

Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri

Birol KARAKURT*
Tekin AKDEMİR**

“Bütçe denkleştirilmeli, Hazine tekrar doldurulmalı, kamu borcu azaltılmalı, devlet yöneticilerinin haddini bilmezliği ıslah ve kontrol edilmeli ve Roma iflas edebilir diye yabancı topraklara mali destek kısıtlanmalıdır. İnsanlar kamu desteği ile yaşamak yerine tekrardan çalışmayı öğrenmelidir.”

M.T.CICERO (63 B.C)

Özet

Son 25 yıllık dönemde gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülke bütçe açığını elimine etmek ya da sınırlamak, kamu borcunu düşürmek ve böylelikle maliye politikasının kalitesini arttırmak amacıyla mali kuralları kabul etmişlerdir. Mali kurallar, mali disiplini ve makroekonomik istikrarı sağlamanın temel araçlarından biridir. Türkiye’de anayasal ve yasal olarak garanti altına alınmış mali kurallar olmamakla birlikte, mali kural niteliği almış uygulamalar ve düzenlemeler söz konusudur. Özellikle 2003 yılı sonrasında yapılan yasal düzenlemelerle sayısal olmayan nitelikteki kurallarda önemli iyileşmeler sağlanmıştır. Ancak, sayısal nitelikli kurallar daha çok IMF programları çerçevesinde yürütülmüş ve IMF programının sona ermesiyle birlikte bu kurallar esnetilmeye başlanmıştır.

Bu çalışmada, anayasal ve yasal olarak garanti altına alınmayan düzenlemelerin kolaylıkla esnetilebildiğinden hareketle, Türkiye’de büyüme ve mali dengede kalıcı iyileşme sağlamak ve ekonominin kırılganlığını azaltmak için kurallı maliye politikası uygulamasının yasal zemine oturtulması gerektiği vurgulanmıştır. Çalışmada ayrıca, mali kuralların, mali düzenlemelerde süreklilik sağlayarak, politikaların görünürlüğüne arttıracığından kamu maliyesinin sürdürülebilirliğine de katkı sağlayacağı ifade edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Mali Kurallar, Mali Disiplin, Faiz Dışı Fazla, Kurallı Maliye Politikası

* Yrd.Doç.Dr. Karadeniz Teknik Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, birolkarakurt@yahoo.com

** Yrd.Doç.Dr. Erciyes Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, tekinakdemir@hotmail.com

Rule-Based Fiscal Policy: The Case Of Rule-Based Fiscal Policy In Turkey

Abstract

Many developed and developing countries applied fiscal rules to eliminate or limit the budget deficit, to reduce public debt and so to improve the effectiveness of financial policy during the last 25 years. fiscal rules are one of the main goals to sustain financial discipline and macroeconomic stability. In Turkey, even though there are no constitutionally or legally determined financial rules, there are some certain practices accepted as financial rules. In particular after 2003, legal regulations have significantly emphasized the importance of numerical fiscal rules. However, quantitative rules have been implemented in the framework of IMF programs and they have been released at the end of the IMF programs.

This study emphasis the importance of constitutional and legal regulations to prevent releasing numerical rules and to improve economic growth, fiscal balance and to eliminate economic fragility permanently by the rule-based fiscal policy. This study also emphasizes the role of fiscal rules to keep continuity of fiscal regulations and transparency of fiscal policy regarding the sustainability of the public finance.

Key Words: Fiscal Rules, Fiscal Discipline, Primary Surplus, Rule-Based Fiscal Policy

JEL Classification Codes: E, E62

Giriş

Türkiye ekonomisi 10 Mayıs 2008 tarihinde 10 yıllık kesintisiz IMF gözetimi sürecinden IMF'siz istikrar arayışı sürecine geçmiştir. Mali disiplini sağlamak ve kamu maliyesini güçlü ve sağlıklı bir finansman yapısına kavuşturmak için sıkı “daraltıcı” ekonomi politikalarına ağırlık verilen bu süreçte; IMF tanımlı faiz dışı fazlayı çıpa alan, böylelikle borçları sürdürülebilir kılmaya yönelik programlar uygulanmıştır. Stand-by anlaşmasının son bulduğu 10 Mayıs 2008 tarihinde IMF ile yeni bir programın sürdürülmeyeceğinin açıklığa kavuşmasıyla birlikte, yeni çıpanın ne olması gerektiği tartışıla gelmiştir. Ekonomiyi istikrara kavuşturmak için; hükümetlerin kanun çıkararak mali disiplini koruyucu önlemleri artırması, harcamalar konusunda sınırlamaya razı olmaları anlamına gelen “kurallı maliye politikasının yeni çıpa olması” fikri ise 2007 yılının ikinci yarısından itibaren yoğun bir şekilde tartışılmaktadır.

IMF boşluğunu, kısıtlar koyan kanun maddeleri ile geçirmek, böylelikle mali disiplini ödünsüz şekilde sürdürmek Türkiye gibi kırılgan ekonomiler açısından oldukça önemlidir. 2005'ten beri IMF çıpasında yavaşlama olduğu, AB çıpasının ise sürecin siyasal olması ve zigzaglar çizmesi nedeniyle popülaritesini kaybettiği göz önünde bulundurulduğunda, kendi ulusal çıpamızı geliştirmeye ihtiyacımız olduğu açıktır (Serdengeçti, 2008). Bugün, mali sürdürülebilirlik ve makro ekonomik istikrar için hedefler belirlemek ya da ekonomiyi kurala bağlamanın, mali disiplinin sürmesi açısından önemli olduğunu belirtmek gerekir. Bu süreci, yasal ve anayasal garantilerle korumak, yazılı olmayan düzenlemeler haline getirip uygulamak ve uygulamaların takipçisi olmak ise mali kuralları takip etmek olarak değerlendirilebilir.

Türkiye 2000 yılından bu yana kamu maliyesi programında gelir ve harcama kompozisyonunu iyileştirmeyi hedefleyen birtakım düzenlemeler yapmıştır. Düzenlemeler, esas olarak IMF ve AB çıpası çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmanın hipotezi, Türkiye’nin yasal ve anayasal metinlerde kurallı maliye politikasına yer vermemiş olmasına karşın, stand-by anlaşması ve AB çıpası çerçevesinde fiili olarak kurallı maliye politikası izlemiş olduğudur. Çalışmanın hipotezini desteklemek amacıyla, bütçe ve kamu maliyesi metinleri, niyet mektupları ve kamu borç yönetimi raporlarındaki detaylara ve bazı yasal düzenlemelere atıflar yapılmıştır. İlgili metinler çalışmanın hipotezini destekler niteliktedir. Türkiye’nin kamu maliyesini yasal olarak olmasa da, belli ölçüde de olsa fiili olarak kurallı maliye politikası çerçevesinde yönettiği ifade edilebilir.

Bu genel düşüncelerden hareketle, “Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri” adını taşıyan çalışmada öncelikle, mali kurallar tanımlanmış ve çeşitli ülkelerdeki mali kural uygulama örnekleri incelenmiştir. Daha sonra ise, Türkiye’nin neden kurallı maliye politikası uygulaması gerektiği hususu ele alınarak, Türkiye’de kurallı maliye politikası uygulama örnekleri değerlendirilmiştir. Çalışmada son olarak Türkiye için nasıl bir mali kural uygulanması gerektiği hususundaki değerlendirmelere yer verilmiş ve çalışma değerlendirme ve sonuç kısmıyla tamamlanmıştır.

1. Mali Kurallar

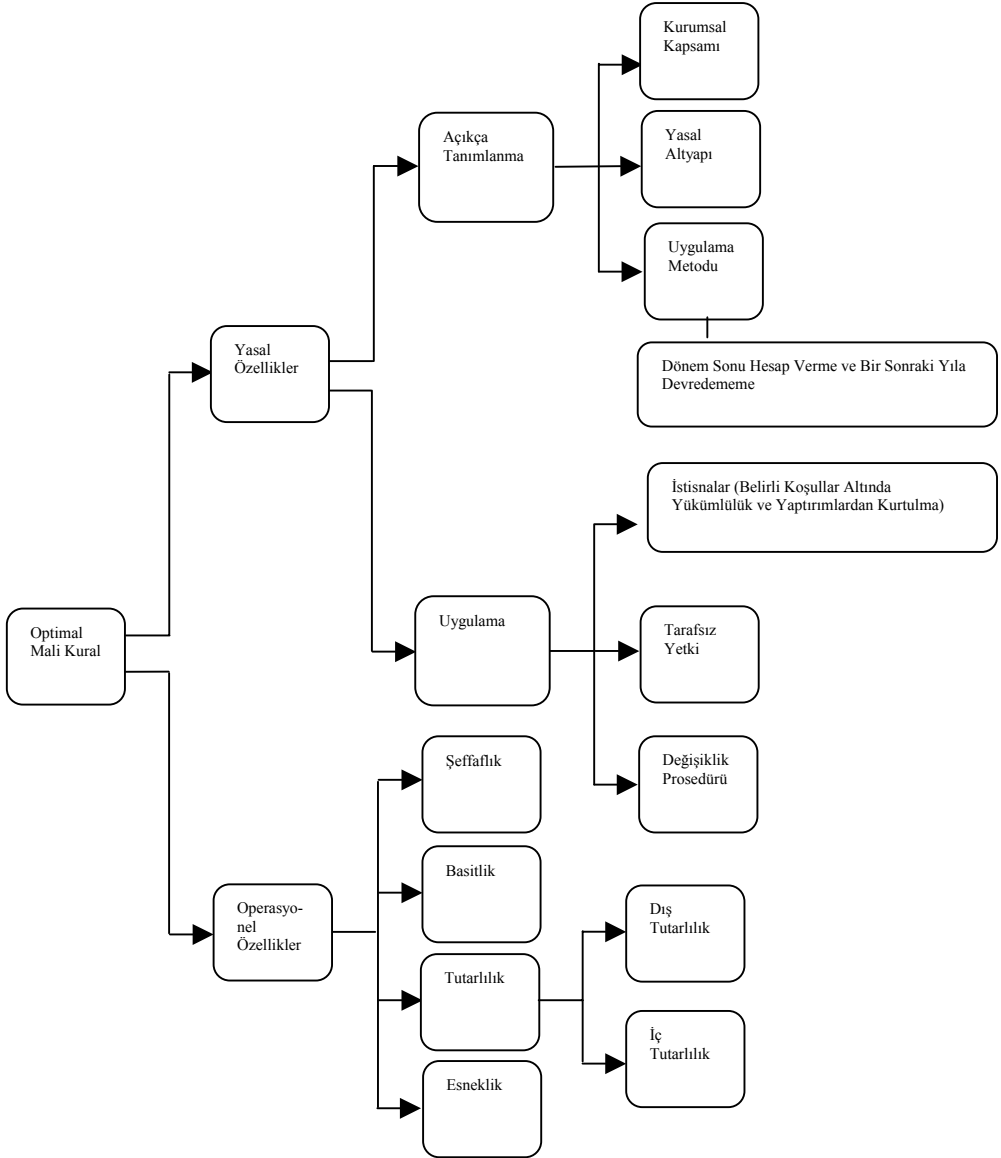
Kurala dayalı ekonomi politikaları son 20-25 yıllık süreçte gelişmiş ya da gelişmekte olan birçok ülkede oldukça yaygın olarak uygulanmaktadır. Geleneksel optimal para alanı literatürü, yıllar önce parasal bir birlikte, maliye politikasının ulusal parasal bağımsızlığın kaybedilmesi durumunda konjonktürel istikrarın sağlanmasında daha da önem kazandığına işaret etmiştir (Buti vd., 2001:279). Parasal alanda 19. yüzyıldan beri artan sayıda ülke enflasyon hedeflemesini benimsemiştir. Son dönemde enflasyon hedeflemesi yerine parasal büyüklük ya da döviz kuru hedeflemesi gelişmiş ekonomilerde tercih edilen kurallardır.

Mali alanda da benzer eğilim söz konusudur. Mali kural olarak, bütçe açığını elemine etmek ya da sınırlamak ve kamu borcunu düşürmek, gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede oldukça popülerite kazanmıştır (Kopits, 2001:2). Ülkeler, -özellikle 1980’li yıllarda- orta vadeli mali konsolidasyon programları ile makroekonomik istikrarı ve mali sürdürülebilirliği sağlamaya çalışırken, son yıllarda bunu artan şekilde mali kurallarla yapmaya çalışmaktadırlar. Mali kurallar, literatürde, maliye politikasını etkileyebilen aşırı politika esnekliğine karşı cevap olarak savunulmuşlardır (IMF, 2007:17).

Mali kurallar en geniş anlamda, mali kurumlar ya da bütçenin hazırlanması, onaylanması ve uygulanmasına yönelik bir dizi kural ve düzenlemeyi ifade etmektedir. Söz konusu kuralları dar anlamda, bütçe açıkları, borçlanma, harcamalar ve vergiler gibi mali göstergelere belirli sınırlamaları içeren maliye politikası uygulamalarına yönelik yasal sınırlamalar şeklinde tanımlamak mümkündür (Kennedy vd., 2001:237-238). Mali kurallar, makroekonomik anlamda borçlanma, bütçe açıkları, kamu harcamaları ve gelirleri gibi mali performans göstergelerine getirilen kalıcı sınırlamalar şeklinde de tanımlanabilir (Kopits ve Symansky, 1998:2).

Mali kuralların en önemli özelliği, yasal bir araç (uluslararası anlaşmalar, anayasalar, kanunlar ya da politika rehberleri ile uygulamaya konulmuş) ya da yerel bir terminoloji olmasından ziyade, bunların sürekli nitelikte olmasıdır (Buti and Noord, 2004:9).

Maliye politikası uygulamalarına kuralların katkısı, yalnızca sayısal hedeflere işaret edip onların yakalanması değildir. Mali kuralların asıl katkısı maliye politikasında şeffaflığı sağlayan raporlara ilişkin getirdiği yeniliklerdir (Boran, 2008:1). Kurallar, disiplinli, şeffaf ve hesap verebilir kamu maliyesini tesis etmenin yanı sıra fiyat istikrarına da katkı sağlayabilir (Serdengeçti, 2008). Ancak belirtilen faydaların sağlanması mali kuralların iyi dizayn edilmesine bağlıdır. Aşağıdaki şekilde optimal bir mali kuralın taşınması gereken özellikler belirtilmiştir. Şekil 1’den de görüleceği üzere, iyi bir mali kuralın kurumsal yapısının, yasal altyapısının ve uygulama metodunun açıkça tanımlanması gerekmektedir. Uygulama aşamasında beklenmedik şoklara ve durumlara karşı kuralların esneklik taşıyabilmesi için istisnalara yer verilmeli, kuralların uygulaması ve denetimi tarafsız organlarca yapılmalıdır. Optimal bir kural ayrıca şeffaf, basit, tutarlı ve esnek olmalıdır. Ayrıca, iyi bir mali kural; basit, saydam, uyumlu ve esnek olacak şekilde dizayn edilmeli, etkili bir şekilde uygulamaya elverişli olmalı (uygulama sonrası uyum ve etkin denetim), kararlar, değişiklikler ve yaptırımlar açısından hukuka uygun olmalıdır (Kopits ve Symansky, 1998:18; Buti ve Noord, 2004:9).



Kaynak: Biraschi, 2008:11.

Şekil 1: Optimal Mali Kuralın Özellikleri

1.1. Mali Kurallara Başvurma Nedenleri ve Mali Kurallara Karşı Görüşler

Son 30 yılda gelişmiş ya da gelişmekte olan pek çok ülkede yüksek kamu açıklarının ortaya çıkması, bu açıkların giderek artması ve süreklilik arz etmesi politika yapıcılarının aşırı açık finansmana başvurmaya düşkün olduğu yönünde yaygın bir endişeye yol açmıştır. Bu endişeler, özellikle, resesyon/durgunluk gibi geçici konjonktürel darboğazların ya da geçici harcama şoklarının (savaşlar, doğal

afetler gibi) yokluğunda yoğunlaştığından bunları optimal mali borçlanma teorisiyle bağdaştırmak güçtür. Bu bulgular siyasileri aşırı kamu borçlanmasına yönelten güdülerini analiz etmeye yönelik teorik ve ampirik çalışmaların artmasına yol açmıştır. Politik çarpıklıkların mali sonuçları hakkında giderek artan farkındalık, kamu kesimi açıklarını sınırlamak için, iradi maliye politikalarının kurallarla sınırlandırılmasına yönelik kurallara dayalı önerileri ortaya çıkarmıştır. Yaşanan gelişmeler neticesinde ABD’de denk bütçe kuralları hayata geçirilirken, AB üyesi ülkelerde Maastricht Kriterleri ve Büyüme ve İstikrar Pakti çerçevesinde mali politikaların uygulanmasına ilişkin birtakım sınırlamalar getirmiştir (Corsetti ve Roubini, 1996:408).

Çoğu mali kuralın uygulanmasının altında yatan temel neden, bugünkü ve gelecekteki hükümetlerin disiplinli maliye politikası önlemlerini uygulamaya istekli olmamaları ya da bu önlemleri uygulama yeteneklerinin olmamasıdır (Mihaljek ve Tissot, 2003:22). Nitekim, kamu tercihi literatürüne göre, politika uygulayıcıları fırsatçıdır ve tekrar seçilebilmek için bütçe açıklarını kullanırlar. Seçmenler hükümetlerin zamanlararası bütçe sınırlamalarını anlamada başarısızdırlar. Mevcut harcamaların faydalarına aşırı değer biçerlerken, gelecekte karşılaşılabilecek vergi yükünü de olduğundan az tahmin ederler. Bu nedenle de politika yapımcıları mali sorumsuzluklarından dolayı cezalandırılmazlar. Mali kurallar bu tür sorumsuzluğu sınırlayabileceği için yararlı olabilmektedir (Dában vd., 2003:2). Diğer bir deyişle mali kurallar hükümetin uyguladığı mali politikaların kredibilitesini artırarak mali konsolidasyona yardımcı olmaktadır (Fiess, 2005:177-178).

Mali kurallara başvurma bir diğer nedeni, mali disiplini güçlendirme amacıdır. Mali kuralların kullanılması genellikle mali performansın güçlendirilmesi ile ilişkilendirilmektedir. Mali kuralların varlığı ve mali performansın iyileşmesi durumunda hükümetlerin genellikle mali dürüstlüğü doğru bir tutum değişikliği içine girdikleri ifade edilmektedir. Mali kuralların ihtiyatlı maliye politikasına yaptıkları katkı, kuralların uygulanmasına yönelik önerileri desteklemektedir (OECD, 2008: 65; IMF, 2009:3).

Mali kurallar, konfederasyonlar, federasyonlar ve parasal birliğe dahil ülkelerde negatif dışsallıkların önlenmesi, bağımsız bir para politikası uygulanması ve para politikasının başarısı için de hayati önem taşımaktadır.¹ Parasal birliğe üye diğer ülkelerde üyelerden birinin uygulamaya koyduğu genişletici mali politikaların birliğe üye ülkeler üzerinde yol açacağı negatif dışsallıkları giderme gereği, maliye politikalarının koordine edilmesini ve birliğe üye ülkelerin bu tür politikaları uygulamadaki inisiyatifinin sınırlandırılmasını gerektirmektedir. Mali kurallar, istikrar ve büyümeye katkı yapmanın yanı sıra, parasal birliğe dahil ülkelerin birinde yaşanabilecek finansal istikrarsızlığın diğer ülkelerde olumsuz etkilere yol açmasını da önleyebilirler. Kurallı mali politikalar ayrıca, Merkez Bankası para politikalarının başarısı ve para politikasının bağımsızlığı için de gereklidir (Marshall, 2003:103). Bu durumu iki gerekçeyle açıklamak mümkündür. Birincisi, yapısal fazla kuralıdır.²

¹ Mali kuralların üniter devletlerde de yerel yönetimlerin uyguladığı politikaların doğuracağı negatif dışsallıkları önlediği ve Merkez Bankasının para politikasının başarı şansını artırdığı söylenebilir.

² Yapısal fazla kuralının anlamı, bütçe daima fazla verecek ya da asla mali açık vermeyecek değildir. Basitçe yapısal fazla kuralının anlamı, bütçenin uygun seviyede yapısal fazla vermesi yalnızca arzu edilir seviyede (geçici) mali açığa izin vermesidir. Bu durum, bağımsız para politikası ile birlikte istikrarlı para rejimini korumak için temel şarttır/esaştır (Marshall, 2003:100).

Bu kural, uzun dönemde mali sürdürülebilirliği sağlar. Böylelikle para politikasının bağımsızlığını destekler. Mali kuralların Merkez Bankası politikaları açısından ikinci önemli sonucu, kuralların kısa dönemde (üretimde) istikrarı sağlama aracı olarak maliye politikasının etkinliğini arttırması ve istikrar politikalarının daha etkin koordinasyonu için bir çatı oluşturmastır. Yani, kurallı maliye politikası, kamu finansman dengesinin korunmasına yardım eder (Marshall, 2003:103).

Mali kuralları, makroekonomik istikrarı sağlamanın temel araçlarından biri olarak nitelendirmek de mümkündür. Özellikle bütçe açığı, borçlanma ve harcamaya yönelik sınırlamalar, devletin açık finansmanı için borçlanmasını, Merkez Bankası ya da diğer kaynaklara başvurmaları önleyici niteliktedir. Merkez Bankasından borçlanmaya getirilen sınırlama, para basmanın enflasyonist etkilerini sınırlarken aynı zamanda borç stokunun artış hızını yavaşlatmakta ve borç geri ödemeleri sonucu piyasaya girecek ilave satın alma gücü dolayısıyla ortaya çıkabilecek olumsuzlukları da azaltmaktadır (Moreno, 2003:1-6-7).

Mali kuralların bir diğer faydası, uzun dönemli mali sürdürülebilirliği başarmayı ve devam ettirebilmeyi teşvik etmesidir. Mali sürdürülemezlik makroekonomik istikrarsızlığa neden olmakta, hükümetlerin maliye politikasını bir politika aracı olarak kullanma yeteneğini zayıflatmaktadır. Zayıf mali sürdürülebilirlik hükümetleri zorunlu olarak yüksek risk primiyle borçlanmaya yöneltmektedir. Kısa dönemde istikrar için risk oluşturan bu durum, borç sorununu daha da kötüleştirmekte ve kamu finansmanının uzun vadeli sürdürülebilirliğini tehdit etmektedir (Binay, 2003:257). Mali kurallar gelecekteki harcama, bütçe açığı ve borç stokundaki potansiyel artışı sınırlayıcı etki gösterdiğinden hükümetlerin borçlanma ihtiyacı azalabilir, reel faiz oranları daha aşağıya çekilebilir ve özel kesim yatırımlarının dışlanması da önleyebilir.

Kurallı politikalar ayrıca, mali yük ve faydaların nesiller arası dengeli dağılımına hizmet etmektedir (Günay, 2007:90). Kurallı maliye politikaları ile vergi yükünü kamu harcamalarının marjinal faydasına eşitleyerek ekonomik etkinliğin sağlanması ve kamu harcamalarının tahsisinde etkinliğin sağlanması gibi hedeflerin gerçekleştirilmeye çalışıldığını da söylemek mümkündür (Sutherland vd., 2005:143).

Mali kurallara başvurma nedenlerini açıklayan yukarıdaki görüşlere karşın, bu tür kurallara ihtiyaç olmadığı yönünde görüşlere de rastlamak mümkündür. Bu görüşlerin temel argümanı, mali kuralların optimal olmayan çözümlere yol açacağıdır. Oysa, ihtiyarı ya da geçici kararlar daha iyi sonuçların elde edilmesini mümkün kılar. Bu düşüncenin altında yatan temel fikir, finansal piyasaların yanlış mali davranışları sınırlayacağıdır. Yüksek açıklar faiz oranlarının artmasına yol açarak, kamu kesimi üzerinde bir baskı oluşturur. Ancak, bu sürecin işleyebilmesi için piyasaların zamanında tepki göstermesi ve kamu kesiminin onların sinyallerine bir an evvel cevap verebilmesi gerekmektedir. Bu da piyasaların yeterli bilgiye sahip olmasını gerektirmektedir. Bu sistem bazı federal ülkelerde işler gibi görülmektedir. Fakat sık sık kurallarla tamamlanmaktadır. Üstelik, piyasa temelli disiplinin AB bağlamında etkililiği pek çok AB ülkesinin geçmiş kötü mali sicili dolayısıyla sorgulanabilir (Franco vd., 2002:3).

Mali kurallara yönelik bir diğer eleştiri, kuralların esneksizliği nedeniyle beklenmedik dış şoklara cevap vermede hükümetlerin yetersiz kalması ve mali kuralların varlığı halinde yaratıcı muhasebe hilelerine başvurma artışına yol açacağıdır.

yönündedir. Örneğin yatırım harcamalarının finansmanı için borçlanmaya onay veren bir mali kuralda hükümetlerce cari harcamaların yatırım harcaması kategorisine konulmaya çalışılması söz konusu olabilir. Ayrıca Easterly 1999 yılında yaptığı çalışmada pek çok ülkenin Dünya Bankası ve IMF ile imzaladığı mali uyum programlarının bir yanısıra olduğunu ifade etmektedir. Çünkü bu programlar öncelikle, yatırım, işletim ve bakım harcamalarının azaltılması üzerine temellenmektedir. Bu durum kamu varlıklarının değerinin düşürülmesine yol açmaktadır. Bu nedenle borçlanma ya da bütçe dengesine yönelik sayısal kurallar mali sürdürülebilirliğin ve makroekonomik istikrarın sağlanmasında tek başına yeterli olamayabilir (Milesi-Ferretti ve Moriyama, 2006:3283).

1.2. Mali Kuralların Türleri

Mali kuralların bir kısmı sayısal nitelikli hedeflerden oluşurken, bir kısmı da ekonomik yapıyı düzenleyen/iyileştiren (bir dizi yapısal düzenlemeyi içeren) sayısal olmayan kurallar bütünüdür (Pinar, 2006:146; Bali ve Çelen, 2007:28). OECD ülkelerinde de mali kuralların iki geniş formu uygulanmaktadır (Sutherland vd., 2005:145). Birincisi, maliye politikası amaçlarının gerçekleştirilmesine katkı veren orta vadeli nesnel hedefler olarak ifade edilebilecek olunan sayısal kurallardır. Bunlar genel olarak çok yıllık harcama limitleri, altın kural, denk bütçe kuralı, bütçe açığı kuralları, borç tavanları ve vergi yükü artışları üzerine getirilen sınırlamalardır.

Denk bütçe kuralları: Bir ya da daha fazla yılı içeren yapısal devrevi ya da toplam bütçe dengesine yönelik olabilmektedir. Bu kurallardan birincil dengeyi hedefleyen kurallar, faiz ödemelerindeki bir artış bütçe dengesini ve kamu borç stokunu etkilemesine karşın bir düzenleme gerektirmediğinden borç sürdürülebilirliği ile daha az bağlantılıdır. Benzer şekilde net sermaye harcamalarının genel dengesini hedefleyen altın kural da, borçla daha az ilişkilidir (IMF, 2009:3).

Borç kuralları: Kamu borcunun GSYH'ye oranı ile ilgili açık bir sınır veya hedef belirlemektedir. Bu tür bir kural tanım gereği borç hedeflerinin yakınsaması (tutturulması) açısından en etkili olan kural türüdür. Bununla birlikte, borçlanma kuralı belirlenen sınırın altında ise maliye politikasına yeterli rehberlik sağlayamamaktadır (IMF, 2009:3).

Harcama Kuralları: Harcama kuralları genellikle toplam harcamalar, faiz dışı ya da cari harcamalar üzerine mutlak, GSYH'ye oran ya da harcamaların artışı oranını konu alan kalıcı sınırlamalardır. Bu kurallar, gelirler ile ilgili sınırlamaları içermediğinden doğrudan borç sürdürülebilirliğini hedef almamaktadır. Bununla birlikte, harcama kurallarına borç ya da bütçe kuralları eşlik ediyorsa, mali sürdürülebilirlik ve mali konsolidasyonun sağlanmasında operasyonel bir araç olarak kullanılabilir (IMF, 2009:3).

Gelir kuralları: Gelirlere bir taban ya da tavan belirleyerek, gelirlerin toplanmasını ya da aşırı vergi yükünü engellemeyi hedefleyen kurallar bütünüdür. Bu tür kurallar kamu harcamalarını dolaylı olarak sınırladığı için, kamu borçlarının doğrudan kontrolünü sağlayamamaktadır (IMF, 2009:3).

Kuralların ikinci formu ise, nesnel mali kuralların uygulanması ile ilgili olan sayısal olmayan kurallardır. Bunlar ise, muhasebe şeffaflığı, hesap verebilirlik, raporlama ve izleme, olası müeyyideler ve nesnel mali kuralların oluşumunu sağlayan belli koşulların oluşturulmasıdır.

2. Dünyada Mali Kurallar: Uygulama Örnekleri

Mali disiplinin erdemliliği, en az iki asır önce dile getirilmiş, fakat ara sıra mali disiplinden vazgeçme politik olarak ve önceden ilan edilmiş analitik saygınlık açısından maruz görülmüştür. Özellikle büyük buhran zamanında, gelişmiş ülkeler iradi talep yönetimine dayanan ve sürekli bütçe açığı verilmesi eğilimi gösteren maliye politikaları izlemişlerdir. Benzer eğilimi, kimi az gelişmiş ülkeler de sergilemiştir. Fakat, 1980’lerde bu eğilimin kamu borcunu arttırdığı ve özel sermaye girişlerini olumsuz etkilediği düşüncesi, mali disiplinin tekrar önem kazanmasına neden olmuştur (Kopits, 2001:4; Bali ve Çelen, 2007:30; Şevik, 2008:51).

Anayasa veya kanun metinlerine kalıcı hükümler koyarak mali disiplini sağlama girişimleri ise çeşitli devlet düzeylerinde 150 yıldır uygulanmaktadır. Bu süreç üç farklı döneme ayrılabilir (Kopits, 2001:4-5; Bali ve Çelen, 2007:30-31; Şevik, 2008:51): İlk dönemde, bazı federal sistemlerde federe devletler ulusal hükümeti iflastan kurtarma müdahalesine ihtiyaç duymadan sermaye harcamalarının finansmanını piyasadan karşılayabilme amacıyla altın kuralı³ benimsemişlerdir. Bu kural çerçevesinde, 19’uncu yüzyılın ortalarından itibaren Amerika’daki pek çok eyalet ve 1920’lerden sonra İsviçre’deki bazı kantonlar bütçe dengesi kuralını benimsemişlerdir.

İkinci Dünya Savaşından sonrasını kapsayan ikinci dönemde, bazı sanayi ülkeleri (Almanya, İtalya, Japonya ve Hollanda) parasal reformları takiben istikrar programlarını destekleyen denk bütçe kurallarını yürürlüğe koymuşlardır. Bunların çoğu “altın kural” tipindedir. Yerel kaynaklardan (özellikle Merkez Bankaları) bütçe açığının finanse edilmesine limit getiren veya yasaklayan diğer kurallar 1960’larda bazı gelişmekte olan ülkelerde kabul edilmiştir.

Üçüncü dönem, Yeni Zelanda’nın 1994’te kabul ettiği “Mali Sorumluluk Kanunu” ile başlamıştır. Bu yeni dönemde, artan sayıda sanayi ve yükselen piyasa ekonomisi mali kuralları kabul etmeye başlamıştır. Bu kurallar devletin çeşitli düzeylerinde benimsenen denk bütçe kuralları, borçlanma ve harcama limitleri biçiminde olabilmektedir. Bu dönemdeki mevcut kuralların ortak özelliği; “hesap verebilirlik, güncel ve düzenli raporlama zorunluluğu ve orta vadeli makro bütçe çerçevesi” gibi daha fazla şeffaflık standartları içermeleridir. Tüm bu unsurlar, genellikle hesap verme zorunluluğunun da yer aldığı, kapsamlı kanunlarda ve uluslararası anlaşmalarda yer almaktadır.

Mali kurallar hem planlama hem de uygulama açısından oldukça fazla çeşitliliğe sahiptir. Son 20 yıldan fazla bir süredir pek çok ülke mali kuralları kabul etmiştir. Avrupa Komisyonunun 2006 yılında yaptığı bir çalışmada, farklı hükümetler düzeyinde 1990-2005 döneminde 60 sayısal mali kuralın uygulandığı, üstelik mali kuralların hem sayısal olarak hem de hükümetlerin kabul ettiği bir kavram olarak düzenli bir şekilde arttığı tespitine yer verilmiştir (IMF, 2007:17). Planlama ve uygulamada; Anglo-Sakson ülkeler (Avustralya, Kanada Eyaletleri, Yeni Zelanda ve İngiltere) şeffaflık üzerinde daha fazla dururken, Kara Avrupası (Avrupa Parasal Birliği İstikrar ve Büyüme Pakti ve İsviçre) ve yükselen piyasa ekonomileri (Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Peru ve Hindistan) sayısal referans değerlerine (hedefler, limitler) daha fazla odaklanmaktadır (Binay, 2003:246).

³ Altın kural, hükümetlerin cari harcamalarını finanse etmek için değil, yatırım harcamalarını finanse edebilmek için borçlanabilmelerini ifade etmektedir.

Mali performansa ilişkin garanti ve performans göstergeleri çok sayıda ülkede uygulanmaktadır. Bütçe kuralı, AB ve Yeni Zelanda'da genel hükümeti, Arjantin ve Peru'da ulusal hükümeti, Brezilya ve Almanya'da hem ulusal hem de yerel hükümetleri kapsamaktadır. İlave olarak Brezilya, Kanada, İsviçre ve ABD'de cari denge üzerine limitler konmuşken, Arjantin, AB ve Peru'da tüm denge üzerine limitler konmuştur (Binay, 2003:246). Brezilya, Şili, Yeni Zelanda, İsviçre, İngiltere, İsrail ve ABD gibi ülkelerdeki bireysel uygulamaların yanında, AB ülkelerinin tamamını kapsayan kapsamlı kurallar da uygulanmaktadır (Kalkan, 2007:4).

Bugün hemen hemen tüm AB ülkeleri mali kuralların bazı formlarını uygulamaktadır. Örneğin, İngiltere uzun süreden beri mali kurallar uygulayan bir ülkedir. Bu ülkede, uygulanan sistemde iki önemli kural vardır (Kalkan, 2007: 4; Karanfil, 2008). Mali kuralların uzun dönemde de anlamlı olmasının sağlaması açısından çok önemli olan bu kurallar, "altın kural" ve "sürdürülebilir yatırım" kurallarıdır. Altın kural, kamunun bir ekonomik devrede sadece yatırım harcamaları için borçlanabilmesidir. Sürdürülebilir yatırım kuralı ise, bir ekonomik devre boyunca kamu net borç stokunun en azından sabit tutulmasını ve normal koşullarda %40'ın altına düşürülmesini içermektedir. AB üyesi bir diğer ülke Almanya, 1969'dan beri mali kuralları uygulamaktadır. Alman Anayasasına eklenen bir maddeyle federal hükümet bütçesinin denk olması zorunlu hale getirilmiştir. Fakat, yatırım harcamalarının finansmanı için borçlanmak mümkündür (Bali ve Çelen, 2007:47).

AB üyesi ülkelerde uygulanan mali kuralları; harcama kuralı, gelir kuralı, denk bütçe kuralı ve borçlanma kuralı başlığı altında aşağıda yer alan tablolar yardımıyla göstermek mümkündür.

AB üyesi ülkelerde harcama kurallarına ilişkin bilgilere yer verilen Tablo 1'den de görüleceği üzere, harcama kuralı uygulayan ülkelere Finlandiya ve Hollanda reel harcamalara bir tavan belirlemişken, Fransa, Belçika ve Danimarka reel harcamaların artış oranına sınırlama getirmiştir. Almanya, İtalya ve Danimarka nominal harcama büyüme oranına sınırlama getirmiş, Çek Cumhuriyeti ve İrlanda, nominal harcama tavanı belirlemiştir. Ayrıca, harcamalarla ilgili olarak Fransa'da sağlık harcamalarının büyüme oranına üst sınır konulmuş, Lüksemburg'da orta vadede nominal GSYH doğrultusunda nominal harcama artışı öngörülmüştür. Harcama kuralları genellikle merkezi yönetimi kapsamaktadır. Ancak merkezi yönetim dışındaki kurum ya da kuruluşlara yönelik harcama sınırlamaları da söz konusudur. Örneğin Çek Cumhuriyeti, İrlanda, İtalya ve Fransa'da sosyal güvenlik kurumlarına yönelik, İtalya ve Almanya'da bölgesel yönetime yönelik harcama kuralları vardır. Danimarka'da ise harcama kuralının kapsamı genel yönetim olarak belirlenmiştir. Harcama kuralları genellikle çok yıllık olarak uygulanmaktadır. Bunun yanı sıra, Fransa, İtalya, İrlanda ve Slovakya'da yıllık bazda kurallar da söz konusudur. Kuralların yasal dayanağını politik anlaşmalar, koalisyon anlaşmaları ve yasal düzenlemeler oluşturmaktadır. Denetimi ise Maliye Bakanlığı, Sayıştay, Parlamento ve Yüksek Denetim Ofisi yapmaktadır. Lüksemburg'da kuralların denetimi için oluşturulmuş bir yapı söz konusu değildir.

Tablo 1: AB Üyesi Ülkelerde Harcama Kuralı Uygulamaları

Kuralın Tanımlanması	Kapsadığı Yönetim Düzeyi	Süresi	Yasal Dayanağı	Denetimden Sorumlu Organ
Reel Harcama Tavanı (Finlandiya, Hollanda)	Merkezi Yönetim (Finlandiya, Hollanda)	Çok Yıllı 5 Yıl (Finlandiya)	Politik Anlaşma (Finlandiya)	Maliye Bakanlığı (Finlandiya, Hollanda)
		Çok Yıllı 4 Yıl (Hollanda)	Koalisyon Anlaşması (Hollanda)	
Reel Harcama Büyüme Oranı (Fransa, Belçika, Danimarka)	Merkezi Yönetim+Sos. Güv. (Belçika)	Çok Yıllı 4 Yıl (Belçika)	Merkezi Yönetim Koalisyon Anlaşması +Sos. Güv. Yasal Düzenleme. (Belçika)	Bağımsız (Sayıştay ve Yüksek Maliye Konseyi), Parlamento (Belçika)
	Genel Yönetim (Danimarka)	Çok Yıllı (Danimarka)	Politik Anlaşma (Danimarka, Fransa)	Maliye Bakanlığı, (Danimarka)
	Merkezi Yönetim (Fransa)	Yıllık (Fransa)		Bağımsız (Sayıştay ve Yüksek Maliye Konseyi), Parlamento (Fransa)
Sağlık Harcamalarının Büyüme Oranına Tavan Konulması (Fransa)	Sosyal Güvenlik (Fransa)	Yıllık (Fransa)	Yasal Düzenleme (Fransa)	Bağımsız (Uyarı Komitesi ve Sayıştay), (Fransa)
Nominal Harcama Büyüme Oranı (Almanya, İtalya)	Merkezi Yönetim ve Bölgesel Yönetim (Almanya)	Çok Yıllı 5 Yıl (Almanya)	Merkezi Yönetim ve Bölgesel Yönetimler Arasında Politik Anlaşma (Almanya)	Merkezi Yönetim Eyaletler ve Yerel Yönetim Temsilcilerinden Oluşan Finansal Planlama Konseyi (Almanya)
	Merkezi Yönetim ve Bölge İdareleri (İtalya)	Çok Yıllı 3 Yıl (İtalya)	Yasal Düzenleme (İtalya)	Maliye Bakanlığı (İtalya)
Nominal Harcama Tavanı (Çek. Cum, İrlanda, İtalya)	Merkezi Yönetim (Çek Cum, İrlanda, Slovakya)	Çok Yıllı 3 Yıl (Çek Cum, İsveç)	Politik Anlaşma (Çek Cum, Slovakya)	Maliye Bakanlığı (Çek Cum), Kamusal Yapı (İrlanda)
	Merkezi Yönetim ve Bölge İdareleri (İtalya)	Çok Yıllı 5 Yıl (İrlanda)	Yasal Düzenleme (İrlanda, İsveç)	Maliye Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığının İlaç Departmanı (İtalya)
	Merkezi Yönetim ve Sosyal Güvenlik (İsveç)	Yıllık (İtalya, Slovakya)	Yasal Düzenleme ve Merkezi Yönetimle Bölgesel İdareler Arasında Sözleşme (İtalya)	Bağımsız (Yüksek Denetim Ofisi), Hükümet ve Parlamento (Slovakya), Bağımsız (Sayıştay), Maliye Bakanlığı ve Parlamento (İsveç)
Ulusal Emeklilik Rezerv Fonuna Otomatik Harcama Tahsisi (İrlanda)	Merkezi Yönetim (İrlanda)	Yıllık (İrlanda)	Yasal Düzenleme (İrlanda)	Maliye Bakanlığı (İrlanda)
Orta Vadede Nominal GSYİH Doğrultusunda Nominal Harcama Artışı (Lüksemburg)	Merkezi Yönetim (Lüksemburg)	Çok Yıllı (Lüksemburg)	Koalisyon Anlaşması (Lüksemburg)	Yok (Lüksemburg)

Kaynak: EC, 2006:184-188.

AB üyesi ülkelerde uygulanan bir diğer mali kural gelir kuralıdır. Gelir kuralına ilişkin uygulamalara yer verilen Tablo 2’den de görüleceği üzere, AB ülkelerinde gelir kuralları; nominal vergi gelirlerindeki artışın nominal GSYH’ye oranına yönelik sınırlama, doğrudan ya da dolaylı vergi oranlarına sınırlama, gelir artışının

tahsisine ilişkin sınırlama, hükümetlerin beklenenin üzerinde bir vergi geliri elde etme olasılığı durumunda bu artışı ya da fazlalığı önceden nereye tahsis edeceklerinin belirlenmesi, devletin özel bütçesinin tüm gelirleri kapsamı gibi düzenlemeleri içermektedir. Gelir kuralları Danimarka’da genel yönetimi, Belçika, Fransa ve Hollanda’da merkezi yönetimi, Finlandiya’da ise sosyal güvenlik kurumlarını kapsamaktadır. Kurallar; Fransa ve Letonya’da yıllık, Hollanda, Finlandiya ve Belçika’da ise çok yıllı olarak uygulanmaktadır. Harcama kurallarında olduğu gibi gelir kurallarında da denetim, ilgili ülkelerin Maliye Bakanlığı, Sayıştay ve parlamentolarınca yapılmaktadır.

Tablo 2: AB Üyesi Ülkelerde Gelir Kuralı Uygulamaları

Kuralın Tanımlanması	Kapsadığı Yönetim Düzeyi	Süresi	Yasal Dayanağı	Denetimden Sorumlu Organ
Nominal Vergi Gelirlerindeki Artışın Nominal GSYH’ye Oranı (Belçika)	Merkezi Yönetim (Belçika)	Çok Yıllı 4 Yıl (Belçika)	Koalisyon Anlaşması (Belçika)	Yok (Belçika)
Doğrudan ya da Dolaylı Vergi Oranlarına Sınırlama (Danimarka)	Genel Yönetim (Danimarka)	N.A. (Danimarka)	Politik Anlaşma (Danimarka)	Maliye Bakanlığı (Danimarka)
Gelir Artışının Tahsisi (Finlandiya)	Sosyal Güvenlik (Finlandiya)	Çok Yıllı Konjonktür Devresi (Finlandiya)	Yasal Düzenleme (Finlandiya)	Sosyal İşler ve Sağlık Bakanlığı (Finlandiya)
Hükümet Beklenenin Üzerinde Bir Vergi Geliri Elde Etme Olasılığı Durumunda Bunu Önceden Nereye Tahsis Edeceğini Belirlemeli (Fransa)	Merkezi Yönetim (Fransa)	Yıllık (Fransa)	Yasal Düzenleme (Fransa)	Bağımsız (Sayıştay) ve Ulusal Parlamento (Fransa)
Devletin Özel Bütçesi Tüm Gelirleri Kapsamalıdır (Letonya)	Merkezi Yönetim ve Sosyal Güvenlik Kurumları (Letonya)	Yıllık (Letonya)	Yasal Düzenleme (Letonya)	Maliye Bakanlığı ve Hazine (Letonya)
Beklenen Gelirin Fazlasının Tahsisi (Hollanda)	Merkezi Yönetim (Hollanda)	Çok Yıllı (4 Yıl) (Hollanda)	Koalisyon Anlaşması (Hollanda)	Maliye Bakanlığı (Hollanda)

Kaynak: EC, 2006:184-188.

Harcama ve gelir kuralının yanısıra denk bütçe kuralı da yaygın olarak uygulama şansı bulan bir kuraldır. Denk bütçe kuralı, Avusturya, Finlandiya, İngiltere ve İspanya’da GSYH’nin belli bir yüzdesi, Belçika, Estonya, Finlandiya, Almanya, İrlanda, İtalya, Litvanya ve Portekiz’de ise nominal bütçe dengesine sınırlama getirilmesi şeklinde uygulanmaktadır. İtalya’da ise sermaye harcamaları hariç nominal bütçe dengesine sınırlama getirilmiştir. Ayrıca, Danimarka GSYH’nin yüzdesi olarak yapısal bütçe dengesine, İsveç yapısal bütçe dengesi hedefine, Belçika ise reel harcama büyüme oranına sınırlama getirmiştir. Denk bütçe kuralı Almanya, İrlanda, Litvanya, Portekiz ve Fransa’da yıllık, Avusturya, Finlandiya, İngiltere, İtalya, Estonya ve İsveç’te çok yıllı dönemi kapsamaktadır. Belçika ve Lüksemburg’da ise hem yıllık hem de çok yıllı denk bütçe uygulamalarına rastlanmaktadır. Denk bütçe kurallarının yasal dayanağını, anayasal ve yasal düzenlemeler, politik anlaşmalar, koalisyon anlaşmaları ve parlamento tarafından onaylanan hükümet taahhütleri oluşturmaktadır. Denk bütçe kurallarının denetimi ise; harcama ve gelir kurallarının denetiminden sorumlu organlar yanında merkezi

yönetim, yerel yönetimler ve bölge idarelerinin temsilcilerinden oluşan Komite, Performans Değerlendirme Kurulu, Belediye Konseyi, Sosyal Güvenlik Kurumu ve Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü gibi birimlerce yapılmaktadır (Tablo 3).

Tablo 3: AB Üyesi Ülkelerde Denk Bütçe Kuralı Uygulamaları

Kuralın Tanımlanması	Kapsadığı Yönetim Düzeyi	Süresi	Yasal Dayanağı	Denetimden Sorumlu Organ
GSYH’nin Yüzdesi Olarak Bütçe Dengesi (Avusturya, Finlandiya, İngiltere, İspanya)	Merkezi, Yerel ve Bölgesel Yönetim (Avusturya)	Çok Yıllı (4 Yıl) (Avusturya)	Anayasaya Dayalı Hukuki Tasarruf (Avusturya)	Merkezi Yönetim, Yerel Yönetimler ve Bölge İdarelerinden Oluşan Komite (Avusturya)
	Merkezi Yönetim (Finlandiya)	Çok Yıllı (5 Yıl) (Finlandiya)	Politik Anlaşma (Finlandiya)	Maliye Bakanlığı (Finlandiya)
	Genel Yönetim (İngiltere)	Çok Yıllı (İngiltere)	Yasal Düzenleme (İngiltere)	Bağımsız (Ulusal Denetim Ofisi), Maliye Bakanlığı, Hazine ve Parlamento (İngiltere)
	Genel Yönetim (İspanya)	Çok Yıllı (3 Yıl) (İspanya)	Yasal Düzenleme (İspanya)	Maliye Bakanlığı ve Kamusal Yapı (İspanya)
Nominal Bütçe Dengesi (Belçika, Estonya, Finlandiya, Almanya, İrlanda, İtalya, Litvanya, Portekiz)	Sosyal Güvenlik (Belçika)	Çok Yıllı (4 Yıl) (Belçika)	Koalisyon Anlaşması (Belçika)	Bütçe ve Sosyal İşler Bakanlığı (Belçika)
	Yerel Yönetim (Belçika)	Yıllık (Belçika)	Yasal Düzenleme (Belçika)	Bağımsız (Yüksek Maliye Konseyi) ve Bölge İdareleri (Belçika)
	Genel Yönetim (Estonya)	Çok Yıllı (Estonya)	Koalisyon Anlaşması (Estonya)	Maliye Bakanlığı (Estonya)
	Yerel Yönetim (Finlandiya)	Çok Yıllı (4 yıl) (Finlandiya)	Yasal Düzenleme (Finlandiya)	Bağımsız (Denetim Komiteleri) ve İçişleri Bakanlığı (Finlandiya)
	Merkezi Yönetim (Almanya)	Yıllık (Almanya)	Anayasa ya da Yasal Düzenleme (Almanya)	Maliye Bakanlığı ve Ulusal Parlamento (Almanya)
	Bölgesel Yönetim (Almanya)	Yıllık (Almanya)	Anayasa (Almanya)	Eyalet Maliye Bakanları (Almanya)
	Yerel Yönetim (Almanya)	Yıllık (Almanya)	Yasal Düzenleme (Almanya)	Eyaletlerin Yerel Yönetim Denetim Birimleri (Almanya)
	Yerel Yönetimler (İrlanda)	Yıllık (İrlanda)	Politik Anlaşma (İrlanda)	Maliye Bakanlığı ve Kamusal Yapı (İrlanda)
	Bölge İdareleri (İtalya)	Çok Yıllı (3 Yıl) (İtalya)	Yasal Düzenleme (İtalya)	Performans Değerlendirme Kurulu (Merkezi Yönetim ve Bölge İdareleri Temsilcilerinden Oluşmaktadır) (İtalya)

	Yerel Yönetimler (Litvanya)	Yıllık (Litvanya)	Yasal Düzenleme (Litvanya)	Belediye Konseyi (Litvanya)
	Merkezi Yönetim (Portekiz)	Yıllık (Portekiz)	Yasal Düzenleme (Portekiz)	Maliye Bakanlığı (Portekiz)
	Yerel Yönetimler (Portekiz)	Yıllık (Portekiz)	Yasal Düzenleme (Portekiz)	Maliye Bakanlığı ve Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (Portekiz)
Altın Kural (Fransa)	Yerel Yönetimler (Fransa)	Yıllık (Fransa)	Yasal Düzenleme (Fransa)	Bağımsız (Bölgesel Sayıştay) (Fransa)
Nominal Bütçe Dengesi (Sermaye Harcamaları Hariç) (İtalya)	Yerel Yönetimler (İtalya)	Çok Yıllı (İtalya)	Anayasa ve Yasal Düzenleme (İtalya)	Bağımsız (Sayıştay) ve Maliye Bakanlığı (İtalya)
GSYİH'nin Yüzdesi Olarak Yapısal Bütçe Dengesi (Danimarka)	Genel Yönetim (Danimarka)	Çok Yıllı (2010 Yılına Kadar)	Politik Anlaşma (Danimarka)	Maliye Bakanlığı (Danimarka)
Yapısal Bütçe Dengesi Hedefi (İsveç)	Genel Yönetim (İsveç)	Çok Yıllı (İsveç)	Parlamento Tarafından Onaylanan Hükümet Taahhüdü (İsveç)	Bağımsız (Sayıştay), Maliye Bakanlığı ve Ulusal Parlamento (İsveç)
Sağlık İçin Rezerv Fonlar, Uzun Dönem Sağlık ve Özel Emeklilik Planları (Lüksemburg)	Sosyal Güvenlik (Lüksemburg)	Yıllık ve Çok Yıllı (Lüksemburg)	Yasal Düzenleme (Lüksemburg)	Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Lüksemburg)
Reel Harcama Büyüme Oranı (Belçika)	Bölgesel Yönetim (Belçika)	Çok Yıllı (5 Yıl) (Belçika)	Bölgesel ve Yerel Yönetimler Arasında Politik Anlaşma (Belçika)	Bağımsız (Yüksek Maliye Konseyi) (Belçika)

Kaynak: EC, 2006:184-188.

AB üyesi ülkelerde uygulanan bir diğer mali kural, borçlanma kuralıdır. Borçlanma kuralı; Çek Cumhuriyeti'nde borç servisi, Slovenya, Polonya ve İngiltere'de borçların GSYH'ye oranına yönelik üst sınır, Lüksemburg'da borç stokunun GSYH'ye oranının makul olması, Macaristan'da borç geri ödeme kapasitesi ile orantılı tavan, Slovakya'da toplam borç ve yıllık borç servisinin bir önceki yıl gerçekleşen gelirlere oranına ilişkin sınırlamadan oluşmaktadır. Ayrıca, Letonya ve Almanya'da nominal borçlanma tavanına sınırlama, İspanya'da nominal borçlanma tavanına, borç düzeyine ve yerel yönetimlerin borçlarının cari gelirlerine oranına ilişkin sınırlama, Litvanya'da merkezi yönetimin yapabileceği maksimum net borçlanmaya, Slovenya'da ise yerel yönetimlerin toplam borç stokuna ilişkin sınırlama söz konusudur. Kurallar; Polonya, Slovenya ve İngiltere'de genel yönetim, Litvanya ve Finlandiya'da merkezi yönetim, Slovenya, Estonya, Almanya, Letonya ve Macaristan'da yerel yönetimler, Çek Cumhuriyeti, İspanya ve Slovakya'da bölge idareleri ve yerel yönetimler düzeyinde uygulanmaktadır. Borçlanma kuralları; Çek Cumhuriyeti, Polonya, Macaristan, Slovakya, Letonya, İspanya, Litvanya ve Estonya'da yıllık, İngiltere, Lüksemburg ve Finlandiya'da çok yıllık, Slovenya'da ise

hem yıllık hem de çok yıllı olarak uygulanmaktadır. Borçlanma kurallarının yasal dayanağını, anayasal ve yasal düzenlemeler, koalisyon anlaşmaları, politik anlaşmalar ve merkezi yönetim ile bölge idareleri arasındaki anlaşmalar oluşturmaktadır. Lüksemburg ve Macaristan’da borçlanma kuralının denetiminden sorumlu resmi bir organ söz konusu değilken, Macaristan’da özel bankaların denetimi söz konusudur. Bunun dışındaki ülkelerde ise borçlanma kurallarının denetimi Parlamento, Maliye Bakanlıkları, Bağımsız Yüksek Denetim Ofisleri, Hazine, Sayıştay ve Eyaletlerin Yerel Yönetim Denetim Birimleri tarafından yapılmaktadır (Tablo 4).

Tablo 4: AB Üyesi Ülkelerde Borçlanma Kuralı Uygulamaları

Kuralın Tanımlanması	Kapsadığı Yönetim Düzeyi	Süresi	Yasal Dayanağı	Denetimden Sorumlu Organ
Borç Servisi Limiti (Çek Cumhuriyeti)	Bölgesel ve Yerel Yönetimler (Çek Cum.)	Yıllık (Çek Cum.)	Politik Anlaşma (Çek Cum.)	Maliye Bakanlığı (Çek Cum.)
Borçların GSYH’ye Oranına Yönelik Tavan (Slovenya, Polonya, İngiltere)	Genel Yönetim (Polonya)	Yıllık (Polonya)	Yasal Düzenleme ve Anayasa (Polonya)	Bağımsız (Yüksek Denetim Ofisi) ve Parlamento (Polonya)
	Genel Yönetim (Slovenya)	Çok Yıllı (4 Yıl) (Slovenya)	Koalisyon Anlaşması (Slovenya)	Kamusal Yapı (Slovenya)
	Genel Yönetim (İngiltere)	Çok Yıllı (İngiltere)	Yasal Düzenleme (İngiltere)	Bağımsız (Yüksek Denetim Ofisi), Maliye Bakanlığı, Hazine ve Parlamento (İngiltere)
Borç Stokunun GSYH’ye Oranı Makul Olmalı (Yeni Borçlanma Sadece Demiryolu Altyapısı Harcamalarının Finansmanı için Yapılmalı (Lüksemburg))	Merkezi Yönetim (Lüksemburg)	Çok Yıllı (Lüksemburg)	Koalisyon Anlaşması (Lüksemburg)	Yok (Lüksemburg)
Borç Geri Ödeme Kapasitesi ile Orantılı Tavan (Macaristan)	Yerel Yönetim (Macaristan)	Yıllık (Macaristan)	Yasal Düzenleme (Macaristan)	Resmi Bir Kurum Yok (Özel Bankaların Denetimi) (Macaristan)
Toplam Borç ve Yıllık Borç Servisinin Bir Önceki Yıl Gerçekleşen Gelirlere Oranına İlişkin Sınırlama (Slovakya)	Bölge İdareleri ve Yerel Yönetimler (Slovakya)	Yıllık (Slovakya)	Yasal Düzenleme (Slovakya)	Bağımsız (Yüksek Denetim Ofisi) ve Maliye Bakanlığı (Slovakya)
Borçların GSYH’ye Oranının Azaltılması (Finlandiya)	Merkezi Yönetim (Finlandiya)	Çok Yıllı (5 Yıl) (Finlandiya)	Politik Anlaşma (Finlandiya)	Maliye Bakanlığı (Finlandiya)

Nominal Borçlanma Tavanı (Letonya, Almanya, İspanya)	Yerel Yönetimler (Letonya)	Yıllık (Letonya)	Politik Anlaşma (Letonya)	Bağımsız (Letonya)
	Yerel Yönetimler (Almanya)	Yıllık (1 ya da 2 Yıl) (Almanya)	Yasal Düzenleme (Almanya)	Eyaletlerin Yerel Yönetim Denetim Birimleri (Almanya)
	Bölge İdareleri (İspanya)	Yıllık (İspanya)	Merkezi Yönetim İle Bölge İdareleri Arasında Anlaşma (İspanya)	Maliye Bakanlığı (İspanya)
Borç Düzeyine İlişkin Sınırlama (İspanya)	Bölge İdareleri (İspanya)	Yıllık (İspanya)	Yasal Düzenleme (İspanya)	Maliye Bakanlığı (İspanya)
Merkezi Yönetimin Yapabileceği Maksimum Net Borçlanma (Litvanya)	Merkezi Yönetim (Litvanya)	Yıllık (Litvanya)	Yasal Düzenleme (Litvanya)	Bağımsız (Litvanya)
Bütçe Gelirlerinin Yüzdesi Olarak Borç Limitleri (Estonya)	Yerel Yönetim (Estonya)	Yıllık (Estonya)	Yasal Düzenleme (Estonya)	Maliye Bakanlığı (Estonya)
Yerel Yönetimlerin Toplam Borç Stokuna İlişkin Sınırlama (Slovenya)	Yerel Yönetimler (Slovenya)	Yıllık (Slovenya)	Yasal Düzenleme (Slovenya)	Bağımsız (Sayıştay) ve Maliye Bakanlığı (Slovenya)
Yerel Yönetim Borçlarının Cari Gelirlerine Oranına Yönelik Tavan (İspanya)	Yerel Yönetimler (İspanya)	Yıllık (İspanya)	Yasal Düzenleme (İspanya)	Maliye Bakanlığı ve Bölgesel İdareler (İspanya)

Kaynak: EC, 2006:184-188.

AB üyesi ülkeler dışında ise (IMF'nin araştırmalarına göre) gelişen pek çok piyasa ekonomisi ülkesi bütçe açığını sınırlama ve kamu borç büyümesini kontrol etmek için mali kurallar ya da kanunlarca desteklenen hedefler kabul etmişlerdir. Özellikle 1997 Asya krizi, hemen ardından Rusya krizi ve bunların diğer orta gelirli ülkeler grubu üzerindeki olumsuz etkileri ile birlikte başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere pek çok orta gelirli ülke (IMF ve DB'nin telkiniyle) ardı ardına “mali sorumluluk” kanunlarını kabul etmişlerdir (Boran, 2008:1). 1998 yılında Güney Afrika, 1999 yılında Arjantin ve Peru, 2000 yılında Brezilya ve Şili, 2002 yılında Ekvator ve 2003 yılında Kolombiya, Hindistan ve Panama küçük farklılıklarla da olsa “mali sorumluluk” kanunlarını kabul etmişlerdir. Şili, 2000 yılında mali dengesizliklere cevap olarak mali kuralları kabul etmiş ve merkezi hükümet GSYH'nin %1'i oranında yapısal fazla vermeyi hedeflemiştir. Aynı yıl Brezilya “mali sorumluluk” kanununu kabul etmiştir ve kanun ile yıllık faiz dışı fazla hedefi koymuştur. Kanun, aynı zamanda harcama ve kamu borcu üzerine sınırlamalar getirmiş ve seçim yıllarında harcamaların artırılması ya da vergilerin düşürülmesini yasaklamıştır (Moreno, 2003:4). İsrail, mali disiplinde yaşanan bozulmanın ardından 1991 yılında kanunlaşan “borç azaltma” kanunu ile mali kuralları benimsemiştir. Bütçe açığına sınırlama getiren düzenlemeler, sınır değerlerinin ve açık tanımlarının sürekli değiştirilmesinden dolayı beklenen başarıyı sağlayamamıştır. Fakat 2003 yılında harcamalara kısıt getiren yeni düzenleme ile

maliye politikasında daha başarılı sonuçlar alındığı gözlenmiştir (Kalkan, 2007:4). Malezya’da ise yasal kurallar olmasa da (kanunla garanti altına alınan) kamu gelirlerinin harcamalardan fazla olmasını ve borç servisi ödemelerini harcamaların %20’si ile sınırlayan yazılı olmayan kurallar vardır (Moreno, 2003:4).

Yerel yönetimlere büyük özerklik tanıyan federal sistemlerde mali kurallar bazen yalnızca merkezi hükümeti bağlamakta (Arjantin ve Hindistan), diğer federal sistemlerde ise (merkezi devletin iflastan kurtarma müdahalelerinde bulunduğu ve yanlış mali davranışların diğer devletler üzerinde olumsuz dışsal etkilerinin olduğu) her hükümet seviyesinde uygulanmaktadır (Brezilya ve AB) (Binay, 2003:246). Pek çok kural, öngörülemeyen dışsal şoklar için istisna hükümlerine izin vermektedir. İstisna hükümleri çeşitli biçimlerde olabilmektedir (Kopits, 2001:5). Belirtilmiş bir marj olmaksızın orta vadeli denge veya fazla hedefi belirlenmesi (Yeni Zelanda), marj etrafında denge veya fazla hedefi belirleme zorunluluğu, büyümedeki devrevi sapmaların düzeltilmesi (Avrupa Parasal Birliği ve İsveç) veya alternatif olarak ihtiyat fonunun işletilmesi (Arjantin ve Peru). Ayrıca, uluslararası kriz, ulusal felaket ve şoklar için, ihtiyari bir tutumla istisna hükmü belirlenebilmektedir (Brezilya, Hindistan ve Amerika). Bazı ülkelerde bağımsız bir tahkim otoritesi açık bir şekilde tanımlanmıştır (Brezilya ve Avrupa Parasal Birliği). Diğerlerinde ise izleme ajansı belirlenmiştir (Arjantin). Bazı örneklerde, kurallara uyulmadığı takdirde hükümetler mali veya yargısal yaptırımlara tabidirler (Brezilya, Kanada Eyaletleri, Avrupa Parasal Birliği ve Afrika Mali Birliği Frank Bölgesi). AB üye devletlerinin tamamının taraf olduğu İstikrar ve Büyüme Pakti, bugüne kadar yapılmış en kapsamlı mali kurallar bütünüdür. Maastricht Kriterlerinin de bir bölümünü oluşturan bu kurallar, parasal birlik ülkeleri için yaptırım içerdiği için mali kuralların yaptırıma bağlanan ilk örneğidir. Kurallara uymama durumunda otoriteler çoğu ülkede itibar kaybına uğramaktadırlar (Kalkan, 2007:4).

3. Mali Kuralların Etkileri

Mali kurallar, genellikle iyi mali sonuçlarla ilişkilendirilmiş olsalar da etkin olup olmadıkları sorgulanabilmektedir (IMF, 2007:18; Moreno, 2003:5). Mali kuralların iyi sonuçlar doğurduğuna işaret eden Bayoumi ve Eichengreen (1995), mali kuralların etkin olduğunu ifade etmişlerdir. Daban vd. (2003), harcama kuralını kabul ettikten sonra Finlandiya, Hollanda ve İsveç’in kamu maliyesindeki iyileşmeye vurgu yapmışlardır (IMF, 2007:18). Mihaljek ve Tissot (2003:22), “iyi dizayn edilmiş ve doğru şekilde uygulanan mali kuralların maliye politikası için politize olmamış bir yapıyı sağlayabileceğini, bu durumun ise gelişen piyasalar için kuralları oldukça çekici kıldığını ve idareler arası ilişkilerin daha etkin işlemesine katkı verdiğini” belirtmişlerdir. Kuralların bu çekici yanları yanında birçok problemi yükselttiğine de işaret edilmektedir. Bunlardan en önemlisi; kuralların, hükümetlerin gerektiğinde konjonktür karşıtı maliye politikası kullanma yeteneğini sınırlıyor ve baskılıyor olmasıdır. Bu güçlüğü bazı Euro Bölgesi ülkeleri, bugün istikrar ve büyüme paktinin bir unsuru olan %3 oranındaki bütçe açığının karşılanması noktasında yaşamaktadırlar.⁴ İlave olarak, amprik araştırmalar endüstrileşmiş

⁴ Mihaljek ve Tissot’a göre; fonksiyonellik için kanunlar bazı esneklikleri dikkate alarak yazılmalıdır. Fakat aynı zamanda kurallar uygulanmayacak kadar da esnek olmamalıdır. Kredibilitiyi sağlamak için kurallar süreklilik göstermelidir. Şeffaflık için kurallar mali performans göstergesi olarak tanımlanmalı, izlenmesi kolay olmalı fakat kolayca manupule edilmemelidirler (Mihaljek ve Tissot, 2003:22).

ülkelerde mali kuralların tatmin edici olmadığını söylüyor. Çoğu kural ulusal seviyede henüz tüm testleri geçememiştir. Bazı Euro Bölgesi ülkelerinin, katı kurallar (Maastricht Anlaşması içine koyulmuş) olmaksızın mali konsolidasyonu sağlamaları söz konusu değildir. Gelişen piyasa ekonomileri için kurala dayalı maliye politikaları, üretimdeki dalgalanmayı azaltmış ve büyümeyi pozitif yönde etkilemiştir (Mihaljek ve Tissot, 2003:24). Son dönemde kuralları kabul eden Brezilya ve Şili’de bütçe açığının kontrol edildiği görülmüştür. Fakat ülkelerin kuralları uygulamada zorlandıklarına dair çokça örnek de vardır. Tecrübeler, kuralların merkezi yönetim düzeyinde uygulamasının yerel yönetimlere kıyasla daha kolay olduğunu göstermektedir. Problemin bir kısmı ahlakidir, merkezi hükümetler yerel yönetimlerin açıklarını sınırlamada ve onları bu konuda teşvik etmede gönülsüzdürler (Moreno, 2003:5). Bugün gelişmiş ülkeler yanında birçok gelişen piyasa ekonomisi de, bütçe açığını sınırlama ve kamu borç büyümesini kontrol etmede mali kurallar ya da hedefler kabul etmiştir. Mali kuralların etkileri kuralın türü ve kapsamına göre değişiklik gösterebilmektedir. Tablo 5’te mali kuralların; kamu kesimi büyüklüğü, kaynak tahsisi, borçların sürdürülebilirliği ve konjonktür üzerindeki etkileri gösterilmiştir.

Tablo 5: Mali Kurallar ve Etkileri

Kural Türü	Etkileri			
	Kamu Kesimi Büyüklüğü	Kaynak Tahsisi Etkinliği	Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği	Döngüsellik
Denk Bütçe Kuralı	Toplam etkinlik kayıplarına yol açabilir.	Tüm kamu harcamalarını kapsarsa tarafsızdır. Eğer bir kısım harcamaları kapsıyorsa etkinlik kayıplarına yol açabilir.	Daha sıkı kurallar açıkların artmasını önlemede ve borçlanmanın sürdürülebilirliğini sağlanmasında daha fazla etkilidir.	İktisadi konjonktürle aynı yönde maliye politikası uygulanmasına sebep olabilir.
Borçlanma Kuralı	Denk bütçe koşulu gibi etki yapabilir.	Eğer kapsamı sınırlıysa, kamu harcamalarında sapmalara ve etkisizliğe yol açabilir.	Açıkları azaltabilir ve borç miktarının artmasını engelleyebilir.	İktisadi konjonktürle aynı yönde maliye politikası uygulanmasına sebep olabilir.
Vergi Kuralı	Devletin ekonomik büyüklüğünü sınırlayabilir.	-	Harcamalar kontrol edilmezse açığa yol açabilir.	Eğer gelir tabanlı olursa konjonktürle aynı yönde etki yapar.
Harcama Kuralı	Kapsamı ne kadar artarsa o kadar başarılı olur.	Tarafsızdır ya da kapsamı sınırlı olduğunda veya hangi harcamaların sınırlandırılacağı konusunda herhangi bir önceliği olmadığında etkisizliğe yol açar.	-	Harcamaları yatırtırmaya yardım edebilir. Fakat gelirle bağlantılı olursa konjonktürle aynı yönde etki yapar.

Kaynak: Sutherland vd., 2006:43.

Tablo 5’ten görüleceği üzere, kamu kesimi büyüklüğü ile ilgili olarak denk bütçe kuralı toplam etkinlik kayıplarına yol açabilecekken, vergi sınırlamaları devletin ekonomik büyüklüğünü sınırlayıcı etki yapabilmektedir. Harcama kurallarının ise

kapsamı ne kadar artarsa o kadar başarılı olabilmektedir. Kaynak tahsisi etkinliği açısından denk bütçe kurallarının bir kısım harcamaları kapsamı durumunda etkinlik kayıplarına yol açtığı, tüm harcamaları kapsıyorsa da tarafsız olduğu söylenebilir. Borçlanma sınırlamaları kapsamı dar olduğunda kamu harcamalarında sapmalara ve etkinsizliğe yol açarken, harcama sınırlamaları tarafsızdır ya da kapsamı sınırlı olduğunda veya hangi harcamaların sınırlandırılacağı konusunda herhangi bir önceliği olmadığında etkinsizliğe yol açabilmektedir. Borçlanma kuralları kamu açıklarının azalmasını sağlayarak borç miktarının artmasını sınırlarken, vergi sınırlamaları, harcamalar kontrol edilemediğinde açığa yol açabilmektedir. Denk bütçe kuralları ise ne kadar sıkı olursa açıkların artmasını o derece önleyebilmekte ve sürdürülebilirliğin sağlanmasına daha fazla katkı yapabilmektedir.

4. Kurallı Maliye Politikası

Maliye politikası özü itibarıyla devletin toplumun bir kesiminden kaynak toplayıp, başka bir kesimine aktarmasına dayanmaktadır. Toplumun hangi kesiminden ne kadar alınıp, toplumun hangi kesimine ne kadar aktarılacağı kararının da halk tarafından seçilen politikacılar tarafından verilmesi son derece doğaldır. Fakat politikacılar çoğunlukla kısa dönemde sonuç alınabilecek politikalara yoğunlaştıklarından, özü itibarıyla etkileri kısa dönemde beklenen politikalar (maliye politikaları) popülist eğilimlere konu olmaktadır. Yani, politikacılar kendilerine siyasi rant sağlayabilecek olan kısa dönemli uygulamalara yönelirler. Fakat, belirli bir dönem için seçilen politikacıların kısa dönemli hedefleri ile toplumun orta ve uzun dönemli hedeflerinin ne derece örtüştüğü tartışmalıdır (Kalkan, 2007:3).

Maliye politikası için en iyi strateji hangisidir? Kurallı maliye politikası için temel gerekçe, iradi maliye politikası aracılığıyla meydana getirilen kamu maliyesindeki yaygın bozulmalara karşı koymaktır (Kopits ve Symansky, 1998:6). Kurala dayalı makro ekonomi politikalarının temel hedefi, iradi müdahalelere ihtiyaç duyulmaksızın belli bir mali disiplin ve güvenirliliğin sağlanması ve böylelikle hükümetlere baskı olmadan temel uygulamaların tahmin edilebilir olmasıdır (Pinar, 2006:146). Teoride, iradi maliye politikalarıyla da mali kurallardaki gibi sonuçlara ulaşılması mümkündür (sağladığı geniş esneklikten dolayı). Pratikte ise, seçim baskısından dolayı politikacılar kısa dönemde getirisi olan politikaları kabul edebilirler. Bunun sonucu ise daha az disiplinli ve uzun vadede sürdürülemeyecek maliye politikalarıdır (Mihaljek ve Tissot, 2003:22).

Mali disiplinde gevşeme ise birçok ülkede ciddi kamu finansmanı problemlerinin ortaya çıkmasına ve ekonomi politikalarının etkinliğinin azalmasına neden olmaktadır. Kamu finansmanına ilişkin sorunlar maliye politikalarının saydamlığı ve mali disiplinin ödünsüz devam ettirilmesi gerekliliğine işaret etmektedir. Bu sağlandığı takdirde, politika oluşumunda kısa dönemli siyasal etkiler bertaraf edilebilecektir. Mali disiplini esas alan bir maliye politikası uygulaması ile diğer iktisat politikası hedefleri açısından da etkili olunabilir. Mali disiplini bu çerçevede belirlemenin bir yolu mali kurallardır (Pinar, 2006:146). Dolayısıyla, mali disiplin ve saydamlık konusundaki kaygıların kurallı maliye politikasını gündeme getirdiği ifade edilebilir. Ancak bunun için öncelikle, alınan harcama kararları ile kamunun orta ve uzun dönemde mali disiplininin bozulmaması gerekmektedir. Bir başka

deyişle; kamu, bütçenin finansmanı için aldığı borçları geri ödeyebilir durumda olmalıdır. İkinci konu ise, kamunun kaynak dağılımındaki kararlarının saydam olma zorunluluğudur. Böylece, kararları alan politikacılar topluma hesap verebilir konumda olabileceklerdir (Kalkan, 2007:3-4).

Kurallı maliye politikasını, modern kamu maliyesinin gereği olarak ifade eden görüşler de mevcuttur. Modern maliye politikası, kaynak tahsisi etkinliği, operasyonel etkinlik ve mali disiplinden oluşan üç prensip üzerine inşa edilmiştir (Kalkan, 2007:3). Kaynak dağılımında etkinliğin sağlanabilmesi için de bütçenin hazırlanmasında çalışan yetkin bir iktisadi analiz kapasitesinin oluşturulması gerekir. Operasyonel etkinlikte ise, harcama programının etkin bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Operasyonel etkinlik aynı zamanda, kamu kurumlarının mal ve hizmetleri sürekli verimlilik artışları elde (ölçüde uygun) edebilecek, piyasa fiyatları ile rekabetçi bir maliyetle üretmelerini de ifade etmektedir (Schick, 1998:2). Bu da icracı kurumların ve yerel ağlarının operasyonel etkinliği sağlayabilecek kapasitede olmasını gerektirmektedir. Kaynak tahsisinde etkinlik ve operasyonel etkinlik ile beraber değerlendirilmesi gereken diğer husus ise mali disiplindir. Mali disiplin, kamu harcama programlarının uzun dönemde ekonomik istikrarı bozmasının önlenmesini amaçlamaktadır. Bu sebeple de harcama programları belirlenirken mali disiplini gözetecek kurallar saptanmalıdır. Kurallı maliye politikası ya da mali kural denilen kavram da bu mantıkla ortaya çıkmıştır (Kalkan, 2007:3).

Maliye politikasının başarıya ulaşmasında şeffaflık ve hesap önemli unsurlardır. Şeffaflık, yatırımcıların güvenini arttırabilir, dolayısıyla piyasa likiditesini sağlar. İlave olarak, şeffaflık kaynak tahsisinin daha etkin şekilde gerçekleştirilmesine ve kamu borcunun daha gerçekçi fiyatlandırılmasına izin verir. Sürdürülebilir mali pozisyon için politikacılara teşvikler sunar (Moreno, 2003:4). Maliye politikasının başarısında ve kurallı maliye politikasının işletilmesinde kurallar kadar önemli olan gerçekleştirmelerin denetimini yapan ve şeffaflığı sağlayan kurumsal altyapıdır. Özellikle, bütçe dışı harcama kalemleri ve borç stokuna yansıtılmayan yükümlülüklerle ilgili kaygılar yatırımcıları huzursuz etmektedir, bunun için de yatırımcılara objektif bilgi akışını sağlayacak ve kamuoyuna yanlış sinyal verilmesini de engelleyecek olan bir kurul (maliye politikası kurulu) devreye sokulabilir (Kalkan, 2007:5; Sak, 2007:1-2).

Kurallı maliye politikasının temel amacı, maliye politikasına yön vermek suretiyle kredibilite ve mali disiplini sağlamaktır (Binay, 2003:246). Hükümetlerin mali performansı yüksekse, maliye politikasının basiretli şekilde uygulanması için kurallara gerek yoktur. Fakat, kurallar ulusal ve yerel düzeyde iyi dizayn edilirlse (mali performansı kötü ülkelerde) doğru politika demetinin kullanımına, istikrara (maliye politikası için geleneksel gerekçede makro ekonomik istikrardır) ve büyümeye katkı yapabilir. Kurallar; basit, esnek ve büyüme merkezli kriterlerin kullanımına imkân verebildiği gibi maliye politikasının kalitesini de arttırabilirler.

5. Türkiye’de Maliye Politikası Uygulamaları ve Mali Kurallar

1990’lı yıllarda Türkiye’nin ekonomik performansı, mali yetersizlikler (şeffaflık ve hesap verebilirliğe ilişkin eksiklikler gibi), kırılgan bir finansal sistem ve kısa dönemli istikrar teşebbüslerinden dolayı zayıf olmuştur. Aynı zamanda güçlü/istikrarlı hükümetlerin yokluğu yapısal tedbirlerin alınmasını güçleştirmiş ve bu durumda hükümetler uzağı görmeyen politikalara yönelmişlerdir. Türkiye bu

yıllarda ekonomiyi “para programları” (1990 ve 1992), iki “stand-by” anlaşması (1994 ve 1999) ve IMF “yakın izleme programı” (1998) ile istikrara kavuşturmaya teşebbüs etmiştir (Binay, 2003:246). Maliye politikasının sürdürülemez doğası ve dış açık, 1994 krizini tetiklemiştir. Krizi takiben hükümet istikrar programı ilan etmiş ve yeni bir stand-by anlaşması IMF tarafından onanmıştır. Stand-by anlaşması çerçevesinde faiz dışı fazla uygulamasına başlanmıştır.

Bu süreçte Türkiye enflasyonu düşürme ve mali dengeyi tesis etmeye çalışmasına rağmen başarılı olamamış ve 1998’de mali uyum, yapısal reform ve sıkılaştırılmış gelir politikasına dayanan “enflasyonla mücadele programı”nı açıklamıştır. 1998’de özellikle faiz dışı fazla konusunda önemli ilerleme sağlanmakla (GSMH’nin %4’üne ulaşmıştır) birlikte, 1998’in ortalarından itibaren Rusya’da yayılan kriz, politik belirsizlikler ve iki büyük deprem, programın uygulanmasına engel teşkil etmiştir. Üstelik bazı mali gevşemeler (yaklaşan seçimler-Kasım 1999) ve zayıf ekonomik büyüme, faiz dışı fazlanın 1999 yılının ilk yarısında düşmesine neden olmuştur. Aralık 1999’da IMF desteği ile amacı enflasyonu 2002’nin sonunda tek haneli rakamlara düşürmek olan üç yıllık döviz kuru temelli bir “istikrar programı” devreye sokulmuştur. Sürdürülemez mali dengesizliklerin olduğu ülkeler için istikrar programının ve enflasyonu düşürme programının başarısı, etkin mali yönetimin sağlanmasıdır (Binay, 2003:246). Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri, istikrar programının güçlü mali uyum önlemleri ile yeniden dizayn edilmesine neden olmuştur. Krizler, Türkiye’nin mali dengesini sürekli olarak (yüksek kalitede harcamalarla) güçlendirmesi gerektiğini, şeffaf bütçeleme sürecini, iyi yönetim ve iyi idare edilen harcama ve gelir idarelerine olan ihtiyacı göstermiştir. Bu amaçla Mayıs 2001’de “güçlü ekonomiye geçiş programı” ilan edilmiş ve bir dizi yasal düzenleme hayata geçirilmiştir. Bu süreçler makroekonomik istikrara ve mali sürdürülebilirliğe katkı vermiştir.

Türkiye’de mali sürdürülemezlik makroekonomik istikrarsızlığa neden olmakta, hükümetlerin maliye politikasını bir politika aracı olarak kullanma yeteneğini zayıflatmaktadır. Zayıf mali sürdürülebilirlik hükümetleri zorunlu olarak yüksek risk primıyla finansmana yönelmiştir. Bu durum kısa dönemde istikrar için risk oluşturmakta, borç sorununu daha da kötüleştirmekte ve kamu finansmanının uzun vadeli sürdürülebilirliğini tehdit etmektedir. İlave olarak, Türkiye’de özellikle 1990’larda artan bütçe dışı fon uygulamaları ile bütçe denetiminde olan alan sınırlandırılmış ve kamu bankalarının yarı mali işlemleri (tarım destekleri) harcamaları daha da arttırmıştır. Harcamaların bütçe dışına çıkarılması ve bankaların yarı mali işlemleri, bütçenin şeffaflığını zedelemiş, israf ve yolsuzlukları arttırmış, mali disiplinin daha da bozulmasına ve iç borç dinamiklerinin çıg gibi büyümesine neden olmuştur (Binay, 2003:258).

Türkiye’de özellikle 1990’ların ikinci yarısından bu yana uygulanan maliye politikalarının temel hedefi; bütçede faiz dışı fazla vermek, özelleştirme gelirlerini arttırmak ve dış borçla finansmanı sağlamak suretiyle iç borç stokunu kontrol altına almaktır (Pınar, 2006:154; Binay, 2003:246). 1994 krizi sonrasında sürdürülemez hale gelen iç borçlanma yapısı, hükümetleri faiz dışı fazla vermeye zorlamıştır. 2000 yılından sonra uygulanan programlarda da faiz dışı fazla, maliye politikasının önemli bir göstergesi olarak kabul edilmiştir. Faiz dışı fazla hedefi (IMF tanımlı) borçların sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik önemli, aynı zamanda yüksek faiz

harcamalarını düşürme, faiz dışı harcamalarda da disiplini sağlamaya zorlayan bir adımdır (IMF, 2007c; OECD, 2008).

Türkiye için hedef, kamu borcunu azaltmak ve sürdürülebilirliğini sağlamak olduğundan, maliye politikasının kalitesini artıran uygulamalara ihtiyaç vardır. Maliye politikasının kalitesini artıran uygulamalar hem kaynak tahsisini geliştirir hem de kurumsal disipline katkı verir ve aynı zamanda politikaların kredibilitesini artırır (Binay, 2003:258). IMF İcra kurulunun IV. Madde Konsültasyonuna ilişkin değerlendirmesi (12 Haziran 2007) ve IMF'nin IV. Madde Konsültasyonu Sonuç Bildirgesine göre (9 Mart 2007): “Sıkı maliye politikası, faiz dışı fazla hedefine ulaşmada ve son dönemdeki başarıda anahtar role sahiptir. Fakat daha ileri gidebilmek ve mali disiplinin korunduğuna dair sinyal verebilmek için mali disiplinin kurallarla desteklenmesi gerekir. Harcamalardaki büyüme ve tüm açık üzerine yasal sınırlamalar, yalnızca borçları düşürmeyecek, enflasyonla mücadeleyi destekleyecek ve aynı zamanda büyüme merkezli vergi reformunun gerçekleşmesine izin verecektir” (IMF, 2007a; IMF, 2007b). Kurallı maliye politikasının amacı ve anlamı budur (Sak, 2007:2).

Faiz dışı fazla çıpası, hem kamu borçlarını sürdürülebilir kılmanın hem de mali disiplini ödünsüz uygulamanın temel taşıdır. IMF çıpası 2001 yılından beri değişen hükümet politikalarının ortak bir paydada toplanmasında karinedir ve 2001 yılından beri devam eden görece istikrar ortamında IMF çıpasının pozitif katkısı vardır (Sak, 2007:2). Faiz dışı fazla modeli hâlâ bir model olarak alternatif olma özelliğini sürdürse de (uygulamayı denetleyen zorlayıcı bir unsur olmadığı için), IMF ile var olan stand-by anlaşması son bulduğundan (10 Mayıs 2008) başka bir çıpaya ihtiyaç vardır. Çıpa, Türkiye'nin iktisat politikalarının tutarlılığını ve devamlılığını görünür kılacaktır. Bu yeni dönemde de mali disiplinin sürdürülebilirliği, yalnızca maliye politikasının performans kriterlerine bağlı değildir. Aynı zamanda harcama programlarının uzun vadeli bakış açısı ve Türkiye'nin önceliklerini ve risklerini gözeterek hazırlanmasına da bağlıdır (TEPAV, 2007:15).⁵ Ekonomik istikrarı kalıcı kılmak için faiz dışı fazla, kamu harcamaları ve kamu borç stokunun milli gelire oranına sınır gibi sayısal hedeflerin denetlenmesine imkân verecek bir düzenlemeye ihtiyaç vardır. Bu düzenleme ekonomide normalleşme sürecinin kalıcı olmasını sağlayabilecek olan kurallı maliye politikasıdır.

5.1. Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Uygulamaları/Örnekleri

Türkiye’de kurallı maliye politikası uygulamalarının büyük ölçüde IMF ile yapılan stand by anlaşmaları ve istikrar programı uygulamaları ile şekillendiği ifade edilebilir. Bir ülkenin kendini IMF’nin belirlediği kriterler ile sınırlaması ve bunu yılları aşan uygulamalar şeklinde içselleştirmesi durumunda kurallı ekonomi politikası yönünde bir adım attığı ifade edilebilir. Türkiye 1994 yılından bu yana yaklaşık üç yıl hariç ekonomisini hep IMF desteği ve kontrolü altında idare etmiştir. 1994 krizi ile başlayan bu süreç, stand-by anlaşmasının süresinin dolduğu 10 Mayıs 2008 tarihinde sonlanmamıştır. Türkiye ekonomisi “program sonrası izleme” ile bir

⁵ Merkez Bankası Başkanı Durmuş Yılmaz (2008), “kısa vadede büyüme hızını geçici veya yapay olarak arttıracak politikalar yerine, uzun vadeli bir bakış açısı ile bir reform gündemi oluşturulması, bu gündem kapsamında yapılacak düzenlemelerin şeffaf bir şekilde listelenmesi ve kamuoyuna açıklanmasının bir çıpa işlevi göreceğini ve Türkiye ekonomisine yönelik beklentileri olumlu yönde etkileyeceğini” ifade etmiştir. Bu değerlendirmeye Serdengeçti (2008), yapısal reformların performans değerlendirmeleri ve hesap verebilirlik ilkesiyle birlikte ele alınması gerektiğini ilave etmiştir.

yıl daha IMF gözetiminde yoluna devam etmiştir. Program sonrası izlemeye bir performans kriteri söz konusu değildir. Fakat IMF, Türkiye’yi izlemeye ve ekonomik-mali-parasal konularda raporlar yazmaya devam etmiştir. Yani 10 yıldan fazla bir süredir Türkiye kendini IMF çıpası ile kurala bağlamıştır.

Türkiye’de belirtilen süreçteki tüm resmi belgelerde (bütçe metinleri, kamu borç yönetimi raporları, stand-by anlaşmaları ve bu çerçevede IMF’ye verilen niyet mektupları), yüksek oranda faiz dışı fazla sağlamaya yönelik sıkı maliye politikası enflasyonla mücadele için gerekli görülmüş, uygulamaların çerçevesini “enflasyonla mücadele programı” oluşturmuştur. Yüksek enflasyonun ana nedeninin bütçe açığı olduğu belirlenmesinden hareketle; uygulanacak iktisat politikalarında kamu maliyesi alanında yapılacak düzenlemelerin, dolayısıyla maliye politikasının yaşamsal öneme sahip olduğu ortaya konulmuştur (BSB, 2006:37).

1994 kriziyle birlikte yapılan stand-by anlaşmasına bağlı olarak hükümetlerin faiz dışı fazla sağlamaya dönük maliye politikalarını uygulamaya koydukları bilinmektedir. “Faiz dışı fazla verilmesi kamu maliyesinin en önemli belki de tek politika aracı haline gelmiştir. Faiz dışı fazla, piyasa şartları içinde borçların sürdürülebilirliğini garanti altına almayı amaçlayan bir maliye politikası aracıdır. Türkiye için faiz dışı fazlanın maliye politikasının tek hedefi olduğu bile söylenebilir” (Şen vd., 2007:250). 1998 yılında yürürlüğe konulan yeni program, faiz dışı fazla odaklı politikaları kurallara bağlamış ve bu konudaki kararlılık vurgulanmıştır (BSB, 2006:36). IMF heyetinin Ekim 1998’de yaptığı denetimin sonuç bildirgesinde bu husus açıkça vurgulanmaktadır: “Maliye politikasının güçlendirilmesi programın temel taşıdır. Yakın İzleme Anlaşması gelir artırmaya ve harcama sınırlandırmaya yönelik güçlü bir çaba ile 1997’de sıfır olan faiz dışı bütçe fazlasını, 1998’de GSMH’nin %4’üne çıkarmayı öngörmektedir.” (28/10/1998). Bu strateji ve kararlılık, 2001 krizi sonrasında kendini daha net göstermiş ve 2002’den beri maliye politikası, Türkiye’nin makroekonomik programlarının en temel unsuru olagelmıştır. Faiz dışı fazla hedefi (tüm kamu kesimi için GSMH’nin en az %6,5 fazla verilmesi), IMF’nin desteklediği programlarda kural haline gelmiştir (BSB, 2006:36). İlave olarak, faiz dışı fazla hedefi; kamu kesimin borçlanma ihtiyacının azaltılması ve bütçenin toparlanması, enflasyonun aşağı çekilmesi, 2001 krizi sonrasında ortaya çıkan “borçların çevrilebilirliği” konusundaki kuşku ortadan kaldırılması için güçlü bir çapa olarak belirlenmiştir.

Faiz dışı fazla çıpası, kamu maliyesi politikasının sıkıştırılması anlamına gelmektedir. Hükümetin kendini stand-by düzenlemesi ile taahhüt altına aldığına kanıttır. IMF’ye verilen “1. ve 2. Gözden Geçirmelere” ilişkin Niyet Mektubunda (24 Kasım 2005); mali disiplinin programın temel taşı olmaya devam edeceği ifade edildikten sonra, “mali disiplinin, borç stokunun azaltılmasına yönelik orta vadeli hedeflerin desteklenmesi, Hazinesin borç çevirme oranlarının düşürülmesi ve cari işlemler açığı üzerindeki baskının hafifletilmesi için büyük önem taşıdığı” belirtilmiştir. Yine, 1. ve 2. Gözden Geçirmelere ilişkin Niyet Mektubunda, “...sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarına ilişkin GSMH’nin %4,5’i seviyesindeki gösterge niteliğindeki üst sınırın, 2005 yılında büyük olasılıkla aşılmasının beklendiği, fakat 2006 yılında bu hedefin tutturulacağı” ifade edilmiştir (HM, 2005). Sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarına üst sınır çizilmesi sayısal nitelikteki mali kural örneği olarak değerlendirilebilir.

Sıkı maliye politikasının programda öngörülen başlıca kamu maliyesi hedefleri için (performans kriterleri) hayati önemde olduğu, stand-by anlaşmasının 3. ve 4. Gözden Geçirmelerine yönelik Niyet Mektubundaki (7 Temmuz 2006) “mali disiplin, gerek kamu borç yükünün daha da azaltılması gerekse cari işlemler hesabı açığının kontrol altında tutulması amacıyla programın temel taşı olmaya devam etmektedir. Kamu maliyesi şeffaflığını arttırmaya yönelik olarak, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nda belirtildiği gibi 2006 bütçesinin kapsamı genişletilerek uluslararası standartlarla uyumlu olarak ‘konsolide bütçe’den, ‘merkezi yönetim bütçesi’ne geçilmiştir (Bu düzenlemeler kurallı maliye politikasının altyapısını kurmaya dönük adımlardır)” (HM, 2006) ifadelerinde açıktır. Anlaşmanın 6. Gözden Geçirmesine yönelik Niyet Mektubunda (1 Mayıs 2007) ve kamuoyuna yapılan duyuruda (20 Mart 2007) ise, kamu maliyesi hedeflerine ulaşmak için IMF ile mutabakata varıldığı ve faiz dışı fazla hedefinin, temel politika aracı niteliğini koruduğu belirtilmiştir. 7. Gözden Geçirmeye ilişkin Niyet Mektubunda ise (28 Nisan 2008), borcun GSYH’ye oranında enflasyonda ve reel faizlerde yaşanan düşüşün ardındaki temel unsurun yüksek faiz dışı fazla hedefi olduğu vurgulanmıştır (HM, 2008). IMF de Türkiye’ye ilişkin değerlendirmesinde, “Faiz dışı fazla kuralı, son beş yıldan fazla bir süredir kamunun aşına olunan faydalarının yaygınlaştırılmasında ve geçmişe kıyasla daha büyük ekonomik başarıların kaydedilmesinde özel örnektir” demiştir (IMF, 2007:19).

“Faiz dışı fazla hedefi, IMF anlaşması sayesinde, yılları aşan bir maliye politikası kuralı haline gelmiştir” (Sak, 2007:2). “Stand-by” anlaşmaları ile faiz dışı fazla ve sıkı maliye politikası konularında politika sürekliliğinin sağlandığı ve böylelikle kamu mali dengesinin daha sağlam/istikrarlı kurulduğu ifade edilebilir. Kriz sonrası başarıyla uygulanan mali ve parasal disiplin, ekonomik göstergelerdeki olumlu gelişmenin temel kaynağıdır (TEPAV, 2003:11-12-13; OECD, 2008:11-13-59-61). Mali disiplin ve sıkı para politikası sayesinde yüksek ve kronik enflasyonla başarıyla mücadele edilmiştir. Güçlü ekonomiye geçiş programıyla belirlenen faiz dışı fazla hedefi (IMF tanımlı) bütçe açığını disiplin altına almış, kamunun borçlanma gereksinimini düşürerek faizlerin aşağı çekilmesine katkı vermiştir. Sürdürülebilir bir büyüme ortamının oluşmasına katkıda bulunan, enflasyonla mücadeleyi destekleyen ve kamu borç stokunu makul seviyelere çekmeye yardım eden faiz dışı fazla verme politikasına Sekizinci Plan dönemi boyunca devam edilmiştir (DPT, 2006:25). Kısaca faiz dışı fazla hedeflemesi (IMF tanımlı) Türkiye’de uygulana gelen bir mali kuralıdır.

Tablo 6: Bütçe Dengesine İlişkin Çeşitli Göstergeler

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Merkezi yönetim bütçe gelirleri	22,9	24,3	22,7	22,2	22,0	23,5	22,9	22,6	22,0	22,4
Merkezi yönetim bütçe giderleri	30,8	36,2	34,1	31,1	27,2	24,6	23,5	24,2	23,8	23,3
Faiz giderleri	12,3	17,1	14,8	12,9	10,1	7,0	6,1	5,8	5,3	5,2
Faiz hariç giderler	30,8	36,2	34,1	31,1	27,2	24,6	23,5	24,2	23,8	23,3
Bütçe dengesi	-7,9	-11,9	-11,5	-8,8	-5,2	-1,1	-0,6	-1,6	-1,8	-0,9
Faiz dışı bütçe fazlası	4,4	5,2	3,3	4,0	4,9	6,0	5,4	4,2	3,5	4,2
Kamu sektörü faiz dışı fazlası (Program tanımlı)	1993- 2002 (0,3)			4,82	5,52	5,03	4,6	3,1	1,65*	-19,8**

Kaynak: www.bumko.gov.tr

* Geçici, ** Orta vadeli plan

Tablo 6 incelendiğinde, merkezi bütçe yönetim gelirlerinde esaslı bir değişiklik olmadığı, buna karşın bütçe giderlerinin GSMH’ye oranında önemli düşüş olduğu görülmektedir. Faiz hariç giderlerde yapılan kesintiler, sıkı mali disiplin, siyasi ve ekonomik istikrar, özelleştirme vb. uygulamalar sonucu, faiz oranlarının düşmesinin de etkisiyle, faiz giderleri 2000 yılındaki GSMH’nin %12,3’lük seviyesinden 2009 yılındaki GSMH’nin %5,2’sine gerilemiştir. Bütçe dengesinde gözlemlenen bir iyileşme söz konusudur. Ancak, küresel ekonomik krizin de etkisiyle, 2008 yılı ve sonrasında faiz dışı fazla hedefinde önemli sapmalar söz konusudur.

“Son birkaç yıldır bütçe açıklarını çok ciddi biçimde düşüren Türkiye, bütçe açığının milli gelire oranı itibarıyla son üç yıldır Maastricht Kriterlerini tutturmuştur” (Şimşek, 2008). Maastricht Kriterlerinin kamu mali yönetimi açısından öngördüğü kurallar Türkiye’de de hedeflenmiştir. Bu çerçevede, Türkiye’de de bütçe açığını GSYH’nin %3’ü ve net kamu borç stokunu da GSYH’nin %60’ı ile sınırlı tutmak hedeftir. 2012 yılı itibarıyla Maastricht tanımlı brüt borç stoku GSYH oranının %30’a indirileceği ve bu hedef ile tutarlı faiz dışı fazla ve faiz dışı harcama programının izleneceği “orta vadeli mali çerçeve” ile açıklanmıştır. Bugün için maliye politikası performans göstergesi olarak değerlendirilebilecek olan Maastricht Kriterleri yakalanmış olsa dahi, bu sayısal hedeflerin kalıcı olabilmesi için ekonomiyi kurallar dahilinde idare etmek ve AB çıkışının performans kriteri olarak benimsenmesi gerekir (Gürsel, 2008).

Tablo 7: Borç Stoku ve AB Tanımlı Borç Stoku

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
A-Genel Yönetim Toplam Borç Stoku	247.219	287.361	320.927	335.889	348.660	336.744	386.561	449.422
Merkezi yönetim	242.665	282.807	316.528	331.520	345.050	333.485	380.321	441.507
Diğer kamu kurumları	4.554	4.554	4.398	4.369	3.610	3.259	6.241	7.914
B- İç Borç Stoku	151.021	196.407	226.826	247.435	253.284	256.599	277.149	333.236
Merkezi yönetim	149.870	194.387	224.483	244.782	251.470	255.310	274.827	330.005
Diğer kamu kurumları	1.151	2.021	2.344	2.654	1.814	1.289	2.322	3.231
C- Dış Borç Stoku	96198	90.954	94.100	88.454	95.376	80.145	109.412	116.185
Merkezi yönetim	92.795	88.420	92.046	86.738	93.580	78.175	105.493	111.503
Diğer kamu kurumları	3.403	2.534	2.055	1.716	1.796	1.970	3.919	4.683
D- Ayarlama Kalemleri	10.974	18.939	10.264	3.539	827	-4.202	-11.345	-15.499
Merkezi yönetim*	15.482	28.214	24.731	22.234	24.292	27.796	26.417	24.121
Diğer kamu kurumları**	-4.508	-9.275	-14.466	-18.695	-23.465	-31.998	-37.762	-39.620
AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku (A+D)	258.193	306.301	331.191	339.428	349.487	332.542	375.217	433.923
AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH	73,7	67,4	59,2	52,3	46,1	39,4	39,5	45,5

Kaynak: www.hazine.gov.tr

(*) İskontolu DİBS'lerin faiz tutarı, enflasyona endeksli senetlerde anaparadaki TÜFE kaynaklı değer artışı, dolaşımdaki bozuk para stoku ve merkezi yönetimin elindeki DİBS'lerden oluşmaktadır.

(**) Söz konusu kurumların elindeki DİBS'lerden oluşmaktadır.

Türkiye'nin 2002 yılı sonrası borç stokundaki gelişmelerin gösterildiği Tablo 7'ye göre, Türkiye'nin borcu stoku nominal olarak artmaktadır. Buna karşın borç stokundaki artışın GSMH'deki artışın altında kalması nedeniyle AB tanımlı genel borç stokunun GSYH'ye oranının Maastricht Kriteri hedef oranı olan %60'ının altına geldiği görülmektedir. Borç stokuna ilişkin göstergelerde her ne kadar 2008 yılı sonrasında bir artış olsa da bu artışta küresel krizin de etkisinin olduğu söylenebilir. Yaşanan tüm gelişmelere rağmen borç stoku/GSYH oranı yine de Maastricht Kriteri oranının altındadır.

Türkiye'de ekonomik ve mali anlamda yeni bir sürecin başlangıcı olan 2001 krizi sonrası yapılan reform çalışmalarında mali kurallara ilişkin unsurlar bulmak mümkündür. Örneğin, Merkez Bankasına, operasyonel bağımsızlık veren düzenlemeyle (TCMBKDYDK, Kanun No.4651, md.5) Bankanın, devleti doğrudan finanse etmesi engellenmiş ve Hazine ile ilişkileri kurala bağlanmıştır. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu ile kamu borç yönetimi yeniden düzenlenmiş ve disipline edilmiştir. Kanunla, hazine borçlanması ve garanti verilmesine ilişkin kısıtlamalar (borçlanma, garanti ve ikraz limiti) ve kurallar getirilmiştir. 4749 sayılı Kanunun 5. maddesine göre: "Mali yıl içinde 1. maddede belirtilen ilkeler ve mali sürdürülebilirlik de dikkate alınarak yılı bütçe kanununda

belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabilir. Borçlanma limiti değiştirilemez. Borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limit yıl içinde en fazla yüzde beş oranında artırılabilir. Bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ilave yüzde beşlik bir tutar, ancak müsteşarlığın görüşü ve bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile artırılabilir. Bütçenin denk olması durumunda da borçlanma, anapara ödemesinin en fazla yüzde beşine kadar artırılabilir.” Standart dışı uygulamalarla delinen, borçlanma sınırına ilişkin düzenleme bir kurallı maliye politikası uygulamasıdır. Özel tertip iç borçlanma senetleri ile tahvil ihracının bütçeye ödenek konması suretiyle yapılmasının hüküm altına alınması ile bütçe dışında finansman imkânının önüne geçilmeye çalışılması borçlanmaya bir limittir. Her üç ayda bir kamu borç yönetimi raporlarının hazırlanarak, kamu borç yönetimi seyri hakkında kamuoyuna bilgi verilmesi de sayısal olmayan kurallara örnektir. Düzenli raporlama, kamuoyu ve Meclisin periyodik olarak bilgilendirilmesini sağladığı gibi şeffaflık da sağlanmıştır.

Kamuda mali saydamlığı bozan bütçe içi ve bütçe dışı fon sistemi 2000 ve 2001 yıllarındaki yasal düzenlemelerle büyük ölçüde tasfiye edilmiş, ödenek üstü harcamaya imkân veren düzenlemeler iptal edilmiş, bütçe disiplininin güçlendirilmesi ve bütçe kapsamının genişletilmesi amacıyla özel gelir-özel ödenek uygulamalarına Sekizinci Planda hedeflendiği gibi son verilmiştir (DPT, 2006:27).

Bütçe sürecinin yeniden tanımlandığı “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” (2003) ise mali disiplinin altyapısını sağlamlaştırmaya yönelik bir düzenlemedir. Kanunun amacı (md.1); “kalkınma planları ve yıllık programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir” şeklinde ifade edilmiştir. Bu çerçevede, merkezi yönetim bütçe kanunu hazırlama sürecini başlatan ve makro politikalar, ilkeler ve temel ekonomik büyüklükleri içeren Orta Vadeli Program (OVP) ile bütçe gelir-gider tahminlerini ve kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren Orta Vadeli Mali Planın (OVMP), üç yıllık dönemi kapsayacak şekilde, her yıl hazırlanması hükme bağlanmış olup, 2005 yılında uygulanmasına başlanmıştır (DPT, 2006:27).

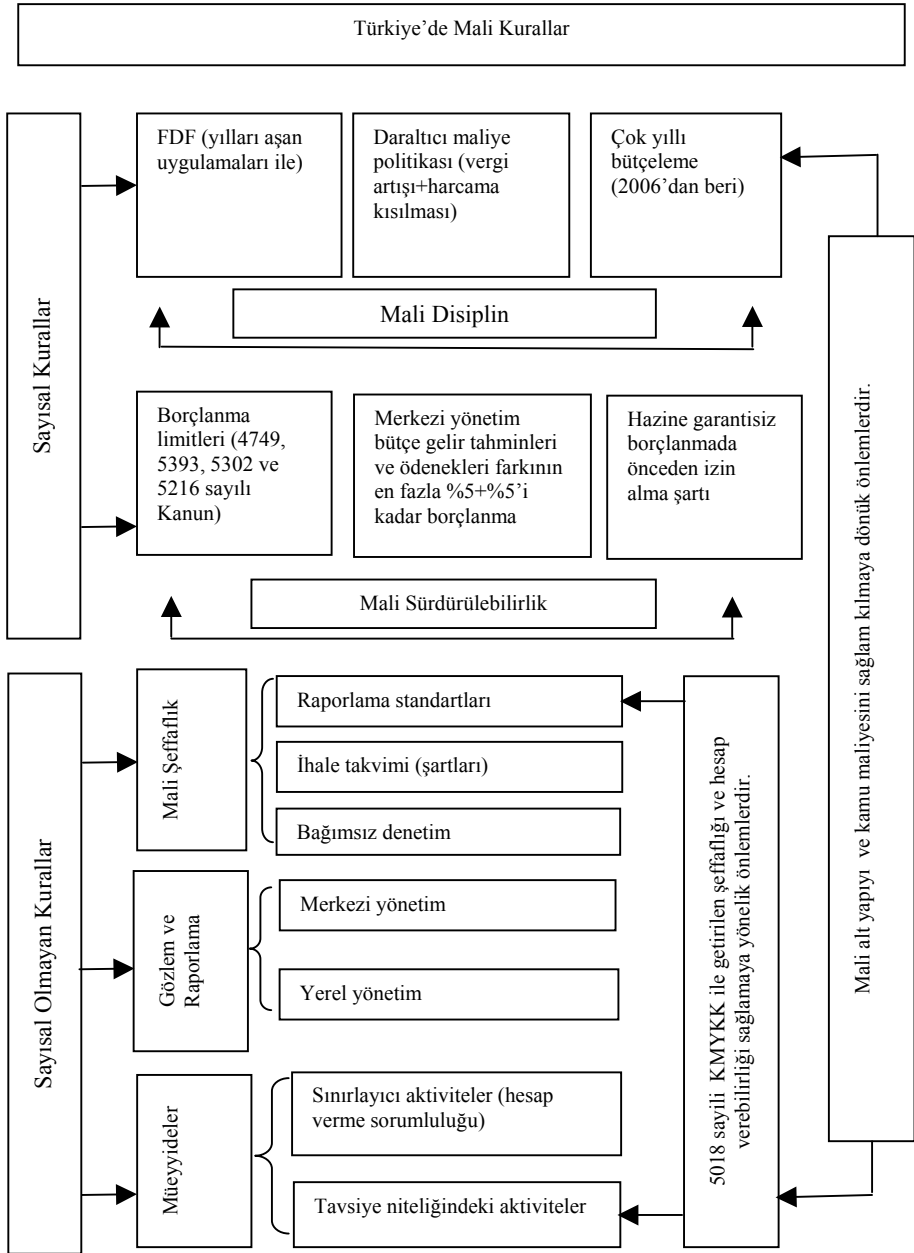
2008 mali yılı bütçe gerekçesinde ise 5018 sayılı Kanun ile “bütçe hazırlık sürecinin güçlendirildiği, çok yıllık bütçelemeye geçildiği, mali saydamlık ve hesap verebilirliği arttırmak üzere kamu idarelerince faaliyet raporu hazırlanması uygulamasının başlamış olduğu, kamuda bütçe sınıflandırması ve muhasebe sisteminde birlik sağlandığı, bu suretle genel yönetimin bütçe ve muhasebe sonuçlarının bütünleştirilmesi ve yayınlanmasının mümkün hale geldiği” belirtilmiştir (MB, 2007:58). Bu çerçevede, Kanun kapsamında 2006 yılında uygulamaya başlanılan “çok yıllık bütçeleme sistemi, kamu mali yönetiminde öngörülebilirliğin artırılmasına ve mali saydamlık ilkesinin güçlendirilmesine önemli katkı sağlamaktadır” (MB, 2007:58) denmiştir. Bu uygulamanın etkinliğini arttırmak için idarelerin stratejik plan hazırlamaları ve performans esaslı bütçeye geçiş yönünde düzenlemeler yapılmıştır. Tüm bu düzenlemeler kurallı ekonominin alt yapısını sağlam kılmaya yönelik adımlardır. Çünkü, çok yıllık bütçeleme, bütçe

önceliklerini (rekabetçi bütçe unsurları arasındaki) belirlemenin ön koşuludur ve geçici bütçe değiş tokuşlarının gerekçesinin anlaşılmasına yardım edecektir. Böyle bir yapı hem kaynak tahsisini geliştirir hem de kurumsal disipline yardım eder.

5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri, 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). Borçlanmanın yatırım programlarında yer alan projelerin finansmanı ile sınırlanması borçlanmaya bir limit getirmekte, aynı zamanda belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri açısından mali kuralların altın kural şeklinde uygulanması olarak ifade edilmektedir. Yerel yönetimlerin borçlanmasına ilişkin bir diğer sınırlama; belediyeler, il özel idareleri ve bunların bağlı kuruluşları ile sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dahil iç ve dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarı ile sınırlandırılmasıdır. Bu miktar büyükşehir belediyesi bulunan illerin özel idareleri ve büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanmaktadır (5393 sayılı BK, Md.68; 5302 sayılı İÖİK, Md.51).

Ekonomiyi kurala bağlamak açısından önemli olan diğer bir adım, düzenlemelerin şeffaf şekilde listelenmesi ve uygulama takvimine ilişkin zaman ve performans kriterleridir. Bu çerçevede hükümetlerin, "Maliye politikasını orta vadeli programa bağlayarak bunu kurumsallaştırması, yalnızca maliye politikası ile sınırlı olmayan yapısal reformları da kapsayan bir program yaparak kendini bağlaması, açıklanacak reform gündeminin hayata geçirilmesi için yol haritası oluşturması ve uygulama takvimine ilişkin zaman ve performans kriterleri belirlemesi ile hesap verilebilirlik ilkesine bağlı kalarak konulan hedefler gerçekleştirilmediği takdirde bunun nedenlerini ve alınacak önlemleri kamuoyu ile paylaşmasını sağlayacak mekanizmalar oluşturulması..." kritik önem taşımaktadır. Stand-by düzenlemesinin Mayıs 2008'de sona ermesinden sonra hükümetin açıkladığı "Orta Vadeli Mali Çerçeve Programı" (3 Mayıs 2008), bu mealde okunabilir ve ekonominin performans kriterleri ile kurala bağlı kılındığı belirtilebilir. İlave olarak, 2008 yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programında mali kural uygulamasının bir parçası olarak, bütçede belirlenen ödeneklerin, özel ödenek düzenlemeleri yoluyla aşılmasına izin verilmeyeceği (KEP, 2009:34) belirtilmiştir. 2012 yılı sonuna kadar olan dönemdeki maliye politikası hedeflerini ortaya koyan orta vadeli mali çerçevede ise, orta vadeli AB tanımlı kamu borç/GSYH hedefleri ve bu hedeflere tutarlı faiz dışı fazla politikası izleneceği ifade edilmiştir. Bu durum, AB tanımlı kamu borç stoku hedefinin ekonominin performans kriterleri olarak alındığını ve bir mali kural olarak benimsendiğini göstermektedir.

Türkiye'de kurallı maliye politikası örnekleri aşağıdaki şekildeki gibi sistematikleştirilebilir. Türkiye'de izlenen kurallar ikiye ayrılabilir. Bunlar; kamu maliyesini güçlü kılmaya yönelik performans hedefleri (sayısal) ve bu hedeflerin yakalanmasına imkân verebilecek sayısal olmayan düzenlemelerdir. Özellikle 5018 sayılı KMYKK ile getirilen düzenlemeler kamu maliyesi altyapısını sağlam kılmaya yönelik ve mali kurallar yönünde atılmış önemli adımlardır.



Şekil 2: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Uygulamaları

* Şekil tarafımızdan oluşturulmuştur.

Türkiye’de mali kurallar belli ölçüde tanımlanmış olmakla birlikte, anayasal ve yasal olarak güvence konusunda problemlerin olduğu ifade edilebilir. Sayısal olmayan kurallardan düzenli raporlama konusunda hala gecikmeler (problemler) söz konusudur. Mali raporlar karışık eksik ve gecikmeyle yayınlanmaktadır. Raporlara

ve sayısal verilere referans teşkil eden verilerin toplandığı kurumlar düzenli veri toplama konusunda eksiklikler yaşamaktadır. Bu durum da verilerin sağlıklı olmasını engelliyor. Yayınlanan veriler, sistematik ve veri bütünlüğünün (tek elden dağıtım yapılmaması) olmayışı nedeniyle kafa karışıklığına sebep olmaktadır.

5.2. Türkiye Mali Kuralların Kredibil Olması İçin Ne Yapmalıdır

Büyüme ve mali dengede kalıcı iyileşme sağlamak ve ekonominin kırılganlığını azaltmak açısından mali kuralların tanımlanması önemlidir. Türkiye’de 2010 yılı Programının uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair Bakanlar Kurulu kararının; politika öncelikleri ve tedbirler başlığının, mali disiplin sürdürülmesine yönelik tedbirler isimli alt başlığının içinde, kamu mali yönetiminde mali kurala ilişkin düzenleme yapılacağı ve kuralın uygulanmasında Maliye Bakanlığının sorumlu olduğu ve bu sorumluluğu Hazine ve DPT ile işbirliği halinde kullanacağı belirtilmektedir (Bakanlar Kurulu Kararı [BKK], 2009:78). Bu çerçevede, 2010-2012 dönemine ilişkin “Orta Vadeli Programda” mali kurala ilişkin yasal altyapının en geç 2010 yılının ilk çeyreğinde tamamlanmasının hedeflendiği ve 2011 yılı bütçe döneminden itibaren kamu mali yönetiminin, belirlenen mali kural ile uyumlu olarak yürütüleceği belirtilmektedir. Tanımlanacak mali kural sayısal niteliklidir ve orta-uzun vadede kamu açığının milli gelire oranı şeklindedir. Kamu açığının sürdürülebilir bir borç yapısı ile uyumlu bir düzeyde gerçekleşmesi de önemlidir. Kamu açığının uyarlanması, bir önceki yıl gerçekleşen açığın orta-uzun vadeli hedefin ne kadar uzağında olduğu ve konjonktürün etkisinin dikkate alınacağı belirtilmiş ve öngörülen mali kural ise $[\Delta a = y (a-1-a^*) + k (b - b^*)]$ ⁶ şeklinde formüle edilmiştir (DPT, 2009:7).

Mali kuralın yasal bir çerçeveye oturtulmasının mali disiplini ve mali politikaların kredibilitesini artıracığı söylenebilir. Ancak, herhangi bir kural benimsenmeden önce, Türkiye’nin kamu mali yönetim sistemini sağlamlaştırması ve mali saydamlığı artırması büyük önem taşımaktadır. Türkiye’nin kamu mali yönetim sistemi ve mali saydamlık herhangi bir kural benimsenmeden önce sağlamlaştırılmalıdır. Türkiye’nin mali yönetim ve kontrol sistemini sağlamlaştırabilmesi için Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nu tamamen uygulaması ve bütçe raporlamasını geliştirmesi gerekmektedir. Artan mali saydamlık aynı zamanda kamunun kurala uyması açısından hayati öneme sahiptir (IMF, 2007:20).

Türkiye’de orta vadeli programda uygulanması düşünülen, kuralın uygulanmasında sorumlu kurumlar tanımlanmasına rağmen, kurala uyulmaması durumunda ne gibi yaptırımlar uygulanacağı tanımlanmamıştır. Bu çerçevede kurala uyumu denetlemeden sorumlu bir bağımsız mali konsey kurulabilir. AB’nin 2006 dokümanlarında, AB üyesi ülkeler arasında pek çok bağımsız kurul/konsey açıkça mevcut bütçe planları ve bütçenin uygulanmasına yönelik mali kurallara uyumu denetlemekle görevlendirilmiştir. Bu tür kurumlar politikacıların kurallara

⁶ Δa : kamu açığındaki uyarılma/GSYH, $a-1$:bir önceki yıl gerçekleşen kamu açığı/GSYH, a^* :orta-uzun vadede hedeflenen kamu açığı/GSYH, b :GSYH reel büyüme hızı, b^* :GSYH reel büyüme hızının uzun dönemli ortalaması, y : kamu açığının orta-uzun vadeli hedefine yakınsama hız katsayısı, k : döngüsel (konjonktürel) etkiyi yansıtan katsayısı. (y ve k katsayıları negatif rakamlardır. Δa ’nın negatif olması kamu açığındaki azalmayı gösterir). Parametrelere ilişkin değerler, kamu açığının tanım ve kapsamı, uygulama, izleme ve raporlamaya ilişkin ayrıntılar, istisnai hükümler ve diğer hususlar mali kurala ilişkin alt yapıyı oluşturma sürecinde nihai hale getirilecektir (DPT, 2009:7).

uymamasının maliyetini artırabilir. Bu konseyin üyelerinin finansal bağımsızlığı, bütünlüğü ve mesleki ehliyetlerinin garanti edilmesi, maliye politikasının kalitesinin artması yönünde etki yapabilir (IMF, 2007:20).

Kurallar en yüksek düzeyde yasal mevzuatın içinde yer almalıdır. Bununla birlikte kuralın gücü ile değişen koşullara karşı esneklik sağlama arasında artan bir (değiş tokuş) ilişki olmalıdır. Bu çerçevede, her bir yasama yılında ya da Meclis seçimleri yenilendiğinde hükümete yeni sınırlar belirleyebilme yetkisi tanınarak esneklik sağlanabilir. Fakat bu esneklik, maliye politikası uygulamalarında sapmalara yol açabilecek aşırı politika esnekliğine izin vermeyecek nitelikte olmalıdır (IMF, 2007:20).

2001 krizinden sonra maliye politikası giderek ihtiyari bir hal almış ve hükümet yükümlülüklerini yerine getirebilmek için aşamalı olarak yüksek faiz dışı fazla hedefine kilitlenmiştir. Faiz dışı fazla, yılları aşan uygulamaları ile bir mali kural niteliğini almıştır. Fakat, faiz dışı fazla çıpası, kamu borçlanması oldukça yüksek ve birincil önceliğin borç seviyesini sürdürülebilir düzeye indirme olduğu dönemlerde üstündür (OECD, 2008:66). Bu bağlamda Türkiye’de toplam kamu harcamalarına orta vadeli mali çerçeveye uyumlu çok yıllık sınırlamalar getiren bir harcama kuralına geçilebilir. Toplam kamu harcamalarına getirilecek çok yıllık bağlayıcı bir kural, hükümetin orta vadeli mali çerçevede belirlediği faiz dışı fazla hedefine ulaşmasına ve maliye politikasının kredibilitesinin sürdürülmesinde yardım edebilir. Genellikle bir harcama kuralı, kamu borç stoku üzerinde kısmi bir kontrolü mümkün kılmasına karşın, birçok önemli avantaj sağlamaktadır. Harcama kuralı orta vadeli mali çerçevede belirtilen kamu borçlanmasının uzun dönem sürdürülebilirliğiyle uyumlu faiz dışı fazla hedefiyle desteklenmelidir. Ayrıca, beklenmeyen konjonktürel gelişmelere karşı faiz dışı fazla hedefine biraz esneklik sağlayabilecek düzenlemeler yapılmalıdır (OECD, 2008:67).

Harcama kuralı, faiz ödemelerini ve işsizlik sigortası gibi dönemsel (konjonktürel) duyarlılığı olan harcama kalemlerini bir kenarda bırakarak konjonktür karşıtı olarak dizayn edilebilir. Üstelik harcama kuralı bütçenin hükümet tarafından doğrudan kontrol edilebilen kısmını (faiz dışı harcamaları) hedef alır. Böylece hükümet, kurala uyulmasını sağlamadan sorumlu tutulabilir. Harcama kuralı uygulamasıyla iyimser gelir tahminlerine yönelik davranışlar minimize edilebilir. Özellikle Türkiye bağlamında, kamu harcamalarının artışı üzerine tavan (sınır) getirilmesi, politikacıları ve halkı, harcamaları önceliklendirme ve rasyonelleştirme konusunda daha dikkatli davranmaya zorlayabilir. Harcama kuralı bütçe dışı kurumlarda dahil (sosyal güvenlik kurumları gibi) tüm harcamaları içermelidir (IMF, 2007:19).

Türkiye bağlamında, harcama kurallarının mali gidişatın daha öngörülebilir olmasını sağlayarak, sırasıyla maliye politikasının para politikasıyla koordinasyonunu daha da kolaylaştıracağı, piyasalarda hükümet politikalarına karşı daha fazla güven sağlayacağı ve özel sektörde daha sabit (öngörülebilir) davranış sağlayacağı söylenebilir (IMF, 2007:19).

Türkiye’nin tanımlayacağı mali kuralların etkinliğinin artırılmasında ülkelerin tecrübeleri, kuralların sahip olması gereken özellikler konusunda önemli dersler ortaya koymaktadır. Buna göre (IMF, 2007:18; EC, 2006):

- 1- Kurallar sağlam politikalar üzerine inşa edilmeli,

2- Anlaşılması ve izlenmesi kolay olmalı (sorumluluklar açık olarak belirlenmeli, açıkça belirtilmiş tanımlar ile iyi tanımlanmış fesih şartları olmalı),

3- Şeffaf ve güvenilir veriler ile sağlam kamu mali yönetim sistemleriyle desteklenmeli,

4- Gerçekçi ve fonksiyonel hedefler belirlenmeli ve diğer politika amaçlarıyla uyumlu olmalı,

5- Kurala uyulmaması durumunda önceden belirlenmiş (ve eğer mümkünse otomatik) müeyyideler olmalı,

6- Mümkün olan en üst düzey yasal düzenleme ile hayata geçirilmeli ve

7- Kendi eğilimlerini ortaya çıkarmaktan uzak olmalıdırlar.

Türkiye’de uygulanması düşünülen mali kuralın yukarıdaki özellikleri taşıması; ekonomide sürdürülebilir büyüme ortamının devam ettirilmesine, ekonomik istikrarın güçlendirilmesine, maliye politikasının daha güçlü olmasına, politika öncelikleri ve hedeflerinin yakalanmasına ve mali disiplin sürdürülmesine yardım edebilir.

Genel Değerlendirme ve Sonuç

Mali kurallar, ekonomiyi disipline etmeyi sağlayan ve ekonomik istikrara katkı vererek ekonominin performansını artıran uygulamalardır. Türkiye’nin kamu mali sistemini disipline etmek ve modernleştirmek için uyguladığı politikalar ve yaptığı düzenlemeler ile Maastricht Kriterleri çerçevesinde kabul ettiği AB tanımlı ekonomik göstergeler, Türkiye’de yasal ve anayasal zeminde olmasa da mali kuralların uygulandığını ortaya koymaktadır. 2002 yılı sonrasında takip edilen ekonomik programlarda maliye politikası temel ekonomi politikası aracı olma özelliğine kavuşmuş, maliye politikası performans kriteri ise (IMF tanımlı) faiz dışı fazla hedefi olagelmıştır. IMF tanımlı faiz dışı fazla hedefi yılları aşan uygulamalarla mali kural niteliğini almıştır (IMF de bunun bir mali kural olduğunu belirtmiştir) ve sayısal nitelikteki kurallara (hedeflere) bir örnektir. Yine AB tanımlı borç stoku GSYH rakamlarına ulaşılması için borç stoku GSYH oranının performans göstergesi olarak değerlendirilmiş olmasının da mali kuralların bir formu olduğu söylenebilir.

Birtakım (yasal) düzenlemenin kredi kullanımının ön şartı olması ve borçlanmaya limitler getirilmesi, kamu borç yönetimi raporlarının üçer aylık dönemler itibarıyla hazırlanması ve kamuoyuna deklare edilmesi, yerel yönetimlerin borçlanmasının önceden izin alma şartına bağlı kılınması, borçlanmaya üst limit belirlenmesi ve yatırım miktarı ile sınırlanması, hesap verilebilirlik kurallı maliye politikası yönünde atılan önemli adımlardır. Türkiye’nin 4749 sayılı Kanunla borçlanmaya sınırlamalar getirmesi, Merkez Bankası Kanunu ile Hazinesin kolay finansman aracından yararlanma imkânını ortadan kaldırması ve Hazine-Merkez Bankası ilişkilerinin kurala bağlanması, fiili kurallı maliye politikası uygulamalarıdır. İlave olarak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun getirdiği orta vadeli harcama programı, stratejik planlama, sonuç ve performans odaklı mali yönetim uygulamalarında, mali disiplinin kurumsallaştırılmasında ve sürekli hale getirilmesinde önemli adımlardır ve mali kuralların kabulü için gerekli alt yapıyı hazırlayan uygulamalardır. Fakat uygulamada aksaklıklar söz konusudur. Örneğin, yerel yönetimlerin mali disiplin içinde hareket etmelerini sağlayacak düzenlemeler yeterli değildir.

Yapısal kriterler çerçevesinde gerçekleştirilen düzenlemeler (gelir idaresi reformu, sosyal güvenlik reformu), mali sistemi istikrarlı kılmaya ve sistemin şeffaflığını ve hesap verebilirliğini artırmaya yönelik diğer düzenlemelerdir. Bu düzenlemeler aynı zamanda kamuda kuralları kabul etmenin de alt unsurlarıdır. Fakat, Türkiye’de maliye politikası henüz yeterince şeffaflaşmamış ve hesap verilebilirlik yeterince sağlanamamıştır. Şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetiminin sağlanmasında kuralların anayasal ve yasal olarak tanımlanması hayati önemdedir. Bu yönde atılan adımlar Türkiye’de mali kuralların uluslararası anlaşmalar, politika ilkeleri ve birtakım yasal ve idari düzenleme çerçevesinde kabul edildiğini göstermektedir.

Mali kural örnekleri, mali performansı pozitif etkilemiş ve makroekonomik istikrara katkı vermişlerdir. Bununla birlikte, herhangi bir kurallı uygulamadan önce Türkiye’nin kamu mali yönetim sistemini ve mali şeffaflığı güçlendirmesi gereklidir. Bunun için Türkiye, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nu tam olarak uygulamalı ve mali yönetimi ve kontrol sistemini güçlendirmek için bütçe raporlama süresini geliştirmelidir. Artan mali şeffaflık, kamunun kuralları kabul etmesi için hayatidir. Mali kurallar, Türkiye gibi kayıtdışı sektörün büyük olduğu ve ekonomiyi kayıt altına almaya yönelik önlemlerin etkinliğinin tahmin edilmesinin güç olduğu bir ekonomide, orta vadeli mali plan gelir tahminlerinin ihtiyatlı olmasına ve ekonomiyi kayıt altına almaya yardım edebilir. Kurallar, maliye politikasının öngörülebilirliğini sağlayacağından politikanın kredibilitésini de arttırabilir. Sonuç olarak, kurallar sağlam bir kamu maliyesinin tesisine, makro ekonomik istikrar ve sürdürülebilirliğe yardım edebilir, fakat her derde deva değildir.

Kaynakça

- Bali, B. B. ve Çelen, M. (2007), *Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması*, İstanbul, Beta Yayınları.
- Binay, Ş. (2003), “Some Issues in Fiscal Policy and Central Banking: The Case of Turkey”, *BIS Papers*, No: 20, October, 245-259, <http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap20y.pdf>, (Erişim: 22/10/2009).
- Biraschi, P. (2008), “Searching for the Optimal EMU Fiscal Rule: An Ex-post Analysis of the SGP Reform Proposals”, *Ministry of Economy and Finance Department of the Treasury Working Papers*, No. 7, 1-42. http://notizie.unimo.it/campusfile/file/ECO_DEP/file22901.pdf, (Erişim: 15/12/2008).
- Boran, E. (2008), “Brezilya’dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı”, *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Politika Notu*, 1-9, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/ege_boran_pn.pdf, (Erişim: 21/11/2009).
- Buti, M.; Roeger, W. ve in’t Veld, J. (2001), “Monetary and Fiscal Policy Interactions Under a Stability Pact”, *In: Fiscal Rules* (279-318), The Third Banca d’Italia Workshop on Public Finance Organized by the Bank of Italy, February 1-3, Rome, http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/fiscrules/session2/27918_buti_roeger_and_int_veld.pdf, (Erişim: 22/11/2009).
- Buti, M. ve Noord, P. (2004), “Fiscal Policy in EMU: Rules, Discretion and Political Incentives”, *European Commission Economic Papers*, No: 206, 1-47.

- http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication686_en.pdf, (Erişim 21/10/2009).
- Belediye Kanunu, Kanun No: 5393, Kabul Tarihi: 3/7/2005, 13/07/2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete.
- BKK (2009), *2010 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı*, <http://www.sp.gov.tr/documents/P2010.pdf>, (Erişim: 27/12/2009).
- BSB (2006), *IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008, Farklı Hükümetler, Tek Siyaset, Bağımsız Sosyal Bilimciler 2006 Yılı Raporu*, http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/BSB2006_Final.pdf, (Erişim: 09/09/2009).
- Corsetti, G. ve Roubini, N. (1996), “European Versus American Perspectives on Balanced-Budget Rules”, *The American Economic Review*, Vol. 86, No. 2, (May), 408-413.
- Dabán-Sánchez, T.; Detragiache, E., di Bella, G.; Milesi-Ferretti, G. M. ve Symansky, S. (2003), *Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy, and Spain*, *IMF Occasional Paper*, No: 225, Washington DC.
- DPT (2006), *9.Kalkınma Planı (2007-2013)*, Ankara, www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/1968/plan9.pdf, (Erişim:10/11/2009).
- DPT (2009), *Orta Vadeli Program (2010-2012)*, Ankara, www.dpt.gov.tr/DocObjects/.../Orta_Vadeli_Program_2010-2012, (Erişim:10/11/2009).
- European Commission. (2006), *Public Finances in EMU-2006*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs Public Finance Unit, European Economy Number:3, Printed in Belgium.
- Fiess, N. (2005), “Chile’s Fiscal Rule”, In C. Burnside (Eds), *Fiscal Sustainability in Theory and Practice*, (175-204), Washington DC, The Worldbank.
- Franco, D.; Balassone, F. ve Francese, M. (2004), “Fiscal Policy in Europe: The Role of Fiscal Rules”, *National Tax Association Proceedings, 95TH Annual Conference on Taxation*, 1-11, http://www.ief.es/investigacion/Recursos/Seminarios/Economia Publica/2004_11Febrero_1.pdf, (Erişim:12/10/2009).
- Günay, A. (2007), *Mali Disiplinin Sağlanması Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Yayın No: 2007/375.
- Gürsel, S. (2008), “Ekonomik Zirve Hafif Kaldı”, *Referans Gazetesi*, 10/04/2008.
- HM (2005), *19. Stand-By Düzenlemesi (Mayıs 2005-Mayıs 2008) 1. ve 2. Gözden Geçirmelere İlişkin Niyet Mektubu*, Ankara, <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget=navurl://1927b7119b5defda74ea0b8dba558dff&LightDTNKnobID=-1148383271>, (Erişim: 09/12/2009).
- HM (2006), *19. Stand-By Düzenlemesi (Mayıs 2005-Mayıs 2008) 3. ve 4. Gözden Geçirmelere İlişkin Niyet Mektubu*, Ankara, <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget=navurl://1927b7119b5defda74ea0b8dba558dff&LightDTNKnobID=-1148383271>, (Erişim: 09/12/2009).
- HM (2007), *19. Stand-By Düzenlemesi (Mayıs 2005-Mayıs 2008) 6. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu*, Ankara, <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget=navurl://1927b7119b5defda74ea0b8dba558dff&LightDTNKnobID=-1148383271>, (Erişim: 09/12/2009).

- HM (2008), *19. Stand-By Düzenlemesi (Mayıs 2005-Mayıs 2008) 7. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu*, Ankara, <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://1927b7119b5defda74ea0b8dba558dff&LightDTNKnobID=-1148383271>, (Erişim: 09/12/2009).
- HM (2009), *Borç Göstergeleri*, http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine%20Web/İstatistikler/Borc_Gostergeleri_Sunumu/borc_gostergeleri.pdf, (Erişim:22/11/2009).
- IMF (2007a), *Turkey-2007 Article IV Consultation, Concluding Statement of the IMF Mision*, <http://www.imf.org/external/np/ms/2007/030907.htm>, (Erişim: 05/10/2009).
- IMF (2007b), *IMF Executive Board Concludes 2007 Article IV Consultation with Turkey, Public Information Notice (PIN) No 07/66 June 12*, <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn0766.htm>, (Erişim:05/10/2009).
- IMF. (2007), *IMF Country Report, Turkey: Selected Issues, Prepared by Kevin Fletcher et all, Approved by European Department, 46p.* <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07364.pdf>, (Erişim:05/10/2009).
- IMF (2009), *Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, International Monetary Fund Fiscal Affairs Department, December 16, Washington DC, 1-72.*
- İl Özel İdaresi Kanunu, Kanun No: 5302, Kabul Tarihi: 22/2/2005, 04/03/2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete.
- Kalkan, S. (2007), “Kurallı Maliye Politikası” *TEPAV Bülten, Haziran, Sayı:1*, 3-5. http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/tepav_bulten_haziran.pdf, (Erişim:10/10/2009).
- Karanfil, N. (2008), “Faiz ve Yatırım Harcamalarını 'Mali Kural' Dışı Bırakma Planı”, *Referans Gazetesi*, 22/04/2008.
- Kennedy, S.; Robbins, J. ve Delorme, F. (2001), “The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance”, *In: Fiscal Rules (237-266)*, The Third Banca d’Italia Workshop on Public Finance Organized by the Bank of Italy, February 1-3, Rome, Italy, http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fisc_rules/session1/237-266_kennedy_robbins_&_delorme.pdf, (Erişim:22/09/2009).
- KEP (2009), *2008 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı*, Ankara. <http://www.sp.gov.tr/documents/KEP2008.pdf>, (Erişim:17/09/2009).
- Kopits, G. (2001), “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament”, *IMF Working Paper, WP/01/145*, Washington DC, 1-24.
- Kopits, G. ve Saymansky, S. A. (1998), “Fiscal Policy Rules”, *IMF Occasional Paper, No: 162*, Washington DC.
- Marshall, J. (2003), “Fiscal Rule and Central Bank Issues in Chile”, *BIS Papers, No: 20, October*, 98-106, <http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap20f.pdf>, (Erişim: 21/11/2009).
- Mihaljeck, D. & Tissot, B. (2003), Fiscal Positions in Emerging Economies: Central Banks’ Perspectives. *BIS Papers, No: 20, 10-37*, <http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap20b.pdf>, (Erişim:17/09/2009).
- Milesi-Ferretti, G. M. ve Moriyama, K. (2006), “Fiscal Adjustment in EU Countries: A Balance Sheet Approach”, *Journal of Banking & Finance, Vollume: 30, Issue: 12, December*, 3281–3298.

- Moreno, R. (2003), “Fiscal Issues and Central Banking in Emerging Economies: an Overview”, *BIS Papers*, No: 20, October, 1-9, <http://www.bis.org/publ/bppdf/bisap20a.pdf>, (Erişim:17/09/2009).
- Maliye Bakanlığı (2007), *2008 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ekim, Ankara, http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/rg.ashx?DIL=1&BELGEANAH=11685&RESIMISIM=Adobepdfreader7_icon.gif, (Erişim:17/11/2009).
- Maliye Bakanlığı (2008), *2009 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ekim, Ankara, <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/dg.ashx?DIL=1&BELGEANAH=10916&OSYASIM=2009YiliButceGerekcesi.pdf>, (Erişim:17/11/2009).
- Maliye Bakanlığı (2009), *Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü*, <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFF7A2395174CFB32E191C5B747978912DF>, (Erişim 22/12/2009).
- OECD (2008), *Economic Surveys: Turkey, Volume 2008/14 July*, 1-167, http://www.turkey-now.org/db/Docs/OECD_TR_outlook.pdf, (Erişim:12/11/2009).
- Pınar, A. (2006), *Maliye Politikası*, Ankara, Naturel Kitabevi.
- Sak, G. (2007), “Aradığımız Yeni Çıpa Kurallı Maliye Politikası Kurulu Olabilir”, *tepav bülten*, Haziran, 1-3, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/tepav_bulten_haziran.pdf, (Erişim:10/10/2009).
- Serdengeçti, S. (2008), “Yeni Program Şart”, <http://www.tepav.org.tr/tur/index.php?type=event&title=S&cid=401>, (Erişim:10/09/2009).
- Schick, A. (1998), *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, Washington DC, The World Bank, 1-143. www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEM_book.pdf, (Erişim: 12/09/2009).
- Sutherland, D., Price, R. ve Joumard, I. (2005), “Sub-Central Government Fiscal Rules”, *OECD Economic Studies*, No:41, 141-181. <http://www.oecd.org/dataoecd/62/12/40506699.pdf>, (Erişim:03/09/2009).
- Sutherland, D., Price, R. ve Joumard, I. (2006), “Fiscal Rules For Sub-Central Governments: Design and Impact”, *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2006)/1, 1-74; <http://www.oecd.org/dataoecd/53/0/37388379.pdf>, (Erişim: 11/10/2009).
- Şen, H., Sağbaş, İ. ve Keskin, A. (2007), *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması*, Ankara, Orion Kitabevi.
- Şevik, E. (2008), “Mali Kurallar”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Cilt: 3 Sayı: 28, 50-59.
- Şimşek, M. (2008), “Türkiye'nin İstikrar ve Büyüme Hamlesi: Ekonomik İstikrar: Çıparlar ve Ötesi-Türkiye'nin Küresel Sermaye Akışı ve Gelişen Piyasalar Haritasındaki Yeri”, Forum İstanbul'un Yedinci Buluşması (Devlet Bakanı Mehmet Şimşek'in Konuşması), *Referans Gazetesi*, 25/04/2008.
- TEPAV (2007), “22 Temmuz Seçimlerinin Ardından İkincil Reform Sürecinin Öncelikleri”, 1-43, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/onceelikler_raporu.pdf, (Erişim: 14/11/2009).
- Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Karar No: 4651, Karar Tarihi 25/4/2001, 05/05/2001 tarih ve 24393 sayılı Resmi Gazete.