

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT TEORİSİ BİLİM DALI**

**MALİ KURAL MALİ DİSİPLİN VE
TÜRKİYE EKONOMİSİNDE İSTİKRAR**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

N. HANDE SEVGİ

**Tez Danışmanı
PROF. DR. M. NEJAT COŞKUN**

ANKARA, 2011

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT TEORİSİ BİLİM DALI**

**MALİ KURAL MALİ DİSİPLİN VE
TÜRKİYE EKONOMİSİNDE İSTİKRAR**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

N. HANDE SEVGİ

**Tez Danışmanı
PROF. DR. M. NEJAT COŞKUN**

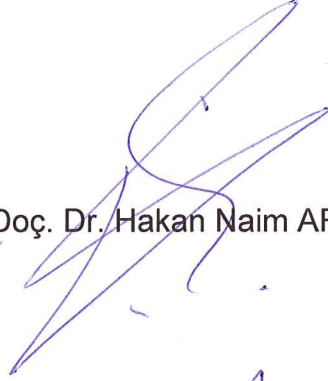
ANKARA, 2011

ONAY

Nurhan Hande SEVGİ tarafından hazırlanan “Mali Kural, Mali Disiplin ve Türkiye Ekonomisinde İstikrar” başlıklı bu çalışma, 20.06.2011 tarihinde yapılan savunma sonucunda başarılı kabul edilerek jürimiz tarafından İktisat Anabilim ve İktisat Teorisi Bilim Dalı’nda yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.



Prof. Dr. M. Nejat COŞKUN
(Başkan)



Doç. Dr. Hakan Naim ARDOR



Yrd. Doç. Dr. Yaşar METHİBAY

ÖNSÖZ

Mali disiplin olgusunun son yıllarda giderek önem kazanıyor olması mali disiplinin sağlanması yönünde mali kural kavramının da önemini artırmıştır. Birçok ülkede çeşitli mali kural uygulamaları hayata geçirilmiştir. Türkiye’de de 2010 yılında bir mali kural yasa tasarısı gündeme getirilmiştir.

Mali Kural Mali Disiplin ve Türkiye Ekonomisinde İstikrar adlı bu çalışma, mali disiplin ve mali kural kavramlarını açıklamayı amaçlayan betimsel bir çalışmadır. Kuralların teorik altyapısı ve bazı ülke örnekleri incelenmektedir.

Bu süreçte desteğini benden esirgemeyen herkese; öncelikle aileme, annem Şevkete Sevgi’ye ve babam Osman Sevgi’ye her konuda bana destek oldukları için çok teşekkür ediyorum. Ailem kadar yakın olan, bildiği her şeyi benimle paylaşan ve beni yüksek lisans yapmam konusunda destekleyen sayın hocam Prof. Dr. Ergin İğrek’e şükranlarımı sunuyorum. Çalışmamda yardımlarını esirgemeyen değerli hocam Prof. Dr. Nejat Coşkun’a sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum.

“Ters garfield sendromu yaşıyoruz, her şeyi yapmak için hiçbir şey yapmıyoruz” (Metin Üstündağ). Her şeyi yapamayabiliriz; ancak bir yerden başlayabiliriz.

N. Hande SEVGİ

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER	ii
KISALTMALAR	vi
TABLolar	vii
ŞEKİLLER	viii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM TEORİK MODELLER

1.1. KEYNES ÖNCESİ DÖNEM: KLASİK İKTİSAT	3
1.1.1. Keynes Öncesi Dönem Klasik Modelde Ekonomi Politikaları .	4
1.1.1.1. Keynes Öncesi Dönemde Maliye Politikası	4
1.1.1.2. Keynes Öncesi Dönemde Para Politikası	5
1.2. 1930'LAR VE KEYNES.....	6
1.2.1. Keynes ve Ekonomi Politikaları	6
1.2.1.1. Maliye Politikası.....	7
1.2.1.2. Para Politikası.....	8
1.3. MONETARİST YAKLAŞIM	9
1.3.1. Monetarist Yaklaşımda Ekonomi Politikaları	10
1.3.1.1. Para Politikası.....	10
1.3.1.2. Maliye Politikası.....	11
1.4. YENİ KLASİK YAKLAŞIM	11
1.4.1. Yeni Klasik Yaklaşımda Ekonomi Politikaları	13
1.4.1.1. Para Politikası.....	13
1.4.1.2. Maliye Politikası.....	13
1.5. YENİ KEYNESYEN YAKLAŞIM	14
1.5.1. Yeni Keynesyen Model'de Ekonomi Politikaları	15
1.5.1.1. Para Politikası.....	15

1.5.1.2. Maliye Politikası.....	16
1.6. AKTİVİST VE KURALA BAĞLI POLİTİKA UYGULAMALARI	17
1.6.1. Aktivist Politikalar ve Yetki Kullanımı	17
1.6.2. Kurala Bağlı Politikalar ve Yetki Kullanımı	21
1.7. POLİTİKALARIN ÇEVİRİMSSEL DEĞERLENDİRMESİ	25
1.7.1. Ters Çevrimsel Politikalar	25
1.7.2. Çevrim Yanlısı Politikalar	28

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ DİSİPLİN VE MALİ KURAL

2.1. MALİ DİSİPLİN KAVRAMI	30
2.1.1. Mali Disiplinin Tanımı	30
2.1.2. Mali Disiplinin Önemi.....	31
2.1.3. Mali Disiplinin Sağlanması.....	32
2.1.4. Mali Disiplinin Olmamasının Sonuçları	36
2.2. MALİ KURAL KAVRAMI	38
2.2.1. Mali Kuralın Tanımı	38
2.2.2. Mali Kuralların Gelişimi	40
2.2.3. Mali Kuralları Ortaya Çıkaran Nedenler.....	43
2.2.3.1. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak.....	44
2.2.3.2. Diğer Finansal Politikaları Desteklemek.....	45
2.2.3.3. Mali Sürdürülebilirlik	45
2.2.3.4. Negatif Dışsallıklardan Sakınma	46
2.2.3.5. Hükümet Politikalarının Güvenilirliğini Sağlamak	46
2.2.4. Mali Kuralları Düzenleme Yöntemleri	47
2.2.4.1. Anayasalar	48
2.2.4.2. Uluslararası Anlaşmalar	48
2.2.4.3. Yasalar	49
2.2.4.4. Politika Kuralları	49
2.2.5. Mali Kuralların Genel Özellikleri	49
2.2.5.1. İyi Tanımlanmışlık	51

2.2.5.2. Basitlik.....	51
2.2.5.3. Şeffaflık.....	52
2.2.5.4. Esneklik	52
2.2.5.5. Uygunluk.....	52
2.2.5.6. Zorlayıcılık	53
2.2.5.7. Uyumluluk.....	53
2.2.5.8. Desteklenirlik	54
2.2.6. Bir Para Birliği Çerçevesinde Mali Kuralların Sahip Olması	
Gereken Nitelikler	55
2.2.7. Mali Kuralların Türleri	59
2.2.7.1. Bütçe Dengesi Kuralları	59
2.2.7.1.1. Denk Bütçe Kuralı.....	59
2.2.7.1.2. Diğer Bütçe Sınırlamaları	60
2.2.7.2. Borçlanma Sınırlamaları	60
2.2.7.3. Borç Stoku Üzerine Sınırlamalar	60
2.2.7.4. Rezervlere İlişkin Sınırlamalar	61
2.2.7.5. Vergilendirmede ve Harcamada Sınırlama.....	61
2.2.7.6. Dolaylı Kurallar	62
2.2.8. Mali Kuralların Hedeflerle Uyumu	62
2.2.9. Mali Kuralları Zayıflatın Unsurlar	63
2.2.9.1. Şeffaflık.....	64
2.2.9.1.1. Mali Yanılsama.....	64
2.2.9.1.2. Yaratıcı Muhasebe	66
2.2.9.2. Güvenilirlik.....	66
2.2.9.3. Sınırların Belirlenmesi	67
2.2.9.4. Diğer Unsurlar	67

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MALİ KURAL UYGULAMALARINDA ÜLKE ÖRNEKLERİ

3.1. JAPONYA'DA MALİ KURAL UYGULAMALARI.....	69
3.2. HİNDİSTAN'DA MALİ KURAL UYGULAMALARI	73

3.3. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDE MALİ KURAL	
UYGULAMALARI	78
3.4. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE MALİ KURAL UYGULAMALARI	80
3.5. TÜRKİYE'DE MALİ KURAL UYGULAMALARI	85
3.5.1. Orta Vadeli Programlar Kapsamında Mali Kural	86
3.5.2. Orta Vadeli Mali Planlar Kapsamında Mali Kural.....	94
3.5.3. Yıllık Kamu Borç Yönetim Raporları Kapsamında Mali Kural	95
3.5.4. Mali Kural Yasa Tasarısı.....	97
3.5.5. Orta Vadeli Programlar Çerçevesinde Türkiye Ekonomisi..	100
 SONUÇ	 104
KAYNAKÇA.....	111
EKLER	119
ÖZET	135
ABSTRACT	136

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BEA	: Budget Enforcement Act
CFA	: Communauté Financière Africaine
ECOFIN	: Economic and Financial Affairs Council
EDP	: Excessive Deficit Procedure
EMI	: European Monetary Institute.
EMU	: European Monetary Union
EVDS	: Elektronik Veri Dağıtım Sistemi
FRA	: Fiscal Responsibility Act
FRBMA	: Fiscal Responsibility and Budget Management
GRH	: Gramm Rudman Hollings
GSDP	: Gross Domestic State Product
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
OVMP	: Orta Vadeli Mali Plan
OVP	: Orta Vadeli Program
PAYGO	: Pay As You Go
SGP	: Stability and Growth Pact
TFC	: The Twelfth Finance Commission
TCMB	: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası

TABLÖLAR

Tablo 1. Mali Kural Türleri	39
Tablo 2. Hedeflerin Kurallara Uyumu	62
Tablo 3. Bazı Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulanan Mali Kurallar	83
Tablo 4. 2006-2008 Orta Vadeli Program: Tahminler, Hedefler. Gerçekleşmeler	87
Tablo 5. 2007-2009 Orta Vadeli Program: Tahminler, Hedefler. Gerçekleşmeler	88
Tablo 6. 2009-2011 ve 2010-2012 Orta Vadeli Programları: Tahminler, Hedefler. Gerçekleşmeler	90

ŞEKİLLER

Şekil 1. Toplam Talep ve Potansiyel Hasıla	26
Şekil 1. Mali Disiplinsizliğin Sonuçları	37
Şekil 3. Mali Kuralları Düzenleme Yöntemleri	47
Şekil 4. İdeal Bir Mali Kuralın Özellikleri.....	51
Şekil 5. Kamu Kesimi Açığı	92
Şekil 6. Genel Devlet Harcamaları ve Gelirleri	93
Şekil 7. Genel Devlet Faiz Dışı Harcamaları	93
Şekil 8. Genel Devlet Faiz Harcamaları	94
Şekil 9. Türkiye'nin Borç Stoku (TL).....	100
Şekil 10. Türkiye'de Borç Stokunun GSYH İçindeki Payı.....	101
Şekil 11 Türkiye Bütçe Dengesi (GSYH Oranı).....	102
Şekil 12 Türkiye'de Faiz Dışı Denge	103
Şekil 13 Türkiye'de Faiz Dışı Fazlanın GSYH'ya Oranı	103

GİRİŞ

Uygulanan ekonomi politikaları sonucu oluşan mali istikrarsızlıklar, ekonomiyi bütünüyle etkileyerek ülkeleri krize sürükleyebilir. Ortaya çıkması olası krizler yalnızca krizi yaşayan ülkeyi etkilemekle kalmamakta küreselleşme olgusunun ve özellikle finansal serbestleşmenin etkisiyle diğer ülkelere de yayılabilmektedir.

Mali kural kavramı, iradi maliye politikalarının yerini kurala bağlı politikalara bırakması olarak görülebilir. Hükümetlerin izledikleri maliye politikaları, borç stoklarının ve dolayısıyla bütçe açıklarının artmasına sebep olabilmektedir. Yeni mali krizler bu ve bu gibi sorunlar üzerine inşa edilmiştir. Mali kurallar mali disiplinin sağlanması ve bu gibi sorunların oluşmaması için kullanılan birer araç niteliğindedir.

Araç olarak kullanılacak mali kurallar, kamu gelirlerinin ve kamu harcamalarının denliğini zorunlu kılabilir, bütçe açıklarının büyüklüğüne sınırlama getirebilir. Borçlanmayı kısıtlayabileceği gibi borç stoku üzerine sınırlama da getirebilir. Bunların yanı sıra kural uygulamaları dolaylı olarak da yürürlüğe konulabilir. Bu tercih kural uygulamasını benimseyen ülkelerin ihtiyaç duyduğu kısıtlamalarla ve tercihleriyle ilgilidir.

Bazı ülkelerde uzun zamandır uygulanan mali kuralların özellikle son yirmi yılda büyük önem kazanmış olduğu görülmektedir. Kuralların bu kadar önem kazanmasının nedeni ülkelerin yaşadığı mali istikrarsızlıklar ve bu istikrarsızlıkların sonucunda ortaya çıkan krizlerdir. Kuralların dikkate alınmasında Avrupa Birliği'nin de büyük bir rolü vardır. Ekonomik ve Parasal Birlik üyeliğinin üçüncü aşamasını oluşturan Maastricht kriterlerine uyum sağlanması aşaması, hem Ekonomik ve Parasal Birlik üyesi olmak isteyen Avrupa Birliği üyelerini hem de Avrupa Birliği'ne üye olmak isteyen birliğin dışındaki ülkeleri bu sınırlamalara uymak durumunda bırakmıştır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, temel iktisadi modeller ele alınacaktır. Bu bölüm öncelikle, Keynes öncesi dönem Klasik modelde, Keynes'in görüşlerinde, Moneterist yaklaşımda, Yeni Klasik yaklaşımda ve Yeni Klasik yaklaşımda para ve maliye politikalarının etkinliği ile ilgili görüşlere yer verilecektir. Kurala bağlı politikalar ve aktivist politikalar ve ayrıca ekonomi politikalarının çevrimsel özellikleri açıklanacaktır.

İkinci bölümde, mali disiplin ve mali kural kavramlarına yer verilecektir. Mali disiplin ve mali kural kavramlarının teorik tanımları ele alınacak ve çeşitli özellikleri tartışılacaktır.

Üçüncü bölüm, ülke uygulamalarını içermektedir. Japonya, Hindistan, Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa Birliği örnekleri mali kural uygulamaları açısından incelenecek, Türkiye'nin mali kurallarla ilgili uygulamaları ele alınacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TEORİK MODELLER

Bu bölüm Keynes öncesi dönem Klasik modelde, Keynes'in görüşlerinde, Moneterist yaklaşımda, Yeni Klasik yaklaşımda ve Yeni Klasik yaklaşımda para ve maliye politikalarının etkinliği ile ilgili görüşleri anlatmaktadır. Bu görüşlerin yanı sıra ekonomi politikaları aktivist uygulamalar ve kurala bağlı uygulamalar bağlamında incelenmekte ve politikalarla ilgili çevrimsel özellikler değerlendirilmektedir.

1.1. KEYNES ÖNCESİ DÖNEM: KLASİK İKTİSAT

Klasik iktisadın ismi, ilk defa Keynes tarafından kullanılmıştır. Keynes öncesi dönem, temelde Klasik ve Neoklasik iktisat olarak ayrışsa da makroekonomi bağlamında büyük farklılıklar içermediğinden Klasik iktisadın Keynes öncesi dönemi kapsadığı varsayılmaktadır. (Yıldırım vd., 2008: 116)

Klasik yaklaşım, kendi temel varsayımları içinde ekonominin genel olarak dengede olduğunu savunmaktadır. Dengeden sapmaların olabileceğini de kabul eden Klasik yaklaşım bu durumun ancak geçici olabileceğini piyasanın kendisini bir görünmez elin varlığıyla yeniden dengeye getireceğini öngörmektedir. Bu bağlamda hükümet müdahaleleri istenmez, ayrıca zaten gerekli de değildir. Üstelik bu tür müdahalelerin istikrar getirmekten çok düzensizlik yaratacağı düşünülür. Aktif hükümet müdahaleleri, düzenden ziyade tahribat yaratmaktadır. Bu genel çerçevede politika etkinliklerine baktığımızda ortaya konulan politika karşıtı tutum zaten göz önündedir.

1.1.1. Keynes Öncesi Dönem Klasik Modelde Ekonomi Politikaları

1.1.1.1. Keynes Öncesi Dönemde Maliye Politikası

Keynes öncesi dönem Klasik yaklaşım, maliye politikasına tamamen karşıdır. Bu durumun nedenlerinden biri, devletin ekonomideki rolünün küçük olmasının arzulanıyor olmasıdır. Bu nedenle de kamu bütçesinin büyümesine neden olabilecek herhangi bir uygulama liberal doktrin gereği reddedilmektedir. Bir diğer neden, maliye politikasının reel değişkenler üzerinde bir değişiklik yaratmayacağı düşüncesidir. Klasik yaklaşımda maliye politikaları hükümet harcamaları ve vergilendirme üzerinden incelenebilir.

Kamu harcamalarında bir artış olması halinde, akla gelecek ilk soru bu artışın kaynağının ne olduğudur. Hükümetler gelir artışı sağlamak için vergi artırımına, para basımına veya borçlanmaya gidebilirler.

Kamu harcamalarındaki artışın yalnızca borçlanma yoluyla finanse edildiği durumda, denge hasıla düzeyi ve fiyat seviyesinde bir değişiklik meydana gelmeyecektir. Hasıla düzeyi etkilenmeyeceğinden borçlanma yoluyla artırılan kamu harcamaları, istihdam üzerinde etki yaratmayacaktır. Harcamalardaki artışın tahvil satışı ile finanse edilmesi fon talebinde artış meydana getirecektir. Dolayısıyla faiz oranı yükselecektir. Yükselen faiz oranı, öncelikle tasarruf miktarının artmasına, harcamaların da aynı kadar düşmesine neden olacaktır. Faiz oranlarının artması, ikinci olarak yatırım miktarının azalmasına neden olacaktır. Tüketimdeki, tasarruf artışına eşit miktardaki azalma ve yatırımlardaki azalmanın toplamı, hükümet harcamalarındaki artış miktarına eşit olmaktadır. Tahvil satışı kaynaklı hükümet harcamaları faiz oranlarını eşit miktarda özel yatırımı dışlamaya yetecek kadar artırmaktadır. Özel yatırımlar, yüksek faiz oranları nedeniyle caydırılmış olacaktır. Borçlanmanın maliyetindeki artış yatırımların karlılığını düşüreceğinden yatırımlarda düşüş görülür. Bu dışlama, toplam talebin

artmasını engelleyecektir. Bu nedenle de fiyat seviyesinde değişme görülmeyecektir. (Froyen, 2005:71)

Hükümet, harcamalarındaki artışı para basma yoluyla finanse edecek olursa, para miktarı oransal olarak artacaktır. Para arzı arttığında toplam talepte görülen artış nedeniyle fiyat seviyesi yükselecektir. Para arzının artması doğrudan fiyat düzeyini etkileyecek, istihdam ve benzeri reel değişkenler üzerinde bir etki yaratmayacaktır. (Froyen, 2005:71)

Vergilendirme ile finansman, iki yönlü etki yaratacaktır. Götürü vergi uygulaması, toplam talep açısından etki yaratacaktır. Örneğin, vergi indirimi yoluyla hane halklarının gelirinin artırılması, tüketimde bir artış ortaya çıkacaktır. Devlet, vergi indirimi nedeniyle oluşan bütçe açığını borçlanmayla veya para basma yoluna giderek kapatabilecektir. Oluşan bütçe açığı borçlanmayla finanse ediliyorsa, sonuç, kamu harcamalarındaki artışın borçlanma yoluyla finanse edilmesi durumundaki sonuç ile aynı olacaktır. Vergi indiriminin yarattığı bütçe açığı, para basma yoluyla giderilmeye çalışılıyorsa, toplam talepte artış görülecektir. Sonuç olarak, reel değişkenlerde bir değişiklik olmayacak, fiyat seviyesi yükselecektir. Vergi oranlarının düşürülmesi ise, arz yönlü etkiler yaratacaktır.

1.1.1.2. Keynes Öncesi Dönemde Para Politikası

Klasik iktisat modelinde, belirli bir gelir düzeyinde, fiyat seviyesi, paranın miktar teorisi ile belirlenmektedir. İstikrarlı bir fiyat düzeyi için istikrarlı paranın bir gereklilik olduğunu savunurlar. Para klasik iktisatçılar için önemsizdir. Paranın miktar teorisine dayalı olarak, para miktarı istihdam, hasıla ve faiz oranları gibi reel değişkenleri etkilememektedir. Klasikler için para yalnızca nominal bir büyüklüktür.

1.2. 1930'LAR VE KEYNES

1930 yılında dünya büyük bir bunalım süreci yaşamaktaydı. Bu süreç 1929 öncesinde ortaya çıkan ekonomik gerilemeyle başlamış, 1933 yılı sonuna kadar devam etmiştir. Bu süreçte 1929 ve 1932 yılları arasında borsada ciddi bir çöküş yaşanmıştır. Aynı dönemde Amerika'da GSMH %30'luk düşüş göstermiş ve işsizlik oranı %3 seviyesinden %25'e yükselmiştir.

Bu dönemde çeşitli ekonomi politikaları uygulanmıştır. Para politikasıyla ilgili olarak, para arzında yaşanan ciddi düşüş karşısında Fed'in aldığı önlemler oldukça yetersiz kalmıştır. Dönemin maliye politikası da oldukça zayıf görülmüştür. Maliye politikaları yalnızca denk bütçe anlayışına yönelik olmuştur.

Var olan Klasik yaklaşım, bu dönemde gerçekleşen ve süreklilik arz eden işsizliğe çözüm bulamıyor, konuyu açıklamakta bile yetersiz kalıyordu. Keynesçi yaklaşım bu dönemde doğdu. Bu yeni yaklaşım, durumun ne olduğunu açıklamakta ve söz konusu durum karşısında neler yapılabileceğiyle ilgili çözümler sunmaktaydı.

Keynes'in teorisine göre ekonomideki denge durumu genel bir durum değildir. Ekonomi genel olarak denge noktasında değildir. Dengede olma hali özel bir durumdur. Keynes, tam istihdamı özel bir durum olarak görmektedir.

1.2.1. Keynes ve Ekonomi Politikaları

Keynes'e göre, devletin, tüketim eğilimi üzerinde yönlendirici bir etkisi olmalıdır. Bu etki kısmen vergilendirmeye, kısmen faiz oranlarının ayarlanmasıyla ve kısmen de diğer yollarla yapılmalıdır. Diğer yollarla kastedilen ise Keynes'e göre tasarruf eğilimi, yatırım teşvikini aşma

yatkınlığına sahip olduğu için, toplam düzensizliği azaltmanın anahtarı, tasarrufları tam istihdam düzeyinde absorbe edecek yatırım harcamalarını düzenlemenin yollarını bulmaktır.

1.2.1.1. Maliye Politikası

Keynes, GSYH'nın kısa dönemde toplam talep tarafından şekilleneceğini savunmaktadır. Resesyon ve depresyon dönemleri ekonominin üretken kapasitesinde meydana gelen düşüşten kaynaklanmaktadır. Bugüne ait bakış açısı neredeyse tümüyle bu görüşe dayanmaktadır. Keynes'in önemsendiği nokta, hükümet harcamalarının ve vergilendirmenin toplam talep üzerindeki potansiyel etkisidir. (Nelson, 2006:2)

Keynes "Genel Teori"de maliye politikasının marjinal tüketim üzerinde yarattığı etkiye değinmektedir. Keynes'e göre, bireylerin geleceğe yönelik tasarrufları yalnızca faiz oranı tarafından yönlendirilmez aynı zamanda maliye politikasına da bağlıdır. Gelir vergisi, sermaye ve karlar üzerinden alınan vergiler de faiz oranıyla olduğu kadar maliye politikasıyla da ilgilidir. Hatta maliye politikasının etkilerinin daha yüksek olacağı beklenebilir. Eğer maliye politikası, daha adil bir gelir dağılımı için bilinçli bir araç olarak kullanılıyorsa tüketim eğilimi üzerinde yaratacağı artış daha büyük olacaktır.

Keynes'e göre kamu borçlarının azaltılması için hükümetin vergilerle finanse ettiği fonların toplam tüketim eğilimi üzerindeki etkisi dikkate alınmalıdır. Bu durum bir tür kurumsal tasarruf olarak değerlendirilir ve bu nedenle büyük ölçekli bir kamu borcunu azaltılması politikası tüketim eğilimini azaltabilecektir. Dolayısıyla kamunun borç alma politikasından borç ödeme politikasına dönüşü, efektif talepte ciddi bir daralmaya yol açabilir. Bunun tersi de mümkündür. (Bocutoğlu ve Ekinci, 2009:71)

Özetle Keynes Klasik yaklaşıma ait devlet rolünü tamamen reddetmekte ve devletin müdahalelerine ihtiyaç olduğunu savunmaktadır. 1929 bunalımında uygulanan politikalarda özellikle maliye politikalarını oldukça zayıf bulmaktadır.

1.2.1.2. Para Politikası

1929 bunalımına ilk tepki para politikası ile verilmiş, sonuç alınamamıştır. Ardından maliye politikasına başvurulmuştur. Ancak bu politikalar zayıf politikalardır.

Keynes (1936), para talebini üç ayrı güdü ile açıklamıştır. Bunlar işlem, ihtiyat ve spekülasyon güdüleridir. İşlem ve ihtiyat güdüsüyle olan para talebini, M_1 ; spekülasyon güdüsüyle belirlenen para talebini ise M_2 ile simgelemiştir. Bu durumlarda, L_1 ve L_2 olmak üzere iki likidite fonksiyonu oluşmaktadır. L_1 ağırlıklı olarak gelir seviyesine bağlıdır; buna karşın L_2 cari faiz oranı ile beklentilerin durumuna bağlı olmaktadır. Toplam para talebi M_1 ve M_2 değerlerinin toplamına, bu toplam da $L_1(Y)$ ve $L_2(Y)$ toplamına eşit olacaktır. Likidite tercihi teorisinden yola çıkan Keynes, para arzındaki büyük bir artışın bile, faiz oranı üzerinde göreceli olarak ancak küçük bir etki yaratabileceğine dikkat çekmektedir. Para arzındaki büyük ölçekli bir artış gelecek hakkında öyle büyük bir belirsizlik yaratabilir ki ihtiyat güdüsüyle para talebi artabilir, bu arada cari faiz oranının geleceği hakkındaki kanı toplumca öylesine paylaşılabılır ki cari faiz oranlarındaki küçük bir değişme nakit paraya yönelik kitlesel bir hareket başlatabilir. İlginç bir şekilde, para arzındaki değişimlere karşı sistemin istikrarlılığı ve duyarlılığı, belirsizliğin ne olduğu ile ilgili fikirlerin varlığına oldukça bağlı durumdadır. Sistem için en iyisi, geleceği bilmektir. Böyle bir durumun yokluğunda, yine de para arzındaki değişimle ekonomik sistemin faaliyetlerini kontrol etmek isteniyorsa, sistemin geleceği ile ilgili fikirlerin birbiriyle farklı olmasının gerekliliğine dikkat etmek gerekir. (Bocutoğlu ve Ekinci, 2009:71)

Keynes, örnek olarak ABD ve İngiltere'yi vermektedir. ABD'de sistemin geleceği ile ilgili herkes aynı zamanda aynı kanıda bulunduğu için, para arzıyla ekonomik faaliyetleri kontrol etmek, nispeten farklılaşan fikirlere sahip olan İngiltere ekonomisine göre daha müşkül olacaktır. Bu durumda Keynes'in para arzının artırılması ile uygulanacak bir genişleyici para politikasını bütünüyle etkisiz bulmadığı sonucuna varılabilir. (Bocutoğlu ve Ekinci, 2009:71)

1.3. MONETARİST YAKLAŞIM

1950'lerde ortaya çıkan Monetarist yaklaşım, paranın ve para teorisinin önemini vurgulamaktadır. Monetaristler, para politikasının nominal gelir üzerindeki etkilerinin önemli ve sürekli olduğuna inanmaktadırlar.

Milton Friedman ve kendisiyle aynı görüşleri paylaşan ekonomistler, Keynesçi yaklaşımda maliye politikasının fazlaca önemsendiğinden ve para politikasının ikinci plana atılması durumundan rahatsızdırlar. Ayrıca 1930'larda para politikasının yetersiz olduğu görüşünü savunmaktadırlar. (Dornbusch ve Fischer: 1998, 447)

Monetarist görüşün önermelerinden hareketle, iki politika sonucuna ulaşılmaktadır. Para politikasıyla ilgili olarak, istikrarlı bir ekonomi için, para arzındaki büyümenin istikrarlı olması gerekir. Böyle bir istikrar, para arzı büyüme oranı için uygulanacak bir kural ile sağlanabilir. Milton Friedman bunun için katı bir kural önerse de diğer Monetaristler daha az katı kurallar önermektedirler. Genel olarak Monetaristler para politikası ile ilgili kurallardan yanadır. Maliye politikasıyla ilgili olarak, maliye politikasının kendisinin reel gelirden ve nominal gelirden küçük, sistematik bir etkisinin vardır ve maliye politikası etkili bir istikrar aracı değildir. (Froyen, 2005:222,223)

Monetarist düşünceye göre Keynesyen model para politikasının kısa dönem etkilerini göstermede yararlı bir araçtır. Bununla birlikte, uzun dönemde para politikasını reel etkilerinin kaybolacağını ve nihai olarak etkilenen tek değişkenin fiyatlar düzeyi olacağını belirtmektedirler. Dolayısıyla Monetarist teorinin öngörülerini kısa dönemde Keynesyen teoriye, uzun dönemde ise Klasik teoriye benzemektedir. Monetarist teorinin kısa dönemde Keynesyen teori öngörülerine sahip oluşunun arkasında uyarlayıcı beklentiler bulunmaktadır. Friedman'ın yaygınlaştırdığı uyarlayıcı beklentiler teorisi parasal ücretlerdeki değişmelerin fiyat düzeyindeki değişmelere yetişemediğini, bir gecikme ortaya çıktığını kabul eder (Çaklı, 1998:91,94).

1.3.1. Monetarist Yaklaşımda Ekonomi Politikaları

1.3.1.1. Para Politikası

Monetaristler, para miktarındaki değişikliklerin, nominal gelir üzerinde ve kısa dönemde reel gelir üzerindeki etkisinin baskın olduğuna inanırlar. Buradan para arzı istikrarının gelirdeki büyümenin istikrarına katkıda bulunacağı sonucuna ulaşılabilir. Friedman, istikrarsız para büyümesi karşısında gelir düzeyinde meydana gelen büyümeyi incelemiştir. (Froyen, 2005:236)

Monetaristlerin önerilerindeki ortak unsur, para politikasının bir kural tarafından belirlenmesi gerektiği, karar alıcıların takdirine bırakılmaması gerektiğidir.

1.3.1.2. Maliye Politikası

Maliye politikalarının etkinliği ile ilgili olarak Milton Friedman bütçenin kendisinin nominal gelir veya deflasyon veya çevrimsel dalgalanmalar üzerinde herhangi bir etkisinin olmadığı sonucuna varmıştır. Friedman'a göre monetaristler maliye politikasının etkin olduğu önermesini reddetmekte ve maliye politikasının bizzat kendisinin çoğunlukla etkisiz olduğunu söylemektedir. (Froyen, 2005:234)

Hükümet harcamalarında bir artış olması durumunda, vergi oranlarında bir değişiklik olmaması halinde harcamalardaki artış, para basımı veya tahvil satışı ile finanse edilebilecektir. Benzer şekilde vergi kesintisi uygulamasında ortaya çıkacak açık, yine aynı yollarla telafi edilecektir. Oluşacak açıkların finansmanı durumunda para arzı artışı para politikası eylemi ve hükümet harcamalarını artmasıyla maliye politikası eylemi gerçekleşmiş olacaktır; ancak bu tür bir politika uygulamasının nominal gelir üzerindeki sistematik etkisi kısa dönemde oldukça küçük olacaktır. (Froyen, 2005:234-235)

1.4. YENİ KLASİK YAKLAŞIM

Yeni Klasik yaklaşım, 1970'lerdeki yüksek enflasyon ve işsizlik nedeniyle egemen Keynesyen doktrine karşı gelişmiştir. Yeni Klasiklerin eleştirilerinin odağında fiyat beklentileriyle ilgili Monetarist ve Keynesyen varsayımlar bulunmaktadır. Bu varsayımlara göre, fiyat beklentileri, fiyatların geçmiş davranışlarına göre şekillenmektedir. Pratikte Keynesyenler ve Monetaristler bu şekilde oluşan fiyat beklentilerinin yavaş bir biçimde ayarlanacağını varsaymaktaydılar. Yeni Keynesyenler ise beklentilerle ilgili bu tip formülasyonları son derece basit bulmaktadırlar.

Yeni Klasikler, iktisadi ajanların rasyonel beklentiler geliştireceklerini öngörmektedirler. Rasyonel beklentiler teorisine göre beklentilerin, değişkenin tahminini ilgilendiren ulaşılabilen tüm bilgilerin baz alınarak belirlendiği söylenmektedir. Ayrıca hipotez, bireylerin ulaştıkları verileri akıllıca kullanmalarını yani verilerin, değişkeni ne şekilde etkileyeceğinin doğru biçimde anlaşılmasını da içermektedir. (Froyen, 2005:236)

Yeni Klasik modelin tek farkı ortaya koyduğu rasyonel beklentiler hipotezi değildir. Yeni Klasiklerin, makroekonomiyi mikro temeller üzerine oturtmak konusunda öncü oldukları söylenebilir. Yeni Klasiklerin fiyatların esnek olduğu varsayımını yapmalarında diğer modellerden farklı olarak modelin kurulmasında genel denge yaklaşımını benimsemiş olmalarıdır. “Diğer ayırt edici özellikleri sıralarsak, ilki model kurmada bir genel denge yaklaşımının benimsenmiş olmasıdır. Bu denge yaklaşımı, arz ve talebin dengelenmesi için sürekli olarak ayarlanabilen esnek fiyatları gerektirmektedir. İkinci önemli husus, Lucas'ın rasyonel bekleyişler hipoteziyle doğal işsizlik oranının birleştirilerek oluşturduğu toplam arz modeliyle ortaya çıkan politika etkinsizliği önerisidir. Yeni klasik modeli tanımlayan üçüncü önemli husus ise, iktisat politikalarının kurallarla yönlendirilmesinin iradi politikalardan üstün olduğudur.” (Yay, 2006)

Yeni Klasik modelin merkezi politika doktrini, hasıla ve istihdam gibi reel değişkenlerin istikrarının toplam talep yönetimi ile elde edilemeyeceğidir. Toplam talebi değiştiren sistematik para ve maliye politikaları, istihdamı ve hasılayı kısa dönemde bile etkilemeyeceğidir. Bu durum Yeni Klasik Politika Etkinsizliği Teoremi olarak adlandırılmaktadır.

1.4.1. Yeni Klasik Yaklaşımda Ekonomi Politikaları

Yeni Klasikler, iktisat politikalarındaki değişiklikler karşısında, ekonominin nasıl tepki vereceğinin kestirilemeyeceğini savunmaktadırlar. Bu nedenle geleneksel politika uygulamalarını etkin görmemektedirler.

1.4.1.1. Para Politikası

Para politikasıyla ilgili olarak, çoğu Yeni Klasik ekonomist para politikası konusunda Monetaristlerle aynı noktaya varmaktadır. Yeni Klasikler de Monetaristler gibi politika kurallarını desteklemektedirler. Parasal büyümeyi veya enflasyonu hedefleyen bir politika kuralı para arzında, iktisadi ajanların fiyat tahminlerinde hata yapmalarına neden olacak ve ekonomiyi doğal hasıla ve istihdam değerinden uzaklaştıracak beklenmedik değişimleri azaltacaktır.

1.4.1.2. Maliye Politikası

Maliye politikasıyla ilgili olarak Yeni Klasik ekonomistler istikrarı desteklerler ve enflasyonist uyarılardan kaçınırlar. Yeni Klasiklere göre, maliye politikasındaki istikrarsızlık belirsizliğe neden olmakta ayrıca, iktisadi ajanların doğru bir şekilde rasyonel beklentiler oluşturmalarını zorlaştırmaktadır. Yeni Klasik yaklaşımın öncülerinden Sargent, güvenilir enflasyonist olmayan para politikasının büyük açıklar oluşturan bir maliye politikası ile birlikte var olamayacağını öne sürmektedir; çünkü büyük açıklar para politikası üzerinde parasal büyümeyi artırıcı yönde baskı yapacaktır. Yeni Klasikler hükümetin bütçe açığının kontrolü için güvenilir, enflasyonist olmayan bir para politikasının gerekli olduğunu savunmaktadırlar.

1.5. YENİ KEYNESYEN YAKLAŞIM

Yeni Keynesyen terimi ilk kez 1982 yılında Parkin ve Bade tarafından kullanılmıştır; ancak yeni Keynesyen İktisat Yeni Klasik devrimin ilk yıllarına yani 1970'lerde gündeme gelmiştir. 1970'lerde arz şoklarına dayalı krizi açıklamada Phillips Eğrisi analizine dayanan ücret ve fiyatların katılığı ile ilgili denklemler yetersiz kalması sebebiyle modelde enflasyon beklentileri ve arz şokları dikkate alınmaktadır. Yeni Keynesyen modelde temel amaç, Keynesyen modelin mikro temellerini oluşturmak, Keynesyen modeldeki teorik kusurları ve tutarsızlıkları düzeltmek ve ücret ve fiyat katılıklarının açıklayan bir toplam arz teorisi kurmaktır. Kısmen Yeni Klasiklerin Keynesyen makro model'e yaptıkları eleştirilere cevap olarak doğduğu söylenebilir. Yeni Keynesyen model rasyonel beklentilere dayanır ve modelin varsayımları arasında ücret ve fiyat katılıklarına ilişkin varsayımlar yer alır. (Snowdon ve Vane, 2005:361)

Yeni Keynesyen model, yaklaşımların baş döndürücü çeşitliliği olarak karakterize edilmektedir. Bu çeşitli yaklaşımların bazı ortak özellikleri vardır. Bu ortak özelliklerden ilki, Yeni Keynesyen modellerde, ürün piyasası için eksik rekabet söz konusu olduğudur. Yeni Keynesyen modeller, yalnızca ücret katılıklarına değil, aynı zamanda fiyat katılıklarına da odaklanır. Üçüncü olarak da, nominal değişkenlerin katı olması durumuna ek olarak reel katılıkları da ortaya koymaktadır. (Froyen, 2005:291)

Yeni Keynesyen yaklaşımda, denge durumunda gayri iradi işsizlik vardır ve bu işsizlik ekonominin arz yönü tarafından belirlenmektedir. Ekonomideki çıktı düzeyi toplam talep şokları nedeniyle dengeden uzaklaşabilir. Yani toplam talep şoklarına öncelikli olarak ücretler ve fiyatların değil çıktı ve istihdam tepki gösterir. Modelde, merkez bankası ileri bakışlıdır ve enflasyon, toplam talep ve toplam arz şoklarına tepki olarak, faiz oranını değiştirip ekonomiyi yeniden dengeye getirmek için tepki fonksiyonunu kullanır. İşgücü verimliliği ya da yüksek ve düşük çıktı düzeyindeki talep

esnekliği değişimi nedeniyle çoklu denge oluşması muhtemeldir. Çıktının dengeden sapması ya da dengesizliği ekonominin arz kısmını ve bundan dolayı da denge işsizliği etkileyebilir. Tüketim ve boş zaman dışında işçilerin faydasını etkileyen, adalet (eşitlik, dürüstlük) gibi hususların modele dahil edilmesi denge istihdam oranlarının belli bir aralıkta oluşmasına yol açabilir. (Yıldırım vd., 2010:1271)

1.5.1. Yeni Keynesyen Model’de Ekonomi Politikaları

Yeni Keynesyen modelde, ekonomi politikalarının tercihi konusunda bir farklılık söz konusudur. Bu farklılık Yeni Keynesyen Modelde, uygulanacak olan politika her zaman etkin olan politika değildir. Uygulamada para politikası tercih edilse de etkin olduğu düşünülen politika maliye politikasıdır.

1.5.1.1. Para Politikası

Para politikası, Yeni Keynesyen Modelde ekonomik istikrarın sağlanması için kısa dönem oldukça önemlidir. Bu nedenle de politika tercihleri para politikası yönündedir. Yeni Keynesyenlere göre, maliye politikalarının etkileri para politikalarına göre daha kuvvetlidir; ancak bu etkiler gecikmeli olarak gerçekleşir. Para politikası araçları ise, daha az etkin olmalarına rağmen daha kısa zamanda sonuç verirler.

Para politikasının göreceli olarak daha az etkin olmasına rağmen maliye politikasına tercih edilmesinin bir diğer nedeni politikaların tersine çevrilebilirliği ile ilgilidir. Maliye politikasının tersine çevrilmesi, para politikasına kıyasla daha zor ve daha sorunlu bir süreç gerektirir. Bu nedenle de zaten kısa vadede gerçekleştirilebilecek bir uygulama değildir.

1.5.1.2. Maliye Politikası

Yeni Keynesyen modellerde aksak rekabet şartları daha gerçekçi bulunmaktadır. Bu nedenle de maliye politikaları Yeni Keynesyenler tarafından göre daha etkin görülür. İstikrar açısından maliye politikası daha fazla önemsenmektedir.

Maliye politikasının daha etkin bir politika olduğu görüşüne rağmen daha az tercih edilmesinin nedeni aslında para politikasının daha az etkin olmasına rağmen neden tercih edildiğinin cevabı ile aynıdır. Maliye politikası uygulamaları uzun sürmektedir ve etkileri gecikmeli olarak gelmektedir. Buna ek olarak maliye politikalarında tersine çevrilebilirlik olanakları daha kısıtlıdır. Bu nedenlerle daha etkin görülen maliye politikası uygulamada tercih edilmemektedir.

1.6. AKTİVİST VE KURALA BAĞLI POLİTİKA UYGULAMALARI

Devlet, uyguladığı politikalarda ya ekonominin durumuna göre kararlar verir ya da önceden belirlenmiş belirli bazı kurallara göre hareket eder ve ekonomi politikasını bu kurallara göre şekillendirmiş olur. Bu, devletin kendi tercihinine bağlıdır. Her iki tercihin de farklı avantajları ve dezavantajları vardır.

1.6.1. Aktivist Politikalar ve Yetki Kullanımı

Ekonominin şimdiki ya da geleceğe ait öngörülen durumuna göre uygulanan politikalar aktivist politikalar olarak adlandırılmaktadır. Auerbach (2010), aktivist politikaların tümüyle ihtiyari politikalar olmadığını vurgulamaktadır.

Kurala bağlı politikaların uygulanmadığı bir ekonomide, duruma göre politikalar uygulanır. Önemli olan konu aktivist kuralların düzenlenebileceğidir. Hükümetler, genel kurallara bağlı kalmaksızın ekonomideki dalgalanmalara göre politikalarını şekillendirebilirler. Bunu yapabiliyor olmaları demek politikaları istekleri doğrultusunda belirleyecek olmaları anlamına gelmez. Aktivist politika uygulayan hükümetler politika kararlarını istek doğrultusunda değil, konjonktürün gereği doğrultusunda belirlerler. En azından bu şekilde belirlemeleri gerekir.

Auerbach (vd.) (2010), ekonomiyi düzenleyici ve ekonomide istikrar sağlayıcı mali müdahalelerin etkinliği konusunun hala tartışmalı bir konu olduğunu söylemektedir. Amaç elbette ekonomide istikrarı sağlamaktır; fakat etkiler beklenen yönde olmayabilir.

Aktivist maliye politikalarının etkinliği çarpan etkisiyle ölçülebilir. Dikkate alınacak çarpan, vergi kesintisi veya hükümet harcamaları artışı gibi politika müdahalelerinin GSYH’da meydana getirdiği değişimdir. Çarpanın

değerinin 1'e eşit olması, GSYH'daki artışın mali müdahalenin büyüklüğü kadar olacağı anlamına gelmektedir. Çarpanın değerinin 1'den büyük olması, ekonominin uyarıcıdan daha yüksek bir oranda büyüdüğünü ifade etmektedir. Çapan değerinin 1 ile 0 arasında değişiyor olması, ekonomide bir büyüme yaşandığını; ancak yaşanan büyümenin göreceli olarak uyarının büyüklüğünden küçük olduğu anlamına gelmektedir. Ekonomik hareketliliğin artması isteniyorsa çarpanın büyük olması isteniyor demektir. Örneğin transfer harcamalarındaki artış, ekonominin tamamında ve özel sektörde canlanma beklendiği anlamına gelir. Burada önemli olan konu çarpanın belirlenmesidir. Aktivist maliye politikalarının uygulanmasında ve değerlendirilmesinde tek ve kesin doğru bir yol yoktur. Bazen kümülatif tercihler hesaba katılabilir. (Auerbach vd., 2010:144)

Auerbach (vd.) (2010), maliye politikalarının etkilerinin iki grupta incelemektedir. Bunlardan ilki doğrudan etkiler, diğeri ise ekonomi geneli için yapılacak tahminlerdir.

Doğrudan etkilerde, hanehalklarının durumunun Auerbach ve Gale (2009) tarafından yapılan çalışmada marjinal tüketim eğilimiyle açıklanmış olduğu belirtilmiştir. Marjinal tüketim eğilimiyle ilgili olarak, üç sonuç ortaya konulmaktadır. Bunlardan birincisi yaşam çevrimi ve sürekli gelir hipoteziyle ilgilidir. Birçok çalışma hanehalkı tüketiminin beklenen kalıcı vergi değişikliklerine daha güçlü tepki verdiğini savunmaktadır. İkincisi, hanehalklarının vergi kesintilerine olan tepkilerinin homojen olmadığı yönündedir. Borçlanma sınırında olan hanehalklarının marjinal tüketim eğilimlerinin yüksek olması beklenmektedir. Ayrıca orta ve düşük gelir grubunda yer alan hanehalkları, yüksek gelir grubunda yer alan hanehalklarına oranla borçlanma sınırına daha yakındırlar. Üçüncüsü, vergi kesintisi politikasının tüketim harcamaları üzerindeki etkisi ancak uygulamadan sonra ortaya çıkacaktır. (Auerbach vd., 2010:145)

Direkt etkiler, firmalar¹ yönünden de incelenmiştir. Firmaların tepkileri finansal kararlarına da bağlı olduğu için tahmin yapmak oldukça güçtür. Ancak vergi teşviklerinin yatırımları etkilediği açıktır. Bazı çalışmalar², vergilerdeki değişikliklerin işletmelerin sabit yatırım bileşenleri üzerindeki etkisine odaklanmıştır. Bu çalışmalarda sermayenin kullanıcı üzerindeki maliyetinin değişmesinin yatırımın bileşimini de etkileyeceği açıklanmıştır. (Auerbach vd., 2010:146,147)

Ekonomi geneli için yapılan tahminlerin ise üç tip model çerçevesinde incelendiği belirtilmiştir. Bu modeller geniş ölçekli makroekonomik modeller, yapısal vektör otoregresif modeller, ve dinamik stokastik genel denge modelleridir. Modeller güçlü ve zayıf yanlarıyla birbirlerinden farklılaşmaktadırlar.

Büyük ölçekli makroekonomik modeller, farklı sektörlerdeki göreceli fiyatları ve miktarları ve bunların birbirleriyle ve hükümet politika değişkenleriyle olan ilişkilerini inceler. Üç model içinde en büyük çarpan değerini bu model verir. Yapısal vektör otoregresif modellerde değişkenin değerleri bir dönem geriye kaydırılır. Bunun nedeni, GSYH'nın hangi politikalar aracılığıyla değişeceği ile ilgili belirsizliğin var olmasıdır. Varsayımlar ile ilgili kısıtlamalar nedeniyle modelin yapısı sınırlıdır. Bu varsayımlar modeli kısıtlamalarına rağmen fiili politika değişkenlerinin tanımlanabilmesini sağlamaktadır. Modelle ilgili literatüre Blanchard ve Perotti (2002) tarafından önemli katkılar yapılmıştır. Varsayımlarla, hükümet harcamaları çarpanının ve vergi çarpanının tahmin edilmesi ihtiyari politikalar yoluyla değil yalnızca otomatik önlemler yoluyla belirlenmektedir. Dinamik stokastik genel denge modelleri göreceli olarak daha az sayıda denklem içerir. Bu modellerin özelliği, bütün bir ekonomik yapıyı belirliyor olmasıdır. Böyle bir yapının ortaya konulması nedeniyle varsayımlar son derece ağırdır ve varsayımların geçerli olup olmadığı kesinlik taşımamaktadır. Bu model

¹ Business

² Auerbach ve Hassett (1991), Hubbard (1994), Hessel ve Hubbard (2002) gibi bazı çalışmalar.

günümüzde aslında en geçerli modeldir ve Yeni Keynesyen yaklaşım çerçevesinde geliştirilmektedir. (Auerbach vd., 2010:148,151)

Siwińska ve Bujak (2003) Keynesyen çerçevede ihtiyari politikaları kısa dönemde ele almıştır. Keynesyen görüşe göre mali düzenlemeler toplam talebi azaltırken mali genişleme toplam talebi uyaracaktır. Talepteki değişimler piyasa katılıkları nedeniyle üretim faktörlerini ve hasılayı etkileyecektir. Ricardocu görüş ise toplam talebin vergilendirmedeki bir değişiklikten ya da hükümet harcamalarındaki kalıcı bir artıştan etkilenmeyeceğini ve dolaylı olarak hanehalkı tüketiminin de değişmeyeceğini savunmaktadır. Bu anlamda maliye politikası en azından kısa dönemde tamamen etkinsizdir.

“Barro (1974), Ricardocu denklik teoremi adı verilen yaklaşımla, kamu borcunun gelecekte ödenmesi gerekliliği nedeniyle, ileriye bakan tüketicilerin yüksek vergi beklentileriyle uyumlu olarak genişletici maliye politikasını özel tasarruflarını artırarak etkisiz kılacaklarını ileri sürmüştür.” (Bocutoğlu ve Ekinci, 2009:68)

Gerçek ekonomi bu varsayımlarla ve bu sonuçlarla sınırlı değildir. Mali genişleme örneğin, resesyona da neden olabilir. Maliye politikasının toplam talep ve hasıla üzerindeki etkisi tek başına teorik bir tabana oturtulamaz; çünkü hem Keynesyen yaklaşım hem de Ricardocu Denklik ciddi temel varsayımlar içermektedir ve bunların sorgulanması gerekmektedir. Bununla ilgili çalışmalarda ulaşılan sonuçlar da birbirinden farklıdır. Bunun nedeni ise örneklem ve model seçimlerindeki farklılıklardır. (Siwińska ve Bujak, 2003:8)

Siwińska ve Bujak (2003) tarafından Blanchard (1990), modelinin yüksek vergi oranının ekonomide yüksek tahribata yol açacağını anlayışına dayandırıldığı açıklanmaktadır. Aynı kaynağa göre Bertola and Drazen (1993), kamu harcamalarının etkilerini incelemişlerdir. Sutherland (1997), kamu borcu kritik seviyeye geldiğinde hükümetin büyük vergi artırımı yoluyla

kısıtlayıcı maliye politikası uygulayacağını varsaymıştır. Bir başka etkili model Perotti (1999) tarafından geliştirilmiştir. Perotti (1999), bazı tüketicilerin homojen olmadığı varsayımı yapmıştır. Buna göre tüketicilerin bir kısmı rasyonel ve ileriye dönük davranırken bir kısmı uzağı görememektedirler. Bu durumda da tüketici davranışları tamamen Keynesyen'dir. Bu modeller talep yönlü modellerdir.

Bazı görüşler ise aktivist maliye politikasının arz yönlü etkileri olduğunu savunmaktadır. Örneğin Alesina (2002) maliye politikasının yatırım kararlarını etkileyebileceğini ve bunu klasik biçimde faiz oranları üzerinden değil işgücü piyasası üzerinden gerçekleştireceğini söylemiştir. Firmaların yatırım kararları, gelecekteki nakit akışının beklenen değerinin maksimize edilmesine dolayısıyla sermayenin marjinal verimliliğine dayanmaktadır. Kamu sektörü çalışanlarının ücretlerindeki kalıcı bir artış, sağlanan faydalar işçi maliyetlerinin yükseltilmesi yönünde baskı yapar. İstihdam ve sermayenin marjinal verimliliği düşer. Bu nednele de yatırım talebinde düşüş gözlenir. Bu model talep yönlü modellerin aksine maliye politikasına tepkilerin doğrusal olduğunu gösterir. (Siwińska ve Bujak, 2003:13)

1.6.2. Kurala Bağlı Politikalar ve Yetki Kullanımı

İhtiyari maliye politikalara karşı üç görüş vardır. Bu görüşler ihtiyari maliye politikalarının uygulama gecikmeleri, tersine çevrilemezlik ve politik kısıtlardır (Taylor, 2000:28). Drazen (2002) makalesinde kuralların mantığına değinmektedir. Bu konuda öncelikle genel olarak kural uygulamalarının neden olası ideal uygulamalar olduğunu sorgulamaktadır.

Temel iktisat teorisi, refah düzeyini yükseltmek amacı güden politika yapıcılarının uygulayacakları politikaları seçmede özgür olmaları yani kendi takdir yetkilerini kullanmaları durumunda refahın daha yüksek olacağını öngörmektedir. Sosyal refahı maksimize edecek olan bir politika yapıcı bazı

durumları göz önünde bulundurulmalıdır. İlk olarak bireysel davranışlar gelecekte uygulanacak politika beklentilerine dayanır. İkincisi, politika yapıcılar politika araçlarının seçimi konusunda sınırlandırılmışlardır. (Drazen, 2002:3)

Bir politika yapıcı, politikalarını zamana bağlı olarak tercih edebiliyorsa, genellikle gelecek dönemler için taahhüt ettiği bir politikayı değiştirme yetkisine sahip olur. Bu, politika tercihlerinde zaman uyumsuzluğu örneğidir. Hatta politika yapıcılar, zaman uyumsuz olma yetkisine sahiptirler; çünkü sosyal refahın maksimizasyonu hedeflenmektedir. Bu durumda bireyler de beklentilerini politikaların değişebileceği unsuru üzerine şekillendireceklerdir; çünkü devlet politikalarında sapma güdüsüne sahiptir. İhtiyari tutumun maliyeti hükümetin kendini hesap verebilir şekilde belirli bir politika talep etmesine oranla daha düşük bir refah düzeyidir. Bu gibi durumlarda kurallar, ihtiyari politikalara göre daha yüksek refah düzeyi sağlar. (Drazen, 2002:3)

Zaman uyumsuzluğuna Barro ve Gordon (1983) tarafından ulaşıldıkları bir sonuç olan enflasyon sapması³ örnek gösterilebilir. Devlet temsili bireyin refahını artırmaktadır. Temsili birey, faydası işsizlik ve enflasyon dalgalanmalarına bağlı bireydir. Beklenmedik bir enflasyon oranı temsili bireyin ve dolayısıyla hükümetin hedef işsizlik oranının doğal işsizlik oranının altında olduğu durumda fiili işsizlik oranının doğal işsizlik oranına kıyasla düşürecektir. Hedef enflasyon oranının sıfır olarak belirlendiği bir durumda eğer insanlar sıfır enflasyon beklentisi içinde olurlarsa hükümet işsizliği doğal işsizlik oranının altına çekebilmek için sıfırın üzerinde bir enflasyon hedefi belirlemeye teşvik edilmiş olacaktır. Bu, beklenen bir durum olacağından sıfır enflasyon hedefi inandırıcı değildir. Denge beklenen bir pozitif enflasyon seviyesinde gerçekleşecektir. Böylece işsizlik doğal oranında kalırken enflasyon uygun seviyenin üzerinde olacaktır. Sorun, hükümetin işsizliği

³ Inflation bias

azaltmak için politika yapma yetkisini kullanması noktasında ortaya çıkmaktadır. Denge durumunda böyle bir teşebbüs başarısız olacaktır. Eğer hükümet sıfır enflasyonu taahhüt edeceği makul bir mekanizmaya sahipse refah daha yüksek olabilir. Burada görüldüğü gibi kurallar, ihtiyari politikalardan üstündür. Zaman uyumsuzluğunun enflasyon örneği konusunda iki nokta dikkate alınmalıdır. Bunlardan ilki, politika yapıcılarının sınırlandırılabilmesi durumları vardır. İkincisi kurallarla ilgili bu tartışma tahmin edilemeyen enflasyon politikasıyla ilgili değil, bilinen pozitif önyargı etrafındadır. (Drazen, 2002:5)

Güvenilir kurallar, maliye politikasını daha tahmin edilebilir kılar. Ancak kurallarla ilgili asıl tartışma birçok ülkede görülen bütçe açığı yanlısı tutumdur. Kural uygulamalarının politika yapıcıları kısıtlıyor olması, bütçe açığı eğilimini azaltacağı için cazip gelmektedir. (Drazen, 2002:5)

Bir diğer tartışma, neden birçok ülkenin mali açık yanlılığıyla karşılaştığı yönündedir. Bütçe sosyal refahı maksimize edici planlayıcılar tarafından hazırlanmaz. Bütçe, açık yanlısı olan politik sürecin bir sonucudur. Politik süreç terimi, bütçenin basit bir yasama süreci olduğu anlamına gelmez. Kavram bütçenin hazırlanmasındaki kuralları ve kurumları kapsar. (Drazen, 2002:5)

Drazen (2002) açık yanlısı tutuma sebep olan politik görüşlerin çeşitli yönleri olduğunu ve bunların ortak noktasının, politikacıların bütçe sürecini kendi politika amaçları doğrultusunda harcamaları artırmak amacıyla kullanabilecek olmaları olduğunu öne sürmektedir. Politik süreçle ilgili olarak beş tartışma konusu öne sürülmüştür. Bunlardan ilki mali yanlısamadır. İkincisi bütçe açığı yanlısamasıdır. Üçüncü tartışma, bürokratik davranışlarla ilgilidir. Dördüncü tartışma konusu bürokratların davranışlarıyla ilgilidir. Beşinci konu ise farklı harcama öncelikleri ile ilgilidir.

Seçmenler mali yanılısamadan şikayetçidirler. Seçmenler devletin harcamalarını azımsamaya yönlendirilebilirler. Bu durumda da devletin harcamalarının algıladıklarından fazla olduğuna inanırlar. Bu yüzden de mali yanılısma devletin büyüklüğüyle ilgili basit bir ampirik ifade değil, politika yapıcıların seçmenleri devletin büyüklüğü konusunda aldatması durumunda nasıl başarılı olacaklarını ifade eden bir hipotezdir. Diğer tartışma konusu mali yanılısma ile paralellik gösteren açıklara yönelik yanılısamadır. Burada seçmenler zamanlar arası bütçe kısıtını anlayamamaktadır. Açıklarla finanse edilen harcamalarıyla ilgili olarak seçmenler harcama kısmını büyütürler ve gelecek vergi kısıtını küçümserler. Bu yanlış algılamamanın avantajını fırsatçılar elde ederler. Açıkları artırıcı politikalarla seçmeni kazanmaya çalışırlar. (Drazen, 2002:6-7)

Niskanen (1971) bürokratların davranışlarının bütçe maksimizasyonu ile açıklanabileceğini ifade etmiştir. Daha yüksek bir bütçe daha yüksek ücret sağlanması ve daha çok güç anlamına gelmektedir. Dördüncü tartışma, çıkar çatışmalarıyla ilgilidir. Açıkların kim tarafından azaltılması gerektiği tartışılmaktadır. Açıkların finansmanı uzun gecikme gösterebilir. Son tartışma ise açıkların farklı harcama öncelikleri olan hükümetleri sınırlandıracak politik faktörleri vurgulamaktadır. Genel olarak, yalnızca bozucu vergiler kamu harcamalarını finanse edebilirler. Bu nedenle hükümetin harcamalarında en uygun düzeyi bulması var olan borç seviyesine bağlı olacaktır. Yüksek borç yükü, daha az harcamaları getirecektir. (Drazen, 2002:7-8)

Özetle, politik sürecin açık yanlısı tutum sergilemesinin çeşitli nedenleri olabilir. Bu nedenle mali kurallar politik baskıları sınırlandırabilecek bir uygulama olarak görülebilir. (Drazen, 2002:7)

Kurallara karşı inisiyatif konusunda iki temel sorunla karşılaşmaktadır (Dornbusch ve Fischer: 1998, 466)⁴. Bu sorunlar kuralın ne şekilde belirleneceği ve gelecek politikaların açıklanıp açıklanmamasına yöneliktir. Kuralı belirleyecek otoritenin ne olduğu konusu anayasa ve ilgili kurumlar arasında bir tercihi tartışmaktadır. Kuralların anayasada belirlenmesi durumunda değişiklik yapmak zor olacaktır. Merkez bankaları veya maliye politikasını belirleyici otoritelerin politika değişikliği yapmaları ise daha kolaydır. Burada politikaların önceden belirlenmesi ve esneklik arasında bir değiş tokuş söz konusudur. Aktivist politikalarda esneklik ön plandayken kurala bağlı politikalarda gelecek politikalarının önceden belirlenmesi önem taşır. Diğer sorun, takip edilecek politikaların açıklanması sorunudur. Böyle bir tutum bireylerin gelecek politikalarını tahmin etmelerine yardımcı olacağı düşüncesiyle ilke olarak kabul edilebilir. (Dornbusch ve Fischer, 1998:466-468)

1.7. POLİTİKALARIN ÇEVİRİMSSEL DEĞERLENDİRMESİ

Politikalar ister duruma bağlı isterse kurala bağlı şekilde yürütülsün çevrime karşı farklı şekillerde tepki vermeyi benimseyebilirler. Çevrimle aynı yönlü ya da ters yönlü kararlar alabilirler.

1.7.1. Ters Çevrimsel Politikalar

Mali kurallarla ilgili literatür, kuralların devletin ters çevrimsel hareketlerini kısıtladığı yönündedir. Mali kural karşıtları, kuralların devletin iş çevrimlerinde vergi oranlarını ve harcamaları düzenlemesini engelleyeceğini; hatta ihtiyari ters çevrimsel politikaların yasaklanacağını öne sürmektedirler. Mali kuralları savunan kesim ise, kuralların zayıf kurumları mali sorumluluk

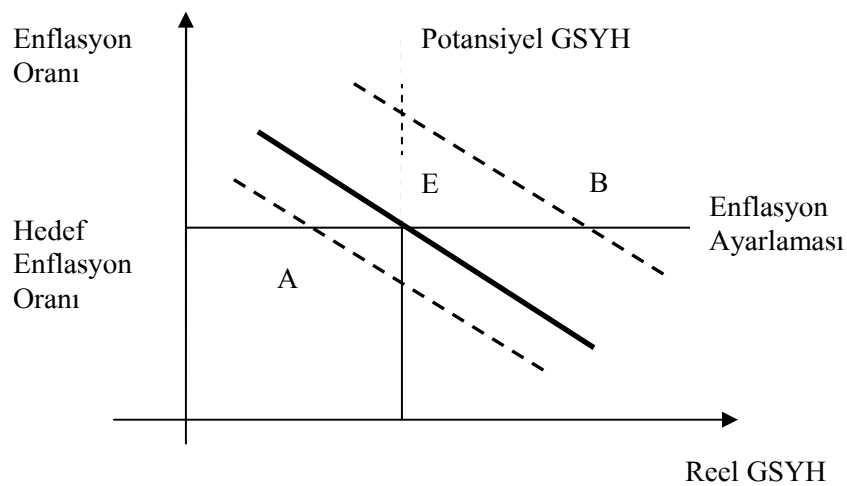
⁴ Erhan Yıldırım vd tarafından zevrilmiştir.

ve hesap verebilirlik çerçevesinde destekleyeceğini savunmaktadır. İktisat teorisi, alternatif maliye politikalarını yasal kısıtlamalar çerçevesinde değerlendirmede politika yapıcılara yardımcı olabilmelidir. (Tanner, 2003:3)

Tanner (2003) makalesinde, Ramsey'in (1927), vergilendirme üzerine yaptığı çalışmasında hükümetin müdahalelerinin gerekli olduğunu savunduğu açıklanmaktadır. Ramsey'in bu konudaki görüşünün, hükümetlerin farklı kaynaklardan gelen marjinal refah kaybını dengelemesi gerektiği olduğu belirtilmiştir. Tanner (2003) ayrıca Barro'nun 1979 yılında yapmış olduğu uygulamada refah kaybının vergi düzenlemesi politikasıyla minimize edilebileceği sonucuna vardığını belirtmektedir. Bu tür bir tablo karşısında da maliye politikasının en uygun şekilde ters çevrimsel olmasından yanadırlar.

Taylor (2000), ihtiyari maliye politikalarını ters çevrimsel anlamda (yeniden) değerlendirmiş, çalışmasında politika kurallarına odaklandığını belirtmiştir.

Şekil 1. Toplam Talep ve Potansiyel Hasıla



Kaynak: Taylor, John B.; Reassessing Discretionary Fiscal Policy, The Journal of Economic Perspectives, 2000.

Taylor (2000) makalesinde ters çevrimsel politikaları potansiyel hasıla ve reel hasılanın birbirlerine yakın seyretmeleri çerçevesinde incelemiştir. Toplam talep eğrisinin enflasyon hedefi çizgisiyle kesiştiği nokta denge noktasıdır ve bu noktada potansiyel hasıla ve reel hasıla birbirlerine eşittir. Ekonomi denge noktasındayken ne çok ısınmış ne de çok soğumuş durumdadır. Toplam talep eğrisinin B noktasına gelmesi, ekonominin fazla ısındığı anlamına gelmektedir. Toplam talebin artmasının olası nedenleri, tüketimdeki, yatırımdaki ya da net ihracattaki genişlemedir. Bu durumda, enflasyonist baskılar nedeniyle enflasyon hedefi yükseltilecektir. Eğer enflasyonda artış görülürse, yeni toplam talep eğrisi üzerinde yeni bir denge oluşacaktır. Para politikasının görevi uyumsuzlukları önlemek, meydana gelmiş ise bunları gidermektir.

Maliye politikasındaki bir değişiklik de toplam talep eğrisini kaydırabilir. Hükümet harcamalarının atması gibi uyaranlar toplam talep eğrisini sağa kaydıracaktır. Mali daralma ise tersi etki yaratacaktır. Modelde, devletin harcamalarındaki kalıcı bir artış bile potansiyel hasılanın reel hasıladan geçici olarak uzaklaşmasına yol açacaktır; çünkü toplam talepteki kayma enflasyon hedefinin değişmesine neden olacak, reel hasıla potansiyel hasıla düzeyine yaklaşıncaya kadar bu değişme sürecektir. Burada önemli olan vergilerdeki ve harcamalardaki ihtiyari değişikliğin etkilerinin otomatik düzenleyicilerin etkilerinden ayrılmasıdır. Vergilerin ve harcamalardaki değişikliğin etkileri otomatik düzenleyicilerin etkilerine göre daha yüksektir; ancak otomatik düzenleyiciler toplam talebi daha hızlı etkiler. Maliye politikasının toplam talebi kaydırarak kısa vadede reel hasılayı değiştirmesi durumunda uygulanacak ters çevrimsel politikalar normatif ve pozitif iktisat teorileri kapsamında incelenebilir. Normatif açıdan bakıldığında, ters çevrimsel maliye politikasının amacı, enflasyon hedef düzeyde iken reel hasılayı potansiyel hasıla düzeyinde tutmak olacaktır. Reel hasılayı potansiyel hasıla düzeyinde tutmak için gereken mali uyaran enflasyonu hedefinden uzaklaştıracaktır ki burada da merkez bankası devreye girecektir. Pozitif açıdan bakıldığında ise ters çevrimsel maliye politikasının farklı amaçları da olduğu görülmektedir.

Bunların bir kısmı politik olabilir. Hatta resesyon dönemlerinde bir şeyler yapmış olma gereği de bu nedenlerden bir tanesidir. (Taylor, 2000:25-27)

1.7.2. Çevrim Yanlısı Politikalar

Vergi oranlarının ve harcamaların GSYH'ya oranının sabit kalması gerekliliği nedeniyle genişleme dönemleri için bazı beklentiler söz konusudur. Öncelikle devlet harcamalarının GSYH içindeki payı düşürülmelidir. İkinci olarak sabit vergi oranlarında devlet gelirlerinin GSYH içindeki payı artırılmalıdır. Son olarak da bütçe fazlasının GSYH içindeki payında artış meydana gelmelidir. Resesyon dönemlerinde ise tersi tutum izlenmelidir. Bu yöndeki politikalar çevrim karşıtı politikalarlardır. Durumun böyle olmasına karşın, birçok ülke çevrim yanlısı politikalar uygulamaktadır. Gavin ve Perotti (1997), Latin Amerika ülkelerini çevrim yanlısı politikalar uygulayan ülkelere örnek göstermiştir. Neden bu tür politikaların uygulandığı sorusunun cevabı kredi temini ile ilgilidir. Gelişmekte olan ülkeler kriz dönemlerinde genellikle kredi temin edemezler. Genişleme dönemlerinde borçlanmaları daha kolaydır. Bu nedenle de çevrim yanlısı politikalar tercih edilir. (Alesina ve Tebellini, 2005:1)

Alesina ve Tebellini (2005) geliştirmekte olan ülkelerin genişleme dönemlerinde neden rezerv birikimi yapmadıkları ve daralma dönemlerinde neden borç bulamadıkları yönündeki iki kritik soruyu da sormaktadır. Cevabın ise politik alanda değerlendirilmesi gerektiğini söylemektedirler.

Alesina ve Tebellini'de (2005) belirtildiği üzere Talvi ve Vegh (2005), Tornell ve Lane (1999), Lane ve Tornell (1998) konuya politik açıklama getiren diğer çalışmalardandır. Talvi ve Vegh (2005), devletin, fazla vermesi durumunda marjinal harcama eğiliminin artacağını belirtmiştir. Tornell ve Lane (1999) tarafından "hırs etkisi"yle açıklanmıştır. Lane ve Tornell (1998), ulaşılabilir kaynaklardaki artışın ortak havuz problemini sertleştireceğini ve

ortak kaynaklar üzerindeki kavganın bütçe açıkları yaratacak şekilde sertleşmesiyle açıklamıştır. (Alesina ve Tebellini, 2005:3-4)

Bu çerçevede, bir ekonomi politikası ekonomik konjonktüre ve politika yapıcılarının kararlarına bağlı olarak aktivist ya da kurala bağlı yürütülebilir. Aynı zamanda aktivist politikaların benimsenmesi durumunda bu politikalar hem çevrim yanlısı hem de ters çevrimsel özellikler gösterebilirler. Benzer şekilde kurala bağlı politika uygulaması tercih eden politika yapıcılar yine çevrim yanlısı veya ters çevrimsel özellikler gösteren kurallar uygulayabilirler.

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ DİSİPLİN VE MALİ KURAL

2.1. MALİ DİSİPLİN KAVRAMI

2.1.1. Mali Disiplinin Tanımı

Mali disiplin kavramını tanımlamadan önce bu kavramın malı kural kavramından farklı olduğunu ve söz konusu iki kavramın karıştırılmaması gerektiği belirtilmelidir. Mali disiplin, bir mali yıl içerisinde kamu gelirlerinin kamu harcamalarını finanse edebilmesi olarak tanımlanabilir. Kantarcı ve Karacan'a (2008) göre "Mali disiplini kısaca, kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasında oluşacak dengenin, yani kamu kesimi finansman dengesinin temel ekonomik göstergeler üzerinde olumsuz etkilere yol açmaması olarak tanımlayabiliriz."

Hemming'e göre ise, mali disiplin ölçülü bir açık ve ölçülü bir borç seviyesinin oluşturulması ve bunun sürdürülebilmesidir (Hemming, 2003: 2). Bu tanımlamada yer alan sürdürülebilirlik kavramı büyük önem taşımaktadır.

Her iki tanımdan da anlaşılacağı gibi, ülkelerin kamu gelir ve giderleri arasındaki denklığı her zaman sağlayamayabileceği görülür. Bu durum, yalnızca gelişmekte olan ülkelere özgü bir durum değildir. Gelişmiş ülkeler de bu durumla karşılaşabilirler. Gelir ve gider dengesinin kamu gelirleri aleyhine bozulması sonucu oluşan açıklar nedeniyle ortaya çıkan mali disiplinsizlik durumu bir ülke için oldukça büyük bir sorundur. Bu sorunun ciddiyeti ise disiplinsizliğin boyutuyla ilgilidir.

2.1.2. Mali Disiplinin Önemi

Mali disiplin “ölçülü bir açık ve ölçülü bir borç seviyesinin oluşturulması ve bunun sürdürülebilmesi” olarak ele alındığında mali disiplinin dört unsur açısından önem taşıdığı görülür. Bunlardan ilki ve en önemlisi, makroekonomik istikrar açısından güçlü kamu maliyesinin bir ön gereklilik olduğudur. İkinci unsur, para politikasının etkinliğinin gevşek maliye politikasının sonuçlarını telafi etmek amacıyla baskı altında tutulamayacağıdır. Üçüncüsü, mali disiplinin politik karar alıcıların, kaynak dağılımı ve ekonomik büyüme açısından gerekli olan, vergi sisteminin verimliliği ve harcama programlarına dikkat etmelerine olanak sağladığıdır. Dördüncüsü ve sonuncusu ise, mali disiplinin öngörülebilir ve öngörülemez mali baskıların karşılanması açısından önemli olduğudur. (Hemming 2003; 2)

Mali disiplin kamu maliyesinde gelirler ve giderler arasında bir dengenin mevcut olması şeklinde ele alındığında bir ülkenin istikrarlı bir ekonomiye sahip olabilmesinin öncelikle mali disiplini sağlamasına bağlı olduğu söylenebilir.

Mali disiplinin önemi mali disiplinsizliğin öneminin ortaya konulmasıyla anlaşılabilir. Mali disiplinsizlik, hükümetlerin harcamaları gerçekleştirirkenki sorumsuz olarak nitelendirilebilecek tutumları, vergilendirme yetkilerini keyfi kullanmaları ve borçlanma konusunda kendi istekleri doğrultusunda iç ve dış borç kaynaklarına başvurmaları sonucu ortaya çıkan bir sorundur. Dolayısıyla bu durum, borç yükünü ağırlaştırdığı gibi vergi yükünü de ağırlaştıracaktır. Ağırlaşan bu vergi yükü beraberinde tasarrufları ve yatırımları olumsuz etkileyecek ve bu söz konusu olumsuz sonuçlar, ekonomik büyümeyi negatif yönde etkileyecektir. Ayrıca vergi kaçakçılığına yol açması beklendiği için kayıt dışı ekonominin gelişmesine oldukça büyük katkıda bulunacaktır. Bu durum devletin üzerindeki borç yükünü ciddi oranda artıracaktır.

Mali disiplinsizliğin politik yozlaşmanın bir sonucu olarak ortaya çıktığı söylenebilir. Bu durum özel çıkarların kamu yararının önüne geçmiş olması ve bu amaçla hukuki ve ahlaki ilkelerin ihlal edilmesi olarak tanımlanabilir. (Avcı ve Gökalp, 2002:1) Aslında mali disiplinsizliğin temelinde bu anlayışın yattığı söylenebilir.

2.1.3. Mali Disiplinin Sağlanması

Schick (1998) mali disiplinin sağlanması yönündeki temel unsurları ülkelerde uygulanan yöntemlerden yola çıkarak açıklamıştır. Buna göre hedefler, politikacıların taahhütlerini yansıtmalıdır. Mali kısıtların uygun bir biçimde belirlenmesi hükümetin siyasi sorumluluğudur. Hedeflerin doğru belirlenememesi uygulamada sıkıntılara yol açacaktır. Hedefler gerçekçi ve ulaşılabilir olmalıdır. Gerçekçi ve ulaşılabilir olmayan hedefler ya yok sayılır ya da politikacıların bütçenin gerçek durumunu gizlemelerine neden olur. Bütçenin hazırlanması ve uygulanması için orta vadeli çerçeve oluşturulmalıdır. Oluşturulacak orta vadeli çerçeve toplam harcamaları sınırlayıcı olacaktır. Ayrıca bütçenin yalnızca cari döneme ya da bir sonraki döneme ait hazırlanması, mali disiplinin bozulmasını kolaylaştıracaktır; çünkü bu gibi durumlarda harcamaların hızlandırılması ya da ertelenmesi kolaylaşacaktır. Hedefler yalnızca toplam harcamaları veya toplam açığı değil, bunların anahtar bileşenlerini içermelidir. Belirlenen ilkeler alt hedeflerle desteklenmelidir. Bunlara ek olarak zorunlu harcamalara da belirli kısıtlar getirilmelidir. Hedeflere uyum konusunda zorlayıcı bir mekanizma olmalıdır. (Schick, 1998:85-88)

Mali disiplin kavramının bir bütün oluşturabilmesi açısından mali disiplin tanımının yanı sıra mali disiplinin unsurları dikkate alınmalıdır. Mali disiplin bütçe sistemiyle ilgili uygulamalarda, kamu harcamalarıyla ilgili uygulamalarda, kamu gelirleriyle ilgili uygulamalarda değişikliğe gidilerek sağlanabilir (Ejder, 2006:27-41). Alesina ve Perotti'ye göre ise; mali disiplinin

sağlanmasında üç tip kural ve düzenleme mevcuttur (Alesina ve Perotti, 1996). Bu düzenlemelerin ilki, bütçe üzerindeki sayısal hedefler, İkincisi bütçenin onaylanması prosedürle ilgili kurallar ve üçüncü düzenleme şeffaflıkla ilgilidir.

Mali disiplinin sağlanmasında bütçe sistemiyle ilgili değişiklikler bütçe kapsamının değiştirilmesi ve çok yıllık bütçe sistemi ile gerçekleştirilebilir. Bütçe kapsamının genişletilmesiyle bütçe dışı fonlar bütçeye dahil edilerek kamu gelirlerinin ve giderlerinin maksimum oranda bütçe içinde yer alması sağlanır. Bu, hükümet harcamalarının daha rahat denetlenmesini sağlar. Şeffaflığı artırması beklenir. Çok yıllık bütçe uygulaması ise, gelirlerin ve harcamaların cari yılın dışında ileriki iki ya da üç yılın tahminini içermektedir (Boex vd., 2000:91).

Çok yıllık bütçeleme sisteminin avantajlarına bakıldığında ilk olarak bütçe sürecinin çok yıllık bir çerçeveye yayılmış olması hükümetlerin daha açık ve daha tutarlı hedefler belirlemelerini gerekli kılar. İkinci olarak, orta vadeli bütçe projeksiyonları var olan politikaların ve bu politikaların gelecekteki uygulamalarının mali stratejiyle uyumlu olup olmadığı hakkında işaret verir. Üçüncüsü bütçenin çok yıllı olması, orta vadeli mali strateji ve bütçe sürecine devamlılık kazandıracaktır. Dördüncü olarak çok yıllık bütçeleme yöntemi bütçe sürecinde şeffaflığı ve hesap verilebilirliği artırarak kamu kaynaklarının dağılımının daha etkin olmasını sağlayacaktır. Beşinci olarak da bütçenin çok yıllık olarak hazırlanması devletin çeşitli birimlerinin bütçe sürecine dahil edilmesine yardımcı olacaktır. (Boex vd., 2000:92)

Çok yıllık bütçe sisteminin getireceği olumsuzluklar da vardır. Öncelikle ileriye yönelik tahminlere fazlaca güvenilmesi maliye politikalarında esneklik kaybına ve eylemsizliğe neden olabilir. İkincisi, çok yıllık bütçelemede meydana gelebilecek aşırı iyimser projeksiyonlar, gerekçesi olmayan kamu harcama programları karşısında bir gerekçe olarak gösterilebilir. Üçüncü olarak, devam eden hedefler doğrultusunda tam olarak

gelişmiş çok yıllık bütçeleme karmaşık ve idari açıdan maliyetli bir uygulama olabilir. (Boex vd., 2000:92)

Mali disiplinin sağlanmasında kamu harcamaları ile ilgili olarak kamu harcamaları yöntemi iyileştirilebilir. Aynı amaçla fonksiyonel sınıflandırma uygulamaya konulabilir, kamu harcamalarında etkinlik denetimi sağlanabilir. Fonksiyonel sınıflandırmada kamu harcamaları, kamu hizmetlerinin niteliğine göre gruplandırılır. Bu tip sınıflandırma, hedefler ve bu hedeflere ayrılan bütçenin uyumu açısından önemlidir. Kamu harcamalarında etkinlik denetiminin sağlanması, yine Ejder (2006)'de belirtildiği üzere denetim fonksiyonlarının gözden geçirilmesiyle, tahakkuk bazlı bütçelemeye, hesap denetim alanının genişletilmesiyle ve saydamlığın sağlanmasıyla gerçekleştirilebilir.

Kamu gelirlerinin büyük kısmı vergilerden sağlandığı için kamu gelirleriyle ilgili uygulamalar kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması ve bazı vergi düzenlemeleriyle gerçekleştirilebilir.

Alesina ve Perotti (1996) için mali disiplinin sağlanması sayısal hedeflerle ilgili olarak, bu hedeflerin mali disiplinin sağlanmasındaki rolü aslında oldukça açıktır. Bir denk bütçe kuralı, politik bazı çarpıklıklar nedeniyle, süregelen açıkları ortadan kaldıracaktır. Sözü edilen politik çarpıklıklar siyasetçilerin fırsatçılıklarından ve kısa döneme odaklı olmalarından kaynaklanmaktadır. Alesina ve Perotti (1996), katı sayısal hedeflere karşıt iki görüş bulunduğunu belirtmektedir. Bunlardan ilki denk bütçe kuralındaki katılığın vergi oranlarındaki oynaklığa izin vermemesi nedeniyle optimal olmadığıdır. İkincisi ise çok katı kuralların şeffaf olmayan hesaplamaları teşvik etmesidir. Sayısal hedeflerin mali disipline katkıda bulunması için, vergi oranlarındaki ufak oynaklıkları göz önünde bulundurması ve şeffaflığı tehlikeye sokmaması gerekir. Bu bağlamda Hemming (2003) tarafından yapılan tanımlamanın mali disiplini daha iyi tanımladığı söylenebilir.

Bütçenin onay süreciyle ilgili, iki farklı yapıdan söz edilebilir. Bu yapılardan bir tanesi alt üst ilişkisine dayanan hiyerarşik yapı, diğeri kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan hiyerarşik olmayan işbirlikçi yapıdır. İki yöntem arasında bir değiş tokuş vardır. Hiyerarşik yapının mali disiplini sağlaması olasılığı daha yüksek olmasına karşın bu yapıda çoğunluğun yararı esas alınır. Hiyerarşik olmayan yapıda ise durum tam tersidir. Yani azınlıkların hakları gözetilir, kuvvetler ayrılığına, ölçülü olmaya ve uzlaşmaya vurgu yapılırken sıkı mali uyum programlarında ertelemeye gidilebilir. Bu iki yapı içerisinde uygulanabilecek iki kural mevcuttur. Bir tanesi açıklık kuralı, diğeri kapalılık kuralıdır. Kapalı kurallarda, bütçenin ilk tasarısı üzerinden yapılan oylama esastır. Bütçe tasarısı onaylanır veya onaylanmaz. Açık kurallarda tasarı değişikliklere açıktır. Kapalı kurallarda tasarayı hazırlayan gruba daha fazla güç atfedilir. Açık kuralda, birden fazla oy gerekirken kapalı kuralda ilk tasarı her zaman onaylanır. Bu nedenle açık kuralların bütçenin onaylanması sürecini uzatabilir. Kapalı kurallarda, fayda yürütmedeki açık çoğunluk (%50+1) üzerine yoğunlaşmıştır. Açık kurallarda ise bu çoğunluk çok daha geniş kapsamlıdır. Ve açık kurallarda sözü edilen faydanın daha dengeli bir dağılımı vardır. Yapılan bu kıyaslama kapalı ve açık kurallar arasındaki tercihte, bütçe sürecinde ertelenmeler istenmiyorsa kapalı kurallar tercih edilecek, faydanın eşit dağılımı isteniyorsa açık kurallar tercih edilecektir. (Alesina ve Perotti, 1996:402)

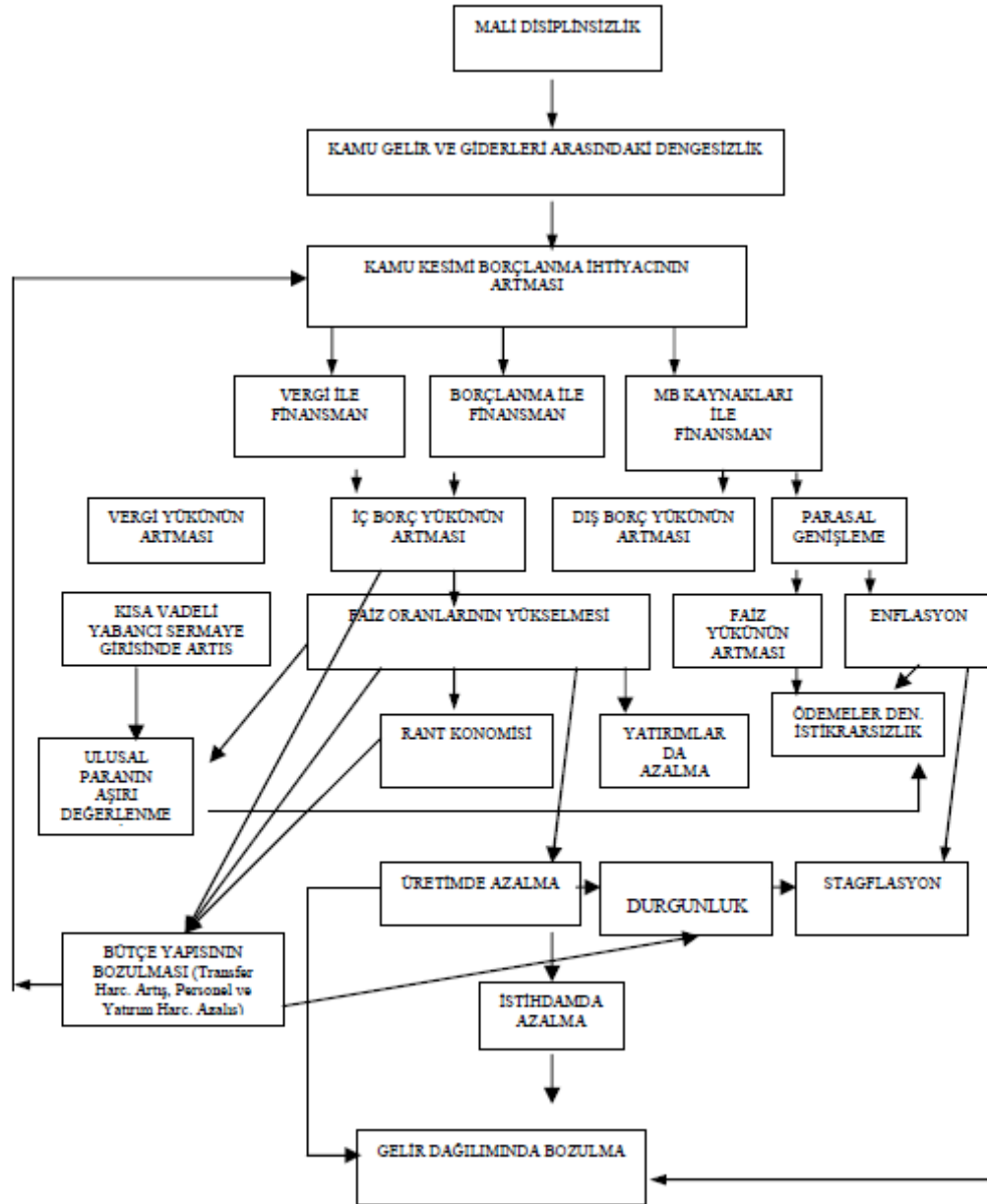
Şeffaflıkla ilgili olarak ise Alesina ve Perotti'ye (1996) göre politikacılar şeffaf uygulamaları tercih etmeyebilirler. Şeffaflık eksikliği, kamu maliyesinin gerçek durumuyla ilgili belirsizlik yaratır. Şeffaflığı sağlamak konusunda bazı öneriler sunulmaktadır. Anahtar makroekonomik değişkenler üzerinde iyimser tahminler yapılmalıdır. Örneğin gelirler üzerinde yanlış tahminler yapılması, iktidarı şeffaf olmayan politikalara yönltebilecektir. Bütçeye nelerin dahil edilip nelerin dahil edilmeyeceği konusunda dikkatli olunmalı, mantıklı davranılmalıdır. Bütçe hedefleri stratejik bir şekilde belirlenmelidir. Çok yıllık bütçe uygulamalarında bütçe her yıl revize edilmelidir.

2.1.4. Mali Disiplinin Olmamasının Sonuçları

Mali disiplinin uzun dönem ekonomik etkileri büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda iki temel makroekonomik nokta vardır. Bütçe açığındaki artış, tamamı özel sektör tarafından dengelenmediği durumda, tasarruflar düşürecektir. Bütçe açığındaki artışın ulusal tasarrufu düşürmesi yatırımları olumsuz etkileyecektir.

Mali disiplinsizlik, kamu kesimi borçlanma gereğini yükseltici rol oynar. Kamuda ortaya çıkan bu finansman ihtiyacı borçlanmayla, vergilerle ve merkez bankası kaynaklarından karşılanır. “Politik yozlaşma içindeki ekonomilerde, vergi oranlarının yükseltilmesinin doğuracağı seçmen tepkilerinden sakınmak için, siyasi otorite daha çok borçlanma ve emisyon ile finansman kaynaklarını kullanacaktır. Merkez bankası kaynaklarına başvurulması durumunda zincirleme olarak parasal genişleme, enflasyon, dış dengede istikrarsızlıklar ve gelir dağılımında bozulmalar olacaktır. İç borçlanmaya yönelme durumunda ise ortaya çıkacak yüksek faizler, küresel bir ekonomide iç kaynakların yanı sıra kısa vadeli yabancı sermayenin de kamu kesiminin finansmanını sağlamak için kullanılmasına, böylece iç tasarrufların yanı sıra dış tasarruflar da mali disiplinsizliğin sürdürülebilmesi için kullanılacaktır. Sıcak para olarak da isimlendirilen kısa vadeli yabancı sermaye akısı, bütçe disiplininin bozulmasının yanı sıra dış dengede de istikrarsızlığa yol açmaktadır. Diğer taraftan yükselen faiz oranları, özel sektör yatırımlarını dışlamakta, üretim ve istihdamın azalmasına, rant gelirlerinin yükselmesine neden olmaktadır. Bu etkiler, enflasyonun da varlığı dikkate alındığında stagflasyon ve gelir dağılımında bozulmaya yol açmaktadır.” (Gökalp ve Avcı, 2002:3)

Şekil 2. Mali Disiplinsizliğin Sonuçları



Kaynak: GÖKALP, Faysal, AVCI, Mehmet, Türkiye Ekonomisi'nde Mali Disiplinsizlik Olgusu, 2002.

2.2. MALİ KURAL KAVRAMI

2.2.1. Mali Kuralın Tanımı

Mali kurallar, uygulama yöntemleri açısından ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedirler. Bu durumun nedeni ülkelerin ekonomik durumlarındaki ve dolayısıyla amaçlarındaki farklılıklar ve sistemdeki farklılıklardır. Hükümetlerin orta vadede mali disiplinle ilgili olarak alacağı kararlarda hangi sınırlar içinde davranabileceğini belirleyen düzenlemeye mali kural denmektedir.

“Mali kural, makroekonomik anlamda, mali performans göstergelerine kalıcı olarak getirilen bir sınırlama veya oran olarak tanımlanabilir. Daha dar bir tanımlama ise, hem bütçe tahminlerine (ex-ante) hem de bütçe gerçekleştirmelerine (ex-post) uyumun yaptırımlara tabi olmasını kapsamaktadır. Mali kuralların başlıcaları; denk bütçe veya bütçe açığına yönelik kurallar, borçlanmaya yönelik kurallar, borç stokuna ve rezervlere ilişkin sınırlamaları içeren kurallardan oluşmaktadır.” (Günay, 2007: 85)

Diğer tanımlar ise şöyledir: Von Hagen’a (2004) göre, mali kurallar, bütçe karar alma ve uygulama sürecini düzenleyen davranışsal veya hukuki normlardır (Bali ve Çelen, 2007:27). Kopits ve Symansky (1998) tarafından ise mali kurallar bazı mali değişkenler üzerine konan yasal sınırlamalar veya maliye politikası üzerine konan daimi sınırlamalardır (Bali ve Çelen, 2007:27). Maliye politikası kuralları yıllık kamu açığı, kamu borcu veya kamu harcamalarına ilişkin sayısal hedefler belirler. (Hallerberg, Strauch, von Hagen, 2004:338)

Kennedy ve Robbins (2003) ise mali kuralın pek çok tanımının yapılabileceğini belirterek mali kuralı, maliye politikasına bütçe ile ilgili denge, borç, harcama ve vergilendirme gibi mali göstergelere belirli sınırlar getiren

yasal veya anayasal kısıtlamalar olarak tanımlamaktadır. Diğer bir deyişle kuralların odak noktası, hükümetin politika çeşitliliğine bağlayıcı sınırlar getirmek yönündedir.

Kopits'in (1998) başlıca mali kuralları üç ana grupta toplamaktadır. İlk grup, bütçe denkliğine yönelik mali kurallardır. Bütçe gelir ve giderlerinin birbirine eşit olması veya bütçe açığının GSYH'nın belirli bir oranında sınırlandırılması; yapısal olarak düzeltilmiş gelir giderlerin birbirine eşit olması ve cari giderlerin ve cari gelirlerin birbirin eşit olması gibi kurallar bu grupta yer alır. İkinci grup, borçlanma ile ilgili mali kurallardan oluşur. Burada hükümetin yurtiçi kaynaklardan borçlanması üzerine getirilen yasaklamalar ve hükümetin merkez bankasından borçlanması üzerine getirilen kısıtlamalar veya bu tür borçlanmaların geçmiş gelir ve giderlerin belli bir oranı ile kısıtlanması gibi kurallar yer alır. Üçüncü grup borç stoku ve rezervlere ilişkin kurallardır. Borç stoku ve rezerve ilişkin kurallara, brüt veya net kamu borç stokunun GSYH'nın belli bir oranında sınırlandırılması ve bütçe dışı fon rezervlerinin yıllık prim ödemelerinin belli bir oranında hedef stok tutmalarının öngörülmesini kapsar. Bu sınıflandırma Kopits tarafından şematik biçimde gösterilmiştir.

Tablo 1. Mali Kural Türleri

Denk Bütçe ve Bütçe Azığına İlişkin Kurallar	Bütçe gelir ve giderlerinin birbirine eşit olması veya bütçe azığının GSYH'nın belirli bir oranında sınırlandırılması
	Yapısal olarak düzeltilmiş gelir giderlerin birbirine eşit olması
	Cari giderlerin ve cari gelirlerin birbirin eşit olması
Borçlanmaya İlişkin Kurallar	Hükümetin yurtiçi kaynaklardan borçlanması üzerine getirilen yasaklamalar
	Hükümetin merkez bankasından borçlanması üzerine getirilen kısıtlamalar
Borç Stoku ve Rezervlere İlişkin Kurallar	Brüt veya net kamu borç stokunun GSYH'nın belli bir oranında sınırlandırılması
	Bütçe dışı fon rezervlerinin yıllık prim ödemelerinin belli bir oranında hedef stok tutmalarının öngörülmesini

Kaynak: KOPITS, George, SYMANSKY, Steven, Fiscal Policy Rules, 1998.

2.2.2. Mali Kuralların Gelişimi

Mali disiplinin amaçları çok uzun zamandır bilinmektedir. Ancak zaman zaman, özellikle 1929 Büyük Buhran'ının kötü sonuçlarında, bazı sapmalar görülmüştür. Birçok gelişmiş ülkede tarafsız veya konjonktürü dengeleyici (ters çevrimsel) politikalar yerine ihtiyari talep yönetimi uygulanması kamu harcamalarının gelir kapasitesini aşmasına neden olmuştur. Daha az gelişmiş ülkelerde de benzer durumlar görülmüştür. Sermaye hareketleri ve birincil mal fiyatlarındaki dalgalanma nedeniyle yanlış açıktaki artış görülmüştür. 1980'leri takiben, bu yanlış açığın kendisinin ve kamu açığı üzerine etkilerinin fark edilmesi, bazı hükümetlerin makroekonomik istikrarın ve mali sürdürülebilirliğin yeniden sağlanması amacıyla orta vadeli mali konsolidasyon programları uygulamaya itmiştir. Daha sonra da maliye politikalarına kaymada bir artış görülmüştür.

Mali disiplini, devletin çeşitli kademelerinde yasalara veya anayasaya dayandırarak kalıcı kurallarla sağlama teşebbüsü yüz elli yıl öncesine gitmektedir. Bu süreç içinde üç önemli dalga tanımlanabilir.

Birinci dalgada alt yönetim birimleri yer almaktadır. Bazı federal devletlerdeki bu alt yönetim birimleri, bağımsız olarak altın kural uygulamışlardır. Bu kuralda, 19. yüzyılın ortalarından itibaren çoğu ABD eyaletleri ve 1920'lerden itibaren de İsviçre'deki bazı kantonlar, denk bütçeyi bir zorunluluk olarak görmüşlerdir. Aslında amaçları, sermaye harcamalarının, merkezi hükümetin mali yardımı olmadan, piyasa tabanlı finansmanına erişebilmektir. İkinci dalga, İkinci Dünya Savaşı sonrasını kapsamaktadır. Bir takım endüstrileşmiş ülkeler gerçekleştirdikleri parasal reformları takip eden istikrar programlarını destekleyen denk bütçe kuralını uygulamışlardır. Bunları çoğu altın kural şeklindedir. Bütçe açıklarının belirli yerel kaynaklardan finanse edilmesini sınırlayan veya bunlara yasaklama getiren diğer kurallar, bazı gelişmekte olan ülkelerde de 1960larda kabul

edildi. Üçüncü dalga, Yeni Zelanda'nın 1994'te Mali Sorumluluk Yasası'nı⁵ yürürlüğe koymasıyla başlamaktadır. Yeni Zelanda'da Mali Sorumluluk Yasası'nın yürürlüğe girmesi, kabaca enflasyon hedeflemesi politikasını uygulamasından hemen sonra uygulanmaya başlanmıştır. Yeni Zelanda'nın akabinde artan sayıda sanayileşmiş ülkeler ve yükselen piyasa ekonomileri mali kural uygulamasına başlamışlardır. Bu kurallar, denk bütçe zorunluluklarını, borç ve harcama limitlerini içermektedir. Önceki iki dalgadan farklı olarak, bu dalgadaki kuralların ortak paydası, az ya da çok, şeffaflık standartlarıyla destekleniyor olmalarıdır. (Kopits, 2001:4-5)

Günümüzde mali kurallara olan ilgi oldukça fazladır. Bunun nedenlerine değinmek gerekir. 1970'lerde Bretton Woods sisteminin yıkılmasıyla başlamış bir süreç görülmektedir. Bu süreçte, gelişmiş ülkelerde devletin ekonomideki rolünü yeniden artırmıştır ve bu sürecin sonunda mali dengeler bozulmuştur. Bu durumun nedeni ekonomideki rolünde artış gözlenen devletin giderlerindeki artışın gelirlerindeki artış ile dengeleyememesi sebebiyle ortaya çıkan kamu açıklarıdır. Oluşan kamu açıklarının finansmanı borçlanma ile sağlanmaya çalışılmış ve borç ve faiz ödemeleri artmıştır. Girilen bütçe açığı, borç, faiz kısır döngüsü mali dengeleri bozmuştur.

Başka bir deyişle, hükümet gelirlerindeki ve harcamalarındaki ayrışan yapısal eğilim, hedefi kısa vadeli istikrar olan maliye politikasıyla birlikte büyük ölçüde asimetrik bir talep yönetimine sebep olmuştur. Resesyon dönemlerinde yükselen bütçe açığı ekonomik genişleme sürecinde eşdeğer fazlayı yaratamamıştır (Kopits ve Symansky, 1998:4).

1980'lerin ortalarından itibaren mali dengesizlikler artmış ve bu durumdaki birçok ülke, orta vadeli mali uyum planları uygulamaya başlamışlardır. İtalya'da uygulanan Georgia Planı, İngiltere'deki Orta Dönemli

⁵ Fiscal Responsibility Act

Finansal Strateji Yasası ve Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan Gram-Rudmann-Hollins Yasası bu duruma örnek gösterilebilir.⁶ Yalnız, bu planlar ancak bazı durumlarda başarılı olabilmıştır (Kopits ve Symansky, 1998:4). Gelişmiş ülkelerde, büyük çoğunlukla, denk bütçenin sağlanmasına yönelik düzenlemelerle ve önerilen mali kurallarla gerçekleşmiştir. Yeni Zelanda ve Avrupa Birliği'nde denk bütçenin sağlanmasına yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmiş, Japonya, İsviçre ve ABD'de önerilen mali kurallar uygulanmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde ise, genellikle dış borç krizi sonrasında; mali, ticari ve finansal serbestleşme kararlarını içeren IMF destek programları bağlamında gerçekleşmiştir. (Kopits ve Symansky, 1998:4)

1980 sonrasında dünyada gerçekleşen mali gelişmeler Kopits ve Symansky (1998) tarafından dört gözlemle özetlenmiştir. İlk olarak, birçok ülke, yanlışlıkla karşılaşmıştır. Karşılaşılan bu açık kamu mali yapılarına bozulma olarak yansımıştır. Bu durumun tersine çevrilmesi ise bazı temel mali kurallarla sağlanmıştır. İkincisi, söz konusu bozulma kısa ve orta vadeli müdahalelerle durdurulmaya çalışılmıştır. Fakat ancak bazı ülkeler bu bozulmayı durdurmada başarılı olabilmişlerdir. Üçüncüsü, önceki inanışların tersine, mali uyumun eğer yapısal reformlarla desteklenmiyorsa, durgunluk yaratmayabileceğidir. Son olarak, başarılı bir uyumun önemli bir bileşeni, mali disiplin taahhüdünün uzun vadeli olası gereğidir.

Bu süreçte yasalaşmış mali kuralların tercih edilmesinin nedenleri vardı. Mali reformları gerektiren sebeplerin başında, mali disiplinsizliğin kaynağını oluşturan miktarı büyük boyutlara varan bütçe açıkları ve buna bağlı olarak ortaya çıkan ve gittikçe yükselen Borç/GSMH oranı gelmektedir. Bu nedenle, yasamanın yürütmeyi denetlemesinde son yıllarda kullanılan en önemli araçlardan biri, özellikle bütçe açığı ve kamu borçları ile ilgili yasal sınırlamalar getirilmesidir. (Günay, Özen: 2002)

⁶Georgia Planı: Georgia Plan, Orta Dönemli Finansal Strateji Yasası: The Medium Term Fiscal Strategy Act, Gram-Rudmann-Hollins Yasası: The Gram-Rudmann-Hollins Act.

Teorik olarak ihtiyari politikalarla da kural uygulamalarının vereceği sonuçlara ulaşılabilir. Belirtmek gerekir ki isteğe bağlı politika uygulamaları aynı sonucu verebildiği takdirde, kural uygulamalarına tercih edilecektir. Bunun nedeni ihtiyari politikaların daha fazla esneklik sağlayacağıdır. Ancak mali kuralları ortaya çıkaran süreçten de anlaşılacağı gibi bu, pratikte pek de mümkün değildir.

2.2.3. Mali Kuralları Ortaya Çıkaran Nedenler

Mali kural kavramı ve mali kurallar, kendiliğinden ortaya çıkmış kurallar olmadıklarına göre bu kurallar nasıl ortaya çıkmıştır sorusu cevaplandırılmalıdır. Mali kuralların çıkış noktası, politikacıların hareketlerine kısıtlama getirmektir. Hükümetler, iradi iktisat politikaları izleyebilirler ve bu süreçte bütçe açığından yana bir tutum sergileyebilirler. Bu ve benzeri nedenlerle hükümetlerin hareketlerinin sınırlanması gereği ortaya çıkar. Mali kuralları ortaya çıkaran temel nedenin bu olduğu söylenebilir. (Kennedy ve Robbins, 2003:1)

Bu noktadan hareketle borç yükünün nesiller arası aktarımı konusuna değinmekte yarar vardır. Mali kuralların ortaya çıkış nedenlerinden bir tanesi nesiller arası borç yükünün adil bir şekilde dağıtılmasıdır. Hükümetlerin borç yükü konusunda kısa dönemli planları nedeniyle gelecek nesillere ciddi borçlar bırakılması mümkündür. Hükümetlerin bu konuda belirli kurallara ve dolayısıyla yaptırımlara sahip olması borç yükünün adil biçimde aktarılmasını sağlayabilecektir.

Mali kuralların ardında yatan temel neden aslında kamu maliyesinde ortaya çıkan yaygın bozulmadır. Bu durum, çeşitli şekillerde tersine çevrilmeye çalışılmıştır. Bu yollardan bir tanesi de mali kurallar aracılığıyla mali disiplini sağlama yoludur. Daha detaylı bir şekilde söylemek gerekirse, bu disiplin kamu borç oranını yani devlet borçlarının ve bütçe açığının

GSYH'ya oranını daha ölçülü bir seviyede tutularak mali açığın azaltılmasını ve bunun uzun vadede sürdürülebilir olmasını içermektedir.

Mali kuralların geliştirilmesinin öneminin ne olduğunun cevabı mali disiplinin sağlanmasının öneminde bulunabilir. Mali disiplinin sağlanmasının önemi, istikrarlı bir büyüme ve fiyat istikrarının da aynı süreçte, istikrarlı büyümeyle birlikte gerçekleşmesidir. Bu nedenle de mali istikrarın müdahaleci politikalara yer veren yıllık veya orta vadeli bütçeler veya orta vadeli istikrar programlarıyla mı yoksa alternatif olarak ekonomik gelişmelere duyarlı bir şekilde hazırlanan ve uygulanan mali politika programlarıyla mı sağlanacağı konusu önem kazanır. Bu nedenle mali kuralların geliştirilmesi için gerekli nedenleri incelenmelidir. Bu nedenler teker teker incelenmeden önce neler olduğuna bakılırsa, ilk sırada makroekonomik istikrarı sağlamak gelecektir. (Kennedy ve Robbins, 2003:3)

Mali kuralları ortaya çıkaran nedenler, Kopits (1998) tarafından makroekonomik istikrarı sağlamak, mali sürdürülebilirlik, hükümet politikalarının güvenilirliğini artırmak, diğer finansal politikaları desteklemek ve negatif dışsallıklardan sakınmak olarak belirtilmiştir. Bu nedenler Kennedy ve Robbins (2003) tarafından ise benzer şekilde makroekonomik istikrarın sağlanmak ve bunu takip eden nedenler, hükümetin maliye politikasının güvenilirliğini artırmak ve bütçe açığının giderilmesine yardımcı olmak, maliye politikasının uzun dönem sürdürülebilirliğini sağlamak ve negatif dışsallıkları minimize etmek olarak öne sürülmüştür.

2.2.3.1. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak

Mali kuralların uygulanmasındaki geleneksel olarak adlandırılabilir sebep makroekonomik istikrarı sağlamaktır. Mali kuralların makroekonomik istikrar konusundaki önemi, hükümetin tüm yurtiçi kaynaklardan ve özellikle de merkez bankasından borç almasına getirilen sınırlamalarla para basımı

durdurarak enflasyonist baskıların ortadan kaldırılmasını sağlamaktır. Bu şekilde makroekonomik istikrarı sağlamak kolaylaşacaktır. Savaş sonrası dönemde çeşitli Batı Avrupa Ülkeleri ve Japonya bu amaçla cari dengenin sağlanması konusunda kural uygulamasına gitmiştir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, bu amaçla konulan kurallar, hedefe ulaşıldıktan sonra gevşetilebilir ya da tamamen bırakılabilir. Örneğin Hollanda'da bu kural 1950 yılında tamamen bırakılmıştır.

2.2.3.2. Diğer Finansal Politikaları Desteklemek

Mali kurallar özellikle istikrar hedefinin gerçekleşebilmesi için parasal araçların kullanımı konusunda diğer finansal politikalara yardımcı olmalıdır. Bir mali kural, ekonominin yapısında bulunan ve toplam gelir ve harcamalardaki dalgalanmaları önleyecek yönde kendiliğinden işlemeye başlayan mekanizmanın kullanımına izin verirken aynı zamanda para politikası üzerindeki yükü de azaltma eğiliminde olmalıdır. Ancak bu noktada önemli olan şey, bu mali kuralların uygulamada birbirini desteklemesi ve dolayısıyla parasal disiplini hedefleyen kuralların mali disipline, mali disiplini etkileyen kuralların da parasal disipline katkı sağlaması ve sonuçta istenen hedefe daha kısa sürede ve daha kolay bir şekilde ulaşılmasına olanak vermesidir. Örneğin makroekonomik istikrarın sağlanması konusunda uygulanacak olan katı denk bütçe kuralı, kısa dönemde istikrarı bozucu olabileceği durumda para politikasının desteğine ihtiyaç duyulacaktır. Bununla birlikte, aşırı derecede katı denk bütçe kuralı, para politikasının dengeleme rolüne, haddinden fazla yük yükleyebilir.

2.2.3.3. Mali Sürdürülebilirlik

Mali kuralların bir diğer amacı da mali sürdürülebilirliğin gerçekleştirilmesidir. Burada önemli olan unsur, nesiller arası borç yükünün

ve mali faydaların eşit şekilde aktarılmasıdır. Mali sürdürülebilirliğin sağlanması amacıyla kamu borcunun GSYH'ya oranına sınırlama getirilebilir. Bu bağlamda nesiller arası borç yükünün ve mali faydaların adil dağılımının sağlanmasına yardımcı olunur. Daha da önemlisi, bu tip kurallar finansal piyasalarda reel faiz oranlarının yumuşatılmasına, özel yatırımların dışlama etkisinin ortadan kaldırılmasına ve işçiler ile faiz geliri elde edenler arasında gelirin yeniden dağıtılmasına yardımcı olmalıdır. Yeni Zelanda'da kurallar bu amaçla uygulanmıştır.

2.2.3.4. Negatif Dışsallıklardan Sakınma

Mali kurallar, federasyon, konfederasyon veya para birliği gibi sistemlerde olduğu gibi çeşitli devlet yönetimi düzeyinde de negatif dışsallıklardan sakınmak amacıyla kullanılmıştır. Yerel yönetimlerin bütçe açıklarını sınırlayan bir mali kural, kredi notunun düşmesi ve beraberinde yüksek faiz yüklerini getirmesi nedeniyle ortaya çıkan ve diğer yerel yönetimleri veya ulusal yönetimleri etkileyen suiistimal edilmiş mali tutumdan kaynaklanabilecek dışsallıkları önlemektedir. Avrupa Ekonomik ve Parasal Birlik uygulamasında bu amaç öne çıkmaktadır.

2.2.3.5. Hükümet Politikalarının Güvenilirliğini Sağlamak

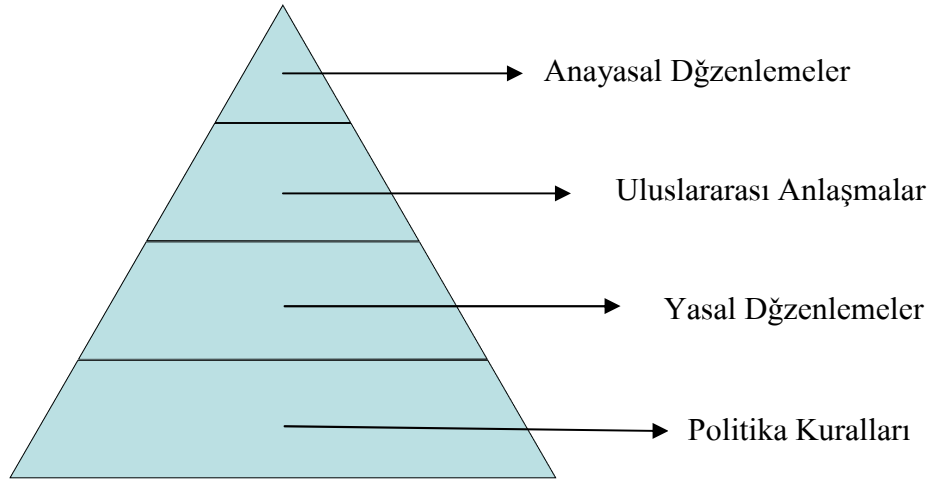
Mali kurallar zaman içinde hükümet politikalarını güvenilir kılmak amacıyla kullanılabilirler. Hükümetler, finansal piyasaların, hane halklarının ve girişimcilerin güvenini kazanmak amacıyla kendilerini, bütçe açıkları, borçlanma veya borç stoku üzerinde kalıcı kısıtlamalara tabi tutmayı gerekli görebilirler. Mali kurallar, mali disiplinin sağlanmasında sorun yaratan harcamalar sonucunda oluşan ve siyasi kaygılardan kaynaklanan kamu açıklarının azalmasına yardımcı olur. Bu da yüksek bir refah seviyesini uzun vadede de olsa beraberinde getirecektir. Kanada eyaletlerinden bazıları

kuralları bu amaçla uygulamıştır. Ayrıca, kurala bağlı politikaların isteğe bağlı politika uygulamalarına nazaran daha avantajlı olmasının nedeni zaman uyumluluğudur.

2.2.4. Mali Kuralları Düzenleme Yöntemleri

Mali kurallar, yasal zemin bağlamında anayasalarla, yasalarla, uluslararası anlaşmalarla ve politika kuralları ile düzenlenebilirler. Mali kuralların ne şekilde düzenleneceği o ülkenin yapısına bağlıdır. Bu yöntemler yaptırım gücü yani bağlayıcılığı açısından birbirlerinden farklı özellik gösterirler.

Şekil 3. Mali Kuralları Düzenleme Yöntemleri



2.2.4.1. Anayasalar

Mali kuralları yürürlüğe koymanın bir yolu bu kuralların anayasada yer almasıdır. Anayasal mali kurallar, anayasada yer almaları sebebiyle değiştirilmesi en zor olan ve yaptırım gücü en fazla olan kurallardır. Anayasal mali kurallar düzenlenirken politika yapıcıların dikkatli davranmaları gerekmektedir. Uyulması zorunlu hale gelecek olan kuralın, uygulanabilirlik açısından zayıf olması, çeşitli sorunları beraberinde getirecektir. Denk bütçe ilkesini örnek alırsak, aşırı borç yüküne sahip gelişmekte olan bir ülkenin bu kuralın gerekliliğini yerine getirememesi olasılıklar dahilinde olacaktır. Fakat söz konusu kural, ulaşılmış olan belirli bir mali disiplini devam ettirmek amacı taşıyorsa, bu kuralın uygulanması ve anayasal zeminde hazırlanması daha kolay olacaktır.

Anayasada yer alan mali kuralların uygulama açısından sıkı olması bağlayıcılığı artıracığından politik kaygılar nedeniyle ortaya çıkması muhtemel olan mali disiplinsizliği önemli ölçüde azaltacaktır.

2.2.4.2. Uluslararası Anlaşmalar

Mali kuralların diğer yasal dayanağı uluslararası anlaşmalardır. Bu tür bir anlaşmanın imzalanması taraf ülkeleri, belirlenen mali kurallara tabi hale gelirler. Afrika Finansal Bölgesi (CFA)⁷ ülkelerinde merkez bankasından borçlanmaya anlaşmaları gereği sınır getirilmiştir. Avrupa Birliği'nde ise, ortak para birimine dahil olan üye ülkeler Maastricht Antlaşması ile belirlenen parasal ve mali disiplini sağlamaya yönelik belirlenen kriterlere uymak zorundadırlar.

⁷ CFA: Communauté Financière Africaine

2.2.4.3. Yasalar

Bazı ülkelerde mali kuralların uygulamaya konulması için yalnızca yasal düzenlemeler yeterli olabilmektedir. Yasal mali kurallar, anayasal mali kurallara kıyasla uygulamada daha fazla esneklik sağlayabilmektedir. Yeni Zelanda'da "Mali Sorumluluk Yasası"⁸ gereği hükümet, denk bütçenin devamını içeren sorumlu mali yönetim prensibine göre hareket etmektedir. Bu prensipler şeffaflık standartlarına uymak koşuluyla, uygulamada bir takım esnekliklere izin vermektedir (Kopits ve Symansky, 1998: 8).

2.2.4.4. Politika Kuralları

Mali kurallar, politika kuralları yoluyla da uygulamaya konabilirler. Endonezya ve Hollanda uluslararası anlaşmalarla uygulanan mali kurallar için örnek gösterilebilir. Endonezya'da mali kurallar "Devlet Politikası için Kurallar"⁹ ile düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme yasal dayanağa sahip değildir. Maliye Bakanlığı'nca bütçe uygulamaları sırasında bu kurallara uyulmaktadır. Hollanda'da ise, 1961 yılında politik bir norm olarak ortaya konulan minimum yapısal açık, 1974 yılında şeffaf olmayan uygulamalara yol açması sebebiyle kaldırılmıştır.

2.2.5. Mali Kuralların Genel Özellikleri

Makroekonomik istikrarı, mali sürdürülebilirliği sağlamak gibi çeşitli nedenlerle yürürlüğe girecek mali kuralların, etkin bir şekilde hedeflerine ulaşabilmesi gerekir. Aksi takdirde kural uygulamaları istenmeyen şekilde sonuçlanabilir. Mali kural uygulamasının başarıya ulaşabilmesi kuralların bazı temel özellikleri taşıyor olmasını gerektirir.

⁸ New Zealand's Fiscal Responsibility Act of 1994

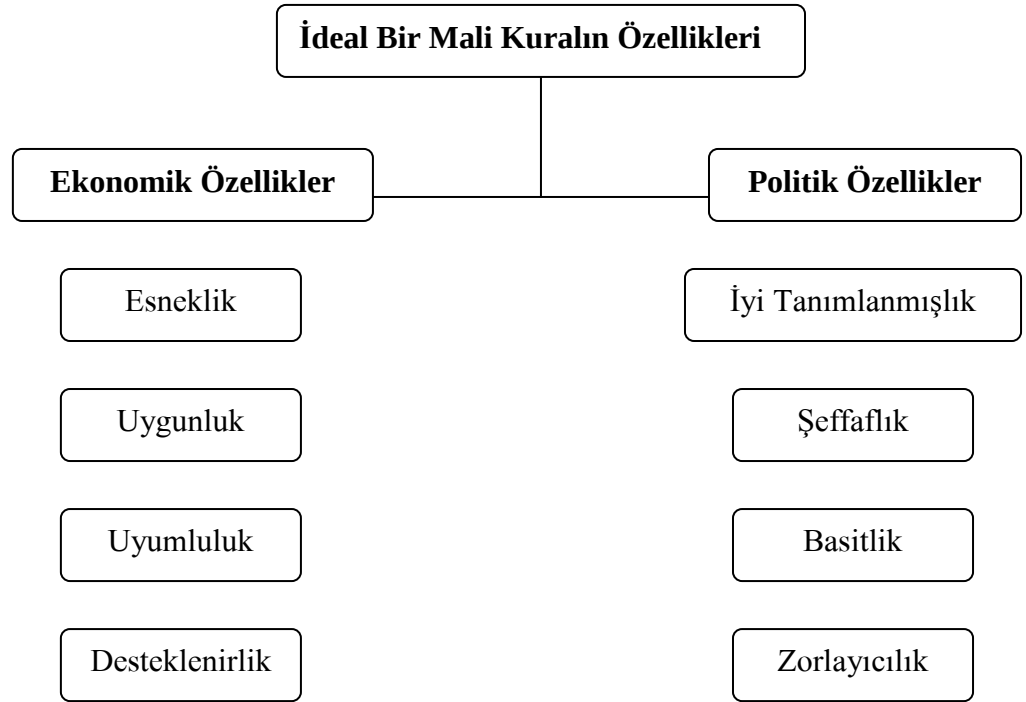
⁹ Guidelines for State Policy

Mali kurallar, belirtildiği üzere uluslararası anlaşmalarla, anayasal düzenlemelerle veya herhangi bir yasal düzenlemeyle; ancak mutlak bir yasal dayanakla uygulanmaktadır. Mali kuralların kalıcılığı oldukça önemlidir. Hükümetlerin ihtiyari politikalarının mali disiplini bozmasını engellemek için kurallar geçici olarak değil kalıcı olarak uygulamaya konmalıdır. Yani yıllık olarak hazırlanan bütçe kanunlarında değil, uzun süreli uygulanabilirliğe sahip başlı başına bir kanun ile düzenlenmelidir.

Bir ülke kendi genel ekonomik yapısını göz önünde bulundurarak etkili olabileceği beklenen kurallar düzenleyebilirler. Fakat bu, kuralların uygulanacağı anlamına gelmemektedir. Kuralların etkin bir şekilde hedeflerine ulaşabilmesi için ise bu kuralların çeşitli yaptırım güçlerine sahip olması gerekmektedir.

Bir mali kuralın ideal bir mali kural olarak nitelendirilebilmesi için ise, sözü edilen özelliklerden daha farklı olarak bazı temel özelliklere sahip olması gerekmektedir. Bir mali kuralın ideal bir mali kural olması için iyi tanımlanmış, şeffaf, basit, esnek, uygun, zorlayıcı, uyumlu ve desteklenir olması gerekmektedir. Bu özellikler yalnızca ekonomik açıdan değil, siyasi açıdan da değerlendirilmelidir. Mali kuralın iyi tanımlanmış olması, şeffaf olması, basit olması ve zorlayıcı olması kısmen politik özelliklerdir. Esneklik, uygunluk, uyumluluk ve desteklenirlik özellikleri ise ekonomik özelliklerdir.

Şekil 4. İdeal Bir Mali Kuralın Özellikleri



2.2.5.1. İyi Tanımlanmışlık

Mali kurallar; kısıtlayıcı göstergeler, kurumsal yakınsama ve kaçınma hükümleri konularında iyi tanımlanmış olmalıdır. Burada amaç, belirsizliklerin önüne geçmektir. Bunun yanı sıra, mali kuralların iyi tanımlanması etkin olmayan uygulamalardan kaçınmaya yardımcı olacaktır.

2.2.5.2. Basitlik

Kurallar, yasama organına ve kamuoyuna çekiciliklerini arttırmak amacıyla için basit olmalıdır (Kopits: 1998). Kuralların basit olması gerekliliği, hem kuralın anlaşılmasını hem de uygulamadaki basitliğini içermektedir. Basitlik kuralların gözetimi için de çok önemlidir.

2.2.5.3. Şeffaflık

Kalıcı mali kuralın gerekli bir özelliği, hükümetin muhasebesini, tahminlerini ve kurumsal düzenlemelerini içeren işlemlerinde şeffaf olmasıdır. Şeffaf olmayan maliye politikası, kuralı ve kuralın ihtiyaç duyduğu desteği zayıflatacaktır (Kopits: 1998). Fazlaca karışık olmaması ve mali göstergeler açısından izlenebiliyor olması gerektiği gibi kolaylıkla manipüle edilmiyor olması gereklidir. (Kennedy ve Robbins, :3)

Kuralların başarısının değerlendirilmesinde mali sistemde şeffaflığın sağlanması önem taşımaktadır. Genel itibariyle, mali kuralların oluşturulmasında, sonuçlarının değerlendirilip analiz edilmesinde, başarılı bir maliye politikasının hayata geçirilmesi ve uygulanmasında şeffaflık ilkesi çok önemli bir yer tutmaktadır.(Hürcan, 1999:28)

2.2.5.4. Esneklik

Mali kuralların esnek olması, ani dış şoklara karşı da uyum sağlamak, olumsuz etkileri minimuma indirmek için gereklidir. Yapısal veya çevrime uyarlı dengeyi gerekli kılan orta vadede tanımlı denk bütçe kuralı uygulaması ile esneklik elde edilebilir. Böylelikle, dengeden kısa vadeli çevrimsel sapmalara otomatik stabilizörlerin uygulanması nedeniyle izin verilebilecektir (Kopits: 1998).

2.2.5.5. Uygunluk

Mali kurallar açıkça belirtilen en yakın hedefe uygun olmalıdır. Eğer amaç, enflasyon oranının düşürülmesi ve senyoraj gelirlerinin çıkarılması ise, kural hükümetin merkez bankası finansmanına erişiminin kısıtlandırılması ya da iç borçlanmanın yasaklanması gereklidir. Fakat eğer amaç dış borcun

yapılandırılmasından kaçınmak ise sınırlama bütçe dengesinin tamamı üzerine konulmalıdır. (Kopits: 1998)

Hedefin ve bu hedefe ulaşmak için konulmuş olan kuralın uygun olmaması ciddi makroekonomik sorunlar yaratabilecek, durumu mevcut olandan daha sıkıntılı bir hale sokabilecektir.

2.2.5.6. Zorlayıcılık

Bir mali kural, zorlayıcı olmalıdır. Bunun için anayasal veya yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Aynı zamanda kanuni düzenlemeler bir takım yaptırımlarla desteklenmelidir. Mali, tüzel veya itibari formlardaki yaptırımlara uyulmamasının sonuçları üzerinde açık bir mutabakata varılmış olması gerekmektedir. (Kopits: 1998)

Mali kuralların zorlayıcı olması, uygulanabilirliğini artıracaktır. Bir mali kural zorlayıcı olmaması, çeşitli yaptırımlara tabi tutulmaması, hükümetlerin caydırıcılığını artırmada önemli rol oynayacaktır.

2.2.5.7. Uyumluluk

Oldukça önemli olan bir kriter de mali kuralların diğer makroekonomik politikalar veya politika kuralları ile uyumlu olabilen kurallar olmalarıdır. Örneğin sabit nominal döviz kuru, bütçe açıklarının para basımına kısıtlama getirecek kurallarla beraber yürütülmelidir. (Kopits: 1998)

2.2.5.8. Desteklenirlik

Kurallar etkin politika uygulamalarıyla desteklenmediği sürece uzun süreli kurallar olamazlar. Bu açıdan bakıldığında, bir mali kural sürdürülebilirliği sağlamada gerekli olan mali reformlar için bir katalizör olarak görülebilir. (Kopits: 1998)

Mali kuralların taşınması gereken bu özelliklere kuralların güvenilir olması gerekliliği de eklenmelidir. Bir mali kuralın güvenilir olması için kalıcı olması gerekir ki bu gereklilik kuralın anayasal mı yasal mı olması gerektiği sorusunu beraberinde getirmektedir.¹⁰ Güvenilirlikle ilgili bir diğer unsur da yaptırımlardır. Güvenilirlik için kuralları zorlayıcı bir mekanizma gereklidir (Kennedy, S. ve Robbins, J. p.3).

¹⁰ Kennedy ve Robbins kanun hükmünde kararname olarak daha azık olduğunu, zaman içinde değiştirilmeye daha yatkın olduğunu belirtmekte bu nedenle de uzun ömürlü olmak ve azık olmak arasında bir tercihin söz konusu olduğunu belirtmektedir.

2.2.6. Bir Para Birliği Çerçevesinde Mali Kuralların Sahip Olması Gereken Nitelikler¹¹

Buiter mali kuralın sahip olması gereken özelliklerin dışında, bir mali kuralın Avrupa Para Birliği içerisinde uyması gerektiği kuralları on emir adıyla açıklamıştır. Sözünü ettiği mali kurallar üç gruptur. İlki, İstikrar ve Büyüme Pakti'nin açık ve borç kurallarıdır. İkinci grup, İngiltere'de uygulanan altın kural ve sürdürülebilir yatırım kuralıdır. Üçüncüsü ise, kalıcı denge kuralıdır. (Buiter, 2003).

1. Mali kural basit olmalıdır.
2. Devletin borç ödeyebilirliğini garantilemelidir.
3. Konsolide genel hükümet ve merkez bankası ile ilişkili olmalıdır.
4. Kamu sektörünün boyutlarına göre tarafsız olmalıdır.
5. Maliye politikası araçlarının dalgalanma yönlü işleyişine izin vermemelidir.
6. Uzun dönemde de anlamlı olmalıdır.
7. Ekonomik yapıdaki ve iç koşullardaki önemli farklılıklara izin vermelidir.
8. Birliğin tamamında anlamlı olan işleyişe uyumlu olmalıdır.
9. Güvenilir olmalıdır.
10. Sürekli olarak uygulanabilir olmalıdır.

Sözü edilen mali kurallarla ilgili ilk emir, mali kuralın basit olması gereğidir. “Mali kural basit olmalı, uygunluğu kolay bir şekilde doğrulanabilmelidir.” Bu kuralın ardında yatan mantık, basitliğin içerdiği sınırlı rasyonelliğe rağmen oldukça açıktır. Geleneksel kontrol yaklaşımından çıkan karmaşık, doğrusal olmayan, zamanla değişen kurallar ne kuralı uygulayacak birimlerce ne kuralın uygunluğunu doğrulayacaklar tarafından ne de genel

¹¹ Buiter (2003) tarafından yapılan çalışma konu ile ilgili bğyğk üneme sahiptir. Bu nedenle makalenin gerekli yerleri İngilizceden zevrilmiştir.

olarak kamu tarafından anlaşılmazdır. Karmaşık kuralların sisteme belirsizlik katması olasıdır.

İkinci yaptırım, kuralın, devletin borç ödeyebilirliğini sürekli kılması gerektiğidir. Hükümetin yükümlülüğünü yerine getirememesi durumunun önlenmesi için kuralın yakınlığının yeterli olması istenir. Şöyle ki, hükümetin ödenmemiş borcunun sözleşmeden doğan değeri, cari ve gelecek faiz dışı fazlasının indirilmiş mevcut değerini aşmıyorsa hükümet borç ödeyebilir.

Üçüncü yaptırım gereği, kural, iktidarın finansal açığına uygulanmalıdır yani, konsolide genel hükümet ve merkez bankası ile ilişkili olmalıdır. Kamu borcu beyanında yapılan makroekonomik çıkarımlar borcun kamudan mı yoksa merkez bankasından mı alındığına dayanmaktadır. Devlet, merkez bankası aracılığıyla itibari para basarak geri ödenmesi gerekli olmayan varlıklarla sıfır faizle borçlanmaya gider. Devletin parasal borcu, genel fiyat seviyesinin belirlenmesinde ciddi bir etkiye sahiptir.

Hükümet, vergilendirme gücü nedeniyle uzun vadeli nakde¹² sahiptir. Hükümetin, gerçekleştirebileceği reel kaynak transferinin büyüklüğü vergilendirme yeteneğine ve kamu harcama programını sıkılaştırabilmesine bağlıdır. Merkez bankası, para basma gücü nedeniyle özellikle finansal sistemin bankacılık sektörü gibi bazı anahtar sektörlerin likidite kriziyle karşılaşmaları durumunda kullanılabilecek kısa vadeli nakit paraya sahiptir. Merkez bankası elinde bulundurduğu yetki sayesinde istediği miktarda likidite sağlayarak nominal olarak belirlenmiş borcu, ödeme gücünü tehdit etmeyecek şekilde absorbe edebilir. Ancak bu reel kaynak transferi kısıtlıdır. Uzun dönem senyoraj Laffer Eğrisi gibi merkez bankasının nominal tabanlı para basımıyla genişletebileceği reel kaynaklar için bir üst limit söz konusudur. Merkez bankasınca gerçekleştirilebilecek olan yüksek senyorajın enflasyonel sonuçları merkez bankasının desteksiz uzun dönem kaynak

¹² Long run deep pocket. Deep Pocket: Kapsamlı milli servet kaynakları anlamına gelmektedir.

transferine olan arzusunu sınırlandıracaktır. Bu nedenle merkez bankasının ardında bir hükümetin yahut mali bir otoritenin bulunduğu klasik kurumsal yapılarda merkezi hükümet, enflasyona neden olmayacak uzun dönem nakit ile, merkez bankasına gerekli reel kaynak transferini sağlamalıdır.

Tüm bunlar merkez bankasının bağımsız olup olmaması konusunda bir şey belirtmez. Merkez bankası her zaman için hükümetin olmasa bile devletin bir ajanıdır.

Dördüncü yaptırım, kuralların kamu sektörünün optimum büyüklüğü sorusunda tarafsız olması gereğidir. Borç ve açık, zamanlar arası tercih ile ilgilidir. Özellikle de bozucu vergilerin ve kamu harcama programlarının nesiller arası dağılımının maliyetinin getirdiği fazla yükün zamanlar arası dağılımı ile ilgilidir. Bir açıdan zamanlar arası verimlilik ve nesiller arası eşitlik sorunu arasında mantıklı bir bağlantı olmayabilir; fakat bir açıdan da kamu sektörünün büyüklüğü ile ilgili tercihler, yüksek borca ve açığa sahip küçük bir kamu sektörü mü yoksa düşük kamu borcu ve açığı olan büyük bir kamu sektörü tercihini kapsamaktadır.

Beşinci yaptırım, kuralın, maliye politikası araçlarının dalgalanma yönlü işleyişine izin vermemesidir. Duyarlı bir mali kural, maliye politikasını çevrimle aynı yönlü olmaya yönlendirecek ve böylece çevrimi kırmak yerine güçlendirecek özelliklere sahip değildir. Özellikle darboğaz dönemlerinde kurala uymak için ne vergi oranlarının artırılması ne de harcama programının kesilmesi gerekli olacaktır.

Altıncı yaptırım, bir mali kuralın uzun dönemde de mantıklı olması gerektiğidir. Belirli bir amaca sahip, ileriye dönük iktisadi aktörleri olan bir piyasa ekonomisinde uzun dönem “şimdi”dir. Yani bir anlamda, gelecek beklentileri, oldukça uzak olsalar bile, piyasa fiyatını şekillendirecek ve davranışları etkileyecektir. Bu nedenle mali kurallar fazla uzun dönemli etkilere sahip olmamalıdır.

Yedinci yaptırım gereği, kural, iktisadi yapıdaki farklılıkları v başlangıç koşullarını dikkate almalıdır. Örneğin İstikrar ve Büyüme Pakti'nda, açık ve borç stoku üzerindeki sayısal kısıtlamalar ekonomik yapıyı göz ardı eder. Belirli bir sınır tüm ülkeler için geçerlidir. Oysa İngiltere'de borç ve açık ile ilgili üst sınır prensipte ülkeye özeldir.

Sekizinci yaptırım kuralların hem ulus devletler hem de Ekonomik ve Parasal Birlik düzeyinde anlamlı olması ile ilgilidir. Tek tek ülkeler için anlamlı olan kurallar, birliğin tamamı için de anlamlı mıdır sorusuna cevap vermek için hedeflerin mali sürdürülebilirlik ile ilgili kısmı ve kuralların makroekonomik istikrar konusundaki etkileri ayrıştırılmalıdır. Hükümetin borç ödeyebilme arayışı yani mali sürdürülebilirlik söz konusu ise evet, ülkeler için bireysel olarak anlamlı olan kuralları, topluluk için de anlamlı olacaktır; fakat makroekonomik istikrar için aynı şey söz konusu değildir. Makroekonomik istikrar konusunda uyumun yakalanabilmesi için açık veya örtülü bir politika koordinasyonu gereklidir.

Dokuzuncu olarak, kurallar güvenilir olmalıdır. Kuralların güvenilir olması gerekliliği oldukça açıktır ve aynı zamanda oldukça önemlidir. Kurallar basit olabilir, şeffaf olabilir; fakat güvenilir olmayabilirler. Bir kuralın güvenilir olması için iki kuraldan bir tanesini sağlıyor olması gerekir. Bir kuralın güvenilir olması için, kurallar ya kendi kendilerini zorlayıcı ya da dışsal bir ajan tarafından zorlanıyor olmalıdır. Kuralların kendi kendilerini zorlayıcı olabilmeleri için (ulus devlet düzeyinde anlamlı olmaları nedeniyle) kendilerini teşvik ediyor olmalı ya da totemik veya kutsal nitelikler taşıyor olması gerekmektedir.

Onuncu yaptırım kuralların sürekli olarak uygulanabilir olmaları gereğini vurgular. Söz konusu kurallar için yansız, istikrarlı ve sıkı yürütme mekanizmaları olmalıdır.

2.2.7. Mali Kuralların Türleri

Mali kurallar çeşitli nedenlerle uygulanabilirler. Hedeflerdeki bu farklılık, kuralların da farklı olmasını gerektirecektir. Başlıca mali kurallar, denk bütçe veya bütçe açığına yönelik kurallar, borçlanmaya yönelik kurallar, borç stokuna ve rezervlere ilişkin sınırlamaları içeren kurallardır.

Mali kuralların türleri Kopits (1998) tarafından üç grupta toplanmıştır. Bu sınıflandırmaya mali kural tanımlanırken yer verilmiştir. Ancak mali kuralların türlerini detaylandırılması mümkündür.

2.2.7.1. Bütçe Dengesi Kuralları

2.2.7.1.1. Denk Bütçe Kuralı

En çok bilinen mali politika kuralı kamu gelirlerinin ve kamu harcamalarının birbirine denk olmasını zorunlu kılan kurallardır. Bu denklik, genel denge, cari denge veya operasyonel denge şeklinde yıllık olarak ya da yapısal denge veya çevrime uyarlı denge şeklinde daha uzun dönemli olarak tanımlanabilir (Kopits 1998). Denk bütçe kuralı, Buchanan ve Wagner (1977) tarafından basit olarak nitelendirilmiş ve bu bir avantaj olarak görülmüştür. Herkes tarafından rahatlıkla anlaşılabilir.

Birincil denge ile ilgili kurallar da denk bütçe kuralı türüne dahil edilebilir. Yalnız faiz ödemelerindeki artış, kuralı borç sürdürülebilirliği ile daha az bağdaşır hale getirir.

2.2.7.1.2. Diğer Bütçe Sınırlamaları

Diğer bütçe sınırlamaları, bütçe açığının hacmini sınırlandırabileceği gibi belirli düzeyde bütçe fazlası verilmesini de zorunlu kılacak uygulamalardır. Bütçe sınırlamaları ülkelerin mali gereksinimlerine göre farklılıklar göstermektedirler. Bu tür bütçe sınırlamaları da denk bütçe kuralı gibi merkezi yönetimler veya yerel yönetimler tarafından uygulanabilir. Kamu borcunun GSYH belirli bir yüzdesini aşamayacağı gibi kurallar bu gruba dahil edilebilir.

2.2.7.2. Borçlanma Sınırlamaları

En eski fonksiyonel mali kurallar devlet borçlarına getirilen kısıtlamalardır. Borçlanmaya getirilen sınırlamalar, finansman kaynağını belirtir. Hükümetin iç borçlanmaya gitmesine getirilen yasaklar bu grupta yer almaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin birçoğu, devletin doğrudan merkez bankası finansmanı yoluyla borçlanması yasaklamıştır. Bu bağlamda kısa vadeli ön ödemeler, merkez bankasının bağımsızlığının kanıtı olarak, merkez bankasının inisiyatifine bırakılmıştır (Kopits 1998).

Borçlanmaya getirilen sınırlamalar tanım itibarıyla borç hedefine yaklaşma konusunda en etkili kurallardır.

2.2.7.3. Borç Stoku Üzerine Sınırlamalar

Borç stoku üzerine getirilecek sınırlamalarda iki durum söz konusu olabilir. Bunlardan ilki bu tür bir mali kuralın kamu borç stokunun GSYH'ya veya GSMH'ya belli bir oranı olması şeklinde sınırlama getirmesidir. İkinci durum ise, kamu kurumlarının borçlanmasına yönelik belirli bir üst limit getirilmesidir. İlk duruma Maastricht Kriterleri'nin Avrupa Parasal Birliği'ne

girmede öne sürdüğü merkezi yönetim toplam borcunun GSYH'nın %60'ı sınırlamasıdır. İkinci durum için Yeni Zelanda örnek gösterilebilir. Yeni Zelanda'da hükümetler borç stoku oranını makul bir seviyeye getirecek orta vadeli programla açıklamak zorundadır.

2.2.7.4. Rezervlere İlişkin Sınırlamalar

Borç stokundaki kurallara benzer şekilde beklenmedik olaylar için rezervlere ilişkin hedef belirlenebilir. Geleceğe dair bu belirsizlik yaşlılık koruması, doğal kaynakların azalmasına karşı sigorta ve emtia fiyatlarındaki beklenmeyen artışa karşı sigorta formlarında olabilir. Rezervlere ilişkin kurallar bütçe dışı fonlar kapsamında rezerv oranına sınırlama getirmektedir. Bu tür mali kuralların amacı, sözü edilen fonları güvence altına almaktır. Kanada Emeklilik Planı¹³ yıllık rezerv prim oranını minimum %200 olarak belirlemiştir. (Kopits 1998)

2.2.7.5. Vergilendirmede ve Harcamada Sınırlama

Vergi ve harcamalara yönelik olarak getirilen sınırlamalar, birden çok mali yılı kapsayacak şekilde gelecekteki bir dönemde vergi ve harcamaların ne miktarda artacağını belirleyen yasal düzenlemelerdir. Vergi sınırlamaları genelde yerel yönetimlerin mali disiplin altına alınması için merkezi hükümetlerin veya vatandaş ya da sivil toplumun girişimi ile çoğunlukla seçmenler tarafından gündeme getirilen uygulamalardır. (Günay, A. 2007)

Harcamalarla ilgili kurallar tak başlarına gelir tarafını göz önünde bulundurmadığı için borç sürdürülebilirliği ile doğrudan bağlantılı değildir.

¹³ The Canadian Pension Plan

2.2.7.6. Dolaylı Kurallar

Dolaylı mali kurallar genellikle, para ve döviz kuru ile ilgili kurallardan çıkarılmaktadır. Dolaylı kurallar içinde en yaygın olanı bütçenin dengeye yakın olmasını gerekli kılan nominal döviz kuru (nominal çıpa) kuralıdır. Daha az sıklıkta rastlanılan dolaylı kurallar ise prensipte hükümetin dış kaynakların ve banka dışı iç kaynakların yanı sıra yerel bankacılık sisteminden borçlanmasına izin veren para kurulu yönetimidir.

2.2.8. Mali Kuralların Hedeflerle Uyumu

Mali kuralların belirlenmesi sürecinde belirlenen hedeflerle uyumlu olması gerektiği mali kuralların özellikleri içerisinde de belirtilmişti. Çeşitli kuralların hedeflerle uyumuna genel olarak bakılabilir. IMF Mali İşler Departmanı tarafından hazırlanan bir makalede¹⁴ hedeflerin kurallara uygunluğu ile ilgili bir tabloya yer verilmektedir.

Tablo 2. Hedeflerin Kurallara Uyumu

Kural Türleri	HEDEFLER		
	Borç Ödeyebilirlik	Ekonomik İstikrar	Devletin Büyüklüğü
Genel Denge	++	-	0
Birincil Denge	+	-	0
Çevrime Uyarlı Denge	++	++	0
Denk Bütçe	++	+++	0
Kamu Borcunun GSYH'ya Oranı	+++	-	-
Harcama	+	++	++++
Gelir			
Gelir Tavanı	-	-	++
Gelir Tabanı	+	+	-

¹⁴ “Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances” approved by Carlo Cottarelli.

+	: güçlü uyum belirtir.
-	: zayıf uyum belirtir.
0	: nötr uyum belirtir.

Kaynak: Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, approved by Carlo Cottarelli.

Bu tabloya göre genel denge ile ilgili olan mali kuralların, borç sürdürülebilirliği hedefiyle uyumu güçlüdür; ancak ekonomik istikrar hedefi için aynı etkiden söz edilemez. Devletin büyüklüğü konusunda ise nötrdür. Faiz dışı denge ile ilgili kuralların borç sürdürülebilirliğiyle uyumlu olduğu, ekonomik istikrar ve devletin hacmi konusunda da genel denge kurallarıyla benzer özellikler içerdikleri belirtilmiştir. Çevrime uyarlı mali kuralların ise, borç sürdürülebilirliği ile de ekonomik istikrar ile de çok uyumlu olduğu; devletin büyüklüğü konusunda nötr olduğu görülmektedir. Denk bütçe kuralları ise, ekonomik istikrarın sağlanması konusunda oldukça güçlü etkilere sahiptir. Borç sürdürülebilirliği hedefi için de yine güçlü uyuma sahiptir. Harcamalarla ilgili kuralların sözü edilen üç hedef için de uyumlu olduğu yalnız bu uyumluluğun derecelerinin göreceli olarak farklı olduğu görülmektedir. Gelirlerle ilgili kurallarda gelir tavanı ile ilgili kurallar yalnızca devletin büyüklüğüyle yüksek uyum içindedir. Diğer hedefler için zayıf bulunmaktadır. Gelir tabanı içinse borç sürdürülebilirliği ve ekonomik istikrar için uyumlu, devletin büyüklüğü için uyumunun zayıf olduğu gösterilmektedir.

2.2.9. Mali Kuralları Zayıflatan Unsurlar

Mali kurallarla ilgili temel sorunlardan bir tanesi, bu kuralların fazlaca kısıtlayıcı olabilmeleri ve bu nedenle hükümetlerin gerektiğinde konjonktürün dışına çıkmasını sınırlandırmalarıdır. Bu nedenle yasa yapma sürecinde bu husus dikkate alınmalı ve esneklik sağlayabilecek şekilde yazılmalı; ancak

elbette bağlayıcı olmayan bir sınıra ulaşılacak kadar da esnek olmamalıdır. (Kennedy, S. ve Robbins, J. p.3)

2.2.9.1. Şeffaflık

Kurallar şeffaf olmalıdır. Şeffaflık, kuralların fazla karmaşık olması önleyecektir. Gözlemlenmesi kolay olacaktır. Mali göstergeler açısından tanımlanması kolayca manipüle edilmesini önleyecektir. (Kennedy, S. ve Robbins, J. p.3)

Şeffaflık konusunu daha detaylı incelemek gerekir. Politikacılar daha az şeffaf uygulamaları tercih edebilirler. Siyasetçilerin belirsizliği tercih etmeleri konusunda iki teorik tartışma vardır. Bunlar mali yanılsama¹⁵ ve yaratıcı muhasebe¹⁶dir (Alesina ve Perotti, 1996). Kopits (2001) de şeffaflık konusunu vurgulamaktadır ve şeffaflığın kural uygulamalarında da ihtiyari politikalarda olduğu gibi önemsenmesi gerektiği savunulmuştur.

2.2.9.1.1. Mali Yanılsama

Mali yanılsama devlet harcamalarıyla ilgili bir kamu tercihi teorisidir. Mali yanılsama, devlet gelirlerinin vergi mükellefleri tarafından tam olarak veya hiçbir şekilde gözlemlenemediğinde devletin maliyetinin olduğundan daha az pahalı gibi algılanabileceğini öne sürmektedir. Vergi mükelleflerinin bazıları ya da tamamı, hükümetin gerçekleştirdiği harcama artışlarından fayda sağladıkları için bu harcamaların artmasını arzu ederler. Bu nedenle de siyasetçileri devletin büyüklüğünü genişletmeleri için teşvik ederler.

¹⁵ Fiscal Illusion.

¹⁶ Creative Accounting.

Easterly (1999) mali yanılısma için mali uyum sürecinde bütçe açığında veya kamu borcunda bir azalma meydana gelirken devletin net varlığı değişmeden kalıyorsa mali uyum yalnızca bir yanılısamadan ibaret olacağını belirtmiştir.

Easterly tarafından yapılan tanımlamadan yola çıkılırsa, disiplinsizlik sorunu devletin net varlığı kavramıyla ortaya çıkar. Devletin net varlığını değiştirecek uygulamaların başında özelleştirmeler gelmektedir. Özelleştirmeler tasarruf tedbirleri kapsamında uygulanabilecek politikalar; fakat yozlaşmış iktidarlar tarafından gerçekleştirilen özelleştirmeler yalnızca kamu sektörü net varlığının azalması anlamına gelmekle kalmayacaktır. İhtiyari bir politika olarak disiplini bozmuş olacaktır. (Easterly, 1999: 58)

Mali uyum sürecinde kamu yatırımları da yanılısma yaratabilir. Borç birikiminde kesintiye gidilmesinin gerekli olduğu durumda hükümet aktiflerinde bir kesintiye gitmeyi tercih edebilir. Bu durumda öncelik sermaye harcamalarında kesintiye gidilmesidir. Yatırımlarda bir düşüş görülür. Diğer yandan, yatırımların getirilerinin uzun vadede gerçekleşeceği ve bu getirilerin bir sonraki hükümet tarafından elde edilmiş olacağı da bu durumun bir parçasıdır. (Easterly, 1999: 59)

İşletim ve bakım harcamaları da mali yanılısma unsurudur. Mali uyum sürecinde işletim ve bakım çalışmalarına yeterli harcamanın yapılmaması, yanlış bir ekonomi politikasıdır. Bu harcamalardaki eksiklik, altyapı yatırımlarının ötelenmesine yol açacaktır. Dünya Bankası, 1992 yılında yaptığı araştırmada Filipinlerde 1983-1985 yılları arasında işletim ve bakım çalışmalarının %40 düşürüldüğünü, bunun da yolların, köprülerin ve limanların kötüleşmesine yol açtığını; 1980'lerin ikinci yarısı boyunca elektrik santrallerinde arızaların artmasına neden olduğunu göstermiştir. (Easterly, 1999: 60)

Tüm bu durumlar, devletin net varlığını azaltacak olan durumlardır. Devletin elinde ne olduğunu en iyi bilen grup hükümettir.

2.2.9.1.2. Yaratıcı Muhasebe

Yaratıcı muhasebe kurumların gelirlerini ve varlıklarını gösteren mali tabloların yanıltıcı bir şekilde yorumlanmasıdır. Yaratıcı muhasebe yasal çerçevede içinde gerçekleşir. Yaratıcı muhasebe kavramı yalnızca sayısal verilere odaklanarak verilerin özünden uzak sonuçlara varmayı içermektedir.

Milesi-Ferretti (2003), mali kuralların etkinliğini yaratıcı muhasebe açısından değerlendirmiştir. Mali kurallar nedeniyle hükümetlerin yaratıcı muhasebeyi benimsemelerini çirkin¹⁷ bir sonuç olarak nitelendirmiştir.

2.2.9.2. Güvenilirlik

Güvenilirlik için, kurallar kalıcı olarak görülmelidir. Burada kuralların yasalarla mı anayasalarla mı uygulanması gerektiği sorusu ortaya çıkmaktadır. Yani kurallar değiştirilmesi ya da yürürlükten kaldırılması zor mu olmalıdır? (Kennedy, S. ve Robbins, J. p.3) Yasalarla düzenlenen mali kurallar daha açıktır ve zaman içerisinde değiştirilmeye daha yatkındır. Anayasal mali kurallar ise uzun dönemlidir. Dolayısıyla, mali kuralın anayasal veya yasal olması tercihinde, açıklık ve uzun dönemlilik arasında bir değiş tokuş söz konusudur. Ayrıca mali kuralların anayasal olarak hazırlanması, kuralın yorumunun politika yapıcılardan kanun yapıcılara kaymasına neden olabilecektir. Mali kurallar bazı durumlarda bir göz boyamadan öteye gitmeyecektir.

¹⁷ Good Bad or Ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting.

Mali kuralların etkinliği konusundaki řüpheciliđin¹⁸ altında yatan nedenler Kopits (2001) tarafından açıklanmıştır. Kopits'e (2001) göre, mali kuralların etkinliği konusundaki şüpheciliğin teoride ve pratikte birçok nedeni vardır. Teorik açıdan bakıldığında makroekonomik analiz kurala bağlı politikalar üzerine şekillendirilmemiştir. Bu durumun değerlendirme açısından sorun yaratabileceği algısı vardır. Kurallarla ilgili şüpheci tutumun bir diğer nedeni hükümetlerin güvenilirliği kurala bağlı olmayan politikalarla da sağlayabileceği yönündeki düşüncelerden kaynaklanmaktadır.

2.2.9.3. Sınırların Belirlenmesi

Kuralların getireceği kısıtlar ekonominin genel yapısına uygun değilse kural uygulaması faydadan çok zarar getirecektir. Bu nedenle de sınırların belirlenmesindeki yanlışlıklar kural uygulamasını zayıflatacaktır.

Bütçe açıklarına ve borçlara yönelik olarak limitler açık olarak belirlenmelidir. Ekonomik koşullar değiştiği için bu limitler de yanlış olarak tespit edilebilir ve maliye politikasının kısa dönemli konjonktür karşıtı olarak kullanımını önleyebilir. Çözüm; biraz esnekliğe izin vermektir. Konjonktüre göre veya konjonktür karşıtı olarak yapılan değerlendirme; en çok kullanılan yöntemdir ama konjonktürel dalgalanmaları öngörme ve ölçmenin güç olduğu veri iken, bu yaklaşımın uygulanması da doğru sonucu vermeyebilir. İkincisi, bu limitler zorla uygulamaya konmalıdır. IMF tarafından dış zorlamaya dayalı deneyim, ülkeleri, politik başarısızlıklar öldürücü olabilir ve bugüne kadarki Büyüme ve İstikrar Paktı deneyimi bu tür korkuları hafifletmeyeceği yönünde uyarmaktadır. IMF'nin borç vermeyi ertelemesi ve Büyüme ve İstikrar Paktı'nın gerektiğinde para cezası uygulamaları sadece en kötü dönemlerde bütçe ile ilgili problemleri şiddetlendirecektir. (Günay, 2007:99)

2.2.9.4. Diğer Unsurlar

¹⁸ şüphencilik kavramı Kopits (2001) tarafından kullanılmıştır.

İhtiyari politikaların dışsal şoklara karşı kısa dönemde esnek olması kuralla bağlı politikalar için bir dezavantaj içermektedir. Bunun yanı sıra, hükümetlerin kurallar olmadan da mali disiplini vaad edebilecekleri, kurallarla gereksiz bürokrasi yaratıldığı da düşünülmektedir. (Kopits, 2001)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MALİ KURAL UYGULAMALARINDA ÜLKE ÖRNEKLERİ

3.1. JAPONYA'DA MALİ KURAL UYGULAMALARI

Japonya'da bütçe sürecinin, sıkı bir mali çerçeveye sahip olduğu söylenebilir. Bu bağlamda yasal çerçeveyi düzenleyen üç temel kanun vardır. Bunlar, Japonya Anayasası¹⁹ (1946), Kamu Maliyesi Yasası²⁰ (1947) ve Parlamento Kanunu²¹'dur (1947). Japon Anayasası, kamu maliyesiyle ilgili genel prensipleri belirtmektedir. Anayasaya göre, vergi gelirleri ve hükümet harcamaları kanunla düzenlenmelidir. (OECD, 2004:257)

Japonya'daki mali kural uygulamaları 1947 yılına kadar uzanmaktadır. Bu kurallara göre kamu iç borçlanma senetlerinin ihraç edilmesine yalnızca kamu işlerinin finansmanı amacıyla izin verilmektedir. (Kennedy ve Robbins, 2003:8)

1947'de yürürlüğe giren kurallar merkezi hükümetin toplam bütçesinin yalnızca %25'ini oluşturan genel hesapları içermektedir. 1975 yılından itibaren ise, kamu açıklarının finansmanı için de tahvil ihraç edilmeye başlanmıştır. 1975 yılı itibariyle kural bağlayıcılığını yitirmiştir. (Kennedy ve Robbins, 2003:8) Ayrıca Japonya'da 1975 yılına kadar bir altın kural uygulaması da bulunmaktaydı ve bu oldukça katı bir altın kural uygulamasıydı. Bu altın kurala göre, yatırım harcamalarının finansmanı için çıkarılan inşaat tahvillerine sınırlama getirilmekteydi. (OECD, 2004:266)

Hagen (2005) tarafından belirtildiği üzere Japon Maliye Bakanlığı ve yönetimde olan Liberal Demokrat Parti, başlatılmış olan kamu sektörü reformu konusunda 1980 yılında bir anlaşma imzalamışlardır. Bu anlaşmanın

¹⁹ Constitution.

²⁰ Public Finance Act.

²¹ Diet (Parliament) Act.

amacı, 1990 yılına kadar daha fazla açık tahvil çıkarılmasını önlemektir. Örneğin sermaye harcamalarında meydana gelecek açığın finansmanına sınırlama getirilmiştir. Maliye Bakanlığı bu amaç doğrultusunda 1982 bütçe ilkelerinde bütçe teklifleri için sıfır büyüme tavanı öngörmüştür. Bu tavan, yalnızca harcama bakanlıklarının ve genel hesap dairelerinin bütçe tekliflerine uygulanmıştır. Yerel idarelere yapılacak genel hesap transferleri bu uygulamanın dışında tutulmuştur. Ayrıca Japon hükümetinin gelirleri ve harcamalarıyla ilgili birçok özel hesap bu uygulamanın kapsamına dahil edilmemiştir. (Hagen, 2005:7)

Japonya'nın 1980-2000 yılları arası, yıl bazında mali hedefleri özetlenebilir. Japonya 1982 yılında bütçe teklifleri için %0 artış sınırını koymuştur. 1983 yılında, hükümet harcamalarındaki artış için %0 üst sınırı, hükümet harcamalarındaki düşüş için ise %5 sınırı getirilmiştir. 1984 yılında, cari harcamalarda maksimum %10'luk bir düşüşe ve yatırım harcamalarında maksimum %5'lik azalmaya izin verilmiş, bu kural devam eden üç yıl boyunca geçerli olmuştur. 1988 yılındaki kurala göre, cari harcamalar maksimum %10 azaltılabilecek ve yatırım harcamaları ise %0 oranında artırılabilir. 1991 yılına kadar aynı kurallar yürürlükte kalmıştır. 1991 yılında, cari harcamalardaki azalma maksimum %10, yatırım harcamalarındaki artış %0 olabilecektir. Bazı özel kamu yatırımları ve sosyal programlar için 2 milyar yen izni verilmiştir. Bu özel izin 1992'de 400 milyar yene 1993'te ise 640 milyar yene çıkarılmıştır. 1994 yılında yatırım harcamaları için artış miktarı %5'e çıkartılmış özel izin 290 milyar yen olmuştur. 1995 yılında bu özel izin 300 milyar yen olarak belirlenmiştir. 1996 yılındaki düzenlemeye göre, genel yönetim harcamaları, maksimum %15, diğer cari harcamalar %10 azaltılabilecek; yatırım harcamaları ise %5'e kadar artırılabilir. Bu yıl için ayrılan özel izin 140 milyar yen olarak belirlenmiştir. 1997 yılında genel yönetim harcamaları %15, diğer cari harcamalar %12.5, faiz ödemeleri sübvansiyonu %5 ve personel giderleri %0.8 oranında azaltılabilecek, yatırım harcamalarındaki artış ise %0 olacaktır. Dönemin özel izni 300 milyar yendir. 1998 yılında, sosyal güvenlik

harcamalarındaki artış 300 milyar yen ile sınırlandırılmıştır. Kamu yatırımları maksimum %7 oranında, dış yardımlar maksimum %10 oranında azaltılabilecektir. Bilim ve teknoloji harcamaları için üst sınır ise %5 olarak belirlenmişti. 1999 yılı kamu işleri harcamaları %0 artışa tabi tutulmuştur. Bilim ve teknoloji harcamaları için önceki düzenlemede bir değişiklik yapılmamıştır.

Von Hagen (2005), bu çerçevede bazı noktaların üzerinde durmaktadır. 1980'ler boyunca kurallar göreceli olarak basittir. 1990'larda ise giderek artan şekilde karmaşık hale gelmektedir. Bunun dışında, kurallar belirli fonksiyonel kategorilere yöneliktir. Başlı başına bakanlıklarla veya ilgili departmanlarıyla ilişkilendirilebilecek idari kategorilere yönelik değildir. Ayrıca, tanımlanan hedefler bütçe dağılımındaki yıllık artışlarla ilgilidir ve politika süreci bakanlıkların kaynak talebine değil, bütçedeki marjinal değişikliklere odaklanmaktadır.

Kamu harcamalarındaki fiili büyüme ve fiili açıklar, belirlenen hedeflerin aşılmasına neden olmuştur. Bu nedenle de Japonya'da mali performans hızla zarar görmüştür. 1991 yılında uzun sürecek olan bir resesyon dönemi başlamış, Aralık 1996'da Bakanlar Kurulu tarafından Mali Yapılandırma Hedefleri²² uygulamaya konulmuştur. Burada amaç, bütçe açığının GSYH'nın %3'ü seviyesinin altına çekmek ve açık finansman tahvilleri ihracını 2005 yılından önce sonlandırmaktır. Mart 1997'de yayımlanan Mali Yapının Reformu İçin 5 İlke²³ hedefler için belirlenmiş olan tarihi 2003'e çekmiştir. Kasım 1997'deki Mali Yapısal Reform Yasası'yla²⁴ hedef yıl 2003 olarak sabitlenmiştir. Bu yasayla ayrıca genel hükümet borcunu GSYH'ya oranı %60 olarak ve genel hükümet bütçe açığı GSYH'nın %3'ü olarak öngörülmüştür. Mart 1998'de 2003'e çekilmiş hedef yıl, yenden 2005'e uzatılmıştır. Haziran 2001'de Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan

²² Fiscal Restructuring Targets

²³ 5 Principles for Reform of the Fiscal Structure

²⁴ Fiscal Structure Reform Act

Makroekonomik Yönetim İçin Temel Politikalar²⁵ 2004 yılı sonrası için faiz dışı fazlayı hedeflemektedir. Ocak 2002’de Yapısal Reform ve Orta Vadeli Ekonomik ve Mali Perspektif²⁶ hazırlanmıştır. 2002 mali yılı için devlet tahvili basımı 30 trilyon yen ile sınırlandırılmış, bunu yanı sıra, 2010 yılı başında faiz dışı fazla hedeflenmiştir. (Hagen, 2005:7,8)

“Maliye politikasının sıkılaştırılmasına dair 1997 yılında alınan karar, ekonomi açısından taşınması son derece ağır bir yük oluşturmuştur. Asya krizinin yarattığı baskı ve buna bağlı olarak önemli finansal kuruluşlardan bazılarının iflası, Japon ekonomisini durgunluğa sokmuştur. Bu gelişmelere bir tepki olarak ise hükümet, Mayıs 1998’de yasayı yeniden gözden geçirerek sistemi daha esnek hale getirmeye çalışmış ve nihayet Kasım 1998’de yasa askıya alınmıştır. Dolayısıyla da hükümet ekonomiyi durgunluktan çıkarabilmek için genişletici maliye politikası uygulamalarına başvurmuş, genel yönetim brüt borç stokunun GSYİH’ya oranının 1999 yılında % 108’i aşmasına neden olmuştur.” (Bali ve Çelen, 2007:49)

Japon Maliye Bakanlığı, yayımladığı maliye politikası bültenlerinde 2004 yılında Japonya’nın gelişmiş ülkeler içinde en kötü durumda olan ülke olduğunu belirtmiştir. Bunun nedeni, 2004 mali yılı sonunda devlet tahvillerinin 483 trilyon yene ulaşacağı beklentisi olmuştur. 2005 yılında devlet tahvillerinde artış gözlemlenmiş olmasına rağmen 2010 faiz dışı fazla hedefi devam etmiştir. 2006 yılında Japonya durumunun oldukça zor olduğunu farkındadır; çünkü 2006 mali yılı sonunda genel ve yerel yönetimin uzun vadeli borçlarının GSYH’nın %150’si düzeyine ulaşacağını beklentisi oluşmuştur. Bu durumun devam etmemesi için 2010 hedeflerini değiştirmemişlerdir. 2010 hedeflerine ulaşabilmek için ise, 2006 yılının ilk yarısında gelirler ve harcamalara yönelik reformlar geliştirme kararı almışlardır. Nitekim sözü edilen düzenlemeler 2006 yılında Ekonomik ve Mali

²⁵ Basic Policies for Macroeconomic Management

²⁶ Structural Reform and Medium Term Economic and Fiscal Perspective

Yönetim İçin Temel Politikalar Ve Yapısal Uyum 2006²⁷ kapsamında ortaya konmuştur. Bu reform sonucu 2008 yılında bütçede meydana gelen artış miktarı önceki yıllara göre düşüş göstermiştir. Ancak bu düşüş fazla uzun sürmemiştir. 2009 mali yılı sonundaki beklentiler pek de parlak değildir. 2009 mali yılı sonunda genel ve yerel yönetimin uzun vadeli borçlarının GSYH'nın %158'i düzeyine ulaşacağını beklenmekteydi. Bu döneme kadar gene itibariyle büyümeyi şart koşan Japonya 2009 beklentilerinden sonra durağan bir büyüme ve mali sağlamlaştırmayı benimsemiştir; çünkü bu, artık gereklilikten de öte bir zorunluluktur. 2010 yılında Lehman Brothers'ın çökmesi gelirlerde ciddi bir azalmaya neden olmuştur. Bu durum da beklenen genel ve yerel yönetimin uzun vadeli borçların 862 trilyon yine ulaşacağı düşünülmüştür. 2010 Eylül'ünde 2011 mali yılında politika ölçümlerinin nasıl uygulanacağıyla ilgili olarak "Yeni büyüme Stratejisinin Gerçekleştirilmesi için Üç-Aşamalı Ekonomik Ölçüm"²⁸ hazırlanmıştır.

3.2. HİNDİSTAN'DA MALİ KURAL UYGULAMALARI

Hindistan'ın 1990'ların başında ciddi makroekonomik krizler yaşamıştır. Yaşanan bu mali kaynaklı krizler karşısında yüksek büyümeyi destekleyeceği düşünülen ve dış ödemeleri güvenilir hale getireceğine inanılan ekonomik reformlar uygulanmıştır. Oluşan mali açıklar, çok ciddi seviyelere ulaşmıştır. Fakat Hindistan, günümüze kadar 1990-1991 krizine neden olan şekilde çok yüksek borç-GSYH oranlarından kaçınmıştır. 2002-2003 ve 2007-2008 yılları arasında Hindistan'ın net kamu borcu göreceli olarak azaltılmıştır. 1990'ların ikinci yarısından itibaren, Hindistan'ın mali dengeleri tamamen bozulmuştur. Mali dengelerdeki bu bozulma, yapılan reformlar nedeniyle gelirlerde meydana gelen azalmanın ve zayıf vergi performansının ve kamu cari giderlerini ayarlanamamasının bir sonucudur.

²⁷ Basic Policies for Economic and Fiscal Management and Structural Reform 2006

²⁸ Three-Step Economic Measures for the Realization of the New Growth Strategy

Beşinci Ödeme Komisyonu²⁹ önerileri çerçevesinde özellikle eyaletler bazında açıklar genişlemiştir. 2003-2004 yıllarında Hindistan'ın toplam borcu GSYH'sının %87'sini aşmıştır. (Simone ve Toplaova, 2009:5)

Hindistan'da görülen ilk mali kural uygulaması tamamen merkez bankasının mali istismarını bitirmekle ilgiliydi. Eylül 1994'te, Merkez Bankası ve Hazine Bakanlığı arasında 1997-1998 itibariyle geçici hazine tahvili aracının aşamalı olarak azaltılması konusunda yasalaşmış bir yaptırım olmadan anlaşmaya varılmıştır. Ancak bu anlaşma tahvillerle ilgili olarak merkez bankasını bağlayıcı nitelikte olmamış, yalnızca merkez bankasının inisiyatifine bırakmıştır. Hindistan'da beş yıllık bir gelişme süreci yaşanmış, 1992-1993, 1996-1997 yıllarında yaşanan bu gelişmeyi bir ödemeler dengesi krizi takip etmiştir. Bu kriz, kamu borcunun GSYH'ya oranı, mali açığın GSYH'ya oranı gibi bazı temel mali göstergeleri kötüleştirmiştir. Kamu mali açığının GSYH'ya oranı 1998-1999 yıllarında da kriz yılıyla aynı seviyede devam etmiş, 2003-2004 yıllarına kadar %10 düzeyini korumuştur. (Buiter ve Patel, 2010:18,19)

Ağustos 2003'te Hindistan parlamentosu tarafından Mali Sorumluluk ve Bütçe Yönetimi Yasası (FRBMA) oylamaya sunmuştur. Yasanın amacı, uzun dönem makroekonomik istikrarı sağlamaktır. Hindistan'ı bu yasa hazırlama iten şey, gerçekleşen büyük mali açıklardır. 2004 yılında sayısal hedeflerin ulaşılması için öngörülen sürenin bir yıl uzatılması için bir düzenleme yapılmış, bu düzenlemeye göre FRBMA sayısal hedeflerine 2008-2009 yılında ulaşılması kararlaştırılmıştır. FRBMA, kapsamı dar tutulmuş bir kanundur. Kamu işletmeleri ve eyaletler bu kanuna dahil edilmemiştir. FRBMA, 2004-2005 mali yıllarında uygulamaya konulmuştur.

²⁹ Fifth Pay Commission. Ayrıca, Birinci Ödeme Komisyonu Mayıs 1946'da kurulmuş, raporunu bir yıl içinde vermiştir. İkinci Ödeme Komisyonu Ağustos 1957'de kurulmuş, raporunu iki yıl sonra vermiştir. Üçüncü Ödeme Komisyonu Nisan 1970'de kurulmuştur. Raporu Mart 1973'te verilmiştir. Dördüncü Ödeme Komisyonu kuruluş yılı Haziran 1983'tir, raporunu dört yıl içinde üç aşamada vermiştir. Beşinci Ödeme Komisyonu 1994 yılında kurulmuştur. Altıncı Ödeme Komisyonu ise Haziran 2006'da kurulmuş, raporunu Nisan 2008'de vermiştir.

Kanuna göre, 2008-2009 yılı itibariyle merkezi yönetim mali açığı, GSYH'nın %3'ünü aşmayacaktır. Bu bağlamda 2004-2005 mali döneminden itibaren mali açık her mali yıl GSYH'nın en az yüzde %0,3'ü oranında azaltılacak, böylelikle 2008 Mart ayı sonunda mali açık GSYH'nın %3'üne indirilmiş olacaktır. Kanunda bir de altın kural uygulaması vardır. Altın kural, 2008/09 itibariyle gelirlerin veya cari bütçenin fazla vermesini veya en azından dengede olması kısıtını getirmektedir. Söz konusu bu iki kural, FRBMA'nın katı kurallarıdır. FRBMA, mali planlamaya yönelik teşvikler ortaya koymuştur. Kural, hükümetin diğer raporların yanı sıra orta vadeli maliye politikası raporu hazırlamasını zorunlu kılmaktadır. Bu rapor üç yıllık hedefleri kapsayacak ve mali hedeflere ulaşmada bir zaman hedefi ortaya koyacaktır. (Buiter ve Patel, 2010:20-24)

Hindistan'daki mali kural uygulamaları merkezi yönetim ve eyaletler bazında ayrı ayrı inceleyecektir. Bu bağlamda merkezi yönetim için uygulanan kurallarla ilgili olarak, FRBMA (2003) yalnızca merkezi yönetimi bağlayan kurallar içermektedir ve mali yönetimde nesiller arası eşitliğin sağlanmasını, uzun vadede makroekonomik istikrarın sağlanabilmesi için gerekli olan mali sürdürülebilirliği ve mali işlerinde şeffaf bir merkezi yönetimi amaçlamaktadır. Sayısal hedeflerin yanı sıra yöntemle ilgili de kurallar da içermektedir. FRBMA yöntemle ilgili olarak şeffaflık ve hesap verebilirlik prensiplerini benimsemiştir. Bu kurallar, merkezi yönetimi çok yıllık dönemler için izlenebilir bir maliye politikası takip etmeye zorlamaktadır. Politikaları izleyecek olan kurum ise Maliye Bakanlığı'dır. Maliye bakanlığı tarafından üç aylık raporlar hazırlanır ve bilgi amaçlı parlamentoya paylaşılır. Hedeflerden ciddi sapmalar söz konusuysa, maliye bakanlığı parlamentoya gerekli açıklamaları yapmakla yükümlüdür. Konuyla ilgili çözüm önerileri de ele alınmalıdır. Ancak belirtmek gerekir ki hedeflerden aşırı sapmalar görülmesi halinde bile herhangi bir dışsal yaptırım yoktur. Diğer yandan kural, hükümetin merkez bankasından borçlanmasını da yasaklamaktadır. (Simone ve Toplaova, 2009:6)

FRBMA ve diğer ilgili kanunlar, çok yıllık olarak hazırlanmıştır. FRBMA, merkezi hükümet için Mart 2008'e kadar sıfır cari dengeyi hedeflemiştir. Bu bağlamda 2004-2005 mali döneminden itibaren cari açık her mali yıl GSYH'nın en az yüzde %0.5'i oranında azaltmayı planlamıştır. Mali açık her mali yıl GSYH'nın en az yüzde %0,3'ü oranında azaltılacak, böylelikle 2008 Mart ayı sonunda mali açık GSYH'nın %3'üne indirilmiş olacaktır. Devlet tarafından verilen ve her yıl artış gösteren teminatlara GSYH'nın %5'i sınırı getirilmiştir. Ve borç birikimi üzerine sınırlamalarla ilgili olarak GSYH'nın %9'u olarak başlayan sınır, her yıl GSYH'nın en az %1'i oranında azaltılacaktır. (Simone ve Toplaova, 2009:7)

FRL mevzuatı, 2007-2008 yıllarına kadar belirgin bir gelişme gösterdi. 2003-2004 döneminde GSYH'nın %5.1'i olan merkezi yönetim açığı 2007-2008 döneminde %2.8 oranına düşürüldü. Cari yönetim açığı ise aynı dönemlerde %3.6'dan %1.2'ye gerilemiştir. Ancak aynı dönem için daha geniş mali göstergeler dikkate alındığında durum biraz değişmektedir. Sayısal hedeflerin yarattığı baskılar cari harcamaların karşılanması amacıyla sübvansiyonlarla ilgili tahvillerde artış meydana getirdi. Devlete ait olan yağ piyasası şirketlerinin desteklenmesi, ve Hindistan Gıda Birliği³⁰ ve gübre üreticilerinin zararlarının sübvansiyon edilmesi için özel olarak çıkarılan tahviller, cari harcamaların dışında tutulmuştur. Bunların da hesaba katılması ortaya çıkacak tablonun daha kötü olmasına yol açmış olurdu. (Simone ve Toplaova, 2009:7)

Eyaletler konusunda, Hindistan merkezi yönetimin mali uyumdaki başarısının yarı yarıya eyaletlerin mali uyumdaki başarılarıyla sağlanacağını benimsemiştir. Hindistan'da eyaletlerin mali uyumu takip edebilmeleri için On

³⁰ Food Corporation of India

İkinci Finans Komisyonu (TFC)³¹ kuralları doğrultusunda kendi mali sorumluluk yasalarını takip etmelidirler.

Yerel anlamda mali sorumluluk yasaları 2002-2007 döneminde uygulanmaya başlanmıştır. 2008 yılı ortalarına kadar 28 eyaletten 26 tanesi kendi mali sorumluluk yasalarını yürürlüğe koymuştur. Uygulamaya koyulan bu yasalar bazı farklılıklar gösterebilir de eyaletlerin uyguladıkları mali sorumluluk yasaları FRBMA'nın birçok özelliğini taşımaktadır. Örneğin Karnataka eyaletinin Eylül 2002'de kabul ettiği kurala göre, Mart 2006 itibariyle eyaletlerin mali açığı yine eyaletlere ait olan gayri safi hasılanın³² %3'ünü aşmamalıdır. Gelir açığının ise, aynı dönem için sıfırlanması hedeflenmiştir. Kerala eyaletinde Ağustos 2003'te kabul edilen kurallara göre, 2005-2006 dönemine mali açık gayri safi hasılanın %3.5 düzeyinde olması ve bu oranın bir sonraki dönemde %2'ye düşürülmesi hedeflenmektedir. Gelirlerle ilgili olarak, açık 2005-2006 döneminde eyalete ait GSYH'nın %2'si oranında olması ve bu oranın takip eden dönemde sıfır olması hedeflenmiştir. Gujarat eyaletinde ise kurallar Karnataka eyaletiyle paralellik göstermiştir. (Simone ve Toplaova, 2009:10)

On İkinci Finans Komisyonu, eyaletlerin kendi mali sorumluluk yasalarına belirli bazı sayısal hedefleri sağlamalarını önermektedir. Bu kapsamda 2008-2009 mali yılına kadar, eyaletlerin mevcut açıklarından kurtulmaları gerekmiştir. Toplam cari işlemler açığı, cari açığın yıllık azalmalara tabi olarak, eyaletin gayri safi hasılasının %3'üne düşürülmelidir. Bu sayısal hedeflere ek olarak eyaletler, bütçe mali işlemlerinde ve orta vadedeki maliye politikaları çerçevesinde şeffaflığı sağlamalıdır. (Simone ve Toplaova, 2009:10)

Merkezi yönetim kapsamında mali kuralların etkinliği için Simone ve Toplaova (2009), orta vadeli mali çerçeve içermesi ve bütçe sürecinde

³¹ The Twelfth Finance Commission (2004)

³² GSDP.

mevcut anayasal süreçleri destekleyen şeffaflık gereksinimlerini yerine getirmesi FRBMA'nın güçlü yanları olduğunu; fakat yasanın bazı açılardan güçlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Güçlendirilmesi gereken unsurlarla ilgili olarak mali göstergeler için iyi tanımlanmış bir hesap verme tanımı yapılmamıştır, bütçenin hazırlanması konusunda şeffaflık yeterli değildir, açıklarla ilgili hedefler üzerine odaklanılmıştır, borç hedefi ve harcamalara yönelik kurallar eksiktir, yaygın kaçış hükümleri vardır, FRBMA ile uyumun bağımsız denetleyicileri yoktur. Eyaletlerdeki durumda eyaletlerin uyguladıkları yerel mali sorumluluk yasaları zaten FRBMA ile paralellik göstermektedir. Simone ve Toplaova (2009), yerel mali kuralların güçlü ve zayıf yanlarının da benzer şekilde merkezi yönetimle ortak olacağını belirtmiştir.

Buiter ve Patel (2010) ise Hindistan'da mali kural uygulamalarının başarıya ulaşmadığı kanısındadır. Hindistan'da hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler etik olman mali yanlışlıklar göstermişlerdir. 1990'lar boyunca devam eden mali bozulmadan hem merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin bu tutumları hem de mali kural uygulamasının ilk etkileri sorumlu tutulabilir.

3.3. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDE MALİ KURAL UYGULAMALARI

Amerika 1980'li yıllara büyük kamu açıklarıyla girmiştir. Bu nedenle Amerika'da kural uygulamalarına gidilmiştir. Federal devlet düzeyindeki kural uygulamalarıyla ilgili ilk yasal düzenleme 1985 yılında kabul edilen Gramm Rudman Hollings Yasası³³'dir. Bu yasa, yıllık açıkların azaltılmasıyla ilgili bir plan ortaya koymaktadır. Buna göre, yıllık açık, beş yıllık sürede yıllık azaltmalarla 1991 yılında denk bütçe sağlanması planlanmıştır; ancak daha sonra 1991 yılı 1993 yılı olarak değiştirilmiştir. Yasa, bütçe kalemlerini ve

³³ Denk Bütçe ve Acil Azık Kontrol Kanunu

açık hedeflerini kapsamaktaydı ve bu hedeflere harcamalarda kesintiye gidilerek ulaşılması planlanmaktaydı. Kesintiler üzerinde belirli anlaşmalar yerine kapsamlı kesintilere gidilmesi gerekmekteydi. (Kennedy ve Robbins, 2003:5-6)

Amerika hedeflerini 1991 yılında da 1993 yılında da tutturmayı başaramamıştır. Bu durumun en önemli nedenlerinden bir tanesi, hedeflerin mevcut açıklara değil, tasarlanmış hedeflere göre belirlenmesi olmuştur. Aslında bu durumun da sorun yaratmasının nedeni, tasarlanmış hedeflerin ekonomik ve mali öngörülerinin fazla iyimser olmasıdır. Bütçe tasarıları hedefine ulaşmıştır; fakat aynı zamanda fiili açık her yıl sınırı aşmıştır. (Kennedy ve Robbins, 2003:5-6)

1993 yılında yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Bu düzenlemeyle açık hedefleri yeniden belirlenmiştir. Gerçekleştirilen bu düzenleme Gramm Rudman Hollings II olarak adlandırılmıştır. Ancak bu yeni düzenlemenin de başarılı olamaması üzerine 1990 yılında Amerika'da yürürlükte olan mevzuat değiştirilmiş Bütçe Uygulama Kanunu³⁴ (BEA) yürürlüğe konulmuştur. BEA, açık hedeflerin odaklanmak yerine gelirlerin ve giderlerin kontrolüne odaklanmıştır. BEA ile ihtiyari harcamalara dolar bazında yıllık sınırlamalar getirilmiştir. Kanunla, gelirlere ve doğrudan harcamalara yönelik bir yöntem olan pay-as-you-go (PAYGO) kuralları uygulanmıştır. Bu kurallar, vergileri azaltılmasını, yeni yetkilendirme programlarının oluşturulmasını ya da maliyeti dengelenmedikçe var olan kuralların genişletilmesini engellemiştir. (Altshuler, 2011:12)

BEA, bütçenin kanun yapımcıların doğrudan kontrolü altında olan bölümlerine uygulanmış, ekonomideki dalgalanmalar dahil edilmemiştir. 1990 yılındaki BEA, 1990-1995 mali yılları için uygulanmış, 1993'teki Omnibus Budget Reconciliation Act ile bu süre 1998 yılına kadar uzatılmıştır. 1997

³⁴ Budget Enforcement Act

yılındaki BEA ile ise de kanunu 2002 yılına kadar uzatmıştır. (Kennedy ve Robbins, 2003:5,6)

3.4. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE MALİ KURAL UYGULAMALARI

Avrupa Birliği kural uygulamaları konusunda kısmen karışık bir yapı sergiliyor olabilir; ancak bu durum, birlikteki uygulamaların kronolojik olarak ele alınmasıyla giderilebilir.

Avrupa Birliği mali çerçevesi, Maastricht Anlaşmasına ve İstikrar ve Büyüme Pakti'na dayanmaktadır. Avrupa Birliği'nde 1997 yılında Maastricht Anlaşması³⁵yla yakınlaşma kriterleri belirlenmiştir. Bu kriterlere göre, Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği³⁶ne (EMU) üye olabilmek için yerine getirilmesi gereken kriterlerdir. Anlaşmanın maliye politikasıyla ilgili esas amacı, üye ülkelerde diğer ülkeleri de etkileyebilecek mali krizlerin önlenmesi amacıyla mali disiplinin sağlanmasıdır. Anlaşmaya göre, mali disiplin iki durumda sorgulanmalıdır. Bunlardan ilki kamu açığının GSYH'ya oranının %3'ü aşması durumu, ikincisi ise toplam kamu borcunun GSYH'nın %60'ını aşması durumudur. (Kennedy ve Robbins, 2003:6)

Avrupa Parasal Birliğine geçiş için üç aşama öngörülmektedir. Bu aşamalardan ilki üye ülkelerin iç pazarlarıyla ilgilidir. Sermaye hareketlerine ilişkin kısıtlamaların kaldırılması, fiyat istikrarını sağlanması, kamu maliyesini sağlamlaştırılması ve diğer üyelerle parasal politikalarda iş birliği yaparak eş güdüm sağlanması öngörülmüştür. İkinci aşama, Avrupa Para Enstitüsü'nün³⁷ Frankfurt'ta kurulmasıyla başlamıştır. Bu aşamada, üye ülkelerin merkez bankalarının aşamalı olarak bağımsız hale getirilmesi için yasal değişikliklerin yapılması ve makroekonomik yaklaşım kriterlerine uyum

³⁵ Maastricht Treaty.

³⁶ European Monetary Union.

³⁷ EMI: European Monetary Institute.

sağlanması öngörülmüştür. Üçüncü aşama ise Avrupa Parasal Birliği'ne tam uyumun, gerekli kriterlerin yerine getirilmesi koşuluyla, sağlanacağı aşamadır.³⁸

Avrupa Para Birliğinde mali kural uygulamasına gidilmesinin nedeni, Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği'nin, güçlü makroekonomik istikrar gereksinimleri üzerine kurulu olmasıdır. Maastricht Anlaşması, bağımsız bir parasal otorite yani Avrupa Merkez Bankası ile ilgili parasal istikrarı sağlama konusunda açık direktifler içermekte aynı zamanda bütçe tutumluluğu ile ilgili de Euro bölgesine katılmak için belirli kurallar düzenlemekteydi. (Buti ve Giudice, 2002:3)

Anlaşma, ülkelerin aşırı açıklardan kaçınmalarını gerekli kılmıştır. Bu bağlamda Aşırı Açık Prosedürü³⁹ (EDP) oluşturulmuştur. Bu prosedür gereği, Maastricht Anlaşması'nın sorgulama gerektirdiğini belirten koşulların sağlanması gerekmektedir. Ülkelerden birinin bu sınırları aşması halinde değerlendirmeye alınması gerekmektedir. Bu değerlendirme Avrupa Komisyonu⁴⁰ tarafından yapılır ve hazırlanan rapor ve öneriler, Ekonomik ve Mali İşler Konseyi'ne (ECOFIN) sunulur. Konsey kararını önce halka açık olmayacak biçimde bildirir, daha sonra bu karar halka açıklanır ve gerekli olduğu takdirde mali iyileştirmeye gidilir. (Von Hagen, 2005:8)

Avrupa Birliği üyesi ülkelerin Avrupa Parasal Birliği'ne üye olabilmeleri için, yaklaşma raporlarını Avrupa Komisyonu'na göndermelidirler. Gönderilen rapor, kriterlerin sağlandığını göstermelidir. Ülkeler raporlarında ayrıca, kritik hedeflerin altında kalabilmeyi nasıl başardıklarını anlatmalıdırlar. Bunlara ek olarak, hazırladıkları raporlarda verilerle ilgili olarak ortak muhasebe kurallarına uymak zorundadırlar. Bu zorunluluğun amacı verilerin manipüle edilmesini önlemek ve yaratıcı muhasebeyi engellemektir.

³⁸ Avrupa Birliği Sözleşmesi. <http://www.trd-online.net/avrupabirligisozluk.htm>

³⁹ Excessive Deficit Procedure

⁴⁰ European Commission

Maastricht Kriterleri'ne göre, toplulukta en düşük enflasyona sahip üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile, ilgili üye ülke enflasyon oranı arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir. Üye ülke devlet borçlarının GSYH'sına oranı %60'ı geçmemelidir. Üye ülke bütçe açığının GSYH'sına oranı %3'ü geçmemelidir. Herhangi bir üye ülkede uygulanan uzun vadeli faiz oranları 12 aylık dönem itibariyle, fiyat istikrarı alanında en iyi performans gösteren 3 ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmayacaktır. Son 2 yıl itibariyle üye ülke parası diğer bir üye ülke parası karşısında devalüe edilmiş olmamalıdır.

Maastricht Anlaşması, 1997 yılında uygulanmaya başlanan İstikrar ve Büyüme Pakti⁴¹ (SGP) ile güçlendirilmiştir. İstikrar ve Büyüme Pakti, Maastricht Anlaşması'nın borç ve açık hedeflerine, orta vadeli hedefleri eklemiştir. Bu durum, ülkelerin bütçeleriyle ilgili olarak dengeye yakın orta vadeli hedefler koymalarını gerektirmektedir. İstikrar ve Büyüme Pakti, Euro bölgesindeki ülkelerin istikrar programlarını ve Euro bölgesinde olmayan ülkelerin yakınlaşma programlarını yıllık olarak gözden geçirmesi nedeniyle gözetimin artırılmasına yardımcı olmaktadır. ECOFIN her bir programı incelemekte ve Avrupa Komisyonu'nun önerilerine dayanan görüşleri beyan etmektedir. Bunun yanı sıra, düzenli olarak uygulamaları izlemekte ve orta vadeli hedeflerden belirgin sapmalar görülmesi halinde önerilerde bulunmaktadırlar. (Kennedy ve Robbins, 2003:6,7)

Hedbávný ve Zápal ve Schneider (2007), çalışmalarında İstikrar ve Büyüme Pakti'nin eksiklerini ifade etmişlerdir. Mali kurallar yaptırımlardan uzaktır ve bu nedenle, SGP otomatik dengeleyicilerin serbest çalışmalarını engellemektedir. İkincisi, yalnızca belirgin açıklar ve borçlar ele alınmaktadır. SGP hükümet programlarının değişen borçlarını dikkate almamaktadır. Üçüncüsü EMU kuralları geriye dönüktür. EMU, kısa ve orta vadeli hedefler

⁴¹ Stability and Growth Pact

odaklanmaktadır. Kurallarla cari dönemdeki istikrar, gelecek dönemlerdeki büyümeye tercih edilmektedir.

Tablo 3. Bazı Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulanan Mali Kurallar

Bazı Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulanan Mali Kurallar						
	Kural Türü	Kural Tanımı	Yasal Dayanak	Denetim Organı	Yaptırımdan Sorumlu Birim	Yaptırım
FRANSA	Bütçe Dengesi Kuralı	Bütçe dengesi Bütçe muhasebesi	Kanun	Bağımsız denetleme komiteleri İz işlerine bağlı birimler	Bağımsız denetleme komiteleri İz işlerine bağlı birimler	Azıkların finansmanını sağlayacak planların hazırlanması
	Harcama Kuralı	Reel harcamalar izin tavan uygulaması Bütçe muhasebesi	Politika Metni	Sayıştay Ulusal Parlamento	-	-
	Gelir Kuralı	Gelirlerde beklentinin gerçekleşme olmasında daraltma politikası hükümet tarafından belirlenir	Kanun	Sayıştay Ulusal Parlamento	-	-
	Harcama Kuralı	Bütçe muhasebesi Sağlık harcamaları tavanı	Kanun	Sayıştay Bağımsız Uyarı Komitesi	Bağımsız Uyarı Komitesi	Düzenleyici önlemler sunmak
	Denk Bütçe Kuralı	Altın kural Bütçe muhasebesi	Kanun	Bölgesel Sayıştay	-	Düzenleyici önlemler sunma zorunluluğu
ALMANYA	Denk Bütçe Kuralı	Nominal koşullara bağlı bütçe dengesi Bütçe Muhasebesi	Anayasa Kanun	Maliye Bakanlığı Ulusal Parlamento	-	Anayasa Mahkemesi karşı zıkabilir. Yaptırım yok.
	Harcama Kuralı	Nominal harcamalardaki büyüme oranı	Merkezi ve bölgesel hükümetler	İdari yapılar (Mali Planlama)	-	-

		Bğtze Muhasebesi	arası anlaşma	Konseyi)		
	Denk Bğtze Kuralı	Nominal koşullara bağlı bğtze dengesi (Altın kural) Bğtze Muhasebesi	Anayasa	Eyalet Maliye Bakanlıkları	-	Anayasa Mahkemesi karşı zıkabilir. Yaptırım yok.
	Borz Kuralı	Nominal koşullara bağlı belirli borz miktarı Bğtze Muhasebesi	Kanun	Eyalet Toplumsal Denetleme Kurumları	Eyalet Toplumsal Denetleme Kurumları	Kredi taleplerini reddetme izni
	Denk Bğtze Kuralı	Nominal harcamalardaki bėyėme oranı Bğtze Muhasebesi	Kanun	Eyalet Toplumsal Denetleme Kurumları	Eyalet Toplumsal Denetleme Kurumları	Uyumsuzluk halinde bazı yaptırımlar var.
POLONYA	Borzlanma Kuralı	Borz/GSYH oranına sınırlama Bğtze muhasebesi	Anayasa Kanun	Sayıştay Ulusal Parlamento	Hėėėmet Sayıştay Ulusal Parlamento	Hėėėmetin dėzenleyici önlemler koyması
PORTEKİZ	Denk Bğtze Kuralı	Nominal koşullara bağlı bğtze dengesi Bğtze Muhasebesi	Kanun	Maliye Bakanlığı	Maliye Bakanlığı	-
	Denk Bğtze Kuralı	Nominal koşullara bağlı bğtze dengesi	Kanun	Maliye Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Mėdėrlėėėė	Maliye Bakanlığı	-

Kaynak: BAL , Besim B., ve ÇELEN, Mustafa, “Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması”, Beta Basım, 2007, s.141-148.

3.5. TÜRKİYE'DE MALİ KURAL UYGULAMALARI

Türkiye, Şubat 2001'de ciddi bir mali krizle karşılaşmıştır. Kamu sektöründe başlayan kriz önce mali sektörü ve ardından reel sektörü etkilemiştir. Kriz sonrası düzenlemelerde bankacılık sektöründeki yeniden yapılandırma süreci kamu finansmanını etkilemiştir. Krizin olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılması ve makroekonomik istikrarın sağlanması amacıyla aynı yıl Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı hazırlanmıştır. Ayrıca, TL'nin değer kaybı yaşaması ve faiz oranlarının yükselmesi borç servis yükünü ağırlaştırmıştır. Bu nedenle de kamu borç stokundaki artışın kontrol altında tutulabilmesi için faiz dışı harcamalarda minimum tasarrufun ve disiplinin sağlanması büyük önem kazanmıştır. Programda faiz dışı bütçe fazlasına ve kamu finansmanı hedefler bu duruma göre şekillendirilmiştir.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nda, 1990-1999 dönemi için krizin başlıca nedenlerinden bir tanesinin sürdürülemez iç borç dinamiği olduğu belirtilmiştir. Yine programda belirtildiği üzere, kamu kesimi toplam borç stokunun GSMH'ya oranı 1990 yılında %29'dur ve bu oran 1999 yılında, yılsonu itibariyle %61'e ulaşmıştır. Net iç borç stokunun GSMH'ya oranı ise sırasıyla %6'dan %42'ye yükselmiştir. Borç stokundaki bu artışın kaynağının dönemin ilk yarısında yüksek faiz dışı kamu açıkları olduğu belirtilmektedir. 1990-1994 yılları arasında yıllık ortalama faiz dışı denge GSMH'nın %4.5'i oranında açık vermiştir, operasyonel kamu açığı ise %8.3'tür. Dönemin ikinci yarısında ise yüksek reel faizlerin etkili olduğu belirtilmektedir. 1995-2000 yılları arasında yıllık ortalama faiz dışı denge GSMH'nın %0.1'ini oluşturmuştur; fakat operasyonel kamu açığı %5.8'e çıkmıştır.

1994 yılından sonra, Türkiye'de bir borç-faiz döngüsü ortaya çıkmıştır. Bu dönemde dış borçlar, yurt içi mali piyasalarla karşılanmaya çalışılmıştır. Bu durum piyasaların yeteri kadar derin olmamasının yarattığı baskı nedeniyle, faiz oranlarının yüksek seyretmesine neden olmuştur. 1992-1999 döneminde GSMH büyüme hızı %4'ün altında kalmıştır. İç borçlanma faiz

oranı ise %32 olmuştur. Yüksek reel faiz borçlanmayı, borçlanma yüksek reel faizleri getirmiş ve böylece bir kısır döngüye girilmiştir.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı kapsamında mali sektörün yeniden yapılandırılması, devlette şeffaflığın artırılması ve kamu finansmanının güçlendirilmesi, ekonomide rekabetin ve etkinliğin artırılması ve sosyal dayanışmanın düzenlenmesi alanlarında çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Program kapsamında izlenecek maliye politikalarıyla bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması amacıyla kamu finansmanının yükünün ağırlaşacağı açıklanmaktadır. Rapor bu nedenle kamu borç stokundaki artışın kontrolü için faiz dışı harcamalarda maksimum tasarrufun sağlanmasını ve disiplini oldukça önemsemektedir. Faiz dışı fazla politikası ve kamu finansmanı ile ilgili hedefler bu doğrultuda belirlenmiştir.

Raporda belirtilen hedefler arasında faiz dışı fazlanın GSMH'ya oranının yükseltilmesi (%3'ten %5.5'e) hedeflenmektedir. Bu amaca yönelik olarak konsolide bütçe fazlasının GSMH'ya oranı ve diğer kamu hesaplarının faiz dışı açığı ile ilgili hedefler belirlenmiştir. Bu hedeflere göre, 2000 yılında %4.6 olan konsolide bütçe fazlasının GSMH'ya oranının 2001 yılında %5.2'ye yükseltilmesi; diğer kamu hesaplarının faiz dışı açığının da %4 oranında fazla vermesidir. Harcamaları düzenleyici ve gelir artırıcı düzenlemelere gidilmiştir. Kriz nedeniyle ortaya konulmuş Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı kapsamında mali kural kavramına yer verilmemektedir. Ancak belirlenen hedeflerin yapısı itibarıyla birer kural niteliği taşıdığı söylenebilir.

3.5.1. Orta Vadeli Programlar Kapsamında Mali Kural

2006 yılı itibarıyla Orta Vadeli Program'lar hazırlanmaya başlanmıştır. Bu planlardan ilki 2006-2008 dönemi için hazırlanmıştır. Bu ilk Orta Vadeli Program'ın amacı programda "Avrupa Birliği'ne üyelik yolunda, toplumun bütün kesimlerinin gözetildiği ve ülkemizin ekonomik ve sosyal kalkınmasının

hızlandırıldığı bir ortamda, insanımızın yaşam kalitesini yükseltmek⁴² olarak belirtilmiştir. Program, maliye politikası ile ilgili olarak politikanın para politikasıyla uyumu üzerinde durmaktadır. Ayrıca program döneminde “mali disipline titizlikle uyulacağı” belirtilmektedir. Bu amaçla da faiz oranlarının düşürülmesine ve kamu borç stokunun GSMH'ya oranının azaltılmasına devam edileceği faiz dışı fazla politikasının da devam ettirileceği açıklanmaktadır.

Tablo 4. 2006-2008 Orta Vadeli Program: Tahminler, Hedefler, Gerçekleşmeler

	OVP 2006-2008			
	2005		2008	
%	Tahmin	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme
Kamu Kesimi Açığı / GSYH	4.1	-0.1	0.1	1.6
Genel Devlet Gelirleri / GSYH	42.9	43.9	42	33.08
Genel Devlet Harcamaları / GSYH	47.4	43.6	42.3	34.73
Genel Devlet Faiz Harcamaları / GSYH	12	7.18	6.6	5.42
Genel Devlet Faiz Dışı Harcamaları / GSYH	35.5	25.82	35.7	29.16

Kaynak: Tahminlere ve hedeflere ilişkin veriler: OVP 2006-2008. Gerçekleşmelere ilişkin veriler: DPT.

Orta Vadeli Program kapsamında, kamu kesimi açığının GSYH'ya oranının 2005 yılında %4,1 olacağı tahmin edilmiştir ve bu oran 2008 yılında %0,1'e düşürülmesi hedeflenmiştir. Gerçekleşmeler bu yönde olmamış, %0.1 hedefi tutturulamamıştır. Ancak, %1.62 gibi hedefe yakın bir orana ulaşılmıştır. Genel devlet harcamalarının GSYH oranının 2005 yılında %47,4 olacağı tahmin edilmiş ve 2008 yılında %42,3'e düşürülmesi hedeflenmiştir. Devlet gelirlerinde beklenen artış gerçekleşmemiş, 2008 yılı genel devlet harcamalarının GSYH oranı %34.73 olmuştur. Devlet harcamaları tahmin edilen düzeyde gerçekleşmemiştir. Genel devlet harcamalarının GSYH oranı %47.4 seviyesinde olması beklenirken gerçekleşen oran %43.6 olmuştur. 2005 yılında genel devlet faiz harcamalarının GSYH'ya oranının %12 olması beklenmiş, 2008 yılında hedefin %6,6 olduğu açıklanmıştır. 2008 yılı gerçekleşmesi %5.4'tür. Faiz dışı harcamaların 2005 yılında %35,5 olacağı tahmin edilmiştir. Faiz dışı

⁴² OVP 2006-2008.

harcamalarının GSYH'ya oranının 2008 yılında %35,7 olması öngörülmüş, %29.16 olarak gerçekleşmiştir. 2005 yılında %42,9 olması öngörülen devlet gelirlerinin GSYH'ya oranının 2008 yılında %42 olması hedeflenmiş; fakat bu oran 2008 yılında %33.8 olmuştur. Programın uygulanacağı dönem için 9 milyar\$ özelleştirme geliri hedeflenmiştir. Bu çerçevede 2006-2008 dönemi için hazırlanan programın hedeflerine ulaşamadığı görülmektedir.

2007-2009 dönemi için hazırlanan OVP, kendinden önceki planla aynı temel amacı gütmektedir. Maliye politikası ile ilgili olarak da aynı konular üzerinde durulmaktadır. 2006 yılında kamu kesimi fazlasının GSYH'ya oranının %0.9, devlet fazlasının GSYH'ya oranının %0.3, genel devlet harcamalarının GSYH'ya oranının %45.1, faiz dışı harcamaların GSYH'ya oranının %36.9, faiz harcamalarının GSYH'ya oranının %8.2 olması beklenmekteydi. Bu beklentiler doğrultusunda da 2009 hedefleri, kamu kesimi fazlasının GSYH'ya oranının aynı düzeyde kalması, devlet fazlasının GSYH'ya oranının %0.7, genel devlet harcamalarının GSYH'ya oranının %41.5, faiz dışı harcamaların GSYH'ya oranının %37, faiz harcamalarının GSYH'ya oranının %4.5 olması yönündedir. 2006 yılında devlet harcamalarının GSYH içindeki payının %45.5 olması ve 2009 yılında bu oranın %42.2'ye düşmesi hedeflenmiştir. Kamu net borç stokunun GSYH'ya oranında ise program dönemi sonunda 2006 yılına göre 14,9 puanlık bir düşüş hedeflenmektedir.

Tablo 5. 2007-2009 Orta Vadeli Program: Tahminler, Hedefler. Gerçekleşmeler

	OVP 2007-2009			
	2006		2009	
%	Tahmin	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme
Kamu Kesimi Açığı / GSYH	0.9	-1.9	0.7	6.4
Genel Devlet Gelirleri / GSYH	45.5	34.71	42.2	33.5
Genel Devlet Harcamaları / GSYH	45.1	33.23	41.5	40.15
Genel Devlet Faiz Harcamaları / GSYH	8.2	6.14	4.5	5.72
Genel Devlet Faiz Dışı Harcamaları / GSYH	36.9	27.26	37	34.2

Kaynak: Tahminlere ve hedeflere ilişkin veriler: OVP 2006-2008. Gerçekleşmelere ilişkin veriler: DPT.

2007-2009 programının gerçekleşmeler hedeflerden farklı olmuştur. Kamu kesiminin GSYH oranı bazında %6.4 oranında açık verilmiştir. Genel devlet gelirlerinin GSYH'ya oranı ile ilgili beklentiler gerçekleşmemiş, hedeflenen orana ulaşılamamıştır. Genel devlet harcamalarının GSYH'ya oranı 2009 yılında %40.15 olmuştur. Faiz harcamalarının GSYH içindeki payı beklenen seviyenin üzerinde olmuştur. Genel devlet faiz dışı harcamalarının GSYH içindeki payında hedef tutturulamamış, %34.2 oranına ulaşılmıştır.

2008-2010 yıllarını kapsayan üçüncü Orta Vadeli Program'ın amacı programda "Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda ifadesini bulan 'istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye' vizyonunu esas alarak, insanımızın yaşam kalitesini artırmaya yönelik bir program ve bütçe süreci gerçekleştirmek"⁴³ olarak belirtilmiştir.

Maliye politikası için, önceli OVP'lerden farklı olarak genel bir para-maliye politikası uyumunun dışında daha spesifik özellikler belirtilmiştir. Mali disiplin anlayışına devam edileceği bildirilmiş, bu anlamda da mali kuralları belirleyen yasal düzenlemeler yapılacağı açıklanmıştır. Bu açıklama oldukça önemlidir; çünkü bu açıklamayla Türkiye'de ilk kez mali kural kavramı gündeme getirilmiştir. Söz konusu düzenlemeler dahilinde kamu borç stokunun milli gelire oranının azaltılacağı, yüksek faiz dışı fazlaya ulaşılacağı ve bütçenin esneklik kazanacağı belirtilmiştir.

2009-2011 dönemi için hazırlanan Orta Vadeli Programda amaç; yaşam kalitesini istikrarlı büyüme, adil gelir paylaşımı, küresel rekabet gücü ile artırmak ve AB üyelik sürecini tamamlamış olmak, bu amaçlara yönelik program ve bütçe sürecini yönetmektir. Bunun yanı sıra, mali kurallarla ilgili olarak teknik çalışmanın tamamlanacağı ve kalıcılığının sağlanacağı

⁴³ OVP 2008-2010.

belirtilmiştir. Bu programda, maliye politikası ile ilgili olarak mali disipline sıkı sıkıya bağlı olunacağı açıklanmaktadır. Programda mali kural belirleneceği ve maliye politikasının bu kural dahilinde yürütülmesinin esas olduğu belirtilmiştir. “Maliye politikasının sürdürülebilirliğin makro ve mikro çerçevede daha da güçlendirilecektir. Gelişmelere bağlı olarak, kritik bütçe kalemlerine yönelik gerekli inisiyatifler kullanılacaktır. Mali sonuç doğuracak düzenlemeler; kısa, orta ve uzun dönem etkileri dikkate alınarak yapılacaktır.”⁴⁴

2008-2011 ve 2009-2012 programlarının hedefleri de önceli programlarda olduğu gibi belirtilmiştir. 2011 yılı verileri henüz gerçekleşmemiştir. Hedefler “2009-2011 ve 2010-2012 Orta Vadeli Programları: Tahminler, Hedefler. Gerçekleşmeler” tablosunda görülebilir.

Tablo 6. 2009-2011 ve 2010-2012 Orta Vadeli Programları: Tahminler, Hedefler. Gerçekleşmeler

	OVP 2009-2011			
	2008		2011	
%	Tahmin	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme
Kamu Kesimi Açığı / GSYH	0.6	1.6	3.5	-
Genel Devlet Gelirleri / GSYH	32.6	33.08	32.8	-
Genel Devlet Harcamaları / GSYH	33.1	34.73	33.5	-
Genel Devlet Faiz Harcamaları / GSYH	-	5.42	-	-
Genel Devlet Faiz Dışı Harcamaları / GSYH	27.2	29.16	29	-
	OVP 2010-2012			
	2009		2012	
%	Tahmin	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme
Kamu Kesimi Açığı / GSYH	6.6	6.4	2.7	-
Genel Devlet Gelirleri / GSYH	33	33.5	34.4	-
Genel Devlet Harcamaları / GSYH	40.1	40.15	37.8	-
Genel Devlet Faiz Harcamaları / GSYH	-	5.72	-	-
Genel Devlet Faiz Dışı Harcamaları / GSYH	33.6	34.2	33	-

Kaynak: Tahminlere ve hedeflere ilişkin veriler: OVP 2006-2008. Gerçekleşmelere ilişkin veriler: DPT.

⁴⁴ OVP 2009-2011.

2010-2012 dönemi için hazırlanan Orta Vadeli Program mali kural açısından ciddi adımların atılacağına belirtildiği bir programdır. Bu dönemde mali kural uygulamasına geçileceği belirtilmiştir. Mali kuralla ilgili altyapı 2010 yılında hazırlanacak ve en geç 2010 yılının ilk çeyreğinde tamamlanmış olacaktır. 2011 yılı itibarıyla da kurallar uygulamaya konulacak, kamu mali yönetimi belirlenen mali kurallar dahilinde yürütülecektir.

Programda belirtilen maliye politikası hedefi, “kamu kesiminin kaynak kullanımındaki artan payını azaltmak amacıyla, ekonomik krizin de etkisiyle yükselen kamu açıklarını tedrici olarak makul seviyelere indirmek” olarak belirtilmiştir.

Programda öngörülen kuralla ilgili olarak,
“Öngörülen mali kural,

$\Delta a = y (a-1 - a^*) + k (b - b^*)$ şeklinde ifade edilmektedir:

Δa : kamu açığındaki uyarılama / GSYH

$a-1$: bir önceki yıl gerçekleşen kamu açığı / GSYH

a^* : orta-uzun vadede hedeflenen kamu açığı / GSYH

b : GSYH reel büyüme hızı

b^* : GSYH reel büyüme hızının uzun dönemli ortalaması

y : kamu açığının orta-uzun vadeli hedefine yakınsama hız katsayısı

k : döngüsel (konjonktürel) etkiyi yansıtma katsayısı

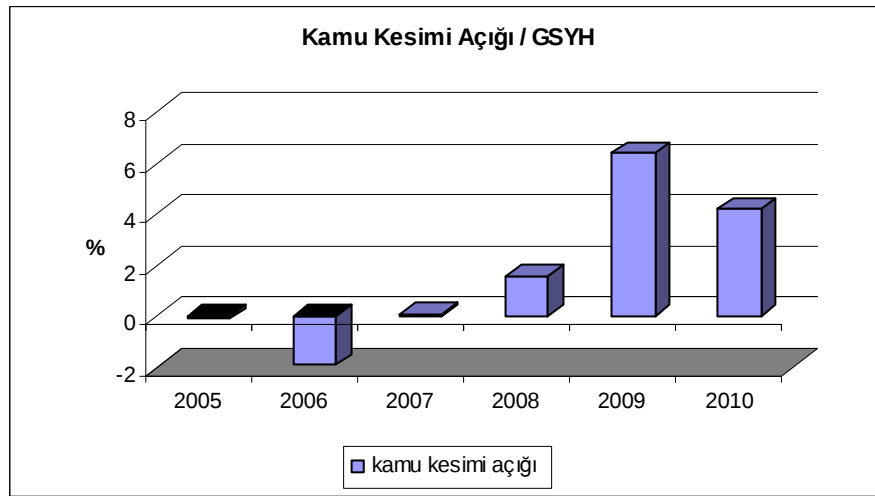
(y ve k katsayıları negatif rakamlardır. Δa 'nın negatif olması kamu açığındaki azalmayı gösterir. Parametrelere ilişkin değerler, kamu açığının tanım ve kapsamı, uygulama, izleme ve raporlamaya ilişkin ayrıntılar, istisnai hükümler ve diğer hususlar mali kuralla ilişkin alt yapıyı oluşturma sürecinde nihai hale getirilecektir.)”

2011-2013 yılı Orta Vadeli Program'ı Ekim 2010'da hazırlanmıştır. Programın amacı kendinden önceki programlarla paralellik göstermektedir.

2013 yılında yani program döneminin sonunda kamu kesimi açığının GSYH'ya oranının %1.2 olması, genel devlet açığının %1.1 olması, faiz giderleri ve özelleştirme gelirleri hariç kamu kesimi fazlasının %1.7, genel devlet harcamalarının GSYH'ya oranının %36.1, faiz dışı harcamaların GSYH'ya oranının %32.6 ve özelleştirmeler hariç devlet gelirlerinin %34.3 olmasını beklenmektedir.

Orta Vadeli Program hedefleri doğrultusunda kamu kesimi açığının GSYH'ya oranındaki, genel devlet gelirlerinin ve harcamalarının GSYH'ya oranındaki, genel devlet faiz ve faiz dışı harcamalarının GSYH'ya oranındaki gerçekleştirmelerin yıllar bazında ulaştığı değerler grafiklerde gösterilmektedir.

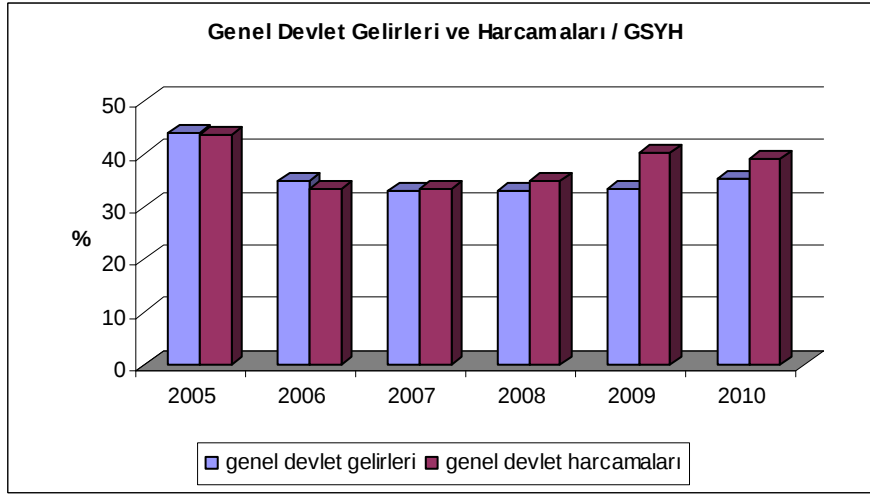
Şekil 5. Kamu Kesimi Açığı



Kaynak: DPT.

Kamu kesimi açığının GSYH'ya oranı 2006 yılından itibaren artış göstermiş, 2010 yılında 2009 seviyesinden daha düşük bir seviyeye ulaşmıştır. Daha önce de belirtildiği gibi gerçekleştirmeler hedeflerin üzerinde olmuştur.

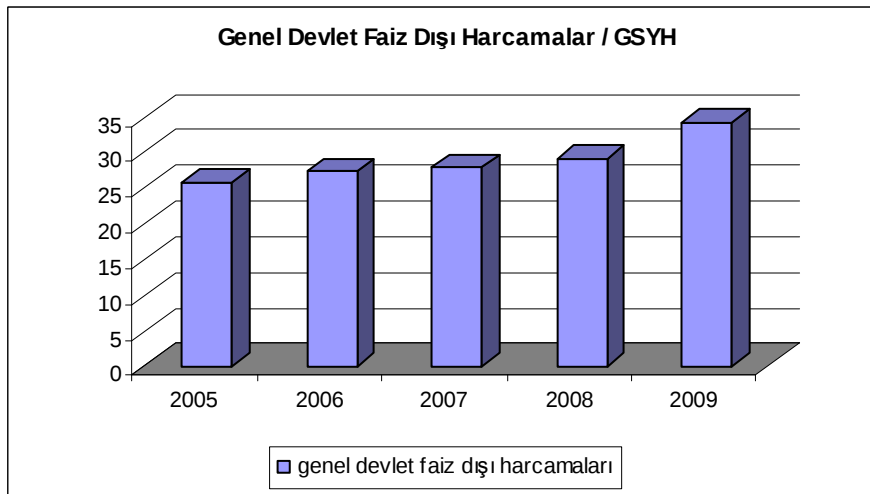
Şekil 6. Genel Devlet Harcamaları ve Gelirleri



Kaynak: DPT.

Genel devlet harcamaları ve genel devlet gelirleri GSYİH'ya oran bazında 2005, 2006 ve 2007 yıllarında yakın seviyede gerçekleşmiştir. 2009 yılında genel devlet harcamalarının payı göreceli olarak gelirlerden fazladır.

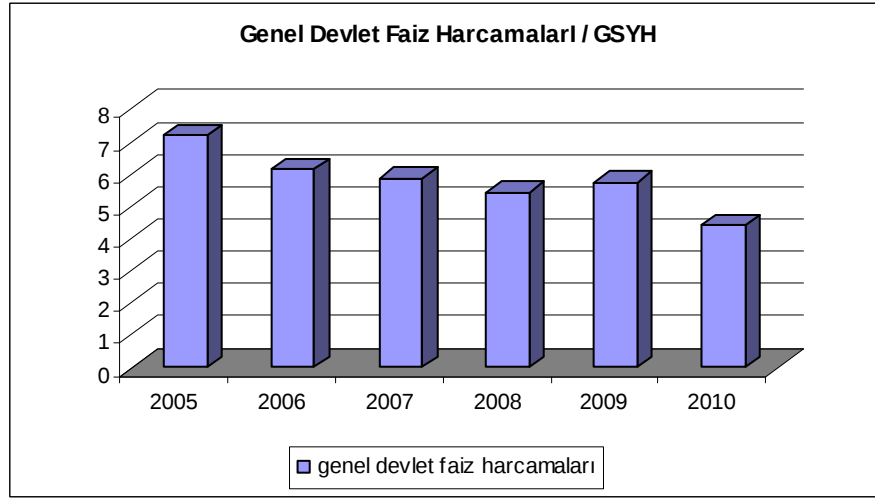
Şekil 7. Genel Devlet Faiz Dışı Harcamaları



Kaynak: DPT.

Genel devlet faiz dışı harcamaların GSYİH'ya oranına bakıldığında artan bir trend görülmektedir.

Şekil 8. Genel Devlet Faiz Harcamaları



Kaynak: DPT.

Genel devlet faiz harcamalarının GSYH içindeki payı 2005 yılından 2010 yılına kadar genel bir azalma eğilimi içindedir; ancak 2009 yılında 2008 yılına göre artış meydana gelmiştir.

3.5.2. Orta Vadeli Mali Planlar Kapsamında Mali Kural

Orta Vadeli Program ile beraber Orta Vadeli Mali Plan hazırlanmıştır. Hazırlanan planlarda, bütçe politikası ve ekonomik ve mali istikrar kavramları üzerinde durulmuştur. Orta Vadeli Plan'la, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ortaya koyduğu üzere çok yıllık bütçe uygulamasına geçilmiştir. Planda bazı üst sınırlar belirlenmiştir. Bu üst sınırlar ve planlarda açıklanan bazı göstergeler ekteki tabloda sunulmuş ve planların bir karşılaştırması yapılmıştır. Kullanılan göstergeler ve belirlenen üst sınırlar planlarda bazı ufak farklılıklar göstermiş olsa da genel olarak uyum sağlandığı görülmektedir. Bu anlamda ilk üç plan kendi içinde, ikinci üç plan ise kendi içinde uyum göstermektedir. Bunun nedeni, 2009-2011 Orta Vadeli Mali Plan'da tanımların değişmesidir.

Orta Vadeli Program'ın ve Orta Vadeli Mali Plan'ın yanı sıra 2008 yılı itibariyle yıllık Kamu Borç Yönetim Raporu hazırlanmaya başlanmıştır. 2008, 2009 ve 2010 yılları için hazırlanmış olan bu raporlarda öncelikle genel görümüne yer verilmektedir. Borçlanma ve borçlanmaya ilişkin çeşitli istatistikler sunulmaktadır. 2008 yılı Kamu Borç Yönetim Raporu, mali kural uygulamalarına Avrupa Birliği kapsamında değinilmektedir.

3.5.3. Yıllık Kamu Borç Yönetim Raporları Kapsamında Mali Kural

Türkiye'de borç yönetiminde uygulanan temel ilkeler, 2002 yılında yürürlüğe giren "Borç ve Risk Yönetiminin Koordinasyonu ve Yürütülmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik" ile belirlenmiştir. Bu ilkeler Hazine Müsteşarlığı'nın "Kamu Borç Yönetimi Raporu"nda belirtilmiştir. Rapora göre makroekonomik dengeler gözetilerek para politikasıyla ve maliye politikasıyla uyumlu, sürdürülebilir, saydam ve hesap verebilir bir borçlanma politikası izleneceği açıklanmıştır. Finansman ihtiyaçlarının, iç ve dış piyasa koşulları ve maliyet unsurları göz önüne alınarak belirlenen risk düzeyi çerçevesinde, orta ve uzun vadede mümkün olan en düşük maliyetle karşılanması şeklinde belirlenmiştir.

Yine Hazine Müsteşarlığı'nın aynı raporunda, bu konudaki uygulamalar sıralanmaktadır. Buna göre, borçlanma stratejileri orta ve uzun vadeli programlar çerçevesinde hazırlanmaktadır. Yıllık ve aylık kamu borç yönetimi raporları hazırlanmakta ve kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Stratejik ölçütler aracılığıyla, orta ve uzun vadede likidite riski, faiz riski, döviz kuru riski gibi piyasa riskleri kontrol altına alınmaktadır. Likidite riskini azaltmak için, güçlü nakit rezervi tutulmakta ve borçların dönemler arasında düzgün şekilde yayılması sağlanmaktadır. Faiz riskini kontrol altında tutmak için, borçlanmanın ağırlıklı olarak sabit faizli araçlarla yapılarak, faize karşı duyarlılığın azaltılması hedeflenmektedir. Döviz kuru riski için ise, borçlanma, ağırlıklı olarak TL cinsinden yapılmakta ve yabancı para cinsinden borç

stokunun birleşimi belirlenmektedir. Borç dinamiklerinin risk ve maliyet göstergeleri yakından takip edilmektedir. Operasyonel risklerin kontrol altına alınabilmesi için teknik analiz ve raporlamalar yapılmaktadır. Kredi riskinin kontrolüne yönelik olarak risk hesabı, garanti ücret, kısmi garanti ve garanti limiti uygulanmaktadır. Piyasa yapıcılığı sistemi uygulanarak birincil ve ikincil piyasalar güçlendirilmiştir. Ölçüt ihraç politikası vasıtasıyla senetlerin likiditesi artırılmaktadır.

Raporda mali kural kavramı kullanılmamakta, Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği üyeliği için sağlanması gereken Maastricht Kriterleri kapsamında Borç Yönetimi Açısından AB'ye Uyum Kriterleri adı altında bu sınırlamalar açıklanmıştır. Enflasyon, bir önceki yılda en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin yıllık enflasyon oranı arasındaki fark, 1.5 puanı geçmemelidir. Uzun vadeli faiz oranları için, herhangi bir üye ülkedeki uzun vadeli faiz oranları, bir yıllık dönem itibarıyla fiyat istikrarı alanında en iyi performans gösteren yani 12 aylık ortalamalara göre enflasyon oranı en düşük olan 3 ülkenin faiz oranları ortalamasını 2 puandan fazla aşmayacaktır. Döviz kuru ise, son 2 yıl itibarıyla Avrupa Parasal Sistemi tarafından, Döviz Kuru Mekanizması için tespit edilen normal dalgalanma marjlarına göre üye ülke parası diğer bir üye ülke parası karşısında devalüe edilmiş olmamalıdır. Borç stoku konusunda üye ülke devlet borçlarının GSYH'ya oranının %60'ı geçmemesi gerekmektedir. Bütçe açığında üye ülke bütçe açığının GSYH'ya oranının %3'ü geçmemesi gerekmektedir.

2010 yılı Kamu Borç Yönetim Raporu, mali kuralla ilgili olarak, ekonomik yapının sağlamlaştırılması amacına yönelik bir reform anlamında mali kural uygulamasına geçileceğini belirtmektedir.

3.5.4. Mali Kural Yasa Tasarısı

31 Mayıs 2010 tarihinde Mali Kural Yasa Tasarısı Plan ve Bütçe Komisyonu'na sunulmuş ve kamuoyuna açıklanmıştır. Tasarı, 18 Haziran 2010 tarihinde Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu'nca kabul edilmiştir. Amaç, kanunda belirtildiği üzere, mali sürdürülebilirliğin ve öngörülebilirliğin artırılması suretiyle makroekonomik istikrarın güçlendirilmesi için kamu mali yönetiminde uygulanacak mali kuralları ve bunlara ilişkin ilke, esas ve usulleri düzenlemektir.

Türkiye'yi mali kural uygulamasına götüren süreç de yasada açıklanmıştır. Dünya genelinde görülen bütçe açıkları, borç stokunu artırmaktadır ve bu durum kamu finansman dengesini bozmaktadır. Kamu finansman dengesinin bozulması ise, bazı ülkelerde makroekonomik istikrarı bozmuş ve ekonomik krizlere neden olmuştur. Bu süreç kurala bağlı maliye politikalarına ağırlık verilmesine neden olmuştur.

Kurala bağlı maliye politikasından beklentiler kamu açığının ve borç yükünün sürdürülebilir bir yapıya kavuşması, mali disiplinin kalıcı hale gelmesi, maliye politikasına güvenin artması ve bu güven artışının borçlanmanın maliyetini düşürmesi yönündedir.

Temel ilkeler açısından benimsenen konular mali kural kavramının mantığına uygun görünmektedir. Basitlik, doğruluk, saydamlık ve hesap verebilirlik savunulmuş; kamunun bilgilendirilmesi esas alınmıştır. Ayrıca istatistiksel hesaplamalardaki bir değişikliğin kamuyla zamanında paylaşılacağı ve geçmiş verilerin yeni hesaplamalara uyarlanmış olarak raporlanacağı belirtilmiştir. Burada yasa tasarısında verilerin kamuyla paylaşılması konusunda zamanlamaya önem verilmesi konusu dikkat edilmesi gereken konudur.

Genel yönetim için yasa tasarısının önerdiği kural şu şekildedir:

$$a_t \leq a_{t-1} - y(a_{t-1} - a^*) - k(b_t - b^*)$$

Formülde;

a_t : cari yılda genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranıdır.

a_{t-1} : bir önceki yılın genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranıdır.

a^* : %1 olarak belirlenmiştir ve borç stokunun makul bir seviyeye düşürülmesi amacıyla, genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranının orta-uzun vadede ulaşılması hedeflenen değeridir.

b_t : cari yıldaki reel gayrisafi yurtiçi hasıla artış oranıdır.

b^* : %5 olarak belirlenmiştir ve otomatik dengeleyicilerin çalışmasında esas alınacak eşik reel gayrisafi yurtiçi hasıla büyüme oranıdır.

y : yakınsama hızı katsayısıdır.

k : konjonktürel etkiyi yansıtma katsayısıdır.

$-y(a_{t-1} - a^*)$: açık etkisini ifade etmektedir.

$-k(b_t - b^*)$: konjonktürel etkiyi ifade etmektedir.

Hazırlanan bu kuralda, açık etkisi katsayısı y , herhangi bir yılda orta uzun vadeli hedeften sapma olması halinde hedefe hangi hızla yaklaşılacağını göstermektedir. Kuralda bu katsayı 0.33 olarak belirlenmiştir. Konjonktür etkisi katsayısı ise, çevrime uyarlı politikalar sağlanması anlamında kurala esneklik kazandırmaktadır. Burada kuralın çevrimin aksi yönünde tepki vererek otomatik dengeleyicilerin çalışma mekanizmasını desteklemesi beklenmektedir. Konjonktür etkisi katsayısı k da 0.33 olarak belirlenmiştir. Yasa tasarısında özellikle genel yönetim açığının GSYH'ya

oranı üzerinde durulmaktadır. Hatta belirlenen kural genel yönetim açığı üzerinden hazırlanmıştır.

Yasa tasarısında kuralın zamanlamasıyla ilgili olarak şu mali kuralın uygulanma zamanının belirlenmesinin, mali kuralın başarısı için önem arz eden önemli bir konu olduğu belirtilmiştir. Mali kuralı başarı ile uygulayan birçok ülke öncelikli olarak bazı yapısal reformları hayata geçirmiştir. Bu çerçevede, kamu mali yönetimi reformları adı altında, bazı hususlar mali kuralın uygulanmasının başarısını etkileyen faktörler olarak ön plana çıkmaktadır. Bu faktörler, bütçelerin orta vadeli bir bakışla hazırlanması, bütçe sürecinde şeffaflık ve hesap verebilirliği artırmaya yönelik veri hazırlama ve yayımlama, raporlama ve denetim gibi alanlarda düzenlemelerin hayata geçirilmesi ve mali kural uygulaması öncesinde mali disiplini artırarak borç stokunun azaltılmasıdır.

“Ülkemizde mali kural uygulamasına geçilmesi, son yıllarda kamu mali yönetimi alanında elde edilen başarıların kalıcı hale getirilmesi, kamu açıkları ve borç yükünün sürdürülebilir seviyelerde tutulması, maliye politikasına olan güvenin piyasalar ve kamuoyu nezdinde güçlendirilmesi ve artan güven ve kredibilityle beraber risk priminin ve borçlanma maliyetlerinin azaltılmasına önemli katkı sağlayacak ve kamu mali yönetiminin modernleştirilmesi alanında tamamlayıcı rol üstlenecektir.”⁴⁵

Tasarı bu bağlamda gerekli zeminin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4749 sayılı Kamu Finansmanının ve Borçlanma Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile oluşturulmuş olduğunu savunmaktadır. Hazırlanan kurallara ilişkin politika metinlerinin Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan olduğu da belirtilmiştir.

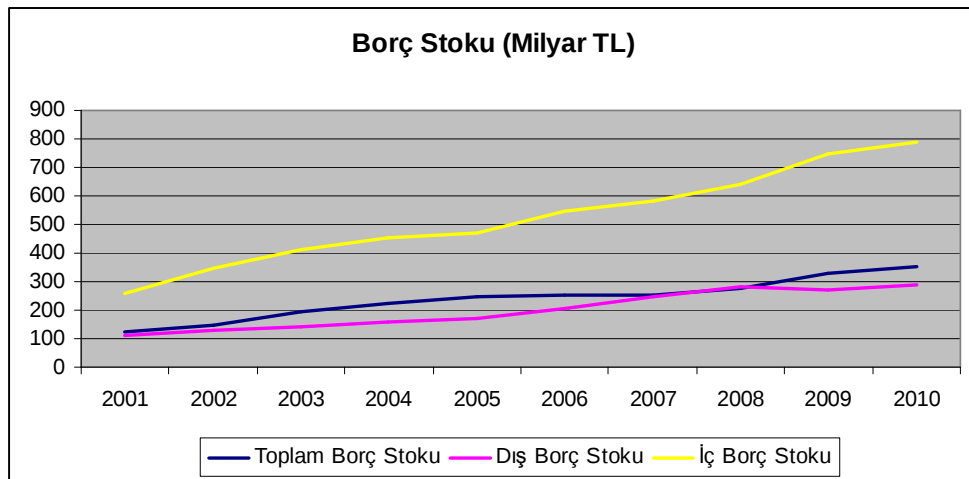
⁴⁵ Mali kural yasa tasarısı metni.

Hazırlanan tasarıda, bir mali kural hazırlanmıştır. Bu mali kuralın hazırlanması sürecinde şeffaflık, hesap verebilirlik gibi bazı temel prensiplere yer verildiği vurgulanmıştır. Ancak hazırlanan bu tasarinin eksik yönleri vardır. Ayrıca tasarı yaptırımlardan yoksun bırakılmıştır. Hedeflerin tutturulamaması durumunda hükümetlerin ne şekilde hesap vereceği ve cezai yaptırımlarının neler olabileceğine dair bir kanun maddesi bulunmamaktadır. Yasa tasarısı nedeni açıklanmaksızın geri çekilmiştir.

3.5.5. Orta Vadeli Programlar Çerçevesinde Türkiye Ekonomisi

Orta vadeli olarak hazırlanan programlarda ve planlarda ve yıllık olarak hazırlanan borç yönetim raporlarında bazı sayısal veriler ve hedefler söz konusudur. Bu nedenle Türkiye'nin konu ile ilgili verilerinin incelenmesi gereklidir.

Şekil 9. Türkiye'nin Borç Stoku (TL)

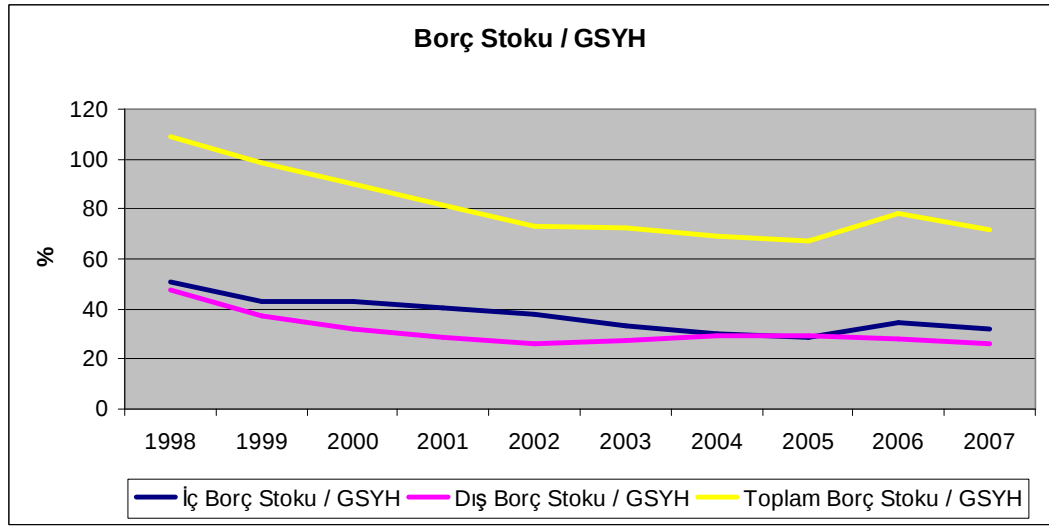


Kaynak: TCMB, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi. ⁴⁶

⁴⁶ Elektronik veri dağıtım sisteminde yer alan dış borz stoku verileri, milyon\$ cinsinden verilmektedir. Dış borz stokunun iz borz stokuyla birlikte değerlendirilebilmesi için ve toplam borz stokuna ulaşmak dış borz stoku TL dönüşüm yapılmış kur kullanılarak TL cinsinden hesaplanmıştır.

Merkez Bankası verilerine göre, hem iç borç stoku hem de dış borç stoku artma eğilimindedir. Dolayısıyla toplam borç stokunda göreceli olarak daha büyük bir artış meydana gelmektedir. 2001 yılına kadar dış borçlar iç borçların üzerindedir. 2001-2009 yılları arası bu durum tersi bir seyir izlemiş ve sonrasında bir dönem iç borçlar ve dış borçlar neredeyse eşit olmuş; ancak 2009 yılı sonrası iç borç stoku dış borç stokunu aşmıştır. Borç stokunun GSYH içindeki payı da artış göstermiştir.

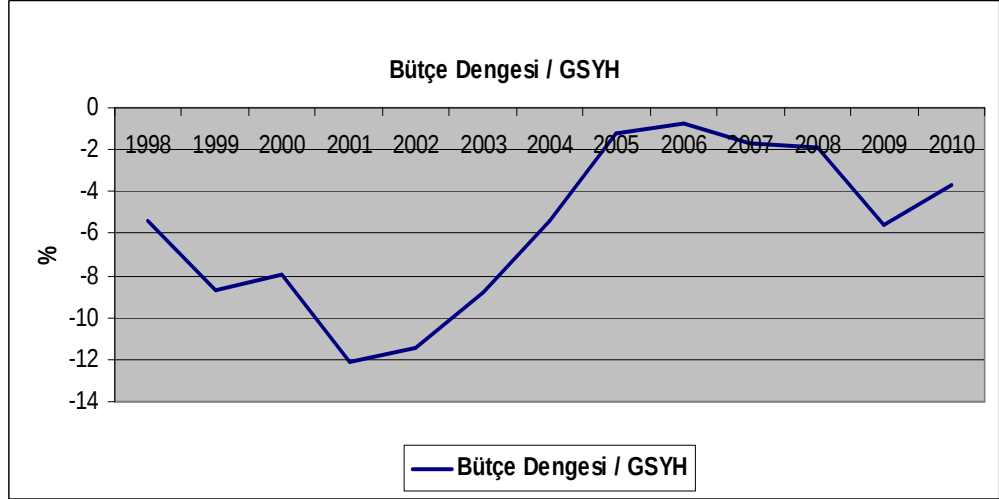
Şekil 10. Türkiye’de Borç Stokunun GSYH İçindeki Payı



Kaynak: TCMB, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi.

Maastricht Kriterleri'ne göre, borç stokunun GSYH içindeki payı %60'ı geçmemelidir. Ancak burada 1999 yılı itibariyle toplam borç stokunun GSYH'ya oranı hep %60'ın üzerinde seyretmiştir. Toplam borç stokunun GSYH'ya oranı kriz dönemlerinde ciddi boyutlara ulaştığı görülmektedir. 2001 yılında bu oran %100'ün üzerine çıkmıştır.

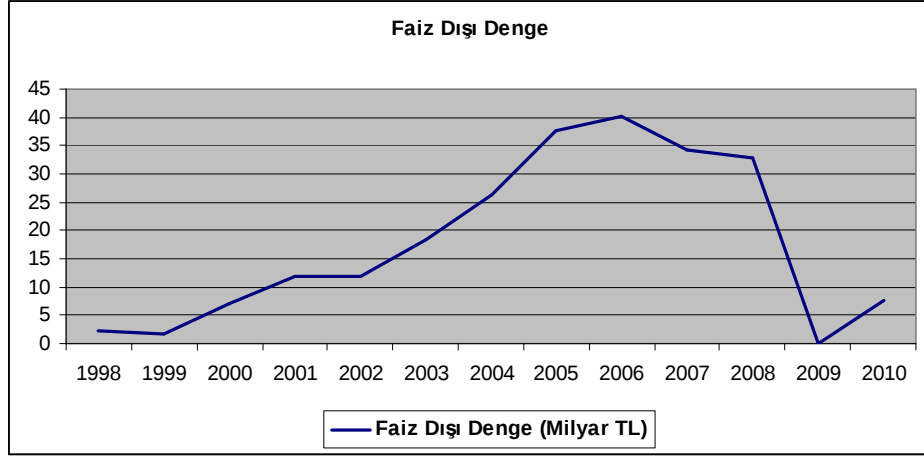
Şekil 11 Türkiye Bütçe Dengesi (GSYH Oranı)



Kaynak: TCMB, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi.

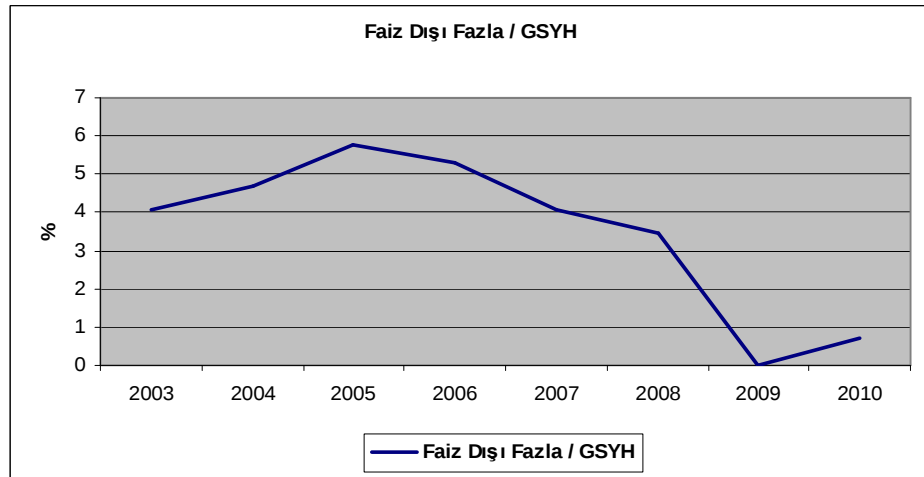
Bütçe dengesinin GSYH'ya oranı dikkate alındığında ise, doğal olarak borç stokunun trendi ile benzer bir trend göze çarpmaktadır. Bütçe açığının GSYH'ya oranı Maastricht Kriterlerine göre %3'ü geçmemelidir. Şekilde görüldüğü gibi 1988 yılından bugüne bütçe dengesi fazla vermemektedir. Bütçe, 2001 yılında çok ciddi bir açık verilmiştir. 2006 yılında ise açık %1 seviyesine kadar gerilemiş görünmektedir. Ancak krizle birlikte bütçe açığında da bir genişleme meydana gelmiştir.

Şekil 12 Türkiye’de Faiz Dışı Denge



Kaynak: TCMB, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi.

Şekil 13 Türkiye’de Faiz Dışı Fazlanın GSYH’ya Oranı



Kaynak: TCMB, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi.

Faiz dışı fazla verilmesi, hükümetlerin borç yükünün hafifletilmesi için gereklidir. Faiz dışı fazla olması durumu, kamu kesimi giderlerinin ve faiz ödemelerinin bir kısmının borçlanmaya gidilmeden yapılabileceği anlamını taşımaktadır. Faiz dışı fazla sayesinde kamu borç yükü azaltılabilecektir. Faiz dışı fazlaya piyasalar açısından bakıldığında, faiz dışı fazlanın piyasalarda güven yaratacak bir gösterge olarak gösterildiği söylenebilir. Türkiye’de, son yıllarda faiz dışı fazla hedefleri tutturulduğu söylenebilir.

SONUÇ

Dünyada siyasi, sosyal ve ekonomik konjonktür değişmekte ve bu değişim olgusu kendini sürekli yenilemektedir. Söz konusu yeni oluşumlar ülkelerin siyasi yapılarını ve ekonomilerini etkilemekte ve bu durum var olan ülke politikalarında da köklü değişikliklere yol açmaktadır. Bu nedenle maliye politikalarının gelişmekte olan mali disiplin anlayışı çerçevesinde isteğe bağlı (iradi) yürütülmesi anlayışının literatüre giren mali kural kavramıyla sarsılmaya başladığı söylenebilir.

Değişim kavramı ekonomik anlamda politika etkinlikleri temelinde gözlenebilir. Çeşitli iktisadi yaklaşımlar maliye politikasının etkinliğine dair farklı görüşler savunmuştur. Klasik yaklaşım tüm politika uygulamalarını etkinsiz bulduğu için reddederken Keynes devletin ekonomiye müdahalesini, özellikle maliye politikalarının etkinliğini savunmuştur. Takip eden Monetarist yaklaşım, maliye politikalarını etkin bulmamıştır. Yeni Klasik yaklaşım ise politika kurallarını desteklemiş; ancak maliye politikalarını etkin bulmamıştır. Yeni Keynesyen yaklaşımda maliye politikası etkin bulunmuştur; fakat bu görüşün tersi bir uygulamaya gidilmesinin gerekli olduğunu savunmuştur.

Ekonomi politikaları ile ilgili çeşitli tercihler yapmak mümkündür. Aktivist politika uygulamaları ya da kurala bağlı politika uygulamaları seçilebilir. Aktivist politika yanlıları, kurallara gerek duymamakta, devletin gerekli durumlarda kendi iradesine göre karar alabileceğini savunmaktadırlar. Kurala bağlı politika yanlısı kesim ise hesap verilebilirliğin önemsenmesi gibi bazı nedenlerle kuralların var olması gerektiğine inanmaktadırlar. Hem aktivist politika uygulamalarının hem de kurala bağlı politika uygulamalarının çeşitli avantajları ve dezavantajları vardır. Örneğin aktivist politikaların hükümete müdahale yetkisi veriyor olması bir avantaj olarak görülebilir; ancak alınan kararların borç yükünün nesiller arası dağılımını olumsuz yönde etkilemesi gibi nedenler dolayısıyla bu durum dezavantaja dönüşebilir. Kurala

bağlı politikalar ise hesap verilebilirliği artırmasına karşın yaratıcı muhasebeye yol açabileceği gerekçesiyle olumsuz bir politika uygulaması olarak görülebilir.

Politika uygulamaları çevrime karşı tepkileri açısından da farklılık gösterebilmektedir. Uygulanan veya uygulanacak olan politika çevrimle aynı yönlü olabileceği gibi çevrimle ters yönlü de olabilir. Politika tercihleri konusunda iradi ve çevrimsel özellikler bağlamında çeşitli kombinasyonlar görülebilir. Aktivist bir politika uygulaması ters çevrimsel ya da çevrim yanlısı karar alınmasını benimseyebilir. Benzer şekilde kurala bağlı politikalarda çevrimle aynı yönlü ya da ters yönlü kararlar alınabilir.

Kurala bağlı politikalar kapsamında mali kuralların gerekli olup olmadığı konusu tartışmaya oldukça açık bir konudur. Kurala bağlı politikaların benimsenmemesi durumunda zaten politikalar ihtiyari bir biçimde yürütülecek, sağlanacak istikrar tamamen politika yapıcılara bağlı olacaktır. Kurala bağlı politikaların uygulanması halinde ise makroekonomik istikrar garanti edilmemektedir. Sıkı olmayan ve yaptırımdan yoksun kurallar, ihtiyari politikalarla benzer sonuçlar ortaya koyabilir; çünkü zaten zorlayıcı kısıtlar yoktur. Sıkı kuralların varlığı ise, hükümetleri hesaplama yöntemlerinde yanlı tutum sergilemeye itecektir. Bu durumda kuralların uygunluğu ve uygulanabilirliği önem taşımaktadır. Önem taşıyan tek unsur kurallarla ilgili değildir. Burada politikacıların, politika yapıcılarının misyonları ve vizyonları yani kısaca niyetleri önem taşımaktadır.

Maliye politikasının kurala bağlı yürütülecek olması mali kural gereksinimini ortaya çıkarır. Mali kurallara duyulan ihtiyacın temel nedeninin, kamu maliyesinde görülen yaygın bozulma olduğu öne sürülebilir. Mali kuralları ortaya çıkaran nedenler makroekonomik istikrarın ve mali sürdürülebilirliğin sağlanması, hükümet politikalarının güvenilirliğinin artırılması, diğer finansal politikaları desteklemek ve negatif dışsallıklardan kaçınmaktır. Borç yükünün nesiller arası aktarılmasında adalet kavramının

gözetilmesi gibi sebepler de mali kurallara gereksinimin nedenleri olarak gösterilebilir.

Bu amaçlar doğrultusunda mali kurallar anayasayla, yasalarla, politika kurallarıyla veya uluslararası anlaşmalarla düzenlenebilir. Bu düzenleme yöntemlerinin yaptırım güçleri birbirlerinden farklıdır. En az bağlayıcı; ancak değiştirilmesi en kolay olanı politika kurallarıdır.

Amacı ve uygulama yöntemi ne olursa olsun bir mali kuralın “ideal” olarak nitelendirilebilmesi için hedefine doğru bir biçimde ulaşabilmesi ve ekonomik yapıda yerine oturabilmesi için bazı özellikleri taşıyor olması gerekmektedir. Bu anlamda kuralların hazırlık aşaması önem kazanmaktadır. Kuralların taşınması gereken özelliklerin bir kısmı politik nitelikte bir kısmı ekonomik niteliktedir. Kuralın sahip olması gereken politik özellikler iyi tanımlanmışlık, şeffaflık, basitlik ve zorlayıcılıktır. Ekonomin özellikler ise esneklik uygunluk uyumluluk ve desteklenirliktir. Kuralların sahip olması gereken özellikler birbirlerini tamamlayıcı niteliktedir ve kuralların bu özelliklerden yalnızca bir veya birkaç tanesi taşınması yeterli değildir. Örneğin bir mali kural zorlayıcı değilse hesap verilebilirliği içermesi pek de mümkün olmaz. Benzer şekilde, bir kuralın diğer politikalarla uyum içinde olmaması süreklilik sağlamasını engeller.

Mali kural uygulamalarını zayıflatan bazı unsurlar vardır. Bunlar şeffaflık, güvenilirlik ve sınırların belirlenmesi konuları etrafında şekillenmiştir. Mali kurallar şeffaf olmalıdır; ancak mali yanılısamaya ve yaratıcı muhasebeye yol açarak şeffaflığı zedeleyebilir. Hükümetler hedefleri tutturmak adına devletin net varlığını azaltma yoluna gidebilirler ki bu mali yanılısama yaratır. Hükümetler yine hedefi tutturmak adına muhasebe hesaplarında değişikliklere gitmeyi benimseyebilirler. Bu yaratıcı muhasebe olarak adlandırılır. Mali kuralların güvenilirlikle ilgili zayıflatıcı unsurları makroekonomik analizin kurala bağlı politikalar üzerine şekillendirilmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Bunun yanı sıra, hükümetlerin güvenilirliği

kurala bağılı olmayan politikalarla da sağlayabileceği yönündeki düşünceler kurallara şüpheli şekilde yaklaşılmasının nedenidir. Bir başka zayıflatıcı unsur sınırlamalarla ilgilidir. Kuralların getireceği kısıtların ekonominin genel yapısına uygun olması gerekmektedir. Sınırların belirlenmesindeki yanlışlıklar kural uygulamasını zayıflatacaktır. Gerçekçi olmayan sınırlandırmalar kuralların uygulanabilir olmasını engelleyecektir. Böylelikle istikrar sağlanamayacak ve hükümet güvenilirliği sarsılacaktır.

Bunların dışında kural uygulamalarını zayıflatacak unsurlar kuralların belirlenen ideallik özelliklerini taşıyor olmasından da kaynaklanabilir. Bu durum ise genel bir kural uygulamasının değil, spesifik olarak hazırlanmış kuralların uygulanmasının yaratacağı bir zayıflıktır.

Mali kurallar bütçe dengesini sağlamaya yönelik hazırlanabilirler. Kurallar borçlanmayı sınırlandırabilir, benzer şekilde borç stoku üzerine, rezervlere, vergilendirmeye ve harcamalara kısıtlama getirebilirler. Bir mali kural hazırlanırken, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik durum ve genel yapı sıkı bir biçimde incelenmeli, hedefler doğru bir biçimde belirlenmeli ve bu doğrultuda kuralların sınırlamaları hedefe uygun biçimde belirlenmelidir.

Mali kural uygulamalarıyla ilgili olarak, ülke örnekleri dikkate alındığında bir eksiklik göze çarpmaktadır. Bu eksiklik, kuralların yaptırımlardan yoksun olmasıdır. Yalnızca Avrupa Birliği uygulamasının kısmen yaptırım içerdiği düşünülebilir. Bu yaptırım da Ekonomik ve Parasal Birlik üyesi olmakla ilgilidir. Kriterleri sağlamayan ülkeler birliğe üye olamamaktadırlar. Yalnız bu durum birliğe üye olmuş ülkeler için geçerli değildir. Üye ülkeler için de ayrıca bir yaptırım söz konusu değildir.

Belirlenen kurallar çerçevesindeki hedeflere ulaşamamanın yaptırımı nasıl olmalıdır? Yalnızca hedeflerin tutturulamadığının açıklanması yeterli midir? Yasalarla ve anayasalarla belirlenen kurallarda hükümetlere tutukluluk cezası mı verilmelidir, hükümet mi düşürülmelidir yoksa yalnızca açıklama

gereği mi zorunlu kılınmalıdır? Nasıl yaptırımlar olmalıdır ki kurallar zorlayıcı olabilsin ve hükümetleri hesap verebilir kılsın?

Burada hükümetin çekilmesi belki tutarlı bir yaptırım olabilir. Belirli bir süre zarfında hedefleri tutturamamış hükümetlerin istifaları istenebilir. Burada da dışsal faktörlerin göstergeler üzerindeki etkilerinin devreye gireceği düşünülebilir; fakat kurallar hazırlanırken dış konjonktürün etkilerine karşı esnekliğe sahip kuralların hazırlanmış olması gereği karşıt bir görüş olarak ortaya koyulabilir. Ayrıca kuralların da izin verilmeyecek kadar büyük sorunlar nedeniyle hedefler aşılmışsa bununla ilgili gerekçeler sunulabilir. Bunun yanı sıra hedeflerin tutturulamaması durumunda kamuoyunun durumdan rahatsız olması ve seçim döneminde tepkilerini belli etmeleri beklenmektedir. Belirlenen hedefleri tutturamamış, kuralları uygulayamamış hükümetlere bir takım parasal cezalar verilebilir. Yalnız, bu gibi bir yaptırım bir birlik dahilinde mantıklı olabilir; kendi maliye politikalarında kural uygulamasına giden ülkeler için bu tip bir mali yaptırımın uygulanmasının ne kadar anlamlı olacağı tartışılır.

Politika yapıcılarının yalnızca mali kurallarla kurala bağlı maliye politikası yürütmesi kararı yeterli değildir. Kuralların uygulanabilirliğinin sağlanması gereklidir. Bunun için de sıkı bir denetim mekanizmasına ihtiyaç vardır. Dolayısıyla mali kural uygulamasına geçilmesi kolay bir süreç değildir. Öncelikle gerekli reformlarla altyapı hazırlanmalıdır. Ancak bu reformların ardından kural uygulamasına geçilebilir.

Türkiye’de mali kural uygulamaları ele alındığında hayata geçirilmiş bir mali kural uygulaması olmadığı görülmektedir. 2010 yılında bir mali kural yasa tasarısı sunulmuştur; ancak bu yasa yürürlüğe girmemiştir. Yasa tasarısından önce orta vadeli programlar ve mali planlar hazırlanmıştır. Bu programlar ve planlar bir takım hedefler öne sürmüştür. Orta Vadeli Programlar hedeflere ulaşamamış; ancak yakın seyretmiştir. Bu durumun başarılı olup olmadığı bir tartışma konusudur. Orta Vadeli Programın

hedeflerine ulaşamaması hükümetin taahhütlerini yerine getiremediği anlamına gelir. Bunun nedenlerinden bir tanesi aslında zaten gerçekleşmeyeceği bilinen yani uygun olmayan hedeflerin belirlenmiş olabileceğidir. Uygun hedeflerin belirlenmiş ve bu hedeflere ulaşılabilmesi da uygun olmayan hedeflerin belirlenmiş olması da politikalara olan güveni sarsıcı niteliktedir. Bunlara rağmen hedeflere yakın gerçekleştirmelerin olması olumlu bir sonuç sayılabilir. Bu programların herhangi bir yaptırım bulunmamakta, hedeflerin tutturulamaması durumunda hesap verme zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu sınırlamalar yalnızca birer hedeftir. Hesap verilebilirliği içermediği için, kural olarak bir yasal dayanağı bulunmadığı için örtük bir mali kural uygulaması olarak değerlendirilmemelidir. Ayrıca bu uygulamaların bir mali kural olarak görülmesi için sayısal olmayan başka kavramları içinde barındırması gereklidir. Sözü edilen sınırlamalar, ne bağlayıcı ne de zorlayıcıdır. Dolayısıyla örtük bile olsa bir mali kural uygulaması olarak adlandırılmaması daha doğru olabilir.

Mali kural ile ilgili yasa tasarısı enflasyon hedeflemesinin uygulandığı dönemde hazırlanmıştır. Bu durum politika seçeneklerinin daha iyi tanımlanması açısından anlamlıdır.

Türkiye'nin IMF ile gerçekleştirdiği stand by düzenlemeleriyle bütçeyi kısıtlayıcı kurallar konulmuştur. Bu kurallar uluslararası anlamda bağlayıcılığı yüksek ve denetim mekanizması güçlü kurallardır. Ancak ülke içinde yasal bir dayanak oluşturulmamıştır. IMF uygulamaları bu nedenle geçici uygulamalar olarak kalmıştır.

Türkiye'de hazırlanan yasa tasarısıyla kurala bağlı, gayri iradi, maliye politikasına geçilmesi konusunda önemli bir adım atılmıştır. Türkiye'de mali kural politikasına geçilmesinin en önemli nedeni, maliye politikasının siyasi etkilerden uzaklaştırılmasıdır. Yalnız bu şekildeki bir politika değişikliği ciddi bir karardır. Bu nedenle sıkı denetim mekanizmaları uygulayabilecek denetleme organlarını, bağımsız yargıyı içeren altyapının hazırlanması

gereklidir. Kurallar ütopik bir şekilde ortaya konulmamalı, sağlam bir zemine oturtulmalıdır. Gerekirse politika değişikliği aşamalı olarak yapılmalıdır.

İleride bu konuda doktora düzeyinde farklı çalışmalar yapılabilir. Kurallarla ilgili simülasyonlar yapılabileceği gibi mali kurallar mikro boyutuyla da ele alınabilir. Bu anlamda harcamaları alanlara dağılımı, harcamalarda ve kesintilerde “önceliklendirme” ile ilgili çalışmalar yapılabilir.

KAYNAKÇA

ALBERTO, Alesina, PEROTTI, Roberto, Fiscal Discipline and the Budget Process The American Economic Review, Vol. 86, No.21, 1996.

ALBERTO, Alesina, PEROTTI, Roberto, The Political Economy of Budget Deficits, NBER Working Papers, No.4637, 1994.

ALESINA, Alberto, BAYOUMI, Tamim, The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from US States, NBER Working Papers, No.5614, June, 1996.

ALESINA, Alberto, TABELLINI, Guido, Why is Fiscal Policy Procyclical?, NBER Working Papers, No.11600, 2005.

ALTSHULER, Rosanne, BOSWORTH, Barry, Fiscal Consolidation in America: the Policy Options, 2011.
http://www.nomurafoundation.or.jp/data/20101116_Rosanne_Altshuler-Barry_Bosworth.pdf

ANNICCHIARICO, Barbara, and GIAMMARIOLI, Nicola, Fiscal Rules and Sustainability of Public Finances in an Endogeneous Growth Model, European Central Bank Working Paper Series, No.381, 2004.

AUERBACH, Alan J., vd.; Activist Fiscal Policy, Journal of Economic Perspective, Vol.24, No.4, 2010, p.141-164.

BALİ, Besim B., ve ÇELEN, Mustafa, "Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması", Beta Basım, 2007.

BLANCHARD, Oliver, PEROTTI, Roberto, An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output, The Quarterly Journal of Economics, Vol.117, No.4,Nov., 2002, p.1329-1368

BOCUTOĞLU, Ersan ve DEMİRCİ, Aykut; Genel Teori, Küresel Krizler ve Yeniden Maliye Politikası, Maliye Dergisi, Sayı 156, Ocak-Haziran, 2009.

BOEX, L. F. Jameson, MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge, M.McNAB, Robert Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies, Public Budgeting & Finance / Summer 2000, p.91-112.

BUCHANAN, James M., WAGNER, Richard E.; A Return to Fiscal Principle, Chapter 12,; Democracy in Deficit , Academic Press, New York, 1977, p.173-182. ("Mali Disiplin ve MaliDenge" Çev.Bernur Açıkgöz).

BUITER, Willem H., "Ten Commandments for a Fiscal Rule in the E(M)U", Oxford Review of Economic Policy, Vol.19, No.01, 2003.

BUITERWillem H., PATEL Urjit R. Fiscal Rules in India: Are They Effective?, NBER Working Papers, No.15934, 2010.

BUTI, Marco, GUIDICE, Gabriele, Maastricht Fiscal Rules at Ten: An Assessment, 2002.

<http://www.cepr.org/meets/wkcn/1/1510/papers/buti2.pdf>

ÇAKLI, Sabri, İktisat Politikası Düşüncesinin Evrimi, Ankara, Gazi Kitabevi, 1998.

COTTARELLI, Carlo, (approval), IMF Fiscal Affairs Department Fiscal Rules- Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, 2009.

DORNBUSCH, Rudiger, FISCHER, Stanley, Makroekonomi, çev. Erhan Yıldırım vd., Akademi Yayınları, 1998.

DRAZEN, Allan, Fiscal Rules from a Political Economy Perspective, 2002.
<http://primage.tau.ac.il/libraries/brender/booksf/1615545.pdf>

EASTERLY, William, "When is Fiscal Adjustment an Illusion?" Economic Policy, Vol.14, No.28, 1999, p.55-86.

EJDER, Lütfü Haydar, "Türkiye'de Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Kamu Harcamaları Stratejisi: 1980-2002 Dönemi Analizi", Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, 2006.

FROYEN, Richard T.; Macroeconomics: Theories and Policies, New Jersey, Pearson Prentice Hall, 8th Edition, 2005.

GAVIN, Michael ve PEROTTI, Roberto, Fiscal Policy in Latin America, NBER Macroeconomics Annual 1997, Vol.12, 1997, p.11-72.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı

GÖKALP, Faysal, AVCI, Mehmet, Türkiye Ekonomisi'nde Mali Disiplinsizlik Olgusu, Muğla Üniversitesi SBE Dergisi, Sayı 7, sayfa: 4, 2002.

GÜNAY, Ayşe, Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, No.2007/375, 2007.

GÜNAY, Ayşe, ÖZEN, Ahmet, Avrupa Birliği'nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt.4, Sayı.2, 2002.

GÜNAYDIN, Emek., ve Ülkü, Z.Uğraş, (2002) Cyclically Adjusted Primary Balance: The Case of Turkey.
<http://www.econ.utah.edu/~ehrbar/erc2002/pdf/P442.pdf>.

HAGAN, Sean (approved), Article IV of the Fund's Articles of Agreement: An Overview of a Framework, 2006.

HALLERBERG, Mark, vd. The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries, European Journal of Political Economy, No.23, 2007, p.338–359.

HEDBA'VNY', PETR., vd., A Fiscal Rule That Has Teeth: A Suggestion for a 'Fiscal Sustainability Council' Underpinned By the Financial Market, AUOCO Czech Economic Review, Vol.1, 2007, p. 32-53.

HEMMING, Richard, Policies to Promote Fiscal Discipline, 2003. (Workshop on Internationalization and Policy Transfer to be held at Tulane University on April 11–12, 2003.

HÜRCAN, Yasemin G., Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri Önemi Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, 1999.

Hazine Müsteşarlığı Yıllık Kamu Borç Yönetimi Raporu 2008

Hazine Müsteşarlığı Yıllık Kamu Borç Yönetimi Raporu 2009

Hazine Müsteşarlığı Yıllık Kamu Borç Yönetimi Raporu 2010

KANTARCI, Hasan B., Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi, Maliye Dergisi, Sayı.155, Temmuz-Aralık, 2008, s.144-158.

KENNEDY, Suzanne, ROBBINS, Janine, The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance, 2003.
http://www.fiscalreform.net/library/pdfs/the_role_of_fiscal_rules_in_determining_fiscal_performance.pdf

KEYNES, John M., The General Theory of Employment Interest and Money, 1936,
<http://www.saigontre.com/FDFiles/the-general-theory-of-employment-interest-and-money.pdf>

KOPITS, George, SYMANSKY, Steven, Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper, No.162, 1998.

KOPITS, George., Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?, IMF Working Paper, Vol.WP/01/145, 2001.

LANE, Philip R., The Cyclical Behaviour of Fiscal Policy: Evidence from the OECD, Journal of Public Economics, Vol.87, 2003, p.2661-2675.

Mali Kural Yasa Tasarısı

MATS, Persson, vd., Time Consistency of Fiscal and Monetary Policy: A Solution, Econometrica, Vol. 74, No.1, 2006, p. 193-212.

MILESI-FERRETTI, Gian Maria, (2003) "Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting", Journal of Public Economics, Vol. 88, p.377-394.

NELSON, Charles R.; Macroeconomics: Chapter 11, An Introduction, Keynesian Fiscal Policy and the Multipliers, 2006.

Orta Vadeli Mali Plan 2006-2008.

Orta Vadeli Mali Plan 2007-2009.

Orta Vadeli Mali Plan 2008-2010.

Orta Vadeli Mali Plan 2009-2011.

Orta Vadeli Program 2006-2008.

Orta Vadeli Program 2007-2009.

Orta Vadeli Program 2008-2010.

Orta Vadeli Program 2009-2011.

Orta Vadeli Program 2010-2012.

Orta Vadeli Program 2011-2013.

RAMSEY, Frank P., A Contribution to the Theory of Taxation, The Economic Journal, Vol. 37, No. 145, 1927, p.47-61

SCHICK, Allen, A Contemporary Approach to Public Expenditure Management, World Bank Institute, 1998.

SCHUKNECHT, Ludger, EU Fiscal Rules: Issues and Lessons From Political Economy, European Central Bank Working Paper Series, No. 42, 2004.

SIMONE, Alejandro S., TOPALOVA, Petia, India's Experience with Fiscal Rules: An Evaluation and The Way Forward, IMF Working Paper, No. WP/09/175, 2009.

SIWINSKA, Joanna, BUJAK, Piotr, Short Run Macroeconomic Effects of Discretionary Fiscal Policy Changes, Center for Social and Economic Research Studies & Analyses No. 261, Warsaw 2003.

SNOWDON, Brian, VANE, Howard, R., Modern Macroeconomics: It's Origins Development and Current State, Edward Elgar Publishing, 2005.

TANNER, Evan; Fiscal Rules and Countercyclical Policy: Frank Ramsey Meets Gram-Rudman-Hollings, WP/03/220, 2003.

TAYLOR, John B., Discretion versus Policy Rules in Practice, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Vol.39, 1993, p.195-214.

TAYLOR, John B.; Reassessing Discretionary Fiscal Policy, The Journal of Economic Perspectives, Vol.14, No.3, 2000, p.21-36.

The Legal Framework for Budget Systems, OECD Journal on Budgeting, Vol.4, No.3, 2004.

VON HAGEN, Jürgen, Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline, ZEI Working Paper, No.B01, 1998.

VON HAGEN, Jürgen, Fiscal Rules, Fiscal Institutions and Fiscal Performance, The Economic and Social Review, Vol. 33, No. 3, Winter, 2002, pp. 263-284

VON HAGEN, Jürgen, HARDEN, Ian J., Budget Process and Commitment to Fiscal Discipline, European Economic Review, No.39, 1995, p.771-779.

VON HAGEN, Jürgen, Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan, IMES Discussion Papers, No. 2005-E-5, 2005.

YAVUZ, Ali, Başlangıcından Bugüne Türkiye'nin Borçlanma Serüveni: Durum ve Beklentiler, SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Aralık 2009, Sayı.20, s.203-226.

YAY, Gülsün; Yeni Klasik İktisat Okulu, Para ve Finans Ansiklopedisi, İstanbul, Cilt 3, 1996.

YILDIRIM, Erhan, vd., Yeni Keynesyen Makro Ekonomik Bir Model: Türkiye Uygulaması, Ege Akademik Bakış, Cilt.10, Sayı.4, Ekim, 2010, s.1269 – 1277

YILDIRIM, Kemal vd.; Makroekonomi, Ankara, Seçkin Yayınları, 7. Baskı, 2008.

EKLER

Ek 1. Orta Vadeli Mali Plan Üst Sınır Hedefleri Karşılaştırması

OVMP	2006-2008 ovmp		
Hedef Yıllar	2006	2007	2008
Temel Makroekonomik Göstergeler			
GSYİH Bğyğmesi (%)	5	5	5
GSYİH (Milyon YTL, Cari Fiyatlarla)	536.259	588.155	642.266
GSYİH (Milyar Dolar, Cari Fiyatlarla)	364,9	392,5	422,4
Kişi Başına Milli Gelir (GSYİH, \$)	4.981	5.289	5.621
İşsizlik Oranı (%)	10	9,8	9,6
İhracat (FOB) (Milyar \$)	84,1	93,7	105,8
İthalat (CIF) (Milyar \$)	122,6	133,7	146,8
Dış Ticaret Dengesi (Milyar \$)	-38,5	-40	-41
Cari İşlemler Dengesi / GSYİH (%)	-4	-3,5	-3,1
Dış Ticaret Hacmi / GSYİH (%)	56,7	57,9	59,8
TĞFE Yıl Sonu (%)	5	4	4
GSYİH Deflatör (%)			
Ekonomik Sınıflandırma Bazında Bütçe Ödenek Teklif Tavanları milyon tl			
Merkezi Yönetim Bğtze Giderleri	160.143	162,28	165,958
Merkezi Yönetim Faiz Dışı Giderler	111,212	118,228	124,81
I. Personel Giderleri	35,202	37,449	38,775
II. Sosyal Gğvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4,895	7,022	7,466
III. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	16,469	13,417	13,745
IV. Faiz Giderleri	48,931	44,052	41,148
V. Cari Transferler	36,59	41,65	45,371
VI. Sermaye Giderleri	12,283	12,851	13,363
VII. Sermaye Transferleri	1,275	1,317	1,372
VIII. Borz Verme	3,386	3,353	3,49
IX. Yedek Üdenekler	1,112	1,17	1,228
Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerinin GSYİH'ya Oranı (%)			
Merkezi Yönetim Bğtze Giderleri	29,86	27,59	25,84
Merkezi Yönetim Faiz Dışı Giderler	20,74	20,10	19,43
I. Personel Giderleri	6,56	6,37	6,04
II. Sosyal Gğvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,91	1,19	1,16
III. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3,07	2,28	2,14
IV. Faiz Giderleri	9,12	7,49	6,41
V. Cari Transferler	6,82	7,08	7,06
VI. Sermaye Giderleri	2,29	2,19	2,08
VII. Sermaye Transferleri	0,24	0,22	0,21
VIII. Borz Verme	0,63	0,57	0,54
IX. Yedek Üdenekler	0,21	0,20	0,19
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri			
Merkezi Yönetim Bğtze Gelirleri (Net) (Milyon YTL)	141,822	150,318	161,638
Merkezi Yönetim Bğtzesi Vergi Gelirleri (Brğt) (Milyon YTL)	130,335	139,821	151,627

Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Net) / GSYİH (%)	26,45	25,56	25,17
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Brüt) / GSYİH (%)	24,30	23,77	23,61
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi			
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Milyon YTL)	-18.322	-11.962	-4.32
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi / GSYİH (%)	-3,42	-2,03	-0,67
Borç Stoku ve Borçlanma Gereği			
Kamu Brüt Borz Stoku / GSYİH (%)	71,5	68,2	63,5
Kamu Net Borz Stoku / GSYİH (%)	56,5	52,8	47,8
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği / GSYİH (%)	-2,6	-1,4	-0,1
Faiz Dışı Fazla (Milyon YTL)			
Faiz Dışı Fazla/GSYİH (%)			

OVMP	2007-2009 ovmp		
Hedef Yıllar	2007	2008	2009
Temel Makroekonomik Göstergeler			
GSYİH Büyümesi (%)	7,0	7,0	7,1
GSYİH (Milyon YTL, Cari Fiyatlarla)	622,6	695,9	771,2
GSYİH (Milyar Dolar, Cari Fiyatlarla)	423,4	469,8	521,8
Kişi Başına Milli Gelir (GSYİH, \$)			
İşsizlik Oranı (%)			
İhracat (FOB) (Milyar \$)	93,1	105,5	120,4
İthalat (CIF) (Milyar \$)	150,3	164,7	181,8
Dış Ticaret Dengesi (Milyar \$)	-57,2	-59,2	-61,4
Cari İşlemler Dengesi / GSYİH (%)	-7,9	-7,3	-6,6
Dış Ticaret Hacmi / GSYİH (%)			
TGFE Yıl Sonu (%)	4,0	4,0	-
GSYİH Deflatör (%)	5,5	4,5	3,5
Ekonomik Sınıflandırma Bazında Bütçe Ödenek Teklif Tavanları milyon tl			
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	189.877	199.027	205.732
Merkezi Yönetim Faiz Dışı Giderler	145.777	157.267	167.082
I. Personel Giderleri	40.418	43.123	47.599
II. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	9.82	10.245	9.286
III. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	14.189	14.771	15.548
IV. Faiz Giderleri	44,1	41,76	38,65
V. Cari Transferler	59.181	66.844	72.083
VI. Sermaye Giderleri	13.293	13.892	14.378
VII. Sermaye Transferleri	3.302	2.36	1.908
VIII. Borz Verme	3.74	3.877	4.014
IX. Yedek Üdenekler	1.833	2.154	2.267
Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerinin GSYİH'ya Oranı (%)			
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	30,5	28,6	26,7
Merkezi Yönetim Faiz Dışı Giderler	23,4	22,6	21,7
I. Personel Giderleri	6,5	6,2	6,2
II. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1,6	1,5	1,2
III. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2,3	2,1	2,0
IV. Faiz Giderleri	7,1	6,0	5,0

V. Cari Transferler	9,5	9,6	9,3
VI. Sermaye Giderleri	2,1	2,0	1,9
VII. Sermaye Transferleri	0,5	0,3	0,2
VIII. Borz Verme	0,6	0,6	0,5
IX. Yedek Üdenekler	0,3	0,3	0,3
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri			
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Net) (Milyon YTL)	181.111	196.263	210.143
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Brüt) (Milyon YTL)	155.248	169.264	182.212
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Net) / GSYİH (%)	181.111	196.263	210.143
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Brüt) / GSYİH (%)	155.248	169.264	182.212
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi			
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Milyon YTL)	-8.766	-2.764	4.411
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi / GSYİH (%)	-1,4	-0,4	0,6
Borç Stoku ve Borçlanma Gereği			
Kamu Brüt Borz Stoku / GSYİH (%)			
Kamu Net Borz Stoku / GSYİH (%)	44,1	39,1	34,4
Kamu Kesimi Borzlanma Gereği / GSYİH (%)	0,1	-0,2	-0,9
Faiz Dışı Fazla (Milyon YTL)	35.334	38.996	43.061
Faiz Dışı Fazla/GSYİH (%)	5,7	5,6	5,6

OVMP	2008-2010 ovmp		
Hedef Yıllar	2008	2009	2010
Temel Makroekonomik Göstergeler			
GSYİH Bgymesi (%)	5,5	5,7	5,7
GSYİH (Milyon YTL, Cari Fiyatlarla)	719.888	791.358	869.924
GSYİH (Milyar Dolar, Cari Fiyatlarla)	482.693	527.15	571.154
Kişi Başına Milli Gelir (GSYİH, \$)			
İşsizlik Oranı (%)			
İhracat (FOB) (Milyar \$)			
İthalat (CIF) (Milyar \$)			
Dış Ticaret Dengesi (Milyar \$)			
Cari İşlemler Dengesi / GSYİH (%)			
Dış Ticaret Hacmi / GSYİH (%)			
TGFE Yıl Sonu (%)			
GSYİH Deflatör (%)	5,1	4,0	4,0
Ekonomik Sınıflandırma Bazında Bütçe Ödenek Teklif Tavanları milyon tl			
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	225.859	228.07	238.045
Merkezi Yönetim Faiz Dışı Giderler	166.559	177.97	190.795
I. Personel Giderleri	47.855	50.256	55.305
II. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	6.212	6.515	6.778
III. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	18.752	19.496	20.26
IV. Faiz Giderleri	59.3	50.1	47.25
V. Cari Transferler	72.807	78.863	83.995
VI. Sermaye Giderleri	12.403	13.635	14.989
VII. Sermaye Transferleri	2.553	2.958	3.016
VIII. Borz Verme	4.211	4.397	4.513

IX. Yedek Üdenekler	1.765	1.85	1.939
Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerinin GSYİH'ya Oranı (%)			
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	31,4	28,8	27,4
Merkezi Yönetim Faiz Dışı Giderler	23,1	22,5	21,9
I. Personel Giderleri	6,6	6,4	6,4
II. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,9	0,8	0,8
III. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2,6	2,5	2,3
IV. Faiz Giderleri	8,2	6,3	5,4
V. Cari Transferler	10,1	10,0	9,7
VI. Sermaye Giderleri	1,7	1,7	1,7
VII. Sermaye Transferleri	0,4	0,4	0,3
VIII. Borz Verme	0,6	0,6	0,5
IX. Yedek Üdenekler	0,2	0,2	0,2
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri			
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Net) (Milyon YTL)	206.951	220.755	235.526
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Brüt) (Milyon YTL)	174.141	186.866	202.953
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Net) / GSYİH (%)	28,7	27,9	27,1
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Brüt) / GSYİH (%)	24,2	23,6	23,3
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi			
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Milyon YTL)	-18.909	-7.315	-2.519
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi / GSYİH (%)	-2,6	-0,9	-0,3
Borç Stoku ve Borçlanma Gereği			
Kamu Brüt Borz Stoku / GSYİH (%)	56,9	52,4	47,9
Kamu Net Borz Stoku / GSYİH (%)	39,4	35,1	30,6
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği / GSYİH (%)			
Faiz Dışı Fazla (Milyon YTL)	40.391	42.785	44.731
Faiz Dışı Fazla/GSYİH (%)	5,6	5,4	5,1

OVMP	2009-2011 ovmp		
Hedef Yıllar	2009	2010	2011
Temel Makroekonomik Göstergeler			
GSYH Büyümesi (%)	5,0	5,5	6,0
GSYH (Milyon YTL, Cari Fiyatlarla)	1.109.351	1.245.269	1.395.158
GSYH (Milyon Dolar, Cari Fiyatlarla)	772.69	830.179	900.567
TGFE Yılsonu (%)	7,5	6,5	5,5
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazlası			
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Milyon YTL)	-15.548	-15.92	-23.042
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi / GSYH (%)	-1,4	-1,3	-1,7
Faiz Dışı Fazla (Milyon YTL)	41.202	38.872	36.949
Faiz Dışı Fazla / GSYH (%)	3,7	3,1	2,6
Program Tanımlı Bütçe Büyüklüklerinin GSYH'ye Oranı (%)			
Merkezi Yönetim Bütçesi Gelirleri	20,4	20,3	20,2
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Harcamaları	18,1	18,3	18,5
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Fazlası	2,3	2,0	1,7
Ekonomik Sınıflandırma Bazında Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri milyon tl			
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	259.14	284.229	319.52

Faiz Dışı Giderler	202.39	229.437	259.529
- Personel Giderleri	56.389	61.691	67.591
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	10.61	11.563	12.509
- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	18.856	21.389	25.076
- Cari Transferler	93.003	107.956	122.492
- Sermaye Giderleri	15.483	17.675	21.212
- Sermaye Transferleri	2.321	2.848	3.621
- Borz Verme	4.276	4.600	4.993
- Yedek Üdenek	1.451	1.714	2.036
Faiz Giderleri	56.75	54.792	59.992
Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerinin GSYH'ye Oramı (%)			
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	23,4	22,8	22,9
Faiz Dışı Giderler	18,2	18,4	18,6
- Personel Giderleri	5,1	5,0	4,8
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1,0	0,9	0,9
- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1,7	1,7	1,8
- Cari Transferler	8,4	8,7	8,8
- Sermaye Giderleri	1,4	1,4	1,5
- Sermaye Transferleri	0,2	0,2	0,3
- Borz Verme	0,4	0,4	0,4
- Yedek Üdenek	0,1	0,1	0,1
Faiz Giderleri	5,1	4,4	4,3
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri			
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Net)	243.592	268.309	296.478
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Net)	198.601	221.239	246.268
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin GSYH'ye Oramı (%)			
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Net)/GSYH (%)	22,0	21,5	21,3
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Net)/GSYH (%)	17,9	17,8	17,7
Kamu Borç Stoku Tahminlerinin GSYH'ye Oramı (%)			
AB Tanımlı Kamu Brüt Borz Stoku*/GSYH (%)	35,0	33,0	31,0
Kamu Net Borz Stoku/GSYH (%)	25,0	24,0	22,0

*AB Tanımlı Kamu; merkezi yönetim, yerel idareler ve sosyal güvenlik kurumlarından oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini ifade etmektedir.

OVMP	2010-2012 ovmp		
Hedef Yıllar	2010	2011	2012
Temel Makroekonomik Göstergeler			
GSYH Byğmesi (%)	3,5	4,0	5,0
GSYH (Milyon YTL, Cari Fiyatlarla)	1.029	1.118	1.227
GSYH (Milyon Dolar, Cari Fiyatlarla)	641	669	723
TFE Yılsonu (%)	5,3	4,9	4,8
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazlası			

Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Milyon YTL)	-50.034	-45.123	-39.083
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi / GSYH (%)	-4,9	-4,0	-3,2
Faiz Dışı Fazla (Milyon YTL)	6.716	10.077	16.317
Faiz Dışı Fazla / GSYH (%)	0,7	0,9	1,3
Program Tanımlı Bütçe Büyüklüklerinin GSYH'ye Oranı (%)			
Merkezi Yönetim Bütçesi Gelirleri	21,4	21,4	21,4
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Harcamaları	22,2	21,6	21,0
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Fazlası	-0,8	-0,2	0,4
Ekonomik Sınıflandırma Bazında Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri milyon tl			
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	286.828	298.232	314.442
Faiz Dışı Giderler	230.078	243.032	259.042
- Personel Giderleri	60.318	64.098	68.438
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	11.124	11.71	12.538
- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	25.901	27.616	28.798
- Cari Transferler	102.158	109.587	117.211
- Sermaye Giderleri	19.046	18.271	20.137
- Sermaye Transferleri	3.208	3.348	3.485
- Borz Verme	6.903	6.867	6.846
- Yedek Üdenek	1.42	1.535	1.589
Faiz Giderleri	56.75	55.2	55.4
Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerinin GSYH'ye Oranı (%)			
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	27,9	26,7	25,6
Faiz Dışı Giderler	22,4	21,7	21,1
- Personel Giderleri	5,9	5,7	5,6
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1,1	1,0	1,0
- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2,5	2,5	2,3
- Cari Transferler	9,9	9,8	9,6
- Sermaye Giderleri	1,9	1,6	1,6
- Sermaye Transferleri	0,3	0,3	0,3
- Borz Verme	0,7	0,6	0,6
- Yedek Üdenek	0,1	0,1	0,1
Faiz Giderleri	5,5	4,9	4,5
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri			
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Net)	236.794	253.109	275.359
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Net)	193.324	210.192	229.526
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin GSYH'ye Oranı (%)			
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Net)/GSYH (%)	23,0	22,6	22,4
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Net)/GSYH (%)	18,8	18,8	18,7
Kamu Borç Stoku Tahminlerinin GSYH'ye Oranı (%)			
AB Tanımlı Kamu Brüt Borz Stoku*/GSYH (%)	49,0	48,8	47,8
Kamu Net Borz Stoku/GSYH (%)			

OVMP	2011-2013 ovmp		
Hedef Yıllar	2011	2012	2013
Temel Makroekonomik Göstergeler			
GSYH Büyümesi (%)	4,5	5,0	5,5

GSYH (Milyon YTL, Cari Fiyatlarla)	1.215	1.343	1.485
GSYH (Milyon Dolar, Cari Fiyatlarla)	781	847	913
TĞFE Yılsonu (%)	5,3	5,0	4,9
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazlası			
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Milyon YTL)	-33.493	-32.261	-24.359
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi / GSYH (%)	-2,8	-2,4	-1,6
Faiz Dışı Fazla (Milyon YTL)	14.007	20.239	25.641
Faiz Dışı Fazla / GSYH (%)	1,2	1,5	1,7
Program Tanımlı Bütçe Büyüklüklerinin GSYH'ye Oranı (%)			
Merkezi Yönetim Bütçesi Gelirleri	21,8	21,7	21,6
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Harcamaları	21,8	21,3	20,8
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Fazlası	0,04	0,40	0,83
Ekonomik Sınıflandırma Bazında Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri milyon tl			
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	312.519	339.317	359.103
Faiz Dışı Giderler	265.019	286.817	309.102
- Personel Giderleri	72.299	78.164	84.064
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	12.737	13.749	14.662
- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	30.049	31.718	33.347
- Cari Transferler	115.778	125.849	136.556
- Sermaye Giderleri	21.635	24.27	26.804
- Sermaye Transferleri	4,3	4.568	4.899
- Borz Verme	6.436	6.793	7.013
- Yedek Üdenek	1.784	1.706	1.757
Faiz Giderleri	47,5	52,5	50
Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerinin GSYH'ye Oranı (%)			
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	25,7	25,3	24,2
Faiz Dışı Giderler	21,8	21,4	20,8
- Personel Giderleri	6,0	5,8	5,7
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1,0	1,0	1,0
- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2,5	2,4	2,2
- Cari Transferler	9,5	9,4	9,2
- Sermaye Giderleri	1,8	1,8	1,8
- Sermaye Transferleri	0,4	0,3	0,3
- Borz Verme	0,5	0,5	0,5
- Yedek Üdenek	0,1	0,1	0,1
Faiz Giderleri	3,9	3,9	3,4
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri			
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Net)	23,0	22,9	22,5
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Net)	19,1	19,1	19,0
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin GSYH'ye Oranı (%)			
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Net)/GSYH (%)	279.026	307.056	334.743
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Net)/GSYH (%)	232.22	255.902	281.909
Kamu Borç Stoku Tahminlerinin GSYH'ye Oranı (%)			
AB Tanımlı Kamu Brüt Borz Stoku*/GSYH (%)	40,6	38,8	36,8
Kamu Net Borz Stoku/GSYH (%)			

Ek 2. Mali Kural Yasa Tasarısı

MALİ KURAL KANUNU TASARISI

BİRİNCİ BÖLÜM

Amaç, Kapsam, Tanımlar ve Temel İlkeler

Amaç

MADDE 1- (1) Bu Kanunun amacı, mali sürdürülebilirliğin ve üngürlebilirliğin artırılması suretiyle makroekonomik istikrarın gçzlendirilmesi için kamu mali yönetiminde uygulanacak mali kuralları ve bunlara ilişkin ilke, esas ve usulleri dğzenlemektir.

Kapsam

MADDE 2- (1) Bu Kanun, genel yönetimi, 8/6/1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbğsleri Hakkında Kanun Hğkmğnde Kararnameye tabi kamu iktisadi teşebbğsleri ve bağı ortaklıkları ile 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Üzelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanuna tabi olup, sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmeci kuruluşları kapsar.

Tanımlar

MADDE 3- (1) Bu Kanunun uygulanmasında;

a) Genel yönetim: Merkezi yönetim bğtzesine dahil kamu idareleri, dünser sermayeler, işsizlik sigortası fonu dahil sosyal gğvenlik kurumları ve mahalli idareler ile Avrupa Hesaplar Sistemine uygun olarak Devlet Planlama Teşkilatı Mğsteşarlığı, Hazine Mğsteşarlığı, Tğrkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Tğrkiye İstatistik Kurumunun da gürğşğng almak suretiyle Maliye Bakanlığınca belirlenen diğerk kamu idarelerini ve fonları,

b) Genel yönetim azığı: Genel yönetimin Maliye Bakanlığı tarafından zerzevesi belirlenerek kamuoyuna duyurulan Avrupa Hesaplar Sistemi ile uyumlu konsolide azığını, ifade eder.

Temel ilkeler

MADDE 4- (1) Mali kural uygulamasının temel ilkeleri şunlardır:

- Mali kuralın uygulanmasında basitlik, doğruluk, saydamlık ve hesap verilebilirlik esastır.
- Mali kuralın uygulanmasına ilişkin veriler tam ve zamanında kamuoyuyla paylaşılır.
- Bu Kanun kapsamındaki kuruluşların muhasebe ve raporlama işlemleri Avrupa Hesaplar Sistemi ve diğerk uluslararası standartlarla uyumlu olarak yğrğtğlğr.
- Genel yönetim kapsamına alınacak kuruluşların belirlenmesinde Avrupa Hesaplar Sistemi esas alınır.
- Muhasebe ve istatistik yöntemlerinde önemli bir değışiklik yapılması halinde, kamuoyu zamanında bilgilendirilir ve geçmiş veriler yeni duruma uygun olarak raporlanır.

İKİNCİ BÖLÜM

Mali Kuralları İlişkin Hükümler

Mali kural

MADDE 5- (1) Herhangi bir yılda genel yönetim azığının gayrisafi yurttizi hasılaya oranı, bir önceki yıl genel yönetim azığının gayrisafi yurttizi hasılaya oranına aşağıdaki şekilde belirlenen genel yönetim azık uyarlamasının eklenmesi suretiyle hesaplanan tavanı aşamaz.

- Genel yönetim azık uyarlaması, azık etkisi ile konjonktğrel etkinin toplamından oluşur.
- Azık etkisi, bir önceki yıl genel yönetim azığının gayrisafi yurttizi hasılaya oranından, genel yönetim azığının gayrisafi yurttizi hasılaya oranına ilişkin uzun dönemli hedef olan yğzde birin zıkarılması sonucu bulunan değerin -0,33 ile zarpılması suretiyle hesaplanır.
- Konjonktğrel etki, ilgili yıl reel gayrisafi yurttizi hasıla artış oranından yğzde beşin zıkarılması sonucu bulunan değerin -0,33 ile zarpılması suretiyle hesaplanır.

(2) Dünser sermayeli işletmelerin bğtzelerinde gelir ve gider denklğinin sağlanması esastır.

(3) 233 sayılı Kanun Hğkmğnde Kararnameye tabi kamu iktisadi teşebbğsleri ve bağı ortaklıkları ile 4046 sayılı Kanuna tabi olup sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmeci kuruluşlar, toplulaştırılmış bazda borzlanma gereğı oluşturamaz.

Uygulama

MADDE 6- (1) Genel yönetim azığının gayrisafi yurtizi hasılaya oranına ilişkin tavan, 5 inci maddenin birinci fıkrasına göre belirlenerek zer yıllık dönemler itibarıyla Orta Vadeli Program ve Mali Planda azıqlanır.

(2) Birinci fıkra zerzevesinde genel yönetim azığının gayrisafi yurtizi hasılaya oranına ilişkin tavan belirlendikten sonra genel yönetim azığının gayrisafi yurtizi hasılaya oranında ve/veya reel gayrisafi yurtizi hasıla artış oranında değişiklik olması halinde, söz konusu tavan, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malo Yönetimi ve Kontrol Kanununun 18 inci maddesi uyarınca yapılacak Yęksek Planlama Kurulu toplantısında ve Orta Vadeli Program ve Mali Plan zaşımlarında güncellenerek kamuoyuna duyurulur.

(3) Herhangi bir yıl izin 5 inci maddenin birinci fıkrasına göre belirlenecek olan genel yönetim azığının gayrisafi yurtizi hasılaya oranına ilişkin nihai tavan, o yıla ilişkin gerzkeleşen reel gayrisafi yurtizi hasıla artış oranı ve bir önceki yıl gerzkeleşen genel yönetim azığının gayrisafi yurtizi hasılaya oranı kullanılarak belirlenir. Mali kuraldan sapma olup olmadığı, o yıl izin gerzkeleşen genel yönetim azığının gayrisafi yurtizi hasılaya oranı ile nihai tavan mukayese edilerek yapılır.

(4) Orta Vadeli Program ve Mali Planda ve Yıllık Programda; genel yönetim azığının gayrisafi yurtizi hasılaya oranının belirlenmesinde esas alınan temel ekonomik hedefler, tahminler ve varsayımlar ile bunların tutarlılığı ve risklerine ilişkin değerlendirmelere, temel ekonomik bęyęklęklere ilişkin yurt izi ve yurt dışı resmi ve özel kuruluşların tahminlerine, mali kurala ilişkin gerzkeleşmelere, varsa kuraldan sapmalar ve sapmanın gerekzeleri ile mali kurala uyum izin gerzkeleştirilecek politika ve dęzenlemelere yer verilir.

(5) Genel yönetim azığının gayrisafi yurtizi hasılaya oranının mali kurala göre belirlenen tavanın ęzerinde gerzkeleşmesi olasılığının ortaya zıkması halinde, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Męsteřarlıęı ve Hazine Męsteřarlıęınca męstereken tedbir alternatifleri hazırlanır ve Ekonomi Koordinasyon Kurulunun başkanı olan bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulur.

(6) 25/10/1983 tarihli ve 2935 sayılı Olaęanęstę Hal Kanununun 3 ęncę maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca olaęanęstę hal ilan edilmesi durumunda, doğrudan olaęanęstę hal ile ilgili olarak yapılan genel yönetim kapsamındaki idarelerin bętzelerinde ngrglmeyen ilave harcamalar bu maddenin ęzncę fıkrası kapsamında hesaplanan kesin tavana eklenir.

Raporlama, denetim ve istatistiklerin derlenmesi

MADDE 7- (1) Orta Vadeli Program ve Mali Planın yayımını takip eden onbeş gün izinde Maliye Bakanı ve Devlet Planlama Teşkilatı Męsteřarlıęının bağlı olduğu bakan, Tęrkiye Bęyęk Millet Meclisi Plan ve Bętze Komisyonunu zel gündemli bir toplantıda, hedefler, gerzkeleşmeler, güncellemeler ve varsa kuraldan sapmalar ile sapmaların gerekzeleri konusunda bilgilendirir.

(2) Genel yönetime ilişkin mali verilerin; ilk ęz zeyrek gerzkeleşmeleri, dönemi izleyen ikinci ayın sonuna kadar, yıllık gerzkeleşmeleri ise izleyen yılın nisan ayının sonuna kadar Maliye Bakanlığı tarafından Mali Kural İzleme Raporu ile kamuoyuna duyurulur.

(3) 233 sayılı Kanun Hękmęnde Kararnameye tabi kamu iktisadi teřebbęsleri ve bağlı ortaklıkları ile 4046 sayılı Kanuna tabi olup sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmeciler kuruluşlarına ilişkin mali verilerin; ilk ęz zeyrek gerzkeleşmeleri, dönemi izleyen ęzncę ayın sonuna kadar, yıllık gerzkeleşmeleri ise izleyen yılın mayıs ayı sonuna kadar Hazine Męsteřarlıęı tarafından kamuoyuna duyurulur. Hazine Męsteřarlıęı genel yönetime dahil kamu idarelerinin doğrudan veya dolaylı olarak sermayesinin yęzde ellisinden fazlasına sahip olduğu veya kontrolę altında yer alan diğer işletmelerden veri almaya, bu verileri derlemeye, raporlamaya ve bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye yetkilidir.

(4) Yıllık gerzkeleşmelere ilişkin Mali Kural İzleme Raporunda yer alan verilerin doğruluğu, güvenilirliği ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluğu bakımından değerlendirilmesi, Sayıştay tarafından yapılır ve sonuzları, Raporun yayımından itibaren kırkbeş gün izinde kamuoyuna duyurulur.

(5) Sosyal Güvenlik Kurumu koordinatrlęęinde, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Męsteřarlıęı ve Hazine Męsteřarlıęı temsilcilerinden oluşan bir Komisyon tarafından her yıl mayıs ayı sonuna kadar emeklilik ve genel sağlık sigortalarının uzun dönemli aktęeryal dengesine ilişkin hesaplamaları izeren rapor hazırlanarak kamuoyuna duyurulur.

(6) Genel yönetime dahil kamu idarelerinin mali istatistiklerine esas teşkil edecek verilerinin teslimine ilişkin sęre belirlemeye, olağandışı durumlarda veri gönderilmesi izin ek sęre vermeye, bu sęreler izerisinde hazırlanan verileri almaya, hesapların derlenmesi ve gönderilmesinden sorumlu

birim yöneticilerini kamu idareleri itibarıyla belirlemeye ve bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM Çeşitli ve Son Hükümler

Mahsup ve terkin işlemlerinin bütçeleştirilmesi

MADDE 8- (1) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kesinleşmiş borz ve alacaklarının mahsup işlemleri ile alacaklarının terkin edilmesi işlemleri, bütçeleriyle ilişkilendirilmeksizin yapılamaz.

Değiştirilen mevzuat

MADDE 9- (1) 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun;

a) 62 nci maddesine birinci fıkra olarak aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Belediye bütçesi, Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan ve temmuz ayı içerisinde yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe Hazırlama Rehberine uygun olarak hazırlanır.”

b) 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve üçüncü fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

“c) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu gezmeyen iz borzlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu gezen iz borzlanmayı ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın uygun görüşü ve İçişleri Bakanlığının vereceği onay ile yapabilir.”

(2) 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun;

a) 45 inci maddesine birinci fıkra olarak aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“İl özel idaresi bütçesi Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan ve temmuz ayı içerisinde yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe Hazırlama Rehberine uygun olarak hazırlanır.”

b) 51 inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve üçüncü fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

“c) İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu gezmeyen iz borzlanmayı il genel meclisinin kararı; yüzde onunu gezen iz borzlanmayı ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın uygun görüşü ve İçişleri Bakanlığının vereceği onay ile yapabilir.”

(3) 5018 sayılı Kanunun;

a) 16 ncı maddesinin madde başlığı “Orta Vadeli Program ve Mali Plan ve bütçe hazırlama rehberi” şeklinde değiştirilmiştir.

b) 16 ncı maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve üçüncü fıkrasından sonra gelmek üzere maddeye aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci Bakanlar Kurulunun haziran ayının onbeşine kadar toplanarak Orta Vadeli Program ve Mali Planı kabul etmesiyle başlar. Orta Vadeli Program ve Mali Plan, aynı süreçte Resmi Gazetede yayımlanır.

Orta Vadeli Program ve Mali Plan, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı ile işbirliği içerisinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından hazırlanır. Orta Vadeli Program ve Mali Plan; kalkınma planları, stratejik planlar, genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda oluşturulan makro politikalar, ilkeler, hedef ve göstere niteliğindeki temel ekonomik ve mali büyüklükler ile bunlarla uyumlu olmak üzere gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri, hedef azık tavanları, borzlanma durumu ve merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin üdenek teklif tavanları yer alır.”

“Orta Vadeli Program ve Mali Plan, yürürlükte bulunan ve yürürlüğe konulacağı azımlanmış olan politikalar ile mali ve ekonomik gelişim üzerinde etkili olabilecek diğer önemli gelişmeler dikkate alınarak hazırlanır.”

c) 16 ncı maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Merkezi yönetim kapsamı dışındaki kamu idareleri Orta Vadeli Program ve Mali Planda yer alan politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri, hedeflenen azık ile gelir ve gider tahminlerini bütçe hazırlık ve uygulamalarında dikkate alır.”

z) 18 inci maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde yer alan “Orta vadeli maloplanı” ibaresi “Orta Vadeli Program ve Mali Planı” şeklinde değiştirilmiştir.

d) 34 üncü maddesinin dördüncü fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde, bütçede üdenen üngürülmüş olmakla birlikte, mal veya hizmet teslim alınmış, iş yaptırılmış veya diğer hallerde ilgili mevzuatına göre kamu idaresi bakımından borcun tahakkuk ettirilmesi gereken bir safhaya gelmiş olmasına rağmen altmış gün içerisinde üdenenin gönderilmemiş olması halinde süz konusu giderler dayanağını oluşturan harcama belgeleri de eklenmek suretiyle usulüne göre gerçekleştirilerek ilgili hesaplara alınır ve üdenenin temin edilmesi halinde üdenir. Bu tutarlara ilişkin üdenek işlemleri en geç mali yıl sonuna kadar tamamlanır. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca düzenlenir.”

(4) 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin;

a) 29 uncu maddesine yedinci fıkra olarak aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“7. Teşebbüsler, Hazine Müsteşarlığının görüşüne alarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanacak usul ve esaslar çerçevesinde stratejik planlarını hazırlar.”

b) 32 nci maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“1. Teşebbüslere ait uzun vadeli veya yıllık genel yatırım ve finansman programlarının hazırlanmasında, finansman imkanları ve teşebbüslerin yatırım kapasiteleri göz önünde tutulur ve toplulaştırılmış borzlanma gereği oluşturulmaması esas alınır.”

Yürürlükten kaldırılan hükümler

MADDE 10- (1) 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Üzelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun gezici 23 üncü maddesinin ikinci fıkrasının ikinci ve üçüncü cümlesi ile gezici 24 üncü maddesinin ikinci fıkrasının üçüncü cümlesi ve üçüncü fıkrası,

(2) 20/2/2001 tarihli 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun 14 üncü maddesinin beşinci fıkrasının üçüncü, dördüncü ve beşinci cümleleri,

(3) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanununun 52 nci maddesinin dördüncü fıkrası,

yürürlükten kaldırılmıştır.

Yürürlük

MADDE 11- (1) Bu Kanunun;

a) 7 nci maddesinin beşinci fıkrası 1/1/2012 tarihinde,

b) Diğer hükümleri yayımı tarihinde,

yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 12- (1) Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütmür.

GENEL GEREKÇE

Dünya genelinde, özellikle 1980’li yıllardan itibaren artmaya başlayan bütçe azıkları, borz stokunu artırarak kamu finansmanı dengesinin bozulmasına, makroekonomik istikrarın zedelenmesine ve bazı ülkelerde ekonomik krizlerin tetiklenmesine neden olmuştur. Bu gelişmeler sonrasında, sürdürülebilir maliye politikaları ile makroekonomik istikrarın sağlanması ve sürdürülebilirliğin artırılması izin temel ekonomik ve mali göstergelerde daimi nitelikteki bazı sayısal hedeflerin, sınırlamaların ve ilkelerin belirlenmesi şeklinde tanımlanan mali kurallar veya “kurala dayalı maliye politikaları” hızla yaygınlık kazanmıştır.

Nitekim, mali kural uygulayan ülkelerin sayısı önemli ölçüde artarak, 1990 yılında 7 iken 2009 yılı sonunda 90’a yükselmiştir. Gelişmekte olan ülkelerde de son zamanlarda gözlemlenen bu eğilim ile birzok ülke mali sorumluluk yasaları altında kurallı maliye politikası uygulamasına geçiş yapmıştır. Bu kapsamda Hindistan, Brezilya, Arjantin, Şili ve Macaristan gibi ülkeler belirli mali

göstergelere koyduğu sayısal sınırlamalar ile mali kural uygulayan ülkeler olarak ün plana zıkmaktadır.

2008 yılının son zeyreğinde başlayarak 2009 yılında etkisini gösteren küresel finansal kriz ülkelerin kamu azıklarını ve borz stokunu önemli ölçüde artırmıştır. Krize karşı alınan mali önlemlerin neticesi olarak genel devlet borz stoku gelişmekte olan G-20 ülkelerinde yüzde kırkı, gelişmiş G-20 ülkelerinde ise yüzde yüzü aşmıştır. Bu durum piyasalarda ve kamuoyunda mali sürdürülebilirlik hususunda endişe yaratmış ve mali disiplinin temini için mali kural uygulamalarına ilişkin düzenlemelerin önemini artırmıştır.

Mali kural uygulaması ile;

- Kamu azığı ve borz yükünü sürdürülebilir bir yapıya kavuşturmak,
- Mali disiplin anlayışını kalıcı hale getirmek,
- Maliye politikasına olan güveni artırmak,
- Artan güven ve kredibilitiyle beraber risk priminin düşmesini sağlayarak borzlanma maliyetini azaltmak, amaçlanmaktadır.

Ülke uygulamaları incelendiğinde tek tip bir mali kural bulunmamakta, farklı mali kuralların farklı avantaj ve dezavantajları bulunmaktadır. Mali kuralların sezimi, tasarımı ve uygulama bizim, ülkelerin içinde bulundukları ekonomik koşullar, gelişmişlik düzeyleri, yönetim kültürü ve gelenekleriyle yakından ilişkilidir. Ancak mali disiplini ve makroekonomik istikrarı sürdürmesi açısından mali kuralların belirli özellikleri bünyesinde taşıması da önemlidir.

Mali kural, her şeyden önce bir ülkenin kamu azığını ve borz stokunu sürdürülebilir seviyede tutmalıdır. Beklenmedik durumlarda kuraldan sapma olduğu zamanlar, telafi edici mekanizmaların tesis edilmesi ve bu mekanizmaların da telafileri zamana yayarak hayata gezirmesi de arzu edilen bir diğer özelliktir. Ekonomi teorisinde iş zevrimlerini etkileyen önemli faktörlerden biri de maliye politikası olup, söz konusu politikanın iş zevrimlerini istikrarlı hale getirecek şekilde uygulanması makroekonomik istikrar adına önem arz etmektedir. Bu çerçevede mali kural ile uygulanacak olan maliye politikalarının da otomatik istikrarlandırıcıların işleyiş mekanizmasını bozmaması gerekir. Bu yüzden mali kural uygulamalarının karşı-düngüsel özellik göstermesi önemlidir. Bir diğer deyişle ekonominin daralma dönemlerinde genişleyici maliye politikasına izin vererek ekonomik canlanmaya katkıda bulunması, büyüme dönemlerinde sıkılaştırıcı maliye politikasına izin vererek hem elde edilen fazla gelirin tasarruf edilerek genişleyici maliye politikasına ihtiyaz duyulduğu anlarda gereken kaynağı sağlaması hem de iş zevrimlerinin şiddetini azaltması gerekmektedir.

Mali kuralların kamuoyunda kolaylıkla takip edilebilmesi, şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından önemli bir husustur. Bu nedenle mali kuralın basit ve anlaşılır olması istenilen bir diğer özelliktir. Kurallı maliye politikasının mali disiplini sağlaması açısından kamunun tamamının kapsanması önemlidir.

Mali kuralların dayandırıldığı göstergeler, mali kuralın başarılı bir şekilde uygulanması açısından önem arz etmektedir. Mali kurallar genel olarak gelire, harcamaya, bütçe dengesine veya borz stokuna ayrı ayrı veya birlikte konulan sayısal sınırlar ile uygulanabilmektedir.

Hem harcama hem de gelir tarafını dikkate alan ve borz stoku ile doğrudan bağlantısı olan bütçe dengesi kuralları son zamanlarda birzok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke tarafından benimsenmiş durumdadır.

Mali kuralın uygulanma zamanının belirlenmesi, mali kuralın başarısı için önem arz eden bir diğer husustur. Mali kuralı başarı ile uygulayan birzok ülkenin uygulamaya başlamadan önce birtakım yapısal reformları hayata geçirdiği gözlemlenmektedir. Bu çerçevede, kamu mali yönetimi reformları adı altında, bütçelerin orta vadeli bir bakışla hazırlanması, bütçe sürecinde şeffaflık ve hesap verebilirliği artırmaya yönelik veri hazırlama ve yayımlama, raporlama ve denetim gibi alanlarda düzenlemelerin hayata geçirilmesi ve mali kural uygulaması öncesinde mali disiplini artırarak borz stokunun azaltılması gibi hususlar mali kuralın uygulanmasının başarısını etkileyen faktörler olarak ün plana zıkmaktadır.

Ölkemizde mali kural uygulamasına geçilmesi, son yıllarda kamu mali yönetimi alanında elde edilen başarıların kalıcı hale getirilmesi, kamu azıkları ve borz yükünü sürdürülebilir seviyelerde tutulması, maliye politikasına olan güvenin piyasalar ve kamuoyu nezdinde güçlendirilmesi ve artan güven ve kredibilitiyle beraber risk priminin ve borzlanma maliyetlerinin azaltılmasına önemli katkı sağlayacak ve kamu mali yönetiminin modernleştirilmesi alanında tamamlayıcı rol üstlenecektir.

Ölkemizde mali kuralın uygulanması için zamanlama ve altyapı açısından gerekli şartların oluştuğu görülmektedir. Zira, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4734 sayılı Kamu

İhale Kanunu ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borz Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile kamu mali yönetiminde önemli reformlar yapılmıştır. Ayrıca son yıllarda uygulanan faiz dışı fazla hedefi politikası ile bütçe açığında ve borz stokunda önemli azalmalar sağlanmıştır.

Bu çerçevede, ülke uygulamaları incelendiğinde, kamu mali yönetimi alanında reform yapıldıktan sonra mali kural uygulamalarına geçildiğinde daha başarılı olduğu görülmektedir. Ülkemizde de mali kural uygulaması ülke uygulamalarına paralel olarak kamu mali yönetimi reformunun çerçevesine onu tamamlayıcı olacak nitelikte ayrı bir kanun ile yapılmaktadır.

Avrupa Birliği standartlarında ve genel olarak uluslararası standartlarda kamunun mali durumunu en iyi gösteren kapsamın genel yönetim olduğu bilinmektedir. Nitekim Maastricht kriterlerinde bütçe açığı ve borz stoku izin getirilen üst sınırlar genel yönetim sektörü için ve Avrupa Hesaplar Sistemi ile uyumlu olarak hesaplanmaktadır. Ülkemizde, bu Tasarı ile uygulanacak olan mali kural gerek kapsam gerekse hesaplanması açısından aday ülke statüsünde olduğumuz Avrupa Birliği müktesebatı ile uyumlu olarak uygulanacaktır. Ayrıca döner sermayeli işletmeler ve mahalli idareler için destekleyici düzenlemelere yer verilmiştir. Toplam kamu kesiminin mali disiplini de güzetilerek, kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) için de ayrı bir kural tanımlanmıştır.

Tasarı, yukarıda bahsedilen konular dikkate alınarak hazırlanmıştır.

MADDE GEREKÇELERİ

MADDE 1- Madde ile; Kanunun amacı düzenlenmiştir. Kanunun temel amacı, mali sürdürülebilirlik ve üngürlebilirlik ekseninde makroekonomik istikrarın kalıcı hale getirilmesi ve güçlendirilmesidir. Bu amaçlarla Kanun kamu mali yönetiminde uygulanacak mali kuralları ve bunlara ilişkin ilke, esas ve usulleri düzenlemektedir.

MADDE 2- Madde ile; Kanunun kapsamı düzenlenmiştir. Kanunun uygulanacağı kamu kesiminin kapsamı, genel yönetim ile 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamındaki KİT'ler ile bağlı ortaklıklar ve 4046 sayılı Üzelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanuna tabi olup sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmeciler kuruluşlar olarak belirlenmiştir. Böylece en geniş iheriğe sahip olacak kamu kesimi tanımlaması tercih edilerek toplam kamunun Kanun kapsamına alınması amaçlanmıştır.

MADDE 3- Madde ile; Kanunda kullanılan bazı ibarelerin tanımlarına yer verilmek suretiyle uygulamada azıklık sağlanması amaçlanmıştır. Özellikle genel yönetim ve genel yönetim açığı tanımları ile uluslararası standartlara uygunluk vurgulanmış ve Maliye Bakanlığı, genel yönetim kapsamı ile ilgili kurumların güçlerini alarak genel yönetim açığının hesaplanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye yetkili kılınmıştır.

Kanunla tanımlanan genel yönetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda tanımlanan genel yönetimden daha geniş kapsamı haizdir. Bu Kanunun uygulanmasında genel yönetim; Avrupa Hesaplar Sistemi ile uyumlu olacak şekilde, merkezi yönetim bütçesine dahil kamu idareleri, döner sermayeler, işsizlik sigortası fonu dahil sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler, bütçe dışı fonlar, döner sermayeler, kefalet sandıkları, sosyal tesisler ve diğer idareleri kapsar.

MADDE 4- Madde ile; mali kuralın uygulanmasında esas alınacak temel ilkeler tanımlanmıştır. Buna göre Kanunun uygulanmasında;

- Genel kurumsal yönetim ilkeleri güzetilerek basitlik, doğruluk, saydamlık ve hesap verilebilirlik tesis edilmekte,

- Mali kuralın uygulanmasına ilişkin verilerin tam ve zamanında kamuoyuyla paylaşılması üngürlemlenmekte,

- Kanun kapsamındaki kuruluşların muhasebe ve raporlama işlemlerinin Avrupa Hesaplar Sistemi ve diğer uluslararası standartlarla uyumlu olarak yürütüleceği ve genel yönetim kapsamına alınacak kuruluşların belirlenmesinde de benzer ilkenin uygulanacağı ifade edilerek uluslararası alanda verilerin ve kapsamın güvenilirliğinin artırılması sağlanmakta,

- Kanunun uygulanmasında kullanılan hesaplama ve raporlama işlemlerine ilişkin muhasebe sistemleri ve istatistiki yöntemlerde önemli bir değişiklik olması halinde kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi ve verilerin güvenilirliğinin ve karşılaştırılabilirliğinin artırılması amaçlanmaktadır.

MADDE 5- Madde ile; kamu mali yönetimimizde ve bütçeleme sürecinde uygulanacak olan mali kurallar azıklandırılmaktadır.

Genel yönetim izin getirilen mali kural aşağıdaki formülle gösterilmekte olup, maddenin birinci fıkrasında süzel olarak ifade edilmiştir.

$$a_{(t)} \leq a_{(t-1)} - y(a_{(t-1)} - a^*) - k(b_{(t)} - b^*)$$

Yukarıdaki formülde:

$a_{(t)}$: Cari yıldaki genel yönetim azığının gayrisafi yurtizi hasılaya oranını,

$a_{(t-1)}$: Bir önceki yılın genel yönetim azığının gayrisafi yurtizi hasılaya oranını,

a^* : Yğzde bir olarak belirlenmiş olup borz stokunun makul bir seviyeye düşürülmesi amacıyla, genel yönetim azığının gayrisafi yurtizi hasılaya oranının orta-uzun vadede ulaşılması hedeflenen değerini,

$b_{(t)}$: Cari yıldaki reel gayrisafi yurtizi hasıla artış oranını,

b^* : Yğzde beş olarak belirlenmiş olup otomatik dengeleyicilerin zalışmasında esas alınacak eşik reel gayrisafi yurtizi hasıla büyüme oranını,

y : Yakınsama hız katsayısını,

k : Döngüsel (konjonktürel) etkiyi yansıtırma katsayısını,

$-y(a_{(t-1)} - a^*)$: Azık etkisini,

$-k(b_{(t)} - b^*)$: Konjonktürel etkiyi,

ifade etmektedir.

Azık etkisi izinde yer alan (y) katsayısı herhangi bir yılda orta uzun vadeli hedeften (yğzde bir) sapma olduğu zaman süz konusu hedefe hangi hızla yakınsanacağını göstermektedir. Ölkemizde süz konusu parametre 0,33 olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda, bu katsayı, hedeften sapılan miktarın yaklaşık yğzde otuzüçüncü bir sonraki sene telafi edileceği anlamına gelmektedir.

Konjonktürel etki izinde yer alan (k) katsayısı, ekonominin reel olarak büyüme ve daralma dönemlerinde maliye politikasına esneklik sağlamaktadır. Bu anlamda (k) katsayısı, reel gayrisafi yurtizi hasıladaki yğzde 5'in üzerindeki her bir puanlık büyüme izin ne kadar tasarruf yapılacağını; altındaki her bir puanlık büyüme izin ise ne kadar azık verilebileceğini göstermektedir. Bir diğer deyişle mali kuralı karşıt döngüsel bir yapıya döngüştüren süz konusu parametre, iş zevrimlerine ters yönde tepki vererek otomatik dengeleyicilerin zalışma mekanizmasını desteklemektedir. Böylece yüksek büyüme dönemlerinde borz stoku daha hızlı düşürülecek, düşük büyüme veya kışkırtılma dönemlerinde ise ekonominin ihtiyacı olan genişleyici maliye politikalarının uygulanmasına olanak sağlayacaktır. Süz konusu parametrenin bu özelliği tam olarak sağlayabilmesi izin sezilen parametrenin genel yönetim faiz dışı harcamalarının gayrisafi yurtizi hasılaya oranı dikkate alınarak belirlenmesi önemlidir. Ölkemizde bu husus dikkate alınarak süz konusu parametre 0,33 olarak belirlenmiştir.

Ayrıca, döner sermayeler ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi KİT'ler ve bağlı ortaklıkları ile 4046 sayılı Kanuna tabi olup sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmeciler kuruluşları izin de destekleyici kuralları düzenlenmiştir.

Maddenin ikinci fıkrasında döner sermayeli işletmelerin mali kuralı olarak bütçelerinin gelir ve giderlerinin denk olması hususu tanımlanmaktadır. Böylece döner sermayeli işletmelerin kendi gelirleri ile giderlerini karşılaması ve merkezi yönetime mali yük ve risk oluşturmaması hedeflenmektedir.

Maddenin üçüncü fıkrasında 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi KİT'ler ve bağlı ortaklıkları ile 4046 sayılı Kanuna tabi olup sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmeciler kuruluşlarının mali kuralı olarak bu kuruluşların toplulaştırılmış bazda borzlanma gereği oluşturmayaacağı hususu düzenlenmektedir. Böylece merkezi yönetim ile sermaye transferi, görev zararı, kredi kullanımı, temettü ve hasılat payı ödemeleri altında mali ilişki izinde bulunan bu işletmelerin mali performansının artırılması amaçlanmaktadır.

MADDE 6- Madde ile; mali kuralın nasıl uygulanacağı ve mevcut politika metinleri ile bütçe hazırlama sürecine nasıl dahil edileceği belirlenmiştir. Genel yönetim azığının gayrisafi yurtizi hasılaya oranına ilişkin tavanın Orta Vadeli Program ve Mali Plan ile üzer yıllık dönem izin kamuoyuna azıklandırılması amaçlanmakta ve genel yönetim azığının gayrisafi yurtizi hasılaya oranında ve/veya reel gayrisafi yurtizi hasıla artış oranında bir değişiklik olması halinde süz konusu tavanın 5018 sayılı Kanun gereği yapılan Yüksek Planlama Kurulu toplantısında ve Orta Vadeli Program ve

Mali Plan ile güncellenebilmesi hususu düzenlenmektedir. Herhangi bir yıl izin mali kurala uyulup uyulmadığının kesin olarak tespiti ise ilgili yıla ilişkin ger ekle meler dikkate alınarak yapılması h kk m altına alınmıştır. Böylece kamu mali yönetiminde önemli bir yer tutan Orta Vadeli Program ve Mali Plan mali kural uygulamasının temel politika metni olmuş, mali kuralın işletilmesi, güncellenmesi ve kamuoyuna duyurulması şeffaf ve standart bir hale getirilmiştir.

Bu madde ile getirilen bir diğer düzenleme de Orta Vadeli Program ve Mali Planın izeri i ile ilgilidir. Söz konusu dokümanın izeri i mali kural uygulamaları ve uluslararası iyi uygulamalar zerzevesinde geni letilmi tir. Böylece, Orta Vadeli Program ve Mali Planın hazırlanmasında esas alınan temel ekonomik hedefler, tahminler ve varsayımlar ile bunların tutarlılığı ve farklı senaryolar ile bunların risklerine ilişkin değerlendirmelere ayrıntılı bir şekilde yer verilerek kamuoyunun daha azık bilgilendirilmesi sağlanmış olacak; temel ekonomik b y kl klere ilişkin yurt izi ve yurt dışı resmi ve özel kuruluşların tahminlerine de yer verilerek bağımsız ve dış bir mekanizma y  r l  e konulup yapılan resmi tahminlerin güvenilirliğinin arttırılması sağlanacak; mali kurala ilişkin ger ekle melere; varsa kuraldan sapmalar ve sapmanın gerekçeleri ile mali kurala uyum izin gerçekleştirilecek politika ve düzenlemelere yer verilerek mali kural uygulamasının güvenilirliğine ve disiplinine vurgu yapılacaktır.

Ayrıca, hesap verilebilirlik ve zamanında bilgilendirme ilkeleri zerzevesinde, maddenin beşinci fıkrası ile kuraldan sapma riskinin ortaya zıkması halinde neler yapılacağı azıkza belirtilmiştir. Bu zerzevede, ilgili idareler olan Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı M  te arlı ı ve Hazine M  te arlı ınınca m   tereken tedbir alternatifleri hazırlanarak Ekonomi Koordinasyon Kurulunun başkanı olan Bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulması öngörülmektedir. Böylece ilgili yılda oluşabilecek sapma riskinin zamanında bertaraf edilmesi ve hedeflerin tutturulması amazanmaktadır.

Mali kural uygulamasında belirlenen tek istisna ola an     hal kapsamında genel yönetime dahil idarelerin b   zelerinden yapılacak ilave harcamalardır. Bilindiği üzere, 2935 sayılı Ola an     Hal Kanununun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinden birinin veya birden fazlasının yurdun genelinde veya bir veya birden fazla bölgesinde ortaya zıkması hallerinde Bakanlar Kurulu kararı ve Türkiye B y  k Millet Meclisinin onayı ile ola an     hal ilan edilebilmektedir. Bu hallerin tamamen kontrol dışı gelişen olaylar olduğu ve Meclisin de  grecin izinde olduğu dikkate alınmıştır. Böyle bir duruma maruz kalındığında yapılacak ilave harcamalar genel yönetim azık tavanına eklenebilecektir.

MADDE 7- Madde ile; mali kural uygulamasının raporlanmasına, denetimine ve istatistiklerinin derlenmesine ilişkin hususlar düzenlenmektedir.

Bu zerzevede Orta Vadeli Program ve Mali Planın yayımını takip eden onbeş gün izinde Maliye Bakanı ile Devlet Planlama Teşkilatı M  te arlı ının bağlı olduğu bakanın, hazırlanan Plan ile ilgili olarak Türkiye B y  k Millet Meclisi Plan ve B     Komisyonunu  zel g  ndemli bir toplantıda bilgilendirmesi zorunluluğu getirilmektedir. Böylece, ilgili bakanların temel kamu maliyesi metni olan Orta Vadeli Program ve Mali Planı hesap verilebilirlik ve  effalık ilkesi zerzevesinde Türkiye B y  k Millet Meclisine bilgi vermesi ve bu şekilde Meclisin b     ve uygulanan politikalar üzerindeki etkisinin arttırılması amazanmaktadır.

Mali kural uygulama sonuzlarının zamanında ve tam olarak kamuoyu ile paylaşılması ve mali raporlama kalitesinin, kapsamının ve sıklığının arttırılarak  effalı ın sağlanması amazlarıyla; Maliye Bakanlığı tarafından Mali Kural İzleme Raporunun, Hazine M  te arlı ı tarafından K  T'lere ve diğer kamu işletmelerine ilişkin verilerin, Sosyal Güvenlik Kurumu koordinat rl    nde ilgili idarelerden oluşan bir komisyon tarafından emeklilik ve genel sağlık sigortalarının uzun dönemli akt eryal dengesine ilişkin hesaplamaları izeren raporların yayımlanması h   me ba lanmıştı.

Sayıştay Başkanlığı mali kural uygulamasında denetim birimi olarak faaliyet gösterecektir. Böylece azıklanan verilerin doğru, güvenilir ve standartlara uygun olduğuna dair bağımsız bir denetim mekanizması sisteme dahil edilmiştir. Sayıştay Başkanlığı, Maliye Bakanlı ınınca hazırlanarak kamuoyuna duyurulacak olan Mali Kural İzleme Raporundaki yıllık ger ekle melere ilişkin verilerin doğruluğunu, güvenilirliğini ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluğunu değerlendirecek ve sonuzları Raporun yayımından itibaren kırkbe  gün izinde kamuoyuna duyuracaktır.

5018 sayılı Kamu Mal  Yönetimi ve Kontrol Kanununun 53 üncü maddesinin son fıkrasında düzenlenen hususlar madde ile Kanuna dercedilmi tir.

MADDE 8- Madde ile; mahsup ve terkin işlemlerinin b     ile ili kilendirilmeden yapılmaması sağlanarak mali yönetimin saydamlı ının arttırılması amazanmaktadır.

MADDE 9- Madde ile; 5393 sayılı Belediye Kanununda, 5302 sayılı İl  zel İdaresi Kanununda, 5018 sayılı Kamu Mal  Yönetimi ve Kontrol Kanununda ve 233 sayılı Kanun H    nde

Kararnamede değişiklikler yapılarak mali kural uygulamasını tamamlayıcı bazı reformlar yapılmaktadır.

Maddenin birinci ve ikinci fıkrası ile;

- İzişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Mahalli İdareler Bğtze Hazırlama Rehberine Maliye Bakanlığının gürğşğ ve en son kesinleşmiş gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarının yğzde onunu gezen iz borzlanmalarda ise Hazine Mğsteşarlığının bağlı olduğu bakanın uygun gürğşğ eklenerek merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında koordinasyonun artırılması hedeflenmektedir. Bilindiği ğzere, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borz Yönetiminin Dęzenlenmesi Hakkında Kanuna göre halihazırda mahalli idarelerin Hazine garantisi olmaksızın gerzekleştirdikleri dış borzlanmalar ile yurt izi piyasalardan yapacakları tahvil ihrazları Hazine Mğsteşarlığının iznine tabidir. Ayrıca, Hazine Mğsteşarlığı mahalli idarelere ikrazen dış finansman kullanırmakta ve Hazine garantisi sağlamaktadır. Bu bağlamda, tahvil ihracı hariz yurt izi borzlanma dışındaki bğtğn mahalli idare borzlanmalarının Hazine Mğsteşarlığının iznine tabi olduğu gürğlmektedir. Bu zerzevede, tahvil ihracı ile birlikte diğer iz borzlanmalara da izin verilmesi aşamasında Hazine Mğsteşarlığının bağlı olduğu bakanın uygun gürğşğnğn alınması risk yönetimi azısından uygun olacaktır.

- Bilindiği ğzere, 5018 sayılı Kanunun 52 nci, 53 ğncğ ve 54 ğncğ maddeleri ile genel yönetim kapsamındaki idarelerin mali istatistiklerini hazırlamaya ve azıklamaya Maliye Bakanlığı yetkili ve görevli kılınmıştır. Bu kapsamda Maliye Bakanlığı yerel yönetimlerin verilerini ğzer aylık bazda derlemekte ve yayımlamaktadır. Diğer kamu idareleri hazırlanan tabloları ve daha ayrıntılı verileri Maliye Bakanlığından alabilmektedir. Bu kapsamda, yerel yönetimlerin, 5393 sayılı Belediye Kanunun 68 inci maddesinin ğzğncğ fıkrası ve 5302 sayılı İl Üzel İdaresi Kanununun 51 inci maddesinin ğzğncğ fıkrası gereği varlık ve yğkğmlğlğklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı malo tablolarını ğzer aylık dönemler hvinde İzişleri Bakanlığına, Maliye Bakanlığına, Devlet Planlama Teşkilatı Mğsteşarlığına ve Hazine Mğsteşarlığına göndermesine artık ihtiyaız bulunmamaktadır. Bu amazla, ilgili fıkralar kaldırılmıştır.

Maddenin ğzğncğ fıkrası ile;

- 5018 sayılı Kamu Malo Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen ve Bakanlar Kurulu Kararı ile yayımlanan Orta Vadeli Program ve Yğkse Planlama Kurulu Kararı ile yayımlanan Orta Vadeli Mali Plan temel dokğmanları “Orta Vadeli Program ve Mali Plan” adı altında birleştirilerek tek bir dokğman haline getirilmiş ve böylece daha etkin bir sistem tasarlanmıştır.

- Orta Vadeli Program ve Mali Planın yğrğrlğkte bulunan ve yğrğrlğğe konulacağı azıklanmış olan politikalar ile mali ve ekonomik gürğnğm ğzerinde etkili olabilecek diğer ünemli gelişmeler dikkate alınarak hazırlanması dęzenlenerek, Orta Vadeli Program ve Mali Planın kamuoyundaki gğvenilirliğinin artırılması amazanmaktadır.

- 5018 sayılı Kanunun 34 ğncğ maddesinin dördğncğ fıkrası değiştirilerek, üdeneği gönderilmediği izin tahakkuk ettiği halde muhasebe kaydı yapılmayan veya bğtze ile ilişkilendirilmeyen harcamalara ilişkin dęzenleme üngürğlmğş, böylece genel yönetim kapsamındaki idarelerin tahakkuk etmiş tğm borzlarının en gez altmış gğn izinde muhasebe kayıtlarında gösterilebilmesi amazanmıştır.

Maddenin dördğncğ fıkrası ile;

- Modern işletmecilik anlayışı gereği, KİT’lerin stratejik plan hazırlamaları dęzenlenmiştir.

- Kanunun 5 inci maddesinin dördğncğ fıkrası ile belirlenen mali kural 233 sayılı Kanun Hğkmğnde Kararnameye de eklenmiştir.

MADDE 10- Madde ile; zeşitli mevzuat ile getirilen özelleştirme gelirlerinin özel gelir kaydedilip otomatik üdenekleştirilmesi uygulamasının terk edilmesi ve böylece bğtzeleme, muhasebeleştirme ve kamu mali raporlamasında saydamlığın artırılması amazanmaktadır.

Ayrıca 5018 sayılı Kanunun 52 nci maddesinin son fıkrası bu Kanuna dercedildiği izin yğrğrlğkten kaldırılmıştır.

MADDE 11- Yğrğrlğk maddesidir.

MADDE 12- Yğrğtme maddesidir.

ÖZET

SEVGİ, Nurhan Hande. Mali Kural, Mali Disiplin ve Türkiye Ekonomisinde İstikrar, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011.

Bu çalışmada mali disiplin ve mali kural kavramları incelenmekte ve bu iki kavramın önemi araştırılmaktadır. Aynı zamanda bu kavramların anlaşılması için gerekli bazı tanımlamalara yer verilmiştir. Bu amaçla, ülke uygulamalarından örnekler sunulmuştur. Türkiye'nin genel ekonomik durumu göz önünde bulundurularak mali kural uygulamasının Türkiye için gerekliliği tartışılmaya çalışılmıştır. Ulaşılan genel yargı, kurala bağlı politikaların Türkiye için uygulanmasının gerekli olduğu yönündedir. Bu yargı yalnızca teorik bir yargıdır.

Anahtar Kelimeler:

Mali Disiplin
Mali Kural
Maliye Politikası
Kurula Bağlı Politikalar
Türkiye Ekonomisi

ABSTRACT

SEVGİ, Nurhan Hande. Fiscal Rule, Fiscal Discipline and Stability in Turkish Economy, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011.

In this study, the terms fiscal discipline and fiscal rule have been examined and the importance of those two terms have been researched. The paper includes some related descriptions. On this purpose, some country cases have been presented. The necessity of rule implementation for Turkey has been tried to discussed, considering the economic structure. The main decision is that rule based fiscal policy is needed for the Turkish economy. This decision is just a theoretical decision.

Keywords:

Fiscal Discipline
Fiscal Rule
Fiscal Policy
Rule Based Policy
Turkish Economy