

TÜRKİYE'DE MALİ KURAL

Murat DEMİR*

Mahmut İNAN**

Öz:

Mali kurallar, bütçe büyüklükleri üzerine ve kamu borç stoklarına bir takım niceliksel sınırlamalar getirmek suretiyle maliye politikalarını kısıtlayan ve yakından disipline eden uygulamalar biçiminde tanımlanabilir. Bütçe disiplinlerinde görülen bozulmalar ve hızla artan kamu borç stokları birçok ülkede mali sürdürülebilirlik tartışmalarına yol açarken ilgili süreçte mali kurallar çok daha önem kazanmıştır. Kimi ülkeler kabul etmiş oldukları mali kural yasaları ile doğrudan mali kural uygulamasına geçerken, Türkiye'nin de içinde bulunduğu kimi ülkeler de örtük mali kural uygulamaları ile ekonomik yapıyı disipline etmeye çalışmaktadırlar. Çalışmada özellikle üzerinde durulan konu, Türkiye'de örtük mali kural uygulamaları başlığı altında ne tür uygulamaların söz konusu olduğunun ve bu uygulamaların nasıl sonuçlar verdiğinin belirlenmesi ve dolayısıyla da sürekli ertelenmekte olan mali kural yasasına Türkiye'nin sosyal, ekonomik ve siyasal bakımdan ne kadar hazır olduğunun saptanabilmesidir.

Anahtar Kelimeler: Mali Kural, Örtük Mali Kural, Bütçe Disiplini, Mali Disiplin

* Doç. Dr., Harran Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, muratdemir26@hotmail.com

** Yrd. Doç. Dr., Harran Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, mahmutinan65@hotmail.com

FISCAL RULE IN TURKEY

Abstract:

It can be defined that the fiscal rules are practices that restrict and discipline closely fiscal policies imposing some quantitative restrictions on the size of the budget and stock of public debt. While distortions seen in budgetary disciplines and stock of public debt that increases rapidly have caused discussions of fiscal sustainability in many countries, the fiscal rules have gained much more importance. While some countries have changed over to implementation of fiscal rules directly with the laws of fiscal rule adopted, some countries such as Turkey have been trying to discipline the economic structure with applications of the implicit fiscal rule. Important issue especially emphasized on the study is to define what kind of practices under the head of applications of the implicit fiscal rule will take place and how these practices give results in Turkey and is to determine whether Turkey is ready socially, economically and politically for the law of fiscal rule deferred constantly.

Keywords: Fiscal Rule, Implicit Fiscal Rule, Budgetary Discipline, Fiscal Discipline

GİRİŞ

1920’li yılların sonlarına doğru Keynesyen düşünceyle birlikte ortaya çıkan maliye politikaları özellikle 1970’li yıllara kadar farklı kompozisyon ve yoğunluklarla da olsa sürekli etkinliğini sürdürmüştür. 1970’li yıllar yüksek enflasyon ve durgunluk temelinde gelişen stagflasyon olgusunun ortaya çıktığı ve maliye politikalarının söz konusu sorunu çözmede yetersiz kaldığı bir dönem olmuştur. Diğer bir anlatımla ilgili dönem ekonomik istikrarsızlık dinamikleriyle mücadelede sorgulanan maliye politikalarının daha farklı bir formla nasıl uygulanabileceği arayışlarının yapıldığı bir dönem olmuştur.

Bu arayışlara yön veren temel olgu ise 1930’lardan itibaren uygulanmakta olan ihtiyari maliye politikaları yerine, kurala bağlı maliye politikalarının daha etkin olabileceği tartışmaları olmuştur. Zira 1970’li yıllarda genişletici ihtiyari maliye politikaları ile gelinen nokta önceki dönemlerde olduğu gibi hızlı bir ekonomik büyüme ve düşük işsizlik oranları yerine kamu borç yüklerinin arttığı, kamu finansman sorunlarının derinleştiği, yüksek enflasyon ve yoğun işsizliğin yaşandığı dönem olmuştur. Bu noktada esas sorunun maliye politikalarının ihtiyari olarak uygulanmasından kaynaklandığı üzerinde durularak, yerine maliye politikalarının kurala bağlı olarak uygulanmasının gerektiği konusunda değerlendirmeler söz konusu olmuştur. Sonraki dönem bu doğrultuda maliye politikalarının kurala bağlı bir biçimde uygulanmaya çalışıldığı bir dönemin başlangıcı olmuştur. Konuya ilişkin olarak belki de ilk teorik çerçevenin 1970’lerin sonları ve 1980’lerin başlarında anayasal iktisat tartışmalarıyla şekillendiğini söylemek mümkündür. Anayasal iktisat, ekonomi politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecinde siyasi otoriteyi bütünüyle disipline ederek baskılayan yapısıyla ihtiyari ekonomi politikalarını ve siyasal iktidarın tercihlerini göz ardı eden bir yapıya sahiptir. Kuşkusuz böylesi bir politikanın uygulanabilirliği değerlendirildiğinde özellikle de siyasal iktidarlar tarafından kabul edilerek uygulanmasının pek mümkün olmadığı görülmektedir.

Mali kurallar bir yandan anayasal iktisat çalışmalarının neticesiz kalması ile oluşan boşluğun doldurulmasında, diğer yandan giderek bozulan mali disiplinin sağlanması konusundaki arayışların içerisinde birçok ülke için önemli bir seçenek olmuş ve farklı kompozisyonlarla özellikle 1990’lı yıllardan itibaren birçok ülkede uygulanmaya başlanmıştır.

Farklı ülkelerde mali kural uygulamalarına bakıldığında, mali kuralın niteliğindeki farklılıkların yanı sıra mali kuralın dayanağının, kapsama alanının ve uygulama döneminin de ülkeden ülkeye farklılıklar gösterdiği

görülmektedir. Ülkelerin birçoğu için borçlanmaya sınır getiren mali kurallar ile bütçe açığına bir sınır getirerek bütçe denliğini sağlamaya çalışan mali kuralların varlığından söz etmek mümkündür. Bazı ülkelerde ise vergi gelirleri kadar cari harcamalara izin veren, borçlanmaya sadece kamu yatırım harcamaları için izin veren bir mali kural türü olan altın kural uygulaması söz konusudur. Mali kural uygulamaları genellikle kanun ile güvence altına alınırken kimi ülkelerde bir yasal metne bağlı olmaksızın toplumsal uzlaşa ile yürütülmeye çalışılmaktadır. Kimi ülkeler ise merkezi idare için farklı, yerel idareler için farklı mali kurallar benimsemişlerdir. Mali kuralların uygulama süresi çoğu ülkede yıllık olarak gerçekleştirilirken, bazı ülkeler dönemsel hedeflerle 1 yılı aşan dönemler için mali kural hedeflemesine gitmişlerdir.

Türkiye’de ise mali kural uygulamasına dönük kanun taslağı 2010 yılında hazırlanmış olmasına rağmen henüz bir mali kural yasası kabul edilmiş değildir. Türkiye’deki uygulamaları daha çok örtülü mali kural biçiminde tanımlamak mümkündür. Burada bütçe açığı başta olmak üzere bütçe büyüklüklerine ve borçlanmaya ilişkin birtakım hedefler belirlenirken, bu hedefler hükümet programlarında, istikrar programlarında, bütçe hedeflerinde, orta vadeli mali plan ve programlarda somut hale getirilmektedir. Ekonomi politikalarının başarısı ve ekonomi yönetiminin etkinliği değerlendirilirken örtülü mali kural kapsamında belirlenen ilgili hedeflere ne düzeyde ulaşıldığı önemli bir gösterge olarak ele alınmakta, uygulanan politikaların uluslararası kredibilitesi bu göstergeler üzerinden değerlendirilmektedir.

I) MALİ KURALLARIN TANIMI VE AMACI

Mali kuralların farklı tanımları bulunmasına rağmen tanımların hemen tümünde özellikle vurgu yapılan husus, mali kuralların bütçe büyüklükleri üzerindeki sınırlamaları ve etkileri üzerine olmaktadır. Konuya ilişkin yazında genel kabul gören bir tanıma göre mali kurallar, bütçeleme sürecinin karar alma ve uygulama aşamalarını davranışsal veya yasal normlarla düzenleyen temel ilkeler biçiminde değerlendirilmektedir (Hallerberg, Strouch ve Hagen, 2004: 15).

Bir diğer tanımda ise mali kural, makroekonomik düzeyde bütçe büyüklükleri üzerine bir takım niceliksel sınırlamalar getirmek suretiyle maliye politikalarını kısıtlayan ve yakından disipline eden uygulamalar biçiminde tanımlanmaktadır. Mali kural kapsamında kamu harcamaları, vergiler, bütçe dengesi ve borçlanma düzeyi yakından izlenen öncelikli

değişkenlerdir. Söz konusu değişkenlere ilişkin sınırların neler olacağı mali kurallar kapsamında belirlenerek disipline edilmektedir (Kopits ve Symansky, 1998: 2-3). Gelişmekte olan ülkeler mali kurallarla mali disiplini sağlayarak mali kredibilitelerini artırmaya çalışırken, gelişmiş ülkeler ilgili değişkenleri belirli bir düzeye ulaştırmış mali performanslarını sürdürülebilir kılmak için kullanılmaktadırlar. Mali kural kimi değerlendirmelerde de mali kredibiliteyi ve disiplini sağlamlaştırmaya dönük bir kurumsal mekanizma olarak tanımlanmaktadır (Cottarelli, 2009: 3-4).

Mali kurallar için genel bir amaçtan bahsetmek gerekirse mali kuralların amacının hükümetleri kısa vadeli çıkarları doğrultusunda kontrolsüz davranmamaları için disipline etmek olduğu söylenebilir. Söz gelimi birçok hükümet seçim dönemlerinde yoğun harcama ve borçlanma programlarıyla bütçe disiplini zorlamaktadır. Bu noktada mali kurallar hükümetlere bir takım siyasal maliyetlerine rağmen gerekli vergi ve harcama politikalarını uygulayabilmeleri için yasal zemini hazırlamaktadır (Murray ve Wilkes, 2009: 1-12).

Mali kuralların içeriği biraz da ilgili ülkedeki ekonomik sorunların niteliği ve derinliğine göre şekillenmektedir. Kimi ülkeler öncelikle kamu harcamalarının disipline edilebilmesi konusuna yoğunlaşırken, kimi ülkelerde öncelikli hedef yüksek borç stoklarının düşürülmesi, kimi ülkeler için ise vergi gelirlerini artıracak önlemlerin alınması olmaktadır. Tüm bu kuralların bir arada uygulandığı ekonomik yapılar da elbette söz konusudur. Ancak mali kuralların sosyal ve siyasal maliyetleri politika uygulayıcılarını çoğu zaman bir tercihte bulunmaya zorlamaktadır. Buna rağmen hemen tüm ülkeler için temel hedefin mali disiplini sağlamak ve sürdürülebilir kılmak olduğunu söylemek mümkündür. İlgili sorunlarla mücadele için başlangıç noktası ülkelerin yapısal özellikleri temelinde şekillenen tercihleri olacaktır.

II) MALİ KURALLARIN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ

Bilindiği gibi geleneksel yapı içinde maliye politikaları iradi maliye politikaları, otomatik stabilizatörler (otomatik dengeleyiciler) ve formül esnekliği yöntemi olmak üzere üç temel yöntemle uygulanmaya çalışılmaktadır. Otomatik stabilizatörlerle yürütülen maliye politikaları kapsamında hiçbir iradi ve yasal işleme gerek kalmadan milli gelire bağlı olarak meydana gelen otomatik değişiklikler bir ekonomideki ekonomik dalgalanmaları hafifletici yönde etki meydana getirmektedir. Formül esnekliği yönteminde kısmen de olsa

ekonomideki gelişmeler belirleyici olmakta, ekonomik verilere göre, türü ve büyüklüğü önceden saptanmış olan bir takım maliye politikası önlemleri devreye girmektedir. Anlaşılacağı üzere otomatik stabilizatörlerde ve büyük ölçüde de formül esnekliği yönteminde maliye politikaları genel olarak otomatikleştirilmiş olup ekonomi yönetiminin iradi olarak sürece müdahale etmesini gerektirecek herhangi bir durum söz konusu olmamaktadır. Bir bakıma bu yöntemlerin kapsamı ve niteliği önceden saptanmış belirli kurallar içinde uygulandığını söylemek mümkündür. Tam tersine herhangi bir kurala bağlı olmaksızın yürütülen iradi maliye politikası ise ekonomideki dalgalanmaları önlemek için maliye politikalarında yapılması gereken düzenlemeleri içermekte olup, bunun etkili bir biçimde yapılabilmesi için ekonomi yönetiminin periyodik olarak bir takım iradi kararlar almasını öngörmektedir (Ataç, 2009: 93).

İradi maliye politikaları istikrarı bozucu olabilir mi? İradi maliye politikalarını belirleyip uygulayacak siyasi karar birimlerinin ekonomik sorunları doğru teşhis edip doğru araçlarla müdahale edebilmesi son derece önemlidir. Mevcut ekonomik sorunların ne olduğu, neden geliştiği ve nasıl müdahale edilmesi gerektiği konusunda yapılacak yanlış teşhis ve müdahaleler mevcut sorunların çözümü bir yana ekonomik sorunların daha da derinleşmesine yol açabilecek niteliktedir. İradi maliye politikaları konusunda bir diğer sorun söz konusu politikaların belirli bir gecikme ile uygulanabilmesi konusudur. İradi maliye politikaları özü itibariyle etkileri daha kısa dönemde beklenen politikalar olduğu halde, hazırlanmaları ve uygulanmaya konulmaları belirli bir siyasal süreç gerektirdiğinden gecikmeler ortaya çıkabilmektedir. Mali kuralların ortaya çıkışında bu sorunun temel oluşturduğunu söylemek mümkündür.

Siyasal otoritenin bu süreçte belirleyici olması iradi maliye politikalarının hiçbir iktisadi rasyonalitesi olmayan siyasi tercihlerle ve popülist politikalarla şekillenmesi riskini ortaya çıkarmaktadır. Teorik çerçevede genel kabul gören bu endişenin, 1970'lerden itibaren gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere birçok ülkede yaşanan derin ekonomik krizlerin nedenlerine bakıldığında hiç de yersiz olmadığı söylenebilir (Pınar, 2011:143). Bu bağlamda söz konusu sorunlarla mücadelede ve mali disiplini bu çerçevede belirleyebilmede maliye politikalarının bir takım kurallara bağlanarak yürütülmesi önemli bir seçenek olarak ortaya çıkmıştır. Kurala dayalı makroekonomik politikaların temel hedefi iradi müdahalelere gerek duymadan belirli bir disiplin ve güvenilirliğin sağlanması, dolayısıyla hükümet baskısı olmadan temel uygulamaların tahmin

edilebilir olmasıdır. Maliye politikalarının saydamlığı ve siyasal sorumluluk açısından değerlendirilmesi ekseninde yapılan tartışmaların çoğunun da mali kurallar etrafında yapıldığı söylenebilir.

Birçok ülkede konjonktürel gelişmelerden bağımsız bir biçimde kamu harcamalarının sürekli bir artış eğilimi içinde olması ve kamu gelirlerinin de bu hızlı artışı karşılamada yetersiz kalması maliye politikalarının bütçe açığı ön kabullü bir eğilimle şekillendiği iddialarını güçlendirmiştir. Hiç kuşkusuz bu husus iradi maliye politikalarını tartışmalı hale getiren önemli bir başlangıç olmuştur. Kimi ülkelerin büyüme-kalkınma amaçları doğrultusunda bütçe açığı temelli politikaları abartarak uygulamaları, devletin genel ekonomik yapı içindeki rolü ve işlevinin temelden sorgulanmasına yol açacak tartışmalara neden olmuştur. Böylesi bir yapıda kimi ülkeler ise orta vadeli mali konsolidasyon programları ile makroekonomik istikrarı ve mali sürdürülebilirliği sağlayacak yeni arayışlara girmiştir. Son dönemlerde bu arayışlar daha yoğun bir biçimde mali kurallara doğru bir kayma biçiminde kendini göstermektedir (Kopits, 2001: 4).

Kimi değerlendirmelerde ise mali kuralların çok daha uzun bir tarihçesinin olduğu ileri sürülmektedir. 19. yüzyılın ortalarından itibaren federal ülkelerdeki eyaletler büyük mali açıklardan korunmak ve mali disiplini sürdürülebilir kılmak için yasama tarafından hazırlanacak bir takım kurallara ihtiyaç olduğunu savunmuşlardır. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra Almanya, İtalya, Japonya ve Hollanda bütçe dengesini öngören mali kuralları bir hükümet tasarrufu olarak istikrar programlarının bir parçası haline getirmişlerdir (Cottarelli, 2009 : 7). Özellikle 1970’li yıllardan itibaren gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere birçok ülkede görülen büyük bütçe açıkları ve artan kamu borç stokları ilgili ülkelerde kamu finansman dengesini bütünüyle bozarak uygulanmakta olan maliye politikalarını tartışmalı hale getirmiştir. Söz konusu sorunlarla mücadelede iradi politikaların yetersiz kalışı ya da mevcut sorunları daha da derinleştiren sonuçlara yol açması mali kurallara olan ilgiyi daha da artırmıştır. Bu gelişmeler sonrasında, sürdürülebilir maliye politikaları ile makroekonomik istikrarın sağlanması ve öngörülebilirliğin artırılması için temel ekonomik ve mali göstergelerde daimi nitelikteki bazı sayısal hedeflerin, sınırlamaların ve ilkelerin belirlenmesi şeklinde tanımlanan mali kurallar veya “kurala dayalı maliye politikaları” hızla yaygınlık kazanmıştır.

Öyle ki, mali kural uygulayan ülkeler 1990 yılında Almanya, Fransa, ABD, Lüksemburg, İspanya, Japonya ve İtalya olmak üzere toplam 7 iken,

bu sayı 2009 yılı sonunda 90 ülkeyi aşmış durumdadır (Bayar, 2011: 18). 1992 yılında AB'nin üye ülkelerdeki mali ve ekonomik yapıyı disipline etmek üzere koyduğu bir takım kurallar da mali kuralların gelişiminde önemli bir aşamadır. Maastricht kriterleri olarak isimlendirilen bu kurallar ekonomik ve parasal birlikteliğin gereksinim duyduğu mali kuralların oluşturulması konusunda üye ülkeleri disipline eden, onlar için ilgili hedefler doğrultusunda eşikler belirleyen kuralları içermektedir. Üye ülkelerde zaman içinde ilgili kurallar birer ulusal mali kural olarak benimsenmiş ve uygulanmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde ise ilgili süreç daha çok mali sorumluluk yasaları altında kurallı maliye politikası uygulamasına geçiş biçiminde işlemiştir. Bu kapsamda; Hindistan, Brezilya, Arjantin, Şili ve Macaristan gibi ülkeler belirli mali göstergelere koyduğu sayısal sınırlamalar ile mali kuralı uygulayan ülkeler olarak ön plana çıkmaktadır.

2008 yılının son çeyreğinde başlayarak 2009 yılında etkisini gösteren küresel finansal kriz ülkelerin kamu açıklarını ve borç stokunu önemli ölçüde artırmıştır. Krize karşı alınan mali önlemlerin neticesi olarak devlet borç stoku, gelişmekte olan G-20 ülkelerinde % 40, gelişmiş G-20 ülkelerinde ise % 100'ü aşmıştır. Bu durum piyasalarda ve kamuoyunda mali sürdürülebilirlik hususunda endişe yaratmış ve mali disiplinin temini için mali kural uygulamalarına ilişkin düzenlemelerin önemini artırmıştır (Mali Kural Kanun Tasarısı Genel Gerekçe, 2010: 1).

Mali kural uygulamalarıyla birlikte ilgili ekonomik yapıların istikrara kavuşması da mali kuralların çeşitlenerek gelişimini hızlandıran bir olgu olmuştur. Kararlılıkla uygulanan mali kurallar ve gelişen mali performans birçok ülkede bütçeleme süreçlerinde siyasi kaygıların etkilerini olabildiğince azaltmış, mali saydamlık ve mali disiplin öncelikli hedefler olarak özümsemiş ve kurumsallaşmıştır (Cottarelli, 2009 : 3).

III) MALİ KURALLARIN TÜRLERİ

Mali kuralların temelde 2 başlık altında toplandığını söylemek mümkündür. Birçok ülkede mali kurallar bu genel başlıklar altında farklı kompozisyonlarla uygulanmaktadır. Bunlar denk bütçe veya bütçe açığına ilişkin bir takım kısıtları öngören kurallar ile borçlanmaya bazı kısıtlar getiren kurallardır. Bunların yanında parasal genişlemeye bir sınırlama getiren bazı mali kural uygulamaları da bulunmaktadır.

Denk bütçe kısıtı öncelikle bütçe gelir ve giderleri arasında bir denklığı ifade etmektedir. Ancak belirli bir miktar bütçe açığı kabul edilen kimi mali kural uygulamalarında bütçe açığının gayrisafi yurt içi hasılanın belli bir yüzdesi olarak kabul edilmesi de söz konusu olmaktadır. Bütçe denklığıne ilişkin kısıtlar yıllık olarak belirlenebileceği gibi 1 yılı aşan dönemlere yönelik olarak orta vadeli kısıtlar da söz konusu olabilmektedir. Bütçe denklığını gerçekleştirmek üzere özellikle kamu harcamalarına bir takım kısıtlar getirilmektedir. Söz gelimi cari harcamaların vergi gelirleriyle sınırlandırılması kabul edilmekte, sadece önemli kamu yatırım harcamaları için borçlanmaya izin verilmektedir.

Bu bağlamda cari harcamalarla kamu gelirleri birbirine denk olacak, yani bütçe denklığını öngören mali kural gerçekleşmiş olacaktır. Özellikle kamu yatırım harcamaları için bütçe denklığını esneten mali kurallar ise kamu yatırım harcamaları kapsamında borçlanmaya izin vererek gayri safi yurt içi hasılanın belirli bir yüzdesi kadar bütçe açığı kabul etmektedir.

Borçlanmaya kısıt getiren mali kurallar da farklı biçimlerde uygulanmaktadır. Burada yaygın uygulama kamu borç stokunun GSYİH’ya oranının belirli bir düzeyde sınırlandırılmasıdır. Kimi durumlarda kamu kesiminin iç borçlanmaya gitmesi sınırlandırılırken, kimi durumlarda merkez Bankası’ndan borçlanma düzeylerine bir takım sınırlar getirilmektedir. Merkez Bankası’ndan borçlanmayı disipline eden sınırlamalar çok katı olabileceği gibi önceki yıl bütçe gelir veya giderlerinin belirli bir yüzdesi kadar borçlanmaya izin veren kısıtlamalar şeklinde de olabilmektedir (Kopits ve Symansky, 1998: 2-3).

Mali disiplinin yasal altyapısıyla birlikte kurumsal bir çerçevede yürütülebilmesi arayışları çok uzun dönemden bu yana devam etmektedir. Bu arayışlar temelinde ortaya çıkan ve gelişen mali kuralların 3 ayrı dalga biçiminde tanımlanan bir süreçle çeşitlendiğini söylemek mümkündür. İlk dalgada 19. yüzyılın ortalarından itibaren ABD’de birçok eyalet ve 1920’lerden itibaren de İsviçre’de bazı kantonlar, cari bütçe dengesini korumak üzere bütçe büyüklüklerine belirli sınırlamalar getirerek bir yükümlülük altına girmişlerdir. Bütçe açıkları ve kamu borçlanması özellikle kamu yatırım harcamaları söz konusu olduğunda kabul edilirken, ilgili borçlanma için de öncelikli kaynak merkezi yönetim olarak belirlenmiştir. Kuşkusuz böylesi bir yöntemle merkezi idarenin diğer birimleri yakından izleyerek disipline etmesi daha kolay gerçekleşecektir (Kopits, 2001: 4).

İkinci dalgada İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra sanayileşmiş ülkeler (Almanya, İtalya, Japonya ve Hollanda) denk bütçe kurallarına ağırlık vermişlerdir. Bu tür mali kurallar istikrar programlarına destek verirken, parasal reformlarla da desteklenmiştir. Bütçe açıklarının Merkez Bankası gibi özel kaynaklardan finansmanını sınırlandıracak diğer kurallar Endonezya'nın da içinde olduğu birçok gelişmekte olan ülke için 1960'larda gündeme gelmeye başlamıştır. Ancak tüm bu kurallara rağmen oldukça geniş bir alan mali kurlsuz bir biçimde yönetilmeye devam edilmiştir. Mali saydamlık ve şeffaflık bir türlü istenilen düzeyde sağlanamamış, tüm bunlar uyum çalışmalarının etkinliğini ve başarısını azaltmıştır (Kopits, 2001: 4).

Günümüzü de kapsayan üçüncü dalganın başlangıcı ise 1990'lı yıllarda Yeni Zelanda'da gerçekleştirilen mali reformlara kadar uzanmaktadır. Yeni Zelanda'da 1994 yılında çıkarılan Mali Sorumluluk Kanunu bütçe disiplini bakımından hem ilgili ülke hem de birçok ülke için önemli bir deneyim olmuştur. Bu dönemde mali kuralları benimseyen ülke sayısı hızla artarken mali kurallarda esaslı çeşitlenmenin de bu dönemde gerçekleştiğini söylemek mümkündür. En yaygın kullanılan mali kurallar; denk bütçe yükümlülükleri, borç sınırlamaları ve harcama sınırlamaları olmuştur. Üçüncü dalgadaki mali kurallar sistemin etkin çalışmasına işlerlik kazandıracak bir takım ilave önlemlerle daha kapsamlı hale getirilmiştir. Söz gelimi önceki dönem mali kurallarda pek uygulanamayan düzenli raporlama sistemleri, saydamlığı sağlayacak muhasebe standartları ve orta vadeli bütçe dengesi gibi önlemler, yeni dönem mali kurallarla başarılı bir biçimde uygulanmıştır (Kopits, 2001: 5).

Aşağıda Tablo: 1'de mali kural uygulamalarına ilişkin farklı ülke örnekleri gösterilmektedir. İlgili tablo incelendiğinde hemen birçok ülkede mali kuralların borçlanmaya getirilen kısıtlar, bütçe açıklarının sınırlandırılması ve altın kural biçiminde uygulandığını görülmektedir.

ABD'deki mali kurallar ise çok daha derin ve kapsamlı etkilere sahiptir ve uzun dönemli istikrarı amaçlamaktadır. ABD'de 1980'li yıllarda uygulanan mali kurallarda bütçe açıklarının belirli düzeylerde sınırlandırılması öngörülürken, 1990 sonrası uygulamalarda daha çok cari kamu harcamalarına kısıt getiren esnek mali kurallar gündeme gelmiştir. Burada üzerinde daha çok durulan husus mali kuralların etkinliğinin artırılabilmesi için bu kuralların gerekli kurumsal çerçeve ile desteklenmesi gerekliliği üzerine olmuştur. Bu doğrultuda bütçeleme süreçlerinde denetimi ve saydamlığı sağlayacak yasal altyapının hazırlanması öncelikli hedefler olmuştur (Franco, 2008: 25).

Tablo: 1
Mali Kural Uygulamalarına İlişkin Ülke Örnekleri

Ülkeler	Mali Kuralın Türü	Kapsamı	Uygulama Alanı	Yasal Temeli
Almanya	Altın kural	Yıllık	Toplam Kamu Kesimi	Kanun
Avustralya	Bütçe dengesi ve borç sınırı	Dönemsel	Toplam Kamu Kesimi	Kanun
Brezilya	Gelirlerin bir yüzdesi olarak borç düzeyi	Yıllık	Merkezi Ve Yerel Yönetim	Kanun
Danimarka	Yapısal bütçe dengesi	Çok yıllık	Toplam Kamu Kesimi	Politik uzlaşısı
Estonya	Bütçe Dengesi	Çok yıllık	Toplam Kamu Kesimi	Politik uzlaşısı
	Gelirlerin yüzdesi olarak borç düzeyi	Yıllık	Yerel Yönetim	Kanun
Finlandiya	Bütçe dengesi	Çok yıllık	Merkezi Yönetim	Politik uzlaşısı
	Bütçe dengesi	Çok yıllık	Yerel Yönetim	Kanun
	GSYİH’nın yüzdesi olarak borç düzeyi	Çok yıllık	Merkezi Yönetim	Politik uzlaşısı
Fransa	Altın kural	Yıllık	Yerel Yönetim	Kanun
Hindistan	Altın kural	Çok yıllık	Merkezi Yönetim	Kanun
Hollanda	Kamu harcama sınırı	Çok yıllık	Toplam Kamu Kesimi	Koalisyon uzlaşısı
İngiltere	Altın kural	Dönemsel	Toplam Kamu Kesimi	Kanun
	GSYİH’nın yüzdesi olarak borç düzeyi	Dönemsel	Toplam Kamu Kesimi	Kanun
İspanya	Bütçe dengesi	Dönemsel	Toplam Kamu Kesimi	Kanun
	Borç sınırı	Yıllık	Bölgesel Yönetim	Kanun
	Gelirlerin bir yüzdesi olarak borç düzeyi	Yıllık	Yerel Yönetim	Kanun
İsrail	Bütçe açığı sınırı ve harcama sınırları	Çok yıllık	Merkezi Yönetim	Kanun
İsveç	Ortalama bütçe fazlası	Dönemsel	Toplam Kamu Kesimi	Politik uzlaşısı
İsviçre	Bütçe dengesi ve borç sınırı	Dönemsel	Merkezi Yönetim	Anayasa
Kolombiya	Gelirlerin bir yüzdesi olarak borç düzeyi	Yıllık	Merkezi Ve Yerel Yönetim	Kanun
Litvanya	Net borçlanma sınırı	Yıllık	Merkezi Yönetim	Kanun
Polonya	GSYİH’nın yüzdesi olarak borç düzeyi	Yıllık	Toplam Kamu Kesimi	Anayasa
Slovak Cumh.	Gelirlerin bir yüzdesi olarak borç düzeyi	Yıllık	Bölgesel Ve Yerel Yönetim	Kanun
Slovenya	GSYİH’nın yüzdesi olarak borç düzeyi	Çok yıllık	Toplam Kamu Kesimi	Koalisyon uzlaşısı
Slovenya	Borç sınırı	Yıllık	Yerel Yönetim	Kanun
Yeni Zelanda	Operasyonel denge	Dönemsel	Toplam Kamu Kesimi	Kanun
Avrupa Bir.	GSYİH’nın yüzdesi olarak borç düzeyi, GSYİH’nın yüzdesi olarak bütçe açığı	Yıllık	Avrupa Birliği	Politik uzlaşısı

Kaynak: Debrun, Epstein, and Symansky, “A New Fiscal Rule: Should Israel Go Swiss?” IMF Working Paper, WP/08/87, 2008, s.9; Murray and Wilkes, “Fiscal Rules OK?”, Centre: Forum, January 2009, s.3. (ss. 1-12), Bazı ilaveler yapılmıştır.

IV) MALİ KURALLARIN NİTELİKLERİ VE ETKİLERİ

Mali kural uygulamalarından beklenen sonuçların elde edilebilmesi için mali kurallara işlerlik kazandıracak düzenlemelerin iktisadi ve mali rasyonalite temelinde doğru önceliklerle hazırlanması ve kararlılıkla uygulanması son derece önemlidir. Mali kurallar özellikle ekonomik yapının tam olarak kurumsallaşmadığı, mali disiplini sağlamada zorluklar yaşayan zayıf siyasi iktidarların elini güçlendiren bir araç olarak da değerlendirilebilir.

Mali kuralların etkinliğini artıran bir takım faktörler bulunmaktadır. Bu faktörler doğrultusunda oluşturulan mali kuralların daha yoğun olumlu etkiler ortaya çıkaracağını söylemek mümkündür. Söz konusu faktörlerin başında basitlik gelmektedir. Buna göre mali kurallar olabildiğince sade, niteliği ve kapsamı net olarak tanımlanmış olmalıdır. Politika uygulayıcıların yanı sıra ekonomik yapının tüm aktörleri, mali kuralların ne tür kısıtlar getirdiğini, ekonomik yapıyı nasıl disipline ettiğini ve bunların hangi amaçlar doğrultusunda gerçekleştirildiğini açıkça anlayabilmelidir. Mali kuralların uygulanması konusunda böylesi bir çerçevede şekillenecek toplumsal destek son derece önemlidir. Mali kuralların etkinliğini artıran bir diğer faktör esnekliktir. Esneklik mali kuralların sık aralıklarla değiştirilmesi gibi bir anlam taşımamakla birlikte, olağanüstü gelişmelerin olduğu dönemlerde mali kuralların ilgili gereksinimleri karşılayacak esnekliğe sahip olması anlamına gelmektedir. Diğer bir anlatımla konjonktürün daralma ve genişleme dönemlerinde ortaya çıkan politika değişimlerine mali kurallar izin vermelidir. Özellikle ekonominin daralma dönemlerinde uygulanacak sıkı mali kurallar işsizliği artırarak durgunluğun derinleşmesine yol açabilecek niteliktedir. Kimi mali kural uygulamalarında olağanüstü dönemlerde mali kuralların ne düzeyde ve nitelikte esnetileceği gibi önlemlere de yer verilebilmektedir. Bu bağlamda esnekliğin de yine belirli sınırlar içinde ve bir mali disiplin kapsamında gerçekleştirileceğini söylemek mümkündür (Kopits, 2001: 19).

Mali kuralların şeffaf ve saydam olması da son derece önemlidir. Mali kurallarla ortaya konulan kısıtlar genel olmalı, mali kural başlığı altında herhangi bir kuruma ve kesime ayrıcalık tanınmamalıdır. Uygulama sonuçları herkes tarafından rahatça izlenebilmeli, hedef ve gerçekleştirmeler arasındaki farklılıkların niteliği ve büyüklüğü kamuoyu tarafından rahatça görülebilmelidir. Burada önemli olan diğer bir husus mali kural uygulamalarının ve sonuçlarının

uluslararası kurumsal yapılar tarafından da izlenebilmesidir. Özellikle bütçeleme sürecinin ve denetim mekanizmalarının uluslararası denetim birimlerince de yakından izlenebilmesi önemlidir. Mali kural uygulamalarının büyüme önünde bir engel oluşturmayacak biçimde yürütülmesi de son derece önemlidir. Mali kural uygulamaları ile mali disiplin sağlanarak bütçe savurganlığının önüne geçilmesi kuşkusuz temel amaçtır. Ancak bu gerçekleştirilirken yatırım harcamalarının kısılması, büyüme ve kalkınmanın finansmanını gerçekleştirecek kamu harcama setlerinin olabildiğince daraltılması büyüme sürecini olumsuz etkileyecektir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde mali kuralların bu önceliği dikkate alacak bir kompozisyonla kurgulanabilmesi gerekmektedir. Politika yapıcılar mali kuralları şekillendirirken bu değişkenlerin tümünü dikkate almak zorundadırlar. Ne var ki tüm bunları karşılayacak bir mali kurallar seti oluşturmak neredeyse imkânsızdır (Murray ve Wilkes, 2009: 2).

Mali kurallara işlerlik kazandırabilmek için idari yapılanmada bir takım hususlara da dikkat etmek gerekmektedir. Söz gelimi maliye ve hazineye ilişkin bakanlıkların kabine içindeki ağırlıkları daha belirgin hale getirilmeli ya da bu bakanlıklara daha özerk bir statü verilmelidir. Bütçe büyüklükleri belirlenirken yasamanın bütçe büyüklüğü üzerindeki kısıtlayıcı önerilerini dikkate alacak düzenlemeler yapılmalıdır. Büyük açıkları olan bütçelerin meclise getirilmesi yasal olarak engellenmeli, yasama organında daha çok bütçenin kompozisyonu üzerinde tartışmalar yapılmalıdır (Alesina ve Perotti, 1996: 406). Yürütme organı tüm harcamalarını tek bir bütçe belgesi üzerinde göstermeli ve tüm harcamalarını buradan yürütmelidir. Bu doğrultuda yasama organı ve kamuoyu da tek bir belgede bütün bütçeyi izleyebilmelidir. Bütçe kompozisyonu ve bütçe belgeleri merkezi hükümetin yanı sıra tüm kamu kesimini kapsayacak şekilde hazırlanmalıdır ((Alesina ve Perotti, 1996: 405).

Ampirik çalışmaların önemli bir kısmında, mali kuralların bütçe disiplinini sağlayarak denk bütçelerin oluşmasını kolaylaştırdığı yönünde bulgular ortaya konulmuştur (Krogstrup ve Wälti, 2008: 123). Ancak söz konusu çalışmaların bir kısmında da mali kuralların bütçe disiplinini sağlarken konjonktürel dalgalanmalarla mücadelede maliye politikasının etkinliğini azalttığı, büyüme ve kalkınmaya yön verecek üretken kamu yatırımlarını baskıladığı vurgulanmaktadır. Bu ise orta ve uzun vadede hem ekonomik yapı hem de bütçe büyüklükleri üzerinde olumsuz etkiler doğurabilecek niteliktedir (Krogstrup ve Wälti, 2008: 134-135).

Kamu harcamalarına kısıt getiren mali kuralların, bütçe açığı üzerine kısıt getiren mali kurallara göre daha fazla tercih edildiği, daha basit uygulandığı ve daha az olumsuz etkilere sahip olduğu konusunda genel bir kabul bulunmaktadır. Mali sorumluluk açısından değerlendirildiğinde bütçe denkliliği ile ilgili kurallar bütçe açığı üzerine maksimum bir sınır getirmektedirler. Bu bir bakıma belirli bir büyüklükteki bütçe açığını peşinen kabullenmektir. Böylesi bir yapı ise bütçe açıklarını kronikleştirerek ekonomik dalgalanmalarda riskleri artırmaktadır (Anderson ve Minarik, 2006: 193). Kamu harcamaları ile ilgili mali kurallar ise politika yapıcılara ekonomik yapının ve bütçenin güçlü veya zayıf oluşuna göre kamu harcamalarının artırılması veya azaltılması konusunda daha esnek davranabilme, konjontürü daha yakından izleyerek ilgili önlemleri zamanında alabilme imkânı sağlamaktadır.

Bütçe açıkları üzerindeki mali kurallar, öngörmedik mali kısıtlarla zaman zaman sorunları derinleştirirken daha öngörülebilir bir mali davranışı kapsayan kamu harcamaları temelli mali kurallar, para politikalarıyla çok daha kolayca koordineli olarak uygulanabilir. Bu ise mali disiplinin sağlanmasında para politikalarının da kullanımını kolaylaştırmaktadır. Makroekonomik denge ve istikrar noktasında bütçe açığı ile ilgili mali kurallara bakıldığında bu kuralların güçlü ekonomilerde konjontürel gelişmelere çok duyarlı olmadığı görülmektedir. Zayıf ekonomilerde ise bütçenin otomatik istikrarlandırıcı özelliğini zayıflattığı ileri sürülmektedir. Kamu harcamalarına ilişkin mali kuralların ise hemen tüm ekonomik koşullarda tam bir otomatik stabilizatör olarak görev yaptıkları kabul edilmektedir (Anderson ve Minarik, 2006: 193-194). Bütçe açıklarını sınırlayan mali kurallar ile borçlanmayı sınırlandıran mali kuralların etkilerini karşılaştıran bir çalışmanın sonuçlarına göre de kamu borcunu sınırlandırıcı mali kuralların bütçe açıklarını sınırlandırmaya çalışan mali kurallara göre daha çok istikrar sağlayıcı etkilere sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Brzozowski ve Siwinska-Gorzalak, 2010: 226).

Enflasyon gibi öncelikle para politikasını ilgilendiren bir takım istikrarsızlık unsurlarıyla mücadelede kimi zaman sadece para politikası yeterli olmamaktadır. Özellikle kamunun aşırı borç yükü ve rasyonel olmayan harcama setleri para politikasının etkilerini hafifleten veya ortadan kaldıran sonuçlar doğurabilmektedir. Bu noktada mali kuralların para politikalarının etkinliği bakımından da önem arz ettiğini söylemek mümkündür. Avrupa para birliğine işlerlik kazandırmak için hazırlanan

mali istikrar antlaşması bir bakıma bunun altyapısını hazırlayan bir yapıdır (Leith ve Wren-Lewis, 2000: 93). Sıkı para politikaları uygulanırken hızla artan kamu harcamaları ve bir türlü disipline edilemeyen bütçe açıkları uygulanan istikrar politikalarının etkinliğini azaltacak ve bir bütün olarak para birlikteliğinin ve ekonomik birlikteliğin sürdürülebilirliğini tartışmalı hale getirecektir (Kirsanova, Satchi, Vines ve Wren-Lewis, 2007: 1782). Yunanistan başta olmak üzere kimi zayıf AB üyesi ülkelerin güçlü AB ülkeleri karşısındaki durumlarının böylesi bir tabloyu yansıttığı söylenebilir.

Türkiye’de para politikaları ile maliye politikalarının etkileşimine yoğunlaşan bir çalışmadan elde edilen bulgular ise mali kurallarla desteklenen para politikalarının daha yüksek etkinlikle uygulandığını ortaya koymaktadır. İlgili çalışmayla ortaya çıkan bir diğer çarpıcı sonuç şudur; yıllık vergi gelirlerinin artış hızının kamu harcamalarının artış hızından yüzde 5 daha büyük olması durumunda bütçe açıklarının GSYH’ya oranı her yıl yüzde 1 azalacaktır. Bu noktada esaslı sorun mali kuralları bu dengeyi sağlayacak biçimde kurgulayabilmektir (Özdemir ve Turner, 2008: 359).

Mali kurallar özellikle seçim öncesi dönemlerde bozulan mali disiplinin kontrol edilebilmesi konusunda da büyük bir öneme sahiptir. ABD için panel data kullanarak yapılan bir çalışmada, mali kuralların seçim ekonomisinin söz konusu olduğu dönemlerde kamu harcamalarında görülen artış eğilimlerini ve artışları doğrudan sınırlandırdığı saptanmıştır. Bu bağlamda mali kurallar aracılığıyla kamu maliyesinin politik manipülasyonlara kapatıldığını söylemek mümkündür (Rose, 2006: 128).

Mali kuralların genel ekonomik yapı üzerindeki etkilerinin 48 farklı parametre üzerinden incelenmeye çalışıldığı bir araştırmanın sonuçları kısaca şu şekildedir: Sıkı bütçe kısıtları ile çalıştırılan mali kurallar politika seçeneklerini azaltmakta, hükümetin ekonomik istikrarsızlıklar başta olmak üzere ekonomiye zorunlu müdahale durumlarında hareket alanını olabildiğince kısıtlamaktadır. Bir bakıma mali kurallar, ekonomik yapıda meydana gelen olumsuzluklara karşı maliye politikalarıyla yapılacak müdahaleleri geciktirmektedir. Bu gecikme, ilgili müdahalenin etkinliğini azaltmakta, ekonomik istikrarsızlıkları daha da derinleştirebilmektedir (Fatas ve Mihoy, 2006: 101). Ekonomik krizler de mali kuralların etkinliğini yakından etkilemektedir. Özellikle son dönemlerde yaşanan ekonomik krizlerle birçok ülkede mali kurallar anlamını yitirmiştir (Cottarelli, 2009: 3).

Ancak tüm bu etkilerin ekonomik yapının kurumsallaştığı, siyasi iktidarın, ekonomik yapının gerek ve önceliklerine göre hareket ettiği yapılar için söz konusu olduğunu söylemek gerekmektedir. Yani alınması gereken önlemleri zamanında alıp kararlılıkla uygulayacak yönetimler için mali kurallar bazı gecikmelere yol açabilecektir. Diğer yandan ekonomik yapının tam olarak kurumsallaşmadığı, ekonominin politik önceliklerle yönetildiği ülkelerde mali kurallar gerek konjontürel dalgalanmalarla mücadelede gerekse bütçe disiplininin sağlanmasında insiyatifin siyasilerden alınması konusunda önemli bir enstrümandır. Bu bağlamda ilgili önlemler ihtiyari olmaktan çıkıp, zorunlu hale gelmektedir. Bu tür ülkelerde mali kurallar sayesinde konjontürel dalgalanmaların daha az yaşandığı gözlemlenmektedir. Böylesi bir sonucun ortaya çıkmasında maliye politikasına şekil veren politik ve kurumsal değişkenlerin hareket alanlarının mali kurallar yüzünden daralmasının etkili olduğu düşünülmektedir (Fatas ve Mihoy, 2006: 115).

Makro ekonomik politikaların kredibilitesi değerlendirilirken kamu kesimi finansman sorunlarının çözümü ve borç stoklarının kontrol altına alınabilmesi gibi kamu maliyesine ilişkin göstergelerdeki iyileşmeler yakından izlenmektedir. İlgili süreçte dikkatle izlenen bir diğer husus ekonomik yapıların ve hedeflerin değişik tip ve nitelikte mali kurallara uyumlu hale getirilebilmesidir (Kopits, 2001: 19). Diğer bir anlatımla kamu kesimi finansman sorunlarının çözümü, borç stoklarının azaltılması, enflasyonun kontrol edilmesi, büyümenin gerçekleştirilmesi gibi temel hedeflerin belirli bir disiplin içinde gerçekleştirilmesinin gerekliliği vurgulanmaktadır. Bunun için de en uygun zemin mali kural kapsamında belirlenen çerçevedir.

AB başta olmak üzere birçok ülkede son yirmi yılda mali kurallar konusuna giderek artan bir ilgi bulunmaktadır. Mali kurallara yönelik bu ilginin arka planında kamu borç stoklarının kontrol altına alınabilmesi ve kamu kesimi açıklarının azaltılabilmesi yer almaktadır. AB Maastricht Anlaşması ile AB için bir mali çerçeve oluşturmuştur. Burada başlıca amaç mali sürdürülebilirliği sağlamak ve AB ülkelerinde kamu maliyesinin istikrar sağlama fonksiyonunu geliştirmektir. Bununla birlikte kimi AB ülkeleri mali kuralların uygulanması ve çok yıllık hedeflerin belirlenmesi konusunda farklı önceliklerle hareket edebilmektedir (Hallerberg, Strauch ve Hagen, 2004: 5). Ancak çok yıllık bütçeleme yapma gerekliliğinde, bütçelerin mali kurallarla kontrol altına alınmasının çok daha önem arz ettiği söylenebilir (Hallerberg, Strauch ve Hagen, 2007: 338).

Mali kural kapsamında AB’de bütçesel karar alma süreçlerini disipline etmek ve bütçe açıklarını azaltmak üzere iki alternatif yaklaşım geliştirilmiştir. Bunlar; görevlendirme ve sözleşme yaklaşımlarıdır. Görevlendirme yaklaşımı, bütçelemeye ilişkin koordinasyon probleminin aşılmasında yetkiyi ve sorumluluğu maliye bakanına aktarmaktadır. Sözleşme yaklaşımı ise, başlangıçta belirlenen bir takım bütçe hedeflerine ve kurallarına bağlı olarak hareket etmektedir. Mali yönetimin bu biçimleri fonksiyonellik konusunda AB’deki hükümet türlerine göre farklılıklar gösterebilmektedir. Görevlendirme yaklaşımı tek parti çoğunluk hükümetlerinin olduğu yapılar ve çoğunluğu iktidara taşıyan (seçim barajının uygulandığı ülkeler) seçim sistemleri için çok daha uygundur. Sözleşme yaklaşımı ise daha çok koalisyon hükümetlerinin olduğu yapılarda fonksiyoneldir. Bu yapılarda düşük düzeyde oy alan partilerde meclise girerek hükümetin bir parçası olabilirler. İşte bu yapılarda bir takım bütçesel kurallar belirlemek ve mali disiplini bunlar üzerinden sağlamak daha rasyoneldir. Böylesi yapılarda bütçe disiplini konusunda maliye bakanına, koalisyon ortaklarının tümü aynı düzeyde güvenemeyebilir (Hallerberg, Strauch ve Hagen, 2004: 5).

Bütçelemeye ilişkin karar alma mekanizmasının merkezileşmesinin ortaya çıkaracağı etkinin mali yönetim türüne göre değişiklik gösterdiği saptanmıştır. Sözgelimi sıkı bir biçimde çok yıllık planlamanın ve hedeflemenin çok daha önemli olduğu sözleşme yaklaşımında, bütçelemenin merkezileşmesi mali sürdürülebilirliğe daha az katkı sağlamaktadır. Görevlendirme sistemini uygulayan devletler için ise bütçeleme sürecinin merkezileşmesi hem daha sıkı bütçesel hedefler hem de sistemi disipline edici araçların daha kolay kullanılmasını sağlamaktadır. Bu sonuçların ortaya çıkmasında farklı unsurların belirleyici olduğu söylenebilir. Teorik çerçeveden bakıldığında çok yıllık planlamanın etkisinin güçlü bir maliye bakanı tarafından daha da geliştirilebileceği ileri sürülmektedir (Hallerberg, Strauch ve Hagen, 2004: 24).

Kimi değerlendirmelerde ise hükümetlerin süreklilik arz eden herhangi bir mali kural uygulamadan ihtiyari politikalarla da bir mali disiplin içinde hareket edebileceği belirtilmektedir. Bazı dönemler ABD’de yürütülen sıkı maliye ve para politikaları ihtiyari politikaların bir örneği olarak ele alınabilir. 1990’ların ortalarından itibaren ihtiyari politikalarla gerçekleştirilen yüksek büyüme, düşük enflasyon ve denk bütçeler mali kural kapsamında bir bütçe dengliği oluşturma mecburiyetinin ve bir enflasyon hedeflemesi politikasının çok da gerekli olmadığı veya mali kuralların gevşetilerek de uygulanabileceği

gibi bir algıyı ortaya çıkarmıştır. Bazı ülkelerde mali kurallara uygun hareket edilmediğinde veya mali kurallarda öngörülen hedeflere ulaşılamaması durumunda siyasal otorite ve ekonomi yönetimi bir takım mali ve yargısal yaptırımlarla yüzleşmekte ve görevlerini bırakmak zorunda kalabilmektedir. Mali kuralların gevşetilmesinde bu gibi önlemlerin de etkili olduğunu söylemek mümkündür (Kopits, 2001: 5-6).

Mali kuralların gevşetilerek uygulanması konusunda önemli bir dayanak noktası da mali kuralların ekonomik büyümeyi baskıladığı şeklindeki değerlendirmelerdir. Kimi değerlendirmelerde mali kuralların büyümeyi olumsuz etkilediği vurgulanırken, kimi değerlendirmelerde ise mali kuralların mali ve ekonomik istikrar için gerekli olduğu, mali ve ekonomik istikrar ortamının uzun dönemde büyümeyi olumlu etkileyeceği vurgulanmaktadır. Mali kuralların AB’de ekonomik büyümeyi olumsuz etkileyip etkilemediği konusunda yapılan bir ampirik çalışmada elde edilen sonuçlar şöyledir: AB’nin Maastricht kriterlerini kabul ettikten sonraki periyotta ekonomik büyümesinde herhangi bir olumsuz gelişme söz konusu olmamıştır. Hatta bazı ülkelerde Maastricht kriterlerinden önceki dönemlerde gerçekleşen büyüme rakamlarının üzerinde büyüme rakamları yakalanmıştır. Buna göre Maastricht kriterleri ve benzeri mali kuralların ekonomik büyümeye zarar vermediğini söylemek mümkündür. İstikrarlı bir ekonomik büyüme için sağlıklı işleyen bir mali sektör ve kamu sektörü önemlidir. Bunları doğrudan disipline edecek şey de mali kurallardır. İlgili çalışmada elde edilen bir diğer sonuç ise, kamu yatırım harcamalarının da büyüme üzerinde önemli etkilere sahip olduğudur. Mali kurallar doğrultusunda kamu yatırım harcamalarında yapılacak keskin azalışların büyüme sürecini olumsuz etkileyeceğini söylemek mümkündür (Castro, 2011: 325).

V) MALİ KURAL UYGULAMALARI VE TÜRKİYE

Türkiye’de ekonomik ve mali yapının uzunca bir süredir iradi maliye politikalarıyla yönetildiğini söylemek mümkündür. Ekonomik yapı ve politikalarda önemli kırımların yaşandığı 1980’li yıllar, neo-liberal politikalarla şekillenen küreselleşme olgusunun ortaya çıktığı ve devletin genel ekonomik yapı içindeki yerinin ve fonksiyonlarının sorgulandığı bir dönemin başlangıcı olmuştur. 1980-1990 dönemi liberal politikaların etkisiyle ekonomik ve finansal yapıda devletin ağırlığının azaltılmaya çalışıldığı, arz yönlü ekonomi politikalarıyla vergi yüklerinin hafifletildiği bir süreç olmuştur.

Bu dönemde kamu harcamalarının azaltılması bir yana büyük kamu yatırımlarıyla kamu harcamalarının artması ve vergi gelirlerinin düşmesi önemli kamu açıklarına yol açmıştır. Bu açıklarla mücadelede de kamu iç borçlanması sıradan bir finansman aracı haline gelmiştir. 1980’li yılların sonlarına gelindiğinde Merkez Bankası kaynaklarından kısa vadeli avans başta olmak üzere iç borçlanmada limitlerin çok zorlandığı ve artık kamu kesimi finansman açıklarıyla mücadelede iç borçlanmanın yanı sıra başka alternatiflerin de aranmaya başlanıldığı söylenebilir. 1990 sonrası dönemde ise yüksek enflasyon ve yüksek kamu kesimi açıkları, yanlış borçlanma politikasıyla yükselen reel faizler ve ödemeler dengesinde yaşanan sorunlar makro ekonomik dengeleri tümüyle bozmuştur (Demir, 2009: 80).

Söz konusu dönem boyunca hedeflenen bütçe büyüklükleri, kamu harcamaları planlanan düzeyi aştığından ek bütçelerle genişletilmiştir. Gerçekleşen bütçenin hedeflenen bütçeyi aştığı böylesi bir yapıda mali disiplin bir türlü sağlanamamıştır. Bunun yanı sıra konsolide bütçe dışında yer alan bütçe dışı fonlar, belediyeler ve KİT’lerin açıkları da kamu finansman sorunlarını derinleştiren etkenler olmuştur. Anlaşılacağı üzere ilgili dönemde makroekonomik göstergelerin hemen tümünde sorun yaşanırken özellikle 1990’ların ortasından itibaren maliye politikasının temel hedefi iç borç stokunu kontrol altına almak olmuştur. Bu hedef doğrultusunda belirli oranda birincil fazla vermek, özelleştirme gelirlerini artırmak ve sürdürülebilir dış borç stoku düzeyine kadar iç borçları dış borçlarla finanse etmek ön plana çıkmıştır. Geleneksel iradi maliye politikaları kapsamında izlenen söz konusu hedeflerde önemli bir başarı sağlanamamıştır.

Bu bağlamda özellikle 1990’lı yılların sonu birincil fazla hedefinin yakalanması, kamu borç stokunun düşürülmesi, kamu harcamalarının azaltılması gibi mali disiplini sağlayacak hedeflerin çok daha etkin politikalarla nasıl sağlanabileceği konusunda yoğun tartışmalar yapıldığı bir dönem olmuştur. Bu çerçevede 2000 yılında uygulamaya konulan enflasyonu düşürme programı ile birincil fazla maliye politikasının önemli bir göstergesi olarak kabul edilmiştir. Buna göre söz konusu ekonomik program konsolide kamu maliyesini güçlendirmek ve sürdürülebilir bir borç yapısı yaratmak için bütçenin birincil dengesine bir sınır koymuştur (Pınar, 2011: 151). Diğer yandan bütçenin birincil dengesine konulan bu sınırla, para politikalarının daha etkin yürütüleceği ve bir türlü sağlanamayan fiyat istikrarının sağlanacağı şeklinde bir beklenti de oluşmuştur (Özatay, 1997: 679).

Türkiye’de birincil fazla hedefi genel olarak bir beklenti biçiminde uygulanmıştır. Buna yönelik yasal bir düzenleme, bağlayıcı bir kural oluşturulmamıştır. Bu bağlamda böylesi bir kuralı doğrudan mali kural yerine örtük mali kural olarak tanımlamak daha doğru olacaktır. Türkiye’de özellikle 2000’li yıllardan itibaren doğrudan mali kural adı altında olmasa da mali kural uygulamalarına yasal zemin olacak düzenlemeler yapılmaya başlanmış ve örtük mali kurallar uygulanmaya başlanmıştır. Aşağıdaki kısımda Türkiye’de uygulanmakta olan bu ve benzeri kuralların neler olduğu bu kuralların kamu maliyesi ve ilgili makro ekonomik göstergeler üzerinde ne tür etkiler yarattığı üzerinde durulmaktadır. Bu değerlendirme ile Türkiye’de mali kural yasası olmamasına rağmen örtük mali kural uygulamaları ile mali disiplinin ne ölçüde sağlandığı dolayısıyla bir mali kural yasasına ne ölçüde gerek olduğu tartışılacaktır.

A) Türkiye’de Örtük Mali Kural Uygulamaları

1) Anayasa’da Yer Alan Düzenlemeler

Türkiye dahil birçok ülkede anayasalara bakıldığında, mali hükümlere ilişkin kısımlarda daha çok iktisadi ve mali yapılanmada ve işleyişte devletin temel sorumluluklarına vurgu yapıldığı görülmektedir. 1982 Anayasası’nda mali kural niteliğine sahip herhangi bir düzenlemenin bulunmadığı söylenebilir. Anayasa’da bütçe büyüklükleri başta olmak üzere ekonomik göstergelere ilişkin herhangi bir kısıtlayıcı hüküm bulunmazken, öngörülen hedeflerin gerçekleşmemesi durumunda da herhangi bir yaptırım söz konusu olmamaktadır. Ancak Anayasa’da mali hükümlerin genel çerçevesi belirlenmiş olup bunların yerine getirilmesinde devletin ne tür sorumluluklara sahip olduğu belirlenmeye çalışılmıştır. Sözelimi Anayasa’nın 65. maddesi “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir” ifadesiyle devletin iktisadi ve sosyal görevlerinin sınırını çizmektedir.

Anayasa’nın vergi ödevi başlıklı 73. maddesi ise “Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler, kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır” ifadesiyle vergilemede genellik, eşitlik, mali güce göre ödeme ve yasallık ilkelerine vurgu yapmaktadır. Diğer yandan 162 ve 163. madde ile de bütçeleme sürecine ilişkin hükümlerin

genel çerçevesi çizilmiştir. 162. madde özetle TBMM üyelerinin bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamayacaklarını belirtirken, 163. madde “Merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarısı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur” demek suretiyle bütçeyi disipline etmeye çalışmaktadır.

Anlaşılacağı üzere Anayasa’da iktisadi ve mali yapıyla ilgili genel hükümler yer alırken, bütçe büyüklükleri, borç stokları gibi kamu maliyesini disipline edecek değişkenlere ilişkin herhangi bir sınır veya bir eşik belirlenmemiştir.

2) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

2003 yılında kabul edilen ve 2004 yılında uygulanmaya başlanılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, bütçenin birlik ve genellik ilkelerinin güçlendirilerek kamu kesimindeki dağılımının giderilmesi, kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin artırılabilmesi, hesap verilebilirliğin sağlanması ve mali saydamlığın geliştirilmesinde reform niteliğinde bir düzenleme olmuştur. Söz konusu kanunun, kamu maliyesi disiplini ve mali kural uygulamaları bakımından da önemli bir düzenleme olduğu söylenebilir. Zira bu kanunla kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması bakımından temel düzenlemeler getirilerek mali disiplinin sağlanmasına yönelik önemli mali kuralların alt yapısı oluşturulmuştur.

2008 mali yılı bütçe gerekçesinde “5018 sayılı Kanun ile bütçe hazırlık sürecinin güçlendirildiği, çok yıllık bütçelemeye geçildiği, mali saydamlık ve hesap verebilirliği arttırmak üzere kamu idarelerince faaliyet raporu hazırlanması uygulamasının başlamış olduğu, kamuda bütçe sınıflandırması ve muhasebe sisteminde birlik sağlandığı, bu suretle genel yönetimin bütçe ve muhasebe sonuçlarının bütünleştirilmesi ve yayınlanmasının mümkün hale geldiği” belirtilmiştir (Maliye Bakanlığı, 2007: 57).

İlgili kanunla getirilen yeniliklerden birisi de her yıl, üç yıllık perspektifle Orta Vadeli Program (OVP) ve buna uyumlu Orta Vadeli Mali

Plan (OVMP) ile çok yıllık bütçeleme sistemine geçişin sağlanmasıdır. Bu geçişle birlikte kalkınma planları ile bütçeler uyumlu hale getirilmeye çalışılmıştır. Diğer bir anlatımla bütçe önceliklerinden kopuk kalkınma planlarının hazırlanmasının önüne geçilmiştir. Bu bağlamda OVP ve OVMP kamu harcamalarını disipline eden, bütçe büyüklüklerine ve harcamacı kuruluşlara yön veren bir rehber olmuştur. OVMP'nin, OVP ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içermesi öngörülmüştür. OVMP'nin en önemli unsurlarından birisi, kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarının belirlenmesidir. Böylece, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere merkezi yönetime dahil kurumların ödenek tekliflerine ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyinde bir üst limit getirilmesi öngörülmüştür.

OVMP'ye dayalı olarak hazırlanacak merkezi yönetim bütçesi ile etkin bir kamu mali yönetimi, giderlerin rasyonel bir şekilde önceliklendirilmesini ve kaynakların bu önceliklere göre tahsisini esas almaktadır. Bu çerçevede, mali plan döneminde kamu gider mevzuatının rasyonelleştirilmesine yönelik çalışmalar sürdürülürken çok yıllık bütçeleme uygulanması ile kaynak tahsisinde etkinliğin artırılması hususu temel önceliklerden birisi olmaya devam etmektedir. Çok yıllık bütçeleme sistemi, kamu mali yönetiminde öngörülebilirliğin artırılmasına ve mali saydamlık ilkesinin güçlendirilmesine önemli katkı sağlamaktadır. Çok yıllık bütçeleme sisteminin etkinliğinin, idarelerin stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye geçişlerinin tamamlanmasıyla daha da artacağı öngörülmektedir. Bu süreçte hazırlanan OVMP'ye göre de, kamu idareleri ödenek tavanlarını dikkate alarak, belirlenen öncelikler çerçevesinde kendi kaynak tahsislerini gözden geçirecekler ve önceliğini yitirmiş faaliyetler ile projeleri tasfiye edeceklerdir (OVMP, 2011-2013: 1; Maliye Bakanlığı, 2008: 58).

İlgili süreçte Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yanı sıra kimi mali programlarla da mali disiplinin sürdürülebilir kılınmasına çalışılmıştır. Söz gelimi 1999, 2002 ve 2005 yıllarında yapılan Stand-by anlaşmaları ile bütçenin özellikle gelir kısmına bir takım sayısal hedefler konulmuştur. Buna göre Stand-by anlaşmalarıyla faiz dışı fazla için, dış borç stoku için ve özelleştirme gelirleri için belirli sayısal hedefler konularak uygulanmakta olan ekonomik programların başarısı bu ölçütler üzerinden değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi bir yandan mali disiplinin güçlenmesini sağlarken, diğer yandan ulusal ve uluslararası düzeyde ekonomi yönetiminin ve ekonomi programının kredibilitasını artırmaktadır.

2008 yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program (KEP) da maliye ve gelirler politikalarının makroekonomik istikrara katkı sağlayacak şekilde yürütülmesini öngören bir dizi kararlarla sürece katkı sağlayan bir program olmuştur. KEP’de Maliye Politikası Stratejisi ve Orta Vadeli Amaçlar başlığı altında; maliyet esaslı fiyatlandırma formülünün uygulanması suretiyle enerji KİT’lerinin faiz dışı fazla hedeflerine ulaşmasının sağlanacağı, mali kural uygulamasının bir parçası olarak, bütçede belirlenen ödeneklerin özel ödenek düzenlemeleri yoluyla aşılmasına izin verilmeyeceği gibi kısıtlarla bütçe disiplini sağlanmaya çalışılmaktadır (KEP, 2009: 34).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte tüm bu düzenlemeler mali disiplinin sağlanması sürecine işlerlik kazandırırken, mali kural uygulamaları için de gerekli altyapının ve kurumsal çerçevenin oluşumunu kolaylaştırmaktadır.

3) 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

2002 yılında kabul edilen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile makro ekonomik dengeleri gözeterek para ve maliye politikaları ile uyumlu, sürdürülebilir, saydam ve hesap verilebilir bir borçlanma politikasının izlenmesi ve finansman gereksinimlerinin mümkün olan en düşük maliyetle karşılanması temel ilkeler olarak belirlenmiştir (Demir, 2009: 178). İlgili kanunun getirdiği önemli yeniliklerden biri kamu borç yönetimini ve borçlanmaya ilişkin düzenlemeleri tek bir kanun kapsamında izlenebilir hale getirmesidir. Bu kanunla net borçlanma limiti, garanti limiti, ikraz limiti, risk hesabı ve kısa vadeli avans gibi hazine borçlanması ve garanti verilmesine ilişkin düzenleme ve kuralların önemli bir kısmında değişikliğe gidilmiş, kamu borç yönetimi raporu gibi yeni düzenlemeler söz konusu olmuştur.

Kanunda net borçlanma limitine ilişkin olarak; mali sürdürülebilirliği de dikkate alarak ilgili yıl bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabileceği belirtilmektedir. İlgili kanunda borçlanma limitinin değiştirilemeyeceği ancak borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limitin yıl içinde en fazla % 5 oranında artırılabilmesi, bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ilave % 5 oranında bir tutarın,

ancak Müsteşarlığın görüşü ve Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile artırılabilceği, bütçenin denk olması durumunda da borçlanmanın, anapara ödemesinin en fazla % 5'ine kadar artırılabilceği belirtilmektedir. Aynı zamanda 4749 sayılı Kanunla borçlanma limitinin ek bütçelerle değiştirme imkanı da ortadan kaldırılmıştır. Net borçlanma limitine ilişkin bu düzenlemelerle kanun öncesi sürekli delinen borçlanma sınırına ilişkin önemli kısıtlar getirilmiştir (Ulusoy, 2011: 39).

Kamu borçlanmasını kısıtlayan böylesi bir sayısal sınırı bir mali kural uygulaması olarak değerlendirmek mümkündür. Bütçe Dışı İkras Limitine ilişkin olarak ise, “mali yıl içinde sağlanacak garantili imkan ve dış borcun ikrazı limiti, ilgili yıl bütçe kanunuyla belirlenir” denilmek suretiyle bütçede yer almayan herhangi bir harcamayı finanse etmek için tahvil ihraç edilmesine sınırlama getirilmiştir. Özel Tertip Tahvil İhracına ilişkin olarak ise, “ikrazen ihraç edilenler hariç olmak üzere, özel tertip devlet iç borçlanma senetleri, ancak karşılığında ilgili yıl bütçe kanununda yeterli ödenek olması kaydıyla ihraç edilir. Yıl içinde ortaya çıkan ve önceden öngörülmeven gelişmeler için özel tertip devlet iç borçlanma senetlerinin ancak ödenek kalemleri arasında aktarma yapılarak, ihraç edilebilir” denilmek suretiyle piyasaya arz edilmeden kamu kurumlarına verilen tahvil ihracının bütçeye ödenek konmak suretiyle yapılması hüküm altına alınmış ve böylelikle bütçe dışından finansman yapma imkânının önüne geçilmeye çalışılmıştır (Boran, 2008: 6).

İlgili kanun kapsamında garanti limitine ilişkin düzenleme ile de daha önce sadece KİT'ler ve yerel yönetimler için getirilen garanti limiti kapsamına yap-işlet-devret kapsamında yapılacak garantiler de dahil edilmiştir. Garanti limitinin tutarının ilgili yıl bütçe kanununda da belirtilmesi gerekir. Hazine garantisine haiz olmasa dahi kamu kurum ve kuruluşlarının yurt dışından sağlayacakları her türlü mali imkanlar da Hazine Müsteşarlığı'nın iznine tabi tutulmuştur (Ulusoy, 2011: 39).

Kısa vadeli avans uygulamasına ilişkin olarak ise 2001 yılında yürürlüğe giren 4651 sayılı Kanun esas alınmıştır. Bilindiği gibi Merkez Bankası Kanunu'nda 2001 yılında 4651 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucu, kısa vadeli avans kullanımına son verilmiştir. Ancak nakit hareketlerindeki uyumsuzluklardan kaynaklanan kısa vadeli nakit açıklarının finansmanı ve nakit yönetimindeki etkinliğin artırılması amacıyla tutarı bütçe ödeneklerinin % 1'ini aşmamak üzere, iç borçlanma senedi ihraç etmeksizin, Merkez

Bankası koordinasyonu ve aracılığı ile para piyasalarından nakit işlem yapma imkanı sağlanmıştır (Ulusoy, 2011: 40). Dolayısıyla bu düzenlemeyle hazinenin Merkez Bankası’ndan kısa vadeli avans şeklinde borçlanmak suretiyle mali disiplini bozan uygulamalarının önüne geçilmiştir.

İlgili kanun, kamu borç yönetiminde saydamlığı sağlamak üzere de kamu borç yönetimine ilişkin rapor hazırlanmasını öngörmektedir. Kamu Borç Yönetimi Raporu ile her üç ayda bir, kamuoyuna kamu borç yönetiminin seyri hakkında bilgi verilmesi gerekmektedir. Borçlanmanın maliyeti, vadesi, kaynakları ve toplam borç stoku gibi konularda sık aralıklarla bilgilendirilme yapılması, borçlanma politikalarında kamuoyu ve meclis denetimini artırarak, borç yönetiminde etkinliğin sağlanmasına katkı sağlayacaktır.

4) Yerel Yönetimlere İlişkin Düzenlemeler

Dolaylı mali kural uygulamalarının yerel yönetimlerde net bir şekilde ortaya konulması, il özel idareleri ve belediye kanunlarında yapılan düzenlemelerle ortaya çıkmıştır. 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile esas olarak il özel idarelerinin ve belediyelerin bütçe dışında harcama yapamayacağı, hangi durumlarda, hangi usul ve esaslara dayanarak borçlanma yapabileceği ve tahvil ihraç edebileceği düzenlenmiştir. Diğer taraftan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece yatırım programlarında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla dış borçlanma yapabilirler (5393 sayılı BK, Md.68/a; 5302 sayılı İÖİK, Md.51/a) hükmü getirilmiştir. Diğer bir ifade ile bu düzenlemelerle yerel yönetimlerin mali yapıları üzerine bazı sınırlamalar getirilmiştir.

Ayrıca 5393 sayılı Kanunun 49’uncu maddesinde belediyelerin personel giderleri ve borçlanmalarına sınırlamalar getirilmiştir. Örneğin, personel giderleri gelirlerinin % 30’unu, borç stokları ise toplam gelirlerini aşamayacaktır. Bu oranların aşılması durumunda, cari 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 olduğu tarihten itibaren hesaplanarak kanuni faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilecektir (Boran, 2008: 8). Ayrıca, 4749 sayılı Kanunun 8. maddesinde de yerel yönetimlere ilişkin bir düzenlemeye yer verilmiştir. Dış kredi borçlusu yerel yönetimlerin, Hazine Müsteşarlığı garantisi altında sağlanan dış kredilere ilişkin geri ödemeler için

gereken tutarı yılı bütçelerinde yatırım harcamalarına kıyasla öncelikli olarak ayırmakla mükellef oldukları hükme bağlanmıştır (Kaya, 2009: 109). 4749 sayılı Kanun ile yerel yönetimlerin borçlanmalarının yatırım programlarında yer alan projelerin finansmanı ile sınırlanması borçlanmaya bir limit getirmekle birlikte belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri açısından mali kuralların altın kural şeklinde uygulanması olarak ifade edilmektedir (Karakurt ve Akdemir, 2010: 253; Kaya, 2009: 108).

5) Faiz Dışı Fazla Uygulaması

Faiz dışı fazla hedefi bütçe disiplininin sağlanabilmesi bakımından son derece önemli bir göstergedir. Bu bağlamda faiz dışı fazla hedefi hükümet programlarında, istikrar programlarında, bütçe hedeflerinde, orta vadeli mali plan, orta vadeli programlarda ve Stand-by anlaşmalarında üzerinde önemle durulan bir eşik değerdir. Sözelimi 60. ve 61. Hükümet Programı Eylem Planında, “Makroekonomik istikrarın ve büyüme performansının sürdürülmesi amacıyla mali disipline titizlikle uyulacaktır. Bu çerçevede, faiz dışı fazla verme politikasına devam edilecektir” (Eylem Planı, 2008: 2) denilerek temel önceliğin faiz dışı fazla oluşturulabilmesi olduğu vurgulanmaktadır.

Diğer yandan istikrar programlarının hemen hemen hepsinde faiz dışı fazla hedefi öngörülme suretiyle bir faiz dışı fazla vurgusu yapılmaktadır. İlgili programlarda ülkelerin içinde buldukları kamu borç problemlerinin aşılması ve borç dinamiklerinin sağlıklı bir zemine oturtulması için mali disipline sıkça vurgu yapılırken, mali disiplini sağlayacak en önemli mali kural uygulamasının faiz dışı fazla verilmesi olduğu belirtilmektedir (Emil ve Yılmaz, 2003: 3).

İstikrar programlarında faiz dışı fazla hedefinin belirlenmesinin dışında büyüme ortamına geçilmesi bu programların temel kurgusu ve beklentisi olarak ortaya konulmaktadır. Bunun için kamu açıkları ile karşı karşıya kalan ülkelerin uygulayacakları istikrar programlarının önemli bir unsuru olan sıkı maliye politikalarını uygulamış olacaklarından; yüksek enflasyon, ödemeler dengesi problemleri ve kamu harcamalarını azaltmaları, gelirlerini artırmaları, borçlarını çevirebilmeleri, aynı zamanda devletin ekonomideki ağırlığını azaltarak özel sektöre gerekli mali kaynakların aktarılması sağlanmış olacaktır. İstikrar programlarında özellikle faiz dışı fazla uygulamasına vurgu yapılması şeklinde kendini gösteren mali kural uygulaması çabaları, aynı zamanda bütçelerde yapılan düzenlemelerle de desteklenmiştir (Emil ve Yılmaz, 2003: 3).

Öte yandan IMF destekli programlar da, temelde yüksek enflasyon oranlarını ve buna bağlı olarak ortaya çıkan yüksek kamu açıklarını azaltmayı hedefleyen tedbirler içermektedir. Bu programların başlıca amacı faiz dışı fazla hedefini dikkate alacak şekilde daraltıcı mali önlemler yoluyla kamu açıklarının, dolayısıyla enflasyonun azaltılması ve kamu mali dengesinde istikrarın sağlanmaya çalışılması olmuştur. Buna karşılık reel ekonomide konjonktür daralmalarının ortaya çıkması, faiz dışı fazla hedefinin azaltılması ve daraltıcı tedbirlerin gevşetilerek üretimin arttırılmasına yönelik politikaların izlenmesini gündeme getirmektedir (Şimşek, 2007: 52). Bir ekonomide uygulanan istikrar programlarında faiz dışı fazla hedefinin belirlenmesi özellikle iki açıdan önemlidir (Emil ve Yılmaz, 2003: 20-21);

- i) Hedeflenen fazlaya ulaşılması için uygulanan daraltıcı tedbirler, uluslar arası finans piyasalarının ve uluslar arası kuruluşların ülkedeki makro ekonomik gelişmelere duyduğu güveni artırır. Çünkü bu hedefe ulaşmaya ilişkin çabalar, ülke hükümetlerinin uygulanan istikrar programı konusundaki kararlılığının göstergesidir.
- ii) Yüksek borç yüküne sahip ülkelerde faiz dışı fazla hedefinin belirlenmesinin başlıca nedeni borçlanma üzerindeki baskının azaltılmasıdır. Bu açıdan faiz dışı fazla, devletin gelir ve harcama politikalarını uygulama gücünün de bir göstergesidir. Nitekim 2000-2002 dönemini kapsayan istikrar programında maliye politikası amacı, kamu kesiminde faiz dışı fazla oluşturma yoluyla kamu kesimi iç borç stokunun azaltılması olarak tanımlanmıştır.

Faiz dışı fazla hedeflerinin kurgulandığı bir diğer önemli metin bütçe hedefleridir. Bütçe hazırlık sürecinde yer alan OVMP, 5018 sayılı Kanuna göre, 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 bir belgedir. Siyasal iktidar faiz dışı fazla hedeflerini bütçe hedefleri kapsamında kurgularken kamuoyu da faiz dışı fazlaya ilişkin gelişmeleri orta vadeli mali planlar üzerinden izlemektedir. Örtülü mali kural olarak faiz dışı fazla hedefi gerek ekonomi yönetiminin disiplini gerekse bütçe disiplini bakımından önemli bir göstergedir. Uygulanan ekonomik istikrar programlarının uluslararası kredibilitesinden, siyasal otoritenin ekonomi politikalarının sürdürülebilirliğine kadar birçok bakımdan faiz dışı fazla hedefinin tutturulabilmesi önem arz etmektedir. Bu yönüyle faiz dışı fazla hedefinin tüm kesimleri kapsayan örtülü mali kural uygulaması olduğunu söylemek mümkündür.

B) Örtülü Mali Kural Uygulamalarının Bütçe Büyüklükleri ve Borç Göstergelerine Yansımaları

Bu kısımda bugüne kadar Türkiye’de bir mali kural yasası çıkarılmış olmamasına rağmen faiz dışı bütçe fazlası başta olmak üzere bir kısım örtülü mali kural uygulamaları ile mali disiplinin ne düzeyde sağlandığı, örtülü mali kural uygulamalarının bütçe büyüklükleri ve borç göstergelerine ne şekilde yansıdığı incelenmeye çalışılmaktadır. Tablo: 2’de 1990 sonrası borç stokunun gelişimi yer alırken, Tablo: 3’te bütçe büyüklüklerine ilişkin bazı verilerin gelişimi yer almaktadır.

Tablo: 2
Merkezi Yönetim Borç Stoku /GSYH

Yıllar	İç Borç Stoku/ GSYH	Dış Borç Stoku/ GSYH	Toplam Borç/ GSYH
1990	10,8	14,4	25,2
1991	11,5	16,3	27,9
1992	13,2	16,5	29,7
1993	13,4	17,1	30,5
1994	15,4	24,7	40,0
1995	13,0	19,8	32,9
1996	15,9	17,6	33,4
1997	16,2	16,7	32,9
1998	16,5	14,5	31,0
1999	21,9	17,9	39,8
2000	21,9	16,3	38,2
2001	50,9	23,2	74,1
2002	42,8	26,5	69,2
2003	42,7	19,4	62,2
2004	40,2	16,5	56,6
2005	37,7	13,4	51,1
2006	33,2	12,3	45,5
2007	30,3	9,3	39,6
2008	28,9	11,1	40,0
2009	34,6	11,7	46,3
2010	31,9	10,9	42,9
2011	28,8	12,0	40,8

Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr>

Tablo: 2’de borç stokunun GSYH’ya oranının 1990-2000 arası dönem ortalamasının % 35 olarak gerçekleştiği görülürken, borç stoklarında 2000 yılının hemen sonrasında önemli bir artış olduğu gözlenmektedir. 2000 yılının sonlarına doğru cari açığın giderek büyümesi, ekonomik programda öngörülen reformların yapılamaması, kamu bankalarının kısa vadeli para piyasalarından yoğun borçlanma arayışlarına girmesi faiz oranları üzerinde büyük baskılar yaratarak mali piyasalardaki tedirginliği artırmıştır. Ekonomik istikrarsızlıkların yanı sıra siyasi istikrarsızlıkların yaşandığı ilgili dönemde Merkezi Bankası yabancı yatırımcıların ve bankaların hızla artan döviz taleplerini karşılayabilmek için rezervlerini önemli ölçüde eritmiştir. Bankaların gerek açık pozisyonlarını kapatabilmek, gerekse döviz alımlarını gerçekleştirebilmek için TL alacaklarını tahsil etmeye çalışmaları, mevcut likidite sıkıntısını daha da derinleştirerek mali sistemi tıkanma noktasına getirmiştir. 2001 ekonomik krizinin ortaya çıkışında siyasi ve ekonomik istikrarsızlıkların yanı sıra mali piyasalarda yaşanan söz konusu olumsuzlukların da önemli etkisinin olduğunu söylemek mümkündür.

İlgili dönemde tasfiye sürecindeki bankaların ortaya çıkardığı yükün yanı sıra kamu bankalarının görev zararlarıyla birlikte artan borçlanma gereği, tüm dikkatlerin faiz dışı fazlanın nasıl artırılacağı üzerine yoğunlaşmasına neden olmuştur. Bu dönemde çok kapsamlı bir biçimde kamu bankalarının görev zararlarından doğan borçları devlet iç borçlanma senedi verilerek ödenmiştir. Tablo: 2’den de görüleceği üzere 2000 yılından 2001 yılına geçildiğinde iç borç stokunun GSYH’ya oranı % 21,9’dan % 50,9’a çıkmıştır. Aynı dönemde toplam borç stokunun GSYH’ya oranı ise % 38,2’den % 74,1’e çıkmıştır. Bu dönemde iç borçlanmada vadeler de 6 aya kadar düşerken, devlet iç borçlanma senetlerinde ortalama bileşik faiz % 100’lere yaklaşmıştır.

2000’lerin hemen başlarında borç stokunda görülen bu rekor artışlar, Tablo: 3’te yer alan bir kısım bütçe büyüklükleri için de söz konusu olmuştur. Söz gelimi faiz ödemelerinin GSMH’ya oranı 2001 yılında % 18’e çıkarak 1990-2011 arası 22 yıllık dönemin en yüksek değerine ulaşmıştır. Faiz ödemelerinin GSMH’ya oranı 1990-2000 dönemi yıllık ortalama % 7 düzeyinde gerçekleşmiştir. Bir diğer önemli gösterge olan bütçe dengesindeki gelişime bakıldığında burada da bütçe gelir gider farkının GSYH’ya oranının 2001 yılında -12,4 gibi bir oranla uzun yıllar

ortalamasının çok üzerinde bir orana ulaştığını söylemek mümkündür. Benzer değerlendirmeleri kamu harcama düzeyleri ve kamu kesimi borçlanma gereği için de yapmak mümkündür.

Söz konusu göstergelerle birlikte 2001 krizini yaşayan Türkiye’de artık kaynakların tükendiği, yeni borçlanmalarla veya Merkez Bankası kaynaklarıyla borçların çevrilmesinin ve bütçe dengesinin sağlanmasının mümkün olmadığı bütün kesimlerce kabul edilir hale gelmiştir. Bir bakıma bu farkındalık, mali disiplini sağlayacak örtülü mali kural uygulamaları için yasal ve kurumsal bir çerçevenin hazırlanabilmesini kolaylaştıracak olan iklimi de oluşturmuştur. Hemen bütün kamuoyu ekonomik istikrarın sağlanabilmesi için kapsamlı bir ekonomik program uygulanması gerektiğine kolaylıkla inandırılmıştır. İlgili dönemde güçlü bir iktidarın işbaşına gelmesi de siyasi istikrar adına önemli bir gelişme olmuştur. AB’nin bir takım talep ve beklentilerinin yanı sıra IMF ile yapılan anlaşmalar da bir takım yapısal reformların kararlılıkla uygulanmasını kolaylaştırmıştır.

Toplumsal ve siyasal anlamda gerekli desteği alan ekonomi yönetimi, uygulamaya konulan ekonomik program kapsamında öncelikle daralan vadeleri uzatmak ve faiz baskısını kırabilmek amacıyla borçlanma sorununa yoğunlaşmıştır. Hazine borç yükünü hafifletebilmek amacıyla iç borç takas operasyonlarına girişmiştir. Diğer yandan borç stoku üzerindeki kur riskini hafifletmek amacıyla dövize endekli borçlanma araçları kullanılarak borçlanmanın vadesi uzatılmış ve yatırımcıya döviz kuru riskinden korunma olanağı sunulmuştur (Demir, 2009: 87). 2002 yılında çıkarılan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında kanun ile mali disiplini sağlamaya yönelik olarak dağınık mevzuat tek bir yasa altında düzenlenirken, mali yükümlülük yaratan hususlarda da tek bir makam belirlenmiş ve ilgili süreç sıkı bir disiplin altına alınmıştır. 2002 yılı başında imzalanan stand-by anlaşması ile borçlanmaya özel bir önem verilerek borç yükünün hafifletilmesi için faiz dışı fazla olgusunun üzerinde yoğunlaşmış, 2003 sonuna değin birincil bütçe dengesinde (milli gelire oran olarak) % 6.5 düzeyinde bir fazla yaratılması öngörülmüştür (Voyvoda ve Yeldan, 2002: 2-3).

Tablo: 3
Bütçe Verileri ve KKBG'ne İlişkin Göstergeler

Yıllar	Harcamalar/ GSYH	Gelirler/ GSYH	Bütçe Dengesi	KKBG/ GSMH	Faiz Dışı KKBG/ GSMH	Faiz Dışı Harc. /GSYH	Faiz Dışı Fazla/ GSYH	Bütçe Faiz Ödem./ GSMH
1990	12,7	10,5	-2,3	5,5	1,7	10,1	0,5	3,8
1991	15,4	11,4	-4,0	7,5	2,9	12,5	-1,5	4,6
1992	15,1	11,9	-3,2	7,9	3,3	12,3	-0,6	4,6
1993	18,2	13,2	-5,0	7,7	1,5	13,8	-0,8	6,2
1994	17,3	14,3	-2,9	4,6	-3,5	11,5	3,8	8,1
1995	16,4	13,4	-3,0	3,7	-3,4	10,9	3,3	7,1
1996	19,8	13,6	-6,2	6,5	-2,2	12,3	1,8	8,7
1997	20,6	14,8	-5,8	5,8	-0,9	14,7	0,1	6,7
1998	22,2	16,7	-5,5	7,1	-2,5	13,4	4,4	9,6
1999	26,9	18,0	-8,9	11,6	0,2	16,6	2,0	11,5
2000	28,2	19,9	-8,2	8,9	-4,3	15,9	5,7	13,2
2001	33,8	21,4	-12,4	12,1	-6,0	16,7	6,8	18,0
2002	33,4	21,6	-11,9	10,0	-5,5	18,6	4,3	15,5
2003	30,9	22,0	-8,8	7,3	-6,1	18,0	5,2	13,4
2004	26,9	21,5	-5,4	3,6	-6,8	16,8	5,7	10,4
2005	24,1	22,9	-1,3	-0,1	-7,3	17,1	4,8	7,2
2006	23,5	22,9	-0,6	-1,9	-8,1	17,4	5,4	6,2
2007	24,2	22,6	-1,6	0,1	-5,9	18,4	4,2	6,0
2008	23,9	22,1	-1,8	1,6	-3,9	18,6	3,5	5,5
2009	28,2	22,6	-5,5	5,1	-0,7	22,6	0,05	5,8
2010	26,6	23,0	-3,6	2,3	-2,3	22,2	0,74	4,6
2011	25,2	22,5	-1,4	-	-	21,3	1,8	3,8

Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr>; <http://www.maliye.gov.tr>

Hazine etkin iç borç yönetimi ile 2003 yılından itibaren değişim ihalelerini de gerçekleştirerek iç borç servisinin dönemler arası dengeli dağılımını gerçekleştirmiş ve borçlanma vadelerini uzatmıştır. Tablo: 2 ve 3'ten de izleneceği üzere özellikle 2003 sonrası dönem, borç stoklarının ve faiz ödemelerinin azalmaya başladığı bir dönem olmuştur. Yine 2003 sonrası dönemler önceki yıllara göre faiz dışı fazla hedeflerinin tutturulabildiği dönemler olmuştur. Bu bağlamda bir bölümü 2000'den önce, önemli bir bölümü de 2000'li yıllardan sonra yasalaşan ve uygulamaya konulan örtülü mali kural uygulamalarının küresel ekonomik krizin etkili olduğu 2008, 2009 yılları hariç, 2000'li yıllar boyunca bütçe dengesi, borç stokları, faiz giderleri

gibi değişkenler üzerinde önemli etkilere sahip olduğunu söylemek mümkündür. İlgili kurallar sayesinde söz konusu dönem içinde ekonomik yapının ve ekonomi yönetiminin de önemli ölçüde kurumsallaştığını söylemek mümkündür.

Ekonomik yapının çoğu zaman politik önceliklere göre işletildiği Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, Merkez Bankası'nın tam anlamıyla özerk hale gelmesi, siyasi müdahalelerden uzak etkin bir borç yönetim mekanizmasının oluşturulması, merkezi yönetim ve yerel yönetim borçlanmalarının disipline edilmesi, bütçe büyüklüklerinin ve kompozisyonun uygulanmakta olan ekonomik program kapsamında şekillenmesi son derece önemlidir. Küresel ekonomik krizin etkilerini hafifletmek üzere kamu harcamalarının artırılması ve vergi gelirlerinin azaltılması 2009-2010 yılı bütçe performansını ve mali disiplini olumsuz yönde etkilemiş, özellikle faiz dışı fazla hedefinde önemli sapmalar meydana gelmiştir. Bu noktada örtülü mali kural ya da mali kural uygulamalarının başarısında konjonktürel gelişmelerin de büyük bir öneme sahip olduğunu söylemek gerekmektedir. Özellikle ABD gibi dünya ticaretinin yaklaşık $\frac{1}{4}$ 'ünü kontrol eden büyük bir ekonomideki çöküntünün gelişmekte olan ekonomiler üzerinde herhangi bir etkisinin olmaması son derece güçtür. Mali kurullarla beslenen mali disiplin konusunda ne kadar hassas davranılırsa davranılsın söz konusu konjonktürel dalgalanmaların olduğu dönemlerde bütçe hedeflerinde bir takım sapmalar meydana gelirken, kimi zaman da kriz dönemlerinde mali disiplinin gevşetilmesi iktisadi rasyonalitenin gereği bir zorunluluk olarak bile ortaya çıkabilmektedir.

Tablo: 4 ve 5'te ise 2000 sonrası Türkiye'ye ilişkin bazı göstergeler AB ülkeleri ile karşılaştırmalı bir biçimde ele alınmaktadır. 2000 Sonrası AB ülkeleri ve Türkiye'de bütçe dengesinin GSYH'ya oranının yer aldığı Tablo: 4'e bakıldığında Türkiye'de bütçe dengesinde iyileşmenin özellikle 2003 yılından sonra sağlanmaya başlandığı açıkça görülmektedir. Bilindiği gibi bütçe açığı konusunda Maastricht Kriterleri üye ülke bütçe açığının GSYH'sına oranının % 3'ü geçmemesini öngörmektedir. Türkiye'de 2003 sonrası dönemde bütçe açığının GSYH'ya oranı, krizin etkili olduğu yılların dışında genellikle bu eşğin altında seyretmiştir. Tablo: 4'ten de izleneceği üzere Türkiye bütçe disiplini konusunda büyük bir başarı göstererek bütçe açığı/GSYH'ya oranında mali kural uygulamalarının söz konusu olduğu birçok AB üyesi ülkeyi geride bırakmıştır.

Tablo: 4
2000 Sonrası AB Ülkeleri ve Türkiye’de Bütçe Dengesi / GSYİH (% Oran)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AB (27 Ülke)	0,6	-1,4	-2,5	-3,1	-2,9	-2,4	-1,4	-0,8	-2,3	-6,8	-6,6	-
Euro Böl (16 Ülke)	0,0	-1,9	-2,6	-3,1	-2,9	-2,5	-1,3	-0,6	-2,0	-6,3	-6,2	-
Almanya	1,3	-2,8	-3,7	-4,0	-3,8	-3,3	-1,6	-0,2	0,0	-3,3	-4,3	-
Avusturya	-1,7	0,0	-0,7	-1,4	-4,4	-1,6	-1,6	-0,6	-0,4	-3,4	-4,4	-3,4
Belçika	0,0	0,4	-0,1	-0,1	-0,3	-2,7	0,3	-0,2	-1,2	-6,0	-4,1	-3,5
Bulgaristan	-0,3	0,6	-0,8	-0,3	1,6	1,9	3,0	0,1	1,8	-3,9	-3,1	
Çek Cumhuriyeti	-3,7	-5,6	-6,8	-6,6	-3,0	-3,6	-2,6	-0,7	-2,1	-5,9	-4,8	-3,7
Danimarka	2,4	1,5	0,3	0,1	2,0	5,2	5,2	4,5	3,4	-2,7	-2,6	-3,7
Estonya	-0,2	-0,1	0,3	1,7	1,6	1,6	2,3	2,6	-2,7	-1,7	-0,2	0,1
Finlandiya	6,9	5,0	4,1	2,6	2,4	2,8	4,0	5,2	4,5	-2,2	-2,5	-2,0
Fransa	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,4	-7,5	-7,1	-5,7
Güney Kıbrıs	-2,3	-2,2	-4,4	-6,5	-4,1	-2,4	-1,2	3,4	0,9	-6,1	-5,3	
Hollanda	2,0	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,7	-5,3	-5,1	-4,2
İngiltere	3,6	0,5	-2,0	-3,3	-3,4	-3,4	-2,7	-2,7	-5,0	-11,5	-10,3	-9,4
İrlanda	4,8	0,9	-0,4	0,4	1,4	1,7	3,0	0,3	-7,2	-14,3	-31,3	-10,3
İspanya	-1,0	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	2,0	1,9	-4,1	-11,2	-9,3	-6,2
İsveç	3,7	1,6	-1,2	-0,9	0,8	2,3	2,5	3,8	2,5	-0,5	-0,2	0,1
İtalya	-0,8	-3,1	-2,9	-3,5	-3,5	-4,3	-3,3	-1,5	-2,7	-5,3	-4,6	-3,6
Letonya	-2,8	-2,1	-2,3	-1,6	-1,0	-0,4	-0,5	-0,3	-4,1	-9,0	-7,0	-
Litvanya	-3,2	-3,6	-1,9	-1,3	-1,5	-0,5	-0,4	-1,0	-3,2	-8,9	-8,3	-
Lüksemburg	6,0	6,1	2,1	0,5	-1,1	0,0	1,3	3,7	2,5	-0,7	-1,1	-1,2
Macaristan	-3,0	-4,0	-8,9	-7,2	-6,4	-7,9	-9,3	-5,0	-3,8	-4,0	-4,2	4,0
Malta	-6,2	-6,4	-5,5	-9,9	-4,7	-2,9	-2,6	-2,2	-4,7	-3,8	-3,6	
Polonya	-3,0	-5,1	-5,0	-6,3	-5,7	-4,1	-3,6	-1,9	-3,6	-7,1	-7,8	-5,4
Portekiz	-2,9	-4,3	-2,8	-2,9	-3,4	-6,1	-3,9	-2,6	-2,7	-9,4	-9,8	-5,9
Romanya	-4,7	-3,5	-2,0	-1,5	-1,2	-1,2	-2,2	-2,5	-5,5	-8,3	-6,9	-
Slovakya	-12,3	-6,5	-8,2	-2,8	-2,4	-2,8	-3,5	-1,9	-2,3	-6,8	-7,7	-5,9
Slovenya	-3,7	-4,0	-2,5	-2,7	-2,2	-1,4	-1,3	0,0	-1,8	-5,5	-5,8	-5,3
Türkiye	-8,2	-12,4	-11,9	-8,8	-5,4	-1,3	-0,6	-1,6	-1,8	-5,5	-3,6	-1,4
Yunanistan	-3,7	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-2,9	-3,7	-7,7	-13,6	-10,6	-9,0

Kaynak: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>;
<http://www.maliye.gov.tr>;

Tablo: 5'te 2000 Sonrası AB Üyesi Ülkeler ve Türkiye'de AB Tanımlı Borç Stokunun GSYH'ya oranı yer almaktadır. Burada da borç stoklarında azalmanın başladığı dönem yine 2003 sonrası dönem olmuştur. Türkiye'de yasal olarak kamu borçlanmasının sınırlandırılmasına yönelik mali kural uygulaması bulunmamasına rağmen 2003 sonrası dönemde borç stokunun Maastricht Kriterlerinin öngördüğü eşiğin altında gerçekleştiği görülmektedir. Bilindiği gibi Maastricht Kriterlerine göre üye ülkenin kamu borç stoku toplamının GSYH'ye oranının % 60'ı aşmaması gerekmektedir. Türkiye 2003 yılından itibaren kamu borçlanmasını disipline ederek, dönem sonuna kadar borç stokunun GSYH'ye oranını % 60 altında tutabilmeyi başarırken birçok AB üyesi ülkede ilgili oran, % 60'ların çok üzerinde gerçekleşmiştir.

Tablo: 5
2000 Sonrası AB Üyesi Ülkeler ve Türkiye'de AB Tanımlı
Borç Stoku / GSYH ((%) Oran

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AB (15 Ülke)	63,2	62,2	61,6	63,0	63,3	64,1	62,8	60,4	0,0	0,0	83,2	87,4
AB (27 Ülke)	61,9	61,0	60,4	61,8	62,2	62,7	61,4	58,8	61,6	73,6	78,5	82,2
İtalya	109,2	108,8	105,7	104,4	103,8	105,8	106,5	103,5	106,1	115,8	119,1	119,6
Yunanistan	103,4	103,7	101,7	97,4	98,6	100,0	97,8	95,7	99,2	115,1	138,8	159,1
Belçika	107,9	106,6	103,5	98,5	94,2	92,1	88,1	84,2	89,8	96,7	98,8	98,5
Macaristan	55,0	52,0	55,6	58,4	59,1	61,8	65,6	65,9	72,9	78,3	82,4	82,6
Almanya	59,7	58,8	60,4	63,9	65,7	68,0	67,6	65,0	66,0	73,2	75,7	81,8
Fransa	57,3	56,9	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	63,8	67,5	77,6	82,0	85,2
Portekiz	50,5	52,9	55,6	56,9	58,3	63,6	64,7	63,6	66,3	76,8	91,2	110,1
Avusturya	66,5	67,1	66,5	65,5	64,8	63,9	62,2	59,5	62,6	66,5	71,9	71,6
Hollanda	53,8	50,7	50,5	52,0	52,4	51,8	47,4	45,5	58,2	60,9	63,1	64,5
İngiltere	41,0	37,7	37,5	38,7	40,6	42,2	43,5	44,7	52,0	68,1	78,3	85,2
İspanya	59,3	55,5	52,5	48,7	46,2	43,0	39,6	36,2	39,7	53,2	58,7	66,0
Türkiye	0,0	104,4	73,7	67,4	59,2	52,3	46,1	39,4	39,5	45,4	41,6	41,1

Kaynak: Eurostat; <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymouse>; 2011-2012 Yıllarına Ait Kamu Borç Yönetim Raporları, 18.

Anlaşılmaktadır ki, Türkiye'de doğrudan kurala bağlanmış mali kural uygulaması bulunmamasına rağmen özellikle 2003 yılından itibaren mali

disiplin sağlanmaya başlanmış ve izleyen dönemde de bu başarıyla sürdürülmüştür. Mali disiplinin sağlanmasında, mali disiplinin bütçe büyüklüklerine yansımada ve borçlanmanın disipline edilmesinde örtülü mali kural uygulamalarının önemli belirleyicilerden biri olduğunu söylemek mümkündür. Mali kural yasasının ekonomik yapının işleyişine ve ekonomi yönetiminin kurumsallaşması sürecine önemli katkı sağlayacağı söylenebilir. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ekonomik önceliklerin belirlenmesi ve alınan önlemlerin kararlılıkla uygulanması sürecinde siyasi istikrar ve tek parti iktidarı büyük önem arz etmektedir. Teorik çerçevede de belirtildiği üzere mali kural uygulamaları koalisyon dönemlerinde hükümet ortaklarının ekonomik önceliklerinin disipline edilmesi konusunda önemli bir yol haritası durumundadır. Bütçe disiplininin sağlanması ve önemli makroekonomik göstergelerdeki iyileşmeler siyasi otoriteyi mali disiplin konusunda daha rahat davranmaya sevk ederek, örtülü mali kural uygulamalarının gevşetilmesine yol açabilir. İşte bu noktada da mali kural yasasının çok daha belirleyici olacağı ve söz konusu ihtiyari politikalara izin vermeyeceği söylenebilir.

Bu bağlamda mali kural yasasının önemli bir gereksinim olduğunu söylemek mümkündür. Burada üzerine yoğunlaşılması gereken husus Türkiye gibi büyüme-kalkınma sorunlarını tam olarak çözememiş bir ülke için, gereksinim duyulan mali kural yasasının nasıl bir içeriğe sahip olacağıdır. Bir yandan özellikle istihdam ve yatırım konusunda toplumsal beklentilerin karşılanmasına engel olmayacak esneklikte bir mali kural uygulaması gerekirken diğer yandan mali disiplinden de ödün vermeyen bir mali kural uygulaması gerekmektedir. Tüm bu beklentileri karşılayacak bir mali kural yasasının kabul edilmesi ve uygulamaya konulması Türkiye’nin uluslararası kredibilitesi bakımından da önemli bir gelişme olacaktır.

Türkiye’de örtülü mali kural uygulamaları ile aslında mali kural yasası için de önemli bir hazırlık aşaması geçirilmiş olmaktadır. Bilindiği gibi 2010 yılı Haziran ayında yasalaşması için meclise gönderilen ancak sürekli ertelenerek bugüne kadar bir türlü gündeme alınmayan mali kural kanun tasarısı madde 5 özetle şöyleydi:

“(1) Herhangi bir yılda genel yönetim açığının gayrisafî yurtiçi hasılaya oranı, bir önceki yıl genel yönetim açığının gayrisafî yurtiçi hasılaya oranına aşağıdaki şekilde belirlenen genel yönetim açık uyarlamasının eklenmesi suretiyle hesaplanan tavanı aşamaz.

- a) Genel yönetim açık uyarlaması, **açık etkisi** ile **konjonktürel etkinin** toplamından oluşur.
- b) **Açık etkisi**, bir önceki yıl genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranından, genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranına ilişkin uzun dönemli hedef olan yüzde birin çıkarılması sonucu bulunan değer -0,33 ile çarpılması suretiyle hesaplanır.
- c) **Konjonktürel etki**, ilgili yıl reel gayrisafi yurtiçi hasıla artış oranından yüzde beşin çıkarılması sonucu bulunan değer -0,33 ile çarpılması suretiyle hesaplanır.

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

(3) 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağı ortaklıkları ile 4046 sayılı Kanuna tabi olup sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmeciler kuruluşlar, toplulaştırılmış bazda borçlanma gereğı oluşturamaz.”

İlgili yasa teklifine bakıldığında katı bir kural yerine milli gelirdeki büyüme ile bağlantılı bir mali kural endeksinin önerildiğı görülmektedir. Genel yönetim açığının milli gelire oranı a , milli gelirdede hedeflenen reel artış b ise, bu endeks şu şekilde ifade edilmektedir ($\Delta a_t = -0.33 (a_{t-1} - 1) - 0.33 (b - 5)$)

Cari dönem genel yönetim açığının milli gelire oranı ise şu şekilde hesaplanacaktır: $a_t = \Delta a_t + a_{t-1}$

Buna göre, cari yılda genel yönetim açığının milli gelire oranı % 5 ise ve reel büyüme oranı % 5 olarak hedefleniyorsa, genel yönetim açığındaki değışme % -1.32 olacaktır. Yani milli gelire oranla genel yönetim açığı % 1.32 azalacaktır. Önceki yılda genel yönetim açığının % 5 olduğunu düşünürsek, cari dönemde bu oran % 3.68'e düşecektir. Büyümenin 0 olması halinde ise genel yönetim açığı % 0.33 artarak % 5.33'e çıkacaktır (Pınar, 2011: 152). Doğrudan sayısal hedeflere kilitlenmek yerine milli gelirdeki büyüme ile bağlantılı böylesi bir mali kuralın büyüme ve kalkınma sorunlarını tam olarak çözememiş Türkiye için çok daha uygun olacağını söylemek mümkündür.

SONUÇ

1970’li yıllar maliye politikalarının etkinliğinin temelden sorgulanmaya başlandığı bir dönem olmuştur. Söz konusu dönemde özellikle stagflasyon olgusuyla mücadelede maliye politikasının yetersizliği yeni paradigma arayışlarıyla birlikte maliye politikalarının başka formlarla nasıl uygulanabileceği tartışmalarının yapılmasına neden olmuştur. Anayasal iktisat kuramı bu bağlamda üzerine yoğunlaşılacak konuların başında gelmesine rağmen, ekonomik işleyişi önemli ölçüde kurallara bağlayarak siyasal iradenin etki alanını olabildiğince daralttığı için uygulanabilirliği konusunda önemli tereddütler oluşmuştur. Bu noktada anayasal iktisat uygulamaları yerine ihtiyari maliye politikalarının belirli kurallara bağlı olarak uygulanmasını öngören mali kural uygulamaları önemli bir alternatif olarak ortaya çıkmıştır.

Mali kurallar bir yandan anayasal iktisat çalışmalarının neticesiz kalması ile oluşan boşluğun doldurulmasında, diğer yandan giderek bozulan mali disiplinin sağlanması konusundaki arayışların içerisinde birçok ülke için önemli bir seçenek olmuş ve farklı kompozisyonlarla özellikle 1990’lı yıllardan itibaren birçok ülkede uygulanmaya başlanmıştır. Mali kural, makroekonomik düzeyde bütçe büyüklükleri üzerine bir takım niceliksel sınırlamalar getirmek suretiyle maliye politikalarını kısıtlayan ve yakından disipline eden uygulamalar biçiminde tanımlanmaktadır. Mali kural kapsamında kamu harcamaları, vergiler, bütçe dengesi ve borçlanma düzeyi yakından izlenen öncelikli değişkenlerdir. Mali kuralların içeriği biraz da ilgili ülkedeki ekonomik sorunların niteliği ve derinliğine göre şekillenmektedir. Kimi ülkeler öncelikle bütçe açıklarını disipline etmeye çalışırken, kimi ülkelerde öncelikli hedef yüksek borç stoklarının düşürülmesi, kimi ülkeler için ise kamu harcamalarının disipline edilmesidir.

Türkiye’de mali kural uygulamasına dönük kanun taslağı 2010 yılında hazırlanmış olmasına rağmen henüz bir mali kural yasası kabul edilmiş değildir. Türkiye’deki uygulamaları daha çok örtülü mali kural biçiminde tanımlamak mümkündür. Burada bütçe açığı başta olmak üzere bütçe büyüklüklerine ve borçlanmaya ilişkin birtakım hedefler belirlenmekte bu hedefler, hükümet programlarında, istikrar programlarında, bütçe hedeflerinde, orta vadeli mali plan ve programlarda tutturulmaya çalışılmaktadır. Türkiye’de yaklaşık son 20 yıllık bütçe performanslarına bakıldığında özellikle 2000’li yıllardan itibaren mali disiplinin sağlanmaya başlandığı, bütçe büyüklüklerine ilişkin hedef ve gerçekleştirmelerin büyük ölçüde tutturulduğu görülmektedir.

Bütçe disiplinin sağlanması ile bütçedeki faiz yükü azalırken, borçlanma gereksinimi düşmüş, borç stokları azalmıştır. 1990'lı yılların sonlarına doğru yaşanan ekonomik krizler ve sonrasında 2001 krizi Türkiye ekonomisi için çok önemli maliyetlerin ortaya çıktığı bir dönem olmuştur. Ortaya çıkan yükün toplumsal ve ekonomik maliyetlerinin büyüklüğü, Türkiye'de yapısal reformların yapılması ve kararlılıkla uygulanması konusunda kamuoyunun hazırlanmasını kolaylaştırmıştır. Gerçekleştirilen yapısal reformların güçlü bir siyasal iktidar tarafından sahiplenilmesi ve kararlılıkla uygulanması 2001 sonrası dönemde bütçe disiplinin sağlanabilmesinde önemli bir eşik olmuştur. Herhangi bir mali kural yasası olmamasına rağmen örtülü mali kural uygulamaları ile mali disiplin sağlanmış ve ekonomi yönetiminin kurumsallaşmasında önemli mesafeler kat edilmiştir.

Mali kurala ilişkin yasal bir düzenlemenin ekonomik yapının işleyişine ve ekonomi yönetiminin kurumsallaşması sürecine çok daha önemli katkılar sağlayacağını söylemek mümkündür. Ancak sıkı mali kural uygulamalarının büyüme ve kalkınma sürecini olumsuz etkilememesi için büyümeye endeksli bir kompozisyonla yapılandırılması son derece önemlidir. Bu bağlamda bir yandan özellikle istihdam ve yatırım konularında toplumsal beklentilerin karşılanmasına engel olmayacak esneklikte bir mali kural uygulaması gerekirken diğer yandan mali disiplinden de ödün vermeyen bir mali kural uygulaması gerekmektedir. Tüm bu beklentileri karşılayacak bir mali kural yasasının kabul edilmesi her ne kadar güç olsa da Türkiye'nin ekonomik öncelikleri gözetilerek dönemsel olarak güncellenen bir mali kural yasasının uygulamaya konulması Türkiye'nin uluslararası kredibilitesi bakımından da önemli bir gelişme olacaktır.

KAYNAKÇA

- ALESINA, Alberto and PEROTTI, Roberto. (May 1996), “Fiscal Discipline and the Budget Process”, The American Economic Review, Vol. 86, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundredth and Eighth Annual Meeting of the American Economic Association San Francisco, CA, January 5-7, 1996 406, pp. 401-407.
- ANDERSON, Barry and MINARIK, Joseph. (2006), “Design Choices for Fiscal Policy Rules”, İçinde: OECD Journal on Budgeting, Volume 5, No. 4, OECD 2006 (Organisation For Economic Co - Operation And Development),193, pp. 159-203.
- ATAÇ, Beyhan. (2009), Maliye Politikası, Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları. Sekizinci Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- BAYAR, Nergiz. (2011), “Mali Kurallar ve Mali Disiplin”, 2. Maliye Uzmanları Eğitimi, ss. 1-55.
- BORAN, Ege. (2008), “Brezilya’dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı...”, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV)/ Politika Notu, ss. 1-9.
- BRZOZOWSKI, Michal and SIWINSKA-GORZELAK, Joanna. (2010), “The Impact Of Fiscal Rules on Fiscal Policy Volatility”, Journal of Applied Economics. Vol XIII, No. 2, November, pp. 205-231.
- CASTRO, Vitor. (2011), “The Impact of the European Union Fiscal Rules on Economic Growth”, Journal of Macroeconomics 33, pp. 313–326.
- COTTARELLI, Carlo. (2009), “Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”, International Monetary Fund Fiscal Affairs Department (December 16), pp. 1-72.
- DEMİR, Murat. (2009), Türkiye’de Kamu Borçlarının Gelişimi ve Sürdürülebilirliği, Çizgi Yayınları, Konya.
- EMİL, Ferhat ve YILMAZ, H. Hakan. (2003), “Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler”, ERC Working Papers in Economics 03/07 (September), ss. 1-54.
- FATAS, Antonio and MIHOV Ilian. (2006), “The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in the US States”, Journal of Public Economics 90 (2006), 101, pp. 101–117.
- FRANCO, Daniele. (2008), “Comments to The Design of Fiscal Policy Rules – Principles and Cross-country Perspective By Xavier Debrun” Workshop on Fiscal Rules, Ankara (1-2 December), pp. 1-27.
- HALLERBERG, M.; STROUCH, R. ve HAHEN, J. V., (2004), The Desing of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries, European Central Bank Working Paper Series, No: 419, December/Frankfurt.

- HALLERBERG, M.; STRAUCH, R. and HAGEN, J.V. (2007), “The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries”, *European Journal of Political Economy* 23, pp. 338-359.
- KARAKURT, Birol ve AKDEMİR, Tekin. (2010), “Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 158, (Ocak-Haziran), ss. 226-261.
- KAYA, Fatih. (2009), *Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi*, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara.
- KEP, (2009). *Türkiye Cumhuriyeti 2009 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı*, Ankara, <http://www.ekonomi.gov.tr/upload/ACDA2A68-D8D3-8566-452097185DF9DFFB/KEP2008.pdf> (19.03.2012)
- KIRSAANOVA, T.M.S.; VINES, D. and WREN-LEWIS, S. (2007), “Optimal Fiscal Policy Rules in a Monetary Union”, *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 39, No. 7 (October), 1782, pp. 1759-1784.
- KOPITS, George and SYMANSKY, Steven. (1998), *Fiscal Policy Rules*, Occasional Paper: 162, International Monetary Fund, Washington DC.
- KOPITS, George. (2001), “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?”, *IMF Working Paper Fiscal Affairs Department*, (September), pp. 1-23.
- KROGSTURP, Signe and WALTI, Sebastien. (2008), “Do Fiscal Rules Cause Budgetary Outcomes?”, *Public Choice*, 136, DOI 10.1007/s11127-008-9285-y, Received: 8 May 2007 / Accepted: 4 February 2008 / Published online: 19 February 2008, (Springer Science+Business Media, LLC. 2008), pp. 123-138.
- LEITH, Campbell and WREN-LEWIS, Simon. (2000), “Interactions Between Monetary and Fiscal Policy Rules”, *The Economic Journal*, Vol. 110, No. 462, Conference Papers (March), pp. 93-108.
- MALİ KURAL KANUN TASARISI. (2010), T.C. Başbakanlık Kurumlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Sayı: B.02.0. KKG.0.10./101-141/2387, 26/05/2010.
- MALİYE BAKANLIĞI. (2007), *2008 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ankara:
- MURRAY, Alasdair and WILKES, Giles. (January 2009), *Fiscal Rules OK?*, (Centre: Forum), pp. 1-12.
- ÖZATAY, Fatih. (1997), “Sustainability of Fiscal Deficits, Monetary Policy, and Inflation Stabilization: The Case of Turkey”, *Turkey Journal of Policy Modeling* 19(6), pp. 661-681.
- ÖZDEMİR, K. Azim ve TURNER, Paul. (2008), “A Monetary Disequilibrium Model for Turkey: Investigation of a Disinflationary Fiscal Rule and its Implications for Monetary Policy”, *Journal of Policy Modeling* 30, pp. 349–361.
- PINAR, Abuzer. (2011), *Maliye Politikası, Teori ve Uygulama*, 4. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- RESMÎ GAZETE; 10 Ekim 2010 PAZAR, Sayı: 27725, Orta Vadeli Mali Plan (2011-2013).

- ROSE, Shanna. (2006), “Do fiscal rules dampen the political business cycle?”, DOI: 10.1007/s11127-005-9007-7, Public Choice, Springer 128, pp. 407-431.
- ŞİMŞEK, Hayal Ayça. (2007), ‘Türkiye’de 2000 Sonrasında Uygulanan İstikrar Programlarının Kamu Maliyesine Etkileri’, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, Cilt: 44, Sayı: 512, ss. 52-68.
- DPT (2008), T.C. 60. HÜKÜMET PROGRAMI EYLEM PLANI. 10 Ocak. <http://www.dpt.gov.tr/Kalkinma.portal>; Hükümet Programı Eylem Planı ve Faaliyetleri.
- TEPAV. (2008), Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Politika Notu, ss. 1-9.
- ULUSOY, Ahmet. (2011), Devlet Borçlanması, 5. Baskı, Aksakal Kitabevi, Trabzon.
- VOYVODA, Ebru and YELDAN, Erinc. (2002), “Beyond Crisis Adjustment: Investigation of Fiscal Policy Alternatives in An OLG Model of Endogenous Growth For Turkey, VI th METU International Conference on Economics, Ankara, September, ss.1-36. http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/V&Yolg_2002_1.pdf (11.04.2012)

