

**T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**İRADİ MALİYE POLİTİKALARI VE MALİ KURAL:
TÜRKİYE UYGULAMASI**

Emre AKSU

2501090573

TEZ DANIŞMANI

Prof. Dr. Murat ÇAK

İSTANBUL – 2019



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MÜDÜRLÜĞÜ



YÜKSEK LİSANS
TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı : EMRE AKSU Numarası : 2501090573
Anabilim Dalı / Anasanat Dalı / Programı : MALİYE Danışmanı : PROF. DR. MURAT ÇAK
Tez Savunma Tarihi : 24.10.2019 Saati : 14.00
Tez Başlığı : İRADİ MALİYE POLİTİKALARI VE MALİ KURAL: TÜRKİYE UYGULAMASI

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 36. Maddesi uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABULÜ'NE OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. MURAT ÇAK		KABUL
2- PROF. DR. BİNHAN ELİF YILMAZ		Düzeltilme
3- DOÇ. DR. BAŞAK ERGÜDER		KABUL
4- DR. ÖĞR. ÜYESİ KEMAL CEBECİ		Düzeltilme
5- DR. ÖĞR. ÜYESİ ÖZKAN ZÜLFÜOĞLU		KABUL

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. AHMET ULUSOY		
2- PROF. DR. NAZAN SUSAM		

ÖZ

İRADİ MALİYE POLİTİKALARI VE MALİ KURAL: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

EMRE AKSU

Geçmişten günümüze kadar çeşitli iktisat ekolleri, devletin ekonomideki rolü ile ilgili çeşitli görüşler ileri sürmüşlerdir. 1929 ekonomik krizine kadar hüküm süren Klasik iktisadi anlayış, devletin ekonomik düzen içerisindeki rolünü sadece temel kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ile sınırlı tutmuş ve devletin ekonominin işleyişine müdahale etmemesi gerektiğini savunmuştur. 1929 Büyük Buhranı ile birlikte yaşanan durgunluğa çözüm olamayan bu görüş yerini Keynesyen iktisadi görüşe bırakmıştır. Devletin ekonomiye müdahalesinde siyasi iktidara geniş yetkiler veren ve kriz dönemlerinde hızlı ve etkin politikalar uygulayan bu görüşün etkisiyle İkinci Dünya Savaşı sonrasında hızla artan kamu harcamaları, sonraki yıllarda ülkelerin malî istikrarı kaybetmesine sebep olmuştur. 1970'li yılların başında ortaya çıkan stagflasyon (durgunluk içinde enflasyon) ve ileriki dönemlerde kümülatif olarak artan kamu borç stoku, iradi maliye politikalarının işlerliğinin sorgulanmasına sebep olmuştur. Bu noktadan hareketle, siyasi iradenin harcama, gelir ve borçlanma gibi kararları alırken iradi olarak değil de, belirli sınırlar dâhilinde hareket etmesine neden olan, kurala dayalı maliye politikalarını savunan yaklaşımlar geliştirilmiştir. Tüm bu bilgilerin ışığında çalışmada, iktisat politikası amaç ve araçları, maliye politikası amaç ve araçları teorik açıdan ele alınmış, iradi ve kurala dayalı maliye politikalarına ilişkin temel kavramlar ve konuyla ilgili yaklaşımlar incelenmiştir. Kurala dayalı politikalar uygulayan ülke ekonomilerinde yaşanan aksaklıklar ve bu aksaklıklara nasıl çözüm sağlandığı ele alınmıştır. Temelde makroekonomik istikrarı ve mali disiplini sağlamak adına uygulanan mali kural uygulamaları veya buna benzer uygulamaların ülkemizde ne şekilde uygulanmaya çalışıldığı ortaya konmuştur.

Anahtar Kelimeler: Mali kural, maliye politikası, mali sürdürülebilirlik, iktisat politikası araçları, kamu maliyesi, borç stoku, bütçe denklığı, iradi maliye politikaları, Türkiye’de mali kural

ABSTRACT

DISCRETIONARY FISCAL POLICIES AND FISCAL RULE: THE CASE OF TURKEY

EMRE AKSU

From the past to the present, various schools of economics have put forward various views on the role of the state in the economy. Classical economic understanding, which prevailed until the economic crisis of 1929, limited the role of the state in the economic order to the fulfillment of basic public services and argued that the state should not interfere with the functioning of the economy. This view, which could not be a solution to the recession experienced with the Great Depression of 1929, was replaced by the Keynesian economic view. With the effect of this view, which gave broad powers to the political power in the intervention of the state to the economy and implemented fast and effective policies in times of crisis, the increasing public expenditures after the Second World War caused the countries to lose financial stability in the following years. The stagflation (inflation in recession) that emerged in the early 1970s and the cumulative increase in public debt stock in the following periods caused the questioning of the functioning of voluntary fiscal policies. From this point of view, approaches that advocate rule-based fiscal policies have been developed which cause political will to act within certain limits rather than as will when making decisions such as spending, income and borrowing. In the light of all this information, in this study, economic policy aims and tools, fiscal policy aims and tools have been discussed in theoretical terms, basic concepts and approaches related to voluntary and rule based fiscal policies have been examined. The problems experienced in the economies of countries that implement rule-based policies and how these solutions are provided are discussed. It has been demonstrated that fiscal rule practices or similar practices applied in order to ensure macroeconomic stability and fiscal discipline are applied in our country.

Key Words: fiscal rules, fiscal policy, financial sustainability, economic policy tools, public finance, debt, budget balance, discretionary fiscal policies, financial regulations in Turkey

ÖNSÖZ

Büyük buhrana Keynesyen teoriyle birlikte çözüm bulan iktisat dünyası iktisadi hayata yön veren siyasetçilere geniş yetkiler tanımıştır. İktisadi görüş olarak benimsenen Klasik iktisatçıların, devletin ekonomiye müdahalesinin düzeni bozacağını savunmalarının aksine, Keynesyen politikalarla devlet ekonomik hayat içerisinde de geniş yer kaplamalı fikri yıllar yılı benimsenmiştir. 1970'lerde yaşanan petrol krizi ve akabinde ortaya çıkan stagflasyonla birçok iktisat öğretisi Keynesyen politikaların işlerliği konusunda eleştirilerde bulunmuştur.

İradi politikalar neticesinde meydana gelen istikrarsızlıklar ve borçlanmalar borç stokunun yükselmesine ve sürdürülemez bir mali sistemin temellerini oluşturmuştur. 1980 sonrası dönemde başta Avrupa Birliği ve birçok gelişmiş ülke iradi politikalar ve siyasilerin etkinsiz politika uygulamaları neticesinde yaşanan istikrarsızlıkları gidermek ve mali durumlarını sürdürülebilir hale getirmek adına, hükümetlerin yetkilerini kısıtlayan kurallı politikalara geçiş sağlamıştır.

Bu kapsamda mali kuralları, özellikleri ve uygulama örneklerinin anlatıldığı çalışmada Türkiye'nin genel durumu ve süreç içerisinde yaşanan krizler sonrası alınan tedbirler ve bu tedbirlerin sonuçları incelenmiştir.

İSTANBUL, 2019

EMRE AKSU

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ	v
TABLolar LİSTESİ	viii
ŞEKİLLER LİSTESİ	ix
KISALTMALAR LİSTESİ	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM İKTİSAT POLİTİKASI

1.1. İktisat Politikasının Amaçları ve Araçları.....	4
1.1.1. Para Politikası.....	5
1.1.2. Dış Ticaret Politikası.....	6
1.1.3. Gelirler Politikası.....	8
1.1.4. Maliye Politikası.....	8
1.2. Maliye Politikasının Amaçları.....	9
1.3. Maliye Politikasına İktisat Ekollerinin Bakışı.....	11
1.3.1. Merkantilist Anlayış.....	11
1.3.2. Fizyokrat Anlayış.....	12
1.3.3. Klasik Anlayış.....	12
1.3.4. Keynesyen Anlayış.....	12
1.3.5. Yeni İktisadi Yaklaşımlar.....	13
1.4. Maliye Politikaları Amaçlarına Yönelik Mali Araçların Kullanılması.....	16
1.4.1. İradi (İhtiyari)Maliye Politikaları.....	17
1.4.2. Otomatik İstikrar Sağlayıcılar.....	24
1.4.3. Kurala dayalı Maliye Politikaları.....	25
1.4.4. İradi Maliye Politikalarına Karşı Eleştiri.....	27

İKİNCİ BÖLÜM MALİ KURALLAR

2.1. Mali Kuralların Sınıflandırılması.....	30
2.1.1. Bütçeye İlişkin Kurallar.....	33
2.1.2. Borçlanmaya İlişkin Kurallar.....	34
2.1.3. Vergilemeye İlişkin Kurallar.....	35

2.1.4. Harcamalara İlişkin Kurallar.....	36
2.1.5. Dolaylı Kurallar.....	38
2.2. Mali Kuralların Özellikleri.....	38
2.3. Mali Kuralların Etkileri.....	39
2.3.1. Mali Disiplin Üzerine Etkileri.....	40
2.3.2. Ekonomik İstikrar Üzerine Etkileri.....	41
2.3.3. Mali Sürdürülebilirlik Üzerine Etkileri.....	42
2.4. Mali Kuralların Avantaj ve Dezavantajları.....	43
2.5. Mali Kuralların Yasal Dayanakları.....	44
2.5.1. Anayasalar.....	44
2.5.2. Yasalar.....	45
2.5.3. Uluslararası Anlaşmalar.....	47
2.5.4. Politika Kuralları.....	47
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
MALİ KURAL UYGULAMALARINA İLİŞKİN ÜLKE ÖRNEKLERİ	
3.1. Avrupa Birliği Ülkelerinde Mali Kural Uygulamaları.....	49
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	
TÜRKİYE' DE MALİ KURALLAR	
4.1. Kamu Maliyesindeki Genel Görünüm.....	70
4.2. IMF İle İlişkiler.....	78
4.3. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.....	81
4.4. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....	83
4.5. Mali Kural Kanun Tasarısı.....	85
Sonuç.....	87

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1.1:	İrادی Maliye Politikasında Gecikmeler.....	21
Tablo 1.2:	Kamu Ekonomisinde Karar Alma Süreci	26
Tablo 2.1:	Başlıca Mali Kurallar.....	32
Tablo 2.2:	Anayasada Mali Kural Uygulayan Ülke Örnekleri.....	45
Tablo 2.3:	Yasal Dayanakla Mali Kural Uygulayan Ülke Örnekleri.....	46
Tablo 2.4:	Politika Kuralları Uygulayan Ülke Örnekleri.....	48
Tablo 3.1:	AB Üye Ülkelerinin Genel Devlet Dengelerinin GSYİH' ye Oranları.....	53
Tablo 3.2:	AB'ye Üye Ülkelere Ait Kamu Harcamalarının GSYİH'ya Oranı.....	55
Tablo 3.3:	AB Üye Ülkelerinin Kamu Borçlarının GSYİH' ye Oranları.....	56
Tablo 3.4:	İstikrar ve Büyüme Pakti'nda Yapılan Değişiklikler.....	59
Tablo 3.5:	İstikrar ve Yakınsama Programı Kapsamında Genel Yönetim Bütçe Dengesine İlişkin Hedeflerin GSYİH' ya Oranı.....	62
Tablo 3.6:	İstikrar ve Yakınsama Programı Kapsamında Genel Yönetim Bütçe Dengesi Verilerinin ve Komisyon Tahminlerine İlişkin Hedeflerin GSYİH' ya Oranları Arasındaki Farklar.....	63
Tablo 3.7:	Euro Rekabet Pakti İçerisinde Yer Alan Düzenlemeler.....	67
Tablo 4.1:	Kamu İç Borç Stoku.....	73
Tablo 4.2:	Kamu Brüt Dış Borç Stoku.....	75
Tablo 4.3:	Türkiye'nin IMF ile Gerçekleştirdiği Stand-By Anlaşmaları.....	80

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1.1:	Dış Ticaret Politikası Araçları.....	7
Şekil 4.1:	Ekonomik Göstergeler (1975-1990 Yılları Arası).....	71
Şekil 4.2:	İç Borç Stoku/GSYİH(%).....	74
Şekil 4.3:	Kamu Brüt Dış Borç Stoku/GSYİH Oranı(%).....	76
Şekil 4.4:	2001 Krizi Sonrası KKBG/GSYİH Oranı(%).....	78



KISALTMALAR LİSTESİ

AB	:Avrupa Birliği
ABD	:Amerika Birleşik Devletleri
ADP	: Aşırı Dengesizlik Prosedürü
AET	:Avrupa Ekonomik Topluluğu
CBO	:Kongre ve Bütçe Barosu
EMU	:Avrupa Parasal Birliği
EPP	:Euro Rekabet Paktı
EURATOM	:Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
GSMH	:Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	:Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
IMF	:Uluslararası Para Fonu
KKBG	:Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KMYKK	:Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
OMB	:Bütçeleme Barosu
OVP	:Orta Vadeli Plan
SGP	:İstikrar ve Büyüme Paktı
WB	:Dünya Bankası

GİRİŞ

1929 krizinin yaratmış olduğu ekonomik daralma ve durgunluk ile birlikte ekonomide hâkim olan klasik görüş yerini, ekonominin kendiliğinden dengeye gelemeyeceğini, krizden çıkışın ancak devletin ekonomik sisteme müdahale etmesiyle olabileceğini savunan Keynesyen görüşe bırakmıştır. Devletin ekonomiye müdahalesinin, kamu harcamaları, borçlanma, vergiler gibi politika araçlarıyla gerçekleşmesi ve bu politikaları uygulayan siyasi iradeye sınırsız yetkiler sunulması bir dönem yüksek büyüme oranlarının yaşanmasına olanak sağlamıştır. Siyasi otoritenin tekrar seçilme arzusunun sebep olduğu oy kaygısı ve ekonomik yapının içerisinde yer alan aktörlerin kendi çıkarlarını maksimize etme düşüncesi neticesinde, siyasi iktidar tarafından uygulanan yanlış politikalar, zaman içerisinde ekonomik istikrarı bozucu, kamu borç stokunu artırıcı ve bunların bir sonucu olan mali disiplinsizliklerin yaşandığı bir ortama doğru gidilmesine sebep olmuştur. Özellikle 1970'lere gelindiğinde yüksek enflasyon oranları ve kamunun rekor seviyelerdeki borç stoku, siyasi yapının iradi politikalarının sorgulanmasına neden olmuştur.

1970'li yıllara gelindiğinde iktisat ekolleri siyasi yapının uyguladığı Keynesyen iktisadi görüş sonrası ortaya çıkan iradi politikaların ekonomik konjonktürün ihtiyaçlarına cevap veremediği konusu eleştirilir hâle gelmiştir. İradi maliye politikalarının teori ve uygulama açısından zayıflaması, bu politikaların yerini, siyasi iktidarın geniş yetkilerini kısıtlayan ve belirli sayısal sınırlamalara yer veren kurallı politikalara bırakmıştır.

Birçok ülke tarafından tercih edilen kurala dayalı maliye politikalarının temel dayanakları başta, anayasa, kanun, ve yönetmeliler olmuştur. Ülkelerin bütçe açıklarının süreklilik kazanması ve bunun sonucunda oluşan kamu borç stokunun sürdürülemez hâle gelmesi maliye politikalarında yaşanan etkinsizlikler neticesinde birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede kurala dayalı politikalar gündemlerinde yer bulmuştur. Makroekonomik istikrarın düzeltilmesi ve mali yapılarındaki bozulmanın giderilmesi, kamu harcamalarının kontrol altına alınması, maliye politikalarının uzun dönemde sürdürülebilirliğinin artırılması için kurala dayalı politika uygulamalarına geçilmiştir. Özellikle Avrupa Birliği ülkelerinde mali yapıdaki istikrarı tekrar sağlama adına bir takım sayısal mali kurallar uygulanmaya başlanmıştır. Bu kurallar ve

parasal birlik sağlandıktan sonra, iktisat politikalarının da tek merkezden yürütölmesi gündeme gelmiştir. Avrupa Birliği üye ölkeleri tarafından kabul edilen Maastricht Anlaşması ile ortak mali kriterler oluşturulmuş, mali disiplinin tesisi ve ekonomide tekrar istikrarı sağlamaya yönelik hedefler belirlenmiştir. Üye ölkelerin bütçe açıklarına ve kamu borç stokuna ilişkin temel hedefleri şu şekilde sıralamak mümkündür. Kamu Borç Stoku/GSYİH oranının üst limitinin %60'ı geçmemesi gerektiği, Bütçe Açıkları/GSYİH oranının da %3 ile sınırlandığı kuralı ve bu kuralların ihlal edilmesi durumunda üye ölkelerin çeşitli yaptırımlara tabi tutulacağı belirlenmiştir. Bu yaptırımların başında ise üye ölkeler itibar kaybı gelmektedir.

Gelişmişlik seviyesi yüksek olan ölkelerde genellikle ekonomik yapılarında düzelmeler için uygulamaya konulan kurala dayalı maliye politikaları, gelişmekte olan ölkeler tarafından ise genellikle kredibilitenin yükseltilebilmesi için uygulamaya konan kurallar olarak varlığını sürdürmüştür.

1980'li yıllara gelindiğinde kurala dayalı maliye politikaları gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan birçok ölkeler tarafından mali sürdürülebilirliğin sağlanabilmesi için uygulama alanı bulmuştur.

Ölkemizde ise kamu gelir ve giderleri arasında dengenin bozulması ve uygulanan yanlış politikalar sonucu, kamu iç borçlanması sürdürülemez hâle gelmiş ve 1990'lı yıllarda yaşanan krizlerin temel nedenleri arasında yer almıştır. Borç stokunda meydana gelen hızlı artış, yapısal eksiklikler ve siyasi istikrarsızlıkların da etkisiyle faiz yükünün artmasına ve bu yükün sürdürülemez hâle gelmesine sebebiyet vermiştir. Faiz giderlerinin payının toplam harcama kalemlerinin içinde yükselmesi, harcama esnekliği üzerinde de baskılara sebep olmuş mevcut gelirler ile yeni kararlar alınması imkânsız hâle gelmiştir.

1980 öncesi kamu açıkları iç borçlanma yolu ile karşılanırken 1980 yılında dışa açık bir ekonomi haline gelen ölkemizin dış borç oranlarının payı da yükselmeye başlamıştır. 1994 krizi ile birlikte ölkede reel faiz oranlarının %100'ün üzerine çıkmıştır. Hem siyasi istikrar hem de ekonomik yapıdaki gidişatın kötü seyri ölkemizde de ekonomik yapının düzeltilmesi için gerekli çalışmaların başlatılmasının zeminini oluşturmaktadır.

Konuyla ilgili ilk düzenlemeler ise IMF ile yapılan Stand-By anlaşmaları ve istikrar programları ile sağlanmaya çalışılmıştır. Mali kural uygulamalarına geçiş düzenlemelerinin temeli ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile atılmıştır.

Bu kapsamda çalışmanın ilk bölümünde iktisat ve maliye literatürüne ait temel bilgiler ve çeşitli politikalar açıklanmış ve iktisat ekollerinin görüşleri sunulmaya çalışılmıştır. Keynesyen görüş ile gelen iradi politikalar irdelenmiştir.

İkinci bölümde ise mali kuralların genel çerçevesi ve çeşitli mali kural uygulamalarına yer verilmiştir. Mali kuralların genel özellikleri, etkileri ve yasal dayanakları üzerinde durulmuştur.

Üçüncü bölümde, Avrupa birliğinde uygulanan mali kurallara yer verilmiş, geçmişten günümüze kadar yaşanan aksaklıklar ve bu aksaklıklara karşı alınan temel önlemlerden bahsedilmiştir.

Çalışmanın dördüncü bölümünde Türkiye'nin IMF ile ilişkileri, mali kural ve benzeri uygulamalar ve bu uygulamaların yapıldığı yasal düzenlemelere yer verilmiştir.

Sonuç bölümünde ise değerlendirilen ülke örneklerinde yaşanan aksaklıkların değerlendirilmesi sonucu elde edilen bulgular ve ne çeşit özellikleri olması gerektiği açıklanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. İktisat Politikası

İktisat politikası, ekonomide belirli amaçlara ulaşabilmek için iktisadi araçların kullanılmasını ifade etmektedir (Pınar, 2006: 23). Diğer bir deyişle toplumun ve toplumu oluşturan bireylerin ihtiyaçlarının karşılanması için karar alınması ve bu kararların uygulanmasını ifade etmektedir (Savaş, 1982: 1). Yani, iktisat politikası belirli bazı ekonomik hedeflere ulaşmak adına makro değişkenlere yapılan bilinçli müdahaledir (Görgün, 1973: 50).

1.1. İktisat Politikasının Amaçları ve Araçları

İktisat politikasının temel amacı, birey ve toplumun refahını maksimum düzeye çıkarmaktır. Toplum refahı kavramı olarak soyut bir kavramdır, bu yüzden toplumdan topluma, ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Toplum refahının artışını sınırlandıran yapısal faktörlerin de ülkeden ülkeye değişiklik gösterdiği göz önüne alındığında, refahı yükseltme adına uygulanacak iktisat politikaları da farklılaşmaktadır. Yani bir ülkede uygulanacak iktisat politikaları farklı bir ülkede aynı sonuçları vermeyebilir. Farklı ülkelerde farklı ağırlıklarla uygulanması daha iyi sonuçlar alınmasını sağlayabilmektedir. (Bali, Çelen, 2007: 7).

İktisat politikası amaçları belirlenirken mevcut ekonomik yapıdaki yetersizliklerin saptanması gerekmektedir. Saptanan yetersizlikler doğrultusunda doğru araçlar kullanarak amaca en uygun olan çıktıları sağlamak mümkün olacaktır. İktisat politikası amaçlarını; tam istihdam seviyesine ulaşmak, üretim kapasitesini arttırmak, fiyat istikrarını sağlamak, dış ödemeler dengesi açığının gidermek ve gelir dağılımında adaleti sağlamak olarak sıralayabiliriz (Görgün, 1973: 53). İktisat politikası araçlarını ise belli bir ekonomik amaca ulaşmak için kullanılan kalitatif (nitel) ve kantitatif (nicel) araçlar olmak üzere iki grupta incelenmektedir. Nitel araçlar toplumun kültürel, siyasi, ekonomik ve sosyal yapısını oluşturan unsurlarken; nicel araçlar, iktisadi temeli, iktisadi yapıyı değiştirmeyen ancak bu yapının ve temelin toplumu etkileme biçimini değiştirmek suretiyle ortaya çıkan araçlardır. Örneğin vergi oranlarını değiştirmek nicel bir araç olarak değerlendirilirken, vergi yapısında yapılacak değişiklikler nitel olarak değerlendirilir. Uygulamadaki kolaylık dikkate alınınca vergi yapısındaki değişikliktense, vergi oranlarında yapılacak

değişiklik daha kolay olacaktır. Kısaca nicel araçların kullanımı nitel araçların kullanımına göre daha sık başvurulmuş ve daha basit uygulamalardır. (Savaş, 1982:14)

1.1.1. Para Politikası

Para Politikası, bir ülkede fiyat istikrarını sağlamak, iktisadi büyüme, istihdam artışı ve ulusal paranın diğer para birimlerine karşı değerini korumak gibi hedeflere ulaşabilmek için, paranın elde edilebilirliğini ve maliyetini etkilemeye yönelik olarak alınan kararlar bütünüdür. Ekonomideki paranın miktarını, piyasa aktörleri olan hane halkı ve firmaların bekleyişini etkileyerek, temel amaçlara ulaşmak için uygulanan stratejiler bütünü olarak değerlendirmek mümkündür (Önder, 2005: 24). Yani, ekonomide meydana gelen koşullar nezdinde, merkez bankasının makro-ekonomik hedefleri gerçekleştirmek için piyasadaki para miktarı ve piyasadaki aktörlerin dolaşımdaki paraya erişimini etkilemesidir.

Para Politikası, diğer iktisat politikası araçlarına göre taşıdığı bazı özelliklerden dolayı daha çok önem taşımaktadır. Para politikası, farklı dönem ve ekonomik şartlar altında uygulanması kolay olan ve sık değiştirilebilen, ayrıca bu değişimler yapılırken kaynak dağılımı üzerinde tarafsız etkisi olan araçlardır. Para politikası sonrasında değişen toplam talep, tüm kesimleri eşit oranda etkilemekte; dolayısıyla kaynak tahsisi ve gelir dağılımı dengeleri, bu uygulamalardan etkilenmemektedir (Akdiş, 1996: 8-9).

Diğer taraftan miyop olarak değerlendirilen seçmenlerin önemseydiği, kendileri ve çevresindekilerin ücret ve gelirleridir. Seçmenler, para politikaları ve bu politikaların uygulanması ile gelecekteki sonuçları hakkında bilgi sahibi değildirler. Para politikaları ve sonuçları, seçmenler tarafından yorumlanamayacak şekilde karmaşık olması, seçmenlerin bu politikaların uygulanmasına tepkilerini sınırlı seviyede bırakmaktadır. Bu da, para politikasına, siyasi iktidar partileri tarafından tercih edilen bir politika olma özelliği eklemektedir (Dileyici, 2005: 18).

Para politikasının uygulayıcısı Merkez Bankalarıdır. Merkez bankaları, kendilerine koydukları ara hedefler ve bu hedeflerin bileşimi olan nihai hedeflere ulaşmak için, para politikası araçlarını kullanmaktadırlar (Aktan, Utkulu, Togay, 1998: 7). Uygulanan para politikası araçlarının nasıl sonuçlar doğuracağını

önceden bilinmesi güçtür. Bu anlamda, merkez bankaları para politikası uygulayacakları zaman ekonomiyi nasıl etkileyerek amaçlarına ulaşabileceklerini bilmeleri, uygulayacakları politika doğrultusunda paranın miktarı ve maliyetine doğru bir şekilde karar vermeleri gerekmektedir. Para politikası serbest piyasa anlayışının hâkim olduğu ekonomilerde yani fiyat mekanizmasının işlerliğinin olduğu ülkelerde rahatça uygulanmakta olan bir politikadır. Bu politika faiz oranlarını değiştirmek suretiyle yatırım ve tüketim harcamalarının kontrol edilebildiği ve faizinde para arzına bağlı olarak etkilenmesi temeline dayanmaktadır (Eroğlu, 2004: 141).

1.1.2. Dış Ticaret Politikası

İktisat politikasının bir başka amacı da dış ödemeler dengesindeki açığın giderilmesidir. Ülkelerin, kendi aralarında ticaret yapmalarının en önemli sebepleri arasında, üretim açısından kendi kendilerine yeterli olmayışları sayılabilir. Bu nedenle diğer ülkelerden üretimdeki bu noksanlığı gidermeye çalışmaktadırlar. Bazı malların teknoloji ve bilgi birikimi yoğun ürünler olması, sadece belirli ülkelerde üretilmesi, bu malların sadece o ülkelerden teminini zorunlu kılmaktadır. Ayrıca doğal kaynaklardaki dağılımın dengesizliği ve üretim fazlası vermelerinden ötürü bu fazlayı dış ticaret ile nâkite çevirmeye çalışmaları dış ticaret politikalarını belirleyen unsurlardır (Dinler, 2002: 491-492). Hükümetler ise çeşitli nedenlerle bu ticaretten doğan açıkla mücadele etme adına dış ticareti kısıma yolunu seçerler. Bu nedenleri ekonomik ve diğer sebepler olarak ele almak mümkündür. Ekonomik sebepleri;

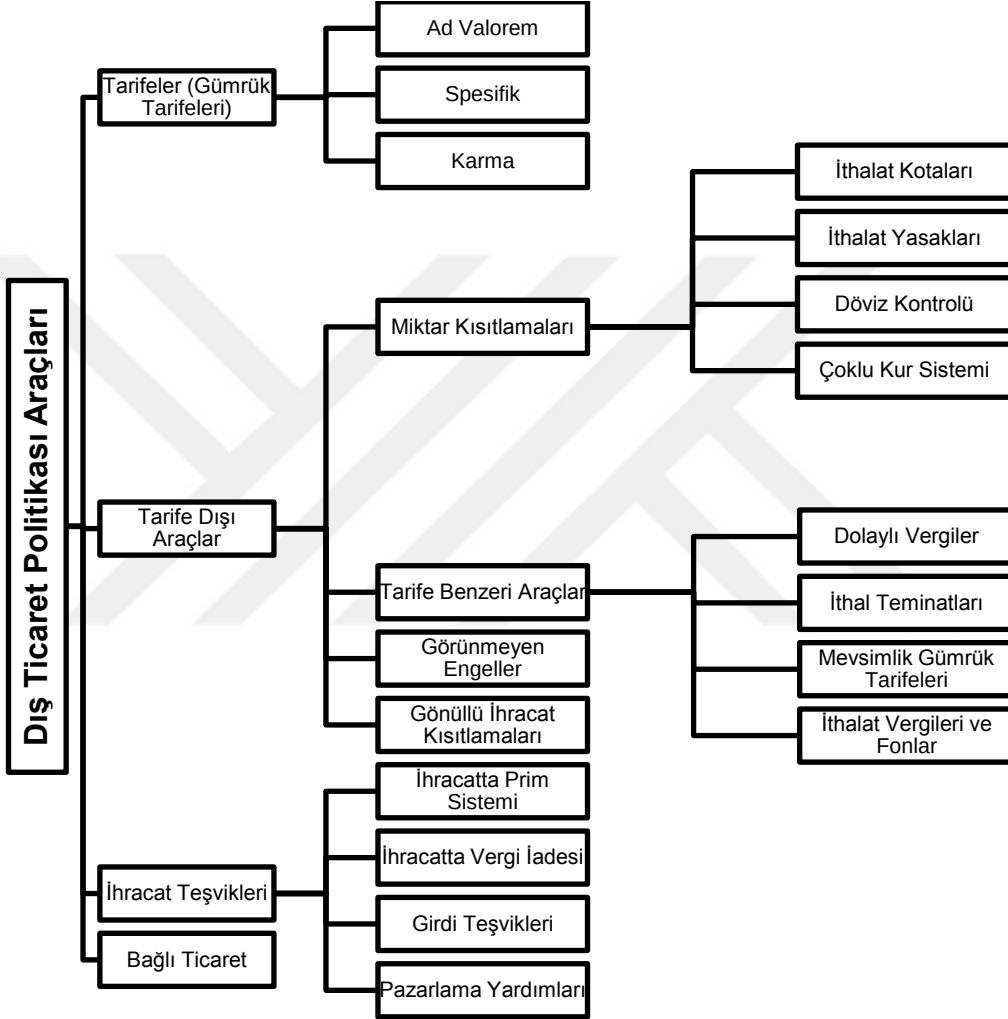
- Dış ödemeler bilançosunun istikrarsızlıklarının azaltılması,
- Yerli endüstriyi dış rekabete karşı koruma,
- Sanayileşme stratejisine göre müdahale,
- İstihdamın artırılması,
- Kendi kendine yeterlilik,
- Kalkınmanın finansmanı için gerekli kamu gelirlerini sağlama,
- İç Piyasada tekelleşme eğiliminin kırılması olarak saymak mümkündür.

Ekonomik olmayan sebepler arasında ise; ülke güvenliği ve politik nedenleri sayılabilir (Dinler, 2002: 502-504).

Bu açığın veya ödeme güçlüklerinin giderilmesi için alınan tüm önlemler ve yapılan mücadelenin bütünü dış ticaret politikası olarak tanımlanmaktadır (Bali,

Çelen, 2007: 10). Dış ticaret politikası devletlerin uluslararası iktisat bağlamında meydana gelen dış ticareti sınırlandırmak ya da teşvik etmek amacıyla uyguladıkları politikalardır (Bocutoğlu, Berber, 2014: 370).

Şekil 1.1. Dış Ticaret Politikası Araçları



Kaynak: Bocutoğlu, E., Berber, M.: 2014, **Genel İktisada Giriş**, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım 4. Baskı: 372.

Şekil 1.1.' de hükümetlerin uyguladıkları dış ticaret politikası araçları görülmektedir. Bu araçlarla ithalat ve ihracatı etkileyerek dış ticaret dengesini sağlayabilirler.

Dış ticaret politikası belirlenirken, ülkeler kendi içlerinde verdikleri kararların yanı sıra dünyadaki ekonomik ortamı, piyasaların gidişatını ve bunlara gelecek

tepkileri iyi analiz etmeleri gerekmektedir. Dış ticaret politikasında tutarlılığının sağlanması ancak bu analizle mümkün olabilir (Bali, Çelen, 2007:10).

1.1.3. Gelirler Politikası

Gelirler politikası 2. Dünya Savaşı sonrasında Avrupalı ülkelerde değişen ekonomik koşullar sonucunda uygulanmaya başlanmıştır. Bu tarihe kadar iktisadi hedeflere ulaşmada kullanılan para politikası ve maliye politikası müdahalelerinin tam olarak yeterli gelmediği ortaya çıkmıştır. Geleneksel iktisat politikalarını tamamlayıcı nitelikte olan gelirler politikası, ücret, rant, faiz gibi üretim faktör gelirlerini etkileyen devletin ekonomi üzerindeki müdahalesinin arttığını gösteren bir politika olarak gündeme gelmiştir(Karahasanoğlu, 1981:5.). Yaşanan ekonomik krizler neticesinde enflasyon oranının artması devletin piyasaya müdahalesini zorunlu kılmıştır. Enflasyonla mücadele süreci, kalkınma ve tam istihdam konularının varlığı olduğu dönemlerde istenilen düzeyde gerçekleştirilememiştir. Sendikaların yaygınlaşması ve işçi haklarında yaşanan gelişmeler ücret-fiyat-enflasyon konularının içinden çıkılmaz hâle gelmesine sebep olmuştur (Zaim, 1992: 376). Yaşanan olumsuz tecrübeler sadece para ve maliye politikaları ile çözüm sağlanamayacağını ortaya koymuştur. Bununla birlikte sadece ücret ile fiyatların kontrolü sağlanamamakta, diğer gelirlerle birlikte tüm ekonomiyi içersine alan bir gelirler politikası ile belirli makroekonomik hedeflere ulaşılmasının sağlanmasının mümkün olacağı belirtilmiştir (Zaim, 1992: 392-393).

1.1.4. Maliye Politikası

1929 ekonomik buhranına kadar hâkim olan görüş klasik iktisat anlayışı olmuştur. Bu anlayış devleti zorunlu bir kötülük olarak düşünmüştür. Devletin yapacağı harcamaları finanse etmek için vergi toplaması gerektiği ve toplanan vergilerin de serbest piyasa düzenini bozduğu savunulmuştur. Devletin ekonomideki rolünün temel hizmetleri sağlayan “Jandarma Devlet” boyutunda kalması temel ilke edinilmiştir. Toplumda anarşinin olduğunu, devletin kurallar koyarak bu yapıda düzeni sağlayacak minimal devlet olması gerektiğini savunmuştur. Devletin sınırlarının genişlemesinin piyasa düzenini bozacağı bireylerin özgürlüklerine kısıtlama getireceği düşünülmüştür (Kirmanoğlu, 2011: 21-22). 1929 kriziyle birlikte ekonomideki durgunluk klasik iktisat anlayışının işlerliğini kaybetmesine ve devletin

ekonomideki rolünün artmasına sebebiyet vermiştir. Maliye politikasının ortaya çıkışı büyük buhranla beraber gelmiştir.

1.2. Maliye Politikasının Amaçları

Maliye kelimesi, dilimize Tanzimat' tan sonra girmiş, bugün ki kullanımı ile kamu kurum ve kuruluşlarının mali olay ve sorunlarını ifade etmektedir. Dilimizin sadeleştirilme çabaları sırasında “finans” kelimesi de maliye yerine kullanılmaya çalışılsa da başarılı olunamamış, finans kelimesi özel sektöre ait mali olay ve sorunları ifade etmekten öteye gidememiştir. Öte yandan kamu kesimine ait mali olayları vurgulamak içinse “kamu maliyesi” terimi kullanılmaktadır (Yılmaz, 2006: 1).

Kamu maliyesi, kamu kesimine özellikle kamu kesimi denilince ilk akla gelen “devlet” otoritesinin kamusal ihtiyaçları yerine getirmeye ilişkin yapmış olduğu kamusal mal ve hizmet üretimleri için gereken harcamaları ifade etmektedir. Bu harcamaları karşılayabilmek adına elde ettiği gelirlere ilişkin sorunların iktisadi, hukuki, teknik ve sosyal yönleriyle açıklayan bir sosyal disiplindir (Nadaroğlu, 2000: 11). Maliye Politikası, devletin makroekonomik parametreleri etkilemek (istihdamı arttırma için yeni yatırımları teşvik etmek gibi) adına harcama yapması, gelir ve borçlanma araçlarını kullanmasıdır (Pınar, 2006: 5). Yani maliye politikası, kamu kesiminin iktisadi etkilerini, iktisat politikasının amaçları doğrultusunda yönlendirmek adına, kamu gelirlerinin, kamu harcamalarının ve kamu hizmetlerinin, miktarı, bileşimi ve kamu teşebbüslerinin üretim ve satış politikalarında yapılacak ayarlamayı araştıran bir bilimdir (Görgün, 1994: 4). Günümüzde maliye politikası denilince geniş sınırları olan, kamuyu ve özel sektör faaliyetlerinin yanı sıra, uluslararası mali faaliyetlerin de ekonomiye etkilerini inceleyen önemli bir iktisat politikası durumuna gelmiştir (Eker, Altay, SAKAL, 2000: 36).

1929 yılında meydana gelen ekonomik buhran sonrası yaşanan ekonomik durgunluğa çözüm olarak ortaya çıkan maliye politikasının temel amaçlarını üç başlık altında incelememiz mümkündür. Bunları;

- Ekonomik istikrarın sağlanması
- Ekonomik büyüme
- Gelir dağılımındaki adaletin sağlanması olarak sıralamak mümkündür (Susam, 2009: 44-49).

Ekonomik istikrar denilince aklımıza, ekonomide fiyat istikrarı ve tam istihdamın birlikte sağlanmış olmasına gelmelidir. Bunlarda yaşanacak oynaklıkların tekrar dengeye getirilmesi için maliye politikası uygulamalarına başvurulabilir. Burada bahsedilen fiyat istikrarı, bir ekonomide fiyatlar genel düzeyinde meydana gelen sürekli dalgalanmaları önlenmesi olarak tanımlanmaktadır. Yani ülke içindeki fiyatın ortalama bir fiyat bandında olması, bu ortalamanın altında veya üstünde dalgalanmaların yaşanmamasını işaret etmektedir. Fiyatlar genel seviyesi, ortalama fiyat düzeyinin üstünde olması durumunda enflasyonist etki olduğu ya da düşük olması durumunda deflasyonist etkiden bahsetmek mümkündür. Her iki durumda da fiyatı, ortalama fiyat seviyesine ulaştırmak için maliye politikası araçlarının kullanımı söz konusu olacaktır. Fiyat istikrarının yanı sıra ekonomik istikrarın sağlanabilmesi için gerekli olan diğer bir unsur da ekonomiyi tam istihdam seviyesinde tutmaktır. Tam istihdam kavramını geniş anlamda, üretim faktörlerinin tümünün özellikle de emeğin, üretime dâhil edilmesi anlamına gelmesini ifade eder. Tam istihdamın etkin şekilde gerçekleşmesi üretimin, milli gelirin ve refah düzeyinin artmasını sağlayacaktır. Fiyat istikrarı ile ortalama fiyat düzeyinde meydana gelebilecek dalgalanmaların önlenmesi anlaşılmalıdır. Tam istihdam da ise üretim faktörlerinin bulunması anlaşılmalıdır. Ancak tam istihdam tanımlaması genel olarak emek arzı üzerinden yapılmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken husus ekonomide normal bir işsizlik düzeyi ile tam istihdam konusunun kabul edilebilirliği. Friksiyonel ve yapısal nedenlerden dolayı yüzde 5-6 oranında bir işsizlik düzeyi ile tam istihdam kabul görmektedir (Susam, 2009: 44-45).

Ekonomik büyüme, kişi başına düşen milli gelirin arttırılması, buna ek olarak kültürel, sosyal ve siyasi gelişimin sağlanmasıdır (Pehlivan, 2015: 50). Maliye politikası araçları (gelir, gider, borçlanma vb.) ile devletin bu tür amaçları sağlaması gerçekleştirilebilir. Gelişmekte olan ülkeler sanayileşme, kalkınma çabaları içindeyken, gelişmiş ülkeler enflasyon, işsizlik sorunlarını minimize etmeye yönelik büyüme hedeflerine ulaşmaya çalışırlar. Gelişmekte olan ülkelerin kalkınma çabalarını yerine getirebilmeleri için önce tasarruf, daha sonra bu tasarruflarla yatırım ve son olarak da üretim üretimlerini arttırmaları gerekmektedir. Bu ülkeler amaçlarına ulaşabilme adına maliye politikalarını etkin bir şekilde kullanmak durumundadırlar. Bunu gerçekleştirebilmeleri durumunda da kalkınmanın finansmanını sağlamış olabilirler (Eker, 2004). Kalkınmanın temelini oluşturan sermaye birikimi, yani tasarrufların birikimi, için belirleyici unsurlardan birisi vergi

uygulamalarıdır. Ekonomik büyümenin ve kalkınmanın uzun dönemli amacı olan maliye politikası, ekonomik istikrarın ise kısa dönemdeki amacıdır.

Ekonomik büyümenin bir diğer göstergesi de kişi başına düşen gelirdir. Gelişmişlik düzeyine göre ülkelerdeki kişi başına düşen gelir tutarları da değişiklik göstermektedir.

Maliye politikasının bir diğer amacı ise gelir dağılımındaki adaleti sağlamaktır. Bu amaç tüm toplumlar için büyük önem taşımaktadır. Üretim faktörlerinden alınan payı çeşitli yollarla iyileştirmek olarak ifade eden gelir dağılımında adalet, toplumdaki düzeni sağlar, barışı sağlar, fırsat eşitliği sunar, refahı artırır ve ekonomik istikrarı sağlar. Kapitalist düzen gelir dağılımındaki adaletle bakmaksızın üretim faktörlerinin gelirlerinin dağılımını sağlamaktadır. Bunun sonucunda bireylerin elde ettikleri gelirler arasında büyük bir uçurum meydana gelmektedir. Bu uçurumun ortadan kaldırılabilmesi için devletin belirli politikalar uygulaması gerekmektedir. Gelir dağılımı ne derece dengesiz olursa, toplumdaki huzursuzluk artar ve sosyal barış sarsılmış olur. Devlet, vergilendirme, sosyal yardım, transfer harcamaları gibi politikalar ile toplumu oluşturan kişiler arasındaki gelir dağılımını dengelemeye çalışmaktadır (Türk, 2001: 19-20).

1.3. Maliye Politikasına İktisat Ekollerinin Bakışı

Ekonomide devletin rolünün ne olması gerektiği sorusu, kamu maliyesiyle alakalı düşüncelerin gelişmesine yol açmıştır. Mali olayların ekonomi üzerindeki etkileri, değişen devlet anlayışındaki ekonomik ve sosyal politikalar üzerinde mali araçların rolleri, mali araçların kullanım şekilleri, mali düşüncenin dönüşümünde önemli rol oynamıştır (Tokatlıoğlu Selen, 2017: 4).

1.3.1. Merkantilist Anlayış

Devletin ekonomideki rolünün ne olması gerektiği geçmişten günümüze sürekli değişime uğramıştır. 16. yüzyıldan ortasından 17. yüzyılın sonuna kadar olan dönemde merkantilist anlayış ile zenginliğin kaynağının değerli maden birikimi olduğu ve bu birikimin sağlanabilmesi için ticaret yapılmasının gerekliliğini vurgulamışlardır. Merkantilist anlayışta uygulanan politikalar ise genelde korumacı-müdahaleci olmuştur. Ulus devletlerin gelişmesi adına, ülkeye değerli maden girişleri

teşvik edilirken, bu madenlerin ülkeden çıkmaması içinse tedbirler alınmıştır (Pınar, 2006: 11).

1.3.2. Fizyokrat Anlayış

18. yüzyılda ortaya çıkan fizyokratlar ise zenginliğin kaynağını değerli madenlere değil tarıma dayandırmıştır. Üretimde tek verimliliğin tarımla sağlanacağını belirtmişlerdir. Tarımla birlikte tüketilenden daha fazla üretim yapılarak net hasılaya ulaşılabileceği, ticaret ve benzeri diğer faaliyetlerin ise tarımda olduğu gibi net hâsıla oluşturmayaacağı savunulmuştur. Toplum yaşamında doğal düzeni benimseyen fizyokratlar ancak özel mülkiyetin korunması ve devletin müdahalesinin sınırlandırılmasıyla bu düzenin sürdürülebileceğini savunmuşlardır (Savaş, 2007: 229).

1.3.3. Klasik Anlayış

18. yüzyılın sonu 19. yüzyılın başlarında “görünmez el” kavramını benimseyen klasik iktisatçılar, ekonomideki piyasa düzeninin doğal bir düzen olduğunu ve tam istihdam seviyesinde kendiliğinden dengeye geleceğini ekonomiye hiçbir müdahalenin yapılmaması gerektiğini savunmuşlardır. Adam Smith klasik iktisadi görüşün kurucusu olarak bilinmektedir. Klasik iktisadi görüş, ekonomide en önemli faaliyetin arz olduğunu savunmuştur. “Say Kanunu” ile her arzın kendi talebini yarattığını, ekonominin doğal bir büyüme hızının olduğu ve kamunun bu hızı etkilememesi gerektiği benimsenmiştir. Ekonominin sağlıklı şekilde işleminin temel koşulları olarak mülkiyet ve sözleşme serbestisi gibi özgürlüklerin devlet tarafından garanti altına alınması gerekliliği temel prensip olarak belirlenmiştir. Sadece tam kamusal bir takım hizmetlerin yine devlet tarafından sağlanması gerekliliği savunulmuştur (Kazgan, 1969: 40). Kısaca klasik anlayış maliye politikalarının mümkün olduğu kadar sınırlandırılmış olmasını tam istihdam düzeyinde ekonominin dengeye geleceğini savunmuştur.

1.3.4. Keynesyen Anlayış

1929 ekonomik buranıyla birlikte ortaya çıkan depresyon dönemi ve kitlesel işsizlik sonrasında klasik anlayışının savunduğu tam istihdam düzeyinde piyasanın kendiliğinden dengeye geleceği kuramı işlerliğini kaybetmeye başlamıştır. Bu buhrandan sonra J. M. Keynes tarafından ekonominin her zaman tam istihdam

düzeyinde olamayacağı, devletin harcama, vergilendirme, borçlanma gibi politikalarla ekonomiye müdahalesinin şart olduğu görüşü ortaya çıkmıştır (Ulusoy, 2006: 349).

Keynes, İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi kitabında tam istihdam ve fiyat istikrarını sağlamaya yönelik temelleri atmıştır. Keynes ile birlikte devletin ekonomiye müdahalesi fikri güç kazanmış, maliye politikası iktisat literatüründeki yerini almıştır. Keynes durgunluk döneminde üretimde atıl kapasitenin tekrar kullanılabilmesini talep artışını arttırmak (efektif talep) ile sağlanacağını, verimliliği olmasa dahi kamu harcamalarının yapılmasının ekonominin bütünü için önemli olduğunu savunmuştur. Yapılan kamu harcamaları ile satın alma gücü, bu güç ile toplam talebi arttırıcı etki yaratıp piyasada üretilen malların satışı hızlanır, ekonomide üretimde ve yatırımlarda artış olacağını bu artışla da ekonominin durgunluktan kurtulacağını belirtmiştir(Görgün, 1994: 48). Keynes, Klasik anlayışın aksine devlet müdahalesinin önemli olduğunu, devlet müdahalesi olmadan, Klasiklerin tam istihdam düzeyinde piyasanın kendi kendine denge seviyesine gelir savının işlerliğinin olmadığını ve durgunluğun son bulması ancak maliye politikası araçlarının etkin kullanımı neticesinde olacağını savunmuştur.

İkinci Dünya Savaşı sonrası başta savaştan galip çıkan devletler tarafından benimsenen Keynesyen politikalar, bu ülkeler tarafından kurulan Birleşmiş Milletler (BM), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (WB) gibi uluslararası kurumlar ile uluslararası işbirliğinin artması, uluslararası ekonomik düzenin sağlanması ve devamlılığı amaçlanmıştır. Bu kurumlar ile sermaye, gelişmekte olan ülkelere aktarılmış olup, gelişmiş ülkelerin yapmış oldukları üretime olan talebin, gelişmekte olan ülkelerdeki talep artışıyla karşılanması amaçlanmıştır. Bu amaç neticesinde kapitalist ülkelerde ekonomik büyüme hızlı bir şekilde sağlanmıştır. 1970' de durgunluk ve enflasyonun birlikte yaşanması (stagflasyon) ile yeniden ekonomik yaklaşımlar sorgulanır hale gelmiştir (Ersoy, 2008: 574).

1.3.5. Yeni İktisadi Yaklaşımlar

İkinci dünya savaşı sonrasında teori olarak genel kabul gören Keynesyen yaklaşım ile gelişmekte olan ülkelerin borç yükü artmış, 1970 yıllara gelindiğinde bu ülkelerde ciddi krizler görülmeye başlanmıştır. Yaşanan stagflasyon ile işlerliğini kaybetmiş ve yeni iktisadi yaklaşımların ortaya çıkmasını tetiklemiştir. Monetarist

iktisat anlayışı, arz yönlü iktisat anlayışı, kamu tercihi teorisi ve anayasal iktisat anlayışı gibi yeni fikir akımları Keynesyen iktisat ve fonksiyonel maliye politikalarına tepki olarak ortaya çıkmışlardır. Devletin milli gelirin büyük bir kısmını verimsiz kamu harcamaları olarak kullandığını, ekonomide maliye politikası araçlarının kullanımının sınırlandırılması gerektiği yeni iktisadi yaklaşımlar tarafından ortak kabul bulmuştur (Aktan, Dileyici, Özen, 2004: 15).

1.3.5.1. Monetarist (Parasalcı) İktisat

1970' de yaşanan stagflasyon ile birlikte maliye politikalarının piyasanın işleyişine cevap verememesi keynesyen politikalara eleştirinin artması ile sonuçlanmıştır. Bu bağlamda ortaya çıkan monetarist görüş, ekonomiye müdahale edilecekse parasal araçlarla edilmesi fikrini desteklemiştir. Ekonomik sorunların, devlet müdahalesi ve yanlış para politikasından kaynaklandığını savunan görüşün öncüsü Milton Friedman olmuştur. Bu görüş ekonomide yaşanan istikrarsızlıkların parasal kökenli olduğunu ve para politikalarının etkinliğinin maliye politikalarına göre daha etkin olacağını savunmuştur. Monetaristler enflasyonla mücadele edilememesini gerektiği kadar para arzı yapılmamasına bağlamıştır.

Monetaristler para politikasıyla ilgili, ekonomik istikrar için, para arzındaki büyümenin de istikrarlı olması, bunun para arzı büyüme oranı için uygulanacak bir kural ile sağlanabileceğini savunmuşlardır. Monetaristler, Milton Friedman bunun için önerdiği katı kurala göre daha az katı kurallar önermişlerdir. Genel olarak Monetaristler para politikası ile ilgili kurallardan yanadır. Monetaristler, maliye politikasını etkili bir istikrar aracı olarak görmemişlerdir (Froyen, 2005: 222-223).

1.3.5.2. Arz Yönlü İktisat

Keynesyen teoriye karşı ortaya çıkan bir diğer yaklaşım ise arz yönlü iktisat yaklaşımı olmuştur. Amaçları arasında düşük enflasyon ve hızlı büyümeyi bir arada bulundurmaya çalışan arz yönlü iktisat görüşü ekonominin verimlilik kapasitesi üzerinde etkili olan unsurları incelemiştir. Arz yanlı iktisat görüşü özel sektörün devlete göre daha ön planda olmasını hedeflemiştir. Politika aracı olarak temelde vergi oranlarını kullanmışlardır. Verimliliği arttırmak ve buna bağlı olarak enflasyonu önleyebilmek adına vergi indirimleri ve teşviklerin etkisini vurgulamışlardır. Bu bağlamda vergi oranları ile vergi gelirleri arasındaki ilişkiyi ele alan "Laffer Eğrisi" ni

gündeme getirmişlerdir. Bu eğri ile vergi oranları yükselmesine karşı bir noktadan sonra vergi gelirlerinin düşeceği savunulmuştur. Arz yönlü iktisat görüşünü savunanlar vergi indirimleri ile aslında daha çok vergi geliri elde edilebileceğini, devlet harcamalarının kısılması gerekliliğini, para arzının geniş tutulmamasını ve özel kesim sermaye birikiminin sağlanması için piyasaya yönelik müdahalelerin kısıtlanması gerektiğini savunmuşlardır (Doğan,t.y.: 253).

Keynesyen maliye politikalarını eleştiren bu görüş arz yönünün ihmal edildiğini ileri sürmüştür. Keynesyen politikaların verimlilik üzerine nispi fiyat etkilerinin dikkate almamasından dolayı eksik bulmuştur. Kamu harcamalarının azaltılması ve sermaye birikimini önleyen vergi politikalarının azaltılması gerektiğini savunmuşlardır. Arz yönlü iktisat görüşü, maliye politikasının toplam talebi etkileyerek milli geliri her koşulda arttıramayacağını, arz konusuna önem verilmesi gerektiğini savunmuşlardır (Küçükcalay, 2008: 407).

1.3.5.3. Kamu Tercihi Teorisi

Keynesyen teoriye karşı ortaya çıkan bir diğer yaklaşım ise kamusal seçim teorisi yaklaşımıdır. Temel dayandıkları devletin ekonomik alanlara müdahalesi daraltılması olan geleneksel kamu maliyesi anlayışına alternatif olarak ortaya çıkan, bu teorinin en bilindik savunucuları Virginia ekolüdür (Kirmanoğlu, 2011: 233). James M. Buchanan öncülüğündeki kamu tercihi teorisi, politika bilimi ile ekonomi bilimini birlikte analiz eden, politik süreçte alınan kararlarla ekonomi biliminin kullandığı araç ve varsayımlara açıklayan bir yaklaşımdır (Aktan,1997:17).

Kamu tercihi teorisi belirli varsayımlara dayanmaktadır. Bu varsayımların ilki, “iktisadi adam” (homo economicus) varsayımdır. İktisadi adam kavramı bütçe imkânları içerisinde kendi refahını maksimum seviyeye çıkarmaya çalışan birey olarak tanımlanmaktadır. Kamu tercihi teorisi bireyleri nasıl ki ekonomide kendi çıkarını düşünüyorsa, kamusal kararları verirken de diğergam olmasını beklemenin gerçeği yansıtmayacağını savunmuştur. Bu yaklaşıma göre iktisadi, siyasi ve toplumsal olayların öznesinin bir sınıf veya grup değil bireydir. Bir diğer varsayımı ise “değişimden kazanç” (catallaxy) varsayımdır. Kamusal seçim teorisine göre ekonomi değişim ve anlaşmanın yaşandığı bir süreçtir. Kamusal seçim teorisine özel fayda yaklaşımına dayanmaktadır. Piyasa ekonomisinde insan kendi faydasını maksimize etmeye çalışırken karar alma sürecindeki siyasiler de eninde sonunda

kendi faydasını maksimize etme yoluna gidecektir. Kamusal seçiş teorisi, seçmenlerin kamunun karar alma sürecinde karar verilen politikaların, kendi lehlerine olması için seçim sürecinde bu politikaları sağlayabilecek siyasileri seçmeye çalışarak kendi faydalarını maksimize etmeyi başarmayı hedefleyecekken, diğer taraftan siyasiler de tekrar seçilme güdüsü ile yapılan kamu harcamalarının boyutlarını arttırarak, bütçenin büyümesine yol açacağını savunmuştur. Kamu tercihi teorisi piyasa başarısızlığı teorisine karşı devletin başarısızlığı teorisini öne sürmüştür. Bu teori kamu harcamaları ile devletin ekonomi içerisinde büyüklüğünün artması, beraberinde gelen ekonomik ve politik yozlaşmaların ortadan kaldırılması için karar alma sürecinin yapılandırılması gerekliliğini savunmuş aynı zamanda anayasal iktisat teorisinin de temellerini oluşturmuştur (Kirmanoğlu, 2011: 235-236).

1.3.5.4. Anayasal İktisat

Anayasal iktisat yaklaşımı, devletin ekonomik hayatta sahip olduğu para basma, kamu harcaması yapma, bu harcamaların temel finansmanı olan vergilendirme ve diğer bir finansman kaynağı olan borçlanma gibi güç ve yetkileri nasıl kullanacağına ilişkin anayasal, yasal ve kurumsal normların önceden tespiti ve siyasi otoritenin (iktidarın) bu normlar çerçevesinde hareket etmesi gerektiğini savunan bir görüştür. Bu görüş iyi bir devlet yönetiminin iktidarın sınırlandırılmasıyla mümkün olacağını savunmaktadır (Aktan, Dileyici, Özen, 2007: 90).

Anayasal iktisat, ortaya çıkışında kamusal seçiş teorisinin etkileri bulunmaktadır. Anayasal iktisadı, kamusal seçiş teorisinden ayıran ise kamusal seçiş teorisi toplumun seçimlerinin sonuçlarıyla ilgilenirken; anayasal iktisadın, anayasal kuralların oluşturulması sürecini irdelenmesidir. Anayasal iktisat ekonomik ve politik birimlerin tercih ve faaliyetlerini sınırlandıran anayasal ve yasal kuralları açıklamaya çalışır. Anayasal iktisat kısaca uygulanan iktisadi politikaların belirli sınırlar doğrultusunda yapılmasını savunan bir görüştür (Yar, 2014: 18).

1.4. Maliye Politikaları Amaçlarına Yönelik Mali Araçların Kullanılması

Maliye politikasında amaçlanan hedeflere yönelik hangi araçların seçileceği kadar, araçların kullanım şekilleri de önem arz etmektedir. Maliye politikasının araçlarının seçimi ve kullanımını üç grupta toplayabiliriz. Bunlardan ilki iradi (ihtiyari)

maliye politikası, ikincisi otomatik maliye politikası ve son olarak da kurala dayalı maliye politikasıdır (Aktan, Dileyici, ÖZEN, 2007: 23-24).

1.4.1. İradi (İhtiyari) Maliye Politikaları

Maliye politikası, ekonomide meydana gelen istikrarsızlıklar ve makroekonomik hedeflere ulaşmak için, vergiler, kamu harcamaları, bütçe, borçlanma ve borç yönetimi gibi araçların kullanılmasını ifade etmektedir. 1929 ekonomik buhranına kadar yaygın görüş olan klasik iktisadi görüş, devletin ekonomiye müdahale etmesini oldukça sınırlı olması gerekliliğini savunmuştur. Bu buhranla birlikte ortaya çıkan işsizlik ve ekonomideki daralma ile birlikte klasik görüş ekonominin sorunlarına cevap veremez bir hal almış ve sorgulanmaya başlanmıştır. Klasik iktisatçılar tarafından savunulan tam istihdam düzeyi ve ekonominin kendiliğinden dengeye geleceği görüşlerinin gerçeği tam olarak yansıtmadığı ortaya çıkmıştır. John M. Keynes, ekonominin her zaman kendiliğinden dengeye gelmeyeceğini ve devlet müdahalesinin gerekliliğinin bazı dönemlerde olmazsa olmaz olduğunu ileri sürmüştür (Kaya, 2009: 5-6). Keynesyen iktisadi düşünce ile ortaya çıkan geleneksel maliye politikası yaklaşımı ile ekonomide meydana gelen istikrarsızlıklarda, mali araçların aktif şekilde kullanılmasını savunulmuştur (Aktan Sakal, 2007: 5-6). 1929 buhranına kadar olan dönemde klasik iktisat savunucuları maliye alanında;

- Kamu harcamaları hacimce küçük olması
- Devlet bütçesinin denk olması
- Kamu giderlerinin dolaylı vergilerle karşılanması
- Bütçe açıklarının kısa vadeli borçlarla değil uzun vadeli borç kullanılarak karşılanması ilkelerini savunmuşlardır (Pehlivan, 2015: 52-53).

1929 ekonomik buhranı ile yaşanan kriz sonrasında ekonominin dar boğaza girmesiyle klasik görüş sorgulanır olmuş, ekonomide yeni arayışlara gidilmiştir. 1936 yılında Keynes' in "İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi" adlı kitabıyla krizin çözüm yoluna adım atılacak ekonomi politikaları değişikliğe uğrarken maliye politikalarının doğuşuna imkân verecektir.

Keynes, klasiklerin savunduğu birçok teorinin aksine yeni teoriler ortaya koymuştur. Klasiklerin uzun dönem varsayımının aksine, kısa dönem tam istihdam

dengesine yönelmiştir. Bununla beraber klasiklerin savunduğu ekonominin kendi kendine dengeye geleceği görüşünü reddetmesi, ekonomide tam istihdamın olamayacağını, bunun yerine eksik istihdamın varlığını savunması, eksik rekabet piyasasının esas alındığını, fiyat ve ücret katılığının olduğunu ileri sürmüştür. Toplam talebin, üretim, istihdam ve gelirin temel belirleyicisi olduğunu savunmuştur. Maliye politikalarının etkin kullanımı ile sağlanan efektif taleple, eksik istihdamdan tam istihdama geçişin sağlanacağını iddia etmiştir (Bocutoğlu, 2005: 51). Keynes tam istihdamın sağlanması için gerekli olan tüketim seviyesine ulaşılmasında devletin vergiler aracılığıyla ve faiz oranlarının belirlenmesi yoluyla müdahale etme noktasına geldiği sonucuna ulaşmaktadır. Ancak faiz oranlarına ilişkin ticari bankaların yaratacağı etki, yatırımın en yüksek seviyesine ulaşmak için yeterli görülmediğinden, devletin aynı zamanda yatırımı yükseltme adına gerekli müdahaleyi de yapması gerektiğini savunmuştur (Rosanvallon, 2004: 45).

Keynesyen politikalar zamanla iktisatçılar tarafından genel kabul görmüştür. Özellikle, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde iyice gündeme gelen Keynesyen politikalar, 1960' lı yıllardan sonra politik arenada da uygulama alanı bulmuştur. Keynesyen iktisadi savunular, ekonominin gereklerine göre para ve maliye politikalarının uygulanması gerektiğini belirtmişlerdir. Bunun sonucu olarak, ekonomi politikalarını herhangi bir kurala bağlamamışlardır. Aksine, ekonominin gerektirdiği şekilde hareket edilmemesinin, ekonomik hedeflere ulaşılmasına engel olacağı savunulmuştur. Siyasi otoritenin, ekonomide meydana gelen aksaklığı tespit ederek uygun politika uygulayabileceği savunulmuştur.

Birçok ülke ekonomik buhran ile yaşanan daralma döneminden kurtulmak için klasik iktisadın savunularından vazgeçip, Keynesyen teoriye dayanan müdahale gerektiren politikaları uygulamaya koymuşlardır. İradi olarak gerçekleştirilen bu müdahaleleri yapmak için gerekli olan, başta harcamalar neticesinde bütçe açıkları oluşmuş, bu açıkların kapanması için de borç ve vergi yükü artmıştır. Sonuç olarak, ihtiyari gerçekleştirilen bu politikalar mali disiplinin sağlanması konusunda sorunlar yaşanmasına sebep olmuştur (Aysu, 2010: 464).

İradi maliye politikaları, teknik olarak, hükümetler tarafından bileşimine karar verilebilen politikalardır. Bu nedenle, siyasi sorumluluk esas alınmaktadır. Bu sorumluluk neticesinde, politikaların etkili ve başarılı olması, mevcutta bulunan iktidarın tekrar seçilebilmesine imkân sağlayacaktır. Bu nedenle, siyasi iktidarlar bu

politikaları kullanırken, özgürlüklerinin kısıtlanmasını istemezler (Bali, Çelen, 2007: 16).

İradi maliye politikaları, tam istihdamın ve fiyat istikrarının sağlanması, ekonomik büyüme ve gelişmenin sağlanması, gelir dağılımında adaletin sağlanması vb. makro amaçları gerçekleştirmek için kamunun harcama ve gelir kalemlerini kullanılır. Politikacılar iradi kararlarla, yapılacak olan harcama ve vergi politikasının bileşiminde değişiklik yapar, bu politikalar sonrası enflasyonist açık veya deflasyonist açık giderilerek ekonomik istikrarın da sağlanmasına çalışırlar. Ekonomide deflasyonist açık olduğu durumda, işsizlik kabul edilebilir seviyelerin üstüne çıkmıştır. Toplam arz, toplam talebin üzerinde seyredeceğinden fiyat istikrarı da sağlanamayacak ve fiyatlar genel seviyesinin de düşmesine, denge fiyatın altına gelmesine sebep olacaktır. Devlet, iradi politikaları kullanarak, harcama ve vergi bileşiminde oynama yaparak, ekonomideki istikrarı sağlayabilir (Aktan, Dileyici, Özen, 2005: 158). Keynesyen teoride, çarpan ve hızlandırıcı mekanizmaları da önemlidir. Devletin, harcama ve vergi politikalarıyla ekonomiye müdahalesi, toplam talebin artmasına, bu artışla da milli gelirdeki artışa neden olduğu savunulmaktadır. Durgunluk döneminde yapılan kamu harcaması, çarpan etkisiyle, milli gelirde daha büyük bir etki yaratacaktır.

Az gelişmiş ekonomilerde temel konu iktisadi kalkınmadır. Bu ekonomiler, pazar ekonomisi ve demokratik bir düzen içinde kalkınmak istiyorlarsa, devlet ekonomik ve sosyal alanlarda müdahaleci olmak durumundadır. İktisadi kalkınmaya gereken süratin sağlanması için devlet, öncelikli olarak ekonomik ve sosyal hayata müdahalede bulunmak durumundadır. Ekonomik ve sosyal hayatı düzenlemek, sevk ve idare etmek için mali tedbirler almalı ve halkı iktisadi kalkınmaya teşvik etmelidir. Demokratik düzende, devletin kaynakları zorla kalkınmaya sevk etmesi veya insanları çalışmaya zorlaması mümkün değildir. Ancak maliye politikaları ile sağlayacağı dolaylı tedbirlerle, çeşitli üretim faktörlerini iktisadi kalkınma için sevk edebilir. İktisadi kalkınmayı sağlamanın bir diğer bacağı ise, gerekli olan sermaye birikiminin sağlanmasıdır. Kalkınmanın sağlanması için üretimin sağlanması, bu üretimin sağlanması için yatırımlar yapılması, yatırımlar içinse sermaye birikiminin sağlanması gerekmektedir. Sermaye birikiminin hızlandırılması için, toplam tasarrufların GSMH' ya oranını arttırmak gerekmektedir. Kapitalizm ve komünizm gibi sistemlerin ilk safhalarında dahi halkın yaşam seviyesi düşük tutularak gerekli

olan sermaye birikimi sağlanmıştır. Lakin demokrasi ile yönetilen ülkeler için bu durum tamamıyla ortadan kalkmıştır. Az gelişmiş ülkelerdeki sermaye birikimini sağlamak için bu ülkelerdeki yönetimler tarafından, cüz' i miktarda kalan gönüllü tasarrufların ve bunun yanı sıra vergilendirme yolu ile cebri tasarruf hacminin arttırılması gerekmektedir (Türk, 2001: 16-17).

İradi maliye politikasının temel özelliği, istikrar politikasına yönelik müdahale ve önlemleri, maliye politikasını yürütmekle görevli olan siyasi birimlerin takdirine bırakmasıdır. Burada anlatılmak istenen, politika aracı olarak kullanılan kamu harcama ve gelirleri, önceden belirlenmiş kurallara bağlı değillerdir. Bu politikalar siyasilerin iradeleriyle belirlenmektedir.

Belli amaçlara ulaşmak için maliye politikaları uygulanırken, bazı sınırlamalarla karşı karşıya kalınmaktadır. Başka bir ifadeyle, maliye politikasının başarısını ve etkinliğini azaltan bazı durumlar söz konusudur. Bunlar;

- İşlemsel Sınırlamalar
- Yapısal Sınırlamalar
- Politik Sınırlamalar' dır (Ataç, 1991: 41).

İşlemsel Sınırlamalar: Siyasi merciler tarafından belirlenen, iradi maliye politikaları, konjonktürel durumun değerlendirilmesi, araçların seçimi, önlemlerin bileşeni, zamanlaması ve geçerlilik süresi gibi konularda geniş bir karar verme yetkisine sahiptirler. Bu politikaların amacına ulaşabilmesi için, mevcut sorunların gecikmesiz ve gerçeğe uygun olarak cevaplandırılması gerekmektedir. Lâkin iradi politikaların etkin sonuçlar verebilmesi için, göz önünde tutulması gereken ekonomik-teknik ve siyasi-kurumsal içerikli koşulların gerekleşebilmeleri, bazı güçlüklerin giderilmesine bağlıdır. Ekonomik düzende meydana gelen olumsuzlukların giderilmesi için, belli bir süre gereklidir. Müdahale yapılabilmesi için gerekli olan bu süreyi, birbirini takip eden çeşitli aşamalara ayırmak mümkündür.

Bu aşamaları aşağıdaki tablodan görebiliriz.

Tablo1.1. İradi Maliye Politikasında Gecikmeler

Gecikme Süresi	Gecikme Türü
Ekonomik istikrarsızlığın doğuşu ile mücadele zorunluluğunun kabulü arasındaki süre	Teşhis ve tahmine ilişkin gecikme (RecognitionLag)
Müdahale zorunluluğu ile istikrar programının kabulü ve yasallaşması arasındaki süre	Karar almaya ilişkin gecikme (DecisionLag)
Kararların yasallaşması ile uygulama arasındaki süre	Uygulamaya ilişkin gecikme (AdministrativeLag)
Önlemlerin fiilen uygulamaya konulması ile ekonomik istikrarsızlığın giderilmesi arasındaki süre	Etkilemeye ilişkin gecikme (OperationalLag)

Kaynak: Bali, B. B., Çelen, M.: 2007, **Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması**, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş :18.

İradi maliye politikalarının etkinliğinin olabilmesi için, çözülmesi gereken dört sorun vardır. Bunlar;

- **Konjonktürel teşhis ve tahmin sorunu (Recognition Lag)**, mevcut ekonomik durumun ve bundan kaynaklanan gelişme eğilimlerinin değerlendirilmesi açısından önemli olan göstergelerden hareket ederek, zamanında doğru bir teşhis ve tahminde bulunabilmek oldukça güçtür.
- **Araçların seçimi sorunu (Decision Lag)**, uygulamaya konulacak araçların türü, dozu, süresi ve zamanlaması konusunda verilecek kararlar ve bununla ilgili gecikmeler de uygulanacak olan politikanın başarılı olabilmesi açısından önem arz etmektedir.

- **Uygulamaya ilişkin sorunlar (Administrative Lag)**, karara bağlanan ve yasallaştırılan önlemlerin idarece uygulanması sırasında meydana gelen gecikmeler diğer bir sorun olarak gündeme gelmektedir.
- **Etkilemeye ilişkin güçlükler (Operational Lag)**, bu sorun ise uygulamaya konan araçlar sonucunda ortaya çıkan etkilere ilişkin gecikmeler ile ilgilidir (Bali, Çelen, 2007: 18).

Sağlıklı ve etkin bir iradi politikanın var olması ancak işlemsel sınırlamaların aşılmasıyla mümkün olacaktır. Aksi halde teorik olarak mükemmel dahi olsa, uygulamaya geçildiğinde tahmin edilemeyecek sorunlar ortaya çıkaracaktır. Bu da iradi politikanın istenen başarıyı gösterememesi ile sonuçlanacaktır.

Yapısal Sınırlamalar: İradi maliye politikalarının uygulamada etkinliğini düşüren bir diğer konu ise, ekonomide yer alan yapısal sınırlamalardır (Ataç, 1991: 42). Geleneksel maliye politikasında, ekonomideki durgunluğu, toplam talebi arttırmak adına giderme fikri öne çıkmaktadır. Bunu sağlamak adına yapılan ise, ya kamu harcamalarının arttırılması veya vergilerin düşürülmesidir. Bu uygulamalar ile toplam talep arttırılacak ve deflasyonist açık kapatılacaktır. Ancak buradaki durgunluk ekonominin tümünde değil de sadece bazı sektörleri kapsayacak şekilde ise, o zaman kamu harcamaları veya vergi indirimleri neticesinde sağlanmış olan genişletici maliye politikası ekonominin birçok sektörü üzerinde enflasyonist baskı yaratacaktır. Böyle bir durumda yapılması gereken, uygulamaya konacak olan maliye politikasının iyi değerlendirip planlanması ve mikro bazlı bir yaklaşım belirlenmesidir. Yapısal sınırlamalar göz önünde tutularak, maliye politikasının uygulanabilirliği ortaya konulmalıdır. Bu durum dikkate alınmadığında, uygulanan politikaların geri dönüşleri farklılaşacak, amaçlanan ile elde edilen sonuç farklılık gösterecektir. Politika yapıcıların üzerinde durması gereken önemli bir konudur.

Politik Sınırlamalar: Bir ekonomide siyasi kararları alanlarla, maliye politikasının kararlarını verenler birbirinden bağımsız değillerdir. Parlamentolar, bütçe yasası ve vergi yasalarında söz sahibidirler. Demokrasilerde, politikacılar tekrar seçilmek için izleyecekleri maliye politikalarına yön vermek durumundadırlar. Son yıllarda, iktisatçılar maliye politikasının istikrar aracı olarak etkinliğini, siyasal iktidar literatürü üzerinden tartışmaya başlamışlardır. Bir ekonomide genişletici maliye politikası olarak nitelendirilen, kamu harcamalarının arttırılması ve vergilerin azaltılması, siyasetçiler açısından cazip bir tablo oluşturmaktayken; kamu

harcamalarının azaltılması ve vergilerin arttırılması gibi ekonomiyi daraltıcı politikalar, siyasi otoriteler tarafından seçilme kaygısı yüzünden çok da pozitif karşılanmamaktadır. Burada politika yapıcı otoritelerin yapmış oldukları politikaların, konjonktürel duruma göre tasarlanıp tasarlanmadığı gündeme gelmektedir. Yani politika yapımcıların uyguladığı maliye politikaları, istikrarsızlığın kaynağını bile oluşturabilirler (Ataç, 1991: 43). Tekrar seçilme güdüsüyle hareket eden politika yapımcılar, enflasyona rağmen genişletici maliye politikaları uygulayabilirler. Böyle durumlarda uygulanan politikalar, ekonominin durumundan çok siyasilerin kaygıları tarafından yönlendirilecektir. Bu kaygılarla belirlenecek olan politikanın ekonomik istikrarla yakından uzaktan ilişkisinin olamayacağı aşikârdır.

Politik sınırlamalar, demokrasi ile yönetilen ülkelerin kaçınılmaz gerçeğidir. Demokratik olmayan ülkelerde dâhi daraltıcı maliye politikalarına yapılan kitlesel tepkilerle, hükümetlerin bu yöndeki politika uygulamaları baskılanabilmektedir. Bu nedenlerle, teoride işlerliği olduğu düşünülen bu politikalar, pratikte yeterince başarılı olamayabilirler.

Sonuç olarak, Keynesyen teori, iradi maliye politikalarının temelini oluşturmaktadır. Devlet tarafından uygulanacak bu politikaların, araçları, öncelikleri, büyüklükleri ve zamanlaması konusunda, siyasilere geniş takdir yetkileri tanımlanmıştır. Siyasi otoritenin tanımlanan bu geniş yetkileri kullanarak ekonomiyi analiz ettikten sonra, konjonktüre uygun politikaları uygulayacakları varsayılmaktadır (Aktan, Dileyici, Özen, 2004: 60).

İradi maliye politikalarının uygulanması lehine savunulan iddialar ise aşağıda yer almaktadır. Bunlar;

- İradi maliye politikaları, ekonomide önceden tahmin edilemeyen olay ve şoklar neticesinde, uygun kararlar alınmasına ve uygulanmasına imkân verir. Politikacıların alacakları kararlarda sınırlanmaları mümkün değildir.
- Politikacıların iradi politikalar konusunda yetkiye sahip olmaları, onların ekonomi yönetiminde sorumluluk yüklenmesine neden olduğundan, bu politikalar önem arz etmektedir.
- Demokratik süreçle başa gelen siyasilerin, bu politikaları etkin şekilde kullanmaları, demokrasi sürecinin bir sonucudur.

- İradi politikaların uygulanması konusunda, başa gelen siyasal iktidar, kendi programına uygun politikaları uygulamalarına imkân sağlar.
- Siyasal iktidarın ekonomiye esnek müdahalesiyle, toplumsal refahı arttıracak şekilde kamu hizmetlerinin miktar ve kalitesinin artması amaçlanmaktadır.
- Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ekonomik ve sosyal sorunların giderilmesi, hükümetlerin ekonomiye müdahalesi ile mümkün olmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki yapısal sorunları düşünecek olursak, bu sorunlar iradi ekonomi politikaları ile giderilebilir.
- İradi maliye politikalarında devlet “**iyiliksever devlet**” olarak tanımlanmaktadır. Bütçe politikası ile ekonomide ince ayar yaparak, tam istihdam düzeyine getireceği savunulmuştur (Aktan, Dileyici, Özen, 2007: 63-64).

1.4.2. Otomatik İstikrar Sağlayıcılar

Otonom harcamalardaki değişimin, (herhangi bir devlet müdahalesi olmaksızın) reel milli gelir üzerindeki etkisini kendiliğinden azaltan sistematikle istikrarlandırıcılar denilmektedir. Bunlar, belirli bütçe kalemlerinin ekonomik konjonktürde meydana gelen dalgalanmalara karşı, otomatik olarak değişerek sosyo-ekonomik sistemde meydana gelebilen istikrarsızlıkları ortadan kaldırır ve ekonominin tekrar dengeye gelmesini sağlarlar (Brochier, Tabatoni, 1971: 514-516). Bu istikrar sağlayıcılar, ekonomideki konjonktürel dalgalanmalar neticesinde, herhangi bir iktisadi teşhis, iradi karar, ve bu kararlar sonucunda belirlenecek olan tedbirlere ihtiyaç duymadan, belirli şartlar altında otomatik olarak devreye girerek, istikrarsızlığın giderilmesini sağlar. Örneğin durgunluk döneminde kamu harcamalarının otomatik olarak artacak veya ekonomik yapının canlanıp belirli bir refah dönemine geçilmesinde otomatik olarak azalması, vergi gelirlerinin milli gelirdeki değişimlere göre artıp azalması ve bu sayede ortaya çıkan bütçe fazlası-bütçe açığı yolu ile ekonomik istikrarı sağlaması temeline dayanmaktadır. Buradan anlaşılacağı üzere örneğin vergi politikaları ile ilgili olan istikrar sağlayıcıların devreye girmesi için herhangi bir vergi kanununda değişiklik yapmaya gerek kalmamaktadır (Turhan, 1998: 121-123).

1.4.3. Kurala dayalı Maliye Politikaları

İradi maliye politikalarının uygulamasında karşılaşılan sorunlara çözüm olabileceği düşüncesi ile ortaya çıkmış olan politikalardır. Devlet tarafından uygulanmakta olan ekonomi politika araçlarının, belirli anayasal veya yasal kurallara, yani belirli yasal sınırlamalar dâhilinde uygulanmasına, kurala dayalı ekonomi politikaları denilmektedir. Kurala dayalı ekonomi politikaları ile siyasilerin ekonomi için uygulanan politikalar üzerindeki takdir yetkileri çeşitli araçlarla sınırlandırılmış olmaktadır. Siyasal iktidarlar, kurala bağlı olarak politika uygulayabilmektedirler. Bu politikadaki varsayım ise, politikalara karar veren mercii olan politikacıların, bu politikalara karar verirken kullandıkları takdir yetkisini suiistimal etmeleri varsayımdır.

İradi maliye politikalarına yönelik bakış açısının değişmesiyle, ortaya çıkan kurala dayalı maliye politikaları, özellikle maliye ve para politikaları üzerinde durmaktadır. Kural ve kurumlar üzerinde duran düşünce akımlarının başında, Kurumsal İktisat ve Anayasal İktisat öğretileri ile Freiburg Hukuk ve İktisat okulu öğretileri gelmektedir. Bu ekoller, iyi bir ekonomik ve siyasal düzenin tesisi için, ekonomi ve politika alanlarında kural ve kurumların önemine değinmişlerdir (Aktan, 2004).

Kurala dayalı politikalar hazırlanırken, dar kapsamlı ve esnetilebilecek kurallar şeklinde oluşturulabilecekken, daha geniş kapsamlı olup politikalardaki değişimin nasıl olacağına dair kuralların dahi belirlenebileceği şekilde de olabilirler.

Kurala dayalı politikaların ortaya çıkışındaki temel amaçlardan biri de, politikacıları uygulayacakları politika tercihinin ve bu tercihe ulaşmak için uygulayacakları araçların kestirilememesidir. Bu durum ekonomik birimlerin, politikacıların bulunacakları iradi kararların tahmin edilememesi ve bunun sonucunda yanlış tahminlere meydan vererek ekonomide bozulmalara sebep olmaktadır. Kurallı politikaların uygulanarak, ekonomik birimler için muğlak olan politika araçlarının belirsizliği ortadan kalkmaktadır. İradi politikaları savunanlar, siyasilerin ekonomi hakkında geniş bilgi sahibi oldukları, uygulanacak politika araçları, politika araçlarının birbirleriyle olan etkileşimi ve sonuçları hakkında bilgi sahibi olduklarını düşünürler. Lakin bunun pratikte çokta mümkün olamadığı kurallı politika savunucuları tarafından öne sürülmektedir. Seçimle iktidara gelen

politikacılar ekonomik düzen hakkındaki bilgiye tam vakıf olamadan verecekleri kararların ekonomik düzende olumsuz sonuçlara sebep olacağı öngörülmektedir (Aktan, Dileyici, Özen, 2007: 65).

İradi kararların alındığı ekonomi politikasında, siyasi karar alma sürecinde yer alan aktörlerin davranışlarının analiz edilmesi de, iradi kararların belirli amaçlara yönelik belirlendiğine işaret etmektedir. Kamu ekonomisinin analizi yapıldığında ortaya çıkan sonucu aşağıdaki tabloda görmekteyiz.

Tablo 1.2. Kamu Ekonomisinde Karar Alma Süreci

Talep Yanı	Seçmenler, Baskı Grupları
Hedef Fonksiyonu	Hizmetlerin Arttırılması, Vergilerin Düşürülmesi
Arz Yanı	Politikacılar, Bürokratlar
Hedef Fonksiyonu	Politikacılar: Oy Maksimizasyonu Bürokratlar: Etki Alanı Maksimizasyonu
Tercih Bildirme Aracı	Oylama
Çıktı	Kamu Hizmeti

Kaynak: Kirmanoğlu, H.: 2011, **Kamu Kesimi Analizi**, İstanbul, Beta Basım Yayım : 237 (Taraflarca düzenlenmiştir.)

Tablo 1.2.' de kamu kesimini oluşturan tarafların arz ve talep yönleri gösterilmektedir. Seçmenler ve baskı grupları, kendi fayda maksimizasyonu (hizmetlerin arttırılması, vergilerin düşürülmesi) ile siyasi tercihlerini ortaya koyarak, iktidarları belirlerler. Seçimler ile başa gelen siyasi iktidarlar (politikacı ve bürokratlar) ise, karar verirken, bir sonraki dönemde de seçilme kaygısı ile hareket ederek, verecekleri kararları konjonktürün gereklerine göre değil, seçmenler ve baskı grupları lehine şekillendireceklerdir (Kirmanoğlu, 2011: 236). Ekonomi ile politikanın iç içe olduğu varsayımı altında, ekonomi politikası belirlenirken, yer alan aktörlerin varlığını yok saymak mümkün değildir. Politik süreçte ortaya çıkan ilişkiler, bütçe oluşum süreci ve bu süreç sonrasında ortaya çıkan bütçe açıkları üzerinde önemli etkilere sahiptir. Bu ilişkiler neticesinde devletin, vergileme, borçlanma, para basma, bütçe yapma gibi ekonomik hak ve yetkileri, politik bir araç hale gelmesiyle

sonuçlanmaktadır. İradi kararların beklenen sonuçları, bu tür politik etkileşimin olmamasını gerektirmektedir.

Demokratik toplumlarda yapılan seçimlerde seçilenler, seçmenlerin oyunu alacak şekilde harcama politikaları yapacağı vaadleri altında, seçimi kazanma durumları, Keynesyen politikaların içerisinde yer almaz (Buchanan, Wagner, 1978: 19). Yani Keynesyen politikalar değerlendirilirken karşılıklı çıkar ilişkisi varsayımı konu olmamakta, iktidara gelen siyasilerin ekonomik yapının gidişatına göre politikalar belirleyerek, ekonomide meydana gelen bozulmaları giderecekleri varsayılmaktadır. Oysa zaman içerisinde politikacıların kendi çıkarlarını maksimize etmek için, alınan kararların toplumun refahını iyi yönde etkilemediği, aksine verilen bu kararların etkinsizliği ve ekonomide bozulmaları önlemediği gündeme gelmiştir.

1.4.4. İradi Maliye Politikalarına Karşı Eleştiri

1929 buhranından sonra Keynesyen iktisatçılar ve fonksiyonel maliye kuramını savunanlar tarafından temelleri atılan, devletin ekonomideki etkisinin artmasına ve iktidardaki devlet yöneticileri tarafından oldukça benimsenen iradi (takdiri) politikalar, sanıldığıının aksine uygulamada güçlüklerle ve ekonomik istikrarın tesis edilmesinde olumsuz sonuçlara sebep olmuştur.

İradi politikalar uygulanırken öncelikli olarak ekonomide meydana gelen istikrarsızlık belirlenmelidir. Sonraki aşamada ise bu durum ile, nasıl müdahale edileceğine karar verilmesi gerekmektedir. Sürecin işleyişi esnasında gecikmeler meydana gelebilmektedir. Bu gecikmeler, araçların seçimi, uygulama süresi ve ne şiddetle uygulanacağı şeklinde olabilir. Bu tür faktörlerden dolayı yaşanacak gecikmeler iradi politikaların başarısızlığı ile sonuçlanabilmektedir. Aynı zamanda alınan bu kararların uygulanması evresinde beklenen etkilerin gecikmesi alınan kararın başarı analizinin yapılmasını oldukça güçleştirmektedir (Devrim, Arasil, Altay, Saygılı, 1992).

İradi maliye politikaları, iktidarda olan partinin tercihlerinin bir ürünüdür. İktidara gelen her hükümet istikrarı sağlama adına kendi takdir yetkisi ile belirlediği politikaları uygulamaya koyarak ekonomideki istikrarı sağlamaya çalışacaktır. Lâkin her değişen yönetimle birlikte bir önceki yönetime ait olan politikalar rafa kaldırılacak ve yeni gelen yöneticiler kendi tercih demetine uygun politika araçlarına

yöneleceklerdir. Takdiri politikaların hedeflenen sonuçlarına ulaşması belirli bir zaman dilimine yayıldığı için, kısa sürede değişen iktidar ile bir önceki iktidarın hedeflerine ulaşmadan yeni hedefler konulması ve yeni politikalar belirlenmesine sebep olacaktır. Bu da ekonomik istikrarın sağlanması konusunda sürekli hedefe ulaşamaması ile sonuçlanacaktır (Aktan, Dileyici, Özen, 2007: 67).

İradi politikaları uygulayan yönetimler tekrar seçilme kaygısı ile iradelerini, ekonomik istikrarsızlığa yönelik kararlar almada kullanmayabilirler. Bu durumda ekonomik istikrarın sağlanması için uygulanması gereken araçlar yerine, oy kaygısı taşıyan iktidarlara farklı politikalar uygulayarak ekonomiyi yeni dar boğazlara götürebilirler. Ayrıca geniş takdir yetkilerine sahip olunması, hizmet kayırmacılığı, patronaj, rant kollama gibi farklı politik çıkarların da meydana gelmesine ve siyasi yozlaşmaya sebebiyet verebilir. Bu tür çıkar ilişkilerinin önlenmesi için geniş takdir yetkileri kurallarla sınırlandırılmalıdır. Ayrıca vergilendirme gibi bazı araçların kullanımı politik sürece bağlı olarak seçim öncesinde oy kaybına sebebiyet vereceği için çok tercih edilmemektedir. Lakin seçim süreçlerinin sonrasında harcamaların finansmanı için başvuru vergi politikaları aşırı vergi yükünün oluşmasına neden olacaktır. Kamu harcamaları sonucu oluşan vergi yükünün karşılanması, ya vergi oranlarında artışla ya da yeni vergilerle finansmanı sağlanmaya çalışılacaktır (Kirmanoğlu, 2011: 236-242).

İradi politikalarla alınan kararlar sonucunda devletin ekonomide payının optimum seviyesi değişmiş ve iradi kararların bütçe üzerindeki yükü artmıştır. Bu yük kamu gelirleri ile finanse edilmektedir. Lakin politikaların etkisizliği bu yükü oluşturan kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha büyük olmasına ve ilerleyen süreçte açık finansman kaynakları ile karşılanmasına sebebiyet verebilmektedir.

İradi politikalar sonucu oluşan bütçe açıkları, aşırı borç yükü, çıkar ilişkisine dayalı rant ekonomisinin yaygınlaşması, kamu tarafından özel sektörün finansman olanaklarından mahrum bırakılması sonucu ortaya çıkan dışlama etkisinin (crowding out) artması gibi sorunlar ortaya çıkmaktadır. Takdiri politikalar sonucu sürekli artan kamu harcamaları siyasi iktidarın oy kaygısı yüzünden vergilerle finanse edilememesi, finansman kaynağı için borçlanmaya gidilmesi, borç geri dönüşünün sağlanamaması neticesinde emisyonla başvurulması gibi kısır bir döngüyle sonuçlanması ve sürdürülemez hal almasıyla dış finansman kaynaklarına

yönelinmesi ülkenin kredibilitesinin düşmesine ve faiz yükünün artmasına sebep olmaktadır (Aktan, Dileyici, Özen, 2007: 68-70).

Sonuç olarak yukarıda saydığımız olumsuzluklar, iradi olarak verilen kararlar ile oluşan harcamalar veya istikrarsızlığa karşı tercih edilen kararlar, bu kararların uygulanmasındaki gecikmeler vb. durumlar neticesinde takdiri politikaların etkisinin sorgulanmasına sebep olmuştur. Belirli kurallar çerçevesinde politikalar uygulanmasının daha etkin olacağı varsayımını ortaya çıkarmıştır.



İKİNCİ BÖLÜM

2. Mali Kurallar

Yasal temellere dayalı olan mali kurallar, ekonomide meydana gelen bozulmalar karşısında, mali göstergeler üzerine konulan daimi sınırlamalar ve oranlardır (Aktan, Dileyici, Özen, 2005: 64). Diğer mali kural tanımlamalarından bazıları şu şekildedir; mali performansın özet göstergesi olarak bilinen bütçe açıkları, borç oranları, gibi bazı makroekonomik göstergeler üzerine getirilen daimi kısıtlamalar olarak tanımlanmaktadır (Kopits, Symansky, 1998: 2). Burada bahsedilen bütçe açığına, borçlanmaya, stok rezervine getirilen limit ya da bunların gayri safi yurt içi hasılaya (GSYİH) yapılan oranlamalardır. Diğer bir tanımlamaya göre mali kurallar, bütçe karar alma ve uygulama sürecini düzenleyen davranışsal ve hukuki normlardır (Bali, Çelen, 2007: 27). Mali kurallar, bütçenin düzenlenmesi, onaylanması ve uygulamaya konmasını içeren kural ve düzenlemelerdir (Alesina, Perotti, 1996: 1-3). Bu tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere mali kurallar, anayasal ve yasal temellere dayalı olarak, hükümetlerin mali performanslarını gösteren makroekonomik göstergeler üzerine konulan sınırlamalar veya GSYİH' ye oranlamalardır. Bütçenin hazırlanması, onaylanması, uygulanması noktasında uyumlu sonuçlar oluşmasını sağlarlar. Bu sonuçlar neticesinde bütçede oluşabilecek, iradi politika uygulamalarının popülist serbestisini engelleyen, maliye politikası uygulamalarının etkinliğini arttıran oran ve kısıtlamalar olarak tanımlayabiliriz.

2.1. Mali Kuralların Sınıflandırılması

Mali kuralların sınıflandırmasını yapılırken öncelikli olarak, kuralların esnek mi yoksa katı kurallar şeklinde mi uygulandığına bakılmaktadır. Ekonomik konjonktür ya da siyasi tercihlerin değişmesi durumunda, maliye politikası kuralları bu değişikliklere bağlı değiştirilemiyor ise katı kuralların varlığı ve bu kuralların sürekliliğinden bahsetmek söz konusudur. Hükümetin siyasi tercihinin göre maliye politikası kurallarında değişiklik söz konusu oluyorsa esnek kuralların mevcudiyetinden söz edilir. Bu kurallar genellikle, koalisyon anlaşmaları, orta vadeli programlar, mali sorumluluk yasaları, yıllık bütçe kanunlarından oluşmakta, bir yılı esas alarak ve her yıl yenilenmeleri gerekmektedir. Her ne kadar kaçış hükümleri

içermelerine rağmen Maastricht Kriterleri ve İstikrar ve Büyüme Pakti uygulamaları, süre sınırlaması olmaksızın hükümetleri bağlamakta ve bütçe üzerine ciddi yaptırımlarla sonuçlanmaktadır. Orta vadeli harcama programları ile bütçe hazırlığını yapan ülkelerde ise durum daha esnek şekilde vuku bulmaktadır (Vural, 2007: 99).

Mali kurallar yapılabilecek bir diğer ayırım ise, bu kuralların uygulanmasının yasal dayanağı konusudur. Uluslararası anlaşmalar, anayasa, yasalar, çeşitli hukuki düzenlemeler (bütçe planları, tüzükler, orta vadeli planlar vb.) ve siyasi irade beyanları bu kuralların yasal zeminini oluşturabilirler. Kurallar, ABD, İsviçre, Almanya, Polonya gibi bazı ülkelerde anayasa ile düzenlenirken; İngiltere, Yeni Zelanda, İspanya, İsveç, Kanada ve Latin Amerika (Peru, Kolombiya, Arjantin ve Brezilya) gibi ülkelerde yasal düzenlemeler yeterli olmaktadır. Avrupa Birliği' nde üye ülkeleri Uluslararası Anlaşma niteliğinde bulunan Maastricht Kriterleri ve İstikrar ve Büyüme Pakti kurallarına uymak zorundadırlar. Japonya, hükümet kararı, Norveç tüzük (Mali İstikrar Tüzüğü), Hollanda ve Endonezya' da, siyasi karar ve rehberler, Türkiye' de ise International Monetary Found (IMF) ile yapılan anlaşma maliye politikasını şekillendiren kurallar olarak öne çıkmakta ve siyasi karar mekanizmalarının yönlendirilmesini sağlamaktadır. Dayanağı anayasal ve yasal düzenlemeler olan kurallar denetimlere tabi olmaktadır. Anayasal kurallar, yüksek mahkeme mercii tarafında (Sayıştay vb.), farklı yasal düzenlemeler tâbi olan ülkelerde, farklı denetleme organları görevlendirilmiş olabilmektedir. Japonya' da Maliye Bakanlığı, ABD' de, Kongre Bütçe Barosu (CBO) ve Bütçeleme Barosu (OMB), AB' de ise, AB Komisyonu ve Bakanlar Konseyi denetlemeleri yapmaktadırlar (Vural, 2007).

Maliye politikası kuralları uygulanış biçimlerine göre kuralların belirlenmesi önce (Ex Ante) veya şartlara göre belirlenen (Ex Post) şekliyle de olabilmektedir. Burada kuralların isteğe bağlı veya otomatik uygulanıp uygulanmayacağı, kaçış sağlayacak hükümlerin olup olmaması ve kurallara uyulmadığı durumlarda belirli yaptırımların olup olmaması gibi durumlar söz konusu olmaktadır (Shiraishi, 2003: 16).

Kurala dayalı maliye politikası sınıflandırmaları yapılırken bir diğer sınıflandırma da maliye politikası araçları üzerine yapılan sınıflandırmalardır. Bu sınıflandırma da yasal dayanağı bulunan Denk Bütçe Kuralı, kamu harcamalarının sınırlandırılması amacı ile getirilen Harcama Kuralı veya Vergilemeye İlişkin Kurallar örnek olarak verilebilir (Hürçan, 1999: 29).

Tablo 2.1. Başlıca Mali Kurallar

Denk Bütçe ve Bütçe Açığına İlişkin Kurallar *Bütçe gelir ve giderleri arasında denge veya bütçe açığının GSYİH' nın belli bir oranında sınırlandırılması *Yapısal (veya dalgasal bileşenlerden arındırılmış) bütçe gelir ve gider dengesi veya yapısal (veya dalgasal bileşenlerden arındırılmış) bütçe açığı dengesi *Cari gelirlerin ve cari giderler arasında denge
Borçlanmaya İlişkin Kurallar *Hükümetin yurtiçi kaynaklardan borçlanması üzerine getirilen yasaklamalar *Hükümetin merkez bankasından borçlanması üzerine getirilen kısıtlamalar veya bu tür borçlanmanın geçmiş gelir ve giderlerin belli bir oranı ile kısıtlanması.
Borç veya Rezerve İlişkin Kurallar *Kamunun net veya brüt stok yükümlülüklerinin GSYİH' nın belli bir oranı ile sınırlandırılması *Bütçe dışı fon rezervlerinin (sosyal güvenlik gibi) yıllık prim oranlarının belli bir oranında stok tutulmasının hedeflenmesi

Kaynak: Kopits, G., Symansky, S.: 1998, "Fiscal Policy Rules," **IMF Occasional Paper**, Vol. 162, p.p. 1-45: 2.

Tablo 2.1.' de mali kuralların getirildiği başlıca makroekonomik büyüklükler görülmektedir. Temelde bütçe ve borçlanma üzerine getirilen kurallar olduğu vurgulanmaktadır. Bu büyüklüklere ek olarak, yapılan çalışmalar neticesinde daha geniş bir çerçeve oluşturulmuştur. Bu çerçeve neticesinde uygulanacak kuralları, kamu harcamaları, vergileme ve borçlanma üzerine de getirilebilecek sınırlamalar olduğu ortaya konmuştur.

1960' lı yıllardan sonra gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ekonomilerinde kamu harcamalarının iyice artması neticesinde sürdürülemez hale gelen bütçe açıkları ve mali disiplinsizliği kontrol altına alabilmek için, kurala dayalı ekonomi

politikaları uygulanmaya başlamıştır. Mali alanda bütçe açıklarını kapatmak ya da minimize etmek ve kamu borç stokunu düşürmek amacı ile mali kural veya mali kural benzeri uygulamalar birçok ülke tarafından benimsenmiştir (KOPITS, 2001). 1980 sonrası dönemde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler kamu harcamalarının, borç yükünün düşürülmesi ve mali sürdürülebilirliğin sağlanabilmesi amacı ile mali kurallara ve orta vadeli mali konsolidasyon programlarına dâhil olmuşlardır.

Mali kuralların, maliye politikasına katkısı sadece sayısal hedeflerin tutturulması değildir. Kurallarla asıl hedeflenen daha disiplinli bir ekonomi, yapılan harcamaların hesap verilebilirliği ve şeffaflık çerçevesinde bir kamu maliyesi oluşturulmasıdır (Karakurt, Akdemir, 2010: 228-229).

2.1.1. Bütçeye İlişkin Kurallar

Bütçeye ilişkin mali kurallar, diğer mali kural türleri arasında en çok kullanılan mali kural niteliği taşımaktadır. Bu kural, bütçenin denkliği ya da belirlenen limitler (sınırlamalar) doğrultusunda düzenlenmektedir.

Kamu harcamalarının, kamu gelirlerine denk olması hedeflenen bu kuralda, genel denge, cari denge ve operasyonel denge yıllık olabileceği gibi, birkaç bütçe dönemini kapsayan daha uzun süreli yapısal denge şeklinde de olabilmektedir. İkinci dünya savaşı sonrasında Almanya, Japonya ve Hollanda tarafından denk bütçe kuralı ile birlikte, cari denge göz önünde bulundurularak yatırım harcamalarına izin veren altın kural benimsenmiştir (Kopits, Symansky, 1998: 24). Ekonomide yaşanan konjonktürel dalgalanmalar neticesinde yaşanan daralma ve genişlemeler denk bütçe kuralının her yıl denk olan katı bütçe denkliğinden bütçe açığına belirli bir sınırlama konulması daha etkili olabilmektedir. Bu sınırlama genellikle 'Borç/GSYİH' nın belirlenen bir sayısal hedefi doğrultusunda gerçekleştirilmektedir (Pınar, 2006: 148).

Bütçe sınırlamasına ilişkin kurallar, bütçe açığı hacminin sınırlandırılmasını temel alan ve belirli dönemlerde bütçe fazlası vermeyi sağlayan kurallardır. Bu kurallar ülkeden ülkeye farklılık gösteren şekillerde, ülkenin mali durumu göz önüne alınarak düzenlenmektedir. Örnek verecek

olursak, İsviçre’ de bütçenin yıllık olarak denk olması esas alınarak anayasal bir kuralken, Şili’ de GSYİH’ nin %1’ i kadar yapısal bütçe fazlası verilmesi ve Brezilya’ önceden açıklanan birincil bütçe dengesine bağlı kalmak suretiyle, üç yıllık dönemde personel harcamalarına sınırlama konması şeklinde katı kurallar oluşturulmuştur. İngiltere’ de altın kural ile yatırım harcamalarının sürdürülebilirliği (sürdürülebilir yatırım kuralı) benimsenmiş, hükümetin konjonktürel anlamda yapacağı harcamaların cari harcamalara değil sadece yatırım harcamalarına olacak şekilde bütçe açığı verilebileceği kuralına bağlanmıştır. Buradaki altın kural, hükümet harcamaları neticesinde meydana gelecek yükün adil bir şekilde nesillere yayılmasını sağlamaktadır. Aksi takdirde meydana gelecek borç yükü sonraki nesiller tarafından finanse edilmek zorunda kalınacaktır (Emmerson, Frayne, Love, 2005: 2). Altın kuralın bir diğer avantajı ise vergi oranlarının konjonktür içerisinde dalgalanmasından ve vergilerin saptırıcı etkisi neticesinde meydana gelen etkinlik kaybını azaltmaktadır.

2.1.2. Borçlanmaya İlişkin Kurallar

Borçlanmaya ilişkin kurallar, kamunun borcuna, ne şekilde borçlanıldığına ve borçlanma yetkisine belirli sınırlamalar getirilmesidir. Kamu borcu GSYİH’ ya belirli bir oranla sınırlandırılabilir ya da hedef belirlenebilmektedir. Bu kural ile kamuya ait borç miktarı hedeflenene ulaşmak adına gerçekleştirilen en etkili kural türüdür. Borç stokunun düşürülmesi ve sürdürülebilir borç yüküne ulaşılması temel amaçtır. GSYİH’ nin belirli bir yüzdesi olarak sınırlandırılan borçlanma kuralı, borç seviyesinin reel veya nominal olarak artmaması borcun sürdürülebilirliği için önem arz etmektedir. Örneğin ABD’ de kamunun yıllık nominal borç tutarı Kongre tarafında düzenli olarak değiştirildiği için borçlanma ile ilgili üst sınırlamanın bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ab’ de ise yüksek borç stoku istenmediği için Maastrich Kriterleri kapsamında kamunun borçlarının GSYİH oranının % 60’ ı geçmemesine dikkat edilmektedir (Wyplosz, 2002: 16). İngiltere’ de altın kural kapsamında kamunun borçlanması ancak yatırım harcaması kapsamında gerçekleşmesi durumunda GSYİH’ nin % 40’ını aşmayacak şekilde gerçekleştirilmektedir. Brezilya’da Mali Sorumluluk yasası ile merkezi ve yerel hükümetlerin borçları üzerine üst sınırlamalar getirilmiştir.

Borçlanmaya dair belirli sınırlamalar getirilebilir. Bu sınırlamalar nominal olarak belirlenebileceği gibi GSYİH' ya da oranlanabilir.

Kamuya ait borç stoku, nominal olarak sınırlandırılabilir gibi, kamu gelirlerine veya GSYİH' ya oranlanabilir. Borç stoku kuralı genellikle diğer kurallarla uygulanır.

Hükümetin merkez bankası kaynaklarını kullanarak borçlanması sınırlandırılabilir. Bu kural çoğu ülke tarafından benimsenen temel kurallardan biri haline gelmiştir (Kaya, 2009: 20).

Mali disiplinin sürdürülebilirliği için borç stokunun belirli bir seviyede tutulması gerekmektedir. Bu yüzden pek çok ülke borç stoku üzerine kural koymaktadır. Ancak çoğu zaman sadece borç stoku üzerine konulan kuralların yeterli olamamaktadır. Borç stoku belirli bir dönemdeki mali performanstan çok diğer faktörlerden etkilenmektedir. Hükümetlerin etkinsiz çalıştığını düşündüğü kamu kuruluşlarını özelleştirmesi sonucu elde ettikleri geliri borç stokunu eritmede kullanmaları cari dönemdeki mali performansın gerçeği yansıtmamasına sebep olmaktadır. Diğer bir unsur ise döviz borcu olan ülkelerin maliye politikasından çok, yaşanan kur dalgalanmalarına takılmaktadırlar. Bir gün önce borç stokuna ilişkin kuralla uyarken, ani kur yükselişi neticesinde ertesi gün kuralla belirlenen sınırlamayı aşmış olabilir (Dede, 2011: 27).

2.1.3. Vergilemeye İlişkin Kurallar

Kamu kesiminin varlığını sürdürebilmesi, kamu hizmetinin devamlılığının sağlanabilmesi için, kamunun belirli bir gelir elde etmesi gerekmektedir. Bu geliri elde edebilmesinin en basit yolu vatandaşlardan aldığı vergilerdir. Vergiler konjonktüre göre maliye politikası aracı olarak da kullanılmaktadır. Lakin aşırı vergi yükü ya da düşük vergi yükü ekonomik istikrarın bozulmasına sebep olabilmektedir. Vergi yükünün optimal seviyede tutulması önem arz etmektedir. Vergilerden elde edilen gelirlerin yetersiz kalması, hükümetlerin borçlanma yoluna giderek kamu harcamalarının finansmanını iç ve dış kaynaklardan sağlamasına sebep olabilir. Bu da gerek yurt içi gerekse yurt dışı kaynaklara yönelmesini ve kamunun borç yükünün artmasına sebep olabilir.

Vergilemeye ilişkin kurallar, vergi gelirlerinin veya toplam vergi yükünün, GSYİH'nın belirli bir oranı ile sınırlandırılmasını sağlayan kurallardır. Kamu gelirlerine bir taban veya tavan belirlenerek aşırı vergi yükünün önlenmesi ve gelirin toplanmasını hedefleyen kurallardır. Vergilemeye ilişkin kurallar ayrıca elde edilen gelirin kullanımını da düzenlemeyi veya sınırlamayı amaçlamaktadır (Karayazı, 2018: 50).Beklentilerin üstünde gelen vergi gelirlerinin harcamasını da kısıtlayabilmekte ve bu gelirin borç stokunun azaltılması ya da ilerleyen dönemlerde meydana gelecek olumsuzluklar karşısında fon halinde tutulabilmesi de mümkündür (Bostan, 2014: 44-45).

Kamunun elde edeceği vergi gelirleri yasal olarak belirtilerek, bu sınırın aşılmaması ile vergileme yetkisi sınırlandırılabilir. Ayrıca kamu gelirlerinin kamunun yapacağı harcamaya denk olması yasal zorunluluk haline getirilebilmektedir. Bununla sağlanmak istenen kamu borcunun sürdürülebilirliği ve mali disiplinin sağlanmasıdır. Merkezi yönetime ait vergileme yetkisi yasalarla yerel yönetimlere devredilebilir. Ayrıca anayasa veya yasalarla devredilen vergileme yetkisi ile yerel yönetimlerin, hangi türde vergilerin tarh ve tahsil edeceği belirlenebilmektedir. Anayasada verginin konusu, oranları açık olarak belirtilerek, konu dışında vergi alınması ve belirtilen oranların üstünde vergi alınması önlenmektedir (Kaya, 2009: 21-22).

Anayasada elde edilen gelire göre belirlenen ödeme gücü ilkesi yerine, kamu hizmetlerinden yararlanmayı esas alan “faydalanma ilkesi” esas alınabilir. Kamu hizmetlerinden yararlananların, bu hizmetler karşılığında bedel ödemesi hükme bağlanabilir. Ancak bazı kamu hizmetlerinin faydalanma ilkesine göre belirlenmesi mümkün olamamaktadır. Kamu hizmeti olarak sunulan, eğitim, sağlık gibi bazı hizmetler faydalananı belirlenebilirken sokak aydınlatma veya altyapı hizmetleri gibi bölgesel hizmetlerinin faydalananı tam olarak belirlenemeyebilir. Vergi istisnaları ve muafiyetleri de anayasal düzenlemelere tabi tutulabilmektedir (Kaya, 2009: 20-21).

2.1.4. Harcamalara İlişkin Kurallar

Harcamalara ilişkin kurallar, toplam harcamalar, faiz dışı harcamalar veya cari harcamalar üzerine getirilen sınırlamalardır. Harcama artışlarına oransal sınırlamalar veya GSYİH' nın belli bir oranı şeklinde sınırlamalar getirilebilmektedir (Kaya, 2009: 21). Harcama kuralları, vergilemeye ilişkin sınır getiremedikleri için

borç sürdürülebilirliği ile doğrudan alakalı değildir. Bütçe dengesine ve borçlanmaya ilişkin kurallarla beraber kullanıldığında, borç sürdürülebilirliği adına tutarlı bir kural olabilirler (IMF, 2009: 5). Harcama kuralları şeffaflığı ile takibi kolay olan kurallardır.

Harcama kuralları toplam kamu harcamaları yükü miktarı anayasal ve yasal olarak sınırlandırılabilir. Harcama düzeylerine yönelik nominal tavanlar olabileceği gibi belirli harcamaların toplamı üzerine veya elde edilen vergi gelirlerinin belirli oranları şeklinde de olabilirler.

Harcama kuralları denk bütçe kuralları ile sınırlandırılabilir. Yapılacak harcamalar elde edilen gelirlere denk bütçe kuralları ile herhangi bir oransal sınırlama olmaksızın otomatik olarak harcama yetkisine sınırlamanın kural olarak oluşmasına imkân verebilir.

Harcama artışları, söz konusu harcamaya ilişkin kaynağı oluşturacak gelirlerin artışları ile de sınırlandırılabilir. Bu sınırlama ile elde edilen kısa süreli gelirler değerlendirilmeye alınmayacaktır. Bu şekilde sağlanan harcama sınırlamaları ile, harcamaya ilişkin kaynağın bağı daha net şekilde belirlenmektedir.

Potansiyel büyüme üzere etkinliği düşün olan harcamalar üzerine sınırlamalar getirilebilir. Örneğin kamu harcamalarının etkinliğini ve verimliliğini arttırmak üzere, personel harcamaları üzerine yapılan sınırlamalar bu kapsamda değerlendirilebilir (Dede, 2010: 39).

Ayrıca kamu harcamaları mevcut yönetimdeki hükümetin seçmen kaygısı ile yapacağı transfer vb. harcamalar üzerine yapılacak sınırlamaları da kapsayabilir. Harcama kuralları belirlenirken kamuoyuna duyurulması gereken bazı hususlar vardır. Örneğin kuralın yıllık mı yoksa birkaç yılı kapsayacak şekilde mi düzenlendiği, harcamalara ilişkin kuralın belirli bir dönemi kapsamaması durumunda yıllar içerisinde değişip değişmeyeceği, değişiklik göstermesi durumunda neye göre değişeceği, kuralın güvenilirliği için kamuoyuyla paylaşılmalıdır. Harcama kuralının kapsamı da önceden belirlenmelidir. Planlama ile ilgili, bu hususlar iyi ayarlanmadığı durumda meydana gelecek olumsuzluklar neticesinde, kuralın etkinsiz olmasını ve hükümetin itibar kaybına sebep olabilir (Karayazı, 2018: 50).

2.1.5. Dolaylı Kurallar

Çoğunlukla para ve döviz kuru ile alakalı düzenlemelerden türetilen kurallardır. En yaygın olanı nominal çapa kuralıdır. Mali disiplinin tesisi için IMF üyesi birçok ülke bu kuralı aktif olarak kullanmaktadır. Diğer bir dolaylı kural uygulaması ise, hükümetin yurt dışı bankacılık sistemleri aracılığı ile veya yurtiçi banka harici unsurlardan borçlanması dışında, yurtiçi banka sisteminden borçlanmasına imkân veren para kurulu düzenlemesidir (Kopits, Symansky, 1998: 26-27).

2.2. Mali Kuralların Özellikleri

Mali kuralların istenen sonuçları verebilmesi için çeşitli faktörler göz önünde bulundurulmalıdır. Yapılan değerlendirmelere göre başarılı bir mali kuralın taşınması için gerekli olan temel özellikleri şu şekilde sıralamak mümkündür (Kopits, Symansky, 1998: 6):

- Mali kurallar oluşturulurken iyi tanımlanmış olmalıdırlar ve belirsizliklere yer verilmemelidir. Kurallar oluşturulurken şüphe uyandıracak herhangi bir durum bulunmamalıdır. Konulan kuralın hedef ve sınırları tam olarak belirlenmeli yasal boşluk bırakılmamalıdır.
- Mali kurallar şeffaf olmalıdırlar. Buradaki şeffaflık kasıt mali şeffaflıktır, hükümetin belirli amaçlara ulaşabilmek için uyguladığı politikalar, bu politikaların sonuçları düzenli, tutarlı, anlaşılabilir bir şekilde kamuoyu ile paylaşılmalıdır. Şeffaflığın sağlanmadığı kuralların yeterli desteği bulamayarak, başarıya ulaşması olasılığı düşecektir.
- Mali kurallar basit ve anlaşılır olmalıdır. Herkes tarafından kolayca takip edilebilecek göstergeler üzerine konulmalıdır.
- Mali kurallar çeşitli dış şoklara ve ekonomik dalgalanmalara karşı yeterli esnekliğe sahip olmalıdırlar. Buradaki esneklik kavramı sürekli göz önünde olan bir boşluk değil, olağanüstü durumlarda meydana gelebilecek durumlar için kullanılmalıdır.
- Mali kuralların belirlenen hedeflere ulaşabilmesi için diğer kurallar ve politika araçlarıyla uyumlu olması gerekmektedir.
- Mali kurallar zorlayıcı olmalıdır. Bir mali kuralın zorlayıcı olabilmesi ise çeşitli yasal düzenlemelerle yapılmasına bağlıdır. Ayrıca uygulamaya konulan mali

kuralara uyulmaması durumunda belirli yaptırımlar ve cezai işlemlerin olması gerekmektedir. Bu şekilde anayasal ve yasal düzenlemeler oluşturulan ve yaptırımı bulunan kuralların başarıya ulaşma olasılığı çok daha yüksek olacaktır.

- Mali kurallar belirlenen hedeflere uygun olmalıdırlar. Uygulama olanağı olmayan kuralların konulmasının hiçbir anlamı olmayacak ve politika uygulayıcılarının güvenilirliğini sarsacaktır.
- Mali kurallar yapısal reformları destekleyici nitelikte olmalıdır (Günaydın, Eser, 2010: 57-58).

Bu özelliklerin bazıları ekonomikken bazıları ise politik sebeplerden ötürü oluşturulmuştur. Konulan kurallar şeffaf, kontrol ve uygulama altına alınmış olmalı ve değiştirilmesi zorlaştırılmalıdır.

Yukarıda mali kuralların ilgili temel özelliklerinin yanı sıra, mutlak olarak yasal dayanaklarının bulunmasının (anayasa, yasalar, uluslararası anlaşmalar vb.) gerekliliği vurgulanmıştır. Kalıcı kurallar olmaları için yıllık olarak hazırlanan bütçe kanunlarında değil de daha uzun süre uygulanabilirliğini sağlayacak başlı başına yasalarla oluşturulmaları gerekliliği ve yaptırım güçleri ile kurala uyulmadığında belirli cezai sonuçlarının olması gerekliliği de birer özellik olarak sayılabilir(Şengönül, Songur, 2010: 10).

2.3. Mali Kuralların Etkileri

1929 ekonomik buhranı sonrasında Klasik İktisat teorisinin yetersizliği, buhran sonrası Keynesyen İktisat politikalarının ortaya çıkışı ve İkinci dünya savaşı sonrası bu politikalara olan rağbet kamu harcamalarını payının yükselmesine sebep olmuştur. Bunlara bir de politikacı ve seçmen davranışlarının eklenmesiyle birlikte bütçe açıklarının artmasına ve ekonomilerde kronik bütçe açıklarının oluşmasına ve sürdürülemez borç yüküne doğru seyrin başlangıcı olmuştur. Mali Kurallar, gerek politikacıların oy kaygısı gerekse seçmenlerin fırsatçı tavırları (kazan kazan ilişkisi), ile süregelen borç yükü ve artan kamu harcamalarının önüne geçip, belirli bir disiplinin getirilmesi amacıyla ortaya konan belirli büyüklükler olarak gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomiler tarafından benimsenmiştir (Schick, 2003: 9-10).

1980 sonrası dönemde başta ABD, Kanada ve AB üyesi ülkeler olmak üzere gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler tarafından mali disiplini sağlamak amacıyla çok farklı maliye politikası aracı bulunmaktadır. Denk bütçe kuralları, borçlanma sınırlamaları, vergileme ve harcama sınırlamaları, diğer daraltıcı maliye politikaları ve istikrar sağlayıcılarına göre çok fazla ele alınmamıştır. Maliye politikası kuralları, hükümetleri iyi ve etkili sonuçlara gidebileceği gibi, anti konjonktürel maliye politikalarının etkisini azaltmak suretiyle ya da otomatik olarak deveye giren istikrar sağlayıcıların etkisine kaybettirmesi ile ekonomide daha kötü sonuçların meydana gelmesine de sebep olabilirler. Ayrıca hükümetlerin kullandığı muhasebe dilinin yeterince açık olmayışı da yapılan harcamalar ve bu harcamaların çıktılarının değerlendirilmesine çok imkân sağlamaması gibi durumlardan dolayı, getirilen kuralların da etkinliğinin ne kadar başarılı olduğunun anlaşılmasını daha güç bir hale getirmektedir(Emil, 1997: 41-43).

Mali kural uygulamaları ülkeden ülkeye ekonomiden ekonomiye değişiklik gösterebileceği ve bir ülkede oluşturulan kural veya benzeri nitelikteki uygulamanın iyi sonuçlar vermesinin diğer bir ülkede de aynı sonuçları vermeyeceğinden defalarca bahsettik. Hal böyle olunca da mali kural uygulamalarının ülkeler arası değerlendirmelerinin çok sağlıklı sonuçlar vermeyeceği de bir gerçektir. Maliye politikası kuralları arasında uygulamada farklılıklar olsa bile, maliye politikasını etkileyen diğer faktörlerin sabitlenememesi ülkeler arası kıyaslamayı zorlaştırmaktadır. Bu sınırlamaları kenara bırakacak olursak mali kuralların potansiyel etkileri,

- Mali disiplin üzerine etkileri,
- Ekonomik istikrar üzerine etkileri,
- Mali sürdürülebilirlik üzerine etkileri, şeklinde sıralamak mümkündür (Vural, 2007: 110-111).

2.3.1. Mali Disiplin Üzerine Etkileri

Ülkeler ekonomin istikrarı sağlamak için öncelikli olarak mali disiplini sağlamak zorundadırlar. Kamu kesimine ait en temel gelir kaynağı vergi gelirleridir. Klasik anlayışın yerini Keynesyen anlayışa bırakması, kamu harcamalarının İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra sürekli artış eğiliminde olması, bütçe açıkları için herhangi bir önlem alınmaması ve bu açıkların kamu gelirlerinden fazla olması ile

oluşan kamu borçlanması neticesinde kamu kesimine ait borç stokunun artmasına ve mali disiplinin zedelenmesine sebep olmuştur. Artan kamu harcamaları ve neticesinde meydana gelen borç stokunun önüne geçilebilmesi için gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülke mali kural ve benzeri uygulamaları benimsemiştir.

Mali kuralların etkili şekilde tasarlanmaları, hükümetlerin disiplinli bir şekilde davranmasına ve mali disiplinin tesisi üzerine olumlu etkilerle sonuçlanabilir (Poulson, 2004: 2). Mali disiplini sağlamaya yönelik araçları, doğrudan vergi ve harcama düzeyi ile alakalı bütçe sınırlamaları (vergi harcama sınırlamaları, bütçe kalemlerinin veto edilmesine imkân sağlayan düzenlemeler, denk bütçe kuralları, nisbi çoğunluğun ötesinde oylama modellerinin şart koşulması), bütçe sürecine odaklanan idari sınırlamalar (zaman sınırlamaları, bütçe döngüsünün uzunluğu) ve vatandaşların doğrudan bütçe süreci ile ilgilenmelerine olanak sağlayan doğrudan demokrasi modelleri (vatandaş inisiyatifi ve referandumları) olmak üzere üçe ayırarak 1964-1994 dönemini kapsayacak şekilde 49 ABD eyaletindeki uygulamaları inceleyen Bails ve Tieslau (2000) vergi-harcama sınırlamaları, çoğunluk oyu zorunluluğu, denk bütçe kuralı, zaman sınırlamaları ve vatandaş inisiyatifine dayalı yasal uygulamaların olduğu eyaletlerde diğer eyaletlere nazaran kişi başına daha düşük harcama düzeyi elde ettiğini ortaya koymaktadır. Diğer taraftan vergi ve harcama sınırlamalarının olduğu eyaletlerde, ulusal ortalamaya göre, kamu ekonomisinin daraltılmasında daha iyi performans gösterdikleri dikkate alındığında, maliye politikası kurallarının kamu ekonomisini daraltma yoluyla mali disipline katkıda bulundukları ileri sürülebilir (Vural, 2007:110-111).

2.3.2. Ekonomik İstikrar Üzerine Etkileri

Mali kurallar, hükümetlerin ekonomik dalgalanma dönemlerinde, bu dalgalanmayı gidermek için maliye politikalarını azaltmaları halinde, ekonomik istikrar olumsuz ya da olumlu şekilde etkileyebilirler. Bütçe dengesi kuralları, ekonomik dalgalanmalar neticesinde otomatik olarak devreye giren istikrar sağlayıcıların serbestçe çalışma yeteneğini kısıtlayarak konjonktür lehine bütçe oluşumuna yol açabilirler.

Ekonomik genişleme yaşanan dönemlerde, ihtiyat fonlarının oluşturulması ve harcama tavanına ilişkin kısıtlamalar getirilmesi, kamu harcamalarının azaltılmasına dolayısıyla ekonomiye para arzının düşmesine sebep olarak, toplam talebi kısar ve

enflasyonla mücadele anlamında olumlu sonuçlar meydana getirebilmektedir. Daralma dönemlerinde ise tersi durum ortaya çıkabilir. Mali kural sınırlamalarına bağlı kalırsa, kurallar neticesinde harcamaları arttıramaz, daralmayı önleme adına piyasadaki para arzına müdahale edemeyeceği için maliye politikası işlevselliğini kullanamaz. Vergi sınırlamalarında da benzer durum söz konusudur. Genişleme döneminde mevcut mali kurallar neticesinde vergi artışı yapamayacağı ya da, daralma döneminde vergi indirimi gibi bir durum söz konusu olamayacağı için, ekonomik konjonktürdeki dalgalanmalara karşı maliye politikaları işlevini yitirebilmektedir (Vural, 2007: 111).

Harcama kurallarında ise İngiltere gibi “Altın Kural” kullanmayan ülkelerde, kamu harcamalarının düşmesi, ekonomik büyümenin sağlanamaması ile sonuçlanmaktadır.

2.3.3. Mali Sürdürülebilirlik Üzerine Etkileri

Mali kurallar, iyi tasarlanıp başarılı bir şekilde uygulandıklarında, mali sürdürülebilirliği olumlu etkileyebilirler. Mali sağlamlaştırmaya yönelik seçmen desteğinin yeterli düzeyde olduğu ülkelerde, mali kurallar, ülkelerin daha önceden belirledikleri hedeflere odaklanmalarına yardımcı olmaktadır. Kapsamlı bir vergi reformundan sonra sürdürülebilir bütçe açıkları vermek için açık bütçe kurallarını uygulamaya koyan İskandinav ülkeleri ile sayısal hedefler belirleyen AB ve ABD’ndeki kurallar bu yargıyı desteklemektedir.

Katı mali kural uygulamalarına sahip olan ülkelerde, bütçenin saydamlığına zarar veren muhasebe uygulamaları ile hükümetler kuralların fiilen uygulanmasına imkân vermezler. Sonuç olarak, mali saydamlığın olmayışı, hükümetin harcama kalemlerinin anlaşılmasına ve seçmenlerin yanlış yönlendirilmesine neden olur. Böyle bir ortamda seçmenler, hükümet tercihini beyan ederken çarpıklık söz konusu olur. Sorunların çözümünü sağlayacak idare belirlenemediği için, kamu açıkları giderek büyür ve mali sürdürülebilirlik tehlikeye girer (Vural, 2007: 111).

2.4.Mali Kuralların Avantaj ve Dezavantajları

Mali kuralların avantaj ve dezavantajları mevcuttur. Mali kuralların temel avantajlarını şu şekilde sıralamak mümkündür.

- Mali kurallar, kamu açıklarını azaltma ve mali durumu iyileştirmeye yardımcı olur. Yasal, anayasal dayanaklar ve denetim mekanizması tarafından etkin şekilde kontrol edilen kurallara uyulması ve çeşitli yaptırımların olması, kurala bağlılığın esas alınmasına ve mali açıkların önlenmesine yardımcı olur.
- Mali kurallar, piyasaya olan güvenin sağlanmasına yardımcı olur.
- Mali kurallar, düşük faizle sermaye arttırma maliyetinin azaltılmasına yardımcı olabilir. Örneğin tahvil faiz oranları, güvenirliliğin olmasının dolaylı etkisi, olarak piyasaya giren yatırımcıları destekler.

Mali kuralların avantajlarının yanı sıra, dezavantajları da bulunmaktadır.

- Mali kuralların bazıları ekonominin konjonktüre bağlı olarak uygulanabilecek olan maliye politikası uygulamalarının esnekliğini kaybetmesine neden olabilir. Açık bütçe uygulamaları buna örnek olarak verilebilir. Daralma dönemlerinde ekonominin canlanması için yapılacak olan kamu harcamalarının yeteri kadar olmayışı ekonomik canlanmanın sağlanamamasına sebep olabilir ya da ekonominin genişlediği dönemlerde enflasyonu azaltmaya yönelik kamu borçlanmasının sağlanamaması, makroekonomik istikrarın tesisinin sağlanamaması ile sonuçlanabilir.
- Mali kurallar, yatırım harcamalarının bütçeye göre azalmasına neden olabilir. Birçok gelişmiş veya gelişmekte olan ülkenin temel amaçlarından biri de ekonomik büyüme sağlayabilmektir. Mali kurallar, ülkeleri belirli sınırlandırmalara tabi tuttuğu için, yeterli kamu harcamasının yapılamamasına ve ülkelerin yatırım harcamalarının düşmesine sebep olabilir. Lakin “Altın kural” uygulaması gibi uygulamalarla bunun önüne geçilmeye çalışılmaktadır.
- Mali kuralların katılığı sonucunda hükümetler “yaratıcı muhasebe teknikleri” ya da bütçe dışı birimlerin geliştirilmesi ile mali kuralları dolaylı yoldan ekarte etmekte ve kamu açıklarının artmasına sebep olabilmektedir (Dzialo, 2012: 70-71).

Kuralların avantaj ve dezavantajları her zaman için mevcuttur. Optimal denebilecek bir mali kural bulunmamaktadır. Örneğin bütçe açığı yapısal dengeye göre esnekken, ekonomik dalgalanmaya karşı hassastır. Borçlanmaya ilişkin kurallar, basit ve şeffaftır ancak, ekonomik dalgalanmaların yaşandığı dönemde ekonominin durumuna göre tepkiler vermeyebilir.

2.5.Mali Kuralların Yasal Dayanakları

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler tarafında uzun süredir uygulanmakta olan mali kural ve benzeri uygulamaların yasalaşması 1990' lı yıllarda olmuştur. Mali disiplini sağlayamayıp kamu borç yükü altında zorlanan ülkeler ve AB üye olmak için çabalayan ülkeler için konulan belirli kriterler mali kuralların git gide çoğalması konusunda önem arz etmektedir. 1990 yılında mali kural uygulayan ülke sayısı 7 iken, şuan bu sayı yaklaşık 13 kata yükselmiştir.

Mali kuralların uygulamaya konulmasında çeşitli yasal dayanaklar mevcuttur. Bu kuralların dayanakları, anayasa, yasa, politika kuralları veya uluslararası anlaşmalar şeklinde olabilmektedir. Mali kuralların yasal dayanakları uygulayacak olan ülkenin gelenek ve yasal dayanaklarına bağlı olmalıdır. Uygulamaya bakıldığında mali kuralların katılığından arındırılabilmesi için, anayasal düzenlemelerden çok yasal düzenlemeler veya politika kuralları düzenlemelerinin tercih edildiği görülmektedir(Kopits, Symansky: 8).

Mali kural uygulamasında bulunacak ülkelerde, seçilen kurallar önem arz etmektedir. Kural tercihi yapılırken her ülkenin, kendi ekonomik yapısına göre tercihte bulunması, kuralın daha etkili olması için temel şartlardan birini sağlamaktadır. Sonuç itibariyle kural tercihinde bulunacak ülkeler, kendi iç yapısını göz önünde bulundurarak, kurallarını bu yapıya uygun yasal dayanaklar çerçevesinde oluşturmalarıdır.

2.5.1.Anayasalar

Mali kuralların uygulamaya konması anayasada hüküm konulmasına bağlıdır. Anayasaya konulan hükümlerle, mali kurallar yasal zorunluluk haline gelecektir ve uyulmasını zorunlu kılacaktır. Lakin belirlenen bu kuralların ülke tarafından uygulanabilir nitelikte olması çok önemlidir. Uygulanamayacak hükümlerin anayasaya dâhil edilmesi birçok sorunu beraberinde getirecektir. Borç

yükünün fazla olduğu ülkeler örnek olarak verilirse, bu ülkelerde denk bütçe kuralının uygulanması çok mümkün olamayabilir. Bu gibi ülkelerde öncelikli olarak mali disiplinin sağlanması gerekmektedir. Aksi halde konulacak denk bütçe kuralı, borç kısır döngüsü ile sonuçlanacaktır (Günay, 2007: 95).

Tablo 2.2. Anayasada Mali Kural Uygulayan Ülke Örnekleri

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

Kaynak: Lledó , V., Yoon, S., Fang, X., Mbaye, S., Kim, Y.: 2017 “Fiscal Rules at a Glance,” **IMF Working Paper**, Vol 12/273, International Monetary Fund. (Makalesinden yararlanılarak oluşturulmuştur.)

Tablo 2.2.’ de ülkelerin anayasalarında bulunan mali kural çeşitleri ve uygulamaya kondukları yıllar görülmektedir. Tabloda, mali kuralları anayasal hükümler altına alınması 1969 yılından itibaren gerçekleştiği görülmektedir. İlk olarak Almanya anayasal kural olarak denk bütçe kuralını uygulamaya koymuştur.

2.5.2.Yasalar

Mali kuralların bir diğer uygulama yolu da yasal düzenlemelerle mümkün olmaktadır. Anayasal mali kurallardaki katılıklara bakılınca yasal mali kuralların tercihi hükümetlere daha esnek bir maliye politikası tercihi yapmalarına olanak sağlamaktadır. Bu yasalar genellikle mali sorumluluk kanunları ile uygulanmaktadır (Kopits, 2007: 7).

Mali sorumluluk kanunları ülke çapında ya da daha alt düzeyde uygulanabilmekle birlikte, iradi şekilde gerçekleştirilen sorumsuz maliye politikası davranışlarını engellemeye yardımcı olabilen kurumsal düzenlemeleri ifade etmektedir (Ezeabasili, Herbert, 2013:1).

Ülkeden ülkeye değişebilen mali sorumluluk kanunlarının en önemli ayrımı prosedürel ya da sayısal kuralları içerip içermemesidir. Yargılama yetkisi alanı, kaçış hükümlerinin olup olmaması ve yaptırım mekanizmaları açısından da farklılıklar gösterebilmektedirler. Yasal dayanaklı mali kural uygulama örnekleri aşağıdaki gibidir.

Tablo 2.3. Yasal Dayanakla Mali Kural Uygulayan Ülke Örnekleri

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

Kaynak: Lledó , V., Yoon, S., Fang, X., Mbaye, S., Kim, Y.: 2017 “Fiscal Rules at a Glance,” **IMF Working Paper**, Vol 12/273, International Monetary Fund. (Makalesinden yararlanılarak oluşturulmuştur.)

Tablo 2.3.' te yer alan ülkeler, mali kuralları, yasal dayanaklara dayandırarak uygulamaktadırlar. Yıllar itibariyle bakıldığında ilk olarak İsrail' il bütçe dengesi kuralını 1992 yılında yasa olarak uyguladığı görülmektedir. Tabloda kronolojik olarak, mali kuralları yasa olarak uygulayan ülkeler sıralaması görülmektedir.

2.5.3.Uluslararası Anlaşmalar

Uluslararası anlaşmalar da mali kuralların bir diğer yasal dayanağıdır. Belirli ülkelerin üyeliklerinin bulunduğu ve üye ülkelerin oluşturduğu ulus üstü örgütler tarafından ortak olarak onaylanan anlaşmalar vasıtası ile uygulanan kuralları ifade etmektedir. 1992 yılında AB ülkeleri tarafından kabul edilen Maastricht kriterleri ve İstikrar ve büyüme paktı, uluslararası anlaşmalara örnek olarak verilebilir. Bu anlaşmalarla ortaya konan kuralların üye ülkeler tarafından uygulanmak zorundadır. Örneğin Maastricht kriterlerinde belirlenen sayısal hedefleri mevcuttur ve üye ülkeler bu sınırlandırmalara uymak zorundadır. Ayrıca bu anlaşma ile üye ülkelerin en az bir mali kural uygulaması zorunluluğu da mevcuttur(Şengönül, Songur, 2010: 11).

2.5.4. Politika Kuralları

Politika Kuralları, mali kuralların diğer bir dayanağını oluşturmaktadır. Bu kapsamda ülkeler ya kendi ekonomik durumlarını göz önünde bulundurarak ya da IMF ile yapılacak olan anlaşmalar ile bir takım kurallara uymak durumundadırlar. Politika kuralları uygulayan ülke örneklerini Tablo 2.4.'te görmemiz mümkündür.

Tablo 2.4. Politika Kuralları Uygulayan Ülke Örnekleri

Ülke	Kural Türü	Başlangıç Tarihi
Almanya	Harcama kuralı	1982
Avusturalya	Bütçe dengesi kuralı	1985
	Harcama kuralı	
	Gelir kuralı	
Danimarka	Bütçe dengesi kuralı,	1992
	Harcama kuralı	1994
Kenya	Gelir kuralı	1997
	Borç kuralı	
Kanada	Bütçe dengesi kuralı	1998
	Harcama kuralı	
	Borç kuralı	
Norveç	Bütçe dengesi kuralı	2001
Şili	Bütçe dengesi kuralı	2001
Polonya	Bütçe dengesi kuralı	2006

Kaynak: Lledó , V., Yoon, S., Fang, X., Mbaye, S., Kim, Y.: 2017 “Fiscal Rules at a Glance,” **IMF Working Paper**, Vol 12/273, International Monetary Fund. (Makalesinden yararlanılarak tarafımca oluşturulmuştur.)

Tablo 2.4.’te anayasal ve yasal düzenlemelerin dışında esneklik sağlayan politika kuralları olarak mali kuralları uygulayan ülkeler ve bu kuralları uyguladıkları yıllar sıralanmıştır. Sıralamada Almanya’ nın 1982 yılında politika kuralı olarak harcama kuralını uyguladığını görmekteyiz.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. Mali Kural Uygulamalarına İlişkin Ülke Örnekleri

İradi maliye politikaları sonucu oluşan kamu harcamaları nedeniyle mali disiplinin sağlamaması ve artan borç yükü gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler tarafından geçmişten günümüze önemli bir sorun olmuştur. Bu sorunu ortadan kaldırmak için ülkeler mali kurallara yönelmiştir. Bu bölümde mali kural uygulayan ülke örneklerini inceleyeceğiz.

3.1. Avrupa Birliği Ülkelerinde Mali Kural Uygulamaları

Avrupa Birliği' nin kuruluşu İkinci Dünya Savaşı' nı izleyen yıllar olarak kabul edilmektedir. Savaşın yaralarını kapatmak adına birliğin kurulması fikri öne çıkmıştır. Savaşın izlerini Marshall yardımı ile kapatmaya yönelik, ABD' den Avrupa'ya sermaye akışı ve bu akışın AB ülkeleri tarafından ABD' ye karşı bağımlı olunmasının önüne geçilebilmesi adına, bu bölgede olan ülkelerin tek başlarına kalkınamayacakları ve bir birlik kurarak yeni bir piyasa oluşumunun sağlanması amaçlanmıştır. 1957 yılında Roma' da Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) anlaşmaları ve 1 Ocak 1958' de yürürlüğe giren Roma Antlaşması ile kurulan, başlangıçta 6 kurucu üye kapsamında oluşturulan AB'nin günümüzde 28 üye ülkesi bulunmaktadır. Birliğin en temel avantajları ise, üye ülkeler arasındaki mobilitenin kolay bir şekilde gerçekleşmesidir. Kurulan bu pazar ile üye ülkeler arasında emek, sermaye ve malların dolaşım serbestisi üye olmayan ülkelere nazaran çok daha serbest bir şekilde sağlanmaktadır.

20. yüzyılın son çeyreğine gelindiğinde Avrupa' da büyük bir pazar oluşturulabilmesi adına ekonomik ve parasal birliğin kurulması çalışmaları başlamıştır. 7 Şubat 1992 yılında imzalanan ve 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Anlaşmasıyla birlikte Avrupa Birliği ismine sahip olmuştur. Bu antlaşma ile ekonomik ve parasal birliğin aşamaları, Avrupa Birliği içerisinde yer alan ülkelerin diğer üye ülkelerle bütünleşmesinin sağlanması adına belirli kriterler belirlenmiştir. Bu kriterler kapsamı (yakınlaşma kriterleri), kriterlere uyulmamasının sonucun olan yaptırımlar ve kurumsal değişiklikler düzenlenmiştir. Maastricht

Antlaşması ile AB ülkeleri, Avrupa Parasal Birliği (EMU) üyesi kabul edilmiştir. AB üyesi ülkeler Maatsricht Antlaşması ile belirlenen mali hedeflere ulaşabilmek adına basit ve sayısal sınırlamalara tâbi olmaktadırlar. Maastricht antlaşması, Aşırı Kamu Açığı Prosedürü ile üye ülkelerin uyacağı mali kurallar belirlenmiştir. Bu kurallar İstikrar ve Büyüme Pakti ile tamamlanmıştır (Ekinci, 2009: 31).

Maatsricht Antlaşmasına ait yaklaşma kriterlerinin üçü finansal ve fiyat istikrarı ile ilgiliyken, diğer ikisi mali disiplini sağlamaya yönelik mali kurallardan oluşmaktadır. Finansal ve fiyat istikrarı ile ilgili kriterleri şu şekilde sıralamak mümkündür.

- **Enflasyon oranı:** Herhangi bir üye ülkenin yıllık ortalama enflasyon oranı, AB'de en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin enflasyon oranı ortalamasını 1,5 puandan fazla geçmemelidir.(Avrupa Topluluğu Kuran Antlaşma m.121(1); Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 121. Maddesinde Öngörülen Yakınlaşma Kriterine İlişkin Protokol m. 1)
- **Faiz Oranı:** Herhangi bir üye ülkenin uzun vadeli devlet tahvili faiz oranı, en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin faiz oranı ortalamasını 2 puandan fazla geçmemelidir. (Avrupa Topluluğu Kuran Antlaşma m.121(1); Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 121. Maddesinde Öngörülen Yakınlaşma Kriterine İlişkin Protokol m. 4)
- **Döviz Kurları:** Üye ülke paraları Avrupa Para Sistemi Döviz Kuru Mekanizmasına dâhil olmalı ve ulusal paranın döviz değişim oranı son iki yılda normal dalgalanmaya bırakılmalı ve devalüe edilmeksizin kur mekanizması içindeki değer değişimi (+/-) % 15'i geçmemelidir. (Avrupa Topluluğu Kuran Antlaşma m.121(1); Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 121. Maddesinde Öngörülen Yakınlaşma Kriterine İlişkin Protokol m. 3)

Mali disiplinin tesisine yönelik kriterleri de aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür.

- **Kamu Açıkları:** Üye ülkelerin kamu açıklarının GSYİH'lerine oranı %3'ü geçmemelidir. (Avrupa Topluluğu Kuran Antlaşma m.121(1); Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 121. Maddesinde Öngörülen Yakınlaşma Kriterine İlişkin Protokol m. 2; Aşırı Kamu Açığı Prosedürüne İlişkin Protokol).

Euro bölgesinde yer alan üye ülkelerden birinde meydana gelecek aşırı kamu açığı neticesinde, açığın meydana geldiği ülkede 10 ay içerisinde düzeltici/ telafi edici bir uygulama önerilecektir. Aksi halde bu ülkenin açığının büyüklüğüne göre değişen ve maksimum GSYİH' sinin %0,5' i oranına kadar, zorunlu faizsiz teminat şeklinde yaptırım söz konusudur. Aşırı bütçe açığı veren bu ülkedeki açık,2 yıl içerisinde bertaraf edilirse, üye ülkeden alınan zorunlu faizsiz teminat iade edilecektir. Aksi halde teminat yaptırım olarak ceza kabul edilecektir

- **Kamu Borçları:** Üye devletlerin kamu borçlarının GSYİH' lerine oranı %60'ı geçmemelidir. (Avrupa Topluluğu Kuran Antlaşma m.121(1); Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 121. Maddesinde Öngörülen Yakınlaşma Kriterine İlişkin Protokol m. 2; Aşırı Kamu Açığı Prosedürüne İlişkin Protokol) (Dilekli, Yeşilkaya, 2002: 1-3).

Kriterler uygulanırken bazı istisnalar getirilmiştir.(Maastricht Kriterleri 104. başlık altında) bu istisnalar şunlardır:

Genel devlet açığıyla ilgili olarak,

- ✓ Söz konusu oran devamlı ve kayda değer şekilde düşüyor ve referans değere yaklaşıyor olması
- ✓ Referans değer aşılmışsa, aşılın kısmın referans değerden çok uzaklaşmamış olması ve mevcut durumun istisnai veya geçici nitelikte olması

Borç stoku ile ilgili olaraksa,

- Üye ülkenin borç stokunun önemli ölçüde düşüyor olması ve referans kabul edilen değere hızlı şekilde yaklaşıyor olması istisnai durumlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Üye devletlerin mali disipline yönelik belirlenen kriterlere uyup uymadığının denetimi üye ülkeler tarafından oluşturulmuş olan komisyon tarafından sağlanmaktadır. Kriterlere uyulmadığı durumlarda, komisyon rapor hazırlayıp konseye sunmaktadır. Raporun içeriği, üye ülkenin orta vadeli iktisadi ve bütçe durumu ele alınmaktadır. Komisyon üye ülkeyi ileriye dönük risk yoğunluğuna göre, kriterleri yerine getirmesine bakmaksızın raporlayabilmektedir. İlgili raporla alakalı

olarak İktisadi ve Mali Komite tarafından iki hafta içerisinde görüş beyanı sağlanır. Konsey, bu verilere dayanarak, ilgili ülkeden de sunmasını isteyeceği görüşler doğrultusunda aşırı açık olup olmadığı kararını kesinleştirir. Konseyin üye ülkenin aşırı açık olduğu kararına varması durumunda, bu açığı kapatması için tavsiyelerde bulunur ve belirli bir süre tanır. Üye ülke açıkla ilgili herhangi bir eylemde bulunmazsa, üye ülke kamuoyuna ilan edilerek itibar kaybına yol açılır. Üye devlet gerekli eylemlerde bulunmamakta devam ederse, konseyin belirlediği önlemlerin alınması için üye ülkeye uyarı yapılır ve üye ülkeden belirli periyodlarla rapor sunması istenebilir. Süreç üye ülkenin gerekli önlemleri almaması durumunda devam etmesi neticesinde, ilgili ülkeye farklı yaptırımlarda uygulanmaya başlanır. Bunlara örnek olarak, Avrupa Yatırım Bankasını, açık için girişimde bulunmayan ülkeye yönelik kredi politikasını gözden geçirmeye davet etme ve ilgili ülkenin açığın kapandığı görüşüne kadar olan dönemde bir miktar tutarın faiz getirisinden arındırılmış şekilde birliğin hesabına yatırılması verilebilir (Karayazı, 2018: 66-68).

Eğer ilgili ülkenin açığının kapandığı kanısına varılırsa konsey, ülke aleyhine olan yaptırımların bir kısmını ya da tamamını kaldırabilir. Üye ülke prestij kaybını yaşaması için kamuoyuna yapmış olduğu bildirimleri üye ülkenin lehine olacak şekilde açığının ortadan kalktığı duyurusunu yapar.

Tablo 3.1. AB Üye Ülkelerinin Genel Devlet Dengelerinin GSYİH' ye Oranları (%)

Ülkeler	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Almanya (DE)	-2,9	-3,7	-4	-3,8	-3,4	-1,6	-0,1
Avusturya (AT)	0,1	-0,5	-1,6	-1,2	-1,6	-1,4	-0,7
Belçika (BE)	0,6	0	0	0	0,1	0,3	0,3
Bulgaristan (BG)	---	---	0	2,3	2	3,2	2,5
Çek Cumhuriyeti (CZ)	-5,9	-6,8	-6,6	-3	-3,5	-2,9	-3,4
Danimarka (DK)	2,6	1,2	-0,1	1,9	4,6	4,6	3,8
Estonya (EE)	0,3	1	1,8	1,8	1,9	3,6	2,4
Finlandiya (FI)	5,2	4,1	2,5	2,3	2,7	3,8	4,4
Fransa (FR)	-1,6	-3,2	-4,1	-3,6	-2,9	-2,5	-2,4
Güney Kıbrıs (CY)	-2,3	-4,5	-6,5	-4,1	-2,4	-1,2	-1
Hollanda (NL)	-0,2	-2	-3,1	-1,7	-0,3	0,6	-0,4
İngiltere (UK)	0	-1,5	-3,2	-3,3	-3,2	-2,6	---
İrlanda (IE)	0,8	-0,4	0,4	1,3	1,2	2,9	0,9
İspanya (ES)	-0,5	-0,3	-0,2	-0,3	1	1,8	1,3
İsveç (SE)	2,5	-0,2	-0,9	0,8	2,2	2,5	3
İtalya (IT)	-3,2	-2,9	-3,5	-3,5	-4,2	-4,4	-2,4
Letonya (LV)	-2,1	-2,3	-1,6	-1	-0,4	-0,3	0,4
Litvanya (LT)	-2	-1,4	-1,3	-1,5	-0,5	-0,6	-0,9
Lüksemburg (LU)	6,1	2,1	0,5	-1,2	-0,1	0,7	1
Macaristan (HU)	-3,5	-8,4	-7,2	-6,5	-7,8	-9,2	-6,4
Malta (MT)	-6,6	-5,6	-9,9	-4,9	-3,1	-2,5	-1,6
Polonya (PL)	-3,7	-3,2	-6,3	-5,7	-4,3	-3,8	-3
Portekiz (PT)	-4,2	-2,9	-2,9	-3,4	-6,1	-3,9	-3
Romanya (RO)	---	---	-1,5	-1,5	-1,4	-1,9	-2,9
Slovakya (SK)	-6,6	-7,7	-2,7	-2,4	-2,8	-3,7	-2,7
Slovenya (SI)	-3,9	-2,7	-2,7	-2,3	-1,5	-1,2	-0,6
Yunanistan (EL)	-6,1	-4,9	-5,6	-7,3	-5,1	-2,5	-2,3

Kaynak: Kaya, F.: 2009, *Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi*, Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara: 30.

Tablo 3.1.' de AB Üye Ülkelerinin Genel Devlet Dengeleri / GSYİH oranları görülmektedir. Tablodaki bazı ülkelerin bütçe dengesinin Maastricht Kriterlerinde yer alan sınırlamaya aştığı görülmektedir. Tabloda belirtilen yıllar arasında dengeyi sağlayamayan ve sınırlamanın üstünde seyreden verileriyle Macaristan örneği ön plandadır.

Macaristan, 2004 yılında hazırlanan komisyon raporunda, söz konusu ÷lkedeki genel devlet açıklarının konjonktürel ve geçici olmadığından, maliye politikalarının genişlemesinden kaynaklandığını bildirmiştir.

Komisyon ayrıca Macaristan' ın genel devlet açıklarının sürekli olarak sınır değere yakın tavanı aştığı belirtilmiştir. Komisyonun görüşleri dikkate alınarak, konsey tarafından Macaristan' daki kamu açıklarının sonlandırılması adına tavsiyeler yayımlanmıştır. Israrla aşırı kamu açıkları konusunda gerekli girişimleri göstermeyen Macaristan için daha önce belirttiğimiz prosedür harfiyen devreye girmiştir (Kaya, 2009: 29-33).



Aşağıdaki tabloda AB üyesi ülkelere ait kamu harcamalarının GSYİH' ya oranı yer almaktadır.

Tablo3.2. AB' ye Üye Ülkelere Ait Kamu Harcamalarının GSYİH'ya Oranı (%)

*AB Üye Ülkeler	2014	2015	2016	2017	2018
Almanya (DE)	44,1	43,8	43,7	43,9	43,7
Avusturya (AT)	51,9	52	50,3	49,6	48,5
Belçika (BE)	55,6	54,3	53,1	52,4	52,3
Bulgaristan (BG)	40	42,4	36,8	35,2	35
Çek Cumhuriyeti (CZ)	42,5	41,5	40,5	39,3	39,8
Danimarka (DK)	55,5	54,7	53,6	51,4	51,5
Estonya (EE)	38,3	38,7	39,5	39,2	39,5
Finlandiya (FI)	57,7	57,6	56,4	54,8	53,8
Fransa (FR)	57,2	57,0	56,5	56,5	56,2
Güney Kıbrıs (CY)	50,4	40,2	39,3	37,4	40,6
Hollanda (NL)	46,1	45,1	44,1	42,7	42,1
Hırvatistan(HR)	48,1	48,3	46,9	45,0	44,9
İngiltere (UK)	43,3	42,6	41,7	41,1	40,8
İrlanda (IE)	38,6	31,7	28,5	26,8	25,3
İspanya (ES)	45,1	44,2	42,8	41,4	41,1
İsveç (SE)	51,6	50,2	49,8	49,6	49,6
İtalya (IT)	50,7	50,5	49,5	49,0	48,6
Letonya (LV)	37,6	38,7	37,4	37,2	38,3
Litvanya (LT)	34,8	34,6	34,3	33,4	33,5
Lüksemburg (LU)	42,7	41,8	41,9	42,6	42,9
Macaristan (HU)	49,0	49,8	47,6	46,7	47,2
Malta (MT)	41,3	40,1	37,5	36,2	36,0
Polonya (PL)	42,1	41,9	41,3	41,1	41,3
Portekiz (PT)	50,8	49,4	46,4	45,9	43,6
Romanya (RO)	35,1	35,3	35,5	34,1	34,7
Slovakya (SK)	41,6	43,3	43,7	40,7	40,1
Slovenya (SI)	55,7	49,1	46,4	44,0	42,4
Yunanistan(EL)	50,2	53,5	48,9	47,3	47,6

Kaynak: Eurostat Government Finance Statics Database verileri kullanılarak oluşturulmuştur. (Çevrimiçi): <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database> 29.05.2019.

Tablo 3.2.' de yer alan ülkelerin kamu harcamalarının GSYİH içindeki payları yüzde olarak belirtilmiştir. Tabloda Litvanya, Letonya gibi AB üyesi olan lakin ekonomik olarak çok büyük olmayan ülkelerin, AB içerisinde yer alan gelişmiş ekonomilere göre kamu harcamalarını daha düşük tuttuğu görülmektedir.

Tablo 3.3. AB Üye Ülkelerinin Kamu Borçlarının GSYİH' ye Oranları

Ülkeler	2014	2015	2016	2017	2018*	2019*
Almanya (DE)	74.5	70.8	67.9	63.9	60.1	56.7
Avusturya (AT)	84.0	84.8	83.0	78.3	74.5	71.0
Belçika (BE)	107.6	106.5	106.1	103.4	101.4	99.8
Bulgaristan (BG)	27,1	26,2	29,6	25,6	23,3	21,3
Çek Cumhuriyeti (CZ)	42.2	40.0	36.8	34.7	33.2	32.1
Danimarka (DK)	44.3	39.9	37.9	36.1	33.3	32.2
Estonya (EE)	10,5	9,9	9,2	8,7	8.0	7,6
Finlandiya (FI)	60.2	63.6	63.0	61.3	59.8	58.5
Fransa (FR)	94.9	95.6	98.2	98.5	98.7	98.5
Güney Kıbrıs (CY)	108.0	108.0	105.5	96.1	105.0	98.4
Hollanda (NL)	67.9	64.6	61.9	57.0	53.2	49.6
İngiltere (UK)	87.0	87.9	87.9	87.4	86.0	84.5
İrlanda (IE)	104.1	76.8	73.4	68.4	63.9	61.1
İspanya (ES)	100.4	99.3	99.0	98.1	96.9	96.2
İsveç (SE)	45.5	44.2	42.4	40.8	37.8	35.5
İtalya (IT)	131.8	131.6	131.4	131.2	131.1	131.0
Letonya (LV)	40.9	36.8	40.3	40.0	37.1	35.5
Litvanya (LT)	40.5	42.6	39.9	39.4	34.8	37.9
Lüksemburg (LU)	22,7	22,2	20,7	23	21,4	20,8
Macaristan (HU)	76.6	76.6	75.9	73.3	72.9	70.3
Malta (MT)	63.7	58.6	56.3	50.9	47.9	44.8
Polonya (PL)	50.4	51.3	54.2	50.6	49.2	48.3
Portekiz (PT)	130.6	128.8	129.2	124.8	121.5	119.2
Romanya (RO)	39.2	37.8	37.3	35.1	35.1	35.9
Slovakya (SK)	53.5	52.2	51.8	50.9	48.8	46.4
Slovenya (SI)	80.4	82.6	78.7	74.1	70.2	66.3
Hırvatistan(HR)	84.0	83.7	80.2	77.5	73.5	70.1
Yunanistan (EL)	178.9	175.9	178.5	176.1	182.5	174.9

Kaynak: "Report on Public Finances in EMU," Institutional Paper 095, Vol. 2018: 22
 l:12,(Çevrimiçi) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip095_en.pdf 20.06.2019. (* 2018 ve 2019 değerleri italik ve tahmin niteliğindedir.)

Tablo 3.3.' ten de anlaşılacağı üzere AB üyesi olan ülkeler içerisinde bulunan gelişmekte olan küçük ekonomiye sahip ülkelerin Kamu Borçları /GSYİH oranları birbirine yakınlık göstermekteyken gelişmiş ekonomi olarak nitelendirebileceğimiz AB üyesi ülkelerin verileri farklılıklar göstermektedir. Parasal birliğin merkezi olarak sağlanmasının aksine yönetimlerin tek bir merkezden yapılamaması sonucu, üye ülkelerin kamu harcamalarının ve borç stoklarının GSYİH' larına oranlar Maastricht

Kriterlerine göre çok yüksek oranlara erişmişlerdir. Her ne kadar Maastricht Kriterleri söz konusu olsa da yapılan harcamalara bakıldığında bazı üye ülkeler tarafından kriterlerin tam anlamıyla uygulanmadığını görmek mümkündür.

1993 yılında Maastricht Anlaşmasının akabinde birlik içerisinde ortak mali kuralların belirlenmesine yönelik atılan bir adım ise İstikrar ve Büyüme Pakti olmuştur. Parasal birliğe olan güvenilirliğin korunması, artırılması, ekonomik şoklara karşı mali esnekliğin sağlanmasına yönelik önlem ve kuralları içermektedir (Buti, Franco, Ongena, 1998: 81). Ekonomik ve Parasal birliğe katılım koşullarını sağlayıp, AB' ye dâhil olan ülkelerin uyması gereken kural ve bu kurallara uyulmaması durumunda verilecek süre ve yaptırımlar İstikrar ve Büyüme Pakti vasıtasıyla belirlenmiştir (Ela, 2018: 730). İstikrar ve Büyüme Pakti' nin gündeme gelmesinin nedeni ise, parasal birlik içerisinde olan üye devletlerin, Maastricht Anlaşması kapsamında Aşırı Açık Prosedürü' ne dayanarak uyulması gereken mali kuralları uygulamamalarıdır. Maastricht Anlaşması ile başlayan bu süreç İstikrar ve Büyüme Pakti' nin desteği ile devam ederken üye ülke tutumları arasında farklılıklar gözlenmiştir. Ekonomi olarak küçük olan ülkeler belirlenen kriterlere uyum sağlayarak belirlenen kurallara harfiyen uyarken, daha büyük olan ülkeler tarafından bu kriterler ve kurallar sürekli olarak ihlal edilmiş ve ihlal eden ülkeler tarafından kuralların yeniden belirlenmesi talepleri olmuştur. Ekonomik ve Parasal Birliğe geçiş öncesine değinilecek olursa üye ülkeler dışlanma tehdidi ile disipline edilmişlerdir. 1990 sonrası dönemde herhangi bir sınırlama bulunmazken (borç stoku ve bütçe açığı), bunun sonucu yaşanan mali disiplinsizlik için cezalandırma mekanizması ve yaptırımlar bulunmamaktaydı. 90' ılı yılların sonuna yaklaşırken, üye ülkelerin kriterlere uyum değerlendirmesi sonucunda, üye ülkelerin parasal birlikten çıkarılması tehdidi ile disipline edilmeye çalışılmıştır. Maastricht Anlaşması, mali açıdan başarının göstergesini oluşturmakta ve parasal birliğe geçişi sağlamak için disipline olunduğunun göstergesi durumundaydı. Öyle ki parasal birliğe geçiş için hazır olunduğunu işaret eden referans değerlerin standardizasyonunu gösteren Maastricht Kriterlerine uyum sağlayan devletler, geçiş öncesinde mali yapılarında muazzam iyileşmeler sağlamışlardır. Bütçe açıkları 90' ılı yılların başında AB genelinde %3'ün altına gerilemiştir. Öte yandan kamu borçları AB genelinde incelendiğinde 90' ılı yılların başında %60 seviyelerindeyken, sonlarına doğru %75 dolaylarına ulaşmıştır. Lakin bu yükselişin temel sebebi üye ülkelerin genelinden kaynaklanmamaktadır. Birlik içerisinde Almanya, Fransa, İspanya, İtalya ve Birleşik

Krallık tarafından borç artışları bu duruma sebebiyet vermiştir. Diğer üye ülkelerin bir kısmının borç oranları stabil kalırken, bazı ülkelerde bu oranlar aşağı yönlü seyretmiştir (Ela, 2018: 731-732).

İstikrar ve Büyüme Pakti, maliye politikaları sınırlandırmalarına yeterince başarılı olamayacağı, kısa vadeli hedefler ile orta-uzun vadeli hedefler arasındaki uyumsuzlukla ilgilidir. AB üyesi devletler, Aşırı Açık Prosedürü ve sonrasında yer alan yaptırım mekanizmalarının konsey tarafından belirlenmesi, konsey içerisinde yer alan ülkelerin aynı duruma düşme ihtimaline karşın gerekli yaptırımları devreye sokmaları konusunda isteksiz olmalarından kaynaklanmaktadır. Bu yüzden, üye devletlerin bütçe durumlarının gözlemlenmesi ve uygulanan ekonomi politikalarının koordineli bir şekilde düzenlenmesi, aşırı açık prosedürü uygulaması ve bu uygulamanın netlik kazanması amacıyla 7 Temmuz 1997 tarihinde kabul edilmiştir.

İstikrar ve Büyüme Pakti bir yandan parasal birlikte yer alan ülkelerin ekonomik olarak büyümesini teşvik etmekte ve diğer taraftan da bu büyümeyi gerçekleştirirken mali sürdürülebilirliği korumaya yönelik uygulanacak politikaların çerçevesini göstermektedir (Andrle, 2015: 7).

Ekonomik ve Parasal Birliğin başta Maastricht Anlaşması ve akabinde İstikrar ve Büyüme Pakti ile sağlanmaya çalışılmıştır. Maastricht Anlaşmasında mevcut olan Bütçe Açığı/GSYİH oranı kısıtlamasının üst limitinin %3 oluşu ve Kamu Borçları/GSYİH oranı %60 geçmemesi olarak belirlenen mali kurallar İstikrar ve Büyüme Pakti'nda da aynen kabul görmüştür. Bu kurallara ek olarak parasal birlikte yer alan üye devletlerin bütçe denkleğinin sağlanması ve bütçe fazlası sağlanması adına orta vadeli bütçe planlaması yani paktın önleyici kolu olarak hedeflenmektedir (Schuknecht, 2004: 11). İstikrar ve Büyüme Pakti, parasal birlik üyeleri için uzun vadede sürdürülebilir büyüme ve fiyat istikrarını sağlamak için tasarlanmıştır. Paktın asıl amacı, üye ülkelerde ekonomik büyümeyi kalıcı kılmak ve orta vadede kamusal açıkları önleyerek üye devletlere ait aşırı bütçe açıklarını engellemek ve bunun sonucu bütçeyi disipline etmektir. Bu amaçla çok yıllık bütçeleme sistemi ve kamu harcamalarını kısmaya yönelik yükümlülükler getirilmiştir. Bunlara ek olarak Pakt bütçe açığı verilerinin bağlayıcılığı ile ekonominin işleyişinde çeşitli zorlukların yaşandığı dönemlerde üye ülkelere bütçe konusunda esneklik sağlamaktadır (Castroa, Soukiazis, 2003: 2).

İstikrar ve Büyüme Paktı birliğe üye ülkeler arasındaki kurallardaki uyumsuzluğu önleme adına iki kısımdan oluşan bir yaklaşımla hazırlanmıştır. Bunlardan ilki, önleyici kurallar, bir diğeri ise düzenleyici kurallardır (Kaya, 2009: 37).

İstikrar ve Büyüme Paktında yer alan önleyici kurallar kapsamında, birlik üyesi ülkelerin komisyona her yıl orta vadeli bütçe stratejilerini belirten istikrar ve yakınsama programlarını sunmaları gerekmektedir. Sunulan bu programlar söz konusu yılı ve gelecek üç yılı ait tahminleri kapsamaktadır. Orta vadeli bütçe programları, birlik üyesi ülkeler tarafından, denk bütçe ve ekonomik dalgalanmaları da göz önünde bulundurarak, aşırı açık prosedürü eşik değeri olan %3 oranı üst limit olacak şekilde bir emniyet marjı belirlenerek hazırlanmasını esas almaktadır. Belirlenen bu marj ile üye ülkelerin gelecekteki kamu yatırımları için ihtiyaç duyulabilecek kaynak sağlanmaya çalışılmaktadır (Kaya, 2009: 37-38).

İstikrar ve Büyüme Paktı küresel kriz, Avrupa Borç krizi gibi ekonomik dar boğazlara sebebiyet veren durumları ortadan kaldırmak ve kurallara uyumun artırılması adına yıllar içerisinde revize edilmiştir. 1997-2015 yılları içerisinde İstikrar ve Büyüme Paktı'nda yapılan değişiklikler aşağıdaki gibidir.

Tablo 3.4. İstikrar ve Büyüme Paktı'nda Yapılan Değişiklikler

Yıllar İçerisinde İstikrar ve Büyüme Paktında Yapılan Değişiklikler	
1997	İstikrar ve Büyüme Paktı kabul edilmiştir.
1998	Önleyici Kurallar yürürlüğe girmiştir.
1999	Düzeltilici Kurallar yürürlüğe girmiştir.
2005	İstikrar ve Büyüme Paktı Değişikliği
2011	Altılı Paket
2013	İkili Paket
2013	Mali Sıkılaştırma
2014	İstikrar ve Büyüme Paktı Gözden Geçirme
2015	İstikrar ve Büyüme Paktı Esnekleştirme

Kaynak: Karayazı, M.: 2018, *Mali Disiplini Sağlamada Mali Kurallar*, Doktora Tezi, Kahramanmaraş, Sütçü İmam Üniversitesi Kahramanmaraş: 74.

İstikrar ve Büyüme Paktı' nın önleyici kurallarının asıl amacı, üye devletlerin mali sürdürülebilirliğinin sağlanması için sürekli gözetim altında tutulmasıdır. Bu doğrultuda ilk olarak ülke koşullarına göre belirlenen önleyici kurallar kapsamında oluşturulmuş olan orta vadeli bütçe hedefleri yer almaktadır. Önleyici kurallara ek

olarak üye ülkeler konseye düzenli raporlama yapmaktadırlar. Avrupa parasal birliğine üye ülkeler tarafından istikrar programları düzenlenirken, birlik üyesi olmayan ülkeler tarafından da yakınsama programları hazırlanmaktadır. Raporların kullanım amacı, üye devletlerin orta vadeli bütçe hedeflerine ulaşılma konusunun takibati olmakla birlikte, komisyon ve maliye bakanlığı tarafınca yapılmaktadır.

İstikrar ve Yakınsama Programlarının kapsamında yer alan bilgiler aşağıdaki gibidir.

- Üye ülkeler tarafından tanımlanmış yapısal olarak hazırlanmış orta vadeli bütçe hedefleri, bu hedeflere ulaşmak için belirlenen yıllık hedef ve borç oranlarındaki tahminleri.
- Makroekonomik değişkenlere ilişkin varsayımlar.(istihdam, büyüme hedefleri vs.)
- Program hedeflerine ulaşmak için oluşturulmuş önlemlere ilişkin açıklamalar.
- Ekonomik varsayımların değişiklik durumunda bütçe ve borç yapısındaki etki analizi.
- Yapılabilmesi durumunda hedeflerin neden olumsuz sonuçlandığına dair açıklamalar.
- Cari yılı ve sonraki üç yıla ait bütçe planlarına ilişkin bilgiler.

Avrupa Birliğine üye olan ülkeler tarafından hazırlanan istikrar programları bağımsız kuruluşların öngördüğü makroekonomik veriler ışığında hazırlanmalıdır. Hazırlanan istikrar programları komisyon ve gerek görüldüğünde diğer bağımsız kuruluşların tahminleri ile karşılaştırılmaktadır. Üye ülkelerin istikrar programları ile kuruluşların tahminleri arasında aşırı farklılıklar olması durumunda, farkın açıklanması gerekmektedir. Aynı şekilde yakınsama programları da isabetli mali senaryolar dâhilinde oluşturulmalıdır.

Komisyon tarafından istikrar ve yakınsama programları uygulama öncesinde ve sonrasında değerlendirilmektedir. Bu durum, belirlenen hedefler doğrultusunda hareket edilmemesi neticesinde oluşabilecek olumsuzlukların öncesinde ve sonrasında tartışılmasına imkân sağlamaktadır. AB üye ülkeleri ve bölgede bulunan yakınsama programına dâhil olan ülkeler, istikrar ve yakınsama programları haricinde, her yıl 15 Ekim' e kadar taslak bütçelerini de açıklamak durumundadırlar.

Konsey tarafından üye ülkelerin 1 Aralık itibariyle sunmuş oldukları programlar, sunum tarihini izleyen 3 ay içerisinde incelenir ve görüş bildirilir. Konsey görüşlerini, İktisadi ve Mali Komite ile Komisyon değerlendirmelerini baz alarak bildirmektedir.

Değerlendirme yapılırken dikkate alınan hususlar aşağıdaki gibidir.

- Ekonomik varsayımların gerçeği yansıtıp yansıtmadığı.
- Orta vadeli bütçe perspektifinde belirlenen hedeflerin, aşırı açık durumu için gerekli olan güvenlik marjının oluşturulup oluşturulmadığı.
- Belirlenen politikaların, orta vadeli bütçe perspektifi doğrultusunda oluşturulan hedefleri sağlama konusundaki yeterliliği.
- Demografik yapı değişikliği ve nüfus yaş ortalamasının yükselmesi ile çalışan nüfus oranının düşmesi durumuna karşın, ilgili üye ülkenin kamu maliyesi sürdürülebilirliği.
- Uygulanan ekonomi programları ile Ayrıntılı Ekonomi Politikaları Rehberindeki politikaların uyumluluğu (Kaya, 2009: 38-39).

Bahsedilen değerlendirme kriterleri doğrultusunda Konsey, üye ülkelere ait orta vadeli bütçe perspektifi ile gerçekleşme düzeyleri arasında ciddi bir sapma olduğu tespitinde bulunursa, konu olan ülkeye erken uyarıda bulunabilir. Bu durum aşırı açık ortaya çıkmaması için yapılan tavsiye niteliğinde olan bir uyarıdır. Erken uyarı haricinde üye ülkeye, Komisyon tarafında erken politika önerileri de yapılabilmektedir.

Tablo 3.5. İstikrar ve Yakınsama Programı Kapsamında Genel Yönetim Bütçe Dengesine İlişkin Hedeflerin GSYİH' ya Oranı (%)

AB Üye Ülkeler	İstikrar ve Yakınsama Programı					Komisyon Tahminleri		
	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018
Belçika (BE)	-2,6	-1,6	-0,7	-0,2	-0,1	-2,6	-1,9	-2
Güney Kıbrıs (CY)	0,4	0,2	0,4	0,1	0,4	0,4	0,2	0,7
Almanya (DE)	0,7	0,5	0,2	0,2	0,5	0,8	0,5	0,3
Estonya (EE)	0,3	-0,5	-0,8	-0,7	-0,3	0,3	-0,3	-0,5
İrlanda (IE)	-0,6	-0,4	-0,1	0,1	0,6	-0,6	-0,5	-0,3
İspanya (ES)	-4,5	-3,1	-2,2	-1,3	-0,5	-4,5	-3,2	-2,6
Fransa (FR)	-3,4	-2,8	-2,3	-1,6	-1,3	-3,4	-3	-3,2
İtalya (IT)	-2,4	-2,1	-1,2	-0,2	0	-2,4	-2,2	-2,3
Letonya (LV)	0	-0,8	-1,6	-1,2	-0,5	0	-0,8	-1,8
Litvanya (LT)	0,3	-0,4	0,1	0,1	1,3	0,3	-0,4	-0,2
Lüksemburg (LU)	1,6	0,2	0,3	0,5	0,9	1,6	0,2	0,3
Malta (MT)	1	0,5	0,5	0,5	0,5	1	0,5	0,8
Hollanda (NL)	0,4	0,5	0,8	1,4	1,3	0,4	0,5	0,8
Avusturya (AT)	-1,6	-1	-0,8	-0,5	-0,4	-1,6	-1,3	-1
Portekiz (PT)	-2	-1,5	-0,3	0,4	1,3	-2	-1,8	-1,9
Slovenya (SI)	-1,8	-0,8	-0,2	0,2	0,4	-1,8	-1,4	-1,2
Slovakya (SK)	-1,7	-1,2	-0,5	0	0	-1,7	-1,3	-0,6
Finlandiya (FI)	-1,9	-2,3	-1,6	-0,8	-0,2	-1,9	-2,2	-1,8
Euro Area	-1,6	-1,3	-0,9	-0,4	-0,1	-1,6	-1,4	-1,4
Bulgaristan (BG)	0	-0,6	-0,5	0,1	0,1	0	-0,4	-0,3
Çek Cumhuriyeti (CZ)	0,6	0,4	0,3	0,5	0,5	0,6	0,3	0,1
Danimarka (DK)	-0,9	-1,9	-0,9	-1,2	0	-0,9	-1,3	-0,9
Hırvatistan (HR)	-0,8	-1,3	-0,8	-0,3	0,5	-0,8	-1,1	-0,9
Macaristan (HU)	-1,8	-2,4	-2,4	-1,8	-1,5	-1,8	-2,3	-2,4
Romanya (RO)	-3	-2,9	-2,9	-2,5	-2	-3	-3,5	-3,7
Polonya (PL)	-2,4	-2,9	-2,5	-2	-1,2	-2,4	-2,9	-2,9
İsveç (SE)	0,9	0,3	0,6	1,4	2,1	0,9	0,4	0,7
İngiltere (UK)	-2,7	-2,8	-1,9	-1,1	-0,9	-2,7	-2,8	-2
Avrupa Birliği	-1,7	-1,6	-1,1	-0,6	-0,2	-1,7	-1,6	-0,4

Kaynak: Commission, :2017, “An Overview of the 2017 Stability and Convergence Programmes and an Assessment of the Euro Area Fiscal Stance For 2018”:54, (Çevrimiçi) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip059_en.pdf 26 Haziran 2018.

Tablo 3.5.' te genel yönetim bütçe verilerine bakıldığında İstikrar ve Yakınsama Programı ile Komisyon tahminlerinin beraber yıllar itibariyle genel olarak düşüş eğiliminde olduğu gözlenmektedir.

Tablo 3.6. İstikrar ve Yakınsama Programı Kapsamında Genel Yönetim Bütçe Dengesi Verilerinin ve Komisyon Tahminlerine İlişkin Hedeflerin GSYİH' ya Oranları (%) Arasındaki Farklar

AB Üye Ülkeler	Program ve Komisyon Tahminleri Arasındaki Fark		
	2016	2017	2018
Belçika (BE)	0	0,3 Fazla	1,3 Fazla
Güney Kıbrıs (CY)	0	0	-0,3 Düşük
Almanya (DE)	-0,1 Düşük	0	-0,1 Düşük
Estonya (EE)	0	-0,2 Düşük	-0,3 Düşük
İrlanda (IE)	0	0,1 Fazla	0,2 Fazla
İspanya (ES)	0	0,1 Fazla	0,4 Fazla
Fransa (FR)	0	0,2 Fazla	0,9 Fazla
İtalya (IT)	0	0,1 Fazla	1,1 Fazla
Letonya (LV)	0	0	0,2 Fazla
Litvanya (LT)	0	0	0,3 Fazla
Lüksemburg (LU)	0	0	0
Malta (MT)	0	0	-0,3 Düşük
Hollanda (NL)	0	0	0
Avusturya (AT)	0	0,3 Fazla	0,2 Fazla
Portekiz (PT)	0	0,3 Fazla	1,6 Fazla
Slovenya (SI)	0	0,6 Fazla	1 Fazla
Slovakya (SK)	0	0,1 Fazla	0,1 Fazla
Finlandiya (FI)	0	-0,09 Düşük	0,2 Fazla
Euro Bölgesi	0	0,09 Fazla	0,5 Fazla
Bulgaristan (BG)	0	-0,2 Düşük	-0,2 Düşük
Çek Cumhuriyeti (CZ)	0	0,1 Fazla	0,2 Fazla
Danimarka (DK)	0	-0,6 Düşük	0
Hırvatistan (HR)	0	-0,2 Düşük	0,1 Fazla
Macaristan (HU)	0	-0,1 Düşük	0
Romanya (RO)	0	0,6 Fazla	0,8 Fazla
Polonya (PL)	0	0	0,4 Fazla
İsveç (SE)	0	-0,1 Düşük	-0,1 Düşük
İngiltere (UK)	0	0	0,1 Fazla
Avrupa Birliği	0	0	0,3 Fazla

Kaynak: Commission, E.: 2017, "An Overview of the 2017 Stability and Convergence Programmes and an Assessment of the Euro Area Fiscal Stance For 2018" :52 (Çevrimiçi) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip059_en.pdf 26 Haziran 2018.

Tablo 3.6.' da bulunan verilerindeki farklar gözlemlendiğinde ise birkaç ülke dışında komisyon tahminleri ile istikrar ve yakınsama programı kapsamındaki verilerin neredeyse örtüştüğü görülmektedir.

İstikrar ve Büyüme Pakti, Maastricht Kriterleri kapsamındaki tüm hükümleri içermekle birlikte, AB üyesi ve Euro Bölgesi dâhilindeki ülkelerin aşırı açık prosedürü kapsamında meydana gelen dengesizlikleri önleme adına oluşturulmuştur.

İstikrar ve Büyüme Pakti' nın uygulanmaya başlamasına rağmen mali disiplinin sağlanması konusunda yeterince etkili olamamıştır. Pakt ile öngörülen ekonomik açıdan iyi olunan dönemlerde sağlanan refah ve gelir artışı doğru kanalize edilememiş, aksine paktın uygulanması konusunda yaşanan üye ülke duyarsızlıkları ile borç yükünde artışlar göz ardı edilmiştir. Ekonomik konjonktürün iyiye gittiği dönemlerde sağlanabilecek ve kriz dönemlerinde yaşanacak durgunluğun önüne geçilmesi adına alınan birçok önlemin beklendiği kadar başarılı olamamasına sebebiyet vermiştir. Bunun sonucu olarak zaman içerisinde İstikrar ve Büyüme Pakti revizyonları meydana gelmiştir. Bu revizyonlar sonrasında kriz dönemi sonrasında daha stâbil ve uygulama olarak daha etkin bir duruma gelmiştir.

Avrupa Birliği'nde meydana gelen bir diğer uygulama ise Euro Rekabet Pakti (EPP) olmuştur. Küresel dünya düzeni ile birlikte sınırlar ortadan kalkmış mal ve hizmetlerin mobilitesi ile rekabet hızla listenin üst sıralarına yükselen bir konu haline gelmiştir. Küresel finansal kriz ile 2008 yılının başlarından itibaren dünya ekonomileri gibi Avrupa ülkeleri de bu krizden belirgin bir şekilde etkilenmiş ve AB ülkelerinin çoğunda üretim kayıpları yaşanmıştır (Gabrisch, Staehr, 2014: 288). Bu kayıplar neticesinde AB üye ülkelerinde ciddi ekonomik daralmalar söz konusu olmuştur. Dünya genelinde yaşanan talep daralması ülke ekonomilerini ciddi şekilde etkilemiş, ticaret konusu ve rekabet gücü ülkeler için en önemli konu haline gelmiştir. Çin ve Hindistan gibi ülkelerde, düşük işgücü maliyeti ve esnek üretim yapıları, bunun yanı sıra, gelişmekte olan ülkelerin dünya ticaretinden belli bir paya sahip olma arzusu AB ülkeleri gibi piyasaya hâkim olan ülkelerin, dünya ticaretindeki payının daralmasına sebep olmuştur. Bu durum ekonomik daralma dönemlerinde bütçe açıkları ve kamu borcu gibi konularla baş edemez hâle gelmelerine sebep olmuştur. Sonuç itibarıyla AB ülkeleri toparlanma konusunda eskiye nazaran daha kırılgan bir hâle gelmiştir. Küresel kriz ile yaşanan bu olumsuzlukların önüne geçilmesi adına, başta Almanya ve Fransa Euro bölgesinde ekonomik yönetişimin

daha iyi sağlanması adına girişimde bulunmuştur. Avrupa' da güçlü bir ekonomik yakınlaşmayı sağlamak ve üye ülkelerin rekabet gücünü kalıcı olarak arttırmak için Euro Rekabet Paketi' ni gündeme getirmiştir.

4 Şubat 2011 önerilen paktta ulusal ekonomilerin rekabet gücü ölçümü için aşağıdaki göstergelerin uygulanmaya çalışılacağı ifade edilmiştir. Bunlar;

- Fiyat rekabetçiliği adına oluşturulan göstergeler,
- Açık ve gizli kamu borçlarının dikkate alınarak, kamu maliyesinin kapsamlı şekilde irdelenmesi,
- Araştırma-geliştirme yatırımlarının GSYİH' nın belli bir asgari sınır getirilmesi,

şeklinde sıralanmaktaydı (AB Genel Sekreterliği, 2011: 18-19). Bu göstergeler baz alınarak üye ülkeler kendi değerlendirmelerini sağlayacak, nihai değerlendirme ise Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanacak rapor ile yapılacaktır. Gerekğinde Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa Risk Kurulu' ndan destek alınabilecekti.

Ab üyesi ülkenin pakt ile 12 ay süresince kendi sınırları içerisinde uygulanması beklenen 6 maddeyi kapsayan program ise şu şekilde belirlenmiştir.

- Çalışan ücret ve maaşlarının fiyat artış endeksine göre belirleyen sistemin devreden çıkarılması.
- AB içerisinde işgücü mobilitesinin sağlanması adına mesleki yeterlilik ve diplomaların karşılıklı olarak tanınması sağlanması adına bir anlaşmanın sağlanması.
- Kurumlar vergisi konusunda ortaklaşa uygulanabilecek bir uygulamanın sağlanması.
- Demografik yapı dikkate alınarak, emeklilik sisteminin düzenlenmesi,
- AB üyesi ülkelerin borç uyarı sistemlerini oluşturmaları adına anayasal düzenlemeleri yapması,
- Bankaların ulusal kriz yönetim sistemlerinin kurulması şeklinde olmuştur.

Avrupa Birliği' nin makroekonomik istikrarın tekrar oluşması ve kamu maliyesinin sürdürülebilirliği adına başlatılan çalışmalar Euro Rekabet Paketi ile devam etmiştir. Paktın hükümlerinin ağır ve bağlayıcı hükümlerin olmasından ötürü diğer AB üyesi ülkeler tarafından eleştiriye maruz kalmıştır. Pakta yönelik eleştiriler

hükümlerin hafifletilmesine ve bu şekliyle kabul edilmesine sebep olmuştur. Euro Rekabet Paktı 24-25 Mart 2011 tarihinde kabul edilmiştir (AB Genel Sekreterliği, 2011: 25). Pakt çerçevesinde Euro Bölgesi'nde yer alan ülkeler;

- ✓ Rekabet gücünü arttırma,
- ✓ İstihdamı arttırma,
- ✓ Kamu mali sürdürülebilirliğini arttırma,
- ✓ Mali istikrarı güçlendirme,

konularında belirli hedeflerin gerçekleşmesini taahhüt etmektedirler. Bu maddelere ek olarak vergi konusunda koordinasyon sağlanması da bir diğer hedef olarak Pakt içerisine dâhil edilmiştir (AB Genel Sekreterliği, 2011: 29).

Pakta katılan üyeler hedeflere ulaşmak için yapacakları faaliyetleri diğer pakt üyeleri ile paylaşmak durumundadırlar. Üye devletler hedeflere ulaşmak için kendi inisiyatiflerine bırakılan tedbirler doğrultusunda hareket edeceklerdir. Kaydedilen ilerlemeler üye devletin kendi devlet ve hükümet başkanı tarafından izlenecektir. Herhangi bir sorun karşısında, sorun yaşayan ülke tespit edilip sorunu belli bir süre içerisinde çözmesi beklenecektir.

Euro Rekabet Paktı 5 kısımdan oluşmaktadır. 3. Kısım bütçe disiplini ile ilgilidir. Bu bölümde ilgili üye ülkenin bütçesinin dengeli ya da fazla vermesi istenmektedir. Bu bölümde yapısal açık konusunda olağanüstü durumlar haricinde GSYİH' nın % 5 ini geçmemesi vurgulanmıştır. Bunlara ek olarak yine üye ülke borçlanmasının GSYİH' nın % 60 'ını geçmemesi belirtilmiştir. Bu mali kurallar yasal dayanak kapsamında olmalıdır. Kurallarda sapma olması durumunda düzeltme mekanizması otomatik olarak devreye girmektedir. Belirlenen oranlara otomatik düzeltme mekanizması ile ulaşmak için mali sıkılaştırma uygulanmaktadır (Yar, 2014: 84). Euro Rekabet Paktı'nda yer alan düzenlemeler aşağıdaki tablodaki gibidir.

Tablo 3.7. Euro Rekabet Paktı İçerisinde Yer Alan Düzenlemeler

İstikrar ve Büyüme Paktı'nın (İBP) Önleyici Kısımını Oluşturan Mevzuatta Değişiklik Yapan Tüzük	Harcama Kuralı: Harcamalardaki genişleme potansiyel büyüme hızını geçmemelidir. Kuralı ihlal eden ülkeler ceza, faizli teminat ve/veya Komisyon uyarılarına maruz kalabilecektir.
İstikrar ve Büyüme Paktı'nın Düzeltici Kısımını Oluşturan Mevzuatta Değişiklik Yapan Tüzük	Aşırı Açık Prosedürü: Borçlarının GSYİH' ye oranı %60'ı aşan ülke, borç miktarını 3 yıl boyunca ve her yıl GSYİH' sinin %60'ı aşan kısmının 1/20' si oranında azaltmalıdır.
Euro Bölgesinde Bütçe Gözetiminin Etkin Bir Şekilde Uygulanmasına İlişkin Düzenleme	Önleyici Tedbir: İhtiyati politikalardan ciddi sapmalar, GSYİH' sinin %0.2' si oranında faizli teminat uygulamasını devreye sokacaktır. Düzenleyici Tedbir: Aşırı açık veren ülke, GSYİH' sinin %0,2' si oranında faizsiz teminat uygulamasına maruz kalacaktır. AB tavsiyelerini dikkate almayan ülkelerin teminatları cezaya çevrilebilecektir.
Üye Devletlerin Bütçe Çerçevesi Kapsamındaki Gereksinimlere İlişkin Direktif	İBP' de yer alan amaçlar ulusal bütçe çerçevelerine yansıtılacak ve kamu maliyesine ilişkin çok yıllık planlama yaklaşımı benimsenecektir. Muhasebe ve istatistiki raporlarda bağımsız gözetim ve analiz süreçlerinde üye devletlerin uyması gereken asgari koşulları tanımlanmaktadır.
Makroekonomik Dengesizliklerin Önlenmesi ve Düzeltilmesine İlişkin Düzenleme	Aşırı Dengesizlik Prosedürü (ADP): Çeşitli ekonomik göstergelerden oluşan bir puan tablosu baz alınarak dengesizlik riskleri düzenli olarak değerlendirilecek ve ciddi dengesizliklerin tespit edildiği üye devletler için ADP devreye girecektir. ADP' ye tabi olan üye devlet belli bir takvim dâhilinde gerçekleştireceği eylemleri içeren düzeltici bir eylem planı hazırlayacak; eylemlerin gerçekleştirilmesinde sürekli başarısız olunması durumunda yaptırımlar devreye girecektir.
Euro Bölgesindeki Aşırı Makroekonomik Dengesizliklerin Düzeltilmesine İlişkin Uygulama Tedbirleri Hakkında Düzenleme	ADP tavsiyelerini uygulamakta tekrarlayarak başarısız olunması durumunda, söz konusu ülke GSYİH' sinin %0,1'ine tekabül eden miktarda yıllık para cezası ödemek zorunda kalacaktır.

Kaynak: Gök, M., Biyan, Ö., Akar, S.: 2012, "Avrupa Birliği'nde Mali Kuralların Yeniden Düşünülmesi Altılı Mevzuat Paketi ve Türkiye Değerlendirmesi," **Business and Economics Research Journal**, .Sayı 3(3), s.159-174:167.

Tablo 3.7.' de Euro Rekabet Paktı kapsamı içerisinde yer alan düzenlemeler görülmektedir. Başta harcama kuralı ve aşırı açık prosedürü ile ilgili düzenlemelerin

yapıldığını görmekteyiz. İlk iki maddede İstikrar ve Büyüme Paktı' nı oluşturan önleyici ve düzeltici kısımları içeren tüzüklerdeki düzenlemelerdir. Sonraki düzenlemelerde ise bütçeye ve makroekonomik dengesizliklere ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

Sonuç itibariyle, AB' de mali kurallar temel olarak Maastricht Anlaşmasına bağlıdır. Yukarıda da belirttiğim gibi kamu da mali disiplini sağlamak, borçlanmaya ve bütçe açığına sınırlamalar getirilmesi adına uygulamaya konmuştur. Uluslararası nitelikte olan bu anlaşmaya üye ülkeler uzlaşma ile tabi olmuşlardır. Anlaşma ile getirilen kuralların birlik içerisinde başarı elde edebilmesi için İstikrar ve Büyüme Paktı uygulamaya konmuş ve parasal birlik oluşturulmuştur. Ancak ne Maastricht Anlaşması ne de İstikrar ve Büyüme Paktı istenilen düzeyde işlerliğini sağlayamamış, yaptırım mekanizmasında meydana gelen aksaklıklar performans kaybına sebep olmuştur. Kriz ortamının da AB' de meydana getirdiği sert etkilerle de birleşince gündeme gelen Euro Rekabet Paktı ile yaptırım mekanizmasında olan aksaklıklar da giderilmeye çalışılmıştır.

Birlik üyesi ülkelerin yaptırımlara yönelik baskıları giderilmesi durumunda AB genelinde ve Euro Bölgesinde sağlanmaya çalışılan kural uygulamaları daha etkin şekilde çalışması sağlanacaktır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4.Türkiye' de Mali Kurallar

Bu bölümde bütün Dünya' da olduğu gibi Türkiye' de kamu harcamalarının gelişimi, İkinci dünya savaşı ve sonrası dönemde kamu harcamalarındaki artış, mali disiplinsizliğin olduğu dönemler, bu disiplinsizlikler ile mücadele anlamındaki gelişmeler konu edilecektir. Türkiye'de kamu maliyesinin genel görünümü, IMF ile ilişkiler, bu ilişkiler neticesinde geçmiş dönem yapılan uygulamalar kriz dönemleri ve maliye alanında yapılan dönüşümler ele alınacak olup, mali disiplinin sağlanması adına yapılan mali kural ve benzeri uygulamalardan bahsedilecektir.

1980 yılı sonrasında Türkiye ekonomisinde mali disiplin yeterince sağlanamamış, bu yıllar ve sonrası dönemde bütçe açıkları, borçlanma, sürdürülemez borç yükü, enflasyon gibi makroekonomik büyüklüklerde artış gözlenmiştir. Harcamaların finansmanı kamu gelirleri ile sağlanamadığından borçlanma yoluna gidilmiş ve bu borçlanmalar belirli sınırlamalara tabi tutulmadığı için günden güne artan bir borç yükü oluşmaya başlamıştır. Borç yükünün sürekli artması ile birlikte borçların sürdürülebilirliği olgusu sekteye uğramış ve mali disiplinsizlikler meydana gelmeye başlamıştır. Mali disiplin ve mali saydamlık kavramlarının önemi yaşanan 2001 krizi ile birlikte gündeme gelmiş ve bu olguların tekrar ekonomiye kazandırılması için çeşitli reformlar yapılmaya başlanmıştır. Bu reformlar kapsamında 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile ülkenin kalkınma hedefleri doğrultusunda, piyasalardaki güvensizlik ortamını, ekonomik istikrarsızlıkları gidermek, makroekonomik dengeleri gözeterek, kamunun sürdürülemez hale gelen artan borç yükü disipline edilmeye çalışılmış, mali kural benzeri uygulama devreye girmiştir. Kanun birçok kamu kuruluşu kapsamaktadır. Bunlar arasında merkezi yönetim kapsamında bulunan kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, kamu iktisadi teşebbüsleri, sermaye dağılımına bakıldığında % 50'sinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonları, kamu nezdindeki bankalar, yatırım ve kalkınma bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeleri, belediyelere bağlı kuruluşları, yap işlet devret kapsamı proje kuruluşları ve hibelerle sınırlı sivil toplum kuruluşları yer almaktadır (4749 Sayılı Kanun: 1). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü kanunu ile mali yönetim sistemi yapılandırılmaya çalışılmıştır. Kanun amaç olarak, kalkınma plan ve

programlarında belirlenen hedeflere ulaşmak için uygulanacak olan politikalar doğrultusunda, kaynakları etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi, kullanılmasını hedeflemektedir. Ayrıca kamunun, hesap verilebilirlik, malî saydamlık sağlayabilmek adına, kamu malî yönetim ve yapısını, kamunun işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanması, yapılan mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve malî kontrolü düzenlemektedir. Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır(5018 Sayılı Kanun, 2003, s. 1). Bunlara ek olarak, enerji, tarım, sağlık, sosyal güvenlik, sağlık sektörleri gibi birçok alanda da saydamlığı ve hesap verilebilirliğin sağlanabilmesi için çeşitlik düzenlemeler yapılmıştır. Bu gibi düzenlemeler de aslında ülkemizde kurallı bir mali yönetime geçiş olduğunu göstermektedir (Kesik, Bayar, 2010: 52-53).

4.1. Kamu Maliyesindeki Genel Görünüm

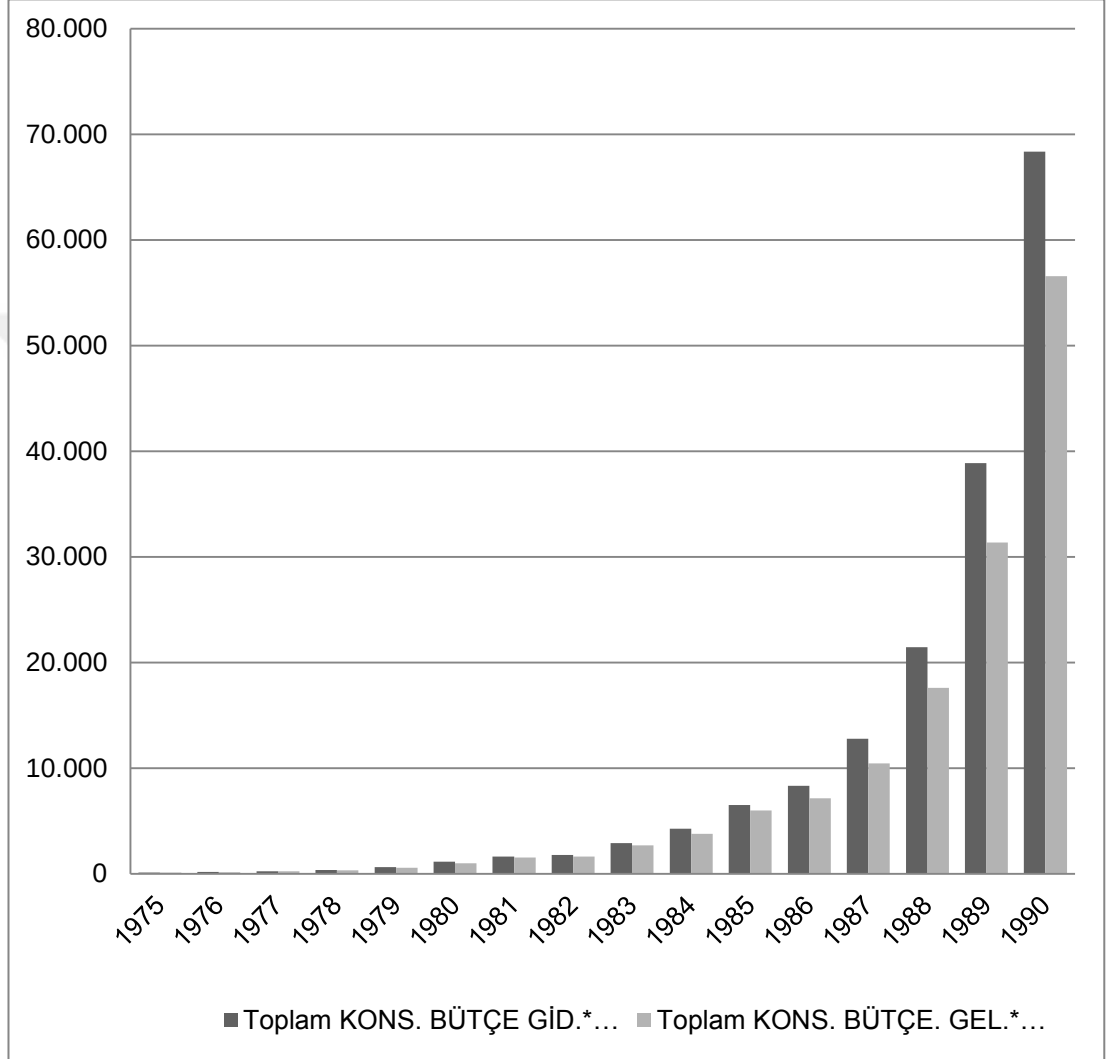
Bir ekonomide, devletin makroekonomik parametreleri etkilemek (istihdamı artırma için yeni yatırımları teşvik etmek gibi) adına harcama yapması, gelir ve borçlanma araçlarını kullanması maliye politikası olarak tanımlanmaktadır (Pınar, 2006: 5).

Maliye Politikasının temel amaçları, ekonomide kamu kesimi ve özel sektör arasında kaynak kullanımındaki denge ile optimal kaynak dağılımını sağlamak, ödemeler dengesindeki baskıları engellemek ve bunların neticesinde makro ekonomik yapıda mali açıkları azaltarak sürdürülebilir bir ekonomiye erişmektir. Kamunun harcamaları; kamu gelirleri, borçlanma ve hükümetin para basma yetkisi ile elde ettiği gelirlerle finanse edilmektedir. Kamu gelirleri temelde vergiler ve vergi dışı gelirlerden oluşmaktadır. Kamu harcamaları bu gelirlerle karşılanamadığı durumlarda, borçlanma ve para basma yetkisi kullanımı (senyoraj) ile karşılanmaya çalışılmaktadır.

1980 yılı öncesinde harcamalar, vergi politikası, dış ticaret politikası ve destekleme politikası kamunun yaygın olarak kullandığı maliye politikası araçları arasında yer almıştır. Özellikle IMF ile uygulanan programlar neticesinde sıklıkla bu politikalar gerek tek başlarına gerekse birkaçı bir arada kullanılmak suretiyle uygulanmışlardır. Bu dönemde kamu gelirleri finansmanı olarak vergi gelirleri yerini

borçlanmaya bırakmış ve kamu borç stoku önceli dönemlere göre ciddi oranda artmıştır (Kızıler, 2011: 65).

Şekil 4.1. Ekonomik Göstergeleri(1975-1990)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Ekonomik Göstergeler (1950-2019) (Çevrimiçi) <https://www.hmb.gov.tr/bumko-ekonomik-gostergeler> 20.05.2018. (Verileri kullanılarak tarafımca düzenlenmiştir.)

Petrol Krizi ile daralma sonrasında yaşanan, bütçe büyüklüklerinde meydana gelen değişiklikler yıllar itibariyle gösterilmektedir. Bu dönemden sonra bütçe gelir ve giderlerinin sürekli olarak artış trendinde olduğu ve 1980 sonrası dönemde bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılayamayacak oranda arttığını görmekteyiz. 1974 yılından itibaren petrol fiyatlarındaki artış ile 1970'li yılların sonunda ekonomik

daralma ve durgunluğun yaşandığı petrol krizi dönemi ve uygulanan politikaların yetersizliği sonucu yaşanan olumsuzluklara çözüm olarak 24 Ocak tedbirleri ile yeni ekonomi politikasına geçiş sağlanmıştır. Bu çerçevede oluşturulan istikrar programında, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası ekonomik kuruluşlardan kredi bulmak, acil dış ödeme güçlüklerini çözmek, vadesi gelen borçları ertelemek, enflasyonu düşürmek, büyüme hızını arttırmak gibi amaçlar yer almaktadır (Öçal, 2004: 155-157). Bu kararlar doğrultusunda, devalüasyon yapılmış, devletin ekonomik yapı içerisindeki payı küçültülmeye çalışılmış, tarım ürünlerindeki destekleme alımları sınırlandırılmış, sübvansiyonların bir kısmı kaldırılmış, dış ticaret serbestleştirilmiş ve yabancı sermaye yatırımları teşvik edilmiştir. 1980' de alınan kararlar doğrultusunda Türkiye ekonomisini dünya ekonomisine bütünleştirmek için dışa açık bir ekonomi olması sağlanmıştır. Bu durum kamu harcamalarının finansmanında dış borçların payının artmasına sebebiyet vermiştir.

1980 yılı öncesinde kamu finansman açığı iç borçlanma yolu ile finanse edilirken, 24 Ocak kararları sonrasında dışa açık bir ekonomi haline gelen ülkemiz, kamunun finansman yapısındaki dönüşümle, dış borçlanmaya ağırlık vermeye başlamıştır. 80'li yılların ortalarından itibaren uluslararası sermaye hareketliliği hız kazanmıştır.

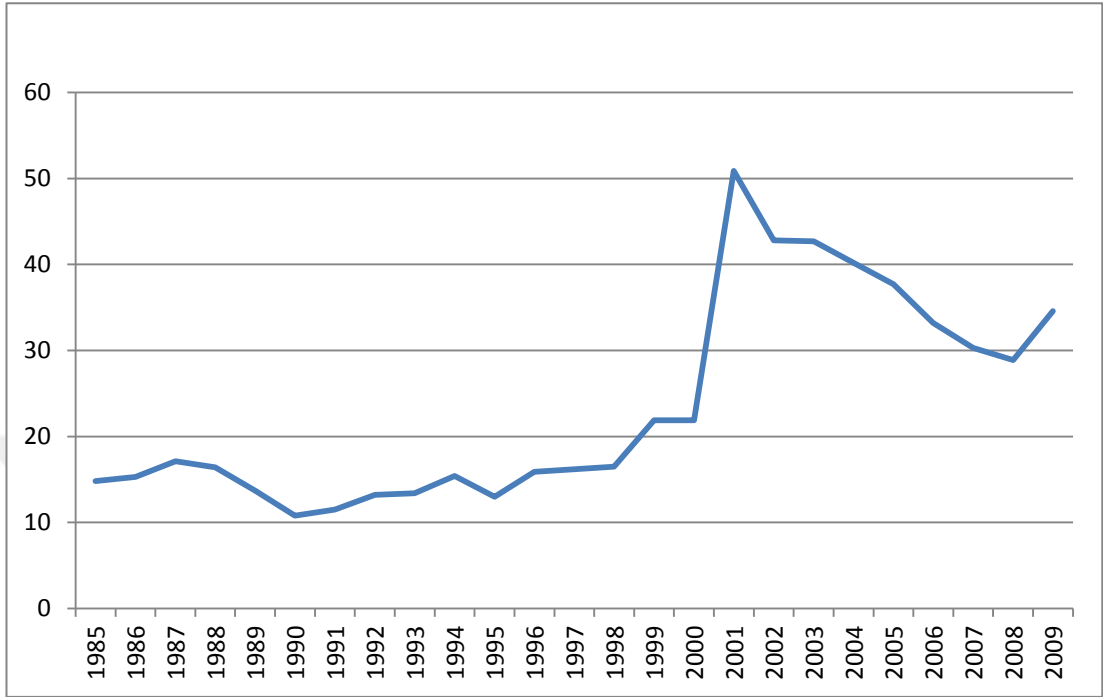
Tablo 4.1. Kamu İç Borç Stoku

YILLAR	Toplam İç Borç Stoku (Milyon TL)	İç Borç Stokunun GSYİH'ya Oranı (%)	GSYİH (Milyon TL)
1985	7	14,8	47,2
1986	10,5	15,3	68,7
1987	17,2	17,1	100,4
1988	28,5	16,4	173,7
1989	41,9	13,7	305,6
1990	57,2	10,8	528,4
1991	97,6	11,5	847
1992	194,2	13,2	1.469,80
1993	357,3	13,4	2.664,10
1994	799,3	15,4	5.200,10
1995	1.361,00	13	10.434,60
1996	3.149,00	15,9	19.857,30
1997	6.283,40	16,2	38.762,50
1998	11.612,90	16,5	70.203,10
1999	22.920,10	21,9	104.595,90
2000	36.420,10	21,9	166.658,00
2001	122.157,30	50,9	240.224,10
2002	149.869,70	42,8	350.476,10
2003	194.386,70	42,7	454.780,70
2004	224.482,90	40,2	559.033,00
2005	244.781,90	37,7	648.931,70
2006	251.470,10	33,2	758.390,80
2007	255.310,00	30,3	843.178,40
2008	274.827,30	28,9	950.534,30
2009	330.004,60	34,6	953.973,90

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Ekonomik Göstergeler (1950-2019) (Çevrimiçi) <https://www.hmb.gov.tr/bumko-ekonomik-gostergeler> 20.05.2018.
(Verileri kullanılarak tarafımda düzenlenmiştir.)

Tablo 4.1.' de 1985-2009 yılları arasındaki kamu iç borç stoku ve bu stokun GSYİH' ya oranları verilmiştir. 2000 yılına kadar olan süreçte GSYİH' ya oranı yaklaşık yüzde 10-20 arasında seyretmiştir. 2001 krizi etkisi ile birlikte bu oran yüzde 50 seviyesine ciddi bir yükseliş kaydetmiş, sonraki yıllarda oran (2009 yılı hariç) düşmeye başlamıştır. Toplam borç miktarı ise yıllar itibarıyla sürekli artmıştır.

Şekil 4.2. İç Borç Stoku/GSYİH Oranı (%)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Ekonomik Göstergeler (1950-2019) (Çevrimiçi) <https://www.hmb.gov.tr/bumko-ekonomik-gostergeler> 20.05.2018. (Verileri kullanılarak tarafımca düzenlenmiştir.)

Şekil 4.2. Türkiye’deki İç Borç Stoğu/GSYİH Oranı yüzdelerine göre oluşturulmuştur. 2000’li yıllara kadar olan dönemde iç borç stokumuz sürekli olarak yükselmiştir. Aynı şekilde oransal olarak GSYİH içerisindeki payı da yükselmeye devam etmiştir. 2001 krizinin etkisiyle birlikte bu oran önceki yıllara nazaran çok daha fazla artış göstermiştir. Oransal olarak o dönemdeki en yüksek seviyesi olan % 51 seviyelerine gelen iç borç stoku oran olarak sonraki yıllarda genel itibarıyla düşüş trendinde seyretmiş olup 2008 krizi sebebiyle tekrar yükselişe geçmiştir.

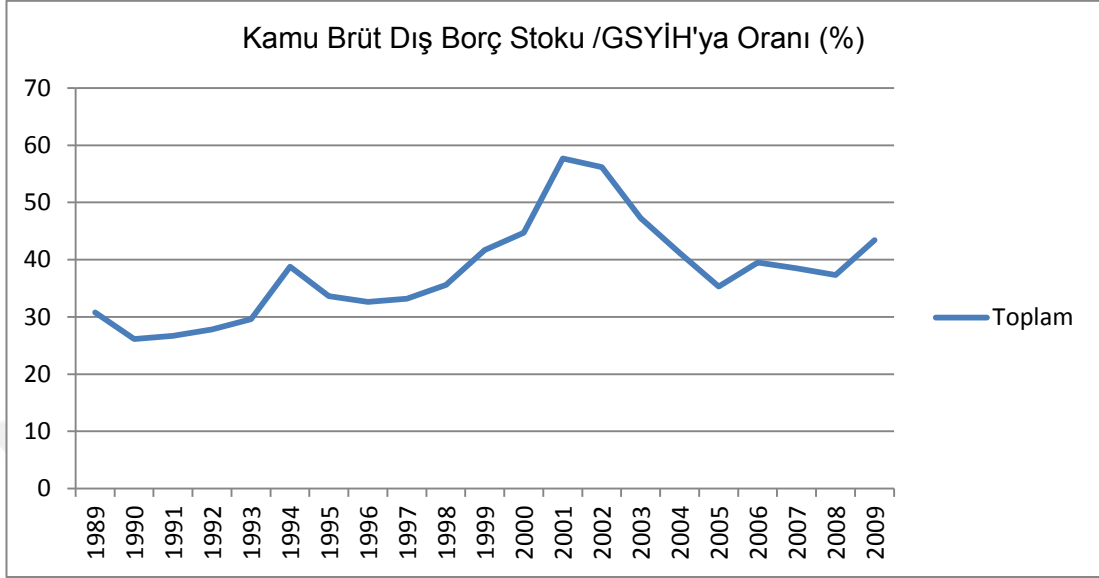
Tablo 4.2. Kamu Brüt Dış Borç Stoku

YILLAR	Toplam Dış Borç Stoku	Dış Borç Stoku
	(Milyon ABD Doları)	GSYİH'ya Oranı (%)
1989	43.911	30,8
1990	52.381	26,1
1991	53.623	26,7
1992	58.595	27,8
1993	70.512	29,6
1994	68.705	38,8
1995	75.948	33,6
1996	79.299	32,6
1997	84.356	33,2
1998	96.351	35,6
1999	103.123	41,7
2000	118.602	44,7
2001	113.592	57,7
2002	129.532	56,2
2003	144.097	47,3
2004	160.977	41,2
2005	169.901	35,3
2006	207.819	39,5
2007	249.553	38,5
2008	277.005	37,3
2009	268.194	43,4

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı resmi sitesi Türkiye Dış Borç İstatistikleri Kullanılarak hazırlanmıştır. (Çevrimiçi) <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>, 26.05.2019.

Tablo 4.2.' de Türkiye' nin Kamu Brüt Dış Borç Stoku verilerinin milyon dolar cinsinden karşılıkları verilmiştir. Tablodan da anlaşılacağı üzere 1989 yılından itibaren (1994 ve 2001 yılı hariç) sürekli artmaya devam etmiştir.

Şekil 4.3. Kamu Brüt Dış Borç Stoku/ GSYİH Oranı (%)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı resmi sitesi Türkiye Dış Borç İstatistikleri kullanılarak hazırlanmıştır. (Çevrimiçi) <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>, 26.05.2019.

Şekil 4.3.' te Türkiye' deki Kamu Brüt Dış Borç Stoku/ GSYİH oranı verilmiştir. Şekilden de anlaşılabacağı üzere 1994 ve 2001 kriz dönemlerinde kamunun brüt dış borç stoku oranları diğer yıllardaki oranlara nazaran daha fazla artış göstermiştir.

Ülkemizde 1980 sonrası dönemde, maliye politikası araçları doğru şekilde kullanılmaması neticesinde, mali disiplinsizlikler meydana gelmiştir. Kamu gelir ve giderleri arasındaki dengenin sağlanamaması, kamunun borç yükünün sürdürülemez hale gelmesi 1990'lı yıllarda yaşanan krizlerin temel sebepleri arasında yer almaktadır. Siyasi istikrarsızlıklar, buna ek olarak borç stokundaki artış ve yapısal eksiklikler karması, hükümeti yüksek reel faiz yükü ile karşı karşıya bırakmıştır (Kaya, 2009: 71).

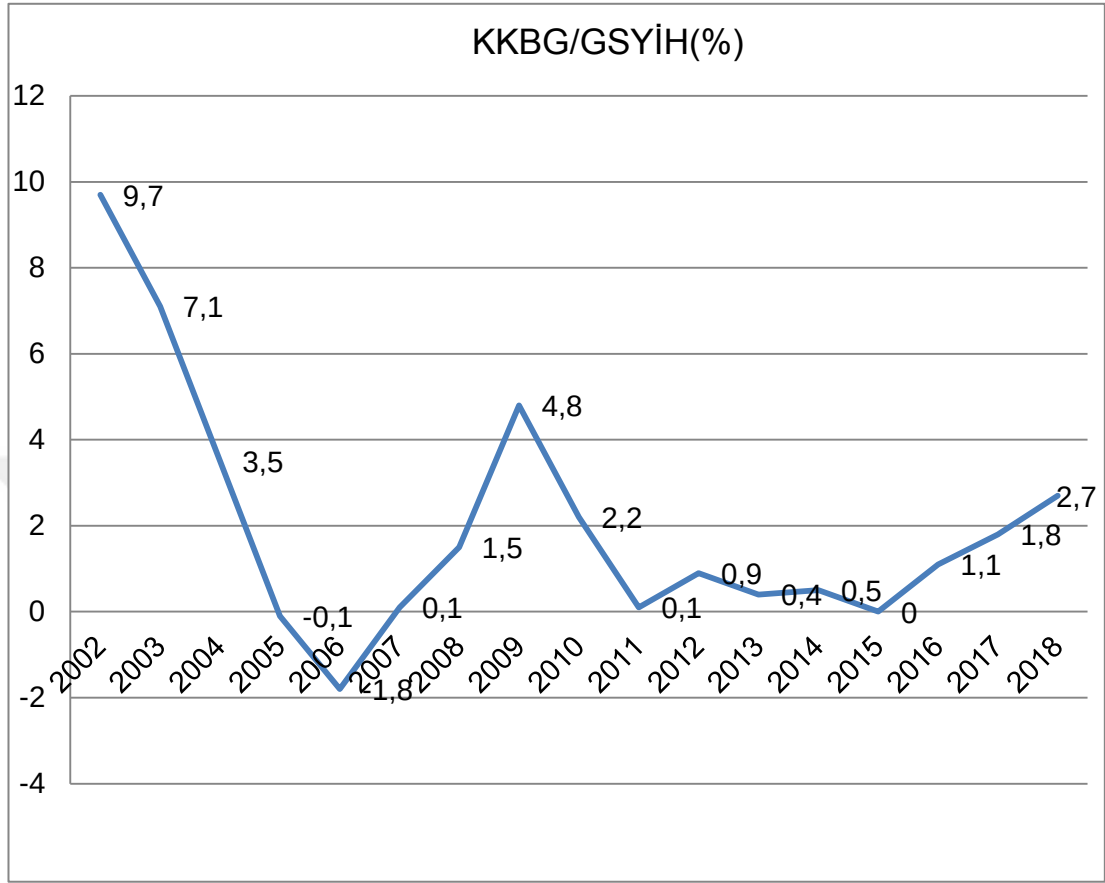
1990'lı yıllar sonrasında yaşanan istikrarsızlıklar ve kriz dönemi kamu finansmanı konusunda dış borç imkânlarının kısıtlanmasına ve iç borçlanmanın ağırlığının hızla artmasına sebep olmuştur. 1990'da Net İç Borç/ GSYİH oranı %5,7 iken 2001 yılına gelindiğinde bu oran yaklaşık 2,5 kat artış göstermiştir. Kamunun borçlarının sürdürülemez hale geldiği bu dönemde, borçların faiz giderlerinin

harcamalar içerisindeki payının artması, harcama esnekliğini de etkilemiş, mevcut gelirlerle (borçlanma harici) yeni harcama kararları alınamaz hâle gelmiştir. Ekonomi içerisindeki istikrarsızlıkları ortadan kaldıracılamak adına 1990-1992 yılları arasında para programları, 1994-1999 yıllarında IMF ile Stand-By anlaşmaları uygulanmıştır. Lakin 1990'lı yıllardan 2000'li yıllara kadar yaşanan ülke içindeki siyasi istikrarsızlık, 1994 krizi, yoğunlaşan terör faaliyetleri, yurtdışı kaynaklı siyasi ve ekonomik dalgalanmaların etkisi (1997 Güney Asya Krizi, 1998 Rusya Krizi ve 1999 Brezilya Krizi), ayrıca 1999 yılında ülkemizde yaşanan deprem felaketi neticesinde beklenen sonuçlar elde edilememiştir. Bu dönem içerisinde ekonomik büyüme, bütçe dengesi, ödemeler dengesi, enflasyon, reel faizler artan borç stokunun kontrol altına alınması gibi konularda istikrar sağlanamamıştır. Bu dönemde KKBG/GSYİH oranı %9,7' ye yükselmiştir (Vardar, 2007: 43).

1990'lı yılların başından 2000'li yıllara kadar olan dönemde GSYİH içerisinde sürekli artış trendinde olan sürdürülemez kamu borç stoku yeni borçlarla eski borçların kapatılması şeklinde kısır bir döngüye girmiştir.

2001'de yaşanan kriz ile birlikte, IMF ile yürütülen ekonomik programın temel amacı, mali uyumun sağlanması olmuştur. Faiz dışı fazla verme hedefi ile sürdürülemez hale gelmiş olan kamu borç stoku kapatılmaya çalışılmıştır (Kaya, 2009: 75).

Şekil 4.4. 2001 Krizi Sonrası KKBG/GSYİH Oranı(%)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Ekonomik Göstergeler(1950-2019) verileri kullanılarak tarafımda düzenlenmiştir. (Çevrimiçi) <https://www.hmb.gov.tr/bumko-ekonomik-gostergeler> , 20.06.2018.

Şekil 4.4.' te 2001 Krizi sonrası rakamları baz alınarak KKBG/GSYİH oranları verilmiştir. 2001 krizi ile en üst seviyeye ulaşan KKBG/GSYİH oranı sonraki yollarda düşüş trendine girmiştir. 2008 kriz döneminde ve sonrasında yükselişe geçmiştir.

4.2. IMF İle İlişkiler

Kurulduğunda 29 üyesi bulunan İMF, günümüzde çeşitli gelişmişlik düzeylerinde 189 üyesi bulunan uluslararası ekonomik kuruluştur. IMF uluslararası parasal işbirliği ve döviz kuru istikrarını desteklemek, ekonomik büyüme ile yüksek istihdamı teşvik etmek ve üye ülkelerin ödemeler dengesi finansmanında karşılaştıkları sorunların aşılmasını kolaylaştırmak amacıyla kurulmuştur (Kızılar,

2011: 68). Uluslararası para sisteminde istikrarı sağlamak ve krizleri önlemek için bünyesinde bulunan ülkelerin uyguladıkları politikaları, ulusal bölgesel küresel finansal ve ekonomik gelişmelerini gözetim ismiyle bilinen resmi bir yöntemle izleyen kuruluştur. Bu ülkelere tavsiyelerde bulunmak suretiyle, ekonomilerindeki istikrarı daha iyi seviyelere getirmek, ekonomik ve finansal istikrarsızlıklara karşı dirençlerini arttırmak ve refah düzeylerini arttırmaya yönelik politikaları destekler.

Türkiye IMF'ye 19 Şubat 1947 tarih ve 5016 sayılı Milletlerarası Para Fonu ile Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası'na katılmak için Hükümete Yetki Verilmesine Dair Kanun kapsamında 11 Mart 1947'de üye olmuştur (Kaya, 2009: 75).

Ülkemizde mali kural benzeri uygulamalar IMF ile yapılan Stand-By anlaşmaları ve programları ile IMF tarafından belirlenen çerçevelere uyum sağlanması koşulu ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. IMF ile ilişkilerin temelini oluşturan istikrar programlarının çoğunda fiyat istikrarının sağlanması amacına yönelik, bağımsız merkez banası, bankacılık, sosyal güvenlik, gibi sektörlerin yapılandırılması ile ilgili yenilikler yer almaktadır. IMF'nin belirlemiş olduğu mali kural benzeri kriterler ve belirli sınırlamalar yıllar yılı uygulamaya çalışmak, kurallı ekonomi politikası yönünden büyük adımlar atıldığının göstergesidir. 1994 krizi ile başlayan ve 10 Mayıs 2008' kadar olan 10 yıldan fazla olan süreçte Türkiye IMF çıpası ile kurala bağlanmıştır. Bu süreçte hedeflenen yüksek oranda faiz dışı fazla sağlamaya yönelik sıkı maliye politikası enflasyonla mücadele kapsamında gerekli görülmüş ve uygulamalar ana hatlarını "Enflasyonla Mücadele Programı" oluşturmuştur. Faiz dışı fazla hedefi sürdürülemez hale gelen kamu kesimi borçlanma gereğinin azaltılması, bütçenin iyileşme sürecine girmesi, yüksek enflasyon rakamlarının düşürülmesi, kriz sonrası borçların çevrilebilirliği konusunda ülkemize olan güvensizliğin bertaraf edilmesi için güçlü bir çıpa olarak benimsenmiştir. IMF ile yapılan anlaşmalar ve programları neticesinde faiz dışı fazla kuralı ülkemizde yılları aşan bir maliye politikası kuralı haline gelmiştir (Kızıler, 2011: 69).

Tablo 4.3. Türkiye'nin IMF ile Gerçekleştirdiği Stand-By Anlaşmaları

Yıllar İtibari IMF ile Yapılan Stand-By Anlaşmaları				
Stand-By Anlaşması	Yıllar	Süre (Ay)	Öngörülen Kredi Miktarı (Milyon \$)	Kullanılan kredi Miktarı (Milyon \$)
1	1961	12	55	24
2	1962	9	46	22
3	1963	11	32	32
4	1964	11	32	28
5	1965	12	32	0
6	1966	12	32	32
7	1967	11	40	40
8	1968	9	40	40
9	1969	12	40	15
10	1970	12	132	132
11	1978	24	441	132
12	1979	12	368	338
13	1980	36	1838	1838
14	1983	12	331	83
15	1984	12	331	248
16	1994	14	897	682
17	1999	36	22,105	17,254
18	2002	36	18,846	16,846
19	2005	36	10,000	4,748

Kaynak: "Uluslararası Para Fonu -Türkiye İlişkilerinin Gelişimi ve 19.Stand-By Anlaşması," **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 18, (Çevrimiçi) <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/55416>, 10 Mart 2019: 8

Tablo 4.3.' te, Türkiye ile IMF arasında yapılan Stand-By anlaşmaları verilmiştir. Türkiye ilk kez 1961 yılında IMF ile Stand-By anlaşmalarına başlamış ve 2008 yılında sona eren anlaşmaya kadar toplam 19 Stand-By anlaşması gerçekleştirmiştir. 9, 11, 12, 14, 24 ve 36 aylık süreler için yapılan bu anlaşmalar, 1970 yılına kadar her yıl yapılmış, 1970 yılındaki 12 aylık anlaşma sonrası 1978 yılına kadar anlaşmalara ara verilmiştir. 1980 yılında IMF ile o tarihe kadarki en uzun süreli anlaşma olan 12. Stand-By anlaşması yapılmıştır. 36 aylık bu anlaşmanın ardından 1983, 1984, 1994 yıllarında da anlaşmalar imzalanmış ve 1999 yılında

yine 36 aylık ve kredi miktarı diğerlerine göre daha yüksek olan 17. Stand-By anlaşması yapılmıştır (Karayazı, 2018: 128). 2008 yılına kadar devam eden Stand-By anlaşmalarının akabinde yeni bir anlaşmanın yapılma beklentisi devam etmiştir. 2010 yılı itibarıyla yeni bir anlaşmanın yapılmayacağı açıklanınca mali kural gündeme gelmiştir.

IMF ile yürütülen Stand-By anlaşmaları Türkiye’de mali kurala en iyi örneği teşkil etmektedir. Stand-By anlaşmalarının temel amacı, ekonominin ülke içinde ve uluslararası baskılar altında olduğu dönemlerde belirli alanlarda riskin minimize edilmesi adına uygulanabilecek politika kurallarının saptanması ve uygulanmasıdır. IMF ile yapılan anlaşmalar 2001 krizi sonrasında uygulanan maliye politikalarında çapa niteliği taşımaktadır. Faiz dışı bütçe fazlasının GSYİH’ ya oranı ile faiz dışı bütçe harcamaları üzerine getirilen sınırlamalar temel politika hedefleri olarak kabul görmüştür.

4.3. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

Finansal piyasaların sürekli değişim içerisinde olması ve yeni finansal araçların piyasaya çıkmasıyla borç yönetimi daha güç bir pozisyonda kalmıştır. Borç yönetiminin etkin ve doğru olmadığı ülkelerde ekonomik büyüme ve istikrarın sağlanmasına adına verilecek olan kararlar yarardan çok zarar getirerek ekonominin daha vasat bir hale gelmesine sebep olabilir ve bu da ekonominin krize doğru sürüklenmesine sebebiyet verebilir. 4749 sayılı Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un amacı, kamunun finansmanı ve borç yönetiminin düzenlenmesi ilişkin, piyasalarda mali disiplinin ve şeffaflığın sağlanması, maliyet ve risk düzeyi düşük vade olarak yüksek borçlanma yapılmasına imkân verecek borç yönetimi oluşturmaktır (Demir, 2004: 41).

2002 tarihinde yürürlüğe giren 4749 sayılı Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un ilk maddesinde kanunun amacı şöyle açıklanmıştır. “Bu Kanunun amacı; ülkenin kalkınma hedeflerini dikkate alarak, piyasalarda güven ve istikrarı koruyarak ve makroekonomik dengeleri gözeterek, Devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe almasına, borç ve hibe vermesine, nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde yürütülmesine,

verilecek garantilerin, bu borçlanma ve garantilerden doğan finansal alacaklar ile Devlet iç ve Devlet dış borcunun etkin bir şekilde yönetimine ve izlenmesine, Hazine Müsteşarlığı ile 2' nci Maddede yer alan kuruluşlar arasındaki malî ilişkilerin düzenlenmesine ve bu hususlar dâhil olmak üzere Müsteşarlık tarafından üstlenilen her türlü malî yükümlülüğün geri ödenmesi, ilgili bütçe hesaplarına kaydedilmesi ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.”

Ülkemiz adına yapılan borçlanmalar, 1 Ocak 2003 tarihinden itibaren 4749 sayılı kanun hükümlerince yerine getirilmektedir. Kanun resmi gazetede yayınlanmasından itibaren uygulamaya yön vermek adına yeni yönetmelikler çıkarılmıştır. Çıkarılan yönetmelikler borç ve risk yönetiminden, hazine garantilerine kadar borçlanma işlemleri için hukuki zemini oluşturmaktadır (Demir, 2004: 41).

Hazine borçlanması, garanti vermesine ilişkin kısıtlamalar ve kurallar getirildi. Bu kısıtları şöyle özetlemek mümkündür.

- ✓ Net Borçlanma Limiti: Hazine yıllık bütçe kanununda öngörülen bütçe açığı kadar borçlanma yapabilmesi ve bu borçlanmanın ancak Bakanlar Kurulu Kararı ile % 15 oranı kadar arttırılabileceği düzenlenmiştir.
- ✓ Garanti Limiti: Daha önce bütçe kanunlarında da yer alan garanti limiti, 4749 sayılı Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunu ile kapsamı genişletilmiş, dış kredilerin yanı sıra, yap-işlet-devret kapsamında verilen garantiler ve daha sonra da kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği senetlere verilen garantiler dâhil edilmiş, buna ek olarak risk hesabı oluşturulmuştur.
- ✓ Bütçe Dışı İkras: bütçe içerisinde yer almayan herhangi bir harcamayı finanse etmek üzere tahvil ihraç etme uygulaması getirilmiştir. Bu tip ihraç edilen tahvillere bütçe kanunu ile limit getirilmesi öngörülmüştür. İhraç edilen bu tahviller borç limiti dışında değerlendirilmiştir.

Kanun ile piyasaya arz edilmeden kamu kurumlarına verilen tahvil ihracının bütçeye ödenek konması suretiyle yapılması hüküm altına alınmıştır. Bütçe dışından finansman yapmanın önüne geçilmeye çalışılmıştır.

Yapılan bir diğer düzenleme de, kamu kurum ve kuruluşların dış proje kullanımları için önceden bütçeye önceden yatırım ödeneği konma koşuludur.

Kanun ile yılda 4 kez borç yönetimi raporu yayınlanması ve ilgili bakanın yılda en az bir kez bütçe plan komisyonuna bilgi vermesi hüküm altına alınarak şeffaflık konusunda katkılar sağlanmıştır. Bu kanun ile borç yönetiminde disiplin sağlanması adına önemli adımlar atılmıştır.

4.4. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Türkiye’de mali kural uygulamalarına ilişkin yasal düzenlemelerin ilki 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’n amacı kanun metninin 1. Maddesinde yer almaktadır. Bu madde, “Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.” şeklindedir(5018 Sayılı Kanun, 2003, s 1).

5018 Sayılı Kanunu’na kadarki süreçte bütçe uygulamalarında malî yıl esas alınmıştır. Bu da kamu harcamalarının gerçekleştirilmesinde systemsizlik ve kesintiler yaşanmasına, kalkınma planları ve hazırlanan bütçeler arasında bağın yeterli düzeyde sağlanamamasına sebep olmuştur. Küresel dünyadaki dönüşüm ülkemizde de mali yönetim ve kontrol sisteminde değişikliğin yaşanmasını zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda reform ve değişiklikler çerçevesinde uyum yasası çıkarılmıştır.

5018 sayılı kanun ile mali disiplin ve mali şeffaflığın oluşturulması amaçlanmıştır. Kamu mali yönetiminin etkinlik ve verimlilik çerçevesinde yeni bir düzene kavuşturulması temel hedef olmuştur. Ayrıca adı geçen kanunla uluslararası standartlar getirilmiş, AB uygulamalarına uygun, mali yönetim ve kontrol mekanizması oluşturulmuştur. Bütçenin kapsamı genişletilerek, bütçeleme hakkının daha iyi kullanılması amacı ile merkezi yönetim bütçesine geçilmiştir. Bununla kamu harcamalarının parlamentonun bilgi ve denetimine girmesi sağlanmıştır. Merkezi yönetim kapsamında bulunan mahalli idareler, kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları mali yönetim ve kontrol kapsamı içine alınmıştır. Kalkınma planları ve

bütçeler arasındaki bağı kuvvetlenmesi sağlanmış, Orta Vadeli Program (OVP), bu programa uyumlu mali plan hazırlanması ve hazırlanan bütçelerde malî yıla ek olarak izleyecek olan iki yılın bütçe tahminlerine de yer verilerek çok yıllık bütçeleme uygulamasına geçilmiştir.

Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan ile ekonomideki büyümenin sürdürülebilirliğinin sağlanması, ekonomik istikrarın daha güçlü hale gelmesiyle, kamunun yapmış olduğu harcamaların kalitesinin artırılması sağlanmaya çalışılmıştır. Ayrıca bu program ve malî plan, harcama yapan kuruluşların kendi bütçelerini oluşturması için bir rehber niteliği taşımaktadırlar (Civriz, 2010: 361).

Kamu mali sistemine getirilen yenilikleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- ✓ Mali saydamlık ve hesap verme zorunluluğu,
- ✓ Çok yıllık bütçeleme,
- ✓ Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması,
- ✓ Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme,
- ✓ Mali istatistiklerin ve raporların yayımlanması,
- ✓ Muhasebe sistemindeki değişim ile tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçiş,
- ✓ İç kontrol sistemi,
- ✓ İç ve dış denetimde etkinlik olarak sıralamak mümkündür.

5018 sayılı kanunla ayrıca bütçenin performansını arttırmak adına bazı kısıtlamalar getirilmiştir. Harcama kısıtı, ödenek aktarma kısıtı, yedek ödenek kısıtı, örtülü ödenek kısıtı, yüklenme kısıtı ve bütçe dışı avans kısıtını sağlamak mümkündür. Bütçedeki şeffaflığın sağlanması adına bu kısıtlar getirilmiştir. Ayrıca bu kısıtlar bir nevi harcama kuralı niteliğindedir.

4.5. Mali Kural Kanun Tasarısı

2010 yılı itibariyle mali kuralların gündeme gelmesinin en önemli sebepleri arasında bütçede meydana gelen yüksek orandaki açıklar, sürdürülebilir bir büyümenin yakalanamamış olması ve 2001 krizi sonrasında alınan önlemlerle sağlanan ekonomik istikrarın devam etmesi yer almaktadır. 26 Mayıs 2010 tarihinde meclise sunulan Mali Kural Kanun Tasarısı amaç olarak “*mali sürdürülebilirlik ve öngörülebilirlik ekseninde makroekonomik istikrarın kalıcı hâle getirilmesi ve güçlendirilmesi*” belirtilmektedir(Şengönül, Songur, 2010: 14).

Tasarıda mali kural uygulamasının temel ilkeleri şöyle sıralanmaktadır:

- ✓ Mali kuralın uygulanmasında basitlik, saydamlık, doğruluk ve hesap verilebilirlik esası yer almaktadır.
- ✓ Mali kural uygulamasına ilişkin veriler kamuoyuna zamanında paylaşılır,
- ✓ Kanun kapsamında kuruluşların uyguladıkları muhasebe ve raporlama işlemleri uluslararası standartlara uyumlu şekilde yürütülür.
- ✓ Genel yönetim kapsamına alınacak kuruluşlar Avrupa Hesaplar Sistemi esas alınarak belirlenecektir.
- ✓ Muhasebe ve istatistik yöntemlerinde değişiklik olması durumunda kamuoyu zamanında bilgilendirilir ve geçmiş veriler yeni yöntemlere uygun olarak raporlanır.
- ✓ Döner sermayeli işletmelerin bütçelerinin denk olması,
- ✓ Mahalli idarelerin borçlanmalarının yatırım projelerinin finansmanı ile sınırlandırılması,
- ✓ KİT'leri toplamda borçlanma gereğinin olmaması şeklinde sıralanmaktadır.

Tasarıda Mali Kural uygulaması ile, herhangi bir yılda Genel Yönetim Bütçe Açığı/ GSYİH 'ya oranı bir önceki yılın oranına eklenecek olan genel yönetim açık uyarlaması farkı ile hesaplanan tavan aşılmamak suretiyle belirlenmiştir. Açık uyarlaması, açık etkisi ve konjonktürel etkinin toplamında oluşmaktadır.

Tasarı da mali kural uygulamasının başlıca amaçlarını aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür. Bunlar:

- Kamu açığını düşürmek suretiyle borç yükünün sürdürülebilir yapıya dönüştürmek,
- Mali disiplini kalıcı hale getirmek,
- Yapılan maliye politikası uygulamalarının güvenini arttırmak,
- Oluşturulan güven neticesinde kredibilitenin artması ve borçlanma maliyetlerinin düşmesi olarak sıralanabilmektedir(Mali Kural Kanunu Tasarısı ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 2010:4).

Kanunda belirtilen mali kural formülü ile oluşturulacak yeni çapa şu şekildedir.

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

Burada Δa : genel yönetim açığının GSYİH'ya oranından yapılacak uyarlama,

a_{t-1} : Bir önceki yıla ait olan genel yönetim açığının GSYİH'ya oranını,

b: Reel GSYİH artış oranını,

$-0,33(a_{t-1}-1)$: Genel yönetim açığının GSYİH'ya oranında oluşacak uyarlamaya yapacağı etkiyi,

$-0,33 (b-5)$: Konjonktürel dalgalanmalardaki değişimin genel yönetim açığının GSYİH' ya oranında oluşacak uyarlama etkisini vermektedir.

Bu formülle belirtilen mali kural bütçe açığı hedefi ve potansiyel büyüme hedefi parametrelerine dayanmaktadır (Mali Kural Kanun Tasarısı, 2010: 2).

Tasarı yürürlüğe girmemiş ve resmi anlamda hiçbir mali kural uygulanmasa da, çeşitli kanunlar kapsamında mali kural benzeri düzenlemelerin varlığı kabul edilebilir. Bu düzenlemeler kapsamında uygulanan politikalar ile bütçenin disipline edildiği görülmektedir.

SONUÇ

1929 ekonomik buhranına kadar geçen süreçte, serbest piyasa mekanizmasını savunan ve devletin piyasaya müdahale etmemesi gerektiğini vurgulayan klâsik iktisadi görüş, iktisadi düşünce üzerinde hâkimiyetini sürdürmüştür. Ancak, tüm dünyayı derinden etkileyen büyük ekonomik buhran sonrasında, klâsik iktisadi görüş işlerliğini kaybetmiş, devletin ekonomideki rolünün genişlemesi gerektiği vurgusu ön plana çıkmış ve klâsik iktisadi görüş yerini Keynesyen iktisadi görüşe bırakmıştır. Buna göre, ekonomideki durgunluğun giderilebilmesi için devletin ekonomiye daha geniş boyutlarda müdahale etmesi ve kamu harcamalarını arttırması gerektiği ileri sürülmüştür. Aynı süreçte yaşanan İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan olumsuzlukların giderilebilmesi ve savaş yaralarının sarılabilmesi için devlet kamu harcamalarının sürekli kullanımı söz konusu olmuştur. Bu noktada, kamu harcamalarının sürdürülemezliği konusunda tedirginlikler artmış ve 1970'li yılların başında ve sonlarında yaşanan petrol krizleri ile ekonomilerde devletin rolü dünya çapında tekrar sorgulanır hâle gelmiştir.

1970'li yıllardan itibaren gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu açıkları giderek artmıştır. Siyasi otoriteler, konjonktürel dalgalanmalar sonucu yaşanan ekonomik durgunluklar, savaş, doğal afet gibi olağanüstü durumlar haricinde de aşırı açık finansmana başvurmuşlardır. Siyasi popülizm, oy kaygısı gibi nedenlerle, devletin ana gelir kaynağı olan vergiler yerini borçlanmalara bırakmıştır. İradi politikaların bu etkin olmayan kullanım şekli, borç oranlarının günden güne artmasına, hükümetlerin borç yükünün sürdürülemez hale gelmesine sebep olmuştur. Bu kapsamda gündeme gelen mali kurallar, iradi politikalar sonucunda ortaya çıkan istikrarsızlıkları gidermek ve ekonomik yapıyı düzeltmek amacıyla başvurulmuş önemli bir araç haline gelmiştir. Başta AB ve ABD olmak üzere, birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomide mali kural uygulamaları geçerlilik kazanmaya başlamıştır.

İktidarda olan veya iktidara gelmesi beklenen hükümetlerin mali disiplini sağlamaya yönelik maliye politikalarını uygulamaya isteksiz oluşları, siyasi kaygılar ya da ekonomide yer alan aktörlerin kendi faydasını maksimize etme düşüncesi neticesinde, ilk gündeme geldikleri dönemlerde mali kural uygulamalarına sıcak bakılmamıştır. Örneğin, Avrupa Birliği ülkelerinde Maastricht Kriterleri ile belirlenen kuralların sürekli olarak ihlal edilmesi söz konusu olmuştur. Bu durum, süreç

içerisinde meydana gelen dönüşümlerle daha istikrarlı hale getirilmiş ve mali kurallar geçerlilik kazanmıştır.

Gelişmiş ülkelerde mali kurallara başvurunun bir diğer (en önemli) nedeni, mali disiplini kontrol altına alarak mali güvenilirliği arttırmak sureti ile istikrarı korumak iken; söz konusu neden gelişmekte olan ülkelerde kredibilitenin inşa edilmesine dayanmaktadır.

Mali kuralların seçimi, tasarımı, uygulama biçimleri ülkeden ülkeye değişiklik göstermekte ve bu noktada, ülkelerin içinde bulundukları ekonomik yapı, gelişmişlik düzeyleri, yönetim kültürleri ve gelenekleri devreye girmektedir. Ülkelerin uygulayacakları mali kurallara ilişkin düzenlemeler kimi ülkelerde anayasal temellere dayandırılmakta iken; kimi ülkelerde kanun, kimilerinde ise yönetmelik değişikliği şeklinde olması dahi yeterli olabilmektedir.

Bu kapsamda, Avrupa Birliği ülkeleri Maastrich Kriterleri ile çeşitli sayısal sınırlamalara tabi tutulmuşlardır. Üye ülkeleri bağlayıcı nitelikte olan Maastricht Kriterlerinde, ülkelerin Kamu Açığı/GSYİH oranı %3'ü, Kamu Borç Stoku/GSYİH oranı %60'ı geçemez gibi sınırlamalar mevcuttur. 2000'li yılların başlarında yaşanan finansal krizin bir sebebi de üye ülkelerin bu ve benzeri sayısal sınırlamaları ihlal etmeleri olmuştur. Söz konusu krizin derinden etkilediği AB, ekonomik sorunlarına çözüm bulabilecek kurumsal mekanizmasının eksikliklerinin farkına varmıştır.

Mali kuralların işleyişinin sağlıklı olabilmesi için temel şartların sağlanması çok önemlidir. İlk olarak, mali kuralların iyi tanımlanmış olmaları gerekmektedir. Tanımlanan mali kuralların istenilen sonuçları verebilmesi için ise, şeffaf, basit, uygun, uyumlu, zorlayıcı ve desteklenebilir olmaları gerekmektedir. Ayrıca, mali kurallara uyulmadığı takdirde uygulanacak çeşitli yaptırımların olması gerekmektedir. Yaptırımların olmadığı bir düzende, hükümetler yine kurallara uymama eğilimi sergileyeceklerdir. Yaptırımlar, kuralların bağlayıcılığına önemli katkıda bulunmaktadır.

Uygulanan mali kurallar, hükümetlerin yetkilerinde kısıtlamaya gidilmesine neden olmaktadır. Bu kısıtlamalar nedeniyle, hükümetlerin konjonktürel dalgalanmalara etkili bir biçimde karşılık veremeyeceği yönünde eleştiriler getirilmiş;

ekonomik durgunluk dönemlerinde ortaya çıkan daralmanın giderilemeyeceği veya kriz ortamından çıkışın kurallar yüzünden gecikeceği savunulmuştur.

Türkiye’de mali kural benzeri uygulamalar, IMF ile yürütülen Stand-By anlaşmaları ve çeşitli mali kanun düzenlemeleri ile gündeme gelmiştir. Bu süreç, 1980’li yıllarda uygulanan yanlış politikalar neticesinde kamunun borç yükünün hızla artması ile başlamıştır. Söz konusu yanlış politikalar, 1990’lı yıllarda ortaya çıkan krizlerin temel sebeplerindendir. 1994 yılında yaşanan kriz sonrasında alınan 05 Nisan Kararları ile mali kural kapsamında sayılacak ilk kuralımız olan Faiz Dışı Denge Gündeme gelmiştir. Bu kararlar ile faiz dışı bütçenin fazla vermesi hedeflenmiş ve böylece kamu borç stoku eritmeye çalışılmıştır. 2000’li yıllarda IMF destekli istikrar programları ile faiz dışı denge olgusu tamamen ülkemiz gündeminde yer almaya başlamıştır. 2002 yılında çıkan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun kapsamında, örtülü de olsa birçok mali kural uygulaması getirilmiştir. Ayrıca, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu ile de örtülü mali kural uygulamalarına başlanmıştır. 5018 sayılı Kanun ile orta vadeli harcama programı ve çok yıllık bütçeleme yenilikleri getirilmiştir. Bu kapsamda, ekonomik hedefler belirlenirken malî yıl ve ilaveten gelecek iki yılı kapsayan bütçe tahminlerine yer verilmiştir.

Ülkemizde mali kural ve benzeri uygulamaların başarılı olabilmesi, temelde söz konusu kural ve uygulamaların politik etkilerden arındırılması ile mümkün olabilecektir. Mali kuralların politik etkilerden uzak şekilde oluşturulması, kuralların etkin şekilde uygulanabilmesi açısından kaçınılmaz bir ön koşuldur.

Sonuç olarak, çalışmada incelenen uygulama örnekleri de göz önünde bulundurulduğunda, mali kural uygulamalarının, temel özelliklerinin yerine getirilmesi, denetim mekanizmasının oluşturulması, kurallara uyulmadığı takdirde devreye girecek yaptırım mekanizmasının bulunması gibi koşulların sağlanması neticesinde işlerlik kazanabileceği söylenebilmektedir.

KAYNAKÇA	
4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun: 2002	T. C. Resmi Gazete, 24721, 28 Mart 2002
5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu: 2003	T. C. Resmi Gazete, 25326, 24 Aralık 2003.
AB Genel Sekreterliği, T. B. 2011	(Çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/em-pb/yayinlar/euro_plus_pact.pdf , 26 Haziran 2019
Akdiş, M.: 1996	Para Politikalarının Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkinliği ve Türkiye , Afyon, Kocatepe Üniversitesi Basımevi.
Aktan, C. C.: 1997	Anayasal İktisat ve Ekonomik Anayasa , İstanbul, İz Yayıncılık.
Aktan, C. C.: 2004	Yeni İktisat Okulları , Ankara, Seçkin Yayınları.
Aktan, C. C., Sakal, M.: 2007	"Geleneksel Maliye Politikasının Temelleri", Kurumsal Maliye Politikası , Ankara, Seçkin Yayınları.
Aktan, C. C., Dileyici, D., Özen, A.: 2004	Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar , Ankara, Seçkin Yayınları.
Aktan, C. C., Dileyici, D., Özen, A.: 2005	"Kamu Ekonomisi Yönetiminde İki Farklı Yaklaşım: İradi ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar", Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları , Ed. By. C. C. Aktan, D. Dileyici, İ. Y. Vural, Ankara, Seçkin Yayınları, s. 155-178.
Aktan, C. C., Dileyici, D., Özen, A.: 2007	"Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradi ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar", Kurumsal Maliye Politikası , Ed. By. C. C. Aktan, D. Dileyici, & İ. Y. Vural içinde, Ankara, Seçkin, s. 63-64.
Aktan, C. C., Utkulu, U., Togay, S.: 1998	Nasıl Bir Para Sistemi? Parasal Disiplin ve Parasal İstikrar için Alternatif Öneriler , İstanbul, İMKB Yayınları.
Alesina, A., Perotti, R.: 1996	"Budget Dificits and Budget Institutions", Nber Working Paper Series , Vol. 5556, p.p.1-40, (Çevrimiçi) https://www.nber.org/papers/w5556.pdf 20 Haziran 2019.
Andrle, M., Bluedorn, J., Eyraud, L., Kinda, T., Koeva, P., Schwartz, G., Weber, A.: 2015	"Reforming Fiscal Governance in the European Union", IMF Staff Discussion Note , Vol. 15/9, p.p. 1-28, (Çevrimiçi) https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1509.pdf 18 Mayıs 2019
Ataç, B.: 1991	Maliye Politikası Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sonuçları , Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları

	Vakfı Yayınları.
Aysu, A.: 2010	“Gelişmiş Ülkelerde Maliye Politikası Kurallarına İlişkin Başlıca Yaptırımlar”, Maliye Dergisi , Sayı 158, 464-481, (Çevrimiçi) https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/24.Ahmet_AYSU.pdf , 5 Mart 2019.
Bali, B. B., Çelen, M.: 2007	Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması , İstanbul, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş.
Bocutoğlu, E.: 2005	Karşılaştırmalı Makro İktisat; Teoriler ve Politikalar . Trabzon, Derya Kitabevi, 2. baskı.
Bocutoğlu, E., Berber, M.: 2014	Genel İktisada Giriş , Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım 4. baskı.
Bostan, M.: 2014	<i>Mali Kural Uygulamalarının Makroekonomik Değişkenler Üzerine Etkileri</i> , Doktora Tezi, Celal Bayar Üniversitesi, Manisa.
Brochier, H., & Tabatoni, P.: 1971	Mali İktisat , Adnan ERDAŞ, İstanbul, İstanbul Üniversitesi.
Buchanan, J., & Wagner, R.: 1978	“Democracy and Keynesian Constitutions: Political Biases and Economic Consequences”, The Consequences of Mr. Keynes , Ed. By. J. M. BUCHANAN, R. E. Wagner, J. Burton, London, The Institute of Economic Affairs, 2. Baskı, (Çevrimiçi) http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/THE%20CONSEQUENCES%20OF%20MR%20KEYNES.pdf 12 Ocak 2016.
Buti, M., Franco, D., Ongena, H.: 1998	“Fiscal Discipline and Flexibility in EMU: The Implementation of the Stability and Growth Pact” Oxford Review of Economic Policy , Vol. 14(3), s. 81-97.
Castroa, V., Soukiazis, E.: 2003	“The Impact of the Maastricht Criteria and the Stability Pact on Growth and Unemployment in Europe,” CEUNEUROPE Discussion Paper , No. 15, s. 33.
Civri, M.: 2010	“Türkiye’de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar,” Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar , Ed. By. C. AKTAN, A. KESİK, F. KAYA, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, s. 347-379
Commission, E.: 2017	“An Overview of the 2017 Stability and Convergence Programmes and an Assessment of the Euro Area Fiscal Stance For 2018” (Çevrimiçi)

	https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip05_9_en.pdf 26 Haziran 2018
Dede, M.: 2010	<i>Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi</i> , Mesleki Yeterlilik Tezi, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
Demir, M. :2004	<i>4749 Sayılı Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun Getirdiği Yenilikler, Önceki Mevzuat İle Karşılaştırılması</i> , Maliye Bakanlığı, Ankara.
Devrim, F., Arasıl, Ö., Altay, A., Saygılı, F.: 1992	Maliye Politikası Ders Notları , İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Resmi Teksir Yayınları.
Dilekli, S., Yeşilkaya, K.: 2002	"Maastricht Kriterleri", s. 1-16.
Dileyici, D.: 2005	Anayasal İktisat Perspektifinde Para ve Maliye Politikaları , Ankara, Seçkin Yayınevi, 1. Baskı.
Dinler, Z.: 2002	İktisada Giriş , Bursa, Ekin Kitabevi, 8. Baskı.
Doğan, S.:	"Keynesyen Teori'ye Bir Tepki:Arz Yanlı İktisat". SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi , 253-272,t.y., (Çevrimiçi) https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/289530 , 15 Haziran 2019.
Dzialo, J.:2012	"Fiscal Rules and Effective Fiscal Policy," Comparative Economic Research , Vol. 15(2), 65-78.
Eker, A.: 2004	Kamu Maliyesi , İzmir, Kanyılmaz Matbaası.
Eker, A., Altay, A., Sakal, M.: 2000	Maliye Politikası , İzmir, Nadir Kitap.
Ekinci, İ.: 2009	<i>Kurallara Dayalı Maliye Politikası Yaklaşımı ve Türkiye Örneği</i> , Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Trabzon, Karadeniz Teknik Üniversitesi.
Ela, M. 2018	"Ekonomik ve Parasal Birlik'te Büyük Ülkeler Neden Mali Kurallara Uymamaktadır?", Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , Sayı 29, 727-752.
Emil, F.: 1997	"Devlet Bilançosunun Oluşturulmasına Dair Bazı Önlemler," Hazine Dergisi , Sayı 8, 41-52.
Emmerson, C., Frayne, C., Love, S.: 2005	"The Government's Fiscal Rules," The Institute For Fiscal Studies , Briefing Note No. 16, (Çevrimiçi) https://www.ifs.org.uk/wps/bn161.pdf 10 Mart 2019.
Ercan Dede, M.: 2011	<i>Türkiye' De Mali Kural Uygulamaları ve Bazı Ülkelerle Karşılaştırılması</i> , Yüksek Lisans

	Tezi, Isparta, Süleyman Demirel Üniversitesi.
Erdoğan, Z.:2007	“Uluslararası Para Fonu -Türkiye İlişkilerinin Gelişimi ve 19.Stand-By Anlaşması,” Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi , Sayı 18, (Çevrimiçi) https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/55416 , 10 Mart 2019.
Eroğlu, Ö.: 2004	Para Teorisi ve Politikası Ders Notları , Isparta, Süleyman Demirel Üniversitesi.
Ersoy, A.: 2008	İkisi Teoriler ve Düşünceler Tarihi , Ankara, Nobel Yayın Dağıtım.
Ezeabasılı, V. N., Herbert, W. E.: 2013	“Fiscal Responsibility Law, Fiscal Discipline and Macroeconomic Stability: Lessons From Brasil and Nigeria,” International Journal Of Economics And Management Sciende , Vol 2(6), p.p. 1-10.
Froyen, R. T.: 2005	Macroeconomics: Theories and Policies , New Jersey, Pearson prentice Hall.
Gabrisch, H., Staehr, K.: 2014	“The Euro Plus Pact Competitiveness and External Capital Flows in The EU Countries,” ECB Working Paper , No 1650, p.p. 287-325.
Gök, M., Biyan, Ö., Akar, S.: 2012	“Avrupa Birliği'nde Mali Kuralların Yeniden Düşünülmesi Altılı Mevzuat Paketi ve Türkiye Değerlendirmesi,” Business and Economics Research Journal , . Sayı 3(3), s.159-174.
Görgün, S.: 1973	Maliye Politikası , İstanbul, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Yayını.
Görgün, S.: 1994	Maliye Politikası Ders Notları , İstanbul, İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi.
Günay, A.: 2007	Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye' de Uygulanabilirliği . Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
Günaydın, İ., Eser, L.: 2010	“Mali Kural Uygulamaları ve Ekonomik Amaçlar üzerine Etkileri,” Vergi Dünyası , Sayı 342, s. 18-25.
Hürçan, Y.: 1999	Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi , Ankara, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü.
IMF: 2009	“Fiscal Rules- Anchoring Expectations for Sustainable Public Finance,” IMF Working Paper , (Çevrimiçi) https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf , 15 Mart 2019.
Karakurt, B., Akdemir, T.: 2010	“Kurallı Maliye Politikası: Türkiye'de Kurallı

	Maliye Politikası Örnekleri,” Maliye Dergisi , Sayı 158, 228-229.
Karayazı, M.: 2018	<i>Mali Disiplini Sağlamada Mali Kurallar</i> , Doktora Tezi, Kahramanmaraş, Sütçü İmam Üniversitesi Kahramanmaraş.
Kaya, F.: 2009	<i>Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi</i> , Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
Kazgan, G.: 1969	İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi , İstanbul, Sermet Matbaası.
Kesik, A., Bayar, N.: 2010	“Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin,” , Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar , Ed. By. C. AKTAN, A. KESİK, F. KAYA, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, s. 46-62.
Kirmanoglu, H.: 2011	Kamu Kesimi Analizi , İstanbul, Beta Basım Yayım.
Kızılar, N.: 2011	<i>Mali Kurallar ve Türkiye Değerlendirmesi</i> , Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
Kopits, G.: 2001	“Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament,” IMF Working Paper , Vol. WP/01/145, (Çevrimiçi) https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01145.pdf . 15 Mart 2019.
Kopits, G.: 2007	“Fiscal Responsibility Framework International Experience And Implications For Hungary,” MNB Occasional Papers , Vol. 62, s. 1-24.
Kopits, G., Symansky, S.: 1998	“Fiscal Policy Rules,” IMF Occasional Paper , Vol. 162, p.p. 1-45.
Küçükkalay, A. M.: 2008	İktisadi Düşünce Tarih , İstanbul, Beta Yayınları.
Lledó , V., Yoon, S., Fang, X., Mbaye, S., Kim, Y.: 2017	“Fiscal Rules at a Glance,” IMF Working Paper , Vol 12/273, International Monetary Fund.
Mali Kural Kanunu Tasarısı ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu: 2010	Sayı: B.02.0.KKG.0.10/101-141/2387, (Çevrimiçi) https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss525.pdf , 18 Mart 2019.
Nadaroğlu, H.: 2000	Kamu Maliyesi Teorisi Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş 11.Baskı , İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım.
Öçal, T.: 2004	Türkiye Ekonomisi , Ankara, Savaş Yayınları.
Önder, T.: 2005	<i>Para Politikası: Amaçları, Araçları ve Türkiye Uygulaması</i> , Uzmanlık Tezi, TCMB, Ankara.

Pınar, A.: 2006	Maliye Politikası Teori ve Uygulama, Ankara, Naturel Yayıncılık.
Poulson, B. W.: 2004	"Tax and Spending Limits: Theory, Analysis, and Policy," Indipendence Enstitute, (Çevrimiçi) https://www.researchgate.net/publication/242678725_Tax_and_Spending_Limits_Theory_Analysis_and_Policy , 26 Haziran 2019.
Rosanvallon, P. 2004	Refah Devletinin Krizi, Çev. Burcu Şahinli, Ankara, Dost Kitabevi.
Savaş, V. F.: 1982	İktisat Politikasına Giriş, İstanbul, AR Yayın Dağıtım.
Savaş, V. F.: 2007	İktisatın Tarih, Ankara, Siyasal Kitabevi.
Schick, A.: 2003	"The Role of Fiscal Rules in Budgeting," OECD Journal on Budgeting, s. 7-34.
Schuknecht, L.: 2004	"EU Fiscal Rules Issues And Lessons From Political Economy," European Central Bank Working Paper Series, Vol. 421, s. 1-36.
Shiraishi, K.: 2003	"Budget Deficit and Fiscal Discipline," Research Center for Policy and Economy: Mitsubishi Research Institute, (Çevrimiçi) http://www.esri.go.jp/jp/pri/int_pri/pri-rc/macro/macro14/13mri2_t1.pdf , 16 Nisan 2019.
Susam, N.: 2009	Türkiyede Uygulanan Maliye Politikaları 1923-200, İstanbul, Derin.
Şengönül, A., Songur, M. 2010	"Türkiye' de Mali Kural: Olsaydı ya da Olacaksa" Seta Analiz, Sayı 29, Kasım, 1-23.
Tokatlıoğlu, M., Selen, U.: 2017	Maliye Politikası, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım.
Turhan, S.: 1998	"Maliye Politikası ve Uygulamaya İlişkin Yöntemler," Maliye Araştırma Merkezi, (Çevrimiçi) https://dergipark.org.tr/download/article-file/8377,07 Aralık 2018, s. 113-132.
Türk, İ.: 2001	Maliye Politikası, Ankara, Turhan Kitabevi.
Ulusoy, A.: 2006	Maliye Poliitkas, Trabzon, Üçyol Kitabevi.
Vardar, E.: 2007	<i>Türkiye' de İç Borçlanmanın Gelişimi,</i> Uzmanlık Yeterlilik Tezi, T.C. Merkez Bankası Piyasalar Genel Müdürlüğü, Ankara.
Vural, İ. Y.: 2007	"Mali Disiplin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kurallar," Kurumsal Maliye Politikası, Ed. By. C. AKTAN, D. DİLEYİCİ, İ. VURAL, ANKARA, Seçkin, s. 97-117.
Wyplosz, C.: 2002	"Fiscal Policy: Institutions vs. Rules," Graduate Institute for International

	Studies , HEI Working Paper No 03/2002, (Çevrimiçi) http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.468.58&rep=rep1&type=pdf 7 Nisan 2018.
YAR, F.: 2014	<i>Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Mali Kuralların Önemi Seçilmiş Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları</i> , Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
Yılmaz, G. A.: 2006	Kamu Maliyesi Ders Notları , İstanbul, Arıkan Basım Yayım Dağıtım.

