



T.C.

SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE MALİ KURAL UYGULAMALARI
VE BAZI ÜLKELERLE KARŞILAŞTIRILMASI**

Melek ERCAN DEDE

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN

Yrd. Doç. Dr. Ali YAVUZ

ISPARTA 2011

T.C
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ SAVUNMASI ve SÖZLÜ SINAV TUTANAĞI

Gönderen : EABD Başkanlığı

Gönderilen : Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Enstitü Anabilim Dalımız **YÜKSEK LİSANS / DOKTORA** Programı öğrencisi

.....tez çalışmalarını sonuçlandırmış ve kurulan jüri önünde tezini savunmuştur. Sınav tutanağı aşağıdadır.

Tez Adı Değişikliği **YAPILDI / YAPILMADI**.

Tarih

Enstitü Anabilim Dalı Başkanı

SINAV TUTANAĞI:

Jürimiz Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 25./39. maddesi uyarınca/...../.....
..... günü saat 'de toplanmış ve yukarıda adı geçen öğrencinin

..... konulu tezini incelemiş ve yapılan sözlü sınav sonunda **OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞU** ile aşağıdaki kararı almıştır.

KABUL

RED

DÜZELTME

Tez Sınavı Jürisi	Ünvanı, Adı Soyadı	İmza
Başkan		
Üye		
Üye		
Üye		
Üye		

Yukarıda adı geçen öğrenci Sınav Tutanağı'nda belirtildiği üzere mezun olmaya **HAK KAZANMIŞTIR / KAZANMAMIŞTIR**.

Gereğini rica ederim.

ENSTİTÜ YÖNETİM KURULU KARARI :

Tarih:

Karar No:

Enstitü Müdürü

MADDE-25 Tez Sınavının tamamlanmasından sonra Jüri tez hakkında salt çoğunlukla “KABUL”, “RED”, veya “DÜZELTME” kararı verir. Bu karar, Enstitü Anabilim Dalı Başkanlığınca tez sınavını izleyen üç gün içinde ilgili Enstitüye tutanakla bildirilir. Tezi reddedilen öğrencinin **Enstitü ile ilişkisi kesilir**. Tezi hakkında düzeltme kararı verilen öğrenci en geç **üç ay içinde** gereğini yaparak tezini aynı jüri önünde yeniden savunur. Bu savunma sonunda da tezi kabul edilmeyen öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir. Düzeltme alan öğrenci **bir sonraki dönemde kayıt yaptırmak** zorundadır.

Madde-39 Tez Sınavının tamamlanmasından sonra Jüri tez hakkında salt çoğunlukla “KABUL”, “RET” veya “DÜZELTME” kararı verir. Bu karar, Anabilim Dalı Başkanlığınca tez sınavını izleyen üç gün içinde ilgili Enstitüye tutanakla bildirilir. Tezi reddedilen öğrencinin Yüksek Öğretim Kurumu ile ilişkisi kesilir. Tezi hakkında düzeltme kararı verilen öğrenci en geç altı ay içinde gereğini yaparak tezini aynı jüri önünde yeniden savunur. Bu savunma sonunda da tez kabul edilmeyen öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir.



T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans/ Doktora tezi olarak sunduğum “ TÜRKİYE’DE MALİ KURAL UYGULAMALARI VE BAZI ÜLKELERLE KARŞILAŞTIRILMASI” adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim.

İmza

Melek ERCAN DEDE
20. 07. 2011

ÖNSÖZ

“Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları ve Bazı Ülkelerle Karşılaştırılması” başlıklı bu çalışmada teorik açıdan mali kurallara yer verildikten sonra AB ülkeleri, ABD, Yeni Zelanda gibi mali kural uygulamaları açısından önde gelen ülkeler incelenerek Türkiye’de uygulanacak olan mali kurala ilişkin değerlendirmelere yer verilmiştir.

Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkede mali disiplin ve istikrarın sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla ulusal veya ulus üstü seviyede mali kurallar uygulanmaktadır. Özellikle, Yeni Zelanda’nın enflasyon hedeflemesini uygulamaya koymasının ardından 1994 yılındaki “Mali Sorumluluk Kanunu” ile birlikte birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke mali kurallar koymaya başlamıştır. Dünyada önemli bir yere sahip olan Avrupa Birliği’nde de ilk mali kural örneklerinden olan Maastricht Kriterleri ve İstikrar ve Büyüme Paktı gibi ulus üstü seviyede kuralların yanı sıra ülkelerin kendi bünyelerinde uyguladıkları ulusal mali kurallar bulunmaktadır. Bu kapsamda, AB’ye üye olma çabası içerisinde olan ülkemizde de son yıllarda mali kural uygulamasına ilişkin tartışmalar yoğunluk kazanmış ve mali kural düzenlenmesine ilişkin bir tasarı meclise sunulmuştur.

Bu çerçevede, çalışmada ilk olarak teorik açıdan mali kurallar ele alınacak, daha sonra Avrupa Birliği ve ABD, Yeni Zelanda, Kanada gibi çeşitli ülkelerdeki mali kural uygulamaları ile Türkiye’de bu kapsamdaki düzenlemelere yer verilecek ve son olarak başarılı bir mali kural uygulamasına geçiş konusunda genel bir değerlendirmede bulunulacaktır.

Tezi hazırlarken fikirleriyle yardımcı olan tez danışmanım Sayın Yrd.Doç.Dr. Ali YAVUZ’a, fikir ve doküman alışverişinde bulunduğum arkadaşım Nergiz BAYAR’a, çevirilerde bana yardımcı olan mütercim arkadaşım Işıl SERBES’e ve son olarak eşim Taşkın DEDE’ye değerli katkılarından dolayı teşekkür ederim.

Melek ERCAN DEDE

Isparta-2011

ÖZET

TÜRKİYE’DE MALİ KURAL UYGULAMALARI VE BAZI ÜLKELERLE KARŞILAŞTIRILMASI

Melek ERCAN DEDE

Süleyman Demirel Üniversitesi, Maliye Bölümü

Yüksek Lisans Tezi, 163 sayfa, Temmuz 2011

Danışman: Yrd. Doç. Dr Ali YAVUZ

Son yıllarda birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede, kamu kesimi açıklarını azaltmak ve mali istikrarın sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla mali kurallar uygulanmaktadır. Mali kuralların önem kazanmasının iki temel gerekçesi, maliye politikasının etkinliğini artırmak ve bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunları ve bu sorunların neden olduğu etkinsizlikleri ortadan kaldırmaktır.

Kamu maliyesindeki mali disiplinsizlik uygulamaları 1970’li yıllardaki stagflasyon sürecinin de etkisiyle iyice açığa çıkmıştır. Bu doğrultuda 1970’li yılların sonlarına doğru kamu maliyesinde hükümetlerin iradi uygulamalardan vazgeçilerek mali alanda sınırlandırmalara gidilmesi söz konusu olmuştur. 1980’li yıllarda Amerika’da ortaya çıkan devletin mali alandaki bu yetki sınırlandırmaları zamanla AB ve IMF gibi uluslararası kuruluşların programlarında da yer almıştır. Ayrıca Yeni Zelanda’nın 1994 yılındaki “Mali Sorumluluk Kanunu” ile birlikte birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke mali kurallar uygulamaya başlamıştır.

Bugün dünya genelinde 90 ülkede mali kural uygulaması bulunmaktadır. 27 üye ülkeye sahip olan Avrupa Birliği’nde de mali disiplinin sağlanması amacıyla bütçe dengesi, borçlanma, harcama ve gelirlere ilişkin toplam 67 adet mali kural uygulanmaktadır. AB’ye üyelik sürecinde olan ülkemizde küresel krizin de etkisiyle 2007 yılından itibaren bozulan mali dengeleri düzeltmek üzere mali disiplini orta vadede sağlamaya yönelik bir mali kural uygulaması gündeme gelmiştir. Bu çalışma kapsamında mali kurallar teorik açıdan ele alındıktan sonra Avrupa Birliği ve ABD, Yeni Zelanda, Kanada gibi çeşitli ülkelerdeki mali kural uygulamaları incelenerek Türkiye’de yerleşik olan mali kural uygulamaları ve tasarı olarak sunulan mali kuralla ilişkin değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Mali Kurallar, Kurala Dayalı Maliye Politikası, Mali Disiplin, Avrupa Birliği, ABD, Yeni Zelanda.

ABSTRACT**THE IMPLEMENTATION OF FISCAL RULES IN TURKEY AND
COMPARISON WITH SOME OTHER COUNTRIES****Melek ERCAN DEDE**

Suleyman Demirel University, Department of Public Finance

Master Thesis, 163 pages, July 2011

Supervisor: Asst. Prof. Dr. Ali YAVUZ

Recently, many developed and developing countries have been implementing fiscal rules, with the aim of reducing public sector deficits and ensuring sustainability of the fiscal stabilization. The main reasons of gaining importance of fiscal rules are as follows; to increase the effectiveness of fiscal policy and to remove the problems stems from budgeting process and the negative affects caused by these problems.

Indisciplined fiscal policy implementation in public finance has more become known with the effect of stagflation process in 1970's. In this concept, it was accepted limits in fiscal space, leaving the voluntary operations in public finance in the late 1970's. The authorization limitations emerged in USA in 1980's, in time, took place in the programmes of the supranational institutions like EU and IMF. Further, many developed and developing countries started to implement fiscal rules, with "The Fiscal Responsibility Act" in New Zeland in 1994.

Today, fiscal rules are implemented in 90 countries throughout the world. Also in the EU, consisting of 27 member countries, totally 67 fiscal rules related to budget balance, expenditures, borrowing and revenues have been implementing, with the aim of ensuring fiscal discipline. Nowadays a fiscal rule is on the agenda, the purpose of which is to ensure fiscal discipline in the medium-term in order to restore the fiscal stability deteriorated with the effect of global crisis since 2007 in Turkey which is in the process of accession to the EU. In this study, fiscal rule implementations in the EU and various countries like USA, New Zeland and Canada have been examined and evaluations are presented related to the new fiscal rule to be implemented in Turkey.

Key Words: Fiscal rules, rules-based fiscal policy, fiscal discipline, European Union, USA, New Zeland.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	iv
ÖZET	v
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR	x
ÇİZELGELER DİZİNİ	xi
ŞEKİLLER DİZİNİ	xii
KUTULAR	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TEORİK VE KAVRAMSAL AÇIDAN MALİ KURALLAR	4
1.1. Mali Kural Kavramı ve Gelişimi	4
1.2. Mali Kuralları Ortaya Çıkaran Temel Gerekçeler	8
1.2.1. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak	9
1.2.2. Mali Sürdürülebilirlik	9
1.2.3. Maliye Politikasının Etkinliğini Artırmak	10
1.2.4. Bütçeleme Sürecinden Kaynaklanan Sorunları Azaltmak	11
1.2.5. Hükümet Politikasının Güvenilirliğini Sağlamak	11
1.2.6. Diğer Finansal Politikaları Desteklemek	12
1.2.7. Negatif Dışsallıklardan Sakınmak	12
1.2.8. Siyasi Popülizmi Engellemek	13
1.3. Mali Kuralların Düzenlenme Yöntemleri.....	13
1.3.1. Anayasalar	14
1.3.2. Yasalar	15
1.3.3. Uluslararası Anlaşmalar	16
1.3.4. Politika Kuralları	17
1.4. Mali Kuralların Temel Özellikleri	18
1.5. Mali Kuralların Türleri.....	21
1.5.1. Bütçeye İlişkin Kurallar	24
1.5.2. Borçlanma ve Borç Stokuna İlişkin Kurallar	26
1.5.3. Vergilendirme/Gelirlere İlişkin Kurallar	27
1.5.4. Harcamalara İlişkin Kurallar	28
1.5.5. Dolaylı Kurallar	30
1.6. Mali Kuralların Etkileri	30
1.6.1. Mali Disiplin Üzerindeki Etkileri	30
1.6.2. Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkileri	31
1.6.3. Mali Sürdürülebilirlik Üzerindeki Etkileri	32
1.7. Mali Kurallara İlişkin Olumlu ve Olumsuz Görüşler	32
1.8. Mali Disiplin- Mali Kurallar İlişkisi	34
1.8.1. Mali Disiplin Kavramı ve Önemi	34

1.8.2. Mali Disiplinin Sağlanması Mali Kuralların Önemi.....	35
--	----

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ VE BAZI ÜLKELERDE MALİ KURALLAR38

2.1. Avrupa Birliği'nde Ekonomik ve Mali Yapı.....	39
2.1.1. Ekonomik ve Parasal Birlik: Kısa Bir Tarihçe.....	39
2.1.2. Yakınlaşma Kriterleri (Maastricht Kriterleri).....	43
2.1.3. İstikrar ve Büyüme Paketi.....	47
2.1.4. Para Politikası.....	55
2.1.5. Maliye Politikası.....	56
2.1.6. Politika Koordinasyonu.....	57
2.2. Avrupa Birliği'nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Düzenlemeler.....	58
2.2.1. AB Üyesi Ülkelerde Sayısal Mali Kuralların Genel Çerçevesi.....	58
2.3. Avrupa Birliği Üyesi Bazı Ülkelerde Mali Kurallar ve Uygulamanın İncelenmesi	71
2.3.1. Almanya.....	71
2.3.2. Fransa.....	74
2.3.3. İngiltere.....	76
2.3.4. İspanya.....	80
2.3.5. Portekiz.....	81
2.3.6. Polonya.....	83
2.3.7. İsveç.....	85
2.3.8. Hollanda.....	87
2.3.9. Belçika.....	89
2.3.10. Danimarka.....	90
2.3.11. Finlandiya.....	90
2.4. Avrupa Birliği'nde Mali Kuralların İhlaline İlişkin Yaptırımlar.....	91
2.5. ABD.....	93
2.6. Kanada.....	97
2.7. Japonya.....	99
2.8. Yeni Zelanda.....	100
2.9. Latin Amerika Ülkeleri.....	100
2.9.1. Arjantin.....	100
2.9.2. Peru.....	101
2.9.3. Brezilya.....	101
2.9.4. Şili.....	106

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MALİ KURALLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ107

3.1. Mali Disipline Yönelik Yasal Düzenlemeler.....	109
3.1.1. 1982 Anayasasının Mali Düzenlemeleri.....	109
3.1.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Mali Disipline Yönelik Düzenlemeleri.....	111
3.1.3. Yılı Bütçe Kanunlarındaki Düzenlemeler.....	115
3.1.4. Orta Vadeli Program ve Mali Plan.....	116
3.2. Türkiye'de Yerleşik Mali Kurallar.....	118

3.2.1. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun	120
3.2.2. Faiz Dışı Fazla Uygulaması	121
3.2.3. Yerel Yönetimlere İlişkin Uygulamalar	124
3.2.4. AB Süreci ile İlgili Maastricht Kriterleri	125
3.2.5. Mali Kural Kanun Tasarısı	126
3.3. Genel Değerlendirme	129

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SONUÇ	136
KAYNAKÇA	140
EKLER	149
ÖZGEÇMİŞ	150

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AMB	Avrupa Merkez Bankası
APB	Avrupa Para Birliği
AYB	Avrupa Yatırım Bankası
Bkz.	Bakınız
BEA	Bütçe Uygulama Kanunu (Budget Enforcement Act)
CBO	Kongre Bütçe Bürosu
CFA	Afrika Finansal Bölgesi
DB	Dünya Bankası
DİBS	Devlet İç Borçlanma Senedi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
ECOFIN	Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi
ECU	Avrupa Para Birimi
EPB	Ekonomik ve Parasal Birlik
ESA95	Avrupa Hesaplar Sistemi 95
GSYH	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
IMF	Uluslararası Para Fonu
İBP	İstikrar ve Büyüme Paktı
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KMYKK	5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MB	Merkez Bankası
MSK	Mali Sorumluluk Kanunu
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OMB	Yönetim ve Bütçeleme Bürosu
OVMP	Orta Vadeli Mali Planlar
OVP	Orta Vadeli Program
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
YPK	Yüksek Planlama Kurulu
s.	Sayfa
S.	Sayı

ÇİZELGELER DİZİNİ

	Sayfa No
Çizelge 2.1. AB Ülkelerinin Maastricht Kriterlerine İlişkin 2009 Yılı Göstergeleri	45
Çizelge 2.2. AB Ülkelerinin Mali Çerçevelerindeki Değişimler	59
Çizelge 2.3. AB’de Uygulanan Mali Kural Tipleri	59
Çizelge 2.4. AB Ülkelerinde Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH	63
Çizelge 2.5. AB Ülkelerinde Genel Yönetim Bütçe Dengesi/GSYH	65
Çizelge 2.6. AB Ülkelerinde Enflasyon Oranı Göstergeleri.....	67
Çizelge 2.7. AB Ülkelerinde Uzun Vadeli Faiz Oranı Göstergeleri	68
Çizelge 2.8. Almanya’nın Bazı Ekonomik ve Mali Göstergeleri	72
Çizelge 2.9. Fransa’nın Bazı Ekonomik ve Mali Göstergeleri	75
Çizelge 2.10. İngiltere’nin Bazı Kamu Mali Göstergeleri.....	79
Çizelge 2.11. İspanya’nın Bazı Ekonomik ve Mali Göstergeleri.....	80
Çizelge 2.12. Portekiz’in Bazı Ekonomik ve Mali Göstergeleri.....	81
Çizelge 2.13. Polonya’nın Bazı Ekonomik ve Mali Göstergeleri.....	84
Çizelge 2.14. ABD’de Uygulanan Mali Kurallar.....	95
Çizelge 2.15. Kanada’nın Bazı Ekonomik Göstergeleri.....	98
Çizelge 3.1. Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları	107
Ek Çizelge 1. Çeşitli Özellikleri Bakımından Bazı AB Ülkelerindeki Mali Kurallar	149

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1.1. Uygulanan Kural Türüne Göre Mali Kurallar	23
Şekil 3.2. Faiz Dışı Fazla ve Bütçe Dengesi.....	123
Şekil 3.3. AB Tanımlı Genel Hükümet Bütçe Açığı/GSYH	125
Şekil 3.4. AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH	126

KUTULAR

Kutu 2.1. Ulusal Mali Kurallar Konusunda 2005 Araştırmasının Önemli Bulguları.....	61
Kutu 2.2. 2005-2008 Dönemindeki Yeni Mali Kuralların Temel Özellikleri	70

GİRİŞ

1930'lu yıllarda Keynesyen düşünceyle birlikte uygulanmaya başlayan ihtiyari maliye politikaları 20. yüzyılın sonuna doğru yerini “maliye politikası kuralları” veya “mali kurallar”a bırakmaya başlamıştır. Son yıllarda birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede, kamu kesimi açıklarını azaltmak ve mali istikrarın sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla kurula dayalı maliye politikası uygulanmaktadır. Kurallı maliye politikası uygulamasında yasal ya da anayasal temele dayalı çeşitli mali kurallar yürürlüğe konmakta ve bu kurallar mali disiplinin sağlanmasında önemli rol oynamaktadır. Özellikle ülkelerin geçirmiş oldukları ekonomik darboğazlar ve Avrupa Birliği'nin, üye olmak isteyen ülkeler için koymuş olduğu ekonomik kriterler, bu kuralların meşrulaşmasında ve uygulama alanlarının genişlemesinde etkili olmuştur.

Mali kuralların temelinde, genel olarak makro ekonomik istikrarın sağlanması, mali ve iktisadi politikaların desteklenmesi, uygulanan politikaların negatif etkilerinin ortadan kaldırılması ve kredibilitenin artırılması amaçları yer almaktadır. Anayasal veya yasal temele dayanan mali kurallar, mali disiplinin sağlanmasında gerekli olan temel unsurlardan biridir. Kurallı maliye politikası uygulaması hedef, içerik ve uygulama yöntemi açısından ülkelerin sistemlerine göre değişiklik göstermektedir.

Günümüzde pek çok ülkede uygulama alanı bulan mali kuralların ortaya çıkışı, özellikle 1970'lerde Bretton Woods sisteminin çökmesi ve ardından devletin ekonomi içindeki payının giderek artmasıyla gündeme gelmiştir. 1980'li yılların ortalarında büyüyen kamu açıkları ile karşı karşıya kalan birçok ülke, orta vadeli mali konsolidasyon planları uygulamaya koymuştur. Bunlara örnek olarak; Avustralya'da Triology, Kanada'da Açık Azaltım ve Borç Kontrol Yasası (the Deficit Reduction and Debt Control Act), İtalya'da Gloria Planı, İngiltere'de Orta Dönemli Finansal Strateji Yasası (the Medium Term Financial Strategy Act) ve Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan Gramm-Rudman-Hollings Yasası (the Gramm-Rudman-Hollings Act) verilebilir. Bununla birlikte, bu planlar sadece bazı yönlerden başarılı olabilmıştır.

Gelişmiş ülkeler arasında mali denge, son yıllarda uygulamaya koydukları denk bütçenin sağlanmasına yönelik yasal düzenlemeler (örneğin, Yeni Zelanda ve Avrupa Birliği) veya önerilen mali kurallar (örneğin, Japonya, İsviçre ve ABD) sayesinde gerçekleşebilmiştir.

Özellikle, Yeni Zelanda'nın enflasyon hedeflemesini uygulamaya koymasının ardından 1994 yılındaki "Mali Sorumluluk Kanunu" ile birlikte birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke mali kurallar koymaya başlamıştır. ABD'de sayısal kurallar federal seviyede ilk olarak 80'lerin ortalarında Gramm-Rudman-Hollings Kanunuyla koyulmuş ve 1990'da Bütçe Uygulama Kanunu getirilmiştir. Japonya ise 1997'de bütçe dengesi için sayısal bir sınır getirirken, Kanada 1991'den 1996'ya kadar olan bütün devlet harcamaları için bir sınırlama getirmeyi amaçlayan Federal Harcama Kontrol Kanununu yürürlüğe koymuştur. Aynı dönemlerde özellikle Latin Amerika ülkeleri olmak üzere pek çok ülke çeşitli sayısal kurallar uygulamaya başlamıştır.

Günümüzde 27 ülkeden oluşan ve önemli bir ekonomik ve parasal bütünlüğü temsil eden Avrupa Birliği'nde de mali disiplinin sağlanması amacıyla ulus üstü veya ulusal düzeyde çeşitli mali kurallar uygulanmaktadır. Avrupa'da mali kurallar ulus üstü seviyede 1992 yılında Maastricht Anlaşması ile yürürlüğe girmiştir. Bu kurallar Ekonomik ve Parasal Birliğe (EMU) giriş için sayısal kriter niteliğindedir. Maastricht sayısal mali kurallarına daha sonra İstikrar ve Büyüme Paketi ile devam edilmiştir.

Gelişmekte olan ülkelerde ise uygulamaya konulan mali düzenlemeler genellikle IMF destekli istikrar programları ile dış ödeme krizlerinin ardından mali, finansal ve ticari liberizasyon kararlarını içeren bir takım önlemleri kapsamıştır.

AB yolunda önemli gelişmeler kaydeden ülkemizde de, kural bazlı maliye politikası uygulamalarına ilişkin öneri ve düzenlemeler, son yıllarda önemli konulardan birisi olmuştur. Bugüne kadar uygulanan maliye politikası uygulamaları kapsamında doğrudan "mali kural" olarak adlandırılmamış olsalar da bu çerçevede değerlendirilebilecek çeşitli düzenlemeler zaman zaman yer almıştır. Ancak, son dönemde ekonomide güven ve istikrarı güçlendirmek, kamu maliyesi politikalarına uzun vadeli öngörülebilirlik getirmek, kamu borçlanma maliyetini azaltmak, ekonomi politikalarına uzun vadeli perspektif getirmek ve mali disiplin anlayışını

kalıcı hale getirmek gibi amaçlarla yeni bir mali kural yasa tasarısı meclise sunulmuştur.

Bu çalışma kapsamında birinci bölümde kurallı maliye politikasının teorik çerçevesi başlığı altında mali kural kavramı ve uluslararası tarihsel gelişimi ele alınmış, mali kuralları ortaya çıkaran temel gerekçeler, düzenlenme yöntemleri ve örneklerle birlikte türlerine yer verilmiştir. Mali kural mali disiplin arasındaki önemli ilişki de konu içerisinde yer bulmuştur. Daha sonra mali kural uygulamalarına ilişkin olumlu ve olumsuz çeşitli görüşlere yer verilmiştir.

İkinci bölümde Avrupa Birliği'ndeki ekonomik ve mali yapı ile mali disipline yönelik düzenlemeler ele alınmış ardından çeşitli AB ülkeleri ve ABD, Yeni Zelanda, Kanada, Japonya ve bazı Latin Amerika ülkeleri olmak üzere diğer ülkelerde uygulanan mali kurallar ve kuralların ihlali durumunda uygulanacak olan yaptırımlar irdelenmiştir.

Üçüncü bölümde Türkiye'de mali disipline yönelik yasal düzenlemeler ele alındıktan sonra, yeni mali kurala zemin oluşturması bakımından Türkiye'deki yerleşik mali kural uygulamaları incelenmiştir. Ardından 2012 yılında uygulanması planlanan yeni mali kural kanun tasarısına yer verilmiş ve mali kural uygulamalarına ilişkin genel değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Tezin sonuç kısmında ise Türkiye'de uygulanmış ve uygulanacak olan mali kurallar diğer ülke uygulamaları ile karşılaştırmalı olarak ele alınarak çeşitli önerilere yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TEORİK VE KAVRAMSAL AÇIDAN MALİ KURALLAR

Mali kural olgusu şüphesiz Kamu Tercih Teorisi ve Anayasal İktisat Yaklaşımıyla iç içedir. Özellikle 1980’lerde ortaya çıkan ve kamusal tercih teorisinin katkılarıyla olgunlaşan anayasal iktisat düşüncesi, devletin işlevlerinin yeniden ciddi bir şekilde sorgulanmasına neden olmuştur. Kamu Tercih Teorisi ve Anayasal İktisat Yaklaşımı, siyasal aktörlerin tıpkı ekonomik bireyler gibi kendi çıkarlarını en çoklaştırmak amacı doğrultusunda hareket ettiklerini ortaya koymuş, mali uygulamaların disiplin altına alınması ve iradi politikaların yasal zeminde sınırlandırılmasını önermektedirler (Kaya, 2010:7-9).

Mali kuralların oluşturulmasının arkasında yatan temel fikir ise, hükümet ve parlamentoların mali sürdürülebilirliği devam ettirebilmek için orta ve uzun dönem hedeflere doğru açık bir anlaşma yapmak istemeleridir. Kurallar, politikacıların kendi çıkarları için maliye politikalarını serbestçe kullanabilmelerini engellemelerine rağmen yine de vazgeçemedikleri tedbirlerdir. Çünkü kurallar, politikacıların mevcut kurallar çerçevesinde hareket ederek seçmenlerin tepkilerini azaltmalarına yardımcı olmaktadır (Günaydın ve Eser, 2009:54).

1.1. Mali Kural Kavramı ve Gelişimi

Mali kuralların çeşitli tanımları bulunmaktadır. Geniş anlamda mali kurallar, bütçe karar alma ve uygulama sürecini düzenleyen davranışsal veya hukuki normlar; dar anlamda ise bütçe dengesinin yanı sıra harcama ve borçlanma düzeyini etkileyen sınırlamalar olarak ifade edilmektedir. Kopits ve Symansky (1998)’ye göre ise ”bazı mali değişkenler üzerine konulan yasal sınırlamalar ya da maliye politikası üzerine konulan daimi sınırlamalar” olarak tanımlanmaktadır. Bir başka tanıma göre ise mali kurallar, kamu bütçelerinin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması ile ilgili bir dizi kural ve düzenlemeyi içerir ve bütçeleme sürecindeki kurumları kapsar (Alesina ve Perotti, 1999:13-36). Bütün bu tanımlar göz önüne alındığında mali kurallar, maliye politikası uygulamalarının etkinliğini artırmak ve bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunları ve bu sorunların yol açtığı etkinsizliği ortadan kaldırmak

amacıyla bütçe, borçlanma, harcama ve vergiler gibi mali performans göstergelerine kalıcı olarak getirilen yasal veya anayasal sınırlamalar olarak tanımlanabilir (Aktan ve Dileyici, 2007:98). Bu kuralların ortak özelliği ihtiyari müdahaleleri ortadan kaldırarak makroekonomi politikalarının yürütülmesinde kredibilite sağlamasıdır.

Mali kurallar oluşturulmasının arkasında yatan temel fikir, hükümet ve parlamentoların mali sürdürülebilirliği sağlamak için orta ve uzun vadeli hedeflere doğru açık bir anlaşma yapmak istemeleridir. Bununla birlikte uygulamada önemli rolü olan başka faktörler de bulunmaktadır (Günaydın ve Eser, 2009:51-65).

- Özellikle savaş sonrası dönemde Japonya'da olduğu gibi makroekonomik istikrarı sağlamak,
- Kanada'da bazı eyaletlerde olduğu gibi devletin maliye politikalarının kredibilitesini artırmak ve açıkların kapatılmasına yardımcı olmak,
- Özellikle yaşlı nüfus sorunu nedeniyle, Yeni Zelanda'da olduğu gibi maliye politikasının uzun dönem sürdürülebilirliğini sağlamak,
- Özellikle AB'de olduğu gibi federasyon veya birlikte oluşabilecek negatif dışsallıkları minimize etmek, başka bir deyişle devletin müdahale etmesi sonucu ortaya çıkan negatif dışsallıkları azaltmak veya ortadan kaldırmak,
- Siyasi popülizmi engellemek,
- Başka mali politikaları desteklemek ve uygulanan kamu politikalarının güvenilirliğini artırmak.

Son yıllarda mali kuralların önem kazanmasında birçok faktör etkili olmakla birlikte en önemlileri, maliye politikasının etkinliğini artırmak ve bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunları ve bu sorunların neden olduğu etkisizlikleri ortadan kaldırmaktır.

Yukarıda belirtilen çeşitli nedenlerle ortaya çıkan ve geniş uygulama alanı bulan mali kural fikri uzun bir geçmişe dayanmakla birlikte mali kuralların yasal olarak uygulamaya konulması ancak 1990'lı yıllarda mümkün olmuştur. Özellikle ülkelerin geçirmiş oldukları ekonomik darboğazlar ve Avrupa Birliği'nin, üye olmak isteyen ülkeler için koymuş olduğu ekonomik kriterler, bu kuralların

meşrulaşmasında ve uygulama alanlarının genişlemesinde etkili olmuştur. Mali kuralların gelişim süreci üç farklı döneme ayrılabilir (Kopits, 2001:4-5);

İlk dönemde, bazı federal sistemlerde federe devletler altın kuralı benimsemişlerdir. Bu kural çerçevesinde, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Amerika'daki pek çok eyalet ve 1920'lerden itibaren İsviçre'deki bazı kantonlar bütçe dengesi kuralını benimsemişler ve böylelikle yatırım harcamalarına finansman sağlamışlardır. Esas itibarıyla amaç, ulusal hükümetin iflastan kurtarma müdahalesine gerek kalmadan sermaye harcamalarının finansmanını piyasadan karşılayabilir duruma ulaşmaktır.

İkinci dönemde, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, Almanya, İtalya, Japonya, Hollanda gibi sanayi ülkeleri parasal reformları takiben istikrar programlarını destekleyen denk bütçe kurallarını yürürlüğe koymuşlardır. Bu kuralların çoğu altın kural niteliğinde idi. 1960'larda merkez bankası gibi yerel kaynaklardan bütçe açığının finanse edilmesine sınır getiren veya yasaklayan diğer kurallar bazı sanayileşmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kabul edilmiştir.

Üçüncü dönem ise, Yeni Zelanda'nın 1994 yılında kabul ettiği Mali Sorumluluk Kanunu ile başlamıştır. Yeni Zelanda'da başarılı bir şekilde enflasyon hedeflemesine geçilmesinin ardından söz konusu kanun yürürlüğe girmiştir. Sonrasında, bozulan kamu mali dengeleri yeniden tesis ederek mali disipline ulaşabilmek amacıyla artan sayıda gelişmiş ülke ve yükselen piyasa ekonomisi içinde yer alan bazı ülkeler, mali kurallar kabul etmeye başlamışlardır. Bu kurallar devletin çeşitli düzeylerinde benimsenen denk bütçe kuralları, borçlanma limitleri ve harcama limitleri şeklinde olabilmektedir. Bu dönemdeki söz konusu kuralların ortak özelliği, hesap verme anlaşmalarını, güncel ve düzenli raporlama zorunluluğunu ve orta vadeli makro bütçe çerçevesini içeren daha fazla şeffaflık standartları ile desteklenmesidir (Bekar, 2009:67).

Son yıllarda pek çok ülkede uygulama alanı bulan mali kurallar, özellikle 1970'lerde Bretton Woods sisteminin çökmesi ve sonrasında devletin ekonomi içindeki payının giderek artmasıyla daha yoğun bir biçimde gündeme gelmiştir. Devletin ekonomi içindeki payı ve kamu harcamaları artarken, kamu gelirleri artışının harcamalara göre daha yavaş olması sonucunda kamu açıklarında artışlar

yaşanmaya başlamıştır. 1980'ler sonrası, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde borç stoklarının hızla artıp, krizlerin yaygınlaştığı bir dönem olmuştur. Gelişmiş ülkelerde harcama baskılarının ve bütçe harcamaları içerisinde esnek olmayan harcamaların payının artmasında, demografik yapının değişmesi ve nüfusun yaşlanması sonucunda sosyal güvenlik dengelerinin olumsuz yönde etkilenmesi, sosyal devlet anlayışı çerçevesinde sunulan hizmetlerin artması, küreselleşme ve ülkelerarası rekabet baskıları etkili olmuştur. Söz konusu durum, geleceğe dönük olarak ortaya çıkacak ihtiyaçların karşılanmasında ilave mali alanın (fiscal space) yaratılması ihtiyacını ortaya çıkarmış ve bu ilave mali alanın yaratılmasında mali kuralların kullanılabilmesi düşünülmüştür (Kaya, 2010:16).

Sürdürülebilir kamu mali yönetimine ve istikrar içerisinde büyüyen bir ekonomiye ulaşmak amacıyla mali kurallar özellikle 1980'li yıllar sonrasında birçok ülkenin mali yönetim sisteminde uygulama alanı bulmuştur. Gelişmiş ülkeler arasında bütçe dengesi son yıllarda uygulamaya koydukları denk bütçenin sağlanmasına yönelik yasal düzenlemeler veya önerilen mali kurallar sayesinde gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede, ABD'de 1986 yılında uygulamaya konulan Gramm-Rudman-Hollings sistemi, Avrupa Birliğinde 1993 yılından itibaren uygulamaya konulan Maastricht Kriterleri, İngiltere'de 1998 yılından itibaren uygulanmaya başlayan Mali İstikrar Yasası, Yeni Zelanda'da 1994 yılında uygulamaya konulan Mali Sorumluluk Yasası mali kural uygulamalarına yönelik örneklerdir. Gelişmekte olan ülkelerde uygulamaya konulan mali düzenlemeler ise genellikle IMF destekli istikrar programları ile dış ödeme krizlerinin ardından mali, finansal ve ticari liberalizasyon kararlarını içeren bir takım önlemleri kapsamaktadır. Bu ülkelerin yanı sıra, planlı ekonomik sistemden piyasa ekonomisine geçmekte olan ve geçiş ülkeleri olarak literatürde yer alan doğu bloku ülkelerinde de mali açıkların azaltılması ve politik güvenilirliğin sağlanması konusunda çeşitli gelişmeler gözlenmektedir (Kopits ve Symansky, 1998:4-5).

Mevcut mali politika kuralları hem planlama hem de uygulama açısından oldukça fazla çeşitliliğe sahiptir. Avustralya, Kanada eyaletleri, Yeni Zelanda, İngiltere gibi Anglo-Sakson ülkeleri şeffaflık üzerinde daha fazla dururken, Kara Avrupası (Avrupa Parasal Birliği, İstikrar ve Büyüme Paketi ve İsviçre) ve Arjantin,

Brezilya, Kolombiya, Peru ve Hindistan gibi yükselen piyasa ekonomileri sayısal referans değerlerine (hedefler, limitler) daha fazla odaklanmaktadır (Kopits, 2001:5).

1.2. Mali Kuralları Ortaya Çıkaran Temel Gerekçeler

Mali disiplin ve saydamlık konusundaki kaygılar kurallı maliye politikasını gündeme getirmiştir. Belirli bir dönem için seçilen politikacıların kısa dönemli hedefleri ile toplumun orta ve uzun dönemli hedeflerinin ne derece örtüştüğü oldukça önemli bir tartışmadır.

Kurallı maliye politikası, modern kamu maliyesinin bir gereğidir. Modern maliye politikası üç ana prensip üzerinde durmaktadır. Bunlardan birincisi kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasıdır. Bunun sağlanabilmesi için de bütçenin hazırlanmasında çalışan yetkin bir iktisadi analiz kapasitesinin oluşturulması, daha sonra harcama programının etkin bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Bu da icracı kurumların ve yerel ağlarının operasyonel etkinliği sağlayabilecek kapasitede olmasını gerektirmektedir. Kaynak tahsisinde etkinlik ve operasyonel etkinlik ile beraber değerlendirilmesi gereken üçüncü prensip ise mali disiplindir. Mali disiplin, kamu harcama programlarının uzun dönemde ekonomik istikrarı bozmasının önlenmesini amaçlamaktadır. Bu sebeple de harcama programları belirlenirken mali disiplini gözetecek kurallar saptanmalıdır (Kalkan, 2007:3-5).

Mali kuralların ortaya çıkış nedenleri araştırılırken, öncelikle mali yapıları bozulan ülkelerin bu durumu düzeltme gayretlerinin ve Avrupa Birliği içinde Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB)'ye dahil olmak üzere yapılan düzenlemelerin incelenmesi önem taşımaktadır. Bu kapsamda söz konusu gelişmelere bakıldığında, mali kurallara yönelik düzenlemelerin temelde iki noktaya ulaşmayı hedeflediği görülmektedir (Günay, 2007:88):

- Devlet borçları oranını makul seviyede ve istikrarlı kılacak şekilde kamu açığının azaltılması (Devlet borçları/GSYH oranı, Bütçe açığı/GSYH oranı),
- Bu seviyedeki borçlanma oranının orta ve uzun vadede sürdürülmesi.

Mali disiplinin sağlanması, istikrarlı bir büyüme ve fiyat istikrarının da bu süreçte birlikte gerçekleştirilmesi ile yakından ilişkilidir. Bu amaçla mali istikrarın,

müdahaleci politikalara yer veren yıllık veya orta vadeli bütçeler veya orta vadeli istikrar programları ile mi, yoksa alternatif olarak ekonomik gelişmelere duyarlı olarak hazırlanan ve uygulanan mali politika kuralları ile mi daha sağlıklı olarak tesis edileceği önem arz etmektedir. Bu nedenle, mali kuralların geliştirilmesini gerekli kılan sebepleri incelemek önem taşımaktadır (Hürcan, 1999:34).

1.2.1. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak

Mali politika kurallarının uygulanmasının temel amaçlarından biri makroekonomik istikrarı sağlamaktır. Hükümetin tüm yurtiçi kaynaklardan, özellikle de merkez bankasından borçlanmasına getirilen sınırlama ve yasaklamalar ile para yaratılmasının durdurulması suretiyle enflasyonist baskıların temel kaynağı ortadan kaldırılarak istikrar sağlanması kolaylaştırılabilmektedir. (Günay, 2007:89).

Mali kurallar seçim ekonomisi, kayırmacılık, bürokrasi, politik miyopluk vb. nedenlerden dolayı kamu ekonomisinde oluşan etkinsizlikleri azaltabilmektedirler. Hükümetlerin savurganlığını ve yanlış ekonomi politikası uygulamalarını azaltarak ekonomik krizleri engelleyebilir veya bu krizlerin şiddetini azaltabilmektedirler (Aktan ve Vural, 2007:122).

1.2.2. Mali Sürdürülebilirlik

Mali kurallar, uzun dönemli mali sürdürülebilirliğin sağlanmasını ve devam ettirilebilmesini teşvik etmektedirler. Aslında, Yeni Zelanda'da yürürlüğe konulan ve İsviçre ve Japonya'da önerilen mali kuralların temel amacı, örneğin gelecekteki nüfus yaşlanmasına bağlı olarak kamu borçlarındaki potansiyel artışı önlemektir. Benzer şekilde, kamu borcunun GSYH'ye olan oranlarını içeren mali kuralların bir amacı da, nesiller arası borç yükünün ve mali faydaların adil dağılımını sağlamaya katkıda bulunmaktır. Mali kurallar finansal piyasalarda makul bir reel faiz

seviyesinin sağlanmasına yardım edebilir ve özel yatırımlar üzerindeki dışlama (Crowding Out¹) etkisini ortadan kaldıracaklardır (Günay, 2007:90).

Mali kurallar, belirli bir oranda ekonomik dalgalanmayı yumuşatan ya da en azından bu dalgalanmaların artmasını engelleyen mekanizmalardır. Söz konusu kuralların bu şekilde işlemesi ekonomik dengeleyiciler aracılığıyla mümkün olmaktadır. Bu kurallar, bütçe sürecinin ve maliye politikalarının sürdürülmesini kolaylaştırmaktadır.

1.2.3. Maliye Politikasının Etkinliğini Artırmak

Son yıllarda mali kuralların önem kazanmasının önemli gerekçelerinden biri de maliye politikasının etkinliğini artırmaktır. Uygulanacak mali kurallar, ekonomik birimlerin politika uygulayıcılarının karar ve davranışlarını önceden bilmelerini kolaylaştırmaktadır. Kuralların olmaması halinde ekonomik birimlerin politikacıların karar ve davranışlarını tahmin etmesi gerekir ki; bu da tahminlerin doğruluğu ve isabet derecesini gündeme getirir. Yapılacak yanlış tahminler, olumsuz sonuçlar ortaya çıkarabilir. Mali kuralların uygulanması, iktisat politikalarının belirsizliğini azaltmakta ve öngörülebilirliğini artırmaktadır (Aktan vd, 2007: 65).

Maliye politikalarının etkinliği çok sayıda faktöre bağlıdır. Kamu harcamalarında veya kamunun finansman ihtiyacında meydana gelen artış nedeniyle özel kesim harcamalarında azalmanın oluşması, maliye politikasının toplam talep ve reel gayrisafi yurtiçi hasıla üzerinde tahmin edilen etkilerin ortaya çıkmasını engelleyebilir. Ortaya çıkan dışlama çarpan mekanizması yoluyla maliye politikasını etkisizleştirir. Maliye politikası uygun bir biçimde tasarlanıp dışlama etkisi oluşmayacak bir şekilde uygulansa bile bünyesinde barındırdığı zaman uyumsuzluğu ve mali aldanma² gibi bazı sorunlar nedeniyle etkin olmayabilir. Ricardocu denklik

¹ Dışlama Etkisi: Devletin artan kamu harcamalarını finanse edebilmek için piyasadan borçlanması piyasada faiz oranlarının artmasına neden olur. Artan faiz oranları yatırımın maliyetini artırır. Bu durum özel yatırımları oransal olarak düşürür.

² Mali aldanma (fiscal illusion) kavramı James M. Buchanan tarafından geliştirilmiş bir kavramdır. Kamu harcamaları açık finansman yöntemiyle karşılandığında bireyler harcamaların yararlarını aşırı iyimser olarak tahmin ederlerken, cari ve gelecekteki vergi yükünü ise olduğundan daha düşük bir yük olarak algılamaktadırlar.

teoremine göre ise, hükümet ekstra-fiskal (mali olmayan) amaçlarını yerine getirmek için borçlanmaya giderek kamu giderlerini ve böylece toplam talebi artırarak ekonomide genişletici bir etkide bulunmayı isteyebilir. Ancak yapılan borçların gelecekte daha yüksek vergilerle geri ödenmek zorunda kalınacağını sezinen tüketiciler olumsuz beklentiler içine girerler ve kötü günlerde kullanmak amacıyla tasarruflarını artırırlar. Bu durumda genişletici maliye politikası uygulanması sonucu geliri artan tüketiciler, artan gelirlerini tüketim yerine tasarrufa yönelttiğinden uygulanan maliye politikası kısmen ya da tamamen etkisiz kalabilir (Vural, 2007:106). Mali kurallar, maliye politikasının etkisizlik kaynaklarını ortadan kaldırmak ve maliye politikası uygulamalarının etkinliğini artırmak için bir araç olarak kullanılabilir.

1.2.4. Bütçeleme Sürecinden Kaynaklanan Sorunları Azaltmak

Bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunlar, gelir ve harcama politikası arasında olması gereken dengeyi harcama politikası lehine bozarak milli gelirin büyük bir kısmını tüketen, vergi-borç yükünü artıran ve bütçe açıklarının kronikleşmesine neden olan “leviathan” devleti ortaya çıkarmaktadır. Mali kurallar ile bütçeleme sürecini, gelirin ötesinde giderde bulunmaya izin veren bir yapı olmaktan çıkarıp, ekonomik ve siyasi konjonktürdeki değişimlerden etkilenmeyen mali kısıtlar içinde gelir ve giderler arasında denge kuran bir yapıya dönüştürmek amaçlanmaktadır (Vural, 2007:108).

1.2.5. Hükümet Politikasının Güvenilirliğini Sağlamak

Maliye politikasının başlangıç noktasında politik dengenin ve açıklığın korunması yer almaktadır. Kurallara dayalı politikanın temel avantajı, ihtiyari bir yaklaşıma nazaran zaman uyumlu olması ve daha yüksek refah seviyesine ulaşmayı sağlamasıdır.

Mali kurallar uzun dönemli politik öngörülere dayanır. Finansal piyasalarda uzun süreli olarak güven tesis edilmesi için, hükümetlerin kendilerini, bütçe açıkları, borçlanma veya borç stoku gibi verilerde kalıcı kısıtlamalara tabi tutmaları gerekli

görülmektedir. Bu yaklaşım, vatandaşların ve özel sektörün hükümetin mali politikalarına olan güvenini artırır. Bu şekilde mali kurallar hükümetin kredibilitésinin artırılmasını sağlar. Mali kurallar özellikle seçim öncesi dönemlerde mali disiplinin sağlanmasına zıtlık teşkil eden harcamalar (savurgan harcamalar) sonucu oluşan ve kısa vadeli siyasi kaygılardan kaynaklanan kamu açıklarının ortadan kalkmasına veya azalmasına yardımcı olmaktadır. Örneğin Kosta Rika’da denk bütçe kuralı seçim dönemi nedeniyle kaynaklanan bütçe açıklarını gidermeye yönelik bir görüş olarak önerilmiştir (Vural, 2007:110).

1.2.6. Diğer Finansal Politikaları Desteklemek

Mali kurallar, özellikle istikrarı sağlamak için parasal araçların kullanımı konusunda diğer finansal politikalara yardımcı olmaktadır. Bir mali kural, bütçe açıklarının azaltılmasında otomatik stabilizatörlerin kullanımına izin verirken, para politikası üzerindeki yükü de azaltma eğilimindedir. Örneğin, Avrupa Birliği ülkelerinin ortak para birimine geçiş sürecinde Maastricht Antlaşması ile uygulamaya konulan beş mali kural, hem mali disiplinin hem de parasal disiplinin sağlanmasını hedeflemekteydi. Ancak, bu noktada unutulmaması gereken, bu 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 ulaşılmaya imkan vermesidir (Bekar, 2009:70).

1.2.7. Negatif Dışsallıklardan Sakınmak

Günümüze kadar, mali kurallar federasyon, konfederasyon veya para birliği kapsamında olduğu gibi çeşitli devlet yönetimi düzeylerinde, kamu müdahaleleri sonucu ortaya çıkan olumsuz dışsallıkları ortadan kaldırmak veya azaltmak için kullanılmıştır. Yerel düzeydeki yönetimlerin açıklarını sınırlayan bir mali kural, bir yerel yönetimdeki güven azalması veya daha yüksek faiz yükleri nedeniyle ortaya çıkan ve diğer yerel yönetimleri veya ulusal yönetimi etkileyen söz konusu yanlış mali davranıştan kaynaklanan dışsallıkları önlemektedir. Örneğin, bu tür bir mali kural Avrupa Para Birliği’ne geçen Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanmakta (bütçe

açıkları/GSYH oranının % 3 olmasını gerektiren mali kural) ve her devletin uyguladığı bütçe politikasının diğer üye ülke bütçeleri ve AB bütçesi üzerinde meydana getirebileceği negatif dışşallıkların önlenmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir (Günay, 2007:91).

1.2.8. Siyasi Popülizmi Engellemek

Mali kuralların var olmasının etik açıdan yansıması ise siyasi popülizmi engelleme amacıdır. Mali kurallar özellikle seçim öncesi dönemlerde mali disiplinin bozulmasına yol açan harcamalar sonucu oluşan ve kısa vadeli politik kaygılardan kaynaklanan kamu açıklarının ortadan kalkmasına veya en azından azalmasına yardım eder.

Genel olarak uygulanacak mali kurallar, ekonomik birimlerin politika uygulayıcılarının karar ve davranışlarını önceden bilmelerini kolaylaştırmaktadır. Kuralların olmaması halinde ekonomik birimlerin politikacıların karar ve davranışlarını tahmin etmesi gerekir. Bu durumda, yapılacak yanlış tahminler, olumsuz sonuçlar ortaya çıkarabilir. Mali kuralların uygulanması, iktisat politikalarının belirsizliğini azaltmakta ve öngörülebilirliğini artırmaktadır (Günaydın, 2009:54-55).

1.3. Mali Kuralların Düzenlenme Yöntemleri

Mali kuralların düzenlenme yöntemleri çok çeşitli olabilmektedir. Anayasa, yasalar, çeşitli hukuki düzenlemeler (bütçe planları, tüzükler, orta vadeli planlar vb.), siyasi irade beyanları veya uluslar arası anlaşmalar mali kurallar için yasal zemin oluşturmaktadır. ABD, İsviçre, Almanya ve Polonya'da uygulanan kurallar anayasal bir zorunluluk iken İngiltere, Yeni Zelanda, İspanya, İsveç ve Kanada gibi pek çok gelişmiş ülke ile Peru, Kolombiya, Arjantin ve Brezilya gibi Latin Amerika ülkelerinde yasal düzenlemeler uygulama için yeterlidir. Avrupa Birliği'nde ise Avro alanına dahil ülkeler, Maastricht kriterlerine ve İBP gibi uluslararası anlaşma kurallarına uymak zorundadır. Japonya'da hükümet kararı, Norveç'te tüzük (Mali İstikrar Tüzüğü), Hollanda ve Endonezya'da siyasi karar ve rehberler mali kuralların uygulanmasını yönlendirebilmektedir.

Mali kuralların uygulanma şekli, çoğunlukla ülkelerin geleneklerine ve yasal teamüllerine bağlı olmaktadır. Uygulamada anayasal düzenlemelerin daha büyük ağırlıkta olması beklenirken, bazı ülkelerdeki uygulamalarda yasaların veya politika kurallarının, anayasal düzenlemelerle eşit düzeyde veya daha fazla yaptırım gücüne sahip olduğu gözlenmektedir. Bu nedenle, yürürlüğe konulacak mali kuralların yasal dayanakları kadar, uygulayıcı birimlerin kalitesi de önem taşımaktadır (Kopits ve Symansky, 1998:8).

1.3.1. Anayasalar

Mali kuralların uygulanma yollarından biri anayasalara hüküm koymak şeklindedir. Ancak bu yöntem ülkeler tarafından çok benimsenen bir yöntem değildir. Bir ülkenin mevcut anayasasına hangi mali kuralın uygulanacağı yönünde hüküm konulursa, bu hüküm anayasal mali kural niteliğini taşıyacak ve bu kurallara uyulması zorunlu hale gelecektir. Anayasalar ülkelerin temel yasa kaynağı olduğundan böylesine kesin hükümler ve sayısal sınırlara yer verilmesi oldukça zordur. Anayasalar detaylı şekilde hazırlansalar dahi bu ayrıntılar genelde sosyal ve siyasi konulara ilişkin olmakta, ekonomik hükümler ise genel çerçeve niteliğinde olmaktadır.

Anayasaya dahil edilecek söz konusu mali kuralların belirlenen ülke açısından uygulanabilirliğinin mümkün olması da önem taşımaktadır. Mevcut şartlar altında uygulanması mümkün olmayan bir mali kuralın anayasaya dahil edilmesi, çeşitli sorunları da beraberinde getirebilecektir. Örneğin, aşırı derecede borç yükü altında olan bir gelişmekte olan ülkenin anayasasına “denk bütçe ilkesi” anayasal mali kural olarak dahil edildiğinde, bu kuralın uygulanabilmesi en azından borç kısır döngüsü belli bir süre atlatılıncaya kadar mümkün olmayacaktır. Bununla birlikte, belirli seviyede mali disiplinin sağlanmasının ardından, bu disiplinin sürekliliğini korumak amacıyla böyle bir mali kuralın anayasal hale getirilmesi daha uygulanabilir olacaktır ve ayrıca yaşanabilecek uygulama güçlüklerini de giderebilecektir. Mali disiplinin devamlılığını sağlayabilmek için, anayasaya ilave edilen mali kuralların ihtiyaç duyulan tüm özellikleri de bünyesinde barındırması önem taşımaktadır (Günay, 2007:95).

Mali disiplini tesis etmek amacıyla Almanya’da hem federal hem de federe hükümetlerde, denk bütçe kuralı anayasada taahhüt altına alınmış ve ayrı ayrı bütçe yasalarında da yer almıştır. Benzer şekilde, Kosta Rika, İsviçre ve ABD’de önerilen mali kurallar anayasal bir düzenlemenin yürürlüğe konulmasını gerektirmiştir. Mali kurallara sahip olan ABD eyaletlerinin çoğu bütçeyi dengelemek için bir takım anayasal düzenlemelere sahiptirler (Kopits ve Symansky, 1998:8).

Bir mali kuralın uygulamaya konulmasında, anayasal düzenlemenin neler yapabileceğinin yanı sıra, neleri yapamayacağı da önemli bir tartışma konusudur. Böyle bir anayasal düzen, kamu sektörünün ekonomideki oldukça artan öneminin azaltılması açısından etkili ve önemli olmaktadır. Böyle bir düzen, ne kadar bağlayıcı olursa olsun; her şeyi kontrol altında tutabilen hükümet, kendisinin tespit ettiği ekonomik tercihleri her zaman kolayca uygulayabilecektir.

Mali kurallar anayasal bir dayanağa sahipse bu kuralların gözetlenme görevi genellikle yargıtaya (Sayıştay veya yüksek mahkemeler) aittir. Ancak farklı yasal dayanağa sahip olan ülkelerde kurallara uyulup uyulmadığını gözetlemek için farklı organlar görevlidir. Örneğin, IMF anlaşmalarında gözetleyici organ her ülkenin koşulları ve geleneklerine bağlı olarak değişir; Japonya’da bütçeyi uygulayan da kuralları gözetleyen de maliye bakanlığıdır; ABD’de gözetim ve denetim görevini iki farklı kurum aralarında paylaşırlar: Kongre Bütçe Bürosu (CBO) ve Yönetim ve Bütçeleme Bürosu (OMB); AB’de ise bu görevi Maastricht Anlaşması çerçevesinde AB Komisyonu ve Bakanlar Konseyi üstlenir (Vural, 2007:99).

1.3.2. Yasalar

Yasalar, mali kuralların uygulanmasında sıklıkla tercih edilen kurallardır. Mali kural uygulaması ya mali hükümlere yer verilen mevcut kanunlarla ya da yeni müstakil bir kural kanunuyla düzenlenebilmektedir. Mevcut kanunlara ek olarak hükümetlerin bütçe kanunlarında da mali kurallara ilişkin birtakım hükümlere yer verdiği görülmektedir. Kanunlarla yapılan düzenlemeler esnekliğe izin vermesi bakımından avantaj sağlarken, aynı zamanda, anayasalar gibi değiştirilmesi zor olmadığından, hükümetler tarafından kolayca değiştirilebilme riskini de taşımaktadırlar.

İngiltere, Yeni Zelanda, İsveç ve Kanada gibi çok sayıda sanayileşmiş ülke ile Latin Amerika (Peru, Kolombiya, Arjantin ve Brezilya) ülkelerinde yasal düzenlemeler uygulama için yeterli olabilmektedir. Mali disiplini sağlamak üzere yasal düzenlemeler yapan ülkelere biri olan Yeni Zelanda'nın "Mali Sorumluluk Yasası"na bakıldığında hükümetlerin denk bütçeyi sağlamanın yanı sıra, mali yönetimde sorumluluk ilkesinin gereklerini yerine getirmeleri gerektiği de görülmektedir. Bu ilkeler uygulama sırasında bazı esneklikler içerirler, fakat çok sıkı standartlarla belirlenmiş şeffaflık ilkesine tabidirler. Yine Japonya'da, 1947 tarihli Kamu Finansman Yasası, kamu yatırımlarını finanse etmek için devlet tahvillerinin çıkarılmasına sınır getirmiştir.

Merkez Bankası kaynaklarından gerçekleştirilen borçlanma üzerine limit veya yasaklamalar ise, ağırlıklı olarak Merkez Bankası kanunları ile düzenlenmektedir. Ancak buna istisna olarak İngiltere örneğini vermek mümkündür. İngiltere'de Merkez Bankası kaynaklarından borçlanmaya getirilen sınırlama, geleneklerden kaynaklanmaktadır. Daha spesifik olarak uygulamaya konan mali kurallar ise, yükümlülüklerin ileride yerine getirilmesini aksamadan sağlayabilmek için belli bir oranda rezerv miktarı tutulması gerektiğini düzenlemektedir. Bu uygulamaya örnek olarak Amerika Birleşik Devletleri verilebilir. ABD'de kamu emeklilik rezervlerinin yıllık toplanan prime oranının Sosyal Güvenlik Emniyet Fonu Yönetim Kurulu tarafından belirlenen hedefle uyumlu olması gerekmektedir. Yine Kanada'da bu oran Kanada Emeklilik Planı Yasası'nda hüküm altına alınmıştır. Şili'de beklenmedik durumlar için rezerv ihtiyacı Copper Telafi Fonu yasasında resmi olarak 1986 yılında hüküm altına alınmıştır (Günay, 2007:96).

1.3.3. Uluslararası Anlaşmalar

Mali kuralların diğer bir yasal dayanağı uluslararası düzeyde imzalanan anlaşmalardır. Bir birliğe üye ülkelerin uymakla zorunlu olduğu uluslararası anlaşmalar sık karşılaşılan uygulamalar değildir. Avrupa Birliği ve Afrika Finansal Bölgesi'nde (CFA) üye ülkelere yönelik birtakım mali kısıtlamalar öngörülmekte ve birlik içinde ekonomik istikrar sağlanması hedeflenmektedir. Bu tür bir anlaşmaya dahil olan ülkeler, belirlenen mali kurallara uymak zorundadır.

Afrika Finansal Bölgesi'nde uygulanan sınırlama uluslararası antlaşmaya dayanmaktadır. CFA ülkeleri 1973 yılından bu yana, merkez bankasından borçlanmaya ancak bir önceki yıl gelirlerinin azami % 20'si oranında başvurabilmektedir. Yine bu uygulamaya benzer şekilde, Avrupa Birliği'ne üye ülkeler tarafından 7 Şubat 1992'de imzalanan Maastricht Antlaşması ile ulusal hükümetlerin merkez bankasından doğrudan finansmana gitmeleri sınırlandırılmıştır. Ayrıca, orta vadede bütçe fazlasını hedefleyen bütçe açıklarına da sınırlama getirilmiş ve borç stokuna yönelik olarak da referans değer belirlenmiştir. Avrupa Birliği'nde ortak para birimine dahil olan üye ülkeler Maastricht Anlaşması ile belirlenen parasal ve mali disiplini sağlamaya yönelik olarak belirlenen kriterlere ve Büyüme ve İstikrar Paketi gibi uluslararası anlaşma kurallarına uymak yükümlülüğü altındadırlar (Günay, 2007:97).

1.3.4. Politika Kuralları

Mali kuralların uygulanmasında kullanılan bir diğer düzenleme biçimi de politika kurallarıdır. Ülkeler ya kendi iç dinamikleri ile mali kural uygulamasını benimsemekte ya da Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yapılan anlaşmalar sonrasında performans kriteri olarak kullanılmaktadırlar.

Hollanda ve Endonezya, mali kuralların politika kuralları ile uygulanmasına örnek oluşturan ülkeler grubunda yer almaktadır. Endonezya'da mali kurallar "Devlet Politikası Kuralları" şeklinde düzenlenmiştir. Bu kuralların yasal dayanağı olmamasına rağmen, Maliye Bakanlığı tarafından bütçe uygulamaları sırasında dikkate alınmaktadır. Hollanda'da 1961 yılında politik bir kavram olarak ortaya çıkan "yapısal açık tavanı" 1974 yılında şeffaf olmayan işlemler ve hesaplamalara yer verdiğinden kaldırılmıştır. Bu uygulamaya benzer bir düzenlemeyi Hollanda, Avrupa Para Birliği kriterini sağlamak üzere 1995 yılında yeniden oluşturmuştur (Günay, 2007:97).

1.4. Mali Kuralların Temel Özellikleri

Mali kuralların oluşturulmasında çeşitli faktörler göz önüne alınmaktadır. Diğer bir deyişle, oluşturulacak olan kuralların başarılı olabilmesi için çeşitli özellikler taşıması gerekmektedir.

Biraschi'ye göre optimal mali kuralların özelliklerinin başında kuralların yasal ve operasyonel özellikleri gelmektedir (Biraschi, 2008:11).

➤ Bu bağlamda öncelikli olarak kuralların yasal altyapısı oluşturulmalıdır. Kuralların yer aldığı anayasal çatı bunların başarısı için çok önemlidir. Mali kuralların mutlak olarak bir yasal dayanakları mevcut olmalıdır. Bu kurallar uluslararası anlaşma, anayasal düzenleme veya herhangi bir yasal düzenleme ile uygulanmaktadır,

➤ Ardından kurallara ilişkin istisnalar mümkün olduğunca az ve iyi belirlenmiş olmalıdır. Ayrıca politikacıların partizanca davranışları önlenmeli ve ani şoklara karşı alınacak tedbirler belirlenmelidir (Günaydın ve Eser, 2009:57-58),

➤ Mali kurallar geçici değil kalıcı olarak uygulamaya konulmalıdır. Yani, yıllık olarak hazırlanan bütçe kanunlarında değil, uzun bir süre uygulanabilirliği olan başlı başına bir kanun ile düzenlenmelidirler,

➤ Mali kurallar çeşitli yaptırım güçlerine sahip olmalıdır. Bu kurallara uyulmadığı takdirde, kurallara uymayanlara karşı yaptırım uygulaması gündeme gelmelidir.

Operasyonel kısmında ise Kopits ve Symansky (1998)'nin belirttiği üzere, bir mali kuralın "ideal" olarak nitelendirilebilmesi için sekiz temel özelliği taşıması gerekmektedir. Buna göre; mali kurallar iyi tanımlanmış, şeffaf, basit, esnek, uygun, uyumlu, zorlayıcı ve desteklenebilir olmalıdır.

İdeal bir mali kuralın sahip olması gereken özellikler daha detaylı bir şekilde sırasıyla ele alınmaya çalışılacaktır.

a) İyi Tanımlanmışlık: Mali kuralın ilk özelliği tanımının yeterince açık ve net olarak yapılmış olmasıdır. Bir mali kural kısıtlayıcı göstergeler konusunda iyi

tanımlanmış olmalıdır. Bunun için kurumsal çerçevesinin kesin hükümlerle iyi çizilmiş olması gerekmektedir. Yani, konulan kuralın hedef ve sınırları tam ve doğru olarak belirlenmeli, yasal boşluklara neden olan şartlar önceden mümkün olduğunca kesin şekilde tanımlanmalıdır. Bu durum, kuralın öngörülebilir bir geleceği belirtmesi anlamına gelmektedir (Günay, 2007:102).

b) Şeffaflık: Hedefi tam olarak belirlenen kural yeterince şeffaf olmalıdır, şüphe uyandıracak istisnalara sahip olmamalıdır. Kalıcı bir mali kuralın gerekli özelliği; muhasebe, öngörülme ve kurumsal düzenlemeleri içeren işlemlerde kamuoyunun desteğini kazanmak için şeffaf olmasıdır.

Şeffaf olmayan maliye politikası ve yaratıcı muhasebeye müracaat etmek muhtemelen kuralı ve bu kuralın ihtiyaç duyduğu kamuoyu desteğini zayıflatacaktır. Bütçe dengesi üzerine bir hedef veya tavan koyan ülkeler arasında Yeni Zelanda en şeffaf yaklaşıma ve seçmenlerin en fazla desteğini alma özelliğine sahip olarak ortaya çıkmaktadır.

c) Basitlik: Mali kuralların, kanuna ve kamuya uyumlarını arttırmak için, herkes tarafından kolaylıkla takip edilebilen göstergelerden biri ya da birkaçı üzerine konulması önem taşımaktadır. Detaylardaki bazı kalemlere gittikçe, hedef değişkenin hesaplanması zorlaştıkça, mali kuralın ekonomik aktörler tarafından benimsenme olasılığı azalmaktadır. Söz konusu durumda, hükümetlerin mali kuralı yerine getirememesinin maliyeti düşmekte ve amaca ulaşamamaktadır.

d) Esneklik: Kurallar hem yetkililerin kontrolü için hem de dış şoklara uyum sağlamak için esnek olmalıdır. Esneklik sadece olağanüstü durumlarda kuralın değişimini ifade etmektedir. Kuralların esnekliğini bir istisna olarak değerlendirmek tam anlamıyla doğru olmayabilir. Her zaman göz önünde olan bir boşluk olarak görülmemelidir. Böyle olması durumunda sürekli olarak bu esneklik zorlanmaya çalışılacaktır.

e) Uygunluk: Mali kurallar, açıkça belirtilen en yakın hedefe uygun olmalıdır. Eğer amaç, enflasyon oranını aşağı çekmek ise kural olarak, pek çok ülkede yapıldığı gibi hükümetin merkez bankası finansmanına başvurusunun sınırlandırılması veya Endonezya'da yapıldığı gibi yurtiçi borçlanmanın tamamının yasaklanması gerektiği belirtilmektedir. Ancak eğer buna ek olarak amaç dış borcun

yapılandırılmasından kaçınmak ise sınırlama, bütçe dengesinin tamamı üzerine konulmalıdır.

f) Zorlayıcılık: Bir mali kural, zorlayıcı olmalıdır. Sadece politik hedef olarak belirlenen kurallardan yaptırım olmaması nedeniyle kolaylıkla vazgeçmek mümkündür. Uygulayıcı konumundaki kişiler yaptırım eksikliği nedeniyle özellikle konjonktürün dalgalanma dönemlerinde kuralları istedikleri gibi esnetme şansına sahiptir. Dolayısıyla, anayasal veya yasal düzenlemelere ihtiyaç vardır. Kuralların uygulanması hükümetin kontrolü altında olmalıdır. Kurallara uyulmaması halinde finansal veya yargısal yaptırımlar içermesi şarttır. Ancak en etkili yaptırımın ne olduğu ülkelere göre farklılıklar göstermektedir. Buna, uygulama için rızaya tabi olmayan para cezaları da eşlik edebilir. (Yani kanuni düzenlemeler bu tür yaptırımlarla desteklenebilir.) Ülke deneyimleri göstermektedir ki, cezaları da içeren kurumsal düzenlemeler, hangi düzenlemenin en etkin olduğuna ilişkin açık bir model olmadan ülkeler arasında geniş ölçüde çeşitlenir.

g) Uyumluluk: Mali kurallar, aynı zamanda diğer makroekonomik politikalar veya politika kuralları ile uyumlu olmalıdır.

h) Desteklenirlik: Kuralların istenildiği sonuçları verebilmesi için etkin politika çalışmaları tarafından desteklenmesi gerekmektedir. Pek çok kural, etkin politika uygulamaları ile desteklenmez ise uzun süremez. Kurallar aynı zamanda yapısal reformları destekleyici nitelikte olmalıdır.

Son olarak da, sonuçlar hedeflerle karşılaştırılınca kolaylıkla ölçülebilir olmalıdır. Şeffaflık, kontrol ve uygulama teminat altına alınmış olmalı, kuralların değiştirilmesi zor olmalıdır.

Buchanan ve Wagner (1977)'e göre de uygulamaya konulacak bir mali kurallar setinin etkin olabilmesi için bazı özellikleri bünyesinde barındırması gerekmektedir. İlk olarak, söz konusu kurallar seti basit ve anlaşılabilir olmalı ve kamuoyu tarafından kolayca anlaşılmalıdır. Sadece iktisatçılar tarafından anlaşılacak karmaşık kurallarla oluşturulan bir bütün, uygulamada bazı sorunlara neden olabilir. İkinci olarak; etkinliği sağlayabilmek için, kurallar setinin uygulamayı ve ihlalleri net olarak belirten bir yapıda olması gerekmektedir. Hem politikacılar hem de toplum, kuralların ihlal edilmesi durumunda ne yapılması gerektiğini ve kuralların nasıl

uygulanması gerektiğini bilmelidir. En son ve önemli bir özellik de, kurallar seti vatandaşların değerlerini yansıtmalıdır. Bu takdirde, kurallara bağlılık daha yüksek düzeyde olacaktır. Tüm bu özellikler, seçmenlerin gözünde “tutarlı” oldukları sürece etkin bir bütçe disiplini sağlamaya devam edecektir.

Buiter tarafından yapılan bir çalışmada ise bir para birliği çerçevesinde mali kuralların özellikle hangi niteliklere sahip olması gerektiği aşağıdaki şekilde sıralanmıştır. Mali kurallar (Buiter, 2003);

- Basit olmalı,
- Devletin borç ödeyebilirliğini garantilemeli,
- Konsolide genel hükümet ve merkez bankası ile ilişkili olmalı,
- Kamu sektörünün boyutlarına göre tarafsız olmalı,
- Maliye politikası araçlarının konjonktür yönlü işleyişine izin vermemeli,
- Uzun dönemde de anlamlı olmalı,
- Ekonomik yapı ve iç koşullardaki önemli farklılıklara müsaade etmeli,
- Birliğin tamamında anlamlı olan işleyişe uyumlu olmalı,
- Güvenilir olmalı,
- Kesintisiz ve sürekli olarak uygulanmalıdır.

Görüldüğü üzere, bu özelliklerin bir kısmı Kopits ve Symansky (1998) tarafından geliştirilen özellikler ile de benzerlik taşımaktadır. Genel itibarıyla basitlik ve uyumluluk gibi özellikler ortak özellikler olarak karşımıza çıkmaktadır (Günay, 2007:103).

1.5. Mali Kuralların Türleri

Küreselleşme sürecinin hızlanmasından önce 1970’li yıllara kadar ulus devletler etkin bir kamu maliyesi çerçevesinde mali yapıyı bozmayacak kadar yeterli miktarda kamu harcaması yaparak başarılı maliye politikaları yürütmekteydiler. Zamanla kamu harcamalarının milli gelire oranı, kamu gelirlerinin milli gelire

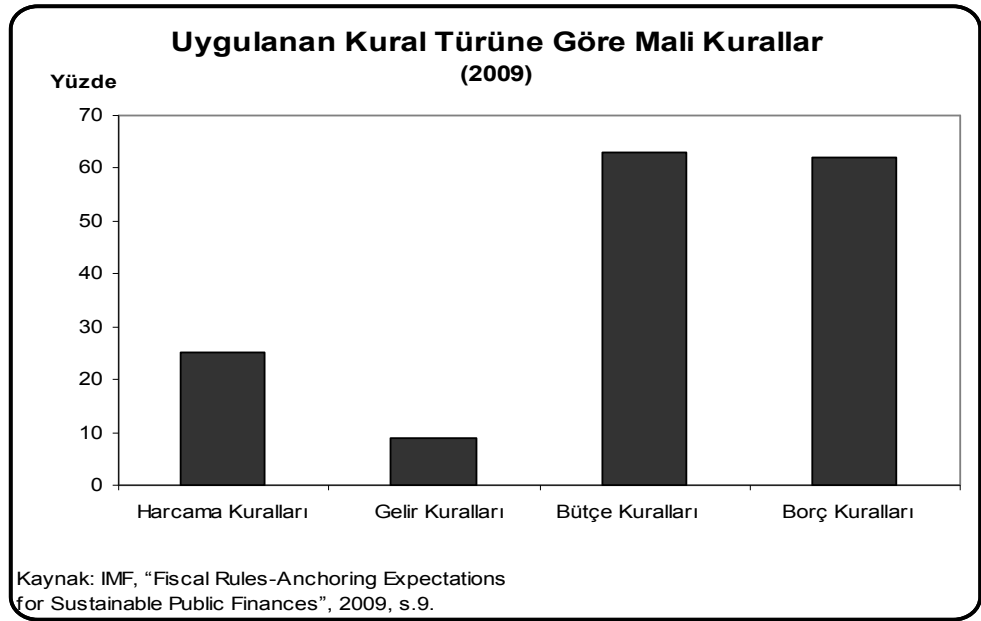
oranına kıyasla hızla artmış ve kamu kesiminin aşırı genişlemesiyle pek çok ülkenin kamu gelirleri kamu harcamalarının altında kalmıştır. Böylece yüksek bütçe açıkları ortaya çıkmıştır.

Kamu harcamalarının artışının kontrol edilmesi ve buna bağlı olarak bütçe açıklarının azaltılması dolayısıyla denk bir bütçe yoluyla mali disiplinin sağlanabilmesi için uluslararası düzeyde özellikle IMF ve Dünya Bankası (DB) gibi kuruluşlar tarafından bazı kriterler önerilmektedir. Özellikle 1990'lerden sonra küreselleşme sürecinin etkisini arttırmasıyla birlikte gelişmekte olan ülkelerin pek çoğu yüksek borç yükü ve yüksek kamu harcaması ve buna bağlı olarak kaynak kıtlığı problemleri ile karşı karşıya kalmışlardır.

Bu süreçte kamu harcamalarının kısıtlanması ve denk bütçe uygulanmasını öngören yaklaşımlar önem kazanmaya başlamıştır. Örneğin; Avrupa Birliği ülkeleri 1993 yılından itibaren borçlanma ve yüksek bütçe açığına belli bir tavan getirilmesini öngören Maastricht Kriterleri'ni benimseme kararı almışlardır. Bu yolla 1960'lı yıllardan itibaren artarak devam eden açık finansmanın engellenmesi ve böylece bütçe açıklarının da azaltılması hedeflenmektedir.

Maastricht Kriterleri yoluyla aynı zamanda denk bütçe yaklaşımının benimsenmesi ve etkin bir harcama reformunun yapılması öngörülmektedir. Bu çerçevede mali disiplinin sağlanması ve kamu harcamalarının kısıtlanması temel amaç olarak ortaya çıkmaktadır (Eker, 2009:10-11).

Pek çok ülke mali politika kararlarını sınırlamak amacıyla mali kurallar benimseme yolunu seçmiştir. Kurallar kesinlik ve hedefler açısından çok çeşitli olmakla birlikte genellikle dört yöntem benimsenmektedir. Bunlar; denk bütçe kuralları, borçlanmaya ilişkin kurallar, harcama kuralları ve gelirlere ilişkin kurallardır.



Şekil 1.1. Uygulanan Kural Türüne Göre Mali Kurallar

IMF'nin son yaptığı çalışmaya göre de, uygulamada anılan dört kural seti tercih edilmekte ve bunlardan da bütçe dengesi ve borçlanmaya ilişkin olan ikisi yoğun olarak uygulanmaktadır. 2009 yılında 21'i gelişmiş, 33'ü yükselen ekonomilerden ve 26'sı düşük gelirli ülkelerden olmak üzere toplam 80 ülke ulusal/ulusüstü mali kurallar uygulamaktaydı³. 2009 yılında mali kural uygulayan bu ülkelerin önemli bir kısmı bütçe dengesi ve borç kurallarını benimsemişlerdir. Şekil 1.1'e göre ülkelerin yaklaşık % 60'ı bütçe dengesi kuralı ve yine aynı oranda ülke de borç kuralı uygulamıştır. Bu da hükümetlerin mali sürdürülebilirlikle yakın ilişkisi olan kuralları tercih ettiklerini göstermektedir. Son yıllarda ayrıca kamunun küçültülmesi hedefi de ön plana çıkmaktadır. Harcama kurallarının denk bütçe veya borç kurallarıyla birlikte uygulanmasının giderek artmasının iki önemli amacı kamunun küçültülmesi ve kuralların istikrar özelliklerine daha fazla dikkat çekmektir (IMF, 2009:9).

³ Burada sadece merkezi yönetim kapsamında uygulanan kurallar dikkate alınmış, yerel ve bölgesel düzeyde uygulanan kurallar kapsama alınmamıştır.

1.5.1. Bütçeye İlişkin Kurallar

Bütçe sınırlamaları, bütçe açığının hacmini sınırlandıran veya altın kural uygulanmasında olduğu gibi bütçenin bileşimini kayda bağlayan ya da belirli düzeylerde bütçe fazlası verilmesini zorunlu kılan uygulamalardır. Bütçe sınırlamaları, ülkelerin mali gereksinimlerine göre farklılıklar göstermektedir.

Bütçe sınırlamalarına ilişkin kuralları denk bütçe kuralı, sürdürülebilir bütçe açığı, altın kural ve bütçe fazlası kuralı olarak sınıflandırmak mümkündür.

Uygulamada en çok bilinen mali politika kuralı kamu gelirlerinin ve kamu harcamalarının birbirine denk olmasını zorunlu kılan “denk bütçe kuralı”dır. Genel denge, cari denge veya operasyonel denge şeklinde yıllık olarak tanımlanabileceği gibi, yapısal denge şeklinde daha uzun dönemleri kapsayacak biçimde de tanımlanabilen denk bütçe kuralları, borç/GSYH oranını sınırlı/ölçülebilir bir seviyeye yaklaştırmaya yardımcı olmaktadır. Denk bütçe kuralının avantajı, basit ve herkes tarafından kolayca anlaşılabilir olmasıdır (Günay, 2007:105).

Dönemsel dalgalanmalar nedeniyle bütün ekonomilerde genişleme ve daralma dönemleri yaşanır. Bütçenin her yıl denk bağlanması mümkün olmadığından katı bir bütçe dengeliği yerine bütçe açığı üzerine bir kısıt konulması önerilmektedir. Bu genellikle GSYH’ye oranla konulan bir sınırdır (Pınar, 2006:148). Bütçe açığının boyutunu sınırlayan veya fazla vermeyi şart koşan bütçe açığı kuralları pek çok ülke tarafından kabul edilmiştir. İsviçre, bütçenin dönem boyunca dengede olmasını gerektirecek şekilde 2003 yılında anayasada değişiklik yapmıştır. Şili ve Brezilya da fazla vermeyi hedefleyerek bütçe açığına katı sınırlar getirmiştir. Şili’de GSYH’nin % 1’i kadar yapısal bütçe fazlası⁴ verilmesi zorunludur. Brezilya ise önceden açıklanan birincil bütçe dengesine⁵ sadık kalmak koşuluyla üç yıllık bir dönemde personel harcamalarına sınırlama getirmiştir. Hükümetin ekonomik devre boyunca kamu harcamalarını sınırlandırarak bütçe açığını azaltmakla yükümlü olduğu İngiltere bütçe açığını sınırlandırmak amacıyla altın kural ve sürdürülebilir yatırım

⁴ Yapısal bütçe dengesi=Tam istihdam bütçe dengesi. Tam istihdam düzeyindeki gayri safi milli hasıla (potansiyel GSMH) yüzdesi olarak hesaplanan bütçe fazlası yapısal bütçe fazlasıdır.

⁵ Faiz ödemelerinin kamu harcamaları dışında tutulması suretiyle hesaplanan bütçe dengesi birincil bütçe dengesi olarak adlandırılmaktadır.

kuralı uygulamasını benimseyen ülkeler arasında yer almaktadır. Altın kural uygulaması gereği, hükümet cari harcamaları finanse etmek için değil yalnızca yatırım giderlerini finanse etmek için borçlanabilir. Altın kuralın uygulanması karışıktır, manipülasyonlara açıktır ve sürdürülebilirliğin garantisini vermez. Benzer şekilde sürdürülebilir yatırım kuralı doğrultusunda, net borçlanma bir konjonktür boyunca istikrarlı ve itibarlı bir düzeyi (GSYH'nin % 40'ını) aşmamalıdır. Almanya'daki altın kural uygulamasında ise bütçe açığı federal hükümet yatırım giderlerini aşamaz (Wyplosz, 2005:75).

Bütçe açığına ilişkin kurallar genellikle yıllık açık miktarı üzerine getirilen sayısal sınırlamalar şeklindedir. Bu tür mali kurallara verilebilecek örnekler; AB'nin Büyüme ve İstikrar Paktı ile 1986-1990 yılları arasında yürürlükte olan ABD Gramm-Rudman-Hollings sistemidir (Minarik, 2010:519). Bütçe açığına ilişkin hedefler, mali toparlanma dönemlerinde yararlı olurken bütçenin fazla verdiği dönemlerde kamu harcamalarının kontrolü açısından uygun bir araç değildir (Bali ve Çelen, 2007:55).

Faiz dışı fazla hedefi de uygulamada sık rastlanan bütçe kurallarının başında gelmektedir. Bu hedef çoğunlukla GSYH'ye oran olarak belirlenirken; bu hedef çerçevesinde faiz dışı harcamalar ve toplam gelirler arasında bir denge kurulmaya çalışılır. Faiz ödemelerindeki artışlar, bütçe dengesini ve kamu borcunu etkilesele dahi, herhangi bir düzenleme gerektirmeyeceklerinden faiz dışı denge kuralları borcun sürdürülebilirliği ile daha az bağlantılıdır. Yatırım harcamalarının genel dengesini hedefleyen altın kuralın da borçla bağlantısı azdır.

Faiz dışı fazlanın milli gelire oranının mali kural olması, bütçe dengesine konan kuralın bazı olumsuz taraflarını içermediği için daha anlamlı bir tercih olabilir. Ancak, burada da bazı sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Örneğin seçim yıllarında hükümetler yatırım harcamalarını kısım, ücretler ve transfer harcamaları gibi seçmenlerin gelirini doğrudan etkileyen harcamaları artırmayı tercih edebilir. Bu durumda, populist harcamaların bazı yükseldiği için bütçenin yapısı sadece bir yıl için değil takip eden dönemde de istenmeyen yönde gelişebilir (Candemir, Referans, 2008).

1.5.2. Borçlanma ve Borç Stokuna İlişkin Kurallar

Borçlanmaya ilişkin kurallar, kamu borcuna GSYH'nin oranı şeklinde belli bir sınır veya hedef getirmektedir. Söz konusu kurallar, tanım itibarıyla, belirlenen borç hedefine yakınlaşmayı sağlama anlamında en etkili kurallardır. Doğrudan borçların sürdürülebilirliğiyle mücadele ederler. Ancak, borç seviyesi belirlenen tavanın oldukça altındaysa, maliye politikasına yeterli desteği sağlayamazlar (IMF, 2009). Borçlanma ve borç stokuna ilişkin kurallar aşağıdaki şekillerde düzenlenebilmektedir;

➤ Yurtiçi kaynaklardan borçlanmaya ilişkin belirli sınırlamalar konulabilir ve toplam borçlanma limitleri belirlenebilir. Söz konusu limitler, nominal olarak belirlenebileceği gibi gelir toplamına ya da hasılaya oran olarak da belirlenebilir. ABD'de yıllık toplam nominal borç tutarı, Kongre tarafından değiştirilmesi gereken bir tavana bağlıdır, bu tavan düzenli olarak değiştirilmekte ve bu yüzden bağlayıcı olmamaktadır. İngiltere ise Mali İstikrar Kodu gereği, net kamu borcunun sabit ve ihtiyatlı bir seviyede olmasını amaçlamaktadır ve bu seviye GSYH'nin % 40'ı olarak uygulanmaktadır. Polonya'da ise GSYH'nin % 60'ı olması gereken Maastricht limiti benimsenmiştir (Wyplosz, 2005:75).

➤ Borçlanma parlamentonun belirli oranda bir çoğunluğunun kararına bağlanabilir.

➤ Yerel yönetimlerin borçlanma yetkisi ve sınırları anayasada açık olarak belirlenebilir.

➤ Borç stoku belirli bir düzeyle sınırlanabilir. Bu düzey nominal olarak belirlenebileceği gibi gelirlere ya da hasılaya oran olarak da tasarlanabilir. Söz konusu mali kural aslında kural uygulamaları sonucunda ulaşılması arzulanan bir hedef olduğu için türev niteliğindedir. Genellikle borç stoku kuralı diğer mali kurullarla birlikte uygulanır.

➤ Hükümetin merkez bankası kaynaklarından borçlanması üzerine sınırlamalar getirilebilir. Bu kural günümüzde neredeyse kamu mali yönetimine ilişkin temel ilkelerden biri haline gelmiştir ve çoğu ülke tarafından uygulanmaktadır (Kaya, 2010:20).

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 ama 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. Benzer şekilde, özellikle döviz borcunun ağırlıklı olduğu ülkelerde borç stoku maliye politikalarından çok kurlardan etkilenebilmekte, bir gün öncenin kuruyla mali kurala uyacakmış gibi görünen bir ülke, ertesi günün kuruyla limiti aşabilmektedir.

Ayrıca, borç stoku üzerine bir kural konulacaksa bunun merkezi idare borcu üzerine mi, yoksa kamu sektörü üzerine mi konulacağı konusunda da farklı tercihler yapılabilmektedir. Merkezi idare borcu üzerine konulan kurallar, borç stoku rakamları fazla bir gecikme olmadan yayınlandığı için daha yakından takip edilebilmektedir. Ancak, bu durumda bazı harcamalar kamu kesiminin bir bölümünden diğer bölümüne aktararak, kurallar resmi olarak delinmeden, mali disiplinden uzaklaşmak mümkün olabilmektedir. Tüm kamu kesimini kapsayan borç stoku üzerine konulan hedefler bu tip harcama kaydırmalarının etkisini ortadan kaldırmakla birlikte performansın ölçülmesi gecikebilmekte ve bir sonraki dönem için önlem almakta geç kalınabilmektedir (Candemir, Referans, 25.09.2008).

1.5.3. Vergilendirme/Gelirlere İlişkin Kurallar

Gelir elde edilmesini artırmayı ve/veya aşırı bir vergi yükünü önlemeyi amaçlayan gelirlere ilişkin kurallar, gelirler üzerine tavan veya taban getirilmesi esasına dayanmaktadır ve şu şekillerde düzenlenebilmektedirler;

➤ Tahmin edilen düzeyin üzerinde gerçekleşen gelir tahsilatlarından harcama yaratılmayacağına dair kısıtlar getirilebilir. Bu kapsamda elde edilen gelir tahsilatları doğrudan borç stokunun azaltılmasında kullanılabileceği gibi ihtiyatlılık fonu şeklinde tasarlanan gelir havuzlarında biriktirilerek olağanüstü durumlarda harcanabilir.

- Vergi yükünün artışına ilişkin sınırlamalar getirilebilir. Söz konusu sınırlamalar harcama veya açık kurallarıyla birlikte uygulandığında kamunun genel ekonomi içerisindeki payı azaltılmış olur.
- Vergi harcamalarına, istisna ve muafiyetlere ilişkin sınırlamalar getirilebilir.
- Vergileme yetkisi denk bütçe kuralı ile sınırlandırılabilir. Harcamaların ve gelirlerin birbirine denk olması anayasal kural haline getirilebilir.
- Toplam vergi yükü anayasada belirlenebilir ve bu sınırın aşlamayacağı hüküm altına alınabilir. Toplam vergi yükü ya da toplam kamu gelirleri yükü anayasada açık olarak tanımlanabilir ve maksimum oran belirlenebilir.
- Vergi konuları anayasada açık olarak tespit edilebilir ve anayasada belirtilen konular dışında hiçbir şekilde vergi konulamayacağı, tarh ve tahsil edilemeyeceği hüküm altına alınabilir. Gelir, servet ve harcama üzerinden hangi vergilerin alınacağı anayasada belirlenebilir. Bu tür bir anayasal hüküm, keyfi vergilerin önüne geçecektir (Aktan, www.canaktan.org, 26.02.2010).

Diğer kuralların aksine vergilendirmeye ilişkin kurallar çok sık rastlanan kurallar değildir. Vergilendirmeye ilişkin kurallar, yönetim dışında da pek çok aktörü etkileyen özelliklere sahip olduğundan, vergi kaçırma/vergiden kaçınma gibi faktörlerden fazlaca etkilendiğinden tercih edilen bir mali kural yöntemi değildir.

1.5.4. Harcamalara İlişkin Kurallar

Harcamalara ilişkin kurallar, genellikle, toplam, birincil veya cari harcamalar üzerine büyüme oranları veya GSYH'ye oran şeklinde sürekli sınırlar getiren kurallardır. Aslında, söz konusu kurallar, gelir tarafına sınır getiremedikleri için, borçların sürdürülebilirliği hedefiyle doğrudan ilişkili değildir. Ancak, borç veya bütçe dengesi kurallarıyla birlikte uygulandıklarında, sürdürülebilirlikle tutarlı mali düzenlemeyi tetikleyici bir operasyonel araç olarak kullanılabilirler (IMF, 2009:5). Harcama şoklarına karşı esneklikleri azdır ve tasarımları zordur. Ancak, bu kurallar oldukça şeffaftır ve hem politikacılar hem de kamu tarafından kolaylıkla takip

edilebilirler (Curristine vd., 2008:25). Harcamalara ilişkin kurallar aşağıdaki şekillerde düzenlenebilir;

➤ Toplam kamu harcamaları yükü miktar olarak anayasa ve/veya yasal kurallarla sınırlandırılabilir. Bu kurallar harcama düzeylerine yönelik nominal tavanlar şeklinde tasarlanabileceği gibi alternatif harcama toplamlarına yönelik hasılaya veya gelirlere paralel oransal sınırlar şeklinde de belirlenebilir.

➤ Toplam kamu harcamaları denk bütçe kuralı ile sınırlandırılabilir. Denk bütçe kuralı devletin gelirlerine eşit bir harcama bütçesi yapmasını şart koşar. Dolayısıyla denk bütçe kuralı ile herhangi bir oransal sınırlama getirilmeksizin (örneğin, toplam harcamalar/GSYH) harcama yetkisi otomatik olarak sınırlandırılmış olur.

➤ Harcama artışları söz konusu harcamaya kaynak teşkil edecek gelir artışlarıyla sınırlandırılabilir. Bu çerçevede, ilgili harcamaya kaynak teşkil edecek gelirin niteliği de göz önünde bulundurularak bir defalık gelirler bu kapsamda değerlendirilmeye alınmayabilir. Böylece bir defalık gelirlere dayalı olarak harcama yaratılmamış olur.

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

Devletin görev ve fonksiyonlarının anayasada açık bir şekilde belirlenmesi etkin bir şekilde kamu harcamalarını sınırlandırıcı etki yapar. Devlet faaliyetlerinin ya da kamusal mal ve hizmetlerin neler olduğunun anayasada belirlenmesi güç olmakla birlikte örneğin, devletin özel teşebbüslerin kolayca arz edebileceği özel malların üretiminde bulunamayacağı, ticari ve belirli sanayi dallarında faaliyet gösteremeyeceği anayasada belirlenebilir (Aktan, www.canaktan.org, 26.02.2010).

1.5.5. Dolaylı Kurallar

Dolaylı kurallar çoğunlukla para ve döviz kuruna ilişkin düzenlemelerden türetilmiştir. Bunların arasında günümüzde en yaygın olanı sabit nominal döviz kuru (nominal çapa) kuralıdır. Günümüzde birçok IMF üyesi ülke, mali disiplini sağlamak için bu kuralı uygulamaya koymaktadır. Yine daha az görülen diğer bir dolaylı kural uygulaması ise, hükümetin yurtiçi bankacılık kesimi dışından ve yurt dışından borçlanması dışında, yurtiçi bankacılık sisteminden de borçlanmasına izin veren para kurulu düzenlemeleridir (Kopits ve Symansky, 1998:26-27).

1.6. Mali Kuralların Etkileri

Son yıllarda ABD, Kanada ve AB ülkeleri başta olmak üzere birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede mali disiplini sağlamak üzere tasarlanıp yürürlüğe konulan çok sayıda farklı maliye politikası aracı bulunmaktadır. Mali kurallar, hükümetleri sağlam maliye politikası uygulamaları gerçekleştirmeye zorlayarak “iyi sonuçlara” götürebileceği gibi anti-konjonktürel maliye politikası uygulamalarının etkisini azaltarak veya otomatik istikrar sağlayıcıların çalışmasını engelleyerek “kötü sonuçlara” da neden olabilir. Hükümetlerin mali kuralların gereğini yapmada samimi olmayıp “yaratıcı muhasebe” uygulamalarıyla bu kuralların kısıtlamalarından kaçınmaları durumunda ise maliye politikası üzerinde istenen etki yaratılamayacaktır (Vural, 2007:109).

Türlerine göre mali kurallar, mali disiplin, ekonomik istikrar ve mali sürdürülebilirlik üzerinde farklı etkilere sahiptirler.

1.6.1. Mali Disiplin Üzerindeki Etkileri

İyi tasarlanmış mali kurallar, yöneticileri daha disiplinli bir biçimde davranmaya yönlterek mali disiplin üzerinde olumlu etkiler meydana getirebilirler (Poulson, 2004). 1969-1994 dönemini kapsayacak şekilde 49 ABD eyaletini inceleyen Bails ve Tieslau (2000), vergi harcama sınırlamaları, çoğunluk oyu zorunluluğu, denk bütçe kuralı, zaman sınırlamaları ve vatandaş inisiyatifine dayalı yasal uygulamaların mevcut olduğu eyaletlerin diğerlerine göre kişi başına daha

düşük bir harcama düzeyi elde ettiğini ortaya koymaktadır. Ayrıca denk bütçe kuralını sıkı bir biçimde uygulayan eyaletlerin bütçelerinde daha çok bütçe fazlası oluştuğuna dair bir bulgu elde edilmiştir (Bohn ve Inman, 1996:13-76). Diğer taraftan, vergi harcama sınırlamalarının söz konusu olduğu ABD eyaletlerinin, ulusal ortalamaya göre, kamu ekonomisinin daraltılmasında daha iyi bir performans gösterdikleri dikkate alındığında mali kuralların kamu ekonomisini daraltma yoluyla mali disipline katkıda buldukları ileri sürülebilir (Vural, 2007:110-111).

1.6.2. Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkileri

Mali kurallar, hükümetin konjonktürel dalgalanmaların şiddetini azaltmada maliye politikasını bir araç olarak kullanma yeteneğini azaltmaları halinde, ekonomik istikrar üzerinde olumsuz etkilere yol açabilecekken kuralların uygulanmadığı duruma kıyasla ise az da olsa olumlu etkiler meydana getirebilirler.

Ekonominin genişleme dönemlerinde ihtiyat fonları ve harcamaların artışını engelleyen tavanlar, kamu harcamaları yoluyla piyasaya aktarılan para arzını azaltarak toplam talebi kısıcıcı ve dolayısıyla enflasyonist eğilimleri azaltıcı yani konjonktür karşıtı bir etki meydana getirirler. Daralma dönemlerinde ise tam tersi bir etki ortaya çıkabilir. Yani daralma dönemlerinde hükümet yaratıcı muhasebe yöntemlerini kullanarak kuralların etrafından dolaşmadığı sürece, kamu harcamalarını artıramaz ve maliye politikaları konjonktürü destekler veya şiddetini artırır. Vergi sınırlamaları için de benzer bir durum söz konusudur. Genişleme dönemlerinde vergiler artırılmadığı, daralma dönemlerinde ise azaltılmadığı için vergi politikasının konjonktür karşıtı bir araç olma özelliği ortadan kalkar (Vural, 2007:111). Vergi yüküne ilişkin sınırlamalar getiren gelir kurallarının borç stoku üzerindeki etkisi genellikle negatiftir. Fakat söz konusu kurallar, tahminlerin üzerinde gerçekleşen gelir tahsilatının harcanmasını engelleyecek şekilde tasarlanmışsa borç stokunu azaltıcı etkide bulunurlar.

Harcama kuralları ise, genellikle uzun dönem büyüme performansını etkileyen kalemlerde kesintiler şeklinde tasarlandığı zaman büyüme hızını olumsuz etkileyebilmektedirler. Bu durumun önlenmesine yönelik olarak altın kural uygulamaları benimsenmektedir.

1.6.3. Mali Sürdürülebilirlik Üzerindeki Etkileri

İyi tasarlanmış ve başarılı bir şekilde uygulanan mali kurallar mali sürdürülebilirliği olumlu yönde etkileyebilir. Mali sağlamlaştırmaya yönelik yeterli düzeyde seçmen desteği varsa mali kurallar ülkelerin önceden belirledikleri hedeflere odaklanmalarına yardımcı olmaktadır. Kapsamlı bir emeklilik sistemi reformundan sonra sürdürülebilir bütçe açıkları vermek için açık bütçe kuralları koyan İskandinav ülkeleri ile rakamsal hedefler belirleyen ABD ve AB'deki uygulamalar bu yargıyı destekler niteliktedir.

Mali kuralların katı olması halinde hükümetler bütçe sürecinin saydamlığını azaltan “yaratıcı muhasebe” veya diğer tedbirler yoluyla mali kuralları fiilen uygulamayabilirler. Bu uygulamalar sonucunda seçmenler yanlış bilgilendirildiği için seçmen tercihlerinde çarpıklık ortaya çıkar, seçmenler sorunlara radikal çözümler bulacak partileri tercih etmez ve böylece mali açıkları artıracak şekilde politikalar uygulayan hükümetler mali sürdürülebilirliği tehlikeye atar (Vural, 2007:111-112).

1.7. Mali Kurallara İlişkin Olumlu ve Olumsuz Görüşler

1990'lı yılların başından beri çok sayıda ülkede uygulanan mali kuralların faydalı veya zararlı olduğuna dair çeşitli görüşler ileri sürülmektedir. Bunların bir tarafında kuralları savunanlar, diğer tarafında ise karşı çıkanlar bulunmaktadır. Bu noktada ileri sürülen temel argümanlar, ekonomik şoklara karşı daha hızlı hareket etme kabiliyetinin sağlanması ve keyfi politika davranışlarının önlenmesidir. Temel argümana göre, maliye politikası konjonktür dalgalanmalarını kontrol etmek için güçlü bir araçtır. Ancak kuralların uygulanması hükümetlerin hareket alanını sınırlandırmakta ve konjonktür karşıtı politika üretilmesine engel olmaktadır. Bu durumda krizle mücadele ile uyumlu olmayan aşırı daraltıcı sonuçlara ulaşabilmektedir (Günaydın ve Eser, 2009:58).

Diğer bir eleştiri ise, kurallar konulsa bile, konulan bu kurallar siyasi irade tarafından benimsenmezse, başarı şansının oldukça düşük olacağıdır. Zira, yaratıcı muhasebe teknikleri kullanılarak, harcamalar ve gelirler olduğundan farklı gösterilebilir ve gerçek durum kamuoyuna farklı şekilde yansıtılabilir.

Mali kurallara ilişkin bir başka eleştiri ise, kamu kesimi borçlanma gereksiniminin düşürülmesini öngören bir mali kural, kamu yatırımlarını azaltıcı etki yapabilmekte ve ülkenin üretim açığının oluşmasına neden olmaktadır.

Ayrıca, konulacak mali kurallara ilişkin olarak literatürde belirlenecek bir optimum düzeyin olmaması nedeniyle, her ülkeye standart bir mali kuralın uygulanması ülkelerin gerçekleriyle örtüşmeyen kuralların konulmasına neden olmaktadır. Her ülkenin makroekonomik ve demografik yapısı farklı olduğundan ülkelerin kendine özgü bir mali kural tasarlaması ve uygulaması gerekmektedir (Civriz, t.y.: 67-68).

Mali kurallara yönelik diğer eleştiriler ise, kurallara dayalı maliye politikasının ancak ikinci en iyi seçenek olabileceği, 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, bunun demokrasi geleneklerine uygun olmadığı şeklinde sıralanabilir (Vural, 2007:103).

Mali kuralları savununlar ise maliye politikalarının sınırlandırılmasından yanadırlar. Bu grupta yer alanlar, sınırlandırmanın iki önemli pozitif etkisinin negatif etkisinden daha ağır bastığını iddia etmektedirler. Bu pozitif etkilerden birincisine göre, maliye politikasındaki sınırlar hükümetlerin aşırı açık vermelerini ve borçlanmanın sürdürülebilir olmaktan çıkmasını engelleyecektir. İkincisine göre ise, sınırlar maliye politikasının kendisinin makroekonomik oynaklığın bir kaynağı olması ihtimalini engelleyecek veya en azından azaltacaktır. Bunların yanı sıra devamlı nitelikte olan mali kurallar, daha önce açıklanan politikalardan vazgeçilmesini, politikacıların oy maksimizasyonu amacıyla seçim ekonomisi uygulamak suretiyle mali açıkları artırma davranışını ve maliye politikası uygulamasında oluşacak gecikmeleri önleyecektir (Günaydın ve Eser, 2009:58).

Bunlara ek olarak, mali kural savunucularının mali kuralların esnek olmadıkları ve krizle mücadelede etkin bir yöntem olamayacakları ile ilgili eleştirilere karşılık “altın kural” ve “kaçış şartları”nı ileri sürmektedirler. Altın kural uygulaması ile hükümet yatırımlar için borçlanabilmekte ancak mevcut harcamalar

borçlanma ile finanse edilememektedir. Bu sayede kamu yatırımları büyük ölçüde kısıntıya uğramayacaktır. Kaçış şartları ise mali kurallara esneklik kazandırmakta ve özellikle ekonomide beklenmeyen durumlar olduğunda şartlar yumuşatılabilmektedir.

1.8. Mali Disiplin- Mali Kurallar İlişkisi

1.8.1. Mali Disiplin Kavramı ve Önemi

Bir ülke ekonomisinde istikrarın var olabilmesi için öncelikle mali disiplinin mevcut olması gerekir. Mali disiplin, kamu maliyesinde gelirler ve giderler arasında bir dengenin olması anlamına gelmektedir. Mali disiplin, mali sorumluluk ahlakının bir gereğidir. Mali disiplinsizlik sorunu, hükümetlerin sorumsuzca harcamaları artırmaları, keyfi ve takdiri olarak vergileme yetkisini kullanmaları, diledikleri ölçüde iç ve dış borçlanmaya başvurmaları neticesinde ortaya çıkmaktadır. Mali disiplinsizlik kamu ekonomisinde vergi ve borç yükünün ağırlaşmasına neden olur. Ağır vergi yükü bir taraftan toplam tasarruflar, yatırımlar ve çalışma gayreti üzerinde olumsuz sonuçlar doğurarak ekonomik büyümeyi olumsuz olarak etkilerken, öte yandan vergi kaçakçılığına yol açarak kayıt dışı ekonominin genişlemesine yol açar. Toplam borç yükünün artması ise devletin faiz ödemelerini artırır. Bu ise üretim ekonomisinin daralmasına, rant ekonomisinin ise genişlemesine neden olur (Aktan, Radikal, 2007).

Bir ülkenin ekonomik istikrarı sağlayabilmesi için o ülkenin kamu mali sisteminin yerine getirmekle yükümlü olduğu üç işlev vardır. Bunlardan birincisi; mali disiplini sağlamak, ikincisi; kamusal kaynakları stratejik önceliklere yönlendirmek ve üçüncüsü; operasyonel verimliliği sağlamak olup, bu işlevler arasında hiyerarşik bir ilişki söz konusudur. Mali disiplin sağlanmadan ne stratejik öncelikler, ne de verimlilik kavramı bir anlam ifade edebilir (TEPAV, <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/maliizlemeozet.pdf>).

Mali politika kuralları ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte; mali disiplinin bir ülke ekonomisinde sağlanması iki temel özelliği gerektirir. Bunlardan ilki, mali disiplinin, orta vadede ülke açısından genel bir politika olması, diğeri ise

kısa vadede konjonktürel istikrarsızlıkları giderebilme yeterliliğinde olmasıdır. Bu kapsamda kamu mali yönetiminde mali disiplinin sağlanması amacıyla denk bütçenin uygulanabilirliği ve borçlanma politikasının makro ekonomik koşullar dikkate alınarak yeniden yapılandırılması ekonomide belirleyici role sahip olacaktır.

İçerisinde bulunduğumuz küreselleşme sürecinde makro ekonomik istikrarın ve mali disiplinin sağlanmasında kilit rol oynayan önemli bir unsur da mali saydamlıktır. Mali saydamlık; hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır (Demircan, 2006:50-51). Kaynakların etkin dağılımı ve etkin kullanımının bütçe sonuçlarına etkisi olacağından hareketle, mali saydamlık, mali disiplin için önemli bir araç olarak görülmektedir.

1.8.2. Mali Disiplinin Sağlanmasında Mali Kuralların Önemi

Maliye politikaları özü itibarıyla etkileri daha kısa dönemde beklenen politikalar olduğu halde, hazırlanmaları ve uygulamaya konmaları belirli bir siyasal süreç gerektirdiğinden gecikmeler ortaya çıkmaktadır. Bunun ötesinde hükümet tarafından hazırlandığı ve uygulandığı için popülist eğilimlere konu olabilmektedir. Bu çerçevede, mali disiplini sağlamanın bir yolu mali kurallardır. Kurala dayalı makroekonomik politikaların hedefi, iradi müdahalelere gerek duymadan belirli bir disiplin ve güvenilirliğin sağlanması, dolayısıyla hükümet baskısı olmadan temel uygulamaların tahmin edilebilir olmasıdır (Pınar, 2006:146).

Son yıllarda birçok iktisatçı, siyasal karar alma mekanizmasında görev alan aktörlerin ve kurumların çeşitli gerekçelerle, doğru ya da en iyi kararları alamayacağı varsayımıyla, bu aktörlerin ve kurumların para ve maliye politikası uygulamalarındaki takdir yetkilerinin kısıtlanması veya sona erdirilmesi gerektiğini savunmaktadır. Kurallara dayalı ekonomi politikası uygulanmasını savunanlara göre, bu amaçla oluşturulacak para ve mali kurallar, bu politikaları uygulamakla görevli olan aktörler ve kurumlar üzerindeki siyasi baskının hafiflemesine yol açacaktır. Bu birimlerin mali ve parasal disiplinsizlik lehine kararlar almaları engellenerek orta ve uzun vadede ekonomik istikrarın sağlanmasına ve iktisadi büyümenin hızlandırılmasına katkıda bulunulacaktır. Demokratik yönetimlerde siyasal karar

alma mekanizmalarında görev alan kesimlerin kararlarına karşı duyulan güvensizlik, mali kuralların çekiciliğini arttırmaktadır. Rant kollama faaliyetleri, seçim ekonomisi uygulamaları ve siyasal karar almada etkinliği azaltan benzeri faaliyetler nedeniyle vergilerin kamu harcamalarını karşılama potansiyeli giderek düşmekte ve maliye politikası uygulamalarının etkinliği azalmaktadır. Bu eğilimi tersine çevirmek ve etkin olmayan uygulamalara yol açan takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek için çeşitli ülkelerde çok sayıda mali politika kuralı (vergi, harcama ve borçlanmaya yönelik sınırlamalar, bütçe sınırlamaları) benimsenmektedir.

Mali reformlarda, mali disiplinin sağlanması için merkezi hükümet ve ilgili mali birimlere verilen yetkiler çerçevesinde harcama ve borçlanma yapılmasını düzenleyen resmi kurallar getirilmesi ve kurallara uyulmaması halinde yaptırım uygulanması öngörülmektedir. Mali disiplinin sağlanması için yapılması gerekenler şu şekilde özetlenebilir (Hürcan, 1999:8):

- Devletin gelir ve giderlerinin bir yıldan daha uzun dönemler itibarıyla tahmini ile buna bağlı olarak oluşturulacak bir makroekonomik istikrar programı, mali disiplinin sürdürülebilirliğine katkıda bulunacaktır.
- Makroekonomik istikrar ve mali disiplin açısından mali kurallar önem taşımaktadır. Mali kuralların en önemli işlevi, mali disiplini sağlayıp sürdürülebilir hale getirerek fiyat istikrarı, makroekonomik istikrar ve ekonomik büyümeyi sağlamaktır (Pinar, 2006:150).
- Devletlerin kamuya ilişkin tüm faaliyetlerinin ve bunlara yönelik harcamaların bütçeye dahil edilmesi gerekmektedir. Bütçenin kapsamının genişletilmesi mali disiplini sağlayacak ve kamuoyuna hesap verme fonksiyonuna da katkıda bulunacaktır.

Ülkelerin mali yapılarında görülen bozulmalar mali politika kuralları olarak bilinen ve mali disiplinin yasal ve anayasal yollarla sağlanması şeklindeki fikirlerin ortaya çıkmasına ve bu fikirlere olan ilginin giderek artmasına neden olmuştur. Söz konusu kurallar; hedefler, kurumsal içerik ve uygulama yöntemleri açısından ülkelerin sistemlerine göre farklılıklar göstermektedir. Mali disiplini sağlamaya yönelik olarak üç temel kural ortaya konmuştur. Bunlar (Bekar, 2009:83-84);

Sayısal Kurallar: Teorik açıdan sağlıklı bir mali disiplin için sayısal hedeflerin belirlenmesidir. Bu düzenlemeye örnek olarak; AB'ye üye ülkelerin uymak zorunda oldukları bütçe açığı ve borçlanmayı sınırlandıran Maastricht Kriterleri ile ABD'de bütçe açıklarının ortadan kaldırılıncaya kadar kademeli olarak azaltılmasını hedefleyen bir düzenleme olan Gramm-Rudman-Hollings Yasası gösterilebilir. Fakat İngiltere gibi ülkelerde altın kural ve sürdürülebilir yatırım kuralı gibi sayısal olmayan mali kurallar da uygulanmaktadır.

Prosedürel Kurallar: Bütçe sistem ve prosedürünü yasama kurumları ile yürütme kurumları ilişkileri bağlamında değerlendiren yaklaşımlar hiyerarşik sistem ve collegial sistem (erk ve otoritenin eşit dağılımı sistemi) olarak iki tür usul ve kurallar sistemi tanımlanmıştır. Hiyerarşik sistem bütçe hazırlığında yürütme organı içinde hazineye güçlü yetkiler vermekte Collegial sistem ise, karşılıklı denetim ve denge ilkesini ve sürecin her aşamasında demokratik denetimi ön plana çıkarmaktadır.

Saydamlık İle İlgili Kurallar: Saydamlık, devletin hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmak için uyguladığı politikaları, bu politikaların sonuçlarını izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır. Saydamlık, vatandaşların devlete emanet edilen kaynakların nasıl kullanıldığını izlemelerini sağlamakta, kamusal kaynakların dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirilmektedir. Saydamlığın yokluğu mali disiplin ve harcama kontrollerinin başarılı olmasını zorlaştırmaktadır.

Mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin kullanılması gibi temel bütçesel sonuçların sağlanmasında mali saydamlık da önemli bir araçtır. Ancak, sayısal kurallar, prosedürel kurallar ve saydamlık ile ilgili kuralların bir arada bulunması halinde mali disiplin daha rahat sağlanabilecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ VE BAZI ÜLKELERDE MALİ KURALLAR

Son yıllarda pek çok ülke mali disiplini sağlamak ve sürdürebilmek için çeşitli mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde bir takım mali kuralları yürürlüğe koymaktadır. Mali kurallar hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde maliye politikasının amaçlarına ulaşılabilmesi amacıyla uygulama alanı bulmaktadır. Bugün, dünya genelinde 81* ülkede mali kural uygulaması bulunmaktadır (Lombardo, 2009).

1951 yılında 6 devletin bir araya gelmesiyle başlayan ve günümüzde 27 üye ülkeye sahip olan Avrupa Birliği'nde de mali disiplinin sağlanması amacıyla çeşitli şekillerde mali kurallar uygulanmaktadır.

1950 ve 60'larda Keynezyen politikaların altın çağını yaşadığı döneme karşılık, maliye politikası para politikasının geçerlilik kazanmasıyla birlikte hem kısa dönemde, hem de baskın bir role sahip olan arz yönlü politikalarla birlikte uzun dönemde, istikrarı sağlama aracı olma özelliğini yitirmiştir. İlk sebep uygulama ile ilgilidir; yüksek seviyelerdeki kamu borç ve açıklarının düşürülmesi ihtiyacı, kamu harcamalarındaki artışın yol açtığı mali dengesizlikler, vergilerdeki azalmalar ve yüksek reel faiz oranlarına yol açan sıkı bir para politikası. İkincisi ise neoklasik teorilerin baskınlığı ile ilgilidir ki bu hem mali dengesizliği sürdürmekte hem de kamu gelir ve harcamalarının büyük boyutlara ulaşması kısa ve uzun dönemde büyüme ve ekonomik faaliyetler üzerinde olumsuz bir etkide bulunmaktadır.

Avrupa Birliği'nde yürütülen mali kurallar bu teorik çerçeve üzerine inşa edilmiştir (Gonzalez ve Fernandez, t.y). Avrupa Birliği mali çerçevesi Maastricht Anlaşması ve İstikrar ve Büyüme Paketi'nde ifade edildiği gibi mali sürdürülebilirliği sağlamayı hedeflemektedir.

Bu kapsamda, uygulanan ilk mali kural örneği olan Maastricht kriterlerini bünyesinde barındıran AB'ye geniş yer verilecektir. Öncelikle AB'deki ekonomik ve mali yapı ele alınacak, daha sonra bazı AB ülkeleri, ABD, Yeni Zelanda, Kanada ve

* 1/891 sayılı Mali Kural Kanun Tasarısında bu rakam 90 olarak belirtilmiştir.

Latin Amerika ülkeleri gibi çeşitli ülkelerdeki mali kural uygulamaları incelenecektir.

2.1. Avrupa Birliği'nde Ekonomik ve Mali Yapı

2.1.1. Ekonomik ve Parasal Birlik: Kısa Bir Tarihçe

Uluslararası parasal istikrarı sağlamada, özellikle ilk yıllarda başarılı olan Bretton Woods sisteminin istikrarın sağlanması açısından yeterli olacağı beklentisi, Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Roma Antlaşmasında parasal politikalarda, sınırlı bir yaklaşıma yer verilmesine neden olmuştur. Sistemin zayıf yönlerine ilişkin ilk sinyaller 1950'lerin sonunda ortaya çıkmaya başlamıştır. 1968-1969 yıllarında piyasalarda ciddi bir türbülans yaşanmış, Fransız Frangı devalüe edilirken, Alman Markı değer kazanmıştır. Bu gelişme diğer para birimlerinin istikrarını ve Ortak Tarım Politikası çerçevesinde belirlenen ortak fiyat sistemini tehdit etmeye başlamıştır.

Bu kapsamda, 1969 yılında yayımlanan Barre Raporu önemlidir. Rapor, üye ülkelerin ekonomi politikalarında daha fazla işbirliğini ve daha yakın parasal işbirliğini önermiştir. Öneri, bütünleşme sürecine kesin bir ivme kazandırmıştır. Aralık 1969'daki Lahey Zirvesinde, üye devlet liderleri, Ekonomik ve Parasal Birliği (EPB⁶) Avrupa entegrasyonunun resmi hedefi haline getirmeyi kararlaştırmıştır. Bu amaçla 1970'de hazırlanan Werner Raporuna göre, tam bir ekonomik ve parasal birliğin 3 aşamalı bir plan dahilinde ve 10 yıl içinde gerçekleştirilmesi tasarlanmıştır. Nihai hedef, sermayenin dolaşımının liberalleştirilmesi, döviz kurlarının bir daha geri dönülemeyecek biçimde sabitlenmesi ve tek bir paranın ulusal paraların yerini almasının sağlanması olarak öngörülmüştür. Rapor ayrıca, ekonomi politikalarının koordinasyonunun güçlendirilmesi ve ulusal bütçe politikaları konusunda temel ilkelerin belirlenmesini de tavsiye etmiştir (Günay ve Özen, 2002:68-69). Mart 1971'de, Werner Raporunda tavsiye edilen bazı temel hususlarda uzlaşma

⁶ Ekonomik ve Parasal Birlik, kişilerin ve üretim faktörlerinin serbest dolaşımı ile birlikte tek para uygulaması anlamına gelmektedir.

sağlanamamasına rağmen, üye devletlerin tamamı, Ekonomik ve Parasal Birliğin üç aşamada gerçekleştirilmesini ilke olarak onaylamışlardır (Bali ve Çelen, 2007:81).

Ağustos 1971’de Bretton Woods Sisteminin çöküşü ve ABD Hükümetinin doları dalgalanmaya bırakma kararı, ciddi bir istikrarsızlık oluşturmuştur. Dolayısıyla, Avrupa paraları arasında belirlenen paritelerin sürdürülmesinde de ciddi sorunlar yaratmıştır. Bunun sonucunda, Ekonomik ve Parasal Birlik projesi de duraklama sürecine girmiştir.

Daha sonra 1979 yılında, Fransa ve Almanya’nın teşvikiyle, parasal istikrar alanı oluşturma çabaları yenilenmiş ve bir “Avrupa Para Sistemi” kurulmuştur. Sistem, sabit ancak ayarlanabilir döviz kurları çerçevesine dayandırılmıştır. Birleşik Krallık dışındaki tüm üye devletler, oluşturulan, “döviz kuru mekanizmasına” dahil olmuşlardır.

Haziran 1988’de, Hannover Avrupa Zirvesi, ekonomik ve parasal birlik konusunu incelemek üzere, Avrupa Komisyonu Başkanı Jacques Delors başkanlığında bir komite oluşturmuştur. Avrupa Topluluğu’nda Ekonomik ve Parasal Birlik Kurma Konusunda Rapor olarak bilinen Delors Raporu temelinde, 1989 Haziran ayında gerçekleştirilen Madrid Zirvesinde, Ekonomik ve Parasal Birliğin ilk aşamasının başlatılması kararlaştırılmıştır. Werner Raporu ile birlikte Delors Raporu, ekonomik ve parasal birliğin gerçekleştirilmesine yönelik iki temel belgeden biridir. Delors Raporu, “ekonomik politikalarda daha fazla koordinasyon, ulusal bütçe açıklarının büyüklüğü ve finansmanı ile Birliğin para politikasından sorumlu yeni ve tamamen bağımsız bir kurum”dan oluşan üç ihtiyacı vurgulamıştır (Bali ve Çelen, 2007:81-82).

Aralık 1989 Strazburg Zirvesinde, ekonomik ve parasal birlik için Antlaşmada yapılması gereken değişiklikleri belirlemek üzere bir hükümetler arası konferansın başlatılması kararlaştırılmıştır. Aralık 1990 Roma Zirvesinde açıklanan hükümetler arası konferansın çalışmaları, Aralık 1991 Maastricht Zirvesinde benimsenerek, 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Avrupa Birliği Antlaşmasını ortaya çıkarmıştır (Günay ve Özen, 2002:69-70).

Avrupa Topluluğu açısından entegrasyon düzeyini daha da arttıracak, tüm ülkeler için köklü değişiklikler getirecek olan EPB, uzun yıllardır planlanmasına

rağmen ancak Maastricht Zirvesi'nde tam olarak şekillendirilebilmiştir. İmzalanan Maastricht Antlaşması ile Avrupa Topluluğu'nu önce ekonomik ve parasal birlik, sonra da siyasal birlik haline getirmek hedeflenmiştir. Bu hedef kapsamında, EPB'nin koşul ve aşamaları belirlenmiş, birliğe üye ülkelerin ekonomi politikalarının yakınlaştırılması amacıyla Topluluk içinde tek para kullanılması ve ortak bir Avrupa Merkez Bankası kurulması kararı alınmıştır (Günay ve Özen, 2002:72).

Ekonomik ve Parasal Birliğe üç aşamada ulaşılması planlanmıştır (Hürcan, 1999:162-163);

- **Birinci Aşama:** 1 Temmuz 1990 tarihinde başlayan birinci aşamada, ekonomi ve maliye politikalarının mevcut kurumsal çerçevesi içinde koordinasyonu ile ülkelerin ekonomik performanslarının yakınlaştırılması; bu çerçevede, parasal ve finansal araçların serbestçe dolaşabileceği tek bir mali alan oluşturulması; bütün üyelerin Avrupa Para Sistemi'nin döviz kuru mekanizmasına katılması ve ECU (Avrupa Para Birimi)'nin özel kullanımının önündeki bütün engellerin kaldırılması öngörülmüştür. Bu aşamanın sonunda sermaye hareketlerinde tam liberasyon sağlanmış ve üye ülkelerin ekonomi ve maliye politikaları birbirine yaklaştırılmıştır. 1 Ocak 1994 tarihinde birinci aşamadan ikinci aşamaya geçilmiştir.

- **İkinci Aşama:** 1 Ocak 1994'te başlayan bu aşamada ekonomi politikalarının yakınlaştırılması devam etmiştir. Üye ülkelerin para politikalarının koordinasyonunun sağlanması, ECU'nun kullanım alanının genişletilmesi, üçüncü aşamada kurulması planlanan Avrupa Merkez Bankası için gerekli ortamın sağlanması amacıyla Avrupa Para Enstitüsünün kurulması, Merkez Bankalarının özerkliğinin sağlanması ve üçüncü aşamaya geçiş için gerekli olan kriterlerin sağlanması yolunda önlemler alınması ve çalışmalar yapılması öngörülmüştür.

- **Üçüncü Aşama:** Tek paranın geçerli olacağı, Avrupa Merkez Bankasının kurulacağı ve Avrupa Merkez Bankaları sisteminin oluşturulacağı öngörülen bu aşamanın en erken 1 Ocak 1997 'de en geç 1 Ocak 1999'da başlaması kararı alınmıştır.

- Amsterdam Zirvesi ile birlikte, Ortak Para Biriminin uygulanmaya konulmasına yönelik teknik çalışmaların önemli bir bölümü tamamlanmıştır. Amsterdam Zirvesi'nde alınan kararlar uyarınca 1 Ocak 1999'da EPB'nin son

aşamasına geçilmiş ve Birlik üyesi ülkelerin resmi para birimi olarak ECU'nun yerine kabul edilen EURO'nun kullanımı başlamıştır. Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İspanya, Portekiz, İrlanda, Avusturya ve Finlandiya olmak üzere 11 Avrupa Birliği üyesi ülke EPB için gerekli kıstasları yerine getirip uygulamaya geçmişlerdir. İsveç, İngiltere ve Danimarka kendi istekleri ile tüm kriterleri yerine getirmelerine rağmen, EURO bölgesine katılmamışlardır. Yunanistan, o tarih itibarıyla kriterleri yerine getirememiş, ancak 19-20 Haziran 2000 tarihli Feira Zirvesi'nde kriterlere uygunluğunun tespit edilmesinin ardından EURO Bölgesine dahil olabilmıştır⁷.

AB bünyesinde gerçekleştirilen APB'de olduğu gibi herhangi bir parasal birlik kurulması durumunda üye ülkeler bağımsız para politikası haklarından vazgeçmektedirler. APB'de fiyat istikrarını sağlamakla yükümlü bağımsız bir Avrupa Merkez Bankası birlik genelinde bir para politikası uygulamaktadır. Bir ülkenin parasal egemenlik hakkından vazgeçmesi, kamu maliyesi ile ilgili bazı sonuçları da beraberinde getirebilir. Parasal enstrümanların olmaması durumunda kamu maliyesi daha zor yönetilebilir bir nitelik kazanacaktır. Bu durumda, parasal birliğe üye ülkelerden bazıları aşırı borçlanmaya zorlanabilir veya sürdürülemez bir borçlanma politikasına kalkışabilir. Üye ülkelerden birinde gerçekleşecek aşırı bütçe açıkları ve kamu borçlanması, birliğin genel para politikasına olan güvenilirliğin kaybolmasına veya diğer ülkelerin zor durumda olan ülkeyi kurtarmak zorunda kalmalarına yol açabilir. Nitekim AB tarafından 1989 yılında yayımlanan Delors Raporu, uluslarüstü bir kontrol bulunmadığı takdirde bütçe açıklarının parasal disiplini tehlikeye sokacağına dikkat çekerek, üye ülkelerin bütçe açıklarına yönelik zorlayıcı kuralların kurumsal hale getirilmesi gerekliliğini ortaya koymuştur (Selçuk ve Rantanen, 1996:60-61).

Ekonomik ve parasal birlik güçlü bir mali alt yapı temeline dayanmaktadır. Mali kurallar, işlem maliyetleri ve politikanın zaman tutarsızlığı problemlerinden kaynaklanan politik başarısızlıkları ortadan kaldırmaya yardımcı olarak güçlü bir mali alt yapının oluşturulmasını sağlamaktadır. AB üyesi ülkeler 1970 ve 1980'lerde

⁷ Günümüzde, 27 Avrupa Birliği üyesinden 16'sı Euro bölgesine dahildir. AB'ye üye olmadığı halde Euro kullanan ülkeler de mevcuttur (San Marino, Monako, Andora, Vatikan, Kosova, Karadağ).

yaşanan savurganlıktan hareketle müşterek mali kuralların, bir parasal birlik için çok önemli olduğunu kabul etmişler ve 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması ve 1997 yılında imzalanan İstikrar ve Büyüme Paketi (İBP) ile bunun yasal zeminini oluşturmuşlardır (Aysu, 2010a:217).

2.1.2. Yakınlaşma Kriterleri (Maastricht Kriterleri)

Avrupa Birliği çerçevesinde ekonomik ve parasal birlik oluşturma doğrultusunda mali ve parasal disiplinin üye ülke ekonomileri kapsamında tesis edilmesi önemlidir. EPB'nin başarıyla işlemesi için katılan üye devletlerin düşük enflasyon oranları, güçlü kamu maliyesi ve döviz kuru istikrarı kapsamında ekonomik performanslarının birbirleriyle uyumlu olması şarttır. Bu amaçla, 1 Kasım 1993'te uygulamaya konulan Maastricht Anlaşması, Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği'ne üye olmak isteyen ülkeler tarafından yerine getirilmesi gereken yakınsama kriterleri getirmiştir. Maliye politikası bakımından anlaşmanın asıl amacı, diğer ülkeleri olumsuz etkileyecek mali krizleri önlemek için üye ülkelerde mali disiplini sağlamaktır. Anlaşmaya göre, mali disiplin iki önemli kriter temeline dayanacaktır: (1) Bütçe açığı GSYH'nin % 3'ü oranındaki referans değeri aşmamalı, (2) Brüt kamu borcu GSYH'nin % 60'ı oranındaki referans değeri aşmamalıdır.

Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği üyesi bir ülkenin parasal birliğe girebilmesi, belli konularda öngörülen “yakınlaşma kriterleri”nin gerçekleştirilmesine bağlanmıştır. Buna göre, bir üyenin parasal birliğe katılabilmesi için belli bir ekonomik yapıya kavuşması gerekmektedir. Ekonomik ve Parasal Birliğin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi ve Türkiye gibi AB'ye aday ülkelerin de ekonomik reform tasarılarına yön göstermesi açısından, Maastricht Antlaşması'nın üye ülkelerin Avrupa Para Birliği'ne katılabilmeleri için tespit ettiği “Yakınlaşma Kriterleri” olarak adlandırılan kriterler şunlardır (Günay, 2007:174):

Mali
Disipline
İlişkin
Kriterler

- Bütçe Açığı: Üye ülke bütçe açıkları GSYH'nin % 3'ünü aşmamalıdır. Euro bölgesine üye ülkelerden birinde aşırı bir açığın olması durumunda 10 ay içinde uygulanması gereken bir düzeltici/telafi edici eylem önerilecektir. Aksi takdirde, ülke açığının büyüklüğüne göre değişen, maksimum GSYH'nin % 0,5'ine kadar çıkabilen, zorunlu faizsiz teminat şeklinde bir yaptırım söz konusu olabilecektir. Eğer söz konusu aşırı açık 2 yıl içinde yok edilebilirse, teminat ülkeye geri ödenecek ancak bu sürede yok edilemezse, teminat ceza yerine geçecektir.
- Kamu Borçları: Üye ülkenin devlet borçları, GSYH'nin % 60'ını aşmamalıdır.

- Enflasyon oranı: Herhangi bir üye ülkenin yıllık ortalama enflasyon oranı, AB'de en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin enflasyon ortalamasını 1,5 puandan fazla geçmemelidir.

- Faiz Oranı: Herhangi bir üye ülkenin uzun vadeli devlet tahvili faiz oranı, en düşük faiz oranına sahip üç üye ülkenin faiz oranı ortalamasını 2 puandan fazla geçmemelidir.

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

Çizelge 2.1. AB Ülkelerinin Maastricht Kriterlerine İlişkin 2009 Yılı Göstergeleri

MAASTRICHT HEDEFLERİ ÇERÇEVESİNDE AB ÜLKELERİNİN 2009 YILI GÖSTERGELERİ (Yüzde)				
	BÜTÇE DENGESİ/GSYH	GENEL YÖNETİM BORÇ STOKU/GSYH	ENFLASYON ORANI	UZUN VADELİ FAİZ ORANI
Almanya	-3,0	73,4	0,2	3,2
Avusturya	-3,5	67,5	0,4	3,9
Belçika	-6,0	96,2	0,0	3,9
Bulgaristan	-4,7	14,7	2,5	7,2
Çek Cumhuriyeti	-5,8	35,3	0,6	4,8
Danimarka	-2,7	41,4	1,1	3,6
Estonya	-1,7	7,2	0,2	:
Finlandiya	-2,5	43,8	1,6	3,7
Fransa	-7,5	78,1	0,1	3,7
Güney Kıbrıs	-6,0	58,0	0,2	4,6
Hollanda	-5,4	60,8	1,0	3,7
İngiltere	-11,4	68,2	2,2	3,4
İrlanda	-14,4	65,5	-1,7	5,2
İspanya	-11,1	53,2	-0,2	4,0
İsveç	-0,9	41,9	1,9	3,3
İtalya	-5,3	116,0	0,8	4,3
Letonya	-10,2	36,7	3,3	12,4
Litvanya	-9,2	29,5	4,2	14,0
Lüksemburg	-0,7	14,5	0,0	4,2
Macaristan	-4,4	78,4	4,0	9,1
Malta	-3,8	68,6	1,8	4,5
Polonya	-7,2	50,9	4,0	6,1
Portekiz	-9,3	76,1	-0,9	4,2
Romanya	-8,6	23,9	5,6	9,7
Slovenya	-5,8	35,4	0,9	4,4
Slovakya	-7,9	35,4	0,9	4,7
Yunanistan	-15,4	126,8	1,3	5,2
Türkiye	-6,7	45,4	6,3	12,9

Kaynak: Eurostat Database

:=Not available

Maastricht Anlaşması'nın mali kurallarına göre, genel bütçe açığı GSYH'nin % 3'ünü, genel devlet borcu GSYH'nin % 60'ını geçmemelidir. Bu sınırların hangi kıstaslara göre saptandığı önem taşımaktadır. Maastricht kriterleri, kamu yatırımlarının tarihsel ortalaması esas alınarak saptanmıştır. Kamu yatırımları AB'de ortalama olarak GSYH'nin %3'ü düzeyindedir ve burada geleneksel kamu maliyesinin altın kuralı uygulanmıştır. Borçlanmaya ancak sermaye harcamaları sınırları içinde izin verilebilmektedir. Buna göre, Maastricht kriteri cari harcamalar

bazında denk bütçe kuralı olarak yorumlanabilir (Corsetti ve Roubini, 1996:409). Dolayısıyla Maastricht Antlaşması'nda yer alan ve bütçe açığının GSYH'ye oranının % 3 olması gerektiğini belirten bu kriter, anayasal bir hüküm olarak ifade edilmese de, bir ekonomik anayasa kuralı (Denk Bütçe Anayasası) olarak değerlendirilebilir.

Bununla birlikte, üye ülkelerin “aşırı” bütçe açıklarından kaçınması konusu da, Maastricht Antlaşmasında açıklanmıştır. Buna göre, kamu kesimi açıklarının GSYH'ye oranı %3'ü geçmemelidir ve söz konusu kriterler için belirli bir esneklik payı da bırakılmıştır. Bütçe açığının sürekli ve önemli ölçüde düşerek referans noktasına yaklaşması ve hedefi aşmasının geçici olması ve belirlenen kıstastan çok sapmaması durumunda bütçe açığının aşırı olmadığı kabul edilmektedir. Konjonktürel durgunluk ise, böyle durumlar için geçerli bir neden sayılmaktadır. AB'de kamu borcunun GSYH'ye oranı bakımından da benzer esneklikler vardır. Eğer oran yeteri kadar düşüyorsa ve hedefe yaklaşıyorsa, tespit edilen hedefe uygun kabul edilmekte ve üye ülkelerin borç stoklarıyla ilgili veriler de sürekli gözetim altında tutulmaktadır.

Eğer bir üye ülke, mali disiplini sağlayan bu iki kriterden biri veya her ikisinin gerektirdiği koşulları yerine getirmiyorsa Komisyon, üye ülkenin orta dönem ekonomik durumunu ve bütçe gelişmelerini içeren ve meydana gelen açığın yatırım harcamalarını aşıp aşmadığı gibi konuları da göz önüne alan bir rapor hazırlamaktadır. Eğer Komisyonda üye ülkenin aşırı açığı olduğu veya olabileceği kanaati oluşursa Komisyon, Bakanlar Konseyine düşüncesini sunmaktadır. Bakanlar Konseyi, nitelikli çoğunluk kararıyla, üye ülkenin görüşüne de başvurarak, Komisyonun tavsiyesi üzerine hareket ederek durumu genel olarak değerlendirmekte ve “aşırı” bütçe açığı olup olmadığına karar vermektedir. Eğer bütçe açığının “aşırı” olduğuna karar verilmişse, Bakanlar Konseyi söz konusu durumun sona erdirilmesi için üye ülkeye tavsiyede bulunmakta, üye ülke yapılan tavsiye doğrultusunda ciddi bir uygulama içerisinde değilse, tavsiye kamuoyuna da duyurulmaktadır (Günay ve Özen, 2002:77-78).

Üye ülkelerin Maastricht Anlaşması kriterlerini yerine getirmemeleri halinde, nitelikli çoğunluk ile Anlaşma'da öngörülen dört yaptırımdan bir veya birden

fazlasına başvurulabilmektedir. Bu yaptırımlar şu şekildedir (Bali ve Çelen, 2007:86);

- Üye ülkelerin bonolarının sağlıklı olduğu yolunda bir bildiri yayımlanması,
- Avrupa Yatırım Bankası'nın (AYB) ilgili ülkeye borç vermemesi,
- Üye ülkenin aşırı bütçe açığının giderileceği tarihe kadar saklanacak ve faiz ödenmeyecek bir miktar parayı (faizsiz depozito) topluluğa yatırmasının talep edilmesi,
- Üye ülkeye GSYH'nin % 0,25'ini aşmayacak bir oranda para cezası kesilmesi.

Bütün bu düzenlemeler ve yaptırımlardaki amaç, Avrupa Para Birliği'ne giden yolda mali ve parasal disipline ilişkin "Yakınlaşma Kriterleri"ni gerçekleştirmek ve bunun sürdürülebilirliğini sağlamaktır (Günay ve Özen, 2002:79).

Maastricht Antlaşması, tam anlamıyla bir uluslararası anlaşmadır. Maastricht Antlaşması'yla AB'nin gerçek bir ekonomik ve siyasal birliğe götürülmesi yolunda önemli bir adım atılmıştır. Avrupa Birliği ülkelerinin kendi aralarında Ekonomik ve Parasal Birlik oluşturulması konusunda imzaladıkları Maastricht Antlaşması, mali ve parasal disiplinin sağlanması konusunda üye ülkelerin uyacakları ekonomi politikalarına önemli bazı sınırlamalar getirmektedir. Maastricht Antlaşması'nı imzalayan ülkeler, bu antlaşmada yer alan kurallara uymak zorundadırlar (Günay ve Özen, 2002:74-79).

2008 yılında GSYH'nin %3'ü oranının aşılmasıyla oluşan açıkların ardından, 2009 yılının ilk yarısında Fransa, Yunanistan, İrlanda ve İspanya için yeni aşırı açık prosedürü uygulamasına geçilmiştir. Aşırı açıkların düzeltilmesi için son tarih olarak 2010-2013 aralığı verilmiştir (Public Finance EMU 2009:5).

2.1.3. İstikrar ve Büyüme Paktı

İstikrar ve Büyüme Paktı, APB'nin mali direği konumundadır. Ekonomik ve parasal birliğin üçüncü aşaması ile ilgili olan İBP, maliye politikasının

makroekonomik istikrar ve mali disiplin rolü arasında uygun bir denge kurmak amacıyla, 7 Haziran 1997 yılında Amsterdam'da kabul edilmiş ve 1 Ocak 1999'da Euro'nun piyasaya sürülmesiyle yürürlüğe girmiştir. Pakt, 5 yıl önce Maastricht Anlaşmasıyla zaten kabul edilmiş olan mali hükümleri tamamlayan, görece basit bir kurallar seti kabul etmiştir.

Maastricht Anlaşması ve sonrasında İstikrar ve Büyüme Paktı (İBP), APB'ye üye olmak isteyen ve halihazırda üye olan ülkeler için, bütçe durumlarını güçlendirmek adına, borç ve açık seviyelerinin boyutuna ilişkin belirli hedefler getirmiştir.

İBP, Maastricht Antlaşmasının getirdiği mali disiplin hükümlerinin üzerine kurulmuştur. Maastricht Antlaşmasının çok taraflı gözetim ve bütçe disiplinine ilişkin hükümleri (madde 99 ve 104 ile aşırı açık prosedürüne ilişkin 20 numaralı protokol) EPB'ye geçiş aşamasında sağlanması gereken yaklaşma kriterlerini detaylı olarak tanımlamaktadır. İBP parasal birlik içerisinde bulunan ülkelerin kamu maliyesindeki bozulmayı önlemek amacıyla, iki mali kuralı vurgulamaktadır. Buna göre üye ülkelerin kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYH'ye oranı % 3'ü, brüt kamu borcunun GSYH'ye oranı ise % 60'ı geçemez. Anlaşma yalnızca bütçe ve borç oranı üzerine limit getirmekle kalmamış, aynı zamanda aşırı açıkların varlığı durumunda izlenecek yöntemi (Aşırı Açık Prosedürü) de belirlemiştir. Söz konusu bu süreç üye ülkelerin Maastricht Kriterleri ile belirlenmiş olan bütçe açığı ve kamu borç stokuyla ilgili oranların aşılması durumunda devreye girmektedir (Şahin, 2010:241). Antlaşma, prosedürün detaylarını belirsiz bırakmış, 1993 yılında kabul edilen Konsey Tüzüğü (3605/93) ile Aşırı Açık Prosedürüne ilişkin detaylar düzenlenmiştir. Ayrıca, 1997 yılında kabul edilen bir Konsey Kararı (97/C236/101) ile İBP'nin yasal tabanı hazırlanmış, iki Konsey Tüzüğü ile (EC 1466/97, EC 1467/97) de Antlaşma hükümleri güçlendirilmiştir.

Orijinal haliyle İBP, üye ülkelerin bütçe pozisyonunun orta vadede dengeye yakın olmasını veya fazla vermesini gerektirmektedir. Böylelikle sağlanacak mali disiplinin, ekonomik yavaşlama dönemlerinde maliye politikasına yeterli esnekliği sağlaması, % 3 limiti ile de aşırı borçlanmanın önüne geçilmesi planlanmıştır. Ciddi ekonomik darboğaz (GSYH'nin % 2 daralması) veya öngörülemez gelişmeler (ör.

Doğal afet) gibi istisnai ve geçici durumlarda, bütçe açığının % 3'ü aşmasına izin verilse de söz konusu ülke tarafından mali dengelerin hangi sürede ve nasıl sürdürülebilir hale getirileceğine dair kapsamlı programlar hazırlanması zorunlu kılınmaktadır. Uygulamada ise İBP'nin iki temel kolu bulunmaktadır: Aşırı açığın oluşmasını Önleyici Tedbirler ve aşırı açık oluşması durumundaki Düzeltici Tedbirler (Payzanoğlu, 2009:14-15). Pakt ile birlikte bir erken uyarı mekanizması (early warning mechanism) kurulmuştur. Buna göre avro alanında yer alan ülkeler istikrar programlarını sunmak zorundayken avro alanında olmayan ülkeler yakınlaşma programlarını sunmak zorundadır. Konsey düzenli olarak bunları incelemektedir. Ayrıca Pakt'ta aşırı açık prosedürü hızlandırılmıştır. Buna göre referans değerlerini aşan ülkeler 2 yıl içerisinde açıklarını referans değerinin altına düşüremezler ise yaptırım uygulanması kararlaştırılmıştır (Buti vd.,1998:84-85).

Eğer bir üye ülke, orta vadede bütçe açığını gideremezse, Avrupa Birliği Maliye Bakanları Konseyi (ECOFIN), üye ülkeye birtakım düzenleyici önlemler almasına yönelik tavsiyelerde bulunur. Üye ülkenin bu tavsiye niteliğindeki önlemleri uygulamaması ve bütçe açığını azaltmaması durumunda yaptırımlar uygulanmaktadır. İlk aşamada bu yaptırım, topluluğa verilecek bir vadesiz mevduat (non-interest bearing deposits) iken, verilen süre içerisinde açığın kapatılmaması durumunda para cezası olarak uygulanmaktadır (Hodson ve Maher, 2004: 799).

1997 yılında uygulamaya konulan İstikrar ve Büyüme Pakti'nda bütçe açığının GSYH'nin %3'ünü geçmesi durumunda yaptırım uygulanacağı belirtilmekle birlikte birtakım kaçış hükümlerine de yer verilmiştir. Örneğin, üye ülkenin kendi kontrolü dışında gerçekleşen ve mali durumunda büyük etkiler meydana getiren olağanüstü bir durumda ya da reel GSYH'de en az %2'lik bir düşüşün meydana geldiği ekonomik daralma sürecinde bu yaptırımlar uygulanmamaktadır. Yaptırımlar iki türdür. Bunlar adlandırma ve utandırma (naming and shaming) yani üye ülkeye yapılacak grup baskısı ve parasal cezalardır (Buiter, 2006:689).

Ekonomik ve Parasal Birlikte, ekonomik ve parasal yakınlaşma kalıcı olmalıdır, bu da sürdürülebilir bir temele dayalı düşük bütçe açığını gerektirmektedir. İstikrar ve Büyüme Pakti ikiz yol yaklaşımı olarak adlandırılan bir sistem izlemektedir. Bu sisteme göre, bütçe açıklarının GSYH'nin % 3'ü sınırının üzerine

çıkmasından önce bütçedeki sapmaları belirleyip düzeltmek için “önleyici”, “erken uyarı sistemi” ve üye devletler üzerinde, aşırı açıklardan kaçınmak veya açıklar ortaya çıktığında ivedilikle düzeltilmesi için önlemler almak için baskı yaratan “caydırıcı kurallar” seti uygulanmaktadır. İstikrar ve Büyüme Paketi resmi olarak üç unsuru içermektedir (Bali ve Çelen, 2007:86-88):

1. Avrupa Konseyi Kararı: Amsterdam Avrupa Konseyi Kararı, İstikrar ve Büyüme Paketi'nin sıkı bir şekilde ve zamanında uygulanması için üye devletler, Komisyon ve Konsey tarafından üstlenilecek taahhütleri belirlemiş ve rehberlik sağlamıştır.

2. Bütçe pozisyonlarının güçlendirilmesi ve ekonomi politikalarının koordinasyonu hakkında Konsey Tüzüğü: Katılımcı üye ülkeler, her yılın sonunda, ulusal orta vadeli bütçe hedeflerini ve diğer ilgili bilgileri içeren istikrar ve büyüme programlarını (Euro bölgesinde yer almayan üye ülkeler ise yakınsama programlarını) Avrupa Komisyonu'na sunmak zorundadırlar. İstikrar programlarının ana unsuru, ulusal orta vade bütçelerinin dengeye yakın veya fazla verecek şekilde belirlenmesidir. Bu durum, ülkelere % 3'lük referans açık değerini ihlal etmeksizin konjonktürel etkileri düzeltici maliye politikaları izleme imkanı vermektedir. Komisyon, bu programların güvenilir ve sadece mali politika değil aynı zamanda istihdam ve ekonomik reformlar gibi AB politika hedefleriyle uyumlu olup olmadığını inceler. Komisyon adına, AB Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi (ECOFIN) de istikrar ve büyüme programlarının uygulanmasını izlemektedir. Bakanlar Konseyi, Avrupa Komisyonunun tavsiyelerine dayanarak, her bir programı değerlendirir ve görüş beyan eder. Tüzüğe göre, hedeflerden ciddi şekilde sapıldığının belirlenmesi halinde, Konsey, ilgili ülkeye tavsiyelerde bulunabilmekte ve bu tür tavsiyeler de erken uyarı mekanizmasını oluşturmaktadır. Böylece, Büyüme ve İstikrar Paketi, istikrar programlarının ve uyum programlarının yıllık olarak gözden geçirilmesini içerecek şekilde izleme fonksiyonunu güçlendirmektedir.

3. Aşırı Bütçe Açığı Prosedürü'nün uygulanmasının hızlandırılması ve açıklığa kavuşturulması hakkında Konsey Tüzüğü: Aşırı Bütçe Açığı Prosedürü'ne göre, bir üye devletin % 3'ten daha büyük bütçe açığı varsa veya böyle bir risk bulunmaktaysa, Komisyon bir rapor hazırlamaktadır. Bu rapor, referans değerini ihlal

edilmesini haklı çıkarabilecek istisnai koşulların mevcut olup olmadığını inceleyecektir. İhlal sadece ilgili üye devletin kontrolü dışında olağandışı olaylardan kaynaklandığında ve merkezi hükümetin mali pozisyonu üzerinde büyük etkisi olduğunda (doğal felaketler gibi) veya şiddetli ekonomik çöküntülerden kaynaklandığında “istisna” olduğu söylenebilir. Komisyon, ekonomik çöküntüyü, sadece “reel GSYH’de yıllık en az % 2 düşüşün bulunması halinde istisna olarak kabul etmektedir. İlgili devletin, karardan önce, kendi argümanlarını sunma hakkı vardır. Bütçe açığının aşırı olarak değerlendirilmesi halinde, Konsey, ilgili üye ülkeye tavsiyelerde bulunmaktadır. Aşırı bütçe açığının düzeltilmesi amacıyla etkili kararlar alması için ülkeye azami dört ay süre verilmektedir. Konsey, alınan önlemlerin etkili olmadığını değerlendirirse, aşırı bütçe açığının mevcudiyetinin bildirilmesinden itibaren on ay içinde cezai müeyyide uygulanabilmektedir. Söz konusu yaptırım, cezalandırılan ülkenin GSYH’sinin % 0,5’ine kadar vadesiz mevduat (non-interest-bearing deposit) ödemesi şeklinde olmaktadır. Ancak aşırı bütçe açığının iki yıl zarfında kapatılmaması durumunda bu ödeme para cezasına çevrilecektir (http://europa.eu/scadplus/glossary/stability_growth_pact_en.htm). Örneğin, 2008 yılında Komisyon tarafından, Çek Cumhuriyeti, İtalya, Portekiz ve Slovak cumhuriyetine aşırı açık prosedürü uygulanmıştır (Curristine ve Emery, 2008:12).

Her mali kuralın ana motivasyon unsuru borç yükünün kontrolü yoluyla istikrarlı ekonomik büyümeyi teşvik etmektir. Avrupa Birliği Büyüme ve İstikrar Paktının arkasında yatan motivasyonun da aynı unsur olduğu söylenmektedir. Bunun temelinde de güvenilir yaygın bir para biriminin faydalarının, ancak birliğin bütün üyelerinin aynı zamanda mali güvenilirliği sağlamaları durumunda sürdürülebilir olacağı inancı yatmaktadır. Kurumsal güvenilirliği sağlamak için gerekli olan, bütün ülkelerin mali disiplini sürdürmeleridir. Bu açıdan İstikrar ve Büyüme Paktı, üye ülkelerin bireysel bütçe özgürlüğü girişimlerini etkisizleştirmek için tasarlanmıştır.

Her mali kuralın esas bir tane motivasyon unsuru olsa da böyle bir kuralı oluşturmak çok boyutlu bir seçimi gerektirir. En az iki tane hedef vardır: (a) Uzun dönemli mali sorumluluk ve sürdürülebilirlik, (b) Kısa dönemli makroekonomik istikrar (Minarik, t.y.:517-518).

Maastricht Anlaşması hükümleri, Avrupa Para Birliği'ne katıldıklarında mali disiplin taahhütlerini sürdürmelerini sağlayan İBP ile güçlendirilmiştir. Anlaşmanın borç ve açığa ilişkin kurallarına ek olarak, İBP, % 3'lük açık sınırı altında, otomatik mali istikrarlandırıcıların işlevlerine yeterli esneklik sağlamak için üye ülkelerin bütçe durumlarının dengeye yakın veya fazla verecek şekilde orta vadeli hedefler ortaya koymalarını gerektirmektedir.

Pakt kabul edildiği andan itibaren karşıt görüşleri yansıtan pek çok eleştiriye maruz kalmıştır. Ancak, tartışma, bazı üye ülkelerdeki bütçe gelişmelerinin Paktı zor duruma düşürdüğü 2002 yılından itibaren hız kazanmıştır. İBP, açık ve borç seviyelerini düşürmek yoluyla, makro ekonomik istikrarı geliştirmeye yardımcı olmasına rağmen APB'nin ilk beş yılında kazanılan tecrübeler bazı eksiklikleri gündeme getirmiştir. Pakt sadece bazı üye ülkelerde aşırı açıklardan kaçınma konusunda etkisiz kalmamakta aynı zamanda söz konusu açıkların yasal süreleri içinde düzeltilmesi konusunda da başarısız sayılmıştır.

Teorik olarak sürdürülebilirlik, disiplin için önemli bir dayanaktır. Aşırı açıklar ve denk bir bütçe için orta vadeli gerekliliklere/koşullara vurgu yapılması, orta vadede borç seviyesini istikrarlı hale getirme hedefi ile ilgilidir. Bu, kesinlikle kamu maliyesini sürdürülebilir hale getirir ancak, sürdürülebilirlik daha yumuşak gerekliliklerle/koşullarla da sağlanabilir. Özellikle, borç birikimine karşı, faiz dışı fazladaki küçük bir ayarlama, mali politika sürdürülebilirliğini sağlamak için yeterlidir. Bu bağlamda, İBP'de disiplin ve istikrar arasında makul/uygun bir denge eksikliği söz konusu olmuştur.

İBP'nin ilk yıllarında, bütçe kuralları Avrupa ülkelerinin üyelik şartlarını yerine getirmelerine yardımcı olmuştur. Ancak, İBP'nin uygulanmasında karşılaşılan sorunlar, özellikle de Kasım 2005'teki ECOFIN Konseyi kararları, üye ülkelerin açıkları sınırlama çerçevelerinin güvenilirliğinin, Avrupa Komisyonu'nun kendi ifadesiyle, ciddi şekilde çöktüğünü açıkça göstermiştir. APB'nin mevcut mali kurallarının gözden geçirilmeye ihtiyacı olduğu ortaya çıkmıştır. İBP'nin uygulanmasına ilişkin tartışmaların ardından 2005 Haziran'da Paktın güvenilirliğini yeniden daha sağlam bir şekilde kurmak ve bütçe disiplininin uygulamasını

güçlendirmek amacıyla 2005 yılında bazı revizyonlar yapılmıştır (Minarik,t.y.:514-515).

Almanya ve Fransa'nın 2002 yılında İstikrar ve Büyüme Pakti bütçe açığı limitini (GSYH'nin % 3'ü) aşmaları ile başlayan; Kasım 2003'te gerçekleştirilen zirvede ceza mekanizmasının işletilmemesiyle krize dönüşen Avrupa'daki mali disiplin karmaşası, Maliye Bakanları'nın 20 Mart 2005'te Devlet ve Hükümet Başkanlarının ise 22 Mart 2005'te gerçekleştirdikleri toplantı sonrasında düzene girmiştir. Yapılan düzenlemelerle birlikte İBP, aşağıdaki kuralları içerir hale gelmiştir (Payzanoğlu ve Tekkaya, 2005:1):

➤ AB Dönem Başkanlığını yürüten Lüksemburg'un gündeme getirdiği değişiklik taslağı uyarınca, Pakt'ın % 3'lük bütçe açığı ve % 60'lık borç oranı kriterlerinde bir değişikliğe gidilmemiştir.

➤ Orta vadede hedef, ülkelerin denk bütçeye sahip olmasıdır. Ancak, ülkelerin borç seviyeleri, kamu yatırımlarının durumu ve potansiyel büyümeleri, orta vade hedefinin belirlenmesinde göz önünde bulundurulacaktır. Örneğin, potansiyel büyümesi yüksek ülkeler için orta vadeli hedef GSYH'nin % 1'ine kadar bütçe açığı olabileceken, borç yükü yüksek ülkeler için dengede bir bütçe, hatta bütçe fazlası hedefi gündeme gelebilecektir.

➤ Ekonomik koşullardaki değişikliklere uyum sağlanabilmesi için, her 4 yılda bir orta vadeli hedefler gözden geçirilecektir. Ayrıca, Euro Bölgesi Maliye Bakanları, yılda en az bir defa, üye ülkelerdeki mali gelişmeleri ve bunların Euro Bölgesi geneline etkisini değerlendireceklerdir.

➤ Temel olarak, ülkeler her yıl yapısal bütçe açıklarını GSYH'nin %0,5'i oranında azaltacaklardır. Ancak, potansiyelin üzerinde ve hızlanan bir büyüme eğilimi bulunduğu, üye ülkeler o yıl % 0,5'ten daha fazla mali disiplin uygulayacaktır. Potansiyelin altında ve yavaşlayarak büyüyenler ise % 0,5'ten daha az kısıntıya gideceklerdir.

➤ Yeni getirilen kurallar uyarınca % 3 limitini aşan ülkeler aşağıdaki durumlarda cezai mekanizmadan muaf tutulacaklardır:

- % 3 limitinin “geçici” ve “limite yakın” olması şartıyla aşılabilmesine izin verilmektedir.
- Sınırı aşan her ülkenin, sınır aşımını meşrulaştıracak gerekçeleri içeren bir savunma hazırlaması kararlaştırılmıştır. Daha sonra, gerekçelerin meşruiyetini tartışacak olan AB Konseyi, gerekli görürse, söz konusu ülkeye mali yaptırım uygulayabilecektir.
- Limiti aşan ülkelerin % 3’ün altına inmeleri için verilen süre ise 1 yıldan 2 yıla çıkarılmıştır. Söz konusu süre, olağandışı durumlarda 2 yıl daha uzatılabilecektir.

Genel olarak, Paktın ilk haliyle kıyaslandığında yeni düzenlemelerin iyi tanımlanmış olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Yorumsal belirsizlik riski daha yüksektir, şeffaflık azalmıştır, işleyiş daha karmaşık hale gelmiştir.

Bilindiği gibi iyi tanımlanmış bir mali kural, etkin uygulama için ön şarttır. Kısıt altına alınacak gösterge, kurumsal kapsam ve kaçış yolları net bir biçimde tanımlanmış olmalıdır. Kurucu Anlaşmada yer alan kriterler, kısıt altına alınan politika değişkenleri (bütçe dengesi ve gayrisafi kamu borç stoku) ve kurumsal kapsamı net bir biçimde tanımlanmış ise de, yeni düzenlemeyle İBP’nin belirlediği kaçış yolları genişletilmiş ve muğlaklaştırılmıştır. Diğer taraftan, orijinal İBP’de muğlak kalmış olan “orta vadeli amaçlar”, yeni düzenlemede açık olarak belirtilmiştir. Ayrıca, hem açık prosedürünün gerektirdiği hem de orta vadeli amaçlar için gerekli olan “mali uyum” belirginleşmiştir.

Şeffaflığın birçok boyutu bulunmaktadır. Mali kuralların şeffaf olabilmeleri için uluslararası muhasebe standartlarına uygunluk, sürekli yenilenen tahminleri kapsama, raporlama teknikleri, verinin yorumlanması gibi konuları da içermeleri gerekmektedir. AB açısından bakıldığında Kurucu Anlaşma ve İBP’nin ESA95 muhasebe ilkelerine dayandığı görülmektedir. Ancak, değerlendirme sürecinde (aşırı açık riskinin değerlendirilmesinde veya bütçe hedeflerinden kayda değer bir sapma olduğunun belirlenmesinde) ölçülemeyen göstergelere daha fazla yer verilmesi, şeffaflığı azaltan bir olgudur.

Orijinal halleriyle AB mali kuralları, basit ve kolay anlaşılır kurallarken reform sürecinde, basitlik kısmen kaybedilmiştir. Temel neden yeni yapıda daha fazla muğlak/belirsiz değerlendirmelere ve göstergelere yer verilmiş olmasıdır.

Herhangi bir mali kuralın uygunluk kriterini yerine getirip getirmediğini anlamak için, söz konusu kuralı hizmet ettiği nihai amaç veya amaçlarla birlikte ele almak gerekmektedir. Kuralların ne çok katı ne çok gevşek olması beklenmektedir. AB mali kurallarının temel amacı, üye ülkelerin kamu bütçelerinin ihtiyatlı bir biçimde hazırlanmasını ve uygulanmasını sağlamaktır. Açık sınırı, mali disiplini bütçe temelinde gerçekleştirmeye yöneliktir, ancak uzun dönemde mali sürdürülebilirliği sağlamak noktasında uygun değildir (Bali ve Çelen, 2007:114-116).

2005 yılındaki düzenlemelerin ardından küresel krizle birlikte İBP’de yeni değişikliklerin yapılması gerektiği konusu gündeme gelmiştir. Krizden önce, aşırı açık prosedürü uygulanan ülkelerin sayısı 2006 yılında 12 iken 2007 yılında önemli ölçüde azalarak 2’ye düşmüştür. Ancak, pek çok üye ülke uygun ekonomik koşulları, Paktın gerektirdiği şekilde, kamu maliyesindeki tamponları artırmak üzere etkili bir şekilde kullanamamıştır. 27 AB ülkesinden 20’si (Şubat 2009 itibarıyla) aşırı açık prosedürüne tabi olmuş ve aşırı açıkları düzeltmek için görece uzun bir zaman kabul edilmiştir (IMF, 2009:43).

2.1.4. Para Politikası

Para politikası, Avrupa Merkez Bankasının (AMB)’nin para politikası stratejisi doğrultusunda uygulanmaktadır. AMB’nin en önemli hedefi fiyat istikrarını korumaktır. Fiyat istikrarı, Euro alanı için Uyumlaştırılmış Tüketici Fiyat Endeksindeki yıllık artışın % 2’nin altında olması şeklinde belirlenmiştir. AMB fiyat istikrarının orta vadede korunacağını vurgulamış ve para politikasının yönetimi büyük bir teknik sorun olmaksızın başlamıştır. Para piyasası hemen entegre edilmiş ve para politikası, orta vadede fiyat istikrarının korunmasıyla uyumlu faiz oranlarının yerleştirilmesine odaklanmıştır (Bali ve Çelen, 2007:88).

AB üyesi ülkeler açısından Parasal Birliğe geçiş süreci, üye ülkelerde uygulanacak maliye politikaları açısından yeni bir yapının oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. Para politikalarını Birlik düzeyinde tek elden yöneten bir Avrupa Merkez

Bankası bulunmasına rağmen, maliye politikalarını yürüten merkezi bir otoritenin bulunmaması, söz konusu politikaların üye ülkeler tarafından bağımsız olarak belirlenmesi, bu durumun temel sebebidir. Tek bir parasal otoriteye karşılık, birden çok mali otoritenin bulunması ekonomi politikaların koordinasyonunu ve ortak hedeflere ulaşılmasını güçleştirmiştir.

Ortak para biriminin istikrarı için, kamu maliyesinde sürdürülebilirliğin kaçınılmaz bir ön şart olması, AB'de henüz parasal birliğe geçilmeden mali kuralların benimsenmesi sonucunu doğurmuştur (Kaya, 2010:27).

2.1.5. Maliye Politikası

EPB içinde İstikrar ve Büyüme Paketi, maliye politikalarının uygulanması için bir çerçeve sağlamaktadır. Yakınlaşma süreci boyunca, bütçe disiplini, EPB üyeliğine kabul edilmek isteyen bir üye devletin ulusal maliye politikası için en önde gelen hedeftir. Bütçe disiplininin korunması, fiyat istikrarı hedefinin başarılmasında, para politikasının desteklenmesi için EPB içindeyken de önemli olmaya devam etmekte ve böylece sağlam olmayan maliye politikalarının Euro alanındaki üye ülkelere yayılma etkisinden kaçınılmaktadır. Bütçe koordinasyonu ve gözetiminde kullanılan başlıca araç üye devletlerin istikrar programlarının Konsey tarafından değerlendirilmesidir. Genel olarak, 1999 ve 2000 yıllarında mali konsolidasyonun* sürdürülmesi, ekonomik büyümeyi destekleyici bir parasal yaklaşımı kolaylaştırmıştır. İlgili tüm unsurlarında henüz istikrar sağlayamamış ülkelerin daha iddialı programlar oluşturması beklenmekle birlikte, son dönemdeki istikrar programlarında bütçe pozisyonunun dengeye yakın olmasını veya fazla vermesini amaçlayan maliye politikaları yer almıştır.

Maliye politikası için ilerleyen dönemlerde, üç alanda daha mücadele gerekeceği öngörülmektedir. İlki maliye politikasının devrevi (pro-cyclical) hale gelmesini engellemektir. Halen yüksek olan vergi yükünün azaltılması da gündemde

* Mali konsolidasyon, kararlı bir şekilde, bütçe açığını düşürmeye yönelik ekonomi politikalarıdır. Mali konsolidasyonu başarmanın temel kriterlerinden birisi faiz dışı bütçe fazlası hedefini tutturmandır. Mali konsolidasyonun önemli amaçlarından birisi de ekonomik büyümeyi hızlandırmaktır.

olduğu için bu durum, harcamaların kısılması anlamına gelmektedir. İkincisi ise, nüfus yaşlanmasına karşı hazırlıklı olmaktır. Bu, mali disiplinin korunmasını, hatta daha da güçlendirilmesini ve yapısal reformların izlenmesini gerektirecektir. Son olarak da, üye devletlerin dış şoklara karşı üçüncü ülkeler için haksız bir dışsal etki yaratabilecek şekilde tepki vermemelerini sağlamak için, maliye politikalarının yakın koordinasyonunun sağlanmasıdır (Bali ve Çelen, 2007:88-89).

2.1.6. Politika Koordinasyonu

Para birliğinde mali politika koordinasyon alanı, üye ülkelerden birinin bütçe politikasının sadece diğer ülke ekonomilerine değil aynı zamanda bölge çapında istikrar üzerine de etkide bulunma olasılığını kapsamaktadır. Bir ülkedeki mali politika diğer APB ülke ekonomilerini üç yoldan etkiler: ilk olarak; APB içindeki ticaret kanalı yoluyla, ikinci olarak; birlik içindeki faiz oranları yoluyla ve son olarak; ortak döviz kuru kanalıyla etkiler. Bu yayılma etkilerinin göz ardı edilmesi verimsiz/etkisiz politika sonuçlarına yol açacaktır, dolayısıyla mali politikaların koordine edilmesini (olumsuz yönde) etkileyecektir (Brunila, 2002:8).

Koordinasyon uygulaması bilgi değişimi, politika analizi ve diyalog, ortak kural ve prosedürlerin çok taraflı denetimi, kamuoyu baskısı, resmi tavsiyeler ve yaptırımlar olmak üzere birçok yaklaşımı kapsamaktadır. Açık tavanları ve yaptırım mekanizmalarıyla sınırlanan bütçe açıkları hariç, mali politikaların koordinasyonu aslında, hiçbir bağlayıcı gücü olmayan “yumuşak(soft)” düzenlemelere dayanmaktadır.

Politika koordinasyonundan sorumlu ana aktörler Avrupa Komisyonu, ECOFIN Konseyi, Euro bölgesi, Ekonomik ve Mali Komite, Ekonomik Politika Komitesi'dir. Komisyonun koordinasyon alanındaki rolü, üye ülkeler arasında bütçe gelişmelerini ve makroekonomik gelişmeleri gözlemlemek ve analiz etmek, çok taraflı denetimleri gerçekleştirmek, Euro bölgesi ülkeleri tarafından orta vadede dengeye ulaşmak veya fazla vermek için gerekli olan bütçe taahhütlerinin yer aldığı ve yıllık olarak hazırlanan istikrar programlarını değerlendirmek ve politika tavsiyelerinde bulunmaktır. Euro bölgesi ve komitelerin politika koordinasyonu,

izleme, bilgi değişimi, politik diyalog ve kamuoyu baskısı gibi “yumuşak (soft)” dzenlemelerden oluşmaktadır (Brunila, 2002:9).

Ekonomi teorisinde politika koordinasyonu, genellikle, politika etkenlerinin ortak dzenlemeleri olarak anlaşılmaktadır. APB mali çerçevesi, ortak karar mekanizması şeklinde ihtiyari politika tedbirlerinin açık dzenlenmesinden ziyade, prosedür ve kurallar yoluyla ulusal politikaların sınırlanması şeklinde üstü kapalı politika koordinasyonuna dayanmaktadır. İBP gibi ulusüstü mali kuralların, ortak para politikasının güvenilirliğini zedeleyecek ve mali piyasa üzerinde olumsuz etkilere yol ağabilecek siyasi sapmaları (açık eğilimi, ahlaki çöküntü, bedavacılık) önlemede etkili olacağı kabul edilmektedir. Dolayısıyla, ulusüstü mali kurallar parasal birlikte ülkeleri bir arada tutan bir araç görevi/ işlevi görebilir.

2.2. Avrupa Birliği’nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Dzenlemeler

2.2.1. AB Üyesi Ülkelerde Sayısal Mali Kuralların Genel Çerçevesi

Bilindiği üzere, sayısal mali kurallar 1990’lı yıllarda popülerlik kazanmış ve gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda iradi maliye politikası uygulamalarına karşı bir alternatif olarak uygulama alanı bulmuştur. AB üyesi ülkeler de bu alana dahil olmuştur. Sayısal mali kurallar bugün AB üyesi ülkelerin çoğunda, farklı şekillerde ve farklı yönetim düzeylerinde uygulanmaktadır. Sayısal mali kuralların önemli bir kısmı merkezi hükümet üzerine konulmuştur. Oldukça yakın bir dönemde gerçekteşen bir gelişme ise sayısal mali kuralların sosyal güvenlik kuruluşlarını da kapsar hale gelmesi ve böylece genel yönetimin de kurallara tabi olmasıdır. Bu gelişmeyi, sosyal güvenlik sistemlerinin maruz kaldığı artan harcama baskısına verilen bir tepki olarak değerlendirmek mümkündür. Ayrıca AB düzeyinde mali kurallar, genel yönetim üzerine konan bütçe ağığı ve kamu borç stoku sınırlamaları biçiminde uygulanmaktadır. AB’de ulusal düzeyde mali kuralların gündeme gelmesi kısmen 1990 sonrası yaşanan genişleme süreciyle de ilişkilidir (Bali ve Çelen, 2007:57).

Çizelge 2.2. AB Ülkelerinin Mali Çerçevesindeki Değişimler

1990'lı Yıllarda Bazı Avrupa Birliği Ülkelerinin Mali Çerçevesindeki Değişimler		
ÜLKE	YIL	DÜZENLEME
Avusturya	2000	Domestic Stability Pact
Belçika	1996-1999	Intergovernmental Treaties
	1999-2000	
Euro Bölgesi/AB Ülkeleri	1992	Maastricht Treaty
	1997	The Stability and Growth Pact
Almanya	2002	Domestic Stability Pact
Hollanda	1994	Multi-year expenditure agreements
Polonya	1999	Act on Public Finance
İspanya	2003	Fiscal Stability Law
İsveç	1996	Fiscal Budget Act
İngiltere	1997	Code for Fiscal Stability

Kaynak: OECD Economic Outlook No:72, December 2002, s.132-134.

Ülkelerin pek çoğunda tek bir mali kural değil, genelde birkaç kural birlikte uygulanmaktadır. Bu durum, özellikle AB ülkelerinde belirgin olarak görülmektedir. Bilindiği gibi, AB-Euro Bölgesinde ortak bir para politikası uygulanırken, maliye politikası uygulamaları farklılık göstermektedir.

Çizelge 2.3. AB'de Uygulanan Mali Kural Tipleri

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

Kaynak: Public Finances in EMU 2009.

AB ülkelerinde, maliye politikalarında uyum sağlanabilmek için Maastricht Kriterleri ve bu kriterleri destekleyici ek mali kural uygulamaları gittikçe yaygınlık kazanmıştır. 1990 yılında AB ülkelerinde uygulanan mali kural sayısı 16 iken, bu sayı 2005 yılında 61'e, 2008 yılında ise 67'ye yükselmiştir. AB Kamu Maliyesi Raporuna göre 67 adet mali kuralın, 26 tanesi bütçe dengesi ile ilgili iken 18 tanesi borç kuralı, 17 tanesi harcama kuralı ve 6 tanesi de gelir kuralı ile ilişkilidir. Ülkelerin federal veya üniter bir yapıda olması ile yerel yönetimlere ilişkin mali düzenlemeler, uygulanmakta olan mali kuralların tanım ve sayısını belirleyici bir unsur olmaktadır (Yükseler, 2010:8-9).

2005 yılından bu yana üçü yeni üye ülkelerden olmak üzere toplam beş üye ülke (Bulgaristan, Fransa, Litvanya, Macaristan, Portekiz) 7 adet yeni mali kural benimsemiştir. Söz konusu dönemde, Finlandiya bir mali kuralı yürürlükten kaldırırken üç üye ülkede ise (Güney Kıbrıs, Salvador, Malta) mali kurallara ilişkin yeni bir gelişme gözlenmemiştir (European Commission, 2009:87-88).

Kutu 2.1. Ulusal Mali Kurallar Konusunda 2005 Araştırmasının Önemli Bulguları

AB’de 2006 yılında yayımlanan Kamu Maliyesi Raporunda yer alan araştırmaya göre mali kurallar, üye ülkeler arasında yaygın bir politika aracı haline gelmiştir. Harcama ve borç kurallarının her biri toplam kuralların yaklaşık % 25’ini oluşturmakta, bölgesel ya da yerel seviyede ise kurallar, bütçe dengesi veya borç seviyesine yöneliktir (Toplam kuralların % 50’sine yakını). Yerel seviyedeki mali kurallar genel olarak diğer seviyelerdeki kurallarla karşılaştırıldığında güçlü tasarım özellikleri taşımaktadırlar. Özellikle, bir kısmı yasalarda veya anayasada yer alırken aynı zamanda otomatik düzeltici mekanizmalar içermektedir.

AB üyesi ülkelerde uygulanan sayısal mali kuralların yaklaşık yarısı yıllık bütçelerde, diğer yarısı ise çok yıllık bütçe yapısı içinde yer almaktadır. Bölgelerin ve yerel yönetimlerin tabi oldukları kurallar, genellikle yıllık bütçeyle sınırlıyken genel yönetimin ve merkezi hükümetin tabi olduğu kuralların geçerlilik süresi yıllık bütçe dönemini aşmakta ve bu kurallar çok yıllık mali yapı içinde yer almaktadır.

Bölgesel ve yerel yönetimlere uygulanan kuralların yaptırım mekanizmaları merkezi hükümete veya genel yönetime uygulanan kuralların yaptırım mekanizmalarına nazaran daha güçlüdür. Yerel ve bölgesel düzeyde uygulanan kuralların çoğu ya otomatik düzeltme mekanizmaları öngörmüştür, ya da kuralların ihlal edilmesi durumunda gerekli önlemleri alacak sorumlu bir otorite belirlemiştir.

Kuralların tasarımındaki bazı zayıflıklar da ortaya konulmuştur. Özellikle, sadece birkaç kural bağımsız izleme ve önceden tanımlanmış icra mekanizmaları içermektedir.

Genel olarak, mali kurallar son zamanlarda uygulananlara göre eskiden daha güçlüydü ancak ülkeler arasındaki çeşitlilik şu anda daha fazladır. Eski üye ülkeler arasında İngiltere, İspanya, Hollanda ve İskandinavya ülkeleri özellikle güçlü kurallar setine sahiptirler. Yeni üyeler arasında Estonya, Polonya, Slovakya, Slovenya ve Çek Cumhuriyeti en güçlü mali kurallara sahiptirler. Kıbrıs, Yunanistan ve Malta ise mali kurallara ihtiyaç duymamıştır.

Ampirik çalışmalar, AB ülkelerinde, mali disiplin ve sayısal mali kurallar niteliği arasında pozitif bir ilişki olduğunu göstermiştir. Ayrıca, mali kuralların bütçe sonuçları üzerindeki etkilerinin kuralların özelliklerine bağlı olduğu ifade edilmiştir. Yasalarda veya anayasada yer alan ya da önceden tanımlanmış icra mekanizmasına sahip olan güçlü kurallar, genel olarak, zayıf kurallara göre mali disiplin üzerinde daha fazla etkiye sahip görünmektedirler.

2008-2009 döneminde yaşanan küresel kriz ve krize karşı alınan önlemler maliye politikalarının önemli ölçüde gevşetilmesine neden olmuştur. Bu durum, bütçe açıklarının hızla artmasına ve borç/GSYH oranlarının yükselmesine yol açmıştır. Gelişmiş G-20⁸ ülkelerinin mali performansındaki bozulma çok daha belirgin olmuştur. Bu durum, belirli bir süre sonra maliye politikalarının dengelenmesi ihtiyacını gündeme getirmiş ve bu çerçevede "mali kural" uygulamalarının tekrar değerlendirilmesi ve tartışılması sürecini başlatmıştır (Yükseler,2010:9).

⁸ G20 ülkelerini ABD, İngiltere, Japonya, Kanada, Almanya, Fransa, İtalya, Rusya, Avustralya, Brezilya, Arjantin, Hindistan, Çin, Endonezya, Meksika, Suudi Arabistan, Güney Afrika, Güney Kore, Türkiye ve Avrupa Birliği Komisyonu oluşturmaktadır.

Çizelge 2.4. AB Ülkelerinde Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH

MAASTRİCHT HEDEFLERİ ÇERÇEVESİNDE AB ÜLKELERİNİN GENEL YÖNETİM BORÇ STOKU/GSYH GÖSTERGELERİ (Yüzde)																	
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AB (27 Ülke)	:	:	:	:	68,3	66,4	65,8	61,9	61,0	60,4	61,9	62,2	62,8	61,5	58,8	61,8	74,0
AB (25 Ülke)	:	:	68,7	70,3	68,5	66,7	66,0	62,1	61,2	60,6	62,1	62,5	63,2	62,0	59,4	62,5	74,7
AB (15 Ülke)	:	:	69,7	71,6	69,8	68,0	67,1	63,2	62,3	61,6	63,1	63,4	64,3	:	:	:	:
Almanya	:	:	55,6	58,4	59,7	60,3	60,9	59,7	58,8	60,4	63,9	65,8	68,0	67,6	64,9	66,3	73,4
Avusturya	:	:	68,3	68,3	64,4	64,8	67,2	66,5	67,1	66,5	65,5	64,8	63,9	62,1	59,3	62,5	67,5
Belçika	140,8	137,8	130,4	127,3	122,7	117,4	113,7	107,9	106,6	103,5	98,5	94,2	92,1	88,1	84,2	89,6	96,2
Bulgaristan	:	:	:	:	105,1	79,6	79,3	74,3	67,3	53,6	45,9	37,9	29,2	21,6	17,2	13,7	14,7
Çek Cumhuriyeti	:	:	14,6	12,5	13,1	15,0	16,4	18,5	24,9	28,2	29,8	30,1	29,7	29,4	29,0	30,0	35,3
Danimarka	:	:	72,6	69,4	65,4	61,4	58,1	52,4	49,6	49,5	47,2	45,1	37,8	32,1	27,4	34,2	41,4
Estonya	5,2	4,3	9,0	7,4	6,2	5,5	6,0	5,1	4,8	5,7	5,6	5,0	4,6	4,4	3,7	4,6	7,2
Finlandiya	49,4	55,8	56,6	57,0	53,9	48,4	45,7	43,8	42,5	41,5	44,5	44,4	41,7	39,7	35,2	34,1	43,8
Fransa	:	:	55,5	58,0	59,2	59,4	58,9	57,3	56,9	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	63,8	67,5	78,1
Güney Kıbrıs	:	:	40,6	42,8	46,7	51,2	51,8	48,7	52,1	64,6	68,9	70,2	69,1	64,6	58,3	48,3	58,0
Hollanda	:	:	76,1	74,1	68,2	65,7	61,1	53,8	50,7	50,5	52,0	52,4	51,8	47,4	45,3	58,2	60,8
İngiltere	44,6	47,7	51,2	51,3	49,8	46,7	43,7	41,0	37,7	37,5	39,0	40,9	42,5	43,4	44,5	52,1	68,2
İrlanda	:	:	82,1	73,5	64,3	53,6	48,5	37,8	35,6	32,2	31,0	29,7	27,4	24,8	25,0	44,3	65,5
İspanya	:	:	63,3	67,4	66,1	64,1	62,3	59,3	55,5	52,5	48,7	46,2	43,0	39,6	36,1	39,8	53,2
İsveç	:	:	72,2	73,0	71,0	69,1	64,8	53,6	54,4	52,6	52,3	51,1	50,8	45,0	40,0	38,2	41,9
İtalya	115,6	121,4	121,5	120,9	118,1	114,9	113,7	109,2	108,8	105,7	104,4	103,8	105,8	106,6	103,6	106,3	116,0
Letonya	:	:	15,1	13,9	11,1	9,6	12,5	12,3	14,0	13,5	14,6	14,9	12,4	10,7	9,0	19,7	36,7
Litvanya	:	14,2	11,9	14,3	15,6	16,6	22,8	23,7	23,1	22,3	21,1	19,4	18,4	18,0	16,9	15,6	29,5
Lüksemburg	:	:	7,4	7,4	7,4	7,1	6,4	6,2	6,3	6,3	6,1	6,3	6,1	6,7	6,7	13,6	14,5
Macaristan	90,4	88,2	85,2	71,4	62,0	59,9	59,8	55,0	52,0	55,6	58,4	59,1	61,8	65,7	66,1	72,3	78,4
Malta	:	:	35,3	40,1	48,4	53,4	57,1	55,9	62,1	60,1	69,3	72,3	70,1	63,4	61,7	63,1	68,6
Polonya	:	72,4	49,0	43,4	42,9	38,9	39,6	36,8	37,6	42,2	47,1	45,7	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9
Portekiz	:	:	61,0	59,9	56,1	52,1	51,4	50,5	52,9	55,6	56,9	58,3	63,6	63,9	62,7	65,3	76,1
Romanya	25,0	21,6	7,0	11,1	15,2	16,6	21,7	22,5	25,7	24,9	21,5	18,7	15,8	12,4	12,6	13,4	23,9
Slovenya	:	:	:	:	:	:	:	:	26,8	28,0	27,5	27,2	27,0	26,7	23,4	22,5	35,4
Slovakya	:	:	22,1	31,1	33,8	34,5	47,9	50,3	48,9	43,4	42,4	41,5	34,2	30,5	29,6	27,8	35,4
Yunanistan	:	:	97,0	99,4	96,6	94,5	94,0	103,4	103,7	101,7	97,4	98,6	100,0	106,1	105,0	110,3	126,8
Türkiye	28,7	38,0	:	:	:	:	:	:	104,4	93,0	85,1	59,2	52,3	46,1	39,4	39,5	45,4

Kaynak: Eurostat Database

:=Not available

*1993-1994 verileri The Economist Intelligence Unit'ten alınmıştır.

Toplam Devlet Borçlarının GSYH'ye oranı Maastricht Kriterine göre %60 olarak belirlenmiştir. Çizelge 2.4'e göre yıllar itibarıyla AB (27) genelinde 2007 yılı hariç söz konusu kritere uyum sağlanamamış ve özellikle 2008-2009 yıllarında küresel krizin de etkisiyle bu oran % 74'lere kadar yükselmiştir. Yine yıllar itibarıyla Avusturya, Belçika, İtalya ve Yunanistan'da bu kriter sürekli olarak yüksek seyretmiş Almanya ve Fransa'da ise ilk yıllarda uyum sağlanan bu kriter sonraki yıllarda aşılmaya başlanmıştır. Özellikle Yunanistan ve İtalya'da bu oranlar %100'ün üzerinde olup yüksek seviyede seyretmiştir. Diğer ülkeler dalgalı olmakla birlikte kritere yakın durumdadırlar. Bu kriter açısından en düşük değerlere sahip olan ülkeler ise Lüksemburg, Estonya, Letonya, Litvanya ve Romanya gibi ülkelerdir. Söz konusu Maastricht Kriterine göre Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin durumları değerlendirildiğinde, istisnaları olmakla birlikte genel olarak ülkelerin belirlenen kriterlere uyum sağladığını ifade edebiliriz.

Bununla birlikte, küresel krizin ulusal ve uluslararası düzeyde mali kural uygulamalarının yaygın olduğu AB ülkelerinde mali performans ve mali kural uygulamaları üzerindeki olumsuz etkisi çok daha belirgin olmuştur. Kriz öncesi dönem olan 2007 yılında AB ülkelerinde, bütçe açığı ve brüt borç stokunun GSYH'ye oranları sırasıyla, % 0,9 ve % 58,8 iken, bu oranlar 2009 yılında % 6,8 ve % 74'e yükselmiştir. 2009 yılında Danimarka, Estonya, Lüksemburg, Finlandiya, Almanya ve İsveç dışındaki AB ülkelerinin % 3'lük bütçe açığı sınırını, Belçika, Almanya, İrlanda, Yunanistan, Fransa, İtalya, Macaristan, Malta, Avusturya, Portekiz ve İngiltere'nin ise % 60'lık brüt borç stoku sınırını aştığı görülmektedir. (Yükseler, 2010:7-8).

Çizelge 2.5. AB Ülkelerinde Genel Yönetim Bütçe Dengesi/GSYH

MAASTRİCHT HEDEFLERİ ÇERÇEVESİNDE AB ÜLKELERİNİN GENEL YÖNETİM BÜTÇE DENGESİ/GSYH GÖSTERGELERİ																	
(Yüzde)																	
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AB (27 Ülke)	:	:	:	:	-2,6	-1,9	-1,0	-1,4	-1,4	-2,5	-3,1	-2,9	-2,5	-1,5	-0,9	-2,3	-6,8
AB (25 Ülke)	:	:	-5,2	-4,2	-2,6	-1,9	-1,0	-1,4	-1,4	-2,5	-3,1	-2,9	-2,5	-1,5	-0,8	-2,3	-6,8
AB (15 Ülke)	:	:	-5,1	-4,2	-2,6	-1,8	-0,8	-1,3	-1,3	-2,4	-3,0	-2,8	-2,4	:	:	:	:
Almanya	-3,0	-2,3	:	-3,3	-2,6	-2,2	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-4,0	-3,8	-3,3	-1,6	0,3	0,1	-3,0
Avusturya	-4,4	-4,9	-5,8	-4,0	-1,8	-2,4	-2,3	-1,7	0,0	-0,7	-1,4	-4,4	-1,7	-1,5	-0,4	-0,5	-3,5
Belçika	-7,5	-5,2	-4,5	-4,0	-2,3	-0,9	-0,6	0,0	0,4	-0,1	-0,1	-0,3	-2,7	0,2	-0,3	-1,3	-6,0
Bulgaristan	-12,1	-4,7	:	:	:	1,3	0,2	-0,3	0,6	-0,8	-0,3	1,6	1,9	1,9	1,1	1,7	-4,7
Çek Cumhuriyeti	-	0,6	-13,4	-3,3	-3,8	-5,0	-3,7	-3,7	-5,6	-6,8	-6,6	-3,0	-3,6	-2,6	-0,7	-2,7	-5,8
Danimarka	-3,9	-3,4	-2,9	-2,0	-0,6	0,0	1,3	2,3	1,5	0,4	0,1	2,1	5,2	5,2	4,8	3,4	-2,7
Estonya	-0,6	1,2	1,1	-0,3	2,2	-0,7	-3,5	-0,2	-0,1	0,3	1,7	1,6	1,6	2,4	2,5	-2,8	-1,7
Finlandiya	-8,3	-6,7	-6,2	-3,5	-1,4	1,5	1,6	6,8	5,0	4,0	2,4	2,3	2,7	4,0	5,2	4,2	-2,5
Fransa	-6,4	-5,5	-5,5	-4,0	-3,3	-2,6	-1,8	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5
Güney Kıbrıs	-	-	-0,8	-3,2	-5,0	-4,1	-4,3	-2,3	-2,2	-4,4	-6,5	-4,1	-2,4	-1,2	3,4	0,9	-6,0
Hollanda	-2,8	-3,5	:	-1,9	-1,2	-0,9	0,4	2,0	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,6	-5,4
İngiltere	-8,0	-6,8	-5,9	-4,3	-2,2	-0,1	0,9	3,6	0,5	-2,1	-3,4	-3,4	-3,4	-2,7	-2,7	-5,0	-11,4
İrlanda	-2,7	-2,0	-2,1	-0,1	1,1	2,4	2,7	4,8	0,9	-0,3	0,4	1,4	1,6	2,9	0,0	-7,3	-14,4
İspanya	-7,3	-6,8	-6,5	-4,8	-3,4	-3,2	-1,4	-1,0	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	2,0	1,9	-4,2	-11,1
İsveç	-11,2	-9,1	-7,4	-3,2	-1,5	1,1	1,3	3,7	1,6	-1,2	-0,9	0,8	2,3	2,3	3,6	2,2	-0,9
İtalya	-	-	-7,4	-7,0	-2,7	-2,8	-1,7	-0,8	-3,1	-2,9	-3,5	-3,5	-4,3	-3,4	-1,5	-2,7	-5,3
Letonya	0,6	-4,1	-1,6	-0,4	1,2	0,0	-3,9	-2,8	-2,1	-2,3	-1,6	-1,0	-0,4	-0,5	-0,3	-4,2	-10,2
Litvanya	-5,3	-4,8	-1,6	-3,3	-11,9	-3,1	-2,8	-3,2	-3,6	-1,9	-1,3	-1,5	-0,5	-0,4	-1,0	-3,3	-9,2
Lüksemburg	-	-	2,4	1,2	3,7	3,4	3,4	6,0	6,1	2,1	0,5	-1,1	0,0	1,4	3,7	3,0	-0,7
Macaristan	-6,0	-7,5	-8,7	-4,3	-5,9	-7,8	-5,4	-3,0	-4,0	-8,9	-7,2	-6,4	-7,9	-9,3	-5,0	-3,7	-4,4
Malta	-	-	-4,2	-8,0	-7,7	-9,9	-7,7	-6,2	-6,4	-5,5	-9,8	-4,7	-2,9	-2,7	-2,3	-4,8	-3,8
Polonya	-2,8	-2,8	-4,4	-4,9	-4,6	-4,3	-2,3	-3,0	-5,3	-5,0	-6,2	-5,4	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,2
Portekiz	-7,5	-7,3	-5,0	-4,5	-3,5	-3,4	-2,8	-2,9	-4,3	-2,8	-2,9	-3,4	-6,1	-4,1	-2,8	-2,9	-9,3
Romanya	-0,4	-2,2	-2,1	-3,7	-4,5	-3,2	-4,4	-4,7	-3,5	-2,0	-1,5	-1,2	-1,2	-2,2	-2,6	-5,7	-8,6
Slovenya	-	-	-8,4	-1,1	-2,4	-2,4	-3,0	-3,7	-4,0	-2,5	-2,7	-2,2	-1,4	-1,3	0,0	-1,8	-5,8
Slovakya	-	-	-3,4	-9,9	-6,3	-5,3	-7,4	-12,3	-6,5	-8,2	-2,8	-2,4	-2,8	-3,2	-1,8	-2,1	-7,9
Yunanistan	-15,1	-9,8	:	:	:	:	:	-3,7	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-5,7	-6,4	-9,4	-15,4
Türkiye	-4,7	-2,8	-2,8	-6,1	-6,02	-6,25	-6,38	-5,58	-33,0	-12,9	-11,3	-4,5	-0,6	0,8	-1,0	-2,2	-6,7

Kaynak: Eurostat Database

:-Not available

* 1993-1994 verileri The Economist Intelligence Unit'ten alınmıştır.

Bütçe açıklarının GSYH'ye oranı kriteri açısından üye ülkelere bakıldığında, Maastricht Hedefi olan %3 oranı yıllar itibarıyla genel olarak iyi bir seyir izlemekle birlikte krizin etkilerinin görüldüğü 2009 yılında önemli derecede aşılmıştır. Özellikle, İrlanda, İngiltere, İspanya, Letonya ve Yunanistan gibi ülkelerde çift haneli rakamlara ulaşmıştır. İrlanda, İngiltere, İspanya ve Letonya'da söz konusu oran kriz öncesinde iyi durumda iken krizle birlikte artmış ancak mali kural uygulamayan Yunanistan'da bu oran kriz öncesinde de yüksek bir seyir izlemiştir. Almanya, Finlandiya, Estonya, Danimarka, İsveç ve Lüksemburg ise kriz yıllarında bile söz konusu kritere uyum sağlamıştır (Bkz.Çizelge 2.5).

Almanya ve Fransa'nın 2002 yılında bütçe açığı limitini (GSYH'nin % 3'ü) aşmaları ile başlayan; Kasım 2003'te gerçekleştirilen zirvede ceza mekanizmasının işletilmemesiyle krize dönüşen Avrupa'daki mali disiplin karmaşası sonrasında yapılan düzenlemelerle birlikte İBP revize edilmiştir.

AB'de son dönemde Fransa, Yunanistan, İrlanda, İspanya ve İngiltere için aşırı açık prosedürü başlatılmıştır. Bu beş ülkenin 2008 yılındaki bütçe açığının GSYH'ye oranı sırasıyla; -3,3, -9,4, -7,3, -4,2, -5,0 olarak gerçekleşmiştir. (Bkz. Çizelge 2.5) Komisyon, İrlanda için 2013, Fransa ve İspanya için 2012, Yunanistan için 2010 ve İngiltere için de 2013-2014 yılına kadar bütçe açıklarını kontrol altına almalarını istemiştir. Komisyon, İngiltere'nin parasal birlik içerisinde olmamasından dolayı bu kuralların İngiltere için bağlayıcı bir niteliğe sahip olmadığını, fakat söz konusu kurallara uymaya çalışması gerektiğini belirtmiştir (EC, 2009).

2009 yılında Türkiye'de ise bütçe açığının GSYH'ye oranı % 6,7 olarak gerçekleşmiştir. İrlanda, Yunanistan, İngiltere, İspanya, Portekiz, Romanya ve Fransa gibi ülkelerdeki oranın altında kalması, Türkiye'nin bütçe açığı bakımından birçok AB üyesi ülkeye göre daha iyi durumda olduğunu göstermektedir (Maliye Bakanlığı, 2009:42).

Çizelge 2.6. AB Ülkelerinde Enflasyon Oranı Göstergeleri

MAASTRİCHT HEDEFLERİ ÇERÇEVESİNDE AB ÜLKELERİNİN ENFLASYON ORANI GÖSTERGELERİ (Yüzde)																	
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AB (27 Ülke)	:	:	:	:	1,7	1,3	1,2	1,9	2,2	2,1	2,0	2,0	2,2	2,2	2,3	3,7	1,0
AB (25 Ülke)	:	:	:	:	1,7	1,2	1,2	2,2	2,4	2,3	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	3,3	0,3
AB (15 Ülke)	:	:	:	:	1,7	1,2	1,1	2,2	2,4	2,3	2,1	2,1	2,2	2,2	2,1	3,3	0,3
Almanya	4,4	2,8	1,7	1,4	1,5	0,6	0,6	1,4	1,9	1,4	1,0	1,8	1,9	1,8	2,3	2,8	0,2
Avusturya	3,6	3,0	3,9	1,8	1,2	0,8	0,5	2,0	2,3	1,7	1,3	2,0	2,1	1,7	2,2	3,2	0,4
Belçika	2,4	2,4	1,3	1,8	1,5	0,9	1,1	2,7	2,4	1,6	1,5	1,9	2,5	2,3	1,8	4,5	0,0
Bulgaristan	72,8	96,0	62,1	121,6	:	18,7	2,6	10,3	7,4	5,8	2,3	6,1	6,0	7,4	7,6	12,0	2,5
Çek Cumhuriyeti	20,7	9,9	9,2	8,8	8,0	9,7	1,8	10,3	7,4	5,8	2,3	6,1	6,0	7,4	7,6	12,0	2,5
Danimarka	1,4	1,6	1,9	1,9	2,0	1,3	2,1	3,9	4,5	1,4	-0,1	2,6	1,6	2,1	3,0	6,3	0,6
Estonya	89,8	47,6	29,0	23,0	9,3	8,8	3,1	3,9	5,6	3,6	1,4	3,0	4,1	4,4	6,7	10,6	0,2
Finlandiya	2,1	1,1	1,0	0,6	1,2	1,3	1,3	2,9	2,7	2,0	1,3	0,1	0,8	1,3	1,6	3,9	1,6
Fransa	2,1	1,7	1,8	2,0	1,3	0,7	0,6	1,8	1,8	1,9	2,2	2,3	1,9	1,9	1,6	3,2	0,1
Güney Kıbrıs	4,6	4,7	2,6	3,0	3,3	2,3	1,1	4,9	2,0	2,8	4,0	1,9	2,0	2,2	2,2	4,4	0,2
Hollanda	2,6	2,8	1,9	2,0	1,9	1,8	2,0	2,3	5,1	3,9	2,2	1,4	1,5	1,7	1,6	2,2	1,0
İngiltere	2,5	2,0	2,7	2,5	1,8	1,6	1,3	0,8	1,2	1,3	1,4	1,3	2,1	2,3	2,3	3,6	2,2
İrlanda	1,5	2,4	2,5	1,7	1,3	2,1	2,5	5,3	4,0	4,7	4,0	2,3	2,2	2,7	2,9	3,1	-1,7
İspanya	4,9	4,7	4,6	3,6	1,9	1,8	2,2	3,5	2,8	3,6	3,1	3,1	3,4	3,6	2,8	4,1	-0,2
İsveç	4,8	2,2	2,5	0,5	1,8	1,0	0,5	1,3	2,7	1,9	2,3	1,0	0,8	1,5	1,7	3,3	1,9
İtalya	4,5	4,1	5,2	4,0	1,9	2,0	1,7	2,6	2,3	2,6	2,8	2,3	2,2	2,2	2,0	3,5	0,8
Letonya	105,5	35,8	25,1	17,6	8,1	4,3	2,1	2,6	2,5	2,0	2,9	6,2	6,9	6,6	10,1	15,3	3,3
Litvanya	105,5	35,8	39,6	24,6	10,3	5,4	1,5	1,1	1,6	0,3	-1,1	1,2	2,7	3,8	5,8	11,1	4,2
Lüksemburg					1,4	1,0	1,0	3,8	2,4	2,1	2,5	3,2	3,8	3,0	2,7	4,1	0,0
Macaristan	22,5	18,9	28,3	23,5	18,5	14,2	10,0	10,0	9,1	5,2	4,7	6,8	3,5	4,0	7,9	6,0	4,0
Malta					3,9	3,7	2,3	3,0	2,5	2,6	1,9	2,7	2,5	2,6	0,7	4,7	1,8
Polonya	35,3	32,2	27,8	19,9	15,0	11,8	7,2	10,1	5,3	1,9	0,7	3,6	2,2	1,3	2,6	4,2	4,0
Portekiz	6,7	5,4	4,2	3,0	1,9	2,2	2,2	2,8	4,4	3,7	3,3	2,5	2,1	3,0	2,4	2,7	-0,9
Romanya	255,2	136,7	32,3	38,8	154,8	59,1	45,8	45,7	34,5	22,5	15,3	11,9	9,1	6,6	4,9	7,9	5,6
Slovenya	31,7	21,0	13,5	9,9	8,3	7,9	6,1	8,9	8,6	7,5	5,7	3,7	2,5	2,5	3,8	5,5	0,9
Slovakya	-	13,4	9,9	5,8	6,0	6,7	10,4	12,2	7,2	3,5	8,4	7,5	2,8	4,3	1,9	3,9	0,9
Yunanistan	14,4	10,9	9,0	8,2	5,4	4,5	2,1	2,9	3,7	3,9	3,4	3,0	3,5	3,3	3,0	4,2	1,3
Türkiye	65,2	104,3	89,6	80,2	85,6	82,1	61,4	53,2	56,8	47,0	25,3	10,1	8,1	9,3	8,8	10,4	6,3

Kaynak: Eurostat Database

:Not available

Çizelge 2.7. AB Ülkelerinde Uzun Vadeli Faiz Oranı Göstergeleri

MAASTRICHT HEDEFLERİ ÇERÇEVESİNDE AB ÜLKELERİNİN UZUN VADELİ FAİZ ORANI GÖSTERGELERİ (Yüzde)																	
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Almanya	6,5	6,9	6,9	6,2	5,6	4,6	4,5	5,3	4,8	4,8	4,1	4,0	3,4	3,8	4,2	4,0	3,2
Avusturya	6,7	7,0	7,1	6,3	5,7	4,7	4,7	5,6	5,1	5,0	4,1	4,1	3,4	3,8	4,3	4,4	3,9
Belçika	7,2	7,8	7,5	6,5	5,8	4,8	4,8	5,6	5,1	5,0	4,2	4,2	3,4	3,8	4,3	4,4	3,9
Bulgaristan	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	6,5	5,4	3,9	4,2	4,5	5,4	7,2
Çek Cumhuriyeti	:	:	:	:	:	:	:	:	6,3	4,9	4,1	4,8	3,5	3,8	4,3	4,6	4,8
Danimarka	7,3	7,8	8,3	7,2	6,3	4,9	4,9	5,6	5,1	5,1	4,3	4,3	3,4	3,8	4,3	4,3	3,6
Estonya	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Finlandiya	8,8	9,0	8,8	7,1	6,0	4,8	4,7	5,5	5,0	5,0	4,1	4,1	3,4	3,8	4,3	4,3	3,7
Fransa	6,8	7,2	7,5	6,3	5,6	4,6	4,6	5,4	4,9	4,9	4,1	4,1	3,4	3,8	4,3	4,2	3,7
Güney Kıbrıs	:	:	:	:	:	:	:	:	7,6	5,7	4,7	5,8	5,2	4,1	4,5	4,6	4,6
Hollanda	6,4	6,9	6,9	6,2	5,6	4,6	4,6	5,4	5,0	4,9	4,1	4,1	3,4	3,8	4,3	4,2	3,7
İngiltere	7,6	8,2	8,3	7,9	7,1	5,6	5,0	5,3	5,0	4,9	4,6	4,9	4,5	4,4	5,1	4,5	3,4
İrlanda	7,7	7,9	8,3	7,3	6,3	4,8	4,7	5,5	5,0	5,0	4,1	4,1	3,3	3,8	4,3	4,5	5,2
İspanya	10,2	10,0	11,3	8,7	6,4	4,8	4,7	5,5	5,1	5,0	4,1	4,1	3,4	3,8	4,3	4,4	4,0
İsveç	8,6	9,7	10,2	8,0	6,6	5,0	5,0	5,4	5,1	5,3	4,6	4,4	3,4	3,7	4,2	3,9	3,3
İtalya	11,2	10,5	12,2	9,4	6,9	4,9	4,7	5,6	5,2	5,0	4,3	4,3	3,6	4,1	4,5	4,7	4,3
Letonya	:	:	:	:	:	:	:	:	7,6	5,4	4,9	4,9	3,9	4,1	5,3	6,4	12,4
Litvanya	:	:	:	:	:	:	:	:	8,2	6,1	5,3	4,5	3,7	4,1	4,6	5,6	14,0
Lüksemburg	6,4	7,2	7,2	6,3	5,6	4,7	4,7	5,5	4,9	4,7	3,3	2,8	2,4	3,3	4,5	4,6	4,2
Macaristan	:	:	:	:	:	:	:	:	8,0	7,1	6,8	8,2	6,6	7,1	6,7	8,2	9,1
Malta	:	:	:	:	:	:	:	:	6,2	5,8	5,0	4,7	4,6	4,3	4,7	4,8	4,5
Polonya	:	:	:	:	:	:	:	:	10,7	7,4	5,8	6,9	5,2	5,2	5,5	6,1	6,1
Portekiz	9,7	10,5	11,5	8,6	6,4	4,9	4,8	5,6	5,2	5,0	4,2	4,1	3,4	3,9	4,4	4,5	4,2
Romanya	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	7,2	7,1	7,7	9,7
Slovenya	:	:	:	:	:	:	:	:	:	8,7	6,4	4,7	3,8	3,9	4,5	4,6	4,4
Slovakya	:	:	:	:	:	:	:	:	8,0	6,9	5,0	5,0	3,5	4,4	4,5	4,7	4,7
Yunanistan	23,3	20,7	17,0	14,4	9,9	8,5	6,3	6,1	5,3	5,1	4,3	4,3	3,6	4,1	4,5	4,8	5,2
Türkiye*	:	:	:	:	:	:	:	:	:	13,4	11,9	9,5	8,0	7,8	7,6	6,5	2,5

Kaynak: Eurostat Database

:Not available

* Türkiye verileri Hazine Müsteşarlığından alınmıştır.

Maastricht Kriterine göre 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. Bu açıdan enflasyon oranlarına bakıldığında, AB üyesi ülkelerin oldukça düşük enflasyon oranlarına sahip olduğu görülmektedir. Maastricht Kriterlerinin kabul edildiği 1990’lı yıllarda %100’lerin üzerinde enflasyon oranlarına sahip olan Bulgaristan, Letonya, Litvanya ve Romanya yıllar itibarıyla bu oranı tek haneli rakamlara düşürmeyi başarmıştır. 2007-2008 kriz yıllarında ise Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Letonya ve Litvanya’nın en yüksek enflasyon oranlarına sahip olduğu görülmektedir.

Türkiye’de ise yüksek seyreden enflasyon oranları 2005 yılında tek haneli rakamlara indirilmiş ve 2009 yılında % 6,3 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye, 2002 yılında, para politikası olarak “örtük enflasyon hedeflemesi” uygulamaya başlamış, gerekli şartlar oluştuğunda ise, açık bir şekilde enflasyon hedeflemesinin uygulanacağını belirtmiştir (Örnek, t.y:2). 2001-2005 döneminde, enflasyon hedeflemesi rejimine geçilmesi açısından gerekli ön koşulların sağlanmasıyla birlikte 2006 yılında açık enflasyon hedeflemesi rejimine geçilmiştir (TCMB, 2005).

Uzun vadeli devlet tahvilleri için uygulanan faiz oranları açısından üye ülkelerin durumları değerlendirildiğinde, yıllar itibarıyla faiz oranlarının ülkeler genelinde düşme eğiliminde olduğu, kriz yıllarında hafif artışlara rağmen genel olarak ülkelerin benzer faiz oranlarına sahip olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu kriter açısından üye ülkeler arasında genel olarak uyumun sağlandığını ifade edebiliriz (Bkz. Çizelge 2.7).

Kutu 2.2. 2005-2008 Dönemindeki Yeni Mali Kuralların Temel Özellikleri

2008 yılında Macaristan ve Portekiz’de iki yeni bütçe dengesi kuralı uygulanmaya başlamıştır. Macaristan’da kabul edilen kural, genel yönetim birincil bütçe dengesinin fazla vermesini gerektirmektedir. Portekiz’de ise bütçe kanununda, yerel yönetimler için yıllık net borçluluk sınırları tanımlanmıştır. Polonya’da nominal merkezi bütçe açığını 30 milyar PLN (Polonya Zlotisi) olarak sınırlayan ve GSYH’nin belli bir yüzdesi olarak derece derece azalmasını hedefleyen siyasi bir sözleşme 2006 yılında yürürlüğe girmiş ancak, 2008 yılında yürürlükten kaldırılmış ve hükümet son olarak mevcut borç kuralının sıkılaştırılacağını açıklamıştır.

Ülkelerin, giderek konjonktürel mali politikalar (pro-cyclical fiscal policy) sorununun farkına varmaları, iki yeni gelir kuralının benimsenmesiyle ortaya çıkmaktadır. Fransa’da, hükümet önceden muhtemel gelir fazlalarının nasıl dağıtılacağını tanımlamak zorundadır. Bu kural 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. Ayrıca, 2005 yılında kabul edilen ve 2008 yılından beri yürürlükte olan yeni borç kuralı sosyal güvenlik sistemini kapsamaktadır. Sosyal güvenlik sektöründeki herhangi bir borç artışı geri ödeme koşullarında sıkıntıya neden olmaması için gelirlerdeki bir artışla karşılanmalıdır. Litvanya’da, bütçe açığı cari yılda elde edilecek gelir fazlası ile telafi edilecektir. Bütün bunlara rağmen, söz konusu eklemelerle bile, gelir kuralları şimdiye kadar ancak 6 ülkede (Danimarka, Finlandiya, Fransa, Litvanya, Letonya, Hollanda) yürürlüğe girmiştir ve çoğunda, beklenmeyen gelir fazlalarının açık veya borç arasında nasıl dağıtılacağı önceden belirlenmemiştir.

Bulgaristan ve Litvanya’da da yeni harcama kuralları yürürlüğe girmiştir. Bulgaristan’da genel yönetim, harcama/GSYH oranını % 40’in altında tutmakla sorumludur. Litvanya’da harcama tavanı gelirlere bağlanmıştır. Özellikle, genel yönetim operasyonel bütçe dengesinin ortalaması önceki 5 yıl negatifse, planlanan devlet bütçesi ödeneklerinin yıllık artış oranı önceki beş yılın bütçe gelirlerinin ortalama artış oranının % 50’sini aşmamalıdır (European Commission, 2009:90).

2.3. Avrupa Birliği Üyesi Bazı Ülkelerde Mali Kurallar ve Uygulamanın İncelenmesi

Avrupa Birliği üyesi olan bazı ülkeler hem bireysel temelde kamu mali disiplininin sağlanması hem de AB içerisinde ekonomik ve mali uyumun gerçekleştirilmesi amacıyla çeşitli mali reformları uygulamaya koymuş bulunmaktadır. Bu kapsamda aşığıda sırasıyla Almanya, Fransa, İngiltere, İspanya, Portekiz, Polonya, İsveç, Hollanda, Belçika, Danimarka ve Finlandiya ele alınacaktır.

2.3.1. Almanya

Mali kurallar konusunda Almanya öncülüğü çeken ülkelerin başında gelmektedir. Mali kurallar, Almanya'da 1969 yılından itibaren anayasal kısıtlamalarla uygulanmaktadır. 1969 yılında Alman Anayasasına eklenen bir maddeyle federal hükümet bütçesinin denk olması zorunlu hale gelmiştir. Ancak, bu maddeye göre yatırım harcamalarının finansmanı için borçlanmak mümkündür (bir tür altın kural uygulaması). Ayrıca bazı eyaletlerin anayasalarında da altın kurala yer verilmiştir. İlgili maddeye göre bütçe denkliğinden sapmalara sadece makro ekonomik dengesizlik dönemlerinde ve savaşı zamanlarında izin verilmiştir. Almanya'da anayasal mali kural, kamu otoritesi üzerinde çok önemli olmayan bir kısıt koymuş ve kamu açıklarının ortaya çıkmasını önleyememiştir.

Almanya yapısı itibarıyla merkezi yönetim ve eyaletlerden oluşmaktadır. Bu ülkede beş temel mali kural uygulanmaktadır; doğrudan merkezi yönetim kesimiyle ilgili bütçe dengesi kuralı, merkezi yönetim ve eyaletlere ilişkin harcama kuralı, eyaletlere ilişkin bütçe dengesi kuralı ve belediyelere ilişkin borç stoku kuralı. Merkezi yönetim düzeyinde kuralların izlenmesi ve değerlendirilmesinden Maliye Bakanlığı sorumludur ve bölgesel yönetim temsilcilerinin katılımıyla oluşturulmuş olan bir Mali Planlama Konseyi bulunmaktadır. Konsey yaptırım gücünü haiz olmamakla birlikte, düzeltici politika önerilerinde bulunabilmektedir. Eyaletlere ve merkezi yönetime ilişkin bütçe dengesi kuralına Alman Anayasasında yer verilmektedir. Bütçe dengesi kuralı altın kural niteliğini haiz olup, merkezi yönetim ve eyaletlere yalnızca yatırım harcamaları kadar borçlanabilme sınırı getirmektedir. Ayrıca, anayasada yer alan hüküm

gereği merkezi devlet ve eyaletlerin ilke olarak bütçe dengesini hedeflemeleri esas alınmıştır (Kaya, 2010:67).

Bunların yanı sıra Almanya ve diğer Avrupa Birliği ülkeleri için söz konusu olan mali kurallar Maastricht Kriterleri ve İBP ile uygulanmaktadır (Civriz, t.y.:62). Gerek Kurucu Anlaşma ve gerekse İBP, Ekonomik ve Parasal Birlik içinde yer alan devletlerde mali disiplinin sağlanması için önemli katkılar sağlamış ve izlenen maliye politikası üzerine etkili kısıtlar koymuştur. Ancak, Kurucu Anlaşma, sadece genel hükümet üzerine kısıt getirmiştir. Bu nedenle, Avusturya, Belçika ve İspanya gibi ülkelerle birlikte Alman federal hükümeti, yerel idarelerde de mali disiplinin hızlandırılması için, Maastricht Anlaşması'nın bütçe açığı üzerine getirdiği kısıtlamaların eyalet hükümetleri için de geçerli olmasını sağlayacak bir düzenleme olan Yurtiçi İstikrar Paktını yürürlüğe koymuştur (Bali ve Çelen, 2007:47-48).

Çizelge 2.8. Almanya'nın Bazı Ekonomik ve Mali Göstergeleri

ALMANYA (GSYH'ye Oran, Yüzde)										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH	59,7	58,8	60,4	63,9	65,8	68,0	67,6	64,9	66,3	73,4
Genel Yönetim Bütçe Dengesi/GSYH	1,3	-2,8	-3,7	-4,0	-3,8	-3,3	-1,6	0,3	0,1	-3,0
Genel Yönetim Faiz Dışı Denge/GSYH	4,5	0,2	-0,7	-1,1	-1,0	-0,5	1,2	3,0	2,7	-0,7
Yıllık Enflasyon Oranı	1,4	1,9	1,4	1,0	1,8	1,9	1,8	2,3	2,8	0,2
Uzun Vadeli Faiz Oranı	5,3	4,8	4,8	4,1	4,0	3,4	3,8	4,2	4,0	3,2

Kaynak: Eurostat

Maastricht kriterleri açısından incelendiğinde, 2003 yılından bu yana Almanya'nın borç stokuna ilişkin kuralı yerine getiremediği görülmektedir. 2003 yılından beri, borç stoku/GSYH oranı % 60'ların üzerinde seyretmektedir. Bütçe dengesi de 2001 yılından 2007 yılına kadar açık vermiş, 2007 yılında % 0,3 gibi az miktarda fazla verirken 2008 yılında % 0,1 olarak gerçekleşmiştir.

Almanya'nın kamu maliyesi birleşmeden bu yana büyük ölçüde kötüleşmiştir. Üç önemli unsur, Alman kamu maliyesinin kötüleşmesinde etkili olmuştur. Gelir esnekliğinin artan dalgalanmasına bağlı olarak ortaya çıkan yüksek belirsizlik, etkili harcama ve bütçe kurallarının eksikliği, bu gelişmede rol oynayan önemli faktörlerdir.

İlk olarak, gelir açısından bakıldığında, birleşmeden sonra gelir esnekliğinde artan dalgalanma bütçe planlamasını karmaşıklaştırmıştır. Bu durum, büyük ölçüde vergi kompozisyonu ve ihtiyari politika tedbirlerinin dalgalanmayı artırmasından kaynaklanmıştır. Harcama tarafında ise yaptırım mekanizmaları yetersizdi ve sınırlayıcı bir tavan mevcut değildi. Son olarak ise, bütçe kuralı yeterince etkili değildi. Net borçlanmayı brüt kamu yatırımları oranında sınırlayan söz konusu kural, Alman anayasasının 115.maddesinde düzenlenmişti ve makroekonomik dengenin bozulduğu durumlarda istisna hükmü içermekteydi fakat bu istisna hükmü yeterince açık değildi. Ayrıca, kuralın ihlali durumunda herhangi bir yaptırım mekanizması bulunmuyordu. Bu çerçevede, ECOFİN Konseyi defalarca Almanya yetkililerini, İBP çerçevesinde daha inanılır bir orta vadeli hedef oluşturmak üzere, ulusal bir “istikrar paktı” üzerinde anlaşmaya davet etmiştir. Bu gelişme doğrultusunda, Almanya, AB çerçevesi ile uyumlu olacak şekilde yeni bir bütçe kuralı ve mali konsolidasyon içinde bütün hükümet seviyelerini kapsayacak bir çerçeve oluşturmak için çalışmalara başlamıştır. Gelecek dönemdeki borç seviyesini sınırlamak için, yeni bir bütçe kuralına ilişkin öneriler görüşülmeye başlanmıştır. Hükümet yetkilileri, partiler, siyasi ve ekonomik kurumlar tarafından ileri sürülen çeşitli önerilerin genel eğilimi, dengeye yakın bir bütçe kuralı (a close-to-balance rule) üzerine yoğunlaşmıştır (ECFIN, 2008).

AB'nin önemli hedeflerinden biri kuvvetli bir mali yapı ve mali disiplin sahibi ülkelerin birliği olmaktadır. Maastricht Anlaşması da bu temel hedefi içermektedir. Almanya, bir AB ülkesi olarak zaten 'İstikrar ve Büyüme Paktı' çerçevesindeki mali disiplin kurallarına tabi idi. Ancak bu kuralların yeterli olmadığı görülmüştür. Çünkü çeşitli ülkelerin mali açıkları bütçe ve borç kriterlerine göre referans değerleri aşmış ve bu da ek düzenlemeler getirilmesini gerektirmiştir.

Bu nedenle Almanya 2006 yılında yeni mali kurallar gündeme getirmiş ve 12 Haziran 2009 tarihinde ise kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini sağlamak için Alman Parlamentosu daha önceki mali kuralları aşan yeni bir düzenlemeyi Alman Anayasası'na ekleyerek, kriz ortamında daha da ciddi mali kural düzenlemeleri yapma gerekliliğini ortaya koymuştur.

Yeni kanun Federal Hükümet'in ekonomik döngü (cyclical events) ve bir defalık nedenlerle (one off operations) kötüleşen toplam bütçe açığının, bu etkilerden

ayıklandıktan sonra, GSYH'nin % 0,35'inden fazla olamayacağını gündeme getirmektedir. Yani bir yandan katılık diğer yandan da esneklik getiren bir yaklaşım söz konusudur. Yeni kural, Federal hükümet için 2016 yılına kadar ve eyaletler için de 2020 yılına kadar sürecek olan bir geçiş süreciyle birlikte, 2011 yılından itibaren yapısal bütçe yaklaşımına geçilmesini öngörmektedir.

Alman anayasasında yapılan son değişiklikle, yapısal bütçe dengesi hedefleri tanımlanmıştır. Özellikle, yapısal Federal Bütçe Açığı GSYH'nin % 0,35'ini geçemezken eyaletlerin yapısal bütçelerinin dengede olması gerekmektedir. Yeni bütçe kuralının ihlali durumunda herhangi bir yaptırım bulunmamakta fakat kamu maliyesini izlemek ve erken uyarıda bulunmak amacıyla bir İstikrar Konseyi (Stability Council) kurulması öngörülmektedir.

Yeni mali kural, Almanya'nın krizden çıkış stratejisi için önemli bir unsur olarak görülebilir ve bu, AB'nin uluslararası mali çerçevesine de uygundur. Mali kural reform süreci, krizden önce başlamış olsa da, 2011'den 2016'ya kadar olan geçiş süreci, mevcut krizden çıkış politikaları için öngörülen zamanlamayla uyum içindedir (IMF, 2009:40).

2.3.2. Fransa

Son yıllarda pek çok gelişmiş ülke ile birlikte Fransa da büyük bir toplam kamu borcunun yanı sıra kamu kesiminde keskin bir büyümeye tanık olmuştur. İBP ve Maastricht Anlaşması sayesinde, son zamanlarda trend tersine dönmeye başlasa da, kamu harcamaları ve kamu borcu uluslararası standartlara göre yüksek kalmıştır.

Çizelge 2.9. Fransa'nın Bazı Ekonomik ve Mali Göstergeleri

FRANSA (GSYH'ye Oran, Yüzde)										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH	57,3	56,9	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	63,8	67,5	78,1
Genel Yönetim Bütçe Dengesi/GSYH	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5
Genel Yönetim Faiz Dışı Denge/GSYH	1,4	1,5	-0,2	-1,3	-0,9	-0,3	0,3	0,0	-0,6	-5,2
Yıllık Enflasyon Oranı	1,8	1,8	1,9	2,2	2,3	1,9	1,9	1,6	3,2	0,1
Uzun Vadeli Faiz Oranı	5,4	4,9	4,9	4,1	4,1	3,4	3,8	4,3	4,2	3,7

Kaynak: Eurostat

Kamu borcu 2003 yılından itibaren bir artış trendi izlemekte ve bütçe sürekli açık vermektedir. Borç stokuna ilişkin Maastricht kriteri 2003 yılından bu yana aşılmış ve özellikle 2009 yılında krizin de etkisiyle % 78,1'e kadar yükselmiştir. Bütçe ise 2000 yılından bu yana açık vermekle birlikte, % 3'lük sınır 2008 ve 2009 kriz yıllarında aşılmıştır.

Fransa'da uygulanmakta olan dört temel mali kural bulunmaktadır. Bu bağlamda söz konusu ülkede merkezi yönetim için harcama ve gelir kuralı, sosyal güvenlik kesimi için harcama kuralı, yerel yönetimler için de bütçe dengesi kuralı uygulanmaktadır. Merkezi yönetim için tasarlanan harcama kuralı reel harcama artışlarına sınır getirmektedir. Söz konusu kural politik taahhütname niteliğindedir. Bununla birlikte merkezi yönetim için uygulanmakta olan gelir kuralı, hükümete vergi gelirlerinin tahminleri aşan kısmının dağılımına ilişkin öngörülerini önceden açıklama zorunluluğu getirmektedir. Sosyal güvenlik kesimine yönelik harcama kuralı çerçevesinde ise sağlık harcamaları artış oranları sınırlandırılması söz konusudur. Son olarak yerel yönetimler için öngörülen bütçe dengesi kuralı ise altın kural niteliğinde olup, yerel yönetimlere sadece yatırım harcamaları kadar borçlanabilme yetkisi vermektedir (Kaya, 2010:68).

Bu kapsamda, son yıllarda Fransa'da bütçe reformu düşüncesi, devletin modernizasyonu için gerekli bir şart olarak ortaya çıkmıştır. Gelişen küreselleşme, aşırı rekabet karşısında devletlerin her şeyi yapamayacağı görüşünün yaygınlık kazanmasıyla birlikte öncelikle 1 Ağustos 2001 tarihli, 2001-692 nolu organik kanun yürürlüğe konulmuştur. Mali anayasa olarak nitelendirilen 2001 tarihli organik kanun, etkinlik, verimlilik, yerindelik gibi temel öğeleri kamu mali yönetimine yerleştirmektedir. 1

Ağustos 2001 tarihli organik kanun çok katlı diğer bir ifadeyle çok aşamalı bir yapıya sahiptir. Birinci aşama, Parlamentonun yetkilerinin güçlendirilmesine ve yönetim kültürünün gelişmesine dayanan bütçe reformudur. İkinci aşama, Fransa'nın yeni mali anayasasının ruhunun genişlemesi ve yönetime giriş ve idarenin faaliyetlerinin performansına ilişkindir. Üçüncü aşama ise kamu muhasebesi ve kamu saymanları ve ita amirlerinin sorumluluklarına ilişkindir.

Fransa'da da sözü edilen mali anayasa niteliğindeki 2001 tarihli Organik Kanun'un yürürlüğe konulmasının dışında Euro bölgesi üyelerinin birçoğunda olduğu gibi, Maastricht Anlaşması kriterlerine ulaşılabilmesi amacıyla zaman zaman çeşitli istikrar programları yürürlüğe konulmuştur. Bu istikrar programları merkezi hükümet ile birlikte sosyal güvenlik kurumlarını ve yerel otoriteleri de kapsamına almıştır. Fransa'daki istikrar programları ile merkezi hükümet, sosyal güvenlik ve yerel otoriteler için çok yıllık çerçevede reel harcama artışı oranları oluşturulmuştur. Uygulamada, çok yıllık harcama büyüme hedefleri bağlayıcı olarak uygulanmamıştır ve genellikle aşırı artışlar azaltılamamıştır. Nitekim AB Euro bölgesi kapsamında, Maastricht Anlaşması ve sonrasında yürürlüğe konulan İstikrar ve Büyüme Paktı çerçevesinde uyulması zorunlu olan kriterlerden özellikle % 3 oranındaki bütçe açığı/GSYH kriterinin esnekleştirilmesi konusunda en büyük talep bu oranı aşan Fransa ve Almanya'dan gelmiştir. 2005 yılında da İBP'de bazı değişikliklere gidilmiştir.

2.3.3. İngiltere

İngiltere sayısal olmayan mali kurallar uygulamayı tercih eden ülkelerden biridir. İngiltere'de mali kural uygulamaları, 1990'lı yılların ilk yarısında görülen yüksek kamu açıkları sonucunda, 1997 yılında iktidara gelen yeni hükümetin kamu maliyesine ilişkin bir dizi reform paketini yürürlüğe koymasıyla başlamıştır.

Avustralya'ninkine benzer bir dizi yapısal düzenleme 1998 yılında kabul edilmiştir:

- Mali İstikrar Yasası (The Code for Fiscal Stability)
- Finans Kanunu (Finance Act)

➤ İngiltere Merkez Bankası Kanunu (The Bank of England Act)

Söz konusu düzenlemeler içinde önemli bir yere sahip olan Mali İstikrar Yasasının temel amacı, politika oluşturma ve uygulama sürecine rehberlik edecek temel ilke ve esasları belirleyerek, maliye politikasının etkinliğini artırmaktır. Kanun genel anlamda üç temel konuyu düzenlemektedir. İlk konu kamu maliyesine ilişkin ilke ve esaslardan; ikinci konu mali kurallara ilişkin hükümlerden; üçüncü konu ise, belirli raporlama ve denetleme mekanizmalarından oluşmaktadır.

Yasayla, kamu maliyesine ilişkin olarak getirilen temel ilke ve esaslar şu şekilde düzenlenmektedir:

- i. Şeffaflık; maliye politikasının amaçlarının belirlenmesinde, maliye politikasının uygulanmasında, kamusal hesaplarının ve uygulama sonuçlarının topluma duyurulmasında şeffaflık,
- ii. İstikrar; politika oluşturma ve uygulama sürecinde istikrar,
- iii. Sorumluluk; kamu mali yönetiminde sorumluluk,
- iv. Adalet; nesiller arası borç yükünün dağılımında adalet,
- v. Etkinlik; maliye politikasının oluşturulmasında ve kamu varlık ve yükümlülüklerinin yönetiminde etkinlik.

Yasa ayrıca, hükümetlere görev yaptıkları süre zarfında mali politikaların yürütülmesine ilişkin amaçlarını açıklama ve kurala dayalı bir maliye politikası uygulama yükümlülüğü getirmektedir. Hangi mali kuralın ne şekilde uygulanacağına ilişkin esaslara ise bu Yasa çerçevesinde yer verilmemiştir. Hükümetler, Yasa uyarınca görevde kalacakları süre içerisinde uygulayacakları mali kuralları belirleyecek ve bu kuralların uygulanmasına ilişkin esaslara her yıl bütçe kanunlarında yer vereceklerdir. Bu çerçevede, Yasa mali kural uygulanması yükümlüğünü getirmişken, kuralların belirlenmesine ilişkin süreçte hükümetleri yetkili kılarak belirli bir esneklik payı ortaya koymuştur. Fakat Yasanın 10'uncu ve 11'inci maddelerinde hükümet tarafından kabul edilen kuralların değiştirilmesi, yeni kuralların da Yasada belirtilen temel ilke ve esaslarla uyumlu olması ve değişiklik nedenlerinin kamuoyuna gerekçeli olarak açıklanması koşullara bağlanmıştır.

Yasayla mali kurallara ilişkin uygulama süreçlerini güçlendirecek belirli raporlama ve muhasebe standartları da getirilmiştir. Söz konusu raporlar, parlamentoya maliye politikasını görüşme fırsatı veren bütçe öncesi rapor, mali durum ve bütçe raporu, ekonomi ve mali strateji raporu, borç yönetimi raporu ve ekonomik ve mali projeksiyonlar raporundan oluşmaktadır. Bu raporlar mali kuralların kamuoyu tarafından takibini kolaylaştırmakta ve hesap verebilirliğe katkıda bulunmaktadır (Kaya, 2010:45).

Bu çerçevede, 1997 yılında mali çerçevenin oluşturulmasından bu yana İngiltere'nin mali hedefleri aşağıdaki şekilde belirlenmiştir;

- Orta vadede, güçlü kamu maliyesinin sağlanması, harcama ve vergilemenin nesiller arasında adil dağılımı,
- Kısa vadede, para politikasını desteklemek ve özellikle otomatik istikrarlandırıcıların ekonomi üzerinde etkili olmasına izin vermek.

İngiltere bu amaçlara ulaşmak için bir araç olarak iki adet mali kural benimsemiştir:

➤ Altın kural: Ekonomik konjonktür boyunca hükümet sadece kamu yatırım harcamaları için borçlanmaya gidecek ve cari harcamalar için borçlanılmayacaktır. Söz konusu kural, bütçe dengesi yerine cari dengeyi esas alır. Bu bağlamda, cari harcamaların cari gelirler yoluyla karşılanması esastır. Bu kuralın uygulanmasında devresel uyarlamalar yapılmış cari denge, yıllık olarak değil ekonomik konjonktür boyunca esas alınır. Ayrıca, kuralın uygulama kapsamı tüm kamu kesimidir.

➤ Sürdürülebilir yatırım kuralı: Kamu net borç stokunun GSYH içerisindeki payının konjonktür dönemi boyunca % 40 referans değerinin altında olması esas alınır.

Her iki kural da iktisadi dönem boyunca uygulanmak üzere tasarlanmıştır. Bu uygulamalardaki amaç, kamu sektörü net borcunun istikrarlı seviyede korunmasını sağlamak ve kamu harcama yükünü nesiller arasında önemli ölçüde düşürmektir. Ancak, altın kural basitlikten uzaktır. Altın kuralın aksine, sürdürülebilir yatırım kuralı toplam kabul edilebilir borç seviyesini açık bir şekilde sınırlandırdığı için basit ve şeffaftır. Ancak bu basitlik esneklik feda edilerek sağlanmıştır. Borç seviyesi GSYH'nin

% 40'ına yaklaşan bir hükümet, ekonomik şartları göz önüne almaksızın, ya borçlanmayı sınırlamak ya da kuralı ihlal etmek zorundadır. Piyasalar ve oy verenler yeterince zor şartlar altındayken hükümetin kuralı ihlal etmeyi tercih edeceğini bildikleri için kuralın inandırıcılığı/güvenilirliği zayıflamaktadır. Mali İstikrar Yasası da hükümete sebeplerini açıklamak ve durumu düzeltmek için bir program vermek koşuluyla, kuralları ihlal etmek için açık kapı bırakmıştır (Murray ve Wilkes, 2009:4-5).

İngiltere'de mali kuralların belirlenmesinde, AB ortak uygulamalarına temel teşkil eden aşırı açık prosedüründen farklı bir yöntem izlenmiştir. Aşırı açık prosedürü çerçevesinde ortaya konulan açık kriteri, genel devlet dengesini esas alırken, İngiltere uygulamasında açık kriteri kamu kesimi cari dengesini esas almaktadır. Ayrıca borç stokuna ilişkin Birlik uygulamalarında genel devlet brüt borç stoku esas alınırken, İngiltere örneğinde likit varlıkların toplam borç stokundan düşülmesi sonucu hesaplanan kamu kesimi net borç stoku esas alınmaktadır.

Çizelge 2.10. İngiltere'nin Bazı Kamu Mali Göstergeleri

İNGİLTERE (GSYH, Yüzde)									
	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Kamu Kesimi Toplam Harcamaları	45,7	42,9	42,4	37,6	40,6	36,1	40,7	40,2	40,6
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	7,0	4,9	2,4	1,0	4,7	-1,9	3,0	2,9	2,7
Kamu Net Borç Stoku	53,8	46,0	43,5	26,2	42,6	31,4	36,1	36,8	37,6

Kaynak: HM Treasury, Public Sector Finances Databank

İngiltere, 1997 yılında başlayan mali kural uygulamalarıyla belirgin bazı başarılar elde etmiştir. 1975 yılında % 45,7 olan kamu kesimi harcamaları zamanla azalarak 2007 yılında % 40,6 oranına düşmüştür. Ayrıca, 1975 yılında % 53,8 olarak gerçekleşen kamu net borç stokunun GSYH içerisindeki payı, 2007 yılı itibarıyla % 37,6'ya kadar gerilemiştir. Böylece, borç stoku, sürdürülebilir yatırım kuralına göre, % 40 eşik değerinin altında gerçekleşmiştir. Ayrıca, kural uygulamasıyla kamu kesiminin genel ekonomi içerisindeki payı da azaltılmıştır (Kaya, 2010:48).

2.3.4. İspanya

1986 yılında AB'ye tam üyeliğini gerçekleştiren İspanya, hem ortak para birliği kapsamında istikrarın sağlanmasına katkı sağlamak hem de ülke içinde mali disiplinin tesis edilip sürdürülebilmesi amacıyla, Maastricht Anlaşması kriterleri dışında bireysel olarak da çeşitli yasal düzenlemeleri yürürlüğe koymuştur.

İspanya'da 2003 yılında uygulamaya konan Bütçe İstikrarı Kanunu, maliye politikası oluşumunu kural tabanlı bir modele kaydirmiştir. Kanuna göre devlet, bütçesini dengede veya fazla verecek şekilde oluşturmalı, onaylamalı ve uygulamalıdır. Özel bazı şartlar denk bütçenin uygulanmasına engel olursa, nedenleri açıklanmalı, bu durumdan sorumlu gelir ve harcama belirlenmeli ve doğru faaliyetlerle uyumlu bir orta vadeli mali uyum programı oluşturulmalıdır. Ayrıca Kabine, devletin her bir seviyesi için mali hedefler oluşturmakta ve üç yıllık süreç için merkezi hükümet harcamalarına sınır koymaktadır. Ayrıca kamu teşebbüsleri dahil tüm kamu kurumları çok yıllık bir bütçe oluşturmak zorundadır. Maliye Bakanlığı, Bütçe İstikrarı Kanunu'na devletin her seviyesinde uyulup uyulmadığını denetlemektedir. Eğer Avrupa Para Birliği açık ve borç tavanları aşılsa, aşmanın maliyeti, devletin seviyeleri arasında belirlenen tavanı aşmaya yaptıkları katkılara göre dağıtılacaktır (Şimşek ve Bekar, 2008:9).

Çizelge 2.11. İspanya'nın Bazı Ekonomik ve Mali Göstergeleri

İSPANYA (GSYH, Yüzde)										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH	59,3	55,5	52,5	48,7	46,2	43,0	39,6	36,1	39,8	53,2
Genel Yönetim Bütçe Dengesi/GSYH	-1,0	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	2,0	1,9	-4,2	-11,1
Genel Yönetim Faiz Dışı Denge/GSYH	2,2	2,4	2,2	2,1	1,7	2,8	3,7	3,5	-2,5	-9,4
Yıllık Enflasyon Oranı	3,5	2,8	3,6	3,1	3,1	3,4	3,6	2,8	4,1	-0,2
Uzun Vadeli Faiz Oranı	5,5	5,1	5,0	4,1	4,1	3,4	3,8	4,3	4,4	4,0

Kaynak: Eurostat

Bütçe İstikrarı Kanunu'nun uygulamaya konulduğu ilk yıllarda devlet bütçesi açık vermiş, fakat daha sonra toparlanmaya başlamış, 2005 ve 2006 yıllarında bütçe fazlası verilmiş, 2008 yılına gelindiğinde ise birçok ülkedekine benzer şekilde

İspanya’da da krizin etkileri bütçeye yansımıştır. 2008 yılında bütçe açığı % 4,2 iken 2009 yılında % 11,1’e yükselmiştir.

Ekonomik kriz açısından bakıldığında, İspanya’nın durumu Yunanistan ve Portekiz’in karşı karşıya kaldığı kriz noktasında benzerlik göstermektedir. Bunlara ilaveten İspanya’da bir de ABD’dekine benzer gayrimenkul krizi bulunmaktadır. 2000 yılından bu yana borç stoku azalma eğilimi içerisindeyken 2009 yılında İspanya’nın borcu % 53,2 seviyesine yükselmiştir (Tezcan, 2010).

2.3.5. Portekiz

1990’lı yılların sonlarından 2000’li yılların ortalarına kadar, Portekiz yapısal bütçe açıkları ve harcamaların sürdürülemez bir şekilde büyümesi sorunlarıyla karşı karşıya kalmıştır. 1999 yılında Euro’ya geçilmesinin ardından ülkede 2002 ve 2005 yıllarında olmak üzere iki kez AB Konseyi tarafından aşırı açık prosedürü uygulanmıştır. 2005 yılının ortasında, yeni seçilen hükümet bu süregelen bütçe dengesizliklerini düzeltmek için kararlı adımlar atmıştır. Portekiz sonunda başarılı bir şekilde, bütçe açığını 2005 yılında GSYH’nin % 6,1’inden 2008 yılında GSYH’nin % 2,9’una düşürmüştür.

Çizelge 2.12. Portekiz’in Bazı Ekonomik ve Mali Göstergeleri

PORTEKİZ (GSYH, Yüzde)										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH	50,5	52,9	55,6	56,9	58,3	63,6	63,9	62,7	65,3	76,1
Genel Yönetim Bütçe Dengesi/GSYH	-2,9	-4,3	-2,8	-2,9	-3,4	-6,1	-4,1	-2,8	-2,9	-9,3
Genel Yönetim Faiz Dışı Denge/GSYH	0,1	-1,3	0	-0,2	-0,7	-3,5	-1,2	0,2	0,2	-6,6
Yıllık Enflasyon Oranı	2,8	4,4	3,7	3,3	2,5	2,1	3,0	2,4	2,7	-0,9
Uzun Vadeli Faiz Oranı	5,6	5,2	5,0	4,2	4,1	3,4	3,9	4,4	4,5	4,2

Kaynak: Eurostat

Bu gelişmeyi sağlamak için, hükümet kuruluşlarının yeniden organizasyonu ve modernleşmesi ile kamu maliyesinin uzun dönemli sürdürülebilirliğini sağlamak üzere emeklilik reformunu da içeren kapsamlı yapısal bir kamu maliyesi reformu

gerçekleştirilmiştir. Bu önemli gelişmelere paralel olarak, Portekiz bütçe sistemi kamu harcamalarının etkinliğini ve mali disiplini artırmak için önemli bir reform süreci geçirmektedir.

Bu çerçevede, AB kurallarına ek olarak, Portekiz’de çeşitli hükümet alt sektörlerine (merkezi hükümet için yapılan harcamalar, yatırım bütçesi için ayrılan toplam kaynaklar, sosyal güvenlik ve emeklilik transferleri ve yerel idarelerle belediyelere yapılan transferler gibi) kurallar uygulanmaktadır.

2007 yılında yapılan yasal düzenleme ile yerel ve bölgesel idareler için yeni mali kurallar getirilmiştir. Yeni kural, borçlanma sınırları getirmektedir. Belediyelerin finansmanının % 44’ü merkezi hükümet transferlerinden, % 25’i emlak vergilerinden ve % 6’sı da AB transferlerinden gelmekte iken yapılan düzenleme ile, belediyeler için borçlanma önceki yıl gelirlerinin % 125’i olarak sınırlanmıştır. 2005 yılından beri, AB bütçe hedeflerine bağlı kalmak için harcanan çabaların bir parçası olarak merkezi hükümetten yapılan transferler de sınırlanmıştır. 2006 yılı Bütçe Kanunu, kısa vadede açığı azalmak için alınan önlemlerden biri olarak yerel idarelerde maaş harcama artışlarını dondurmıştır.

2007 yılında ise Yerel Maliye Kanunu (Local Finance Law), her belediye için bireysel olarak uygulanacak olan borçluluk tavanları belirlemiştir. Bu tavan, yılsonunda belediyelerin, önceki yıl gelirlerinin % 125’ini aşamayacakları anlamına gelmektedir. Kurala uymayan belediyeler, devlet bütçesinden yapılan transferlerin azaltılması gibi bir yaptırımla karşılaşacaklardır.

Yeni Bölgesel Maliye Kanununa göre ise bölgeler için borçluluk tavanları yıllık olarak Devlet Bütçe Kanunu tarafından belirlenecektir. Bu sınırlara uyulmaması halinde, transferlerin azaltılması yaptırımı söz konusu olacaktır. Kanun ayrıca, bölgelerin borçlarından devletin sorumlu olmayacağı genel prensibini de getirmektedir.

Portekiz’de uygulanmakta olan kurallar daha çok borç ve açık kurallarıdır. 2007 yılında, reformların bir parçası olarak kurulan Program Bütçe Komitesi farklı bir bütçe kuralının benimsenmesini tavsiye etmiştir. Komite, harcama tavanları getirilmesini önermiştir. Ancak, harcama tavanlarının neyi kapsayacağı konusu da çok önemlidir. Çeşitli ülkelerde farklı yaklaşımlar benimsenmektedir. Örneğin İngiltere ve ABD’de

isteğe bağı (ihtiyari) harcamalar kapsama alınmış, yasalardan kaynaklanan sosyal güvenlik gibi zorunlu harcamalar ise kapsam dışında bırakılmıştır. Program Bütçe Komitesi ise yerel ve bölgesel idarelere yapılan transferler, kamu yatırımları ve sosyal güvenliği de içeren merkezi hükümet harcamalarına bir tavan getirilmesini ve faiz harcamalarının kapsam dışında tutulmasını önermektedir (Curristine ve Park, 2008).

AB'nin krizden en fazla etkilenen ülkeleri arasında Portekiz de yer almaktadır. Portekiz'deki ekonomik kriz, 2009 yılında GSYH'nin % 2,7 küçülmesiyle başlamıştır. Portekiz'in toplam borcu 126 milyar Avroyu geçmiştir ve bu miktar da GSYH'nin % 76,8'ine tekabül etmektedir. Bununla birlikte Portekiz'in durumunun henüz Yunanistan kadar kötü olmadığını belirtmek gerekir. Portekiz hükümeti durumu düzeltmek için AB Komisyonu'na üç yıllık (2013 yılına kadar) bir plan sunmuştur. Bu plan şu hususları içermektedir: kamu harcamalarının düşürülmesi, kamu çalışanlarının 4 yıl boyunca ücretlerinin sabit kalması, sosyal yardımların azaltılması ve kamusal yatırımların ertelenmesi (Tezcan, 2010).

2.3.6. Polonya

Polonya'nın, kamu açıklarını kontrol altında tutmakla ilgili sıkıntıları bulunmaktadır ve büyük açıkların ana kaynaklarından biri yüksek kamu harcamaları olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla, son zamanlarda kamu açıklarının esas sebebini hedefleyen bir harcama kuralı, bütçe açıklarını sınırlamada etkili bir araç olarak gündeme gelmektedir.

Polonya, geçmişten beri uygulanan bir borç kuralına sahiptir. Polonya Anayasasına (Madde 216) göre kamu borcu (ulusal tanımlama ile) GSYH'nin % 60'ını geçmemelidir. Ek olarak, anayasanın 220. maddesine göre Hükümet açık seviyesini, parlamento ise sadece gelir ve harcama kompozisyonunu belirleyebilmektedir. Ayrıca, Polonya Kamu Maliyesi Yasası, ek olarak üç tane güvenlik sınırı getirmektedir. Kamu borcunun GSYH'ye oranının önceden belirlenen değerleri aşması durumunda, oluşacak borç artışlarını durdurmak amacıyla eşik değerler belirlenmiştir. Bu sınırlayıcı eşik değerlerden birincisi, kamu borç stokunun GSYH'ye oranının %50 olmasıdır. Eğer borç/GSYH oranı %50 olan eşik değeri aşarsa, hem merkezi hükümet, hem de yerel

yönetimler bütçe açığı/bütçe gelirleri oranını bir sonraki yıl bir önceki yıla göre aynı oranda tutmak zorundadır. İkinci sınırlayıcı hüküm, eğer kamu borcu GSYH'nin %55'ini geçerse, hükümet gelecek yıl bütçesini borç-GSYH oranını azaltacak şekilde denk olarak hazırlamak zorundadır. Ayrıca hükümet, parlamentoya borç-GSYH oranını azaltmayı amaçlayan mali konsolidasyon programını sunmakla sorumludur. Borçlara ilişkin son eşik değer ise, anayasal sınırlamaya eşit olan kamu borcunun GSYH oranının %60 olmasıdır. Bu değer aynı zamanda Maastricht Kriteri ile de uyumludur. Eğer kamu borcu bu seviyeye yaklaşır veya bu seviyeyi aşarsa, gelecek yıl için hazırlanacak merkezi ve yerel yönetim bütçeleri mutlaka denk hazırlanmalıdır. Buna ek olarak, kamu idareleri tarafından çıkarılan hazine kefaletine ve garantisine sahip borçlanma araçları yasaklanmıştır. Aynı zamanda hükümet, kamu borcu/GSYH oranını azaltmayı amaçlayan mali konsolidasyon programını parlamentoya sunmakla yükümlüdür (Aysu, 2010b:477).

Çizelge 2.13. Polonya'nın Bazı Ekonomik ve Mali Göstergeleri

POLONYA (GSYH, Yüzde)										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH	36,8	37,6	42,2	47,1	45,7	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9
Genel Yönetim Bütçe Dengesi/GSYH	-3,0	-5,3	-5,0	-6,2	-5,4	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,2
Genel Yönetim Faiz Dışı Denge/GSYH	0,0	-2,0	-2,1	-3,3	-2,9	-1,3	-1,0	0,4	-1,4	-4,5
Yıllık Enflasyon Oranı	10,1	5,3	1,9	0,7	3,6	2,2	1,3	2,6	4,2	4,0
Uzun Vadeli Faiz Oranı	:	10,7	7,4	5,8	6,9	5,2	5,2	5,5	6,1	6,1

Kaynak: Eurostat

Mevcut borç kuralına göre değerlendirildiğinde Polonya'da borç stoku, 2000 yılından bu yana % 60'lık sınırın altında gerçekleşmektedir. 2000 yılından itibaren Polonya'da genel hükümet dengesi kötüye gitmiş ve harcamaların artışı 2003 yılına kadar hükümet dengesinin daha da kötüleşmesine neden olmuştur. 2004 yılında AB'ye katılım, gelir vergisi ve kurumlar vergisi reformlarının gecikmeli etkisi ve metodolojik revizyonlar sayesinde bütçe açığı azalma eğilimine girmiştir.

Polonya'da sosyal harcamalar süregelen kamu açıklarının önemli bir kaynağını oluşturmaktadır. Cömert sosyal harcamalar benzer ekonomik durumlara sahip yeni

üyeler arasında, Polonya'nın görece yüksek harcama/GSYH oranına sahip olmasına neden olmuştur. Dolayısıyla, Polonya'da açıkları azaltmanın en önemli yolu harcamaları kontrol etmektir. Bu yüzden, bir harcama kuralının benimsenmesi Polonya için faydalı olabilir.

Bu kapsamda, Polonya'da harcamalara ilişkin olarak iki mali kural dikkatleri çekmiştir: Belka Kuralı ve Açık "Çapası". 2001 yılında önerilen Belka kuralına göre, reel harcama artışı % 1'i geçmemelidir. Belka kuralı, yetersiz siyasi destek yüzünden uygulamaya geçememiştir. Bunun yerine, 2006 yılında, açık/GSYH oranını yavaş yavaş düşürmek amacıyla yakınsama programında merkezi yönetimin açığı üzerine nominal bir tavan (çapa) getiren uygulama yürürlüğe konulmuştur. Hükümet açık seviyesini, parlamento ise sadece gelir ve harcama kompozisyonunu belirleyebilmektedir. Söz konusu çapa önemli bir adımdır fakat birtakım eksiklikleri bulunmaktadır. Siyasi bir beyan olduğu için bir yasa gibi uygulanmamakta ve bu etkisini azaltmaktadır. Ayrıca, sadece merkezi hükümet bütçesini kapsamaktadır ve dolayısıyla genel hükümetin diğer kısımlarında açıkların artmasına izin vermektedir. Ek olarak, çapa Polonya'daki yüksek açıkların sebeplerini (kamu harcamalarının çok hızlı bir şekilde artışı gibi) hedeflememektedir. Dolayısıyla, kamu harcamalarındaki artışı doğrudan kontrol etmek için, çapanın eksikliklerini tamamlamak veya bazı ek mali kurallar uygulamak faydalı olabilecektir (Rutkowski, 2007).

2.3.7. İsveç

İsveç'te mali kural uygulamaları, 1990'lı yılların başlarında görülen bankacılık krizi ve ekonomik daralmanın sonucunda ortaya çıkan yüksek açık ve artan borç stoku sorunuyla birlikte tartışılır hale gelmiştir. 1990'lı yıllardan bu yana İsveç'in maliye politikası belirli hedeflerle yönetilmektedir. Fazla hedefinin yanı sıra maliye politikasını yöneten merkezi hükümet için harcama tavanları gibi başka hedef ve sınırlamalar da vardır.

1990'ların başında genel devlet açıklarının GSYH içerisindeki payı hızlı bir artış eğilimine girmiş ve brüt borç stoku da bu gelişmelerin sonucunda hızlı bir artış seyri göstermiştir. 1994 yılında işbaşına gelen yeni hükümet, kamu mali yönetimi alanında

bir takım yeni düzenlemelere gitmiştir. İlk olarak, 1995-1998 döneminde geçerli olmak üzere, GSYH'nin % 7,5'ine tekabül eden bir tedbir paketi yürürlüğe konulmuştur. 1996 yılında ise, bütçe sürecinde parlamentonun görev ve yetkilerini pekiştirmek ve mali disiplini artırmak amacıyla çerçeve kanun niteliğini haiz olmak üzere Bütçe Kanunu (Fiscal Budget Act) çıkarılmıştır. Söz konusu Kanunla, harcama tavanlarının benimsenmesine yönelik bir mali kural kabul edilmiştir. Yasa, merkezi hükümetin harcama alanlarına 3 yıl için nominal harcama sınırları getirmektedir ve bu kural merkezi yönetim çerçevesinde uygulanmakta olup, faiz dışı harcamaları kapsamaktadır. 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. Önlemler 1999 yılında, önceki yıllardan devreden ödeneklerin kullanımına ilişkin bir yasaklama getirilmesiyle güçlendirilmiştir. Harcama tavanları yaptırımlarla desteklenmemesine rağmen etkili kontroller olarak görülmektedirler.

Harcama tavanı maliye politikasını iki şekilde yönetmektedir:

1. Harcama tavanının seviyesi fazla hedefinin vergiler ve kamu harcamaları arasında bir dengenin sağlanması yoluyla orta vadede tutturulmasını sağlamak için önemli bir araçtır.
2. Önceden karar verilen bir harcama tavanı hükümetin gelecek mali yılın bütçesini hazırlamasında bir kısıtlama teşkil eder.

Ayrıca, 2000 yılından bu yana, genel devlet dengesinin GSYH içerisindeki payının konjonktür dönemi içerisinde % 1 fazla vermesini ve belediyelerin harcama ve gelirlerinin denk olmasını öngören bir mali kural uygulanmaktadır. Mali kuralların sağlıklı bir şekilde uygulanması sonucunda, İsveç'te kamu maliyesi alanında önemli ilerlemeler kaydedilmiş, bu durum kamu maliyesine ilişkin temel göstergelere de yansımıştır. Bu bağlamda, genel devlet dengesi fazla vermeye başlamış, merkezi yönetim borç stokunun GSYH içerisindeki payı da düşürülmüştür. Harcama tavanları şeklinde tasarlanan mali kurallar kamu kesiminin genel ekonomi içerisindeki payını sınırlama konusunda da yardımcı olmuş; bu çerçevede, genel devlet harcamalarının içerisindeki payı önemli ölçüde düşürülmüştür.

Ayrıca, 2007 yılında alınan bir hükümet kararı uyarınca, mali politikaların ve mali kurallara uyumun izlenmesi ve değerlendirilmesi amacıyla İsveç Mali Politika Konseyi oluşturulmuştur (Kaya, 2010:49-50).

2.3.8. Hollanda

II. Dünya Savaşı sonrası dönemde Hollanda'nın mali durumunda çarpıcı gelişmeler olmuştur. Bütçe dengesi genel olarak açık vermiş, 1982 yılında GSYH'nin % 6,6'sına kadar çıkararak zirve yapmıştır. İzleyen dönemde, kamu sektörü de büyümüş ve bu kamu harcamaları artışına da yansımıştır. En önemli örneği, sosyal güvenlik harcamalarının 1955 yılında GSYH'nin % 7'si iken 1980 yılında yaklaşık % 26'sına çıkmasıdır. Kısacası, harcamalar artarken gelir artışlarının geride kalması nedeniyle 1960'lar ve 1970'li yılların başlarında, bütçe dengesi açık vermiştir. 1975 yılını izleyen yıllarda, bütçe dengesinin durumu keskin bir şekilde kötüleşmiş, borç/GSYH oranı hızlı bir şekilde artmaya başlamıştır. Hollanda'da en güçlü mali konsolidasyon süreci 1982 yılından sonra başlamış ve 1999 yılına kadar devam etmiştir. Kamu sektörünün önemli ölçüde büyümesi ve süregelen açıklara rağmen savaş sonrası dönem boyunca bütçe kontrol prosedürleri uygulanmıştır.

II. Dünya Savaşından sonraki dönemde Hollanda'da çeşitli mali kurallar uygulanmıştır. Cari harcama ve gelirlerin her yıl dengede olmasını gerektiren sürekli sermaye ilkesi, bütçenin asıl amacının konjonktürel dalgalanmaları düzeltmek olduğunu söyleyen konjonktürel açık kuralı, yapısal bütçe kuralı, vergi yükündeki yıllık artışları sınırlandırmayı amaçlayan % 1 vergi yükü kuralı, açık için belirli hedefler koyan ex-post bütçe açığı kontrolü ve toplam kamu harcamalarına bir tavan getiren reel net harcama kuralı. (Berndsen, 2010)

Genel ekonomik şartlar ve siyasi çevre yüzünden söz konusu bu kuralların ortalama ömrü 7 yıl olmuştur.

Günümüzde Hollanda'da uygulanan mali kurallar, 1994 yılından beri uygulanmakta olan Trend Esaslı Bütçe Politikasına* dayanmaktadır (Vossers, 2009). Bunun anlamı, diğer pek çok şeyle beraber kabinenin harcama tavanlarını en başından belirlemiş olmasıdır. Yönetim döneminin her bir yılı için her bakanlığın bütçesi yönetim döneminin başında belirlenir ve ilke olarak bu dönem boyunca tavanların aşılmasına izin verilmez.

Trend esaslı maliye politikası gelir ve harcama arasında kesin bir ayırım yapılması esasına dayanır. Dolayısıyla, beklenmeyen gelir artışları, ilave harcamaları finanse etmek için kullanılamaz.

Çünkü harcamalar tavanlarla sabitlemiştir. Öte yandan, gelirlerde beklenmeyen bir azalma olması durumunda harcamalarda derhal bir kesintiye gidilmesine de gerek bulunmayacaktır.

Gelir ve harcamaları ayırmak çeşitli nedenlerden dolayı önem taşımaktadır. İlk olarak, gelirler ekonomik dalgalanmalardan oldukça güçlü bir şekilde etkilenirler. Bu durum gelirin tahmin edilmesini de güçleştirmektedir. İkinci olarak, gelir ve harcama arasında ayırım yapılması, ekonomik dalgalanmalara göre maliye politikalarının değiştirilmesinin önüne geçecektir. Ekonomik refah dönemlerinde beklenmeyen fazla gelir tahsilatı ilave harcamalar için kullanılmayacaktır. Aksi halde, iyi durumdaki ekonomi, yönetim harcamalarının artması nedeniyle gerilemeye başlayacaktır.

Harcamalar;

Kabine, harcamaları kontrol etmek için önceden belirlenmiş harcama tavanlarına göre hareket etmektedir. Harcama tavanları belirlenirken trende dayalı ekonomik model başlangıç noktası olarak alınmakta, ekonomik büyüme ve gelecek yıllara ilişkin harcama tahminlerine dayalı olarak harcama tavanları saptanmaktadır. Harcama tavanları belirlenirken mali disiplin sektörü olarak adlandırılan üç tavan arasında ayırım yapılmaktadır:

* Hollanda'da uygulanan bütçe politika türleri:
 1950-1959: Dönemsel olmayan bütçe politikası,
 1959-1983: Yapısal bütçe politikası,
 1983-1994: Gerçekleşen açık politikası,
 1994-Şimdi: Trend-Esaslı bütçe politikası.

1. *Merkezi yönetim harcama tavanı*: Ulusal bütçedeki diğer mali sektörlere ait olmayan harcamaları ve vergi harcamalarını kapsar.

2. *Sosyal güvenlik işgücü piyasası harcama tavanı*: Bu sektördeki toplam harcamaları kapsar. Bunlar hem ulusal bütçeden hem de primlerle finanse edilmektedir.

3. *Sağlık sektörü harcama tavanı*: Kapsamında devletin sağlık için yaptığı harcamalar yer alır.

Harcama tavanlarına uyulması için söz konusu üç tavan arasında geçişlerin olmaması yani bir sektörde meydana gelen harcama artışlarının diğer sektörlerden karşılanmaması büyük önem taşımaktadır. Bu sektörler arasında geçiş yapılabilmesi ancak istisnai durumlarda ve Bakanlar Kurulunun onayı ile mümkün olmaktadır.

Bu mali kurallar, merkezi yönetim harcama tavanı içinde yer alan sektörler arasındaki uygulama için de geçerlidir.

Gelirler;

Kabine döneminde, gelirler için de bir tavan belirlenir ve bütçe gerekçesinde yer alır. Ülke olarak, gelir tavanlarında uygulanan sistem harcama tavanları için uygulanan sistemin aynısıdır.

Kabine dönemi boyunca vergi ve prim oranlarında değişiklik yapılamaz. Yani yıllık olarak bu tavanlara uyulmalıdır. Ancak geçici olan sapmalara da izin verilmektedir. Önemli olan dengenin kabine dönemi boyunca korunmasıdır (Etkin Bütçe Analizi Projesi Yaygınlaştırma Raporu, 2008:29-30).

2.3.9. Belçika

Belçika da Almanya örneği gibi eyalet sistemine sahip bir ülkedir. Söz konusu ülkede gelir, harcama ve bütçe dengesi kuralları olmak üzere toplam altı temel mali kural bulunmaktadır. Belçika mali sisteminde merkezi yönetim kesimine ilişkin bütçe dengesi ve gelir kuralı, sosyal güvenlik kesimine ilişkin bütçe dengesi ve harcama kuralı, bölgesel ve yerel yönetimlere ilişkin bütçe dengesi ve harcama kuralına yer verilmiştir (Kaya, 2010:67).

2.3.10. Danimarka

Danimarka'da harcama, gelir ve bütçe dengesinden oluşan üç temel mali kural bulunmaktadır. Söz konusu kuralların tamamı genel devlet kesimine yönelik olarak tasarlanmış olup, politik taahhütname niteliğindedir. Kurallara ilişkin izleme ve değerlendirme görevi Maliye Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Harcama kuralıyla reel harcama artışları belirli bir düzeyle sınırlandırılmaya çalışılırken, gelir kuralıyla doğrudan ve dolaylı vergilere ilişkin bazı sınırlar öngörülmüş, bütçe dengesi kuralıyla dönemsel olarak uyarlanmış bütçe dengesinin fazla vermesi amaçlanmıştır (Kaya, 2010:68).

Danimarka'da Bakanlıklar için belirlenmiş harcama tavanı bulunmaktadır. Böylece Maliye Bakanlığı her bir bakanlık için toplam harcama miktarını belirlemektedir. Kendi bütçesi içerisinde yer alan fonların dağıtımını yapmaktan sorumlu olan her bakanlık için harcama tavanı ikiye ayrılmıştır. Bunlar cari harcamalar ve transfer harcamaları şeklindedir ve bu kalemler arasında paranın aktarılmasına izin verilmemektedir. Buradaki para maaşlardan diğer harcamalara kaydırılabilmekte fakat diğer harcamalardan maaşlara aktarılamamaktadır. Harcama tavanı gelecek yılın ve gelecek üç yılın bütçesinde gösterilmektedir (Günaydın ve Eser, 2009:61).

2.3.11. Finlandiya

Finlandiya'da siyasi anlaşma (political agreement) ve yasalarla düzenlenen gelir, harcama, borç ve bütçe dengesi kuralları olmak üzere toplam beş temel mali kural uygulanmaktadır. Söz konusu mali kurallar, merkezi yönetim kesimine ilişkin harcama, bütçe dengesi ve borç kuralı, sosyal güvenlik kesimine ilişkin gelir kuralı ve yerel yönetimlere ilişkin bütçe dengesi kuralından oluşmaktadır. Harcama, bütçe dengesi ve borç kuralları için 5 yıllık, bütçe dengesi kuralı için 4 yıllık bir zaman çerçevesi öngörülmüşken gelir kuralı konjonktürün durumuna bağlanmıştır. Kurallarla ilgili izleme ve değerlendirme görevi, merkezi yönetim kesimine ilişkin harcama, bütçe dengesi ve borç kuralı için Maliye Bakanlığı, sosyal güvenlik kesimine ilişkin gelir kuralı için Sağlık ve Sosyal İşler Bakanlığı ve yerel yönetimlere ilişkin bütçe dengesi

kuralı için İçişleri Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir (European Commission, 2006:185).

2.4. Avrupa Birliği’nde Mali Kuralların İhlaline İlişkin Yaptırımlar

Maliye politikası kurallarının ihlalinde uygulanacak yaptırımlar konusunda ülkeler arasında temel bir kriter mevcut değildir. Bu yaptırımlar, bazı ülkelerde para cezası şeklinde uygulanırken bazı ülkelerde yargısal yaptırımlar şeklinde uygulanmaktadır. AB ülkelerinde (Aşırı Açık Prosedürü nedeniyle), Polonya ve Amerika’da açık bir şekilde yaptırımlar tespit edilmişken; Japonya, İngiltere, İsviçre gibi ülkelerde kesin bir şekilde oluşturulmuş yaptırım mekanizması bulunmamaktadır. Bazı ülkelerde ise (Kanada, Japonya, İsviçre gibi) bazı durumlarda bu kurallara uyulmamasını meşrulaştıran kaçış hükümleri bulunmaktadır (Aysu, 2010b:467-468). Ayrıca, Amerika ve İsviçre gibi ülkelerde yargısal yaptırımlar, Yeni Zelanda’da itibari yaptırımlar, AB ülkelerinde ise parasal cezalar mevcuttur (Kopits, 2001:18).

AB’de uygulanan “aşırı açık prosedürü”nün yasal dayanağı Avrupa Topluluğu (AT) Anlaşması’dır. Ancak Anlaşma, prosedürün detaylarını belirsiz bırakmış, 1993 yılında kabul edilen Konsey Tüzüğü (3605/93) ile Aşırı Açık Prosedürüne ilişkin detaylar düzenlenmiştir. Ayrıca, 1997 yılında kabul edilen bir Konsey Kararı (97/C236/101) ile İBP’nin yasal tabanı hazırlanmış, iki Konsey Tüzüğü ile (EC 1466/97, EC 1467/97) de Antlaşma hükümleri güçlendirilmiştir (Payzanoğlu, 2009:15). Böylece İstikrar ve Büyüme Paketi ile bütçe ve borç oranı üzerine limit getirilirken, aynı zamanda aşırı açıkların varlığı durumunda izlenecek yöntem (Aşırı Açık Prosedürü) de belirlenmiştir.

Aşırı Bütçe Açığı Prosedürü’ne göre, bir üye devletin % 3’ten daha büyük bütçe açığı varsa veya böyle bir risk bulunmaktaysa, Komisyon bir rapor hazırlamaktadır. Bu rapor, referans değer ihlal edilmesini haklı çıkarabilecek istisnai koşulların mevcut olup olmadığını inceleyecektir. İhlal sadece ilgili üye devletin kontrolü dışında olağandışı olaylardan kaynaklandığında ve merkezi hükümetin mali pozisyonu üzerinde büyük etkisi olduğunda (doğal felaketler gibi) veya şiddetli ekonomik çöküntülerden kaynaklandığında “istisna” olduğu söylenebilir. Komisyon, ekonomik çöküntüyü,

sadece reel GSYH'de yıllık en az % 2 düşüşün bulunması halinde istisna olarak kabul etmektedir. İlgili devletin, karardan önce, kendi argümanlarını sunma hakkı vardır. Bütçe açığının aşırı olarak değerlendirilmesi halinde, Konsey, ilgili üye ülkeye tavsiyelerde bulunmaktadır. Aşırı bütçe açığının düzeltilmesi amacıyla etkili kararlar alması için ülkeye azami dört ay süre verilmektedir. Konsey, alınan önlemlerin etkili olmadığını değerlendirirse, aşırı bütçe açığının mevcudiyetinin bildirilmesinden itibaren on ay içinde cezai müeyyide uygulanabilmektedir. Söz konusu yaptırım, cezalandırılan ülkenin GSYH'sinin % 0,5'ine kadar vadesiz mevduat (non-interest-bearing deposit) ödemesi şeklinde olmaktadır. Ancak aşırı bütçe açığının iki yıl zarfında kapatılmaması durumunda bu ödeme para cezasına çevriyecektir (http://europa.eu/scadplus/glossary/stability_growth_pact_en.htm). Örneğin, 2008 yılında Komisyon tarafından, Çek Cumhuriyeti, İtalya, Portekiz ve Slovak Cumhuriyetine aşırı açık prosedürü uygulanmıştır (Curristine ve Emery, 2008:12). Çek Cumhuriyeti aşırı açık prosedürünün uygulanmasıyla birlikte gidişatı düzeltmek için önlemler içeren iki adet teşvik paketi uygulamaya koymuştur. İlki, alt yapı yatırımlarına yapılan ilave harcamalarla birlikte işçiler tarafından ödenen sosyal güvenlik katkılarında kesinti şeklinde olmuştur. İkincisi, küçük ve orta ölçekli işletmeleri desteklemek amaçlı harcama ve gelir önlemlerini kapsamıştır (Public Finances EMU 2009:202).

Bunlara ek olarak, aşırı açık prosedürü borç/GSYH oranının %60'ın üzerinde olduğu ve bu oran yeterli düzeyde bir azalış hızı göstererek referans değerine yaklaşmadığı sürece uygulanmaktadır (Aysu, 2010b:473).

Mali kurallar ihlal edildiğinde, önemli yaptırımların uygulanması gerekmektedir. Cezalar uygulanabilir ve yeterli büyüklükte olmalıdır. İBP'de, mali kuralların ihlaline ilişkin yaptırımlar (vadesiz mevduat ve daha sonra bunun para cezasına dönüştürülmesi) oldukça yüksek miktarlarda ve katıdır. Ancak bunların uygulanması Konsey tarafından çeşitli siyasi kararlara bağlı olan, oldukça uzun bir bürokratik süreçtir. Ülkelere uygulanacak yaptırımlara ilişkin karar, ECOFIN Konseyi tarafından verilmektedir. Konsey, politikacılar tarafından oluşmakta ve bunlar kendi akranlarının karşı karşıya olduğu sorunlara karşı hoşgörü gösterebilmekte ve anlayışlı olabilmektedir (Aysu, 2010a:225).

AB'de son dönemde Fransa, Yunanistan, İrlanda, İspanya ve İngiltere için aşırı açık prosedürü başlatılmıştır. Bu beş ülkenin 2008 yılındaki bütçe açığının GSYH'ye

oranı sırasıyla; -3,3, -9,4, -7,3, -4,2, -5,0 olarak gerçekleşmiştir. Komisyon, İrlanda için 2013, Fransa ve İspanya için 2012, Yunanistan için 2010 ve İngiltere için de 2013-2014 yılına kadar bütçe açıklarını kontrol altına almalarını istemiştir. Komisyon, İngiltere'nin parasal birlik içerisinde olmamasından dolayı bu kuralların İngiltere için bağlayıcı bir niteliğe sahip olmadığını, fakat söz konusu kurallara uymaya çalışması gerektiğini belirtmiştir (EC, 2009).

Ayrıca, Aşırı Açık Prosedürü dışında, Maastricht Anlaşması kriterlerine uyulmaması halinde de bazı yaptırımlar öngörülmüştür. Üye ülkelerin söz konusu kriterleri yerine getirmemeleri halinde, nitelikli çoğunluk ile Anlaşma'da öngörülen dört yaptırımdan bir veya birden fazlasına başvurulabilmektedir. Bu yaptırımlar şu şekildedir (Bali ve Çelen, 2007:86);

- Üye ülkelerin bonolarının sağlıksız olduğu yolunda bir bildiri yayımlanması,
- Avrupa Yatırım Bankası'nın (AYB) ilgili ülkeye borç vermemesi,
- Üye ülkenin aşırı bütçe açığının giderileceği tarihe kadar saklanacak ve faiz ödenmeyecek bir miktar parayı (faizsiz depozito) topluluğa yatırmasının talep edilmesi,
- Üye ülkeye GSYH'nin % 0,25'ini aşmayacak bir oranda para cezası kesilmesi.

2.5. Amerika Birleşik Devletleri

ABD'de Federal bütçe, uzun yıllar boyunca, harcama yetkisinin anayasal düzeyde sınırlandırılmasıyla ilgili kurallar ile hükümetin ancak durgunluk ve savaş dönemlerinde borçlanmasına izin veren informel kurallar şeklinde kendini gösteren iki temel kuralla sınırlandırılmıştır. Ancak 1969 yılından sonra yeni hizmet türlerinin ve transfer ödemelerinin etkisiyle birlikte, federal harcamalar artış göstermiş, bunun sonucunda giderek artan bütçe açıkları kamu borcunun da artmasını beraberinde getirmiştir. Bir bakıma mali anayasanın ihlali olarak nitelendirilebilecek bu olumsuz gelişmenin altında yatan temel nedenler Büyük Dünya Bunalımı ve ardından

uygulamaya geçilen New Deal Programı olarak nitelendirilmektedir (Niskanen, 1992:13-14).

1970’li yılların ortalarında yaşanan ekonomik durgunluk ve hızla artan kamu harcamaları, ilk başlarda, enflasyon oranının artması nedeniyle mükelleflerin daha üst vergi dilimleri üzerinden vergilendirilmeleri sonucunda, kısmen gelirlerdeki artışlarla karşılanabilmiştir. Fakat ilerleyen yıllarda ekonomik durgunluğun etkisini azaltmak amacıyla yapılan tarife düzenlemeleri ve oran indirimleri, federal gelirlerin azalmasını da beraberinde getirmiştir.

Özellikle 1980’lerin ilk yarısında kamu harcamalarındaki artışların, kamu gelirleriyle karşılanamaması, federal açıkların hızla artması sonucunu da beraberinde getirmiştir. Söz konusu durum kaçınılmaz olarak kamu borç stokunun artışını da etkilemiştir.

ABD’de kural uygulamalarına ilişkin yasal düzenlemeler, özellikle yukarıda ifade edilen gerçekleştirmeler sonucunda, 1980’li yıllarda hızlı bir gelişim seyri göstermişse de, kural uygulamaları ve bu alandaki yasal düzenlemeler oldukça eski dönemlere kadar uzanmaktadır (Kaya, 2010:51-52).

Çizelge 2.14. ABD’de Uygulanan Mali Kurallar

ABD'DE UYGULANAN MALİ KURALLAR			
Dönem	Kuralın Dayanağı/Adı	Uygulanan Kuralın Türü	Açıklama
1986-1991	GRH I Sistemi	Nominal açık hedefleri belirlenmiştir.	Sistem 1987 yılında alınan Anayasa Mahkemesi kararıyla revize edilmiştir.
1987-1993	GRH II Sistemi	Nominal açık hedefleri belirlenmiştir.	1991 yılında uygulamaya konulan Bütçe Uygulama Yasasıyla GRH sistemi kanunen yürürlükte olmasına rağmen uygulanabilirliğini kaybetmiştir.
1991-1993	Bütçe Uygulama Yasası	İhtiyari harcamaların tamamına ilişkin ayrı ayrı tavanlar belirlenmiştir.	1993 yılından sonra sistem revize edilmiştir.
1994-1998	Bütçe Uygulama Yasası	İhtiyari harcamalar toplamına ilişkin tek bir tavan belirlenmiştir.	1997 yılında sistem revize edilmiş, kanunun yürürlüğü uzatılmıştır.
1997-1999	Bütçe Uygulama Yasası	İhtiyari harcama kategorilerinin tamamına ilişkin ayrı ayrı tavanlar belirlenmiştir.	1999 yılında sistem revize edilmiş, kanunun yürürlüğü uzatılmıştır.
1999-2002	Bütçe Uygulama Yasası	İhtiyari harcamalar toplamına ilişkin tek bir tavan belirlenmiştir.	2002 yılından bu yana ABD'de herhangi bir mali kural uygulaması bulunmamaktadır.

Kaynak: KAYA, F. (2010), Mali Kurallar ve Türkiye İncelemesi, DPT Uzmanlık Tezi, s.57.

ABD’de bütçe açıklarının kontrolüne yönelik federal hükümet düzeyindeki ilk kanuni düzenleme 1985 yılında kabul edilen Gramm-Rudman-Holling⁹ (GRH) Yasasıdır. Yasa, beş yıllık bir dönem içinde bütçe açığının her yıl tedricen düşürülmesini ve 1991 yılı itibarıyla bütçenin denk olmasını öngörmüştür. Bu süreç içinde de bütçe açığının kamu harcamaları azaltılarak kapatılması hedeflenmiştir. Kanunun 1985’te yürürlüğe konulmasından 2 yıl sonra hedeflerde sapma olduğunun görülmesi üzerine 1987 yılında GRH II olarak da adlandırılan Denk Bütçe Yenileme Kanunu’nun yürürlüğe konulması ile hedeflerde revizyona gidilmiştir. GRH I ve GRH

⁹ Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Yasası olarak da bilinir.

II'nin uygulanmasına rağmen, hedeflenen denk bütçeye ulaşılamadığı görülmüştür (Günay, 2007:154).

GRH Kanunu'nun başarısızlığının birkaç nedeni söz konusudur:

- Hedefler mevcut açıklara yönelik olarak belirlenmemiştir.
- Yasa koyucuların bütçe dışı kalemlere yönelmeleri ve mali harcama dönemlerini yeniden düzenlemeleridir.

Beklenen sonuçlara ulaşılamayınca, 1990 yılında Bütçe Uygulama Kanunu (Budget Enforcement Act, BEA) yürürlüğe konulmuştur. Bu kanun ile mali kurallara ve harcama kontrollerine dikkat çekilmiştir. Bütçe açığı indiriminin BEA uygulama sürecinin bir sonucu olması bekleniyorken, maksimum açık seviyeleri yasada oluşturulmuş ve birincil hedeften çok da uzak değildi. Yeni kanunla birlikte yıllık açık hedefi kaldırılarak, sağlık için sosyal güvenlik harcamalarının, emekli ve özürlü aylıklarıyla işsizlik ve diğer izin haklarının dışarıda tutulduğu ihtiyari harcamalar için hedef konulmuştur (Günaydın ve Eser, 2009:60).

1990 tarihli bu Kanun, isteğe bağlı harcamalarda yıllık tavan uygulaması ile birlikte sosyal güvenlik hariç diğer harcamaların parlamentoda görüşülmesinde “pay as you go” sistemini getirmektedir. Bu sistem, bütçe prosedürüne ilişkin kurallardan birisidir. Bütçe Uygulama Kanunu, bloke etme sürecinin odak noktasını değiştirmiştir. Kanunla maksimum açık hedefi yerine, bloke etme (el koyma), yeni yasal harcama limitlerine ve PAYGO (pay as you go) kurallarına bağlanmıştır. Bu değişikliklerle Kongre ve Başkan ekonomik büyüme, enflasyon ve demografik değişiklikler gibi doğrudan kendi kontrolleri dışındaki faktörler tarafından etkilenen açık seviyesinden ziyade, hedeflenen bütçe sonuçlarından sorumlu tutulmuştur (Aysu, 2010b:470). Bu sistemle, parlamentodaki görüşmelerde herhangi bir harcama artış önerisi, bir başka harcama kesintisi veya gelir artışı öngörülürse verilebilmektedir. 1990-1995 dönemi için uygulanması düşünülen Kanun, daha sonra 1993 tarihli Omnibus Bütçe Uzlaştırma Kanunu ile revize edilerek 1998 yılına kadar genişletilmiştir. Bu Kanun da tekrar revize edilerek 2002 yılına kadar uygulanmıştır (Günay, 2007:155). Ancak 2002 yılından bu yana ABD’de herhangi bir mali kural uygulanmamaktadır (Kaya, 2010:57).

2.6. Kanada

Kanada, yönetim şekli Anayasal Monarşi olan Demokratik-Parlamentolu Federal bir devlettir. Federal devlet bazında anayasal denk bütçe kuralı henüz uygulanmamaktadır. Ancak, Mali Yönetim Kanunu ve Harcama Kontrol Kanunu isimleri adı altında çıkarılan kanunlar ile kamu mali yönetiminin düzenli bir işleyişe kavuşturulması ve harcamaların kontrol altına alınarak mali disiplinin sağlanması hedeflenmiştir. Kanada eyaletlerinde de mevzuata dayalı çeşitli düzenlemeler ile bütçe açıklarını kontrol altına alarak mali disiplini sağlamaya yönelik önlemler uygulamaya konulmuş bulunmaktadır. Kanada Anayasası'nda bütçe açısından ciddi bir kısıtlama söz konusu değildir. Anayasa'da yer alan hükümler çoğunlukla vergi konusu ile ilgilidir ve eyaletlerin vergileme yetkileri ve eyalet borçları hakkında çeşitli hükümlere yer verilmiştir (Günay, 2007:164).

Kanada'nın eyaletlerinde çoğunlukla Denk Bütçe Kanunu kabul edilmiş olmasından dolayı etkin bir vergi ve harcama sınırlandırması (Manitoba ve Ontario eyaletleri hariç) bulunmamaktadır. 1990'lı yıllarda Kanada eyaletlerinin sekizinde Denk Bütçe Kanunu uygulanırken, iki eyalette (Prince Edward Island ve Newfoundland & Labrador) uygulanmamaktadır. Bütçe kanunlarında ise Denk Bütçe Kuralının ihlal edilmesi durumunda kabine üyelerinin maaşlarından kesintiler ya da seçime gitmeyi içeren yaptırımlar bulunmaktadır (OECD, 2002:132).

Federal düzeyde "Denk Bütçe Kanunu" yürürlüğe konulmamıştır. Ancak, Federal Hükümet harcamaları 1991-1992'den 1995-1996'ya kadar Harcama Kontrol Kanunu altında sınırlandırılmıştır. Bu kanun, bu yılların her biri için oluşturulmuş olan toplam program harcaması için sınırlar koymuştur (Kennedy ve Robbins, 2001:9-10).

Kanada hükümeti, 1990'lı yıllarda Federal düzeyde mali durumda önemli gelişmelere katkıda bulunan bir dizi yasal olmayan politika kuralı uygulamıştır. 1994 yılında ise aşırı iyimser ekonomik varsayımlara dayalı mali tahminlerin bir sonucu olarak yanlış politika kararları alma riskini en aza indirmek amacıyla özel sektör tahminleri aralığının ortalamasından düşük olan ekonomik varsayımlara dayalı temel bütçe planlaması uygulamasını benimsemiştir. Ek olarak, nihai amacı denk bütçe olan ve 2 yıl süren açık hedefleri uygulamasına başlamıştır. Ayrıca, 1995 yılında yanlış

tahminler veya ekonomik koşullardaki olumsuz değişimlere karşı bütçe planlamasında İhtiyat Rezervi uygulamasına geçilmiştir. Söz konusu rezervin kullanılmasına gerek kalmazsa, rezervler açıkların azaltılmasında kullanılacaktır.

1998 yılında ise federal hükümet yasal olmayan bir Borç Geri Ödeme Planı uygulayacağı taahhüdünde bulunmuştur. Borç Geri Ödeme Planı ve ekonomik büyümenin sonucu olarak GSYH/Net Kamu Borcu oranı 1995-1996 yılındaki % 71,2'lik zirve noktasından 1999-2000 yılında % 58,9'a düşmüştür (Kennedy ve Robbins, 2001:10).

Bunlara ek olarak, özellikle eyaletler düzeyinde Kanada'da mali disiplinin sağlanmasına yönelik olarak yasal çerçevede çeşitli mali kurallar yürürlüğe konulmuştur. Bunlar;

- Bütçe Dengesine Yönelik Kontroller,
- Borç Kısıtlamaları,
- Vergi ve Harcama Kontrolleri,
- Yeni Vergiler için Referandum.

Sonuç itibarıyla, Kanada'da federal yönetimden ziyade özellikle eyalet ve bölge yönetimleri itibarıyla bütçe açıklarının azaltılması, harcamaların kısılması ve dolayısıyla mali disiplinin sağlanması konularında oldukça önemli kanuni düzenlemeler yürürlüğe konulmuştur.

Çizelge 2.15. Kanada'nın Bazı Ekonomik Göstergeleri

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Büyüme Oranı (%)	2,8	1,6	4,2	4,1	5,5	5,2	1,8	2,9	1,9	3,1	3,0	2,9	2,5	0,4	-2,6	3,4	1,9
Bütçe Dengesi (% GSYH)	-5,3	-2,8	0,2	0,1	1,6	2,9	0,7	-0,1	-0,5	0,7	1,4	1,5	1,5	1,1	-4,3	-4,3	-3,5
Bütçe Gelirleri (% GSYH)	43,2	43,8	44,5	44,9	44,3	44,1	42,6	41,1	40,7	40,6	40,7	40,9	40,7	39,8	39,0	38,5	39,1
Bütçe Giderleri (% GSYH)	48,5	46,6	44,3	44,8	42,7	41,1	42,0	41,2	41,2	39,9	39,3	39,4	39,1	38,7	43,3	42,8	42,6
Faiz Giderleri (% GSYH)	5,7	5,3	4,8	4,8	4,3	3,1	2,9	2,6	1,8	1,6	1,0	0,7	0,6	0,6	0,7	1,3	1,5
Faiz Dışı Denge (% GSYH)	0,4	2,5	5,0	4,9	5,9	6,0	3,6	2,5	1,4	2,3	2,5	2,1	2,1	1,7	-3,6	-3,0	-2,1
Borç Stoku (% GSYH)	101,6	101,7	96,3	95,2	91,4	82,1	82,7	80,6	76,6	72,6	71,6	69,5	65,0	64,9	75,4	75,4	76,3
İşsizlik (%)	9,5	9,6	9,1	8,3	7,6	6,9	7,3	7,7	7,6	7,2	6,8	6,3	6,0	6,2	8,3	8,1	7,4

Kaynak: The Economist Intelligence Unit

2.7. Japonya

Japonya’da 1947 yılında yapılan yasal bir düzenleme ile merkezi hükümet bütçesinde geçerli olmak üzere, devlet iç borçlanma senetlerinin (DİBS) yalnızca bayındırlık işlerinin finansmanı için çıkarılabileceği kararı alınmıştır. 1975 yılından itibaren bayındırlık faaliyetlerinin finansmanı için çıkarılan bonolara ilaveten kamu açıklarını kapatmak için düzenli olarak DİBS ihraç edilmeye başlanmasıyla birlikte mali kural, geçerliliği olan bir kısıt olma özelliğini yitirmiştir (Bali ve Çelen, 2007:48).

Japonya’da mali kurallar genellikle söz konusu yıl için belirlenen mali hedefler doğrultusunda düzenlenmiştir. Örneğin 1984–1987 döneminde cari harcamalarda maksimum %10’luk, yatırım harcamalarında da maksimum %5’lik bir azalış hedeflenmiştir. 1988–1990 döneminde ise, bir önceki dönemdeki cari harcama azalış hedefi korunmuş, yatırım harcamaları artış hızı %0 olarak belirlenmiştir. 1991–2003 yılları arasında cari harcamalar, genel yönetim harcamaları ve sosyal güvenlik harcamaları için çeşitli azalış oranları, yatırım harcamaları, bilim ve teknoloji harcamaları için ise çeşitli artış oranları hedeflenmiştir (Aysu, 2010b:478).

Ancak özellikle yaşanan nüfusun gelecekte yaratabileceği muhtemel sorunlar da göz önüne alınarak, kamu açıklarının kapatılabilmesi için 1990’ların ilk yarısından itibaren maliye politikasının sıkılaştırılması yönünde kararlar alınmış ve 1997 yılında yasal olarak yeni bir mali kural benimsenmiştir. “Kamu Maliyesinde Yapısal Reform Yasası” (Fiscal Structural Reform Act) ile merkezi hükümet ve yerel yönetim bütçe açıkları toplamı/GSYH oranı %3 olarak sınırlandırılmıştır. Ek olarak vergiler, sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan prim ödemeleri ile bütçe açığı toplamının GSYH’ye oranının % 50’yi geçmemesi hükmüne yer verilmiştir (Civriz, t.y:63). Bununla birlikte, maliye politikasının sıkılaştırılmasına dair 1997 yılında alınan karar, ekonomi üzerinde önemli bir yük oluşturmuştur. Asya krizinin de etkisiyle Japon ekonomisi durgunluğa girmiş, buna tepki olarak da hükümet Mayıs 1998 tarihinde yasaı revize ederek sistemi daha esnek bir hale getirmeye çalışmış ve nihayet 1998’de yasa askıya alınmıştır (Bali ve Çelen, 2007:49).

2.8. Yeni Zelanda

Özellikle enflasyon hedeflemesinde gösterdiği başarı ile örnek gösterilen ve para politikasında, parasal kural uygulayan Yeni Zelanda, mali kurallar konusunda yapısal uyum ve politikalara öncelik vermiştir. Mali saydamlık ve sorumluluk ilkeleri çerçevesinde mali raporlamaya önem verilmiş ve kamu hesaplarının daha gerçekçi olması çalışmaları kapsamında nakit esaslı muhasebe sisteminden tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmiştir. Maliye politikası uygulamalarını iyileştirmek için Mali Sorumluluk Yasası (Fiscal Responsibility Act) 1994 yılında yürürlüğe girmiştir. Yeni Zelanda'daki mali kurallar genel ilkelere sahiptir ve herhangi bir yaptırım mekanizması içermemekte, bunların uygulaması kapsamlı bir raporlama ile kontrol edilmektedir. Maastricht Anlaşması'ndan farklı olarak Mali Sorumluluk Yasası şeffaflığa sayısal hedeflerden daha fazla önem vermiştir (Bali ve Çelen, 2007:49).

1980'li yıllar boyunca ülkede baş gösteren açık sorununun ardından, mali yönetim kendisine bağlı kurumları kamu işletmesi haline getiren reformlar yaparak, nakit temelli muhasebeden gelir ve harcama bütçelemesine geçişi sağlamıştır. Uygulamaya alınan yapısal önlemler olumlu sonuç vermiş ve 1990'lı yıllardan itibaren kamu maliyesinde bütçe fazlası verilmeye başlanmıştır. OECD bu durumu Mali Sorumluluk Yasası'na ve güçlü politik iradeye bağlamıştır. 1994'te yürürlüğe giren kanunla birlikte, kamu borcunun ihtiyatlı bir seviyeye indirilmesine, aniden ortaya çıkabilecek faktörlere karşı ihtiyatlı olmaya, mali riski ihtiyatlı bir şekilde sürdürmeye ve gelecek yıllar için vergi oranlarını tahmin edilebilir bir seviyede tutmaya çalışılmaktadır (Finland Ministry of Finance, 2007: 128).

2.9. Latin Amerika Ülkeleri

2.9.1. Arjantin

1999 yılında kabul edilen Mali Sorumluluk Yasası ile bütçe açıkları için bir tavan belirlenmiş ve açıkların kademeli şekilde azaltılması öngörülmüştür. Bunlara ek olarak bütçe dışı gelir ve gider unsurları kaldırılmış, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik hedeflerine ulaşmak için raporlamaya önem verilmiştir. Yasa ile ayrıca

konjonktür dalgalanmalarıyla dış şokların kamu gelirleri üzerindeki olumsuz etkilerini hafifletmek amacıyla vergi gelirleriyle finanse edilecek Mali İstikrar Fonu kurulmuştur (Bali ve Çelen, 2007:51). Arjantin'de dikkat çeken başka bir unsur ise, mali kural konusunda sapma yaşanması ve yasanın ihlali durumunda bütçeyi uygulamaya koyan kamu görevlilerine yaptırım öngörülmüş olmasıdır (Civriz, t.y:64-65).

2.9.2. Peru

Peru'da 1999 yılında kabul edilen 27245 sayılı Mali Tutumluluk ve Şeffaflık Yasasıyla iki temel mali kural benimsenmiştir. 1999 yılında yapılan yasal düzenlemeler ile bütçe açığı, kamu harcamaları ve kamu borcu artış oranlarının sınırlanması hedeflenmiş, mali saydamlık amacıyla yıllık bütçeleme sisteminden çok yıllık bütçeleme sistemine geçiş sağlanmıştır. Bu çerçevede, ekonomik konjonktür boyunca genel devlet dengesinin sağlanması amaçlanmış, Yasayla ortaya konulan geçiş döneminde, genel devlet açığının 2000 yılında GSYH'ye oran olarak % 2, 2001 yılında % 1,5 ve 2002 yılında % 1 düzeyinin altında olması öngörülmüştür. Ayrıca, Arjantin'dekine benzer şekilde reel harcama artışları % 2 düzeyiyle sınırlandırılmış ve Mali İstikrar Fonu kurulmuştur (Worldbank, 2005:22). Böylece konjonktürün genişleme dönemlerinde yapılacak kamu tasarrufları daralma dönemlerinde kullanılabilir. Ayrıca yasa, şeffaflığı artıracak bazı önlemler içermekte ve bütçenin üç yıllık bir makroekonomik çerçevede hazırlanmasını zorunlu kılmaktadır (Kennedy, 2001:21).

2.9.3. Brezilya

Brezilya'da da kamu mali yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliği artırmak ve mali disiplin tesis edebilmek amacıyla çeşitli mevzuat düzenlemeleri gerçekleştirilmiştir.

1995 yılında yürürlüğe giren 82 sayılı Tasarruf Kanunu uyarınca uygulanmakta olan bir personel harcaması tavanı bulunmaktadır. Bu çerçevede, personel harcamalarına ilişkin tavan cari gelirlerin % 60'ı olarak belirlenmiştir. 2000 yılında ise kapsamlı bir Mali Sorumluluk Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Kanun uyarınca, yeni bir harcamanın yaratılması, harcamaya kaynak teşkil edecek gelirin ortaya konulmasına

veya eş düzeyli bir harcama kesintisinin yapılması şartına bağlanmıştır. 82 sayılı Kanun uyarınca kabul edilen personel harcamaları tavanı merkezi yönetim için cari gelirlerin % 50'si, yerel yönetimler ve eyaletler içinse cari gelirlerin % 60'ı olarak yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca, cari gelirler ve cari harcamaların denk olmasını öngören bir altın kural kabul edilmiştir. Mali Sorumluluk Kanunuyla merkezi yönetim ve mahalli idarelerin borçluluk düzeyleri üzerine katı kurallar getirilmiştir. Bu çerçevede, merkezi yönetim borçluluk düzeyi cari yıldaki gelirlerin iki katı, mahalli idarelerin borçluluk düzeyleri ise cari yıldaki gelirlerin % 120'siyle sınırlandırılmıştır (Kaya, 2010:66-67).

Ayrıca Brezilya, 1997 yılındaki Asya ve 1998 yılındaki Rusya krizleriyle derinleşen küresel krize iki alanda önemli reform yaparak yanıt vermiştir. Öncelikle 1999 yılında dalgalı kura geçen Brezilya, birkaç ay sonra enflasyon hedeflemesi politikasını benimsemiştir. 2000 yılında ise “Mali Sorumluluk Kanunu” uygulanmaya konmuştur.

Brezilya, Mayıs 2000'de Mali Sorumluluk Kanununu çıkararak mali kurumlarını güçlendirmeyi, federal, eyalet ve belediye seviyesinde uygulama ve şeffaflık bağlamında mali planlama için geniş bir çatı oluşturmayı hedeflemiştir. Bu Kanun, dört aylık aralıklarla bütçe uygulamalarının sonuçlarını ve kanuna uyumunu gösteren detaylı mali yönetim raporlarının sunumunu gerektirmektedir. Ayrıca Kanun, taşeronlara yapılan ödemeleri de içeren kişisel harcamalar üzerinde tavan oluşturmakta ve kamu çalışanları için çeşitli cezalar öngörmektedir. Ayrıca ülkenin önemli sorunlarından biri olan kamu borcuna yönelik olarak da bu Kanunu tamamlayıcı şekilde yasal düzenleme yapılmış ve ulusal borç seviyesi için bir limit belirlenmiştir. Şayet bu limit aşılsa borçlanmaya ilişkin olarak on iki ay içinde yeniden bir düzenleme yapılır ve bu gerçekleştirilene kadar hiçbir şekilde borçlanmaya izin verilmez. Bununla birlikte kanun, doğal afet, ekonomik resesyon ve sıkıyönetim hallerinde borç limitinden sapmalara izin vermektedir (Bank of Ghana, 2008: 4). Bunlara ilaveten kanun, şeffaflık ve hesap verebilirliği artırmak için önlemler de içermektedir (Günay, 2007:223). Mali Sorumluluk Kanunu'na ilave olarak Ekim 2000 tarihinde Mali Suçlar Kanunu çıkartılmış ve mali suçlara ilişkin yeni suçlar tanımlanmış (örneğin izinsiz tahvil ihracı gibi) ve cezalar ağırlaştırılmıştır (Boran, 2008:7).

Mali Sorumluluk Kanunu (MSK) her üç düzey idare (federal-eyalet ve belediye düzeyi) kamu mali yönetimini disipline edici hükümlerden ibarettir.

Kanun üç temel disiplin unsuru taşımaktadır (Boran, 2008:2):

- Limitler
- Yaptırımlar
- Şeffaflık ve Raporlama.

Her üç unsur birbirini tamamlayacak ve destekleyecek şekilde kanun metninde yer almıştır. Kanun yukarıdaki disiplin unsurlarını; mali işlemlerin türü itibariyle

- Harcamaları,
- Vergi harcamalarını,¹⁰
- Koşullu yükümlülükleri,
- Personel harcamalarını,
- Kamu borçlanma ve borç verme politikasını,
- Kısmen merkez bankası politikalarını,
- Kamu varlık politikasını yatay kesecek şekilde düzenlemektedir.

Ayrıca Kanun yasama, yürütme ve yargıyla ilgili ayrı ayrı referanslar içermekte ve bu organları benzer kurallara tabi kılmaktadır.

Mali Sorumluluk Kanunu'nu biraz daha detaylı olarak incelemek gerekirse aşağıdaki önemli noktalardan bahsedilebilir (Boran, 2008):

* MSK ayrı bir kanunun (Bütçe Usul Kanunu) eki olarak orta vadeli “Mali Hedeflerin” yayımlanmasını öngörmektedir. Bunlar, gelirler, harcamalar ve kamu borcuna ilişkin cari yıl ve gelecek iki yıla ilişkin hedefler, geçmiş yıl hedeflerinin gerçekleşmesiyle ilgili değerlendirmeler, ulusal ekonomik hedefler ve mali hedeflerin

¹⁰ Vergi harcamaları: Vergi affı, iadesi, vergi teşviki, vergi muafiyeti vb. gibi vergi oranında veya tabanında yapılan farklılıkları içeriyor.

onlarla tutarlılığına ilişkin açıklamalar, son üç yıla ait kamu “net değer”ine ilişkin açıklamalar, ayrıca varlık satışlarından elde edilen gelirlerin kullanımına ilişkin bilgi, finansal ve aktüeryal pozisyon ile ilgili değerlendirmeler, vergi harcamaları, telafi edici önlemler ve zorunlu harcamalara ilişkin açıklamaları içermek zorundadır. MSK ayrıca diğer bir ek olarak mali risklerle (koşullu yükümlülükler) ilgili tahminler ve önlemler raporunun da düzenlenmesine hükmetmektedir. Federal Hükümetin bütçe teklifi ayrıca para politikası hedefleri ile ilgili de bilgileri içermek zorundadır.

* MSK’ya göre yıllık bütçe kanunları ise bütçe büyüklüklerinin “mali hedefler”le tutarlı olduğunu ifade eden bir açıklama içermek zorundadır. Bütçe Kanunu mali risklere ve öngörülme-yen giderlere yönelik olarak da bir yedek ödenek ayırmak durumundadır. Merkez Bankası personel harcamaları, diğer cari ve yatırım harcamaları da Federal bütçenin bir parçasıdır. Kanun Merkez Bankası’nın kar ve zararını Hazine ile ilişkilendirmekte ve Banka’nın operasyonel maliyetine ilişkin düzenli bilgi üretmesini hüküm altına almaktadır.

* MSK’nın en önemli ayırt edici özelliği bütçe uygulama sürecinin yukarıda bahsedilen orta vadeli hedeflerle tutarlılığını sağlamaya dönük önlemleridir. Kısaca özetlemek gerekirse, hükümet bütçenin yayımı tarihinden itibaren 30 gün içinde aylık harcama programını ve finansman planını yayımlamak zorundadır. Eğer ikinci ayın sonunda gelirlerin mali hedeflerde belirlenen düzeyin altında olduğu anlaşılırsa kuruluşlar harcamalarını (taahhüt bazında) Bütçe Usul Kanunu’nda yer alan hükümler çerçevesinde kısıtlamak zorundadırlar. Yasama ve yargı kuruluşları gerekli önlemleri almazsa hükümet resen tedbir almaya yetkilidir.

* Yılda üç defa hükümetin “mali hedeflere” uyum konusunda Parlamento’da (yerel yönetimler kendi meclislerine) kamuya açık toplantıda bilgi vermesi gerekmektedir. Aynı bilgilendirme zorunluluğu yılda iki defa olmak üzere Merkez Bankası için de geçerlidir.

* MSK’ya göre gelir tahminleri, teknik ve hukuki standartlara uymak suretiyle mevzuatı ve fiyatlar genel seviyesindeki değişiklikleri de dikkate alacak şekilde, son üç yıllık evrimi ve gelecekteki iki yıla ilişkin tahmini, tahminde kullanılan varsayımlar ve kullanılan metodolojiye ilişkin açıklamaları içermek zorundadır. Yeni vergi harcamaları

mutlak bütçeye etkisini de içeren bir mali yük (cari yıl ve gelecek iki yıl) tahmini ile birlikte yasalaşmak zorundadır.

* MSK'nın bir özelliği de zorunlu ve sürekli harcamaların artışı konusuna verilen önemdir. Zorunlu harcamalar Kanunda, “yasadan veya idari bir karardan kaynaklanan, iki yıl ve daha fazla süreyle harcanmak zorunluluğu olan cari (personel ve diğer cari) giderler” olarak tanımlanmaktadır. Bu türden harcamaları artıran her karar teknik hesaplamaları yapmak ve harcama artışının mali hedeflerle uyumlu olduğunu veya hangi kalıcı önlemlerle telafi edileceğini kanıtlamak zorundadır. Aksi takdirde artış yürürlüğe girememektedir.

* MSK ayrıca personel harcamaları için de nümerik limit getirmektedir. Buna göre personel harcamaları net cari yıl gelirlerinin federal hükümet için %50'sini, Eyaletler için %60'ını ve belediyeler için %60'ını aşamamaktadır. MSK bu limitle ilgili ayrıntılı yaptırımlar da içermektedir. Kanun'un 23. maddesine göre herhangi bir organın (yasama, yürütme, yargı) personel harcamaları limiti geçtiği takdirde ikişer 4 aylık dönem itibariyle (yine Kanun'da yer alan önlemleri almak suretiyle) oransal olarak fazlalıkları gidermek zorundadır. Bu azalmanın 1/3'ü ilk 4 ayda olmak zorundadır. Eğer bu gerçekleşmezse ilgili federasyon üyesi eksik mali transferler almak suretiyle cezalandırılmaktadır.

* MSK'nın düzenlediği önemli alanlardan birisi de borçlanma ve borç verme politikalarıdır. MSK'nın yayımı tarihinden itibaren 90 gün içinde Brezilya Cumhurbaşkanı, Anayasa hükmü gereğince her düzey (federal,eyalet,belediye) için ayrı ayrı konsolide borç limitini Senato'ya, devlet iç borçlanma senetlerine ilişkin limitini Ulusal Kongre'ye sunar. Bu limitlere ilişkin teklifler bu limitlerin;

1. Maliye politikası hedefleri ile ve MSK kuralları ile tutarlığına ilişkin,
 2. Limitlerin her düzey hükümete (federal-eyalet-belediye) etkisine ilişkin,
 3. Her düzey için farklılaştırılmış limitlerin gerekçesine ilişkin,
 4. Hesaplama yöntemine ilişkin
- açıklamaları ve bilgileri içermek zorundadır.

* MSK ayrıca Merkez Bankası'nın doğrudan ve dolaylı olarak Hazine'yi finanse etmesini engelleyen hükümleri de içermektedir. Bu tür kısıtlamalar bizde de 2001 krizinin ardından T.C. Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan değişikliklerle getirilmiştir. MSK ayrıca kamu kuruluşlarının bütün nakit varlıklarını özel bir hesapta toplamalarını ve bu kaynaklarla herhangi eyalet veya belediye tarafından ihraç edilmiş menkul kıymet almalarını veya üçüncü kişilere veya hükümete borç verilmesini yasaklamıştır. Diğer bir yasak kamu varlıklarının satışından elde edilen gelirlerin cari harcamaların finansmanında kullanımına ilişkindir.

* Son olarak MSK; muhasebe sistemi, muhasebe standartları, mali kontrol, dış denetim ve raporlama ile ilgili oldukça ayrıntılı hükümler içermektedir. MSK'ya göre her 4 aylık dönemin sonunda her düzeydeki yürütme organının başı bu Kanun'da yer alan personele, kredi operasyonlarına, garantilere ve borçlanmalara ilişkin limitler, ayrıca Bütçe Usul Kanunu'nun ekinde yer alan mali hedeflere ilişkin gerçekleştirmeler, limit aşımı durumunda alınan önlemler konusunda ayrıntılı bir rapor hazırlamak zorundadır.

2.9.4. Şili

Şili'de 2001 yılından itibaren geçerli olmak üzere uygulanan bir mali kural bulunmaktadır. Bu kural, yasal bir metin içerisinde yer almamaktadır ve hükümet taahhüdü olarak uygulanmaktadır. Kural çerçevesinde merkezi yönetimin her yıl GSYH'ye oran olarak % 1 düzeyinde yapısal fazla vermesi öngörülmektedir (Kaya, 2010:67).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE MALİ KURALLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye’de bugüne kadar uygulanan maliye politikası uygulamaları kapsamında “kurallı maliye politikası” olarak nitelendirilebilecek çeşitli düzenlemeler zaman zaman yer almıştır. Söz konusu düzenlemeler, doğrudan “mali kural” olarak adlandırılmamış olsalar da bu kapsamda değerlendirilebilmektedir. Türkiye’de uygulama alanı bulan ve mali kural olarak adlandırılabilir örnekler aşağıdaki tabloda yer almaktadır (Şimşek ve Bekar, 2008:11):

Çizelge 3.1. Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları

Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları	
Bütçe Sınırlamaları	• Faiz Dışı Bütçe Fazlası Kuralı
	• Çok yıllık bütçe uygulamasına geçilerek 3 yıllık bütçe rakamları belirlenmekte ve Orta Vadeli Mali Program hazırlanmaktadır.
Borç Sınırlamaları	• T.C. Merkez Bankası Kanunu ile Merkez Bankasının Hazineye kısa vadeli avans vermesi yasaklanmıştır. (2001)
	• Yerel yönetimlerin yurtdışı kaynaklardan borçlanması izne bağlanmıştır.
	• Borç Yönetimi ve Kamu Finansmanının Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile iç ve dış borçlanmaya limit getirilmiştir.

Kaynak: ŞİMŞEK, H. ve A. BEKAR, Kurallı Maliye Politikası:Seçilmiş Ülke Örnekleri, Tebliğ, s.11.

Maliye politikasının kural bazlı uygulanması yönündeki girişimler, 1990'lardan itibaren gelişmiş ülkeler ve yükselen piyasa ekonomilerinde gittikçe yaygınlık kazanmıştır. 1990’lı yıllarda Türkiye’nin ekonomik performansı, mali yetersizlikler, kırılgan bir finansal sistem ve kısa dönemli istikrar teşebbüslerinden dolayı zayıftır. Bu

dönemde mali yapıdaki sürdürülemezlik, hükümetleri zorunlu olarak yüksek risk primiyle borçlanmaya yöneltmiştir. Bu durum kısa dönemde istikrar için risk oluşturmuş ve borç sorununu daha da kötüleştirerek kamu finansmanının uzun vadeli sürdürülebilirliğini tehdit etmiştir. İlave olarak, Türkiye’de harcamaların bütçe dışına çıkarılması ve bankaların yarı mali işlemleri bütçenin şeffaflığını zedelemiş, israf ve yolsuzlukları arttırmış, mali disiplinin daha da bozulmasına ve iç borç dinamiklerinin çığ gibi büyümesine neden olmuştur (Binay, 2003:258).

Türkiye’de özellikle 1990’ların ikinci yarısından bu yana uygulanan maliye politikalarının temel hedefi; bütçede faiz dışı fazla vermek, özelleştirme gelirlerini arttırmak ve dış borçla finansman sağlamak suretiyle iç borç stokunu kontrol altına almak olmuştur (Binay, 2003:246; Pınar, 2006:154). Faiz dışı fazla hedefi (IMF tanımlı) borçların sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik önemli, aynı zamanda yüksek faiz harcamalarını düşürme, faiz dışı harcamalarda da disiplini sağlamaya zorlayan bir adımdır (Aktaran Karakurt ve Akdemir, 2010:331). Fakat, kamu mali disiplini özellikle 1980’li ve 1990’lı yıllar boyunca büyük oranda göz ardı edilmiştir. Mali disiplinin önemi esas olarak 2001 kriziyle anlaşılmış ve kamu mali yönetimini güçlü kılmak için adımlar atılmıştır (Dedeoğlu, 2010:1).

Ülkemizde de, kural bazlı maliye politikası uygulamalarına ilişkin öneri ve düzenlemeler, son yıllarda önemli konulardan birisini oluşturmaktadır. Türkiye’de, 1994 krizinden sonra maliye politikası uygulamalarında, kamu borçlarının sürdürülebilirliği için faiz dışı dengenin öne çıkartılması ve borçlanmaya sınır getirilmesi konusunda girişimler yaygınlık kazanmış ve 2000 yılı sonrasında buna yönelik bazı düzenlemeler yapılmıştır.

2007 yılından itibaren erken genel seçimin de etkisiyle mali disiplinin zayıflaması, IMF ile yeni bir anlaşmanın yapılmaması ve küresel finansal krizin kamu açığı ve borç stoku üzerindeki olumsuz etkileri, kamuoyunda kural bazlı maliye politikasına geçiş konusunda beklentileri artırmış bulunmaktadır. Özellikle, IMF ile yapılan görüşmelerde mali kurala ilişkin düzenleme talebinin gündeme gelmesi, iç ve dış ekonomik çevrelerde kural bazlı maliye politikasına ilişkin tartışmaları yoğunlaştırmıştır (Yükseler, 2010:2).

3.1. Mali Disipline Yönelik Yasal Düzenlemeler

3.1.1. 1982 Anayasasının Mali Düzenlemeleri

Ülke uygulamaları incelendiğinde, mali kuralların anayasal düzlemde belirlenmesinin fazla tercih edilen bir yöntem olmadığı görülmektedir. Çünkü anayasaya konulacak bir hükmün kabul edilmesi, değiştirilmesi normal kanunlara göre daha fazla prosedüre tabi olması ve zor olması nedeniyle tercih edilmemektedir. Anayasalar ülkelerin temel yasa kaynağı olduğundan böylesine kesin hükümler ve sayısal sınırlara yer verilmesi oldukça zordur. Anayasalar detaylı şekilde hazırlansalar dahi bu ayrıntılar genelde sosyal ve siyasi konulara ilişkin olmakta, ekonomik hükümler ise genel çerçeve niteliğinde kalmaktadır. Anayasamızda da mali kural niteliğine sahip maddelere yer verilmemiştir. 1982 Anayasasında üst çerçeve olarak nitelendirilebilen mali hükümlere yer verilmiş fakat bunlara ilişkin herhangi bir kısıtlama ve yaptırım hükümlerine yer verilmemiştir (Civriz, t.y:71-73). Anayasamızda yer alan mali nitelikteki hükümler aşağıdaki gibidir;

- **Devletin ekonomik ve sosyal ödevlerinin sınırları (Madde 65):** Devlet ekonomik ve sosyal alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir. Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

- **Vergi ödevi (Madde 73):** Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır. Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisna ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.

- **Sayıştay (Madde 160):** Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvelik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme

bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştay'ın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idarî yargı yoluna başvurulamaz. Vergi, benzeri malî yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararları esas alınır. Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.

- **Bütçenin hazırlanması ve uygulanması (Madde 161):** Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır. Mali yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kanunla düzenlenir. Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.

- **Bütçenin görüşülmesi (Madde 162):** Bakanlar Kurulu, merkezi yönetim bütçe tasarısı ile millî bütçe tahminlerini gösteren raporu, malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, TBMM'ye sunar. Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bütçe Komisyonunun elli beş gün içinde kabul edeceği metin, TBMM'de görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır. TBMM üyeleri, Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır. TBMM üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelir azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

- **Bütçelerde değişiklik yapabilme esasları (Madde 163):** Merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Bütçelere harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getirecek nitelikteki kanun tasarısı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur.

- **Kesin Hesap Kanun tasarıları (Madde 164):** Kesin hesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra, Bakanlar Kurulunca TBMM'ye sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde TBMM'ye sunar.

Kesin hesap kanunu tasarısı, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınır. Bütçe Komisyonu, bütçe kanunu tasarısıyla kesin hesap kanunu tasarısını Genel Kurula birlikte sunar, Genel Kurul, kesin hesap kanunu tasarısını, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla beraber görüşerek karara bağlar.

3.1.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Mali Disipline Yönelik Düzenlemeleri

İyi bir kamu mali yönetimi her şeyden önce, devletin kendine toplumca emanet edilen kaynakları olumlu kullanma, kaynak dağılımında etkinliği sağlama ve kamusal kaynakları toplumsal öncelikleri yüksek olan alanlara tahsis etme hususlarında gerekli hassasiyeti göstermelidir (Tosun, 2002:3).

Türkiye'de 1970'li yılların başından itibaren hızla bozulan ekonomik yapı ve istikrarı sağlamak için yapılan birçok girişim, siyasi yapıdaki dalgalanmayla birleşince olumlu sonuç alınamamıştır. Yüksek enflasyon, kamu açıkları, istikrarsız büyüme, yüksek faiz ve bozuk gelir dağılımı ile sürekli uğraşan Türkiye, bazı kısa dönemli iyileşmeler dışında sorunlarına köklü bir çözüm bulamamış ve aradığı istikrarı sağlayamamıştır. Bu süreçte, yapısal reformlarla desteklenmeyen istikrar paketlerinin ömrü de kısa süreli olmuştur. Bazı yıllarda ekonomik ve mali yapıda iyileşmeler kaydedilmiş olsa da sistemin kolayca bozulabilir niteliği değişmemiştir (Mutluer vd.,2006:129).

Kamu mali yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde kamu harcama sürecini daha hızlı ve sağlam esaslara bağlamak, kamu mali yönetim sisteminde disiplin, hesap verebilirlik ve saydamlık, kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğin sağlanması, genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinde bütçe ve muhasebe birliğinin sağlanması ve AB

uygulamaları ile uyumlu bir mali yönetim ve kontrol sistemi oluşturulması amacıyla 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) yayımlanmıştır. 5018 sayılı Kanunla, mevcut sistemin değiştirilerek daha etkin olması, uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir. Söz konusu Kanun, esasında kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişine ilişkin genel ilke ve esasları ortaya koymakla birlikte, orta vadeli harcama sistemine geçişin de temelini oluşturmaktadır. 5018 sayılı Kanunun tam olarak yürürlüğe girdiği 2006 yılından bu yana, üç yıllık bir perspektifte her yıl Orta Vadeli Program (OVP) ve Orta Vadeli Mali Planlar (OVMP) hazırlanmaktadır. Bu kanuna ek olarak, İhale Mevzuatı ve Borç Yönetimi gibi alanlar başta olmak üzere, pek çok alanda yeni yasal düzenlemeye gidilmiştir.

Mali kural uygulamasına geçiş sürecini daha iyi analiz edebilmek için yeni mali yönetim anlayışının neler getirdiğini incelemek faydalı olacaktır.

Yaklaşık seksen yıl süre ile uygulanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun ardından kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde 5018 sayılı KMYK Kanunu çıkarılmıştır. 5018 sayılı KMYK Kanunu ile 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. Bu uygulama ile 2006 yılı bütçesinin kapsamı genişletilerek "konsolide bütçe"den "merkezi yönetim bütçesi"ne geçilmiştir. Yapılan yeni tanımlama ile merkezi yönetim içinde yer alıp da bütçe dışında kaynak kullanan kamu idareleri de bütçe kapsamına alınmıştır. Böylece tüm kamu idarelerinin gelir ve giderleri bütçe içinde yer almış ve kamu kesimi daha doğru ve gerçekçi bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur.

Yeni kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin temel ilkeleri şu şekildedir:

➤ Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu: İyi yönetim ilkeleri arasında yer alan saydamlık, mali alanda da iyi yönetişimin bir gereği olarak görülmektedir. Mali saydamlık, son yirmi yılda dünyada mali alanda yaşanan reform süreçlerinde öne çıkan kavramlardan birisidir. 5018 sayılı Kanunda tanımlanmış ve

çeşitli maddelerde mali saydamlığın sağlanmasına yönelik düzenlemelere yer verilmiştir (Erüz, t.y.:69). Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. Aynı zamanda hesap verebilirliğin işletilebilmesinin ön koşulu olan rol ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması da gereklidir. Mali saydamlığın temeli, etkili raporlamaya dayanır. Yani kamuda bilginin, bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin kamuya açık olması denetim ve istatistik organlarının bağımsız olması gereklidir. 5018 sayılı Kanun kapsamında hazırlanması gereken stratejik planlar, idare ve birim düzeyinde düzenlenecek olan performans ve faaliyet raporları, mali saydamlığı sağlamaya yönelik önemli araçlardır. Hesap verebilirlik kavramı, yetki ve kaynakların hukuka, verimlilik ve etkinlik ilkelerine uygun olarak kullanılması ile belirlenen amaç ve hedeflere erişilmesine ilişkin sorumluluğu ifade eder. Hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık etkileşim içinde olan kavramlardır. Saydamlığın sağlanabilmesi için etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine, hesap verme süreçlerinin de iyi işleyebilmesi için mali saydamlığa ihtiyaç bulunmaktadır. (Karakas, 2005: 292- 293) Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğuna uygun bir ortam oluşturacak performans esaslı bütçeleme ve performans denetimi gibi kavramlar ön plana çıkmaktadır (Mutluer vd.,2006:139). Ayrıca saydamlık ve hesap verme sorumluluğu AB'nin mali kriterler açısından aday ülkelerden istediği bir ön koşul durumundadır. Aday ülkelerde saydamlığın tesis edilmesi ve geliştirilmesi için yapılan çalışmalar kamu yönetimine olan güvenin artmasını sağlayan bir unsurdur.

➤ Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı: Maliye politikasının temel hedefi ekonomik refahın artırılmasıdır. Bunu gerçekleştirebilmek için maliye politikası üç aracı kullanmaktadır. Kamu kaynaklarının tahsisi, refah ve gelirin yeniden dağılımı ve ekonomik faaliyetlerin düzenlenmesidir. Kamu kaynaklarının kullanılmasında mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, performans esaslı bütçeleme ve çok yılı bütçeleme ilkeleri benimsenmektedir (Mutluer vd.,2006:138).

➤ Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme: Karar verme süreçlerini güçlendirmek, bütçe sürecinde mali saydamlık ve hesap verebilirliği artırmak amacıyla stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları, kamu mali yönetimi reformu kapsamında uygulamaya alınmıştır. 5018 sayılı Kanun, hesap verme

sorumluluğu ve şeffaflığı geliştirme amacına yönelik olarak stratejik plan, performans ölçümü, iç ve dış denetim gibi kamu yönetimi ilkeleri üzerine inşa edilmeye çalışılmıştır. Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, kendisine yetki verilenlerin ve kaynak tahsis edilenlerin, kamu kaynaklarını iyi kullanıp kullanmadıkları konusunda bir sonuca ulaşabilmek için performans ölçümü yapılması gerekmektedir. Kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programları hazırlamak suretiyle kamu kaynaklarının kullanımını kurumsal amaç ve hedefleri doğrultusunda önceliklendirmeleri; bu doğrultuda yürüttükleri faaliyet ve projelerin sonuçlarını ise faaliyet raporları ile kamuoyunun bilgisine sunmaları gerekmektedir.

➤ Mali istatistiklerin ve faaliyet raporlarının yayımlanması: Hesap verme sorumluluğuna dayalı bir yönetim anlayışının sonucu olarak kamu idarelerinin kamu kaynakları ile gerçekleştirdikleri faaliyetlerin her yıl düzenli bir şekilde raporlanması ve kamuoyuna açıklanması 5018 sayılı Kanun ile getirilen temel ilkelerden biridir (2009 Yılı Genel Faaliyet Raporu, s.5).

➤ Çok yıllık bütçeleme: Çok yıllık bir bütçe; dar anlamda, çok yıllık bir süreç için devlet gelirlerini ve ödenek miktarlarını belirleyen bir bütçe olarak tanımlansa da, bu dönem çoğunlukla, yıllık bütçe sürecinin özellikle çok yıllık gelir ve harcama tahminleri veya çok yıllık bir mali plan ile birlikte değerlendirildiği bir bütçe yaklaşımını açıklamakta kullanılmaktadır (Arslan, 2004:17). Çok yıllık bütçeleme, temelde politika, plan ve bütçe bağlantısının kurulmasının en önemli aracıdır. Nitekim etkin bir bütçeleme, ihtiyaçlar ve kaynaklar arasındaki dengeyi etkin bir şekilde kurmayı gerektirir. Bu bağlamda çok yıllık bütçeleme; politika ve bütçe arasındaki bağlantıyı sağlamak suretiyle bütçelerin öngörülebilirliğinin ve güvenilirliğinin artırılmasına katkıda bulunur (Kesik, 2005:131). 5018 Sayılı Kanununun 16. maddesinde yer alan “merkezi yönetim bütçe hazırlık sürecinin Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesi ve resmi gazetede yayınlamasıyla başlaması” orta vadeli harcama sistemine (çok yıllık bütçeleme) geçişin kanuni dayanağını oluşturmuştur. Çok yıllık bütçelemenin birçok amacı vardır. Bunlar

öncelikle; mali disiplinin sağlanması, uzun vadeli düşünme, siyasi karar alma sürecinde etkinlik ve kamusal kaynakların etkin bir şekilde dağıtılması şeklindedir.

➤ Tahakkuk esaslı muhasebe: Kamu yönetimlerini yeniden yapılandırma çabası içerisindeki ülkelerin, reform çalışmalarına muhasebe sistemlerini düzeltmekle ve daha doğru, zamanında ve güvenilir bilgi üretebilir hale getirmekle başlamaları gerekmektedir. Kamu kesiminin ihtiyaç duyacağı tüm mali verilerin günü gününe, doğru, güvenilir bir şekilde kaydedilip saklanması; bunların işlenerek analiz edilmesi ve böylece üretilen yönetim bilgileri ile mali bilgilerin karar verme durumundaki yöneticilerin kullanımına zamanlı olarak sunulması sağlıklı bir kamu mali yönetimi için hayati önem taşımaktadır (Karaaslan, ty:3). Tahakkuk Esaslı Muhasebe, yöneticilerin etkili, zamanında ve doğru kararlar almalarına yardımcı olurken, onların hesap verme yükümlülüklerini yerine getirmelerinde de vazgeçilemez bir role sahiptir. 5018 sayılı Kanunun 51. maddesinde de; “Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterilir” şeklinde bir ifade yer almaktadır.

➤ İç kontrol sistemi: Hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkeleri temelinde, iç kontrol sisteminin kurulması gerekmektedir.

➤ Etkin bir iç ve dış denetim.

Yukarıda sayılan ilkelere paralel olarak, 5018 sayılı Kanun ile birtakım kısıtlar getirilmiştir; Harcama kısıtı, Ödenek aktarma kısıtı, Yedek ödenek kısıtı, Örtülü ödenek kısıtı, Ertesi yıla geçen yüklenme kısıtı, Bütçe dışı avans kısıtı.

3.1.3. Yılı Bütçe Kanunlarındaki Düzenlemeler

Maliye politikasında disiplin sağlamak amacıyla bütçe kanunlarıyla yürürlüğe konulan önemli düzenleme ve kuralları, şu şekilde özetlemek mümkündür (Yükseler, 2010:2);

Bütçe dışı fon sayısındaki artışı ve bütçeden karşılanamayan harcamaların giderek fon sistemine kaydırılmasını önlemek, mali disiplini ve bütçe birliğini güçlendirmek amacıyla, 1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile fonların her türlü gelirlerinin

Merkez Bankasında açılan "Müşterek Fon Hesabına" yatırılması uygulaması başlatılmıştır. 1993 yılında ise 63 adet bütçe dışı fon, bütçe kapsamına alınmıştır.

Ayrıca, 1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile iç borçlanmaya ilk kez sınır getirilmiştir. 1998 yılı öncesinde 1 yıl ve daha uzun vadeli iç borçlanma senetleri ihracı için sınır bulunurken, kısa vadeli hazine bonoları ile yapılan borçlanma için herhangi bir limit söz konusu değildi. Bu nedenle, bütçe harcamalarının finansmanında kısa vadeli borçlanma yoğun şekilde kullanılmış ve 1 yıl ve daha uzun vadeli borçlanmaya limit getirilmesinin bir anlamı kalmamıştır. Bu sakıncayı gidermek için, 1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nda aşağıdaki düzenleme yapılmıştır;

"Madde 35- a) Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan mali yıl içinde bu Kanunun "denge" başlıklı maddesinde belirtilen tutar kadar "net iç borç kullanımına" (yıl içinde yapılan borçlanmalardan anapara ödemelerinin düşürülmesiyle elde edilecek tutar) yetkilidir. Daha önce ihraç edilmiş olup vadesinde nakden ödenenler hariç çeşitli kanunlara dayanılarak ihraç olunan özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri bu limitin hesaplanmasında dikkate alınmaz. b) Verilen yetki sınırları içinde ihraç edilecek Devlet İç Borçlanma Senetleri 1 yıl ve daha uzun vadeli Devlet tahvilleri ile vadeleri 1 yıldan az olan Hazine bonolarıdır."

3.1.4. Orta Vadeli Program ve Mali Plan

5018 sayılı Kanununun 16'ncı maddesinde Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planların hazırlanmasına ilişkin esaslar düzenlenmiştir. İlgili maddede, merkezi yönetim bütçesi hazırlık sürecinin makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri içerecek şekilde Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığınca hazırlanan OVP'nin Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilmesiyle başlayacağı ifade edilmiştir. Ayrıca OVP ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleriyle birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan OVMP'nin, Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından karara bağlanacağı belirtilmektedir.

OVMP’de ilk yıl için ortaya konulan harcama tavanları bütçe süreci açısından bağlayıcı, diğer yıllara ilişkin olarak belirlenen rakamlar ise gösterge niteliği taşımaktadır.

5018 sayılı Kanunla getirilen bu uygulama, harcama kuralına benzer nitelikler taşımaktadır. Ancak, ülkemizde harcama programları uzun dönemli bir perspektif göz önüne alınmaksızın hızlı bir şekilde değiştirilmekte ve yeni harcama kararlarının yeterli fayda maliyet analizleri yapılmaksızın uygulamaya konulmaktadır. Bu nedenle pratikte bütçe hazırlık aşamasında ilk yıl için bağlayıcı olan harcama tavanına sadık kalmak zorlaşmaktadır. 5018 sayılı Kanununun 14’üncü maddesiyle merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine, gelir azaltıcı veya gider artırıcı düzenlemelerin mali yükünü, orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde, en az üç yıllık bir dönem için hesaplama ve ilgili tasarılar eklemeye yükümlülüğü getirilmiştir. Sosyal güvenlik sistemine yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verileceği hükme bağlanmıştır (Kaya, 2010:106-108).

Türkiye’de geçmiş uygulamalar incelendiğinde, 1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu, 2001 krizi ardından uygulamaya konulan ekonomik istikrar programı çerçevesinde yıllık olarak belirlenen “faiz dışı fazla” hedefleri, 2002 yılında yürürlüğe konulan Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Hakkındaki Kanun ve 2003 yılında kabul edilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gibi düzenlemeler “örtülü mali kural” olarak nitelendirilebilir. Bununla birlikte, 2010-2012 dönemini kapsayan Orta Vadeli Programda açık mali kural uygulamasına geçileceği açıklanmış bulunmaktadır. "Mali Kural" konusunda iç ve dış kamuoyunun beklentilerine cevap vermek ve orta vadede mali istikrarın korunması amacıyla, Orta Vadeli Programda mali kurala ilişkin yasal altyapı ile mali kuralın uygulanması, izlenmesi ve kontrolüne ilişkin düzenlemelerin 2010 yılında tamamlanması hedeflenmiştir. Böylece, 2011 yılı bütçe döneminden itibaren kamu mali yönetiminin belirlenen mali kurala göre yürütülmesi sağlanacaktır (TCMB, Enflasyon Raporu 2010-II).

3.2. Türkiye’de Yerleşik Mali Kurallar

Türkiye’de, 1980’lerde ve 1990’ların başında kamu mali yönetiminde mali disiplinin ve saydamlığın göz ardı edildiği bir dönem yaşanmıştır. Türkiye’de kamu mali yönetimi reformlarının yoğun tartışıldığı dönem olan 1990’lı yılların başı, bütçe açıklarının yüksek seviyelere çıktığı, devletin borçlanma ihtiyacının arttığı ve enflasyonun yüksek seviyelere ulaştığı bir dönem olmuştur. Bu süreçte, kamu maliyesinde disiplin kaybolmuş, bütçe harcamalarının yarıya yakını bütçe içi, bütçe dışı ve gizli fonlar vasıtasıyla, tamamen parlamentonun gözetim ve denetimi dışında yapılmıştır (Kesik, 1999:97-98).

Kamu mali yönetiminde göz ardı edilen mali disiplin, 2001 krizinden sonra önem kazanmaya başlamış ve bu süreçte bozulan mali disiplini yeniden sağlamak üzere birçok mali reform hayata geçirilmiştir. Türkiye’de 2001 krizinin ardından bir dizi mali reform yapılmıştır. Bunlardan ilki Kasım 2001 tarihinde T.C. Merkez Bankası Kanunu’nda yapılan değişikliktir. Bu değişiklikle Merkez Bankası’nın bağımsızlığı güçlendirilmiş, Banka’nın doğrudan devleti finanse etmesi engellenmiş, Hazine ile ilişkiler kurallara bağlanmış, Banka’nın kamuoyuna, Parlamento’ya düzenli bilgi vermesi ve çeşitli raporlar yayımlaması suretiyle şeffaflığı sağlanmaya çalışılmıştır. (Boran, 2008:5).

2000-2001 Ekonomik krizleri sonrası Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile dört temel alanda 15 yasal düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeler (Sakal vd., 2010:16-17);

- i) Mali sektörün yeniden yapılandırılması,
- ii) Devletin şeffaflığının artırılması ve kamu finansmanının güçlendirilmesi,
- iii) Ekonomide rekabetin ve etkinliğin artırılması,

iv) Sosyal dayanışmanın güçlendirilmesine yönelik olmuştur (Sakal, 2003:230-232). Daha sonra 15 Mayıs 2001 Ekonomik Politikalar Bildirgesi ile 22 Şubat 2001 tarihi itibarıyla döviz kurunun serbest dalgalanmaya başlaması sonucunda uygulanacak yeni ekonomik politikanın çerçevesi de belirlenmiştir. Ekonomik istikrar programına kalınan noktadan yeniden devam edileceği vurgulanmış, makro ekonomik hedefler revize edilmiştir. Belirlenen yeni makro ekonomik hedeflerde, tüketici fiyat endeksinin düşürülmesine yönelik bağımsız bir Merkez Bankası ile fiyat istikrarının sağlanması

hedeflenmiştir. Faiz dışı bütçe fazlası politikalarının izlenmesiyle borçların sürdürülebilirliği koşulları oluşturulmuştur.

Bu dönemde dalgalı kur politikası altında kısa vadeli faiz oranlarının temel politika aracı olarak kullanıldığı ve parasal tabanın gelişiminin, enflasyon hedefinin yanında, ek bir çapa olarak takip edildiği para politikası stratejisinin uygulandığı görülmektedir.

Uygulanan sıkı para politikasının bütçe disiplini ve yapısal reformlarla desteklenmesi sonucu 2004 yılında tek haneli seviyelere inen enflasyonun, 2005 yılında % 8'e kadar düştüğü görülmüştür. Merkez Bankası bağımsızlığının sağlanması, para politikasının nihai hedefinin fiyat istikrarı olarak belirlenmesi, kamu kesiminde mali baskının azalması ile para politikasının kredibilitesinin artması açık enflasyon hedeflemesine geçiş ile birlikte, para politikasının şeffaflığı ve hesap verebilirliği artmıştır (Sakal vd., 2010:17). Kısacası Yeni Zelanda örneğinde olduğu gibi önce para politikası yönünden iyileşmeler sağlanmış ve mali disiplin ve saydamlık alanında yapılan düzenlemeler kurallı maliye politikası uygulamasına geçiş açısından önemli adımlar olmuştur.

Mayıs 2002 tarihinde çıkartılan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesine İlişkin Kanun ile birlikte kamu borç yönetimi düzenlenmiş ve disiplin altına alınmıştır.

2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı belediyeler, il özel idareleri ve büyük şehir belediyeleri kanunları ile mahalli idarelerin mali yönetimlerine ilişkin kısıtlamalar getirilmiştir.

IMF anlaşmaları 2000 yılı ve sonrasında uygulanan maliye politikalarında temel bir çapa oluşturmuş ve faiz dışı fazla uygulaması gündeme gelmiştir.

Son olarak, AB süreci ile ilgili Maastricht Kriterleri de bu konuda değinilmesi gereken önemli unsurlardır.

3.2.1. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki 4749 sayılı Kanun, 28 Mart 2002 tarihinde kabul edilmiştir. Bu Kanun ile net borçlanma toplamına sınır getirilirken, devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe ve garanti verilmesine ve devlet borçlarının ve Hazine alacaklarının yönetimine ilişkin temel düzenlemeler yapılmıştır. En önemli kısıtları şöyle özetlemek mümkündür (Boran, 2008:5-6):

1-Net Borçlanma Limiti: Hazine'nin yılı bütçe kanununda öngörülen bütçe açığı kadar net borçlanma yapabilmesi hükmü düzenlenmiştir. Bu hüküm aslında borçlanma kısıtı olmaktan çok bütçe dışı harcama yapılmasına engel olmaktadır. Ancak bu dahi oldukça sınırlıdır çünkü kanuna göre limit Bakanlar Kurulu kararı ile %15 oranında artırılabilir.

2-Garanti Limiti: Garanti limiti de daha önce bütçe kanunlarında yer almakta idi. 4749 sayılı Kanun ile hem kapsamı genişletilerek dış kredilerin yanı sıra yap-işlet-devret kapsamında verilen garantiler ve daha sonra da diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği senetlere verilen garantiler dahil edilmiş hem de yeni bir risk hesabı oluşturularak ileride üstlenilebilecek garantilere ilişkin tedbir alınmıştır. Limit, Kanun'a göre yıllık bütçe kanunlarında belirtilecektir. Ayrıca Hazine alacakları, vergi alacakları gibi 6183 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır. Hazine, garanti uygulamasına ilişkin bir yönetmelik çıkartmış ve garanti verilmesini talep eden kurumun Hazine'ye vadesi geçmiş borcunun olmaması ve borcunu geri ödeme kapasitesinin bulunması koşulu getirilmiştir. Hazine, yönetmeliğin çıkmasından sonra vadesi geçmiş alacaklarının bir kısmını yeniden yapılandırmış ve tahsil etmiştir.

3-Bütçe Dışı İkras: Diğer bir limit de "bütçe dışı ikraz" adı verilen uygulamaya getirilmiştir. Bütçe dışı ikraz, bütçede yer almayan herhangi bir harcamayı finanse etmek üzere tahvil ihraç etmek anlamına gelmektedir. Bu şekilde ihraç edilen tahvillere de bütçe kanunu ile limit getirilmesi öngörülmüştür.

Öte yandan, Kanun ile özel tertip (piyasaya arz edilmeden kamu kurumlarına verilen) tahvil ihracının bütçeye ödenek konmak suretiyle yapılması hüküm altına alınarak, bütçe dışından finansman yapmak imkanının önüne geçilmeye çalışılmıştır.

Getirilen diğ er bir düzenleme kamu kurum ve kuruluşlarının dış proje kullanımları için önceden bütçeye yatırım ödeneğ i konulması koş uludur. Daha önce bu tür kullanımlar önemli oranda bütçe dış ı kalmaktaydı.

Son olarak Kanun ile yılda 4 kez borç yönetimi raporu yayımlaması ve ilgili bakanın yılda en az bir kez Bütçe Plan Komisyonuna bilgi vermesi hüküm altına alınarak ş effaflığ a katkı yapılmış tır.

2009 yılı program ve bütçesi hazırlanırken küresel krizin Türkiye ekonomisine olası etkilerinin gerçekçi bir şekilde değ erlendirilmemesi, çok yıllı bütçe hazırlama sürecini olumsuz etkilediğ i gibi mevcut mali kurallarından önemli sapmalara da yol açmış tır. 2009 yılı bütçe açığ ının önemli ölçüde artması nedeniyle "28 Mart 2002 tarih ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" ile getirilen borçlanma kuralları değ iş tirilmiş tir. Bu değ iş tiklikleri ř u şekilde sıralayabiliriz (Yükseler, 2010:6-7);

- 25 Haziran 2009 tarih ve 5917 sayılı Kanun ile "...2009 yılı için, 1.1.2009 tarihinden geçerli olmak üzere Bakan ve Bakanlar Kurulu tarafından artırılan net borç kullanım tutarının beş katı uygulanır" hükmü getirilmiş tir. Böylece, 2009 yılı Bütçe Kanununda 13.571 milyon TL olarak belirlenen net borç kullanım tutarı, bu düzenleme ile 74.810 milyon TL'ye yükseltilmiş bulunmaktadır.

- 17 Haziran 2009 tarih ve 5909 sayılı Kanun ile kredi garanti fonuna kaynak temin etmek için 1 milyar TL özel tertip DİBS ihraç edilmesi kararlaş tırılmış tır. Aynı Kanun ile Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğ ünün 2009 yılı kampanya dönemi finansman açığ ını kapatmak için Hazine Müsteş arlığ ına ikrazen özel tertip DİBS ihraç etme yetkisi tanınmış tır.

3.2.2. Faiz Dış ı Fazla Uygulaması

Bütçede özellikle faiz harcamalarının yükselmeye başlamasıyla birlikte 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren kamuoyunda yeni bir kavram duyulmaya ve oldukça sık kullanılmaya başlanmış tır. Borç faizlerinin artmasıyla hızla yükselen borç stoklarının ancak faiz dış ı fazla verilerek azaltılabileceğ i öne sürülmüş tır. Faiz dış ı fazla, en basit ifadeyle "Bütçe gelirleri - Faiz dış ı harcamalar" olarak ifade edilmektedir.

Diğer bir ifadeyle faiz harcamaları hariç bırakıldığında bütçenin fazla vermesidir (Darıcı, 2004:59).

Borçlanma üzerindeki baskının azaltılması ve borçlanmanın sürdürülebilirliği açısından önemli olan ve kurallı maliye politikası kapsamında değerlendirebilecek en önemli uygulama “faiz dışı fazla” uygulamasıdır.

2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerinin finans sektöründe yarattığı zararın ve yeniden yapılandırma maliyetinin büyük ölçüde kamu kesimi tarafından üstlenilmesi, gerek borçlanma maliyetlerinin gerekse kamu borç stokunun aşırı ölçüde yükselmesine yol açmıştır. Kamu borçlanmasının sürdürülebilirliğini sağlamak için ekonomide yeni bir yapılanma süreci başlatılmış ve disiplinli bir maliye politikası uygulamasına öncelik verilmiştir. Faiz dışı harcamalar kontrol edilirken, dolaylı vergiler ve vergi dışı normal gelirlere ağırlık verilerek, kamu kesiminin önemli oranda faiz dışı fazla vermesi sağlanmıştır.

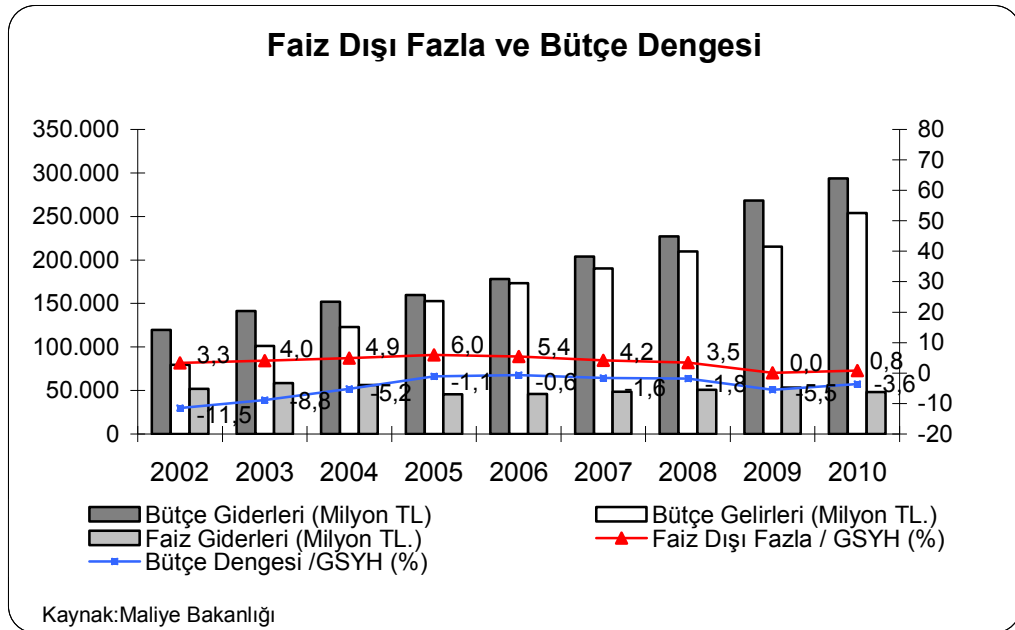
IMF anlaşmaları, 2000 yılı ve sonrasında uygulanan maliye politikalarında temel bir çapa oluşturmuştur. Bu dönemde, niyet mektuplarında yer alan IMF tanımlı faiz dışı bütçe fazlasının GSYH'ye oranı ile faiz dışı bütçe harcamalarına ilişkin limitler, temel politika hedefleri olarak kabul edilmiştir. 2000 krizinden sonra uygulamaya konan istikrar programında mali disiplinin sağlanması amacıyla % 6,5 faiz dışı fazla oluşturulması hedeflenmiştir. Faiz dışı fazla oluşturmanın amacı, kamu kesiminde faiz dışı fazla verilmesi yoluyla kamu iç borç stokunun azaltılmasıdır. Bu hedeflerin belirli aralıklarla gözden geçirilmesi de, iç ve dış ekonomik çevreler açısından mali disiplinin sürdürülmesi ve izlenmesi bakımından temel bir unsur olmuştur.

IMF ile yürütülen istikrar programı ve bu çerçevede uygulamaya konulan yasal düzenlemelerin etkisiyle 2000 yılı sonrasında mali disiplin sağlanmış, sürekli faiz dışı fazla verilmiş ve borç stokunun GSYH'ye oranı ciddi ölçüde düşürülmüştür (Yükseler, 2010:8-10).

Faiz dışı fazla hedefini tutturmaya yönelik daraltıcı politikaların uygulanmasına 2005 yılı sonrasında da devam edilmiştir. Bu yolla bütçe açığının milli gelire oranı hedefe oldukça yaklaşmıştır. Dolayısıyla harcamalar bir miktar artmasına rağmen gelirlerin harcamaları karşılama oranı da arttığı için bütçe dengesi iyileşme göstermiştir.

2006-2008 döneminde kamu mali dengesinin sağlanmasına ilişkin uygulanan harcama politikalarına ilişkin düzenlemeler temelinde; kamu kesiminde ücret ve aylıkların enflasyon oranında arttırılmasını, kurumlara bütçeden yapılan kaynak tahsisinin gözden geçirilmesini, kuruluşların hesap verebilirliğini arttırmak amacıyla stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme çalışmalarının arttırılmasını ve bu çerçevede yapılacak bir harcama reformunun genel hatlarını belirlemiştir.

2008 yılında yeni milli gelir hesaplamasına geçilmesi nedeniyle yapılan bir yeni düzenleme ile faiz dışı fazla hedefi % 6,5 oranından % 3,5 oranına çekilmiştir. Hedefin düşürülmesi ile hem kamu mali dengesinin sağlanmasının kolaylaşması hem de reel piyasaların rahatlatılarak kaynakların özel yatırımların arttırılması amacıyla kullanılması hedeflenmiştir (Şimşek ve Bekar, 2008:11-13).



Şekil 3.2. Faiz Dışı Fazla ve Bütçe Dengesi

Faiz dışı fazla uygulaması olumlu sonuçlar vermiştir. Faiz dışı fazlanın GSYH'ye oranı 2001 yılı sonunda % 5,2 olmuştur. Ancak 2001-2002 döneminde kamu gelirleri kamu harcamalarına göre yeterli ölçüde arttırılmadığı için faiz dışı fazlanın GSYH'ye oranı 2002 yılı sonunda % 3,3 olarak gerçekleşmiştir. 2009 yılına kadar bütçe gelirleri ile bütçe giderleri arasındaki fark azalmış ancak krizin etkisiyle 2009 yılında fark yeniden artmıştır. 2008-2009 döneminde yaşanan küresel kriz ve krize karşı alınan

önlemler maliye politikalarının önemli ölçüde gevşetilmesine neden olmuştur. Dolayısıyla 2009 yılında faiz dışı fazla/GSYH oranı % 0,0 olarak gerçekleşmiştir.

2005 yılında imzalanan 19. stand-by anlaşmasının 2008 yılında tamamlanmasının ardından IMF ile yeni bir stand-by anlaşmasının yapılıp yapılmayacağı tartışıldığı günlerde, yeni bir stand-by yerine bundan sonraki dönemde “mali kural” uygulamasının başlatılacağı kamuoyuna duyurulmuştur. Mali kural uygulaması, borçlanma ve bütçe açığı konusunda hükümetin kendisini koyacağı hedeflerle bağladığı bir düzenlemeyi içermektedir. Söz konusu düzenleme ile piyasalara güven vermek, hükümetlerin para basmak, bütçe açığı vermek gibi popülist politikalar uygulamasının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.

3.2.3. Yerel Yönetimlere İlişkin Uygulamalar

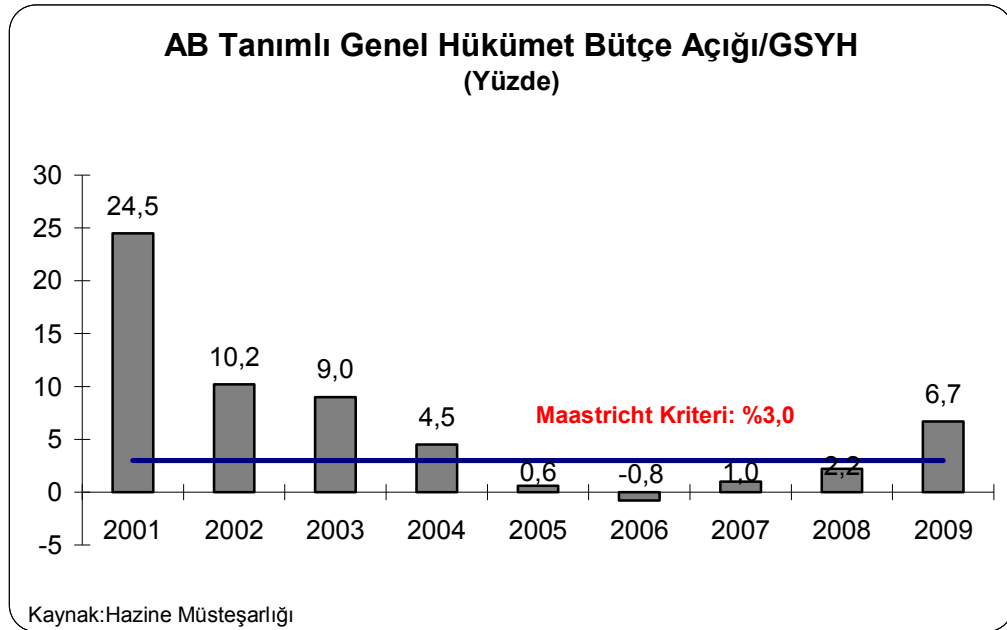
Yerel yönetim kademelerinde uygulanmakta olan mali kurallar, borçlanma ve borç stokunun belirli bir düzeyle sınırlandırılması üzerine yoğunlaşmaktadır. Hukuki zemine sahip sayısal mali kural uygulamaları söz konusu olduğunda, ülkemiz açısından akla ilk gelen örnek yerel yönetim kademelerinde uygulanan mali kurallardır. Fakat mali kuralların etkin bir biçimde uygulanmasına temel oluşturan kriterler göz önüne alındığında, belirlenen mali kuralların hukuki zemini olsa da, uygulama kısmının son derece zayıf kaldığı görülmektedir. Bu bakımdan ülkemizde yerel yönetimler için tasarlanan mali kurallar, etkin olmayan mali kural uygulamasına örnek olarak verilebilir (Kaya, 2010:109).

2005 yılında çıkartılan 5393 sayılı Belediyeler Kanunu ile belediyelerin mali yönetimlerine ilişkin kısıtlamalar getirilmiştir. Öncelikle borç stoku belediye gelirleri toplamıyla kısıtlanmış, ikinci olarak da personel giderleri gelirlerin %30'unu aşmayacak şekilde kısıtlanmıştır. Bahsedilen oranların aşılması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamayacaktır. Yeni personel alımı sonucu bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanarak kanuni faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilecektir (Boran, 2008:7-8).

Ayrıca, 4749 sayılı Kanunun sekizinci maddesinde de yerel yönetimlere ilişkin bir düzenlemeye yer verilmiştir. Dış kredi borçlusunu yerel yönetimlerin, Hazine Müsteşarlığı garantisinde sağlanan dış kredilere ilişkin geri ödemeler için gereken tutarı yılı bütçelerinde yatırım harcamalarına kıyasla öncelikli olarak ayırmakla mükellef oldukları hükme bağlanmıştır (Kaya, 2010:108-109).

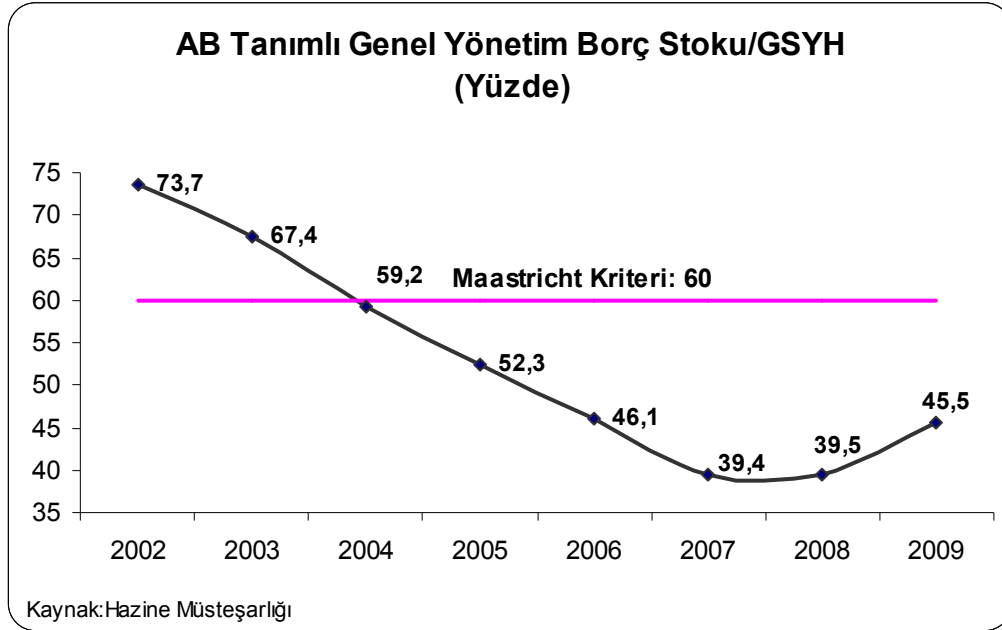
3.2.4. AB Süreci ile İlgili Maastricht Kriterleri

Yukarıda bahsedilen uygulamalar dışında Maastricht Kriterlerinin mali disiplini sağlamaya yönelik koşulları da AB'ye üyelik sürecinde ulaşılmaya çalışılan mali kurallar kapsamında değerlendirilebilir. Özellikle son yıllarda bütçe açığı kriteri (2008: %2,2) ile borç stoku kriterine (2009: %45,5) ulaşılması mali disiplinin sağlanması açısından önemli göstergelerdir.



Şekil 3.3. AB Tanımlı Genel Hükümet Bütçe Açığı/GSYH

AB Tanımlı Genel Bütçe Açığı/GSYH oranı, krizin yaşandığı 2001 yılında % 24,5 seviyesinde iken bu oran önemli ölçüde azalarak 2008 yılında % 2,2 seviyesine düşmüştür. Bu oranın 2010 yılında % -3,7, 2011 yılında % -2,1 ve 2012 yılında % -1,8 ve 2013 yılında % -1,1 olması hedeflenmektedir (OVP 2011-2013).



Şekil 3.4. AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH

Bir diğer Maastricht kriteri olan AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH oranı, 2002 yılında % 73,7 iken, 2004 yılından beri % 60'lık kriterin altına düşerek 2009 yılında % 45,5 seviyesinde gerçekleşmiştir. Böylece borçlarla ilgili Maastricht kriteri 2004 yılından bu yana karşılanmış olmaktadır. Bu oranın 2010 yılında % 42,3 (OVP 2011-2013), 2011 yılında % 40,6, 2012 yılında % 38,8 ve 2013 yılında da %36,8 olması hedeflenmektedir (OVMP, 2011-2013).

Belçika, Almanya, Yunanistan, Fransa, Avusturya, Portekiz ve İtalya gibi Avrupa Birliği ülkeleri ile kıyaslandığında, borç stoku açısından Türkiye'nin daha iyi durumda olduğu görülmektedir. (Bkz. Çizelge 2.4)

3.2.5. Mali Kural Kanun Tasarısı

Son yıllarda zaten üstü örtük bir mali kural uygulaması içinde olan Türkiye'de mali kural hazırlığında son aşamaya gelinmiştir. Küresel krizin de etkisiyle 2007 yılından itibaren bozulan mali dengeleri düzeltmek üzere mali disiplini orta vadede sağlamaya yönelik bir mali kural uygulaması gündeme gelmiştir. Gelecek yıl uygulamaya girmesi planlanan mali kural tasarısına son şekli verilerek TBMM'ye sevk edilmiştir.

Ülkemizde mali kuralın uygulanması için zamanlama ve altyapı açısından gerekli şartların oluştuğu görülmektedir. 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 yönetiminde önemli reformlar yapılmıştır. Ayrıca son yıllarda uygulanan faiz dışı fazla hedefi politikası ile bütçe açığında ve borç stokunda önemli azalmalar sağlanmıştır. Bu çerçevede, ülke uygulamaları incelendiğinde, kamu mali yönetimi alanında reform yapıldıktan sonra mali kural uygulamalarına geçildiğinde daha başarılı olunduğu görülmektedir. Ülkemizde de mali kural uygulaması ülke uygulamalarına paralel olarak kamu mali yönetimi reformunun üzerine onu tamamlayıcı olacak nitelikte ayrı bir kanun ile yapılmaktadır (Mali Kural Kanunu Tasarısı ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu [1/891]).

Maliye politikaları açısından son derece önemli olan mali kuralın amaçları şu şekilde belirtilmiştir (Mali Kural Kanun Tasarısı):

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

Bu hedefler çerçevesinde oluşturulan mali kural, basitlik, doğruluk, saydamlık, hesap verebilirlik ve kuruluşların muhasebe ve raporlama işlemleri ile kapsamın belirlenmesinde AB ve diğer uluslararası standartların gözetilmesi ilkelerine dayanmaktadır.

Ayrıca söz konusu mali kuralın kapsamında genel yönetim (Merkezi Yönetim, Sosyal Güvenlik Kurumu, mahalli idareler, döner sermayeli işletmeler ve İşsizlik

Sigortası Fonu) vardır. Tasarı’da mali kuralın kapsamı her ne kadar AB standartlarında genel yönetimle sınırlı olsa da Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile (233 sayılı KHK’ya tabi KİT’ler ve 4046 sayılı Kanuna tabi Kuruluşlar) ilgili de bazı düzenlemeler yapılmıştır. Döner sermayeli işletmelerin bütçelerinin denk olması, mahalli idarelerin borçlanmalarının yatırım projelerinin finansmanı ile sınırlı tutulması ve KİT’lerin toplamda borçlanma gereğinin olmaması mali kural uygulamasını destekleyecek diğer unsurlardır. Böylelikle, en geniş içeriğe sahip olan kamu kesimi tercih edilerek toplam kamunun kapsam içine alınması sağlanmıştır.

2012 yılından itibaren ekonomide yeni çapa olarak uygulanması planlanan mali kuralın formülü aşağıdaki şekilde oluşturulmuştur:

Mali Kural Formülü: Genel Yönetim Açık Kuralı

$$a(t) \leq a(t-1) - y(a(t-1) - a^*) - k(b(t) - b^*)$$



-y(a(t-1) - a*): Bir önceki yıl genel yönetim açığından kaynaklanan uyarılama,

-k(b(t) - b*): Konjontürel etkiden kaynaklanan uyarılama,

a(t-1) : Bir önceki yılın genel yönetim açığının GSYH’ye oranı,

a*: Orta ve uzun dönemde uyum sağlanması öngörülen genel yönetim açık tavanının GSYH’ye oranı, (a* = % 1)

b(t) : Cari yıldaki reel GSYH artış oranı tahmini,

b*: Konjontürel uyarılamaya esas teşkil edecek eşik reel gayri safi yurtiçi hasıla büyüme oranı,

$$(b^* = \% 5)$$

y : Yakınsama hız katsayısı (0,33)

k : Konjontürel etkiyi yansıtma katsayısı (0,33)’dır.

Tüm bunlardan hareketle formülü şu şekilde ifade edebiliriz;

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

Uygulanacak mali kuralın 2 ana bileşeni bulunmaktadır. İlki, bütçe açığı ile ilgili, ikincisi ise büyüme ile ilgilidir. Orta ve uzun vadede genel bütçe açığı GSYH’nin % 1’i, büyümesi de % 5 olarak hedeflenecektir. Mali kural kapsamında büyüme % 5

olarak belirlenmiştir fakat büyümenin hedefin üzerinde gerçekleşmesi halinde tasarruf sağlanacak, altında kalması halinde ise harcamalar artırılabacaktır.

Mali uyum rasyosu olarak da 0,33 (1/3) kullanılacaktır. Yani, büyüme ve bütçe açığı hedeflerinden sapma olması durumunda, bir sonraki dönemde 0,33 oranında bir uyarılama söz konusu olacaktır.

Yasa tasarısı ile OVP ve OVMP birleştirilerek, tek bir doküman olarak 15 Haziran'da yayımlanacaktır. Bu dokümanın yayımlanmasını izleyen 15 gün içerisinde Maliye Bakanı ile DPT'den sorumlu Bakan, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na özel gündemli bir toplantı ile bilgi verecektir. Maliye Bakanlığı 3'er aylık ve yıllık dönemlerde Mali Kural İzleme Raporu hazırlayacak ve bu raporda yer alan verilerin doğruluğu, güvenilirliği, önceden belirlenmiş standartlara uygunluğu bakımından değerlendirilmesi Sayıştay tarafından yapılarak sonuçları Raporun yayımından itibaren üç ay içinde kamuoyuna duyurulacaktır.

Ayrıca, KİT'lere ilişkin veriler 3'er aylık ve yıllık olarak Hazine Müsteşarlığı tarafından raporlanacak ve kamuoyuna açıklanacaktır. Emeklilik ve genel sağlık sigortalarının uzun dönemli aktüeryal dengelerini içeren hesaplar, rapor hazırlanarak her yıl kamuoyu ile paylaşılacaktır.

3.3. Genel Değerlendirme

Son yıllarda AB ülkeleri ve diğer pek çok ülkede uygulama alanı bulan mali kural, genel olarak, bütçe, borçlanma, harcama ve vergiler gibi mali performans göstergelerine kalıcı olarak getirilen yasal veya anayasal sınırlamalardır. Mali kuralların, makroekonomik istikrarı sağlamak, mali sürdürülebilirlik, maliye politikasının etkinliğini artırmak, bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunları azaltmak, hükümet politikasının güvenilirliğini sağlamak, diğer finansal politikaları desteklemek, negatif dışsallıklardan sakınmak ve siyasi popülizmi engellemek gibi gerekçeleri bulunmaktadır. Bu gerekçelerle uygulama alanı bulan mali kurallar çeşitli şekillerde düzenlenmektedir. Düzenleme yöntemleri anayasa, yasalar, çeşitli hukuki düzenlemeler (bütçe planları, tüzükler, orta vadeli planlar vb.), siyasi irade beyanları veya uluslar arası anlaşmalar gibi çok çeşitli olabilmektedir. ABD, İsviçre, Almanya ve

Polonya’da uygulanan farklı kurallar anayasal bir zorunluluk iken İngiltere, Yeni Zelanda, İspanya, İsveç ve Kanada gibi pek çok gelişmiş ülke ile Peru, Kolombiya, Arjantin ve Brezilya gibi Latin Amerika ülkelerinde yasal düzenlemeler uygulama için yeterlidir. Avrupa Birliği’nde ise ülkeler, Maastricht Anlaşması ve İstikrar Pakti kurallarının yanı sıra kendi ulusal seviyedeki kurallarına da uymak zorundadırlar. Mali kuralların uygulanma şekli, çoğunlukla ülkelerin geleneklerine ve yasal teamüllerine bağlı olmaktadır.

Mali kuralların kendilerinden beklenen işlevleri gerektiği gibi yerine getirebilmeleri için bazı özellikleri taşımaları gerekmektedir. Buna göre; mali kurallar iyi tanımlanmış, şeffaf, basit, esnek, uygun, uyumlu, zorlayıcı ve desteklenebilir olmalıdır. Önemli bir özellik de mali kuralların çeşitli yaptırım güçlerine sahip olması gerekliliğidir. Bu kurallara uyulmadığı takdirde, kurallara uymayanlara karşı yaptırım uygulaması gündeme gelmelidir.

Bu çerçevede, son yıllarda pek çok ülke mali disiplini sağlamak ve sürdürebilmek için çeşitli mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde bir takım mali kuralları yürürlüğe koymaktadır. Bugün, dünya genelinde 90 ülkede mali kural uygulaması bulunmaktadır. Kurallar kesinlik ve hedefler açısından çok çeşitli olmakla birlikte genellikle dört yöntem benimsenmektedir. Bunlar; denk bütçe kuralları, borçlanmaya ilişkin kurallar, harcama kuralları ve gelirlere ilişkin kurallardır. Genellikle arzu edilen mali sonuçlara ulaşmak için mali kuralların birkaçının birlikte uygulanması daha etkin sonuçlar doğurmaktadır.

Günümüzde 27 üyeli bir ekonomik bütünleşmeyi temsil eden Avrupa Birliği’nin hedeflerinden biri üye ülkelerdeki parasal ve mali disiplini sağlamak, her boyutta hak ve özgürlüklerin güvence altına alınarak bireylerin refahını yükseltmektir. AB ülkelerinde de mali kurallar farklı şekillerde ve farklı yönetim düzeylerinde uygulanmaktadır. AB ülkelerinin pek çoğunda tek bir mali kural değil, genelde birkaç kural birlikte uygulanmaktadır. Bilindiği gibi, AB-Euro Bölgesinde ortak bir para politikası uygulanırken, maliye politikası uygulamaları farklılık göstermektedir. Bu yüzden AB ülkelerinde, maliye politikalarında uyum sağlanabilmek için Maastricht Kriterleri ve İstikrar ve Büyüme Pakti ile APB’ne üye olmak isteyen ve halihazırda üye olan ülkelerin borç ve açık seviyelerinin boyutuna ilişkin belirli hedefler getirilmiştir. AB

ülkelerinin tamamının taraf olduğu İstikrar ve Büyüme Paktı, bugüne kadar yapılmış en kapsamlı mali kurallar bütünüdür. Maastricht Kriterlerinin de bir bölümünü oluşturan bu kurallar, parasal birlik ülkeleri için yaptırım içerdiğinden dolayı mali kuralların yaptırıma bağlanan ilk örneğidir. Bunların dışında, yukarıda da bahsedildiği gibi, ülkelerin kendi ulusal kuralları da bulunmaktadır. 1990 yılında AB ülkelerinde uygulanan mali kural sayısı 16 iken, bu sayı 2005 yılında 61'e, 2008 yılında ise 67'ye yükselmiştir. Bu kuralların, 26 tanesi bütçe dengesi ile ilgili iken 18 tanesi borç, 17 tanesi harcama ve 6 tanesi de gelir ile ilişkilidir. Bu çalışmada AB'ye üye olma çabası içerisinde olan ülkemiz açısından AB içerisinde ve dünyada önemli yere sahip olan Almanya, Fransa, İngiltere, İspanya, Portekiz, Polonya, İsveç, Hollanda, Belçika, Danimarka ve Finlandiya ile ABD, Yeni Zelanda, Kanada gibi çeşitli ülkelerdeki mali kural uygulamaları ele alınmıştır.

Pek çok ülke tarafından uygulanan mali kurallar, maliye politikası uygulamalarında önemli bir araç olmakla birlikte, ekonomik istikrar ve kamu maliyesi açısından mucizevi bir araç olarak değerlendirilmemelidir. Mali kurallar, sürdürülebilir borç dinamikleriyle uyumlu maliye politikalarının oluşturulmasında ve istikrarlı bir şekilde devam ettirilmesinde işlevsel bir rol oynamakta, mali disiplinin daha basiretli ve kalıcı bir şekilde uygulanmasını teşvik etmektedir. Ancak, 2008-2009 döneminde yaşanan küresel kriz, mali kuralların kamu maliyesinde istikrar sağlama açısından her zaman yeterli olmadığını ortaya koymuştur. Mali kuralların istikrarlı ve güvenilir bir maliye politikası oluşturmanın yanı sıra, ekonominin karşılaşılabileceği dışsal şoklara da uyum sağlayabilmesi ihtiyacı göz ardı edilmemelidir. Yaşanan küresel kriz ve krize karşı alınan önlemler maliye politikalarının önemli ölçüde gevşetilmesine neden olmuştur. Bu durum, bütçe açıklarının hızla artmasına ve borç/GSYH oranlarının yükselmesine yol açmıştır. Ulusal ve uluslar üstü düzeyde mali kural uygulamalarının yaygın olduğu AB ülkelerinde de, küresel krizin mali performans ve mali kural uygulamaları üzerindeki olumsuz etkisi çok daha belirgin olmuştur. Kriz öncesi dönem olan 2007 yılında AB ülkelerinde, bütçe açığı ve brüt borç stokunun GSYH'ye oranları sırasıyla, % 0,9 ve % 58,8 iken, bu oranlar 2009 yılında % 6,8 ve % 74'e yükselmiştir. Özellikle Yunanistan, İspanya ve Portekiz gibi borçlarını ödeme güçlüğü çeken ülkelerde krizin etkileri derinleşmeye başlamıştır.

Bu çerçevede, ülkemizde de, kural bazlı maliye politikası uygulamalarına ilişkin öneri ve düzenlemeler, son yıllarda önemli konulardan birisi haline gelmiştir. Türkiye’de, 1994 krizinden sonra maliye politikası uygulamalarında, kamu borçlarının sürdürülebilirliği için faiz dışı dengenin öne çıkartılması ve borçlanmaya sınır getirilmesi konusunda girişimler yaygınlık kazanmış ve 2000 yılı sonrasında buna yönelik bazı düzenlemeler de yapılmıştır. 2002 yılında çıkartılan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesine İlişkin Kanun ile kamu borç yönetimi düzenlenmiş, 2005 tarihli belediyeler kanunu ile belediyelerin mali yönetimlerine ilişkin kısıtlamalar getirilmiştir. IMF anlaşmaları 2000 yılı ve sonrasında uygulanan maliye politikalarında temel bir çapa olmuş ve faiz dışı fazla uygulamasına geçilmiştir. Ayrıca 2003 yılında kabul edilip 2006 yılında uygulanmaya başlanan ve yeni bir mali yönetim anlayışı getiren 5018 sayılı Kanun mali kural uygulamasına geçiş sürecinde önemli bir yere sahiptir.

Son yıllarda zaten üstü örtük bir mali kural uygulaması içinde olan Türkiye’de yeni bir mali kural kanun tasarısı hazırlanmış ve meclise sunulmuştur. Basitlik, doğruluk, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine dayanan mali kural, 2012 yılından itibaren ekonomide yeni çapa olarak uygulanacaktır. Uygulanacak mali kuralın bütçe açığı ve büyüme olmak üzere iki ana bileşeni bulunmaktadır. Mali kuralların hangi değişkenler üzerine konulacağı önem taşımaktadır. Bu yüzden, herkes tarafından kolaylıkla takip edilebilen bütçe dengesi, borç stoku gibi göstergeler üzerine konması takip edilebilirlik ve ekonomik aktörler tarafından benimsenme olasılığı açısından önemlidir. Mali kuralların başarılı şekilde uygulanabilmesi için bütçedeki gelişmelerin iyi izlenebilir, kamuoyuyla etkin bir şekilde paylaşılabilir olması ve mali şeffaflığın inandırıcı bir biçimde geliştirilmesi gerekmektedir. Yaratıcı muhasebe teknikleri veya Yunanistan örneğinde olduğu gibi kamuoyuna yanlış bilgi aktarımından kaçınılmalıdır.

Mali kural uygulayan ülkelerin ekonomik performansları değerlendirildiğinde, borç stokunda ve mali konsolidasyonda görülen olumlu gelişmede mali kurallarla beraber uygulamaya konulan kurumsal reformların etkisi de görülmektedir. Bu da, mali kuralların beraberinde kurumsal düzenlemeler de gerektirdiği anlamına gelmektedir. Örneğin Portekiz, hükümet kuruluşlarının yeniden organizasyonu ve modernleşmesi ile kamu maliyesinin uzun dönemli sürdürülebilirliğini sağlamak üzere emeklilik

reformunu da içeren kapsamlı yapısal bir kamu maliyesi reformu gerçekleştirmiştir. Ayrıca, ülke uygulamaları incelendiğinde, kamu mali yönetimi alanında reform yapıldıktan sonra mali kural uygulamalarına geçildiğinde daha başarılı olduğu görülmektedir. Bu açıdan ülkemizde de 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 yönetiminde önemli reformlar yapılmıştır. Ayrıca son yıllarda uygulanan faiz dışı fazla hedefi politikası ile bütçe açığında ve borç stokunda önemli azalmalar sağlanmıştır. Ek olarak, mali kural uygulayan ülkelerin bir kısmında mali sorumluluk kanunları uygulanmaktadır. Örneğin Brezilya'da 2000 yılından beri mali sorumluluk kanunu yürürlüktedir. Ülkemizde uygulanacak mali kuralın da böyle bir mali sorumluluk kanunuyla desteklenmesi faydalı olacaktır. Ayrıca, Yeni Zelanda, Arjantin, Peru ve Brezilya gibi ülkelerde mali kurallar oluşturulurken mali saydamlığa da son derece önem verilmiştir. Örneğin Yeni Zelanda'daki Mali Sorumluluk Yasası Maastricht Anlaşmasından farklı olarak mali saydamlığa sayısal hedeflerden daha fazla önem vermektedir. Bu açıdan ülkemizde de mali saydamlığın artırılması gerekmektedir.

Yaptırım mekanizması açısından bakıldığında, uygulanacak mali kuralın işlerlik kazanabilmesi için uygulama sürecinde etkin bir denetleme mekanizmasının geliştirilmesi, kurala uyulmaması halinde devreye girecek yaptırımların iyi tanımlanmış olması gerekmektedir. Mali yaptırımların uygulanması ancak uluslar üstü anlaşmalarla mümkün olabilmekte, kişisel yaptırımlara ise çok nadir rastlanmaktadır (Brezilya Mali Sorumluluk yasasında kişisel cezalar öngörülmüştür ayrıca Arjantin'de de mali kuraldan sapma olması durumunda bütçeyi uygulayan kamu görevlilerine yaptırım öngörülmüştür.) Türkiye'de açıklanan mali kural da hedeflerin tutturulamaması durumunda herhangi bir maddi yaptırım mekanizması içermemektedir. Asıl yaptırımın itibar kaybı olacağı belirtilmektedir. Ancak, bu noktada, enflasyon hedeflemesi rejiminde merkez bankalarının yaptığı gibi sapmaların nedenleri ve alınacak önlemlerin kamuoyuna şeffaf bir şekilde açıklanması son derece önem arz etmektedir.

Bu konuda, AB ülkeleri arasında uygulamanın izlenmesinden sorumlu bazı uzman bağımsız otoriteler bulunmaktadır. Ayrıca kuralların uygulama sonuçlarına ilişkin şeffaflığın sağlanmasını ve kamuoyunun maliye politikalarının işleyişi

konusunda doğru ve zamanında bilgilendirilmesini sağlamak üzere kurulan bağımsız kamu mali kuruluşlarının sayısı da artmaktadır. Portekiz’de reformların bir parçası olarak Program Bütçe Komitesi kurulmuş, mali politikaların ve mali kurallara uyumun izlenmesi ve değerlendirilmesi amacıyla İsveç Mali Politika Konseyi oluşturulmuştur. Almanya’da merkezi yönetimdeki kurallardan Maliye Bakanlığı sorumludur ve bölgesel yönetim temsilcilerinin katılımıyla oluşturulmuş olan bir Mali Planlama Konseyi bulunmaktadır. Danimarka’da ise mali kuralların izleme ve değerlendirmesinden Maliye Bakanlığı sorumludur. Türkiye’de de uygulama Maliye Bakanlığı tarafından yapılacak, üçer aylık ve yıllık bazda izleme raporu yayınlayacaktır. Bu açıdan, Maliye Bakanlığı’nın mali kural uygulamasını zamanında ve objektif biçimde izlemesi, kamuoyuyla bilgi paylaşımında bulunması çok büyük önem taşımaktadır. Genel yönetime ilişkin mali veriler, üçer aylık ve yıllık olarak Maliye Bakanlığı tarafından “Mali Kural İzleme Raporu” ile kamuoyuna açıklanacaktır. Bu raporda açıklanan verilerin doğruluğu, güvenilirliği ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluğu bakımından değerlendirilmesi de Sayıştay tarafından yapılacaktır. Ancak Sayıştay TBMM adına denetim yapmakta, başkanı ve üyeleri TBMM tarafından atanmaktadır. Bu açıdan bağımsızlığı konusunda çeşitli tartışmalar bulunmakta ve bazı araştırmacılar bağımsız mali komisyonlar aracılığıyla bu izlemenin yapılması gerektiğini savunmaktadırlar.

Mali kuralların düzenlenme yöntemleri de kuralların bağlayıcılığı açısından önemlidir. Özellikle hükümet değişikliklerinin ve koalisyonların fazla olduğu ekonomilerde mali kurallar üzerinde geniş bir uzlaşma sağlanması, maliye politikasının güvenilir olması ve ekonomideki belirsizlikleri en aza indirmesi açısından önem taşımaktadır. AB ülkelerinde Maastricht Anlaşması ve İBP gibi uluslar üstü anlaşmaların yanı sıra genellikle yasalar yoluyla düzenleme yapılmaktadır. Almanya ve Polonya’da anayasal iktisadi düşünceyle benzer şekilde yasal düzenlemelerin yanı sıra anayasal düzenlemelere de yer verilmiştir. Türkiye’de de mali kuralın yasa ile düzenlenmesi planlanmaktadır ve dolayısıyla yeni bir yasayla bu kuralı gevşetme veya bozma riski de göz önünde bulundurulmalıdır. Mali kuralların sıklıkla değiştirilmesi, kuralların bağlayıcılığını ve yaptırım gücünü sınırlayacaktır. Bu açıdan, her ne kadar mali kuralların anayasalarda yer alması çok sık rastlanan bir durum olmasa da, rakamsal

olarak değil ancak ‘‘Mali Sorumluluk’’ gibi bir Şekilde ifade edilmesi faydalı olabilecektir.

SONUÇ

20. yüzyılın sonlarına doğru yoğun bir şekilde kullanılmaya başlanan mali kurallara dayalı maliye politikası uygulamalarına karşı ilgi her geçen gün artmaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülke mali kural uygulamasını benimsemiştir. Türkiye’de de son yıllarda zaten üstü örtük mali kural uygulamaları mevcutken 2012 yılında uygulamaya alınması planlanan yeni bir mali kural kanun tasarısı hazırlanmış ve meclise sunulmuştur. Peki, bu yeni kuralın daha önceki uygulamalardan veya diğer ülkelerde uygulananlardan farkı nedir, beklenen etkiyi sağlayabilecek midir?

Birçok ülkede mali kurallar kapsamlı bir reform uygulamasının devamı olarak hayata geçirilmiştir. Türkiye’de de mali disiplini sağlamaya yönelik reform niteliğinde birçok düzenleme yapılmıştır. Bilindiği gibi 90’lı yıllar boyunca büyük oranda göz ardı edilen mali disiplinin önemi esas olarak 2001 kriziyle anlaşılmış ve kamu mali yönetimini güçlü kılmak için önemli adımlar atılmıştır. İlk olarak Merkez Bankasının bağımsızlığı güçlendirilmiş, MB’nin doğrudan devleti finanse etmesi engellenmiştir. Ayrıca MB’nin kamuoyuna ve meclise düzenli bilgi vermesi ve çeşitli raporlar yayımlaması suretiyle şeffaflığı artırılmaya çalışılmıştır. Ek olarak, gerekli alt yapı oluşturulduktan sonra Brezilya ve Yeni Zelanda’daki gibi enflasyon hedeflemesine geçilmiştir. Yani bu örneklerde olduğu gibi maliye politikalarına yönelik düzenlemelere öncelikle para politikasında iyileştirmeler sağlanarak başlanmıştır.

Uygulamaya konan mali kuralların tam anlamıyla uygulanabilir nitelikte olmaları için özellikle ortaya konan mali kurallara ilişkin düzenlemeye paralel olarak mali saydamlıkla ilgili düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi, kamu hesaplarının doğru ve uluslararası düzeyde karşılaştırılabilir şekilde tutulması ve bunlara her kesimin ulaşması gerekmektedir. Mali kural konusunda dünyada önemli bir yere sahip olan Yeni Zelanda’da mali saydamlık ve sorumluluk ilkeleri çerçevesinde mali raporlamaya önem verilmiş ve kamu hesaplarının daha gerçekçi olması çalışmaları kapsamında nakit esaslı muhasebe sisteminden tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmiştir. Türkiye’de de kamu kesiminin ihtiyaç duyacağı tüm mali verilerin doğru ve güvenilir bir şekilde kaydedilerek yöneticilerin etkili, zamanında ve doğru kararlar almalarına yardımcı olmak için 5018 sayılı Kanunla birlikte nakit esaslı muhasebe sisteminden tahakkuk

esaslı muhasebe sistemine geçilmiştir. Bütün bu düzenlemeler mali kural uygulamasına temel teşkil edecek önemli adımlardır.

Ayrıca 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun ile net borçlanma toplamına sınır getirilirken, devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe ve garanti verilmesine ve devlet borçlarının ve Hazine alacaklarının yönetimine ilişkin temel düzenlemeler yapılmıştır. Yine söz konusu Kanun ile yılda 4 kez borç yönetimi raporu yayımlaması ve ilgili bakanın yılda en az bir kez Bütçe Plan Komisyonuna bilgi vermesi hüküm altına alınarak şeffaflığa katkı yapılmıştır.

2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı belediyeler, il özel idareleri ve büyük şehir belediyeleri kanunları ile mahalli idarelerin mali yönetimlerine ilişkin kısıtlamalar getirilmiştir. Bu düzenlemeler ise Almanya, Kanada, Belçika gibi federal sisteme sahip ülkelerdeki yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelere benzemektedir. Fakat mali kuralların etkin bir biçimde uygulanmasına temel oluşturan kriterler göz önüne alındığında, belirlenen mali kuralların hukuki zemini olsa da, uygulama kısmının son derece zayıf kaldığı görülmektedir. Bu bakımdan ülkemizde yerel yönetimler için tasarlanan mali kurallar, etkin olmayan mali kural uygulamasına örnek olarak verilebilir.

IMF anlaşmaları, 2000 yılı ve sonrasında uygulanan maliye politikalarında temel bir çapa olmuştur. 2000 krizinden sonra uygulamaya konan istikrar programında mali disiplinin sağlanması amacıyla % 6,5 faiz dışı fazla oluşturulması hedeflenmiştir. 2008 yılında ise yeni milli gelir hesaplamasına geçilmesi nedeniyle yapılan bir yeni düzenleme ile faiz dışı fazla hedefi % 3,5 oranına çekilmiştir. Faiz dışı fazla uygulaması olumlu sonuçlar vermiştir. 2009 yılına kadar bütçe gelirleri ile bütçe giderleri arasındaki fark azalmış ancak krizin de etkisiyle 2009 yılında fark yeniden artmıştır. Tüm dünyada olduğu gibi 2008-2009 döneminde yaşanan küresel kriz ve krize karşı alınan önlemler maliye politikalarının önemli ölçüde gevşetilmesine neden olmuştur. 19. stand-by anlaşmasının 2008 yılında tamamlanmasının ardından IMF ile yeni bir stand-by anlaşması yapılmamış ve yeni bir stand-by yerine bundan sonraki dönemde “mali kural” uygulamasının başlatılacağı kamuoyuna duyurulmuştur. Mali kural uygulaması, borçlanma, bütçe açığı veya harcamalar gibi maliye politikası araçlarına ilişkin olarak hükümetin kendisini koyacağı hedeflerle bağladığı bir düzenlemeyi içermektedir. Yani

hükümetin kendi isteğiyle kendisine sınırlar koyması söz konusu iken IMF anlaşmalarında farklı bir durum söz konusudur. Farklı yasal dayanağa sahip olan ülkelerde kurallara uyulup uyulmadığını gözetlemek için farklı organlar görevlidir. Örneğin, IMF anlaşmalarında gözetleyici organ her ülkenin koşulları ve geleneklerine bağlı olarak değişir; Japonya’da bütçeyi uygulayan da kuralları gözetleyen de maliye bakanlığıdır; Danimarka’da ise mali kuralların izleme ve değerlendirmesinden Maliye Bakanlığı sorumludur; ABD’de gözetim ve denetim görevini iki farklı kurum aralarında paylaşırlar: Kongre Bütçe Bürosu (CBO) ve Yönetim ve Bütçeleme Bürosu (OMB); AB’de ise bu görevi Maastricht Anlaşması çerçevesinde AB Komisyonu ve Bakanlar Konseyi üstlenir. Yeni mali kural kanun tasarısında da Türkiye’de uygulama Maliye Bakanlığı tarafından yapılacak, üçer aylık ve yıllık bazda izleme raporu yayınlayacaktır. Genel yönetime ilişkin mali veriler, üçer aylık ve yıllık olarak Maliye Bakanlığı tarafından “Mali Kural İzleme Raporu” ile kamuoyuna açıklanacaktır. Bu raporda açıklanan verilerin doğruluğu, güvenilirliği ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluğu bakımından değerlendirilmesi de Sayıştay tarafından yapılacaktır. Bu açıdan uygulama ve izlemenin Maliye Bakanlığı tarafından yapılacak olması diğer ülkelerle benzerlik göstermesine rağmen denetimin Sayıştay tarafından yapılması şeffaflık ve bağımsızlık açısından tartışılan bir konudur.

Maastricht Kriterlerinin mali disiplini sağlamaya yönelik koşulları da AB’ye üyelik sürecinde ulaşılmaya çalışılan mali kurallar kapsamında değerlendirilebilir. Özellikle son yıllarda bütçe açığı kriteri (2008: %2,2) ile borç stoku kriterine (2009: %45,5) ulaşılması mali disiplinin sağlanması açısından önemli göstergelerdir. Ancak söz konusu kriterlere uyum sağlanmasına rağmen uyulmaması durumunda AB’deki gibi bir yaptırım söz konusu değildir. Herhangi bir kuralın etkinliği nasıl bir izleme ve yaptırım sürecine tabi olacağı ile yakından ilişkilidir. Bu tür izleme ve yaptırımlar “Mali Sorumluluk” kanunları denilen ve mali hedeflerin tutturulması açısından maliye bakanlıklarına ciddi denetim ve yaptırım yetkileri veren kanunlar tarafından düzenlenmektedir. Mali sorumluluk kanunları, Yeni Zelanda, Arjantin, Peru ve Brezilya gibi ülkelerde uygulanmaktadır. Örneğin Brezilya’da 2000 yılından beri Mali Sorumluluk Kanunu uygulanmaktadır. Bu kanunda yer alan disipline edici hükümlerin

önemli bir kısmı Türkiye’de bulunmamaktadır. Türk mevzuatında yaptırımlar ya belirsizdir ya da sadece tahsilatı kolaylaştırmaya yöneliktir.

Gelişmiş ülkeler bazında maliye politikası kurallarının ihlaline ilişkin yaptırımlara bakıldığında ise, mali kurallar kadar, bu yaptırımların yaygın olmadığı görülmektedir. Yaptırımlar özellikle, Amerika ve AB ülkelerinde (İstikrar ve Büyüme Paktı ile) uygulanmaktadır. AB’de İstikrar ve Büyüme Paktı gereğince belirlenen referans değerlerini aşan ülke için ilk önce itibari bir yaptırım (ülkenin kamuoyuna duyurulması), daha sonra ise ülkeden bir miktar paranın vadesiz mevduat olarak alınması, son olarak da söz konusu mevduatın para cezasına çevrilmesi uygulanmaktadır. Amerika’da belirlenen değerlerin aşılması durumunda harcama kesintilerine gidilmekte, Polonya’da borçlar için belirlenen eşik değerlerin aşılması durumunda hükümet yeni bir mali konsolidasyon programı hazırlamakta ve meclise sunmaktadır. Arjantin’de, mali kural konusunda sapma yaşanması ve yasanın ihlali durumunda bütçeyi uygulamaya koyan kamu görevlilerine yaptırım öngörülmüştür. Yeni Zelanda’daki mali kurallar ise yukarıdaki ülkelerden farklı olarak genel ilkelere sahiptir ve herhangi bir yaptırım mekanizması içermemekte, bunların uygulaması kapsamlı bir raporlama ile kontrol edilmektedir. Yeni mali kural kanun tasarısında da somut bir yaptırım mekanizmasına yer verilmemekte, yalnızca itibari kayıptan söz edilmektedir.

Türkiye’de 2012 yılından itibaren hayata geçirilmesi öngörülen mali kuralın, ülkemizde mali disiplinin daha da güçlendirilerek makroekonomik istikrarın sağlanması ve sürdürülmesine önemli ölçüde katkıda bulunacağı düşünülmektedir. Ancak, ülke deneyimlerinden hareketle, mali kuralların beklenen işlevleri yerine getirebilmelerinin esas olarak bu kuralların gerekli kurumsal ve yasal çerçeve oluşturularak şeffaf bir şekilde uygulanmalarına bağlı olduğu da unutulmamalıdır.

Üstü örtük mali kural uygulamaları olarak nitelendirilebilecek önceki uygulamalar yeni mali kural kanun tasarısında yer alan kural için zemin oluşturmuşlardır. Mali kuralların uygulamaya konulması tek başına sürdürülebilir bir kamu maliyesinin sağlanması açısından yeterli değildir. Bu nedenle kamu maliyesine ilişkin yapısal reformlara devam edilmesi, ülkemizde mali kuralların uygulanabilme gücünü artıracaktır.

KAYNAKÇA

Kitaplar:

AKTAN, C. ve D. DİLEYİCİ, **Modern Politik İktisat Kamu Tercihi**, Seçkin Yayıncılık, 2007.

AKTAN, C.C., D. DİLEYİCİ ve, Y. VURAL, **Kurumsal Maliye Politikası Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali Kurallar ve Kurumlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007.

BALİ B. ve M. ÇELEN, **Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve AB Uygulaması**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2007.

GÜNAY, A., **Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2007/375, 2007.

MUTLUER, K., E. ÖNER ve A. KESİK, **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006.

ÖZPENÇE, Ö., **Avrupa Parasal Birliği’nde Maliye Politikası Koordinasyonu ve Türkiye Analizi**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2009.

PINAR, A., **Maliye Politikası**, Naturel Yayıncılık, Ankara, 2006.

SAKAL, M., **Anayasal Bütçe Reformunun Esasları**, Gazi Kitabevi, Birinci Baskı, Ankara, 2003.

SELÇUK, F. VE A. RANTANEN, **Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması- Mali Disiplin Gereği Üzerine Gözlem ve Öneriler**, TÜSİAD Yayınları, Ocak 1996.

Makaleler:

AKTAN, C. C. vd., “Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradi ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar”, C.C. Aktan, D.

Dileyici, İ.Y. Vural (der.), **Kurumsal Maliye Politikası, Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali Kurallar ve Kurumlar** içinde, 2007, Seçkin Yayınları, 57-82.

AKTAN, C.C. ve Y. VURAL, Kurumsal Maliye Politikası Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali Kurallar ve Kurumlar içinde **Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s.119-133.

ALESİNA, A. ve R. PEROTTİ, “Budget Deficits and Budget Institutions”, Chigaco: The University of Chicago Pres, **NBER Working Series**, Paper No. 5556, 1999.

ARSLAN, M., “Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Sayıştay Dergisi*, Temmuz-Eylül 2004, Sayı:54, s.17.

AYSU, A., “Mali Kurallar” içinde **Avrupa Birliği’nde Maliye Politikası Kurallarının İhlaline İlişkin Yaptırımlar**, s.216-228, Ankara, 2010a.

AYSU, A., “Gelişmiş Ülkelerde Maliye Politikası Kurallarının İhlaline İlişkin Başlıca Yaptırımlar”, **Maliye Dergisi**, Sayı 158, Ocak-Haziran 2010b, s.464-481.

BEKAR, A., “Küreselleşme ve Kamu Maliyesi İçinde Yaşanan Dönüşüm” içinde **Kamu Mali Dengesinin Sağlanmasında Mali Kurallar ve Önemi**, TC. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2009/392, s.65-90, Ankara, 2009.

BOHN, H. ve R. INMAN, “Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States”, **Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy**, 1996.

BIRASCHI, P., “Searching for the Optimal EMU Fiscal Rule: An Ex-post Analysis of the SGP Reform Proposals”, **MEF Working Paper 7**, Italian Ministry of Finance, Italy, 2008.

BİNAY, Ş., “Some Issues in Fiscal Policy and Central Banking: The Case of Turkey”, *BIS Papers*, No: 20, 2003, October, 245-259. <http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap20y.pdf>, (Erişim. 12/12/2010).

BRUNILA, A., “Fiscal Policy: Coordination, Discipline and Stabilization”, **Bank of Finland Discussion Papers**, 2002.

BUITER, W., “Ten Commandments for a Fiscal Rule in the E(M)U”, **NBER Working Paper**, 2003, (20.02.2010)

BUITER, W. H., “The ‘Sense and Nonsense of Maastricht’ Revisited: What Have we Learnt About Stabilization in EMU?”, **Journal of Common Market Studies**, 44(4), 2006, s.687-710.

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

CİVRİZ, M., İradi Politikalar Karşısında Kurula Dayalı Politikalar: Mali Kurallar ve Türkiye Uygulaması.

CORSETTI, G. ve N. ROUBINI, “European Versus American Perspectives on Balanced Budget Rules”, **The American Economic Review, Papers and Proceedings**, Vol.86, No.2, May 1996.

CURRISTINE, T., C. PARK ve R. EMERY, “Budgeting in Portugal”, **OECD Journal on Budgeting**, Volume 2008/3.

DARICI, H., “Faiz Dışı Fazla Niçin Yeterli Olmuyor?”, **Maliye Dergisi**, Sayı 146, s.58-68, Mayıs-Ağustos 2004.

DEDEOĞLU, E., “Mali Kural Nasıl İşler?”, **Tepav Politika Notu**, 2010, s.1-16.

DEMİRCAN, E., “Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu”, **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt:13, Sayı:2, s.47-61.

ECFIN Country Focus, **Germany: Revisiting the Budget Rule**, Volume 5, Issue 12, 2008.

EKER, A., “Anayasal İktisat Açısından 1982 T.C. Anayasası”, **Ekonomik Anayasa Sempozyumu**, Dokuz Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, Ankara 1992.

EKER, A., “Küreselleşme ve Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm” içinde, **Küreselleşme ve Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2009/392, s. 1-25, Ankara, 2009.

ERÜZ, E., “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, <http://www.bumko.gov.tr/PEB/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF6883A22BF87BFC23>, s.61-73.

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

GÜNAYDIN, İ. ve L.Y. ESER (2009), “Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar”, **Maliye Dergisi**, Sayı 156, Ocak-Haziran 2009, s.51-65.

GONZALEZ, J. ve FERNANDEZ, J., Stabilization Capacity and Fiscal Policy in the EMU.

HALLERBERG, M., R. STRAUCH and J. VON HAGEN, “The Design Of Fiscal Rules and Forms Of Governance In European Union Countries”, **European Central Bank Working Paper Series**, No. 419, Frankfurt, December 2004.

HEPAKSAZ, E., “Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali Reform”, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, Cilt: 44 Sayı:514, 2007, s.89-107.

HODSON, D. ve I. MAHER, “Soft Law and Sanctions: Economic Policy Coordination and Reform of the Stability and Growth Pact”, **Journal of European Public Policy**, 11(5), 2004, s.798–813.

KARAKURT, B. ve T. AKDEMİR, “Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş”, **Mali Kurallar- Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanmavs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar** içinde, s.320-346, Ankara 2010.

KENNEDY, S. J. ROBBINS and F. DELORME, The Role Of Fiscal Rules In Determining Fiscal Performance, (20.03.2010).

KESİK, A., “Fon Sistemi ve Devam Eden Sorunlar”, **Maliye Dergisi**, 59-101.

KESİK, A., “Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Çok Yıllı Bütçeleme Uygulanabilirliği”, **Sosyo-Ekonomi Dergisi**, 2005, Sayı:1, s:127-144.

KOPITS, G. ve S. SYMANSKY, “Fiscal Policy Rules”, **IMF Occasional Paper**, 1998, Sayı:162.

KOPITS, G. “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?”, **IMF Working Paper**, WP/01/45 September 2001.

LOMBARDO, D., “The Design of Fiscal Rules”, **IMF-Turkish Banks’ Association Seminar**, 16 Şubat 2009.

MINARIK, A. “Design Choices for Fiscal Policy Rules”, (24.03.2010).

MURRAY, A. ve G. WILKES, “Fiscal Rules OK?”, **Centre Forum**, Ocak 2009.

ÖRNEK, İ., “Türkiye’de Enflasyon Hedeflemesi Uygulanabilir Mi?”, **Gaziantep Üniversitesi İİBF**, (23.12.2010).

POULSON, B.W., **Tax and Spending Limits: Theory, Analysis and Policy**, **Independence Institute**, IP-2-2004, January 2004, <http://www.i2i.org/articles/2-2004.pdf>, (03.03.2010).

RUTKOWSKI, A., “Ceilings and Anchors: Fiscal Rules for Poland”, **ECFIN Country Focus**, Volume 4, Issue 4, 2007.

SAKAL, M., A. IŞIK ve M.MERİÇ, “Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar: Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2010, C.15, S.2, s.1-25.

SCHICK, A., “The Role Of Fiscal Rules In Budgeting”, **OECD Journal On Budgeting**, Vol. 3, No.3, Paris, 2003, s. 7-34.

SCHUKNECHT, L., “EU Fiscal Rules Issues and Lessons From Political Economy”, **European Central Bank Working Paper Series**, No. 421, Frankfurt, December 2004.

ŞAHİN, E.A., “Anayasal İktisat Perspektifinden Gelişmiş Ülkelerde Kamu Borçlanmasını Sınırlayıcı Kurallar ve Uygulama Sonuçları”, **Mali Kurallar-Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar** içinde, s.229-246, Ankara, 2010.

ŞİMŞEK, H.ve A. BEKAR, “Kurallı Maliye Politikası: Seçilmiş Ülke Örnekleri”, **Sosyal Bilimler Araştırmaları Derneği (SOBİAD) Yönetim Ve Ekonomi Bilimleri Konferansı**, 2008.

TEZCAN, E., “Yunanistan, Portekiz, İspanya ve Diğerleri: AB’nin En Zayıf Halkaları mı?”, <http://www.usak.org.tr/makale.asp?id=1455> , (01.05.2010).

TOSUN, E., “Bütçe Süreci”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, S.13, Aralık 2002, s.3.

VON HAGEN, J., “Fiscal Rules and Fiscal Performance In The EU and Japan”, **Bank of Japan, Institute For Monetary and Economic Studies (IMES) Discussion Paper Series**, No. 2005-E-5, Tokyo, July 2005.

VOSSERS, H., “Hollanda’da Harcama Kuralları Çerçevesinde Bütçeleme”, Hollanda Maliye Bakanlığı, 8 Ocak 2009.

VURAL, İ.Y., “Kurumsal Maliye Politikası” içinde **Mali Disiplinin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları** , 2007, s.97-117.

WYPLOSZ, C., “Fiscal Policy: Institutions Versus Rules”, **National Institute Economic Review** No. 191, 2005.

YÜKSELER, Z., Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kurula Geçiş, **TC.Merkez Bankası Yayını**, 2010.

Diğer:

AKTAN, C. (2007), “Mali Disiplin ve Ekonomik Anayasa”, **Radikal Gazetesi**, 09/10/2007.

AKTAN, C., **Anayasal İktisat ve Ekonomik Anayasa**, <http://www.canaktan.org/>, (26.02.2010)

AKTAN, C., **Ekonomik Düzenin Sağlanmasına Yönelik Optimal Mali Ve Parasal Kuralların Tasarımı**, <http://www.canaktan.org/>, (26.02.2010)

BANK OF GHANA, 2008: 4, Aktaran GÜNAYDIN, İ., ESER, L.Y. (2009), Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar, s.60-61, Maliye Dergisi, S.156.

BERNDSSEN, R., **Postwar Fiscal Rules in the Netherlands: What Can We Learn for EMU**, http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fisc_rules/session2/367-380_berndsen.pdf, (21.04.2010).

BORAN, E., “Brezilya’dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı”, **Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı**, Politika Notu, 2008.

CANDEMİR, B., “Mali Kural ve Mali Disiplin”, **Referans Gazetesi**, 25.09.2008.

DEDEOĞLU, E., “Mali Kural Nasıl İşler?”, **TEPAV Politika Notu**, Mayıs 2010.

DPT Müsteşarlığı, **2010 Yılı Programı**.

DPT Müsteşarlığı, **Orta Vadeli Programı (2010-2012)**.

EUROPEAN COMMISSION, **Public Finances in EMU 2009**.

EUROPEAN COMMISSION, **Public Finances in EMU 2006**.

EUROPEAN COMMISSION, http://ec.europa.eu/news/economy/090324_1_en.htm, (22.04.2009)

HÜRCAN, Y.G., Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi, **DPT Yayını**, 1999.

IMF, “Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”, **IMF Working Paper**, 2009.

KALKAN, S.,”Kurallı Maliye Politikası”, **TEPAV Bülten**, 2007, Sayı:1, s. 3-5.

KARAASLAN, E., “Kamu Mali Yönetimi Ve Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi”, ty:3.

KARAKAŞ, M., Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı Olarak Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık, SDÜ İİBF Dergisi, 2005: 292- 293, Aktaran Elif Ayşe Şahin, Kamu Mali Karar Alma Süreçlerinin Etkinliği ve İç Denetim Fonksiyonu, Isparta, 2007, s.65.

KAYA, F., **Mali Kurallar ve Türkiye İncelemesi**, DPT Uzmanlık Tezi, 2010.

MALİYE BAKANLIĞI, **Etkin Bütçe Analizi Projesi Yaygınlaştırma Raporu** 2008.

MALİYE BAKANLIĞI, **Orta Vadeli Mali Planı (2010-2012)**

MALİYE BAKANLIĞI, **2009 Yılı Faaliyet Raporu**, s.42

NISKANEN, A. W.,“The Case for a New Fiscal Constitution”, **Journal of Economic Perspectives**, Vol.16, No. 2, Spring, 1992, Aktaran Mustafa Sakal vd. Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar: Türkiye’de Uygulanabilirliği, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi Y.2010, C.15, S.2 s.9.

OECD (2002), Economic Outlook, No. 72, Paris.

ODABAŞ, H, **James M. Buchanan’ın Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Alanındaki Katkılarının Değerlendirilmesi**, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2001.

PAYZANOĞLU, D. ve A. TEKKAYA, Euro Bölgesi İzleme Raporu, **TCMB**, Mart-Nisan 2005.

PAYZANOĞLU, D., İstikrar ve Büyüme Paketi Kuralları Türkiye’de Borç Sürdürülebilirliğini Garanti Altına Alır mı?, **TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi**, Ankara, Mart 2009.

Stability and Growth Pact ,
http://europa.eu/scadplus/glossary/stability_growth_pact_en.htm, (26/03/2010).

TCMB, **Enflasyon Raporu 2010-II**.

TCMB, Enflasyon Hedeflemesi Rejiminin Genel Çerçevesi ve 2006 yılında Para ve Kur Politikası, TCMB, Aralık 2005.

TEPAV, “Mali İzleme Raporu Haziran 2005: “Mali Disiplin Yeterli mi?”
<http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/maliizlemeozet.pdf>, (16/03/2010).

WORLD BANK, “Peru’s Fiscal Challenges and Vulnerabilities”, Washington, 2005, Aktaran Fatih Kaya, Mali Kurallar ve Türkiye İncelemesi, DPT Uzmanlık Tezi, 2010, s.66.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

1/891 sayılı Mali Kural Kanun Tasarısı

Mali Kural Kanunu Tasarısı ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/891)

Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler, Sosyal Güvenlik Kurumları ve Mahalli İdareler 2009 Yılı Genel Faaliyet Raporu, s.5

EKLER**Ek Çizelge 1. Çeşitli Özellikleri Bakımından Bazı AB Ülkelerindeki Mali Kurallar**

Ülke	Kural Türü	Kapsam	Yasal Dayanak
Danimarka	Harcama, Gelir Kuralı Bütçe Dengesi Kuralı	GY	Politik Taahhütname
Estonya	Bütçe Dengesi Gelirin Yüzdesi Olarak Borç	MY YY	Politik Anlaşma Yasa
Finlandiya	Gelir, Harcama, Borç ve Bütçe Dengesi Kuralları	MY SG YY	Politik Anlaşma Yasa Politik Anlaşma
Fransa	Harcama ve Gelir Kuralı Harcama Kuralı Bütçe Dengesi Kuralı	MY SG YY	Politik Taahhütname
Litvanya	Net Borçlanma Tavanı Bütçe Dengesi	MY YY	Yasa Yasa
Hollanda	Harcama Tavanı	MY	Koalisyon Anlaşması
Polonya	GSYH Yüzdesi Olarak Borç	MY	Anayasa
Slovakya C.	Gelirin Yüzdesi Olarak Borç	YY/BY	Yasa
Slovenya	GSYH Yüzdesi Olarak Borç Tavanı	MY YY	Koalisyon Anlaşması Yasa
İspanya	Bütçe Dengesi Borç Tavanı Gelirin Yüzdesi Olarak Borç	MY BY YY	Yasa Yasa Yasa
İsveç	Ortalama Bütçe Açığı	MY	Politik Anlaşma
İsviçre	Bütçe Dengesi Borç Freni	MY	Anayasa
İngiltere	Altın Kural GSYH Yüzdesi Olarak Borç	MY MY	Yasa Yasa

MY:Merkezi Yönetim, YY: Yerel Yönetim, BY: Bölgesel Yönetim, SG: Sosyal Güvenlik, GY: Genel Yönetim
Kaynak: Xavier Debrun, Natan Epstein ve Steven Symansky, "A New Fiscal Rule: Should Israel 'Go Swiss?'"
IMF Working Paper, No: 87, 2008.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler:

Adı ve Soyadı: Melek ERCAN DEDE

Doğum Yeri: Kıbrısçık/BOLU

Doğum Yılı: 17.09.1981

Medeni Hali: Evli

Eğitim Durumu:

Lise: 1995- 1999 Adapazarı Atatürk Lisesi (Yabancı Dil Ağırlıklı)

Lisans: 1999-2003 Ankara Üniversitesi SBF.

Yüksek Lisans: 2008-2011

Yabancı Dil(ler) ve Düzeyi:

İngilizce-iyi

İş Deneyimi:

2007-Halen Maliye Uzmanı- Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı