarak değerlendirilmektedir. Kurallar, piyasa tarafından sürdürülebilir maliye politikasının güvencesi olarak algılandığı takdirde, kamu borcunun emisyonla finansmanı veya borçların ödenmemesi risklerini ortadan kaldırarak kamu borç yükünü azaltabilir ve böylece borçların sürdürülebilirliğini sağlayarak fiyat istikrarına katkıda bulunabilir çünkü kamu borcu, gelecekte oluşması beklenen bütçe fazlasına eşit ise sürdürülebilir. Hali hazırdaki borç yükünü finanse etmeye yetecek bir bütçe fazlasının oluşmasına yol açacak açık karşıtı sınırlamalar, kamu kesiminin borç ödeme hususundaki güvenilirliğini artırarak fiyat istikrarını sağlamaya yardımcı olabilir.

Mali kurallar ile politikacıların keyfi davranışları engellenerek, bütçe açığı ve kamu harcamalarının artış eğilimi ve bu nedenlerle ortaya çıkan ekonomik istikrarsızlık sorununun çözümü sağlanabilir. Bununla birlikte güçlü mali kuralların, orta vadeli bütçe çerçevelerinin ve bağımsız kurumların, başarılı mali konsolidasyonların aracı olabileceği yönünde görüşler de bulunmaktadır.

3.3.7.2. Mali Kurallara İlişkin Olumsuz Görüşler

Mali kuralların olumsuz yanlarına dikkat çekenlerin öne sürdüğü ilk görüş mali kural uygulamasının maliye politikasının esnekliğini azaltmasıdır. Bu görüşe göre, kurallı maliye politikası hükümetleri gerektiğinde çevrim karşıtı maliye politikası uygulaması konusunda kısıtlamaktadır (Kennedy ve Robbins, 2001: 1). Özellikle ekonomide daralmanın yaşandığı dönemlerde krizle mücadele ile uyumlu olmayan daraltıcı politikalar olumsuz sonuçlara yol açabilmektedir.

Kurallı maliye politikasına ilişkin diğer bir eleştiri ise kamu yatırımlarının mali kuraldan olumsuz etkilenmesidir. Kamu yatırımlarının harcama kesintileri açısından kolaylıkla hedef alınabilecek harcamalar olması mali disiplinin sağlanması amacıyla ortaya konan bir mali kural uygulamasında bu kalem üzerinde baskı oluşmasına neden olmaktadır (Payzanoğlu, 2009: 8). Kamu yatırımlarının azalması ülkede üretim açığı meydana getirebileceğinden, mali kurallar bu yönüyle eleştirilmektedir.

Diğer yandan mali kuralların kısa vadeli işsizlik ve dış kaynaklı sorunların çözümünde takdiri politikalara kıyasla daha etkisiz kalabileceği yönünde eleştirilerde mevcuttur. Takdiri politikalar bu sorunların çözümünde daha etkili ve esnek bir yöntem olarak değerlendirilmektedir.

Mali kurallara yönelik diğer eleştirileri ise, kurallara dayalı maliye politikasının ancak ikinci en iyi seçenek olabileceği, bu kuralların siyasi irade olmaksızın başarılı olamayacağı, gereksiz bürokratik işlemlere neden olacağı, kısa vadede etkili politika olmadıkları, bu tip kuralların ulus üstü (AB gibi) veya uluslararası bir kurum (IMF gibi) tarafından önerilip denetlenmemesi halinde hükümetler için bağlayıcılığının olmayacağı ve seçimle işbaşına gelen temsilcilerin serbestçe politika belirleme hakkını sınırlandıracağı şeklinde sıralamak mümkündür (Günaydın ve Eser, 2009: 58). Bu açıdan, seçimle göreve gelen kesimin maliye politikalarını belirleme yetkisinin sınırlandırılmasının anti-demokratik bir kamu ekonomisinin oluşmasına neden olabileceğini ileri süren görüşler bulunmaktadır (Aktan ve Vural, 2007: 126-127).

Mali kuralların gereksiz bürokratik yapılanmalara ve işlemlere yol açtığı yönündeki eleştiriler de literatürde sıklıkla yer almaktadır. Bu eleştirileri yöneltenler özellikle kısa vadede mali kural uygulamasının etkisiz olduğunu ve hantal bir bürokratik mekanizmaya yol açtığını ileri sürmektedir. Yine bazı kesimlere göre, piyasaların verdikleri tepkilerle hükümetlerin disiplinsiz davranışlarını ve hatalı politikalarını düzeltebileceği ileri sürülmüş, bu doğrultuda mali kurallara ihtiyaç duyulmaması gerektiği belirtilmiştir (Balaban, 2012: 44).

Son olarak mali kuralların bazı ülkelerde sıklıkla değiştirilmesi, kuralların bağlayıcılığının ve yaptırım gücünün sınırlı olabileceğini işaret etmektedir. Özellikle hükümet değişikliklerinin ve koalisyonların fazla olduğu ekonomilerde mali kurallar üzerinde geniş bir uzlaşı sağlanması, maliye politikasının güvenilir olması ve ekonomideki belirsizlikleri en aza indirmesi açısından önem taşımaktadır (Balaban, 2012: 42).

Tablo 3.12'de çeşitli mali kural türlerinin lehindeki ve aleyhindeki görüşler özetlenmiştir. Görüldüğü gibi lehteki görüşlerin çoğu mali kuralların öngörülebilirlik, mali sürdürülebilirlik, makroekonomik istikrar ve şeffaflık gibi hususlarda faydalı olduğu yönündeyken, aleyhteki görüşler kuralların karmaşık ve çoğunlukla konjonktürle aynı yönde hareket ettiği ve makroekonomik istikrarı sağlayıcı bir etkisi olmadığı yönündedir.

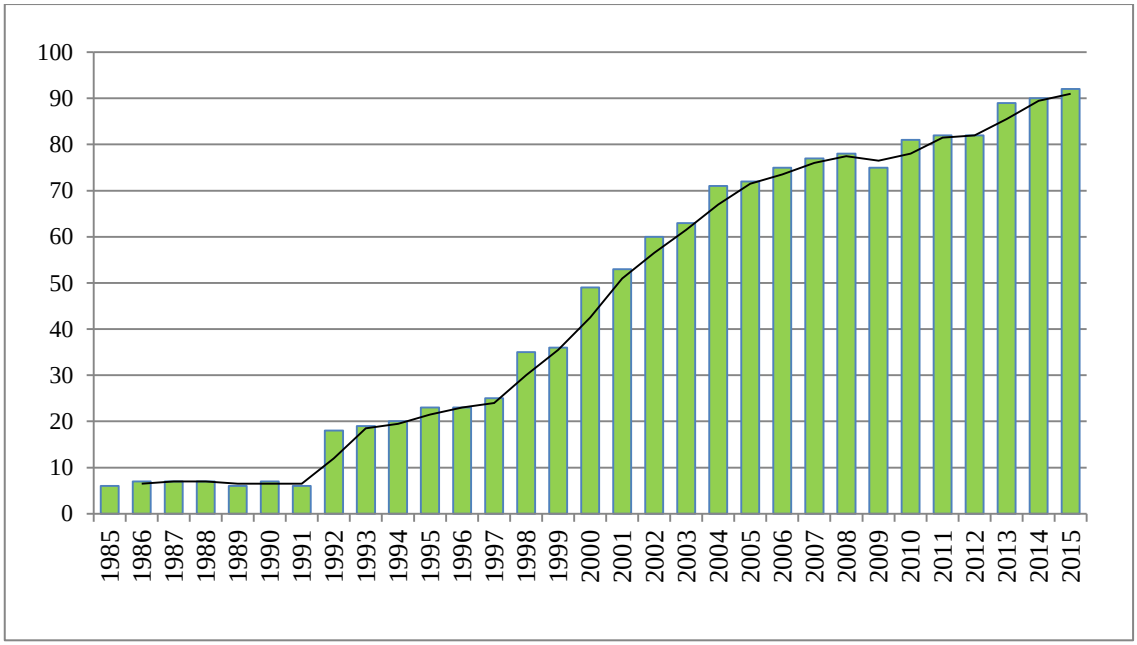
Tablo 3.12. Mali Kuralların Lehindeki ve Aleyhindeki Görüşler (Schaechter vd., 2012: 8)

Kural Türü	*Lehteki Görüşler*	*Aleyhteki Görüşler*
Bütçe Dengesi Kuralı	-Açık ve işlevsel rehberlik. -Sürdürülebilir borçlanma ile yakın bağlantılı. -Kolay iletişim ve izleme. -Maliye politikasının kısa dönemdeki makroekonomik sonuçlarına yönelik, enflasyon ve ödemeler dengesi gibi değişkenleri de içeren, değerlendirmeler yapılabilmesini sağlar.	-Ekonomik istikrar sağlayıcı bir özelliği yoktur (konjonktür yanlısı olabilir). -Ortalama denge devletin kontrolü dışındaki gelişmelerden etkilenebilir (örneğin; ekonomik gerileme dönemlerinde). -Döngüsel olarak düzeltilmiş* (cyclically adjusted) değişkenlerin gözlem ve uygulamalarında problemlere açık, hatta dönemsel olarak düzeltilmiş denge hedefi düzensiz olabilir.
Yapısal Bütçe Dengesi Kuralı	-Göreceli olarak açık bir rehberlik sağlar. -Sürdürülebilir borçlanma ile yakın bağlantılıdır. -Ekonomik istikrar sağlayıcıdır (örneğin; ekonomik şokları hesaba katar). -Bir defalık veya geçici faktörleri hesaba katar.	-Özellikle yapısal değişime uğrayan ülkeler için konjonktürün etkisinin düzeltilmesi karmaşıktır. -Bir defalık veya geçici faktörlerin, keyfi uygulamalarda kullanılmaması için önceden belirlenmiş olması gerekir. -Karmaşıklığı, iletişimi ve gözetimi zorlaştıran bir unsurdur.
Borç Kuralı	-Sürdürülebilir borçlanma ile doğrudan bağlantıdır. -Kolay iletişim ve gözetim. -Mali disiplini sağlamaya yönelik.	-Borç oranı üzerine politika etkisi bakımından kısa dönemde açık, işlevsel bir rehber bulunmamaktadır, dolaylı ve kısıtlı bir etki söz konusudur. -Ekonomik istikrar sağlayıcı bir özelliği yoktur (konjonktür yanlısı olabilir). -Kural, geçici (eşik altı işlemler gibi) ölçütlerle sağlanabilir. -Borçlanma rakamları devlet kontrolü dışındaki gelişmelerden etkilenebilir. -Daha güçlü politik taahhütleri gerektirir.
Harcama Kuralı	-Açık ve işlevsel rehberlik. -Ekonomik istikrar sağlayıcıdır. -Devletin büyüklüğüne yön verir. -Göreceli olarak iletişim ve gözetimi kolaydır. -Hükümetin hesap verebilirliğini destekler.	-Gelir tarafına bir sınırlama koymadığından borç sürdürülebilirliği ile doğrudan bağlantılı değildir. -Harcama tavanını tutturmak için harcamaların dağılımında istenmeyen bir değişime gidebilir, kural tarafından kapsanmayan harcamalara kayma olabilir.
Gelir Kuralı	-Devletin büyüklüğüne yön verir -Gelirler politikasını ve yönetimini geliştirebilir. -Beklenmedik gelirlerin kullanımını sınırlayarak, konjonktür yanlısı harcamaları önleyebilir.	-Harcama tarafına bir sınırlama koymadığından borç sürdürülebilirliği ile doğrudan bağlantılı değildir (beklenmedik gelirlerin kullanımını sınırlayan kurallar hariç). -Ekonomik istikrar sağlayıcı özelliğe sahip değildir (konjonktür yanlısı olabilir).

* Döngüsel olarak düzeltilmiş dengeler (cyclically adjusted balance – CAB), gelirler ve harcamaların dönemsel bileşenlerini mali dengelerden temizleyerek dönemsellik sorununu gidermek için kullanılır.

4. MALİ KURAL UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Mali kuralların esas amacı hükümetlerin takdiri uygulamalarını sınırlayarak mali disiplini ve makroekonomik istikrarı sağlamaktır. Aynı zamanda mali kurallar, yerel ve ulusal yönetim düzeylerinde basitlik, esneklik ve büyüme odaklılığı kapsayacak şekilde tasarlanmaları halinde, uygulayıcı ülkelerde istikrar ve büyümeyi sağlayan bir çerçeve sunabilir. Uygulamaların başarısı açısından kurumsal altyapı ve dikkatli tasarımın desteğiyle, şeffaf bir şekilde gerçekleşmesi gerekmektedir. Daha önce belirttiğimiz gibi IMF verilerine göre 2015 yılı sonuna kadar mali kural uygulayan ülke sayısı 96'ya yükselmiştir (IMF, 11.05.2017, www.imf.org). Bu ülkelerin bir kısmı mali kuralları ulusal ölçekte uygularken bir kısmı da uluslararası anlaşmalar ile uluslar üstü ölçekte uygulamaktadır. AB üyesi ülkeler gibi bazı ülkelerde hem ulusal hem de uluslar üstü ölçekte mali kurallar uygulanmaktadır.



Şekil 4.1. Yıllara Göre Mali Kural Uygulayan Ülke Sayısı 1985-2015 (IMF, 11.05.2017, www.imf.org).

Bu bölümde mali kural uygulamaları, tüm uygulama örneklerini yansıtabilmesi açısından hem ulusal hem de uluslararası ölçekte ve gelişmiş ve gelişmekte olan birkaç ülke örneği çerçevesinde açıklanacaktır.

4.1.Uluslarüstü Mali Kural Uygulamaları

IMF verilerine göre, uluslar arası anlaşmalarla mali kural uygulayan ülke topluluklarının sayısı 5'tir.

- Avrupa Birliği
- Doğu Afrika Parasal Birliği (East African Monetary Union-EAMU)
- Orta Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği (The Central African Economic and Monetary Community-CEMAC)
- Batı Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği (West African Economic and Monetary Union-WAEMU)
- Doğu Karayipler Parasal Birliği (Eastern Caribbean Currency Union-ECCU)

4.1.1.Avrupa Birliği

Avrupa'da bir birlik kurma fikri II. Dünya Savaşı sonrasında Batı Avrupa devletlerinin uzun dönemli bir barış ve istikrar ortamı yaratma isteği doğrultusunda ortaya çıkmış ve 1951 yılında altı ülkenin katılımıyla (Almanya, İtalya, Hollanda, Belçika, Lüksemburg ve Fransa) Avrupa'da ekonomik ve siyasi bir birleşme kurma isteğinin ilk aşaması olarak Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) oluşturulmuştur. 1952 yılında uygulamaya konan bu antlaşma neticesinde sonraki 5 yıl 6 üye arsındaki kömür ve çelik ticareti %129 artmıştır. Bu genişlemenin devamında aynı 6 üye arasında 1957 yılında Roma Anlaşması olarak bilinen 2 yeni antlaşma imzalanmış ve ortak ekonomi politikaları geliştirmek amacıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile nükleer enerjinin barışçıl bir şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla Avrupa Atom Enerji Topluluğu (EURATOM) kurulmuştur. 1967'de AKÇT, AET ve EURATOM topluca Avrupa Topluluğu (AT) olarak ilan edilmiştir. AT'nin öncelikli amacı gümrük birliği ve ortak pazar, sonrasında da birçok ulusal politikanın koordinasyonu ve ortak politikalar ile ekonomik birliğe ulaşmaktır. 1 Ocak 1973'te topluluğa ilk yeni üyeler olarak İngiltere, İrlanda ve Danimarka katılmıştır. Ardından, 1981'de Yunanistan, 1986 yılında İspanya ve Portekiz AT'ye tam üye olmuştur. 1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile Avrupa Topluluklarını kuran antlaşmalar kapsamlı bir değişikliğe uğramıştır. 1 Kasım 1993 tarihinde ise Maastricht Antlaşması (Avrupa Birliği Antlaşması) yürürlüğe girmiş ve Avrupa Birliği kurulmuştur. Bu antlaşma ile geniş bir ekonomik birliğin ötesinde siyasi bir birlik adımı atılmış ve 1999'a kadar parasal birliğin tamamlanmasına, Avrupa vatandaşlığının oluşturulmasına ve ortak dış ve güvenlik ile adalet ve içişlerinde işbirliği politikalarının meydana getirilmesine karar verilmiştir. Birliğin genişleme dalgası 1 Ocak 1995 tarihinde Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın AB'ye katılmasıyla devam etmiştir. 2004 yılında Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Slovakya ve Slovenya'nın, sonrasında Kıbrıs ve Malta'nın, 2007'de Bulgaristan ve Romanya'nın, son olarak 2013 yılında Hırvatistan'ın katılımıyla AB 28 üyeli bir entegrasyon haline gelmiştir (2016 yılında İngiltere AB'den ayrılmaya karar vermiştir ve süreç devam etmektedir) (Archick, 2017: 1-3; EU, 01.02.2017, europa.eu).

Tablo 4.1. AB, Euro Bölgesi ve Schengen Bölgesi Üye Ülkeleri
(Archick, 2017: 3)

AB Üyesi Ülkeler	*Euro Bölgesi*	*Schengen Bölgesi*	*AB Üyesi Ülkeler*	*Euro Bölgesi*	*Schengen Bölgesi*
Avusturya	x	x	İtalya	x	x
Belçika	x	x	Letonya	x	x
Bulgaristan			Litvanya	x	x
Hırvatistan			Luxemburg	x	x
Kıbrıs	x		Malta	x	x
Çek Cumhuriyeti		x	Hollanda	x	x
Danimarka		x	Polonya		x
Estonya	x	x	Portekiz	x	x
Finlandiya	x	x	Romanya		
Fransa	x	x	Slovakya	x	x
Almanya	x	x	Slovenya	x	x
Yunanistan	x	x	İspanya	x	x
Macaristan		x	İsveç		x
İrlanda	x		İngiltere		

Not: İzlanda, Lihtenştayn, Norveç ve İsviçre Schengen üyesidir.

Avrupa Birliği Maastricht Antlaşması ile para politikasını merkezileştirirken, maliye politikasına ilişkin ortak bir politika belirlememiş ve maliye politikalarının ulusal düzeyde özerk kalmasını tercih etmiştir. Maliye politikasına ilişkin bu tercihin başlıca nedeni, maliye politikasının yapısı gereği tek merkezden yürütülmesinin oldukça güç olması ve Birliğe üye ülkelerin beklenmedik ekonomik gelişmeler karşısında ulusal

düzeyde kendi tedbirlerini alabilmeleri için esneklik sağlanmasının istenmesidir. Diğer bir ifade ile ortak para politikasının ortaya çıkarabileceği bazı olumsuz ekonomik gelişmelere karsı ülkelerin kendilerini ulusal düzeyde belirleyip uygulayabilecekleri maliye politikaları ile korumaları amaçlanmıştır. Öte yandan bir ülkede ortaya çıkabilecek olumsuz bir ekonomik gelişmenin diğer ülke veya herhangi bir bölgeden yayılarak Birliğin bütününde ekonomik istikrara zarar vermemesi için de üye ülkelerin maliye politikalarının merkezi para politikasıyla belli bir koordinasyonun sağlanması gerekmektedir (Yıldız, 2011: 130). Bu doğrultuda AB'nin entegrasyon süreci kapsamındaki parasal birliğe geçiş süreci, üye ülkelerin para politikaları açısından çeşitli sonuçlar doğurmakla birlikte maliye politikaları açısından da bir takım değişiklikleri gerekli kılmıştır. Para politikasının Birlik genelinde tek bir elden ortak bir merkezi bankası aracılığıyla belirlenip idare edilmesine karşın, maliye politikasının ortak bir şekilde yürütülmemesi söz konusu bu değişiklikleri gerekli kılan temel nedendir. Ortak bir maliye politikası olmamasına rağmen üye ülkelerin ulusal harcamalarını ve vergilendirmeyi kontrol altına alarak sürdürülebilir bir bütçe disiplini sağlamayı amaçlayan bu değişiklikler Maastricht Antlaşması ve İstikrar ve Büyüme Paktı ile yürürlüğe girmiştir (Archick, 2017: 3). Dolayısıyla AB'de mali kuralların temel yasal dayanakları Maastricht Antlaşması ile İstikrar ve Büyüme Paktı ve bu hukuki dayanakla uygulanan mali kurallarda bütçe kuralı ve borç kuralıdır. Bu kurallara ek olarak 2011 yılında İBP'de yapılan yeni bir düzenleme ile harcama kuralı olarak değerlendirilen bir harcama çerçevesi de (expenditure bencmark) İBP'nin önleyici kuralları kapsamında uygulanmaya başlamıştır (Bedogni ve Meaney, 2017: 7).

4.1.1.1. Maastricht Antlaşması

AB'nin mali politikalarının geçmişine bakıldığında, ülkelerin birbirinden farklı politika uygulamaları olduğu, bazı ülkelerin yüksek ve kalıcı kamu açıklarıyla uğraşırken, bazı ülkelerin dikkate değer derecede mali disiplin sağladığı görülmektedir. 1990'lı yılların başında Belçika, Yunanistan, İrlanda ve İtalya'nın kamu borçları GSYH'nin %50'sinden fazlayken, Almanya ve Fransa gibi ülkelerin kamu borçları kontrol altında idi. Potansiyel birçok Parasal Birlik adayı ülkenin mali disiplini sağlamadaki yetersizliği dikkate alındığında, euroya geçilmeden önce bu ülkeler arasında kamu harcamalarını dizginlemeye ve açıkları azaltmaya yönelik ortak bir mali çerçeve oluşturulması gereği özellikle Almanya tarafından dile getirilmeye başlanmıştı. Bu tartışmalar sonucu Maastricht Anlaşmasının temelini oluşturan iki kriter konusunda uzlaşılmış ve mali açıklar ile aşırı kamu borçlarının kontrol altında tutulması gereğine karar verilmiştir (Annett ve Jaeger, 2004: 22). Birlik kurma yolundaki diğer nedenlere ilaveten bu uzlaşmadan da yola çıkarak 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması, ekonomik ve parasal birliğin aşamalarını, bu aşamalarda izlenecek ekonomik ve parasal politikaları ve bu politikaların uygulanması için gerekli kurumsal değişiklikler düzenlemektedir (Dilekli ve Yeşilkaya, 2002: 1). Ekonomik ve parasal birliğin ilk aşamasında (1990-1993) sermaye hareketlerinde tam liberalleşme sağlanarak, üye ülke ekonomi ve maliye politikalarının yakınlaştırılması, bütçe açıkları ve enflasyon oranlarının düzenlenmesi için yıllık programlar hazırlanması öngörülmüştür. 1994-1998 yılları arasındaki ikinci aşamada ekonomik ve parasal birliğin oluşturulma hazırlıklarını yürütmek üzere, daha sonra Avrupa Merkez Bankası (AMB)'na dönüştürülmüş olan Avrupa Para Enstitüsü kurulmuştur. Bu süreçte kamu açıklarının merkez bankaları tarafından finanse edilmesi engellenmeye çalışılmıştır. Üye ülkelerin bütçe açıklarından kaçınmaları, bütçe açıklarını parasallaştırılmasının engellenmesi ve bu doğrultuda ulusal merkez bankalarını bağımsız bir yapıya kavuşturacak önlemleri almaları zorunlu tutulmuştur. Üçüncü ve son aşamada (1999-2002) AMB ortak para politikasından sorumlu olarak bağımsız bir şekilde görev yapmaya başlamış, 1999 yılında bankalar arası işlemlerde kaydi para olarak kullanılmaya başlanan Euro, 2002 yılında ortak para birimi olarak piyasalarda ve günlük hayatta kağıt para şeklinde tedavüle girmiş ve kullanılmaya başlamıştır (ECB, 01.08.2017, www.ecb.europa.eu).

Bu düzenlemeler çerçevesinde, ekonomik ve parasal birliğin gerçekleştirilmesi doğrultusunda AB ülkelerinin para ve maliye politikalarında yakınsamanın sağlanması için, anlaşmaya ek protokoller ile Maastricht Kriterleri olarak bilinen bazı yakınsama kriterleri (convergence criteria), bunlara uyulmaması durumunda uygulanacak yaptırımlar ve aşırı açık prosedürü (excessive deficit procedure) olarak anılan kamu dengesine ilişkin kriterler belirlenmiştir (Ngai, 2012: 8; Maastricht Antlaşması, 1992: 183-186). Protokollerde enflasyon, faiz ve kurlara ilişkin kabul edilen kurallar para politikasının yakınsama kriterleri, bütçe açığı ve borçlanma kuralları ise maliye politikasının yakınsama kriterleri olarak ifade edilmiştir (Şanlıoğlu ve Bilginoğlu, 2010: 150). Maliye politikasına ilişkin bu kurallar uluslar üstü düzeyde uygulanan mali kuralların en çarpıcı örneğidir.

Enflasyon, faiz ve kurlarla ilişkin olarak belirlenen yakınsama kriterleri şöyledir:

- Herhangi bir üye ülkenin yıllık ortalama enflasyon oranı, AB'de en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin enflasyon ortalamasını 1,5 puandan fazla geçmemelidir.
- Herhangi bir üye ülkenin uzun vadeli devlet tahvil faiz oranı, en düşük faiz oranına sahip üç üye ülkenin faiz oranı ortalamasını 2 puandan fazla geçmemelidir.
- Son 2 yıl itibarıyla, bir üye ülkenin para birimi, diğer bir üye ülkenin para birimi karşısında devalüe edilmemiş olmalıdır.

Kamu maliyesine ilişkin Maastricht Antlaşması'nın 104. (c) maddesini temel alan ve ekindeki aşırı açık prosedüründe belirlenen söz konusu kriterler ve referans değerler ise şöyledir (Maastricht Antlaşması, 1992: 183):

- Üye ülke bütçe açıkları GSYH'nin %3'ünü geçmemelidir.
- Üye ülke devlet borçları GSYH'nin %60'ını geçmemelidir.

Bütçe dengesine ve kamu borçlarına ilişkin belirlenen bu limitler mali kural türlerinden bütçe kuralı ve borç kuralı olarak değerlendirilmektedir. Aşırı açık prosedürü ise, üye ülkelerin maliye politikalarına ilişkin süreçleri takip eden ve politikalardan kaynaklanan hataları düzeltmeyi amaçlayan kurala dayalı bir süreçtir (Uludağ, 2013: 1). Temelleri Maastricht Antlaşmasının 104. maddesinde belirlenen ve detayları Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın[8] 126. maddesinde belirtilmiş olan aşırı açık prosedürü uygulanmasına ilişkin hükümler aşağıdaki gibidir (Maastricht Antlaşması, 1992: 183-184):

1.Üye devletler aşırı kamu açıklarından kaçınmalıdırlar.

2.Avrupa Komisyonu[9] üye devletlerin bütçe durumlarındaki ve borç stoklarındaki gelişmeleri izler. İzleme faaliyeti yukarıdaki iki temel kriter bazında gerçekleştirilir.

Kriterlerin uygulanmasına ilişkin olarak bazı istisnalar getirilmiştir. Bu istisnalar:

Genel devlet açığıyla ilgili olarak;

- Söz konusu oranın önemli derecede ve sürekli bir şekilde düşüyor ve referans değere yaklaşıyor olması,
- Referans değeri aşan kısmın istisnai ya da geçici nitelikte olup, söz konusu oranın referans değere hala yakın olmasıdır.

Borç stoku ile ilgili olarak;

- Söz konusu oranın yeterli ölçüde düşüyor ve referans değere tatmin edici bir hızla yaklaşıyor olmasıdır.

3.Üye ülkelerin bu kriterlerden birini veya her ikisini yerine getirememesi durumunda, Komisyon bir rapor hazırlar. Bu raporda kamu açığının yatırım harcamalarını aşıp aşmadığı, üye devletin orta vadeli ekonomik ve bütçesel durumu gibi konular dikkate alınır. Ayrıca, Komisyon üye devletin kriterleri yerine getirmesinde ileriye dönük risklerin bulunduğu görüşünde ise, ilgili kriterlerin yerine getirilip getirilmediğine bakılmaksızın rapor hazırlayabilir.

[8] 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile Avrupa Topluluğu'nu kuran Antlaşma'nın adı Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma olarak değiştirilmiştir.

[9] Bundan sonra Komisyon olarak ifade edilecektir.

4.Komisyon tarafından hazırlanan raporun akabinde, Ekonomik ve Mali Komite[10] tarafından, ilgili rapora görüş verilir.

5.Konsey[11], Komisyonun tavsiyeleri ve görüşleri doğrultusunda ilgili ülkenin sunmayı isteyebileceği görüşleri de dikkate alarak, aşırı açık bulunup bulunmadığına karar verir.

6.Konsey ilgili ülkede aşırı açığın varlığına dair bir karar verirse, bu durumun belirli sürede sona erdirilmesi için tavsiyelerde bulunur.

7.Belirlenen süre içerisinde ilgili ülke tarafından tavsiyelere uyulması yönünde etkili bir eylemde bulunulmaz ise, Konsey tavsiyelerini kamuoyuna ilan edebilir.

8.Üye devlet Konsey tavsiye kararlarını uygulamamakta ısrar ederse, Konsey gerekli gördüğü önlemlerin alınması için ilgili ülkeye uyarıda bulunabilir. Ayrıca, ilgili ülkeden belirli bir takvim dahilinde rapor talep edilebilir.

9.Konsey tarafından yapılan uyarının akabinde de herhangi bir önlem alınmaması halinde ilgili ülkeye yönelik belirli müeyyideler uygulanabilir. Söz konusu müeyyideler;

- İlgili üye devletten tahvil ve menkul kıymet ihraç etmeden önce Konsey tarafından belirlenen ek bilgilerin yayımlanmasını talep etmek,
- Avrupa Yatırım Bankasını ilgili üye devlete yönelik kredi politikasını gözden geçirmeye davet etmek,
- Konseyce aşırı açığın kapandığı görüşüne varılana kadar ilgili üye devletten uygun miktarda bir nakit tutarın faiz getirisi olmaksızın Birlik hesabına yatırılmasını talep etmek,
- Uygun miktarda bir para cezası uygulamak olarak belirlenmiştir.

Ayrıca, Konseyin dönem başkanı alınan kararlar konusunda Avrupa Parlamentosunu bilgilendirir.

10.İlgili üye devletin açığının kapandığı görüşüne varılması halinde, Konsey uyarı ve yaptırım kararlarının bazılarını ya da tümünü kaldırır. Konsey daha önce üye devletle ilgili olarak kamuoyuna bildirimde bulunmuşsa, ilgili üye devletin aşırı açık durumunun ortadan kalktığı hususunu kamuoyuna duyurur.

Genel olarak yukarıdaki şekliyle uygulanması planlanan aşırı açık prosedürü, planlandığı kadar disiplinli bir şekilde uygulanamamıştır. AB'nin tek para birimi olan euroya geçebilmesi için devletlerin çoğunun bu kriterlere uyum sağlayacaklarını belirtmelerine rağmen bazı devletler bunu gerçekleştirememiştir (Ngai, 2012: 12). Maastricht Antlaşması'nın imzalanmasından sonraki süreçte özellikle Belçika, Yunanistan ve İtalya gibi ülkelerin borç oranlarının kriterde belirtilen referans değerden çok daha yüksek olduğu gözlemlenmektedir. Tablo 4.2'de görüldüğü gibi 1995 yılında AB üyesi ülkeler arasında en yüksek borç oranına sahip ülke %130,5 ile Belçika, ardından %116,9 ile İtalya ve %99 ile Yunanistan'dır. Belçika'nın 1995-2005 yılları arasında kamu borçlarını güçlü ekonomik büyüme ve faiz dışı fazla ile halen referans değerin üzerinde olmasına rağmen azalttığı ve 2005 yılında borç oranını yaklaşık 36 puanlık düşüşle %94,6'ya düşürdüğü görülmektedir (Vanlaer vd., 2017: 20). Yine İtalya'nın da borç oranları aşamalı olarak düşme eğilimi göstermekle birlikte söz konusu dönem boyunca referans değerin oldukça üzerinde olduğu, Yunanistan'ın ise borç oranlarının inişli çıkışlı olmakla beraber çoğunlukla yükselen trendde devam ettiği gözlemlenmektedir.

[10] Ekonomik ve Mali Komite; üye devletler arasındaki politikaların koordinasyonu geliştirmek ve Konsey, Komisyon ve Avrupa Merkez Bankası'na yardımcı olmak amacıyla öngörülmüş bir danışma kurumudur.

[11] Konsey, (Bakanlar Konseyi ya da AB Konseyi) Avrupa Birliği üyesi devletlerin hükümetlerinde görev yapan bakanlardan oluşan ve üye devletlerin ulusal çıkarlarının temsil edildiği organ konumundadır.

Tablo 4.2.AB Ülkelerinde Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH 1995-2005 (%) (IMF, 01.06.2017, www.imf.org)

	1995	***1996***	***1997***	***1998***	***1999***	***2000***	***2001***	***2002***	***2003***	***2004***	***2005***
AB	*66,3*	*68,1*	*66,8*	*65,1*	*63,7*	*60,4*	*59,1*	*59,1*	*60,5*	*61,0*	*61,4*
Euro Bölgesi	*70,3*	*73,0*	*72,5*	*71,5*	*70,4*	*68,0*	*67,0*	*66,8*	*68,0*	*68,3*	*69,1*
Avusturya	68,0	68,0	63,2	69,0	61,2	65,9	66,5	67,1	65,1	65,1	68,6
Belçika	130,5	128,0	123,2	118,2	114,4	108,8	107,6	104,7	101,1	96,5	94,6
Bulgaristan	n/a	n/a	n/a	76,5	79,4	73,9	67,6	53,8	45,8	38,1	28,7
Hırvatistan	n/a	n/a	n/a	21,9	28,1	33,2	34,6	36,6	38,1	40,4	41,3
Kıbrıs	46,7	48,8	53,5	55,0	55,7	56,0	57,5	61,0	63,0	64,7	64,0
Çek Cumhuriyeti	13,6	11,6	12,1	13,9	15,2	17,0	22,8	25,9	28,1	28,5	28,0
Danimarka	71,4	68,3	64,3	60,3	56,8	52,4	48,5	49,1	46,2	44,2	37,4
Estonya	8,9	7,4	6,1	5,5	6,0	5,1	4,8	5,7	5,6	5,1	4,5
Finlandiya	55,1	55,3	52,2	46,9	44,0	42,5	40,9	40,2	42,7	42,6	39,9
Fransa	55,8	59,7	61,1	61,0	60,2	58,6	58,1	60,0	64,1	65,7	67,1
Almanya	54,7	57,5	58,7	59,5	60,0	58,9	57,7	59,4	63,1	64,8	67,0
Yunanistan	99,0	101,3	99,5	97,4	98,9	104,9	107,1	104,9	101,5	102,9	107,4
Macaristan	84,3	71,5	62,1	60,0	59,8	55,1	51,7	55,0	57,6	58,5	60,5
İrlanda	78,6	69,9	61,6	51,5	46,6	36,1	33,2	30,6	29,9	28,2	26,1
İtalya	116,9	116,3	113,8	110,8	109,7	105,1	104,7	101,9	100,5	100,1	101,9
Letonya	n/a	n/a	n/a	9,0	11,8	12,1	13,9	13,1	13,9	13,8	11,2
Litvanya	n/a	n/a	n/a	21,8	28,1	23,5	22,9	22,1	20,9	19,3	18,3
Luxemburg	8,9	8,6	8,5	8,0	7,1	6,5	7,0	6,9	6,9	7,3	7,5
Malta	45,1	51,3	60,5	66,1	69,5	64,2	70,4	64,8	68,7	71,1	70,1
Hollanda	73,1	71,2	65,6	62,5	58,2	51,4	48,7	48,2	49,3	49,6	48,9
Polonya	49,0	43,4	42,9	38,9	39,6	36,6	37,4	41,8	46,6	45,3	46,7
Portekiz	58,4	57,5	53,7	49,8	49,0	47,9	50,6	52,9	54,7	56,3	60,8
Romanya	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	29,4	27,2	27,3	24,0	21,0	17,5
Slovakya	21,7	30,5	33,0	33,9	47,1	49,6	48,3	42,9	41,6	40,6	33,8
Slovenya	16,8	20,1	20,7	21,2	22,0	29,0	28,5	28,4	27,0	26,8	26,3
İspanya	63,4	67,5	66,2	64,2	62,5	58,0	54,2	51,3	47,6	45,3	42,3
İsveç	69,8	70,2	69,0	66,7	61,4	51,3	51,9	49,9	49,1	47,7	48,0
İngiltere	44,4	44,6	43,9	41,6	40,2	37,3	34,6	34,7	35,9	38,8	40,1

Tablo 4.3'de ise AB'nin 1995-2005 yılları arasındaki bütçe dengesi verileri bulunmaktadır. Maastricht Antlaşması sonrası AB'nin genel yönetim bütçe açıklarının 2003 yılı hariç olmak üzere 1997 yılından itibaren kriter olarak belirlenen referans değerin altında olduğu görülmektedir.

Tablo 4.3. AB Ülkelerinde Genel Yönetim Bütçe Dengesi 1995-2005/GSYH 1995-2005 (%) (IMF, 01.06.2017, www.imf.org).

	1995	***1996***	***1997***	***1998***	***1999***	***2000***	***2001***	***2002***	***2003***	***2004***	***2005***
AB	*-6,9*	*-4,2*	*-2,8*	*-2,0*	*-1,1*	*0,1*	*-1,6*	*-2,6*	*-3,2*	*-2,9*	*-2,4*
Euro Bölgesi	*-7,3*	*-4,3*	*-3,0*	*-2,4*	*-1,5*	*-0,3*	*-2,0*	*-2,7*	*-3,2*	*-3,0*	*-2,6*
Avusturya	-6,2	-4,4	-2,4	-2,7	-2,6	-2,1	-0,7	-1,9	-1,4	-4,9	-2,6
Belçika	-4,4	-3,9	-2,1	-0,9	-0,6	-0,1	0,2	0,0	-1,8	-0,2	-2,6
Bulgaristan	n/a	n/a	n/a	1,2	0,2	-0,6	-0,6	-0,6	0,0	1,6	2,2
Hırvatistan	-1,4	-1,5	-2,0	-3,0	-7,0	-5,5	-5,7	-3,5	-4,7	-5,2	-3,9
Kıbrıs	-0,7	-3,0	-4,8	-3,9	-4,1	-2,2	-2,1	-4,1	-5,9	-3,7	-2,2
Çek Cumhuriyeti	-12,4	-3,1	-3,5	-4,6	-3,4	-3,5	-5,3	-6,3	-6,4	-2,7	-3,1
Danimarka	-3,6	-2,5	-1,2	-0,4	0,9	1,9	1,1	0,0	-0,1	2,1	5,0
Estonya	-0,4	-1,1	2,9	0,5	-3,5	-0,2	-0,1	0,3	1,7	1,6	1,6
Finlandiya	-6,0	-3,4	-1,3	1,5	1,6	6,7	4,9	4,0	2,3	2,2	2,6
Fransa	-5,1	-3,9	-3,6	-2,4	-1,6	-1,3	-1,4	-3,1	-3,9	-3,5	-3,2
Almanya	-9,4	-3,5	-2,9	-2,5	-1,7	0,9	-3,1	-3,9	-4,2	-3,7	-3,4
Yunanistan	-10,9	-9,1	-6,7	-6,5	-6,1	-4,1	-5,5	-6,0	-7,8	-8,8	-6,2
Macaristan	-8,6	-4,4	-5,5	-7,5	-5,1	-3,0	-4,1	-8,8	-7,1	-6,4	-7,8
İrlanda	-2,1	-0,3	1,3	2,0	2,4	4,9	1,0	-0,3	0,4	1,3	1,6
İtalya	-7,3	-6,7	-3,0	-3,0	-1,8	-1,3	-3,4	-3,1	-3,4	-3,6	-4,2
Letonya	n/a	n/a	n/a	-0,6	-3,4	-2,5	-2,0	-2,5	-1,6	-1,0	-1,0
Litvanya	-4,0	-4,2	-1,7	-5,6	-8,3	-4,0	-3,6	-1,8	-1,3	-1,5	-0,5
Luxemburg	2,8	1,7	3,0	3,4	3,6	5,9	6,0	2,5	0,2	-1,3	0,1
Malta	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	-5,8	-6,5	-5,7	-9,1	-4,4	-2,7
Hollanda	-8,6	-1,7	-1,3	-0,9	0,3	1,9	-0,3	-2,1	-3,0	-1,7	-0,3
Polonya	-4,4	-4,9	-4,6	-4,3	-2,3	-3,0	-4,8	-4,8	-6,1	-5,1	-4,0
Portekiz	-5,2	-4,7	-3,7	-4,4	-3,0	-3,2	-4,8	-3,3	-4,4	-6,2	-6,2
Romanya	-3,3	-4,7	-5,2	-5,3	-3,6	-4,0	-3,2	-2,6	-2,2	-3,3	-0,7
Slovakya	-3,3	-9,7	-6,2	-5,2	-7,3	-12,0	-6,4	-8,1	-2,7	-2,2	-2,7
Slovenya	0,0	0,3	-1,0	-0,7	-0,6	-1,2	-1,2	-1,4	-1,3	-1,3	-1,0
İspanya	-7,2	-5,5	-4,0	-3,0	-1,4	-1,0	-0,5	-0,4	-0,4	0,0	1,2
İsveç	-7,0	-3,1	-1,6	0,8	0,8	3,2	1,4	-1,5	-1,3	0,3	1,8
İngiltere	-5,1	-3,6	-1,9	-0,2	0,7	1,4	0,3	-1,9	-3,1	-3,1	-2,9

Mali kuralların uygulama sürecindeki aşırı açık prosedürü belirli istisnaları olmakla birlikte, zaman içerisinde referans değerleri aşan birçok ülkede uygulamaya konulmuştur. Tablo 4.4'de görüldüğü gibi 22 AB ülkesinde aşırı açık prosedürü bir ya da birden fazla olmak üzere başlatılmış ve kapatılmıştır. Bu ülkelerden Portekiz ve Hırvatistan aşırı açık prosedürü en son kapatılan iki ülkedir. 12 Haziran 2017 tarihli Konsey kararı ile iki ülkenin de bütçe açıklarının referans değerin altına (tablo 4.10) düşmesi nedeniyle aşırı açık prosedürü kapatılmıştır.

Tablo 4.4. AB Ülkelerinde Aşırı Açık Prosedürü Kapatılan Ülkeler (EC, 02.08.2017, ec.europa.eu adresinden derlenmiştir).

	Komisyon raporunun tarihi	***Konseyin aşırı açık bulunduğuna dair karar tarihi***	***Aşırı açık prosedürünü kapatmaya ilişkin karar tarihi***
Almanya	07.10.2009	02.12.2009	22.06.2012
	19.11.2002	21.01.2003	05.06.2007
Danimarka	12.05.2010	13.07.2010	20.06.2014
Kıbrıs	12.05.2010	13.07.2010	17.06.2016
	12.05.2004	05.07.2004	11.07.2006
Avusturya	07.10.2009	02.12.2009	20.06.2014
Belçika	11.11.2009	02.12.2009	20.06.2014
Bulgaristan	12.05.2010	13.07.2010	22.06.2012
Hırvatistan	15.11.2013	21.01.2014	12.06.2017
Finlandiya	12.05.2010	13.07.2010	12.07.2011
Çek Cumhuriyeti	07.10.2009	02.12.2009	20.06.2014
	24.06.2004	05.07.2004	03.06.2008
İtalya	07.10.2009	11.11.2009	21.06.2013
	07.06.2005	09.06.2005	03.06.2008
Macaristan	12.05.2004	05.07.2004	21.06.2013
İrlanda	18.02.2009	27.04.2009	17.06.2016
Malta	21.05.2013	29.05.2013	19.06.2015
	13.05.2009	24.06.2009	04.12.2012
	12.05.2004	24.06.2004	05.06.2007
Hollanda	07.10.2009	02.12.2009	20.06.2014
	28.04.2004	02.06.2004	07.06.2005
Letonya	18.02.2009	07.07.2009	21.06.2013
Litvanya	13.05.2009	24.06.2009	21.06.2013
Polonya	13.05.2009	07.07.2009	19.06.2015
	12.05.2004	05.07.2004	08.07.2008
Portekiz	07.10.2009	11.11.2009	12.06.2017
	22.06.2005	20.07.2005	03.06.2008
Romanya	13.05.2009	07.07.2009	21.06.2013
Slovakya	07.10.2009	02.12.2009	20.06.2014
	12.05.2004	05.07.2004	03.06.2008
Slovenya	07.10.2009	02.12.2009	17.06.2016

Aşırı açık prosedürünün başlatılmasına ve kapatılmasına kadarki süreç İrlanda örneği üzerinden değerlendirildiğinde, prosedür şu şekilde ilerlemektedir (EC, 02.08.2017, ec.europa.eu):

- Komisyon 18.02.2009 tarihinde bir rapor hazırlamış ve raporda 2008 yılında bütçe dengesinin referans değerin üzerinde olduğunu (%7 bütçe açığı) ve açık verdiğini, aynı zamanda açığın referans değere yakın olmadığını belirtmiştir. Kuralın ihlal edilmesinin temel nedeni ise konut piyasasındaki dengesizliklerin neden olduğu ekonomik resesyon dolayısıyla vergi gelirlerindeki geniş tabanlı düşüştür. 2008 yılının sonbaharından itibaren uygulamaya konulan mali kurtarma operasyonları bu açıkların kapatılmasında etkili olmamıştır. Komisyon raporda, 2008 yılındaki bu açığın İBP kapsamında istisna olarak kabul edilebileceğini ancak geçici bir durum olmadığını ve Maastricht Antlaşmasında kabul edilen şartın yerine getirilmediğini belirtmiştir. 2008 yılındaki borç

oranının ise %40 oranı ile referans değerin altında olduğunu ancak sonraki yıllarda önemli bir artış göstererek 2010 yılına kadar referans değerin aşılmasının beklendiğini belirtmiştir. Komisyon anlaşma doğrultusunda açığın geçici olmamasını ve referans değerden uzak olmasını, bir aşırı açık olduğu şeklinde değerlendirmiş ve mevcut ekonomik sorunlar, ekonomiyi desteklemek için alınan önlemler ve finansal sektör destek paketlerinin de var olması nedeniyle aşırı açık prosedürü kapsamında daha güçlü bir gözetimin gerekli olduğunu eklemiştir.

- Komisyon, 24.03.2009 tarihinde Konsey'e tavsiye raporunu hazırlamış ve İrlanda'da aşırı açık olduğuna dair kararını belirtmiştir.
- Konsey bu tavsiye doğrultusunda İrlanda'da aşırı açık olduğuna dair kararını 27.04.2009 tarihinde açıklamış ve 2009 açık hedefini (%9,5) tutturmak üzere etkili eylemlerin yapılmasına dair son tarih olarak 27.10.2009 tarihini, aşırı açıklarını düzeltmesi içinde 2013 yılını son tarih olarak belirlemiştir.
- 02.12.2009 tarihinde Komisyon, yetkili kurumların Komisyon tavsiyeleri doğrultusunda etkili önlemler aldığını ancak beklenmedik ekonomik olumsuzlukların kamu maliyesi üzerindeki etkisinin tavsiyelere uyum sonrası gerçekleştiğini belirtmiştir. Bu yüzden Konsey, Komisyonun önerisi üzerine, aşırı açık durumunu 2014 yılına kadar sona erdirmek amacıyla yeni tavsiyeler de bulunmuştur.
- 7 Aralık 2010'da Konsey, özellikle uygulanması gereken bankacılık sektörü destek önlemlerine atıfta bulunarak, kamu maliyesinde büyük olumsuz sonuçlar doğuran beklenmedik ekonomik olayların altını tekrar çizerek aşırı açığın düzeltilmesine ilişkin tarihi 2015 olarak ötelemiştir.
- 24.08.2011 tarihinde Komisyon İrlanda'nın 2015'e kadar açıklarını düzeltmek üzere etkili önlemler aldığını açıklamıştır.
- 2013 yılında İrlanda, AB-IMF mali yardım programı kapsamındaki politika koşullarının büyük çoğunluğunu yerine getirerek programı başarıyla tamamlamış ve bankacılık sektöründeki yatırımcı güvenini tekrar sağlamıştır.
- 18.05.2016 tarihinde Komisyon aşırı açık uygulamasının durdurulmasına dair Komisyona bir öneride bulunmuştur. Raporda 2009 yılından bu yana açıkların zirve yaptığı 2010 yılından sonra iyileşme gösterdiği, 2014'de %3,7 ile referans değere yaklaştığı ve düşmeye devam ettiği belirtilmiştir. Genel olarak, açıkların harcamalardaki kısıtlamalardan ve kamu gelirlerindeki artışlardan sağlandığı da eklenmiştir. Ayrıca ileriye dönük açık beklentilerinin de referans değerin altında tahmin edilmesi olumlu olarak değerlendirilmiştir. Yine borç oranlarının da 2013 yılında zirve yaptığı yaklaşık %120 oranından sonra, büyüme oranlarındaki iyileşme ve devlet varlıklarının satışı vesilesiyle kademeli olarak gerilediği, gelecek yıllar içinde olumlu dönemsel etkiler ve faiz dışı fazlanın etkisiyle düşmeye devam edeceği belirtilmiştir.
- 17.06.2016 tarihinde Konsey aşırı açık prosedürünün kaldırılmasına karar vermiştir.

Yine tablo 4.5'de görüldüğü gibi 2017 yılı itibarıyla AB üyesi 4 ülkede aşırı açık prosedürü uygulaması halen devam edilmektedir. Konsey tarafından 2009 yılında aşırı açığı olduğuna karar verilen Fransa ve Yunanistan'a aşırı açıklarını düzeltmeleri için 2017 yılına, İspanya'ya ise 2018 yılına kadar izin verilmiştir. 2008 yılında yine Konsey tarafından aşırı açığı olduğuna karar verilen İngiltere'nin 2016/2017 mali yılında aşırı açıklarını düzeltmeleri gerektiği belirtilmiştir. AB üyesi olan Estonya ve İsveç şu ana kadar aşırı açık prosedürü uygulanmayan ülkelerdir.

Tablo 4.5. AB Ülkelerinde Aşırı Açık Prosedürü Devam Eden Ülkeler (EC, 02.08.2017, ec.europa.eu adresinden derlenmiştir).

	Komisyon raporunun tarihi	***Konseyin aşırı açık bulunduğuna dair karar tarihi***	***Düzeltme için belirlenmiş son tarih***
Fransa	18.02.2009	27.04.2009	2017
Yunanistan	18.02.2009	27.04.2009	2017
İspanya	18.02.2009	27.04.2009	2018
İngiltere	11.06.2008	08.07.2008	2016/17 mali yılı

Temmuz 2017 itibarıyla aşırı açık prosedürü uygulamasına ilişkin son gelişme, 12 Temmuz 2017 tarihli Komisyon kararıdır. Söz konusu tarihte Komisyon Yunanistan'ın aşırı açık prosedürünün kapatılması için Konseye tavsiyede bulunmaya karar vermiştir. Eğer Konsey, Komisyonun bu tavsiyesi doğrultusunda hareket ederse AB'de aşırı açık prosedürü devam eden 3 ülke kalacaktır.

4.1.1.2. İstikrar ve Büyüme Paktı (İBP)

Tek para otoritesinin güvenilirliğini korumak ve arttırmak üzere mali disiplinin sağlanması ve üye devletlere özgü olası şoklar karşısında mali esneklik sağlanması AB'nin bütçe politikasını düzenleyen iki temel prensiptir. Bu doğrultuda İstikrar ve Büyüme Paktı mali disiplinin sağlanmasına yönelik bir takım önlem ve kuralları içeren bir sistemdir (Buti vd., 1998: 81).

İstikrar ve Büyüme Paktı, Maastricht Antlaşmasının ve aşırı açık prosedürüne ilişkin protokolün mali sınırlandırmalarının yeterince başarılı olamayacağı ve orta-uzun dönemli hedeflerle kısa vadeli politikaların uyumunun sağlanamayacağı yönündeki endişeler sonucu ortaya çıkan tartışmalarla gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda İBP bütçe pozisyonlarının izlenmesi ve ekonomi politikalarının koordinasyonunun düzenlenmesi ile aşırı açık prosedürü uygulamasının hızlandırılması ve netleştirilmesi amacıyla 7 Temmuz 1997 tarihinde kabul edilmiştir (European Commission, 2017a: 11).

İBP, birlik genelinde ekonomik büyümeyi teşvik ederken mali sürdürülebilirliği de korumayı amaçlayan bir anlayışla uygulanacak maliye politikası için uygun bir çerçeve önermektedir (Andrle vd., 2015: 7).

İBP, Maastricht Antlaşmasından sonra AB ortak mali kurallarının belirlenmesindeki ikinci adım olarak kabul edilmektedir. İBP, Maastricht kriterlerinde belirlenen %3 bütçe açığı ve %60 borç oranı kriterinden oluşan mali kuralları aynı şekilde kabul etmekte ve bunlara ek olarak bütçede dengeyi ya da fazlayı sağlamayı hedefleyen bir orta vadeli bütçe pozisyonunu tavsiye etmektedir (Schuknecht, 2004: 11). İBP'nin amacı, AB'de fiyat istikrarını sağlamak ve uzun dönemli sürdürülebilir büyüme oranlarını kalıcı kılmak hedefi yanında üye ülkelerin orta vadede dengeli bir kamu finansman politikası izleyerek aşırı bütçe açıklarının oluşmasını engellemek ve böylece bütçe disiplini sağlamaktır. İBP, bu amaçla AB üyesi ülkelere kamu harcamalarında kısıtlamaya gidilmesi, çok yıllı bütçeleme uygulaması gibi daha fazla mali yükümlülük getirmiştir. Bunun yanında İBP bütçe açığı hedefine sadık kalarak, ekonomik koşulların kötüye gittiği zamanlarda ülkelere bütçe uygulamaları açısından esneklik sağlamayı hedeflemektedir (Soukiazis ve Castro, 2003: 2).

AB'ye üye ülkelerin ulusal maliye politikaları arasındaki koordinasyonu sağlamak için kurala dayalı bir çerçeve sunan İBP, önleyici kurallar (preventive rules/arm) ve düzeltici kurallar (corrective rules/arm) şeklindeki iki kısımdan oluşmaktadır (Ngai, 2012: 15). İBP yıllar içerisinde kurallara uyumun arttırılması ve küresel kriz ile Avrupa borç krizinin neden olduğu ekonomik zorlukların ve olumsuz sonuçlarının düzeltilmesi amacıyla çeşitli reformlara tabi tutulmuştur (Claeys vd., 2016: 2). Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi, bu düzenlemeler 1997 yılında İBP'nin yürürlüğe girmesinden 2015 yılında yapılan son düzenlemeye kadar sürmüştür.

Tablo 4.6. İstikrar ve Büyüme Paktı Kronolojisi (EC, 03.08.2017, ec.europa.eu).

1997	İstikrar ve Büyüme Paktı kabul edilmiştir.
1998	Önleyici Kurallar (Preventive Rules) yürürlüğe girmiştir.
1999	Düzeltici Kurallar (Corrective Rules) yürürlüğe girmiştir.
2005	İBP Değişikliği (SGP Amendment)
2011	Altılı Paket (Six Pack)
2013	İkili Paket (Two Pack)
2013	Mali Sıkılaştırma (Fiscal Compact)
2014	İBP Gözden Geçirme (SGP Rewiev)
2015	İBP Esnekleştirme (SGP Flexibility)

İBP'nin önleyici kurallarının ana hedefi üye ülkelerdeki gözetim mekanizmasını güçlendirerek mali sürdürülebilirliği sağlamaktır. Bu doğrultuda önleyici kuralların temelinde ülkelere özgü belirlenen orta vadeli bütçe hedefleri bulunmaktadır. Aynı zamanda önleyici kurallar çerçevesinde, üye ülkelere çok taraflı gözetimin bir parçası olarak Konseye düzenli raporlama yapma yükümlülüğü getirilmiştir. Bu raporlar İstikrar ve Yakınsama Programları (Stability and Convergence Programmes) kapsamında üye ülkelerin orta vadeli bütçe stratejilerini içerecek şekilde ve sonraki üç yılı da kapsamak koşuluyla yıllık olarak hazırlanmaktadır. İstikrar programları Avrupa Parasal Birliği kapsamında yer alan ülkeler tarafından, yakınsama programları ise parasal birlikte yer almayan diğer üye ülkeler tarafından hazırlanmaktadır. Raporlar Komisyon ve Maliye Bakanlığı tarafından, üye ülkelerin orta vadeli bütçe hedeflerine ulaşma yolunda olup olmadığını izlemek amacıyla kullanılmaktadır (European Commission, 2017a: 17-31).

İstikrar ve yakınsama programları aşağıda yer alan bilgileri kapsamalıdır (EC, 24.08.2017, ec.europa.eu):

- Her üye tarafından yapısal olarak tanımlanmış orta vadeli bütçe hedefleri. Üye ülkeler aynı zamanda orta vadeli hedeflerine giden yoldaki yıllık hedeflerini ve borç oranlarındaki beklenen tahminlerini de belirtmelidir.
- Ekonomik büyüme, istihdam ve enflasyon gibi temel makroekonomik değişkenlere yönelik varsayımlar.
- Program hedeflerine ulaşmak üzere belirlenen politika önlemlerine ait açıklama.
- Temel ekonomik varsayımlardaki değişikliklerin bütçe ve borç pozisyonları üzerindeki etkilerinin analizi.
- Eğer yapılabiliyorsa, hedeflerin neden karşılanmadığına ilişkin açıklama.
- Yıllık ve izleyen 3 yılı kapsayan bütçe planlarına ilişkin bilgi.

AB'ye üye ülkeler tarafından hazırlanan istikrar programları bağımsız kuruluşlar tarafından belirlenmiş ve uygun bulunmuş makroekonomik göstergelere dayanmalıdır. Bu tahminler, Komisyonun ve yerine göre diğer bağımsız kuruluşların tahminleriyle karşılaştırılır. Hükümetler tarafından benimsenen senaryolar ile Komisyonun tahminleri arasında önemli farklılıklar var ise bunlarında açıklanması gerekmektedir. Benzer şekilde yakınsama programları da sağlam mali senaryolara dayandırılmalıdır.

AB'nin yıllık ekonomik yönetim döngüsünün bir parçası olarak Komisyon, istikrar ve yakınsama programlarını uygulanmadan önce ve sonra değerlendirmektedir. Bu, programlara uyulmaması durumunda oluşabilecek her türlü riskin, ortaya çıkmadan önce tespit edilmesine ve tartışılmasına olanak sağlamaktadır. İstikrar ve Yakınsama Programlarına ek olarak Euro Bölgesi ülkeleri her yıl 15 Ekim'e kadar taslak bütçe planlarını açıklamakla yükümlüdür.

Konsey, üye ülkelerin 1 Aralık itibarıyla sunmuş oldukları programları, sunum tarihinden itibaren üç ay içerisinde inceleyerek görüş bildirir. Konsey görüş bildirirken İktisadi ve Mali Komite ile Komisyonun değerlendirmelerini esas alır.

Değerlendirmeler yapılırken aşağıdaki hususlar dikkate alınır (Kaya, 2009: 39):

- Ekonomik varsayımların gerçekçi olup olmadığı,
- Orta vadeli bütçe perspektifinde ortaya konulan hedeflerin, aşırı açıklardan korunmak için gerekli olan güvenlik marjına sahip olup olmadığı,

- Ortaya konulan politikaların, orta vadeli bütçe perspektifinde ortaya konulan hedefleri sağlama konusunda yeterli olup olmadığı,
- Demografik yapının hızla değişmesi ve nüfusun yaşlanması olgusu karşısında ilgili üye ülkenin kamu maliyesinin uzun dönemli sürdürülebilirliği.

Söz konusu değerlendirmeler sonucunda Konsey, üye ülke tarafından açıklanan orta vadeli bütçe hedefleri ile gerçekleşme düzeyleri arasında kayda değer bir sapma tespit ederse, bu ülkeye erken uyarıda bulunabilir. Erken uyarı, aşırı açık durumunun ortaya çıkmaması için ilgili devlete yapılan bir tavsiye niteliğindedir. Erken uyarı haricinde, üye devlete Komisyonun tavsiyesi doğrultusunda Konsey tarafından erken politika önerileri de yapılabilir.

Tablo 4.7'de AB üyesi ülkelerin istikrar ve yakınsama programlarında yer alan genel yönetim bütçe dengesine ilişkin tahmini hedefleri ile komisyonun tahminleri gösterilmektedir. Komisyonun istikrar ve yakınsama programına ilişkin değerlendirmesine göre, AB'nin bütçe açıkları hem birlik genelinde hem de Euro Bölgesi özelinde düşmektedir ve orta vadeli hedefler bazında izleyen yıllarda da düşmesi beklenmektedir (European Commission, 2017b: 6).

Tablo 4.7. İstikrar ve Yakınsama Programı Kapsamında Genel Yönetim Bütçe Dengesine İlişkin Hedefler/GSYH (%) (European Commission, 2017b: 52).

	İstikrar ve Yakınsama Programı Tahminleri					***Komisyon Tahminleri***		
	2016	***2017***	***2018***	***2019***	***2020***	***2016***	***2017***	***2018***
Almanya	0,7	0,5	0,2	0,2	0,5	0,8	0,5	0,3
Avusturya	-1,6	-1,0	-0,8	-0,5	-0,4	-1,6	-1,3	-1,0
Belçika	-2,6	-1,6	-0,7	-0,2	-0,1	-2,6	-1,9	-2,0
Estonya	0,3	-0,5	-0,8	-0,7	-0,3	0,3	-0,3	-0,5
Finlandiya	-1,9	-2,3	-1,6	-0,8	-0,2	-1,9	-2,2	-1,8
Fransa	-3,4	-2,8	-2,3	-1,6	-1,3	-3,4	-3,0	-3,2
Hollanda	0,4	0,5	0,8	1,4	1,3	0,4	0,5	0,8
İrlanda	-0,6	-0,4	-0,1	0,1	0,6	-0,6	-0,5	-0,3
İspanya	-4,5	-3,1	-2,2	-1,3	-0,5	-4,5	-3,2	-2,6
İtalya	-2,4	-2,1	-1,2	-0,2	0	-2,4	-2,2	-2,3
Kıbrıs	0,4	0,2	0,4	0,1	0,4	0,4	0,2	0,7
Letonya	0	-0,8	-1,6	-1,2	-0,5	0	-0,8	-1,8
Litvanya	0,3	-0,4	0,1	0,1	1,3	0,3	-0,4	-0,2
Luxemburg	1,6	0,2	0,3	0,5	0,9	1,6	0,2	0,3
Malta	1,0	0,5	0,5	0,5	0,5	1,0	0,5	0,8
Portekiz	-2,0	-1,5	-0,3	0,4	1,3	-2,0	-1,8	-1,9
Slovakya	-1,7	-1,2	-0,5	0	0	-1,7	-1,3	-0,6
Slovenya	-1,8	-0,8	-0,2	0,2	0,4	-1,8	-1,4	-1,2
Euro Bölgesi	***-1,6***	***-1,3***	***-0,9***	***-0,4***	***-0,1***	***-1,6***	***-1,4***	***-1,4***
Bulgaristan	0	-0,6	-0,5	0,1	0,1	0	-0,4	-0,3
Çek Cumhuriyeti	0,6	0,4	0,3	0,5	0,5	0,6	0,3	0,1
Danimarka	-0,9	-1,9	-0,9	-1,2	0	-0,9	-1,3	-0,9
Hırvatistan	-0,8	-1,3	-0,8	-0,3	0,5	-0,8	-1,1	-0,9
İngiltere	-2,7	-2,8	-1,9	-1,1	-0,9	-2,7	-2,8	-2,0
İsveç	0,9	0,3	0,6	1,4	2,1	0,9	0,4	0,7
Macaristan	-1,8	-2,4	-2,4	-1,8	-1,5	-1,8	-2,3	-2,4
Polonya	-2,4	-2,9	-2,5	-2,0	-1,2	-2,4	-2,9	-2,9
Romanya	-3,0	-2,9	-2,9	-2,5	-2,0	-3,0	-3,5	-3,7
AB	***-1,7***	***-1,6***	***-1,1***	***-0,6***	***-0,2***	***-1,7***	***-1,6***	***-1,4***

Not: Yunanistan, makroekonomik uyum programı kapsamında olduğu için analize dahil edilmemiştir.

Tablo 4.8'de ise AB üyesi ülkelerin istikrar ve yakınsama programlarında yer alan genel yönetim borç oranlarına ilişkin tahmini hedefleri ile Komisyon tahminleri gösterilmektedir. AB'nin borç oranları 2014 yılında zirve yapmış ve AB genelinde %88, Euro Bölgesi'nde ise %94 (tablo 4.9) olarak gerçekleşmiştir. Tablo 4.8'de görüldüğü gibi programın gelecek tahminleri 2020 yılında AB ve Euro Bölgesi için sırasıyla %78 ve %83 civarında olacağı yönündedir. Borç oranlarındaki düşüş beklentisinin temel kaynağı birincil fazla oranlarındaki (2020 için programın tahmini %1,5) iyileşme beklentisidir. Bununla birlikte orta vadede (2031'e kadar) bazı ülkelerdeki mali sürdürülebilirlik riskleri devam etmektedir. Orta vadeli beklentilere göre, üye devletlerin daha dikkatli olması koşuluyla, ek mali konsolidasyon önlemleri ile İstikrar ve Yakınsama Programlarındaki mali planlar tam olarak uygulanırsa, 2031 yılına kadar borç oranlarının %60 civarına gelebileceği düşünülmektedir (European Commission, 2017b: 6).

Tablo 4.8. İstikrar ve Yakınsama Programı Kapsamında Genel Yönetim Borç Oranlarına İlişkin Hedefler/GSYH (%) (European Commission, 2017b: 52).

	İstikrar ve Yakınsama Programı Tahminleri					***Komisyon Tahminleri***		
	2016	***2017***	***2018***	***2019***	***2020***	***2016***	***2017***	***2018***
Almanya	68	66	64	61,1	59,1	68,3	65,8	63,3
Avusturya	84,6	80,8	78,5	76,0	73,5	84,6	82,8	81,2
Belçika	105,9	105,2	103,4	101,3	99,1	105,9	105,6	105,1
Estonya	9,5	9,4	9,9	10,5	10,1	9,5	9,5	9,6
Finlandiya	63,6	64,7	64,5	63,8	62,7	63,6	65,5	66,2
Fransa	96,0	96,0	95,9	94,7	93,1	96,0	96,4	96,7
Hollanda	62,3	58,5	55,5	52,2	49,3	62,3	59,8	57,2
İrlanda	75,4	72,9	71,2	69,5	65,2	75,4	73,5	72,7
İspanya	99,4	98,8	97,6	95,4	92,5	99,4	99,2	98,5
İtalya	132,6	132,5	131,0	128,2	125,7	132,6	133,1	132,5
Kıbrıs	107,8	104,0	99,7	94,6	88,8	107,8	103,4	99,8
Letonya	40,1	39,2	38,2	39,4	40,4	40,1	38,5	36,0
Litvanya	40,2	42,4	38,4	39,1	33,8	40,2	42,4	38,9
Luxemburg	20,0	22,2	22,4	22,6	22,8	20,0	22,0	22,3
Malta	58,3	55,9	52,5	50,0	47,6	58,3	55,8	52,5
Portekiz	130,4	127,9	124,2	120,0	117,6	130,4	128,5	126,2
Slovakya	51,9	51,8	49,9	48,0	46,0	51,9	51,5	49,8
Slovenya	79,7	77,0	74,3	70,9	67,5	79,7	77,8	75,5
Euro Bölgesi	***89,8***	***88,6***	***87,0***	***84,8***	***82,5***	***89,8***	***88,8***	***87,6***
Bulgaristan	29,5	26,4	25,6	25,1	23,8	29,5	26,8	26,0
Çek Cumhuriyeti	37,2	36,0	35,3	34,3	32,7	37,2	36,2	35,6
Danimarka	37,8	37,0	36,3	35,8	33,9	37,8	36,7	36,0
Hırvatistan	84,2	81,2	78,4	75,4	72,1	84,2	81,9	79,4
İngiltere	87,5	87,7	87,7	86,5	84,8	88,0	87,1	86,1
İsveç	41,6	39,5	37,3	34,7	31,4	41,6	39,1	37,0
Macaristan	74,1	72,0	70,5	67,3	64,0	74,1	72,6	71,2
Polonya	54,4	55,3	54,8	54,0	52,1	54,4	54,6	55,4
Romanya	37,6	38,0	38,3	38,1	37,6	37,6	39,3	40,9
AB	***84,4***	***83,4***	***82,0***	***80,1***	***77,9***	***84,5***	***83,4***	***82,2***

Not: Yunanistan makroekonomik uyum programı kapsamında olduğu için analize dahil edilmemiştir.

İBP'nin düzeltici kuralları ise aşırı açık prosedürü ile ilgilidir ve Maastricht Kriterleri kapsamında düzenlenen tüm hükümleri içermektedir.

İBP uygulanmaya başladıktan 8 yıl sonra bazı kısıtlılıkları ortaya çıkmıştır. Ayrıca, 2004 yılında farklı gelişmişlik seviyesinde yeni ülkelerin Birliğe üye olması, sözkonusu ülke ihtiyaçlarının ve belirli özelliklerinin dikkate alınması gereğini ortaya çıkarmış ve İBP 2005 yılında revize dilmiştir. 2005 yılında yapılan bu değişikliklerin temel iki amacı; üye ülkelerin ekonomik koşulları ile kendi ülkelerine has belirli karakteristik özelliklerini daha iyi şekilde dikkate almak ve tekdüze kurallardan ülkelerin özelliklerine göre farklılaştırılmış kurallara geçmektir. 2005 yılındaki bu reform kurallara uyum açısından bazı hükümleri daha iyi tanımlarken, uygulama aşamasına daha fazla esneklik kazandırmıştır (European Commission, 2013: 9). Bu kapsamda, İBP'nin önleyici kısmında yapılan en önemli değişiklik, bütçe dengesi yada fazlasını hedefleyen bir bütçe pozisyonu oluşturmak amacıyla nominal olarak belirlenen hedefler yerine üye ülkelerin genel yönetim borç stokları, nüfusun yaşlanmasından kaynaklanan mali güçlükler gibi yapısal kriterleri de dikkate alan hedeflerin belirlenmeye başlanmasıdır (European Commission, 2017a: 12). Aynı zamanda %3'lük bütçe açığına karşı ülkelerin bütçe manevraları yapabileceği uygun bir alan bırakmak açısından, belirli bir güvenlik marjı oranı belirlenmiştir (Koester vd., 2013: 6). Bu oran Euro Bölgesi ve Döviz Kuru Mekanizması (DKM)[12] II kapsamındaki ülkeler için GSYH'nin %1'i kadardır. Bu düzenlemelere ek olarak orta vadeli hedeflere ulaşma yolunda yıllık bazı kurallar getirilmiştir. Buna göre, ülkeler her yıl yapısal bütçe açıklarını GSYH'nin %0,5'i oranında azaltacaklardır. Bu oran potansiyelin üzerinde ve artan bir büyüme trendinin olduğu iyi zamanlarda %0,5'ten daha fazla, tam tersine potansiyelin altında büyüme eğiliminin ve ekonomik yavaşlamanın olduğu kötü zamanlarda ise daha az olabilecektir (European Commission, 2013: 10-11). Düzeltici kurallar da ise aşırı açık prosedürünün son tarihini genişletebilmeyi mümkün kılan bazı esneklikler tanınmıştır. Bu esneklik, üye ülkelerin kamu maliyesini olumsuz olarak etkileyecek beklenmedik ekonomik zorluklar yaşaması durumlarında geçerli olmaktadır (European Commission, 2017a: 12). Bu yeni düzenlemelerin, mali kurallara uyum konusunda üye ülkelere daha net bir rehberlik sağlaması beklenmektedir.

İBP, bu reformlara rağmen mali disiplini korumada yeterince başarılı olamamıştır. Kriz öncesi ekonomik açıdan yakalanan iyi zamanlar, sürdürülebilir bütçe pozisyonları sağlamak açısından yeterince başarılı olmamıştır. Örneğin, kamu gelirlerinde yakalanan artışlardan gerektiği kadar mali katkı sağlanamamış, aksine özellikle borç kriteri büyük ölçüde göz ardı edilmiştir. Bu olumsuz sonuçların en önemli nedeni Paktın öngördüğü mali kuralları uygulamadaki isteksizlik ve uygulama konusundaki baskıların zayıf olmasıdır. Bu da, kurallara uyumun otomatik olarak sağlanmadığını ve ihtiyari uygulamalara fazla alan bırakıldığını işaret etmektedir (Koester vd., 2013: 2). Küresel kriz ve sonrasında ise mali kuralların yeniden düzenlenmesi gereği gündeme gelmiştir. Öncelikle, küresel kriz ve akabindeki AB borç krizi, AB'de ki ekonomi yönetiminin uzun vadeli büyüme ve istikrar için öneminin altını bir kez daha çizmiştir. Krizin başlangıcında üye devletlerdeki yüksek özel ve kamu kesimi borçları ile makroekonomik dengesizlikler Birlik genelindeki ekonomik zayıflıkları göz önüne sermiştir. Özellikle bazı ülkelerdeki bütçe pozisyonları İBP'nin 2005 yılında ele alınmayan yönlerini açığa çıkarmıştır. Tablo 4.9'da görüldüğü gibi küresel krizin başladığı 2007 yılında AB genelinde genel yönetim borç stoku oranı %58 iken bu oran krizin şiddetiyle birlikte artmış ve 2014 yılında en yüksek seviyesi olan %88 oranına yükselmiştir. Yine Euro Bölgesi'nde de bu oran 2007 yılında %64 iken 2014 yılında en yüksek seviyesi olan %94 oranına çıkmıştır. Bunun yanı sıra 2014 yılından sonra AB ve Euro Bölgesi genelinde borç oranlarında azda olsa düşme eğilimi gözlenmektedir.

[12] DKM II, Euro'ya katılım öncesi ülkelerin para birimlerindeki aşırı dalgalanmaları önlemek üzere belirli bir bant aralığı belirleyen ve bu marj içerinde dalgalanmasına izin veren bir sistemdir. Ülkeler euroya geçmeden önce en az 2 yıl DKM II'ye tabi olmalıdır.

Tablo 4.9.AB Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH 2006-2016 (%)
(IMF, 01.06.2017, www.imf.org).

	2006	***2007***	***2008***	***2009***	***2010***	***2011***	***2012***	***2013***	***2014***	***2015***	***2016***
AB	*59,8*	*58,0*	*62,3*	*72,7*	*78,5*	*81,3*	*85,3*	*87,2*	*88,1*	*86,7*	*85,8*
Euro Bölgesi	*67,2*	*64,9*	*68,6*	*78,4*	*84,0*	*86,8*	*91,4*	*93,7*	*94,4*	*92,6*	*91,3*
Avusturya	67,3	65,1	68,8	80,1	82,8	82,6	82,0	81,3	84,4	85,5	83,9
Belçika	91,0	87,0	92,5	99,5	99,7	102,3	104,1	105,4	106,5	105,8	105,5
Bulgaristan	22,7	17,5	14,7	14,6	14,1	14,4	16,7	17,2	26,4	25,6	27,8
Hırvatistan	38,9	37,7	39,6	49,0	58,3	65,2	70,7	82,2	86,6	86,7	84,4
Kıbrıs	59,0	53,1	44,1	52,8	55,8	65,2	79,3	102,2	107,1	107,5	108,0
Çek Cumhuriyeti	27,9	27,8	28,7	34,1	38,2	39,8	44,5	44,9	42,2	40,3	37,7
Danimarka	31,5	27,3	33,3	40,2	42,6	46,1	44,9	44,0	44,0	39,6	39,9
Estonya	4,4	3,7	4,5	7,0	6,6	6,1	9,7	10,2	10,7	10,1	9,5
Finlandiya	38,1	34,0	32,7	41,7	47,1	48,5	53,9	56,5	60,2	63,7	63,6
Fransa	64,4	64,3	68,0	78,9	81,6	85,2	89,5	92,3	95,2	96,2	96,6
Almanya	66,5	63,7	65,1	72,6	81,0	78,7	79,9	77,5	74,9	71,2	67,6
Yunanistan	103,6	103,1	109,4	126,7	146,3	172,1	159,6	177,9	180,9	179,4	181,3
Macaristan	64,6	65,6	71,6	77,8	80,5	80,7	78,2	76,6	75,7	74,7	74,2
İrlanda	23,6	23,9	42,4	61,7	86,3	109,7	119,6	119,6	105,4	78,7	76,4
İtalya	102,6	99,8	102,4	112,5	115,4	116,5	123,3	129,0	131,8	132,0	132,6
Letonya	9,2	7,2	16,2	32,5	40,3	37,5	36,7	35,8	38,5	34,8	34,3
Litvanya	18,0	16,7	15,4	29,0	36,3	37,3	39,8	38,7	40,5	42,5	40,0
Luxemburg	7,9	7,8	15,1	16,0	19,9	18,8	21,8	23,5	22,7	22,1	22,6
Malta	64,6	62,4	62,7	67,8	67,6	70,4	68,1	68,8	64,3	60,6	59,4
Hollanda	44,5	42,4	54,5	56,5	59,3	61,6	66,4	67,7	67,9	65,1	62,6
Polonya	47,2	44,2	46,6	49,8	53,1	54,1	53,7	55,7	50,2	51,1	54,2
Portekiz	61,6	68,4	71,7	83,6	96,2	111,4	126,2	129,0	130,6	129,0	130,3
Romanya	12,5	12,7	13,4	23,3	30,5	33,9	37,6	38,8	40,5	39,4	39,2
Slovakya	30,7	29,8	28,1	35,9	40,7	43,2	52,2	54,7	53,6	52,5	52,3
Slovenya	26,0	22,7	21,6	34,5	38,2	46,4	53,9	71,0	80,9	83,1	78,9
İspanya	38,9	35,5	39,4	52,7	60,1	69,5	85,7	95,4	100,4	99,8	99,3
İsveç	43,0	38,1	36,7	40,2	37,6	36,9	37,2	39,8	44,6	42,9	41,7
İngiltere	41,0	42,0	50,2	64,5	76,0	81,6	85,1	86,2	88,1	89,0	89,2

Benzer şekilde AB'nin bütçe dengesi de krizden olumsuz etkilenmiştir. Tablo 4.10'da görüldüğü gibi küresel krizin başladığı 2007 yılında AB genelinde bütçe açıkları %0,9 iken bu oran krizin şiddetiyle birlikte artmış ve 2009 yılında en yüksek seviyesi olan %6,6 oranına yükselmiştir. Yine Euro Bölgesi'nde de bu oran 2007 yılında %0,6 iken 2009 yılında en yüksek seviyesi olan %6,3 oranına çıkmıştır. Bütçe açıkları sonraki yıllarda düşüş göstermiş ve AB için 2014 yılında referans değer olan %3 oranına, Euro bölgesi içinde 2013 yılında referans değer olan %3'e ulaşmıştır. Söz konusu yıllardan günümüze kadar ise bu oranlar düşme eğilimdedir.

Tablo 4.10.AB Genel Yönetim Bütçe Dengesi/GSYH 2006-2016 (%) (IMF, 01.06.2017, www.imf.org).

	2006	***2007***	***2008***	***2009***	***2010***	***2011***	***2012***	***2013***	***2014***	***2015***	***2016***
AB	*-1,6*	*-0,9*	*-2,5*	*-6,6*	*-6,4*	*-4,5*	*-4,1*	*-3,2*	*-3,0*	*-2,3*	*-1,8*
Euro Bölgesi	*-1,5*	*-0,6*	*-2,2*	*-6,3*	*-6,2*	*-4,2*	*-3,6*	*-3,0*	*-2,6*	*-2,1*	*-1,7*
Avusturya	-2,6	-1,4	-1,5	-5,4	-4,5	-2,6	-2,2	-1,4	-2,7	-1,0	-1,4
Belçika	0,2	0,1	-1,1	-5,4	-4,0	-4,1	-4,2	-3,0	-3,1	-2,5	-2,7
Bulgaristan	3,2	3,1	2,7	-0,9	-3,8	-1,8	-0,4	-1,8	-3,6	-2,8	1,6
Hırvatistan	-3,4	-2,4	-2,8	-6,0	-6,2	-7,8	-5,3	-5,3	-5,4	-3,3	-1,5
Kıbrıs	-1,0	3,2	0,9	-5,4	-4,7	-5,7	-5,8	-4,4	-0,2	-1,5	-0,3
Çek Cumhuriyeti	-2,3	-0,7	-2,1	-5,5	-4,4	-2,7	-3,9	-1,2	-1,9	-0,6	0,2
Danimarka	5,0	5,0	3,2	-2,8	-2,7	-2,1	-3,5	-1,0	1,4	-1,3	-1,0
Estonya	2,4	2,4	-2,9	-1,9	0,1	1,1	-0,3	-0,2	0,7	0,1	0,3
Finlandiya	3,9	5,1	4,2	-2,5	-2,6	-1,0	-2,2	-2,6	-3,2	-2,7	-1,9
Fransa	-2,3	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4,0	-4,0	-3,5	-3,3
Almanya	-1,7	0,2	-0,2	-3,2	-4,2	-1,0	0,0	-0,2	0,3	0,7	0,8
Yunanistan	-5,9	-6,7	-10,2	-15,1	-11,2	-10,3	-6,5	-3,7	-4,0	-3,4	0,0
Macaristan	-9,3	-5,1	-3,6	-4,6	-4,5	-5,5	-2,3	-2,5	-2,3	-2,0	-1,8
İrlanda	2,8	0,3	-7,0	-13,8	-32,1	-12,6	-8,0	-5,7	-3,7	-1,9	-0,9
İtalya	-3,6	-1,5	-2,7	-5,3	-4,2	-3,7	-2,9	-2,9	-3,0	-2,7	-2,4
Letonya	-0,5	0,6	-3,2	-7,0	-6,5	-3,1	0,1	-0,6	-1,7	-1,5	-0,4
Litvanya	-0,4	-1,0	-3,3	-9,3	-6,9	-8,9	-3,1	-2,6	-0,7	-0,2	0,0
Luxemburg	2,0	4,2	3,4	-0,7	-0,7	0,5	0,3	1,0	1,5	1,6	1,7
Malta	-2,6	-2,3	-4,2	-3,3	-3,2	-2,5	-3,7	-2,6	-2,0	-1,4	-0,7
Hollanda	0,2	0,2	0,2	-5,4	-5,0	-4,3	-3,9	-2,4	-2,3	-1,9	-0,5
Polonya	-3,6	-1,9	-3,6	-7,3	-7,3	-4,8	-3,7	-4,1	-3,4	-2,6	-2,4
Portekiz	-4,3	-3,0	-3,8	-9,8	-11,2	-7,4	-5,7	-4,8	-7,2	-4,4	-2,3
Romanya	-1,3	-3,1	-4,7	-7,1	-6,3	-4,2	-2,5	-2,5	-1,9	-1,5	-2,4
Slovakya	-3,4	-1,7	-2,1	-7,7	-7,2	-3,9	-4,1	-2,5	-2,7	-2,7	-2,0
Slovenya	-0,8	0,3	-0,3	-5,4	-5,2	-5,5	-3,1	-13,9	-5,8	-3,3	-1,8
İspanya	2,2	2,0	-4,4	-11,0	-9,4	-9,6	-10,5	-7,0	-6,0	-5,1	-4,6
İsveç	2,2	3,3	1,9	-0,7	-0,1	-0,2	-1,0	-1,4	-1,6	0,2	-0,2
İngiltere	-2,8	-2,7	-5,2	-10,2	-9,5	-7,5	-7,7	-5,6	-5,7	-4,4	-3,1

Bu zayıflıklar altında ve kriz ortamında İBP 2010 yılında tekrar gözden geçirilmiş ve altılı paket (six pack) adıyla anılan bir dizi yasadan oluşan geniş çaplı bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. 2010'da yapılan düzenleme 2011'de yürürlüğe girmiştir. Düzenleme ile hem bütçe hem de ekonomi politikalarının daha şeffaf ve öngörülebilir şekilde izlenmesi ve yönetilmesi amaçlanmıştır. Altılı paket hem önleyici kuralları hem de düzeltici kuralları kapsamaktadır ve sürdürülemez özel sektör borç seviyeleri ya da aşırı cari açıklar gibi ekonomik istikrarı tehdit eden gelişmeleri belirlemek ve düzeltmek üzere yeni bir makroekonomik dengesizlik prosedürü (macroeconomic imbalance procedure) öngörmektedir (Płóciennik, 2017: 9). Bu kapsamda İBP, kademeli bir yaptırım mekanizmasını ve bir harcama çerçevesini (expenditure benchmark) kural olarak uygulamaya başlamıştır. Harcama çerçevesi kapsamında, harcamaların artış oranı orta vadeli potansiyel büyüme hızını geçmemelidir. Yaptırım mekanizması olarak ise, hedeflerden ciddi sapmalar olması ve herhangi bir önlem alınmaması durumunda, GSYH'sinin %0,2'si oranında faizli teminat uygulaması devreye sokulacaktır (European Commission, 2013: 14).

İBP, 2013 yılında ikili paket (two pack) olarak bilinen ve üye ülkeler arasında ekonomik koordinasyonu güçlendiren yeni bir düzenleme ile daha da güçlendirilmiştir. Bu düzenlemelerle üye devletlerin gözetim mekanizmaları geliştirilmiştir.

Yine 2012 yılında İngiltere ve Çek Cumhuriyeti dışındaki 25 AB üyesi ülke tarafından imzalanan antlaşma ile 2013 yılında mali sıkılaştırma (fiscal compact) yürürlüğe girmiştir. Bu antlaşma küresel kriz sonrası AB'de sayısal mali kuralların yayılması ve ulusal mali kuralları da etkilemesi açısından başka bir aşama olmuştur (Heinemann vd., 2014: 1). Mali sıkılaştırma, bütçe dengesi kuralı ve otomatik düzeltme mekanizması aracılığıyla Euro Bölgesi'nde mali disiplini güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Mali sıkılaştırma öncelikle kalıcı ve sayısal bir mali kural olarak borç freni (debt brake) olarak anılan bütçe kuralını başlatmış ve 2014 yılına kadar bu kuralın tarafların ulusal kanunlarına dahil edilmesi gerektiğini belirtmiştir. Kural kapsamında bütçe kuralına ait spesifik tanımlamalar ülkelerin kendisine bırakılmakla birlikte, mali sıkılaştırma bir dizi genel gereklilik öngörmüştür (Puiu, 2013: 175). Mali sıkılaştırmaya göre, beklenmedik koşullar olmadıkça üye ülkelerin bütçeleri dengede ya da fazla veriyor olmalıdır. Borç oranları %60'ın altında olan ülkeler için %1'lik bir genişlemeye, uzun dönemli mali sürdürülebilirlik açısından herhangi bir risk olmaması koşuluyla izin verilmektedir. Aksi durumda ise %0,5'ini aşmamalıdır. Mali sıkılaştırmanın borç kuralına göre de, borçları GSYH'nin %60'ını aşan ülkelerin, borç miktarını referans değeri aşan kısmın 1/20'si oranında azaltması gerekmektedir (1/20 debt rule) (Burret ve Schnellenbach, 2013: 4-6).

2014 yılında altılı paket ve ikili paket mali yapının sağlamlaştırılması ve üye ülkeler içerisinde işbirliğinin geliştirilmesine katkı sağlanması amacıyla gözden geçirilmiştir. 2015 yılına gelindiğinde Komisyon, İstikrar ve Büyüme Paktı'nın hali hazırda geçerli olan kuralları içerisinde esneklikten en iyi şekilde yararlanmayı amaçlayan yeni bir çerçeve kabul etmiştir (Fantacone vd., 2015: 109).

Özet olarak AB'de uygulanan mali kurallar bütçe kuralı ve borç kuralından oluşmakta, bununla birlikte harcama çerçevesine ilişkin belirlenen hükümlerde kural olarak uygulanmaktadır. AB'de 1993 yılından bu yana Maastricht Antlaşması ve sonrasında İstikrar ve Büyüme Paktı ile uluslar üstü ölçekte uygulanan mali kurallara ilaveten hemen hemen her ülkenin kendi insiyatifleri ile ulusal olarak çeşitli yönetim düzeylerinde uyguladığı mali kurallarda bulunmaktadır. Ulusal olarak uygulanan mali kurallar ayrı başlık altında seçilmiş birkaç gelişmiş ve gelişmekte olan ülke özelinde incelenecektir.

4.1.2. Diğer Uluslarüstü Mali Kural Uygulamaları

Daha önce belirttiğimiz gibi AB dışında uluslararası anlaşmalarla mali kural uygulayan ülke grupları Doğu Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği (EAMU), Orta Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği (CEMAC), Batı Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği (WAEMU) ve Doğu Karayipler Parasal Birliği (ECCU) olmak üzere 4 gruptur.

Tablo 4.11.Uluslarüstü Mali Kural Uygulamaları (Lledó vd., 2017: 78-82 derlenmiştir).

Ülke Grubu	*Kural türü*	*Başlangıç yılı*	*Kapsamı*
CEMAC	Bütçe dengesi kuralı	2002	Merkezi yönetim
	Borç kuralı	2002	
EAMU	Bütçe dengesi kuralı	2013	Merkezi yönetim
	Borç kuralı	2013	
ECCU	Bütçe dengesi kuralı	1998	Genel yönetim
	Borç kuralı	1998	
WAEMU	Bütçe dengesi kuralı	2000	Merkezi yönetim
	Gelir Kuralı	2000	
	Borç kuralı	2000	Merkezi yönetim+ Genel yönetim

Orta Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği; Cameron, Orta Afrika Cumhuriyeti, Çad, Kongo Cumhuriyeti, Ekvator Ginesi ve Gabon olmak üzere 7 üye ülkeden oluşmaktadır. CEMAC 2002 yılından bu yana merkezi yönetim kapsamında bütçe dengesi kuralı ve borç kuralını uygulamaktadır. 2002'den itibaren uygulanan bütçe kuralına göre, temel mali denge, dengede olmalı ya da fazla vermelidir. Bu kural 2008 yılında 2 yeni kriterin eklenmesiyle güncellenmiştir. Borç kuralına göre ise kamu borç stoku GSYH'nin %70'inin altında tutulmalıdır.

Doğu Afrika Parasal Birliği; Burundi, Kenya, Ruanda, Güney Sudan, Tanzanya, Uganda olmak üzere 6 ülkeden oluşmaktadır. Birlik 2013 yılından bu yana merkezi hükümeti kapsamak üzere bütçe dengesi kuralı ve borç kuralını uygulamaktadır. Uluslar üstü kurallar, EAMU yakınsama kriterlerine göre, brüt kamu borcuna %50 oranında bir tavan ve 2020-21 yılına kadar GSYH'nin %3'ü oranında bir bütçe dengesini önermektedir.

Doğu Karayipler Parasal Birliği; Antigua ve Barbuda, Dominik Cumhuriyeti, Grenada, St. Kitts ve Nevis, St. Lucia, St. Vincent ve Grenadinler olmak üzere ada ülkelerinden oluşmaktadır. Birlik genel yönetim seviyesinde bütçe dengesi ve borç kuralını uygulamaktadır. Bütçe dengesi kuralına göre açık hedefi GSYH'nin %3'üdür. Borç kuralına göre ise, 2030 yılına kadar kamu borç oranlarının GSYH'nin %60'ı oranına kadar azaltılması gerekmektedir.

Batı Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği; Benin, Burkina Faso, Fildişi Sahili, Gine-Bissau, Mali, Nijer, Senegal, Togo olmak üzere 8 ülkeden oluşmaktadır. Birlikte 2000 yılından bu yana merkezi hükümet düzeyinde (borç kuralı ek olarak genel yönetim düzeyinde de uygulanmaktadır) bütçe dengesi kuralı, borç kuralı ve gelir kuralı uygulanmaktadır. Kurallar Birliğin mali yakınsama kriterleridir. Kurallar başlangıçta denk bütçe ve GSYH'nin %70'i oranında bir borç tavanı olarak belirlenmiştir. Ocak 2015'te WAEMU'nun yakınsama kriterlerinde değişiklikler yapılmıştır. Denk bütçeyle ilgili yakınsama kriterleri, bütçe açığının (hibeler dahil) GSYH'nin % 3'ünün altında kalması gerektiği şeklinde revize edilmiştir. Borç kuralı ile ilgili hedef aynı kalmıştır.

4.2.Ulusal Mali Kural Uygulamaları

Bu başlıkta AB üyesi olan ancak aynı zamanda ulusal düzeyde mali kural uygulayan ülkelerden bazıları ile mali kural uygulayan diğer ülke örneklerinden bazılarına yer verilecektir. Bu kapsamda farklı gelişmişlik düzeyindeki ülkelerden Almanya, Fransa, İsveç, Polonya, Bulgaristan, ABD, Japonya, Endonezya, İsrail, Şili, Arjantin, Jamaika, Brezilya ve Peru'nun yanı sıra diğer ülkeler başlığı altında kısaca çeşitli ülke örneklerine yer verilmiştir.

4.2.1.Almanya

Almanya federal bir devlet yapısına sahiptir ve bu yapı kapsamında merkezi yönetim ve 16 eyalet devletinden oluşmaktadır. Almanya mali kuralları ilk uygulayan ülkelerden biridir ve Almanya Federal Cumhuriyeti'nin kurulduğu 1949 yılından bu yana devlet borçlanması anayasal sınırlara tabidir. 1960'ların sonunda makroekonomik dengenin korunması için maliye politikası yürütmek üzere bir anayasa reformu yapılmıştır ve borçlanmaya ilişkin limitler yatırım harcamaları üzerinden tanımlanmıştır (Hamker, 2011: 301). Anayasanın 115. maddesinde bahsedilen kurala göre, devlet olağanüstü ihtiyaçlar ya da kar amaçlı yatırımlar amacıyla borçlanabilecek, istisnai bir sapma, sadece makroekonomik dengenin bozulmasını önlemek için mümkün olacaktı. 1969 yılından itibaren uygulanan bu kural altın kural benzeri bir bütçe dengesi kuralı olarak uygulanmış ve bazı eyaletlerin anayasalarında da altın kurala yer verilmiştir. Ancak bu kural açıkları ve borçların artışını düşürmede yetersiz kalmıştır. Ayrıca kriz sırasında ekonominin canlanması amacıyla yürürlüğe konulan teşvik paketi ve finansal sektörün istikrara kavuşması amacıyla artan borçlanma, Almanya'da kamu maliyesinin sürdürülebilirliği konusundaki siyasi tartışmaları tetiklemiş ve 2009 yılında Anayasa değişikliğine yol açmıştır. Bu değişiklikle altın kural, borç freni uygulaması ile değiştirilmiştir. Bu kural 2011 yılından itibaren geçiş süreci kapsamında federal

hükümet düzeyinde uygulanmaya başlamıştır (European Commission, 2012: 104). Anayasa ile güvence altına alınmış olan yeni mali kural, yapısal dengeyi baz almaktadır. Uzun vadeli mali sürdürülebilirliği sağlamak üzere borç oranlarının kontrol altında tutulması gerekmektedir ve bu amaçla AB'de yapısal açık hedefleri orta vadeli bütçe hedefleri kapsamında her ülke için ayrı olarak sınırlandırılmaktadır. Bu kapsamda Almanya'nın federal hükümet, eyaletler, yerel yönetimler ve sosyal sigorta fonları için %0,5 olan maksimum yapısal açık hedefi, 2016 yılından itibaren 0,35'dir (Federal Ministry of Finance, 2015: 5-7).

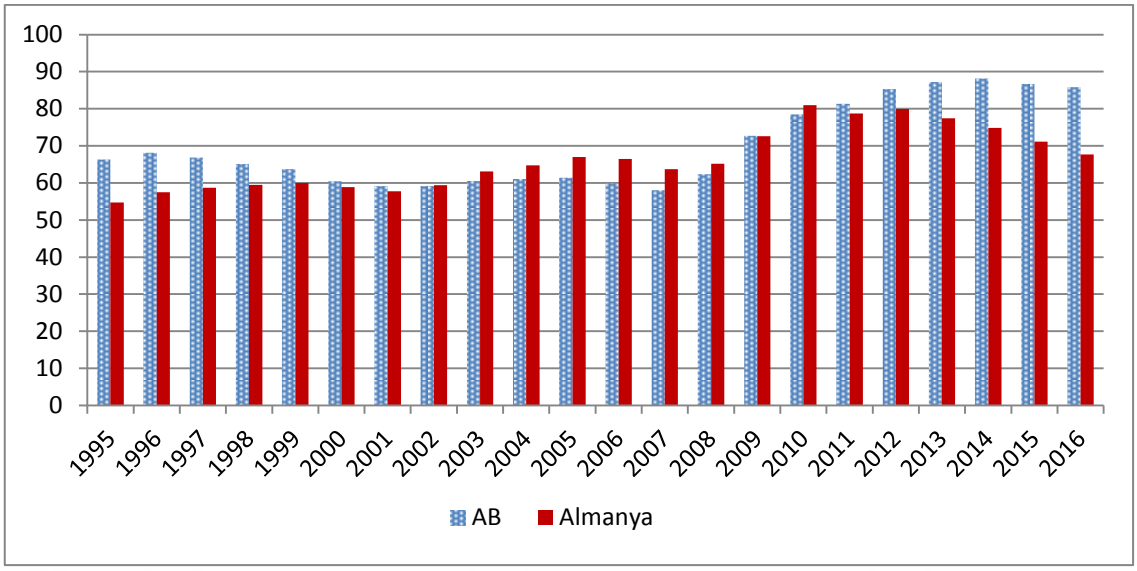
Anayasa değişikliği, aynı zamanda federal hükümet ve eyalet düzeyindeki bütçe gelişmelerinin izlenmesini güçlendirmek ve bütçeleme sorunlarını gidermek için federal çapta bir erken uyarı sistemi başlatmak amacıyla İstikrar Konseyi'nin kurulmasını da içermektedir. Konsey, 2010 yılında, eski Mali Planlama Konseyi'nin yerini almıştır. Borç freni uygulaması bütçeleme sisteminde de değişikliğe neden olmuş ve yukarıdan aşağıya bütçe planlamasına doğru bir adım atılmıştır. 2011 yılı itibarıyla federal hükümet, yıllık federal bütçenin ve bütçe çizelgesinde bütçeleme için temel oluşturacak olan orta vadeli finansal planın temel rakamlarını onaylayacak, böylece yıllık bütçenin ve orta vadeli mali planın bu doğrultuda belirlenmesini sağlayacaktır (European Commission, 2012: 104).

Bütçe kuralına ek olarak Almanya'da politik taahhütname ile merkezi yönetim ve bölgesel yönetimler kapsamında harcama kuralı uygulanmaktadır. 2008 yılına kadar harcamaların yıllık artışı hızını %1 oranı ile sınırlayan harcama kuralı, 2009 yılında yeniden düzenlenmiştir. Yeni düzenlemeye göre harcamalar ortalama olarak gelirlerden daha hızlı artmamalıdır.

Tablo 4.12. Almanya'da Uygulanan Mali Kurallar (Lledó vd., 2017: 30).

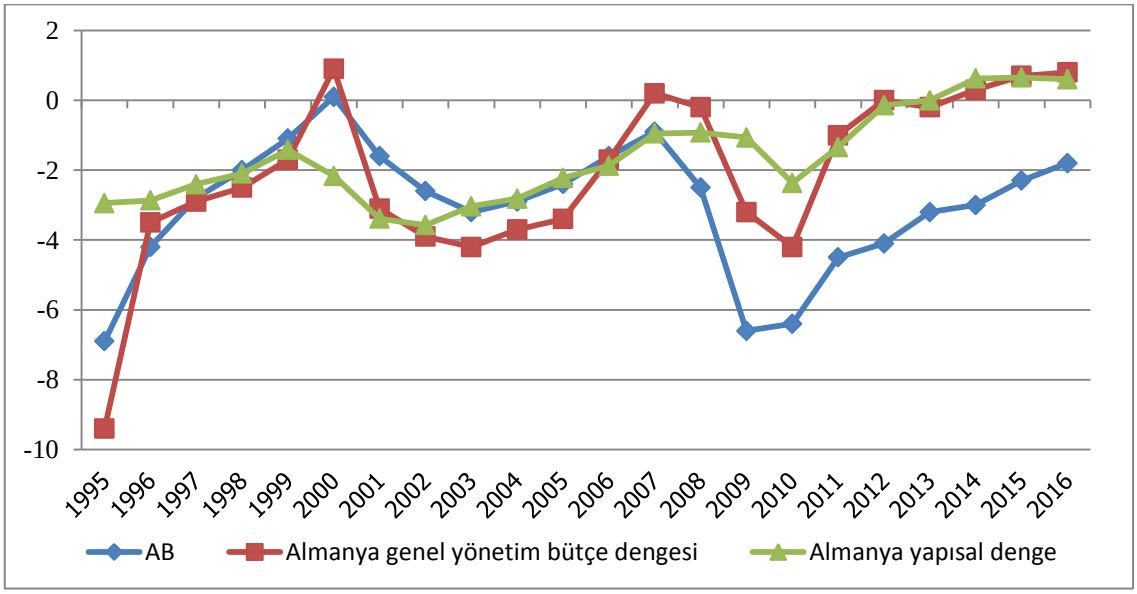
Kural türü	***Başlangıç yılı***	***Kapsamı***	***Hukuki dayanağı***
Harcama kuralı	1982	Merkezi yönetim+ Bölgesel yönetim	Politik taahhüt
Bütçe dengesi kuralı	1969, 2011	Genel yönetim+ Bölgesel yönetim	Anayasal

Almanya'nın kamu borç oranları 1950 yılından 1970'li yılların ortalarına kadar ortalama olarak %20 civarında seyretmiştir. Anayasal olarak sınırlandırmaların bulunduğu bu yılların devamında 1969 yılındaki anayasal düzenleme sonrası da borç oranları ortalama olarak %20'lere yakın seyretmiş ancak 1970'lerin ortasından itibaren artmaya başlamıştır. Şekil 4.2'de görüldüğü gibi 2003 yılından itibaren %60 olan AB kriterinin üzerinde seyreden borç oranları küresel kriz sonrası 2008 yılındaki %65 olan değerinden 2009 yılında %72 oranına yükselmiştir. Küresel krizin yarattığı olumsuz ekonomik ortamdan çıkış için uygulanan politikalar borç oranlarını arttırırken, demografik yapıdaki değişimle bağlantılı olarak sosyal güvenlik harcamalarının artışı da borç yükünün artışı üzerinden etkili olmaktadır (Federal Ministry of Finance, 2015: 6). 2010 yılındaki en yüksek değeri olan %81'e kadar yükselen borç oranları 2012 yılından bu yana düşme eğilimindedir. 2016 yılında %67,6 olarak gerçekleşen borç oranları önceki yıla göre 3,6 puan düşmüştür. Bu değer Almanya'nın 2011 yılından bu yana bütçe kuralı kapsamında uygulanan borç freni kuralına (borç oranını yıllık 1/20 oranında düşürmek) uyum sağladığını göstermektedir. Almanya bu kuralı 2014-2016 dönemi boyunca gerçekleştirmiştir. 2016 yılında borç oranlarında gerçekleşen düşüş, ağırlıklı olarak federal ve eyalet bütçelerindeki pozitif trendden kaynaklanmıştır. Yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kesimi borç oranları ise önemli bir değişikliğe uğramamıştır (Federal Ministry of Finance, 2017: 5).



Şekil 4.2. Almanya'nın Genel Yönetim Borç Stoku /GSYH (%) **(**IMF, 01.06.2017, www.imf.org).

Şekil 4.3'de görüldüğü gibi Almanya'nın genel yönetim bütçe dengesi genel itibarıyla AB ortalaması ile benzer trendde seyretmiştir. Bütçe dengesi 2000 ve 2007 yıllarında fazla vermiş, 2014 yılından itibaren de fazla vermeye devam etmektedir. 1995 yılından sonra bütçe açıklarının en yüksek olduğu yıllar 2003 ve 2010'dur. Krizin henüz başladığı 2007 yılından sonra bütçe dengesi bozulmaya başlamış ve 2010 yılına kadar sürekli olarak açıklar artmıştır. Ancak 2010 yılında %4,2 olarak gerçekleşen bütçe açığı, bu yıldan sonra toparlanmaya başlamış ve bütçe açıkları azalmıştır. 2014-2016 dönemi boyunca Almanya federal, eyalet ve yerel yönetim seviyelerinde olmak üzere tüm yönetim seviyelerinde bütçe fazlası vererek bütçe fazlası kuralına tam uyum sağlamıştır. 2016 yılı itibarıyla genel yönetim bütçesi %0,8 oranında fazla vermiştir ve bu rakamlar İstikrar ve Yakınsama Programının tahminleri (%0,8) ile tutarlı, Komisyon tahmininin (%0,7) bir puan üzerinde gerçekleşmiştir (tablo 4.7). Bütçedeki bu fazlalık büyük ölçüde vergi gelirlerinin beklenenden iyi olmasından kaynaklanmıştır (European Commission, 2017c: 5).



Şekil 4.3. Almanya'nın Bütçe Dengesi /GSYH (%) **(**IMF, 01.06.2017, www.imf.org).

Almanya'nın orta vadede devam etmesi beklenen bütçe fazlası ile genel yönetim bütçe dengesinin 2017-2021 dönemi boyunca dengeye yakın olması beklenmektedir. Diğer yandan genel yönetim bütçe dengesi üzerinde olumsuz etkilere neden olacak faktörler; Yerel Yönetimler Yatırım Fonu ve Enerji ve İklim Fonundan çıkışlar ile mülteci ve sığınmacıları barındırma masraflarını karşılamak için ayrılan fon maliyetlerinden kaynaklanabilecektir. Söz konusu harcamalar genel yönetim bütçe dengesini bir miktar bozsa da olumlu ekonomik gelişmelerin ve düşük faiz harcamalarının sağladığı rahatlama sayesinde oluşacak fazlalıkların bütçeyi pozitif yönde etkilemesi, yanı sıra yapısal bütçe dengesi hedeflerinin de gerçekleşmesi beklenmektedir. Borç oranlarına ilişkin gelecek tahminleri de bütçe dengesindeki pozitif gelişmelerden dolayı olumludur (Federal Ministry of Finance, 2017: 6-7).

AB'nin en büyük ekonomisi olan Almanya, Maastricht Kriterleri'nin GSYH'ye oranla %3 bütçe açığı hedefini 1997-2000, 2006-2008 dönemlerinde ve 2011 yılından bu yana gerçekleştirmektedir. Borç oranı 2003 yılından bu yana referans değerin üzerindedir ancak son yıllarda borç oranları da düşmektedir. AB'ye üye diğer ülkeler ile kıyaslandığında Almanya'nın mali disiplin açısından görece iyi olduğu ve mali kurallara uyumun nispeten başarılı olduğu görülmektedir. Bu süreçte yaşanan küresel kriz maliye politikalarının önemini tekrar hatırlatırken, Almanya'nın 2009 yılında anayasa değişikliği kapsamında borç freni uygulamasını anayasal teminat altına almış olması, maliye politikalarının kredibilitesine katkı sağlamıştır (Federal Ministry of Finance, 2015: 6). Aynı zamanda Almanya'nın sayısal mali kurallar, orta vadeli bütçe planlaması, bütçeleme sürecindeki prosedürler ile oluşturduğu mali çerçevesi, mali kurallar açısından AB'deki en sıkı uygulamalara sahiptir. Almanya'nın 2017 yılı İstikrar Programı gelecek yıllarda Almanya'nın kurallara uyum sağlayacağını öngörmektedir. Büyümeyi destekleyecek mali konsolidasyon kapsamında, federal hükümetin büyümeyi etkileyen etmenleri tekrar düzenlemesi tüketici ve yatırımcı güvenini tazelemiştir. Ayrıca anayasal borç freninin sıkı hedeflerinin borç oranlarını istikrarlı şekilde düşürmesi beklenmektedir (Federal Ministry of Finance, 2017: 8).

4.2.2.Fransa

Fransa, AB üyeliği gereği 1992 yılından beri uluslararası ölçekte ve genel yönetim kapsamında bütçe kuralı ve borç kuralını uygulamaktadır. Bu kurallara ek olarak 1990'ların sonundan itibaren ulusal düzeyde ve genel yönetim, merkezi yönetim ve çeşitli alt sektörler kapsamında gelir kuralı, harcama kuralı ve bütçe kuralı olmak üzere farklı mali kurallar uygulamaktadır (European Commission, 2012: 132).

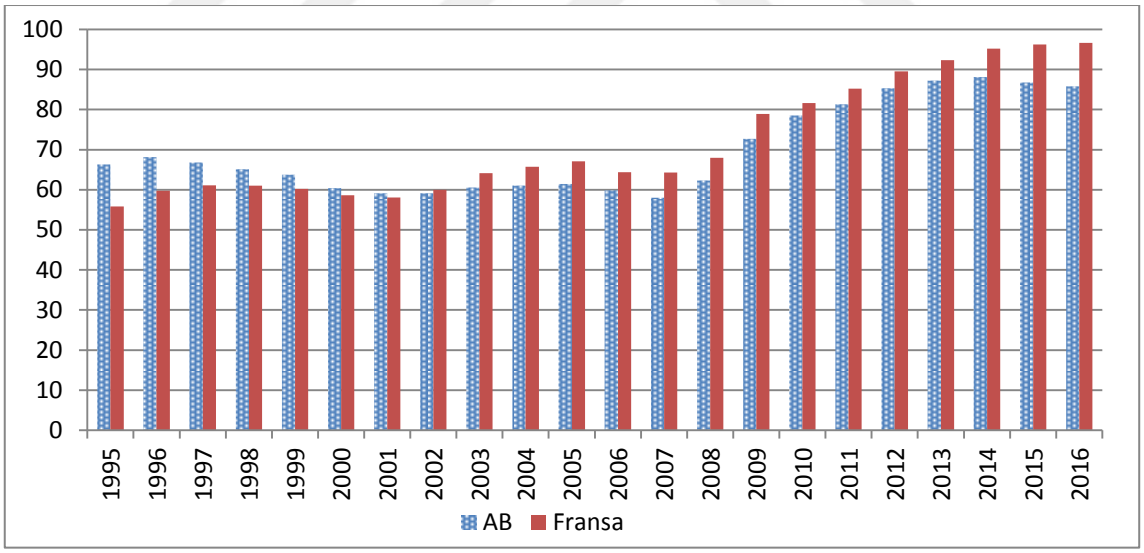
Tablo 4.13. Fransa'da Uygulanan Mali Kurallar (Lledó vd., 2017: 30).

Kural türü	*Başlangıç yılı*	*Kapsamı*	*Hukuki dayanağı*
Gelir kuralı	2006	Merkezi yönetim+ Sosyal güvenlik sektörü	Anayasal
	2011	Merkezi yönetim+ Sosyal güvenlik sektörü	Yasal
Harcama kuralı	1998	Merkezi yönetim+ Sosyal güvenlik sektörü	Yasal
Bütçe dengesi kuralı	2012	Genel yönetim	Yasal

Fransa'da 1998 yılından beri uygulanan harcama kuralı merkezi yönetimi ve sosyal güvenlik kesimini kapsamaktadır. Yasal zemine dayanarak uygulanan kurala göre, reel harcama artışlarının sınırlandırılması hedeflenmektedir. Sosyal güvenlik kesimine ilişkin harcama kuralı ise sağlık sigortalarını kapsamaktadır ve bu alt sektör toplam genel yönetim harcamalarının kabaca %15'ini temsil etmektedir. Kural gereği sağlık harcamalarına ilişkin harcama tavanı her yıl parlamento tarafından oylanmakta ve yıllık harcama tavanı belirlenmektedir. Merkezi yönetim ve sosyal güvenlik kesimi ile ilgili gelir kuralına göre, vergi gelirlerinin beklenenden yüksek olması durumunda, tahminleri aşan kısmın dağılımına ilişkin öngörülerin önceden açıklanması gerekmektedir. Bu iki kesim genel yönetim (vergi) gelirlerinin yaklaşık %85'ini

oluşturmaktadır ve beklenmeyen her türlü kamu geliri, genel yönetim açıklarını azaltmak üzere kullanılmalıdır. Eylül 2012'de yürürlüğe giren Organik Kanun, yapısal bütçe dengesi kuralını yürürlüğe koymuştur. Bu kurallara ek olarak 1980'li yıllardan itibaren yerel yönetimler için de altın kural niteliğinde bütçe dengesi kuralı uygulanmaktadır ve gelirlerle harcamaların denk olması gerektiği ve sadece yatırımlar için borçlanılabileceği belirtilmektedir. Bu kural 1983 yılından itibaren belediyeler ve ilgili kurumları, 1988 yılından itibaren ise bölgesel yönetimler için geçerlidir (European Commission, 2012: 135).

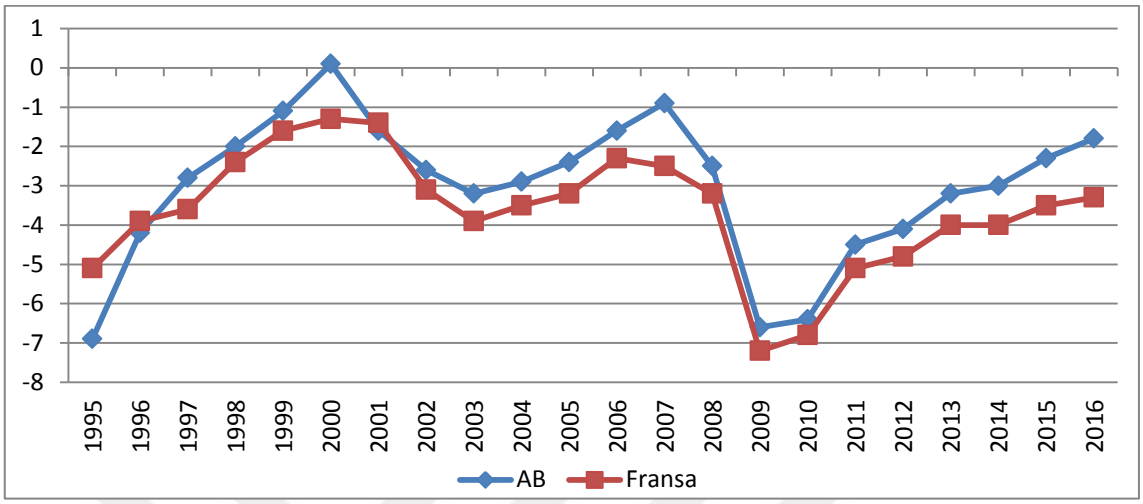
Fransa'da uygulanan mali kurallara uyum değerlendirildiğinde, özellikle kuralların kapsamına ilişkin değişiklikler yüzünden uyumun hiçte kolay olmadığı söylenebilir. Harcama kuralına ilişkin belirlenen hedefler 1998 yılından 2009 yılına kadar tutturulamadığı halde 2002-2010 döneminde belirli bir düşüş göstermiştir. 2010 yılında harcamalarda bir miktar iyileşme olmaya başlamış ve harcamalara dair bu iyileşme mali yönetime ilişkin kurumsal çerçevenin geliştirilmesinden kaynaklanmıştır. Ancak bu gelişmelere rağmen Fransa'nın kamu borçlarının Maastricht kriterlerinin üzerinde olduğu görülmektedir. Şekil 4.4'de görüldüğü gibi Fransa'nın genel yönetim borç oranları 1990'lı yılların ortalarından bu yana referans değere yakın ancak bir miktar üzerinde olmakla beraber 2003 yılından itibaren referans değerin üzerine çıkarak GSYH'nin %64,1'i olarak gerçekleşmiş ve izleyen yıllarda kamu borçları sürekli referans değerin üzerinde seyretmiştir. Fransız ekonomisi rekabetçiliğin eksik olması ve büyüme oranlarının zayıf olması yüzünden uzun süredir bütçe açıklarını ve borç oranlarını anlamlı derecede düşürememiştir. Ek olarak düşük enflasyonla birlikte borç oranları son üç yıldır ortalama GSYH'nin %96'sı civarında seyretmiş ve 2016 yılında en yüksek değeri olan GSYH'nin %96,6'sı seviyesine yükselmiştir. Bununla birlikte Komisyon raporlarına göre bu oranların önümüzdeki yılda artması beklenmektedir (European Commission, 2017d: 1).



Şekil 4.4.Fransa'nın Genel Yönetim Borç Stoku /GSYH (%) **(**IMF, 01.06.2017, www.imf.org).

Şekil 4.5'de görüldüğü gibi Fransa'nın genel yönetim bütçe dengesinin zaman zaman referans değerin üstünde zaman zaman ise altında olduğu görülmektedir. 1998-2001 ve 2005-2007 yılları arasında referans değerin altında olan bütçe açıkları, 2008 yılında küresel krizin de etkisiyle sert biçimde artmıştır. 2009 yılında en yüksek seviyesine çıkan bütçe açıkları GSYH'nin %7,2'si olarak gerçekleşmiş ve sonrasında toparlanma eğilimine girmiştir. Özellikle 2011-2014 yıllarını kapsayan çok yıllı planlama sayesinde, beklenmeyen gelirlerin bütçe açıklarını kapatmak için kullanılması kamu açıklarının azaltılmasında yardımcı olmuştur (European Commission, 2012: 132-136). Buna rağmen, çoğu zaman AB ortalaması ile aynı trendde ilerleyen bütçe dengesi

2016 yılı itibarıyla halen referans değerin üzerindedir. Bu oranın 2017-2018 yıllarında referans değere yaklaşacağı tahmin edilmektedir ancak bütçe açıkları ülkenin İBP kapsamında uygulanan aşırı açık prosedürü gereği verdiği taahhütten (2019 yılı için %1,2 bütçe açığı hedefi) oldukça uzaktır (Płóciennik, 2017: 19).



Şekil 4.5.Fransa'nın Genel Yönetim Bütçe Dengesi/GSYH (%) **(**IMF, 01.06.2017, www.imf.org).

4.2.3.İsveç

İsveç'te mali kural uygulamaları, 1991 yılında yaşanan bankacılık krizi ve ardından gelen ekonomik durgunluk döneminde kamu maliyesinin kötüleşmesi sonucunda ortaya çıkan yüksek açık ve artan borç stoku sorunuyla birlikte tartışılmaya başlamış ve 1990'ların ikinci yarısından itibaren hükümetin bütçe sürecindeki pozisyonun güçlendirilmesi, ödenek tahsisine sınırlandırılma getirilmesi gibi bütçelemeye ilişkin bazı kurumsal düzenlemeler aşamalı olarak uygulanmaya başlamıştır (European Commission, 2012: 151). İsveç'te ki krizle birlikte büyüme oranı üst üste üç yıl boyunca düşmüş ve işsizlik oranları %10'lara kadar yükselmiştir. Bunun sonucunda borç oranları üç yıl içinde hızlı bir artış göstermiştir. 1990 yılında %43,1 olarak gerçekleşen merkezi yönetim borç stokunun GSYH'ye oranı, 1992 yılında %57,1'e, 1994 yılında ise %77,4'e yükselmiştir. Genel yönetim bütçe açıkları ise 1992 yılında %9'a, 1993 yılında ise, 1980'li yıllardan itibaren görülen en yüksek seviye olan %11,3 düzeyine kadar yükselmiştir.

Yaşanan ekonomik olumsuzluklar hükümeti harekete geçirmiş ve GSYH'nin %8'ine tekabül eden önemli bir tedbir paketi hazırlanmıştır. Program 1994 yılında seçilen yeni hükümet tarafından uygulanmaya başlamıştır. Program genel olarak harcamaların azaltılması ve gelirlerin artırılması esasına göre düzenlenmiş ve eğitim ve sağlık hizmetlerine öncelik tanınmıştır. Aynı dönemde para politikası alanında da düzenlemeler yapılmış ve bağımsız merkez bankası reformu hayata geçirilmiştir. Yine İsveç emeklilik sistemi reforma tabi tutulmuş ve bütçe süreçleri yeniden düzenlenmiştir.

1996 yılında ise, bütçe sürecinde parlamentonun görev ve yetkilerini pekiştirmek ve mali disiplini artırmak amacıyla çerçeve kanun niteliğinde Devlet Bütçe Kanunu (State Budget Act) çıkarılmıştır. Bu kanunla, harcama tavanlarının benimsenmesine yönelik bir mali kural kabul edilmiştir. Böylece yukarıdan aşağıya bütçeleme sistemine geçiş amaçlanmıştır. 1990'ların sonuna doğru yapılan reformlar sonrası yeniden şekillendirilen İsveç maliye politikasının çerçevesi dört ana unsur etrafında şekillenmiştir. Bunlar; bütçe fazlası hedefi, merkezi yönetim için üç yıllık olarak belirlenen harcama tavanları, yerel yönetimler için belirlenen bütçe dengesi kuralı ve merkezi yönetim için önce Parlamento tarafından genel bir harcama tavanının sonrasında farklı alanlara göre dağıtılması yaklaşımına dayanan yukarıdan aşağıya bütçeleme tekniği ile düzenlenen sıkı bir bütçeleme süreci şeklindedir (Calmfors, 2011:

2). Belirlenen bu mali çerçeve doğrultusunda İsveç'te bütçe kuralı ve harcama kuralı uygulanmaktadır.

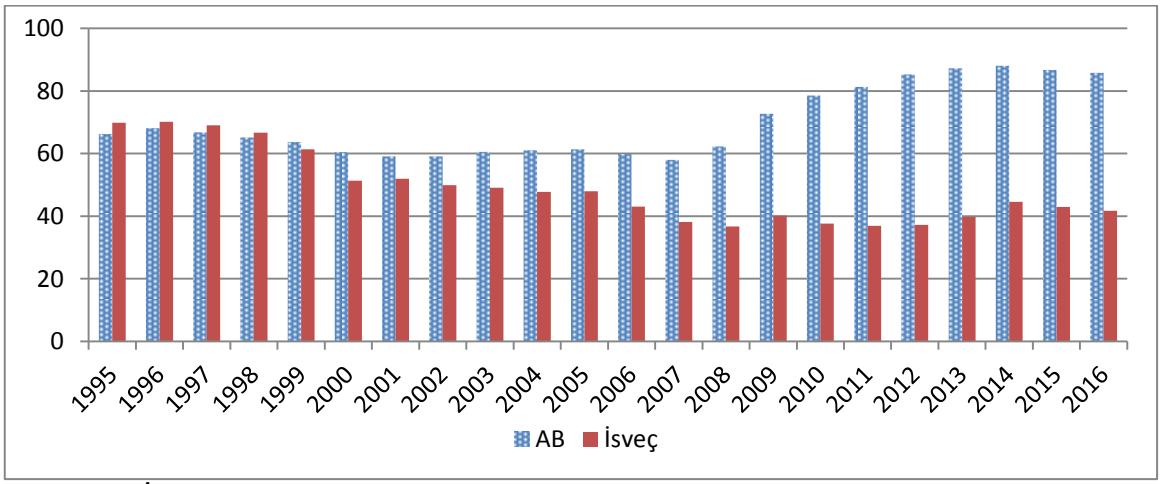
Tablo 4.14. İsveç'te Uygulanan Mali Kurallar (Lledó vd., 2017: 72).

Kural türü	*Başlangıç yılı*	*Kapsamı*	*Hukuki dayanağı*
Harcama kuralı	1997	Merkezi yönetim+ Sosyal güvenlik sektörü	Yasal
Bütçe dengesi kuralı	2000	Genel yönetim+ Yerel yönetimler	Yasal

1997 yılından bu yana uygulanan harcama kuralı, merkezi yönetim ve sosyal güvenlik kesimi (emeklilik sistemi) çerçevesinde uygulanmakta olup, faiz dışı harcamaları kapsamaktadır. Kural gereği, her yılın Nisan ayı içerisinde ilgili yılın bütçe kanun tasarısına oluşturan Bahar Dönemi Mali Politika Yasası (Spring Fiscal Policy Bill) parlamentoya sunulmakta ve Mayıs ayı içerisinde parlamento tarafından kabul edilmektedir. Söz konusu yasa taslağında gelecek üç yıla ait harcama tavanları ve hükümetin mali politika öncelikleri yer almaktadır. Böylece, parlamentonun yetkisi sadece bütçe tasarısının kabul edilmesiyle sınırlı tutulmamış, harcama tavanlarının belirlenmesinde de parlamentoya aktif bir rol verilmiştir. Harcama tavanlarının belirlenmesiyle, 1996 yılında kabul edilen kanun gereği, kamu kesiminin ekonomi içerisindeki ağırlığı azaltılmaya çalışılmaktadır. Kuralın uygulanabilirliğini sağlamak ve güvenilirliğini artırmak için belirli bir ihtiyat marjı konulmaktadır. İhtiyat marjları, toplam harcamalara oran olarak belirlenmekte olup, genellikle %1,5-2,5 arasında olmaktadır. Harcama tavanları çok yıllı olarak belirlenmekte, bütçe tasarılarının hazırlanması aşamasında ilk yıl bağlayıcı nitelikte olmakta, diğer yıllar ise ilgili olduğu dönemlerde ortaya çıkan tahmin farkları ve yeni ekonomik gelişmeler ışığında revize edilebilmektedir (Kaya, 2009: 50).

2000 yılından beri uygulanan bütçe kuralı, merkezi yönetim için bütçe fazlasını hedeflemektedir. 2000-2007 yılları arasında bütçe fazlası için hedef GSYH'nin %2'si iken, 2007 yılından itibaren bütçe fazlası hedefi %1 olarak güncellenmiştir. İsveç'te yaklaşık 300 yerel yönetim içinde bütçe kuralı uygulanmaktadır. İsveç yerel yönetimlerinin bağımsızlıkları oldukça yüksek olmasına ve vergi oranlarını kendileri belirlemesine rağmen, gelir gider dengesizliği olan bir bütçe hazırlama iznine sahip değillerdir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin bütçe denkliğini sağlaması gerekmektedir. Olası bir bütçe açığı durumunda ise, açığı üç yıl içinde telafi etmeleri gerekmektedir (Ministry of Finance Sweden, 2016: 9).

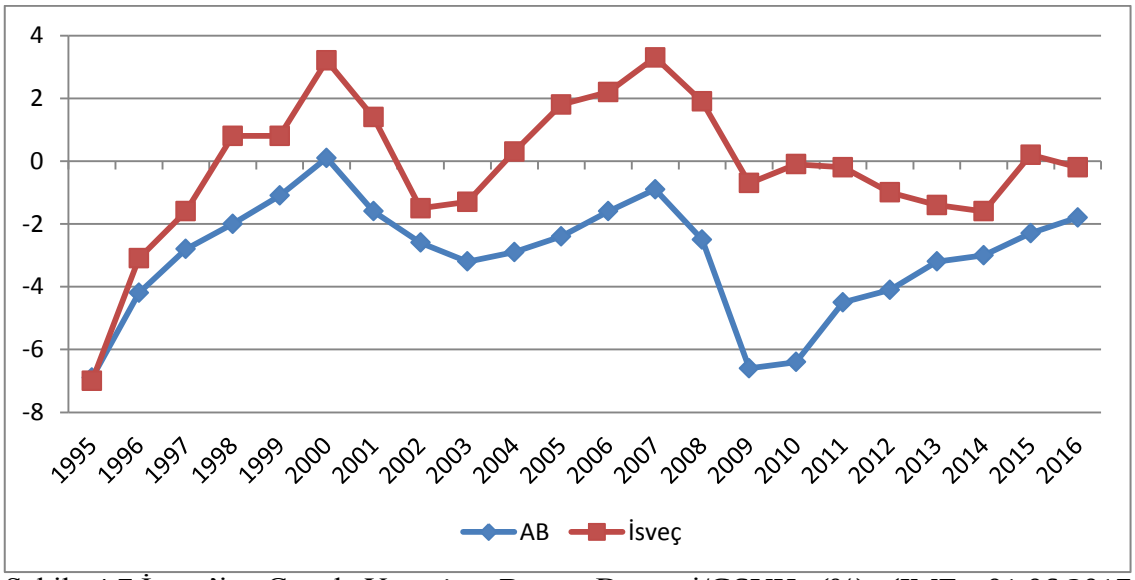
İsveç'te mali kuralların sağlıklı bir şekilde uygulanması sonucunda, kamu maliyesi alanında önemli ilerlemeler kaydedilmiş ve bu durum kamu maliyesine ilişkin temel göstergelere olumlu bir şekilde yansımıştır.



Şekil 4.6.İsveç'in Genel Yönetim Borç Oranları/GSYH (%) **(**IMF, 01.06.2017, www.imf.org).

Şekil 4.6'da görüldüğü gibi İsveç'te genel yönetim borç oranları 1997 yılından itibaren düşmeye başlamıştır. 2000 yılından itibaren ise borç oranları %60 olan referans değerin altında seyretmektedir. 2016 yılı itibarıyla borç oranları GSYH'nin %41,6'sı olarak gerçekleşmiştir.

Harcama tavanları şeklinde tasarlanan mali kurallar kamu kesiminin genel ekonomi içerisindeki payını sınırlama konusunda da yardımcı olmuş, bu çerçevede, 1991-1999 arasında ortalama olarak %61,6 olan genel yönetim harcamalarının GSYH içerisindeki payı 2007 yılına gelindiğinde %55,3'e kadar düşürülmüştür. Bu düşüşlerin etkisiyle bütçe dengesi 2007 yılında %3,3 oranında fazla vermiştir. Şekil 4.7'de görüldüğü gibi 2007 yılından sonra bütçe dengesi bozulmaya başlasa da referans değerin üzerinde ve AB ortalamasına göre daha iyi durumdadır.



Şekil 4.7.İsveç'in Genel Yönetim Bütçe Dengesi/GSYH (%) **(**IMF, 01.06.2017, www.imf.org).

İsveç kamu maliyesi alanında gösterdiği performansla AB üyesi diğer ülkelere göre oldukça başarılıdır. Aynı zamanda İsveç bugüne kadar aşırı açık prosedürü uygulanmayan üç ülkeden biridir. 2016 yılında Maliye Bakanlığı tarafından yapılan açıklamada, İsveç'te mali hedeflerin, dolayısıyla mali kuralların istenmeyen kısıtlamalar olarak değil, sağlam ekonomi politikalarının bir ifadesi olarak görüldüğü belirtilmiştir. Bu açıdan politika yapıcıların genel olarak mali kurallara ilişkin isteksiz tavrı İsveç'te bulunmamaktadır ve bu tutum kuralların başarısını ve ülkedeki mali disiplini arttırmaktadır (Ministry of Finance Sweden, 2016: 11).

4.2.4.Polonya

Polonya 2004 yılından bu yana AB üyesi olup Euro Bölgesi dışındadır. Ulusal seviyede mali kural uygulamalarını ise AB'ye katılmadan önce uygulamaya başlamıştır. Polonya'nın maliye politikasına ilişkin mali çerçevesi, orta vadeli bir yaklaşımla aşırı bütçe açıklarından ve aşırı borçlanmadan kaçınmayı amaçlayan bir dizi yasal düzenleme ile oluşturulmuştur. Bu kapsamda 1990'ların sonundan bu yana mali disiplini sağlamak üzere sayısal mali kural uygulamaları çeşitli kanunlar kapsamında uygulanmaktadır.

Tablo 4.15'de görüldüğü gibi Polonya harcama kuralı, bütçe kuralı ve borç kuralı olmak üzere üç farklı mali kural türü, çeşitli yönetim seviyelerinde ve farklı yasal dayanaklarla uygulanmaktadır.

Tablo 4.15. Polonya'da Uygulanan Mali Kurallar (Lledó vd., 2017: 62).

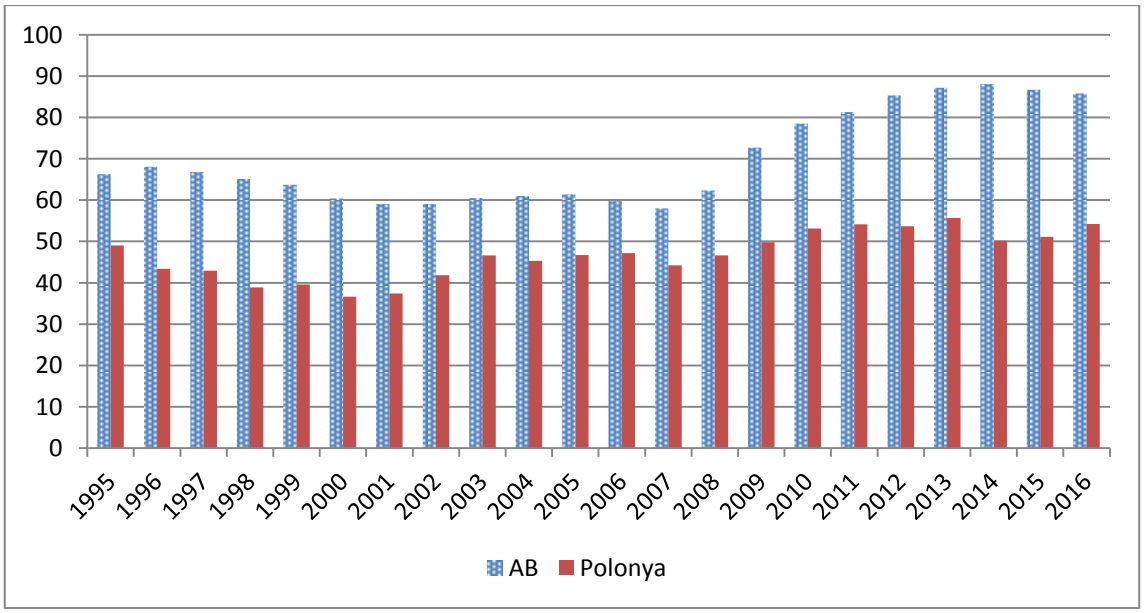
Kural türü	*Başlangıç yılı*	*Kapsamı*	*Hukuki dayanağı*
Harcama kuralı	2011	Genel yönetim(2015'den bu yana)	Yasal
Bütçe dengesi kuralı	2006	Merkezi yönetim+ Yerel yönetim (2011'den itibaren)	Politik taahhüt
Borç kuralı	1999	Genel yönetim	Anayasal

Harcama kuralı 2011 yılında Bütçe Kanunu kapsamında ve merkezi hükümet seviyesinde uygulanmaya başlamıştır. Bu kurala göre harcamalardaki yıllık artış enflasyon oranındaki artışı 1 puan geçebilir (Działo, 2012: 74). 2013 yılı sonunda kalıcı bir harcama kuralı 2015 yılından itibaren yürürlüğe girmek üzere kabul edilmiş ve harcamaların artışı GSYH trendine göre sınırlandırılmıştır. Bu güncelleme ile kuralın kapsamı da genel yönetim olarak genişletilmiştir.

Polonya Anayasası kapsamında belirlenen borç kuralına göre kamu borçları GSYH'nin %60'ını geçemez. Buna ek olarak Kamu Finansmanı Kanunu ilave gereklilikler öngörmüştür. Eğer borç oranları GSYH'nin %50'sinden fazla ve %55'in altındaysa gelecek yılın bütçe taslağında, bu yılkini aşan bir bütçe açığı oranı önerilmemelidir. Bu kısıtlama aynı zamanda yerel yönetimler içinde geçerlidir. Eğer borç oranları %55-60 arasında ise ya da %60'ı aşar ise bütçede önleyici tedbirler uygulanmaktadır. Borç oranları %60'ı aşar ise sonraki yılda borçlanma yasaklanmaktadır (Rutkowski, 2007: 3). 2014 yılında emeklilik sistemindeki değişiklik sonrası, borçlanma eşik değerleri aşağı doğru 7 puan olmak üzere revize edilmiştir.

Merkezi hükümete yönelik uygulanan bütçe kuralına göre, bütçe açıklarının nominal tavanı 30 trilyon Polonya Zlotisi olarak belirlenmiştir. Aynı zamanda 2011 yılından itibaren Kamu Maliyesi Kanunu gereğince yerel yönetimlerin bütçelerinin denk olması gerekmektedir.

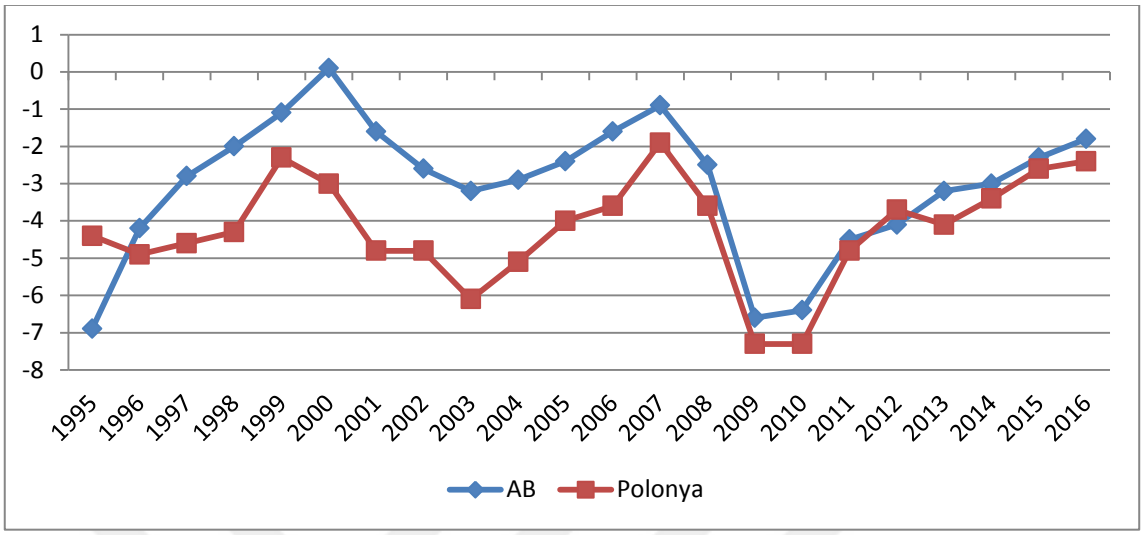
Polonya'nın kamu maliyesi göstergelerindeki gerçekleşmelere baktığımızda borç oranları açısından AB ortalamasının altında ve Maastricht kriterlerine uygun olduğu görülmektedir. Şekil 4.8'de görüldüğü Polonya'nın borç oranları ortalama %50 civarındadır ve bu oranın en yüksek olduğu yıl 2013 yılıdır.



Şekil 4.8.Polonya'nın Genel Yönetim Borç Oranları/GSYH (%) **(**IMF, 01.06.2017, www.imf.org).

Bütçe dengesi açısından ise Maastricht kriterlerine uyum son 2 yıldır sağlanmaktadır. Bütçe açıklarının en düşük olduğu yıl 2007, en yüksek olduğu yıl ise

kriz sonrası ekonomik ortamın da etkisiyle 2009 ve 2010 yılları olmuştur. 2010 yılında %7,3 olan bütçe açıkları, o yıldan itibaren toparlanma eğilimine girmiş ve 2016 yılında %2,4 olarak gerçekleşmiştir.



Şekil 4.9.Polonya'nın Genel Yönetim Bütçe Dengesi/GSYH (%) **(**IMF, 01.06.2017, www.imf.org).

Polonya'da uygulanan bütçe ve borç kuralları basit ve şeffaf bir şekilde tasarlanmıştır ve bu kuralların uygulanması sırasında avantaj olarak görülmektedir. Aynı zamanda yasal statülerinin yüksek olması da kuralların kredibilitesini arttırmaktadır. Diğer yandan, kuralların en büyük zayıflığı, konjonktür yanlısı maliye politikalarına neden olabilmeleridir.

2011 yılında yürürlüğe giren harcama kuralı da Polonya kamu maliyesi için iyi bir çözüm olarak görülmektedir. Harcama kuralı da diğer mali kurallar gibi basit ve şeffaftır, hatta diğer kurallara göre dezavantajlı da görülmemektedir. Harcama kuralı maliye politikasının döngüselliğini artıracak nitelikte değildir ve bu açıdan, harcama kuralı, bütçe açığının ve kamu borcunun kademeli olarak azaltılmasına yol açan önemli araçlardan biri olarak değerlendirilmektedir (Działo, 2012: 77).

4.2.5.Bulgaristan

Bulgaristan'ın pazar ekonomisine geçişinden sonra uygulanan reformların başarısız olması sonucunda ülke ekonomik krize girmiştir. 1996 yılında başlayan krizle birlikte Bulgaristan'ın para birimi leva, dolar karşısında büyük değer kaybına uğramıştır. Dış borçlarını ödemekte güçlük çeken ülkede, iç ve dış ticaret durma noktasına gelmiş ve ticaret hacmi oldukça daralmıştır. Kötü ekonomik koşullarla birlikte birçok firma kapanmış, bankacılık sistemi zarar görmüş ve bazı bankalar faaliyetlerini durdurmuş, özel sektör büyük kayıplar yaşamıştır. Krize karşı uygulamaya konulan istikrar paketi de krizin aşılmasında etkili olamamıştır. 1994 yılından itibaren büyümekte olan Bulgaristan ekonomisi, 1996 yılında %10,9 oranında küçülmüştür. 1997 yılı Şubat ayında ekonomik kriz daha da derinleşmiş ve kamu harcamalarının kontrol altına alınamaması, ülkenin seçim dönemine girmesi, artan faiz oranları ve ulusal paranın değer kaybetmesi gibi nedenlerle ülke hiperenflasyon sürecine girmiştir.

Bulgaristan'ın maliye politikası, yaşadığı ekonomik kriz sonucu IMF ile imzaladığı anlaşma çerçevesinde 1997 yılında yürürlüğe giren para kurulu tarafından sınırlandırılmıştır (Andritzky, 2011: 3). Özellikle para arzı ve kredi büyümesi üzerindeki sıkı denetim ile Merkez Bankası'nın ticari bankaları finanse etmesi ve kamuya borç vermesi üzerindeki yasaklar sonucu, 1997 yılında astronomik seviyelerde olan enflasyon oranları 1,5 yıl gibi bir sürede tek haneli rakamlara düşmüştür. 2003 yılından itibaren de Bulgaristan'ın mali çerçevesi kapsamında yasal dayanak ile ulusal

seviyede, Avrupa Birliği'ne üye olduğu 2007 yılından itibaren de Maastricht kriterleri çerçevesinde uluslar üstü seviyede mali kurallar uygulanmaktadır (European Comission, 2012: 95). Uygulanan mali kurallar; bütçe kuralı, harcama kuralı ve borç kuralıdır.

Tablo 4.16. Bulgaristan'da Uygulanan Mali Kurallar (Lledó vd., 2017: 16).

Kural türü	*Başlangıç yılı*	*Kapsamı*	*Hukuki dayanağı*
Harcama kuralı	2006	Genel yönetim	Politik taahhüt, 2012'den itibaren yasal
Bütçe dengesi kuralı	2006	Genel yönetim	Politik taahhüt, 2012'den itibaren yasal
Borç kuralı	2003	Genel yönetim	Yasal

Borç kuralı genel yönetim düzeyinde ve yasal dayanakla uygulanmaktadır. Kural uyarınca, 2003 yılında Borç Yasası ile hükümetin devreden borçlardaki artışlara, borç stokuna ve devlet garantisindeki borçlara sınırlandırmalar getirilmiştir.

Bulgaristan'da, 2006 yılından bu yana çok yıllı bir şekilde ve genel yönetim kapsamında bütçe kuralı uygulanmaktadır. Bütçe kuralı, 2006-2008 döneminde bütçeyi dengede tutmaya ya da bütçe fazlası vermeye yönelik olarak planlanmıştır. 2009-2011 yılları arasında uygulanan bütçe kuralına göre ise bütçe açığı İstikrar ve Büyüme Paktı referans değeri olan GSYH'nin %3'ünü geçemez. 2012 yılı itibarıyla ise bütçe açığı GSYH'nin %2'sini geçemez (European Commission, 2012: 95). 2012 yılına kadar politik taahhüt şeklinde uygulanan bütçe kuralı, 2012 yılından itibaren yasal dayanakla uygulanmaktadır. Aynı zamanda 2012 yılında imzalanan mali sıkılaştırmaya (fiscal compact) uyumu sağlamak amacıyla, 2014 yılından itibaren geçerli olmak üzere genel yönetimin yapısal açığı üzerine GSYH'nin %0,5'i oranında sınırlama getirilmiş ve hedeflerden sapılması durumunda devreye girecek otomatik düzeltme mekanizmaları kuralların tasarımına eklenmiştir (Lledó vd., 2017: 16).

Tablo 4.17. Bulgaristan'ın Temel Mali Göstergeleri **(**IMF, 01.06.2017, www.imf.org).

	Genel yönetim bütçe dengesi/GSYH (%)	*Genel yönetim birincil denge/GSYH (%)*	*Yapısal denge/GSYH (%)*	*Genel yönetim borç oranı/GSYH (%)*	*Genel yönetim harcama oranı/GSYH (%)*	*GSYH (% değişim)*
2000	-0,6	3,3	0,8	73,9	37,4	5,0
2001	-0,6	3,0	1,2	67,6	36,8	3,8
2002	-0,6	1,2	0,5	53,8	35,3	5,9
2003	0,0	1,7	1,1	45,8	36,0	5,2
2004	1,6	3,0	2,1	38,1	34,9	6,4
2005	2,2	3,4	1,6	28,7	34,3	7,1
2006	3,2	4,2	1,9	22,8	32,7	6,9
2007	3,1	3,7	0,5	17,6	33,1	7,3
2008	2,7	2,7	-0,5	14,7	33,5	6,0
2009	-0,9	-0,6	-1,6	14,6	33,9	-3,6
2010	-3,8	-3,5	-4,0	14,1	34,6	1,3
2011	-1,8	-1,5	-2,0	14,4	32,1	1,9
2012	-0,4	-0,1	0,2	16,7	32,8	0,0
2013	-1,8	-1,3	-0,9	17,2	35,5	0,9
2014	-3,6	-3,4	-2,7	26,4	37,3	1,3
2015	-2,8	-2,4	-2,3	25,6	37,8	3,6
2016	1,6	1,9	1,8	27,8	33,8	3,4

Tablo 4.17'de görüldüğü gibi bütçe kuralına ilişkin belirlenen hedefler 2006-2011 dönemi boyunca 2010 yılı dışında gerçekleşmiştir. 2014 yılında yapısal açığa ilişkin belirlenen hedef ise 2014-2015 döneminde gerçekleştirilememiş, 2016 yılında sağlanmıştır. Bütçeye ilişkin mali kurallar daha çok bir gösterge niteliğinde tasarlanmış ve bağlayıcılıkları nispeten zayıf kalmıştır. Buna rağmen mali göstergeler nispeten iyi seyretmiş, ancak kriz sürecinde kurallara uyum sağlanamamıştır.

2006 yılından itibaren genel yönetim düzeyinde ve çok yıllı finansal çerçevede uygulanan harcama kuralı ile kamu harcamalarına GSYH'nin oranı şeklinde bir sınırlama getirilmiştir. Bu kurala göre, kamu harcamaları GSYH'nin %40'nı geçmemelidir. Kriz sonrası 2010-2011 yıllarında kural yasal olarak uygulanmamıştır. 2012 yılında kuralla ilgili bir dizi düzenleme yapılmış, kural Bütçe Kanunu kapsamına alınarak yasal zemini güçlendirilmiş ve tekrar uygulanmaya başlamıştır. Yeni düzenlemeye göre kuralın önceki limiti değiştirilmemiş ancak ek olarak harcamaların yıllık artış hızının potansiyel büyüme hızının referans değerini aşamayacağı belirtilmiştir.

4.2.6.ABD

Birçok gelişmiş ülkede olduğu gibi ABD'de mali disiplini sağlamak üzere bütçe uygulamalarına bazı mali kurallar getirmiştir. Kural uygulamaları 1980'lerden sonra yaygınlaşmaya başlasa da ABD'deki kural uygulamalarının daha eskilere dayandığı görülmektedir.

ABD'de 1917 yılından önce borçlanmayla ilgili tüm talepler onaylanmıştır. 1917 yılında borçlanmayla ilgili bu tutumu daha kontrollü bir şekilde sürdürmek amacıyla federal düzeyde borçlanma tavanları belirlenmiştir. 24 Nisan 1917'de çıkarılan Tahvil Kanunu ile uygulanmaya başlayan bu düzenleme mali kural alanındaki ilk yasal düzenleme olarak kabul edilmektedir. Birinci Dünya Savaşı sırasında basitleştirici bir prosedür olarak kullanılan Tahvil Kanunu, her bireysel tahvil konusunun Kongre tarafından onaylanmasını gerektirmekteydi. 1941 yılında Kamu Borç Kanunu ile Kongre ve Başkan, Hazine'nin borç yükümlülükleri konusunda 65 milyar dolarlık genel bir limit belirlemiştir. 1970'li yıllara kadar ABD'nin borç oranları özellikle savaş dönemlerinde artmış, barış dönemlerinde azalmıştır. Bu oran İkinci Dünya Savaşı sırasında (1946 yılında) GSYH'nin %106'sına kadar ulaşmıştır. Savaş sonrası dönemde borç oranları azalmaya başlamış, GSYH'ye oranla 1950'ye kadar %79'a, 1960 yılında %44'e ve 1974 yılında savaş sonrası dönemin en düşük seviyesi olan %23,9'a gerilemiştir. Tablo 4.18'de görüldüğü 1975 yılından itibaren borç oranları yeniden yükselmeye başlamıştır (US Department of The Treasury, 2017: 20).

Modern anlamda mali kural uygulamaları, federal hükümetin bütçe uygulamalarına bazı küçük sınırlandırmalar getirmek suretiyle 1974 yılında çıkarılan Bütçe Kanunu ile başlamış ve bu tarihten itibaren yıllık bütçe uygulamasına geçmiştir. Bu kanunla gelirler ve harcamalar üzerine limitler konulmuştur. Ancak bu kanun hükümetin artan harcamalarını kısıtlamada ve vergileri kesmede yeterli olmamıştır (Auerbach, 2008: 2).

Tablo 4.18. ABD Temel Mali Göstergeler 1971-1999 (CBO, 2011: 134).

	Gelirler	*Harcamalar*	*Bütçe dengesi*	*Kamu borçları*
		GSYH %		
1971	17,3	19,5	-2,1	28,1
1972	17,6	19,6	-2,0	27,4
1973	17,6	18,7	-1,1	26,0
1974	18,3	18,7	-0,4	23,9
1975	17,9	21,3	-3,4	25,3
1976	17,1	21,4	-4,2	27,5
1977	18,0	20,7	-2,7	27,8
1978	18,0	20,7	-2,7	27,4
1979	18,5	20,2	-1,6	25,6
1980	19,0	21,7	-2,7	26,1
1981	19,6	22,2	-2,6	25,8
1982	19,2	23,1	-4,0	28,7
1983	17,5	23,5	-6,0	33,1
1984	17,3	22,2	-4,8	34,0
1985	17,7	22,8	-5,1	36,4
1986	17,5	22,5	-5,0	39,5
1987	18,4	21,6	-3,2	40,6
1988	18,2	21,3	-3,1	41,0
1989	18,4	21,2	-2,8	40,6
1990	17,0	21,9	-3,9	42,1
1991	17,8	22,3	-4,5	45,3
1992	17,5	22,1	-4,7	48,1
1993	17,5	21,4	-3,9	49,3
1994	18,0	21,0	-2,9	49,2
1995	18,4	20,6	-2,2	49,1
1996	18,8	20,2	-1,4	48,4
1997	19,2	19,5	-0,3	45,9
1998	19,9	19,1	0,8	43,0
1999	19,8	18,5	1,4	39,4

1985 yılında sürekli hale gelen açıkları kontrol altında tutmak ve bütçe sisteminin çökmesini engellemek için yaygın olarak kullanılan adıyla Gramm-Rudman-Hollings Kanununu (GRH) I yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla, açık düzeyleri mali yıl bazında nominal olarak sınırlandırılmış, 1986 yılından 1991 yılına kadar bütçe denkliğinin sağlanması amaçlanmıştır. Ancak belirlenen hedeflere ulaşılamamış bu nedenle 1987'de, GRH I ile belirlenen bütçe hedeflerini 1993'e öteleyen GRH II olarak da ifade edilen Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Yenileme Kanunu (The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act) kabul edilmiştir (Buiter ve Patel, 2010: 31).

Tablo 4.19. GRH Kanunu Kapsamında ABD Bütçe Dengesi Hedefleri ve Gerçekleşmeleri (Lutz ve Follette, 2012: 5).

	GRH 1985 hedefleri	*GRH 1987 hedefleri*	*Gerçekleşme*	*Gerçekleşme*
		(Milyar Dolar)		*(GSYH %)*
1986	172	-	221	-5
1987	144	-	150	-3,2
1988	108	144	155	-3,1
1989	72	136	153	-2,8
1990	36	100	221	-3,9
1991	0	64	269	-4,5
1992	-	28	290	-4,6
1993	-	255	255	-3,9

1990 yılında yine bir değişiklik yapılmış ve önemli bir açık azaltma paketinin parçası olarak, Kongre tarafından Bütçe Uygulama Kanunu (Budget Enforcement Act-BEA) yürürlüğe konulmuştur. Bu kanunla, bütçe açıkları yerine harcama tavanı veya üst limitleri dikkate alınmaya başlanmıştır. Harcama tavanları belirlenirken, farklı sınıflara ilişkin farklı limitler belirlenmiştir. ABD'de harcamalar zorunlu (mandatory) ve zorunlu olmayan/ihtiyari (discreationary) harcamalar şeklinde bölümlere ayrılmıştır. Zorunlu harcamalar; büyük ölçüde sosyal güvenlik harcamaları, yoksullar için sosyal yardım ödemeleri, yaşlılar için sağlık sigortası ödemeleri toplamından oluşmaktadır. İhtiyari harcamalar ise savunma, eğitim ve ulaştırma programları gibi harcamalardan oluşmaktadır (CBO, 18.11.2017, www.cbo.gov). Bu kapsamda 1990-1995 dönemi için ihtiyari harcamalarda yıllık tavan uygulaması ile birlikte sosyal güvenlik harcamaları hariç diğer harcamaların parlamentoda görüşülmesinde pay as you go (PAYGO) sistemi uygulamaya konulmuştur. 1990-1995 dönemi için uygulanması düşünülen ve aynı zamanda temel bütçe tahminlerinin nasıl yapılması gerektiğine ilişkin tüzükleri de belirleyen yasa, daha sonra 1993 tarihli Omnibus Bütçe Uzlaştırma Yasası (Omnibus Budget Reconciliation Act) ile revize edilerek 1998 yılına kadar uzatılmıştır. 1990 Bütçe Uygulama Kanunu'nda belirlenen ihtiyari harcama tavanlarını ve PAYGO sistemini 2002 yılına kadar uzatan yeni Bütçe Uygulama Kanunu 1997'de yürürlüğe girmiştir. 1997 ve 1999 yılları arasında yeniden ihtiyari harcama kategorilerinin alt başlıkları olan savunma ve savunma dışı harcamalara ilişkin ayrı tavanlar belirlenmiş, harcama tavanları, bu dönemde gelişen bütçe fazlaları nedeniyle 2010 yılına kadar yükseltilmiş ve genişletilmiştir. 1990'lar boyunca önemli ölçüde ekonomik büyüme tarafından desteklenen mali kuralların, bütçe açıkları üzerinde azaltıcı bir etki gösterdiği ve hatta az da olsa birkaç sene bütçe fazlası sağlandığı görülmektedir (Bernanke, 2010: 9). Yukarıdaki tablo 4.19'da ve aşağıdaki tablo 4.20'de görüldüğü gibi 1998-2001 yılları arasında bütçe açıkları fazlaya dönmüş ve 4 yıl boyunca ortalama %1,4 oranında bütçe fazlası verilmiştir.

2010 yılında, bütçe açıklarını arttırmamak için gereken yeni doğrudan harcama ve gelir kanunu ile yeni bir bütçe uygulama mekanizması belirlenmiştir. Bu düzenlemeyle doğrudan harcama ve gelir kanunu üzerindeki bütçe etkileri beş-on yıllık süreleri kapsayan PAYGO puan tablolarına taşınmıştır. Söz konusu kanuna göre bir kongre döneminde puan kartlarının net açık göstermesi durumunda, bütçe açığına denk olacak şekilde bazı programlarda geniş kapsamlı kesintilerin, Başkan tarafından çıkarılan ve haciz emri (sequestration order) olarak bilinen talimatla yapılması karara bağlanmıştır (Auerbach, 2008: 4-7).

2011 yılında Kongre ihtiyari harcama sınırını onaylamış ve sonraki 10 yıl için 900 milyar dolar tasarruf sağlamıştır. Mart 2013'de sosyal güvenlik, yoksullara yardım ve diğer yardım programları hariç olmak üzere ilave harcama kesintileri yürürlüğe girmiştir.

ABD'nin federal bütçesi 1970'lerden bu yana 1998-2001 yılları hariç sürekli olarak açık vermiştir. Harcama tavanlarının da etkisiyle 1990'larda azalan bütçe açıkları kısa süreli fazla verilmesinin ardından, 2000-2002 yılında yaşanan resesyon, vergi indirimleri ve Irak Savaşı gibi nedenlerle tekrar bütçe açıklarına dönmüştür. Bütçe açıklarındaki en sert yükseliş 2008 krizi sonrası yaşanmış ve bütçe açıkları 2009 yılında en yüksek seviyesi olan %9,8 oranına yükselmiştir. Borç oranları ise 1989 ve 1994-2001 ve 2015 yıllarında azalmış, bu yıllar dışında sürekli olarak artmıştır. ABD bütçe yetkililerinin 10 yıllık projeksiyonuna göre, bütçe açıkları ve borç oranları mali kesimdeki zorluklar olarak devam edecektir. Kamu harcamaları üzerindeki en büyük arttırıcı unsurlar ise artan nüfusla birlikte 65 ve üzeri yaştaki kişileri sağlık harcamaları ve genel olarak sağlık hizmeti maliyetleridir. Kamu maliyesinin geçmiş tecrübeleri ve gelecek beklentileri birarada değerlendirildiğinde, ABD'de mali kuralların karmaşık olduğu ve bazı dönemlerde göz ardı edildiği görülmektedir.

Tablo 4.20.ABD'nin Temel Mali Göstergeleri 2000-2027
(CBO, 17.11.2017, www.cbo.gov).

	Gelirler	*Harcamalar*	*Bütçe dengesi*	*Kamu borçları*
			GSYH %	
2000	20,6	18,2	2,4	34,7
2001	18,8	17,6	1,2	31,4
2002	17,0	18,5	-1,5	32,6
2003	15,7	19,1	-3,3	34,5
2004	15,6	19,0	-3,4	35,5
2005	16,7	19,2	-2,5	35,6
2006	17,6	19,4	-1,8	35,3
2007	17,9	19,1	-1,1	35,2
2008	17,1	20,2	-3,1	39,3
2009	14,6	24,4	-9,8	52,3
2010	14,6	23,4	-8,7	60,9
2011	15,0	23,4	-8,5	65,9
2012	15,3	22,1	-6,8	70,4
2013	16,8	20,9	-4,1	72,6
2014	17,5	20,4	-2,8	74,2
2015	18,2	20,6	-2,4	73,3
2016	17,8	20,9	-3,2	77,0
2017	17,3	21,0	-3,6	76,7
2027*	18,4	23,6	-5,2	91,2

*2027 yılına ait veriler bütçe projeksiyonudur.

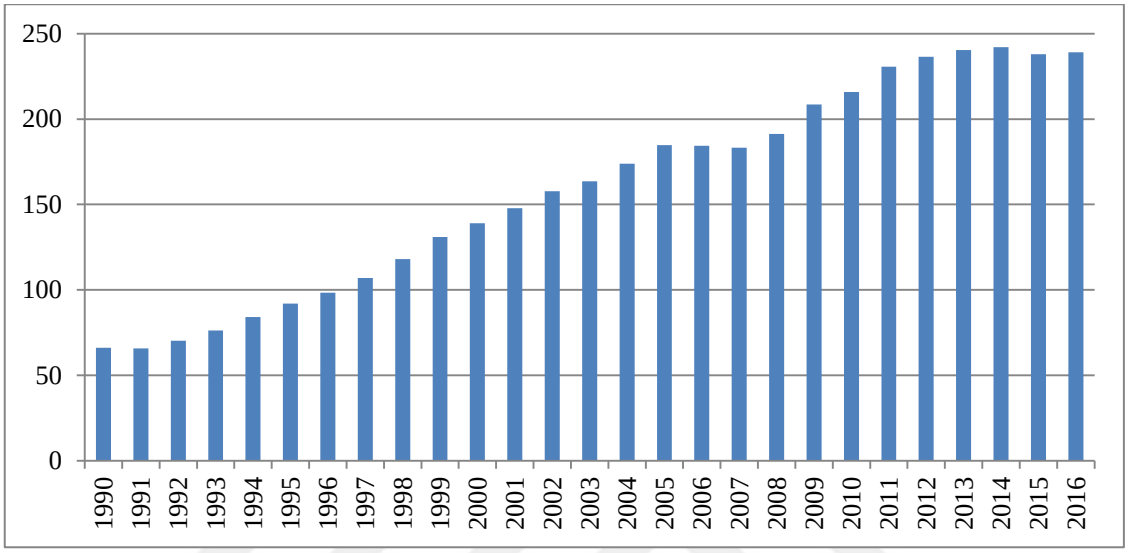
4.2.7.Japonya

Japonya'da kamu mali yönetimini düzenleyen temel kanunlar, 1946 tarihli Japon Anayasası, 1947 tarihli Kamu Maliyesi Kanunu ve yine 1947 tarihli Parlamento Kanunudur. Kamu mali yönetimine ilişkin genel çerçeve Anayasa ile belirlenirken, mali yönetime ilişkin temel ilke ve esaslar Kamu Maliyesi Kanunu kapsamında belirlenmiştir (Sugimoto ve Ueda, 2013: 725). Parlamento Kanunu ise, karar alma süreçlerini düzenlemektedir. Söz konusu Kanunlar aynı zamanda mali kuralları düzenleyen temel politika metinleridir. Bununla birlikte günümüze kadar çeşitli yasal düzenlemelerle maliye politikasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Japonya'da mali kurallara ilişkin ilk uygulama 1947 yılında uygulanmaya başlanan altın kuraldır. Bu kurala göre, devlet sadece kamu altyapı yatırımları için borçlanabilmekte, böylelikle cari gelirler ile cari harcamalar arasında denge kurulmaktadır. Cari harcamaların cari gelirlerle karşılanamaması durumunda borçlanmak için parlamentodan yasal bir düzenlemeyle yetki izni alınması gerekmektedir. Altın kural 1975 yılına kadar kesintisiz uygulanmıştır. 1970'li yıllarda dünya genelindeki ekonomik ortam ve petrol krizi gibi nedenler yeni düzenlemeleri gerekli kılmıştır. 1975 yılında yapılan düzenlemeyle, hükümete cari harcamalar için de borçlanabilme yetkisi verilmiştir (Lledó vd., 2017: 43).

1980 yılındaki kamu kesimindeki reform çalışmalarının bir parçası olarak, 1981 yılında Mali Konsolidasyon Anlaşması yürürlüğe girmiştir. Bu anlaşma ile 1990 yılına kadar devlet iç borçlanma senetlerinin çıkarılmaması öncelikli hedef olarak belirlenmiştir. Maliye Bakanlığı bu hedef doğrultusunda, 1982 yılı için bütçe rehberinde bütün birimlerin bütçe tekliflerinde artışa gitmeyeceğini karara bağlamıştır. Harcamacı bakanlıkların ve birimlerin genel hesaplarla ilgili bütçe teklifleri için konulan bu kriter, bilgi asimetrisi yaşanmasından dolayı Maliye Bakanlığı tarafından derinlemesine incelenememiştir. Ayrıca, genel hesaplardan yerel yönetimlere yapılan transferler, savunma harcamaları, bilim ve teknolojiye ayrılan harcamalar, harcama ve borç servisi uygulamalarında olduğu gibi bu kriterin dışında bırakılmıştır. Belirlenen sınırlamaların ek bütçe uygulamalarında dikkate alınmaması, Japon hükümetinin gelir elde etmek ve para harcamak amacıyla kullandığı birçok özel hesabın da bu sınırlamada kapsam dışı tutulmuş olması, Japonya'da mali kuralların oldukça dar bir etki alanın olduğunu

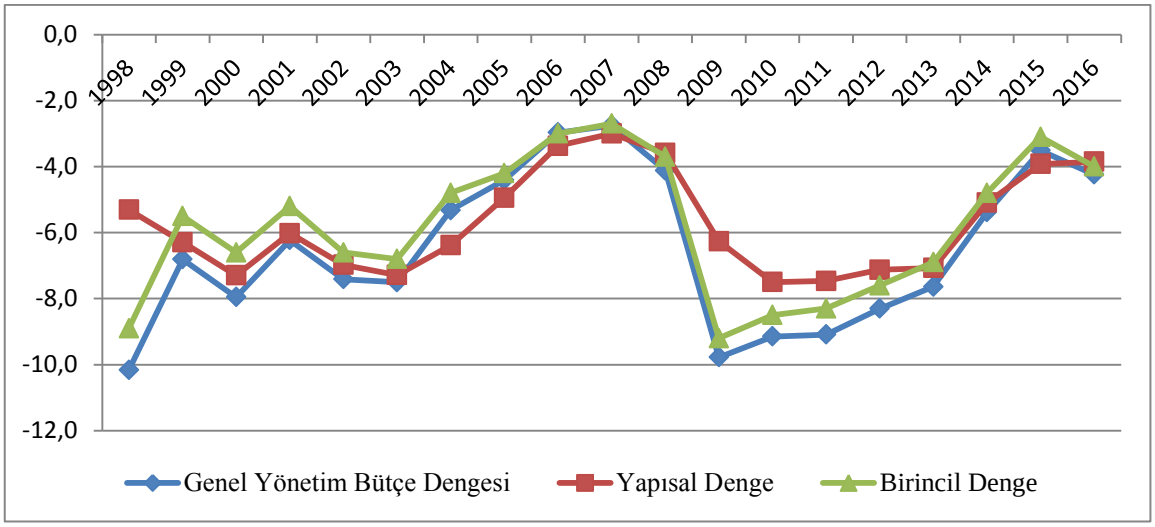
göstermektedir (Von Hagen, 2006: 27-28). Japonya'da alınan mali önlemlere rağmen kamu borç stoku sürekli olarak artış göstermiştir. Şekil 4.10'da görüldüğü gibi 1990 yılında %66,2 olan kamu borç stoku 2000 yılında %139'a, 2010 yılında %215 oranına yükselmiştir. Japonya artan borç oranlarıyla gelişmiş ülkeler arasında en yüksek borç oranına sahip ülkedir. Borçların önemli bir kaynağı ise nüfusun yaşlanmasından kaynaklanan sosyal harcamalardır. Artan yaşlı nüfus ve sağlık hizmetlerindeki yüksek fiyatlarla birlikte kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasındaki kalıcı boşluk kamu maliyesini olumsuz etkilemektedir.



Şekil 4.10. Japonya Genel Yönetim Borç Oranları/GSYH (%) **(**IMF, 01.06.2017, www.imf.org).

1990'lı yıllar ve sonrasında kamu borçlarındaki hızlı artış sonucu yeni bir mali konsolidasyon ihtiyacı kaçınılmaz hale gelmiş ve borç stoku sorununu çözüme kavuşturabilmek ve mali sürdürülebilirliği güçlendirmek amacıyla, 1997 yılında Mali Yapısal Reform Yasası hazırlanmıştır. Yasa kapsamında, 2003 yılına kadar gerçekleştirilmek üzere genel devlet açıklarını 2003 yılına kadar GSYH'nin %3'ü düzeyine düşürmek, devlet açıklarını finanse etmek amacıyla ihraç edilen tahvillerin oranını her yıl azaltmak ve 2003 yılında sonlandırmak şeklinde hedefler belirlenmiştir. Bu hedefleri gerçekleştirmek için ek olarak sosyal güvenlik kesimini ve kamu yatırımlarını kapsayan 12 büyük harcama kategorisi belirlenmiş ve bu alanlar için çok yıllı bir sayısal çerçeve belirlenmiştir. Kasım 1997 tarihinde uygulanmaya başlayan bu kanun sonrası Japonya büyük finansal kuruluşların iflası ve Asya Krizi nedeniyle ekonomik durgunluk yaşamıştır. Bu olumsuzluklar sonucu kanun 1998 yılında askıya alınmıştır (Sugimoto ve Ueda, 2013: 726). Bu tarihten itibaren ekonomik durgunluktan kurtulmak için genişletici politikalar uygulanmış ve çeşitli vergi indirimlerine gidilerek yatırım harcamaları arttırılmıştır.

Japonya'nın genel yönetim bütçe dengesi şekil 4.11'de görüldüğü dönem itibarıyla sürekli açık vermiştir. 1998-2016 dönemi süresince bütçe açıkları GSYH'nin %10'u ila %2,8'i arasında seyrederek, ortalama olarak %6,5 oranında gerçekleşmiştir. Japonya'nın yapısal bütçe dengesi ve birincil dengesi de benzer trendde devam etmiştir.



Şekil. 4.11. Japonya Genel Yönetim Bütçe Dengesi ve Yapısal Denge/GSYH (%) **(**IMF, 01.06.2017, www.imf.org).

2001-2006 yılları arasında dönemin Başbakanı Koizumi yönetiminde ekonomik büyüme ve mali konsolidasyon arasında dengenin sağlanması için her yıl Ekonomik ve Mali Yönetim İçin Temel Politikalar ve Yapısal Reform kararları alınmıştır. Bu kararlar 2010'ların başına kadar faiz dışı fazla hedefi vermeyi öngörmüştür. 2006 yılında ise kabine tarafından onaylanan temel politika belgesi ile sayısal bir mali kural kabul edilmiş ve 2011 yılında faiz dışı fazlayı sağlamak üzere çok yıllı ve sayısal bir harcama çerçevesi belirlemiştir. Harcama kuralı çerçevesinde sosyal güvenlikle ilgili harcamalara sınırlama, kamu yatırım harcamalarının azaltılmasına yönelik düzenleme ve diğer harcama kategorileri için harcama tavanları belirlenmiştir. Bu hedefler 2008 yılına kadar uygulanmış ancak küresel krizin neden olduğu ekonomik olumsuzluklardan kurtulmak amacıyla kural durdurulmuştur. 2009 yılında iktidar partilerinin değiştirilmesinden sonra, 22 Haziran 2010 tarihinde Mali Yönetim Stratejisi yürürlüğe girmiş ve harcama kuralı tekrar uygulanmaya başlamıştır. Harcama kuralı merkezi yönetimin genel harcamaları için limitler belirleyerek orta vadeli bir çerçeve çizmektedir. Çerçeve kapsamında 2015 yılına kadar faiz dışı açığın yarı yarıya azaltılması, 2020 yılına kadar ise faiz dışı fazla verilmesi hedeflenmiştir. Aynı zamanda kamu borcunun da istikrarlı şekilde azaltılması amaçlanmıştır (Sugimoto ve Ueda, 2013: 726-728).

2014 yılında Japonya'nın borç oranları %242 ile en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Bu artış yine sosyal güvenlik kesiminden ve uzun dönemli faiz oranlarının sıfıra yakın olmasından kaynaklanmıştır (OECD, 2015: 2). Faiz dışı fazla hedefi ise nispeten daha istikrarlı seyretmiş ve birincil açık 2010-2015 yılları arasında düşüş göstermiştir. Ancak Japonya'nın mali dengesi demografik değişikliklerin etkisiyle uzun dönemli riskler barındırmaya devam etmektedir (Sugimoto ve Ueda, 2013: 730).

4.2.8. Endonezya

Dünya'nın en kalabalık dördüncü ülkesi olan Endonezya, tarihsel olarak mali disiplinin sürdürülmesine odaklanmış bir maliye politikası izlemektedir. Endonezya, Asya finansal krizinden önceki yıllarda GSYH'ye oranla %1-3 arasında değişen oranlarda bir bütçe fazlası ve %25 civarında borç oranıyla ılımlı ve nispeten iyi bir mali performans sergilemiştir. Yüksek büyüme oranları, kalkınma politikaların ön planda tutulması ve geniş kamu kaynakları ülke ekonomisinin başarılı performansının temel nedenleri olmuştur. Ancak 1997/1998 Asya Krizi Endonezya ekonomisini derinden etkilemiştir. Ülke ekonomisi 1998 yılında GSYH'nin %13'ü oranında daralmış, ekonomiyi kurtarmaya yönelik uygulanan kamu harcamaları 1997 yılında 136 milyar dolarken 1998 yılında 151 milyar dolara çıkmış, kamu borçları 1997 ve 1998 yıllarında

önemli ölçüde yükselerek 2000 yılında GSYH'nin %87,4'üne ulaşmıştır. Yüksek borç oranları likidite sağlamanın maliyetini arttırarak bankacılık sistemini olumsuz etkilemiştir. Krizin olumsuz etkilerinin siyasi karışıklığı tetikleyerek krizi derinleştirmesine rağmen, Endonezya'nın maliye politikası sorumlu bir yaklaşımla yürütülmeye ve ekonominin tamamı için bir çapa vazifesi görmeye devam etmiştir. Tablo 4.21'de görüldüğü gibi kriz süresince, bütçe açıkları makul seviyelerde seyretmiş ve 1999 yılında GSYH'ye oranla %1 düzeyinde bütçe açığı gerçekleşmiştir. Bu oranlar, kamu gelirlerindeki azalmayı ve büyüyen borç oranlarını finanse etmek amacıyla artan faiz harcamalarını telafi etmek amacıyla kamu harcamalarına yansıtılmış ve harcama oranlarında önemli kesintiler yapılmıştır (Blöndal vd., 2009: 10; Kuncoro, 2016: 210).

Tablo 4.21. Endonezya'nın Temel Ekonomik Göstergeleri (IMF, 01.06.2017, www.imf.org).

	GSYH (%)	*Bütçe dengesi/GSYH (%)*	*Faiz dışı denge/GSYH (%)*	*Genel yönetim borç stoku/GSYH (%)*
1996	7,8	1,0	2,0	n/a
1997	4,7	-1,0	0,5	n/a
1998	-13,1	-1,9	0,9	n/a
1999	0,8	-1,0	2,3	n/a
2000	5,0	-1,9	1,4	87,4
2001	3,6	-1,8	3,1	73,7
2002	4,5	-0,6	3,8	62,3
2003	4,8	-1,1	1,9	55,6
2004	5,0	-0,3	2,2	51,3
2005	5,7	0,4	2,6	42,6
2006	5,5	0,4	2,6	35,8
2007	6,3	-0,9	0,9	32,3
2008	7,4	0,1	1,7	30,3
2009	4,7	-1,6	-0,1	26,5
2010	6,4	-1,2	0,0	24,5
2011	6,2	-0,7	0,5	23,1
2012	6,0	-1,6	-0,4	23,0
2013	5,6	-2,2	-1,0	24,8
2014	5,0	-2,1	-0,9	24,7
2015	4,9	-2,5	-1,1	26,9
2016	5,0	-2,5	-1,0	27,9

Endonezya'da Asya krizi öncesinde bütçelemeye ilişkin etkin bir yasal çerçeve belirlenmemiş ve bütçe süreci şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinden yoksun olarak yürütülmüştür. 1997/1998 ekonomik ve siyasi krizinin ardından Endonezya, önemli bir reform sürecine girmiştir. Reformlar kapsamında ilk olarak siyasi sistem değişmiş ve otoriter askeri yönetim sona ererek, çok partili demokratik sisteme geçilmiştir. Bunun uzantısı olarak hükümetin ekonomideki baskın rolü azalarak, piyasa temelli dışa açık ekonomik yapı benimsenmiştir. Aynı zamanda yerel yönetimlerin etkinliği arttırılmıştır. 2003-2004 yıllarında hükümetin mali kesimine ilişkin de düzenlemeler yapılmış ve bütçe sisteminde önemli yenilikler yapmıştır. Bu dönüşüm, bütçelemeye ilişkin yeni bir yasal çerçeve belirlenmesi, daha kapsamlı bir bütçeleme anlayışı, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve mali yerelleşme ile Parlamentonun bütçe sürecindeki rolüne ilişkin düzenlemeler şeklinde özetlenebilir. Yapılan reformlar kapsamında hükümetin mali kesiminin denetim, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerine de önem verilmiştir (Nasution, 2016: 1).

Endonezya'da 2000'li yılların başından itibaren gerçekleştirilen reformlarla birlikte 2003 yılında yürürlüğe giren Devlet Finans Kanunu (The State Finances Law 17/2003) ile bütçelemeye ilişkin anayasal hükümler detaylı bir şekilde belirlenmiştir. Bu kapsamda bütçenin hazırlanması, kabulü, uygulanması, hesap verilebilirliğe ilişkin genel prensipler, merkezi hükümet ve diğer kurumlar arasındaki mali ilişkilerin yönetimine dair konular düzenlenmiştir. 2004 yılındaki kanunla (The State Treasury

Law 1/2004) Hazine'nin sorumlulukları, yine aynı yıl yürürlüğe giren Devlet Planlama Kanunu ile (The State Planning Law 25/2004) ulusal kalkınma sürecine ilişkin konular düzenlenmiştir. 2004 yılında kabul edilen diğer bir kanunla (The Regional Governance Law 32/2004) bölgesel hükümetlerin eğitim, sağlık, kamu altyapısı, tarım, sanayi ve ticaret, yatırım, çevre, ulaşım gibi kamu hizmetler dahil olmak üzere bir dizi kamusal hizmet sorumluluğu ortaya koyulmuştur. 2004 tarihli Mali Denge Kanunu ile (The Fiscal Balance Law 33/2004) bölgesel hükümetlerin kendi kamu maliyelerini yönetmelerine, gelir arttırmaya yönelik kurumların idaresine ve ulusal hükümetten yapılacak transferlere ilişkin hükümler düzenlenmiştir. Devlet Denetim Kanunu (The State Audit Law 15/2004) ile de Endonezya Yüksek Denetim Enstitüsünün operasyonel çerçevesi özetlenmiştir (Blöndal vd., 2009: 6-7).

Bu kanunlar ile birlikte bütçe sürecine ilişkin düzenlemeler kapsamında 2004 yılında Endonezya'da sayısal mali kurallar uygulanmaya başlanmıştır. Esasen Endonezya'da mali kural uygulamalarının ilk formu 1967 yılında uygulanmaya başlayan bütçe dengesi kuralı uygulamasıdır. Ancak reform hareketleri sonrası yapılan düzenlemelerle modern anlamda mali kural uygulaması benimsenmiş ve bu kapsamda bütçe kuralı ve borç kuralı yürürlüğe girmiştir. Genel yönetim ve yerel yönetimler için uygulanan bütçe kuralı, bütçe açıklarını her yıl için GSYH'nin %3'ü ile sınırlandırmaktadır. 2004 yılından itibaren genel yönetim düzeyinde uygulanan borç kuralı ise merkezi hükümetin ve yerel yönetimlerin borç oranlarını kısıtlamaktadır ve kural gereği, söz konusu yönetim birimlerinin borç oranları GSYH'nin %60'ını geçmemelidir. Endonezya'da ki mali kurallara ilişkin yasal zorunluluk kanun kapsamında olmamakla birlikte, yönetmelik kapsamında bağlayıcılıkları vardır. İlgili düzenlemelerin izleme ve gözetim açısından yeterli görülmesinden dolayı mali konsey ya da bağımsız bir izleme kurumu yoktur. Aynı zamanda kurallarla ilgili kaçış hükümleri bulunmamaktadır (Ikhsan, 2014: 1-6).

Temelde AB'nin Maastricht Kriterlerinden esinlenerek uygulanan mali kuralların amacı, sağlanacak mali kazançları pekiştirmek ve mali sorumluluk kriterlerini kanunlaştırarak gelecekteki mali disiplini teşvik etmektir. Endonezya'da kapsamlı bir politik taahhütle uygulanan kurallar hakkında geniş bir fikir birliği bulunmaktadır ve bu istikrarlı büyüme oranlarını teşvik etmektedir. Endonezya'nın mali göstergeleri reformlar ve mali kurallar sonrasında da pozitif bir görünüm çizmiş ve borç oranları sürekli olarak düşmüştür. Borç oranları yukarıdaki Tablo 4.21'de görüldüğü gibi 2004 yılında GSYH'ye oranla %51,3 iken 2009 yılında %26,5 oranına düşmüştür. Bütçe açıkları ise 2004-2016 yılları arsında ortalama olarak %1 civarında seyretmiştir. Bu sonuçlar Endonezya'nın mali göstergelerinin, mali kural kriterlerinden daha iyi olduğunu göstermektedir.

Endonezya'nın mali kural uygulamaları basit ve kolay anlaşılır olmalarıyla önemli avantajlar sunmaktadır. Aynı zamanda mali kuralların 2000'li yıllar boyunca borç oranlarının düşürülmesinde ve ihtiyatlı bir mali duruş sergilenmesinde büyük katkıları vardır. Mali kurallar sağlam bir taahhüt olarak değerlendirilmekte ve bu yönüyle özellikle borç verenler açısından değerli ve önemli bir işaret olarak kabul edilmektedir. Bu da hükümetin ve ülkenin kredibilitesine katkı sağlamaktadır. Diğer yandan Endonezya'nın yıllık bütçe uygulamalarındaki değişikler dikkate alındığında mali kuralların bazı istenmeyen sonuçları da bulunmaktadır. Örneğin, yıl içerisinde sermaye harcamalarının başlangıç bütçe tahsislerine göre aşağı yönlü revize edilmesi bu sonuçlardan birisidir. Mali kurallardan sapmamak için yapılan bu revizeler bazen yatırım harcamalarının kısılmasına neden olabilmektedir (Anderson ve Minarik, 2006: 189). Bu açıdan Endonezya mali kurallara sadık kalarak altyapı yatırımlarını gerçekleştirmek üzere, önemli bir harcama kalemi olan enerji teşvik harcamalarını düşük tutmaya gayret göstermektedir (Carter vd., 2016: 5-11). Bu açıdan daha operasyonel ve harcama temelli bir mali kural alternatif olarak düşünülebilir.

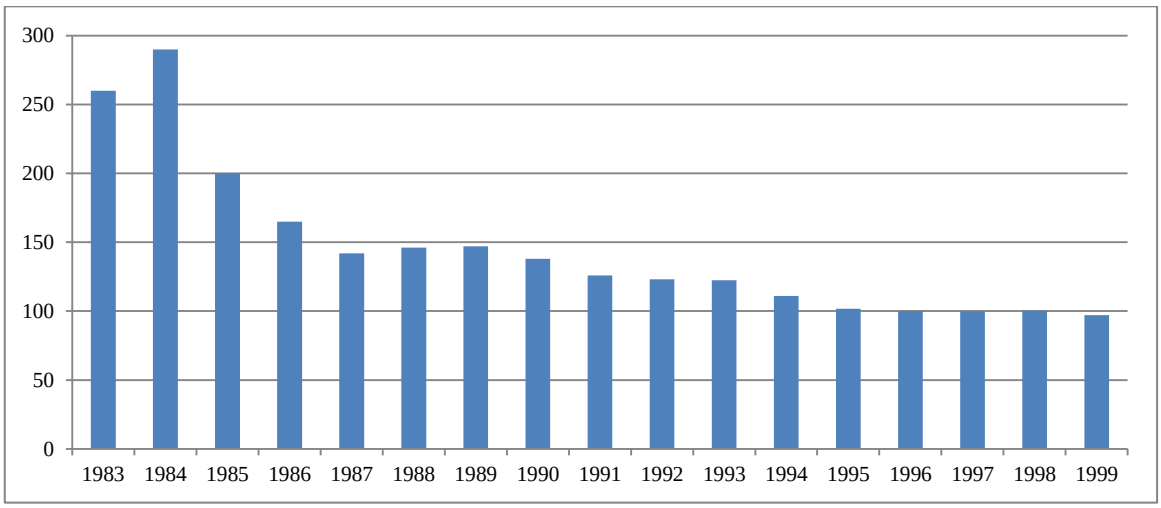
4.2.9.İsrail

İsrail ekonomisinin yakın geçmişteki önemli reform hareketleri 1980'li yılların ortasında yaşanmıştır ve o dönemki programların temel sorunu yüksek enflasyon oranları olmuştur. İsrail Merkez Bankası (The Bank of Israel)'nın 1954 yılında kurulmasından 1980'li yıllara kadarki dönemde enflasyon oranlarını tek haneli, çift haneli ve üç haneli düzeylere ulaşmıştır (Cukierman ve Melnick, 2015: 5). Tablo 4.22'de görüldüğü gibi 1954 yılından 1973 yılına kadar enflasyon oranları ortalama %6 civarında seyretmiş ve %15'i hiç aşmamıştır. İkinci dönem olarak değerlendirilen ve 1979 yılına kadar süren dönemde enflasyon oranları ortalama %37 civarında seyretmiş ve %60'ı hiç aşmamıştır. 1985 yılındaki reform sürecine kadar devam eden dönemde ise enflasyon oranları üç haneli maksimum seviyelerine ulaşmıştır. Dönem boyunca ortalama %182 civarında seyreden enflasyon oranları 1984 Kasım ayında en yüksek seviyesi olan %486'ya ulaşmıştır.

Tablo 4.22. İsrail'in Enflasyon İstatistikleri/GSYH (%) (Cukierman ve Melnick, 2015: 5-7).

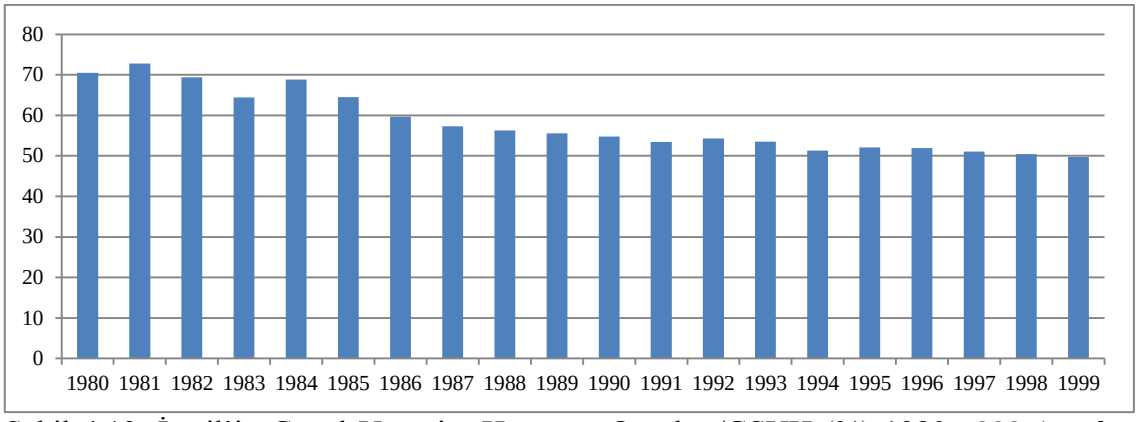
	Ortalama enflasyon oranları	***En yüksek enflasyon oranları***	***En düşük enflasyon oranları***
1954-1973	6,1	14,6	-1,6
1973-1979	37,2	56,1	15,1
1979-1985	181,8	486,2	57,9
1986-1991	18,7	23,9	15,2
1991-1998	10,5	19,4	3
1999-2015	2,1	7,8	-2,7

Reform öncesi dönemde enflasyonun kademeli olarak artışında negatif şokların, mali gevşekliğe karşı uygulanan politika hatalarının, cari işlemler açığının ve enflasyonu önlemede açık bit yetkiye sahip olmayan merkez bankasının etkisi olduğu sonucu çıkarılabilir. Süreç boyunca mali gevşekliğin önemli nedenlerinden biri de savaşların (Arap-İsrail Savaşları) neden olduğu savunma harcamalarının artışı olmuştur. Genişletici mali politikaların etkisiyle şekil 4.'de görüldüğü gibi borç oranları 1984 yılında neredeyse %300'e ulaşmıştır.



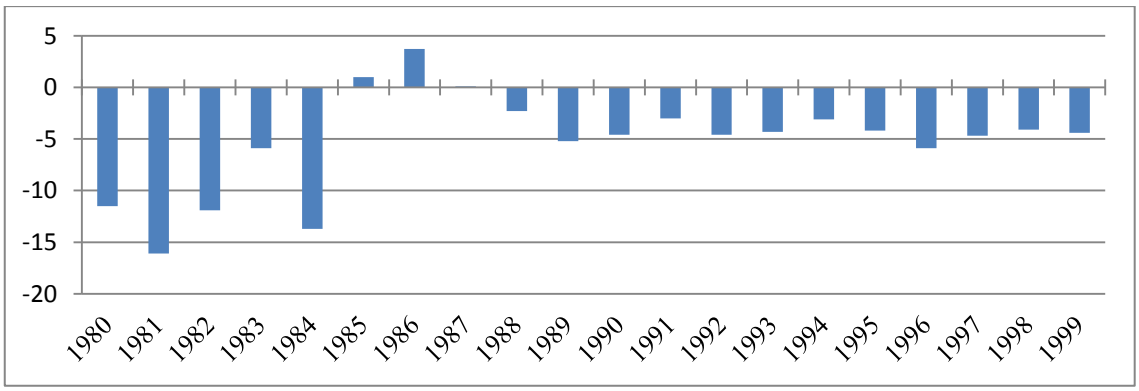
Şekil 4.12. İsrail'in Kamu Kesimi Borç Oranları/GSYH (%) 1985-1999 (Fischer ve Flug, 2007:3).

İsrail'in kamu harcama oranları ise şekil 4.13'de görüldüğü gibi 1980-1999 arasında ortalama olarak %58 civarında gerçekleşmiştir.



Şekil 4.13. İsrail'in Genel Yönetim Harcama Oranları/GSYH (%) 1980-1999 (Fischer ve Flug, 2007:3).

1985 yılında İsrail uzun süreli yüksek enflasyon dönemi ve bir dizi başarısız istikrar girişiminin ardından Temmuz 1985'de önemli bir reform hareketi gerçekleştirmiş ve mali sıkılaştırma temelli yeni bir istikrar programı açıklanmıştır. Programla ücret ve fiyat kontrolleri ve döviz kurlarının sabit tutulması ile birlikte bütçe açığının düşürülmesi hedeflenmiştir (Fischer ve Flug, 2007: 2). Bu kapsamda, hükümetin harcamalarını azaltmak amacıyla Maliye Bakanlığı oldukça merkezileştirilmiş bir yaklaşımla bakanlıklara bağlı tüm bütçe tahsislerini ve idaresini de kontrol altında tutan bir bütçe sistemi benimsemiştir (Loitsker, 2016: 1). Başarılı bir şekilde uygulanan heterodoks istikrar programı, öncelikli olarak enflasyon oranlarının düşmesinde etkili olmuş, enflasyon oranları üç haneli rakamlardan önce iki haneli rakamlara düşürülmüş, nihayetinde 1999 yılından sonra fiyat istikrarı yakalanmış ve enflasyon oranları tek haneli rakamlara düşmüştür. Enflasyonun aşamalı olarak istikrara kavuştuğu bu sürecin Temmuz 1986-Eylül 1991 döneminde, enflasyon oranları ortalama olarak %18 civarında, 1991-1998 döneminde %10,5 civarında, 1999-2015 döneminde ise %2,1 civarında seyretmiştir (Cukierman ve Melnick, 2015: 6). Enflasyon oranlarını azaltmayı başaran 1985 İstikrar Programı, mali disiplin açısından da yararlı olmuştur. Kamu harcamalarındaki düşüşle birlikte bütçe açıkları da azalmıştır. Şekil 4.14'de görüldüğü gibi 1984 yılında %13,7 olan bütçe açıkları, 1985 yılında %1 bütçe fazlasına dönmüştür.



Şekil 4.14. İsrail'in Genel Yönetim Bütçe Dengesi/GSYH (%) 1980-1999 (Fischer ve Flug, 2007: 2).

Bütçe açıklarındaki gelişim aynı zamanda vergi yükü üzerinde yaklaşık GSYH'nin %5'i oranında bir azalmaya neden olmuştur. Ancak istikrar programı mali disiplin üzerinde olumlu etkiler göstermekle birlikte, bütçe açıklarındaki azalma ekonomik şok durumunda meydana gelecek borç yükünün olumsuz etkilerine karşı korunmak için yeterli seviyede olmamıştır (Debrun vd., 2008: 4).

İstikrar Programı öncesi ve sonrası dönem ile 1990 sonrası dönem temel mali göstergeler açısından değerlendirildiğinde, program öncesindeki 1980-1984 dönemi ile program sonrası 1985-1990 dönemi ve 1990'lardan itibaren, sırasıyla kamu harcamalarının %69'lardan %58'e ve devam eden süreçte %50 civarına düştüğü görülmektedir. Bu düşüşler öncelikli olarak bütçe açıklarını azaltmak ve vergi yükünü hafifletmek için kullanılmıştır. Bütçe açıkları program sonrası belirgin şekilde düşmüş ancak sonraki süreçte bütçe açıkları bir miktar artarak 1991-2006 döneminde ortalama olarak %4 civarında seyretmiştir. Borç/GSYH oranları da dönem boyunca düşmüştür.

Tablo 4.23. İsrail'in Temel Mali Göstergeleri/GSYH (%) 1980-2006 (Fischer ve Flug, 2007: 4).

	Bütçe dengesi	***Kamu kesimi borç oranları***	***Genel yönetim harcama***	***Vergi gelirleri***
1980-1984	-11,8	272,3	69,2	39,3
1985-1990	-1,2	156,0	58,0	40,2
1991-2006	-4,1	102,8	50,8	36,9

1990'lı yıllarda İsrail eski Sovyetler Birliği'nden gelen büyük bir göç dalgasına maruz kalmış ve mali pozisyonu bu göç dalgasından olumsuz etkilenmiştir (Moeser, 2010: 12). 1990'ların ortalarına gelindiğinde, göç dalgası İsrail nüfusunun yaklaşık %15 oranında artmasına neden olmuştur. Hızlı nüfus artışı, çoğunluğu transfer ve tüketim harcamalarından kaynaklanan kamu harcamaları üzerinde baskıyı arttırmış ve harcamalardaki düşme eğilimi kesintiye uğramıştır. Mali disiplini sürdürmek çabası doğrultusunda İsrail'de mali kural uygulamaları 1991 yılında kabul edilen Açık Azaltma Kanunu (The Deficit Reduction Law) ile yürürlüğe girmiş ve maliye politikası çapası eksikliğini telafi etmek amacıyla orta vadeli mali hedefler belirlenmiştir. Hedefler maliye politikasını daha şeffaf ve güvenilir yaparak gelecek hükümetlerin kurallara uyumunu zorunlu kılmak üzere belirlenmiştir (Debrun vd., 2008: 4). Aynı zamanda 1992 yılında enflasyon hedeflemesi rejimine de geçilmiştir (Moeser, 2010: 5).

1991 yılında bütçe kuralı olarak uygulanan mali kural bütçe açıkları için GSYH'ye oranla belirli açık sınırları belirlemiş ancak bu hedefler 1999 ve 2001 yıllarında yukarı yönlü, 2000 yılında aşağı yönlü olmak üzere güncellenmiştir.

Tablo 4.24. İsrail'in Bütçe Kuralı ve Bütçe Açığı Hedefleri 1990-2005 (Fischer ve Flug, 2007: 12).

Hedef karar yılı	***Bütçe açığı hedefleri(GSYH %)***														
	1991	***1992***	***1993***	***1994***	***1995***	***1996***	***1997***	***1998***	***1999***	***2000***	***2001***	***2002***	***2003***	***2004***	***2005***
1990	5,5														
1991		6,2	3,2	2,2	0										
1992			3,2												
1993				3,0											
1994					2,75										
1995						2,5									
1996							2,8	2,4	2,0	1,75	1,5				
1997								2,4							
1998									2,0						
1999										2,5	2,25	2,0	1,5		
2000											1,75	1,5	1,25		
2001												2,4	2,0	1,5	1,0
2002													3,0		
2003														4,0	3,0
2004															3,4

2003 programı sonrasında bütçe açığı hedefleri sabit bir açık tavanı şeklinde (GSYH'nin %3'ü) değiştirilmiştir. 2006 yılında bütçe açık tavanları 2007-2009 yılları

için sırasıyla GSYH'nin %2'si, 1,5'i ve 1'i olarak belirlenmiştir. 2010 yılında ise Açık Azaltma ve Bütçe Harcamalarını Kısıtlama Kanunları (The Deficit Reduction and Budgetary Expenditure Limitation Laws) ile yeni açık hedefleri belirlenmiş ve tablo 4.25'de görüldüğü gibi bu oranlar yıllar içinde çeşitli değişikliklere maruz kalmıştır.

Tablo 4.25. İsrail'in Bütçe Kuralı ve Bütçe Açığı Hedefleri 2006-2020
(Lledó, 2017: 40 derlenmiştir)

Hedef karar yılı	***Bütçe açığı hedefleri***													
	2007	***2008***	***2009***	***2010***	***2011***	***2012***	***2013***	***2014***	***2015***	***2016***	***2017***	***2018***	***2019***	***2020***
2006	2	1,5	1											
2009			6	5,5										
2010					1	1	1	1						
2012							3	2,75	2,5	2			1,5	
2013							4,65	3	2,5	2	2	1,5	1,5	1,5
2014									3,4	2	2	2	1,5	1,5

2003 yılından başlayarak bütçe kuralına ek olarak büyüme oranlarına ve bütçe açığı hedefine yardımcı olmak amacıyla merkezi hükümet için harcama tavanları belirlenmiş ve harcama kuralı uygulanmaya başlamıştır (Brender, 2011: 614). Bu düzenlemelerin arkasında ise vergilerin düşürülmesi ve vergi yükünün azaltılması, kamu kesiminin küçültülmesi ve borç/GSYH oranının sürekli düşürülmesi isteği yatmaktadır.

2003 yılında uygulanmaya başlayan harcama kuralına göre 2005-2010 döneminde harcama artış tavanı %1 olarak belirlenmiş ancak 2006 yılında değiştirilerek 2007 yılından itibaren %1,7 olarak belirlenmiştir (Fischer ve Flug, 2007: 12). 2009 yılında harcama kuralı esnetilerek %3 oranında bir artışa izin verilmiştir. 2010 yılında yürürlüğe giren kanunla (The Deficit Reduction and Budgetary Expenditure Limitation Laws 2010) harcama limiti formülasyonunda bir değişiklik yapılmış ve harcama artış tavanı 2011 yılında %2,6 olmuştur. Yine 2014 yılında harcama kuralı formülasyonu, nüfusun 3 yıllık ortalama artış hızı+50/borç/GSYH oranı şeklinde değiştirilmiştir.

İsrail'de birbirini izleyen hükümetler, 1991 yılından itibaren uygulanan mali kurallara ilişkin hedefleri özellikle zayıf dönemlerde karşılamakta zorlanmışlardır. 1990'lı yıllarda hedeflerin gerçekleştirilmesinde göç dalgası ile artan nüfus artışının kamu harcamaları üzerindeki baskısı etkili olurken, 2000 yılında ülkede yaşanan şoklar İsrail'in mali pozisyonunu bozan önemli unsurlar olmuştur. Tablo 4.26'da görüldüğü gibi 2000 yılında %8,8 olan büyüme oranı sert bir şekilde düşmüş ve 2002 yılında negatife dönmüştür. Bu olumsuz etkinin mali alana yansıması da bütçe açıklarının ve borç oranlarının artması şeklinde kendini göstermiştir. 2004-2008 döneminde ise vergi oranlarının düşürülmesi ve bir miktar mali gevşeme eşliğinde meydana gelen vergi gelirlerindeki artışla birlikte ekonomik açıdan iyi bir performans yakalamıştır. Kamu maliyesine de olumlu şekilde yansıyan bu süreç 2008 küresel krizi ile birlikte bir miktar kesintiye uğramıştır (Moeser, 2010: 13). Son dönemde İsrail'in kamu maliyesine ilişkin göstergeler ekonominin geneliyle doğru orantılı olarak iyileşme göstermektedir. Bütçe açıkları 2012 yılı hariç olmak üzere 2009 yılından sonra düşmeye devam etmiştir. Benzer şekilde borç oranları da 2010 yılından bu yana düşmeye devam etmektedir. Bu iyileşmede İsrail ekonomisinin risk priminin düşmesi dolayısıyla sermaye piyasalarındaki konumunun iyileşmesi de etkili olmuştur.

Tablo 4.26. İsrail'in Kamu Maliyesine İlişkin Temel Göstergeler (IMF, 01.06.2017, www.imf.org).

		GSYH (%)					
	GSYH (%)	***Genel yönetim gelirleri***	***Genel yönetim harcamaları***	***Bütçe dengesi***	***Yapısal denge***	***Birincil denge***	***Genel yönetim borç stoku***
2000	8,8	43,9	47,4	-3,4	-6,0	3,0	79,6
2001	0,1	43,7	49,3	-5,6	-6,6	0,7	83,7
2002	-0,2	43,5	50,6	-7,1	-6,2	-0,7	90,3
2003	1,1	42,0	49,4	-7,4	-5,4	-0,8	93,0
2004	5,0	41,3	46,3	-5,0	-3,7	1,4	91,3
2005	4,2	41,3	45,3	-4,0	-2,9	2,3	88,2
2006	5,7	42,3	44,0	-1,7	-1,4	3,4	80,1
2007	6,2	41,5	42,1	-0,6	-1,3	4,0	73,0
2008	3,0	39,1	41,7	-2,7	-2,9	1,4	71,9
2009	1,4	36,2	41,8	-5,6	-4,9	-1,6	74,6
2010	5,7	37,0	41,0	-4,1	-4,1	-0,3	70,7
2011	5,1	37,0	40,4	-3,4	-3,9	0,2	68,8
2012	2,4	36,1	41,1	-5,0	-5,0	-1,3	68,3
2013	4,4	36,5	40,7	-4,2	-4,5	-0,9	67,0
2014	3,2	36,7	40,1	-3,4	-3,6	-0,5	66,0
2015	2,5	37,0	39,6	-2,7	-2,5	-0,1	64,1
2016	4,0	37,5	40,1	-2,5	-2,5	-0,2	62,2

1990'lardan bu yana mali kurallar eşliğinde uygulanan maliye politikası, hükümetlerin mali kurallara ilişkin hedefleri tam olarak karşılayamamasına rağmen, mali kuralların mali disipline katkı sağladığını düşündürmektedir. Hedeflerin revize edilmesi ve mali göstergelerdeki iyileşmelerin kalıcı ve sürekli olmaması kuralların mali konsolidasyona katkısının yeterince etkin olmadığını düşündürmekle birlikte, mali kuralların bütünüyle etkisiz olduğunu söylemek de pek mümkün değildir. 2003 yılından itibaren bütçe kuralına ek olarak hükümet harcamalarının artışına da odaklanan mali kurallar, yeni kural setinin daha etkin olduğuna dair inancı güçlendirmiştir.

4.2.10.Latin Amerika ve Karayipler Bölgesi Ülkeleri

Latin Amerika ve Karayipler Bölgesi'ndeki ülkeler mali kesimdeki problemlerinden kurtulmak amacıyla 2000'li yıllardan itibaren maliye politikasının çerçevesini önemli ölçüde değiştirmişler ve mali kuralları maliye politikası çerçevesine dahil ederek uygulamaya başlamışlardır. Bu değişimle birlikte yaygınlık kazanmaya başlayan ve bölgedeki bir çok ülke tarafından uygulanmaya başlayan mali kurallar, bu başlıkta birkaç ülke özelinde açıklanacaktır.

4.2.10.1.Şili

Şili'nin yakın geçmişteki ekonomik performansı IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar tarafından tavsiye edilen politikaların iyi bir uygulama örneği olarak anılmaktadır. Bu politikalar, enflasyon hedeflemesi ve mali kurallar gibi düzenlemeleri de içeren ortodoks politikalardan oluşmaktadır. Şili ekonomisinin çok önemli bir kaynağı olan bakır da ülkenin milli gelirinin, kamu gelirlerinin ve döviz kazançlarının ana kaynağı olarak ihracat sektörünün başlıca ürünüdür. Tablo 4.27'da görüldüğü gibi bakır, 1960-2014 yılları arasında ortalama olarak ülkenin toplam ihracatının % 52,5'ini, milli gelirin ise %10,6'sını oluşturmaktadır. Aynı zamanda bakır fiyatlarındaki oynaklık ülkenin makroekonomik istikrarı açısından önemli sonuçlar doğurabilmektedir. Bu doğrultuda bakırın ülkenin maliye politikası açısından belirleyici rolü bulunmaktadır (Solimano ve Guajardo, 2017: 1-7).

Tablo 4.27. Şili Bakır İhracatı 1960-2014 (Solimano ve Guajardo, 2017: 3).

(%)	*1960-69*	*1970-79*	*1980-89*	*1990-99*	*2000-09*	*2010-14*	*1960-2014*
Toplam ihracat içindeki payı	69,9	63,9	45,8	37,8	45,7	53,9	52,5
GSYH içindeki payı	8,1	9,4	9,4	8,3	14,9	16,4	10,6

Şili'nin kurala bağlı maliye politikası açısından ilk uygulamaları 1975'li yıllarında bakır fiyatlarındaki düşüşün ödemeler dengesi ve kamu maliyesi üzerindeki etkileri sonrası görülmektedir. Bakır fiyatlarındaki oynaklığı kontrol etmek amacıyla yapılan ilk girişim, 1987 yılında Bakır İstikrar Fonu'nun kurulması olmuştur. Fon, uluslararası bakır fiyatlarının arttığı zamanlarda, fiyat farkından kaynaklanan gelirin tasarruf edilmesini şart koşmuş ve kamu harcamaları ile kamu borçlarının azaltılmasına yardımcı olarak kamu kesiminde disiplin sağlanması açısından önemli rol oynamıştır. 1990'lı yıllardaki ihtiyatlı maliye politikasının devamında 2000'li yıllarda mali kural uygulamasına geçilmiştir (Solimano ve Guajardo, 2017: 8).

2000 yılında Cumhurbaşkanı Ricardo Lagos tarafından duyurulan mali kural, yapısal bir bütçe dengesine dayanmaktadır ve bütçe dengesi bakır fiyatlarından ve gelirlerinden kaynaklanan dönemsel etkileri dikkate alarak hesaplanmaktadır (Marcel, 2013: 3).

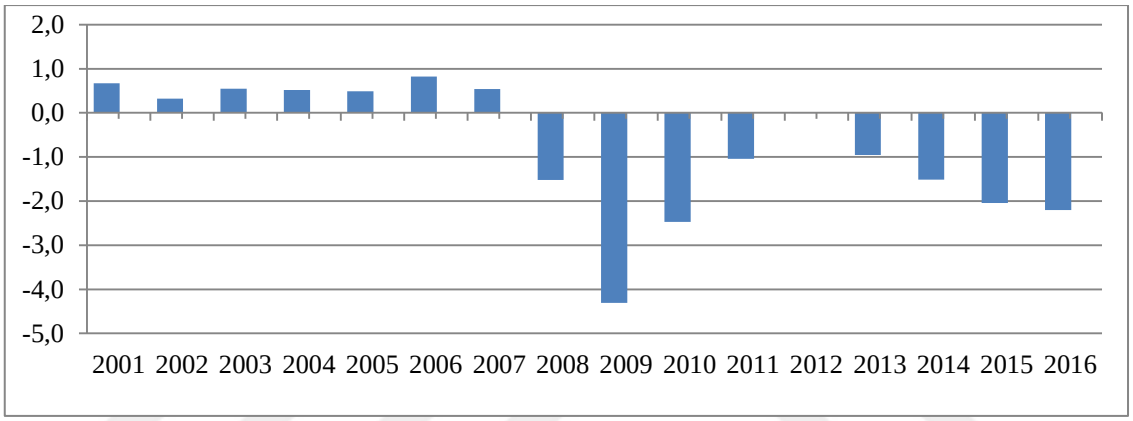
2001 yılında uygulamaya başlanan yapısal denge kuralının amacı, Şili'nin koşullu yükümlülüklerini karşılamak için uzun vadeli tasarruf sağlamaktır. Bu yükümlülükler genel olarak emeklilik sisteminden kaynaklanan yükümlülükler, devlet garantisinde bulunan borçlanmalar, banka mevduatlarına ilişkin teminatlar gibi yükümlülüklerden oluşmaktadır (Daban, 2011a: 3). Bununla birlikte mali kurallar, Şili Merkez Bankasına kaynak sağlamak, kur riskinden kaynaklanan kırılganlıkları gidermek, bakır fiyatlarındaki ve ekonomik konjonktürdeki dalgalanmalar doğrultusunda değişen kamu harcamalarını istikrarlı hale getirmek, böylece mali disiplini sağlamak amacıyla uygulanmaya başlamıştır (Marcel, 2013: 10).

Şili'de uygulanan yapısal bütçe dengesi kuralı hesaplanırken, kamu gelirleri dönemsel etkilerden arındırılmakta ve bakır fiyatlarındaki dalgalanmalardan etkilenmesi dolayısıyla bu etkiler ortadan kaldırılmaktadır. Diğer bir ifadeyle yapısal denge, bakırın orta vadede istikrarlı fiyatındayken ve ekonomi tam kapasitedeyken sağlanacak gelirlerin ve harcamaların miktarına göre hesaplanmaktadır (Fiess, 2002: 7). Bu hesaplamalar yapılırken bağımsız uzmanların yaptığı tahminlerden yararlanılmaktadır.

Şili'nin yapısal bütçe dengesi kuralı yapısal fazla vermek üzerine kuruludur ve yapısal fazla hedefi 2001 yılından itibaren GSYH'nin %1'i olarak belirlenmiştir. Bu fazlalıklarla kamu kesiminin geleceğe ilişkin taahhütlerini finanse etmek için tasarruf sağlanması hedeflenmiştir (Pedersen, 2008: 5). 2006 yılına kadar oldukça güçlü bir politik taahhütle uygulanmaya devam eden mali kural, 2006 yılında Mali Sorumluluk Kanununun kabul edilmesiyle yasal bir zemine kavuşmuştur. Yasa kapsamında, büyümenin yavaşladığı ve/veya bakır fiyatlarının düştüğü dönemlerde kamu gelirlerinde meydana gelecek kayıpları telafi etmek amacıyla Ekonomik ve Sosyal İstikrar Fonu ve Emeklilik İkramiyesi Fonu olmak üzere iki devlet fonu oluşturulmuş, aynı zamanda ekonomik koşullara ve bakır fiyatlarının seviyesine göre yapısal bütçe fazlası hedefini değiştirme esnekliği sağlanmıştır (Daban, 2011b: 8-9). 2007 yılına kadar %1 olarak belirlenen bütçe fazlası hedefi, ekonomik koşullardaki değişmelerin de etkisiyle 2008 yılından itibaren %0,5'e ve finansal krizin de etkisiyle 2009 yılında %0'a düşürülmüştür. 2010 yılında hükümet mali kuralları geliştirmek üzere uzman ekonomistlerden oluşan bağımsız bir komisyon (Corbo Commission) görevlendirmiştir. 2011 yılının başında, 2014 yılı sonuna kadar yapısal denge hedefini başarmak için orta vadeli hedefler belirlenmiş ancak ilk gerçekleşmenin beklenenden daha fazla olması dolayısıyla, hedefler revize edilmiş ve 2014 yılına kadar yapısal açık hedefi %1 olarak belirlenmiştir. Bu süreç dahilinde 2013 yılından itibaren de yapısal dengeye ilişkin parametrelerin doğru şekilde hesaplanmasına yardımcı olmak ve mali yönetime tavsiyelerde bulunmak üzere bağımsız komisyonun tavsiyesini takiben Şili Mali

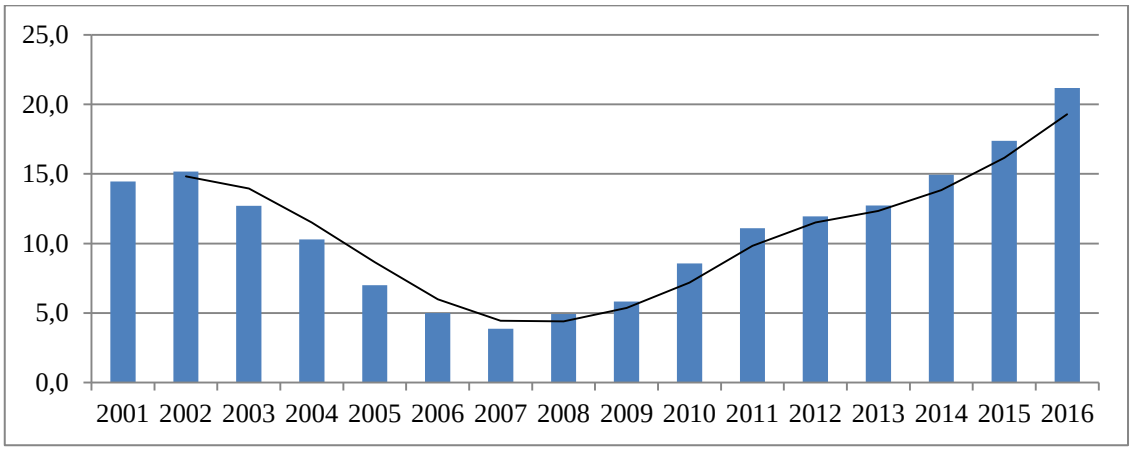
Danışma Konseyi kurulmuştur. Bu konsey bağlayıcı olmamakla beraber kuralların şeffaflığını arttırmaya yardımcı olmaktadır. 2014 yılında Başkan Michele Bachelet açık hedefini 2018 yılına kadar %0 olarak güncellemiştir. Fakat makroekonomik koşullar doğrultusunda 2015 yılında bu hedef ertelenmiş ve kademeli bir açık azaltma planı doğrultusunda yeni bir hedef belirlenmiştir. Yeni hedef yapısal açığın her yıl yaklaşık olarak GSYH'nin %0,25'i oranında azaltılmasını ve 2018 yılı sonuna kadar %0,8'e düşürülmesini amaçlamaktadır. Mali kurala ilişkin son reformlar 2015 yılında yapılmış ve hükümet tarafından bütçe dengesinin hesaplanmasına ilişkin değişiklikler uygulanmaya başlamıştır (Vammalle ve Rivadeneira, 2016: 17-19).

Şili'de yapısal bütçe dengesi kuralının uygulanmaya başladığı 2001 yılından sonra mali göstergelerin düzeldiği ancak küresel krizin meydana geldiği 2008 yılında göstergelerin belirgin şekilde bozulduğu görülmektedir. Şekil 4.15'de görüldüğü gibi 2001-2008 dönemindeki yapısal bütçe dengesine ilişkin göstergeler, söz konusu dönem için yapısal fazla sağlandığını ancak 2008'den itibaren bu fazlanın açığa dönüştüğünü göstermektedir.



Şekil 4.15. Şili'nin Yapısal Bütçe Dengesi/GSYH (%) (IMF, 01.06.2017, www.imf.org).

Şekil 4.16'da ise bütçe fazlasının sağlandığı 2001-2008 yılında, kamu borçlarına ilişkin göstergelerin iyileşme gösterdiği ancak 2008 yılında borç oranlarının tekrar artmaya başladığı gözlemlenmektedir.



Şekil 4. 16. Şili'nin Genel Yönetim Borç Oranları/GSYH (%) (IMF, 01.06.2017, www.imf.org).

Bu bağlamda mali kural uygulamasının 2001-2008 döneminde mali disiplin üzerinde olumlu etkiler sağladığı söylenebilir. 2008 sonrası dönemde ise, 2000-2008 döneminde elde edilen kazanımların krize karşı önlemler kapsamında kullanılması sonucu kamu harcamalarının ve kamu borçlarının artarak mali disiplinden taviz

verildiği görülmektedir. Küresel krizin olumsuz etkilerine ilaveten 2010 yılında Şili'nin orta kesiminde meydana gelen şiddetli depremin ve sonrasında yaşanan tsunaminin ülkedeki ekonomik koşullar üzerinde oldukça önemli ve negatif etkileri olmuştur. Afet yüzünden yaşanan kayıplara ek olarak, yüzlerce konut kaybı, altyapı hasarı yaşanmış ve yeniden yapılandırma çalışmaları hükümetin ulusal politikası arasında öncelik haline gelmiştir. Yeniden yapılandırma çalışmaları sonucunda kamu harcamaları %5,5 oranında artış kaydetmiştir. Bu olumsuz etkilerin yapısal açıklar üzerindeki baskısını giderme ve yapısal açığı yapısal fazlaya çevirme isteği hükümetin niyeti olarak açıklanmış olsa da, ülkede ki büyüme oranlarındaki yavaşlama ve bakır fiyatlarınki düşüş beklentileri 2020 yılından önce bu isteğin gerçekleştirilemeyeceği yönünde tahminlere neden olmaktadır. Bununla birlikte mali kuralların, iki devlet fonunun, esnek döviz kurlarının ve bağımsız bir Merkez Bankasının kombinasyonu Şili'de daha düşük çıktı oynaklığına katkıda bulunmaktadır. Şili açısından mali kuralların diğer bir faydası ülke riskinin azaltılmasına katkıda bulunmasıdır (Solimano ve Guajardo, 2017: 10-14).

4.2.10.2.Arjantin

Arjantin'de kamu maliyesine ilişkin reformlar kapsamında 1990'lı yıllarda çeşitli düzenlemeler yapılmış, sayısal mali kurallar uygulanmamış ancak mali disiplini sağlama konusunda Maliye Bakanlığı'na bir takım yetkiler verilmiştir. 1990'lı yılların ortalarından itibaren ise IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruşlarında etkisiyle mali kurallar tartışılır hale gelmiştir. 1996 yılında Bütçe Uygulamasına İlişkin İlave Standartlar ve Yönetsel Düzenlemeler Kanunu yürürlüğe girmiş ve kaynağı gösterilmeden harcama yaratılamayacağına dair bir hüküm getirilmiştir. 1999 yılında ise Mali Konvertibilite Kanunu olarak tanınan ilk Mali Sorumluluk Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunla 2000 yılından itibaren genel yönetim düzeyinde uygulanmaya başlayan mali kurallar bütçe kuralı ve harcama kuralı şeklinde dizayn edilmiştir. Aynı zamanda 2000 yılında kanunun uygulanmasını denetlemek ve kuralların uygulamasını izlemek amacıyla Federal Mali Sorumluluk Konseyi kurulmuştur.

Tablo 4.28. Arjantin'de Uygulanan Mali Kurallar (Lledó vd., 2017: 9).

Kural türü	*Başlangıç yılı*	*Kapsamı*	*Hukuki dayanağı*
Harcama kuralı	2000	Genel yönetim	Yasal
Bütçe dengesi kuralı	2000	Genel yönetim	Yasal

Bütçe kuralına göre 2003 yılına kadar mali açıkların kademeli olarak azaltılması hedeflenmiştir. Harcama kuralına göre ise birincil harcamaların artış hızı GSYH artış oranıyla sınırlandırılmıştır. Ayrıca, beklenmedik konjonktürel dalgalanmaların olumsuz etkilerini bertaraf edebilmek amacıyla Mali İstikrar Fonu oluşturulmuştur. Bu Fonun, tahminlerin üzerinde gerçekleşen bir defalık gelirler, özelleştirme gelirleri ve vergi gelirlerinden ayrılan paylarla finanse edilmesi öngörülmüş ve fonda toplanan kaynak maksimum olarak GSYH'nin %3'ü ile sınırlandırılmıştır (Berganza, 2012: 14).

Mali kurallar ilk etapta IMF taahhütlerinin yerine getirilmesi, daha iyi kredi notları ve ekonomik pazarın kredibilitesi açılarından pozitif etki sağlasa da pek başarılı olmamıştır. Bu başarısızlıkta mali kuralların sahiplenme düzeyinin zayıf olması ve uluslararası dalgalanmaların etkisi büyük olmuştur. Tablo 4.29'da görüldüğü gibi 1999 yılında kabul edilen Kanunla, açık hedefi GSYH' nin %1,9'u olarak belirlenmişken gerçekleşme %3,8 olmuştur. Bu gerçekleşmeler izleyen yıllarda da benzer şekilde devam etmiş ve hedefler tutturulamamıştır. Kanunla belirlenen açık hedefleri tutturulamadığından 2001 yılında revize edilmiş ancak bir süre sonra bu hedeflere de uyulmamıştır.

Tablo 4.29.Arjantin'in Bütçe Dengesi Hedefleri (Braun ve Tommasi, 2002: 7).

	1999 yılı açık hedefleri	*2001 yılı açık hedefleri*	*Gerçekleşme**
		GSYH %	
1999	-1,9		-3,8
2000	-1,1		-3,3
2001	-0,5	-2,5	-5,4
2002	-0,3	-2	-2,1
2003	0	-1,3	1,1
2004	0	-0,9	3,5
2005	0	0	2,1

*Gerçekleşme rakamları IMF World Economic Outlook 2017'den alınmıştır.

1999 yılında düzenlenen Mali Sorumluluk Kanunu ile uygulanmaya başlanan kurallar 2004 yılında tekrar revize edilmiştir. 2004 yılındaki yeni Mali Sorumluluk Kanunu ile kamu harcamaları GSYH artış oranı ile sınırlandırılmıştır. Aynı zamanda yerel yönetimlere ilişkin borçlanma limiti getirilmiş ve yerel yönetimlerin merkezi idareden aldıkları paylar hariç tutulduğunda borç servis maliyetlerinin cari gelirlerinin %15'inden fazla olamayacağı belirtilmiştir (Berganza, 2012: 15).

Tablo 4.30'da görüldüğü gibi 2003-2008 yılları arasında genel yönetim borç oranları, bütçe dengesi ve birincil denge göstergelerinde iyileşmeler görülmüştür. Borç oranları özellikle 2004-2005 döneminde belirgin şekilde düşmüş ve 2005 yılında GSYH'ye oranla %66,9 olarak gerçekleşmiştir. Yine bütçe 2003-2006 arasında ve 2008 yılında fazla vermiştir.

Tablo 4.30. Arjantin'in Temel Ekonomik Göstergeleri/GSYH (%) (IMF, 01.06.2017, www.imf.org).

	GSYH (%)	*Genel yönetim gelirleri*	*Genel yönetim harcama*	*Genel yönetim bütçe dengesi*	*Birincil denge*	*Genel yönetim borç stoku*
				GSYH %		
2000	-0,8	22,7	26,0	-3,3	0,4	42,1
2001	-4,4	21,8	27,2	-5,4	-1,2	49,4
2002	-10,9	20,5	22,6	-2,1	0,1	152,1
2003	8,8	23,9	22,7	1,1	3,0	128,6
2004	9,0	26,5	23,0	3,5	4,8	117,1
2005	8,9	26,6	24,4	2,1	4,0	66,9
2006	8,0	26,9	25,2	1,7	3,3	58,6
2007	9,0	28,0	28,1	-0,1	1,7	50,8
2008	4,1	29,3	29,1	0,2	1,8	43,9
2009	-5,9	30,2	32,6	-2,4	-1,1	53,8
2010	10,1	30,4	31,7	-1,3	-0,4	42,6
2011	6,0	30,6	33,1	-2,6	-1,3	38
2012	-1,0	32,1	34,9	-2,8	-1,5	39,4
2013	2,4	32,6	35,6	-3,0	-2,4	42,2
2014	-2,5	32,4	36,4	-4,0	-3,2	43,6
2015	2,6	33,9	39,5	-5,6	-4,4	52,0
2016	-2,3	33,7	39,5	-5,8	-5,0	51,3

2009 yılına gelindiğinde ise mali kurallar küresel krizin etkisiyle uygulama açısından askıya alınmıştır. 2000-2008 yılları arasında görülen iyileşmeye rağmen, ekonomideki yapısal nitelikli bazı sorunlar varlığını sürdürmektedir. Bu bağlamda, mali kuralların uygulanmasına ilişkin kamuoyu ilgisi ve desteği sınırlıdır. Ayrıca, mali yönetime ilişkin istatistiklerinin sağlıklı bir şekilde düzenlenmemesi ve yayınlanmaması mali kuralların geleceğe dönük olarak sağlıklı bir şekilde uygulanması önündeki engellerdir.

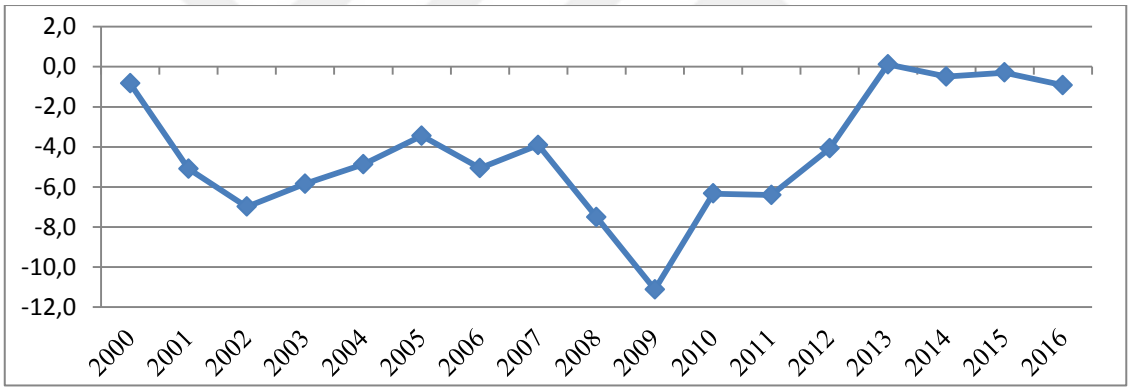
4.2.10.3.Jamaika

Jamaika'da 2010 yılında onaylanan Mali Sorumluluk Kanunu kapsamında merkezi yönetim seviyesinde iki mali kural uygulanmaya başlamıştır: bütçe kuralı ve borç kuralı. Bu kurallar 2014 yılında revize edilerek kapsamı genel yönetim seviyesine çekilmiş ve kamu mali dengesi üzerine bir taban oluşturularak, kamu borçlarının 2025/2026 yıllarına kadar GSYH'nin %60 ya da daha altı bir seviyeye düşürülmesi gerektiği belirtilmiştir.

Tablo 4.31. Jamaika'da Uygulanan Mali Kurallar (Lledó vd., 2017: 42).

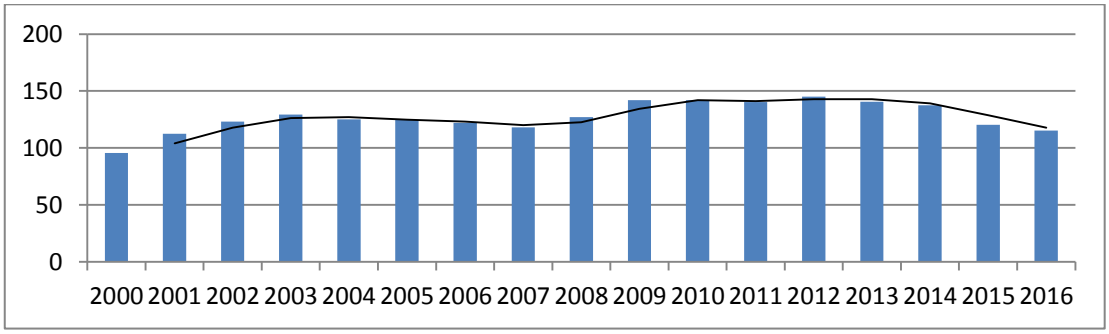
Kural türü	*Başlangıç yılı*	*Kapsamı*	*Hukuki dayanağı*
Borç kuralı	2010	Merkezi yönetim + Genel yönetim (2014'den itibaren)	Yasal
Bütçe dengesi kuralı	2010	Merkezi yönetim + Genel yönetim (2014'den itibaren)	Yasal

2010-2014 yılları arasında, 31 Mart 2016 tarihine kadar mali açıkları sıfıra düşürmek şeklinde uygulanan bütçe kuralı, 2014 yılında yeniden düzenlenmiş ve 31 Mart 2018 tarihine kadar mali dengenin sağlanması amaçlanmıştır. Şekil 4.16'da görüldüğü gibi genel yönetim bütçe dengesinin mali kuralın uygulanmaya başladığı 2010 yılından itibaren düzelme kaydettiği 2013 yılında mali dengenin hemen hemen sağlandığı görülmektedir.



Şekil 4. 17. Jamaika Genel Yönetim Bütçe Dengesi/GSYH (%) (IMF, 01.06.2017, www.imf.org).

Borç kuralı ise 2010-2014 yılları arasında 31 Mart 2016 tarihine kadar toplam borç oranının GSYH'nin %100'üne kadar düşürülmesini sağlamak amacıyla uygulanmıştır. Ancak şekil 4.18'de görüldüğü gibi borç oranlarının 2012 yılından itibaren düşüş göstermekle birlikte, borç oranlarının halen hedeflenen değerlerin üzerinde olduğu görülmektedir.



Şekil 4. 18. Jamaika Genel Yönetim Borç Oranları /GSYH (%) (IMF, 01.06.2017, www.imf.org)

4.2.10.4.Brezilya

Brezilya'da 1998 yılında IMF işbirliği kapsamında Mali İstikrar Programı kabul edilmiştir. Ağırlıklı olarak vergi artışlarına dayanan bu program, faiz dışı fazlanın arttırılmasını, borçların yeniden yapılandırılmasını, bütçe sürecinin yeniden düzenlenmesini öngörmüştür. 2000 yılında ise kapsamlı bir Mali Sorumluluk Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Bağlayıcılığı oldukça yüksek ve geniş kapsamlı olan bu kanunla bazı sayısal kurallar belirlenmiştir. Kanunla personel harcamaları için maksimum limit belirlenmiştir. Buna göre personel harcamaları tavanı merkezi yönetim için cari gelirlerin %50'si, yerel yönetimler ve eyaletler içinse cari gelirlerin %60'ı olarak yeniden düzenlenmiştir. Yeni bir harcamanın oluşturulması, yeni bir gelir kaynağı olmaksızın ya da aynı oranda harcama kesintisi olmaksızın yapılamayacaktır. Ayrıca, tüm hükümet seviyelerinde borç limitleri belirlenmiştir. Hükümet bütçe dengesi, harcamalar ve borçlar için çok yıllı sayısal hedefler belirlemektedir. Kurallara ek olarak, kuralların ihlali durumunda bir yaptırım mekanizması da öngörülmüş, doğal afet ve beklenmedik ekonomik koşulların olması ihtimaline karşı da kaçış hükümleri belirlenmiştir (Berganza, 2012: 18-19). Aynı zamanda anayasada altın kural uygulamasına da yer verilmiştir. Brezilya, son yıllarda yaşadığı ekonomik ve mali zorluklar doğrultusunda 15 Aralık 2016 tarihinde temelde birincil harcamaları istikrara kavuşturmak üzere gelecek yirmi yıl için yeni bir harcama kuralı tasarlamıştır. Mali disiplini sağlamaya odaklanan yeni harcama kuralı, orta vadeli hedefler içermekte ve federal hükümetin harcama artış oranını sınırlamaktadır. Yeni düzenlemeler istikrarlı borç oranları sağlamayı ve mali alan oluşturmayı hedeflemektedir. Ayrıca mali kuralların etkinliğini arttırmak üzere kuralın uygulanması, izlenmesi ve raporlanmasına ilişkin bir takım prosedürel değişiklikler yapılmıştır (Curristine vd., 2017: 6-12).

4.2.10.5.Peru

Peru'da 1999 yılında kabul edilen Mali Tutumluluk ve Şeffaflık Yasası ile harcama kuralı ve bütçe dengesi kuralı olmak üzere iki mali kural kabul edilmiş ve 2000 yılından itibaren uygulanmaya başlamıştır (IMF, 2014a: 11-12). Bu çerçevede, ekonomik konjonktür boyunca genel devlet dengesinin sağlanması amaçlanmış, geçiş dönemi süresince, genel devlet açığının 2000 yılında GSYH'ye oran olarak %2, 2001 yılında %1,5 düzeyinin altında olması öngörülmüştür. Ancak kural uygulaması 2001 ve 2002 yılında askıda kalmış, yine 2009 ve 2010 yıllarında da mali canlandırma planı uygulanması yüzünden kural askıya alınmış ve %2 açık tavanı şeklinde yeni bir limit belirlenmiştir. 2013 yılında yeni bir düzenleme yapılmış ve yapısal açık için GSYH'nin %1'i şeklinde hedef belirlenmiştir. Harcama kuralına göre ise, reel harcama artışları 2000-2002 dönemi için %2, 2003-2008 dönemi için %3 ve 2009'a kadar da %4 düzeyiyle sınırlandırılmıştır. 2013 yılında finansal olmayan kamu sektörü için bir tavan belirlenmiştir. Bu oran GSYH'nin %30'udur. Ayrıca Peru'da 2015 yılında mali kuralları izlemek amacıyla bir mali konsey kurulmuştur.

4.2.10.6.Küresel Krizin Latin Amerika ve Karayipler Bölgesi'ndeki Ülkelerin Mali Kural Uygulamalarına Etkisi

Küresel kriz mali kural uygulayan diğer ülkelerde olduğu gibi Latin Amerika ve Karayip Bölgesi'nde de mali kuralların performansını test etmiş ve çoğu ülkede mali kural uygulamalarının bir takım değişikliklere uğramasına neden olmuştur.

2000'li yılların başından, Lehman Brothers'ın çöküşü ile başlayıp tüm dünyayı etkileyen 2008 küresel krizine kadar Latin Amerika ülkeleri, ekonomik ve mali açıdan 1970'lerden sonraki en güçlü dönemini yaşamıştır. Bu iyileşme 1990'ların sonu ile 2000'li yılların başlarından itibaren yapılan bir dizi yapısal ve kurumsal reformlarla desteklenmiştir. Aynı zamanda olumlu küresel gelişmelerde Latin Amerika ülkelerinin ekonomik performansını pozitif etkilemiştir. Ancak küresel krizden önceki süreçte mali alandaki iyileşmeler sadece mali kesimdeki uygulamalardan değil, aynı zamanda küresel gelişmelerinde etkisiyle artan büyüme oranlarından ve ağırlıklı olarak emtia

fiyatlarından kaynaklanmıştır (Celasun vd., 2015: 8). Zira bölge bakır, demir ve demir dışı diğer bazı madenlerin üretimi ve satışı açısından önemli bir büyüklüğe sahiptir. Örneğin; Şili dünyanın en büyük bakır ihracatçısıdır ve bunun avantajlarından hem ekonominin geneli açısından hem de mali alandaki olumlu yansımalar açısından faydalanmaktadır (Ferchen vd., 2013: 5-7). Tablo 4.32'de görüldüğü gibi 1999 yılında GSYH %0,15 iken 2000 yılında bu oran belirgin şekilde yükselmiş, sonraki süreçte dalgalansada krizin etkilerinin görüldüğü 2009 yılına kadar pozitif olarak gerçekleşmiş, 2009 yılında ise küresel talebin azalması ve emtia fiyatlarının düşmesiyle negatife dönmüştür. 2000-2008 yılları arasındaki kazanımlar kamu maliyesine ilişkin göstergelere de olumlu olarak yansımıştır.

Tablo 4.32.Latin Amerika ve Karayipler Bölgesi Makroekonomik Göstergeleri* (IMF, 25.05.2018, www.imf.org).

	GSYH	***Enflasyon***	***Genel yönetim gelirleri***	***Genel yönetim harcamaları***	***Bütçe dengesi***	***Birincil bütçe dengesi***	***Genel yönetim borç oranları***	***Cari işlemler dengesi***
	Değişim oranı (%)		***GSYH %***					
1999	0,15	10	24,12	28,44	-4,31	n/a	n/a	-2,77
2000	3,71	8,24	23,67	26,18	-2,51	n/a	46,73	-2,18
2001	0,62	6,13	23,34	26,61	-3,27	n/a	48,38	-2,47
2002	0,40	8,59	23,70	26,93	-3,22	2,71	59,14	-0,80
2003	2,01	6,90	25,66	28,39	-2,73	1,79	59,05	0,62
2004	6,17	6,44	26,13	27,21	-1,07	2,70	54,81	1,04
2005	4,41	4,79	27,54	28,53	-0,98	3,06	50,47	1,28
2006	5,45	3,72	28,34	29,49	-1,16	2,68	47,60	1,63
2007	5,61	4,91	28,53	29,59	-1,06	2,50	46,17	0,24
2008	3,96	6,74	30,00	30,83	-0,83	2,41	46,06	-0,85
2009	-1,98	3,25	28,27	32,10	-3,82	-0,59	49,08	-0,80
2010	6,12	4,97	29,35	32,39	-3,04	0,15	48,10	-1,90
2011	4,58	5,33	29,84	32,60	-2,76	0,63	48,02	-1,90
2012	2,93	4,40	29,80	32,85	-3,05	0,02	48,17	-2,31
2013	2,93	4,55	29,66	32,89	-3,23	-0,13	48,76	-2,71
2014	1,33	4,97	28,69	33,42	-4,73	-1,28	50,70	-3,09
2015	0,32	6,21	26,23	33,19	-6,96	-2,72	54,46	-3,36
2016	-0,65	4,59	26,84	33,20	-6,36	-2,61	57,77	-1,93
2017	1,27	4,08	26,67	32,64	-5,97	-2,10	60,49	-1,56

* Latin Amerika ve Karayipler Bölgesi'ndeki toplam 32 ülkeden oluşmaktadır.

Latin Amerika ülkeleri 2000'li yıllardan bu yana, önceki mali sorunlarından kurtulmak için büyük çaba harcamış ve maliye politikasının çerçevesini önemli ölçüde değiştirmiştir. Bu kapsamda mali kurallar birçok ülkede maliye politikası çerçevesine dahil edilerek uygulanmaya başlamıştır. Bu dönemde elde edilen yüksek gelirlerin pozitif katkısıyla mali kurallar bölge ülkelerinin bütçe dengelerini güçlendirmiş ve bölgede mali sürdürülebilirliğin sağlanmasına yardımcı olmuştur. Bu gelişmelerin sonucu olarak maliye politikasının formülasyonu daha güvenilir hale gelmiştir. Diğer yandan mali kurallar tasarımlarındaki bazı kısıtlılıklar yüzünden küresel krizle birlikte oluşan güçlükleri aşmada tümüyle başarılı olamamıştır. Bu bağlamda mali kuralların orta ve uzun vadede makro ekonomik istikrarı gözeterek sürdürülebilirlik ve kredibilite konularında gelişmeleri gerekmektedir.

Küresel kriz sırasında ve kriz sonrası ivilesme döneminde mali kuralların sınırlı kaldığı bazı hususlar şunlar olmuştur (Daban, 2011b):

- Büyük bir şok durumunda verilecek ihtiyari bir tepki kural çerçevesine nasıl eklenecektir? Latin Amerika küresel kriz sırasında emtia fiyatlarındaki düşüşle birlikte yaşanan ekonomik durgunluktan çıkmak ve krizin negatif etkilerini telafi etmek üzere geleneksel tutumunun aksine büyük ölçüde konjonktür karşıtı politikalar uygulamıştır. Ancak kaçış

hükümlerinin birçok ülkenin mali kurallarında bulunmaması çoğu ülkenin mali kurallarını revize etmesi gereğini ortaya çıkarmıştır.

- Diğer bir konu ise beklenmedik ekonomik şoklar karşısında uygulanacak mali canlandırma paketlerini kapsayan orta vadeli bir çıkış stratejisinin gerekli olmasıdır. İyi tasarlanmış orta vadeli mali planların eksikliği, çıktı açığını kapatmak için düzenlenen mali konsolidasyonların uygulanmasını zorlaştırmaktadır.

Bu ve benzeri kısıtlılıklar karşısında kriz sonrası mali kurallar mali disiplini ve mali sürdürülebilirliği sağlamak üzere orta vadeli bir yaklaşımla hazırlanmalı, esnekliklerini arttıracak özellikler kuralların tasarımına dahil edilmeli, şeffaflık ve hesap verilebilirlik güçlendirilmeli ve kurumsal düzenlemelerle desteklenmelidir. Aynı zamanda gelişmekte olan ülkeler temelde büyük oranda kalkınma ihtiyacı olan ve bu kamu harcamaları istikrarsız ve ekonomik oynaklıkları yüksek ülkelerdir. Ekonomileri büyük oranda emtia ihracatına dayanan çoğu Latin Amerika ülkesinde emtia fiyatlarındaki oynaklık ve kaynakların tükenmesi ihtimali önemli risk unsurlarıdır. Bu nedenle mali kuralların ülkelerin bu karakteristik özelliklerini dikkate alarak tasarlanması gereklidir.

Küresel krizden sonra mali kurallar söz konusu kısıtlılıkları gidermek ve mali kuralların etkinliğini arttırmak üzere birçok ülkede revize edilmiştir. Bu bağlamda krizden sonra yapılan değişiklikler kısaca şöyledir:

- Latin Amerika ve Karayipler Bölgesi'nde uygulanan mali kuralların hedefleri genellikle açık tavanı ya da denk bütçe şeklinde belirlenmiştir. Yani kriz öncesi mali kurallar özellikle emtia fiyatlarındaki ani yükselişlerin meydana getireceği dönemsel değişiklikleri bir miktar göz ardı etmektedir. Bu uygulamanın bölgedeki istisnası Şili'dir. Şili bakır fiyatlarındaki oynaklıkların getireceği muhtemel riskleri gözeterek mali kurallara ilişkin hedeflerini, kuralların uygulanmaya başladığı 2001 yılından bu yana yapısal bütçe dengesi şeklinde belirlemiştir. Küresel krizden sonra yapısal bütçe dengesine göre belirlenen hedefler bölgede daha yaygın hale gelmiştir. Örneğin; Kolombiya 2011 yılında, Peru 2013 yılında bütçe dengesi veya harcama kurallarını yapısal bütçe dengesine göre belirlemeye başlamıştır (Ardanaz vd., 2015: 2-3).
- Küresel krizden sonra izleme ve düzeltme mekanizmaları daha önemli hale gelmiştir. Bu amaçla geçtiğimiz beş yıl içerisinde Brezilya, Şili, Kolombiya ve Peru gibi ülkeler, mali kuralların gücünü arttırmak amacıyla mali kurallara uyumu izleyen bağımsız mali kurumlar oluşturmuşlardır.
- AB'deki Mali Sıkılaşma kapsamında mali kuralların getirdiği hedeflerden sapmaları izlemek amacıyla oluşturulan düzeltme mekanizmasına benzer şekilde Jamaika'da 2014 yılında ve Grenada'da 2015 yılında düzeltme mekanizmaları oluşturulmuştur.
- Kuralların esnekliğini arttırmak üzere kuralların tasarımına eklenen kaçış hükümleri azda olsa birkaç ülke tarafından oluşturulmuştur. Bu bağlamda Jamaika, Kolombiya ve Grenada küresel krizden sonra kaçış hükümleri uygulamaya başlayan bölge ülkeleridir (Caselli vd., 2018: 9-11).

Latin Amerika genelinde mali kurallar krizden önce mali disipline katkı sağlarken krizden sonra yukarıda saydığımız değişiklikler yapılarak uygulanmaya devam etmiştir. Ülke özelinde ise özellikle 2001 yılından bu yana basitlik ve anlaşılabilirlik açısından bazı güçlükleri olsa da yapısal bütçe dengesini uygulamasıyla Şili en başarılı örnek olarak gösterilmektedir. Şili bağımsız uzmanlardan oluşan komiteye sahiptir ve komite geleceğe yönelik bakır fiyatlarını ve büyüme eğilimini tahmin etmektedir. Mali kuralların başarısı açısından oldukça önemli olan ve şeffaflık ve kredibiliteyi arttıran bu kurumsal düzenlemeler Şili'nin benzer ülkeler arasında başarılı olarak ayrışmasının önemli nedenlerinden biridir. Diğer yandan Arjantin önceki krizlere göre daha hızlı bir iyileşme süreci göstermesine rağmen mali kurallarını, kurallara ilişkin hedeflerin karşılanamamasını gerekçe gösteren Kongre kararı ile askıya almıştır. Bu açıdan Arjantin mali kurallarını durduran ülkeler bağlamında örnek olarak

gösterilebilir. Yine de ekonomik şoklar karşısında test edilen mali kurallar çeşitli eksikliklerine rağmen bölgede halen uygulanan ve geliştirilmeye çalışılan uygulamalardır.

4.2.11.Diğer Ülkeler

Mali kurallar yukarıda değinilen ülkeler dışında da birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede uygulanmaktadır.

Hindistan'da 1990'ların ikinci yarısından itibaren reform hareketleri kapsamında yapılan yanlış vergilendirme politikaları nedeniyle mali dengesizlikler yaşanmaya başlamıştır. Özellikle tüketim vergisi, gümrük vergisi gibi vergi kalemlerinin düşürülmesi ve dar bir vergi tabanının neden olduğu gelir kayıpları mali bozulmaları beraberinde getirmiş ve 2000'li yılların başlarında bütçe açıkları %9-10 civarında gerçeklemiş, borç oranları %80'i aşmıştır. Kamu maliyesinde meydana gelen bu gelişmeler, yatırımlar üzerindeki dışlama etkisini minimize ederek uzun dönemli büyümeyi destekleyecek, aynı zamanda hükümetin finansal ihtiyaçlarını dikkate alarak konjonktür karşıtı politikalar ve krizlere ilişkin oluşabilecek olası harcamalar için mali alan yaratma kabiliyetine sahip mali konsolidasyonu gerekli kılmıştır. Bu tartışmalar neticesinde 23 Ağustos 2003 tarihinde Mali Sorumluluk ve Bütçe Yönetimi Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunla şeffaflık ve hesap verilebilirliğe yönelik bazı prosedürel kurallar belirlenmiş ve 2004 yılında yapılan ilave bazı düzenlemeler ile de sayısal mali kurallar uygulamaya konulmuştur (Simone ve Topalova, 2009: 5). Mali disiplini sağlamak amacıyla uygulamaya konulan mali kural ile bütçe açıklarının 2008/2009 dönemine kadar GSYH'nin %3'ünden daha fazla olamayacağı belirtilmiştir (Buiter ve Patel, 2010: 20). Ancak bu hedefe ilişkin tarih kriz esnasında ileri bir tarihe ötelenmiş ve 2009 yılında askıya alınmıştır. 2011 yılında süreç tekrar gözden geçirilmiş ve 2013 yılında bütçe açıklarını azaltmaya yönelik orta vadeli bir yol haritası planlanmıştır. 2015 yılında bu hedeflerin gerçekleştirilme tarihi 2017/2018 olarak revize edilmiştir.

Avusturya'da 1999 yılından beri ulusal düzeyde bütçe dengesi kuralı uygulamaktadır. Avusturya İstikrar Paktında (Austrian Stability Pact) yer alan federal, bölgesel ve yerel yönetimler için açık hedefler, 1996 yılında resmi olmayan şekilde düzenlenmiş ve yıllar içinde reforma tabi tutulan çok yıllı bütçeleme yaklaşımıyla 1999'da resmileştirilmiştir. Ekonomik kriz nedeniyle, bütçe hedefleri Mart 2011'de revize edildi. Avusturya İstikrar Paktının son dönemdeki verilere dayanarak mali kural çerçevesinin uygulanma mekanizmasını güçlendirerek Sayıştay'ın rolünü arttırmış ve yaptırım prosedürünün başlatılmasını kolaylaştırmıştır. 2009 yılında ilk defa federal hükümet için dört yıllık harcama tavanı kabul edilmiştir. Parlamento, 7 Aralık 2011'de Federal Bütçe Kanununda, 2017 yılından itibaren geçerli olmak üzere yapısal açığın (sosyal sigorta dahil) GSYH'nin %0,35'ini aşmaması gerektiğini belirtmiştir. Bu kural, Mayıs 2012'de Avusturya İstikrar Paktı ile tekrar onaylanmış ve tüm eyaletler ile belediyeler için GSYH'nin yüzde 0,1'lik bir yapısal açığı sınırı getirmiştir. Bu nedenle, genel yönetim için yapısal açık limiti GSYH'nin %0,45'ini oluşturmaktadır. Yeni mali kural çerçevesi kavramsal olarak Alman borç freni kuralına benzemekle birlikte, bugüne kadar anayasaya bağlanamamıştır.

Ermenistan'da 2008 yılından itibaren merkezi yönetim seviyesinde ve politik taahhütname ile uygulanan borç kuralına göre kamu borçları GSYH'nin %602ını geçmemelidir. Borç oranları bir önceki yılın GSYH'nin %50'sinden fazla artarsa, bir sonraki yılki açık önceki üç yıllık GSYH ortalamasının %3'ünden az olmalıdır. 2015 yılından bu yana, kamu borcunun tanımı merkez bankası borçları hariç olmak üzere sadece devlet borcuna uygulanmak üzere değiştirilmiştir.

Belçika'da 1980'li yılların sonunda yaşan yüksek bütçe açıkları ve artan borç oranları bir dizi mali düzenlemeyi gerekli kılmıştır. Bu kapsamda Belçika'da sayısal mali kurallar ve bir takım kurumsal düzenlemeler mali çerçeveye dahil edilmiştir (European Commission, 2012: 85). Belçika'da genel yönetim ve merkezi yönetim düzeyinde olmak üzere gelir kuralı, harcama kuralı ve bütçe kuralı uygulanmaktadır. Kural uygulamaları koalisyon anlaşması şeklinde uygulanmaktadır.

Kanada'da 1990'lardan itibaren mali kuralları uygulamaya başlamıştır. Federal yönetim kapsamında 1991 yılında kabul edilen Federal Harcama Kontrol Kanunu ile 1996 yılına kadar bütün kamu harcamaları için bir sınırlama getirilmesi amaçlanmıştır (Tapp, 2010: 5). Aynı zamanda Kanada'da bütçe kuralı ve borç kuralı da uygulanmaktadır.

Hollanda'da 1980'lerin başında bütçe açıklarında meydana gelen belirgin artış sonucunda hükümet, açıkları düşürmek için yeni bir düzenleme yapmış, geçici bir başarının ardından, 1993 yılında daha kapsamlı ve büyük bütçe düzenlemesi yapılmasına karar verilmiştir. Bu kapsamda 1994 yılından itibaren genel yönetim için tasarlanmış olan iki temel mali kural uygulanmaya başlamıştır. Koalisyon anlaşması çerçevesinde düzenlen bu kurallar harcama kuralı ve gelir kuralıdır. 2014 yılından itibaren yine genel yönetim için bütçe dengesi kuralı da uygulanmaya başlamıştır. Bu kural 2013 yılında kabul edilen Sürdürülebilir Kamu Maliyesi Kanunu ile yasal bir dayanak dahilinde yapısal bütçe dengesi şeklinde uygulanmaktadır. Uygulanmakta olan harcama kuralı gereğince dört yıllık bir dönem için reel harcama tavanları belirlenmektedir. Söz konusu tavanlar toplam harcama tavanı, merkezi yönetim harcama tavanı, sosyal güvenlik kesimi harcama tavanı, sağlık sektörü harcama tavanı olarak ayrı ayrı belirlenmektedir (Vierke ve Masselink, 2017: 3). Gelir kuralı çerçevesinde ise seçim dönemi başında vergi tabanı ve vergi oranları hakkında açıklama yapılmaktadır. Herhangi bir vergi indirimi durumunda, başka bir vergi artışıyla bu durum telafi edilmek zorundadır.

Danimarka'da harcama kuralı, gelir kuralı ve bütçe kuralı olmak üzere üç temel mali kural uygulanmaktadır. Mali kuralların tamamı genel devlet kesimine yönelik olarak tasarlanmış olup, ilk uygulanmaya başladıklarında gelir kuralı ile harcama kuralı politik taahhütname ile bütçe kuralı ise koalisyon anlaşması ile uygulanmıştır. 2007 yılında bütçe kuralı politik taahhüt olarak uygulanmaya başlamış, 2014 yılında ise harcama kuralı birlikte anayasal zemine taşınmıştır. Harcama kuralıyla reel harcamaların artış oranı 1994 yılından itibaren %0,5 ile sınırlandırılmış, bu oran 2002-2005 dönemi boyunca %1 olarak belirlenmiştir. 2007-2008 yıllarında ise harcamalar için belirlenen hedefler döngüsel olarak düzeltilmiş GSYH'ye göre ayarlanmıştır. 2009 Danimarka Yakınsama Programı ile kamu harcamalarının 2015 yılına kadar döngüsel olarak düzeltilmiş GSYH'nin %26,5'i oranına düşürülmesi hedeflenmiştir. 2014 yılında yürürlüğe giren Bütçe Kanununda ise merkezi yönetim, belediyeler ve bölgesel yönetimler için harcama tavanları belirlenmiştir. Bu tavanlar dört yıllık periyodu kapsamaktadır. Gelir kuralıyla doğrudan ve dolaylı vergilere ilişkin bazı kısıtlamalar getirilmiştir. Bütçe kuralı ise yapısal bir bütçe dengesini öngörmektedir ve orta vadeli bir yaklaşımla uygulanmaktadır. Kurala göre yapısal kamu dengesindeki bir açık olağanüstü koşullar olmadıkça GSYH'nin %0,5'ini aşmamalıdır. Ayrıca Danimarka Ekonomik Konseyi yıllık olarak hedeflere uyumu değerlendirmektedir.

4.3.Mali Kural Ülke Uygulamalarına İlişkin Genel Değerlendirme

Mali kurallar genel olarak kamu borç oranlarını ve bütçe açıklarını azaltarak mali disiplini sağlamak üzere her ülke tarafından kendi koşullarına göre dizayn edilmektedirler. Bu açıdan kural uygulamaları her ülkede farklı şekilde yürütülmektedir. Gelişmiş ülkelerde gelişmekte olan ülkelere göre daha önce uygulanmaya başlayan kurallar gelişmekte olan ülkelere nazaran daha karmaşık bir yapı sergilemektedir.

Çalışmada uluslar üstü seviyede mali kural uygulamasının en kapsamlı örneği olarak incelenen AB mali kuralları, 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması'yla birlikte 1993 yılından itibaren uygulanmaktadır. Oldukça detaylı bir şekilde düzenlenen Maastricht Antlaşması, ekonomik ve parasal birliğin aşamalarını, bu aşamalarda izlenecek ekonomik ve parasal politikaları ve bu politikaların uygulanması için gerekli kurumsal değişiklikleri düzenlemektedir. Bu bağlamda ortak para politikasına karşın ortak maliye politikasının olmayışından hareketle ülkelerin kamu harcamalarını kontrol altında tutmak ve bütçe açıklarını azaltmak üzere ortak bir mali çerçeve oluşturulmak üzere imzalanmıştır. Bu açıdan AB mali kuralları mali disiplini sağlama amacı yanında önemli ölçüde para politikasını desteklemek amacıyla da uygulanmaya başlamıştır. Bu

durum mali kuralların gerekçeleri arasındaki diğer finansal politikaları destekleme gerekçesini de desteklemektedir. Yine kurala bağlı mali politikaların, enflasyon hedeflemesi rejiminden ilham alması da para politikası ile ilişkisinin önemini pekiştirmektedir. AB mali kuralları bütçe kuralı ve borç kuralı olarak tasarlanmış, yıllar içinde İBP kapsamında birçok kez revize edilmiştir. Bu gözden geçirmeler mali kuralların sayısal limitlerine ilaveten birçok kurumsal düzenlemeyi de kapsamaktadır ve genellikle ekonomik konjonktürdeki değişimler sonucunda mali kuralların etkinliğini arttırmak üzere yapılmaktadır. Özellikle küresel krizin ardından artan ve mali sıkılaştırma, altılı paket, ikili paket adı altında yapılan değişiklikler küresel krize tepki olarak AB'deki orta vadeli bütçe çerçevelerinin bağlayıcılıklarını arttırmak, bütçe uygulamalarını daha sistematik ve şeffaf hale getirmek, mali raporlamaların daha kapsamlı ve düzenli şekilde yapılmasını sağlamak amacıyla denetim mekanizmalarını kuvvetlendirmeye yönelik olarak yapılmıştır. 2012 yılından itibaren borç ve bütçe kuralına ek olarak harcamaları kontrol etmek amacıyla harcama çerçevesi niteliğinde bir harcama kuralı da belirlenmiştir. Kurallar sayısal hedefler olarak belirlenmiş, ancak yıllar içinde ülke koşullarını daha fazla dikkate alan yapısal nitelikteki hedefler belirlenmeye başlanmıştır. Bu niteliğiyle kurallar, birlik içinde çeşitli koşullara göre değişen hedefleri ortaya çıkarmaktadır. Diğer yandan bu düzenlemeler kuralları daha karmaşık bir hale getirmektedir. AB'nin mali kuralları yasal uygulama prosedürlerine sahiptir ve kurallara uyum sıkı şekilde izlenmektedir. Ayrıca 2005 yılından itibaren yapısal reformları ve yatırımları teşvik etmek amacıyla iyi tanımlanmış kaçış hükümleri kuralların tasarımına eklenmiş ve kuralların esnekliği arttırılmıştır. Kurallara uyumu arttırmak amacıyla bir takım yaptırım mekanizmaları da mevcuttur. Örneğin, 2011 yılındaki reform sonrası orta vadeli hedeflerden saplamalar olması halinde faizli mevduat cezası uygulanmaktadır. Bu yaptırım Euro Bölgesi üyeleri için geçerlidir. Euro Bölgesi için daha caydırıcı olan yaptırım mekanizmaları, kural uygulamalarının bu ülkeler için daha sıkı olduğunu göstermektedir.

AB dışında uluslar üstü ölçekte mali kural uygulayan EAMU, CEMAC, WAEMU ve ECCU'da kural uygulamaları daha sade bir görünüm çizmektedir. Bu ülke gruplarından ECCU mali kural uygulamalarına AB'den sonra 1998 yılında başlamıştır. Diğer ülke grupları kural uygulamalarına farklı yıllar olmak üzere 2000 yılından sonra başlamıştır. AB gibi diğer ülke grupları da bütçe ve borç kuralını uygulamaktadır. Farklı olarak sadece WAEMU gelir kuralını da uygulamaktadır. Bu ülkelerdeki mali kurallar bütçe açıklarına ve borç oranlarına getirilen sayısal üst limit niteliğindedir. Kuralların tasarımına eklenerek esnekliğini sağlayan kaçış hükümleri WAEMU dışındaki birliklerde bulunmamaktadır. Ayrıca yasal uygulama prosedürlerinin sadece WAEMU da bulunması, mali kurallara ilişkin prosedürler açısından bu birliğin nispeten daha kapsamlı uygulamalara sahip olduğu şeklinde değerlendirilmektedir.

Ulusal ölçekteki uygulamalar kapsamında değerlendirilen Almanya ve İsveç kurallara uyum çerçevesinde daha başarılı örneklerdir. Almanya mali kural uygulamalarını ilk uygulayan ülkelerden biri olarak AB'nin en sıkı mali kurallarına sahiptir. Mali disiplini sağlama noktasında görece başarılı olan Almanya, Maastricht referans değerlerini zaman zaman karşılamasa da son yıllardaki ekonomik koşullarının pozitif etkisiyle sağladığı bütçe fazlası ile bütçe hedeflerini karşılamaktadır. Diğer yandan bütçe fazlası borç oranlarını düşürmeye katkı sağlamaktadır. Almanya'da bütçe gelişmelerinin izlenmesini güçlendirmek ve bütçeleme sorunlarını gidermek için federal çapta bir erken uyarı sistemi başlatmak amacıyla İstikrar Konseyi'nin kurulması, borç freni ve yukarıdan aşağıya bütçeleme sistemine geçilmesi, orta vadeli mali planlama yapılması, bütçe kuralı için kaçış hükmünün belirlenmesi ve yaptırım mekanizmasının olması gibi kurumsal düzenlemeler mali kuralların güvenilirliğini arttıran etmenler olarak öne çıkmaktadır. Almanya'da gelecek döneme ilişkin tahminler İstikrar Programı hedeflerinin tutturularak kurallara sadık kalınacağı yönündedir.

İsveç'te ise mali kurallara ilişkin ciddi bir sahiplenme vardır. 2007 yılından bu yana kurallar Bağımsız Mali Konsey tarafından izlenmektedir. Aynı zamanda İsveç, bugüne kadar aşırı açık prosedürü uygulanmayan üç ülkeden biridir. Bu özellikleri ile İsveç hem sayısal kurallara hem de şeffaflık gibi kurumsal düzenlemelere önem

vermektedir ve kurallarla ilgili bu tutum mali disipline önemli derecede katkı sağlamaktadır.

Fransa yasal uygulama prosedürü, bağımsız izleme kurumlarının varlığı ve bütçe kuralına ilişkin olarak kaçış hükmünün varlığı gibi düzenlemelerle mali kurallarını desteklemiş olsa da hala yüksek borç oranlarına sahiptir. Bütçe açıkları ise nispeten daha ılımlı ancak referans değerin üzerindedir. Fransa, rekabetçiliğin eksik olması, enflasyon ve büyüme oranlarının düşük seyretmesi nedeniyle uzun süredir bütçe açıklarını ve borç oranlarını anlamlı derecede düşürememiştir. Komisyon raporlarına göre bu oranların önümüzdeki süreçte artması beklenmektedir ve bu durum mali riskleri arttırabilecektir.

Polonya'da uygulanan bütçe ve borç kuralları basit ve şeffaf bir şekilde tasarlanmıştır ve bu kuralların uygulanması sırasında avantaj olarak görülmektedir. Aynı zamanda yasal statülerinin yüksek olması da kuralların kredibilitesini arttırmaktadır. Diğer yandan, kuralların en büyük zayıflıklarından biri konjonktür yanlısı maliye politikalarına neden olabilmeleridir.

Japonya'da önerilen mali kuralların temel amacı, gelecekteki nüfus yaşlanmasına bağlı olarak kamu borçlarındaki potansiyel artışı önlemektir. Ancak Japonya gelişmiş ülkeler arasında en yüksek borç oranlarına sahip ülkedir. Bu açıdan mali disiplinle ilgili risklere sahiptir.

ABD'de uygulanan mali kurallar yasal uygulama prosedürlerine ve bağımsız izleme mekanizmasına sahiptir. Ancak mali kurallar açısından oldukça karmaşık uygulama prosedürlerine sahiptir. Bu da kuralların anlaşılmasını güçleştirmekte ve uygulama sırasında aksaklılar yaşanmasına neden olmaktadır.

Kanada'da 1990'lardan sonra harcamalara limit getiren harcama kuralı ve 1998 yılında uygulanmaya başlayan bütçe kuralı sonrası kamu maliyesine ilişkin göstergeler iyileşmiştir.

Endonezya'da Asya krizi sonrası yapılan önemli reformlar sonrasında 2004 yılında uygulanmaya başlayan mali kurallar hakkında, geniş ve olumlu bir fikir birliği bulunmaktadır. Mali disiplini her zaman ön planda tutan ülke, bu tutumuyla tarihsel olarak sürekli olarak ılımlı mali göstergelere sahip olmuştur. Endonezya'da bütçeleme süreçlerine ilişkin uygulamaların oldukça detaylı şekilde planlanması, Parlamento'nun bütçelemeye ilişkin rollerin açık ve net şekilde belirlenmesi, yapılan diğer reformlarla kamuoyunun desteğinin alınması gibi kurumsal düzenlemeler ülkenin maliye politikasını dolayısıyla mali kuralların mali disipline olumlu katkısını önemli ölçüde etkilemektedir.

İsrail'de 1990'lardan bu yana bütçe kuralı, 2000'li yıllardan itibaren de harcama kuralı olmak üzere yaklaşık 25 yıldır mali kurallar uygulanmaktadır. Hükümetlerin mali kurallara ilişkin hedefleri tam olarak karşılayamamasına rağmen uzun soluklu mali kural tecrübesi mali kuralların mali disipline katkı sağladığını düşündürmektedir. Kurallara ilişkin hedeflerin zaman zaman revize edilmesi ve kamu maliyesine ilişkin göstergelerdeki iyileşmelerin kalıcı ve sürekli olmaması kuralların etkisini zayıflatsa da, mali kurallar bütünüyle etkisiz değildir ve kuralların varlığı ülke kredibilitesine katkı sağlamaktadır.

Şili ve Arjantin gibi gelişmekte olan birçok Latin Amerika ülkesinde mali kurallar IMF tarafından önerilen istikrar programları sonrası gündeme gelmiştir. Şili'de uygulanan mali kurallar ülkenin ekonomik koşullarına bağlı olarak bakır fiyatlarına göre belirlenmiş, Mali Sorumluluk Kanunu çerçevesinde kuralın şeffaflığı ve denetimi sağlanmaya çalışılmıştır. Şili'nin mali kural uygulamasının, kurala uyum sağlanamaması halinde herhangi bir yaptırım mekanizması olmamasına karşın başarılı olarak değerlendirilmesinin, hükümete büyüme oranları ve bakır fiyatları hakkında tahmini bilgiler sunan bağımsız uzman grubunun varlığı ve sürecin şeffaflığı ile ilgili olduğu söylenebilir. Jamaika'da uygulanan kuralların basit bir şekilde tasarlandığı, yasal dayanakla güvence altına alındığı, tasarımlarında yaptırım mekanizması, kaçış hükmü gibi mekanizmaların mevcut olduğu görülmektedir. Bu bağlamda Jamaika'nın mali göstergeleri mali kuralların uygulanmaya başladığı 2010 yılından itibaren iyileşmiştir.

Hindistan'da 2004 yılından itibaren uygulanan bütçe kuralı küresel krize kadar mali göstergelerin iyileşmesine yardımcı olmuş ve mali disipline katkı sağlamıştır.

Şeffaflık ve orta vadeli hedeflerin belirlenmesine ilişkin yasal düzenlemeler kuralların prosedürel yönünü güçlendirmekle birlikte, bu düzenlemelerin yeterince iyi tanımlanmaması, bütçe sürecinin yeterince şeffaf olmaması, harcamalara ve borç oranlarına ilişkin düzenlemelerin eksikliği, kurullara uyulmaması halinde herhangi bir yaptırımın olmaması, bağımsız kuruluşların yokluğu mali kuralların zayıflığı olarak değerlendirilmektedir.

Mali kurallar, uzun vadeli borç oranlarının ihtiyatlı seviyelere düşürülmesinde çapa vazifesi ya da istikrarlı bir hedef rolü üstlenerek ekonomik istikrarın sağlanmasına yardımcı olmaktadır (Buti, 2015: 2). Genel olarak uygulamalar değerlendirildiğinde mali kuralların mali disiplin üzerinde olumlu etkilere sahip olduğu ancak bu etkinin ülkelerin ekonomik ve yapısal koşullarına göre değiştiği görülmektedir. Ülkelerin kendi iç dinamikleri dışında küresel konjonktürde yaşanan gelişmelerde ülkelerin kamu maliyesini dolayısıyla mali kuralları da etkilemektedir.

Mali kurallar son yıllarda yaşanan küresel krizin de etkisiyle bir nevi teste tabi tutulmuştur. Küresel krize zemin hazırlayan yıllar boyunca mali kurallar her zaman ve kesintisiz bir şekilde mali disiplini sağlamada yeterince başarılı olmamıştır. Krizin zirve yaptığı yıllarda kuralların öngördüğü hedeflerden sapmalar yaşanmış, Rusya, Hindistan gibi bazı ülkeler kural uygulamalarını askıya almış, Euro Bölgesi'ndeki çoğu ülke kurallara ilişkin hedefleri gerçekleştirme tarihlerini ötelemiş, Meksika, İngiltere gibi bazı ülkeler kaçış hükümlerine başvurmuş, bazı ülkelerde yeni kurallar uygulamaya başlamıştır. Bu süreç mali kurallara ilişkin ilgi ve tartışmaları arttırırken, kurallara ilişkin riskleri de gündeme getirmiştir. Kriz özellikle mali kuralların ekonomik şoklar karşısında daha esnek bir yapıda olmasının gerekliliğini ve mali kuralların makroekonomik ve mali göstergelere yönelik plan, politika ve tahminlere ilişkin verilerin bütçe süreçlerine ilişkin şeffaflığı ve güvenilirliği arttırmak üzere mali çerçevenin bir parçası olarak tasarlanması gerekliliğini vurgulamıştır (IMF, 2014b: 16).

Özellikle gelişmiş ülkeler ve AB açısından oldukça ayrıntılı bir şekilde düzenlenen mali kısıtlamalar, etkili izleme, kamusal iletişim, kuralların sahiplenilmesi ve uygulanması süreçlerini zorlaştırmaktadır. Daha karmaşık ve birden fazla kuralın uygulanması kuralların şeffaflığını zedelerken, ülkelere uygulama yükü getirmektedir.

Küresel krizin yarattığı olumsuz ekonomik koşullar çoğu ülke için hedefleri daha da zorlayıcı hale getirmiştir. Büyüme beklentilerinin zayıf olduğu ülkelerde borç oranlarının düşürülmesi daha da güçleşmiştir. Bu durum belirlenen hedefler arasında tutarsızlık yaratabilmektedir. Örneğin; çoğu AB ülkesinin yüksek borç oranları %60 borç kriterinden oldukça uzaktır (Andrle vd., 2015: 8).

Krizle birlikte mali kuralların gerekliliklerine ilişkin tartışmaların ortak noktalarından biri olan esneklik, kurallara ilişkin hedeflerin yapısal kriterler baz alınarak belirlenmesi ve beklenmedik şoklar durumunda hedeflerden geçici süreliğine ayrılabilmeye izin verecek kaçış hükümlerini çok iyi bir şekilde tanımlanması yoluyla başarılabilecektir. Bu gerekliliğin sonucu ve bir göstergesi olarak krizden sonra Fransa, Almanya, İtalya ve İngiltere gibi bazı ülkeler AB ile uyumlu olarak yapısal nitelikle hedefler belirlemişlerdir. Ekonomik koşullar doğrultusunda sürekli yenilenen ve değişen bir takım özellikleri bünyesinde barındıran mali kurallar, kriz sonrası dönemde önceki mali kurallara göre esneklik ve sürdürülebilirlik arasında daha bütüncül bir yaklaşımla tasarlanmaya doğru evrilmiştir. Bu yaklaşım esneklik açısından bazı avantajlar sunarken, izleme ve uygulama açısından yeni zorlukları da beraberinde getirebilecektir.

Mali kural uygulamalarının birbirinden farklı özelliklerinin olması ve kuralların zaman zaman revize edilmesi kavramsal ve uygulama sonuçları bakımından mali kuralların halen gelişmeye devam ettiğini göstermektedir.

5. TÜRKİYE'DE MALİ KURAL TARTIŞMALARI VE MALİ KURAL BENZERİ UYGULAMALAR

Türkiye'de mali kuralların uygulanmasına ilişkin kanun tasarısı 2010 yılında hazırlanarak TBMM'ye sunulmuş ancak yürürlüğe girmemiştir. Bu nedenle mali kurallar Türkiye'de resmi olarak uygulanmamaktadır. Bununla birlikte uygulamada mali kural benzeri kısıtlamalara yer verildiği görülmektedir. Dolayısıyla mali kuralların resmi olarak uygulanmasa bile örtülü/örtük mali kural, mali kural benzeri uygulamalar/düzenlemeler şeklinde de ifade edilerek uygulandığı söylenebilir.

Türkiye'de ki kamu mali yönetiminin yapısına ve işleyişine bakıldığında 2000'li yıllardan itibaren kamu mali yönetimindeki reform çalışmalarının da etkisiyle önemli değişiklikler yaşandığı görülmektedir. 2000'li yıllarda başlayan kamu mali yönetimindeki değişim trendi neticesinde yürürlüğe giren başta 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) olmak üzere ilerde açıklanacak olan diğer bazı kanunlar hem mali disiplini sağlamaya yönelik düzenlemeleri hem de mali kural benzeri düzenlemeleri içermeleri bakımından, Türkiye'deki mali kural benzeri uygulamaların yasal dayanaklarını oluşturmaktadır. Bu açıdan Türkiye'de ki mali kural uygulamalarına ilişkin açıklamalar Türkiye'nin kamu kesimine ilişkin genel bir açıklama sonrasında 2000 yılı öncesi ve 2000 yılı sonrası dönemler itibarıyla incelenecektir.

5.1. Türkiye'de Kamu Kesimi

Türkiye'de kamu kesimi genel yönetim, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) ve diğer kamu kesimi olmak üzere üç bölümde incelenebilir. Genel yönetim; merkezi yönetim, sosyal güvenlik kuruluşları ve mahalli idarelerden, KİT'ler Özelleştirme Kurumu Kapsamındaki KİT'ler ve İşletmeci KİT'ler, diğer kamu kesimi ise işsizlik sigortası fonu, döner sermayeler ve diğer fonlardan oluşmaktadır.

Tablo 5.1. Türkiye'de Kamu Kesiminin Yapısı (Eğilmez, 2016: 18).

Genel Yönetim	***KİT'ler***	***Diğer Kamu***
Merkezi yönetim	İşletmeci KİT'ler	İşsizlik sigortası fonu
Genel bütçeli idareler	Özelleştirme Kur. Kap. KİT'ler	Döner sermayeler
Özel bütçeli idareler		Diğer fonlar
Düzenleyici ve denetleyici kur.		
Sosyal güvenlik kuruluşları		
Mahalli idareler		
Belediyeler		
İl Özel İdareleri		

Kamu kesimini oluşturan bu kuruluşlar yıllar içerisinde bazı değişikliklere uğramıştır. Özellikle 1999 yılı sonrasında yaşanan tasfiye süreci doğrultusunda fon sayısında önemli bir azalma olurken, bazı KİT'ler yapılan özelleştirmeler sonucunda kamu kesimi kapsamının dışında kalmıştır. 2000 yılından itibaren işsizlik sigortası fonu, 2008 yılından itibaren de genel sağlık sigortası sisteme dahil edilmiştir. 2006 yılında 5018 sayılı KMYKK ile bütçenin kapsamının genişletilerek konsolide bütçeden[13] merkezi yönetim bütçesine geçilmesiyle, daha önce kamu kesimi tanımı içerisinde yer almayan 33 özerk bütçeli kuruluş kamu kesimi hesapları içerisinde yer almaya başlamıştır (Kaya, 2009: 70).

Türkiye'nin kamu kesimi, uzun seneler yaşanan harcama ve gelir dengesizliği nedeniyle, 2000'li yıllar öncesinde mali disiplinden uzak bir görünüm sergilemiştir. Kamu açıklarının artışı büyük ölçüde konsolide bütçe, kamu iktisadi teşebbüsleri, mahalli idareler, sosyal güvenlik kuruluşları ve bütçe dışı fonlar tarafından belirlenmiştir (Balaban, 2012: 100). 2000'li yıllar sonrası ise ekonomik alanda yapılan

[13] 2006 yılından önce uygulanan konsolide bütçe sistemi genel ve katma bütçeden oluşmaktadır. 2006 yılından itibaren genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinden oluşan merkezi yönetim bütçesi geçerlidir.

reformlar ağırlıklı olarak kamu maliyesi alanında yapılmış ve mali disiplin tüm programlarda öncelikli olarak gözetilmiştir.

5.2. 2000 Yılı Öncesi Dönem

Mali disiplini sağlamada bir yöntem olarak kullanılan mali kuralların düşünsel ve teorik temellerinin kamu tercihi teorisi ve anayasal iktisat görüşü çerçevesinde şekillendiği göz önüne alındığında ve mali kuralların kamu gelirleri ve kamu giderlerini sınırlandıran uygulamalar olduğu düşünüldüğünde, mali kural benzeri uygulamaların geçmişini ülkemiz açısından oldukça geriye götürmek mümkündür.

Osmanlı Devleti kuruluşundan itibaren İslam Hukuku kurallarını esas almıştır ve devletin gelir kaynaklarının temelini oluşturan vergi hususunda İslam vergi hukukunun gereği olarak şer'i hukuk kurallarını uygulamıştır. 1839 Tanzimat'ın ilanına kadar, bütün Müslüman Türk devletlerinde kabul edilen vergi sistemi aynıdır ve mali hükümler esas olarak hep Kur'an ve fıkıh kitaplarını referans almıştır (Eroğlu, 2010: 58). Osmanlı İmparatorluğu döneminde uygulanmakta olan vergiler genel olarak "tekalif" ismiyle ifade edilmiştir ve bu vergiler zekat, öşür, haraç ve cizyeden oluşan şer'i vergiler ile örfi vergiler (tekâlîf-i âdiyye ve tekâlîf-i şâkka) olarak ikiye ayrılmıştır (Çaçan: 2015: 10). Bu vergilerden örfi vergilerde herhangi bir sınırlama bulunmamakla birlikte, şer'i vergilerin alınma şekli, oranı ya da miktarının, dini hükümlerce belirlenmesi vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması olarak kabul edilebilir (Güngör, 2011: 115-116).

Vergilendirme gücünü bir şekilde sınırlayan başka bir gelişme Sened-i İttifak'tır. Osmanlı'da merkezi otoritenin zayıflaması sonucu, devletle halk arasındaki irtibatı sağlayan mahalli ileri gelenler (ayanlar) iktisadi ve siyasi ağırlıklarını merkezi otorite aleyhine attırarak önemli bir güç haline gelmişlerdir. Bu gelişmeler sonucu ayanlar ile padişah ve merkez bürokratları arasında 1808 yılında kaleme alınan Sened-i İttifak padişahın vergi koyarken ayanlarla görüşmesini ve görüşme sonucu çıkacak karara uymasını gerektiren bir anlaşmadır (Akyıldız, 1998: 209-210).

Osmanlı döneminde yeni yöneliş ve arayışlar dönemi de olan Tanzimat döneminde mali yönetimle ilgili olarak da çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Mali yönetim bakanlık şeklinde örgütlenmiş, bazı vergiler kaldırılıp yeni vergiler konulmuş, vergi toplama yöntemlerinde ve bütçe anlayışında çağdaşlaşmaya yönelik düzenlemelere gidilmiştir. İlk kez 1863-1864 mali yılı için modern anlamda bir devlet bütçesi hazırlanmış ve kamu harcamalarının bütçede ayrılan ödeneklere uygunluğunu denetlemek üzere 1862'de Divanı Muhasebatı Ali (Sayıştay) oluşturulmuştur. İlgili yılın gerçekleşen gelir ve gider sonuçlarının gösterildiği kesin hesabı hazırlama zorunluluğu da ilk defa 1874 tarihli Devlet-i Âliyenin Bütçe Nizamnamesi ile gündeme gelmiştir. Ancak resmi olarak, bugünkü anlamda bütçe hakkını ilk defa kabul eden ve kesin hesabı düzenleyen kanun, 1876 tarihli Kanun-i Esasi olmuştur. Osmanlı Parlamentosu (Osmanlı Meclis-i Mebusanı) tarafından Kanun-ı Esasi'ye uygun olarak kabul edilen ilk bütçe kanunu, 1877 mali yılı Muvazene-i Umumiye Kanunu'dur. Hazırlık, onay ve uygulama aşamaları açısından bütçe hakkının gerçek manada uygulandığı ilk bütçe ise İkinci Meşrutiyet döneminde kabul edilen 1909 mali yılı bütçesidir (Çiçek ve Dikmen, 2015: 87-88). Mali kuralların özellikle bütçeye ilişkin düzenlemeler bütünü olması bağlamında, Cumhuriyet dönemi öncesi yapılan bütçeye ilişkin tüm bu düzenlemelerin ve vergi ile ilgili sınırlandırmaların mali kural uygulamaları ile benzeştiği ifade edilebilir.

Cumhuriyet döneminde denk bütçe ilkesi benimsenmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda 1925 yılında mali politikanın ilkeleri; tasarruf yapmak, denk bütçe, vergi toplama usullerini düzenlemek, borçlanma ve emisyondan mümkün olduğunca kaçınmak olarak belirlenmiştir. 1920'li yıllarda denk bütçe bir zorunluluk olarak görülse de bütçe açıkları, dış ticaret açıkları ile birlikte ekonominin sorunları olagelmiştir. 1929 krizi ve sonrasında II. Dünya Savaşı yıllarında Türkiye ekonomisi uzun yıllar süren kamu maliyesi dengesizlikleri, kısa dönemli iyileşmelerin kalıcı olmaması ve popülist uygulamalar gibi nedenlerle istikrarsız bir görünüm sergilemiştir. Ekonomik yapıdaki bu sorunlar ve dış ticaret hacmindeki gerilemeler gibi olumsuz

gelişmeler sonucu Türkiye 7 Eylül 1946 tarihinde ilk kez devalüasyon yapmış ve TL ABD Doları karşısında %50 oranında devalüe edilerek 1 ABD dolarının değeri 131 kuruştan 282 kuruşa yükseltilmiştir. Yapılan bu ilk devalüasyonun en önemli sebeplerinden biri, IMF'ye üye olunması halinde devalüasyon yetkisinin sınırlanacak olmasıdır. Bu yüzden IMF'ye katılmadan önce büyük oranda bir devalüasyon yapılmasına karar verilmiştir. 1946 devalüasyonu Türkiye'nin dünya ekonomisine entegrasyonuna yönelik liberalizasyon hareketlerinin temelini oluşturmuştur ve bu gelişmeler sonrası Türkiye, 1947 yılında IMF'ye üye olarak dış yardım arayışına başlamıştır (Çörtük, 2006: 56-47). 1950'li yıllardan itibaren özelleştirme politikaları gündeme gelmiş, tarım ve ulaşım sektörlerinde yapılan yatırım harcamaları artmıştır.

1950 yılında iktidar partisinin değişmesiyle devletçi modelden liberal modele geçilmiştir ve bu politikalar sosyal, siyasal ve ekonomik alanlara da yansımıştır. Dönemin iktidar partisi Demokrat Partinin amacı hızlı büyüme olmuş ve bu amaçla bütçede yatırımları arttırmak, özel sektörü geliştirmek, yabancı sermayeden mümkün olduğunca yararlanmak, devlet müdahalesini ve bürokratik engelleri kısarak üretimi canlandırmak temel ekonomik hedefler olarak belirlenmiştir. Bu dönemde bütçenin yatırım tarafına öncelik verilerek bütçenin harcama kalemleri düzenlenmeye çalışılmış ve gider bütçesi cari harcamalarla yatırım harcamaları olmak üzere ayrı cetvellerde düzenlenmiştir (Kanca, 2012: 53-57). 1950-1955 yılları arasında liberal kalkınma modeli altında benimsenen politikalar piyasaları olumlu bir şekilde etkilemiştir ancak bu kazanımlar kalıcı olmamıştır. Bu dönemde artan dış borç sorunu IMF tarafından önceki yıllarda talep edilen ve ertelenen önlemleri tekrar gündeme getirmiştir. 1957 yılında IMF, OECD ve ABD ile anlaşma yapılarak vadesi gelen borçlar ertelenmiş ve yeni krediler alınmıştır. IMF ile yapılan görüşmeler sonucunda 1958 İstikrar Tedbirleri oluşturulmuştur. Bu dönemde sıkı para ve sıkı maliye politikaları uygulanarak iç tüketimin ve dış açığın azaltılması hedeflenmiştir. Yine IMF, OECD ve ABD ile yapılan anlaşmalarla yeni bir kredi alınmış ve böylece Türkiye tarihinin ilk borç konsolidasyonu kararlarını Mayıs 1959 tarihinde yürürlüğe geçirmiştir (Karagöl ve Bingöl, 2013: 5). Dış borç sorununun başladığı bu yıllar, hem IMF ile stand-by[14] anlaşmalarının yapıldığı hem de borç ötelemelerinin yoğun olduğu bir dönem olmuştur.

1950-1960 yılları arasında liberal politikaların etkisiyle, devletin ekonomik hayattaki etkinliğini sınırlandırma amacına uygun olarak kalkınma için planlama yoluna gidilmezken, ekonomik göstergelerdeki bozulmalar ve dış kaynak sağlayan kuruluşların etkisiyle, kalkınmanın plan dahilinde yürütülmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır (Takım, 2011: 156).

1960 yılında yapılan askeri darbe sonrası ekonomi politikalarında da değişikliğe gidilmiş ve planlı kalkınma dönemine geçilmiştir. 1961 Anayasası ile kalkınma planlarını hazırlama görevi Devlete verilerek, planlama anayasal bir zorunluluk olmuştur. Ekonomide devletin üstlendiği görevleri icra eden KİT'lere belirli sorumluklar yüklenmiş, planların icrası için de Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur. Planlı dönemde ekonomi politikalarında ithal ikameci eğilimler öne çıkmış, sermaye kullanımı belirli bir programa bağlanmak istenmiş, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların alacaklarını garanti altına alma talepleri artmıştır. Bu dönemde hazırlanmaya başlanan kalkınma planlarının temel hedefi sanayileşmek, istikrarlı ekonomik büyüme sağlamak ve dış açık problemini çözmek olmuştur. Planlı dönemin maliye politikası ise genel olarak tasarrufu arttırmak, kaynak dağılımında etkinliği ve adil gelir dağılımı sağlamak amacına dönük olmuştur. Bu çerçevede, birinci beş yıllık kalkınma planında (1963-1967), vergi gelirlerinin kamu harcamalarındaki artışı karşılayacak seviyede gerçekleştirilmesine ve vergi sisteminin tasarrufları ve yatırımları teşvik edecek şekilde düzenlemesine öncelik verilmiştir. Ancak plan sonu dönemde vergi reformunun yapılamaması, vergi denetim mekanizmasının zayıflığı, vergi tabanının genişletilememesi, yerel yönetimler reformunun yapılamaması, KİT'lere ilişkin yasal düzenlemelerin zayıflığı gibi nedenlerle vergi gelirleri istenen seviyede gerçekleşmemiştir. Kamu harcamalarına ilişkin olarak yapısal değişimlere uygun

[14] Stand-by anlaşması, üye ülkelerdeki kısa süreli ödemeler dengesi sorunlarının çözülmesi için uygulanan bir destekleme biçimidir. IMF ile ilk stand-by anlaşması 1 Ocak 1961'de yapılmıştır.

planlamaların yapıldığı ancak uygulama sırasındaki aksaklıklar neticesinde kamu harcamalarının nicelik olarak artmasına rağmen özellikle teknoloji ve büyük sermaye gerektiren yatırım harcamalarının hedeflerin altında kaldığı görülmüştür (Takım, 2011: 157-163).

Kalkınma planlarında ekonominin dış kaynaklara bağımlılığının azaltılması öngörülmüşse de, planlı kalkınma döneminde dış kaynak ihtiyacı sürekli olarak artmıştır. 1960 yılında toplam borç oranı GSYH'ye oranla %15,2 iken bu oran 1971 yılında %26,3'e yükselmiştir (Takım, 2011: 167). Dönem boyunca IMF denetimi ekonomi içinde süreklilik kazanmış ve 1961 yılından 1970 yılına kadar her yıl, IMF ile bir stand-by gerçekleştirmiştir (Karagöl, 2010: 5).

1970'li yıllardan itibaren hammadde kıtlığı, döviz darboğazı, düşük vergi gelirleri gibi nedenlerle sürekli açık veren konsolide bütçe, finansman sorununu ortaya çıkarmış ve kamu harcamalarındaki artış bütçe disiplinini bozmuştur. Finansman ihtiyacı genellikle dış borçlanma, iç borçlanma ve Merkez Bankası kaynaklarından karşılanmaya çalışılmıştır. Merkez Bankası kaynaklarıyla karşılanan finansman ihtiyacının olumsuz bir etkisi enflasyon üzerinde olmuştur. Borçlanmayı attıran nedenlerden biri de 1970'li yıllardaki petrol krizleri olmuştur. Özellikle, 1970'li yılların sonunda yaşanan ikinci petrol krizi borç ödemelerini güçleştirerek borçların ötelenmesine neden olmuştur. Borç yönetiminde ortaya çıkan bu güçlükler ve ülke kredi notunda meydana gelen kötüleşmeler nedeniyle toplamda on beş borç ötelemesinin altısı 1978-1982 arasında gerçekleşmiştir (Karagöl ve Ortakaya, 2014: 11).

1980 yılından itibaren küreselleşme sürecinin etkisiyle dışa açık ekonomiye geçilmiştir. Yabancı sermayeyi teşvik eden dışa açık ekonomi politikaları, özel sermayenin ekonomideki payını attırmayı ve hızlı ekonomik büyümeyi hedeflemiş ancak finansal sistemin yeterince gelişmediği ortamda ülkeye giriş yapan sıcak para ekonomide bazı aksaklıklara neden olmuştur. Bu süreç kamu maliyesini de olumsuz etkileyerek kamu açıklarının oluşmasına dolayısıyla da enflasyon oranlarının artmasına neden olmuştur. Bu gelişmeler sonucu 24 Ocak Kararları ismiyle anılan istikrar programı gündeme gelmiştir (Boratav, 2014: 147). Yapısal anlamda önemli değişiklikleri öngören 24 Ocak kararlarının temel amaçlar; enflasyon oranlarını düşürmek, kapasite kullanım oranlarını arttırmak, ihracata dayalı sanayileşme modelini benimseyerek ihracatta yaşanan durgunluğu aşmak, yurt içi tasarruf oranlarını arttırmak, kısa vadeli dış borç yükünü hafifletmek, içe dönük ithal ikameci sanayileşmenin yol açtığı döviz darboğazını gidermek olarak özetlenebilir (Karabıçak, 2000: 55). Aynı zamanda KİT'lerin ve benzeri kuruluşların açıkları nedeniyle bütçe üzerindeki baskılarını hafifletmek ve bütçe açıklarını makul seviyeye getirmek de kararlarla hedeflenmiştir (Tüğen ve Güngör, 2013: 21). Bu amaçla KİT'lerin kapsamlı bir reforma tabi tutulması ve özelleştirilmesi de 24 Ocak kararlarının hedeflerinden birisidir. 1983-1990 yılları arasında bütçe açıklarının finansmanında Merkez Bankasının rolü azaltılarak, önemli ölçüde kamu ve özel bankalara borçlanılmış ve bankalara yüksek faiz ödemeleri gerçekleştirilmiştir. Bunun sonucunda ise faiz ödemeleri, bütçenin önemli bir gider kalemi ve bütçe harcamalarının kontrolünde en büyük güçlüklerden birisi haline gelmiştir (Ağcakaya, 2003: 219-220). 24 Ocak Kararları ile birlikte daraltıcı maliye politikası uygulanmaya başlamış ancak bu uygulama 1983 yılından sonra giderek terk edilmiş ve genişletici maliye politikalarına doğru geçiş başlamıştır. Bu dönemdeki maliye politikasının amacı, orta vadede bütçe açıklarını GSYH'nin %1-2 düzeyine çekmek ve aynı zamanda kamu harcamalarını azaltmak olarak belirlenmiştir (Yıldırım ve Yıldırım, 2001: 8). Ancak 1980'li yıllarda bütçe açıkları bu hedefin üzerinde, GYSH'ye oranla 1980 yılında %3,1, 1985 yılında %2,2, 1989 yılında ise %3,3 oranında gerçekleşmiştir (Tüğen ve Güngör, 2013: 22).

Tablo 5.2. 1980-1989 Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri (Milyar TL) (Maliye Bakanlığı, 16.05.2017, www.muhasebat.gov.tr).

	1980	***1981***	***1982***	***1983***	***1984***	***1985***	***1986***	***1987***	***1988***	***1989***
Harcamalar	***1.148***	***1.633***	***1.765***	***2.915***	***4.278***	***6.493***	***8.311***	***12.791***	***21.446***	***38.871***
I.Cari	464	602	687	1.022	1.439	2.023	2.967	4.432	7.394	16.607
1. Personel	351	404	462	671	896	1.275	1.840	2.996	5.053	12.539
2. Diğer Cari	113	198	225	351	543	748	1.127	1.436	2.341	4.068
II. Yatırım	220	360	384	560	800	1.185	1.854	2.496	3.631	5.871
III. Transfer	464	671	694	1.333	2.039	3.285	3.490	5.863	10.421	16.393
1. Faiz Harcamaları	68	124	175	391	735	1.267	1.331	2.266	4.978	8.259
2. Diğer Transfer Harcamaları	396	547	519	942	1.304	2.018	2.159	3.597	5.443	8.134
Faiz Hariç Harcamalar	*1.080*	*1.509*	*1.590*	*2.524*	*3.543*	*5.226*	*6.980*	*10.525*	*16.469*	*30.612*
Gelirler	***988***	***1.536***	***1.622***	***2.696***	***3.770***	***5.980***	***7.154***	***10.445***	***17.587***	***31.369***
I-Genel Bütçe Gelirleri	975	1.512	1.591	2.635	3.693	5.754	6.630	9.894	16.813	30.210
1. Vergi Gelirleri	750	1.190	1.305	1.934	2.372	3.829	5.972	9.051	14.232	25.550
2. Vergi Dışı Normal Gelirler	140	137	111	307	280	444	554	757	1.228	2.439
3. Özel Gelirler ve Fonlar	85	185	175	394	1.041	1.481	104	86	1.353	2.221
II-Katma Bütçe Öz Gelirler	13	24	31	61	77	226	524	551	774	1.159
Bütçe Dengesi	***-160***	***-97***	***-143***	***-219***	***-508***	***-513***	***-1.157***	***-2.346***	***-3.859***	***-7.502***
Faiz Dışı Denge	***-92***	***27***	***32***	***172***	***227***	***754***	***174***	***-80***	***1.118***	***757***

Kamu kesimi bir bütün olarak ele alındığında, kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) 1979 ve 1980 yıllarında sırasıyla GSYH'nin %7'si ve %9'u olarak gerçekleşmiştir. Bu yükselişte konsolide bütçe açıkları ve KİT açıkları büyük rol oynamıştır (Yıldırım ve Yıldırım, 2001: 8). 1990 sonrası dönemde ise kısa vadeli ve yüksek faizli borçlanma zorunluluğu devam etmiştir (Karagöl ve Ortakaya, 2014: 12). Tablo 5.3'de görüldüğü gibi 1990 yılında %5,5 olan KKBG 1999 yılında iki katına çıkarak %11,6 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 5.3. 1990-1999 KKBG/GSYH (%) (Kalkınma Bakanlığı, 01.02.2017, www.kalkınma.gov.tr).

Borçlanma Kaynakları	***1990***	***1991***	***1992***	***1993***	***1994***	***1995***	***1996***	***1997***	***1998***	***1999***
Konsolide bütçe	2,3	3,8	3,2	5,0	2,9	3,0	6,2	5,8	5,5	8,9
KİT'ler	3,0	2,6	3,0	1,0	0,3	-0,3	-0,1	-0,2	1,0	1,8
Fonlar	0,5	0,7	0,9	0,6	0,7	0,5	0,1	0	0	0,5
Diğer Kamu	-0,2	0,3	0,8	0,9	0,7	0,5	0,2	0,3	0,6	0,4
Toplam KKBG	5,5	7,5	7,9	7,7	4,6	3,7	6,5	5,8	7,1	11,6

Türkiye ekonomisi 1990'lı yıllardan itibaren sıklaşan aralıklarla ekonomik krizlerle karşı karşıya kalmıştır. Krizlerde küresel ortamdan kaynaklanan dışsal etkenlerle birlikte en büyük nedenler, siyasi otoritenin uyguladığı popülist politikaların da etkisiyle artan bütçe açıkları ve iç borçların sürdürülemez bir hale gelmesi,

bankacılık ve finans sektöründeki bozukluk ve diğer yapısal sorunların kalıcı bir şekilde çözülememiş olmasıdır (TCMB, 2001: 1). 1994 yılında mali piyasalarda istikrarsızlık derinleşirken, mahalli idare seçimleri nedeniyle kapsamlı bir istikrar programı yürürlüğe konulamamıştır. Bu gelişmeler neticesinde, 5 Nisan 1994 tarihinde "Ekonomik Önlemler Uygulama Planı" adı ile altında yeni bir program açıklanmıştır. Programın temel amaçları şu şekildedir:

- Ek vergilerle kamu gelirlerinin arttırılması,
- Bazı bütçe kalemlerinde kısıntıya gidilerek kamu harcamalarının azaltılması,
- Konsolide bütçe açığı ve KKBG'nin düşürülmesi,
- Dış ticaret açıklarının kontrol altında tutulması,
- Hazine kağıtlarının cazip hale getirilmesi,
- Enflasyon oranlarının düşürülmesi ve yerli paranın istikrara kavuşturulması,
- İhracatın attırılarak ekonomik büyümenin hızlandırılması,
- Yapısal reformların gerçekleştirilmesi ve kalkınmaya hız verilmesi.

Alınan kararlarla birlikte mahalli idarelerin vergi, SSK primi, dış borç ve benzeri borçlarının genel bütçe paylarından kesilmesi kararlaştırılmıştır. Kamu gelirlerini arttırmak amacı doğrultusunda bütçenin akaryakıt ve tüketim vergisinden aldığı pay önce %70'e, daha sonra %90'a çıkarılmıştır. Yine vergi gelirlerini arttırmak üzere vergi cezalarını ağırlaştıran ve vergi denetiminde etkinliği artırıcı düzenlemeler yapılmıştır. Kamu harcamalarını düşürmek amacıyla, 1994 yılında bitmesi öngörülen projeler dışında kalan tüm yatırım ödeneklerinde %20 oranında kısıntıya gidilmiştir (Karagöl ve Ortakaya, 2014: 13). Program kapsamında kamu maliyesine ilişkin yapılan düzenlemeler, bütçe açıklarının özellikle 1994-1995 yıllarında nispeten makul seviyede gerçekleşmesini sağlamış ancak bu etkiler kalıcı olamamıştır. 1996 yılından itibaren bütçe disiplinini bozularak bütçe açıkları giderek artmıştır. Tablo 5.4'de görüldüğü gibi vergi gelirlerinde istenilen artış sağlanamamış ve 1990 yılında GSYH'ye oranla %2,9, 1994 yılında%3,8 ve 1996 yılında %8,2 olan bütçe açıkları 1999 yılında %8,7 oranına yükselmiştir.

Tablo 5.4. 1990-1999 Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri (GSYH %)*
(Maliye Bakanlığı, 14.05.2017, www.muhasebat.gov.tr).

	1990	***1991***	***1992***	***1993***	***1994***	***1995***	***1996***	***1997***	***1998***	***1999***
Harcamalar	***17,21***	***20,87***	***20,42***	***24,55***	***23,21***	***21,95***	***26,45***	***27,39***	***22,24***	***26,85***
Faiz Hariç Harcama	13,69	17,08	16,77	18,72	15,54	14,62	16,45	19,64	13,44	16,60
I. Personel	6,66	7,77	8,52	8,49	7,02	6,40	6,50	7,05	5,51	6,61
II. Diğer Cari	1,76	1,77	1,85	1,80	1,91	1,82	2,08	2,43	1,88	2,16
III. Yatırım	2,49	3,00	2,96	2,88	1,98	1,31	1,70	2,18	1,42	1,48
IV. Transfer	6,30	8,33	7,09	11,39	12,30	12,42	16,16	15,72	13,43	16,60
1. Borç Faizi	3,52	3,79	3,65	5,83	7,67	7,33	10,00	7,75	8,80	10,25
2. Diğerleri	2,78	4,53	3,44	5,56	4,63	5,08	6,16	7,97	4,63	6,35
Gelirler	***14,24***	***15,62***	***16,14***	***17,89***	***19,33***	***17,94***	***18,21***	***19,78***	***16,82***	***18,10***
I. Vergi Gelirleri	11,43	12,40	12,83	13,23	15,12	13,80	14,98	16,14	13,15	14,15
II. Vergi Dışı Normal Gelirler	1,07	0,62	0,69	0,88	1,24	1,10	1,07	1,38	1,74	1,80
III. Özel Gelirler + Fonlar	1,36	2,18	2,26	3,45	2,74	2,77	1,88	1,96	1,69	1,89
IV. Katma Bütçe Gelirleri	0,38	0,43	0,36	0,32	0,23	0,27	0,29	0,30	0,25	0,26
Bütçe Dengesi	***-2,9***	***-5,2***	***-4,2***	***-6,6***	***-3,8***	***-4,0***	***-8,2***	***-7,6***	***-5,4***	***-8,7***
Faiz Dışı Denge	***0,5***	***-1,4***	***-0,6***	***-0,8***	***3,7***	***3,3***	***1,7***	***0,1***	***3,3***	***1,5***

*1990-1997 yılları arasında 1987 bazlı GSMH, 1998-1999 yılları 1998 bazlı GSYH rakamları kullanılmıştır. (GSMH ve GSYH rakamları TÜİK 'ten alınmıştır).

Kamu maliyesine ilişkin uzun dönemli istikrarsızlıklara ek olarak yüksek enflasyon, faiz harcamalarındaki artış ve yurt dışından kaynaklanan olumsuz etkiler sonucunda 1999 yılında 2000-20002 yılını kapsayan ve detayları ilerde açıklanacak olan IMF destekli "Enflasyonla Mücadele Programı" adı altında bir istikrar programı yürürlüğe konulmuş ve yüksek kamu açıklarına bağlı yüksek enflasyonun azaltılması hedeflenmiştir (Şimşek, 2007: 54). Programın maddeleri incelendiğinde birçok sayısal hedefi içermesi bakımından mali kural benzeri uygulamalara örnek gösterilebilir.

Türkiye'de kamu mali yönetimi reformlarının yoğun olarak tartışıldığı dönem olan 1990'lı yıllar esasen mali kuralların tüm dünyada yaygınlaşmaya başladığı yıllar olmuştur (Kesik ve Bayar, 2010: 52). Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki bu eğiliminde etkisiyle 1990'lı yıllardan itibaren değişen ve gelişen koşullara bağlı olarak ülkemizde de mali kural benzeri uygulamalar daha fazla gündeme gelmiştir.

1990'lı yıllarda mali disiplini sağlamak üzere yürürlüğe konulan bu düzenlemeler kısaca şu şekilde özetlenebilir (Yükseler, 2010: 3):

- Gelirleri itibariyle önemli bir büyüklüğe ulaşan bütçe dışı fonların bütçe birliğini zedelemesini önlemek, mali disiplini güçlendirmek ve fonlara ilişkin şeffaflığı arttırmak amacıyla, 1991 yılında başlayan çalışmalar neticesinde yapılan düzenlemelerle 1992 yılında fonların her türlü gelirlerinin Merkez Bankası'nda açılan "Müşterek Fon Hesabı" içerisine yatırılması uygulamasına geçilmiştir. 1993 yılında fonların büyük bir kısmı, fonların gelir ve harcamalarının izlenmesini kolaylaştırmak amacıyla bütçe içerisine alınmıştır (Karabaş, 2005: 106).
- 1994 yılından itibaren faiz dışı denge kavramı maliye politikası performans göstergesi olarak kullanılmaya başlanmıştır. IMF ile gerçekleştirilen stand-by görüşmelerinde gündeme gelen ve 1994'ten itibaren takip edilen faiz dışı fazla hedefinin öncelikli amacı borçların sürdürülebilirliğinin sağlanması ve böylelikle mali disiplinin sağlanması olmuştur. İstikrar programlarındaki faiz dışı fazla hedefi belirli açılardan önemlidir. Bunlarda ilki, belirlenen faiz dışı fazla hedefine ulaşmak için uygulanan daraltıcı önlemler, uluslararası kuruluşlar açısından kredibilite sağlamaktadır. İkinci olarak, faiz dışı fazla hedefi kamu borç yükü fazla olan ülkelerde borçlanma üzerindeki baskıyı hafifletme etkisi gösterir (Şimşek, 2007: 54).
- 1994 yılında 5 Nisan Kararları çerçevesinde Merkez Bankası Kanunu değiştirilmiş ve banka tarafından Hazine'ye ve diğer kamu kuruluşlarına verilen kredilere sınırlama getirilmiştir. 1990'ların başına kadar bütçe ödeneklerinin %15'ine kadar alınabilen bu avanslar, 1995 yılında %12 olarak azaltılmış, 1998 yılına kadar da 1996 yılı için % 10, 1997 yılı için % 6, 1998 yılı ve takip eden yıllar için de (1999 ve 2000 dâhil) % 3 olmak üzere kademeli bir şekilde düşürülmesine karar verilmiştir (Çelik, 2009: 98). Bu uygulama 2001 yılında TCMB kanununda yapılan değişiklikle tamamen kaldırılmıştır.
- 1998 yılında Bütçe Kanunu kapsamında iç borçlanmaya ilk kez sınır getirilmiştir. Önceden 1 yıl ve daha uzun vadeli iç borçlanma senetleri ihracı ile ilgili sınır varken kısa vadeli hazine bonoları ile yapılan borçlanmalarda herhangi bir sınırlama yoktu ve bu kısa vadeli borçlanmaları attıran bir etmendi.

5.3.2000 Yılı Sonrası Dönem

Dünyada özellikle 1980'li yıllardan itibaren mali alanda yaşanmaya başlanan yapısal ve yönetimsel değişimler Türkiye'de özellikle 2000'li yılların başından itibaren daha belirgin olarak kendini göstermiştir. 2000'li yılların başında yaşanan ekonomik krizler mali yapıdaki yeniden yapılandırma gereksinimini daha arttırmış ve mali disiplinin sağlanması amacıyla çalışmalar başlamıştır (Berkay, 2016: 42). Bu açıdan, 2000'li yıllar Türkiye'de kamu mali yönetimi açısından önemli değişikliklerin olduğu

bir yeniden yapılanma dönemi olmuştur ve 2000'li yılların başından itibaren mali kural benzeri uygulamalar daha sistemli bir şekilde uygulanmaya başlanmıştır. Bu çerçevede kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ve işleyişine ilişkin genel ilkeler belirlenerek, bütçe kapsamının genişletilmesi, çok yıllı bütçeleme sistemine geçilmesi, iç kontrol sisteminin oluşturulması, dış denetim alanının genişletilmesi, fonların ve özel gelir-özel ödenek uygulamalarının tasfiyesi ile kamu mali yönetiminde saydamlık ve hesap verebilirliğin artırılması amaçlanmıştır. Bunlarla birlikte yapılan düzenlemelerle performans esaslı bütçeleme sistemi kapsamında stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu gibi araçlarla kaynakların tahsisi sürecinde karar alma süreçlerinin etkinleştirilmesi ve yerel yönetimlerin mali ve idari yapılarının güçlendirilmesi hedeflenmiştir (Balaban, 2012: 121). Bu düzenlemeler kamu yönetimi reformu doğrultusunda kabul edilen bazı kanunlar çerçevesinde veya IMF programlarının bir parçası olarak uygulanmaktadır.

Türkiye için mali kural uygulaması ilk defa 9 Mart 2007 tarihinde IMF tarafından yayınlanan IV. Madde Konsültasyonu Sonuç Bildirgesi'nde gündeme getirilmiştir. 2001 yılından beri IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları gereği başarılı bir şekilde uygulanan faiz dışı fazla politikasının, 2008 boyunca sürdürülerek söz konusu hedefin daha ilerde azaltılmasına yönelik bir rahatlama sağlanmasının önerildiği görüşlerin devamında, maliye politikası için (faiz dışı fazla hedefinden sonra) gerekli olacak yeni çapanın, harcama artışlarının azaltılmasına ya da toplam açığa yönelik bir mali kural olabileceğine değinilmiştir (IMF, 25.08.2016, www.imf.org).

2000 sonrası dönem, IMF programları, diğer anayasal ve yasal mevzuatlar ile ilgili düzenlemeler çerçevesinde incelenecektir.

5.3.1.IMF Programları Kapsamında Mali Kural Benzeri Uygulamalar

Mali kurallar çoğu ülkede hükümet kararları doğrultusunda uygulanırken, bazı gelişmekte olan ülkelerde IMF gibi uluslararası örgütlerin destekleme programları kapsamında ve bu programların bir parçası olarak uygulanırlar (Schick, 2003: 8). Ülkemizde 1999-2009 döneminde IMF işbirliği ile yürütülen programların ve yapısal düzenlemelerin detayları incelendiğinde, ilgili düzenlemelerin anayasal bir metin olmasa da örtük nitelikli mali kurallar olduğu görülmektedir.

Uluslararası Para Fonu (IMF) Temmuz 1944'de ABD'nin New Hampshire Eyaleti'nde, Bretton Woods'ta yapılan bir Birleşmiş Milletler toplantısında parasal konularda küresel işbirliğini arttırmak, mali istikrarı sağlamak, uluslararası ticareti kolaylaştırmak ve genişletmek, yüksek istihdamı ve sürdürülebilir ekonomik büyümeyi desteklemek ve tüm dünyada yoksulluğu azaltmak amacıyla ortaya çıkmış bir uluslararası kuruluştur. 27 Aralık 1945'te o zamanki 29 üyesi tarafından imzalanan sözleşmeyle resmileşen IMF, 1 Mart 1947'de fiilen faaliyete geçmiştir. IMF verilerine göre 2017 yılı itibarıyla üye sayısı 189'dur (IMF, 07.05.2017, www.imf.org).

IMF, ülkelerin döviz kuru istikrarını sağlamak, dış ödeme sorunları yaşayan ülkelere kaynak yardımında bulunmak, ülkelerin ödemeler bilançosu açıklarını azaltmasına yardımcı olmak gibi görevleri üstlenmiştir. IMF bu görevleri yaparken ihtiyaç duyulan kaynağı, ülkelerin üye olduğunda ödedikleri sermaye taahhütlerinden (kotalar) sağlamaktadır. Kotalar her bir üye ülkenin ekonomisinin büyüklüğünü yansıttığı gibi her bir üyenin sahip olduğu eşit birim oy sayısı ile birlikte, ülkelerin oy gücünü de belirlemektedir. Ülke kotası, her ülkenin hem IMF platformlarında ağırlıklı oy kullanma hakkını hem de ülkenin fondan alabileceği kredi limitlerini belirlemektedir (Karagöl ve Bingöl, 2013: 13).

IMF'nin uyguladığı istikrar programları; başta ödemeler dengesi problemlerini çözmek ve enflasyonu düşürmek olmak üzere, işsizlik ve ekonomik durgunluk sorunlarına yönelik olarak ekonomik istikrarın sağlanabilmesi amacıyla uygulanan ekonomi politikaları olarak tanımlanmaktadır. Mali disiplin, merkez bankalarının bağımsızlığı ve makro ekonomik politikaların güvenilirliği istikrar programları için belirlenmiş gerekliliklerdir (Taşar, 2009: 108-109). İstikrar programları, sıkı para ve maliye politikaları ile kur ve ticaret politikalarından oluşmaktadır. Bu kapsamda uygulanan maliye politikaları ise bütçe açığını kapatmak, toplam talep baskılarını

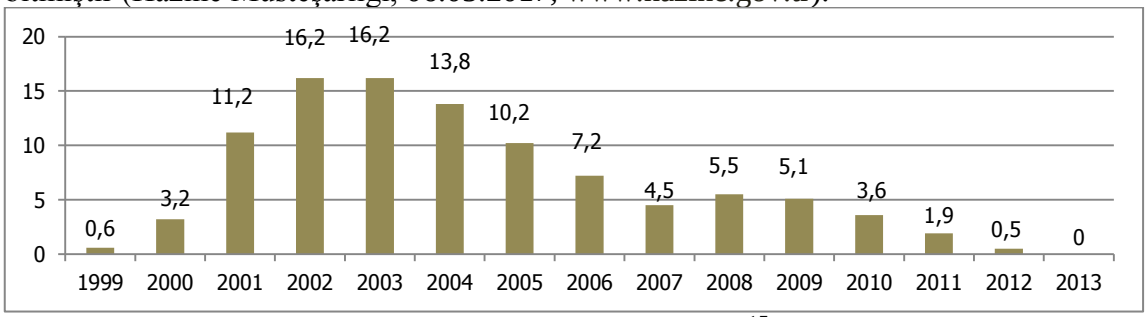
azaltmak, bütçe açıklarının para basarak finanse edilmesini engellemek amacıyla cari ve transfer harcamalarını kısarak kamu harcamalarını düşürmeyi ve çeşitli vergi düzenlemeleri ile vergi gelirlerini arttırmayı hedefler.

Tablo 5.5'de görüldüğü gibi Türkiye ilk kez 1961 yılında IMF ile stand-by anlaşmalarına başlamış ve 2008 yılında sona eren anlaşmaya kadar toplam 19 stand-by anlaşması gerçekleştirmiştir. 9, 11, 12, 14, 24 ve 36 aylık süreler için yapılan bu anlaşmalar, 1970 yılına kadar her yıl yapılmış, 1970 yılındaki 12 aylık anlaşma sonrası 1978 yılına kadar anlaşmalara ara verilmiştir. 1980 yılında IMF ile o tarihe kadarki en uzun süreli anlaşma olan 12. stand-by anlaşması yapılmıştır. 36 aylık bu anlaşmanın ardından 1983, 1984, 1994 yıllarında da anlaşmalar imzalanmış ve 1999 yılında yine 36 aylık ve kredi miktarı diğerlerine göre daha yüksek olan 17. stand-by anlaşması yapılmıştır.

Tablo 5.5. Türkiye'nin IMF ile Gerçekleştirdiği Stand-by Anlaşmaları (Ö. Pınar, 2009: 2).

Stand-by Anlaşması	*Yıllar*	*Süre (Ay)*	*Öngörülen Kredi Miktarı (Milyon $)*	*Kullanılan kredi Miktarı (Milyon $)*
1	1961	12	55	24
2	1962	9	46	22
3	1963	11	32	32
4	1964	11	32	28
5	1965	12	32	0
6	1966	12	32	32
7	1967	11	40	40
8	1968	9	40	40
9	1969	12	40	15
10	1970	12	132	132
11	1978	24	441	132
12	1979	12	368	338
13	1980	36	1868	1868
14	1983	12	331	83
15	1984	12	331	248
16	1994	14	897	682
17	1999	36	22,105	17,254
18	2002	36	18,846	16,846
19	2005	36	9,860	9,860

2002 yılından itibaren ekonominin istikrarlı gidişatı doğrultusunda Türkiye'nin temel ekonomik göstergelerinde ve özellikle kamu maliyesindeki iyileşmeler sayesinde şekil 5.1'de görüldüğü gibi 14 Mayıs 2013 itibarıyla 19. stand-by anlaşmasından kalan borcumuzun son taksitinin ödenmesinin ardından IMF'ye olan borcumuz tamamen bitmiştir (Hazine Müsteşarlığı, 06.05.2017, www.hazine.gov.tr).



Şekil 5.1. Yıllar İtibarıyla IMF'ye Borçlar (Milyar SDR[15]) (Karagöl ve Bingöl, 2013: 28)

[15] SDR, 1969 yılında Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından, uluslararası rezervlerin desteklenmesi için yaratılan bir hesap birimidir. Şekildeki değerler 1 SDR= 1,5 $ değerinden hesaplanmıştır.

Türkiye 2008 yılından sonra IMF ile yeni bir anlaşma yapmamış ve IMF ile otuz yılı aşan stand-by anlaşmaları döneminin ardından küresel ekonomik kriz ortamının yaşandığı bir konjonktürde, IMF tarafından sorunlu ülkelere yardım yapılması amacıyla oluşturulan Kriz Kurtarma Fonu'na 5 milyar dolar taahhütte bulunan ülke konumuna gelmiştir (Karagöl ve Bingöl, 2013: 27).

IMF ile Türkiye arasında 9 Aralık 1999, 18 Ocak 2002, 26 Nisan 2005 tarihlerinde 17, 18 ve 19. stand-by anlaşmaları yapılmıştır. Uygulanan programın detayları ve mali kural benzeri olarak değerlendirilen düzenlemeler bu anlaşmalar kapsamında açıklanacaktır.

5.3.1.1. 17. Stand-by Anlaşması

18 Nisan 1999 seçimleri sonrasında göreve gelen 57. hükümetle IMF arasında gerçekleştirilen 17. stand-by anlaşmasına ilişkin niyet mektubu 9 Aralık 1999 tarihinde imzalanmıştır.

Anlaşmanın yürürlüğe girdiği dönemde dünyadaki gelişmelerin de etkisiyle Türkiye ekonomisinin önemli derecede bozulduğu, büyüme sürecinin yavaşladığı, kamu maliyesi üzerindeki harcama baskılarının arttığı görülmektedir. Tablo 5.6'da görüldüğü gibi 1990'ların sonunda büyüme oranı pozitif değerinden negatife dönmüş ve 1998 yılında ekonomi %3,1 büyürken, 1999 yılında %3,4 daralmıştır. Cari işlemler dengesi çoğunlukla açık vermiş, faiz dışı fazla oranı 1999 yılında bir önceki yıla göre önemli ölçüde azalmış, kamu kesimi borçlanma gereği artmıştır. 1997 Asya Finans Krizi, 1998 Rusya Finansal Krizi, Uzak Doğu Asya ülkelerinde sermaye hareketlerinin idari ve yasal düzenlemelerle kontrol altında tutulmaya çalışılması küresel sermayenin oynaklığına neden olmuştur. Küreselleşmenin etkisiyle krizlerin yayılma hızı artmış ve global krizin derinleşmesine neden olmuştur. Küresel sistemdeki bu olumsuzluklar Türkiye'deki finansal piyasaları da olumsuz yönde etkilemiş, faiz oranları önemli ölçüde yükselmiş, ihracat oranlarındaki azalma ancak yurtiçi talepteki daralma sonucunda ortaya çıkan ithalat azalışıyla dengelenebilmiştir (Kaya, 2009: 78).

Tablo 5.6. 1994-1999 Temel Ekonomik Göstergeler (BUMKO, 09.05.2017, www.bumko.gov.tr).

	GSYH % Değişim (1998 bazlı)	***Cari İşlemler Dengesi Milyon $***	***TÜFE Yıl Sonu %***	***FDF Bin TL***	***KKBG/ GSYH %***	***İthalat Milyon $***	***İhracat Milyon $***
1994	-5,5	2.631	125,5	147.445	4,6	23.270	18.106
1995	7,2	-2.339	76,0	261.172	3,7	35.709	21.636
1996	7,0	-2.437	79,8	264.051	6,5	43.627	23.225
1997	7,5	-2.638	99,1	42.764	5,8	48.559	26.261
1998	3,1	2.000	69,7	2.373.219	7,1	45.922	26.973
1999	-3,4	-925	68,8	1.569.220	11,6	40.671	26.587

IMF ile uygulanan program kapsamındaki niyet mektuplarında bütçe, kamu kesimi temel fazlası (merkezi konsolide bütçe, bütçe dışı fonlar, yerel yönetim, finans sektörü dışında faaliyet gösteren kamu teşebbüsleri, Merkez Bankası ve kamu bankalarının görev zararları), net kamu borcu, konsolide kamu sektörü fazlası (konsolide bütçe, dört temel bütçe dışı fon, sekiz kamu iktisadi teşebbüsü, işsizlik sigortası fonu ve üç sosyal güvenlik kuruluşu dahil), konsolide kamu sektörü temel dengesi, özelleştirme gelirleri, vergi gelirleri, kamu sektörü genel açığı, kamu sektörü operasyonel açığı (kamu sektörü borcunun reel değerinde enflasyon sebebiyle meydana gelen azalma dikkate alınarak hesaplanan açık), kamu net borcu, kamu harcamaları gibi kamu maliyesine ilişkin bir çok göstergeyle ilgili sayısal hedeflerden ve/veya düzenlemelerden bahsedilmiştir. Yapısal düzenlemeler kapsamında bütçenin hazırlanmasını, uygulanmasını ve kontrolünü kuvvetlendirmek, bütçe uygulama süreçlerinin şeffaflığını ve güvenilirliğini artırmak amacıyla çeşitli gerekliliklerden de bahsedilmiştir.

17. stand-by anlaşmasının amacı 2002 yılına kadar enflasyonda kalıcı bir iyileşme sağlayarak enflasyon oranlarını tek haneli rakamlara düşürmek, sürdürülebilir bir kamu mali pozisyonu sağlamak, ekonomideki kronik yapısal bozuklukların önüne geçmek ve sürdürülebilir kalkınma düzeyini yükseltmek olarak özetlenmiştir. 2000-2002 yıllarını kapsayan bu anlaşma "Enflasyonu Düşürme Programı" adıyla bir programı yürütmeyi öngörmüştür (Eroğlu ve Eroğlu, 2009: 133). Programda sıkı maliye politikası ve faiz dışı fazla hedefi, özelleştirmenin hızlandırılması, enflasyonla uyumlu gelirler politikası, kur ve para politikasının yanı sıra başta bankacılık sektörü ve sosyal güvenlik kesimine yönelik olarak bir dizi yapısal reform öngörülmüştür (TCMB, 1999: 4). Ancak 2000 yılı Kasım ayında ve 2001 yılı Şubat ayında yaşanan krizler neticesinde Enflasyonu Düşürme Programı yarım kalmış ve Mayıs 2001 tarihinde "Güçlü Ekonomiye Geçiş (GEGP)" programı başlatılmıştır. Yeni programın öncelikli amacı kur rejiminin bırakılması nedeniyle oluşan istikrarsızlığı ve güven kaybını hızlı bir şekilde gidermek ve eşzamanlı olarak kamu mali yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmaktır. Program bu amaca yönelik olarak kamu kesimindeki kaynak tahsisi sırasında şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması, rasyonel olmayan müdahalelerin önlenmesi, iyi yönetişimin ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesini hedeflemektedir (TCMB, 2001: 12).

Anlaşmalarda kamu maliyesine ilişkin belirlenen hedeflerin bazıları şöyledir (Hazine Müsteşarlığı, 1999: 3-6):

- Kamu sektörü temel fazlasını, 2000 yılında GSMH'nin %3,7'sine, 2001'de %5'e yükseltmek (Kamu sektörü temel fazlası merkezi konsolide bütçeyi, bütçe dışı fonları, yerel yönetimleri, finans sektörü dışında faaliyet gösteren kamu teşebbüslerini, Merkez Bankası'nı ve kamu bankalarının görev zararlarını kapsamaktadır).
- Kamu kesimi iç borçlanma gereğini sınırlandırmak amacıyla özelleştirme gelirlerini 2000 yılında GSMH'nin en az %3,5'ine (7.6 milyar ABD Doları), 2001 yılında en az GSMH'nin % 3,25'ine ve 2002 yılında en az % 2'sine ulaşmasını sağlamak.
- Kamu net borcu/GSMH oranının 2000 yılında %58, 2001 yılında %56,5, 2002 yılında %54,75 olarak gerçekleşmesini sağlamak.
- Özelleştirme gelirleri hariç, konsolide kamu sektörü genel açığının 2000 yılında 18,750 trilyon TL'yi (GSMH'nin %15'i) geçmemesi hedeflenmektedir.

Kamu mali kesimindeki yapısal reformlar ise; kamu finansmanını kuvvetlendirmeyi, orta vadede topluma daha iyi hizmet sunmayı, vergi yükündeki eşitsizliği gidermeyi ve kamu harcamalarındaki israfı azaltmayı hedeflemektedir. Bu amaçla, bütçenin hazırlanmasını, uygulanmasını ve kontrolünü kuvvetlendirmek, bütçe işlemlerinin şeffaflığını ve güvenilirliğini artırmak, vergi sistemini ve idaresini iyileştirmek için önemli değişiklikler planlanmıştır (Hazine Müsteşarlığı, 1999: 10).

Programda belirtilen hedefler mali kurallar bağlamında değerlendirildiğinde, bütçe dengesi, harcama, gelir ve borçlanmaya yönelik ve mali kural olarak sınıflandırılan kuralların tümüne örnek olabilecek birçok uygulamaya rastlanmaktadır. Bu çerçevede, faiz dışı fazla hedefleri, bütçe dengesine ilişkin bir mali kural olarak değerlendirilirken, 2000 yılından sonra uygulamaya konulan konsolide bütçe faiz dışı harcama tavanı basit bir harcama kuralı, kısa vadeli dış borç stoku ve dış borçlanmaya ilişkin tavanlar borç kuralı, özelleştirme gelirlerine ilişkin hedefler ise gelir kuralı olarak tanımlanabilir. Sayısal olmayan mali kurallar bağlamında değerlendirildiğinde ise, programın yapısal kriterlerinden biri olarak bütçe işlemlerinde şeffaflığı ve güvenilirliği arttırmak amacıyla 2000 yılının Şubat-Mayıs ayları arasında 25 bütçe içi, 2 bütçe dışı fonun, 2001 yılı Mart ayında ise 21 bütçe içi ve 4 bütçe dışı fonun kapatılmasını prosedürel kurallar olarak ön plana çıkmaktadır (Hazine Müsteşarlığı, 2000: 7).

5.3.1.2. 18. Stand-By Anlaşması

57. hükümet ile IMF arasında 18 Ocak 2002 tarihinde gerçekleştirilen, 18 inci stand-by anlaşması çerçevesinde 18 Ocak 2002-15 Temmuz 2004 tarihleri arasında toplam 9 adet niyet mektubu verilmiştir. Genel itibarıyla bu dönemi bir önceki stand-by düzenlemeleri çerçevesinde verilen taahhütlerin gerçekleştirildiği bir dönem olarak değerlendirmek mümkündür. Aynı zamanda bu dönemde de birçok yapısal reformun alt yapısı hazırlanmış ve birçoğunun da yasal dayanağı oluşturulmuştur (Acar, 2007: 64).

18. stand-by anlaşmasının temel hedefleri, gerçekleşmesi muhtemel krizlere karşı ekonomiyi güvenceye almak ve enflasyonist olmayan sürdürülebilir ve istikrarlı bir büyüme ortamı sağlamaktır. Programda kamu kesimi faiz dışı fazla hedefi GEGP çerçevesinde %6,5'e yükseltilmiştir (Hazine Müsteşarlığı, 2002: 3). Vergi hasılatını artırmak üzere ilave vergi tedbirleri alınmış ve kamu harcamaları azaltılmaya çalışılmıştır. Ancak vergi gelirlerinin istenilen düzeyde olmaması ve sosyal güvenlik kurumlarının ödenekleri başta olmak üzere kamu harcamalarının hedeflerden önemli derecede sapmış olması bütçe gerçekleşmelerini hedeflenen seviyelerden uzaklaştırmıştır. Program döneminde, 2003 yılı için %6,5'lik faiz dışı fazla hedefi korunmuş, kamu harcamalarında tasarruf, kamu gelirlerinde (özellikle vergi gelirleri tarafında vergi barışı, özel tüketim vergisi artışı, ek vergiler gibi) ise ilave artış sağlamaya yönelik tedbirler alınmıştır. Kamu gelirlerine yönelik bu tedbirler çoğunlukla bir defalık tedbirlerdir. Programın son yılı olan 2004 yılında ise sosyal güvenlik kurumlarına ve asgari ücrete ilişkin alınan politik kararlar nedeniyle başlangıç bütçesinde çeşitli değişikliklere gidilmiş, gerçekleştirilen ödenek artışlarını finanse etmek üzere bazı harcama kalemlerine ait ödenekler kesintiye uğramış ve ilave gelir tedbirleri alınması gündeme gelmiştir. 2004 yılındaki bütçe gerçekleşmeleri, faiz kalemlerindeki düzelme ile alınan bağış ve yardımların etkisiyle artan bütçe gelirleri sayesinde beklenenden iyi olmuştur (Balaban, 2012: 110).

Programın, kamu kesimi reformuna ilişkin bölümünde kamu kaynaklarının idaresini ve etkinliğini artıracak birçok yapısal taahhütte bulunulmuştur. Söz konusu taahhütlerin hepsi kural uygulamalarının etkinliğini artıracak unsurlar içermektedir. Bu çerçevede, Kamu İhale Kanunu'nda harcama süreçlerinin etkinliğini ve esnekliğini artıracak değişikliklerin yapılacağı, vergi sisteminin kapsamlı bir reforma tabi tutularak vergi tabanının genişletileceği, kamu borçlanmasına ilişkin kanunun kabul edileceği, kamu yatırım programının rasyonalize edileceği, şeffaflığı artıracak bir mali yönetim ve iç kontrol kanununun meclise gönderileceği, KİT'lerdeki aşırı istihdam sorununu düzeltecek tedbirlerin alınacağı ifade edilmiştir. Aynı zamanda verilen taahhütler açısından en önemli düzenleme 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. Kanun kapsamında özet olarak kamu mali yönetimi için kapsamlı bir yasal çerçeve oturtulması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda öncelikli olarak bütçenin hazırlık, uygulama, muhasebeleştirme, raporlama ve denetim aşamalarının tümüne yönelik oldukça kapsamlı düzenlemeler yapılması planlanmıştır. Döner sermayeler, bütçe dışı fonlar, katma ve özel bütçelerin tek bir genel bütçe içerisinde bir araya getirileceği, Sayıştay'ın denetim kapsamının genişletilerek tüm kamu kurumlarını kapsayacağı ve önceden kontrole ilişkin görevlerinin kaldırılarak bunun harcamacı kuruluşlara kaydırılacağı, devlet kuruluşlarının performansa yönelmesinin sağlanacağı, bir kereye mahsus politika girişimlerinin gerçekleştirilmesinin kısıtlandığı ve yeni kanun kapsamında Maliye Bakanlığı'na yeni bir takım görevler verildiği belirtilmiştir (Acar, 2007: 65). 2006 yılında yürürlüğe giren bu kanun mali kural benzeri birçok hükmü içermektedir ve sonraki başlıklarda incelenecektir.

5.3.1.3. 19. Stand-by Anlaşması

19. stand-by anlaşması 59. hükümetle IMF arasında 26 Nisan 2005 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Anlaşma, ekonomik göstergelerin iyileşmeye başladığı, enflasyon oranlarının tek haneli seviyelere gerilediği, faiz oranlarının düştüğü, ekonomik büyümenin ivme kazandığı bir dönemde gerçekleştirilmiştir. AB yakınsama hedeflerinin de dikkate alındığı niyet mektubunda, kamu maliyesine ilişkin göstergelere

ilişkin düzenlemelerden bahsedilmiştir. Bu kapsamda kamu borç stokunun azaltılmasına yönelik politikalara devam edileceği, kayıt dışı ekonomiyi azaltmak üzere vergi tabanının genişletileceğine, yatırım ortamının canlandırılması ve işsizliğin azaltılması için gereken çalışmaların yapılacağı ve yapısal reformların kararlılıkla sürdürüleceği vurgulanmıştır. Niyet mektubunda, önceki dönemde olduğu gibi kamu kesimi için GSMH'ye oran olarak %6,5 düzeyinde bir faiz dışı fazla hedefi ile %5 konsolide bütçe faiz dışı fazla hedefi temel strateji olarak belirlenmiştir. Ayrıca bütçe kompozisyonunun iyileştirilmesi ve kamu maliyesinin kalitesinin artırılması amacıyla yüksek vergi oranlarından, bozucu etkileri olan vergilerden ve bir defalık tedbirlerden kaçınılacağı ifade edilmiştir. Oluşturulacak mali alanın ileriye dönük olarak kamu kesimi ve sosyal güvenlik reformları için kullanılacağı, sağlık ve eğitim harcamalarının verimliliğinin artırılacağı vurgulanmıştır (Hazine Müsteşarlığı, 2005: 1-14).

2005 ve 2007 yılları arası, program uygulamasının oldukça başarılı olduğu bir dönem olarak göze çarpmaktadır. Söz konusu dönemde ortalama faiz dışı fazla GSYH'ye oranla %5 (tablo 5.8) düzeyinde gerçekleşmiştir. Özellikle 2006 yılında kamu kesimi gelirleri içerisinde bir defalık gelirler önemli bir yer tutmuş, ayrıca 2006 yılında yürürlüğe giren 5458 sayılı Kanunla sosyal güvenlik prim alacaklarının yeniden yapılandırılması sosyal güvenlik dengesini olumlu yönde etkilemiştir. Bu gelişmeler sonucunda yine bu dönem içerisinde kamu net borç stoku azalma trendini sürdürmüştür. 2004 yılsonu itibarıyla %47,6 olarak gerçekleşen kamu net borç stokunun GSYH'ye oranı, 2007 yılı sonunda yaklaşık 20 puan azalışla %28,2'ye gerilemiştir (tablo 5.7). Bu dönemde faiz dışı fazla performansıyla birlikte özelleştirme gelirleri ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)'ndan Hazine Müsteşarlığı'na yapılan ödemeler borç stokunun azaltılması üzerinde etkili olmuştur. Özelleştirme gelirleri GSYH'ye oran olarak ortalama %1,2 düzeyinde gerçekleşirken, TMSF'den 2005 yılı itibarıyla yapılmaya başlanan tahsilatlar 2007 yılı sonunda kümülatif olarak 11 milyar TL'ye ulaşmıştır (Kaya, 2009: 98).

5.3.1.4. Stand-by Anlaşmalarına İlişkin Genel Değerlendirme

IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları Türkiye'deki mali kural uygulamalarına iyi bir örnek olarak değerlendirilmektedir. Yürürlüğe giren stand-by anlaşmalarında temel amaç sürdürülebilir bir borç dinamiğine kavuşmak olduğu için, seçilen mali kurallar da bu amaca hizmet edecek şekilde tasarlanmıştır. İhtiyaçlar doğrultusunda riskli alanlara ilişkin alternatif kurallar benimsenmiş ve kuralların çeşitliliği artırılmıştır.

Tablo 5.7'de görüldüğü gibi 2001 yılında GSYH'ye oranla % 64,8 olan kamu net borç stoku 2008 yılında %26,8 oranına gerilemiştir (BUMKO, 06.04.2017, www.bumko.gov.tr). Yukarda belirtildiği gibi borç oranlarında azalmada yapılan yapısal reformlar ve özelleştirme gelirleri önemli olurken, borç yaratan diğer bir faaliyet olan faiz ödemelerinin yıllar itibarıyla azalması da (tablo 5.8) borç stoku üzerindeki faiz yükünü hafifletmiştir. Bunun bir nedeni de reel faiz oranlarındaki gerileme olmuştur (Karagöl, 2010: 23).

Tablo 5.7. 2001-2008 Kamu Borç Stoku (BÜMKO, 06.04.2017, www.bumko.gov.tr).

	2001	***2002***	***2003***	***2004***	***2005***	***2006***	***2007***	***2008***
Kamu Net Borç Stoku (Milyar TL)								
Kamu Brüt Toplam Borç Stoku (I)	189,1	256,8	297,5	333,0	351,2	365,6	355,0	407,3
Kamu Brüt İç Borç Stoku	125,6	155,2	202,1	235,1	259,8	268,3	273,3	295,8
Kamu Brüt Dış Borç Stoku	63,4	101,6	95,4	97,9	91,4	97,3	81,8	111,5
TCMB Net Varlıkları (II)	22,9	25,4	24,7	27,9	30,8	45,7	41,8	60,4
Kamu Varlıkları (III) *	5,1	11,3	13,1	17,2	32,2	38,3	34,6	41,5
İşsizlik Sigortası Fonu Net Varlıkları (IV)	2,2	5,0	8,9	13,3	18,0	23,7	30,7	38,4
Kamu Net Toplam Borç Stoku (I-II-III-IV)	**159,0**	**215,3**	**250,8**	**274,5**	**270,1**	**257,9**	**247,9**	**267,1**
Kamu Net Borç Stoku (GSYH %)								
Kamu Brüt Toplam Borç Stoku (I)	77,0	71,5	63,6	57,7	52,1	46,3	40,3	40,9
Kamu Brüt İç Borç Stoku	51,2	43,2	43,2	40,7	38,6	34,0	31,0	29,7
Kamu Brüt Dış Borç Stoku	25,8	28,3	20,4	17,0	13,6	12,3	9,3	11,2
TCMB Net Varlıkları (II)	9,3	7,1	5,3	4,8	4,6	5,8	4,7	6,1
Kamu Varlıkları (III) *	2,1	3,1	2,8	3,0	4,8	4,8	3,9	4,2
İşsizlik Sigortası Fonu Net Varlıkları (IV)	0,9	1,4	1,9	2,3	2,7	3,0	3,5	3,9
Kamu Net Toplam Borç Stoku (I-II-III-IV)	**64,8**	**59,9**	**53,6**	**47,6**	**40,1**	**32,7**	**28,2**	**26,8**

* Tüm mevduatları ve finansal varlıkları kapsamaktadır.

Tablo 5.8'de görüldüğü gibi IMF programları döneminde bütçe açıkları konusunda da önemli bir ilerleme kaydedilmiştir. 2001 yılında bütçe %11,6 açık verirken bu oran 2008 yılında %1,8 oranına gerilemiştir. Program dönemi boyunca 2006 yılında bütçe gerçekleşmeleri açısından en başarılı yıl olmuştur ve söz konusu yılda neredeyse sıfıra yakın bir bütçe açığı verilmiştir. Aynı zamanda 2001-2008 dönemi faiz dışı fazla oranı da ortalama olarak %4,6 olmuştur. Faiz dışı denge performansı açısından 2005 yılı en yüksek fazla verilen yıl olmuştur ve bu yıl faiz dışı denge %5,8 olarak gerçekleşmiştir (BÜMKO, 06.04.2017, www.bumko.gov.tr). Bütçe disiplininin sağlanabilmesi bakımından oldukça önemli olan faiz dışı fazla hedefi hükümet programlarında, istikrar programlarında, bütçe hedeflerinde, orta vadeli mali plan, orta vadeli programlarda ve stand-by anlaşmalarında üzerinde önemle durulan bir eşik değer olarak dönem boyunca hedef göstergelerden biri olmuştur. Aynı zamanda faiz dışı fazla hedefiyle ülkelerin içinde bulundukları kamu borç problemlerinin aşılması ve borç dinamiklerinin sağlıklı bir zemine oturtulması için mali disiplinden sıkça bahsedilirken, mali disiplini sağlayacak en önemli mali kural uygulamasının faiz dışı fazla verilmesi olduğu ifade edilmektedir (Bostan, 2014: 126).

Tablo 5.8. 2001-2008 Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri/GSYH %) (BÜMKO, 13.08.2018, www.bumko.gov.tr).

	2001	***2002***	***2003***	***2004***	***2005***	***2006***	***2007***	***2008***
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	***35,4***	***33,3***	***30,2***	***26,4***	***23,7***	***22,6***	***23,2***	***22,8***
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	18,7	18,9	17,7	16,6	16,9	16,7	17,6	17,7
I. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderleri	5,9	6,1	6,2	5,8	5,5	5,4	5,6	5,6
II. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2,8	3,0	2,5	2,4	2,3	2,4	2,5	2,5
- Sağlık Giderleri	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,7	0,8	0,7
- Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2,2	2,4	2,0	1,8	1,7	1,7	1,8	1,8
III. Cari Transferler	7,4	7,1	6,7	6,3	6,8	6,3	7,2	7,1
- KİT Görev Zararı	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	2,1	3,1	3,4	3,4	3,5	3,0	3,8	3,5
- Tarımsal Destekleme Ödemeleri	0,4	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
- Gelirlerden Ayrılan Paylar	3,4	2,2	1,5	1,8	1,9	1,8	2,0	2,0
- Diğer Cari Transferler	1,4	1,0	1,0	0,5	0,7	0,9	0,8	0,8
IV. Sermaye Giderleri	1,9	2,2	1,7	1,4	1,5	1,5	1,5	1,9
V. Sermaye Transferleri	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,3
VI. Borç Verme	0,8	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,4	0,5
- KİT Sermaye	0,4	0,4	0,2	0,2	0,1	0,5	0,2	0,2
- Risk Hesabı	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
- Diğer	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2
VII. Yedek Ödenekler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VIII. Faiz Giderleri	16,7	14,4	12,5	9,8	6,8	5,8	5,5	5,1
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	***23,8***	***22,1***	***21,6***	***21,3***	***22,7***	***22,0***	***21,6***	***21,1***
I.Genel Bütçe Vergi Gelirleri	17,9	16,8	17,6	17,4	17,8	17,4	17,4	16,9
II. Diğer Gelirler	6,0	5,3	4,0	3,9	4,9	4,6	4,3	4,2
Bütçe Dengesi	***-11,6***	***-11,2***	***-8,6***	***-5,0***	***-1,0***	***-0,6***	***-1,6***	***-1,8***
Faiz Dışı Bütçe Dengesi	***5,1***	***3,2***	***3,9***	***4,7***	***5,8***	***5,2***	***4,0***	***3,3***

IMF programları kapsamındaki uygulamalar yasal dayanağının olmamasına rağmen, politik taahhütname niteliğinde uygulamalardır. Stand-by anlaşmaları doğrultusunda belirlenen mali kurallar etkin bir uygulama mekanizmasına sahiptir. Uygulamadaki bu etkinlik, izleme ve değerlendirme mekanizmasıyla desteklenmektedir. Bu bağlamda program gözden geçirmeleri, talep edilen fonların kullanımı ve ekonomi yönetiminin kredibilitesi açısından önemli katkılar sağlamıştır. Yaptırım ve otomatik düzeltme mekanizmaları, izleme ve değerlendirme sistemiyle sağlam bir şekilde ilişkilendirilmiş, önceden taahhüt edilen kurallara uyumun sağlanmasına yönelik sıkıntılar ortaya çıktığında politika önlemlerinin alınması gecikmemiştir. Kuralların etkinliği artırmaya yönelik olarak geliştirilen muhasebe sistemi, Türkiye'deki kamu muhasebe sisteminin uluslararası standartlara uygunluğunu artırmıştır. Belirlenen mali kurallara uyum konusunda ekonomi yönetiminin performansı, bu dönemde kamuoyu tarafından yakından takip edilmiş, kamuoyunun maliye politikalarına ilişkin bakış açısı bu göstergeler etrafında şekillenmiştir. Stand-by anlaşmaları çerçevesinde uygulanan mali kurallar kuşkusuz kamu maliyesinin sürdürülebilirliğine ilişkin önemli katkılar sağlamıştır (Kaya, 2009: 103-104). Diğer yandan sıkı kural uygulamalarının mali yapı üzerinde bazı olumsuz etkileri de olmuştur. Kamu harcama ve gelir politikaları, gelir dağılımında adalet ve sürdürülebilir bir büyüme ortamının sağlanmasından ziyade kurallar dahilinde belirlenen hedeflerin tutturulmasına odaklandığı için de söz konusu kalemlerin dağılımında da bazı bozulmalar görülmüştür. Vergi gelirleri içerisinde 1999-2007 döneminde dolaylı vergilerin payı artma, dolaysız vergilerin payı azalma eğilimine girerken, harcama tasarrufunun sağlanması açısından iradi olarak müdahale edilebilecek tek kalem olan kamu yatırım harcamaları bazı dönemlerde önemli oranda baskılanmıştır (Bostan, 2014: 127).

5.3.2. Anayasa Çerçevesinde Mali Kural Benzeri Uygulamalar

Ülkemizde anayasa ile kabul edilmiş resmi bir mali kural uygulaması olmasa da mali konularla ilgili bazı hükümlere rastlamak mümkündür. Bu çerçevede değerlendirilecek hükümler Anayasa'nın 65, 73, 160, 161, 162, 163 ve 164. maddeleriyle açıklanmıştır (Resmi Gazete, 1982: 16-49).

Devletin Sosyal ve Ekonomik Ödevlerinin Sınırları: Anayasa'nın 65. maddesinde belirtildiği üzere devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri dikkate alarak mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirmekle yükümlüdür. Kanundaki bu ifadeyle devletin ekonomik ve sosyal ödevlerinin sınırları çizilmektedir.

Vergi Sorumluluğu: Anayasa'nın 73. maddesinde kamu giderlerini karşılamak üzere herkesin, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlü olduğu, vergi yükünün adaletli ve dengeli bir şekilde düzenlenmesi gerektiği ifade edilmektedir. Adil ve dengeli bir dağılım maliye politikasının sosyal amacıdır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler yasalar çerçevesinde belirlenmekte, değiştirilmesi ya da kaldırılması da yine yasalar ile yapılmaktadır. Bu ifadelerle vergilemede ki temel ilkelere vurgu yapılmış ve yasayla garanti altına alınmıştır.

Sayıştay: Anayasa'nın 160. maddesinde kamu mali kesimindeki hesap verilebilirlik ilkesiyle bağdaşacak şekilde Sayıştay'ın genel çerçevesi çizilmiştir. Buna göre Sayıştay, kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak, kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.

Bütçenin Hazırlanması, Kabulü ve Uygulanması: Anayasa'nın "mali hükümler" başlıklı bölümünde bütçenin hazırlanması, uygulanması, görüşülmesi ve bütçede değişiklik yapılabilmesine ilişkin genel ilkeler ve kesin hesaba ilişkin hükümler belirlenmiştir. Anayasa'nın 161, 162, 163 ve 164. maddelerinde açıklanan bu hükümlerde, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) üyelerinin Bütçe Kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında gider artırıcı ve gelir azaltıcı önerilerde bulunamayacakları, merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödeneğin, harcanabilecek miktarın sınırını gösterdiği, harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamayacağı, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisinin verilemeyeceği, cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesinin zorunlu olduğu ve kesin hesap kanununun nasıl karara bağlanacağı belirtilmiştir.

5.3.3. Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde Mali Kural Benzeri Uygulamalar

Mali kural benzeri düzenlemelere 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve yerel yönetimlere ilişkin olarak ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanununda rastlamak mümkündür.

5.3.3.1. 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu

Türkiye'de ekonomik ve mali anlamda bir milat olarak değerlendirilebilecek olan 2001 krizi sonrası yapılan reform çalışmalarında mali kurallara ilişkin bir çok unsur bulunmaktadır. Bunlardan ilki Merkez Bankası Kanununda yapılan değişiklikte karşımıza çıkmaktadır. 2001 yılında Merkez Bankası Kanunda değişiklik yapılarak Merkez Bankası'nın temel amacının fiyat istikrarını sağlamak olduğu, uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisinin belirleyeceği hükme bağlanmış ve böylece Banka araç bağımsızlığına kavuşmuştur (Ergen, 2013: 105). Yine aynı düzenlemeyle Merkez Bankası'nın Hazine ve diğer kamu

kurum ve kuruluşlarına avans vermesi, kredi açması ve bu kuruluşların ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alması yasaklanarak Merkez Bankasının kamunun finansman ihtiyacını karşılayacak bir kaynak olarak kullanılmasının önüne geçilmiştir (Resmi Gazete, 2001). Böylece Bankanın, devleti doğrudan finanse etmesi engellenmiş ve hazine ile ilişkileri kurala bağlanmıştır. Bu açıdan Merkez Bankası Kanunu ile Hazine'nin kolay finansman aracından yararlanma imkânının ortadan kaldırılması ve Hazine-Merkez Bankası ilişkilerinin belli kurallar doğrultusunda yürütülmesi fiilen mali kural uygulaması olarak değerlendirilmektedir (Karakurt ve Akdemir, 2010: 342).

5.3.3.2. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

Kamu mali yönetiminde göz ardı edilen mali disiplin 2001 krizinden sonra belirgin şekilde önem kazanmaya başlamış ve bu süreçte bozulan mali disiplini yeniden sağlamak üzere birçok mali reform hayata geçirilmiştir. Reform kapsamında düzenlenen kanunlardan birisi de 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Düzenlenmesi Hakkında Kanun'dur (Resmi Gazete, 2002). 28 Mart 2002 tarihinde kabul edilen ve aynı yıl hayata geçen kanunla kamu borç yönetimi disiplin altına alınmış ve bu anlamda mali kural hayata geçirilmiştir (Kesik ve Bayar, 2010: 48).

Kanunun amacı, makroekonomik dengeleri gözeterek para ve maliye politikaları ile uyumlu, sürdürülebilir, saydam ve hesap verilebilir bir borçlanma politikasının izlenmesi ve finansman gereksinimlerinin mümkün olan en düşük maliyetle karşılanmasıdır.

Kanunda genel hatlarıyla, borçlanma toplamına sınır getirilirken, devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe ve garanti verilmesine ve devlet borçlarının ve hazine alacaklarının yönetimine ilişkin temel düzenlemeler yapılmıştır. Borçlanma, ikraz ve garanti limiti konusunda yapılan düzenlemeleri genel bir sınırlamayı içermektedir (Boran, 2008:5-6). Bu sınırlamalar net borçlanma limiti, garanti limiti ve bütçe dışı ikrazlarla ilgili olup genel anlamda miktarsal sınırlamalar içerdiklerinden mali kural niteliği taşımaktadırlar.

Tablo 5.9. 4749 Sayılı Kanunda Mali Kurallar
(Saygılıoğlu ve Erduran, 2012: 41).

Kural Türü	***Kuralın İçeriği***	***İlgili Kanun Maddesi***
Borç kuralı	Net borçlanma limiti	5
Borç kuralı	Bütçe dışı ikraz limiti	5
Borç kuralı	Özel tertip tahvil ihracı için bütçeye ödenek konulması	6
Borç kuralı	Yerel yönetimlerin hazine garantili borçlarına ilişkin olarak belli kısıtlamalar	8
Borç kuralı	Garanti limiti	12

Net borçlanma limiti, kanunun 5. maddesinde belirtilen hükme göre mali sürdürülebilirlik gereği, yılı bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabileceğini ifade eder. Bu limit en fazla % 5 oranında artırılabilir. Bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ilave % 5 oranında bir tutar, ancak Müsteşarlığın görüşü ve Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile artırılabilir. Bütçenin denk olması durumunda da borçlanma, anapara ödemesinin en fazla yüzde beşine kadar artırılabilir. Garanti limitinin kapsamı bu kanunda genişletilmiş ve yıllık bütçe kanunlarında yer alması karara bağlanmıştır.

Bütçede bulunmayan herhangi bir harcamanın finansmanı için tahvil ihraç etmeyi ifade eden bütçe dışı ikraza da bütçe kanunu ile limit getirilmesi öngörülmüştür. Diğer taraftan, piyasaya arz edilmeden kamu kurumlarına verilen (özel tertip) tahvil

ihracının bütçeye ödenek konularak yapılması hükme bağlanarak bütçe dışından finansman yapılmasını önüne geçilmek istenmiştir. Daha önce önemli oranlarda bütçe dışında kalan kamu kurum ve kuruluşlarının dış proje kullanımları için önceden bütçeye yatırım ödeneği konulması şartı da bir diğer düzenlemedir. Yine bu kanun ile 3 aylık dönemler itibarıyla Kamu Borç Yönetimi Raporu yayınlanması ve ilgili bakanın yılda en az bir kere Bütçe Plan Komisyonu'na bilgi vermesi karara bağlanarak şeffaflık açısından ilerleme sağlanmıştır (Boran, 2008: 6).

Tablo 5.10. 4749 Sayılı Kanunun Getirdiği Yenilikler (Civriz, 2010: 375).

Eski Uygulama	*Yeni Uygulama*
Borçlanma limiti bütçe kanununda Belirleniyordu.	İç ve dış borçlanma için limit bu kanunda belirleniyor.
Limit "net iç borç kullanımı"nı esas almaktaydı.	Limit "net borç kullanımı"nı esas alıyor.
Limit % 15 oranında artırılabiliyordu.	Limit % 5 oranında artırılabiliyor, bunun da yetmemesi durumunda Bakanlar Kurulu Kararı ile ilave % 5 artırılabilir.
İhraç edilecek özel tertip iç borçlanma senetleri limit hesabında dikkate alınmıyordu.	Özel tertip iç borçlanma senetleri borçlanma limitine dahildir.
İkrazen ihraç edilen özel tertip iç borçlanma senetleri limite dahil değildi.	İkrazen ihraç edilen özel tertip iç borçlanma senetleri limite dahil değil, ancak ilgili yıl bütçe kanununda ikraz limiti belirlenir.
Limit ek bütçelerle değiştirilebiliyordu.	Borçlanma limiti ek bütçelerle değiştirilemez.

5.3.3.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

2000'li yıllara kadar Türkiye'de kamu mali sisteminin yapısı ve işleyişi mali anayasa olarak adlandırılan ve 1927 yılında yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu çerçevesinde düzenlenmiştir. Hazırlandığı dönemin mali anlayışı ile oluşturulmuş olan ve o dönem itibarıyla mali sisteme kapsamlı bir içerik sunan 1050 sayılı Kanun, mevcut idari yapıyı esas almış ve bu idari yapı üzerine mali yapıyı oluşturmuştur (Bayar, 2003: 47-48).

Ancak, içerisinde bulunduğumuz yüzyılda, dünya ülkelerinin ekonomik, sosyal ve siyasi entegrasyonunu öngören küreselleşme, devlet anlayışını da yakından etkilemiş ve devletin görev ve fonksiyonlarında değişmelere yol açmıştır. Devlet anlayışındaki gelişmeler doğrultusunda devletin mali alandaki görev ve sorumlulukları da değişime uğramış ve yeni ekonomik düzenin temelleri atılmaya başlanmıştır (Demircan, 2006: 47). Yeni ekonomik düzen, bu süreçte yer alan tüm ekonomik oluşumları ve yeniden şekillenen politikaları yakından etkilemiş ve kamu yönetimi alanında ortaya çıkan yeni kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde birçok ülkede reformlar gerçekleştirilmiştir. Yeni yaklaşım, kamu yönetiminin, katılımcı, şeffaf, hesap verebilir ve performans yönetimine dayalı olarak yürütülmesini öngörmektedir.

Bu çerçevede, kamu yönetimindeki değişimin ana eksenlerinin, kamu kaynaklarının öncelikli kamu hizmetlerine tahsisi, tahsis edilen kaynakların öngörülen amaçlara uygun, etkin, etkili ve ekonomik bir şekilde kullanılması, idarelere ve harcama birimlerine bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde daha fazla yetki verilmesi, faaliyetlerinde esnekliğin artırılması ve kaynak yönetiminde hesap verebilirlik ve saydamlığın sağlanması olduğu söylenebilir.

Yaşanan değişim ile birlikte, mali alanda ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar 1050 sayılı Kanunla karşılanamaz hale gelmiş ve daha önce IMF niyet mektuplarında da taahhüt

edildiği gibi Aralık 2003 tarihinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilerek 24.12.2003 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Ancak 5018 sayılı Kanun'un Anayasa'ya uyumu, yasadaki boşlukların giderilmesi, yardımcı mevzuatın hazırlanması, teknik çalışmaların yapılması ve personelin eğitimi için ek süreye ihtiyaç duyulmuş ve kanunun tam olarak yürürlüğe girmesi iki yıllık bir süreyi almıştır. Çalışmalar sonucunda 5018 sayılı KMYKK uygulanabilir hale getirilerek 2006 yılında tamamen uygulanmaya başlanmıştır.

Türkiye'de mali disiplinin sağlanması amacıyla gerçekleştirilen en önemli kamusal düzenleme şüphesiz 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'dur. Kanun ile birlikte mevcut sistemin değiştirilerek uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sistemi kurulması hedeflenmiştir (Berkay, 2016: 43).

Genel olarak 5018 sayılı Kanunla bütçe süreçleri yeniden tanımlanmış, bütçenin kapsamı genişletilmiş, mali kontrol sistemi yenilenmiş, iç denetim uygulamasına geçilmesi öngörülmüş stratejik yönetim ve performans ilişkisi kurulmuş, orta vadeli bir perspektif getirilmiş ve sorumlulukların yeniden tanımlanması ile mali disiplinin alt yapısı güçlendirilmiştir (Boran, 2008: 6).

5018 sayılı Kanunu'nun amacı ilk maddesinde kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mal saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek olarak belirtilmiştir. Görüldüğü gibi kanunun ilk maddesinde yer alan ve kanunun amacını belirten bu hükümler mali disiplini sağlamaya yönelik bir dizi düzenlemenin çerçevesini çizmektedir. 5018 sayılı Kanun geneli itibarıyla düşünüldüğünde ise kanunda benimsenen yapısal önlemlerin ve sayısal hedef ve kısıtlamaların mali kuralların yasal altyapısını oluşturduğu görülmektedir. Yine bir çok maddede bahsedilen kurumsal ve teknik alandaki prosedürler ile mali sürecin etkin bir şekilde yönetilerek mali disiplini sağlamayı hedeflediği görülmektedir. Kanunun 5. maddesi de bunu destekler niteliktedir. Maddede kamu yönetiminin ilkelerinden bahsedilmiş ve kamu mali yönetiminin mali disiplini sağlamak amacıyla işleyeceği belirtilmiştir.

5.3.3.3.(1).Prosedürel (Sayısal Olmayan) Mali Kurallara İlişkin Düzenlemeler

Sayısal olmayan mali kurallar, daha önce de açıklandığı gibi maliye politikasının formülasyonu ve uygulanmasına yönelik kurarlardır. Mali karar alma ve uygulama sürecinin niteliğini geliştirmeye yönelik bu kurallar genel olarak bütçeleme sürecine ilişkin olmakla beraber, bütçenin hazırlanması ve onaylanmasında uyulması gereken kurallar, bütçe uygulamalarının denetimi, mali saydamlık ve şeffaflık, çok yılı bütçeleme ve hesap verebilirlik gibi konuları kapsamaktadır (Karakurt ve Akdemir, 2010: 328).

Bu açıdan öncelikli olarak kanunun 2. maddesinde, kanunun kapsamından bahsedilerek merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin tümü kanun kapsamına alınmıştır. Böylece tüm kamu kurum ve kuruşları mali sistemleriyle ilgili süreçlerde kanunda belirtiği şekliyle sorumlu tutulmuştur.

Mali Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluğuna Yönelik Kurallar: Türkiye'de mali literatüre 5018 Sayılı Kanun ile giren mali saydamlık kavramı mali kuralların başarılı olabilmesi için gerekli olan altyapıyı sağlaması anlamında önemlidir. Mali saydamlık, devletin görev ve fonksiyonlarının, kamu ekonomisine ve kamu mali yönetimine ilişkin bilgilerin ve harcama, vergi, borçlanma, borç yönetimi ve aynı zamanda kamu mali yönetimine ve temel iktisat politikalarına ilişkin planların, niyet ve projeksiyonların açık ve anlaşılır, düzenli olarak ve güven tesis edecek bir biçimde kamuoyunun bilgisine sunulması olarak tanımlanabilmektedir (Aktan vd., 2004: 175). Mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkesi, kamu kurum ve kuruluşlarına güven duyulması, ekonomik istikrarın sağlanması ve sürdürülebilmesi, piyasalardaki politik

kararların kalitesinin geliştirilmesi, kamuoyunun devletin faaliyetleri ile ilgili olarak değerlendirme yapabilmesi, kamu yönetiminde etkin denetim mekanizmalarının geliştirilmesi açılarından oldukça önemlidir. Bunu sağlamanın en önemli koşulu ise, başta bütçe olmak üzere diğer mali araçların da mali saydamlık ve hesap verebilirlik çerçevesine uygulanmasıdır (Bakkal ve Kasımoğlu, 2015: 38). Kanunun 7. maddesinde mali saydamlığa vurgu yapılarak her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilmesi gerektiği açıkça belirtilmiştir. Kanuna göre bunu sağlamak için yapılması gerekenler şöyledir:

- Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
- Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,
- Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması.

Kanunda belirtildiği şekliyle, mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumludur ve bu hususlar Maliye Bakanlığınca da izlenmektedir.

Ayrıca Kanunun 53. maddesi gereği genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistikler, Maliye Bakanlığınca derlenerek merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistikler aylık olarak, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelere ait malî istatistikler ise merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistikler ile birleştirilerek üçer aylık dönemler itibarıyla yayımlanır. Bu açıdan bu madde de mali saydamlık ilkesi ile bağdaşmaktadır.

5018 sayılı Kanunun mali disiplini sağlamak amacıyla önem verdiği düzenlemelerden biri de hesap verme sorumluluğudur. Kamu kesiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları kapsamında, hesap verme sorumluluğu kamu harcama yönetimi tartışmalarının önemli bir parçasıdır. Bir kurumdaki görevlilerin, yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak ilgili kişilere karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etme, bir başarısızlık, yetersizlik ya da usulsüzlük durumunda sorumluluğu üzerine alma gerekliliği olarak ifade edilen hesap verme sorumluluğu 5018 sayılı kanunda da kendine yer bulmuştur (Mulgan, 2000: 555). Kanunun 8. maddesine göre, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

5018 sayılı Kanun'a göre kamu kaynaklarının etkin ve rasyonel kullanımında birincil sorumluluk bakanların ve kurumların üst yöneticilerinindir. Bakanların, sonuçlardan dolayı parlamentoya karşı hesap verme sorumluluğunu yerine getirebilmesi, parlamentonun tahsis ettiği kaynaklara karşılık ne tür sonuçlar elde etmeyi taahhüt ettiğini beyan etmesine, yani ölçülebilir hedefler belirlenmesine bağlıdır. Benzer şekilde, üst yöneticilerin hesap verme sorumluluğunu yerine getirebilmeleri de kendilerine tahsis edilen kaynakların ve verilen yetkilerin karşılığında nasıl bir performans sergileyeceklerini beyan etmelerine, yani ölçülebilir performans hedeflerini belirlemelerine bağlıdır. Hesap verme sorumluluğu, bu karşılıklı taahhüt ve beklentiler çerçevesinde yerine getirilmekte, performans ölçümlerine dayalı faaliyet raporları aracılığıyla bu sorumluluğu ne şekilde yerine getirdiği sergilenmektedir (Bakkal ve Kasımoğlu, 2015: 53).

Kanunun 41. maddesi ile düzenlenen faaliyet raporları stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sisteminin bir parçasıdır. Kanunda belirtildiği üzere üst

yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlar ve kamuoyuna açıklarlar. Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte, kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri içermektedir. Bu açıdan faaliyet raporları aynı zamanda bir iç denetim mekanizmasıdır da. Ayrıca faaliyet raporunun Sayıştay'a da gönderiliyor olması denetim mekanizmasının bir parçası olduğunu desteklemektedir.

5018 sayılı Kanun, mali verilere temel teşkil eden muhasebe kayıt sistemine yönelik düzenlemelere de yer vermiş, nakit esasının yanı sıra tahakkuk esaslı muhasebe sistemini de getirmiştir. Kanunun 50. maddesine göre: "Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır." Tahakkuk esasının getirilmesi ile varlıklar; nakit, alacaklı hesaplar, verilen borçlar gibi mali hesapları, fiziksel yapılar, fabrika, ekipman, tarihi varlıklar, sivil amaçlar için kullanılmak ulusal savunma hizmetlerinin kullanımına tahsis edilen varlıklar ve doğal kaynaklar gibi fiziksel varlıkları, denizlerde ve göllerde avlanma hakkını, yer altı varlıklarını çıkarma hakkı ve patentler gibi diğer maddi olmayan duran varlıkları kapsayacak şekilde genişletilmiş fiziksel varlıklar ve diğer maddi olmayan duran varlıkların muhasebeleştirilmesi ve raporlanması ve bunların özelleştirilmesi sırasında, kamu mali yönetiminde saydamlığın ve hesap verilebilirliğin artışı sağlanmış olacaktır (Civriz, 2010: 367).

Çok Yıllı Bütçeleme: Çok yıllı bütçeleme, bütçe önceliklerini belirlemenin ön koşuludur ve geçici bütçe değiş tokuşlarının gerekçesinin anlaşılmasına yardımcı olmaktadır (Karakurt ve Akdemir, 2010: 334). 5018 sayılı kanunla mali disiplini sağlamak üzere yıllık bütçeleme sisteminde çok yıllı bütçeleme sistemine geçilmesine karar verilmiştir. Bu doğrultuda kanunun 15. maddesinde merkezi yönetim bütçe kanununun kapsamı ve düzeni belirlenmiştir. Merkezi yönetim bütçe kanunu, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur. Merkezi 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 almaktadır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin her birinin gelir-gider tahminleri, merkezi yönetim bütçe kanununda ayrı bölüm veya cetvellerde gösterilebilmektedir. Bu çerçevede, 5018 sayılı Kanun kapsamında 2006 yılında uygulamaya başlanılan "çok yıllı bütçeleme sistemi, kamu mali yönetiminde öngörülebilirliğin artırılmasına ve mali saydamlık ilkesinin güçlendirilmesine önemli katkı sağlamaktadır (Karakurt ve Akdemir, 2010: 335).

Denetim Mekanizmaları: Denetim yönetimin ana fonksiyonlarından birisidir ve günümüz hakim anlayışı denetim mekanizmalarına daha fazla önem vermektedir. Statüsüne göre iç denetim ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılan denetimle ilgili hükümler kanunun 63. ve 68. maddelerinde belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanunun 63. maddesinde iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmaktadır. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir ve iç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.

Dış denetim ise Sayıştay tarafından harcama sonrası yapılan denetimlerdir. Sayıştay dış denetimi Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapmaktadır. Kanunun 68. maddesinde, Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması, olarak açıklanmaktadır.

Denetim mekanizmaları da mali yapının işleyişi açısından vazgeçilmez mekanizmalardır. Bu açıdan sağlam bir mali kural zeminine yardımcı olması bakımından birer prosedürel kural olarak değerlendirilebilir.

Tablo 5.11. 5018 Sayılı Kanunda Prosedürel Mali Kurallar (İlgili mevzuattan derlenmiştir).

Kural Türü	***Kuralın İçeriği***	***İlgili Kanun Maddesi***
Mali saydamlık	Kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi gereği	7
Hesap verme Sorumluluğu	Kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların hesap verme zorunluluğu	8
Çok yıllı bütçeleme	Bütçe kanununda, yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminlerini açıklama gereği	15
Hesap verme sorumluluğu	Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerin, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlaması ve kamuoyuna açıklaması gereği	41
Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu	Bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması	50
Mali saydamlık	Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali istatistikleri aylık, genel yönetim kap samındaki kamu idarelerine ait mali istatistikler ise üçer aylık dönemler itibarıyla yayımlanır	53
Denetim	İç denetim	63
Denetim	Sayıştay denetimi	68

5.3.3.3.(2).Sayısal Mali Kurallara İlişkin Düzenlemeler

5018 sayılı KMYKK'da yukarda sayılmış sayısal olmayan hedeflerle ilgili düzenlemelere ek olarak, mali disiplini sağlamaya yönelik sayısal mali kural uygulamalarını da içeren çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

Mali Yükün Belirlenmesine Yönelik Önlemler ve Harcama Kısıtı: Mali disiplini korumak ve aynı zamanda şeffaflık ilkesine bağlı kalmak amacıyla kanunun 14. maddesinde merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği mali yükü, orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplamaları ve tasarılara eklemeleri gerektiği belirtilmektedir. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilmesi gerekmektedir. Bu madde ile mali yüke orta vadeli plan öngörüleri çerçevesinde bir limit getirilmiş olmaktadır ve bu da sayısal bir mali kural niteliğindedir.

Harcama Kısıtı: Kanunun 20. maddesinde bütçe ödeneklerinin kullanılmasına ilişkin hükümler belirtilmiştir. Hükümler istisnai bazı durumlar için harcamalar üzerinde belirli bir oran üzerinden hedef koyduğundan sayısal bir mali kural uygulaması olarak değerlendirilmiştir. İlgili maddeye göre, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, ayrıntılı harcama programlarını hazırlar ve vize edilmek üzere Maliye Bakanlığına gönderir. Bütçe ödenekleri, Maliye Bakanlığınca belirlenecek esaslar çerçevesinde, nakit planlaması da dikkate alınarak vize edilen ayrıntılı harcama programları ve serbest bırakma oranlarına göre kullanılır. Özel bütçeli idareler ve sosyal güvenlik kurumları ayrıntılı finansman programlarını hazırlar ve harcamalarını bu programa uygun olarak yaparlar. Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır. Ancak, ait olduğu malî yılda ödenemeyen ve emanet hesabına alınamayan zaman aşımına uğramamış geçen yıllar borçları ile ilama bağlı borçlar, ilgili kamu idaresinin cari yıl bütçesinden ödenir. 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 toplamları aşılmamak şartıyla, birleştirilerek kullanılabilir. Bu durumda da mevcut ödeneklerin yeterli olmaması halinde toplam ödenek tutarının yüzde on beşine kadar ek harcama yapılabilir. Yukarıda sayılan hallerde sevk ve intikalle ilgili giderler için, harcama yetkililerinin onayıyla görevlendirilecek mutemetlere gereken miktarda avans verilebilir ve gönderilecek ödeneğe istinaden bir ay içinde mahsup edilir.

Ödenek Aktarma Kısıtı: Kanunun 21. maddesi gereği, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılmaktadır. Ancak, harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenmektedir. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir. Bu uygulamalarda ödenek aktarma oranları üzerine sayısal hedefler konulduğu görülmektedir. Harcamalara ilişkin bu sayısal hedeflerle, keyfilik ve mali disiplini bozucu uygulamaların engellenmesi amaçlanmıştır. Bütçeler arasında ödenek aktarımını sınırlayan bu kural gereği, yapılacak bütçe aktarımlarında da Maliye Bakanlığının bilgilendirilmesi şartı mali saydamlık adına önemli bir gelişme olarak değerlendirilmektedir.

Yedek Ödenek Kısıtı: Kanunun yedek ödenekle ilgili 23. maddesinde yine sayısal hedeflerden bahsedilmiştir. Maddeye göre, merkezi yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülmeyen hizmetler için aktarılacak yedek ödenekler için, Maliye Bakanlığı bütçesine genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar yedek ödenek konulabilir. Malî yıl içinde yedek ödenekten yapılan aktarmaların tür, tutar ve idareler itibarıyla dağılımı, yılın bitimini takip eden on beş gün içinde Maliye Bakanlığınca ilan edilir.

Örtülü Ödenek Kısıtı: 5018 sayılı kanunun 24. maddesinde örtülü ödenek, istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Devlet ve Hükümet icapları için kullanılmak üzere Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık bütçelerine konulan ödenek olarak tanımlanmaktadır. İlgili maddeye göre kanunlarla verilen görevlerin gerektirdiği istihbarat hizmetlerini yürüten diğer kamu idarelerinin bütçelerine de örtülü ödenek konulabilir ve örtülü ödenek, bu amaçlar

dışında ve Cumhurbaşkanının, Başbakanın ve ailelerinin 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.

Ertesi Yıla Geçen Yüklenme Kısıtı: 27. maddede niteliğinden dolayı mali yılla sınırlı tutulamayan ve sürekliliği bulunan bazı işler 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 izin verilmiştir. %50 orana ek olarak yüklenme işlerinin sonraki yılın haziran ayını geçmemesi gerektiği belirtilerek bir zaman kısıtı da oluşturulmuştur. Böylece yıllarca bitirilemeyen kamu yatırımları ve harcamalarının mali disiplin üzerindeki muhtemel olumsuz etkilerini engellemek amaçlanmıştır.

Bütçe Dışı Avans Kısıtı: 35. maddede, sözleşmelerinde belirtilmek ve yüklenme tutarının %30'unu geçmemek üzere yüklenicilere, teminat karşılığı bütçe dışı avans ödenebileceği karara bağlanmıştır. Bu kuralla mali disiplinsizliğe neden olabilecek keyfi harcamaların önlenmesi amaçlanmıştır.

OVP, OVMP ve Harcama Kısıtı: 5018 sayılı kanunla kamu mali sistemimize dahil olan bir yenilikte orta vadeli plan (OVP) ve orta vadeli mali plandır (OVMP). Orta vadeli plana ilişkin hükümler kanunun 16. maddesinde yer almaktadır. OVP, 5018 sayılı Kanun'da yer aldığı üzere, Kalkınma Bakanlığı tarafından makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsayacak şekilde hazırlanan ve çok yıllı bütçe hazırlık sürecini başlatan dokümandır. Mayıs ayı içerisinde yayımlanması gereken söz konusu dokümanın, stratejik amaçlar temelinde kamu politikaları ve uygulamalarını şekillendirmesi ve bu çerçevede kaynak tahsisini yönlendirmesi, kamu ve özel kesim için öngörülebilirliği artıracak bir yol haritası niteliğinde olması ve böylelikle son yıllarda sosyal ve ekonomik alanda sağlanan gelişmelerin daha sağlam bir zeminde sürdürülmesi suretiyle güven ve istikrara katkıda bulunması hedeflenmiştir. Kanun'da programın üç yılık bir perspektifle hazırlanacağı ve yıllık uygulama sonuçlarının, genel şartlardaki değişimlerin ve dışsal gelişmelerin dikkate alınarak her yıl yenileneceği de yer almıştır (BÜMKO, 08.05.2017, www.bumko.gov.tr). Bu doğrultuda ilk OVP 2006 yılında 2006-2008 yıllarını kapsayacak şekilde yapılmıştır.

Bütçe hazırlık sürecinde yer alan ikinci doküman OVMP'dir. 5018 sayılı Kanuna göre OVMP, OVP ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri, hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren bir belgedir. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan OVMP, Haziran ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından karara bağlanarak Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır. Bu kapsamda orta vadeli mali plan; orta vadeli programda belirlenen temel amaç ve politikaların hayata geçirilmesine yönelik olarak hazırlanan, merkezi yönetim bütçe büyüklüklerini ve kurumsal bazda ödenek teklif tavanlarını belirleyen bir belge niteliğindedir. OVMP'de yer alacak en önemli unsur mali planda yer alan politika öncelikleri ve makroekonomik göstergelere dayanarak ekonomik sınıflandırma bazında yapılan merkezi yönetim bütçe ödenek teklif tavanlarıdır. Belirlenmiş olan tavan, söz konusu kurumun verebileceği hizmetler için ayrılmış olan maksimum kaynağı ifade etmekte olup, kurumun bütçe teklifinde belirteceği hizmetlere ihtiyaç duyulup duyulmamasına göre bu kaynağın tamamı tahsis edilebilir veya edilmeyebilir. Bu doğrultuda ilk OVMP 2006 yılında 2006-2008 yıllarını kapsayacak şekilde hazırlanarak yayınlanmış ve her yıl yayınlanmaktadır.

OVP ve OVMP 2006 yılında açıklandıklarından bu yana maliye politikası uygulamalarına ilişkin belirsizlikleri azaltarak bir yol haritası çizmeleri açısından maliye politikasının öngörülebilirliğine olumlu katkı sağlamıştır. Bu açıdan mali disipline katkı sağlayacak şeffaflık ilkesi ile bağdaştığını söylenebilir. Aynı zamanda ödenek teklif tavanlarını belirlemesi bakımından sayısal bir mali kural niteliğindedir.

Tablo 5.12. 5018 Sayılı Kanunda Sayısal Mali Kurallar
(Saygılıoğlu ve Erduran, 2012: 41; Resmi Gazete, 2003).

Kural Türü	*Kuralın İçeriği*	*İlgili Kanun Maddesi*
Harcama kuralı	Merkezi yönetime bağlı idarelerin gelir azaltıcı ve gider arttırıcı düzenlemelerinin OVMP'nin 3 yıllık öngörüsüne göre gerçekleştirmesi limiti	14
Harcama kuralı	Ödenek teklif tavanı	16
Harcama kuralı	Harcama kısıtı	20
Harcama kuralı	Ödenek aktarma limiti	21
Harcama kuralı	Yedek ödenek limiti	23
Harcama kuralı	Örtülü ödenek limiti	24
Harcama kuralı	Ertesi yıla geçen yüklenme limiti	27
Harcama kuralı	Bütçe dışı avans limiti	35

5.3.3.4.Yerel Yönetimlere İlişkin Mali Kural Benzeri Uygulamalar

Türkiye'de yerel yönetimler kapsamındaki İl Özel İdarelerinde ve Belediyelerde uygulanmakta olan mali kurallar 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir.

Tablo 5.13. Yerel Yönetimlerde Mali Kurallar (İlgili kanunlardan derlenmiştir).

Kural Türü	*Kuralın İçeriği*	*İlgili Kanun Sayısı*	*İlgili Kanun Maddesi*
Borç kuralı, Altın kural	Sadece yatırımların finansmanı için dış borçlanma yapılabilir	5302	51
Borç kuralı	İç ve dış borç stoku limiti	5302	51
Harcama kuralı	Personel giderleri harcama kısıtı	5393	49
Borç kuralı, Altın kural	Sadece yatırımların finansmanı için dış borçlanma yapılabilir	5393	68
Borç kuralı	İç ve dış borç stoku limiti	5393	68

5.3.3.4.(1).5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

22.02.2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yerel düzeyde mali disiplini tesis amacıyla mali kurallar benimsenmiş; harcama ve borçlanmaya yönelik sınırlamalar getirilmiştir (Resmi Gazete, 2005a). Kanunun 44. maddesinde yer alan "Bütçe dışı harcama yapılamaz" genel esasının yanı sıra borçlanmaya yönelik sınırlamalar öngörülmüştür.

Dış Borç Borçlanma Kısıtı ve Altın Kural: Kanunun 51. maddesi ile il özel idarelerinin borçlanmalarına çeşitli sınırlamalar getirilmiştir. Bu doğrultuda, dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde ve sadece il özel idaresinin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir. İlgili kanun hükmüne baktığımızda, dış borçlanmanın sadece yatırımların finansmanı için yapılabilmesine imkan tanınması, bir nevi altın kural olarak değerlendirilebilir. Yine aynı maddeye göre, İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan il özel idaresi, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği il özel idaresinin kredi isteklerini reddeder.

Borç Stoku Sınırı: Yine 51. maddeye göre, il özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dahil iç

ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyesi bulunan illerin özel idareleri için bir buçuk kat olarak uygulanır. İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı il genel meclisinin kararı, %10'u geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir. Bu hükümlerde ise borç stokuna sınır getirilerek, borç kuralı uygulanmaktadır. Bir yaptırım mekanizması olarak değerlendirilebilecek şekilde ilgili kurallara uymayan yetkililer hakkında 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 257. maddesi doğrultusunda ceza hükümleri uygulanır.

5.3.3.4.(2).5393 Sayılı Belediye Kanunu

Yerel düzeyde uygulanan sayısal mali kuralların diğer yasal dayanaklarından birisi de 03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur (Resmi Gazete, 2005b). Kanun ile İl Özel İdaresi Kanunu'nda yer alan kısıtlayıcı hükümlere benzer biçimde, yerel düzeyde sayısal mali kısıtlar belirlenmiş ve mali disiplinsizliğe neden olacak uygulamalar engellenmek istenmiştir. 5302 sayılı kanunda olduğu gibi 5393 sayılı kanunda da yer alan ve 61. maddede açıklanan "Bütçe dışı harcama yapılamaz" genel kuralına ek olarak, Belediye Kanunu'nda personel harcamaları ve borçlanmaya ilişkin sayısal sınırlamalar getirilmiştir.

Personel Harcama Kısıtı: Kanunun 49. maddesi personel giderlerine sınırlama getirilmiş ve harcamaların mali disiplinsizliğe neden olacak şekilde artması engellenmek istemiştir. İlgili maddeye göre, Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerleme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Bu da bir mali kural türü olan harcama kuralına örnektir.

Dış Borç Borçlanma Kısıtı ve Altın Kural: Kanunun 68. maddesi ile il özel idarelerinde olduğu gibi dış borca ilişkin sınırlama getirilmiştir ve yine aynı şekilde dış borçlanmanın, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde ve sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabileceği hükme bağlanmıştır.

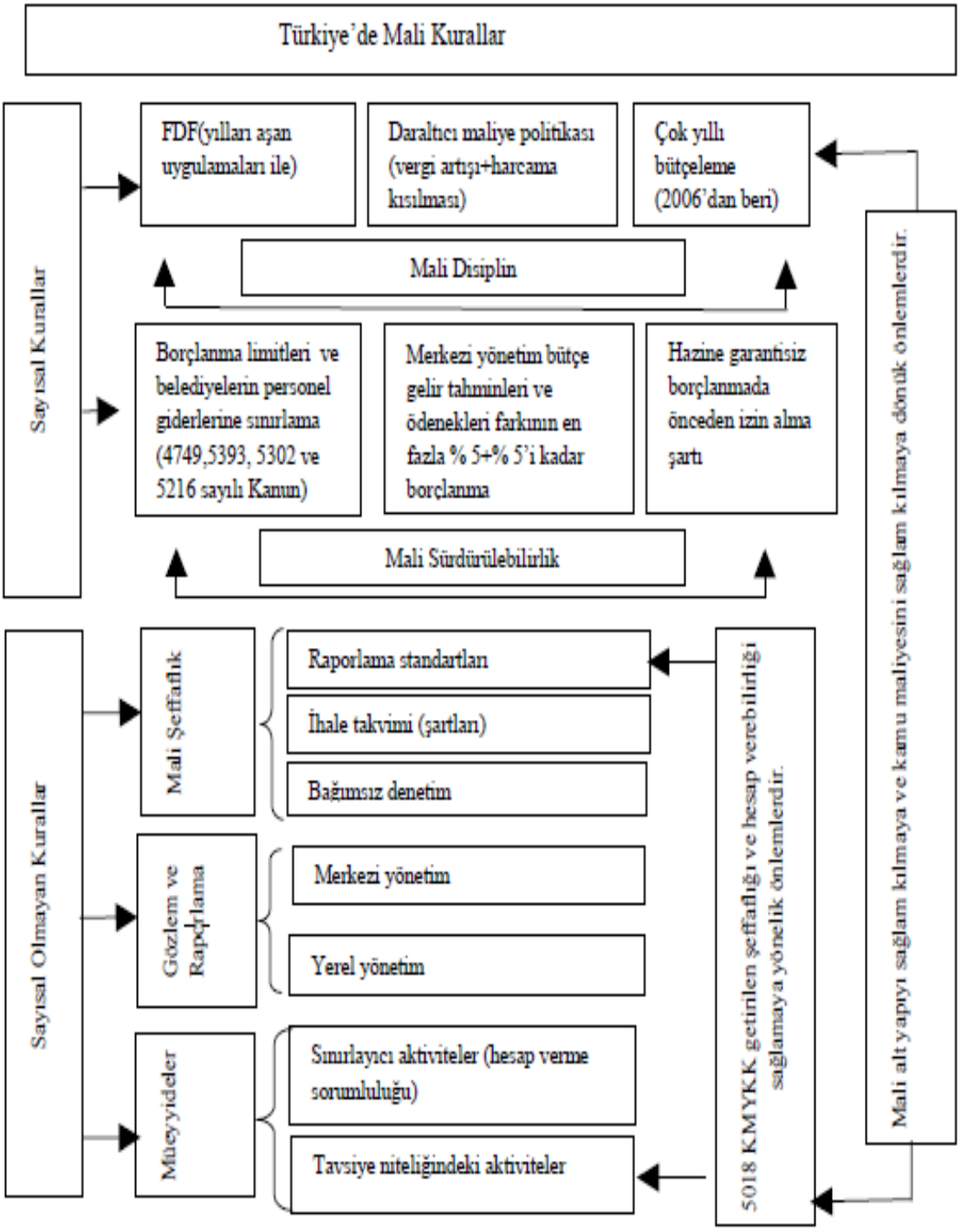
Borçlanma Kısıtı: 5393 sayılı Belediye Kanunu ile iç ve dış borç stokuna ilişkinde sınırlamalar getirilmiştir. İlgili Kanunun 68. maddesinde: "Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır." denilmektedir.

Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.

Ayrıca aynı madde de belirtilen "Yukarıda belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır." hükmü de mali kuralların tasarımında bulunan yaptırım mekanizmasının bir örneği olarak değerlendirilebilir.

Yine mali saydamlığın bir gereği olarak Belediyeler, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı malî tablolarını üçer aylık dönemler hâlinde İçişleri Bakanlığına, Maliye Bakanlığına, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına ve Hazine Müsteşarlığına gönderirler.

Türkiye'de uygulanan mali kuralların bir özeti olarak aşağıdaki şekilde sayısal ve sayısal olmayan mali kurallar topluca görülmektedir. Mali disiplin temelinde şekillenen yeni kamu yönetimi anlayışının aracı olarak kamu maliyesini güçlü kılmaya yönelik sayısal kurallar, merkezi yönetim ve yerel yönetim borçlanmasına yönelik olarak düzenlenmişken, sayısal olmayan düzenlemeler ise sayısal kurallar dahilinde belirlenen hedeflere ulaşmayı sağlayacak olan altyapının oluşturulmasına yönelik olarak düzenlenmiştir (Karakurt ve Akdemir, 2010: 336).



Şekil 5.2. Türkiye'de Mali Kurallar (Karakurt ve Akdemir, 2010: 336).

5.3.4.Mali Kural Kanun Tasarısı ve Tasarıya İlişkin Değerlendirmeler

Ülkemizde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile kamu mali yönetimindeki reformlar mali kuralın uygulanması için gerekli altyapıyı sağlar niteliktedir. Yine son yıllarda uygulanan faiz dışı fazla hedefi politikası ile bütçe açığında ve borç stokunda önemli azalmalar sağlanmıştır. Mali kural kanunu tasarısı bu gerekçelerle, 2010 yılında TBMM'ye sunulmuş ancak resmiyete kavuşmamış ve süresiz olarak ertelenmiştir.

Aşağıda, kanun tasarısında öngörülen mali kurala ilişkin genel bilgiler ve mali kurala ilişkin farklı görüşlere yer verilecektir.

5.3.4.1.Mali Kural Kanun Tasarısı

Mali kurallara ilişkin "Mali Kural Kanunu Tasarısı" genel gerekçeleri ile birlikte 60. Hükümet tarafından 26.05.2010 tarihinde TBMM'ye sunulmuştur (TBMM, 2010: 1-5). 12 maddeden oluşan tasarıda mali kural kanununun amacı, mali sürdürülebilirliğin ve öngörülebilirliğin artırılması suretiyle makroekonomik istikrarın güçlendirilmesi için kamu mali yönetiminde uygulanacak mali kuralları ve bunlara ilişkin ilke, esas ve usulleri düzenlemek olarak tanımlanmıştır.

Tasarıya göre mali kural uygulaması ile;

- Kamu açığı ve borç yükünü sürdürülebilir bir yapıya kavuşturmak,
- Mali disiplin anlayışını kalıcı hale getirmek,
- Maliye politikasına olan güveni artırmak,
- Artan güven ve kredibiliteyle beraber risk priminin düşmesini sağlayarak borçlanma maliyetini azaltmak hedeflenmektedir.

Kanunda, kamu kesiminin kapsamı, merkezi hükümet, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler, döner sermayeli işletmeler, işsizlik sigortası fonu ve diğer kamu idarelerini kapsayan genel yönetim ile 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamındaki KİT'ler ile bağlı ortaklıklar ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanuna tabi olup sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmeci kuruluşlar olarak belirlenmiştir. Böylece en geniş içeriğe sahip olacak kamu kesimi tanımlaması tercih edilerek toplam kamunun Kanun kapsamına alınması amaçlanmıştır.

Mali kurala ilişkin temel ilkeler tasarının 4. maddesinde şu şekilde açıklanmıştır:

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

Tasarıda belirlenen mali kural ile herhangi bir yılda genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranının, bir önceki yıl genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranına genel yönetim açık uyarlamasının eklenmesi suretiyle hesaplanan tavanı aşamayacağı belirtilmiştir. Genel yönetim açık uyarlaması, açık etkisi ile konjonktürel etkinin toplamından oluşmaktadır. Açık etkisi, bir önceki yıl genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranından, genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranına ilişkin uzun dönemli hedef olan %1'in çıkarılması sonucu bulunan değerin -0,33 ile çarpılması suretiyle hesaplanmaktadır. Konjonktürel etki ise, ilgili yıl reel gayrisafi yurtiçi hasıla artış oranından %5'in çıkarılması sonucu bulunan değerin -0,33 ile çarpılması suretiyle hesaplanmaktadır. Bu açıdan tasarıdaki mali kural bütçe kuralı olarak tasarlanmıştır.

Genel yönetim için getirilen bu mali kural şu şekilde formüle edilmiştir:

$a_{(t)} \leq a_{(t-1)} - y(a_{(t-1)} - a^*) - k(b_{(t)} - b^*)$

$a_{(t)}$: Cari yıldaki genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranını,

$a_{(t-1)}$: Bir önceki yılın genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranını,

a^* : %1 olarak belirlenmiş olup borç stokunun makul bir seviyeye düşürülmesi amacıyla, genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranının orta-uzun vadede ulaşılması hedeflenen değerini,

$b_{(t)}$: Cari yıldaki reel gayrisafi yurtiçi hasıla artış oranını,

b^* : %5 olarak belirlenmiş olup otomatik dengeleyicilerin çalışmasında esas alınacak eşik reel gayrisafi yurtiçi hasıla büyüme oranını,

y : Yakınsama hız katsayısını (0,33 olarak belirlenmiş),

k : Döngüsel (konjonktürel) etkiyi yansıtma katsayısını,

$-y(a_{(t-1)} - a^*)$: Açık etkisini,

$-k(b_{(t)} - b^*)$: Konjonktürel etkiyi,

ifade etmektedir.

Açık etkisi içinde yer alan (y) katsayısı herhangi bir yılda orta uzun vadeli hedeften (%1) sapma olduğu zaman söz konusu hedefe hangi hızla yakınsanacağını göstermektedir. Ülkemizde söz konusu parametre 0,33 olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda, bu katsayı, hedeften sapılan miktarın yaklaşık %33'ünün bir sonraki sene telafi edileceği anlamına gelmektedir.

Konjonktürel etki içinde yer alan (k) katsayısı, ekonominin reel olarak büyüme ve daralma dönemlerinde maliye politikasına esneklik sağlamaktadır. Bu anlamda (k) katsayısı, reel gayrisafi yurtiçi hasıladaki %5'in üzerindeki her bir puanlık büyüme için ne kadar tasarruf yapılacağını; altındaki her bir puanlık büyüme için ise ne kadar açık verilebileceğini göstermektedir. Bir diğer deyişle mali kuralı karşıt döngüsel bir yapıya dönüştüren söz konusu parametre, iş çevrimlerine ters yönde tepki vererek otomatik dengeleyicilerin çalışma mekanizmasını desteklemektedir. Böylece yüksek büyüme dönemlerinde borç stoku daha hızlı düşürülecek, düşük büyüme veya küçülme dönemlerinde ise ekonominin ihtiyacı olan genişleyici maliye politikalarının uygulanmasına olanak sağlayacaktır. Söz konusu parametrenin bu özelliği tam olarak sağlayabilmesi için seçilen parametrenin genel yönetim faiz dışı harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı dikkate alınarak belirlenmesi önemlidir. Ülkemizde bu husus dikkate alınarak söz konusu parametre 0,33 olarak belirlenmiştir.

Döner sermayeli işletmelere ilişkin olarak ise, denk bütçe kuralı önerilmiştir. Böylece döner sermayeli işletmelerin kendi gelirleri ile giderlerini karşılaması ve merkezi yönetime mali yük ve risk oluşturmaması hedeflenmektedir.

233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi KİT'ler ve bağlı ortaklıkları ile 4046 sayılı Kanuna tabi olup sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmeci kuruluşlar için toplulaştırılmış bazda borçlanma gereği oluşturulamayacağı belirtilmiştir. Aynı zamanda mahalli idarelerin borçlanmalarına da sınır getirilmiş ve limiti aşan borçlanmalarda İçişleri Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığının uygun görüşünün alınması ve dış borçlanma limitlerindeki istisnaların sınırlandırılması gereği belirtilmiştir.

Kuralın uygulanması aşamasında, OVP ve OVMP ile üç yıllık genel yönetim açık tavanının belirleneceği, kural formülünde yer alan parametrelerde değişiklik olması

halinde Ekim ayında Yüksek Planlama Kurulu toplantısında ve/veya OVPMP'de açık tavanının güncellenebileceğinin belirtilmiştir. Bununla birlikte yıl içinde bütçe performansının sürekli izlenecek olması, kuraldan sapma olasılığının ortaya çıkması halinde alınması düşünülen tedbirlerin Bakanlar Kurulu'na sunulacak olması ve olağanüstü hallerde bütçede öngörülmeyen harcamaların kural kapsamında istisna tutulacak olması kurala esneklik kazandıracak diğer uygulamalar olarak göze çarpmaktadır.

Raporlama ve şeffaflık açısından OVP ve OVMP dokümanlarının periyodik olarak yayınlanması ve dokümanın yayınlanmasını takiben on beş gün içinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunun bilgilendirilmesi sağlanmıştır. Verilerin yayımlanması konusunda ise genel yönetime ilişkin verilerin Maliye Bakanlığı tarafından üçer aylık (dönemi izleyen ikinci ayın sonunda) ve yıllık (izleyen yılın Nisan ayı sonuna kadar) olarak hazırlanacak "Mali Kural İzleme Raporu" ile KİT'lere ilişkin verilerin ise Hazine Müsteşarlığı tarafından üçer aylık (dönemi izleyen üçüncü ayın sonuna kadar) ve yıllık (izleyen yılın Mayıs ayı sonuna kadar) kamuoyuna açıklanması planlanmıştır. Ayrıca her yıl Mayıs ayı sonuna kadar SGK koordinatörlüğünde Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı temsilcilerinden oluşan bir Komisyon emeklilik ve genel sağlık sigortalarının uzun dönemli aktüeryal dengesine ilişkin sapmaları içeren rapor yayınlayacaktır.

Kuralın denetiminin Mali Kural İzleme Raporunda yer alan verilerin doğruluk, güvenilirlik ve standartlara uygunluk açısından Sayıştay tarafından gerçekleştirileceği ve söz konusu raporun yayımından itibaren üç ay içinde kamuoyuna duyurulacağı belirtilmiştir.

Kuralda destekleyici unsurlar döner sermayeli işletmelerin bütçelerinin denk olması, mahalli idarelerin borçlanmalarının yatırım projelerinin finansmanı ile sınırlı tutulması, limiti aşan borçlanmalarda İçişleri Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığının uygun görüşünün alınması ve dış borçlanma limitlerindeki istisnaların sınırlandırılması, KİT'lerin toplamda borçlanma gereğinin olmaması şeklinde belirlenmiştir.

Mali Kural Kanun tasarısı genel anlamda olumlu karşılanmakla birlikte bazı eksiklikler barındırması açısından eleştirilmiştir. Tasarıda mali kuralın kapsamının genel yönetim olarak belirlenmesinin kapsayıcılık ve şeffaflık açısından oldukça olumlu karşılandığı, diğer yandan, mali kuralın açıklanmasının ardından orta ve uzun vade için %1 olarak belirlenen genel yönetim açığının özellikle kriz koşullarında zorlayıcı bir hedef olduğu ve çok düşük olan bu bütçe açığı hedefinde sapma olması haline kurala duyulan güvenin sarsılabileceği ve kredibilite kaybına yol açabileceği söylenebilir (Turan, 2011: 48).

5.3.4.2.Mali Kural Kanun Tasarısına İlişkin Öneri ve Değerlendirmeler

Daha önce belirtildiği gibi, Türkiye için mali kurala ilişkin ilk öneri 2007 yılında IMF tarafından yapılmıştır (IMF, 2007: 17-21). Bu tarihten itibaren Türkiye'de mali kural tartışmaları başlamış ve mali kurala ilişkin çeşitli görüşler tartışmaların konusu olmuştur.

Sak (2007: 3), IMF ile yapılan anlaşmalar gereği uygulanan faiz dışı fazla hedefini ve 2002 yılında çıkarılan 4749 sayılı kanunu bir tür kurallı maliye politikası uygulaması olarak değerlendirmiştir. Türkiye için harcama hızını azaltmaya yönelik bir kuralın faydalı olabileceğini ve konulacak kurala uyumun kontrolünü sağlamak üzere konuyla ilgili literatürle paralel bir Maliye Politikası Kurulu kurulabileceğini belirtmiştir.

Kalkan (2007: 5), Türkiye'de maliye politikası tasarımındaki alternatifler arasında kurallı maliye politikasının dikkatle incelenmesini ve hatta, olası uygulamanın kurallarla mı, kurullarla mı, yoksa akil adamlarla mı yapılması gerektiğinin tartışılmasını önermiştir.

Şimşek ve Bekar (2008: 123-124), Türkiye'de 2000 yılından beri uygulanan faiz dışı fazla hedefini mali kural olarak değerlendirerek, kurallı maliye politikalarının kamu mali dengesinin sağlanmasına yardımcı olmakla birlikte, uzun dönemde özel yatırımların azalmasına ve işsizliğin artmasına neden olabileceğini belirtmişlerdir.

Günaydın ve Eser (2010: 21-22), Türkiye'deki ilk ve tek yasal temelli mali kuralın 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunu'ndaki borç kuralı olarak belirledikten sonra, 2008 yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı'ında (KEP) yer alan 2011 için öngörülen mali kuralın tanımının açık, esnekliğinin önceden belirlenmiş ve yaptırımı olacak bir şekilde düzenlenmesinin önemine değinmişlerdir.

Yükseler (2010: 12-13), vergi, harcama ve kamu maliyesinde saydamlık konusunda geliştirilen yapısal düzenlemelerle eşgüdümlü olarak mali kural uygulamasına geçilmesinin daha yararlı olacağını, istikrarlı ve güvenilir bir maliye politikası oluşturmakta kullanılacak kuralların dışsal şoklara da uyum sağlayabilmesi gerektiğinin altını çizmiştir.

Karakurt ve Akdemir (2010: 339) Türkiye'de uygulamaya konulması düşünülen mali kural tasarısında bütçe açığının telafisine ilişkin bir formülasyon olmakla beraber, mali disiplin ve sürdürülebilirlik açısından bütçenin fazla vermesi durumunda, bu fazlalığın değerlendirilmesine yönelik düzenlemenin tasarıya eklenmesi gerektiğine dikkat çekmişlerdir.

Özlale (2010: 1-6), mali kuralların kamuoyunda çoğunlukla algılandığı gibi sayısal bir denklem olamadığına ve kuralların etkili olabilmesi için gerekli olan teknik ve kurumsal altyapının sağlanmasının gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Bu anlamda mali şeffaflık ve etkili iletişimin sağlanması, denetleme ve yaptırım mekanizmalarının geliştirilmesi gerekliliği, uygulama usulünün (şeffaflık, denetim ve yaptırım bakımından) geliştirilmesi gerekliliği ve teknik altyapı ve kapasitenin geliştirilmesinin, Türkiye'de uygulanması planlanmış olan sayısal mali kuraldan önce sağlanması gereken ön koşulları olacağını dile getirmiştir.

Dedeoğlu (2010: 8), mali kural tasarısında bağımsız izleme-denetim ve yaptırım altyapısının eksikliğine dikkat çekmiş, bütçedeki şeffaflığa aykırı uygulamalar, orta vadeli harcama programının henüz bütünüyle uygulanamaması ve bütçenin gelir-gider taraflarındaki yapısal kısıtlar veri iken mali kurala geçiş çalışmalarının bir kamu maliyesi reformuyla birlikte yapılmasını, kredibilitenin hızlıca kazanılması bakımından daha uygun görmüştür.

Şengönül ve Songur (2010: 20-23), kanun tasarısındaki formülasyona ve sınırlamalara göre geçmiş dönem ve geleceğe dönük olarak, mali disiplinin sağlanması ve ekonomik istikrarın sağlanması yönünde mali kuralın ne derece etkin olacağını analiz etmişlerdir. Geçmişe yönelik 2002-2010 dönemine yönelik yapılan analizlerde mali kuraldan ziyade ekonomik büyümenin yüksek olduğu (yavaşladığı) dönemlerde bütçe açığının azaldığını (arttığını) azaldığını gözlemlemişlerdir. Söz konusu dönemde mali kurala göre hesaplanarak olması gereken bütçe dengesi/GSYH oranı ile gerçekleşen bütçe dengesi arasındaki fark, 2001 krizi sonrası 2004'e kadar ve 2008 krizi sonrası yüksek olurken aradaki dönemde düşük çıkmıştır. Bu bağlamda ekonomik yapıyı dikkate alarak oluşturulan kurallara dayalı, yaptırım gücü olan ve önemli yasal zemini olan maliye politikalarının daha verimli olacağı görüşü belirtilmiştir. Geleceğe yönelik analizde de benzer sonuçlara ulaşarak, mali disiplinin sağlanmasında mali kuralların önemli olduğu, ancak kuralların ihlali durumunda karar uygulayıcılara yönelik yaptırımın niteliğinin önemine dikkat çekmektedirler. Ayrıca mali kuralın işlevselliğini yitirmemesi açısından gerekli teknik ve kurumsal altyapı yetersizliğinin giderilmesi gerekliliğine dikkat çekilen çalışmada, kamu maliyesinin etkinliğinin arttırılması için vergi denetimlerinin, kayıt dışı ekonomiyle mücadelenin ve mali kurala ilişkin verilerin sağlıklı ve güvenilir bir şekilde kamuoyunun izlemesine sunulmasını önemini vurgulamışlardır.

Kesik ve Bayar (2010: 60) tasarı olmaktan ileriye geçemeyen mali kuralı, son yıllarda kamu mali yönetiminde elde edilen kazanımların kalıcı hale getirilmesi, kamu açıkları ve borç yükünün sürdürülebilir seviyelerde tutularak mali disiplinin kalıcılığında önemli bir rol üstleneceğini belirtmişlerdir.

Görüldüğü gibi Türkiye'de mali kurala ilişkin değerlendirmeler yasa tasarısı çıkmadan evvel yada yasa tasarısı akabinde yoğunluk kazanmıştır. Değerlendirmelerin çoğunluğu kuralların yeterli düzeyde kurumsal altyapı ya da destekleme mekanizmasına

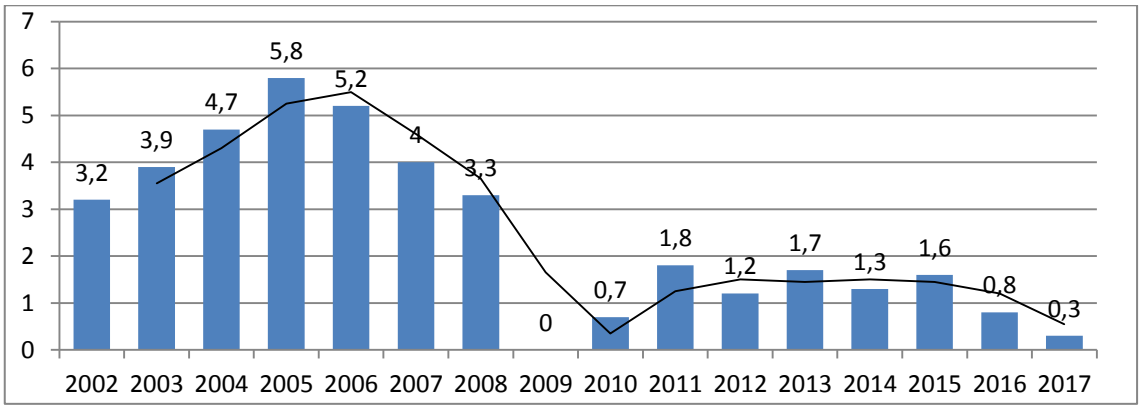
sahip olması koşuluyla mali disiplin üzerinde olumlu etki oluşturacağı yönünde birleşmiştir.

Tasarının yürürlüğe girmediği ve resmi olarak bir mali kuralın uygulanmadığı günümüzde ise, mali kural sayılabilecek birçok düzenlemenin çeşitli kanunlar aracılığıyla uygulandığı görülmektedir. Bu düzenlemelerin varlığı ve siyasi iradenin sürekliliği birleştiğinde, sıkı bir bütçe disiplinin yakalandığı görülmektedir. Mali disiplin prensibi çevresinde şekillenen maliye politikasının kamu mali kesiminin göstergeleri üzerindeki olumlu etkilerini dikkate aldığımızda, olası kırılganlıklarımızı göz ardı etmemek koşuluyla, anayasal olarak bir mali kural uygulamasının hali hazırda şart olmadığı, zaten mevcut bütçe disiplinin mali kuraldan beklenecek pozitif sonuçları gerçekleştirdiği düşünülmektedir.

5.3.5.Mali Kural Benzeri Uygulamaların Mali Göstergelere Yansımaları

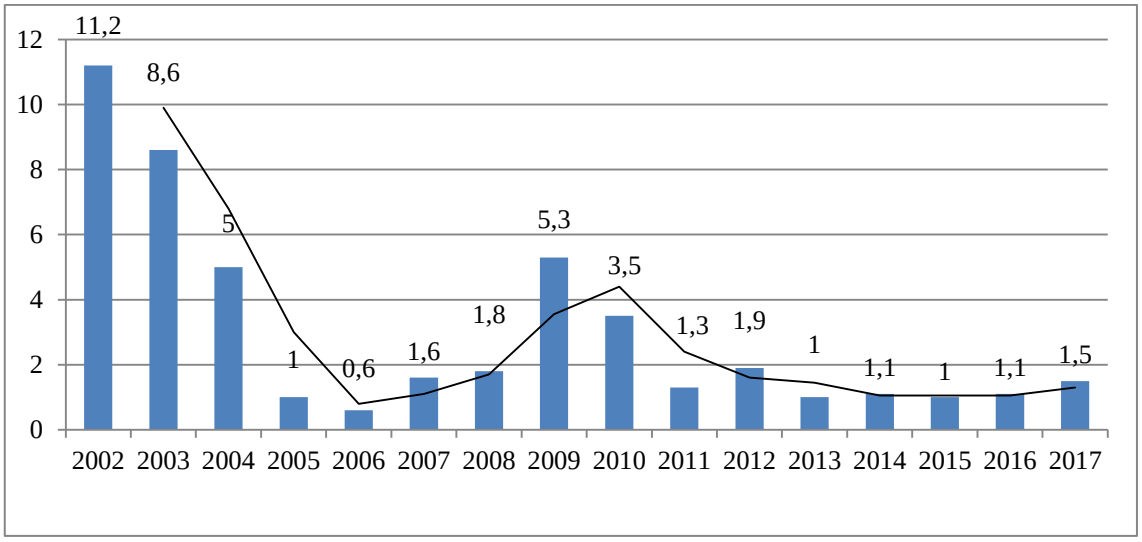
Türkiye'de 2000 yılından itibaren mali disiplinin sağlanması amacıyla kamu mali yönetiminde önemli değişikliklere gidilmiştir. 2001 krizi sonrasında ilk olarak 1994 yılında IMF ile yapılan görüşmelerde gündeme gelen faiz dışı fazla, takip edilen ekonomik programlar kapsamındaki maliye politikasının temel ekonomi politikası aracı olarak benimsemiştir. Maliye politikasının performans kriteri olan faiz dışı fazla hedefi politikası yılları aşan uygulamalarla mali kural niteliğine kavuşmuş bir sayısal kural olmuştur. Yine AB tanımlı borç stoku/GSYH oranının performans göstergesi olarak değerlendirilmiş olması da mali kuralların bir formu olarak anılmaktadır (Aktan vd., 2010c: 341).

Türkiye'de kamu mali yönetimindeki reform çalışmaları sonrasında yapılan düzenlemeler kapsamında özellikle 4749 ve 5018 sayılı kanunlarla artan örtük mali kural uygulamaları ve sıkı bir bütçe disiplini ile mali göstergelerde önemli iyileşmeler gözlenmiştir. Şekil 5.3'de mali disiplini sağlama açısından en önemli performans göstergelerinden biri olan faiz dışı fazlanın seyrine baktığımızda, faiz dışı fazla oranlarının küresel krizin etkilerini gösterdiği 2009 yılına kadar oldukça iyi olduğu görülmektedir. 2002 yılından 2017 yılına kadar geçen süre zarfında faiz dışı fazlanın en yüksek olduğu 2005 yılında bu oran GSYH'nin %5,8'i olarak gerçekleşmiştir.



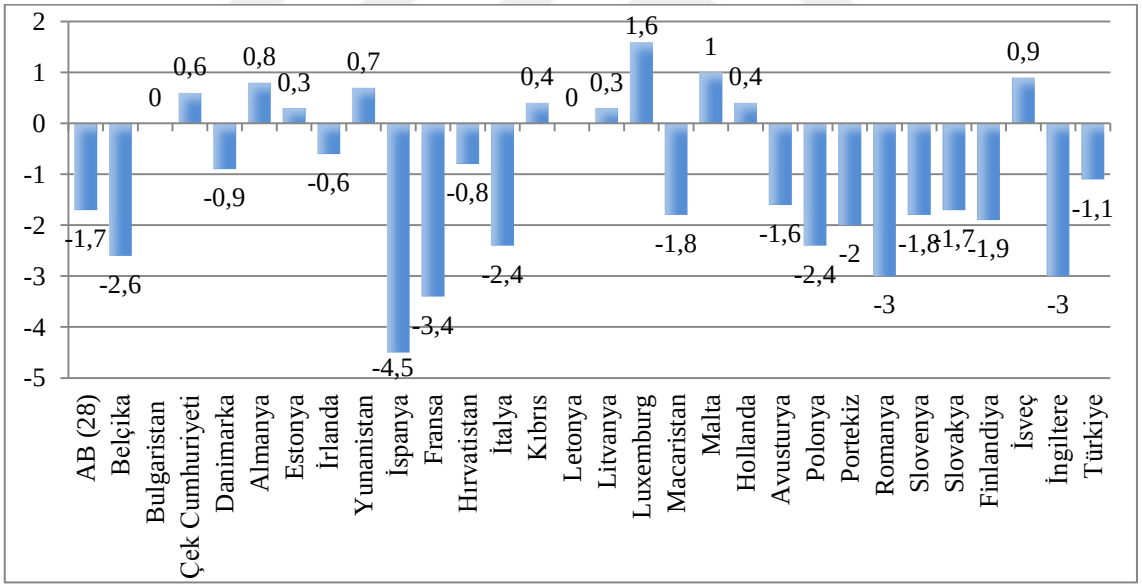
Şekil 5.3. 2002-2017 Faiz Dışı Denge/GSYH (%) (BÜMKO, 15.08.2018, www.bumko.gov.tr).

Şekil 5.4'de Türkiye'deki bütçe açıklarının gelişimi incelendiğinde 2002 yılında %11,5 olan bütçe açığının 2006 yılına kadar belirgin şekilde düşerek %0,6 oranına gerilediği görülmektedir. Özellikle küresel krizin etkili olduğu 2009 yılında bütçe açıklarının %5,3'e yükseldiği, ardından kısa süre içinde toparlanarak tekrar düşme eğilimine geçtiği görülmektedir. 2017 yılı itibarıyla bütçe açığı %1,5 olarak gerçekleşmiştir. Bu açıdan, kamu yönetiminde yaşanan reformla birlikte 2000'li yıllardan sonra oldukça başarılı bir performans gösteren bütçe gerçekleşmeleri, mali disiplinin önemli ölçüde sağlandığını göstermektedir.



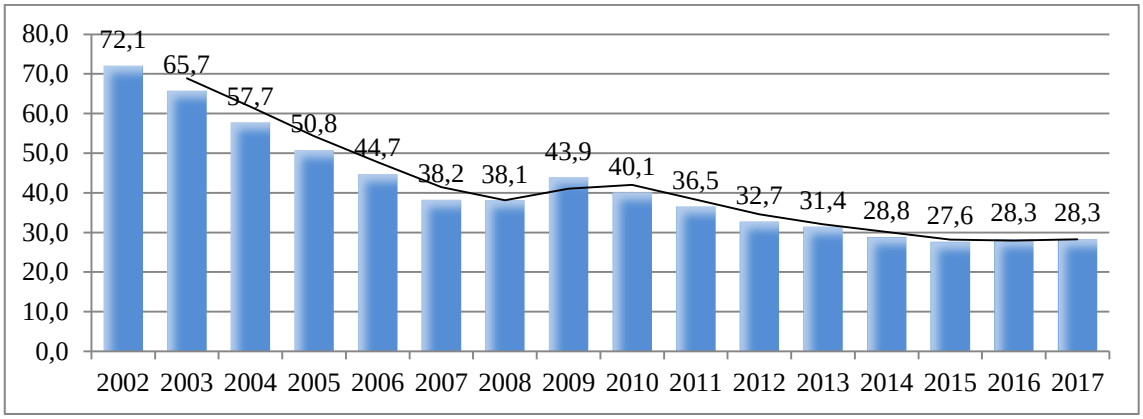
Şekil 5.4. 2002-2017 Merkezi Yönetim Bütçe Açığı/GSYH (%) (BÜMKO, 15.08.2018, www.bumko.gov.tr).

Şekil 5.5'de görüldüğü gibi Türkiye'nin bütçe açıkları Maastricht Kriterlerinin öngördüğü mali kurallar çerçevesinde değerlendirildiğinde, 2016 yılında bu oranın AB'de GSYH'nin %3'ü olarak belirlenen bütçe açığı hedefinin altında ve GSYH'nin %1,1'i olarak gerçekleştiği görülmektedir.



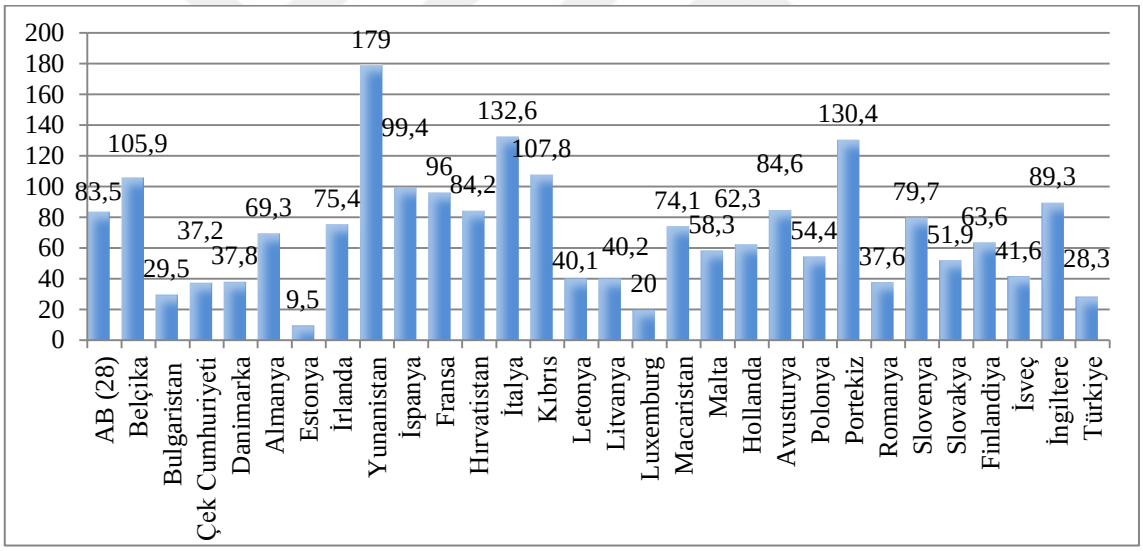
Şekil 5.5. 2016 Yılı Bütçe Dengesi Türkiye-AB Karşılaştırması (GSYH %) (Eurostat, 11.05.2017, ec.europa.eu; BÜMKO, 15.08.2018, www.bumko.gov.tr).

Şekil 5.6'da AB tanımlı borç stokunun GSYH'ye oranına ilişkin verilere bakıldığında borç oranlarının 2002 yılında %72,1 iken bu oranın gittikçe düşerek 2017 yılında %28,3 seviyelerine geldiği görülmektedir.



Şekil 5.6. 2002-2017 AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku[16]/GSYH (%) (BÜMKO, 15.08.2018, www.bumko.gov.tr)

Türkiye'nin borç oranları Maastricht Kriterleri bağlamında değerlendirildiğinde, borç oranlarının %60 olan borç kriterinin çok altında ve birçok AB üyesi ülkeden iyi olduğu görülmektedir. Şekil 5.7'de görüldüğü gibi Yunanistan en yüksek borç oranına sahip ülke olarak %179 oranındaki borç miktarı ile Maastricht kriterlerinin çok üzerinde bir borç stokuna sahiptir. Yine İtalya, İspanya, Portekiz, Kıbrıs, Belçika gibi ülkelerde oldukça yüksek borç oranlarına sahiptir.



Şekil 5.7. 2016 Yılı AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku Türkiye-AB Karşılaştırması(GSYH %) (Eurostat, 11.05.2017, ec.europa.eu; BÜMKO, 15.08.2018, www.bumko.gov.tr)

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

[16] AB ekonomik ve parasal birliğine geçişin ön koşulu olan Maastricht Kriterleri çerçevesinde hesaplanmaktadır. AB tanımlı genel yönetim borç stoku merkezi yönetim, mahalli idareler, bütçe dışı fonlar, döner sermayeler ve sosyal güvenlik kurumlarını (işsizlik sigortası fonu dahil) içermektedir.

6. MALİ KURALLARIN MALİ DİSİPLİN ÜZERİNDEKİ ETKİSİNİ İNCELEMEYE YÖNELİK EKONOMETRİK UYGULAMA

Bu bölümde, mali kuralların mali disiplin üzerindeki etkisini anlamaya yönelik ekonometrik bir uygulama yapılacaktır. Mali kurallarla ilgili yapılan bazı ampirik çalışmalar mali kuralların mali disiplin, makroekonomik istikrar ve mali çıktılar ile ilişkisini test etmektedir. Bu kapsamdaki çalışmaların birçoğu AB, OECD ülkeleri ve Amerika Birleşik Devletleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bunlar arasında mali kural ile mali disiplin ilişkisini inceleyen çalışmalar ulusal, bölgesel ya da yerel düzeyde uygulanan bir veya birden fazla mali kuralın mali disiplinle ya da mali çıktılarla ilişkisini incelemektedir. Bu çalışmalardan bazıları olan; Chiesa (2014: 3), Tapsoba (2012: 1356), Vasiljev (2010: 2) mali kuralların mali disiplini sağlamadaki etkilerini farklı yöntem ve verilerle, farklı dönemler ve farklı ülke/ülke grupları açısından incelemişlerdir. Chiesa (2014: 3), AB'de 2000'li yıllarda başlayan borç sorunları karşısında, mali kuralların borç oranlarını sınırlayarak mali disiplini sağlamada pozitif etki sağlayacak bir araç olup olamayacağını analiz etmiş ve mali kuralların AB üyesi ülkelerdeki kamu borçları üzerinde pozitif bir etkiye sahip olduğu, AB'de yüksek borç oranlarına sahip üye ülkeler olmasına rağmen AB mali kurallarında yapılan revizeler de dikkate alındığında mali kuralların mali disiplinin tekrar tesis edilmesine olumlu etki ettiği sonucuna ulaşmıştır. Tapsoba (2012: 1356), ulusal seviyede uygulanan sayısal mali kuralların mali disiplin üzerindeki etkisini gelişmekte olan 74 ülke genelinde 1990-2007 dönemi için incelemiş ve bütçe kuralı ile harcama kuralının mali disiplini sağlamada önemli etkilerinin olduğu, borç kuralının etkisinin ise daha önemsiz olduğu ve mali kural uygulamalarının etkisinin mali kuralların sayısına, ne zamandan beri uygulandığına, uluslar üstü anlaşmalarla kabul edilmiş uygulamalar olup olmadığına ve hükümet istikrarına göre değişebileceği sonucuna ulaşmıştır. Vasiljev (2010: 2), mali kuralların mali disiplin ve çıktı oynaklığı üzerindeki etkisini 27 AB üyesi ülke için incelemiştir. 1990-2008 yılları için yapılan çalışma sonucuna göre mali kurallar mali disiplin üzerinde pozitif bir etkiye sahiptir. Ülkemizde mali kurallara ilişkin yapılan çalışmalar ise oldukça az sayıda ve kısıtlıdır. Bu çalışmaların bir bölümü yasal olarak mali kural uygulayan ülke örneklerine yöneliktir. Ülkemiz açısından ise, mali kural yasa tasarısının askıya alınmasından dolayı resmi olarak uygulanmayan mali kurallara ilişkin teorik tartışmaları içeren çeşitli çalışmalar bulunmaktadır.

Bu bağlamda çalışmanın amacı mali kuralların mali disiplin üzerindeki etkisini ampirik olarak incelemektedir. Bu amaçla uygulamada ulusal düzeyde sayısal mali kural uygulayan 31 gelişmiş ve 35 gelişmekte olan ülkenin 1985-2015 dönemine ait yıllık verileri kullanılarak dengesiz panel veri (unbalanced panel) yöntemi ile mali kural ve mali disiplin arasındaki ilişki analiz edilmiştir.

6.1. Yöntem

Literatürde mali kurallara ilişkin ampirik olarak yapılan çalışmaların çoğunda (Bergman vd., 2016: 1-19; Strawczynski, 2014: 32; Afonso ve Guimaraes, 2014: 1-44; Afonso ve Jalles, 2013: 34-40; Dahan ve Strawczynski, 2013: 484-504; Vasiljev, 2010: 8-11; Andres ve Domenech, 2006: 9-41) panel veri yöntemi tercih edilmektedir. Söz konusu bu çalışmaların tümünde panel veri analizi sabit etkiler yöntemi kullanılmıştır.

Mali kuralların mali disiplin üzerindeki etkisini incelemek amacıyla yapılacak bu çalışmada da benzer olarak panel veri yöntemi kullanılacaktır.

6.1.1.Panel Veri Yöntemi

Ekonomik değişkenler arasındaki ilişkilerin analiz edilmesinde zaman serileri (time series), yatay kesit (cross-section) ve panel veri (panel data) analizleri yaygın olarak kullanılan yöntemlerdir. Bu analizler araştırmanın konusuna ve veri setine göre değişkenlik göstermektedir. Panel veri analizinde, belirli bir zaman boyunca yatay kesit veriler kullanılmaktadır (Gujurati, 2004: 636). Bu bağlamda, panel veri analizi hem zaman serisi hem de yatay kesit analizini birleştiren bir analiz türüdür (Greene, 2012:

343). Panel veri analizinde zaman boyunca birbirinden farklı birimler/gruplar gözlemlenebileceği gibi, zaman serisi verilerinden ayrı olarak birbirinden farklı birden fazla gurubu gözlemleyebilmekte mümkündür (Frees, 2004: 2). Panel veri analizinde veriler her bir birim için tüm zamanlar boyunca gözlemlenmiş ise dengeli panel veri, bazı birimler için bazı dönemlere ait veriler kayıp ise dengesiz panel veri olarak ifade edilmektedir (Tatoğlu, 2016: 5).

Panel veri yöntemi, diğer analiz yöntemlerine göre bazı avantajlara sahiptir ve bu avantajlar aşağıdaki şekilde sıralanmıştır (Baltagi, 2005: 4-7; Gujurati, 2004: 637-638; Hsiao ve Yanan, 2006: 3-8).

- Panel veri analizi bireyler, aileler, firmalar, bölgeler, ülkeler vb. gibi birimlerle ilgilidir ve zamanla bu birimler arasında heterojenlik ortaya çıkmaktadır. Panel veri analizi bu tarz heterojenlikleri dikkate almaktadır ve böylece veri setinin heterojenliği kontrol edilebilmektedir. Zaman serileri ve yatay kesit verilerinde heterojenlikler kontrol edilemediğinden ön yargılı sonuçlara ulaşma riski ortaya çıkabilmektedir.
- Panel veri analizi, zaman serileri ve yatay kesit analizine göre, daha bilgilendirici veri, daha fazla değişkenlik, veriler arasında daha az çoklu bağıntı, daha fazla serbestlik derecesi ve daha fazla etkinlik sağlayabilmektedir.
- Panel veri analizi, zaman serileri ve yatay kesit analizlerine göre daha karmaşık davranış modellerinin oluşturulmasına ve test edilmesine imkân sağlayabilmektedir.
- Panel veriler yatay kesit analizlerinde ve zaman serilerinde, basitçe mümkün olmayan tanımlayıcı ve belirleyici etkileri daha iyi ortaya koyabilmekte ve dinamik uyarlamaları da daha iyi yapabilmektedir.
- Hane halkı, firmalar ve bireylere ait mikro panel veri bilgileri ile makro seviyede ölçülen bilgilerden daha kesin sonuçlar alınabilmektedir.
- Makro panel veri setleri, daha uzun zaman serilerine sahip oldukları için bu veri setlerinin kullanıldığı analizlerde birim kök testinin standart olmayan dağılımları problemi ile karşılaşılmaz.

Panel veriyi açıklamak üzere kullanılan regresyon modeli basit bir şekilde aşağıdaki gibi ifade edilebilir (Baltagi, 2005: 11):

$$Y_{it} = \alpha + \beta_k X_{kit} + u_{it}$$

$$i = 1,2,.....,N \quad t = 1,2.....,T$$

Bu eşitlikte Y bağımlı değişkeni, alt indisteki i kesitleri, haneler, bireyler ve firmalar, ülkeler gibi grupları, t zamanı ifade etmektedir. α sabit terimi, Xk gözlenebilen açıklayıcı değişkeni, β ise gözlenebilen açıklayıcı değişkenin tahmin edilen katsayısını göstermektedir. u_{it} ise panel data uygulamalarının çoğunda görülen ve aşağıdaki şekilde gösterilen tek yönlü hata bileşenini ifade etmektedir.

$$u_{it} = \mu_i + \nu_{i\,t}$$

μ_i kesitlerin gözlenemeyen bireysel etkilerini ve $\nu_{i\,t}$ hata teriminin kalan kısmını göstermektedir.

Hata terimlerinin özellikleri ve katsayıların değişebilirliği ile ilgili varsayımlara bağlı olarak panel veri analizinde kullanılacak modeller sabit etkiler (fixed effects) modeli ve tesadüfi etkiler (random effects) modeli şeklinde farklı olabilmektedir (Schmidheiny, 2016: 3).

Sabit etkiler modelinde, yatay kesit birimlerin sabit katsayısı, kesitler arasında farklılaşmakta ve kesitler arasındaki bu farklılıklar sabit terimdeki farklılıklarla açıklanmaktadır. Panel veri setinde kesitler arasında fark olması durumunda, zamana bağlı bir farklılaşma yok ise bu model tek yönlü sabit etkiler modeli olarak ifade edilmektedir. Kesitler arasındaki farklılaşmanın yalnızca zamana bağlı olarak oluşması

durumunda bu tür modeller tek yönlü zamana bağlı sabit etkiler modeli olarak adlandırılmaktadır. Farklılaşmanın, hem zaman hem de kesit boyutunda gerçekleşmiş olması halinde bu modellere çift yönlü sabit etkiler modeli denilmektedir. Sabit etkiler modelinde, gözlenemeyen etkiler modele kukla değişkenler yoluyla dahil edilmekte ve gözlenemeyen etkilerle açıklayıcı değişkenler arasında korelasyon olduğu varsayılmaktadır (Dougherty, 2011: 411- 414). Ayrıca kukla değişkenin kullanımına bağlı olarak çok fazla değişkeni kapsayan sabit etkiler modeli, serbestlik derecesi kaybına neden olabilmektedir (Baltagi, 2005: 13). Öte yandan gözlenemeyen etkiler değişkenlerle ilişkisiz ise, kesite özgü sabit terimlerin kesit birimleri arasında tesadüfi olarak dağıldığı varsayılabilir ve bu durumda tesadüfi etkiler modeli kullanılabilecektir. Tesadüfi etkiler modelinde gözlenemeyen etkiler hata terimi içerisine dahil edilmekte ve sabit terim bütün yatay kesit sabitlerinin ortalama bir değerini yansıtırken, hata terimi yatay kesite özgü sabitin bu ortalama değerden sapmalarını göstermektedir.

Panel veri analizlerinde her iki model de kullanılmakla birlikte özellikle yatay kesit birimlerinin büyük ve zaman serisinin küçük olduğu durumlarda her iki yöntemin tahmin sonuçlarında bazı farklılıklar görülebilmektedir. Böyle bir durumda hangi yöntemin kullanılacağına ilişkin seçim yapmak gerekebilir. Eğer yatay kesit geniş bir popülasyondan geliyorsa ve amacımız popülasyon hakkında çıkarımlar yapmaksa tesadüfi etkiler modeli daha uygun olmaktadır. Ancak çalışmanın amacı belirli yatay kesit birimleri hakkında çıkarımlar yapmaksa sabit etkiler modeli daha uygun bir tercih olmaktadır. Literatürde, her ikisi de tutarlı olan fakat etkinliği farklı olan bu iki model arasında daha etkin olanı tespit etmek amacıyla kullanılan yöntemlerden biri Hausman (1978) testidir.

Bu teste göre;

$H_0: E(\varepsilon / X_{it}) = 0$

$H_1: (\varepsilon / X_{it}) \neq 0$

Sıfır hipotezi, gözlenmeyen etkilerle açıklayıcı değişkenler arasında korelasyon olmadığını ifade eder iken sıfır hipotezinin kabul edilmesi tesadüfi etkiler modelinin etkin olduğunu, reddedilmesi ise gözlenemeyen etkilerle açıklayıcı değişkenler arasında korelasyon olduğunu ve sabit etkiler modelinin etkin olduğunu ifade etmektedir (Baltagi, 2005: 66).

Bu çalışmada, mali kuralların mali disiplin üzerindeki etkisini belirlemeye yönelik oluşturulacak modelde, sabit etkiler ve tesadüfi etkiler regresyon modelleri kullanılmıştır. Model seçimi Hausman test sonuçlarının sıfır hipotezini reddetmesine ya da kabul etmesine bağlı olarak değişmektedir. Hausman test sonuçlarında olasılık değerinin $p \leq 0.05$ olması sabit etkilerin, $p \geq 0.05$ olması ise tesadüfi etkilerin uygun olduğunu göstermektedir.

6.2. Ekonometrik Model ve Veri Seti

Literatürde mali kurallara yönelik ampirik çalışmalarda Marneffe vd. (2010: 17-21), Afonso ve Jalles (2013: 34-40), Andres ve Domenech (2006: 9-41), Ayuso-i-Casals vd. (2007: 651-701)'nin uyguladığı yöntemler referans olarak alınan modellerden bazılarıdır. Mali kurallara ilişkin ampirik çalışmalarda değişken olarak ise genelde bütçe dengesi, birincil bütçe dengesi, yapısal bütçe dengesi, kamu harcamaları, kamu gelirleri ve borç oranları gibi değişkenler modele dahil edilmektedir. Marneffe vd. (2010: 19-20) çalışmasında mali denge, birincil bütçe dengesi, kamu harcamaları, kamu gelirleri, yapısal birincil denge ve mali kural endeksi gibi değişkenleri modeline dahil ederek tahminlerde bulunmuştur. Afonso ve Jalles (2013: 35), 25 AB üyesi ülke için yaptıkları çalışmalarında Avrupa Komisyonu tarafından oluşturulan toplam mali kural endeksi, harcama kuralı endeksi, bütçe dengesi ve borç kuralı endeksini değişkenler olarak modele dahil etmişlerdir.

6.2.1. Ekonometrik Model

Çalışmada kullanılan model Tóth (2017)'un çalışmasındaki model temel alınarak geliştirilmiştir. Modelde bağımlı değişken olarak bütçe dengesi (But) kullanılacaktır. Bağımsız değişkenler ise mali kural değişkenleri olarak belirlenmiştir. Mali kural değişkenleri olarak harcama kuralı (HK), gelir kuralı (GK), bütçe dengesi kuralı (BDK), borç kuralı (BK) değişkenleri modele dahil edilmiştir. Kontrol değişkenleri olarak ise; enflasyon oranı (Enf), büyüme (Buy), faiz oranı (Faiz), vergi gelirleri (Ver) kullanılmıştır.

Model dengesiz panel veri analizleri sabit etkiler (FEM) ve tesadüfi etkiler modeli (REM) şeklinde modellenmiştir. Yukarıda belirtildiği gibi literatürde hangi modelin seçileceği Hausman test istatistiği ile belirlenmektedir. Bu amaçla sabit etkiler ve tesadüfi etkiler modeli aşağıdaki gibi tahmin edilmiştir.

Gelişmiş ülke grubu için tahmin edilen modeller:

$$But_{it}=\alpha_{it}+\beta_1 BK_{it}+\beta_2 Enf_{it}+\beta_3 Buy_{it}+\beta_4 faiz_{it}+\beta_5 Ver_{it}+\varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$But_{it}=\alpha_{it}+\beta_1 BDK_{it}+\beta_2 Enf_{it}+\beta_3 Buy_{it}+\beta_4 faiz_{it}+\beta_5 Ver_{it}+\varepsilon_{it} \quad (2)$$

$$But_{it}=\alpha_{it}+\beta_1 GK_{it}+\beta_2 Enf_{it}+\beta_3 Buy_{it}+\beta_4 faiz_{it}+\beta_5 Ver_{it}+\varepsilon_{it} \quad (3)$$

Gelişmekte olan ülke gurubu için tahmin edilen modeller:

$$But_{it}=\alpha_{it}+\beta_1 BK_{it}+\beta_2 Enf_{it}+\beta_3 Faiz_{it}+\beta_4 Ver_{it}+\varepsilon_{it} \quad (4)$$

$$But_{it}=\alpha_{it}+\beta_1 BDK_{it}+\beta_2 Enf_{it}+\beta_3 Faiz_{it}+\beta_4 Ver_{it}+\varepsilon_{it} \quad (5)$$

$$But_{it}=\alpha_{it}+\beta_1 GK_{it}+\beta_2 Enf_{it}+\beta_3 Faiz_{it}+\beta_4 Ver_{it}+\varepsilon_{it} \quad (6)$$

$$But_{it}=\alpha_{it}+\beta_1 HK_{it}+\beta_2 Enf_{it}+\beta_3 Buy_{it}+\beta_4 faiz_{it}+\beta_5 Ver_{it}+\varepsilon_{it} \quad (7)$$

Çalışmaya konu olan regresyon modelleri Stata 14 paket programı kullanılarak tahmin edilmiştir.

6.2.2.Veri Seti

Çalışmada model tahmininde kullanılan veriler Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu internet sitelerinden yararlanılarak elde edilmiştir. Ülkelerin mali kural uygulamalarına ilişkin veriler IMF tarafından oluşturulmuş veri setinden alınmıştır. Bu veri seti (Fiscal Rules Dataset) 1985 yılından bu yana resmi olarak mali kural uygulayan ülkelerin tümünü kapsamaktadır. Veri setine dahil edilen 31 gelişmiş ve 35 gelişmekte olan ülke söz konusu veri seti kapsamında ulusal olarak sayısal mali kural uygulayan ülkelerdir. İncelenen gelişmiş ülkeler; Avustralya, Avusturya, Belçika, Kanada, Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Hong-Kong, İzlanda, İrlanda, İsrail, İtalya, Japonya, Lüksemburg, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, Portekiz, Singapur, Slovakya, Slovenya, İspanya, İsveç, İsviçre, İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri ve gelişmekte olan ülkeler Antigua ve Barbuda, Arjantin, Botsvana, Brezilya, Bulgaristan, Kosta Rika, Ekvator Ginesi, Ekvator,

Endonezya, Gürcistan, Hırvatistan, Hindistan, Jamaika, Kolombiya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malezya, Malta, Mauritius, Meksika, Namibya, Pakistan, Panama, Peru, Polonya, Romanya, Rusya, Sırbistan, Sri Lanka, St. Kitts & Nevis, St. Lucia, St. Vincent ve Grenadinler, Şili, Uruguay'dır. Verilerin zaman uzunluğu 1985-2015 yılları arasını kapsamaktadır. Bazı ülkelere ait verilerdeki gözlem eksikliği modelde gözlem kaybına yol açmaktadır.

6.2.3.Değişkenler

Bütçe Dengesi (But): Bütçe dengesi kısaca, bütçe gelirleri ile bütçe giderleri arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır. Gelirlerin giderleri karşılamaması halinde aradaki fark bütçe açığı, tam tersi durumda gelirlerin giderlerden fazla olması ise bütçe fazlası olarak ifade edilmektedir. Bütçenin açık ya da fazla vermesi mali disiplin açısından bir gösterge niteliğindedir ve mali kurallarla ilgili ampirik olarak yapılan çalışmalarda bağımlı değişken olarak sıklıkla bütçe dengesi kullanılmaktadır. Bütçe dengesinin bu genel tanımı dışında farklı bütçe dengesi tanımları da bulunmaktadır. Genel bütçe dengesi dışında yapısal bütçe dengesi, birincil bütçe dengesi gibi farklı yöntemlerle hesaplanan bütçe dengesi göstergeleri de değişken olarak kullanılmaktadır.

Sucharita ve Sethi (2011: 20-22), Hindistan'da mali disipline ilişkin yaptıkları çalışmada mali kuralları da kapsayan Mali Sorumluluk ve Bütçe Yönetimi Kanunu'nun bütçe açıkları üzerindeki etkisini 1981-2008 yıllarına ait verilerle analiz etmişlerdir. Çalışmada bütçe açıkları bağımlı değişken olarak kullanılmıştır ve çalışma sonuçlarına göre Mali Sorumluluk ve Bütçe Yönetimi Kanunu bütçe açıkları üzerinde önemli bir etkiye sahip değildir. Büyüme oranları arttığında ise bütçe açıkları azalmaktadır. Nüfusun bütçe açıkları üzerinde önemli bir etkisi yoktur. Mali Sorumluluk ve Bütçe Yönetimi Kanunu sonrası bütçe açıkları azalma eğilimine girmiştir ve mali göstergeler olumlu gelişmeler göstermiştir ancak bu etkinin kaynağı daha çok harcamaların kısılması ve merkezi hükümet gelirlerindeki hafif artıştan kaynaklanmıştır. Dolayısıyla Mali Sorumluluk ve Bütçe Yönetimi Kanunu hükümetler arası mali ilişkileri, finansal sistemi, devlet teşviklerini ve istihdam olanaklarını kapsayan şekilde yapısal reformlara ihtiyaç durmaktadır.

Bütçe dengesi göstergesi GSYH'ye oran olarak hesaplanmıştır ve Dünya Bankası (World Development Indicators-WDI) internet sitesinden elde edilmiştir.

Harcama Kuralı (HK), Gelir Kuralı (GK), Bütçe Dengesi Kuralı (BDK), Borç Kuralı (BK): İlk bölümde bütün mali kurallara ilişkin açıklayıcı bilgiler verilmiştir. Modelde mali kurallar, ülkelerin mali kuralları uyguladıkları yıllara göre modele dahil edilmiştir. İlgili ülke o yıl ulusal mali kural uygulamışsa (1), uygulamamışsa (0) değeri verilmiştir. Mali kural uygulayan ülkelere ilişkin veriler IMF Fiscal Affairs Department tarafından hazırlanan Fiscal Rules Dataset 1985-2015'ten derlenmiştir.

Enflasyon Oranı (Enf): Enflasyonun GSYH deflatörü kullanılarak hesaplanan yıllık oranını ifade etmektedir. Enflasyon verileri Dünya Bankası internet sitesinden elde edilmiştir.

Literatürde enflasyon oranı ile bütçe açıkları birbirini tetikleyen unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Enflasyon, vergi gelirlerinin reel değerini düşürerek bütçe açıklarına neden olurken (Tanzi Etkisi), bütçe açıkları da finansman yöntemine bağlı olarak enflasyonu etkilemektedir. Diğer yandan enflasyonun reel harcamaları azaltarak bütçe açıklarını azalttığı da literatürde yer bulan görüşler arasındadır (Patinkin Etkisi). Dolayısıyla her iki değişken karşılıklı olarak birbirini etkilemektedir (Abdioğlu ve Terzi, 2009: 195-196). Enflasyonist bir ortamda artması muhtemel bütçe açıkları mali disiplini olumsuz etkileyecek bir unsur olduğundan, enflasyon oranı değişken olarak modele dahil edilmiştir.

Mali kurallara ilişkin, enflasyon oranlarının değişken olarak modele dahil edildiği çeşitli çalışmalar bulunmaktadır.

Bergman vd. (2016: 12-13), Kotia ve Lledó (2016: 27) çalışmalarında enflasyon oranını modelin kontrol değişkenlerinden biri olarak kullanılmıştır.

Büyüme (Buy): GSYH'nin yıllık büyüme oranını ifade etmektedir. Değişkene ilişkin veriler Dünya Bankası internet sitesindeki veri tabanından elde edilmiştir.

Mali kuralların uygulanması sırasında maliye politikasını dolayısıyla mali kuralların etkinliğini etkileyecek makroekonomik koşullar uygulama sonuçlarını etkilemektedir. Bu doğrultuda ekonomik büyüme göstergeleri değişken olarak modellere dahil edilebilmektedir.

Guerguil vd. (2016: 14), 167 ülkenin 1990-2012 yıllarına ait verileriyle, mali kurallarla ilgili yaptıkları ampirik çalışmada mali kuralların maliye politikasının döngüselliği üzerine etkisini incelemişler ve geçmiş borç oranları, enflasyon oranı, büyüme oranı gibi göstergeleri kontrol değişkeni olarak modele dahil etmişlerdir.

Holm-Hadulla vd. (2010: 10), 2002-2008 dönemi için AB'de harcama kurallarının bütçe disiplini üzerindeki etkisini araştırmış ve çıktı açığı, harcama kuralı indeksi, borç oranı, harcama oranı, gelir oranı, bütçe dengesi, büyüme oranı gibi değişkenleri modele dahil etmişlerdir. Sayısal harcama kurallarının konjonktür yanlısı eğilimleri azalttığı sonucuna ulaşmışlardır.

Faiz Oranı (Faiz): Kişiler ve/veya kurumların ihtiyaçlarını karşılamak amacı ile sağlanan finansmanın, kişi ve kurumlar açısından bir maliyeti vardır. Bu finansman ihtiyacını gidermek üzere ödünç verilen paranın kullanılması karşılığında alınan kar faiz olarak ifade edilmektedir. Yıllık reel faiz oranları verileri Dünya Bankası internet sitesinden elde edilmiştir. Yüksek faiz oranları borçlanma maliyetlerini yükseltmektedir. Kamu maliyesi açısından faiz yükünün artması ile birlikte artan borç oranları mali disiplini olumsuz etkileyecektir. Diğer yandan mali disiplin, kamu borçlarının artış eğiliminde olduğu bir ortamda, borçların ödenmemesine ilişkin riskleri hafifletmek suretiyle ekonomiye duyulan güveni muhafaza edecektir. Böyle bir ortamda ise reel faiz oranlarının düşmesi beklenmektedir. Bu ve benzeri ilişkilerden dolayı çalışmamızda faiz oranı değişkeni modele dahil edilmiştir.

Afonso ve Guimaraes (2014: 8), 27 AB ülkesinin 1990-2011 yıllarına ait verileri ile mali kuralların etkisini analiz ettikleri çalışmalarında faiz oranını değişkenlerden biri olarak modele dahil etmişlerdir.

Vergi Gelirleri (Ver): Vergi geliri bireylerden devlete, para cezaları ve pek çok sosyal güvenlik primi gibi kesin ve zorunlu olan ödemeler hariç, kamu yararı için yapılan zorunlu para transferlerinden oluşmaktadır. Devletin en önemli ve en büyük gelir kaynağı olan kamu gelirleri mali disiplin açısından da önemli bir göstergedir. Kamu gelirlerinin dolayısıyla vergi gelirlerinin yeterli seviyede olmaması mali disiplin açısından bir risk olma potansiyeline sahiptir. bu nedenle modelimizde vergi gelirleri değişkenine de yer verilmiştir. Değişken, vergi gelirlerinin GSYH'ye oranı şeklinde kullanılmıştır. Değişkene ilişkin veriler Dünya Bankası internet sitesindeki veri tabanından derlenmiştir.

Marneffe vd. (2010: 19), mali kuralların mali denge üzerindeki etkisini AB üyesi ülkeleri için analiz etmiştir. 1995-2008 yılları için yapılan çalışmada kamu gelirleri de değişkenlerden biri olarak modele dahil edilmiştir.

Tablo 6.1. Değişkenlerin Tanımlanması ve Kaynakları

Değişkenler	***Değişkenin tanımlanması***	***Değişkenin kaynağı***
But	Bütçe dengesi GSYH %	WDI
HK	Harcama kuralı	IMF Fiscal Rules Dataset
GK	Gelir kuralı	IMF Fiscal Rules Dataset
BDK	Bütçe dengesi kuralı	IMF Fiscal Rules Dataset
BK	Borç kuralı	IMF Fiscal Rules Dataset
Enf	Enflasyonun yıllık artış oranı	WDI
Buy	Büyüme oranı	WDI
Faiz	Faiz oranı	WDI
Ver	Vergi geliri	WDI

6.3.Bulgular

Tablo 6.2'de gelişmiş ülkeler için tahmin edilen modelde kullanılan değişkenlere ait tanımlayıcı istatistiklere değerleri[17] verilmiştir.

Bütçe dengesi değişkeni ortalama -1,6 iken bu değişken maksimum 20,3 ve minimum -32,1 olarak hesaplanmıştır.

Borç kuralı değişkeni ortalama 0,13, maksimum 1 ve minimum sıfır olarak hesaplanmıştır.

Bütçe dengesi kuralı değişkeni ortalama 0,07, maksimum 1 ve minimum sıfır olarak hesaplanmıştır.

Gelir kuralı ortalama 0,40, maksimum 1 ve minimum sıfırdır.

Enflasyon değişkeni ise ortalama 3,5, maksimum 259 ve minimum -6 olarak hesaplanmıştır.

Büyüme değişkeni ortalama 2,7, maksimum 26,2 ve minimum -14,7'dir.

Faiz değişkeni ortalama olarak 4,9, maksimum 16,6 ve minimum -7,8'dir.

Vergi gelirleri değişkeni ortalama 20,1, maksimum 48,3 ve minimum 1,2 olarak hesaplanmıştır.

Tablo 6.2. Tanımlayıcı İstatistikler (Gelişmiş Ülkeler)

Değişkenler	***Gözlem***	***Ortalama***	***Standart Sapma***	***Min.***	***Max.***
But	842	-1.64425	4.81383	-32.1143	20.3375
BK	900	.1344444	.3413189	0	1
BDK	900	.0777778	.2679705	0	1
GK	900	.4066667	.4914848	0	1
Enf	956	3.583263	9.391229	-6.007775	259.9951
Buy	954	2.717575	3.062877	-14.7244	26.27606
Faiz	849	4.994976	3.205925	-7.848475	16.61234
Ver	862	20.16837	7.245406	1.229509	48.34417

Gelişmiş ülkeler için kurulan modelde kullanılan değişkenlere ait korelasyon matrisi Tablo 6.3'te verilmiştir. Korelasyon matrisinde %80 ve üzerindeki değişkenler sorun olarak kabul edilirken altındakiler için modelde korelasyon sorunu görülmemektedir. Tablo 6.3'e göre bütçe dengesi değişkeni ile bağımsız değişken olarak kullanılan BK, BDK ve GK değişkenleri arasında çok düşük korelasyon vardır. Bütçe dengesi ile borç kuralı arasında pozitif ve 0,10'lik bir ilişki görülmektedir.

Bütçe dengesi kuralı ile bütçe dengesi arasında pozitif ve 0,30'luk bir ilişki gözlemlenmektedir.

Gelir kuralı ile bütçe dengesi arasında pozitif ve 0,001'lik bir ilişki mevcuttur.

Enflasyon oranı ile bütçe dengesi arasında negatif ve 0,04'lük bir ilişki olduğu görülmektedir.

Büyüme oranı ile bütçe dengesi arasında pozitif ve 0,33'lük bir ilişki görülmektedir.

Faiz oranı ile bütçe dengesi arasında negatif ve 0,13'lük bir ilişki mevcuttur.

Vergi gelirleri ile bütçe dengesi arasında pozitif ve 0,03'lük bir ilişki olduğu görülmektedir.

[17] Tanımlayıcı istatistiklere ilişkin değerler metin içinde açıklanırken 1'den büyük değerler için noktadan sonra tek veya iki hanesi ile 1'den küçük değerler ise noktadan sonra iki veya üç hanesi ile yazılmıştır.

Tablo 6.3. Değişkenlere Ait Korelasyon Matrisi (Gelişmiş Ülkeler)

	But	***BK***	***BDK***	***GK***	***Enf***	***Buy***	***Faiz***	***Ver***
But	1.0000							
BK	0.1001	1.0000						
BDK	0.3073	0.3048	1.0000					
GK	0.0012	0.1549	0.0297	1.0000				
Enf	-0.0442	-0.0776	-0.2100	0.1865	1.0000			
Buy	0.3380	0.0315	0.0617	-0.0232	0.1865	1.0000		
Faiz	-0.1388	-0.1402	-0.2368	-0.0869	-0.1953	-0.1032	1.0000	
Ver	0.0326	0.1884	-0.1947	0.1388	0.0500	-0.0060	0.1645	1.0000

Tablo 6.4'de gelişmiş ülkeler için çalıştırılan regresyon sonuçları görülmektedir. 1. modelde Hausman test istatistiği $p \leq 0.05$ olduğundan sabit etkiler modeli tercih edilmiştir. Modelde bağımlı değişken olarak bütçe dengesi alınmıştır. Bütçe dengesi ve mali kural değişkeni olan borç kuralı arasında pozitif ve %5 önem düzeyinde güçlü ilişki tespit edilmiştir. Gelişmiş ülkelerde uygulanan mali kural uygulaması bütçe dengesini olumlu yönde etkilemekte ve mali disipline katkı sağlamaktadır. Bu sonuçlar Chiesa (2014: 38)'nın sonuçlarını desteklemektedir. Enflasyon değişkeni ve bütçe dengesi arasından ise negatif fakat güçlü bir ilişki tespit edilememiştir. Büyüme değişkeni ile bütçe dengesi arasında ise pozitif %1 düzeyinden güçlü bir ilişki tespit edilmiştir. Faiz değişkeni ile negatif ve %1 düzeyinde güçlü bir ilişki tespit edilmiştir. Gelişmiş ülke grubunda vergi hasılatı ile bütçe dengesi arasında %1 düzeyinde pozitif güçlü bir ilişki görülmektedir.

2. modelde Hausman test istatistiği $p \leq 0.05$ olduğundan sabit etkiler modeli tercih edilmiştir. Modele mali kural değişkeni olarak bütçe dengesi kuralı dahil edilip model çalıştırılmıştır. Bağımlı değişken ile bütçe dengesi kuralı arasında pozitif ve istatistiksel olarak %1 seviyesinde güçlü bir ilişki tespit edilmiştir. Bütçe dengesi kuralı bütçe dengesini olumlu etkilemekte ve bütçe açıklarını azaltıcı etki göstermektedir. Bu sonuçlar mali kural uygulamasının mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olduğunu göstermektedir ve sonuçlar literatürle uyumlu olarak Tóth (2017), Kotia ve Lledó (2016) , Bergman vd. (2016), Ayuso-i-Casals vd. (2007) gibi benzer çalışmaları desteklemektedir. Enflasyon değişkeni ile bütçe dengesi arasında negatif fakat istatistiksel olarak güçlü bir ilişki bulunamamıştır. Büyüme değişkeni ile bağımlı değişken arasında ise pozitif ve %1 önem seviyesinde güçlü bir ilişki bulunmuştur. Faiz değişkeni ile bütçe dengesi arasında negatif ve %1 seviyesinde bir ilişki tespit edilmiştir. Vergi hasılatı değişkeni ile bütçe dengesi arasında ise pozitif ve %1 önem seviyesinde bir ilişkinin varlığı görülmektedir.

Tablo 6.4'deki 3. modelde ise bağımsız değişken olarak mali kural uygulamalarından gelir kuralı modele dahil edilerek model tahmin edilmiştir. Modelde Hausman test istatistiği $p \leq 0.05$ olduğundan sabit etkiler modeli tercih edilmiştir. Bağımlı değişken olan bütçe dengesi ile mali kural göstergesi olan gelir kuralı arasında istatistiksel olarak güçlü bir ilişki tespit edilememiştir.

Tablo 6.4. Gelişmiş Ülkelerin Regresyon Sonuçları
(Bağımlı Değişken: Bütçe Dengesi)

Değişkenler	***1. Model***	***2. Model***	***3. Model***
But	***Sabit Etkiler Modeli (FEM)***	***Sabit Etkiler Modeli (FEM)***	***Sabit Etkiler Modeli (FEM)***
BK	0,9611**		
	(0,441)		
BDK		1,4967***	
		(0,336)	
GK			-0,2410
			(0,570)
Enf	-0,0155	0,0068	-0,0281
	(0,035)	(0,035)	(0,035)
Buy	0,269***	0,275***	0,271***
	(0,039)	(0,039)	(0,040)
Faiz	-0,1374***	-0,1061**	-0,1549***
	(0,041)	(0,041)	(0,042)
Ver	0,3879***	0,373***	0,387***
	(0,043)	(0,043)	(0,043)
Sabit	-9,365***	-9,814***	-9,085***
	(0,9244)	(0,9207)	(0,9245)
Gözlem	*698*	*698*	*698*
Ülke Sayısı	*28*	*28*	*28*
R Kare	*0,2022*	*0,2197*	*0,1967*
F Test	*40.24*	*36.80*	*39.95*
Prob>F	*0.0000*	*0.0000*	*0.0000*
Hausman	*18,23*	*13,76*	*13,73*
Prob>Chi	*0.0027*	*0.0172*	*0.0174*

*, **, *** sırası ile %10, %5 ve %1 güven aralığında anlamlılığı ifade etmektedir. Parantez içi değerler standart hata ve sayısal değerler değişkenlerin katsayılarını göstermektedir.

Tablo 6.5'te gelişmekte olan ülkeler için kurulan modelde kullanılan değişkenlere ait tanımlayıcı istatistiklere değerleri[18] verilmiştir.

Bütçe dengesi değişkeni ortalama -2,5 iken bu değişken maksimum 19,08 ve minimum -21,9'dir.

Bütçe dengesi kuralı değişkeni ortalama 0,26, maksimum 1 ve minimum sıfır olarak hesaplanmıştır.

Borç kuralı değişkeni ortalama 0,25, maksimum 1 ve minimum sıfır olarak hesaplanmıştır.

Gelir kuralı ortalama 0,01, maksimum 1 ve minimum sıfırdır.

Harcama kuralı değişkeni ortalama 0,13, maksimum 1 ve minimum sıfır olarak hesaplanmıştır.

[18] Tanımlayıcı istatistiklere ilişkin değerler metin içinde açıklanırken 1'den büyük değerler için noktadan sonra tek hanesi ile, 1'den küçük değerler ise noktadan sonra iki hanesi ile yazılmıştır.

Enflasyon değişkeni ise ortalama 62,1, maksimum 15444 ve minimum -31,5 olarak hesaplanmıştır. Enflasyon oranlarındaki bu büyük fark özellikle geçiş ekonomilerinde bazı dönemlerde gözlenen yüksek enflasyon oranlarından kaynaklanmaktadır.

Faiz değişkeni ortalama olarak 8,8, maksimum 93,9 ve minimum -70,4'tür.

Vergi gelirleri değişkeni ortalama 17,2, maksimum 62,9 ve minimum 4,2 olarak hesaplanmıştır.

Tablo 6.5.Tanımlayıcı İstatistikler (Gelişmekte Olan Ülkeler)

Değişkenler	*Gözlem*	*Ortalama*	*Standart Sapma*	*Min*	*Max*
But	689	-2.526943	4.07785	-21.93836	19.0847
BDK	930	.2623656	.440157	0	1
BK	930	.2505376	.4335558	0	1
GK	930	.0172043	.1301019	0	1
HK	930	.1376344	.3447012	0	1
Enf	1.052	62.1268	583.3254	-31.56591	15444.38
Faiz	909	8.823604	13.21712	-70.43221	93.93745
Ver	720	17.27103	7.563597	4.201835	62.94151

Gelişmekte olan ülkeler için kurulan modelde kullanılan değişkenlere ait korelasyon matrisi Tablo 6.6'da verilmiştir. Tablo 6.6'ya göre bütçe dengesi değişkeni ile bağımsız değişken olarak kullanılan BK, BDK, GK ve HK değişkenleri arasında düşük korelasyon bulunmaktadır.

Bütçe dengesi ile bütçe dengesi kuralı arasında pozitif ve 0,16'lık bir ilişki görülmektedir.

Borç kuralı ile bütçe dengesi arasında negatif ve 0,05'lik bir ilişki gözlemlenmektedir.

Gelir kuralı ile bütçe dengesi arasında negatif ve 0,05'lik bir ilişki mevcuttur.

Harcama kuralı ile bütçe dengesi arasında negatif ve 0,006'lık bir ilişki mevcuttur.

Enflasyon oranı ile bütçe dengesi arasında negatif ve 0,06'lık bir ilişki olduğu görülmektedir.

Faiz oranı ile bütçe dengesi arasında negatif ve 0,03'lük bir ilişki mevcuttur.

Vergi oranları ile bütçe dengesi arasında negatif ve 0,2'lik bir ilişki olduğu görülmektedir.

Tablo 6.6. Değişkenlere Ait Korelasyon Matrisi (Gelişmekte Olan Ülkeler)

Değişkenler	*But*	*BDK*	*BK*	*GK*	*HK*	*Enf*	*Faiz*	*Ver*
But	1.000							
BDK	0.0626	1.0000						
BK	-0.0511	0.2328	1.0000					
GK	-0.0512	-0.0668	0.2105	1.0000				
HK	-0.0065	0.1987	0.3246	0.3052	1.0000			
Enf	-0.0692	-0.0566	-0.0592	-0.0140	-0.0408	1.0000		
Faiz	-0.0313	-0.1019	-0.0165	0.0019	0.1548	-0.1942	1.0000	
Ver	-0.2799	-0.0793	-0.0000	-0.0303	-0.0096	-0.0660	-0.1054	1.0000

Tablo 6.7'de gelişmekte olan ülkeler için çalıştırılan 4. ve 5. modelin regresyon sonuçları görülmektedir. 4. modelde Hausman test istatistiği $p \geq 0.05$ olduğundan tesadüfi etkiler modeli tercih edilmiştir. Modelde bağımlı değişken olarak bütçe dengesi alınmıştır. Bütçe dengesi ve mali kural değişkeni olan borç kuralı arasında negatif ve %5 önem düzeyinde güçlü ilişki tespit edilmiştir. Enflasyon değişkeni ve bütçe dengesi arasından ise negatif fakat güçlü bir ilişki tespit edilememiştir. Faiz değişkeni ile negatif ve %1 düzeyinde güçlü bir ilişki tespit edilmiştir. Gelişmekte olan ülke grubunda vergi gelirleri ile bütçe dengesi arasında negatif fakat %1 düzeyinde güçlü bir ilişki görülmektedir.

5. modelde Hausman test istatistiği p≥0.05 olduğundan tesadüfi etkiler modeli tercih edilmiştir. Modele mali kural değişkeni olarak bütçe dengesi kuralı dahil edilip model çalıştırılmıştır. Bağımlı değişken ile bütçe dengesi kuralı arasında istatistiksel olarak güçlü bir ilişki tespit edilememiştir.

Tablo 6.7. Gelişmekte Olan Ülkelerin Regresyon Sonuçları
(Bağımlı Değişken: Bütçe Dengesi)

Değişkenler	***4. Model***	***5. Model***
But	***Tesadüfi Etkiler Modeli (REM)***	***Tesadüfi Etkiler Modeli (REM)***
BDK		0,1601
		(0,346)
BK	-0,8696**	
	(0,406)	
Enf	-0,0017***	-0,0017***
	(0,0004)	(0,0004)
Faiz	-0,3565***	-0,33***
	(0,0117)	(0,0118)
Ver	-0,1307***	-0,1336***
	(0,029)	(0,029)
Sabit	0,632***	0,313
	(0,756)	(0,749)
Gözlem	*556*	*556*
Ülke Sayısı	*27*	*27*
R Kare	*0,0666*	*0,0589*
Wald Chi	*39.03*	*34.00*
Prob>Chi	*0.0000*	*0.0000*
Hausman	*0,38*	*0,34*
Prob>Chi	*0.9844*	*0.9873*

*, **, *** sırası ile %10, %5 ve %1 güven aralığında anlamlılığı ifade etmektedir. Parantez içi değerler standart hata ve sayısal değerler değişkenlerin katsayılarını göstermektedir.

Tablo 6.8'de gelişmekte olan ülkeler için çalıştırılan 6. ve 7. modelin regresyon sonuçları görülmektedir. 6. modelde Hausman test istatistiği p≥0.05 olduğundan tesadüfi etkiler modeli tercih edilmiştir. Modelde bağımlı değişken olarak bütçe dengesi alınmıştır. Bütçe dengesi ve mali kural değişkeni olan gelir kuralı arasında negatif ve %5 önem düzeyinde güçlü ilişki tespit edilmiştir. Enflasyon değişkeni ve bütçe dengesi arasında ise negatif fakat güçlü bir ilişki tespit edilememiştir. Faiz değişkeni ile negatif ve %1 düzeyinde güçlü bir ilişki tespit edilmiştir. Gelişmekte olan ülke grubunda vergi gelirleri ile bütçe dengesi arasında negatif fakat %1 düzeyinde güçlü bir ilişki görülmektedir.

7. modelde de Hausman test istatistiği p≥0.05 olduğundan tesadüfi etkiler modeli tercih edilmiştir. Modele mali kural değişkeni olarak harcama kuralı dahil edilip model çalıştırılmıştır. Bağımlı değişken ile harcama kuralı arasında negatif ve istatistiksel olarak %1 önem düzeyinde güçlü ilişki tespit edilmiştir. Enflasyon değişkeni ve bütçe dengesi arasında ise negatif fakat güçlü bir ilişki tespit edilememiştir. Faiz değişkeni ile negatif ve %1 düzeyinde güçlü bir ilişki tespit

edilmiştir. Vergi gelirleri ile bütçe dengesi arasındaki ilişkinin ise negatif fakat %1 düzeyinde güçlü bir ilişki olduğu görülmektedir.

Tablo 6.8. Gelişmekte Olan Ülkeler Örnekleminde Regresyon Sonuçları (Bağımlı Değişken: Bütçe Dengesi)

Değişkenler	***6. Model***	***7. Model***
But	***Tesadüfi Etkiler Modeli (REM)***	***Tesadüfi Etkiler Modeli (REM)***
GK	-2,241**	
	(1,098)	
HK		-1,227***
		(0,416)
Enf	-0,0017***	-0,0019***
	(0,0004)	(0,0004)
Faiz	-0,329***	-0,342***
	(0,0117)	(0,0116)
Ver	-0,13***	-0,125***
	(0,029)	(0,029)
Sabit	0,419	0,477
	(0,745)	(0,738)
Gözlem	*556*	*556*
Ülke Sayısı	*27*	*27*
R Kare	*0,0658*	*0,0764*
Wald Chi	*38.60*	*43.42*
Prob>Chi	*0.0000*	*0.0000*
Hausman	*0,29*	*2,72*
Prob>Chi	*0.9907*	*0.6051*

*, **, *** sırası ile %10, %5 ve %1 güven aralığında anlamlılığı ifade etmektedir. Parantez içi değerler standart hata ve sayısal değerler değişkenlerin katsayılarını göstermektedir.

Bu çalışmanın sonuçlarına göre mali kurallar mali disiplini etkilemektedir. Mali kuralların mali disipline etkisi, kuralların türüne ve ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre farklılık göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde mali kural uygulamalarının etkileri gelişmekte olan ülkelere göre daha güçlü ve olumludur. Gelişmiş ülkelerde uygulanan bütçe dengesi kuralı ve borç kuralı, bütçe açıklarını azaltıcı etki göstermektedir. Bu açıdan mali disiplinin sağlanmasında mali kurallar gelişmiş ülkelerde daha etkindir. Bunun önemli bir nedeni mali kuralların kurumsal çerçevesinin daha gelişmiş ve ülkelerin mali yapılarının daha güçlü olmasıdır. Gelişmiş ülkelerde mali kural türleri arasında bütçe dengesi kuralı en etkin kural türüdür. Borç kuralının etkinliği bütçe kuralına kıyasla daha düşüktür ancak yine de güçlüdür. Gelir kuralı etkisizdir. Kural türlerinin etkinliği açısından elde edilen bu sonuçlar Sacchi ve Salotti (2014: 1-30)'nin çalışmasını desteklemektedir. Gelişmekte olan ülkelerde mali kuralların mali disipline etkisi zayıf veya olumsuzdur. Bu sonuçlar Tapsoba (2012: 1356)'nın sonuçları ile farklılıklar göstermektedir ancak çalışmanın yapıldığı zaman aralığı, modeldeki değişkenlere ilişkin farklılıklar ve ülke kapsamı dikkate alındığında bu tür farklılıkların olması muhtemeldir. Gelişmekte olan ülkelerde uygulanan bütçe dengesi kuralı ile mali disiplin arasında bir ilişki tespit edilememiştir. Diğer kuralların etkisi ise negatiftir. Bu olumsuzluk gelişmekte olan ülkelerin mali yapılarına ilişkin düzenlemelerin zayıf

olması ihtimalini akla getirmektedir. Aynı zamanda yapısal farklılıkları ve güçlükleri ile ekonomik şoklar karşısındaki kırılganlıkları dikkate alındığında gelişmekte olan ülkelerde mali kuralların beklenen derecede olumlu katkı sağlamaması sürpriz değildir. Bu bağlamda mali kuralların tek başına var olması mali disiplini garanti etmemektedir ve mali kurallara ilişkin ilkesel düzenlemelerin varlığı, mali yönetime ilişkin reformların başarısı, uygulama prosedürlerinin şeffaflığı ve ülkelerin mali yapılarının güçlü olması kuralların etkinliğini arttırmaktadır.

7.SONUÇ VE TARTIŞMA

Kamu maliyesine ilişkin temel göstergeler üzerine konan sayısal kısıtlamalar ve bütçe uygulama süreçlerine ilişkin ilkesel düzenlemeler olarak tanımlanan mali kurallar aracılığıyla mali disiplinin ve makroekonomik istikrarın sağlanması fikri 1970'li yıllarda tartışılmaya başlamış ve 1990'lı yıllardan itibaren yaygınlık kazanmıştır. Bu çalışmada mali disiplinin sağlanmasında mali kuralların etkisi, teorik çerçeve ve ülke uygulamaları göz önüne alınarak incelenmiş, gelişmiş ve gelişmekte olan ülke uygulamalarına yönelik ampirik bir analiz yapılmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde maliye politikası, mali disiplin ve mali kurallar teorik yaklaşımlar çerçevesinde ve kavramsal olarak açıklanmış, mali kuralların ortaya çıkışı, gelişimi, türleri ve özellikleri detaylı olarak incelenmiştir.

İktisadi yaklaşımların maliye politikasına ilişkin görüşleri devletin ekonomideki rolüyle ilgili düşünceleri etrafında ve genel olarak devletin sınırlı müdahalesini savunan Klasik İktisadi Görüş ile etkin bir devlet müdahalesini savunan Keynesci Görüş etrafında şekillenmiştir. Maliye politikası bu görüşler doğrultusunda takdiri ya da kurallı olmak üzere iki farklı yöntem şeklinde uygulanmıştır. Mali kurallar, teorik temeller açısından takdiri maliye politikalarının yasal zeminde kısıtlanmasını ve sınırlı, düzenleyici, şeffaf bir devlet anlayışını savunan Anayasal İktisat ve Kamu Tercihi Teorisine dayanmaktadır.

Mali kurallar, mali çıktılara ilişkin sayısal ve sayısal olmayan kurallar bütünüdür. Sayısal mali kurallar bütçe açıkları, borç oranları, harcamalar ve gelirler gibi maliye politikasının özet göstergelerine getirilen kısıtlamalardır. Temelde dört grupta incelenen sayısal mali kural uygulamalarının her biri kendine özgü özelliklere sahiptir ve etkileri farklı olabilmektedir. Bu nedenle tek bir mali kural için en doğru ya da en iyi gibi nitelendirmeler yapmak olanaksızdır. Ülke örnekleri incelendiğinde bütçe dengesi kuralının en çok tercih edilen mali kural türü olduğu görülmektedir. Borç kuralı en çok tercih edilen ikinci kuraldır. Bütçe kuralları ve borç kuralları ayrı olarak uygulanabildiği gibi birlikte de uygulanabilmektedir. Bu eğilimde AB'nin Maastricht Kriterleri çerçevesinde bütçe açıkları ve borç oranları üzerine getirdiği kısıtlamaların etkili olduğu görülmektedir. Bütçe kuralı ve borç kuralından sonra en yaygın kural türü harcama kuralıdır ve bütçe kuralı ve borç kuralı ile birlikte uygulanması, borç sürdürülebilirliğini sağlamak açısından bir çapa görevi görmektedir. Gelir kuralı ise en az tercih edilen kural türüdür ve mali sürdürülebilirliği sağlamak açısından nispeten daha kısıtlı bir etkiye sahiptir.

Sayısal olmayan mali kurallar bütçeleme süreçlerine ilişkin kurumsal ve ilkesel düzenlemelerdir. Sayısal olmayan kurallar; mali saydamlık, şeffaflık, hesap verilebilirlik, bütçe uygulamalarının denetimi, çok yıllı bütçeleme, bütçenin hazırlanması ve uygulanması sürecinde uyulması gereken kurallar olarak sıralanabilir. Tüm bu unsurlar arasında güçlü bir tamamlayıcılık ilişkisi vardır ve özellikle kurumsal düzenlemelerin tamamlanmış olması mali kuralların işlerliğini önemli derecede etkilemektedir.

Literatürde ideal mali kuralların özellikleri; şeffaflık, iyi tanımlanmışlık, basitlik, esneklik, yeterlilik, tutarlılık, uygulanabilirlik olarak sıralanmaktadır. Mali kuralların gücü özelliklerine bağlı olarak artmaktadır. Uygulamalar itibarıyla tüm özelliklerin eşzamanlı olarak sağlanması oldukça güç görünmektedir. Ekonomik koşullar ve her ülkenin kendine özgü özellikleri dikkate alındığında mali kuralların aynı anda hem basit ve anlaşılır olması hem de ekonomik şoklara karşı uyum sağlamak için esnek olması oldukça karmaşık süreçlere neden olmaktadır.

Mali kurallar; mali disiplinin ve makroekonomik istikrarın sağlanması, mali sürdürülebilirlik, siyasi popülizmin engellenmesi, bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunların azaltılması, kamu kesiminin küçültülmesi, hükümet politikalarının güvenilirliğinin arttırılması ve diğer finansal politikaların desteklenmesi gibi nedenlerle uygulamaya konulmaktadır. Bu bağlamda mali kurallar maliye politikasının temel işlevlerini yerine getirme kapasitesini desteklemeli ya da en azından engellememelidir.

Mali kuralların geçmişi oldukça eskiye dayanmaktadır ve sadece yatırım harcamaları için borçlanmaya izin veren altın kural mali kuralların ilk formu olarak

değerlendirilmektedir. Modern anlamda ise mali kurallar 1990'lardan bu yana yaygınlık kazanmıştır. Bu yayılma öncelikli olarak gelişmiş ülkelerde başlamış, gelişmekte olan ülkeler daha sonra mali kurallarını maliye politikaları kapsamında uygulamaya başlamışlardır. Almanya, Japonya, Endonezya, Avustralya gibi ülkeler yasal olarak mali kuralları uygulayan ilk ülkelerdendir.

Mali kuralların başarısı kuralların varlığından öte tasarımları ve kuralları destekleyecek koşulların varlığı ile yakından ilgilidir. Mali kural uygulanırken bir takım önkoşulların sağlanması, beraberinde bazı mekanizmaların ve kurumsal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu bağlamda öncelikli olarak sağlam bir kamu mali yönetim sistemi şarttır. Sağlam bir kamu mali yönetim sistemi, bütçe uygulamalarının ulaşılabilir ve izlenebilir olmasını sağlayabilmeli ve gerektiğinde hedeflere ulaşmak için iyileştirici faaliyetleri başlatabilmelidir. Sistemin bu görevleri başarması için; orta ve uzun vadeli mali planlar ile makroekonomik tahminlerin paylaşılması, yıllık raporların ve finansal dokümanların tüm yönetim seviyelerinde düzenli ve sık bir şekilde zamanında yayınlanması ve denetlenmesi, ortak bir bütçe sınıflandırması ve hesap standartlarının kullanılması gerekmektedir. Uygulamalar açısından bu koşulların sağlanmasının şeffaflık ve hesap verilebilirliği arttırarak ülke kredibilitesine destek olduğu görülmektedir. Bu unsurların yanı sıra bağımsız kurumların varlığı ile desteklenen denetim ve yaptırım mekanizmaları mali kural uygulamalarının başarısı için gerekli ön koşullar olarak değerlendirilmektedir. Kuralların tasarımına eklenecek kaçış hükümleri de uygulamaların esnekliği açısından oldukça önemlidir. Mali kuralların gelişimi sürecinde özellikle kriz dönemlerinde kuralların ortaya çıkan kısıtlılıklarının giderilmesi açısından tüm bu unsurların varlığı ve niteliği gündeme gelmektedir.

Mali kurallar hükümetin takdiri uygulamalarını sınırlamaktadır. Bu sınırlamalar ile mali kurallar geleceğe yönelik belirsizlikleri giderirken, bir yandan da ekonomideki muhtemel olumsuzluklar karşısında hükümetin elini bağladığından kırılganlıkları arttırma riski vardır. Bu yüzden mali kurallar kredibilite ve ekonomik istikrarı birlikte sağlayacak şekilde dizayn edilmeli ve aynı zamanda konjonktüre uyum sağlayabilmelidir.

Mali kuralların düzenlenme yöntemleri ülkelerin yapılarına göre farklılık göstermektedir. Mali kurallar anayasa, yasa, uluslararası anlaşma ya da politik taahhütler ve koalisyon anlaşması gibi çeşitli hukuki dayanaklarla uygulanırlar. Ülke uygulamaları açısından değerlendirildiğinde ulusal mali kuralların pek çok ülkede yasal zeminde oluşturulan Mali Sorumluluk Kanunları çerçevesinde uygulandığı görülmektedir. Güçlü bir politik desteğin beraberindeki kamuoyu desteğinin mali kuralların başarısını arttırdığı değerlendirilmektedir.

Mali kuralların önemli bir kısmı, ulusal düzeyde ihtiyaca göre şekillenmiş ve yürürlüğe konulmuşken, bir kısmı da uluslar üstü düzeyde uygulanmaktadır. Uluslar üstü uygulamalar açısından en dikkat çekici örnek AB'nin Maastricht Kriterleri'dir. Bununla birlikte bazı düşük gelirli ülke gruplarının oluşturduğu birliklerde de uluslar üstü anlaşmalar ile mali kurallar uygulanmaktadır. Çoğu ülke uygulamasında kuralların hükümetin çeşitli yönetim düzeylerine göre düzenlendiği görülmektedir. Bazı ülkelerde sosyal güvenlik, savunma gibi sektörlere özel düzenlemelerde yapılabilmektedir. Doğal bir kaynağa sahip ülkelerin mali kuralları ise ülkenin kendi kaynakları dikkate alınarak dizayn edilmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde mali kural uygulama örnekleri uluslar üstü ve ulusal ölçekte olmak üzere geniş olarak incelenmiştir. IMF verilerine göre uluslar üstü anlaşmalarla mali kural uygulayan birliklerin sayısı beştir ve bunlar arasında en belirgin örnek AB'dir. AB ortak para politikasına karşın ortak maliye politikasının olmayışından hareketle üye ülkelerin kamu harcamalarını kontrol altında tutmak ve bütçe açıklarını azaltmak üzere mali kuralları benimsemiştir. Bu açıdan AB mali kuralları mali disiplini sağlama amacı yanında önemli ölçüde para politikasını desteklemek amacıyla da uygulanmaya başlamıştır. AB mali kuralları bütçe kuralı ve borç kuralı olarak tasarlanmış, yıllar içinde İBP kapsamında birçok kez revize edilmiştir. Bu gözden geçirmeler mali kuralların sayısal limitlerine ilaveten birçok kurumsal düzenlemeyi de kapsamaktadır ve genellikle ekonomik konjonktürdeki değişimler sonucunda mali kuralların etkinliğini arttırmak üzere yapılmaktadır. Özellikle küresel krizin ardından

artan ve mali sıkılaştırma, altılı paket, ikili paket adı altında yapılan değişiklikler küresel krize tepki olarak AB'deki orta vadeli bütçe çerçevelerinin bağlayıcılıklarını arttırmak, bütçe uygulamalarını daha sistematik ve şeffaf hale getirmek, mali raporlamaların daha kapsamlı ve düzenli şekilde yapılmasını sağlamak amacıyla denetim mekanizmalarını kuvvetlendirmeye yönelik yapılmıştır. Aynı zamanda mali kurallar için belirlenen hedeflerin niteliği yıllar içinde daha yapısal özellikler göstermektedir. Bunun arkasında yatan neden konjonktürde meydana gelen değişimlerin daha fazla dikkate alınması gereğidir. AB'nin mali kurallarındaki değişimler prosedürel kuralların önemine de vurgu yapmaktadır. Yine yapılan yeni düzenlemelerin mali kuralların izleme ve denetim mekanizmaları ile ekonomik şoklar karşısındaki mali kuralları tümüyle terk etmeden kuralları esnetmek üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Diğer yandan özellikle kuralların esnekliğine ilişkin düzenlemeler, mali kuralların basitlik ve kolay anlaşılırlık ilkeleri ile çelişmektedir. AB'de yüksek kamu borç oranlarına sahip ülkeler mali kurallara ilişkin eleştirilere neden olmaktadır. Ülke özelinde değerlendirildiğinde Almanya ve İsveç gibi ülkeler kurallara uyum çerçevesinde görece daha başarılı örneklerdir. Almanya AB'nin en sıkı mali kurallarına sahip ülkedir ve Maastricht referans değerlerini zaman zaman karşılamasa da son yıllardaki ekonomik koşullarının pozitif etkisiyle sağladığı bütçe fazlası sayesinde bütçe hedeflerini karşılamaktadır. Diğer yandan bütçe fazlası borç oranlarını düşürmeye katkı sağlamaktadır. İsveç'te ise mali kurallara ilişkin yüksek kamuoyu desteği bulunmaktadır ve kurallar Bağımsız Mali Konsey tarafından izlenmektedir. İsveç hem sayısal kurallara hem de şeffaflık, izleme ve denetim mekanizmaları gibi kurumsal düzenlemelere önem vermektedir ve bu unsurlar bir arada değerlendirildiğinde mali disipline önemli derecede katkı sağlamaktadır. Fransa yasal uygulama prosedürü, bağımsız izleme kurumlarının varlığı ve bütçe kuralına ilişkin olarak kaçış hükmünün varlığı gibi düzenlemelerle mali kurallarını desteklemiş olsa da hala yüksek borç oranlarına sahiptir. Polonya'da uygulanan kurallar basit ve şeffaf bir şekilde tasarlanmıştır ve yasal statüleri yüksektir konjonktür yanlısı maliye politikalarına neden olabilmeleri kuralların zayıflıkları olarak değerlendirilmektedir. Japonya özellikle demografik yapısından kaynaklanan yüksek mali risklere sahiptir. ABD'de uygulanan mali kurallar oldukça karmaşık uygulama prosedürlerine sahiptir. Kanada'da mali kurallar kamu maliyesine ilişkin göstergeleri iyileşmiştir. Latin Amerika ülkelerinin çoğunda mali kurallar IMF tarafından önerilen istikrar programları sonrası gündeme gelmiştir. Bu ülkelerin karakteristik özellikleri mali kuralların tasarlanmasında dikkate alınmalıdır. Şili bölge ülkeleri arasında mali kural uygulamaları açısından başarılı olarak değerlendirilmektedir. Endonezya'da kurumsal düzenlemeler mali kurallara önemli ölçüde destek olmakta ve mali disiplini olumlu yönde etkilemektedir.

Türkiye'de 2000'li yıllardan itibaren yasal mevzuatlar ve çeşitli reformlarla birlikte iyileşen kamu mali sisteminin bir mali kural için gerekli önkoşulları sağlamasından hareketle mali kuralların uygulanmasına ilişkin kanun tasarısı 2010 yılında hazırlanarak TBMM'ye sunulmuş ancak yürürlüğe girmemiştir. Bu nedenle mali kurallar Türkiye'de resmi olarak uygulanmamaktadır. Bununla birlikte uygulamada IMF ile yapılan anlaşmalar ve çeşitli yasalar kapsamında mali kural benzeri uygulamalara yer verildiği görülmektedir. IMF'yle yürütülen stand-by anlaşmaları çerçevesinde benimsenen faiz dışı fazla hedefi mali kural benzeri uygulamaların en belirgin örneğidir. Türkiye için mali kural uygulaması ilk defa 9 Mart 2007 tarihinde IMF tarafından yayınlanan IV. Madde Konsültasyonu Sonuç Bildirgesi'nde gündeme getirilmiştir. Tavsiye edilen mali kuralın kapsamı, stand-by anlaşmaları gereği başarılı bir şekilde uygulanan faiz dışı fazla politikasının sürdürülerek, harcama artışlarının azaltılmasına yöneliktir. IMF programları kapsamındaki uygulamalar yasal bir zemine sahip olmasa da, uygulama zemini itibarıyla politik bir taahhütname niteliğine sahiptir. Yasalar kapsamında uygulanan mali kural benzeri uygulamalardan biri 2001 yılında Merkez Bankası Kanunda değişiklik yapılarak Merkez Bankası'nın Hazine ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına avans vermesinin, kredi açmasının ve bu kuruluşların ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın almasının yasaklanmasıdır. Böylece Bankanın, devleti doğrudan finanse etmesi engellenmiş ve hazine ile ilişkileri kurala bağlanmıştır. Bu açıdan Merkez Bankası Kanunu ile Hazine'nin kolay

finansman aracından yararlanma imkânının ortadan kaldırılması ve Hazine-Merkez Bankası ilişkilerinin belli kurallar doğrultusunda yürütülmesi fiilen mali kural uygulaması olarak değerlendirilmektedir. Türkiye'de kamu mali yönetiminde 2000'li yıllarda başlayan reformlar neticesinde yürürlüğe giren başta 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olmak üzere diğer bazı kanunlar hem mali disiplini sağlamaya yönelik düzenlemeleri hem de mali kural benzeri düzenlemeleri içermeleri bakımından Türkiye'deki mali kural benzeri uygulamaların yasal dayanaklarını oluşturmaktadır. Yasalar kapsamında kamu kesiminin borçlanma ve harcama tutumlarına ilişkin bazı kısıtlamalar ve kurallar getirilmekle beraber, prosedürel anlamda da kamu kesiminin şeffaflık ve hesapverebilirliğine katkı sağlayacak düzenlemelere yer verilmiştir. Mali kural benzeri diğer bir uygulama da OVP ve OVMP'dir. Çok yıllı bütçe hedefleri ile makroekonomik hedeflerin açıklandığı bir hükümet programı niteliğindeki OVP ve OVMP ilk kez 2006 yılında açıklanışından bu yana maliye politikası uygulamalarına ilişkin belirsizlikleri azaltarak bir yol haritası çizmeleri açısından maliye politikasının öngörülebilirliğine olumlu katkı sağlamaktadır ve bu mali disipline katkı sağlayan şeffaflık ilkesi ile bağdaşmaktadır. Aynı zamanda ödenek teklif tavanlarını belirlemesi bakımından sayısal bir mali kurala benzemektedir. Türkiye'de mali kurallara ilişkin kanun tasarısının yürürlüğe girmemesine ve resmi olarak bir mali kural uygulanmamasına rağmen mali kural sayılabilecek birçok düzenlemenin çeşitli kanunlar aracılığıyla uygulandığı ve bütçe disiplinin sağlandığı görülmektedir.

Çalışmanın son bölümünde mali kuralların mali disiplin üzerindeki etkisini incelemek amacıyla ulusal sayısal mali kural uygulayan 31 gelişmiş ve 35 gelişmekte olan ülke genelinde 1985-2015 dönemi verileriyle yapılan analiz sonuçlarına göre mali kuralların mali disiplin üzerindeki etkisi kuralların türüne ve ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre farklılık göstermektedir. Analiz sonuçları değerlendirildiğinde şu bulgulara ulaşılmıştır:

- Mali kural uygulamalarının etkileri gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasında farklılık göstermektedir ve gelişmiş ülkelerde mali kuralların mali disipline etkisi gelişmekte olan ülkelere göre daha olumludur.
- Gelişmiş ülkelerde uygulanan bütçe dengesi kuralı ve borç kuralı, bütçe açıklarını azaltıcı etki göstermektedir. Bu açıdan mali disiplinin sağlanmasında mali kurallar gelişmiş ülkelerde daha etkindir. Bunun önemli bir nedeni mali kuralların kurumsal çerçevesinin daha gelişmiş ve ülkelerin mali yapılarının daha güçlü olmasıdır. Gelişmiş ülkelerde şeffaflık, hesap verebilirlik gibi ilkeler doğrultusunda tüm bütçeleme süreçlerine ilişkin açık, erişilebilir ve periyodik olarak yapılan raporlama sistemleri ile orta vadeli bütçeleme sistemi gibi prosedürel kurallar hem mali kuralların gücünü arttırmakta, hem de geleceğe yönelik bir yol haritası çizmekte, aynı zamanda ülke kredibilitesine katkı sağlamaktadır.
- Gelişmiş ülkelerde mali kural türleri arasında bütçe dengesi kuralı en etkin kural türüdür. Borç kuralının etkinliği bütçe kuralına kıyasla daha düşüktür ancak yine de etkilidir. Gelir kuralı etkisizdir.
- Gelişmekte olan ülkelerde mali kuralların mali disipline etkisi zayıf veya olumsuzdur. Bu bağlamda tek başına bir mali kuralın varlığı yetersiz olmaktadır.
- Gelişmekte olan ülkelerde uygulanan bütçe dengesi kuralı etkisiz, diğer kurallar negatif etkilidir. Gelişmekte olan ülkelerin yapısal sorunları ve kamu mali yönetimindeki eksiklikler mali kurallar için gerekli önkoşulların halen yeterince sağlanamadığını düşündürmektedir.

Tüm araştırmalar ve analiz sonuçları birlikte değerlendirildiğinde mali kural uygulamalarının farklı özelliklere sahip olduğu ve tek tip bir uygulamanın olmadığı görülmektedir.

Mali kuralların başarısında kamuoyunun ve politikacıların desteği son derece önemlidir. Mali yönetimden sorumlu kurumların sağlam olması, yapısal reformların başarısı ve bütçe uygulama prosedürlerinin şeffaflığı mali kuralların etkinliği ile direkt

olarak bağlantılıdır. Bu gereklilikler gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelere göre daha fazla ön plana çıkmaktadır.

Mali kurallar, son yıllarda artan oranda yapısal olarak hesaplanan hedeflere göre tasarlanmaktadır ve bu eğilim gelişmiş ülkelerde daha yaygındır. Gelişmekte olan ülkelerde ise yapısal hedefler görece daha azdır. Yapısal hedefler konjonktürle uyum şansı sunarken, hesaplanmaları oldukça zordur.

Gelişmekte olan ülkelerde maliye politikasının duruşu genellikle konjonktür yanlısıdır ve mali kuralların tasarımındaki bileşenler, gelişmiş ülkelere kıyasla daha konjonktür yanlısı bir tutumla ilişkili olabilmektedir. Mali kurallar tasarlanırken konjonktürdeki olası değişikler gelişmekte olan ülkelerde çok daha fazla dikkate alınmalı, kurallar iyi zamanlarda bütçede meydana gelecek fazlalıkları korumaya, kötü zamanlarda ise ekonomik durgunluğu gidermeye yönelik hareket etmeye izin verecek şekilde dizayn edilmelidir. Mali kuralların mali kapasitelerini azaltmaksızın tek başlarına gelişmekte olan ülkelerdeki konjonktür yanlısı politikalar algısını azaltmaları güçtür. Bu makroekonomik hedeflerden bütçeleme süreçlerinin yönetimine kadar mali çerçevenin tamamını kapsayan uygulamaları gerektirmektedir. Diğer yandan geçtiğimiz yıllar boyunca mali yönetime ilişkin düzenlemelerin ve kurumların, çoğu gelişmekte olan ülkedeki konjonktür yanlısı politikaların azaltılmasında daha güvenilir hale geldiği görülmektedir. Daha esnek kurallar ve daha destekleyici kurumsal düzenlemeler mali kurallarla ilgili konjonktür yanlısı algısını azaltmaya yardımcı olmaktadır.

Döngüsel olarak düzeltilmiş hedefler ve kaçış hükümleri gibi ekonomik şoklar karşısında mali kuralların esnekliğini arttıran özellikler, kısmen teknik ve idari kısıtlamalar nedeniyle, gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelere göre görece daha azdır. Kaçış hükümleri resesyonlar, doğal afetler veya diğer büyük şoklar gibi nadir olaylar karşısında mali kuralın gevşetilmesini sağlamakta ve böylece bu tür durumlardaki olağan dışı eylemleri kolaylaştırmaktadır. Mali kuralları benimsemiş ülkelerde bir kaçış hükmünün olmaması ya da kötü bir şekilde tasarlanması durumunda, döngüselliğin daha sık yaşandığı görülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin teknik ve politik kısıtlılıklarına rağmen kuralların esnekliğini maksimize edecek tasarımlar, maliye politikasının doğru şekilde yönlenmesine yardımcı olacaktır.

Mali kuralların yasal dayanakları ve destekleyici mekanizmalarının kalitesi mali kuralların gücünü arttırmaktadır. Gelişmiş ülkelerde bu tür izleme, denetleme ve yaptırım mekanizmaları daha kapsamlıdır. Gelişmekte olan ülkeler için bu tür mekanizmalar halen yetersiz düzeydedir.

Gelişmekte olan ülkelerde resmi istatistiklerin zamanında yayınlanmaması, verilerin erişilebilir ve güvenilir olmaması önemli bir problem olabilmekte ve şeffaflık ilkesini zedelemektedir.

Mali kurallar ile mali kurumlar arasında tamamlayıcı bir ilişki vardır. Kuralların yasal dayanağı, kapsamı, uygulama prosedürleri ile mali konseyler gibi tamamlayıcı unsurlar mali kuralların etkinliğini arttırmaktadır. İstikrarlı bir temelde uygulanacak bir mali kural, kurallardan vazgeçme özgürlüğü olsa bile, daha tutarlı ve öngörülebilir politikalar oluşturmaya yardımcı olmaktadır. Mali kuralların mali sisteme ilişkin gereklilikler tamamlanmadan uygulanması ya da prosedürel kuralların eksikliği mali kuralları yetersiz yapmaktadır. Bu bağlamda kurallar ve kurumsal düzenlemeler arasındaki tamamlayıcılık ilişkisi kesinlikle göz ardı edilmemelidir. Diğer yandan herhangi bir mali kural uygulamadan, mali konsolidasyona ilişkin yeterli ve istikrarlı düzenlemelere sahip ülkeler de bütçe disiplini sağlayabilmektedir.

Mali kuralların son 30 yıllık gelişimine bakıldığında, artan oranda kullanım yaygınlığına sahip olduğu görülmektedir. Mali kuralların nasıl tasarlanacağı ve uygulanacağı mali kuralın varlığından daha önemli bir konudur. Kuralların ülkenin koşullarına göre mali disiplin ve makroekonomik istikrar hedefi ile uyumlu bir şekilde tasarlanması ve uygun bir şekilde benimsenmesi önem arz etmektedir.

KAYNAKLAR

ABDİOĞLU, Z. ve TERZİ, H., 2009. "Enflasyon ve Bütçe Açıkları İlişkisi: Tanzi ve Patinkin Etkisi", Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 23(2), ss. 195-211.

ACAR, Ş.B., 2007. İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yönetiminde Mali Saydamlık ve Kamuoyu Denetiminin Etkinleştirilmesi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, 237s.

ACIR, 1987. "Fiscal Discipline In The Federal System: National Reform And The Experience Reform Of The States", Advisory Commission On Intergovernmental Relations, Washington DC, A-107, ss.1-58. http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/a-107.pdf (15.01.2016).

ADAÇAY, F. R. ve İSLATİNCE, H., 2009. İktisadi Düşünceler Tarihi, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 297s.

AFONSO, A. ve GUIMARAES, A.S., 2014. "The Relevance Of Fiscal Rules For Fiscal And Yield Developments", Lisboa School Of Economics & Managament, Depatment of Economics, WP05/2014, ss.1-44.

AFONSO, A. ve JALLES, J.T., 2013. "Do Fiscal Rules Matter For Growth?", Applied Economics Letters, (20), ss.34–40. http://dx.doi.org/10.1080/13504851.2012.674198 (14.12.2016).

AĞCAKAYA, S., 2003. "Ülkemizde Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi (1980-2000)", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (10), ss.215-226.

AKDOĞAN, A., 2011. Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, Ankara, 586s.

AKÇAY, B., 2008. "Avrupa Birliği'nin Ekonomik Kriterleri ve Türkiye", Maliye Dergisi, (155), ss.11-38.

AKTAN C.C., 2010. "Mali Kurallar (Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Yasal Mali Kurallar)", Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Ed.: Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, ss.84-97.

_____,2002. "Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa", 4s. http://www.canaktan.net/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/anayasal-iktisat/aktan-mali-disiplinsizlik.pdf (18.05.2017).

AKTAN, C.C. vd., 2010a. "Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradi ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar", Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Ed.: Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, ss.1-31.

_____,2010b. "Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlamaları", Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Ed.: Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, ss.98-123.

_____,2010c. "Kurallara Dayalı Ekonomi Politikası Yönetimi: Mali ve Parasal Politikalarda Saydamlığın Oluşturulmasına Yönelik Kurallar", içinde; Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, ss.289-346.

_____,2004. "Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık", Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar, Ed.: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 169-184

AKTAN, C. C. ve VURAL, İ.Y., 2007. "Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar", Kurumsal Maliye Politikası, Ed.: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, Y. İstiklal Vural, Seçkin Yayınevi, Ankara, ss. 118-135.

AKYEL, R. ve SÖYLER, İ., 2014. "Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mali Disiplin Açısından Değerlendirilmesi", Halit Çiçek, Doğan Bozdoğan, 28. Türkiye Maliye Sempozyumu Küresel Kriz ve Maliye Politikaları Tebliğler Kitabı, 390s., Tokat, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, ss.96-110.

AKYILDIZ, A., 1998. " Sened-i İttifak'ın İlk Tam Metni", İslam Araştırmaları Dergisi, (2), ss. 209-222.

ALESİNA, A. ve PEROTTİ, R., 1996. "Budget Deficits And Budget Institutions: Fiscal Discipline And The Budget Process", American Economic Review, 86(2), ss.401-407.

ANDERSON, B. ve MINARIK, J.J., 2006. "Design Choices For Fiscal Policy Rules", OECD Journal On Budgeting, 5(4), ss.159-208.

ANDRES, J. ve DOMENECH, R., 2006."Fiscal Rules and Macroeconomic Stability", Hacienda Pública Española / Revista De Economía Pública,176(1/2006), ss.9-41. http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/176_Rules.pdf (24.02.2016).

ANDRITZKY, J.R., 2011. "Evaluating Designs For A Fiscal Rule In Bulgaria", IMF Working Paper No.11/272, ss.1-25.

ANDRLE, M., vd., 2015, "Reforming Fiscal Governance in the European Union", IMF Staff Discussion Note 15/09, ss.1-28.

ANNETT, A. ve JAEGER, A., 2004. "Europe's Quest For Fiscal Discipline", Finance And Development June 2004, ss.22-25. https://pdfs.semanticscholar.org/88c5/5c906a2c46b1d8b7e1a16ed61ef615b4e20a.pdf (11.10.2016)

ARCHICK, K., 2017. "The European Union: Current Challenges And Future Prospects", Congressional Research Service 7-5700, ss.1-21.

ARDANAZ, M., vd., 2015. "Structural Fiscal Balances In Latin America And The Caribbean", IDB Working Paper Series No.579, ss.1-29.

AUERBACH, A.J., 2008. "Federal Budget Rules: The Us Experience", NBER Working Paper Series 14288, ss.1-32.

AYUSO-I-CASALS, J., 2012. "National Expenditure Rules: Why, How and When", European Economy Economic Papers No.473, ss.1-65.

AYUSO-I-CASALS, J. vd, 2007. "Beyond The SGP-Features And Effects Of EU National-Level Fiscal Rules", ss.651-701. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2007-fiscal-policy/Ayuso_Gonzalez_Moulin_Turrini.pdf?language_id=1 (01.11.2016).

BAKKAL, H.. ve KASIMOĞLU, A., 2015. "Bütçe Sürecinden Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Önemli", Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, 52(599), ss. 37-51.

BAKKAL, U. ve SUSAM, N., 2011. "Küreselleşme Sürecinin Kamu Maliyesi Alanına Etkileri" İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 62 (2), ss. 23-50.

BALABAN, K.G., 2012. "Kurallı Maliye Politikası ve Türkiye'de Kurallı Maliye Politikasına İlişkin Model Önerisi"; Uzmanlık Yeterlilik Tezi, TC Merkez Bankası, İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara.

BALİ, B.B. ve ÇELEN, M., 2010. "Avrupa Birliği'nde Mali Kurallar ", Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Ed.: Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, ss.181-205.

BALTAGI, B. H., 2005. Econometric Analysis of Panel Data, Third Edition, John Wiley- Sons Ltd., Chichester, England, 316s.

BAYAR, D., 2003, "Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor", Maliye Dergisi, Eylül-Aralık (144), ss.47-62.

BEDOGNİ, J. ve MEANEY K., 2017, "EU Fiscal Rules And International Expenditure Rules", IGEES Staff Paper February 2017, ss.1-38.

BERGANZA, J.C., 2012. "Fiscal Rules In Latin America: A Survey", Banco De Espana Documentos Ocasionales No.1208, ss.1-41.

BERGMAN, U.M. vd., 2016. "Promoting Sustainable Public Finances In The European Union: The Role Of Fiscal Rules And Government Efficiency", European Journal Of Political Economy (44), ss. 1-19.

_____, 2013. "Sound Public Finances Require Fiscal Rules Or Is Market Pressure Enough?",European Commision Economic Paper 489, ss.1-62.

BERKAY, F., 2016. " Türkiye'de Mali Disiplinin Sağlanmasında Performans Esaslı Bütçelemenin Rolü ve Önemi", Yaşam Bilimleri Dergisi, 6 (2/1), ss.42-50.

BERNANKE, B., 2010. "Fiscal Sustainability And Fiscal Rules", Board Of Governors Of The Federal Reserve System At The Annual Meeting Of The Rhode Island Public Expenditure Council Providence, Rhode Island, ss.1-13s. https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/files/bernanke20101004a.pdf (04.07.2016).

BİLGİNOĞLU, M.A. ve MARAŞ, G., 2010. "Makroekonomik Modellerde Maliye Politikası Kurallarının İşleyişi", ss.51-64. http://dergipark.gov.tr/download/article-file/85251 (03.011.2015).

BİRİCİKOĞLU, H. ve GÜLENER, S., 2008. "Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi", Türk İdare Dergisi, (459), ss.203-224.

BLONDAL, J.R., vd., 2009. "Budgeting In Indonesia", OECD Journal On Budgeting Volume 2009/2, ss.1-31.

BOEX, L.F.J. vd., 2000. "Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies", Public Budgeting & Finance, ss.91-112. http://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/44898/Boex_et_al-2000-Public_Budgeting_%26_Finance.pdf?sequence=1 (04.07.2016).

BORAN, E., 2008. Brezilya'dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı, TEPAV Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı-Politika Notu, 9s.

BORATAV, K., "2014. Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009", İmge Kitabevi, Ankara, 248s.

BOSTAN, M.K., 2014. "Mali Kural Uygulamalarının Makroekonomik Değişkenler Üzerine Etkileri"; Doktora Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.

BOVA, E., vd., 2013. "Fiscal Rules And The Procyclality Of Fiscal Policy In The Developing World", IMF-World Bank Conference On Fiscal Policy, Equity And Long-Term Growth In Developing Countries, Washington, DC, ss.1-21.

BRAUN, M. ve TOMMASİ, M., 2002. "Fiscal Rules For Sub-National Governments Some Organizing Principles and Latin American Experiences", The IMF/World Bank Conference On The Rules-Based Fiscal Policy In Emerging Market Economies, Oaxaca, 14-16 February 2002, ss.1-41.

BRENDER, A., 2011. "The Story Of Israel's New Fiscal Rule: Theoretical Design Meets Politics", ss.611-619. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2011-rules-institution/Brender.pdf?language_id=1

BRESSER-PEREIRA, L. C., 1991. "Washington Consensus Or Fiscal Crisis Approach?", University of Chicago, Department of Political Science, East-South Systems Transformations Project Working Paper No. 6, ss.1-31.

BRZOZOWSKI, M. ve SIWINSKA-GORZELAK, J., 2010. "The Impact Of Fiscal Rules Of Fiscal Policy Volatility", Journal Of Applied Economics, XIII(2), ss.205-231.

BUITER, W.H. ve PATEL, U.R., 2010. "Fiscal Rules In India: Are They Effective?", NBER Working Paper No.15934, ss.1-53.

BULUTOĞLU, K., 2004. Kamu Ekonomisine Giriş: Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı, Batı Türkeli Yayıncılık, İstanbul, 503s.

BURRET, H. T. ve SCHNELLENBACH, J., 2013," Implementation Of The Fiscal Compact in the Euro Area Member States", German Council Of Economic Experts Working Paper 08/2013, ss.1-51.

BUTI, M. vd., 1998. "Fiscal Discipline And Flexibility In EMU: The Implementation Of The Stability And Growth Pact", Oxford Review Of Economic Policy, 14(3), ss.81-97.

BUTI, M., 2015. "What Future For Rules-Based Fiscal Policy?", IMF Conference: Rethinking Macro Policy III: Progress or Confusion? Washington D.C., ss.1-12. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/what_future_for_rules-based_fiscal_policy_en.pdf (30.08.2017).

CALMFORS, L., 2011. "The Swedish Fiscal Policy Council", Institute For International Economic Studies Seminar Paper No. 769, ss.1-19.

CALMFORS, L. ve LEWIS, S. 2011. "What Should Fiscal Councils Do?", ss.1-53. http://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2011/07/whatshouldfiscalcouncilsdo2.pdf (24.05.2016).

CANSIZ, H., 2007. "Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamaları", Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi IX(1), ss.95-116.

CARTER, J., vd., 2016. "Closing Indonesia's Infrastructure Gap: The Key Role Of Fiscal Policy Reforms", World Bank Macroeconomics & Fiscal Management Practice Notes, No. 13, ss.1-14.

CASELLI, F., vd., 2018. "Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability", IMF Staff Discussion Note 18/04, ss.1-93.

CASTRO, V., 2011. "The Impact Of The European Union Fiscal Rules On Economic Growth", Journal Of Macroeconomics, (33), ss.313-326.

CBO, 2011. The Budget And Economic Outlook: Fiscal Years 2011 To 2021, Congress Of The United States Congressional Budget Office, 172s.

CELASUN, O., vd., 2015. "Fiscal Policy In Latin America: Lessons And Legacies Of The Global Financial Crisis", IMF Staff Discussion Note.15/06, ss.1-37.

CHAKRABORTY, P., 2016. "Federalism, Fiscal Space, and Public Investment Spending: Do Fiscal Rules Impose Hard Budget Constraints?", Levy Economics Institute of Bard College Working Paper No. 872, ss.1-29.

CHIESA, F., 2014. The Increasing Debt Problem: Is A Fiscal Rule An Effective Solution? "; Yüksek Lisans Tezi, University Of Tampere, Department Of Economics And Accounting, Tampere, Finland.

CİVRİZ, M., 2010. "Türkiye'de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar", Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Ed.: Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, s.367-371.

CLAEYS, P., 2008. "Rules, And Their Effects On Fiscal Policy In Sweden", Swedish Economic Policy Review 15, ss.7-47.

CLAEYS, G. vd., 2016. "A Proposal To Revive The European Fiscal Framework", Bruegel Policy Contribution, Issue 2016/7, ss.1-20.

CORDES, T., vd., 2015. "Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?", IMF Working Paper No.15/29, ss.1-28.

COTTARELLİ, C., 2009. "Macro Policy Lessons For A Sound Design Of Fiscal Decentralization", ss.1-54. https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/072709.pdf (22.10.2015).

CUKIERMAN, A. ve MELNICK, R., 2015. "The Conquest Of Israeli Inflation And Current Policy Dilemmas", CEPR Discussion Peper No. 10955, ss.1-48.

CURRISTINE, T., vd., 2017. "Brazil Technical Assistance Report—Supporting Implementation Of The Expenditure Rule Through Public Financial Management Reforms", IMF Country Report No. 17/292, ss.1-60.

ÇAÇAN, B., 2015. "Osmanlı Devleti'nde Vergi Sistemi ve Bir Çeşit Vergi Toplama Usulü Sistemi: Temettuat Defterleri", Electronic Journal of Vocational Colleges-Mayıs 2015, ss.9-18.

ÇELİK, K., 2009. "Mali Disiplinin Sağlanmasında Mali Kuralların Rolü: Türkiye Örneği, 2000-2008"; Yüksek Lisans Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya.

ÇİÇEK, H.G. ve DİKMEN, S., 2015. "Osmanlı Devleti'nde Bütçenin ve Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi", Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, 11(2), ss. 83-98.

ÇÖRTÜK, O., 2006. "Türkiye-IMF İlişkileri ve İlişkilerin Hesap Bazında İşleyişi"; Uzmanlık Yeterlik Tezi, TCMB, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Muhasebe Genel Müdürlüğü, Ankara.

DABAN, T., 2011a. "Strengthening Chile's Rule-based Fiscal Framework". IMF Working Paper No.11/17, ss.1-26.

DABÁN, T., 2011b. "A "Second-Generation" Of Fiscal Rules For Latin America", http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2011/11/a-second-generation-of-fiscal-rules-for-latin-america-.html (25.05.2018).

DAHAN, M., ve STRAWCZYNSKI, M., 2013. "Fiscal Rules And The Composition Of Government Expenditures In OECD Countries", Journal Of Policy Analysis And Management, 32 (3), ss. 484–504.

DEBRUN, X. ve KİNDA, T., 2014. "Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils On The Rise-A New Dataset", IMF Working Paper No.14/58, ss.1-35.

DEBRUN, X., vd., 2008. "A New Fiscal Rule: Should Israel "Go Swiss?"", IMF Working Paper No.08/87, ss.1-29.

DEBRUN, X., 2007. "Tying Hands Is Not Commıtment: Can Fiscal Rules And Institutions Really Enhance Fiscal Discipline?", Bruegel Working Paper No.2007/01, ss.1-41.

DEDE, E.M., 2010. "Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamaların İncelenmesi"; Mesleki Yeterlilik Tezi, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

DEDEOĞLU, R. A., 2011. "Mali Kural: Ülke Deneyimleri ve Türkiye'deki Uygulanabilirliği"; Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Ankara.

DEDEOĞLU, E., 2010, "Mali Kural Nasıl İşler?", TEPAV Politika Notu, Mayıs 2010, ss.1-15. http://www.tepav.org.tr/upload/files/1279030398-8.Mali_Kural_Nasil_Isler.pdf (11.05.2017)

DEMİR, M. ve İNAN, M., 2011. "Türkiye'de Mali Kural", Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 13(2), ss.25-66.

DEMİRCAN, E. S., 2006. "Yeni Ekonomik Düzende Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu", Yönetim ve Ekonomi, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F, 13(2), ss. 47-61.

DEMİREL, D., 2013. "Hesap Verebilirlikte Denetimin Yeni Rolü", Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 17 (2), 361-378.

DİLEKLİ, S. ve YEŞİLKAYA, K., 2002. "Maastricht Kriterleri", DPT, Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, ss.1-16. www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/Download/2976/kriter.pdf (02.03.2017).

DİLEYİCİ, D., ve ÖZKIVRAK, Ö., 2010. "Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası", Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 2(1), ss.33-55.

DOUGHERTY, C., 2011. Introduction to Econometrics, Fourth Edition, Oxford University Press, England, 512s.

DZIAŁO, J., 2016. "Are Fiscal Rules An Effective İnstrument İn Consolidating Public Finances? Conclusions From The Economic Crisis", Ekonomia i Prawo. Economics And Law, 15(1/2016), ss.59-71.

DZIAŁO, J., 2012. "Fiscal Rules And Effective Fiscal Policy", Comparative Economic Research, 15(2), ss.65-78.

EDİZDOĞAN, N., 1998. Kamu Maliyesi, Seçkin Kitabevi, 506s.

EĞİLMEZ, M., 2016. Kamu Maliyesi, Remzi Kitabevi, İstanbul, 176s.

EĞİLMEZ, M., ve KUMCU, E., 2014. Ekonomi Politikası, Teori ve Türkiye Uygulaması, Remzi Kitabevi, İstanbul, 342s.

EJDER, H.L., 2006. Türkiye'de Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Kamu Harcamaları Stratejisi: 1980-2002 Dönemi Analizi"; Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara. 194s.

ELBADAWI, I. vd., 2015. "Why Do Countries Have Fiscal Rules?", Banco Central De Chile, Economía Chilena, 18(3), ss.28-61.

ERGEN, Z., 2013. "Mali Disiplinin Sağlanmasında Mali Kurallar", Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, 50(584), ss.93-108.

ERGİNAY, A., 2008. Kamu Maliyesi, Savaş Yayınları, Ankara, 354s.

EROĞLU, O., 2010. "Osmanlı Devleti'nin Son Dönemlerinden Cumhuriyet'in İlk Yıllarına Kamu Maliyesi", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 12(Özel S.), ss.57-89.

EROĞLU, N. ve EROĞLU, İ., 2009. "IMF –Türkiye İlişkileri ve 20. Stand-By Müzakereleri Üzerine Bir Değerlendirme", KMÜ İİBF Dergisi, 11(17), ss.124-146.

ERSOY, A., 2008. İktisadi Teoriler ve Düşünceler Tarihi, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 716s.

EUROPEAN COMMISSION, 2012. "Fiscal Frameworks Across Member States: Commission Services Country Fiches From The 2011 EPC Peer Review", European Economy Occasional Paper 91, ss.1-162.

_____, 2013. "Building A Strengthened Fiscal Framework In The European Union: A Guide To The Stability And Growth Pact", European Economy Occasional Paper 150, ss.1-35.

_____, 2017a. "Vade Mecum on the Stability and Growth Pact", EC Economic And Financial Affairs, Institutional Paper 052, ss1-224.

_____, 2017b. "An Overview of the 2017 Stability and Convergence Programmes and an Assessment of the Euro Area Fiscal Stance For 2018", EC Economic And Financial Affairs Institutional Paper 059, ss.1-55.

_____, 2017c. "Assessment Of The 2017 Stability Programme For Germany", European Commission Economic And Financial Affairs, ss.1-14. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/05_de_sp_assessment.pdf (30.08.2017).

_____, 2017d. "Country Report France 2017", Commission Staff Working Document, ss.1-74.

EYRAUD, L., vd., 2018. "How To Select Fiscal Rules : A Primer", IMF Fiscal Policy Notes 2018/09, ss.1-23.

EZEABASILI, V.N. ve HERBERT, W.E., 2013. "Fiscal Responsibility Law, Fiscal Discipline And Macroeconomic Stability: Lessons From Brazil And Nigeria", International Journal Of Economics And Management Sciences, 2(6), ss.1-10.

FANTACONE S. vd., 2015, "European Fiscal Stance: Between Rigidity And Rigid Flexibility", Italian Fiscal Policy Review, ss.109-122. http://romatrepress.uniroma3.it/ojs/index.php/fiscal/article/view/818/812 (15.03.2016).

FATAS, A., ve MIHOV, I., 2006. "The Macroeconomic Effects Of Fiscal Rules In The US States", Journal Of Public Economics, 90(1-2), ss.101-117. http://faculty.insead.edu/fatas/fpindus.pdf (12.03.2016).

FEDERAL MINISTRY OF FINANCE, 2015. "Germany's Federal Debt Brake", ss.1-32. http://www.bundesfinanzministerium.de (02.03.2017).

FEDERAL MINISTRY OF FINANCE, 2017. "EU Review Of Germany's Public Finances: Targets Met, Challenges Remain", Monthly Report April 2017, ss.1-7.

FERCHEN, M., vd., 2013. "Evaluating Latin America's Commodity Dependence On China", BBVA Research Working Paper No.13/05, ss.1-18.

FIESS, N., 2002. "Chile's Fiscal Rule", The World Bank Publications: Fiscal Sustainability In Theory and Practice, Washington, 23s.

FISCHER, S. ve FLUG, K., 2007. "The Role Of Rules In Fiscal Consolidation: Fiscal Rules In Israel Since The 1990's", ss.1-20. citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.587.7282&rep=rep1&type=pdf (14.11.2017)

FREES, E. W., 2004. Longitudinal and Panel Data Analysis and Applications in The Social Sciences, Cambridge University Press, United Kingdom 484s.

GÖGÜL, P.K., 2016. "Türkiye'de Mali Sürdürülebilirliğin Yapısal Değişimler Çerçevesinde Analizi (2002-2015)", Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 4(2), ss.87-109.

GÖKALP, M.F. ve AVCI, M., 2002. "Türkiye Ekonomisinde Mali Disiplinsizlik Olgusu", Muğla Üniversitesi SBE Dergisi, (7), ss.1-15.

GREENE, W. H., 2012. Econometric Analysis, New Jersey: Seventh Edition, Prentice Hall. New York, 1231s.

GUERGUIL, M., vd., 2016. " Flexible Fiscal Rules And Countercyclical Fiscal Policy", IMF Working Paper No.16/8, ss.1-45.

GUJURATI, D. N., 2004. Basic Econometrics, Fourth Edition, The McGraw-Hill Companies, New York, 1002 s.

GÜNAY, A., 2007. "Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2007/375, Ankara, 449s.

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 4(2), ss.66-82.

GÜNAYDIN, İ. ve ESER, L. Y., 2009. "Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar", Maliye Dergisi, (156), ss.51-65.

_____,2010. "Mali Kural Uygulamaları ve Ekonomik Amaçlar Üzerindeki Etkileri", Vergi Dünyası Dergisi, (342), ss.10-23

GÜNEŞ, H.H. ve AYDEMİR, C., 2005. "Anayasal İktisat Teorisini Doğuran Arayışlar", Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 3(12), ss.74-86.

GÜNGÖR, K., 2011. "Küresel Kriz Mali Kural ve Türkiye", Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 184s.

_____,2016. "2008 Küresel Krizi Sonrası Yeniden Gündeme Gelen Mali Kural: Avrupa Birliği ve OECD Ülkeleri İçin Bir Değerlendirme", Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 18(1), ss.173-198.

HALAC, M. ve YARED, P., 2015, "Fiscal Rules And Discretion In A World Economy", NBER Working Paper No. 21492, ss.1-52.

HALLERBERG, M. vd., 2004, "The Desing Of Fiscal Rules And Forms Of Governance In European Union Countries", European Central Bank Working Paper Series No. 419, ss.1-36.

HAMEED, F., 2005. "Fiscal Transparency And Economic Outcomes", IMF Working Paper No.05/225, ss.1-43.

HAMKER, J., 2011. "Implementing Germany's New Constitutional Fiscal Rules", ss.301-320. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2011-rules-institution/Hamker.pdf?language_id=1 (12.03.2017)

HAUSMAN, J. A., 1978. "Specification Tests In Econometrics", Econometrica, 43, ss.727-738.

HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, 2000. 22/06/2000 Tarihli IMF Niyet Mektubu, Ankara, 11s.

_____, 1999. 09/12/1999 Tarihli IMF Niyet Mektubu, Ankara, 20s.

_____, 2002. 18/01/2002 Tarihli IMF Niyet Mektubu, Ankara, 23s.

_____, 2005. 26 Nisan 2005 Tarihli IMF Niyet Mektubu, Ankara, 14s.

HEINEMANN, F., vd., 2014. "Fiscal Rules And Compliance Expectations – Evidence for the German Debt Brake", ZEW Discussion Paper No. 14-034, ss.1-36.

HEMMING, R., 2003. "Policies To Promote Fiscal Discipline", ss.1-19, http://www.tulane.edu/~dnelson/PolTransConv/Hemming.pdf, (03.05.2016)

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, ss.433-459. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2001-fiscal-rules/433-460_hemming_and_kell.pdf?language_id=1 (26.10.2017).

HEPAKSAZ, E., 2007. "Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali Reform", Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, 44(514), ss.89-190.

HOLM-HADULLA, F., vd., 2010. "The Impact of Numerical Rules on Budgetary Discipline Over The Cycle", European Central Bank, WPS No.1169, ss.4-29.

HSIAO, C. ve YANAN, W., 2006. "Panel Data Analysis-Advantage and Challenges" Wise Working Paper Series Wisew P0602, ss.1-32

HÜRCAN, Y., 1999. Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, 167s.

IBP, The Open Budget Index, 2015. http://survey.internationalbudget.org/#rankings (01.11.2016).

IKHSAN, M., 2014. "Making Fiscal Rules Enforceable", ss.1-6. https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2014/oapfad/pdf/3-1_MI.pdf (10.10.2017).

IMF, 2014a. "Peru, Selected Issue Paper", Country Report No.14/22, ss.1-68.

_____, 2014b. "Budget Institutions In G-20 Countries: An Update", IMF Policy Paper April 7, ss.1-47.

_____, 2007. "Turkey: Selected Issues", IMF Country Report No. 07/364, ss.1-44.

KALKAN, S., 2007. "Kurallı Maliye Politikası", TEPAV Bülten Sayı: 1, ss.3-5.

KANCA, O.C. ve BAYRAK, M., 2015. "Ekonomik Tasnif Esasında Türkiye'de Kamu Harcamaları", Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 3(1), ss.107-139.

KANCA, O. C., 2012. "1950-1960 Arası Türkiye'de Uygulanan Sosyo-Ekonomik Politikalar", Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 9(19), ss. 47-63.

KANTARCI, H.B. ve KARACAN, R., 2008. "Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi" Maliye Dergisi, (155), ss.144-158.

KARABIÇAK, M., 2000. "Türkiye' de Ekonomik İstikrarsızlığın Tarihsel Gelişim Süreci", Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Dergisi, 5(2), ss.49-65.

KARABAŞ, E., 2005. Bütçe Kapsamı ve Bütçe Kapsamı Dışında Kalan Kamusal Harcama Alanları, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, 186s.

KARADENİZ, Y. ve VURAL, T., 2016. " İhtiyari Maliye Politikalarına Karşı Mali Kurallar: Teorik Bir Analiz", Maliye Araştırmaları Dergisi, 2(1), ss.43-60.

KARAGÖL, E. T., 2010. "Geçmişten Günümüze Türkiye'de Dış Borçlar", SETA Analiz Sayı: 26, ss.1-29.

KARAGÖL, E. T. ve BİNGÖL, A. S., 2013. "Türkiye-IMF İlişkilerinde Yeni Dönem", SETA Analiz Sayı: 67, ss.1-34.

KARAGÖL, E. T. ve ORTAKAYA, Ü.İ., 2014. "Geçmişten Günümüze Kamu Maliyesi", SETA Analiz Sayı: 79, ss.1-31.

KARAKURT, B. ve AKDEMİR, T., 2010. "Türkiye'de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş", Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Ed.: Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, ss.320-346.

KARAKURT, B., 2011. "Washington Konsensüsü'nden Küresel Mali Krize Mali Disiplin ve Türkiye'deki Gelişmeler", Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 25(1), ss.31-52.

KAYA, F., 2009." Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi"; Uzmanlık Tezi, DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Genel Müdürlüğü, Ankara.

KAZGAN G., 1969, İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi, Sermet Matbaası, İstanbul, 430s.

KENNEDY, S. ve ROBBINS, J., 2001. "The Role Of Fiscal Rules In Determining Fiscal Performance", Department of Finance Working Paper No.2001-16, ss.1-31.

KESİK, A. ve BAYAR, N., 2010. "Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin", Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Ed.: Ceyhun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatif Kaya, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, ss. 46-60.

KHEMANI, S., 2005. "Can Delegation Promote Fiscal Discipline In A Federation?" Evidence From Fiscal Performance In The Indian States, ss.1-66. http://policydialogue.org/files/events/Khemani_Delegation_Promote_Fiscal_Discipline_in_a_Federation.pdf (12.10.2015).

KIM, J.M. ve PARK, C.K., 2006. "Top-Down Budgeting As a Tool For Central Resource Management", OECD Journal On Budgeting, 6(1), ss.87-126.

KLUVERS, R. V., ve TIPPETT, J., 2010. "Mechanisms Of Accountability In Local Government: An Exploratory Study". International Journal of Business and Management, 5 (7), ss. 46–53.

KOESTER, G.B. vd., 2013. "The New EU Fiscal Governance Framework: A Quantum Leap Or Only Small Steps Ahead?", 10th Euroframe Conference On Economic Polıcy Issues In The European Union" Warsaw, ss.1-42. http://www.euroframe.org/files/user_upload/euroframe/docs/2013/EUROF13_Koester_Mohl_v__Riet.pdf (12.05.2017).

KOPITS, G. ve CRAIG,, J., 1998. "Transparency In Government Operations", IMF Occasional Paper, No.158, Washington D.C., ss.1-42.

KOPITS, G. ve SYMANSKY, S. A., 1998. "Fiscal Policy Rules", IMF Occasional Paper, No.162, Washington DC., ss.1-45.

KOPITS, G., 2001. "Fiscal Rules: Useful Policy Framework Or Unnecessary Ornament", IMF Working Paper No.01/145, ss.1-23.

_____,2007. "Fiscal Responsibility Framework: International Experience And Implications For Hungary", MNB Occasional Papers No.62, ss.1-24.

_____, 2016. " The Case for an Independent Fiscal Institution in Japan", IMF Working Paper No.16/156, ss.1-27.

KOTIA, A. ve LLEDÓ, D., 2016. "Do Subnational Fiscal Rules Foster Fiscal Discipline? New Empirical Evidence From Europe", IMF Working Paper No.16/18, ss.1-35.

KOVANCILAR, B., 2013. "ABD'de Bütçe Açık ve Fazlaları: Tarihsel Bir İnceleme", Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 20 (2), ss.67-90.

KUMAR, M.S. ve TER-MINNASIAN, T., 2007. "Fiscal Discipline: Key Issues and Overview", Promoting Fiscal Discipline, Ed.: Manmohan S. Kumar ve Teresa Ter-Minassian, Washington D.C., ss.1-8.

KUNCORO, H., 2016. "The Credibility Of Fiscal Rules Policy And Business Cycle Volatility", Scientific Annals of Economics and Business 63(2), ss.209-224.

KÜÇÜKKALAY, A. M., 2008. İktisadi Düşünce Tarihi, Beta Yayıncılık, İstanbul, 498s.

LANDON, S. ve SMITH C., 2017. "Does The Design Of A Fiscal Rule Matter For Welfare?", University Of Alberta Faculty Of Arts Department Of Economics, Working Paper No. 2017-02, ss.1-32.

LERNER, A.P, 1943. "Functional Finance And The Federal Debt", Selected Economic Writings Of Abba P. Lerner, ss.38-51, http://k.web.umkc.edu/keltons/Papers/501/functional%20finance.pdf, (05.09.2016).

LIU, L. ve WEBB, S.B., 2011. "Laws For Fiscal Responsibility For Subnational Discipline", Policy Research Working Paper No.5587, ss.1-59.

LLEDÓ, V. vd., 2017. "Fiscal Rules At A Glance", ss.1-82. http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf (08.05.2017).

LOITSKER, M., 2016. "Opening The Budget To Citizens In Israel", Open Government Partnership, First Edition, December 2016, ss.1-8.

LUTZ, B. ve FOLLETTE, G.. 2012. "Fiscal Rules. What Does The American Experience Tell Us?", FEDS Working Paper No.2012-38, ss.1-43.

MAASTRİCHT ANLAŞMASI, 1992. ss.185-186. https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf (07.06.2017).

MARCEL, M., 2013. "The Structural Balance Rule in Chile: Ten Years, Ten Lessons", Inter-American Development Bank Fiscal and Municipal Management Division Discussıon Paper No. IDB-DP-289, ss.1-51.

MARNEFFE, W. vd., 2010. "The Impact Of Fiscal Rules On Public Finances: Therory And Emprical Evidence For The Euro Area", CESifo Working Paper Series, No.3303, ss.1-26.

MINISTRY OF FINANCE SWEDEN, 2016. "Fiscal Development In Sweden", ss.1-14. http://www.government.se/4a9aff/contentassets/273d0f31a7df424d816d414e83f0d4b0/speech-the-swedish-model-for-sustainable-public-finances (01.08.2017).

MIYNAT, M. ve BOSTAN, M.K., 2015. "Mali Kural Uygulamalarının Makro Ekonomik Değişkenler Üzerine Etkileri", Yönetim ve Ekonomi, 22(2), ss.535-549.

MAURO, P., vd., 2013. "A Modern History Of Fiscal Prudence And Profligacy" IMF Working Paper No.13/5, ss.1-52.

MOESER, C., 2010. "Israel: Monetary and Fiscal Policy", OECD Economics Department Working Papers No. 783, ss.1-35.

MULGAN, R., 2000. "Accountability: An Ever-Expanding Concept?", Public Administration, 78(3), ss.555-573.

MUTLUER, M.K. vd., 2007. Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 525s.

NADAROĞLU, H., 2000. Kamu Maliyesi Teorisi, Beta Basım Yayım, İstanbul, 427s.

NASUTION, A., 2016. "Government Decentralization Program In Indonesia", ADBI Working Paper Series, No. 601, ss.1-23.

NEYAPTI, B., 2013. "Fiscal Decentralization, Fiscal Rules And Fiscal Discipline", Economics Letters, (121), ss.528-532.

NGAI, V., 2012. "Stability and Growth Pact And Fiscal Discipline In The Eurozone", SS.1-91. https://fic.wharton.upenn.edu/wp-content/uploads/2016/11/12-10.pdf (02.01.2017)

OBOLADZE, D., 2016. "Gettıng Closer To EU Standards-Georgia Fiscal Governance Adjustment And Its Implications", ss.253-279. http://cse.uaic.ro/eurint/proceedings/index_htm_files/EURINT%202016_OBO.pdf (10.10.2017).

OECD, 2015. "Achieving Prudent Debt Targets Using Fiscal Rules", OECD Economics Department Policy Note No. 28, ss.1-5.

OVALI, S., 2014. "Ülke Kredi Notu Değerlendirme Kriterleri Açısından Türkiye: AB İle Karşılaştırmalı Analiz", Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 10(23), ss.53-80.

ÖĞRETİR, A.H., 2015. Maliye, 4T Yayınevi, İstanbul, 456s.

ÖZATAY, F. 2012. "Mali Disiplin ve Büyüme: Türkiye Deneyimi", Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni 2012/110, 11s.

ÖZBARAN, M.H., 2004. "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Son Beş Yılının Harcama Türlerine Göre İncelenmesi", Sayıştay Dergisi, (53), ss.115-138.

ÖZMEN, İ., 2010. "Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki: Türkiye Örneği (1980-2008)"; Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

_____,2016. "Vergi Gelirlerinin Belirleyicileri Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz: BRIC-T", Selçuk Üniversitesi, İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Yıl 16 (32) ss.232-252.

ÖZLALE, Ü., 2010. "Mali Kural, Keşke Sadece Denklem Olsaydı", TEPAV Politika Notu, Mayıs 2010, Ss.1-6

PAYZANOĞLU, D., 2009. "İstikrar ve Büyüme Paktı Kuralları Türkiye'de Borç Sürdürülebilirliğini Garanti Altına Alır Mı?"; Uzmanlık Yeterlilik Tezi, TCMB İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara.

PEDERSEN, M., 2008. "The Chilean Fsical Rule", Danmarks Nationalbank Working Papers No.2008-57, ss.1-25.

PEREE, E. ve VALILA, T., 2005. "Fiscal Rules And Public Investment", European Investment Bank, Economic And Financial Report 2005/2, ss.1-25. http://siteresources.worldbank.org/INTECASUMECSPE/Resources/EIBFiscalRulesandpublicinvestment.pdf (13.12.2016).

PIERRO, V.M., 2011. "National Fiscal Rules: A New Paradigm Of Fiscal Discipline In EMU"; Yüksek Lisans Tezi, College Of Europe, Department Of European Interdisciplinary Studies, Warsaw.

PINAR, Ö., 2009. "IMF Türkiye İlişkilerinde Son Durum", SETA Ar&Ge Bülten 2009 Nisan, ss.1-5.

PINAR, A., 2011. Maliye Politikası Teori ve Uygulama, Turhan Kitabevi, İstanbul, 351s.

_____,2014. "Küresel Krizin Orta Vadeli Mali Plan Hedefleri Üzerindeki Etkisi", Halit Çiçek, Doğan Bozdoğan, 28. Türkiye Maliye Sempozyumu Küresel Kriz ve Maliye Politikaları Tebliğler Kitabı, 390s, Tokat, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, ss.321-330.

PŁÓCIENNIK, S., 2017. "Rebalancing the Fiscal Framework In The European Union: Perspectives Of Germany, France And Poland", The Polish Institute Of International Affairs Reporti ss.1-42.

PUIU, C., 2013. "The Structural Deficit-A New Measure For Fiscal Discipline In The Euro Area", The USV Annals of Economics and Public Administration Volume 13, 2(18), ss.174-172.

RAY, N., vd., 2015. "Fiscal Rules, Growth And Employment: A Developing Country Perspective", ILO Working Paper No.184, ss.1-40.

RENZIO, P. ve WEHNER, J., 2015. "The Impacts Of Fiscal Openness: A Review Of The Evidence", ss.1-35. https://ebape.fgv.br/sites/ebape.fgv.br/files/SSRN-id2602439.pdf (02.04.2018).

RESMİ GAZETE, 2005a. 5302 İl Özel İdaresi Kanunu, Sayı: 25745, Ankara.

_____,2005b. 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Sayı: 25874, Ankara.

_____,2003. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Sayı: 25326, Ankara.

_____,2002. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Sayı: 24721, Ankara.

_____,2001. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Sayı: 24393, Ankara.

_____,1982. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Sayı: 17844, Ankara, 64s.

REUTER, W. H., 2015. "National Numerical Fiscal Rules: Not Complied With, But Still Effective?", European Journal of Political Economy, (39), ss.67–81.

RUBİN, I., 2007. "The Great Unraveling: Federal Budgeting, 1998-2006", Public Administration Review 67(4), ss.605-794.

RUTKOWSKİ, A., 2007. "Ceilings And Anchors: Fiscal Rules For Poland", ECFIN Country Focus, 4(4), ss.1-6.

SACCHI, A. ve SALOTTI, S., 2014. "The Impact Of National Fiscal Rules On The Stabilisation Function Of Fiscal Policy", 30s. http://www.iaw.edu/tl_files/dokumente/FISCAL%20RULES%202014-03-19.pdf (06.03.2016).

SAK, G. 2007. "Aradığınız Yeni Çıpa Maliye Politikası Kurulu Olabilir", TEPAV Bülten Haziran (1), ss.1-3.

SAKAL, M., 2003, Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği, Gazi Kitabevi, Ankara, 288s.

SAVAŞ, V. F., 2007, İktisatın Tarihi, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1048s.

SAYGILIOĞLU, N. ve ERDURAN, A. Ç., 2012. "Mali Kural ve Etkinlik Sorunu: Türkiye Örneği", TİSK Akademi, 7(13), ss.18-51.

SEZGİN, Z., 2013. "Avrupa Borç Krizi'nin İzini Sürmek: Mali Disiplin", İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi, 12(23), ss.81-90.

SCHAECHTER, A. vd., 2012. "Fiscal Rules In Response to the Crisis—Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset", IMF Working Paper No.12/187, ss.1-48.

SCHAKEL, H.C. vd., 2016. "The Influence Of Fiscal Rules On Healthcare Policy In The United States And The Netherlands", The International Journal Of Health Planning And Management, 32(4), ss.595-607.

SCHICK, A., 1998. "A Contemporary Approach To Public Expenditure Management", World Bank Working Paper No. 35116, ss.1-137.

_____,2003. The Role Of Fiscal Rules In Budgeting, "OECD Journal On Budgeting, 3(3), SS.7-34.

_____,2010. "Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance While Responding To Economic Aftershocks", OECD Journal on Budgeting 2010(2), ss.1-17.

SCHMİDHEİNY, K., 2016. "Panel Data: Fixed and Random Effects", Short Guides To Microeconometrics, Fall 2016, ss.1-16.

SCHUKNECHT, L., 2004. "EU Fıscal Rules Issues And Lessons From Political Economy", European Central Bank Working Paper Series No. 421, ss.1-36.

SIMONE, A.S. ve TOPALOVA, P., 2009. "India's Experience With Fiscal Rules: An Evaluation And The Way Forward", IMF Working Paper No.09/175, ss.1-40.

SİNANOĞLU, R., 2014. "Mali Disiplin Ekonomik Aklın Ürünüdür", http://resatsinanoglu.com/182/mali-disiplin-ekonomik-aklin-urunudur.html (10.10.2016).

SOLİMANO, A. ve GUAJARDO, D. C., 2017. "The Copper Sector, Fiscal Rules, And Stabilization Funds In Chile", WIDER Working Paper No.2017/53, ss.1-18.

SOUKIAZIS, E. ve CASTRO, V., 2003. "The Impact Of The Maastricht Criteria And The Stability And Growth Pact On Growth And Unemployment In Europe", CEUNEUROP Discussion Paper No. 15, ss.1-33.

SPACKMAN, M., 2002. "Multi-Year PerspectİVe In Budgetıng And Public Investment Planning", ss.1-46. http://www.oecd.org/sweden/2081306.pdf (01.12.2016).

STRAWCZYNSKI, M., 2014. "Optimal Design Of New Generation Fiscal Rules: Coping With The Business Cycle And Discretionary Tax Reductions", 36s. file:///C:/Users/user/Downloads/SSRN-id2439621%20(1).pdf (05.10.2017).

SUCHARITA, S. ve SETHI, N., 2011. "Fiscal Discipline In India", Romanian Journal Of Fiscal Policy, 2(1), ss.1-23.

SUGİMOTO, K. ve UEDA, J., 2013. "Challenges For Japan's Fiscal Consolidation", Policy Research Institute, Ministry Of Finance, Japan, Public Policy Review, 9(4), ss.717-733.

SYMONIAK, J. D., 2011. "The Washington Consensus", New Voıces In Public Policy, ss. 1-20. https://journals.gmu.edu/newvoices/article/viewFile/14/14 (09.05.2018).

ŞAHİN, A., 2009. "Türkiye'de Optimal Mali Kurallar Açısından Vergi Politikaları ve Vergi Yükü Değerlendirmeleri"; Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

ŞANLIOĞLU, Ö. ve BİLGİNOĞLU, M. A., 2010. "Euro Bölgesi'nde Yaşanan Mali Sorunlar ve Maliye Politikalarında Uyum Arayışları", Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi, (35), ss.149-174.

ŞEKER, M., 2006. "Dış Borçlanmaya Teorik Bir Bakış Açısı ve Dış Borçların Ekonomik Etkileri", Sosyoekonomi, 2006-1(060104), ss.73-92.

ŞEN, H. ve KAYA, A., 2015. "Ekonomik Krizlerin Değişmeyen İmdatcısı: Maliye Politikası", Sosyoekonomi, 2015-1(150103), ss.55-85.

ŞENSES N., 2012, "Maliye Politikasını Kurala Bağlayan Yaklaşımlar: Mali Kural Ve Türkiye Uygulaması"; Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

ŞENGÖNÜL A. ve SONGUR M., 2010, "Türkiye'de Mali Kural", SETA Analiz. http://setav.org/tr/turkiyede-mali-kural/yorum/751 (11.05.2016).

ŞEVİK, E., 2008. "Mali Kurallar", Bütçe Dünyası, 3(28), ss.50-59.

ŞİMŞEK, H.A., 2007. "Türkiye'de 2000 Sonrasında Uygulanan İstikrar Programlarının Kamu Maliyesine Etkileri", Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, 44(512), ss.52-68.

ŞİMŞEK, H.A. ve BEKAR, A., 2008. "The Effects Of Fiscal Policy Rules On Fiscal Balance: The Perspectives on Turkish Economy", Sosyo-Ekonomi, 8(8), s.99-125.

TAKIM, A., 2011. "Türkiye'de 1960-1980 Yılları Arasında Uygulanan Kalkınma Planlarında Maliye Politikaları", Maliye Dergisi, (160), ss.154-176.

TAPP, S., 2010. " Canadian Experiences With Fiscal Consolidations And Fiscal Rules", Office Of The Parliamentary Budget Officer, Canada, ss.1-29. http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/files/Publications/Fiscal_Rules_Oct_2010.pdf (02.05.2016).

TAPSOBA, R., 2012. "Do National Numerical Fiscal Rules Really Shapefiscal Behaviours İn Developing Countries? A Treatment Effect Evaluation", Economic Modelling, 29(4), ss.1356-1369.

TATOĞLU, 2016. Panel Veri Ekonometrisi, Beta Yayıncılık, İstanbul, 334s.

TAŞAR, M.O., 2009. "IMF İstikrar Programlarının Temel Esasları ve Reform Gereksinimi", Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, (18), ss.105-144.

TAYLOR, J., 1995. "Monetary Policy Implications Of Greater Fiscal Discipline", ss.151-170. https://web.stanford.edu/~johntayl/PolRulLinkpapers/Monetary_Policy_Implications_of_Greater_Fiscal_Discipline.pdf (01.10.2017).

TBMM, 2010. Mali Kural Yasa Tasarısı, Ankara, 5s. http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0891.pdf (10.10.2016)

TCMB, 2001. Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, Ankara, 30s. http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b/program.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b (06.05.2017)

TCMB, 1999. Enflasyonu Düşürme Programı: Kur ve Para Politikası Uygulaması, Ankara, 19s. http://tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/aff8d54d-ee7d-4b6e-8396-87ce28918ec1/baskanmat5y.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=aff8d54d-ee7d-4b6e-8396-87ce28918ec1 2000 (01.05.2017).

TOPRAK, D., 2016. "Türkiye'de Mali Kural Uygulamaları", International Journal Of Social Sciences And Education Research, 2(2), ss.427-448.

T´OTH, C. G., 2017. "Own Or Inherited? The Effect Of National Fiscal Rules After Changes Of Government", Munich Personal RePEc Archive Paper No. 81178, ss.1-22.

TUNCER, G., 2013. "Kamu Harcamaları ve Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik İlişkisinin Mekânsal Analizi: Türkiye Uygulaması"; Doktora Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya.

TURAN, N., 2014. "Mali Şeffaflık ve Kamu Mali İstatistikleri Açısından Koşullu Yükümlülüklere Bakış", Sayıştay Dergisi, (95), ss.5-27.

TURAN, T., 2011. "Maliye Politikası ve Ekonomik Şoklar: Türkiye Örneği"; Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

TÜĞEN, K. ve GÜNGÖR, G., 2013. "Türkiye'de 1980-2011 Döneminde Bütçe Açıkları ve Açıkların Finansmanında Vergilerin Rolü", Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, 50(575), ss. 19-29.

TÜĞEN, K. ve ÖZEN, A., 2004. "Çok Yıllı (Orta Vadeli) Bütçeleme Sistemi ve Uygulamaları, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 6(3), ss.113-136.

TÜLEYKAN, H., 2016. "Faiz Dışı Fazla ve Bazı Bütçe Verileri Arasında Nedensellik İlişkisi", Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7 (1), ss.301-322.

TÜRK, İ., 2001. Maliye Politikası, Turhan Kitabevi, Ankara, 402s.

ULUATAM, Ö., 2010. Kamu Maliyesi, İmaj Kitabevi, Ankara , 524s.

ULUCAK, R. ve ULUCAK, Z. Ş., 2014. "Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme Arasındaki Nedensellik: Türkiye Örneği", Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 10(23), ss.81-97.

ULUDAĞ, A., 2013. "Avrupa Birliği'nde Ekonomik Krize Karşı Önemi Hatırlanan Bir Araç: Aşırı Açık Prosedürü", T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Özel Gündem, Haziran 2013, ss.1-13.

ULUSOY, A., 2006. Maliye Politikası, Üçyol Kitabevi, Trabzon, 418s.

US DEPARTMENT OF THE TREASURY, 2017. "Financial Report FY 2016", ss.1-266. https://www.fiscal.treasury.gov/fsreports/rpt/finrep/fr/16frusg/01112017FR_(Final).pdf (10.06.2017)

ÜNEN, Ç., 2015. "Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Türkiye Ekonomisinde Wagner Yasası Analizi (1998-2014)"; Yüksek Lisans Tezi, Nuh Naci Yazgan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kayseri.

ÜNLÜKAPLAN, İ., vd., 2015. "Geçiş Ekonomilerinde Maliye Politikası Uygulamalarına Anayasal İktisat Yaklaşımı", International Conference On Eurasian Economies 2015, Session 6C: ss.527-533.

VAMMALLE, C. ve RIVADENEIRA, A.M.R., 2016. "Budgeting In Chile", OECD Journal On Budgeting Vol.2016/3, ss.1-63.

VANLAER, W. vd., 2017. "Debt Dynamicsin Belgium: Towards Maastricht Convergence", ss.1-26. https://pet2017paris2.sciencesconf.org/148934/document (01.08.2017).

VASILJEV, T. B., 2010. "The Effect Of Fiscal Rules Strength On Fiscal Discipline And Output Volatility In EU Countries", ss.1-18. https://www.nbs.rs/internet/english/95/kmse/20110622_conference/EffectOfFiscalRulesStrengthOnFiscalDiscipline_A_TamaraBasic.pdf (23.03.2018).

VIERKE, H. ve MASSELINK, M., 2017. "The Dutch Budgetary Framework And The European Fiscal Rules", European Commission, Economic Brief 027, ss.1-13.

VLASOV, S., 2013. "Analysis Of Russia's Fiscal Sustainability Under The New Fiscal Rules", BOFIT Online 2013 (9), ss.1-22. https://helda.helsinki.fi/bof/bitstream/handle/123456789/12601/172117.pdf?sequence=1 (16.11.2017).

Von HAGEN, J., 2006. "Fiscal Rules And Fiscal Performance In The EU And Japan", EconStor Discussion Paper No.147, ss.1-45.

VURAL, İ.Y., 2007. "Mali Disiplin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları", Kurumsal Maliye Politikası, Ed.: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural, Seçkin Yayncılık, Ankara, ss. 97-117.

WANG, F. vd., 2015. "Trends In Fiscal Transparency: Evidence From A New Database Of The Coverage Of Fiscal Reporting", IMF Working Paper No.15/188, ss.1-37.

WIERTS, P., 2008. "Fiscal Rules And Fiscal Outcomes In EMU Theory And Evıdence"; Doktora Tezi, University of Reading, Centre for Euro-Asian Studies Department Of Economics, Reading.

WILLOUGHBY, K. ve HOU, Y., 2011. "Fiscal Discipline In Subnational Governments: A Capacity Measure Of Financial Management In American Governments", Second International Conference On Government Performance Management & Leadership, Portland, Oregon, ss.1-34.

WRIGHT, A., vd., 2017. "Fiscal Rules: Towards A New Paradigm For Fiscal Sustainability In Small States", IDB Working Paper Series No. 780, 34s.

WYPLOSZ, C., 2012. "Fiscal Rules: Theoretical Issues And Historical Experiences", National Bureau Of Economic Research, Working Paper No.17884, 27s.

,2005. "Fiscal Policy: Institutions Versus Rules", National Institute Economic Review, (19), ss.70-84.

YAR, F., 2014. "Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Mali Kuralların Önemi Seçilmiş Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Mali Kural Uygulamaları"; Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

YILDIRIM, C., 2011. "Birinci ve İkinci Nesil Washington Uzlaşması: Neoliberal İktisat Politikalarının 1980'den Sonraki Evrimi", Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, 7(2), ss.7:1-23.

YILDIRIM, E. ve YILDIRIM, R., 2001, "1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri", Celal Bayar Üniversitesi İİBF, Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar, XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, 454s, Manisa, ss.7-24.

YILDIZ, H., 2011. "Avrupa Birliği'nde Maliye Politikalarının Uyumlaştırılması", Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 20(2), ss.111-134.

YÜKSELER, Z., 2010. "Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kuralara Geçiş", TCMB, ss.1-15. http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/308be945-5a3b-4b8c-96f5-3a6c64e9b045/mali+kural-zy.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=308be945-5a3b-4b8c-96f5-3a6c64e9b045 (23.11.2015).

ZEKİOĞLU, M., 2009. "Türkiye'de Kamu Mali Yönetimi Reformu ve Yeni Bütçe Sistemi"; Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne.

http://www.bumko.gov.tr/TR,7045/ekonomik-gostergeler-1950-2017.html (09.05.2017)

http://www.bumko.gov.tr/TR,154/borc-stoku.html (06.04.2017)

http://www.bumko.gov.tr/TR,185/merkezi-yonetim-butcesi.html (13.08.2018)

http://www.bumko.gov.tr/TR,43/orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri.html (06.05.2017)

http://www.bumko.gov.tr/TR,42/orta-vadeli-program.html (08.05.2017)

http://www.bumko.gov.tr/TR,7044/temel-ekonomik-buyuklukler-2000-2018.html (15.08.2018)

https://www.cbo.gov/content/what-difference-between-mandatory-and-discretionary-spending (18.11.2017)

https://www.cbo.gov/about/products/budget-economic-data#1 (17.11.2017)

https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.en.html (01.08.2017)

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/stability-and-convergence-programmes_en (24.08.2017)

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/history-stability-and-growth-pact_en (03.08.2017)

http://ec.europa.eu/eurostat/data/database (11.05.2017)

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/excessive-deficit-procedures-overview_en (02.08.2017)

https://europa.eu/european-union/about-eu/history_en (01.02.2017)

https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Sik-Sorular-Listesi?mid=1003&nm=1003 (06.05.2017)

http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx (01.06.2017)

https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/01/weodata/index.aspx (25.05.2018)

http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/matrix/matrix.htm (11.05.2017)

http://www.imf.org/external/about.htm (07.05.2017)

http://www.imf.org/external/np/ms/2007/030907.htm (25.08.2016)

http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KamuKesimiGenelDengesi.aspx (01.02.2017)

https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistik-detayi?tabId=3&pageId=1 (16.05.2017)

https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistik-detayi?tabId=3&pageId=3 (14.05.2017)

http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators# (14.09.2017)

ÖZ GEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı – Soyadı : Mehtap KARAYAZI
Doğum Yeri ve Tarihi : Kahramanmaraş-24.08.1978

Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi : KSÜ İ.İ.B.F.
Yüksek Lisans Öğrenimi : KSÜ Sosyal Bil. Enst. İktisat Ana Bilim Dalı
Doktora Öğrenimi : KSÜ Sosyal Bil. Enst. İktisat Ana Bilim Dalı
Bildiği Yabancı Diller : İngilizce
Bilimsel Faaliyetleri :

İş Deneyimi

Stajlar :
Projeler :
Çalıştığı Kurumlar :

İletişim

E-Posta Adresi : mehtapkarayazi@gmail.com
Tel. : 05353004722
Tarih :