

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

MALİYE PROGRAMI

KURALLARA DAYALI MALİYE POLİTİKASI YAKLAŞIMI

VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

İlknur EKİNCİ

TEMMUZ - 2009

TRABZON

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

MALİYE PROGRAMI

KURALLARA DAYALI MALİYE POLİTİKASI YAKLAŞIMI

VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ

İlknur EKİNCİ

Karadeniz Teknik Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü'nce

Bilim Uzmanı (Maliye)

Unvanı Verilmesi İçin Kabul Edilen Tez'dir.

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih : 30.06.2009

Tezin Sözlü Savunma Tarihi : 24.07.2009

Tezin Danışmanı : Prof. Dr. İhsan GÜNAYDIN

Jüri Üyesi : Prof. Dr. Osman PEHLİVAN

Jüri Üyesi : Doç. Dr. Haydar AKYAZI

Enstitü Müdürü : Doç. Dr. Haydar AKYAZI

TEMMUZ – 2009

TRABZON

0. SUNUŞ

00. Önsöz

Keynesyen devrimin ardından, maliye ve sonrasında para politikası ekonomik sistemin istikrarını toplam talebi yönlendirerek sağlayan iki önemli araç haline gelmiştir. 1970’li yıllarda yaşanan stagflasyon bunalımı dönemince, uygulanan para politikaları enflasyona neden olurken, maliye politikaları ise ülkelerin yüksek kamu borç ve açığı ile karşı karşıya kalmalarına neden olmuştur. Bu durum, iradi politikaların etkinliğinin sorgulanması sonucunu doğurmuş ve klasik öğreti ile uyumlu olarak, birçok iktisatçı politikaların belirli kurallara dayandırılması gerektiğini savunmuştur.

1990’lı yıllar ile birlikte, AB başta olmak üzere kimi gelişmiş ülkeler kurallara dayanan maliye politikaları uygulamaya başlamışlardır. Türkiye, 1990’lı yıllardaki rekor oranlardaki kamu borç ve açığı göstergelerinin ardından 2002 yılı ile birlikte kamu maliyesi göstergelerinde ciddi iyileşmeler yaşamıştır. Bu iyileşmenin ardında çeşitli yapısal reformlar ile birlikte, örtük bir mali kural görevi gören IMF’in faiz dışı fazla hedefi ve bazı mali kural benzeri düzenlemelerinin de önemli katkısı olmuştur. Nihayetinde, Türkiye 2011 yılı içerisinde kurallı bir maliye politikasına geçmeyi hedeflemiştir. Çalışma, kurallara dayalı maliye politikasını kavramsal, teorik ve pratik açıdan incelemekte ve nihayetinde Türkiye’de uygulanacak bir mali kuralın taşınması gereken özellikler ve nasıl bir mali kuralın uygulanabileceği konusu ele alınmaktadır.

Çalışma boyunca verdiği bilimsel destek ve duyduğu güven için tez danışmanım Sayın Prof. Dr. İhsan GÜNAYDIN’a, değerli öneri ve eleştirileri için Sayın Doç. Dr. Haydar AKYAZI ve Prof. Dr. Osman PEHLİVAN’a teşekkürü bir borç bilirim. Ayrıca yol göstericiliği için Devlet Bütçe Uzmanı Sayın Zeren ÇAKMAK ve tezin her aşamasında yanımda olan eşim Sayın Aykut EKİNCİ’ye de teşekkürlerimi sunarım.

Trabzon, Temmuz 2009

İlknur EKİNCİ

01. İçindekiler

	<u>Sayfa Nr.</u>
0. SUNUŞ	III
00. Önsöz	III
01. İçindekiler	IV
02. Özet	VII
03. Summary	VIII
04. Tablolar Listesi	IX
05. Grafikler Listesi	X
06. Kısaltmalar Listesi	XI
GİRİŞ	1-3

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KURALLARA DAYALI MALİYE POLİTİKASI: KAVRAMSAL ÇERÇEVE...4-13	
10. Mali Kuralların Tanımı ve Çeşitleri	4
11. Mali Kuralların Özellikleri	8
12. Mali Kuralların Yasal Dayanakları.....	10

İKİNCİ BÖLÜM

2. KURALLARA DAYALI MALİYE POLİTİKASI: TEORİK ÇERÇEVE.....	14
20. İradi Kararlara Karşı Kurallar Tartışması	14
200. İradi Maliye Politikası... ..	14
201. İradi Politikalardan Kurala Dayalı Maliye Politikasına Doğru....	20
21. Uygulamada Maliye Politikası: Genel Bir Bakış.....	26
22. Mali Kuralların Temel Uygulanma Gerekçeleri	29

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. ÜLKE UYGULAMALARI	31-62
30. Avrupa Birliği ve Mali Kurallar	31
300. Maastricht Kriterleri	31
301. İstikrar ve Büyüme Paktı ve Mali Kural Tartışmaları	37
302. Mali Kurallar Altında AB’de Mali Performans ve Ekonomik Büyüme.....	41
31. Amerika Birleşik Devletleri.....	45
32. Diğer Bazı Ülke Uygulamaları	51
320. Brezilya	51
321. Kanada	53
322. Yeni Zelanda	55
323. Japonya	58

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. KURALLARA DAYALI MALİYE POLİTİKASININ TÜRKİYE’YE YANSIMALARI.....	63-101
40. Türkiye’nin Geçmiş Dönem Mali Disiplinine Genel Bir Bakış	63
41. 2001 Krizi ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı	68
42. Mali Kural Benzeri Düzenlemeler	74
420. IMF ve Faiz Dışı Fazla Hedefi	74
421. Mali Kural Benzeri Yasal Düzenlemeler	76
4210. Anayasa	76
4211. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....	77
4212. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun	80
4213. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu	82
4214. 5393 Sayılı Belediye Kanunu	83
4215. 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu	84
4216. 5724 sayılı 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu	85
43. 2001 Krizi Sonrası Mali Disiplin.....	85
430. Kamu Maliyesi Göstergeleri	86
431. Borç Yönetimi Göstergeleri	92

44. Türkiye’de Kurallara Dayalı Maliye Politikasına Doğru	95
5. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇLAR	102-108
YARARLANILAN KAYNAKLAR	109-118
EK.....	119
ÖZGEÇMİŞ	

02. Özet

Çoğu gelişmekte olan ülke, 1980'lerin ortalarına kadar kamu finansmanı dengesizlikleri ile karşı karşıya kalmışlardır. Bu sorunlarla mücadele etmek için ise, son on yıldır mali kurallar ciddi anlamda ilgi çekmektedir. Uygulamada, mali kurallar birçok nedenle uygulanmaktadır: (i) makroekonomik istikrarı sağlama (ii) hükümetlerin maliye politikasının kredibilitesini artırma ve açıkların ortadan kaldırılmasına yardımcı olma (iii) maliye politikasının uzun dönemli sürdürülebilirliğini sağlamak (iv) federasyonun veya uluslararası bir organizasyonun negatif dışsallıklarını minimize etmek.

1990'lar boyunca, Türkiye ekonomisindeki gelişmeler istikrarsız ekonomik büyüme, yüksek enflasyon ve sürdürülemez iç borç dinamikleri ile karakterize edilebilir. 2001 krizinden sonra, kısıtlayıcı maliye politikaları kamu finansman dengesini olumlu etkilemiştir. Kamu açıkları, bazı mali kural benzeri düzenlemeler vasıtasıyla azaltılmıştır.

Nihayetinde Türkiye 2011 yılı içerisinde kurallı bir maliye politikasına geçmeyi hedeflemektedir. Çalışma, kurallara dayalı maliye politikasını kavramsal, teorik ve pratik açıdan incelemekte ve Türkiye'ye yansımalarını ele almaktadır.

03. Summary

Most developing countries have encountered public finance imbalances since mid-1980s. So as to struggle with these problems, fiscal rules have attracted significant attention over the last decade as several countries have adopted fiscal rules in an attempt to eliminate large deficits. In practice, fiscal rules have been adopted for a wide variety of reasons: (i) to ensure macroeconomic stability (ii) to enhance the credibility of the government's fiscal policy and aid in deficit elimination (iii) to ensure long-term sustainability of fiscal policy (iv) to minimize negative externalities within a federation or international arrangement.

During the 1990s, developments in the Turkish economy were characterized by volatile economic growth, high inflation and unsustainable domestic debt dynamics. After 2001 crisis, restrictive fiscal policies affected public finance balance positively. Public deficits were reduced by using some quasi-fiscal rules.

Given the fact that Turkey aims at adopting a rule-based fiscal policy regime in 2011, the study investigates the rule-based fiscal policy within conceptual, theoretical and practical frameworks and provides insights into the reflections on this application in Turkey.

04. Tablolar Listesi

<u>Tablo Nr.</u>	<u>Tablonun Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	Başlıca Mali Kurallar.....	5
2	Kurala Dayalı Maliye Politikası Uygulayan Çeşitli Ülke Örnekleri	11
3	Bazı OECD Ülkelerinin Gayri Safi Kamu Borcu (%GSYH).....	28
4	AB-15 Büyüme ve Kamu Açığı/GSYİH Oranları Ortalama Değerleri.....	43
5	ABD’de Eyaletler Bazında Vergi ve Harcama Sınırlamaları	49
6	Brezilya Eyaletlerinin Birincil Denge Durumu	52
7	Brezilya Kamu Yatırımı/GSYİH (%)	53
8	IMF Programı’nda Türkiye	74
9	Konsolide Bütçe Gelir ve Harcamalarının GSMH’ya Oranı (%).....	90
10	Merkezi Yönetim Bütçe Gelir ve Harcamalarının GSYİH’ya Oranı (%)	91
11	Türkiye Brüt Dış Borç Stoku (Milyar \$)	94
12	Stratejik Hedef 1 Kapsamındaki Stratejik Göstergeler.....	96

05. Grafikler Listesi

<u>Grafik Nr.</u>	<u>Grafik Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	ABD’de Federal ve Eyalet ile Yerel Yönetim Gelirlerinin GSYİH’ya Oranı.....	15
2	Gayri Safi Kamu Borcu (% GSYH), 1970–2004	26
3	Kamu Harcamaları ve Gelirleri (% GSYH), 1970–2004	27
4	AB-15 Büyüme ve Kamu Açığı/GSYİH Oranları (%).....	42
5	Fransa, İngiltere ve Almanya Büyüme (A) ve Kamu Açığı/GSYİH Or. (B)(%)	44
6	ABD Kamu Açığı/GSYİH ve Kamu Net Borcu/GSYİH Oranları (%)	47
7	Kanada Kamu Açığı/GSYİH ve Kamu Net Borcu/GSYİH Oranları (%)	55
8	Yeni Zelanda Kamu Açığı/GSYİH (%).....	56
9	Japonya Kamu Açığı/GSYİH (%)	60
10	Japonya Reel GSYİH Büyümesi	61
11	1923-2001 Genel Bütçe Gerçekleşen Gelir-Gider ve Den. GSMH İçindeki Payı	64
12	KKBG/GSYİH Oranı (1975–2001).....	66
13	Reel GSYİH Büyümesi ve Enflasyon (1999-2008)	69
14	Kamu Net Borç Stokunun GSMH’ya Oranı	70
15	İç Borçlanma Reel Faiz Oranı ve Reel GSMH Büyüme Hızı	71
16	Merkezi Yönetim Bütçe Açığı/GSYİH (%)	87
17	AB Tanımlı Genel Yönetim Bütçe Açığı/GSYİH (%).....	88
18	KKBG/GSYİH (%).....	89
19	Faiz Dışı Fazla/GSYİH.....	92
20	AB Tanımlı Borç Stoku (% GSYİH).....	93
21	AB Tanımlı Borç Stoku Hedefleri (% GSYİH).....	101

06. Kısaltmalar Listesi

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BDI	: Alman Sanayiciler Birliği
BEA	: Bütçe Uygulama Yasası
ECB	: Avrupa Merkez Bankası
EDP	: Aşırı Kamu Açığı Prosüdüri
EH	: Enflasyon Hedeflemesi
EMU	: Avrupa Parasal Birliği
GEGP	: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
GRH	: Gram-Rudman-Hollings
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
KKBG	: Kamu Kesimi Borçlanma Gereksinimi
MoF	: Japonya Maliye Bakanlığı
SGP	: İstikrar ve Büyüme Paktı

GİRİŞ

1929 Büyük Bunalımı ile birlikte Keynes, krizden çıkışın ve tekrardan büyük ölçekli ekonomik krizler yaşanmamasının çözümü olarak, devletin ekonomik sistemin içinde önemli bir rol oynaması gerektiğini belirtmiştir. Devletin, ekonomik sistemin içinde istikrarlaştırıcı bir unsur olarak bulunması, harcama ve vergi politikaları aracılığı ile toplam talebi yönlendirmesi sonucunu doğurmuştur.

1950 ve 1960'lı yıllar boyunca Keynesyen IS-LM modeli, ekonomik faaliyetlerin gelişimine göre uygulanan kamu harcamaları ve vergi değişimleri ile birlikte bütüncül bir iktisat teorisi sunmuştur. Uygulamada da 1950 ve 1960'lı yıllar yüksek büyüme oranlarının yaşandığı sorunsuz yıllar olmuştur. Buna karşın 1970'lerde dünyada görülen iki rakamlı enflasyon oranları ve rekor seviyelerdeki kamu borç miktarları, bağımsız politika oluşturmanın aşırılıklarının da sorgulanmasına neden olmuştur.

Paracı, yeni klasik ve reel konjonktür teorisi iktisatçılarının Keynesyen iradi maliye ve para politikalarına karşı 1970'li yıllarda başlayan teorik karşı duruşları, 1980'li yıllarda bu politikaların ekonomik faaliyetler üzerinde etkisiz olduğunu kabul edecek bir noktaya kadar varmıştır. Klasik iktisadi düşünceye sahip iktisatçıların uygulanan iktisat politikaları ile ilgili temel görüşleri, "kurala dayalı" politika uygulamasının ekonominin istikrarlı büyümesi açısından en faydalı yaklaşım olduğu yönünde olmuştur.

Kurala dayalı maliye politikası, iradi maliye politikasının uygulamalı ve teorik açıdan oldukça zayıflaması ile birlikte, 1990'lı yıllar ile birlikte iradi politikalar yerini, çeşitli kurallarla sınırlandırılmış politikalara bırakmaya başlamıştır.

Türkiye, 1990'lı yıllar boyunca kamu dengesinde ciddi bozulmalar yaşamıştır. 1990'lı yıllar boyunca yaşadığı 1994, 1999 ve 2001 krizlerinde kamu maliyesi önemli bir rol oynamıştır. Nitekim Türkiye, mali dengesizliklerin doğrudan makroekonomik istikrarsızlığın nedenlerinden biri olabileceğinin en yakın örneğini 2001 krizinde

yaşamıştır. 2001 krizi sonrası ise, ülkemiz iyileşen kamu göstergelerine sahip olmuş; kamu göstergelerindeki iyileşme nominal ve reel faizler, enflasyon, yatırımlar gibi birçok makro göstergeye de olumlu yansımış ve yüksek büyüme oranlarına erişilebilmiştir.

Mali disiplinin büyüme ve enflasyon sürecindeki olumlu yansımaları, kurallı bir maliye politikası üzerinde düşünme ihtiyacı hissettirmiştir. Özellikle siyasi istikrarsızlık dönemlerinde, maliye politikasının belli kurallara dayalı olarak yürütülmesi mali disiplinin bozulmasını önleme açısından önemlidir.

Bu çalışma, genel olarak kurallara dayalı maliye politikasının Türkiye'ye yansımaları üzerine odaklanmaktadır. Bu amaçla çalışmanın birinci bölümünde, kurallara dayalı maliye politikası hakkındaki kavramsal çerçeve oluşturulmaya çalışılmış; mali kuralların tanımı, çeşitleri, özellikleri ve yasal dayanaklarından bahsedilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümü, kurallara dayalı maliye politikasının teorik çerçevesini incelemeyi amaçlamaktadır. Bu nedenle ilk olarak, temelinde Keynesyen iktisadın bulunduğu iradi maliye politikasının gelişiminden bahsedilmiştir. Ardından, paracı okul ile birlikte başlayan ve devamında yeni klasik ve reel konjonktür okulunun iradi politikalara eleştirileri ile gelişen kurallara dayalı maliye politikası yaklaşımı ele alınmıştır. Son olarak ise, dünyada maliye politikasının gelişimi ve iradi politikaların uygulamada ortaya çıkardığı sorunlara değinilmiştir. Uygulamada maliye politikasının nasıl bir yol çizdiğinin görülmesi, kurallara dayalı maliye politikasına doğru olan yaklaşmayı da açıklar niteliktedir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, maliye politikalarını kurallar etrafında şekillendiren ülke örneklerinin ele alınmıştır. Bu bölümde ilk olarak, Türkiye'nin gerek Avrupa Birliği'ne girme hedefi açısından en çok etkilendiği gerekse de ekonomik ilişkiler açısından güçlü bağlara sahip olduğu Avrupa Birliği'ndeki mali kurallar üzerinde durulmuştur. Ayrıca ABD, Brezilya, Kanada, Yeni Zelanda ve Japonya ekonomilerindeki mali kurallar ve mali kural öncesi ve sonrası mali disiplin incelenmiştir.

Çalışmanın son bölümü, "Kurallara Dayalı Maliye Politikasının Türkiye'ye Yansımaları" üzerinde durmaktadır. Bu bölümde ilk olarak, Türkiye'nin geçmiş mali

disiplini ve kamu maliyesi açısından bir dönüm noktasını simgelemesi açısından 2001 krizi incelenmiştir. Ayrıca 2001 krizi sonrası dönemde, mali disiplinde önemli yeri olan “Mali Kural Benzeri Düzenlemeler” ele alınmış ve 2001 krizi sonrası mali disiplin üzerinde durulmuştur. Son olarak ise, “Türkiye’de Kurallara Dayalı Maliye Politikasına Doğru” başlığı altında, kurallı maliye politikasının Türkiye’de nasıl bir konumda olduğu tespit edilmeye çalışılmıştır.

“Genel Değerlendirme ve Sonuçlar” bölümünde, tezden elde edilen bilgiler doğrultusunda, kurallara dayalı maliye politikasının Türkiye’ye yansımaları değerlendirilmiş ve Türkiye’de uygulanabilecek bir mali kuralın taşıması gereken özelliklerinden ve nasıl bir mali kuralın uygulanabileceğinden bahsedilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KURALLARA DAYALI MALİYE POLİTİKASI: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Çalışmanın birinci bölümünde, kurallara dayalı maliye politikası hakkındaki kavramsal çerçeve oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu amaçla ilk olarak, mali kuralların tanımı ve çeşitleri üzerinde durulmuştur. Daha sonra ise, mali kuralların özellikleri ve yasal dayanaklarından bahsedilmiştir.

10. Mali Kuralların Tanımı ve Çeşitleri

Kopits ve Symansky (1998, p.2), mali kurallarla ilgili öncü çalışmalarında, mali kuralı; maliye politikası üzerine konulan kalıcı kısıt olarak tanımlamaktadır. Bu kısıt, genellikle mali performansın üzerine konulan bir gösterge biçiminde tanımlanabilir. Bahsedilen gösterge, genellikle denk bütçe veya bütçe açığına, borçlanmaya ve stok ve rezerve ilişkin sayısal bir üst limit veya gayri safi yurtiçi hâsılaya (GSYH) oransal bir kısıt olabilir. Kennedy ve Robbins (2001, p.2), mali kuralı; mali politika ile ilgili olarak konulan yasal ve anayasal kısıtlama olarak nitelemektedirler. Bahsedilen kısıtlama; vergileme, harcama, borç veya bütçe dengesi gibi mali göstergeler üzerindeki spesifik sınırlamaları ifade etmektedir. Kennedy ve Robbins'in (2001) de belirttiği gibi daha geniş bir tanım, Alesina ve Perotti'nin (1996) çalışmalarında vurguladığı, bütçelerin düzenlenmesi, onaylanması ve bunların hayata geçirilmesini içeren kural ve düzenlemeler bütününe içerecek şekilde yapılabilir. Kurallara dayalı maliye politikası ise, yukarıda tanımlanan mali kurallara göre şekillenen maliye politikasını ifade etmektedir.

Başlıca mali kurallar, Tablo 1'de sunulmaktadır. Buna göre, mali kurallar; denk bütçe veya bütçe açığına, borçlanmaya ve borç veya rezerve ilişkin kurallar olmak üzere üç ana kategoriye ayrılabilir.

Tablo : 1
Başlıca Mali Kurallar

<p><i>Denk Bütçe veya Bütçe Açığına İlişkin Kurallar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Bütçe gelir ve giderleri arasında denge veya bütçe açığının GSYH'nın belli bir oranında sınırlandırılması</i> ▪ <i>Yapısal (veya dalgalı bileşenlerden arındırılmış) bütçe gelir ve gider dengesi veya yapısal (veya dalgalı bileşenlerden arındırılmış) bütçe açığı dengesi</i> ▪ <i>Cari gelirlerin ve cari giderler arasında denge</i>
<p><i>Borçlanmaya İlişkin Kurallar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Hükümetin yurtiçi kaynaklardan borçlanması üzerine getirilen yasaklamalar</i> ▪ <i>Hükümetin merkez bankasından borçlanması üzerine getirilen kısıtlamalar veya bu tür borçlanmanın geçmiş gelir ve giderlerin belli bir oranı ile kısıtlanması.</i>
<p><i>Borç veya Rezerve İlişkin Kurallar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Kamunun net veya brüt stok yükümlülüklerinin GSYİH'nın belli bir oranı ile sınırlandırılması</i> ▪ <i>Bütçe dışı fon rezervlerinin (sosyal güvenlik gibi) yıllık prim oranlarının belli bir oranında stok tutulmasının hedeflenmesi</i>

Kaynak: KOPITS - SYMANSKY, 1998, p.2

Aktan (2003), literatürdeki diğer çalışmalardan da yararlanarak kamu harcamaları, vergileme ve borçlanma ile ilgili olmak üzere daha geniş bir mali kurallar listesi hazırlamıştır:

Kamu harcamaları ile ilgili mali kurallar

1. Toplam kamu harcamaları yükü miktar olarak anayasa ve/veya yasal kurullarla sınırlandırılabilir. Örneğin, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının toplam harcamalarının GSYİH veya GSMH'ya oranı anayasada ve yasalarda maksimum bir sınır olarak belirlenebilir.

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

3. Toplam kamu harcamaları bir önceki yıl (veya önceki birkaç yıl ortalaması) bütçe açığı ile ilişkilendirilerek sınırlandırılabilir. Burada denk bütçe yerine açık bütçe ilkesi benimsenmekle birlikte bütçe açığının sınırı anayasada açık olarak yer alır. Örneğin, kamu kesimi finansman açığının GSYİH (veya GSMH)'ya oranının belirli bir yüzdeyi geçmeyeceği anayasal kural haline getirilebilir.

4. Toplam kamu harcamalarının artışı parlamentonun belirli bir çoğunluğunun onayına tabi tutulabilir. Örneğin, kamu harcamalarında artış öngören hükümet tekliflerinin parlamentoda görüşülerek karara bağlanması ve basit çoğunluk yerine "kaliteli çoğunluk" kuralı dâhilinde (üçte iki, dörtte üç, beşte dört gibi bir oylama kuralı ile) geçerli olması anayasada hüküm altına alınabilir.

5. Kamu harcamalarının artışının ancak vergi artışı ile finanse edilmesi halinde parlamentoda onaylanabileceği anayasada bir kural olarak belirlenebilir. Burada siyasal iktidarlar, vergi ile finanse ettikleri sürece kamu harcamalarını istedikleri ölçüde artırabilirler. Ancak ağır vergiler, mükelleflerin tepkilerini beraberinde getireceğinden dolaylı olarak kamu harcamalarını sınırlandırıcı bir etki yapacaktır. Bu kural maliye teorisinde İsveçli İktisatçı Kunt Wicksell tarafından ilk olarak önerilmiş bir yöntemdir. Bu kural vergilemede harcama eğilimini sınırlayacak bir etki yapar. Anayasal İktisat literatüründe bu kural "anayasal asimetri" olarak ifade edilmektedir.

6. Devletin görev ve fonksiyonlarının anayasada açık bir şekilde belirlenmesi etkin bir şekilde kamu harcamalarını sınırlandırıcı etki yapar. Devlet faaliyetlerinin ya da kamusal mal ve hizmetlerin neler olduğunun anayasada belirlenmesi güç olmakla birlikte imkânsız da değildir. Örneğin, devletin özel teşebbüslerin kolayca arz edebileceği özel malların üretiminde bulunamayacağı, ticari ve belirli sanayi dallarında faaliyet gösteremeyeceği anayasada belirlenebilir.

7. Merkezi devletin harcama yetkisinin sınırlandırılmasında önem taşıyan bir kural da idarelerarası hizmet ve gelir bölüşümünün anayasa içerisinde açık bir şekilde tespit edilmesidir. Anayasada merkezi devlet ile yerel yönetimlerin görev ve hizmet alanlarının açıkça belirlenmesi, merkezi devletin harcama gücünü doğal olarak sınırlandırır. Bu tür bir anayasal hüküm yerel demokrasi ve yerel özerklik açısından da büyük önem taşımaktadır.

8. Günümüzde siyasal iktidarların sorumsuzca belli kesimlere sağladıkları teşvikler, sosyal yardımlar gibi transfer harcamaları da anayasada miktarsal olarak sınırlandırılabilir veya tamamen yasaklanabilir.

Vergileme ile ilgili mali kurallar

1. Vergileme yetkisi denk bütçe kuralı ile sınırlandırılabilir. Harcamaların ve gelirlerin birbirine denk olması anayasal kural haline getirilebilir.

2. Toplam vergi yükü anayasada belirlenebilir ve bu sınırın aşamayacağı hüküm altına alınabilir. Toplam vergi yükü ya da toplam kamu gelirleri yükü anayasada açık olarak tanımlanabilir ve maksimum oran belirlenebilir.

3. Vergi konuları anayasada açık olarak tespit edilebilir ve anayasada belirtilen konular dışında hiçbir şekilde vergi konulamayacağı, tarh ve tahsil edilemeyeceği hüküm altına alınabilir. Gelir, servet ve harcama üzerinden hangi vergilerin alınacağı anayasada belirlenebilir. Bu tür bir anayasal hüküm siyasal iktidarların keyiflerine göre vergi koymalarını engeller.

4. Vergi oranları anayasada açık olarak tespit edilebilir. Artan oranlı (müterakki) bir vergi tarifesinin anayasada yer alması bazı ciddi sorunları (örneğin, enflasyonlu ekonomilerde matrah aşınması, gelir dilimi sürüklenmesi, vs.) beraberinde getirebilir. Ancak vergilerin sabit oranlı, diğer bir ifadeyle düz oranlı belirlenmesi pekâlâ mümkündür. Maliyecilerin bir kısmı düz oranlı vergiye, adil olmadığı eleştirisini yöneltmektedirler. Önemle belirtelim ki, vergilerin düz oranlı olarak anayasada belirlenmesinin vergi hâsılatı ve toplam piyasa üretimi üzerinde pek çok olumlu etkileri söz konusudur.

5. Anayasada ödeme gücü ilkesi yerine “fayda ilkesi” benimsenebilir. Kamusal hizmetlerin, bu hizmetlerden yararlananlara bir bedel karşılığında sunulacağı hükmü anayasada yer alabilir. Bu tür bir kuralın anayasada yer alması mümkün olmakla birlikte tüm kamusal hizmetler için fayda ilkesinin uygulanamayacağı açıktır.

6. Merkezi devletin vergileme yetkisi de anayasada sınırlandırılarak, bu yetki kısmen yerel yönetimlere devredilebilir. Yerel yönetimlerin hangi tür vergileri tarh ve tahsil edeceği anayasada açık olarak tespit edilebilir.

Borçlanma ile ilgili mali kurallar

1. Toplam borç yükü anayasada oransal olarak sınırlandırılabilir. İç ve dış borç toplamı ayrı ayrı GSYİH ya da GSMH’ya oranları itibariyle sınırlandırılabilir.

2. Borçlanma parlamentonun belirli oranda bir çoğunluğunun kararına bağlanabilir.

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

4. Hazine yönetiminin Merkez Bankası’ndan kısa vadeli avans alımı tamamen ortadan kaldırılabilir ya da sınırlandırılabilir. Kısa vadeli avansların toplam kamu harcamalarının belirli bir yüzdesini aşmayacağı ve yıl içinde Merkez Bankası’na geri ödenmesi şartı anayasada kural olarak düzenlenebilir.

11. Mali Kuralların Özellikleri

Mali kuralların tanımı ve çeşitlerine değinildikten sonra, mali kuralların ne tür kriterlere sahip olması gerektiği üzerinde de durulmalıdır. İdeal bir mali kuralın, literatürde “Kopits ve Symansky kriterleri” olarak bilinen sekiz özelliğe sahip olması istenir. Bununla birlikte bu özelliklerin, her ülkenin kendi durumu ve amaçlarına göre değişebildiği de vurgulanmalıdır. Kopits ve Symansky kriterleri aşağıda sıralanmıştır (KOPITS ve SYMANSKY, 1998; KOPITS, 2008, p.2-3; CREEL, 2003, p.4):

1. İyi Tanımlanmışlık: Mali kuralın; performans göstergeleri, zaman aralığı ve kurumsal teminatları iyi tanımlanmalıdır.

2. Şeffaflık: Kalıcı bir mali kuralın temel özelliklerinden biri, hükümetin muhasebe, öngörü ve kurumsal düzenlemelerinde şeffaf olmasıdır. Bu sayede uygulayıcı otorite, kamu desteğini sağlayabilecektir.

3. Basitlik: Mali kurallar, politikacılar, vatandaşlar ve yatırımcıların kolaylıkla anlayabileceği basitlikte olmalıdır.

4. Esneklik: Mali kurallar, çeşitli dış şoklara ve iktisadi dalgalanmalara uyum sağlayabilecek esneklikte olmalıdır.

5. Yeterlilik: Mali kurallar, hedeflerine ulaşacak yeteneğe (kifayete) sahip olmalıdırlar.

6. Zorlayıcılık: Bir mali kural zorlayıcı olmalıdır. Bu zorlayıcılığı tesis etmek için, mali kuralın bir anayasal veya yasal düzenlemeye ihtiyacı vardır.

7. Uyumluluk: Uygulanmak istenen mali kurallar, kendi içlerinde ve diğer makroekonomik politika araçlarıyla uyumlu olmalıdır.

8. Etkinlik: Çoğu kural, etkin politik tedbirler aracılığıyla desteklenmedikçe uzun süreli olamaz. Bu açıdan, bir mali kural, uzun dönemli sürdürülebilirliği sağlama açısından mali reformlar için bir katalizatör olarak görülebilir.

İdeal bir mali kuralın sahip olması gereken bu sekiz özellik, ekonomik ve politik kavramların bir karışımını kapsamaktadır. 1, 2, 3 ve 6. özellik olan iyi tanımlanmışlık, şeffaflık, basitlik ve zorlayıcılık politik olmaktan daha ziyade ekonomik; buna karşın 4, 5, 7 ve 8. özellik olan esneklik, yeterlilik, uyumluluk ve etkinlik ise ekonomik olmaktan daha ziyade politik yönü ağır basan özelliklerdir. Bununla birlikte, bahsedilen politik

özelliklerin, para politikasındaki tartışmalara uygun biçimde kredibilitreyi artırma eğiliminde olduğu akılda tutulmalıdır (CREEL, 2003, p.5)¹.

Ayrıca mali kuralların temel özellikleri aşağıdaki gibi özetlenebilir (HÜRCAN, 1999,s.30):

- Mutlak olarak bir yasal dayanaklarının olması (uluslararası anlaşma, anayasal düzenleme veya herhangi bir yasal düzenleme ile uygulanmaları),
- Geçici değil kalıcı olmaları, yani yıllık olarak hazırlanan bütçe kanunlarında değil uzun bir süre uygulanabilirliği olan başlı başına bir kanun ile düzenlenmeleri,
- Yaptırım güçlerinin olması, kurallara uyulmadığı takdirde kurallara uymayanlara ceza uygulanması.

Bahsedilen özellikler göz önüne alındığında, IMF tarafından desteklenen önceden açıklanmış ve belli bir dönemi kapsayan mali istikrar programlarında yer alan bütçe açığına veya borçlanmaya getirilen kısıtlar mali kural niteliği taşımamaktadır (HÜRCAN, 1999, s.30). Bunun en önemli nedeni, bu tür mali kısıtların yönetimdeki hükümetin kararlarını etkileme imkânı bulunmasına rağmen, ne geçerli olan hükümet ne de gelecekteki hükümetler üzerinde bir zorla kabul ettirme anlamına gelmemesidir (KENNEDY - ROBBINS, 2001, p.2).

12. Mali Kuralların Yasal Dayanakları

Uygulanan ve önerilmiş olan mali kuralların yasal dayanakları ile ilgili *anayasa, kanun, uluslararası anlaşmalar* veya *politika metinleri* gibi birçok enstrüman bulunabilir. Seçilecek olan enstrüman, büyük ölçüde o ülkenin geleneklerinin, yasal önceliklerinin veya düzenlemelerinin bir fonksiyonudur (KOPITS - SYMANSKY, 1998, p.8). Tablo 2, kurala dayalı maliye politikası uygulayan çeşitli ülke örneklerini mali kuralların yasal dayanaklarına göre sıralayarak sunmaktadır.

¹ Mali kuralların özellikleri ile ilgili detaylı tartışma için CREEL (2003)'e bakılabilir.

Tablo: 2**Kurala Dayalı Maliye Politikası Uygulayan Çeşitli Ülke Örnekleri**

Ülke	Yasal Dayanağı	Hedef veya Tavan	Uygulandığı Dönem	Uygulandığı Kamu Alanı	Kurala Uymama Cezası
ABD	Anayasal Düzenleme	Yıllık Genel Denge	Öneri	Federal Hükümet	Adli Yaptırım
ABD	Anayasal Düzenleme	Yıllık Cari Denge	Çeşitli	Yerel Hükümetler	Adli Yaptırım
Kosta Rika	Anayasal Düzenleme	Yıllık Açık Limiti (GSYİH'nın %1'i)	Öneri	Kamu Sektörü	Adli Yaptırım
İsviçre	Anayasal Düzenleme	Konjonktürel olarak ayarlanmış denge	Öneri	Federal Hükümet	İtibar Kaybı
Almanya	Anayasal Düzenleme	Yıllık Cari Denge	1949'dan beri	Federal Hükümet	Adli Yaptırım
Yeni Zelanda	Kanunlar	Orta Vadeli Operasyonel Denge	1994'den beri	Kamu Sektörü	İtibar Kaybı
Japonya	Kanunlar	Yıllık Cari Denge	1946-1975 ve 2003'ten itibaren öneri	Merkezi Hükümet	Adli Yaptırım
Kanada	Kanunlar	Genel Denge veya Borç Limiti	1993'ten beri	Yerel Hükümetler	Adli Yaptırım
Afrika Finansal Bölgesi ülkeleri	Uluslararası Anlaşmalar	Merkez Bankasından geçen sene gelirlerinin %20'si oranında borçlanabilme	1973'ten beri	Genel Hükümet	Finansal
AB Ülkeleri	(EMU'nun 2. Aşaması)	Merkez Bankasından Borçlanmaya Yasak	1994'den beri	Genel Hükümet	Adli Yaptırım
AB Ülkeleri	(EMU'nun 3. Aşaması)	Orta Vadeli Genel Denge, Yıllık açık kısıtı (GSYİH'nın %3'ü)	1997'den beri	Genel Hükümet	İtibar Kaybı, Finansal (1999'dan beri)
AB Ülkeleri	(EMU'nun 3. Aşaması)	Borç stoku limiti (GSYİH'nın %60'ı)	1997'den beri	Genel Hükümet	Adli Yaptırım
Hollanda	Hükümet Politikası	Yapısal Açık Limiti	1961-1974	Merkezi Hükümet	İtibar Kaybı
Endonezya	Hükümet Politikası	İç Borçlanmanın Yasaklanması	1967'den beri	Genel Hükümet	İtibar Kaybı
Arjantin, Kanada, Şili, Ekvator, Macaristan, Peru, Japonya, ABD	Çeşitli	Merkez Bankasından Borçlanmaya Yasak	Çeşitli	Genel Hükümet	Adli Yaptırım
Brezilya, Mısır, Fas, Filipinler, Slovak Cum.	Çeşitli	Merkez Bankasından geçen sene Gelirlerinin sabit bir oranında borçlanabilme	Çeşitli	Genel Hükümet	Adli Yaptırım veya İtibar Kaybı

KOPITS - SYMANSKY, 1998, p.3.

ABD, Kosta Rika, İsviçre ve Almanya mali kuralların yasal dayanağı olarak, en üst yasal düzenleme olan anayasal düzenlemeyi benimsemişlerdir. Bununla birlikte, anayasal düzenleme sadece ABD’de yerel hükümetler düzeyinde ve Almanya’da uygulanma imkânı bulmuş, diğer ülkelerde ise öneri seviyesinde kalmıştır. Bunun en önemli nedeni olarak, anayasal düzenlemelerin değiştirilmelerinin zorluğu gösterilebilir.

Anayasal şartların veya düzenlemelerin, yasalar veya politika metinlerinden daha etkili olması beklenir; bununla birlikte kimi durumda yasalar veya politika metinlerinin eşit hatta daha bağlayıcı oldukları bir gerçektir. Bu duruma örnek olarak Almanya verilebilir. Almanya’da, hem federal hem de yerel hükümetlerde, denk bütçe kuralı anayasa ile şarta bağlanmış ve bütçe kanunlarıyla da teyit edilmiştir. Benzer biçimde, Kosta Rika, İsviçre ve ABD’de önerilen mali kurallar, anayasal bir düzenlemenin yürürlüğe konulmasını gerektirmiştir. Mali kurala sahip ABD eyaletlerinin çoğu, denk bütçe için bazı anayasal düzenlemelere sahiptirler; buna karşın diğerleri eyalet seviyesinde yürürlükte olan yasalara güvenmektedirler (KOPITS - SYMANSKY, 1998, p.8).

Mali kuralların yasal dayanakları içerisinde, en çok kullanılan yöntemin kanunlar olduğu söylenebilir. Yeni Zelanda, Japonya ve Kanada, her biri uygulamada olan kanunlarla belirlenmiş çeşitli mali kurallara sahiptirler. Kanunla düzenlenen mali kuralların, anayasal düzenlemelere göre daha kolay değiştirilebilmesi bu çeşit mali kural düzenlemelerini daha esnek hale getirmektedir. Ayrıca, politika metinlerine göre yaptırım gücünün daha fazla olması da kanunların düzenleme biçimi olarak kabul edilmesini artırmaktadır.

Yasalara bağlı yaklaşımı uygulayan ülkelerden biri olan Yeni Zelanda’nın 1994’deki “Mali Sorumluluk Yasası” (Fiscal Responsibility Act), hükümetin mali yönetimin sorumluluk ilkelerini, denk bütçenin sürdürülmesini içerecek şekilde, yerine getirmelerini gerektirir. Bu kurallar, uygulamada bazı esnekliklere izin vermekle birlikte, şeffaflık standartları oldukça sıkı belirlenmiştir (KOPITS - SYMANSKY, 1998, p.8).

Uluslararası anlaşmalarla belirlenmiş mali kural uygulamalarına daha çok, Avrupa Birliği ve Afrika Finansal Bölgesi gibi ekonomik birleşmelerde başvurulmaktadır. Bu tarz ekonomik birleşmelerde, mali kurallar parasal birliğin istikrarlaştırıcı özelliklerine destek

ve negatif dışsallıklardan² kaçınmak gibi amaçlarla uygulanmaktadır. Uluslararası anlaşmaların, merkez bankasından borçlanmaya yasak ve GSYİH ile belirlenmiş borç limiti gibi üye ülkelerin uygulayabilecekleri, açık hedeflere sahip oldukları görülmektedir.

Mali kurallar, politika metinlerine dayanılarak hükümet politikası olarak da uygulanabilmektedir. Politika metinlerine dayanılarak uygulanan mali kuralların, diğer yasal dayanaklara göre daha basit ve esnek olduğu söylenebilir. Bu tip mali kurallara uyulmaması durumundaki yaptırım ise, genelde sadece itibar kaybı olarak şekillenmiştir. Bu durum, mali kuralların uygulanma gerekçelerinden biri olan hükümet politikalarının kredibilitesini sağlama açısından bir zayıflık noktası oluşturabilmektedir.

Hollanda ve Endonezya, mali kuralların politika metinlerine bağlı olarak uygulandığı ülkelere örnek olarak gösterilebilir. Endonezya’da, mali kurallar “Guidelines for State Policy” ile belirlenmiştir. Resmi olarak kanuna bağlı bir arka plana sahip olmamalarına rağmen, Maliye Bakanlığı tarafından bütçenin planlanmasında ve uygulanmasında bu politika düzenlemelerine uyulmaktadır. Hollanda’da 1961 yılında politik bir tanım olarak oluşan “yapısal açık tavanı” (structural deficit bias) bütçe açığına genişletmeye imkân veren bir takım şeffaf olmayan hesaplamalar nedeniyle 1974 yılında uygulamadan kaldırılmıştır. Hollanda, 1995 yılında Avrupa Parasal Birliği’nin (EMU) bütçe açığı kriterlerin karşılamak üzere benzer bir kuralı uygulamaya koymuştur (KOPITS - SYMANSKY, 1998, p.8).

Hükümetin Merkez Bankası kaynaklarından borçlanması ile ilgili kısıtlamalar veya yasaklar, genellikle merkez bankalarının kendi kanunları ile düzenlenmiştir. Maastricht Anlaşması altındaki EMU katılımcısı AB üye ülkelerinin, bütçe açığı tavanını karşılamak amacıyla doğrudan merkez bankası kaynaklarına başvurmaları yasaklanmıştır. İngiltere, bu duruma bir istisna oluşturmaktadır. Bu ülkede, Merkez Bankası kaynaklarından borçlanma ile ilgili sınırlama, geleneklere dayanmaktadır (KOPITS - SYMANSKY, 1998, p.8).

² Negatif dışsallık kavramı, “22. Mali Kuralların Temel Uygulanma Gerekçeleri” başlığı altında açıklanmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

2. KURALLARA DAYALI MALİYE POLİTİKASI: TEORİK ÇERÇEVE

Çalışmanın ikinci bölümü, kurallara dayalı maliye politikasının teorik çerçevesini incelemeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda önce, temelinde Keynesyen iktisadın bulunduğu iradi maliye politikasının gelişiminden bahsedilmektedir. Ardından paracı okul ile birlikte başlayan ve devamında yeni klasik ve reel konjonktür okulunun iradi politikalara eleştirileri ile gelişen kurala dayalı maliye politikası yaklaşımı ele alınmaktadır. Sonrasında dünyada maliye politikasının gelişimi ve iradi politikaların uygulamada ortaya çıkardığı sorunlara değinilmektedir.

20. İradi Kararlara Karşı Kurallar Tartışması

200. İradi Maliye Politikası

Maliye politikası; vergiler, kamu harcamaları, bütçe, borçlanma ve borç yönetimi gibi mali araçların ekonomi politikası yönetiminde kullanılmasını ifade eder. Bir başka ifadeyle maliye politikası; makro-ekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak vergi politikasını, kamu harcamaları politikası, bütçe politikası, borçlanma ve borç yönetimi politikaları gibi araçların kullanılması anlamına gelmektedir. Keynesyen iktisadi düşünce ile ortaya çıkmış olan geleneksel maliye politikası, mali araçların ekonomi politikası yönetiminde aktif olarak kullanılmasını savunur. Keynesyen maliye politikası bu bakımdan “müdahaleci maliye politikası” olarak da adlandırılabilir (AKTAN - SAKAL, 2007, s.9).

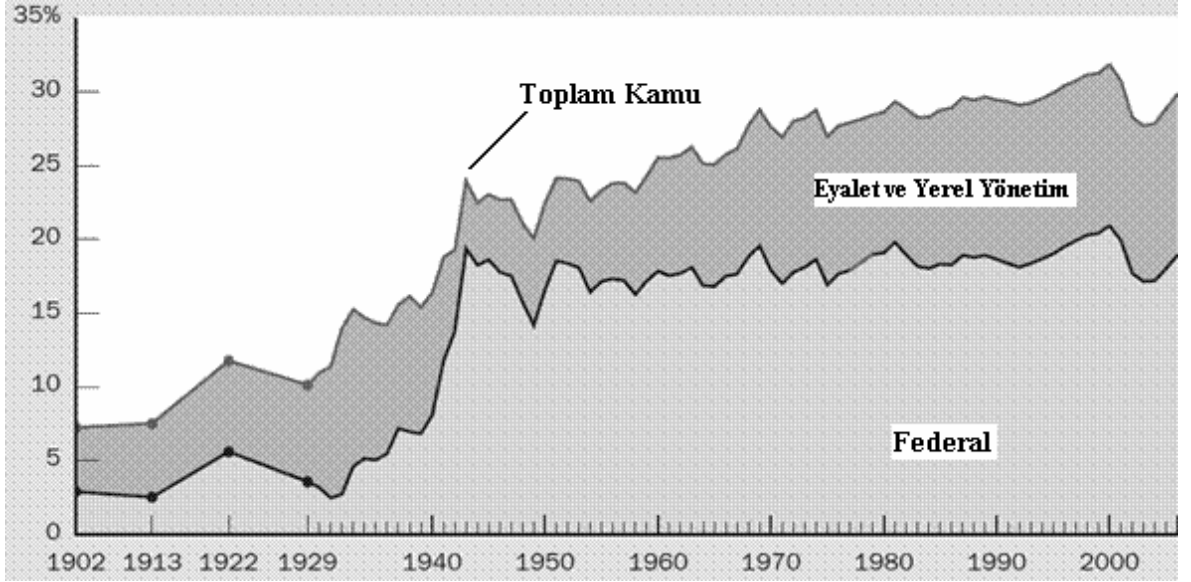
Keynes öncesinde ise Klasik iktisatçılar, serbest piyasa ekonomisinin görünmez bir el gibi çalışarak ekonominin daima tam istihdam seviyesinde dengede olmasını sağlayacağını savunmuşlardır. Temel olarak aktif devlet müdahalelerine karşı olan klasik iktisatçıların,

maliye alanında savunduğu temel prensipleri aşağıdaki gibi özetlenebilir (TÜRK, 2008, s.2-5):

- Kamu harcamalarının hacimce küçük olması prensibi
- Devlet bütçesinin denk olması prensibi
- Kamu giderlerinin dolaylı vergilerle karşılanması prensibi
- Bütçe açıklarının uzun vadeli borçlanmalarla karşılanması prensibi
- Bütçe açıklarının kısa vadeli borçlanmalarla karşılanmaması prensibi

Grafik : 1

ABD’de Federal ve Eyalet ile Yerel Yönetim Gelirlerinin GSYİH’ya Oranı



Kaynak: Mankiw, 2008.

Grafik 1, 1902 yılından 2006 yılına ABD’de Federal ve Eyalet ile Yerel Yönetim gelirlerinden oluşan toplam kamu gelirlerinin GSYİH’ya oranını göstermektedir. Açıkça görülen, 1929 Büyük Buhran’ına kadar devletin, temel klasik maliye politikası ilkelerine uygun biçimde ekonomi içerisinde nispeten küçük bir rol oynadığıdır. 1929 Krizinin ardından, Keynesyen yaklaşımın teorik ve uygulamalı iktisada hâkim olması ile birlikte, devletin ekonomideki ağırlığı da kalıcı bir artış göstermiş ve zamanla da giderek artmıştır.

Kapitalist iktisat tarihinin yaşadığı en şiddetli kriz olan 1929 Ekonomik Buhranı, maliye politikası açısından tam bir dönüm noktası olmuştur. 1929-1936 kriz döneminde

çoğu sanayileşmiş ülkenin reel GSYİH'sı %30'lara varan oranda düşerken, işsizlik oranları %25'lere kadar çıkmıştır. 1929 Ekonomik Buhranı ile birlikte klasik iktisadi düşünce temelinden sarsılmıştır. Zamanın entelektüelleri, yaşanan iktisadi sorunların klasik önermelerle çözülemeyeceğine inanmaya başlamışlar, ekonominin kendi kendine dengeye geleceğine yönelik görüşlerin altında mali denklik anlayışı ve sıkı denk bütçe yaklaşımının ekonomileri sonu olmayan bir çıkmazın içerisine sürüklediği görüşü genel kabul görmüştür (AKTAN - SAKAL, 2007, s.11).

Nitekim bu ortam Keynes'in (1969, p.356) , "...Bugün dünya, daha iyi ve gerçek bir teşhis için olağanüstü bir sabırsızlık içerisinde bulunmaktadır; akla uygun olmasa bile, her zamankinden çok, böyle bir teşhisi kabullenmeye hazır ve onu denemeye isteklidir." sözünü haklı çıkarmıştır. Sonuçta Keynes 1936 yılında yazmış olduğu "İstihdam, Faiz ve Para Genel Teorisi" isimli kitabında krizin çözümüne odaklanacak; iktisat teorisinin ve maliye politikasının yeniden yazılmasına neden olacaktır.

Keynes klasik iktisadın birçok varsayımını reddederek, dikkatleri kısa dönemde tam istihdam dengesine çevirmiştir. Keynesyen analiz; uzun dönem yerine kısa dönemi esas alması, doğal dengeyi reddederek eksik istihdam dengesi üzerinde durması, tam rekabet yerine eksik rekabet piyasalarını esas alması, analizlerinde ücret ve fiyat katılığına yer vermesi ve toplam talebi üretim, istihdam ve gelirin temel belirleyicisi olarak görmesi gibi temel noktalarda klasik öğretilerden ayrılır. Keynes, eksik istihdam seviyesinden tam istihdam seviyesine geçişin, maliye politikası unsurlarının etkin bir biçimde kullanılarak efektif talebin artırılmasıyla gerçekleşeceğini iddia etmiştir. Keynes'in fikirleri kısa sürede gerek akademik gerekse de uygulamalı alanda birçok taraftar edinmiş, ilk olarak ABD'de daha sonra da İngiltere ve diğer gelişmiş batı ülkelerinde uygulama alanı bulmuştur (BOCUTOĞLU, 2005, s.51).

Ekonomideki istikrarlaştırıcı unsur olarak kamu harcamalarını görmüş olan Keynesyen analizin, iradi maliye politikasına temel teşkil eden teorik yapısı, Basit Keynesyen Modelle açıklanabilir. Basit Keynesyen Modelde dışa kapalı bir ekonomi için toplam talep aşağıdaki gibi yazılabilir (DORNBUSH - FISHER, 1990):

$$AD = C + I_0 + G_0$$

biçiminde gösterilebilir. Burada; C = tüketim harcamalarını, I_0 = otonom yatırım harcamalarını ve G_0 = otonom kamu harcamalarını göstermektedir. İçsel bir değişken olan tüketim harcamaları fonksiyonunu açık olarak yazıldığında ise aşağıdaki eşitliğe ulaşılır:

$$AD = (C_0 + cTR_0) + c(1-t)Y + I_0 + G_0$$

Burada; C_0 = otonom tüketim harcamalarını, c = marjinal tüketim eğilimini, TR_0 = otonom transfer harcamalarını ve t = vergi oranını göstermektedir. Gerek tüketim gerekse de yatırım değişkenlerinin kriz ortamında ekonomiyi tam istihdama ulaştıracak büyüklüğe ulaşması oldukça uzun zaman alabileceğinden, eksik istihdam seviyesinden tam istihdam seviyesine ulaşmasının en etkili yolu maliye politikasının etkin biçimde kullanılmasıdır. Maliye politikası aracılığıyla, kamu harcamalarında (G_0), transfer ödemelerindeki (TR_0) bir artış ve/veya vergi oranlarındaki (t) bir azalış toplam talebi çarpan mekanizması³ aracılığıyla artıracak ve ekonomiyi tam istihdam gelir ve üretim seviyesine taşıyabilecektir.

Yukarıda açıklanan Basit Keynesyen Model, daha sonra Samuelson ([1939], 1951, p.263) tarafından geliştirilerek Çarpan-Hızlandırıcı modeline dönüştürülecektir. Çarpan hızlandırıcı modelinde, ilk olarak bütçe açığıyla finanse edilmiş kamu harcaması çarpan etkisi vasıtasıyla, uyarılmış özel tüketim harcamalarını artırır. Özel tüketim harcamalarındaki bu artış ise, hızlandırıcı etkisi vasıtasıyla özel yatırımları uyararak, artırır. Görüleceği üzere Keynesyen yaklaşım, açıkça ekonomik gerileme dönemlerinde kamu otoritesinin iradi maliye politikası uygulamasının gerekliliğini sunmaktadır.

Burada dikkati çeken nokta, her iki modelde de para politikasına yer verilmemiş olmasıdır. Keynesyen yaklaşımda, eksik istihdamdan tam istihdama ulaşılmasının sadece maliye politikası ile açıklanmış olması, Maliye'nin iktisadın bir alt disiplini olarak gittikçe önem kazanmasına neden olmuştur. Keynes'in para politikasına yer vermemesinin temel

³ $AD = A_0 + c(1-t)Y$, $AD = Y$, Keynesyen Çarpan; $Y^* = \frac{A_0}{1 - c(1-t)}$.

nedeni ise (FRIEDMAN, 1979, p.216), Keynes'in eksik istihdam denge koşulları altında, paranın dolanım hızının istikrarsız olduğu ve para arzında ortaya çıkan değişmelere pasif bir biçimde uyabileceğini iddia etmesidir. Bunun en uç noktası ise, likidite tuzağı durumudur. Likidite tuzağı durumunda, bireyler mevcut faiz oranının inebileceği en düşük düzeyde olduğunu ve bunun altına düşmesinin mümkün olmadığını düşündüklerinden, spekülasyon güdüsü ile sonsuz miktarda para talep edebileceklerdir. Bu durumda, para arzındaki değişmeler ekonominin dengesi üzerinde tamamen etkisizdir (BOCUTOĞLU, 2008, s.98).

IS-LM modelleri ile birlikte, para politikası da modele dâhil edilecektir. Standart Keynesyen IS-LM modelinde, kapalı bir ekonomide, maliye politikasının etkinliği IS ve LM eğrilerinin birbirlerine göre eğimlerine bağlı olarak değişmektedir. Keynesyen iktisatta, para talebinin gelire duyarlılığı düşük ve faize duyarlılığı yüksek olduğu için LM doğrusunun eğimi düşük; buna karşın yatırımların faize duyarlılığı ile çarpan katsayısının değeri düşük olduğu için IS doğrusunun eğimi yüksektir. Diğer bir deyişle, maliye politikası para politikasına kıyasla daha etkilidir (BOCUTOĞLU, 2005, s.86).

Özetle, maliye politikası, 1950 ve 1960'lar boyunca özellikle ekonomik krizlerin tedavisinde en etkili çözüm olarak görülmüştür. Standart Keynesyen IS-LM modeline göre, kapalı bir ekonomide, maliye politikasının etkinliği IS ve LM eğrilerinin birbirlerine göre eğimlerine bağlı olarak değişmektedir. Temel politika aracı olarak vergi ve kamu harcamaları kullanılmaktadır. Nihayetinde, tam istihdam üretim ve gelir seviyesinden uzaklaşan ekonominin, maliye politikası esaslı toplam talep politikalarıyla tekrardan tam istihdam dengesine ulaşması sağlanmaktadır. Özel bir durum olan likidite tuzağında ise, para arzındaki artış, faizleri düşürememekte; bu nedenle de para politikası etkisiz kalmaktadır. Bu durumda, maliye politikası ekonomik faaliyetleri destekleyici tek araç olarak kalmaktadır. Keynesyen bakış, maliye politikasının etkisizliğini ise genelde göz ardı etmektedir. Dışlama etkisi (crowding-out), teorik olarak var olmasına rağmen, pratikte pek dikkate alınmamıştır (BUTI - NOORD, 2004, p.4).

Burada, "fonksiyonel maliye" kavramından da bahsetmekte yarar vardır. Fonksiyonel maliye, 1960'lı yıllarla birlikte iradi maliye politikalarının ekonomide aktif olarak kullanılmaya başlanması sonucunda maliye terminolojisine dâhil edilmiş bir terimdir.

Genel olarak fonksiyonel maliye; iradi maliye politikalarının tümünü kapsayan ve devlete ekonomide aktif rol yükleyen bir görüştür. Fonksiyonel maliyenin amacı, bütçede dengenin sağlanması ve sürdürülmesinden ziyade, makro ekonomik dengenin sağlanması ve sürdürülmesidir. Neoklasik Keynesyen iktisatçıların geliştirdiği makro ekonomik denge modeli (IS-LM Analizi) ile birlikte Keynesyen teorisinin ve fonksiyonel maliyecilerin bu düşünceleri şu sonucu doğurmuştur: Önemli olan makro-ekonomik dengenin sağlanmasıdır, ekonomik denge uğruna mali dengeden (veya bütçe dengesinden) vazgeçilebilir. Keynesyen teori bütçe açıkları ile birlikte, gerektiğinde bütçe fazlasını da savunmuştur. Keynesyenler tarafından “devri bütçe teorisi” olarak adlandırılan teori, konjoktüre uygun bir bütçe politikasının uygulanmasına imkân sağlamaktadır. Buna göre depresyon dönemlerinde ekonomiyi canlandırmak için devlet bütçesi açık verebilir. Refah dönemlerinde de bütçe fazlası oluşturulabilir. Önemli olan bütçenin yıllık olarak denk olması değil, bir konjoktür dönemi sonucunda denk olarak bağlanmasıdır. Dolayısıyla konjoktüre mücadelede bütçe önemli bir maliye politikası aracı haline gelmiştir. Bunun yanında açık finansman olgusunun ekonomide genel dengeyi sağlamak amacıyla kullanılabilmesi savunulmuş, ancak aksine makroekonomik denge için açık finansmanın kullanılabilmesi, sonraki süreçte bu dengenin sağlanmasına imkân vermemiştir. Benzer şekilde telafi edici bütçe teorisi de bütçeyi depresyon dönemlerinde dengeye uzaklaştırarak, açık vermesini ve böylece ekonomiyi canlandırmayı ve tam istihdam seviyesinde dengeye getirmeyi amaçlayan Keynesyen perspektiften bir bütçe teorisidir (AKTAN - DİLEYİCİ - ÖZEN, 2007, s.59–60).

Görüldüğü gibi, Keynesyen teori ve fonksiyonel maliye, iradi maliye politikalarının teorik altyapısını oluşturmaktadır. İradi maliye politikalarını “devlet tarafından uygulanacak olan maliye politikalarının araçları, öncelikleri, büyüklükleri ve zamanlaması konusunda politikacılara geniş takdir yetkisi tanıyan politikalar” olarak tanımlamak mümkündür. Bu tür bir politikada, siyasi otoritenin maliye politikası araçlarında gerekli değişiklikleri yaparak, özellikle konjoktüre mücadelede yönelik uygun tedbirleri alabileceği varsayılır (AKTAN - DİLEYİCİ - ÖZEN, 2007, s.60).

201. İradi Politikalardan Kurala Dayalı Maliye Politikasına Doğru

1950 ve 1960'ların aksine, 1970'lerde iki rakamlı enflasyon oranları ve rekor seviyelerdeki kamu borç miktarları, bağımsız politika oluşturmanın aşırılıklarının sorgulanmasına neden olmuştur (BUTI - NOORD, 2004, p.5). Böylece 1960'lardaki para ve maliye politikalarının iktisadi dalgalanmaları ortadan kaldırılabileceğine dair olan inanç, 1980'lerde bu yaklaşımın etkisiz olduğu noktasına kadar varmıştır. Bugün ise, ağırlıklı görüşün ikisi arası bir yerde bulunduğu söylenebilir (WYPLOSZ, 2005, p.70).

Makro iktisattaki Keynesyen hâkimiyet 1970'lerde yeni klasik makro iktisadın doğuşuyla azalmaya başladı. 1970'lerin başlarına kadar makro iktisatta hâkim olan görüş, biri ampirik ve biri teorik olmak üzere, iki sebepten dolayı sarsıldı. Ampirik sebep, hâkim görüşün 1970'ler boyunca tecrübe edilen işsizlik ve artan enflasyon oranları ile yeterince başa çıkamamasıdır. Teorik sebep, mikro ekonomik prensipler ile makro ekonomik uygulama arasındaki uçurumun entelektüel bakımdan tatmin edici olmayacak şekilde büyümüş olmasıdır (MANKIW, 1988).

1960'lı yıllarda klasik Mundell-Fleming modeli açık bir ekonomide, maliye politikasının etkinliğinin ülkenin döviz kuru rejimine bağlı olduğunu gösterdi. Tam sermaye mobilitesine sahip küçük bir ekonomide, esnek döviz kurunda maliye politikası tamamen etkisiz iken; sabit döviz kuru rejiminde etkisi maksimuma çıkmaktaydı. Esnek döviz kuru sisteminde, yalnızca para politikası geliri etkileyebiliyordu. Genişletici maliye politikasının alışılmış etkisi ise, paranın değerindeki artışla telafi ediliyordu. Sabit döviz kurunda ise, sadece maliye politikası etkili olmaktadır (MANKIW, 2003, p.327).

Maliye politikasının etkisizliği ile ilgili diğer bir teorik karşı duruş, dışlama (crowding-out) etkisidir. Dışlama etkisi, kamu harcamalarının milli geliri artırıcı etkisinin bir kısmının faiz oranlarındaki yükseliş nedeniyle elde edilememesi olarak tanımlanabilir. Dışlama etkisinin büyüklüğü, LM eğrisinin eğimiyle doğrudan bağlantılıdır. Keynesyen analizde, LM eğrisi yatıktır, bu nedenle kamu harcamalarındaki bir artışın, faiz oranları üzerindeki artırıcı etkisi azdır. Buna karşın, Parasalcı Okul'da LM eğrisi diktir. Bu nedenle kamu harcamalarının faizleri artırıcı etkisi fazla, dolayısıyla dışlama etkisi de yüksektir.

Dışlama etkisi, kamusal borçlanmanın özel sektör faaliyetlerini azaltmasıyla iki biçimde ortaya çıkar: doğrudan/reel kaynak dışlaması ve dolaylı/finansal dışlama. Doğrudan dışlamada, kamu normalde özel sektör tarafından kullanılabilir olan kaynakları kullanır. Bu yaklaşıma göre kamu sektöründeki verimlilikler nispi olarak daha düşük olduğu için iktisadi büyüme yavaşlar. Diğer taraftan finansal dışlama, iç borçlanma sonucunda faiz oranlarının artmasıyla özel yatırımlarda meydana gelen azalma biçimindeki olumsuz etkiyi anlatır (DURMUŞ, 2003, s.101–102).

Bağımsız maliye politikası oluşturmayla ilgili bahsedilen eleştirilere paralel olarak, hatta bir adım önde, para politikasının bağımsızlığı sorgulanmıştır. Nitekim Parasalcı Okul'un kurucusu Friedman (1968), parasal istikrarsızlıktan kaynaklanan dalgalanmaların en aza indirildiği bir ekonomi için "sabit parasal genişleme oranı kuralı"nı önermiştir. Sonrasında Yeni Klasik Makro iktisat Okulu, Lucas (1972), Sargent ve Wallace (1975) öncülüğünde para politikasının yalnızca ekonomik karar birimlerinin sürpriz bir enflasyon yoluyla aldatıldığı takdirde üretimi etkileyebileceğini vurgulamışlardır. 1990 sonrasında ise, çoğu Merkez Bankası, Kydland ve Prescott (1977)'in zaman tutarsızlığı yaklaşımı temelinde gelişen ve içerdiği şeffaflık, hesap verilebilirlik, kredibilite gibi özellikler nedeniyle uygulama sahası nispeten belirgin bir para politikası stratejisi olan Enflasyon Hedeflemesi (EH) rejimini uygulamaya başlamıştır.

Para politikası uygulamalarındaki takdiri yetkiye ilk ciddi eleştirinin Friedman'ın öncülüğündeki paracı okul tarafından yapıldığı söylenebilir. Nitekim paracı okula göre (EKİNCİ, 2006, s.92), Büyük Bunalım'ın nedeni; özel girişime dayanan ekonomik sistemin kendi iç istikrarsızlığı değil, parasal otoritelerin yanlış kararlarıdır. FED'in bankalara gereken likiditeyi sağlayamaması ve buna bağlı olarak para stokundaki azalmayı önleyememesi Büyük Bunalım'ı tetiklemiştir.

Para politikasının bu önemi nedeniyle ki Friedman (1968, p.14), para politikası yöneticilerinin yanlış yönde karar almasının neticelerinin çok ağır olabileceğini belirtmektedir. Merkez Bankası yöneticilerinin genelde doğru yönde karar aldıkları kabul edilse bile, politika uygulamasında gecikmeler söz konusu olabilmektedir. Bu durumda, para politikası yöneticileri, uygulamalarına bugünün koşullarıyla karar verme eğiliminde

olmakta fakat para politikası ekonomi üzerindeki etkisini belli bir gecikmeyle gösterebilmektedir.

Paracı okul, iradi para politikasının belirtilen olumsuzluklarından kaçınmanın bir yolu olarak literatürde “Friedman kuralı” olarak da bilinen, “sabit parasal genişleme oranı kuralını” önermiştir. Bu kurala göre merkez bankası para arzını, ekonominin uzun dönem büyüme hızına eşit bir oranda artırır (BOCUTOĞLU, 2008, s.173).

1970’ler yeni klasik makro iktisat okulunun doğuşunu beraberinde getirmiştir. Yeni klasik makro iktisat okulu teorisyenleri iradi politikaları *üç önemli noktadan* eleştirmişlerdir. Lucas (1972) ve Sargent-Wallace (1975), “sadece beklenmeyen parasal değişimlerin etkili” olduğu sonucuna varmışlardır. Maliye politikası alanında Barro (1974), Ricardocu denklik prensibi nedeniyle, iradi maliye politikalarının herhangi bir istikrarlaştırıcı rolünün olmayacağını göstermiştir. Kydland ve Prescott (1977) ise, dinamik zaman tutarsızlığı nedeniyle iradi politikaların çok ciddi kısıtlara sahip olduğunu belirtmişlerdir (WYPLOSZ, 2005, p.70).

Lucas (1972) ve Sargent-Wallace (1975), “Lucas-Sargent-Wallace Politika Etkisizliği Hipotezi” olarak tanımlanan yaklaşımlarında, yalnızca beklenmeyen parasal değişimlerin reel etkilerinin olabileceğini iddia etmişlerdir. Bu hipoteze göre; rasyonel beklentiler nedeniyle, önceden kamuoyuna ilan edilen bir para politikası ekonominin üretim ve istihdam gibi reel değişkenleri üzerinde hiçbir etki yapamaz. Merkez bankasının önceden kamuoyuna ilan etmediği genişletici para politikası, sürpriz etkisi yaparak kısa dönemde üretim ve istihdamı reel olarak arttırıcı yönde etkili olabilir fakat ekonomik karar birimlerinin durumu fark etmeleri ile birlikte etkisiz hale gelir (BOCUTOĞLU, 2008, p.206–9).

Maliye politikası alanında Barro (1974), kamu ve hane halkı için zamanlararası bütçe kısıtının var olduğu dinamik bir modelde, maliye politikasının ulusal tasarruf ve tüketim üzerinde etkisi olmayabileceğini göstermiştir. Ricardocu Denklik Teoremi adı verilen yaklaşım, kamu borcunun gelecekte bir yerde tekrardan ödenmesi gerekliliği nedeniyle, ileriye-bakan tüketicilerin yüksek vergi beklentilerine uygun olarak genişleyici maliye

politikasını özel tasarruflarını artırmak suretiyle etkisiz kılmaları esasına dayanır (BUTI - NOORD, 2004, p.5).

Ricardocu Denklik Teoremi kavramı, devletin iktisadi faaliyetlerinin, ekonominin ya da bireylerin iktisadi kararları üzerindeki etkisinin ölçülmesinde bakılması gereken göstergenin reel kamu harcamaları olduğunu, kamu harcamalarının finansman biçiminin ise önemli olmadığını ifade eder. Bir başka ifade ile veri bir kamu harcamasının vergi yerine borçlanmayla finansmanı onun, bireylerin tüketim kararları ve ekonominin sermaye birikimi üzerinde bir etkisi olmayacağı, bu iki finansman biçiminin etkisinin birbirine denk olacağı önermesi Ricardocu Denklik Teoremi olarak adlandırılır. Ricardocu Denklik Teoremi kavramına ilişkin tartışma, son yıllarda üzerinde en çok tartışılan ve en çok dipnot düşülen Barro'nun (1974) makalesiyle başlamış olup, kavramın isim babası, Barro'nun bu makalesine eleştiri yazan ve söz konusu önermenin daha önce David Ricardo tarafından ileri sürüldüğünü öne süren iktisatçı J. Buchanan (1976) dır (YAY, 2009).

Kavramın önemi, gerek iktisat teorisi, gerekse iktisat politikası açısından bütçe açıkları ya da kamu borçları sorununun, geleneksel Keynesçi teoride olduğu gibi basit bir makro "ince ayar" sorunu olmadığına, aksine kamu borçlarının mikro-analitik bir bazdan hareketle dönemler-arası, hatta nesiller-arası etkilerini içerecek şekilde ele alınmasının ve buna uygun olarak 1950'lerden beri süregelen hâkim makro iktisat analiz çerçevesinin sorgulanmasının gerekliliğine işaret etmesinden kaynaklanmaktadır (YAY, 2009). Günümüzde, gerek teorik sınırlamalarının fazlalığı gerekse de çoğu ampirik çalışmanın sonuçları nedeniyle tam Ricardian denkliği kabul edilmese bile, iktisadi dalgalanmalara aktivist maliye politikalarıyla ince ayar verilmesi fikri büyük darbe almıştır (BUTI ve NOORD, p.5, 2004).

Kydland ve Prescott (1977), "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans" isimli çalışmalarında, çoğu politika seçiminin aslında temel bir zaman tutarsızlığı problemiyle karşı karşıya olduğunu göstermişlerdir. Bu problemin genel yapısı, t ve $t-1$ gibi iki zaman periyoduna sahip basit bir model üzerinden incelenebilir. Hükümet, $t-1$ döneminde, t dönemine yönelik olarak ekonomik karar birimleri için olası en iyi sonuca ulaşmayı istesin. Yani vatandaşlarının ekonomik refahını maksimum kılmak istesin. t dönemindeki ekonomik sonuçlar, sadece o dönemde üstlenilen politikalara değil; ayrıca $t-1$

döneminden t dönemi için özel sektör tarafından alınan kararlara da (örneğin, t dönemindeki ücretler ve tasarruflar gibi) bağlı olacaktır. $t-1$ döneminde alınan özel sektör kararları ise, t döneminde uygulanacak olan politikalar hakkındaki beklentilere bağlıdır. Bu beklentiler, rasyonel olarak şekillenir. $t-1$ döneminde, özel sektör birimleri t dönemindeki hükümet politikalarının belirleyicilerini öğrenir ve tahminlerini bu bilgiye göre temellendirirler. Modelde herhangi bir belirsizlik yoktur; bu nedenle rasyonel beklentiler, özel sektör birimleri için tam bir öngörü sağlar (NOBEL, 2004, p.6).

Politika uygulayıcıları bağlayan kuralların bulunduğu bir durumda, hükümet t dönemdeki politikasını $t-1$ döneminden, daha sonra değiştirme yeteneği olmaksızın seçer. Açık olan, t dönemi için seçilen optimal politikanın etkilerinin, t dönemi için $t-1$ döneminde şekillenen özel sektör kararlarında dikkate alınacağıdır. Bu durum ise, t dönemindeki ekonomik sonuçları etkileyecektir (NOBEL, 2004, p.5).

Bir sözleşmeye bağlı olmayan, yani takdiri politika durumunda ise, $t-1$ döneminde hükümet t dönemi varana kadar t dönemindeki politikası ile ilgili bağlayıcı kararlar almaz. Bu durumda, yukarıdaki analize zıt biçimde, t dönemindeki politika seçimi, $t-1$ döneminde şekillenen özel sektör kararları içerisinde hesaba katılmayacaktır. Diğer bir deyişle, t döneminde uygulanan politikanın, $t-1$ döneminden şekillenen özel sektör kararlarını etkileme şansı bulunmayacaktır. Bu durum t döneminde genellikle, kurala bağlı bulunan durumdan daha farklı politika seçimlerinin uygulanması sonucunu doğurur. Sonuçta iktisadi sonuç, kurala bağlı bulunan durumdan daha düşük bir refaha ulaşılacağıdır. Bu durum rasyonel beklentiler gerçeğinden yola çıkılarak takip edilebilir. t dönemindeki politika tam olarak beklenilmekte, buna karşın karar almadaki zaman sıralaması nedeniyle, hükümet için bu beklentileri etkilemenin bir yolu bulunmamaktadır. t döneminde iradi politikaya karar verildiğinde, hükümet politika seçiminin tüm etkilerini göz önünde tutamayacağı bir optimizasyon problemini çözmek zorunda kalır (NOBEL, 2004, p.5)

Kuralların bulunmadığı durumda, politikalar açık bir kredibilite kısıdı ve politikanın zaman tutarsızlığı problemiyle karşı karşıyadırlar. Bazı durumlarda, politika yapıcıları özel karar birimlerinin beklentilerini etkilemek amacıyla uygulayacakları politikalarını önceden ilan ederler. Özel karar birimleri, açıklanan politikayı baz alarak oluşturdukları beklentilerine göre hareket ederken, politika yapıcıları uygulayacaklarını duyurdukları

politikalarından vazgeçebilirler. Politika yapıcıların tutarlı davranmadıklarının anlaşılması, özel karar birimlerinde bir güven sorununun da doğmasına neden olur. İlan edilen politika ile (ex-ante politika) sonradan gizlice değiştirilen politika (ex post politika) arasındaki farklılığa dinamik zaman tutarsızlığı denir. Dinamik zaman tutarsızlığı, ilan edilen bir politikanın güvenilirliğini zayıflatır. Bu durumda, politikaların inandırıcılığının sağlanması için, politika yapıcıların sabit bir politik kurala göre hareket etmesi beklenir (MANKIOW, 2006; BOCUTOĞLU, 2008, s.218).

1980 sonrası dönemde, Reel Konjonktür Teorisi, iktisadi dalgalanmaları reel ekonomik şoklara karşı rasyonel tepki veren karar birimlerinin davranışlarının bir sonucu olarak görmüştür. İktisadi dalgalanmaların ideal bir üretim trendinden refah düşürücü sapmalar olarak görülmediği bu yaklaşımda, maliye politikaları gereksiz ve hatta bizatihi ekonomiye zarar verici bir şok olarak dahi görülebilmektedir. Yeni klasik iktisatçılar ve reel konjonktür teorisyenleri, katı kurallara sahip dengeli bütçe kurallarıyla bağlantılı olarak vergi oranlarındaki aşırı oynaklıklardan kaçınmanın faydalarını vurgulamaktadırlar. Yeni Keynesyen iktisatçılar ise, maliye politikasındaki otomatik istikrarlaştırıcı yapının iktisadi dalgalanmaların şiddetini azaltıcı yönü üzerinde durmaktadırlar (BUTI ve NOORD, 2004, p.5).

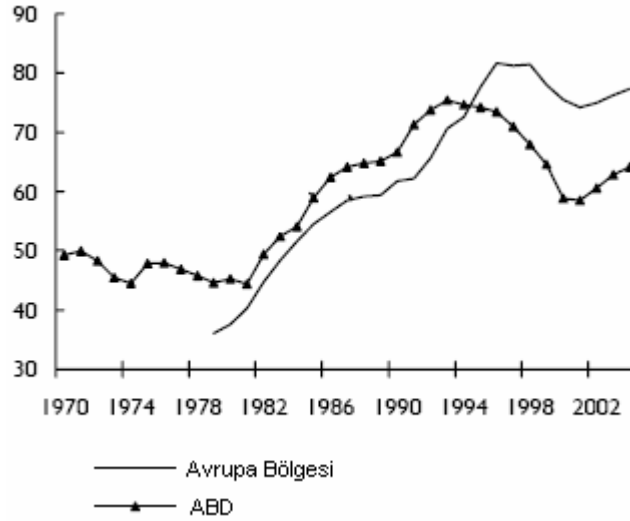
Keynesyen makro iktisat ile birlikte, iktisadi dalgalanmaların şiddetinin azaltılması konusunda en üst noktada bulunan maliye politikalarının etkinliğine olan inanç, bugün en alt seviyelerde bulunmaktadır. Özellikle 1990 sonrası dönemde, aktivist politikalar yerini, çeşitli kurallarla sınırlandırılmış politikalara bırakmaktadır. Sadece maliye politikasında değil, hatta bundan daha ileri derecede, para politikasında bu yaklaşım açıkça görülmektedir. Bugün çoğu merkez bankası, tek amaç olarak düşük ve istikrarlı enflasyon hedefine odaklanmakta ve çoğu hükümet de bütçe dengesini hedef almaktadır (WYPLOSZ, 2002, p.1).

2.1. Uygulamada Maliye Politikası: Genel Bir Bakış

İktisat teorisinde, iradi politikalara karşı yukarıda bahsedilen gelişmeler yaşanırken; dünyada maliye politikası uygulaması nasıl bir yol almıştır? Kopits ve Symansky (1998, p.4-5) ve Wyplosz'un (2005, p.71-72) çalışmalarında belirttikleri üzere, kurallara dayalı maliye politikasına artan teorik ve pratik ilgiyi anlayabilmek için, 1970 sonrası dönemde büyük dünya ekonomilerindeki mali gelişmeleri incelemek gerekmektedir.

Grafik : 2

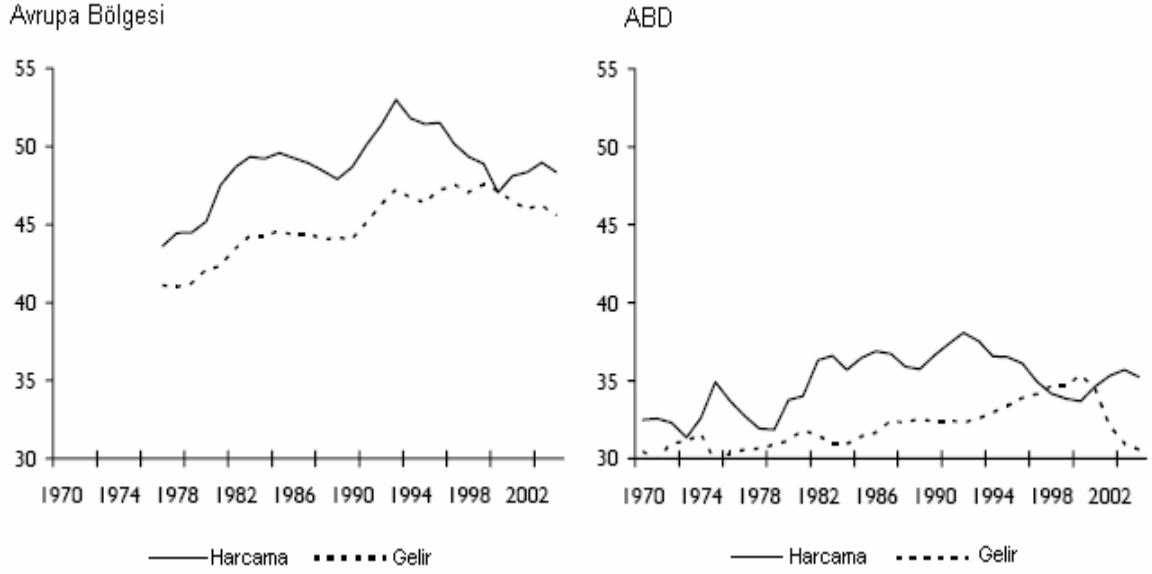
Gayri Safi Kamu Borcu (% GSYH), 1970–2004



Kaynak: WYPLOSZ, 2005, p.71

Gayrisafi kamu borcunun GSYH'ya oranını gösteren Grafik 2'den de izlenebileceği üzere, 1970'li yılların sonları ile birlikte çoğu Avrupa ülkesinde ve 1980'li yılların başlangıcı ile birlikte ABD'de, borç seviyeleri hızla yükselmeye başlamıştır. Finansal piyasalar ve kamuoyunun artan endişeleriyle birlikte, kamu borçluluğu zamanla birincil sorunlardan biri durumuna yükselmiştir. Bu durum, öncelikle ABD'de ve daha az oranda Avrupa'da kamu borçluluğunun azalma eğilimine girmesi sonucunu doğurmuştur. Bununla birlikte, 2000'li yıllarla birlikte kamu borçluluğunun tekrardan yükselme trendine girdiği görülmektedir.

Grafik : 3
Kamu Harcamaları ve Gelirleri (% GSYH), 1970–2004



Kaynak: WYPLOSZ, 2005, p.71

Peki çoğu ülke böyle bir borç tuzağına nasıl düşmüştür? Grafik 3, ABD ve Avrupa'daki kamu harcama ve gelirlerinin GSYH'ya oranını vermektedir. 1970 ve 1980'ler boyunca, ABD ve Avrupa'da harcamaların gelirlerin üzerinde seyrettiği görülmektedir. ABD'de, maliye politikasının kararlı bir biçimde konjonktüre karşı seyrettiği görülmektedir. Ekonomik faaliyetlerde yavaşlamanın olduğu dönemlere, kamu harcamalarındaki keskin yükselişler eşlik etmekte, ekonomik canlanma dönemlerinde ise bu durum tersine dönmektedir. 1980'lerin başında Reagan'ın kamu harcamalarını büyük oranda artırıcı politikaları ile kamu borçluluğunu kontrol altında tutmak da ihtimal dışı kalmıştır. 1980'lerde Avrupa'da kamu harcamaları her geçen yıl, uyumlu bir vergi geliri olmaksızın artmıştır. Kamu harcamalarındaki artışın önemli bir kısmını, geri dönüşü zor olan sosyal yardım ödemeleri oluşturmuştur. ABD ve Avrupa'daki 1990'lardaki düzelmelerin temelinde, harcamalar azaltılırken, sürekli olarak vergi gelirlerinin artırılması yer almıştır.

Tablo : 3
Bazı OECD Ülkelerinin Gayri Safi Kamu Borcu (% GSYH)

	1965	1975	1990	1994
Avusturya	19.4	23.9	58.3	65.7
Belçika	67.5	61.1	128.5	135.0
Danimarka	11.3	11.9	68.0	81.1
Finlandiya	17.7	8.6	16.8	62.3
Fransa	53.1*	41.1	43.4	54.7
Almanya	17.3	25.1	43.4	51.5
Yunanistan	14.1	22.4	77.7	119.0
İtalya	35.4	60.4	106.4	123.9
Hollanda	52.2	41.4	78.8	79.1
İsveç	30.5	29.5	44.3	79.5
İngiltere	81.8	63.7	39.3	54.5
Kanada	58.8	43.1	73.1	95.6
Japonya	0.0	22.4	66.0	75.6
Ortalama	35.3	35.0	64.9	82.9

Kaynak: ALESINA ve PEROTTI, 1996, p. 2.

* 1970 yılı.

Tablo 3 seçilmiş bazı OECD ülkelerinin gayri safi kamu borç stoklarının GSYH'ya oranını göstermektedir. 1965 ve 1975 yıllarında, kamu borç oranı ortalama olarak % 35'lerde iken, bu oran 1990'da 64.9'a ve 1994'de 82.9'a yükselmiştir. 1994 yılı itibariyle, Belçika, Yunanistan ve İtalya'da kamu borcu, GSYH'yı aşmıştır. 1965 yılında, kamu borcu bulunmayan Japonya'nın 1994'da kamu borç oranı % 75.6'dır. Bununla birlikte, genel tabloya aykırı olarak, İngiltere 1965'de % 81.8 olan kamu borç oranını 1994'de 54.5'e indirmiştir. Fransa'nın ise, kamu borç oranının % 40-50'lerde dalgalandığı görülmektedir.

Kurallara dayalı maliye politikası, iradi politikaların özellikle siyasi ve kurumsal mekanizma altında borç yükünü sürekli arttırarak, mali disiplini sağlayamamasına bir tepki olarak doğmuştur. Bir sonraki başlık olan "22. Mali Kuralların Temel Uygulanma Gerekçeleri"nde belirtildiği üzere, kurallara dayalı maliye politikası mali disiplinin

ekonomi üzerindeki bozucu etkilerinden kurtulmak ve olumlu etkilerinden yararlanmak amacındadır.

22. Mali Kuralların Temel Uygulanma Gerekçeleri

Kopits ve Symansky (1998, p.6-8), mali kuralların temel uygulanma gerekçelerini beş maddede özetlemektedirler:

- Makroekonomik İstikrar,
- Diğer Finansal Politikaları Destekleme,
- Uzun Dönemli Mali Sürdürülebilirlik,
- Negatif Dışsalıklardan Kaçınma,
- Hükümet Politikalarının Kredibilitesini Sağlamak.

Makroekonomik istikrar, mali kuralların geleneksel gerekçesidir. Bazı Avrupa ülkeleri ve Japonya'da savaş sonrası dönemde makroekonomik istikrarı desteklemek amacıyla cari bütçe denge kuralı uygulanmıştır. Makroekonomik istikrar amacına ulaşıldıktan sonra ise mali kuralların gevşetildiği veya uygulamadan kaldırıldığı görülmüştür. Özellikle bazı gelişmekte olan ülkeler ve geçiş ekonomilerinde, hükümetlerin yerel kaynaklardan ve özellikle merkez bankalarından borçlanmalarına getirilen kısıtlamalar para yaratımının temel kaynaklarından birisini ortadan kaldırmıştır. Bu durum enflasyon baskısını ortadan kaldırarak makroekonomik istikrara katkıda bulunmuştur.

Mali kurallar, makroekonomik istikrarın amaçlandığı ve özellikle parasal enstrümanların kullanıldığı *finansal politikalara yardımcı* olabilirler. Bir mali kural, otomatik istikrarlaştırıcıların çalışmasına izin vererek, bütçe açıklarını azaltırken; para politikasının yükünü de hafifletme eğilimindedir. Benzer şekilde, mali kurallar aracılığıyla oluşturulan bir mali disiplin durumu, genellikle diğer politik kuralların varlığı durumunda daha da güçlenmektedir. Özellikle belirli parasal veya döviz kuru kurallarının, hükümet bütçesi üzerinde örtük bir kısıtlama meydana getirdiği durumlarda bu durum daha belirgindir. Avrupa Parasal Birliği ile İstikrar ve Büyüme Paketi arasındaki ilişki, bu duruma örnek olarak verilebilir. Bununla birlikte, ABD'de önerilen anayasal düzenlemeler gibi aşırı derecede katı dengeli bütçe kuralları para politikasının istikrarlaştırıcı rolüne taşıyabileceğinden daha fazla yük yükleyebilir.

Mali kurallara son dönemde artan ilgilinin önemli bir gerekçesi de, *uzun dönemli mali sürdürülebilirliğe* ulaşmaya olan ihtiyaçtır. Gerçekten de, Yeni Zelanda'da uygulanmaya başlanan ve İsviçre ve Japonya gibi ülkelerde önerilen mali kuralların ana amacı, yaşlanan nüfus karşısında nesiller arası borç yükünün ve mali faydaların uygun biçimde dağılmasına katkıda bulunmaktır. Ayrıca önemli bir diğer nokta, mali kuralların finansal piyasalardaki reel faiz oranlarının düşmesine yardım ederek, özel yatırımların dışlama etkisini azaltması ve bu yolla ücretlilerden faiz geliri elde edenlere doğru oluşan gelir dağılımını düzeltici bir rol oynamasıdır.

Tarihsel olarak, mali kurallar bir federasyon, konfederasyon veya parasal birlik içerisindeki *negatif dışsallıklardan kaçınmak* amacıyla kullanılmıştır.⁴ Yerel yönetimlerin bütçe açıklarını sınırlayan bir mali kural, yönetimin yanlış mali davranışları nedeniyle ortaya çıkan dışsallıkların, kredi azalması ve buna eşlik eden yüksek faizler vasıtasıyla diğer yerel yönetimlere veya tüm ülkeye taşınmasını önlemektedir.

Mali bir kural, zaman içerisinde *hükümet politikalarının kredibilitésinin temininin* sağlanması açısından faydalı olabilir. Kurala dayalı maliye politikalarının iradi politikalara karşı en başta gelen avantajı, zaman tutarlılığıdır. Bu avantaj, özellikle ekonomilerinde geniş ölçekli dalgalanmalar yaşayan ülkeler için önemlidir. Hükümetlerin, finansal piyasalarda, tüketicilerde ve yatırımcılarda sürekli bir güven tesis etmek amacıyla, kendi bütçe açıkları, borçlanma veya borç stoğu gibi göstergelerine kalıcı kısıtlamalar uygulamaları yerinde olabilir. Mali kurallar, özellikle seçim öncesinde politika uygulayıcıların mali dengeyle genelde çatışan güçlü genişleyici mali politika uygulamalarının ve kısa dönemli politik çıkarılardan kaynaklanan bütçe açıklarının azaltılmasında ya da ortadan kaldırılmasında yardımcı olmaktadır. Örneğin, Kosta Rika'da dengeli bütçe kuralı seçim çevrimlerinden doğan bütçe açıklarının giderilmesine yönelik bir görüş olarak önerilmiştir.

⁴ Optimum para bölgeleri teorisinin uygun mali politik rejim sessizliğine rağmen, uygulamada bir parasal birlik bölgesinin ya birleştirilmiş tekil bir mali politikaya ya da destekleyici bir mali kurala ihtiyacı bulunmaktadır. Bu yöndeki bir çalışma için bkz. Blejer ve Diğ. (1997) içerisinde Mundell ve Goodhart.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. ÜLKE UYGULAMALARI

Bu bölümde ilk olarak, Avrupa Birliği ve ABD ve Eyaletlerinde uygulanan mali kurallar ve mali performans üzerinde durulmuştur. Diğer bazı ülke uygulamaları içerisinde ise; Brezilya, Kanada, Yeni Zelanda ve Japonya ekonomilerindeki mali kurallar ve mali kural öncesi ve sonrası mali disiplin incelenmiştir.

30. Avrupa Birliği ve Mali Kurallar

Bu kısımda Türkiye'nin gerek Avrupa Birliği'ne girme hedefi açısından en çok etkilendiği gerekse de ekonomik ilişkiler açısından güçlü bağlara sahip olduğu Avrupa Birliği'ndeki mali kurallar üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda; Maastricht Kriterleri, İstikrar ve Büyüme Paketi ve mali kural tartışmaları, mali kurallar altında AB'de mali performans ve büyüme konuları ele alınmıştır.

300. Maastricht Kriterleri

Avrupa Parasal Birliği'nin (EMU) oluşumundaki ilk büyük adımın, 9-10 Aralık 1991'de Avrupa Birliğine üye ülkeler tarafından imzalanan ve 1 Ocak 1993'de yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması olduğu görülmektedir. Maastricht Antlaşması ile birlikte, AB ülkeleri EMU üyesi olarak kabul edilmek amacıyla uyacakları bazı kriterleri belirlemiştirler. Belirlenen kriterler, oldukça basit ve açık sayısal kısıtlamalardan oluşmaktadır (CASTRO, 2007, p.3).

Bazı AB ülkeleri, özellikle Danimarka, İrlanda ve Hollanda, zaten 1980'lerde temel bütçe büyüklükleri üzerinde sayısal hedeflere dayalı mali konsolidasyon programlarına sahiptirler. Bununla birlikte, Maastricht Antlaşmasına uyumla birlikte, mali hedefler tüm

AB üye ülkeleri için bağlayıcı olmuştur. Maastricht Antlaşması, Aşırı Kamu Açığı Prosedürü (EDP) (Excessive Deficit Procedure) vasıtasıyla üye ülkelerin uyacağı mali kuralları belirlemiştir. Bu kurallar daha sonra İstikrar ve Büyüme Pakti (SGP) (Stability and Growth Pact) ile pekiştirilmiş ve tamamlanmıştır (HAGEN, 2005, p.8).

Maastricht Antlaşması yakınlaşma kriterleri olarak anılan beş kriterden üçü finansal ve fiyat istikrarı ile ilgiliyken, ikisi mali disiplini sağlamaya yönelik mali kurallardır. Finansal ve fiyat istikrarı ile ilgili üç kriter şunlardır (DİLEKLİ - YEŞİLKAYA, 2002, s.2-3):

(i) Toplulukta *fiyat istikrarı* bakımından en iyi performansa sahip üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile, bir üye ülkenin enflasyon oranı arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir. (Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma, m. 121(1); Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 121'inci Maddesinde Öngörülen Yakınlaşma Kriterlerine İlişkin Protokol, m. 1).

(ii) Üye ülkelerde uygulanan uzun vadeli *faiz oranları*, 12 aylık dönem itibarıyla, fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip 3 ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmamalıdır. (Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma m.121(1); Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 121'inci Maddesinde Öngörülen Yakınlaşma Kriterlerine İlişkin Protokol m. 4).

(iii) Son 2 yıl itibarıyla, bir üye ülkenin *para birimi*, diğer bir üye ülkenin para birimi karşısında devalüe edilmemiş olmalıdır. (Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma m. 121(1); Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 121'inci Maddesinde Öngörülen Yakınlaşma Kriterlerine İlişkin Protokol m. 3).

Mali kural olarak değerlendirilen iki kriter ise aşağıdaki gibidir:

(iv) Üye ülkelerin *kamu açıklarının GSYİH'lerine oranı* %3'ü geçmemelidir⁵. (Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma m.121(1); Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 121'inci Maddesinde Öngörülen Yakınlaşma Kriterlerine İlişkin Protokol m. 2; Aşırı Kamu Açığı Prosedürüne İlişkin Protokol).

(v) Üye devletlerin kamu borçlarının GSYİH'lerine oranı %60'ı geçmemelidir⁶. (Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma m. 121(1); Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 121'inci Maddesinde Öngörülen Yakınlaşma Kriterlerine İlişkin Protokol m. 2; Aşırı Kamu Açığı Prosedürüne İlişkin Protokol).

Maastricht kriterlerinde, devlet bütçesi ile ilgili veriler, “Aşırı Kamu Açığı Prosedürü” kapsamında değerlendirilmekte ve ulusal muhasebe standartları bazında hesaplanmaktadır. Kamu açığı, Aşırı Kamu Açığı Prosedürüne İlişkin Protokolün 2'nci maddesi uyarınca, genel devletin net borçlanma gereğini ifade etmektedir. “Genel devlet” terimi ile, ticari faaliyetleri hariç, merkezi devlet, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik fonları kastedilmektedir. Aşırı kamu açığı prosedürüne ilişkin hükümler, Ekonomik ve Parasal Birliğe katılan ülkelerin, Euro alanında enflasyonist baskıya yol açabilecek derecede borçlanmaktan kaçınmalarını sağlamayı amaçlamaktadır (DİLEKLİ - YEŞİLKAYA, 2002, s.5).

1 Ocak 1999 itibariyle Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika, Lüksemburg, İspanya, Portekiz, İrlanda, Avusturya ve Finlandiya kriterleri yerine getirerek EMU'nun ilk katılımcıları olmuşlardır. Yunanistan, şartları 2001'de yerine getirebilmiş ve o tarih itibariyle EURO alanına dâhil olmuştur. İsveç, İngiltere ve Danimarka, kriterleri yerine getirmelerine rağmen EMU'ya katılmamışlardır (CASTRO, 2007, p.4).

⁵ Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmada “general government deficit” ve “government deficit” olarak kullanılan terimlerden “kamu açığı” anlaşılmalıdır (DİLEKLİ - YEŞİLKAYA, 2002, s.4)

⁶ Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmada “general government debt” ve “government debt” olarak kullanılan terimlerden “kamu borcu” anlaşılmalıdır (DİLEKLİ - YEŞİLKAYA, 2002, s.4).

Mali kurallar açısından diğer bir önemli nokta, belirlenen kriterlerin izlenme ve yaptırım hususudur. Maastricht Antlaşmasının 104. maddesi genel olarak bu konu üzerine odaklanmaktadır.

Maastricht Antlaşması Madde 104 (DİLEKLİ - YEŞİLKAYA, 2002, s.6):

1. Üye devletler aşırı kamu açıklarından sakınırlar.

2. Komisyon, önemli hataları belirlemek amacıyla, üye devletlerin bütçe vaziyetlerindeki ve kamu borç stoklarındaki gelişmeleri izler. Komisyon, bütçe disiplinine uyulup uyulmadığını, özellikle aşağıdaki iki kriter bazında inceler:

a) Aşağıda belirtilen durumlar hariç, planlanan veya gerçekleşen kamu açığının GSYİH'ye oranı belirli bir referans değeri⁷ aşıyorsa.

- söz konusu oran önemli miktarda ve devamlı bir şekilde düşüyor ve referans değere yaklaşıyorsa veya

- referans değeri aşan kısım istisnai ya da geçici nitelikte olup, söz konusu oran referans değere yakın ise.

b) Aşağıdaki durum hariç, kamu borcunun GSYİH'ye oranı belirli bir referans değeri aşıyorsa.

- söz konusu oran yeterli ölçüde düşüyor ve referans değere yeterli bir hızla yaklaşıyorsa.

3. Bir üye devletin bu kriterlerden birini veya ikisini yerine getirmemesi durumunda, Komisyon bir rapor hazırlar. Bu rapor, kamu açığının kamu yatırım harcamalarını aşp aşmadığını ve üye devletin orta vadeli ekonomik durumu ve bütçe vaziyeti de dahil olmak üzere ilgili tüm diğer faktörleri dikkate alır. Komisyon, kriterlerin yerine getirilip

⁷ Burada bahsedilen referans değeri, % 3'tür.

getirilmediğine bakılmaksızın, bir üye devletin aşırı kamu açığı vermesi riskinin bulunduğu görüşünde ise, yine bir rapor hazırlayabilir.

4. 114'üncü maddede belirtilen Komite, Komisyonun hazırladığı rapora ilişkin bir görüş oluşturur.

5. Komisyon, bir üye ülkede aşırı bir kamu açığı verildiği veya verilebileceği kanısında ise Konseye bir görüş bildirir.

6. Konsey, Komisyonun tavsiyesi üzerine ve nitelikli çoğunlukla hareket ederek ve ilgili üye devletin sunmayı isteyebileceği görüşleri de dikkate alarak, genel bir değerlendirme sonrasında, aşırı bir kamu açığı bulunup bulunmadığına karar verir.

7. Konsey, 6'ncı fıkra uyarınca aşırı bir kamu açığı bulunduğuna karar verirse, ilgili üye devlete bu durumun belirli bir süre içinde sona erdirilmesi için tavsiyelerde bulunur. 8'inci fıkra hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu tavsiyeler kamuya duyurulmaz.

8. Konsey, belirlenen süre içinde, tavsiyeleri doğrultusunda etkili bir eylemde bulunulmadığını tespit ederse, söz konusu tavsiyeleri kamuya duyurur.

9. Bir üye devletin Konseyin tavsiyelerini uygulamamakta ısrar etmesi durumunda, Konsey, durumun düzeltilmesi amacıyla, açığın azaltılması yönünde gerekli gördüğü önlemleri belirli bir süre içinde alması için üye devleti uyarmaya karar verebilir.

10. 226 ve 227'nci maddelerde öngörülen dava açma hakkı, bu maddenin 1 ilâ 9'uncu fıkraları çerçevesinde kullanılamaz.

11. Bir üye devlet, 9'uncu fıkra uyarınca alınmış bir karara uymadığı müddetçe; Konsey, aşağıdaki önlemlerin bir veya birkaçını uygulamaya ya da gerektiğinde bu önlemleri güçlendirmeye karar verebilir:

- İlgili üye devletten, tahvil ve menkul kıymet ihraç etmeden önce, Konsey tarafından belirlenecek ek bilgilerin yayımlanmasını talep etmek;

- Avrupa Yatırım Bankasını, ilgili üye devlete yönelik kredi politikasını yeniden gözden geçirmeye davet etmek;

- Konseyce aşırı kamu açığının kapandığı görüşüne varılmasına dek, ilgili üye devletten uygun miktarda bir paranın Topluluk hesabına faizsiz olarak yatırılmasını istemek;

- Uygun miktarda bir para cezası uygulamak.

Konsey dönem başkanı, alınan kararlar konusunda Avrupa Parlamentosunu bilgilendirir.

12. İlgili üye devletin aşırı kamu açığının kapandığı görüşüne varması halinde, Konsey, 6 ilâ 9'uncu fıkralar ve 11'inci fıkrada belirtilen kararlarının bazılarını veya tümünü kaldırır. Konsey, daha önce tavsiyelerini kamuya duyurmuşsa, 8'inci fıkra uyarınca alınmış olan karar kaldırıldığı andan itibaren, ilgili üye devletin aşırı kamu açığının kapandığını bir bildiri ile kamuya duyurur.

13. Konsey, 7 ilâ 9'uncu fıkralar ile 11 ve 12'inci fıkralarda belirtilen kararları alırken, Komisyonun tavsiyesi üzerine ve üyelerinin 205(2)'inci madde uyarınca ağırlıklandırılan oylarının üçte ikisiyle hareket eder. Oylama sırasında ilgili üye devletin oyları hesaba katılmaz (DİLEKLİ - YEŞİLKAYA, 2002, s.6).

Madde 104'ü kısaca *özetlemek* işleyiş mekanizmasını daha açık görmek açısından faydalı olabilecektir. Üye devletlerin mali disipline belirlenen kriterler çerçevesinde uyup uymadığını komisyon izlemektedir. Kriterlere uyulmaması durumunda Komisyon bir rapor hazırlamakta ve Konseye sunmaktadır. Burada, raporun sadece gerçekleşmeye göre hazırlanmadığının, gelecekte o ülkenin aşırı kamu açığı verme riski karşısında da Konseye rapor sunulabileceği belirtilmelidir. Konsey, raporu da göz önüne alarak ülkenin aşırı kamu açığına sahip olduğuna karar verirse, bu durumun sona erdirilmesi için belirli bir süre ile belirlenmiş tavsiyelerde bulunur, fakat bu tavsiyeleri kamuoyuna duyurmaz. Bu aşama, mali kurallar ile belirlenmiş mali disipline uyulmamasının ilk ve en hafif müeyyidesi olarak görülebilir. Tavsiye niteliğindeki bu yaptırımın ikinci aşaması, ülkenin etkili bir

eylemde bulunmadığının anlaşılması ile birlikte bu tavsiyelerin kamuoyu ile paylaşılmasıdır. Bu ikinci aşama, itibar kaybı yaptırımıyla uyumludur.

Kapalı ve açık tavsiyelere rağmen ülkenin mali disiplinde bir iyileşme görülmemesi durumunda ise, Konseyin tavsiyeleri “önlem” biçimine dönüşmekte ve devlet uyarılabilmektedir. Yalnız, bu önlemlere uyulmaması adli yaptırımı gerektirmemektedir. Üye devlet, bu önlemleri de uygulamamaya devam ettiği ya da eksik uyguladığı durumlarda ise, (i) ülke, dolaylı olarak, ihraç ettiği tahvil ve menkul kıymetlerin sağlıksız olduğunu kamuoyuna açıklayacak (ii) Avrupa Yatırım Bankasının Kredileri kullandırılmayabilecek (iii) AB hesabına faizsiz mevduat yatırılması (iv) para cezası uygulanabilecektir.

301. İstikrar ve Büyüme Paktı ve Mali Kural Tartışmaları

İstikrar ve Büyüme Paktı (Stability and Growth Pact, SGP), EMU'nun 1 Ocak 1999 tarihinden itibaren başlayan üçüncü aşamasıyla bağlantılıdır. Pakтын amacı, 1 Ocak 1999'da tek paraya geçilmesiyle birlikte üye ülkelerin bütçe disiplini yönünde gösterdikleri çabaları sürdürmelerini sağlamaktır. İstikrar ve Büyüme Paktı esasen biri 17 Haziran 1997, diğeri ise 7 Temmuz 1997 tarihli iki Konsey tüzüğünden (bir tanesi bütçe pozisyonlarının denetimi ve ekonomi politikalarının koordinasyonu, diğeri ise yüksek düzeyde bütçe açığının engellenmesi prosedürünün uygulanmasına yönelik) oluşmaktadır (UIPORTAL, 2009).

İstikrar ve Büyüme Paktı ile amaçlanan; üye ülkelerin, Euro'nun piyasa itibarını tehlikeye sokabilecek düzeyde ve sorumsuz bir şekilde kamu borçlanmasına gitmelerini engellemektir. Bu bağlamda, Pakt'ın 2 ana unsuru bulunmaktadır: Birincisi; bütçe politikalarındaki sapmaların, bütçe açığı GSYH'nın % 3'ü oranındaki üst sınırı aşmadan önce, mümkün olan en kısa sürede tespit edilmesi ve bir *erken uyarı sistemi* ile düzeltilmesidir. İkincisi ise; sürekli olarak aşırı kamu açığı veren ülkelere karşı nihai çözüm olarak *malî yaptırımlar* uygulanmasıdır (TUSAM, 2004).

Pakt, üye ülkelerin sağlıklı kamu maliyelerine sahip olmalarını sağlamak üzere Maastricht Antlaşmasının bazı maddelerine açıklık getirmekte, üye ülkelerin maliye

politikalarına ilişkin kurallar ortaya koymakta ve öngörülen kriterlere uymayan üye ülkeler için yaptırımlar düzenlemektedir. Pakt, üye ülkelerin bütçe açıklarının gayri safi yurt içi hasıllarının % 3'ünü aşmamasını öngörmektedir. Üye ülkelerin bütçe açığı GSYİH'nın % 3'ünü aştığı takdirde, Konseyin uyarıları doğrultusunda 4 ay içinde gerekli önlemleri alması gerekmektedir. Bu süre zarfında gerekli önlemleri almayan ve açığın tespit edilmesini takip eden yıl içinde açığı düzeltmeyen üye ülke, GSYİH'nın % 0,2'si oranında (ve % 3'lük bütçe kriterini aşan her % 1'lik açık için ilaveten GSYİH'nın % 0,1'i oranında) bir tutarı AB bünyesinde faizsiz bir mevduat hesabına yatıracaktır. Ancak, bu tutar bütçe kriterini ihlal eden ülkenin GSYİH'nın % 0,5'ini hiçbir surette aşmayacaktır. Söz konusu ülke, iki yıl içerisinde bütçe durumunu düzeltirse yatırdığı para iade edilecek, bu süre zarfında aşırı bütçe açığını gideremediği takdirde ise yatırdığı para iade edilmeyerek para cezasına dönüştürülecektir. Ancak bir üye ülkenin reel GSYİH'nda % 2'den fazla bir düşüşe yol açan ve ilgili ülkenin kontrolü dışında ortaya çıkan olağan dışı bir olaydan kaynaklanan ve ülkenin mali durumu üzerinde büyük bir etki yaratan veya şiddetli bir ekonomik durgunluktan ileri gelen derin resesyon halinde, GSYİH'nın % 3'ünün üzerindeki bütçe açığı aşırı değil "istisnai durum" olarak kabul edilecek ve müeyyide uygulanmayacaktır (ERYILMAZ, 2008).

SGP'de Maastricht kriterlerine göre özellikle müeyyidelerin niteliklerinin daha net olarak belirtildiği gözlenmektedir. SGP'de önlemleri uygulamayan ülkeye yönelik sürenin ve faizsiz mevduat hesabına yatırılacak mevduatın tutarının daha net bir hale getirildiği görülmektedir. Ayrıca, derin resesyon halinin "istisnai durum" olarak nitelenmesi ve bu geçici dönemde müeyyidelerin de uygulanmayacağı belirtilmektedir. Bu bir bakıma, mali kuraldan kaçış kapısıdır. O halde SGP, bir yandan mali yaptırımları daha net hale getirerek mali kural üzerindeki güveni artırmaya çalışırken; diğer yandan içinde bulunduğumuz 2008 Küresel Kriz gibi daralma dönemleri için üye ülkelere sistemi yıkmadan kuralları esnetebilecekleri bir geçici çıkış kapısı sunmaktadır.

AB gibi çeşitli ülkelerden oluşan bir toplulukta, mali kurallarla ilgili en önemli tartışma alanı beklendiği gibi kurala uymama müeyyidelerinin uygulanmasıdır. Nitekim Almanya ve Fransa'nın % 3'lük kriteri üç yıldır ihlâl etmesi karşısında, AB Komisyonu, bu iki ülkeye malî yaptırım uygulanmasını tavsiye etmiştir. Ancak, AB Maliye Bakanları, 25 Kasım 2003 tarihinde gerçekleştirdikleri toplantıda, herhangi bir yaptırım öngörmemiş ve

Almanya ile Fransa'ya bütçe açıklarını % 3 seviyesine çekmeleri için 2005 yılına kadar süre tanımıştır. Bu gelişmenin üzerine, AB Komisyonu, Kurucu Antlaşmalar'ın koruyucusu olma sıfatıyla Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'na başvurmuş ve uygulamadaki aslî yetkinin kime ait olduğunun tespit edilmesini istemiştir. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı da, 13 Temmuz 2004 tarihinde verdiği kararla, Pakt'ın uygulayıcısının Komisyon olduğunu belirtmiş ve öngörülen cezaların yeniden yürürlüğe girmesini sağlamıştır (TUSAM, 2004).

Almanya ve Fransa'nın 2002 yılında İstikrar ve Büyüme Paketi GSYİH'nin % 3'ü olan bütçe açığı limitini aşmaları ile başlayan; Kasım 2003'te gerçekleştirilen zirvede ceza mekanizmasının işletilmemesiyle krize dönüşen Avrupa'daki mali disiplin karmaşası, Maliye Bakanları'nın 20 Mart 2005'te Devlet ve Hükümet Başkanlarının ise 22 Mart 2005'te gerçekleştirdikleri toplantı sonrasında düzene girmiştir. SGP'nin yeni hali aşağıdaki kuralları içermektedir (TCMB, 2005, s.1-2):

➤ AB Dönem Başkanlığını yürüten Lüksemburg'un ortaya attığı değişiklik taslağı uyarınca, Pakt'ın % 3'lük bütçe açığı ve % 60'luk borç oranı kriterlerinde bir değişikliğe gidilmedi.

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

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

➤ Temel olarak, ülkeler her yıl yapısal bütçe açıklarını GSYİH'nin % 0.5'i oranında azaltacaklardır. Ancak, potansiyelin üzerinde ve hızlanan bir büyüme eğilimi

bulduğunda, üye ülkeler o yıl % 0.5'ten daha fazla mali disiplin uygulayacaktır. Potansiyelin altında ve yavaşlayarak büyüyenler ise % 0.5'ten daha az kısıntıya gideceklerdir.

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

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

Bununla birlikte, yapılan düzenlemelere rağmen tartışmalar bitmemiş; aksine İstikrar ve Büyüme Paketi (SGP) Reform Paketi, başta merkez bankaları olmak üzere birçok kesimden tepki toplamıştır. Nitekim Maliye Bakanları'nın kararının açıklanmasından hemen sonra, Avrupa Merkez Bankası (ECB) tarafından yayımlanan resmi açıklamada; “Avrupa Merkez Bankası Yönetim Konseyi, İstikrar ve Büyüme Paketi'na getirilen değişiklik teklifi hakkında ciddi endişe duymaktadır” ifadesine yer verilerek, Parasal Birlik'in başarısı için para ve maliye politikalarının eşgüdümlü bir biçimde fiyat istikrarına odaklanması gerektiği dile getirilmektedir. Ekonomik gelişmenin temeli olan fiyat istikrarının sağlanması açısından, herkesin üzerine düşen görevi yerine getirmesi gerektiğini vurgulayan ECB, “Kamuoyu ve Piyasalar, Yönetim Konseyi'nin birincil görevi olan fiyat istikrarını sağlama konusundaki kararlılığına güvenebilirler” ifadesini kullanmıştır. ECB'nin genel üslubuna oranla son derece sert olan açıklamada, fiyat istikrarı konusundaki kararlılığın altı çizilerek, mali disiplindeki bir bozulma durumunda faiz silahına başvurulacağı sinyali verilmektedir. 2006 ve 2007 yıllarında, başta Almanya, İtalya ve Fransa olmak üzere, birçok ülkede genel seçim olması, mali disiplinde bir miktar gevşeme olacağı düşüncesini güçlendirmektedir (TCMB, 2005, s.2).

Alman ve Avusturya Merkez Bankaları tarafından ayrı ayrı yapılan açıklamalarda da, reform paketinin SGP'yi aşırı yumuşattığı, yeni kuralların daha karmaşık ve daha az şeffaf olduğu, uygulamanın kolaylaştırılması konusunda ise hiç bir ilerleme kaydedilmediği ifade

edilmiştir. Alman Merkez Bankası bu konuda bir adım ileriye giderek, para politikasının oluşturulduğu ortamın yeni kurallarla birlikte daha kötüye gittiğini belirtmiştir. Diğer yandan, Alman İhracatçılar Birliği de kuralların gevşetilmesinin yükünü gelecek kuşakların çekeceğini dile getirirken, Alman Sanayiciler Birliği (BDI), yapılan değişiklikler sonrasında Pakt'ın yaptırım gücünün büyük ölçüde zayıflatıldığını söylemiştir. İngiliz Maliye Bakanı Gordon Brown ise, Pakt kurallarındaki değişikliği farklı bir yönden eleştirmektedir. Yeni kurallar gereği, hızlı büyüyen ve borç oranı düşük olan ülkelerin orta vadede GSYİH'sinin % 1'i oranında açık vermesine olanak veren kuralı aşırı sınırlayıcı bulan Brown, söz konusu sınırlamanın İngiltere'nin, en azından İşçi Partisi iktidarı süresince, Euro Bölgesi'ne girmesini zorlaştırdığını ifade etmiştir (TCMB, 2005, s.2).

302. Mali Kurallar Altında AB'de Mali Performans ve Ekonomik Büyüme

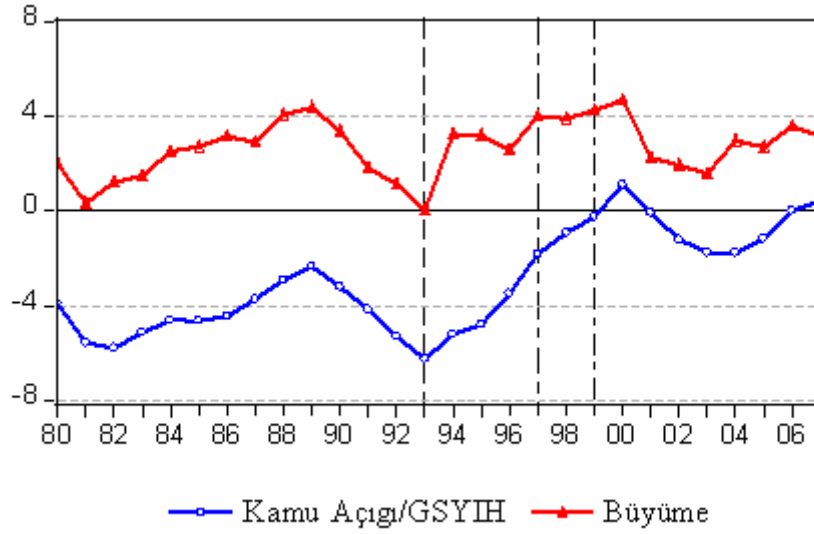
Öncelikle, Grafik 4'de sunulan AB üyesi 15⁸ ülkenin reel GSYİH büyüme oranlarına ve kamu açığı/GSYİH göstergesi ile temsil edilen mali disiplinin seyrine bakmakta fayda vardır. Mali kural öncesi ve mali kural sonrasındaki büyüme rakamları arasında dikkate değer bir fark bulunmamaktadır. Tablo 4'den de görüleceği üzere, mali kural öncesi 1980–1992 döneminde ortalama büyüme % 2.39 iken Maastricht sonrası 1992-2007 döneminde ortalama büyüme % 2.94 olmuştur. Bu rakamlar, mali kural sonrası büyüme oranlarında hafif bir artış olduğunu göstermektedir. SGP'nin uygulamaya girdiği 1997'den sonraki dönem için ise ortalama büyüme oranı %3.18'dir.

AB ekonomisinde 1980 sonrası iki adet ekonomik yavaşlama dönemi bulunmaktadır. Birincisi, 1981 yılında kaydedilen % 0.34'lük ve ikincisi 1993'deki % 0.04'lük büyüme oranlarıdır. Her iki dönemde de, ekonomideki büyüme neredeyse durmuş olmakla birlikte, negatif bir büyüme gerçekleşmemiştir. 1 Ocak 1999 tarihinde EMU'ya geçilmesi ve mali ve parasal birçok önemli kurumsal değişikliklerin yapılmasından sonraki ilk ekonomik yavaşlama 2001–2003 döneminde görülmüştür. Bu dönem bir ekonomik daralma dönemi olmamakla birlikte, büyüme hızındaki bir düşüş dönemi olduğu açıktır. 2000 yılında % 4.68 olan büyüme oranı, 2001 yılında % 1.94, 2002'de % 1.59 ve 2003 yılında % 2.97 olmuştur. Ekonomideki bu yavaşlama iktisatçılar arasında düşük büyümenin özellikle

⁸ Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz, İspanya, İsveç ve İngiltere.

uygulanan mali kurallar nedeniyle gerçekleşip gerçekleşmediği sorusunun sorulmasına neden olmuştur. Castro (2007), “The Impact of The European Union Fiscal Rules on Economic Growth” isimli çalışmasında bu sorunun cevabını aramıştır. Yazarın temel bulgusu, AB-15’de kişi başı reel GSYİH büyümesinin Maastricht sonrası dönemde olumsuz etkilenmediği yönündedir.

Grafik :4
AB-15 Büyüme ve Kamu Açığı/GSYİH Oranları (%)



Kaynak: IMF, World Economic Outlook Database, October 2008.

Kamu açığının GSYİH’ya oranına bakıldığında, Maastricht öncesi 1980–1992 döneminde GSYİH’nın % -4.26 oranında kamu açığı verildiği gözlenmektedir. Maastricht yaklaşma kriterlerinin uygulanmaya başlandığı 1993 yılı ile birlikte kamu açığı/GSYİH oranında hızlı bir düzelme meydana gelmiştir. Nitekim 2000 yılında kamu fazlası/GSYİH oranı söz konusu olmuş ve kamu GSYİH’nın % 1.12’si kadar fazla vermiştir. 1993’den 2000’e yaşanan hızlı mali düzelmeye, yüksek büyüme oranları da eşlik etmiştir. AB-15’de 1993–2000 ortalama büyüme oranı % 3.24 olmuştur. Yukarıda bahsedilen, 2001–2003 ekonomik yavaşlamasında ise, mali disiplinde kurallar dâhilinde sınırlı bir gevşemenin söz konusu olduğu söylenebilir. Ekonomideki düzelmeye etkisiyle birlikte, kamu dengesi 2006 ve 2007 yıllarında tekrardan pozitif oranlara ulaşmıştır. İşsizlik ve enflasyon gibi iki temel makro değişken açısından AB 15 ülkelerinin ortalama gelişmelerine bakıldığında, işsizlikte hafif bir düşüşün buna karşın enflasyonda parasal birlik sonrası ciddi bir düşüşün

meydana geldiği gözlenmektedir. AB ülkeleri ile ilgili genel değerlendirme, mali kuralların başta büyüme olmak üzere işsizlik ve enflasyon üzerinde olumsuz bir etki meydana getirmediği, aksine her üç değişkende de pozitif yönde gelişmelerin olduğunu göstermektedir.

Tablo :4

AB-15 Büyüme ve Kamu Açığı/GSYİH Oranları Ortalama Değerleri

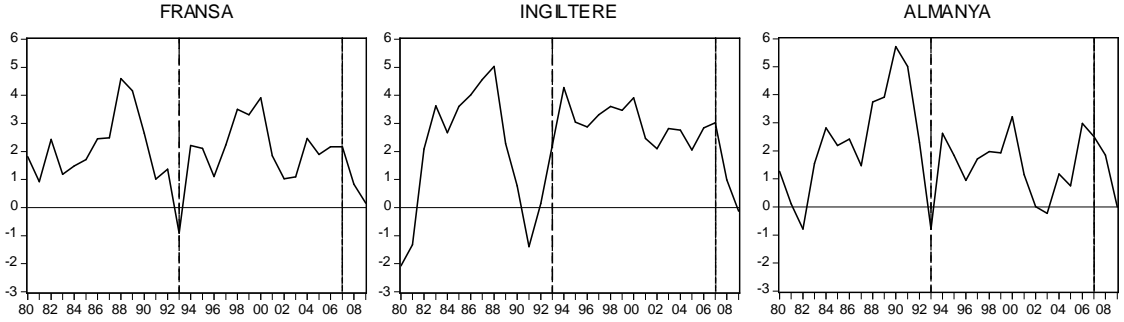
Ortalama	1980–1992	1993–2007	1997–2007
Büyüme	2.39	2.94	3.18
Kamu Açığı/GSYİH	-4.26	-1.80	-0.66
İşsizlik	7.82	7.90	7.15
Enflasyon	7.78	2.44	2.19

Kaynak: IMF, World Economic Outlook Database, October 2008.

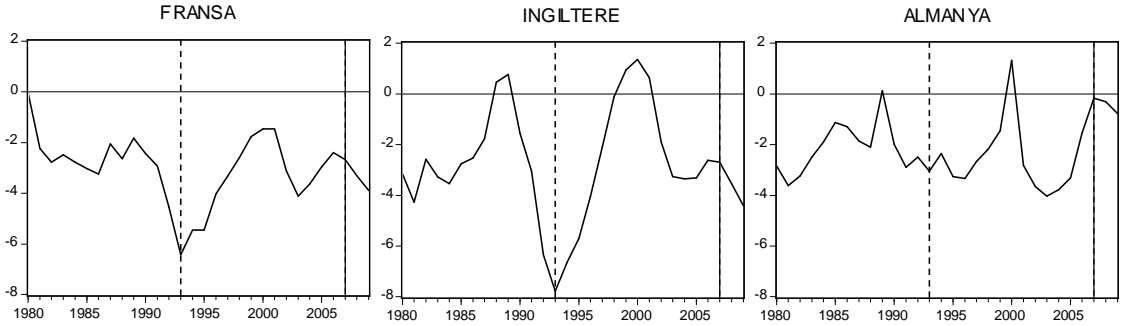
AB ile ilgili değerlendirmeyi bitirmeden önce AB'nin en büyük üç ekonomisi olan Fransa, İngiltere ve Almanya'daki kamu açığı ve büyüme gelişmelerine bakmakta fayda vardır. 1980–1992 döneminde Fransa, İngiltere ve Almanya'nın büyüme oranlarının sırasıyla, % 2.17, 1.85 ve 2.44 olduğu; 1993–2007 aralığında ise bu oranların yine sırası ile % 2.01, 2.98 ve 1.45 olduğu görülmektedir. Bu durum mali kurallar sonrası Fransa ve Almanya'nın ortalama büyüme oranlarında düşme; buna karşın İngiltere'nin büyüme oranında artışın olduğunu göstermektedir. Benzer bir değerlendirmeyi, kamu açığı için yapmak da mümkündür. Üç ülkenin kamu açığı/GSYİH oranı 1980–1992 döneminde birbirine oldukça yakındır. İngiltere ve Fransa'da bu oran % -2.58 ve % -2.54 iken, Almanya'da % -2.13'dür. Mali kuralların uygulanmaya başlandığı 1993 sonrası ise, en yüksek oran % - 3.39 Fransa'ya aittir. İngiltere, % -2.70 ve Almanya % -2.42 kamu açığı/GSYİH oranlarına sahiptir.

Grafik : 5

Fransa, İngiltere ve Almanya Büyüme (A) ve Kamu Açığı/GSYİH Oranları (B) (%)



(A)



(B)

Kaynak: IMF, World Economic Outlook Database, October 2008

Beklenenin aksine, AB'deki küçük ülkelerin büyük ekonomilere kıyasla, mali kurallar konusunda daha disiplinli davrandıkları izlenmektedir. Ek, AB 15 için büyüme ve kamu açığı/GSYİH oranlarını vermektedir. Örneğin, Belçika 1990'ların başında % -9 olan kamu açığı/GSYİH oranını hızlı bir şekilde iyileştirmiş ve 2000'li yılların çoğunda % 0-1 aralığında kamu fazlası vermiştir. Danimarka ve Finlandiya, bu konuda daha da ileri gitmişler ve 1993 yılında sırasıyla % -3.8 ve % -8.1 olan kamu açığı/GSYİH oranlarını 2007 yılında % 4.8 ve % 5.2'ye taşımışlardır. Benzer biçimde 2007 yılı itibariyle, İrlanda, Lüksemburg, Hollanda, İspanya ve İsveç kamu fazlasına sahip olan ülkelerdir.

2008 yılında başlayan ve 2009 yılında da sürmesi beklenen, ABD merkezli finansal krize karşı başta ABD olmak üzere çoğu ülke genişleyici maliye politikası uygulamalarına ağırlık vermektedir. Nitekim IMF (2008b), özellikle gelişmiş ülkelere ve bütçesi nispeten iyi durumda olan gelişmekte olan ülkelere büyük çaplı ve işbirliği içerisinde yapılacak bir

mali genişlemenin krizden çıkış için gerekli olduğunu belirtmektedir. Grafik 5’de 2007 yılını gösteren düz çizgiden sonrası, 2008 ve 2009 yılı için IMF tahminlerini içermektedir. Her üç ülkede de, kamu açığı/GSYİH oranında ciddi bir artış olduğu açıktır. Fransa için 2007 yılı gerçekleşen, 2008 ve 2009 tahmini kamu açığı/GSYİH oranları % -2.68, % -3.30 ve % -3.89’dur. Aynı oranlar İngiltere için, % -2.70, % -3.54, % -4.42 ve Almanya için % -0.17, % -0.31, % -0.78’dir. Bu durumda krizle birlikte, Fransa ve İngiltere’nin Maastricht kriterlerinde belirtilen % -3’lük sınırı geçecekleri; buna karşın Almanya’nın mali kural sınırı içerisinde kalacağı öngörülmektedir. Tüm bir AB 15 için ise beklenti, 2007 yılında % 0.41 olan kamu açığı/GSYİH oranınının 2008’de % -0.55 ve 2009’da % -1.05 olmasıdır. İktisatta son dönemde nispeten önemi azalan mali politikaların bu krizle birlikte, birincil tartışma konularından biri olacağı ve bu çerçevede mali kural-iradi politika tartışmasının da artacağını öngörülebilir.

31. Amerika Birleşik Devletleri

ABD ekonomisindeki iradi kararlara bağlı büyük bütçe açıkları, özellikle Reagan’la birlikte sürekli olarak artmaya başlamıştır. Reagan’ın arz-yönlü iktisadi politikalarıyla birlikte, vergi oranları önemli ölçüde düşmüştür. Bütçe açığında 1980’lerin başında başlayan artış, 1983’de bütçe açığı/GSYH oranını % 6.1’e kadar çıkarmıştır. Daha sonra bu oran azalmaya başlamış ve 1993’de % 4.7’ye gerilemiştir. 1998’de ise, 30 yıldır ilk defa bütçe açığı bütçe fazlasına dönüşmüştür (FITİ, 2008, p.94).

ABD bütçe açığını azaltmayı amaçlayan ilk ciddi kural girişimi, 1985 yılında kabul edilen meşhur Gram-Rudman-Hollings (GRH) yasasıdır. GRH yasası, Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Yasası (Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act) olarak da bilinmektedir. Söz konusu yasaya göre, 1986 yılından başlamak üzere beş yıllık bir program kapsamında her bir yıl için azalarak belirlenen açık hedeflerinin altıncı yıl olan 1991 yılında sıfırlanması öngörülmüştü. Her yıl başkan, yasadaki hedefe uygun bütçe teklif edecek ve şayet yıl içinde bütçe hedeflerine ulaşamayacağı tahmin edilirse, otomatik olarak zorunlu harcama kesintileri yapılacaktır. Ancak, GRH Yasası’nın 1985 yılında yürürlüğe konulmasından 2 yıl sonra hedeflerde sapma olduğunun görülmesinin üzerine 1987 yılında, GRH II olarak da ifade edilen Denk Bütçe Yenileme Yasası (The Balanced Budget Reaffirmation Act)’nın yürürlüğe konulması ile hedeflerde revizyona gidilmiştir

(FITI, 2008, p.94; GÜNAY, 2006, s.129). GRH II’de denk bütçe hedefi 1991 yılı yerine 1993 yılına kaydırılmıştır. Nihayetinde, GRH yasaları mali disiplini sağlamada başarılı olamamış ve hem 1991 hem de 1993 hedeflerine ulaşamamıştır Bunun ana nedenlerinden biri hedeflerin belirlenmesindeki tahminlerin oldukça iyimser ekonomik ve mali beklentilere göre hesaplanmış olmasıdır (KENNEDY - ROBBINS, 2001, p.5).

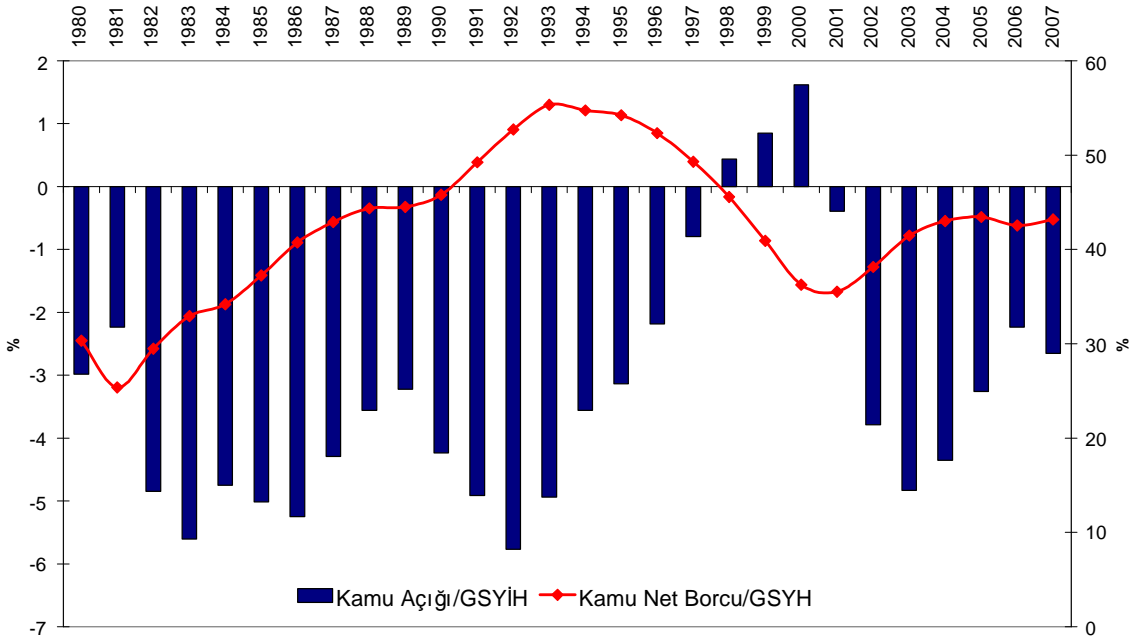
1987 yılında yürürlüğe konulan GRH II yasasının 1990'lara gelindiğinde hedeflerine ulaşamadığı görülmüş ve 1990 yılında yeni bir yasa yürürlüğe konulmuştur. Bütçe Uygulama Yasası (Budget Enforcement Act- BEA) adını alan yasa, GRH’ın aksine bütçe açığına değil bütçe harcamalarına odaklanmıştır. Yasa, iradi bütçe harcamalarında (özellikle mal ve hizmetler ile ilişkili harcamalar) 1990–1995 mali yılları içerisinde yavaş fakat düzenli bir azalış öngörmektedir. İradi olmayan sosyal güvenlik transferleri gibi harcamalarda ise, yasa pay-as-you-go kuralını uygulamaktadır. Bu kural, bütçeden yapılacak yeni transfer ödemeleri için, öncelikle reel bir finansman kaynağı (yeni fon kaynakları veya diğer harcama programlarında kısıtlamaya gidilerek) bulunmasını şart koşturmaktadır. 1990–1995 dönemi için uygulanan yasa, 1993 tarihli Omnibus Bütçe Uzlaştırma Yasası (Omnibus Budget Reconciliation Act) ile revize edilerek 1997-2002 dönemini kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Sonuçta, 2002 yılından önce 1998 yılında bütçe açığı bütçe fazlasına dönüşmüş; böylece hedefe ulaşılmıştır. Bütçe açığındaki azalma, 1990 sonrası dönemde ABD ekonomisinde gözlenen yüksek büyüme ve maliye politikası üzerindeki kurallara geçişin etkisi ile açıklanmıştır. 1998–1999 yıllarındaki bütçe fazlalarıyla birlikte, kısıtlamaların harcamalar üzerinde gereksiz bir azalmaya neden olduğu görüşü ağırlık kazanmıştır. Sonuçta, 2001 yılı mali yılı bütçe planlarında harcama limitlerinin artırılması önerilmiştir (FITI, 2008, p.94; KENNEDY - ROBBINS, 2001, p.5).

Aşağıdaki grafikte 1980–2007 yıllarında ABD kamu açığı/GSYİH (sol eksen) ve kamu net borcu/GSYİH (sağ eksen) yer almaktadır. 1983’de % - 5.61’le zirve yapan kamu açığının GSYİH’ya oranı, 1985’de yürürlüğe konulan ve 1990’da denk bütçe hedefleyen GRH I ve 1987 de yürürlüğe giren ve 1991 yılında denk bütçe hedefleyen GRH II yasalarıyla birlikte, hedeflerin altında olmakla birlikte bir azalma sürecine girmiş ve 1989’da % - 3.2’ye gerilemiştir. 1990 yılında, bütçe dengesinin aksine harcamaları hedef olarak mali disiplini hedefleyen BEA’nın ilk dönemlerinde ekonomik yavaşlamanın da etkisiyle kamu açığı/GSYİH oranında ciddi bir bozulma yaşanmıştır. Nitekim 1992’de

kamu açığı/GSYİH oranı % - 5.77'ye yükselmiştir. Sonraki yıllarda, kamu açığı/GSYİH oranında hızlı bir düzelmeye olduğu görülmektedir. 1998 yılında bütçe fazlası hedefi yakalanmış ve 2000 % 1.62 ile rekor bir seviyeye ulaşmıştır. 2001 ile birlikte tekrardan bütçe açığına dönen ABD ekonomisi, 2001'deki ekonomik daralma, Bush yönetiminin savaş harcamalarındaki artış, harcama limitlerinin artırılması gibi nedenlerle artan bir kamu açığı/GSYİH trendi yakalamıştır. 2003 yılında % - 4.83 ile kamu açığının GSYİH'ya oranı 2000'li yılların zirvesine ulaşmıştır. 2008 yılının son çeyreğinde başlayan ABD kaynaklı finansal kriz tüm dünyada olduğu gibi (hatta öncelikle) ABD'de kamu harcamalarının artırılması sonucunu doğurmuştur. IMF (2009), ABD'nin açıkladığı kurtarma paketlerinin ve ekonomiyi iyileştirme harcamalarının bütçeye getireceği yükü birlikte, 2007 yılında % - 2.6 olan kamu açığı/GSYİH oranınının 2008 yılında % -4.12 ve 2009'da % -4.6 olacağını tahmin etmektedir.

Grafik : 6

ABD Kamu Açığı/GSYİH ve Kamu Net Borcu/GSYİH Oranları (%)



Kaynak: IMF, World Economic Outlook Database, October 2008.

Kamu net borcunun GSYİH'ya oranına bakıldığında, 1981-1993 döneminde sürekli bir artış olduğu göze çarpmaktadır. 1981 yılında kamu net borcu/GSYİH oranı % 25 iken bu oran 1993'de % 55'e kadar çıkmıştır. 1993 sonrası kamu açığı/GSYİH göstergesiyle

uyumlu olarak iniş geçiren kamu net borcu/GSYİH oranı, 2000-2001 yıllarında % 36'lar düzeyine kadar gerilemiştir. ABD'nin 2007 sonu itibari ile kamu net borcu/GSYİH oranı % 43'e yükselmiştir.

ABD'de mali kurallardan bahsederken, eyaletlerdeki uygulamaları da dikkate almak önem arz etmektedir. Zira 1776'da 13 eyalet tarafından kurulan ABD'de, kuruluşundan bu yana, eyaletlerin birçok mali enstrümanı ellerinde bulundurduğu görülmektedir. Federal devletin yanı sıra eyaletlerin de vergilendirme alanında önemli yetkileri bulunmaktadır. ABD 50 eyaletten müteşekkil federal bir devlettir. Bu eyaletlerden 30'u günümüze kadar vergi ve harcama sınırlamalarını uygulamaya koymuş, 20 eyalet ise anayasal veya yasal düzeyde bu tür bir sınırlamaya gitme ihtiyacı duymamıştır (bkz. Tablo 5). Vergi ve harcama sınırlaması uygulayan eyaletlerden 17'si bu sınırlamaları anayasal düzeyde, 13'ü ise yasal düzenlemeler ile uygulamaktadır. 23 eyalet sadece harcama sınırlamalarını, 4 eyalet sadece vergi sınırlamalarını, 3 eyalet de hem vergi hem de harcama sınırlamalarını uygulamaktadır (AKTAN - ÇOBAN - DEMİR, 2007, s.174).

Vergi ve harcama sınırlamalarına yönelik anayasal ve/veya yasal düzenlemeler çok çeşitli kriterler içermektedir. Tablo 5'ten görüleceği gibi, bu sınırlamaların uygulanmasında nüfus, enflasyon oranı, geçmiş yıllar gelir ve harcama gerçekleştirmeleri, gelir ve harcama tahminleri, büyüme oranı, kişi başı gelir gibi kriterler ve bu kriterlere bağlı olarak oluşturulan çeşitli formüller kullanılmaktadır (AKTAN - ÇOBAN - DEMİR, 2007, s.176).

Vergi ve harcama sınırlamalarına ilişkin olarak; seçmen onayı, eyalet meclisleri yasaları, anayasal düzenlemeler ve referandum şeklinde dört farklı düzenleme görülmektedir. Vergi ve harcama sınırlamaları 6 eyalette seçmen onayı ile (California, Colorado, Massachusetts, Michigan, Missouri, Washington), 10 eyalette eyalet meclis yasaları ile (Colorado, Idaho, Iowa, Louisiana, Mississippi, Montana, New Jersey, North Carolina, Oregon, Utah) ve 10 eyalette de referandum süreci ile (Alaska, Arizona, Connecticut, Delaware, Florida, Louisiana, Oklahoma, Rhode Island, South Carolina, Texas) uygulanmaktadır (AKTAN - ÇOBAN - DEMİR, 2007, s.176).

Tablo : 5

ABD'de Eyaletler Bazında Vergi ve Harcama Sınırlamaları

Eyalet	Uygulama Yılı	Yasal (Y) Anayasal (A)	Sınırlama Türü Harcama (H) Gelir (G)	Sınırlamanın Temel Özelliği
Alaska	1982	A	H	Nüfus ve enflasyondaki artışa göre yıllık olarak belirlenmektedir.
Arizona	1978	A	H	Eyalet toplam kişisel gelirin %7.41'inden fazla olamaz.
California	1979	A	H	Yıllık harcama tutarı nüfus ve kişi başına düşen gelir büyüklüğüne bağlıdır.
Colorado	1992	A	G + H	Birçok gelir nüfus ve enflasyon ile sınırlıdır. Vergi ve harcamalardaki artışlar seçmen onayına bağlıdır.
Connecticut	1992	A	H	Eyalet kişisel gelir toplamının beş yıllık ortalaması veya bir önceki yıl enflasyon artışından büyük olan ölçüsünde sınırlıdır.
Delaware	1978	A	G + H	Harcamalar, gelir tahmininin %98'i ile sınırlıdır.
Florida	1994	A	G	Gelir, son beş yılın eyalet kişisel gelir büyüklüğünün ortalaması ölçüsünde sınırlıdır.
Hawaii	1978	A	H	Son üç yıl kişisel gelir ortalamasından daha az olmalıdır.
Idaho	1980	Y	H	Eyalet toplam kişisel gelirin %5.33'ünü aşamaz.
Indiana	2002	Y	H	Harcama tutarı 2 yıllık periyotlar için belirlenen formüle göre tesbit olunur.
Lowa	1992	Y	H	Belirlenen tahmini gelirin, %99'u ile sınırlıdır.
Lousiana	1993	A	H	Harcamalar, 1992 ödenekleri + eyalet yıllık kişi başına gelir büyüklüğü ile sınırlıdır.
Maine	2005	Y	H	10 yıllık kişisel gelir ortalaması veya azami %2.75 oranı ile sınırlıdır. Formül, eyalet vergi yükü değişimine bağlıdır.
Massachusetts	1986	Y	G	Devlet alımlarındaki artış + %2 ile sınırlıdır.

Michigan	1978	A	G	Geçmiş yıl eyalet kişisel gelirinin %9.49'unun üzerinde %1'lik bir artış ile sınırlıdır.
Mississippi	1982	Y	H	Tahmini gelirin %98'i ile sınırlıdır. Yasal sınır meclis oy çokluğu ile değiştirilebilir.
Missouri	1980	A	G	Geçmiş yılın eyalet toplam kişisel gelirinin, %5.64'ü ile sınırlıdır. 1996'da seçmen onayı getirilmiştir.
Montana	1981	Y	H	Eyalet kişisel gelirinine bağlı bir endekse sınırlıdır.
Nevada	1979	Y	H	Harcama teklifleri, eyalet nüfus ve enflasyonundaki iki yıllık büyüme ile sınırlıdır.
New Jersey	1990	Y	H	Eyalet kişisel geliriyle sınırlıdır.
North Carolina	1991	Y	H	Eyalet kişisel gelirden daha az veya %7 ile sınırlıdır.
Oklahoma	1985	A	H	Onaylanmış gelirlerin %95'i ile sınırlıdır.
Oregon	2000	A	G + H	Gelir tahmininin %2'den fazla olan kısmı mükelleflere geri ödenir. Harcamalar, iki yıllık tahmini kişisel gelirin %8'i ile sınırlıdır.
Rhode Island	1992	A	H	Tahmini gelirin %98'i ile sınırlıdır.
South Carolina	1980-1984	A	H	Eyalet geçmiş yıl toplam kişisel gelirinin %9.5'u veya kişisel gelir ortalamasından büyük olan ile sınırlıdır.
Tennessee	1978	A	H	Eyalet toplam kişisel gelir büyüklüğü ile sınırlıdır.
Texas	1978	A	H	İki yıllık ödenekler eyalet toplam kişisel gelir büyüklüğü ile sınırlıdır.
Utah	1989	Y	H	Nüfus ve enflasyon büyüklüğünü içeren bir formül ile sınırlıdır.
Washington	1993	Y	H	Geçmiş 3 yıl enflasyon ortalaması + nüfus büyüklüğü ile sınırlıdır.
Wisconsin	2001	Y	H	Kişisel gelir büyüklüğü oranında sınırlıdır.

Kaynak: AKTAN - ÇOBAN - DEMİR, 2007, s. 175.

32. Diğer Bazı Ülke Uygulamaları

320. Brezilya

Brezilya'nın mali kural tecrübesinin ele alınması gelişmekte olan bir ülke olması açısından önem arz etmektedir. Guardia (2008) çalışmasında Brezilya'nın mali kural tecrübesini incelemektedir. Yazara göre, Brezilya'daki mali disiplin üç safhadan oluşmaktadır. Bunlardan birincisi, 1997–2000 dönemini içeren federal hükümetin yerel yönetimlerin borçlarını yeniden yapılandıran bir mali düzenleme programını uygulamaya başlamasıdır. İkincisi, 1998–1999 dönemi IMF anlaşması ve ağırlıklı olarak vergi gelirlerindeki artışa bağlı olarak gerçekleştirilen federal hükümetin birincil fazlasındaki artıştır. Üçüncüsü ise, Mayıs 2000'de uygulanmaya başlanan Mali Sorumluluk Kanunu (Fiscal Responsibility Law) dur.

Mali Sorumluluk Kanunu, üç tip mali kuraldan oluşmaktadır (GUARDIA, 2008, p.14):

- Seçilmiş bazı mali göstergeler için genel hedefler ve limitler
- Genel hedefler ve limitlere uymama durumundaki kurumsal düzeltici mekanizmalar
- Genel hedefler ve limitlere uymama durumundaki kurumsal müeyyideler

Mali Sorumluluk Kanunu'ndaki en önemli yenilik, şeffaflık şartları ve federal hükümetin, yerel yönetimleri finansmanının yasaklanması olmuştur. Ayrıca kanuna göre, kamu harcamalarını artırmayla sonuçlanacak bir faaliyet, proje v.b. istenmesi durumunda, bunların bütçe üzerinde meydana getirebileceği üç yıllık etkilerin sunulması gerekmektedir. Ek olarak harcama artışını isteyen otorite, bu harcama artışının yıllık bütçe kanunu ile uyumlu olduğunu belirten bir beyanatta bulunmakla yükümlüdür (GUARDIA, 2008, p.14-16)

Mali Sorumluluk Kanunu, personel harcamalarına spesifik limitler getirmektedir. Federal hükümet, net cari gelirin maksimum % 50'sine kadar; eyaletler ve belediyeler ise net cari gelirin maksimum % 60'ına kadar personel harcamasında bulunabilmektedirler. Kanun, kamu borçlanmasına da sınırlamalar getirmektedir. Federal hükümet, Eyaletler ve Belediyelerin konsolide borç miktarı, Federal Senatonun uygun bulduğu miktarı geçemez.

Ayrıca, Ulusal Meclis tarafından onaylanmış federal borç kâğıtlarının miktarı da sınırlandırılmıştır (GUARDIA, 2008, p.16–17).

Tablo : 6
Brezilya Eyaletlerinin Birincil Denge Durumu

Yıl	Birincil Denge R\$ Milyon	Eyalet Sayısı	
		Birincil Fazlaya Sahip	Birincil Açığa Sahip
1995	(4.420)	6	21
1996	(4.743)	9	18
1997	(11.411)	10	17
1998	(20.761)	7	20
1999	(7.010)	13	14
2000	2.260	21	6
2001	4.136	18	9
2002	4.557	22	5
2003	10.174	23	4
2004	13.341	27	0
2005	14.422	27	0
2006	13.295	22	5

Kaynak: GUARDIA, 2008, p.6

Tablo 6, Eyaletlerin birincil fazla (faiz dışı fazla) miktarlarını vermektedir. 27 Eyaletle sahip olan Brezilya'da 1995 yılında 21 eyalet toplam 4.420 milyon Real \$'lık açık vermektedir. 1998 yılı toplam birincil açığın 20.761 milyon Real \$ ile en yüksek olduğu yıldır. 2000 yılında uygulanmaya başlayan Mali Sorumluluk Kanunu ile birlikte, birincil açıkların da birincil fazlaya dönüştükleri görülmektedir. 2004 ve 2005 yıllarında tüm eyaletler birincil fazla vermiş ve 2006 yılında birincil fazla 13.295 milyon Real \$'a ulaşmıştır.

Tablo :7**Brezilya Kamu Yatırımı/GSYİH (%)**

1990/1994	1995/2002	2003/2006	2007/2008
3.1	2.2	2.0	2.4

Kaynak: GUARDIA, 2008, p.17

Tablo 7, kamu yatırımının GSYİH'ya oranını sunmaktadır. Mali disiplinin sağlanma dönemini içeren 2003/2006 döneminde kamu yatırımlarının GSYİH'ya oranının %2'ye kadar gerilediği görülmektedir. Buna karşın 2007–2008 yıllarında ortalama kamu yatırımı/GSYİH oranı % 2.4'e yükselmiştir. Bu durum mali disiplindeki düzelmeye zamanla, yatırımlardaki artışı da hızlandırdığını göstermektedir (GUARDIA, 2008, p.17).

321. Kanada

Kanada kurala dayalı maliye politikası uygulamasına geçene kadar oldukça bozuk bütçe açığı ve borç göstergelerine sahiptir. Grafik 7, Kanada ekonomisi için 1980–2007 dönemi kamu açığı/GSYİH ve kamu net borcu/GSYİH oranlarını sunmaktadır. Grafik incelendiğinde Kanada ekonomisinde kamu açığının GSYİH'ya oranının 1992 yılında % -9.1 ile zirve yaptığı görülmektedir. Benzer biçimde kamu net borcu da sürekli bir artış trendi izlemiş ve 1995 yılında kamu net borcunun GSYİH'ya oranı % 70.7 ile kendi zirvesine ulaşmıştır.

Mali disiplindeki ciddi bozulma karşısında, 1992 yılında federal hükümet ve Alberta hükümetleri, program harcamalarına limitler koyan *Spending Control Act*'ı (SCA) kabul etmişlerdir. Nova Scotia Eyaleti de benzer bir yolu takip ederek, 1993 yılında *Expenditure Control Act*'ı (ECA) kabul etmiştir. Federal hükümetin kabul ettiği SCA'nın süresi yasada belirlenen beş yıllık dönemin bitişine sona ermiştir ve federal hükümet yasayı yenilememiştir. Buna karşın Alberta Eyaleti kendi SCA'sını uygulamaya devam etmiş ve hatta 1993 yılında Deficit Elimination Act ile birlikte Eyalete bağlı tüm illerde bütçe açığı verilmesini yasaklamıştır. Kanada Eyaletleri içerisinde, Alberta Eyaletinin yasası bütçe açığına bütünüyle yasak getirdiği için en katı olanıdır. Nova Scotia Eyaletinin yasası, uygulamada kaldı ve ülke çapında harcamaya sınır getiren yasalar için bir örnek teşkil etti.

Nova Scotia Eyaletinde harcamalara dört yıllık bir mali dönemin her yılı için belli bir düşüş oranı getirilmiştir (PHILIPPS, 1997, p.686).

Bütçe açığına karşı Alberta⁹, Sakatchewan¹⁰, Manitoba¹¹, Quebec¹², ve New Brunswick¹³, Eyaletlerinde ve Kuzeybatı Toprakları¹⁴, bölgesinde çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler genel olarak herhangi bir mali yıl için gerçekleşecek bütçe açığının, bir sonraki mali yılda eşit tutarda fazla verilerek telafi edilebileceği veya ortaya çıkabilecek bütçe fazlalarının öncelikle borcun azaltılması amacıyla kullanılacağını içermektedir. Ayrıca Alberta ve Manitoba Eyaletleri, vergi referandum yasaları getirmişlerdir. Böylece yeni vergi alınması ve vergi oranlarının belirlenmesi ile ilgili değişikliklerin referandum sonucuna bağlı olarak yapılabileceğini belirtmişler ve vergilendirme yetkisini kısıtlamışlardır (PHILIPPS, 1997, p.686–687).

Bütçe açığını yasaklayan Manitoba Eyaletinin, kurala uymama yaptırımını ilginçtir. Manitoba Eyaleti, bütçe açığının oluşması durumunda tüm kabine üyelerinin maaşlarının %20'sini otomatik olarak kesmektedir. İkinci yılda da açığın oluşması durumunda, maaştaki kesinti oranı % 40'a yükselmektedir. Bu tarz kişisel cezalandırmaların, etkili olduğunu görülmüştür (PHILIPPS, 1997, p.703).

Grafik 7'den izlenebileceği üzere, mali kuralların uygulanmaya başlanması ile birlikte bütçe açığı ve borç göstergelerinde de hızlı bir iyileşme gözlenmiştir. 1991–1992–1993 yıllarında ortalama olarak % - 8.7'ye ulaşan kamu açığı/GSYİH oranı, 1997 yılında % 0.2 ile bütçe fazlasına dönüşmüştür. 2000 yılında kamu fazlasının GSYİH'ya oranı % 2.9 olmuş ve 1997 yılı ile birlikte başlayan kamu fazlası döneminin de zirvesini oluşturmuştur. 2007 sonunda Kanada ekonomisinin kamu fazlasının GSYİH'ya oranı % 1.4 olmuştur. Ayrıca, 1997–2007 dönemi ortalama kamu fazlası/GSYİH oranının da % 0.95 olduğunu belirtmek gerekir. Bütçe dengesindeki düzelme ile uyumlu olarak, net borçta da hızlı bir gerileme söz konusudur. 1995 yılında kamu net borcunun GSYİH'ya oranı % 70.7 iken;

⁹ Alberta Act, 1992, 1993.

¹⁰ Balanced Budget Act ,1993, 1995.

¹¹ The Balanced Budget, Debt Repayment and Taxpayer Protection and Consequential Amendments Act, 1995.

¹² An Act Respecting the Elimination of the Deficit and a Balanced Budget, 1996.

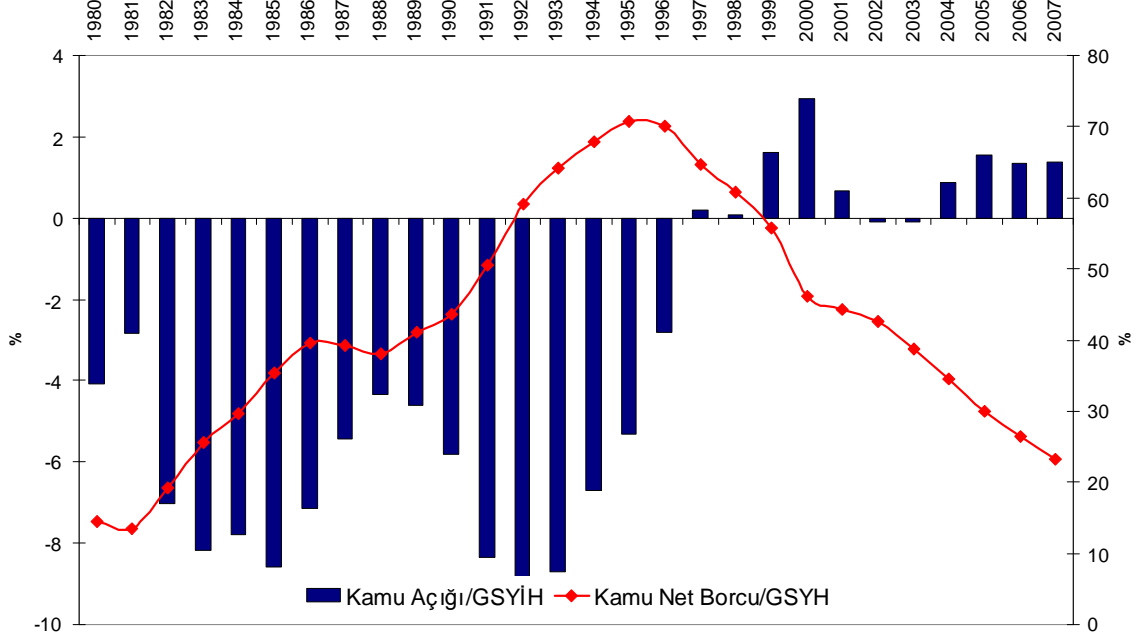
¹³ Balanced Budget Act, 1993.

¹⁴ Deficit Elimination Act, 1995.

bu tarihten sonra kamu net borcu/GSYİH oranı sürekli azalarak 2007 yıl sonu itibariyle % 23.3'e gerilemiştir.

Grafik : 7

Kanada Kamu Açığı/GSYİH ve Kamu Net Borcu/GSYİH Oranları (%)



Kaynak: IMF, World Economic Outlook Database, October 2008.

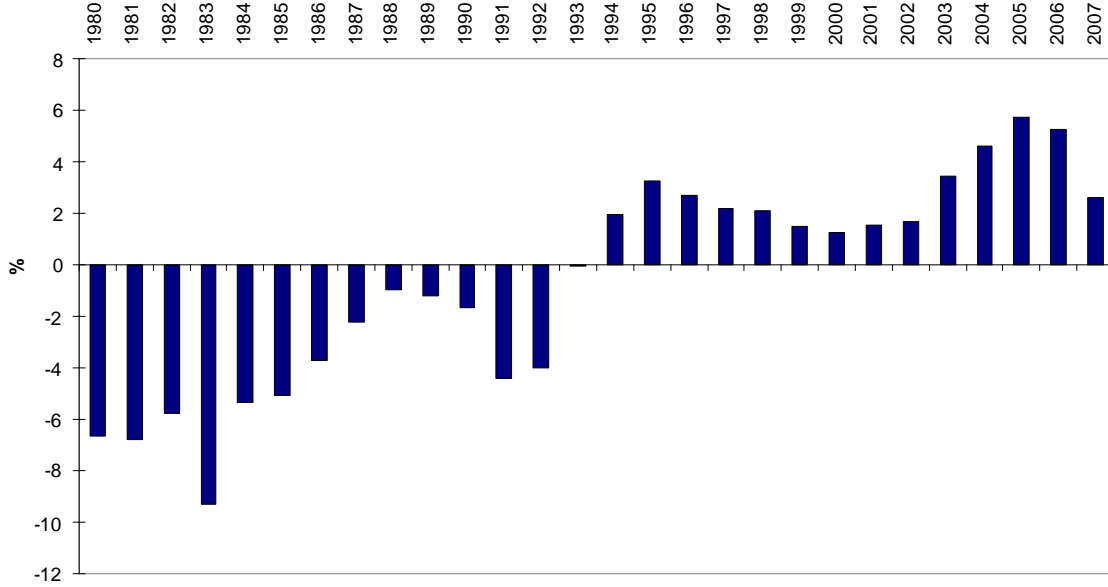
Kanada'nın mali disiplinindeki hızlı iyileşme, Kanada'yı OECD ülkeleri içerisinde mali durumu en sağlıklı ülkeler arasına sokmuştur. Ayrıca, mali kuralların sağladığı bütçe fazlası ve düşük borç göstergelerinin de, ülkenin Küresel Kriz karşısındaki dayanıklılığını ve genişleyici maliye politikası uygulayabilme kabiliyetini artırdığı vurgulanmalıdır. Nitekim Kanada, Küresel Krizde hiçbir finans kurumu batmayan veya devletleştirilmeyen nadir ülkelerdendir ve IMF World Economic Outlook 2008 tahminlerine göre Küresel Krize karşı 2009 yılı büyüme oranı % 1.2 olarak tahmin edilmektedir.

322. Yeni Zelanda

Grafik 8, 1980–2007 dönemi için Yeni Zelanda kamu açığının GSYİH'ya oranını göstermektedir. Kamu açığı/GSYİH oranının seyrine bakıldığında 1980–1993 dönemi boyunca ortalama % - 3.89'luk bir kamu açığı/GSYİH oranına sahip olduğu görülmektedir.

1993 yılında kamu açığı/GSYİH oranı neredeyse dengeye gelmiş ve % - 0.04 olmuştur. 1994–2007 dönemi için ise, kamu fazlası söz konusudur. 1994–2007 dönemindeki kamu fazlası/GSYİH oranı % 2.84'dür. Yeni Zelanda'nın maliye politikası uygulaması ile ilgili hiçbir tarihsel bilgiye sahip olmadan bile bu sonuçlar, Yeni Zelanda'nın 1993 ile birlikte oldukça katı kurallara sahip bir maliye politikası uygulama dönemine geçmiş olabileceğini söylemektedir.

Grafik : 8
Yeni Zelanda Kamu Açığı/GSYİH (%)



Kaynak: IMF, World Economic Outlook Database, October 2008.

Yeni Zelanda, kamu mali reformlarını hayata geçirirken, devletin faaliyetlerine ilişkin olarak bütçeleme, yönetim ve muhasebe alanında değişiklikler yapmıştır. Kamu mali sisteminin hukuki yapısı çok yönlü reformların başlamasıyla birlikte çıkarılan çeşitli kanunlar çerçevesinde sağlanmıştır. Bu kanunlar; Resmi Bilgiler Yasası (1982), Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kanunu (1986), Devlet Sektörü Kanunu (1988), Merkez Bankası Kanunu, Kamu Finansmanı Kanunu (1989), Finansal Raporlama Kanunu (1993) ve Mali Sorumluluk Kanunu (1994) olarak sıralanmaktadır. Bu kanunlar içinden özellikle 1994 yılında yürürlüğe konulan Mali Sorumluluk Kanunu önem taşımaktadır (GÜNAY, 2006, s.186).

1994 yılında kabul edilen Mali Sorumluluk Kanunu (Fiscal Responsibility Act) en genel anlamda Yeni Zelanda'da Maliye Politikasının oluşturulması ve uygulamasıyla ilgili temel ilkeleri getirmesi yanında, hükümetleri düzenli olarak kısa ve uzun vadeli mali niyetlerini (hedeflerini) açıklaması konusunda da yasal bir zorunluluk altına sokmuştur. Alt kalemlerden ziyade makro büyüklükler üzerine kurulu olan bu düzenleme, hükümetin mali politikalarla ilgili olan karar alma sürecini güçlendirmek ve kamuoyunu mali politikalar hakkında daha fazla bilgilendirmek amacını taşımaktadır. Kanun hükümete aşağıda sıralanan yükümlülükleri getirmiştir (YILMAZ, 1999, s.71–72):

- Hükümetler sorumlu bir mali yönetimin gerektirdiği şekilde mevcut mali kanunlardaki temel ilkelere uymalı ve kamuya açık bir şekilde maliye politikalarının değerlendirmesini yapmalıdır. Eğer herhangi bir nedenden dolayı hükümet belirlemiş olduğu politikalardan ve mali ilkelerden bir sapma gösterirse bunu mutlaka kamuoyuna nedenleri ile birlikte açıklamak zorundadır.

- Mali kararların yansımalarını ve üç yıllık projeksiyonları gösteren Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporları düzenli olarak çıkarılmalıdır.

- Gelecek mali yılın bütçesiyle ilgili olarak, özellikle mali stratejilerle kısa vadeli mali niyetleri ve uzun vadeli mali amaçları ortaya koyan Bütçe Politikası Beyanı (Budget Policy Statement) çıkartılmalı ve bunların birbirleriyle olan tutarlılıkları ortaya konulmalıdır.

- Genel kabul görmüş muhasebe standartlarına göre hazırlanan bütün mali bilgiler açıklanmalıdır.

- Hazine, hükümetin ekonomik yapıyla ilgili beklentilerine veya görüşlerine göre değil, kendi profesyonel değerlendirme kriterlerine göre hükümetin mali politikalarının ekonomiye etkilerinin projeksiyonlarını hazırlamalıdır.

Mali Sorumluluk Kanunu sayısal bir borç hedefi koymamasına rağmen, Hükümet mali açıdan sağlıklı bir borç seviyesini sağlamak açısından bir tanımlama yapmıştır. Bu tanımlamaya göre, brüt borcun GSYİH'ya oranı % 30'un ve net borcun GSYİH'ya oranı

ise % 20'nin altında olmalıdır. Sonuçta genel olarak Hükümet bu amacını gerçekleştirmede başarılı olmuştur. Nitekim 1990'ların başında net borç GSYİH'nın% 50'si civarında iken; 1996-97'de % 30'un altına ve 2001-2002'de % 20'nin altına gerilemiştir (KENNEDY - ROBBINS, 2001, p.9). Ayrıca, Grafik 8'den Mali Sorumluluk Kanunu sonrası kamu dengesindeki düzelme ve güçlü mali durum açıkça görülmektedir. Bununla birlikte, Kennedy ve Robbins (2001, p.9) mali durumdaki bu düzelmeyi bütünüyle mali kurallara verilmesinin pek de doğru olmadığını; mali durumdaki bu iyileşmede ekonomik ve siyasi ortamdaki gelişme ile raporlama gereksinimindeki ilerlemenin de önemli payı olduğunu belirtmektedirler.

323. Japonya

Japonya'da 1981 yılında uygulanan, Mali Konsolidasyon Anlaşması, mali kuralların ilk örneklerinden biridir. Bu anlaşma, ana harcama kalemlerine yıllık olarak belirlenmiş hedefler koymaktaydı. Mali Konsolidasyon anlaşması, Japonya Maliye Bakanlığı (MoF) ve yönetimdeki Liberal Demokrat Parti arasında, 1980'de başlatılan kamu sektöründe reform çerçevesinde başlatıldı. Ana amaç, 1990'a kadar bütçe açığının finansmanında daha fazla borçlanma tahvili ihraç etmemektir. Bu amaca ulaşmak için MoF, 1982'deki bütçe rehberinde bütün birimlerin bütçe fonlarındaki artışa % sıfır limitini getirmiştir. Bu limit, 1980'ler boyunca genel hesaplarda bir azalmayı da beraberinde getirmiştir. Önemle belirtmek gerekir ki, limit yalnızca bakanlıkların ve birimlerin harcamalarının genel hesaplarla ilgili bütçe teklifleri için uygulanmıştır. Yerel yönetimlere genel hesaplardan yapılan transferler ve borçlanma % sıfır artış limitinden muaf tutulmuştur. Ayrıca, Japon hükümetinin gelir elde ettiği ve harcamada bulunduğu birçok özel hesaplar limit kapsamında değerlendirilmemiştir. Son yıllarda, brüt toplam hükümet harcamalarının % 18-20'sini genel hesap harcamaları oluşturmaktadır. Genel hesap harcamaları ile özel hesaplar birlikte ele alındıklarında ise, brüt toplam hükümet harcamalarının % 32-40'ını oluşturmaktadır. Bu veriler, Japonya'da mali kuralın sadece kısmi bir etki alanına sahip olduğunu göstermektedir (HAGEN, 2005, p.6).

Cansızlar (1995) çalışmasında, Japonya bütçe sistemini incelemiştir. Etkin bir harcama politikasının temini için bütçenin hazırlanması sırasında uyulması zorunlu bazı yasal düzenlemeler Japon hukuk sisteminde yer almıştır. Bunlar, 1. Bütçe ve Muhasebe için

Genel Kurallar ve 2. Devlet Tahvili İhracına İlişkin Sınırlamalar başlıkları altında aşağıda sunulmuştur (GÜNAY, 2006, s.184–185):

1. Bütçe ve Muhasebe İçin Genel Kurallar

Japon Anayasası kamu maliyesine ilişkin bazı hükümler getirmiştir. Buna göre bütçenin hükümet tarafından hazırlanması ve parlamentoya onay için sunulması zorunludur. Hükümetin, parlamentonun onayı olmadan vergi toplaması, taahhüt altına girmesi ve kamu parasını harcaması mümkün değildir. Bütçe sürecinde ise hem Anayasada hem de Kamu Finansman Kanunu ile Muhasebe Kanununda yer alan hükümlere uyulması gerekir. Buna göre; imparator ailesine ait tüm mallar devlete aittir ve imparator ailesinin tüm giderlerinin bütçeye dâhil edilmesi ve parlamentoca onaylanması gerekmektedir.

- Kamunun parası ya da kamu malları hiçbir kişi ya da kuruluşun özel menfaatleri için kullanılamaz.
- Hükümet kamunun finansman durumuyla ilgili olarak parlamentoya ve halka belli aralıklarla bilgi vermek zorundadır.
- Kamunun tüm gelir ve giderlerinin gayri safilik prensibine göre bütçede gösterilmesi ve tek hazine sistemi yöntemine göre kayıtlarının tutulması gerekir.

Tüm bu kurallar, kamunun tüm gelir ve giderlerinin hiçbir tereddüde mahal olmaksızın belli bir hesapta izlenmesini ve bu konuda halka bilgi verilmesini sağlamaktadır. Nitekim hükümet üçer aylık dönemler halinde bütçe ve hazine nakit durumu hakkında parlamentoya bilgi vermekte ve bu bilgiler ayrıca resmi gazetede yayınlanarak kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır. Aynı zamanda Japonya'da savunma harcamaları İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ABD ile Japonya arasında yapılan güvenlik anlaşması çerçevesinde belirlenmektedir. Buna göre Japonya'nın yıllık savunma harcaması tutarı GSYİH'nin % 1'inden fazla olmayacaktır. Bu nedenle, Japon savunma harcamaları diğer gelişmiş ülkelerin savunma harcamalarından daha azdır.

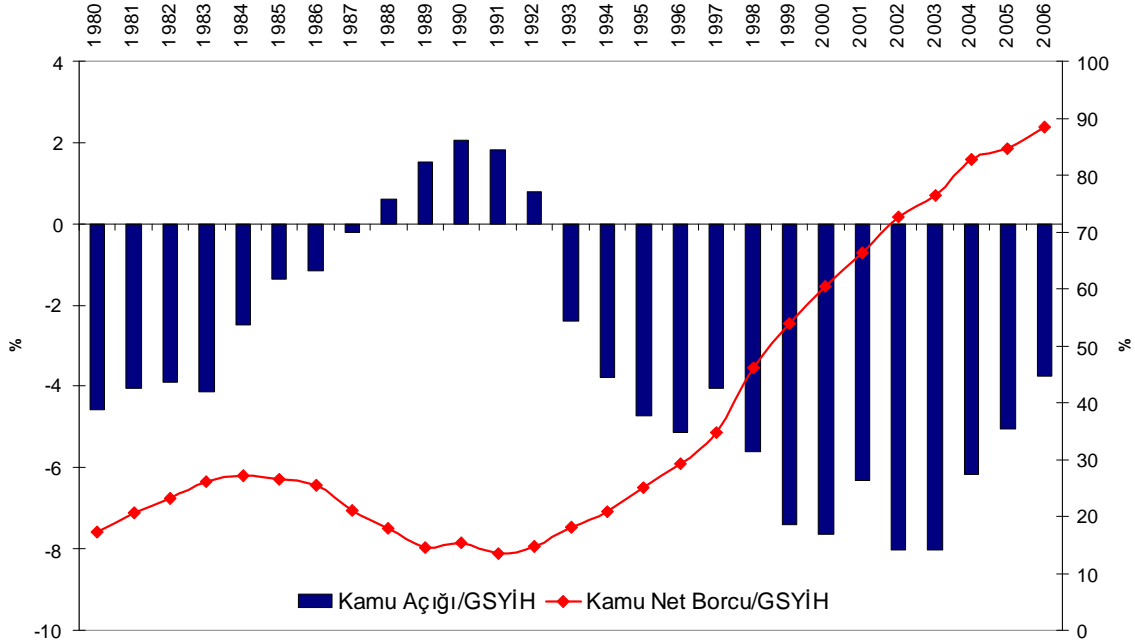
2. Devlet Tahvili İhracına İlişkin Sınırlamalar

Japonya’da kamu harcamalarının kontrolü ve mali disiplinin sağlanması için getirilen en önemli tedbirlerden birisi devlet tahvili ihracı ile ilgili olarak getirilen yasal sınırlamalardır. Kamu Finansman Kanunu, Devlet Tahvili İhraç Kanunu ve Borç Konsolidasyon Özel Hesap Kanunu hükümlerine göre; devlet tahvili ihracında temelde üç prensip dikkate alınmaktadır. Bunlar;

- Sağlam Maliye Politikası: Kamu harcamalarının vergilerle finanse edilmesi asıldır.
- Yatırım Tahvili: Devlet tahvilleri sadece bayındırlık ve yatırım harcamalarının finansmanı için çıkarılır. Bayındırlık ve yatırım harcamalarının kapsamı her yıl parlamentoca tartışılır ve bütçede açık olarak kalem kalem gösterilir.
- Devlet Tahvili – Emisyon: Devlet tahvilleri karşılığında merkez bankası para basma (emisyon) yoluna gidemez. Ayrıca merkez bankasınınca basılacak para karşılığında devlet tahvili çıkarılamaz (GÜNAY, 2006, s.184–185).

Grafik : 9

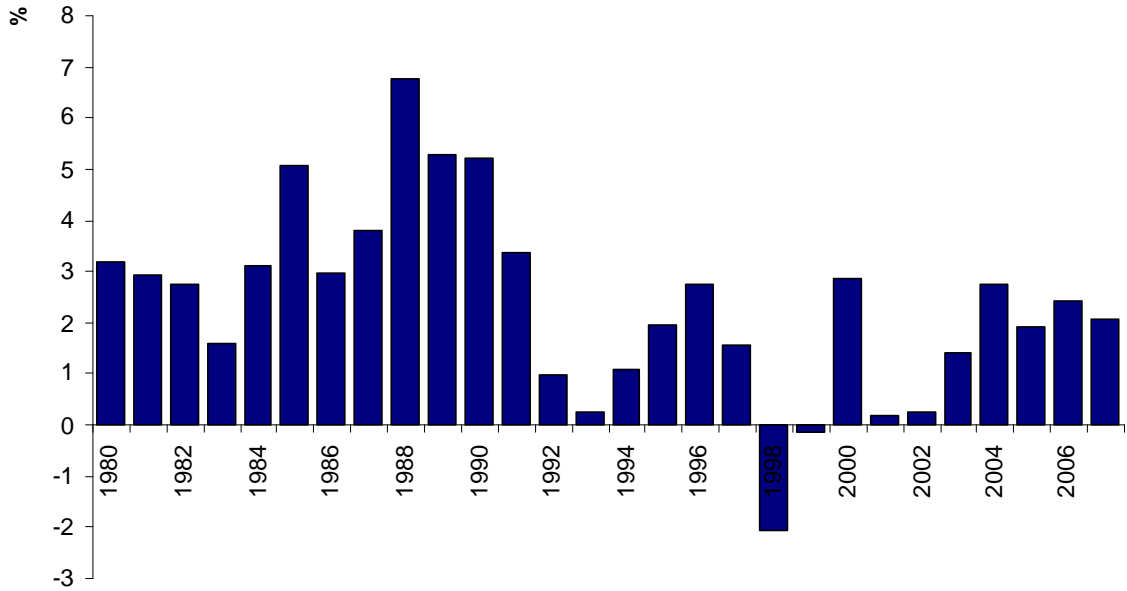
Japonya Kamu Açığı/GSYİH (%)



Kaynak: IMF, World Economic Outlook Database, October 2008.

Grafik 9, 1980–2006 döneminde Japonya’da mali disiplinin seyrini göstermektedir. Japonya’da kamu açığı/GSYİH oranının ve kamu net borcu/GSYİH oranının Mali Konsolidasyon anlaşmasının da katkısıyla 1980’den itibaren gerilediği görülmektedir. 1980–1983 döneminde % - 4 civarında olan kamu açığı/GSYİH oranı hızla iyileşerek, 1987 yılında kamu fazlasına dönüşmüştür. 1988–1992 arası 5 yıllık süre Japon ekonomisinde kamu fazlasının yaşandığı ve kamu net borcu/GSYİH oranının gerilediği bir dönemdir.

Grafik :10
Japonya Reel GSYİH Büyümesi



Kaynak: IMF, World Economic Outlook Database, October 2008

Grafik 10’den görüleceği üzere, Japon ekonomisi 1992 yılı ve sonrasında ciddi bir düşük büyüme dönemine girmiştir. Mali disiplindeki düzelmeye karşın, ekonomideki bozulma yönetime gelen hükümetlerin mali disipline daha az önem vermelerine neden olmuştur. Özellikle 1992 yılından sonra genişleyici maliye politikalarına ağırlık verilmeye başlanmış ve mali disiplin de bozulma sürecine girmiştir. Yaşlanan nüfusun gelecekte mali disiplini bozucu bir unsur olacağı düşünülmesi ile birlikte, Japon Hükümeti 1997’de Mali Yapısal Reform Kanunu’nu (Fiscal Structural Reform) kabul edildi ve hedef tarihi 2003 olarak konuldu. Mali Yapısal Reform Kanunu ile birlikte bütçedeki birçok önemli

harcama kalemi için sayısal limitler konuldu. Mali Yapısal Reform Kanunu'na göre, merkezi ve yerel yönetimin bütçe açığının toplamı GSYİH'nin %3'ünün altına düşürülecekti. Ayrıca, bütçeyi finanse eden borçlanma her mali yılda azaltılacak ve 2003'de artık bütçeyi finanse etmek için borçlanmaya gidilmeyecekti. Toplanan vergilerin, maaş ödemelerinin ve bütçe açığının toplamının GSYİH'nin % 50'sini geçemeyeceği de kanunda yer alıyordu (KENNEDY - ROBBINS, 2001, p.4).

Bununla birlikte, 1997'de başlatılan mali daralma, ekonomiyi olumsuz etkilemiştir. Asya ekonomik krizinin olumsuz etkisi ve bazı önemli Japon finansal kuruluşlarının başarısızlıklarının da katkısı ile ekonomi resesyona girmiştir. Resesyonun etkisi ile birlikte, Mali Yapısal Reform Kanunu, Mart 1998'de tekrardan ele alınmıştır. Islah edilmiş yasa, daha esnekti ve hedefleri 2005'e uzatılmıştı ve aslında yasa fiilen askıya alındı. Bu tarihten sonra, hükümet genişleyici maliye politikası uygulamaya başlamış ve hem bütçe hem de borç göstergeleri çok hızlı biçimde bozulmuştur (KENNEDY - ROBBINS, 2001, p.4).

1996'da 1997 yılında kamu açığı/GSYİH oranı % -5.1 iken, 1997 yılında Mali Yapısal Reform Kanunu'nun devreye girmesi ile birlikte, % -4'e gerilemiştir. Ekonomik resesyon ile birlikte, kanunun ertelenmesi ve aslında fiiliyatta askıya alınması ile birlikte, genişleyici maliye politikası uygulamasına geçilmiştir. Nitekim kamu dengesi çok hızlı biçimde bozulmuş; kamu açığı/GSYİH 1998 yılında % - 5.6 olmuş ve 2002–2003 yıllarında ortalama % - 8 ile 1980 sonrası dönemdeki en yüksek kamu açığı/GSYİH değerine ulaşmıştır. Kamu net borcunun GSYİH'ya oranında da, kamu açığı ile birlikte hızlı bir bozulma gözlenmiştir. Kamu net borcu/GSYİH göstergesi, 1991 yılında % 13.4 ile en iyi konumuna yükselmiştir. 1997 yılında, % 34.8'e yükselmiş ve 2006 yılında % 88.4 olmuştur. Japon ekonomisi, Küresel krizden ekonomisi en çok etkilenen gelişmiş ülkelerden birisidir. IMF (2009), Japonya ekonomisinin 2009 yılında % 6.2 küçüleceğini tahmin etmektedir. Böyle bir ortamda Japonya, küresel krizden çıkış için genişleyici maliye politikalarını uygulamaya devam etmektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. KURALLARA DAYALI MALİYE POLİTİKASININ TÜRKİYE'YE YANSIMALARI

Bu bölümde ilk olarak, Türkiye'nin geçmiş dönem mali disiplini incelenmiştir. 2001 krizi kamu maliyesinin bir dönüm noktasını simgelemesi açısından, ayrı bir başlıkta ele alınmıştır. 2001 krizi sonrası dönemde, mali disiplinde önemli yeri olan "Mali Kural Benzeri Düzenlemeler" incelendikten sonra ise, 2001 krizi sonrası mali disiplin üzerinde durulmuştur.

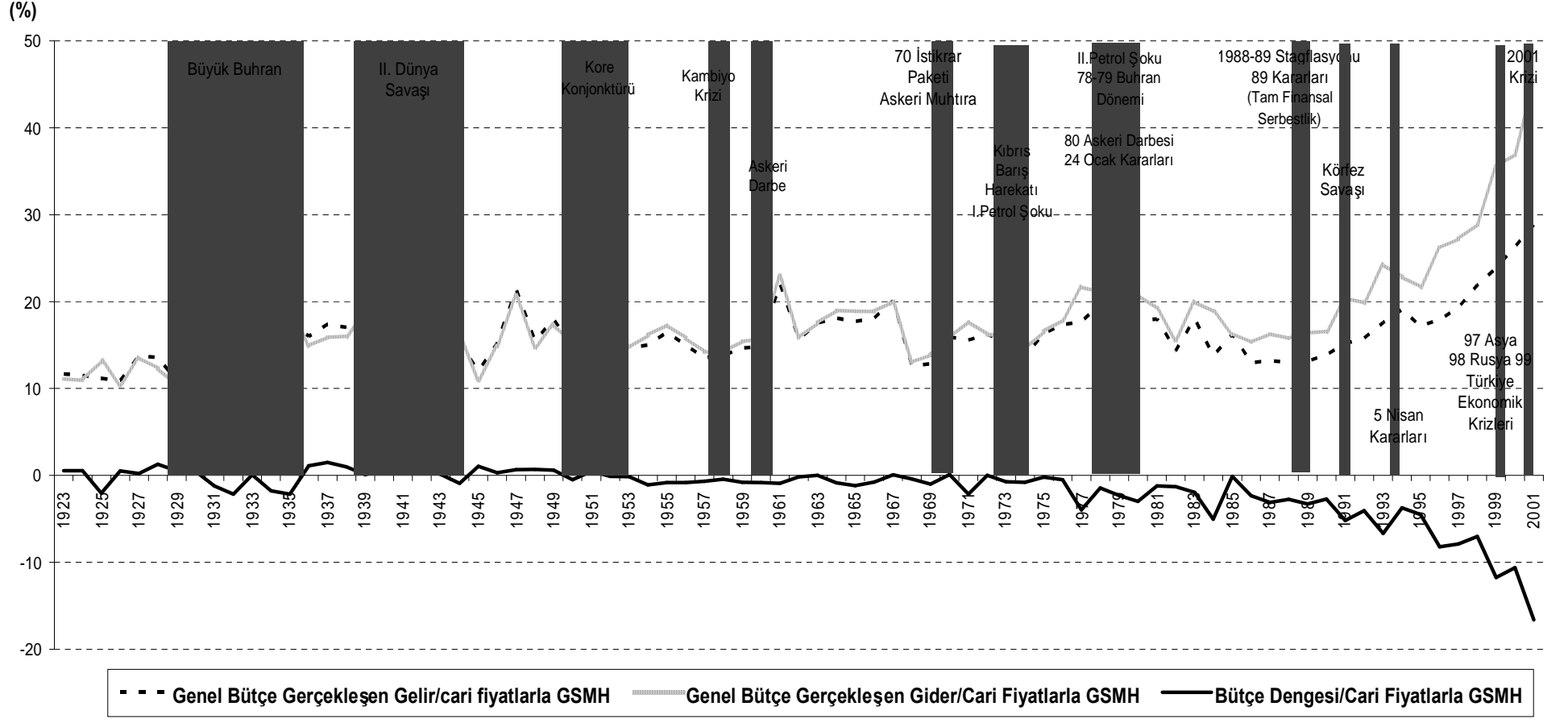
40. Türkiye'nin Geçmiş Dönem Mali Disiplinine Genel Bir Bakış

Türkiye Cumhuriyetinde mali disiplinin seyrinin izlenmesi açısından Grafik 11'deki genel bütçe gerçekleşen gelir-gider ve dengesinin GSYİH içindeki payı önemli bir gösterge niteliğindedir.

Türkiye Cumhuriyetinin ilk dönemlerinde, Osmanlı döneminin kötü mali koşullarının yarattığı zorlukların farkında olan devlet idaresinin, kamu dengesi konusunda oldukça hassas olduğu izlenmektedir. Nitekim Grafik 11'e bakıldığında, 1931 yılına kadar bir bütçe açığının değil, bütçe fazlasının söz konusu olduğu görülmektedir. Ayrıca devletin bütçe gelir ve giderleri açısından ekonomideki ağırlığı da oldukça düşüktür. Bütçe gelir ve giderlerinin GSYİH'ya oranı 1929 Büyük Buhran'ına kadar % 12-13'ler civarında seyretmiştir. 1929 Büyük Bunalımı ile birlikte tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de Keynesyen genişleyici maliye politikaları ön plana çıkmaya başlamış ve bütçe gelir ve gideri artış trendine girmiştir. Bu dönemde Türkiye Cumhuriyeti ilk ciddi bütçe açıklarını vermiştir. 1936 yılında krizin etkisini yitirmesiyle birlikte, bütçe dengesi de tekrardan sağlanmıştır.

Grafik : 11

1923-2001 Genel Bütçe Gerçekleşen Gelir-Gider ve Dengesinin GSMH İçindeki Payı



Kaynak: TÜİK verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

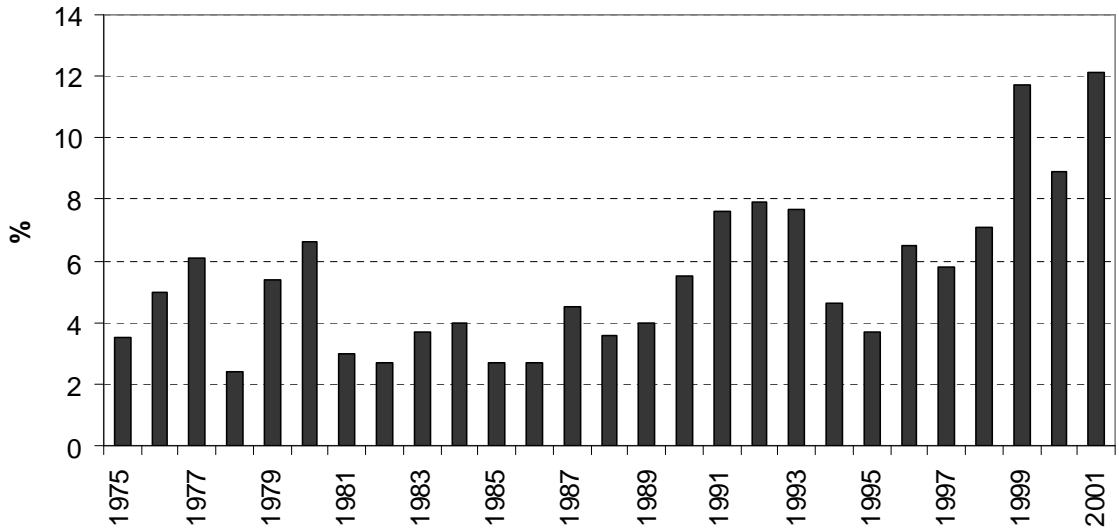
1936 yılında başlayan bütçe fazlası döneminin, II. Dünya savaşının da etkisiyle devam ettiği görülmektedir. Bununla birlikte, II. Dünya savaşının başında yükselen bütçe gelir ve giderlerinin GSYİH'ya oranının 1941 yılından sonra gerilediği belirtilmelidir. Bütçe'nin 1936'da girdiği bütçe fazlası durumundan, 1952 yılı ile birlikte çıktığı görülmektedir. 1954-1976 dönemi boyunca genel olarak bütçe açığının söz konusu olduğu, fakat bütçe açığı/GSYİH oranının oldukça düşük olduğu görülmektedir. 1952-1976 yılı ortalama bütçe açığı/GSYİH oranı sadece % 0.61'dir. Bu dönemdeki tek ciddi bütçe açığı oranı, ekonomik krizle birlikte gelirlerin harcamaların altında kalması neticesinde, 1971 yılında % 2.16 ile yaşanmıştır.

Mali disiplinin 1977 yılı ile bozulmaya başladığı savunulabilir. Bu dönemde yaşanan petrol fiyatlarındaki hızlı yükselme, dünyayı 1970'lerin sonunda stagflasyon krizine sürüklemiş ve Türkiye gibi bir çok gelişmekte olan ülke döviz borç krizlerine girmiştir. Ekonomideki daralma ile birlikte, bütçe giderlerinin GSYİH'ya oranı artarken, bütçe gelirlerinin GSYİH'ya oranı aynı gelişmeyi gösterememiş ve Türkiye ciddi bir bütçe açığı dönemine girmiştir. 1977- 1989 döneminde ortalama bütçe açığı/GSYİH oranı % 2.37 olmuştur. Bu durum, geçmiş dönemlere göre ciddi bir bütçe açığına işaret etmektedir. Bununla birlikte, örneğin bugün AB'nin koyduğu %3'lük bütçe açığı limitinden fazla değildir.

Türkiye 1988-89 döneminde bir stagflasyon dönemi yaşamış, düşük büyüme oranlarına karşın yüksek enflasyon ile başa çıkmaya çalışmıştır. Türkiye, ekonomisinde krizle mücadele amaçlı olarak 1989'da finansal serbestlik dönemine geçmişti. Bütçe dengesi konusunda, 1989-2001 döneminin başka bir bozulma dönemini içerdiği savunulabilir. Bu dönemde bütçe giderlerinin GSYİH'ya oranı Türkiye Cumhuriyeti tarihinde görülmemiş ölçüde artmıştır. 1989 yılında, bütçe giderlerinin GSYİH'ya oranı % 16.4 iken, bu oran 2001 yılında % 45.4'e kadar yükselmiştir. Buna karşın, bütçe gelirlerinin GSYİH'ya oranı 1989'da % 13.1 iken, 2001 yılında % 28.8 olmuştur. Bütçe açığının GSYİH'ya oranı da buna paralel olarak neredeyse devamlı bir artış göstermiştir. Bütçe açığı/GSYİH oranı 1989 yılında, % 3.27 iken, 2001 yılında % 16.60'dır. Bütçe dengesindeki bu müthiş bozulma iç ve dış borçlanmayı da beraberinde getirmiştir.

Kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYİH'ya oranı mali disiplin açısından diğer bir önemli gösterge niteliği taşımaktadır. Kamu kesimi borçlanma gereksinimi (KKBG), kamu kesimi finansman açıklarını temsil etmektedir ve bütçe açığı, kamu iktisadi teşekküllerinin, sosyal güvenlik kurumlarının ve yerel yönetimlerin finansman açığının toplamına eşittir. KKBG/GSYİH oranındaki değişim, doğal olarak bütçe dengesi/GSYİH oranındaki değişimle uyumludur. KKBG/GSYİH oranının 1976-1980 döneminde, 1978 yılı hariç % 4-6 arasında yüksek bir oranda gerçekleşmiş. 1981-1986 yıllarında nispeten düşük seyretmiş ve ortalama % 3.13 olarak gerçekleşmiştir. 1987-1990 döneminde ortalama % 4.4 olarak gerçekleşen KKBG/GSYİH oranı, 1991-1993 döneminde % 7.73 gibi yüksek bir oranda gerçekleşmiştir (Grafik 12).

Grafik: 12
KKBG/GSYİH Oranı (1975–2001)



Kaynak: TCMB EVDS, 2009.

Kamu kesimindeki bu bozulma, 1994 krizinin önemli nedenlerindedir. Nitekim 5 Nisan 1994 istikrar programının beş ana hedefinin dördü doğrudan kamu maliyesi ile alakalıdır. 5 Nisan 1994 tarihli ekonomik istikrar programının başlıca hedefleri şunlardır (KUMCU - EĞİLMEZ, 2002, s. 314):

- i. Ek vergi alınarak kamu gelirlerinin arttırılması,
- ii. Kamu giderlerinin, ücret artışlarının enflasyonun altında tutulması da dâhil olmak üzere, çeşitli bütçe kısıtları yoluyla düşürülmesi,
- iii. Üstteki iki maddede konu edinilen önlemler sonucu konsolide bütçe açığının ve dolayısıyla kamu kesimi harcama gereğinin düşürülmesi,
- iv. TL'nin dolar karşısında değer kazanmasının önlenmesi,
- v. Hazine borçlanmasına çekici hale getirebilmek için başlangıçta enflasyonun çok üstünde bir faizle kağıt satılması ve zaman içinde bu faizin düşürülmesi.

Yukarıda açıklanan istikrar programı ile birlikte, Grafik 11 ve 12'den de izlenebileceği üzere, kamu mali disiplini sağlanmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda cari harcamalarda % 30 oranındaki kısıtlamaya gidilmiştir. Ücret ve maaşların bütçe imkanları ile sınırlı olarak arttırılacağı ilan edilmiştir. KİT ürünlerine yüksek oranlı zamlar yapılmıştır. Ekonomik denge vergisi gibi yeni vergiler tahsis edilmiş; akaryakıt tüketim vergisi oranı % 50'den % 70'e çıkarılmıştır (ŞAHİN, 2002, s.228–229).

Bunalımın temel nedeni olarak görülen borç-faiz kısır döngüsünün kırılması hedeflenmiştir. Devletin ihtiyacı olan gelirlerin bir kısmının özelleştirmeden elde edilmesi öngörülüyordu. Özelleştirme gerçekleştirilemediğinden, yeni vergilerden de beklenildiği ölçüde gelir elde edilemediğinden borçlanma devam edilmiştir. Hükümet yıllık % 406 faiz ile hazine bonosu çıkararak borçlanmayı sürdürmek zorunda kalmıştır. Kamu kesimi açıklarının kapatılmasında TCMB kaynaklarının kullanılmayacağı ifade edilmiştir. Fakat bu söz de tutulamamış, 1994 yılı ikinci yarısında SSK emeklilerinin maaşlarını ödemek için bu kaynağa başvurmak zorunda kalınmıştır (ŞAHİN, 2002, s.229).

Görüldüğü gibi, 1989 finansal serbestleşmesinden sonra Türkiye'nin yaşadığı en ciddi ekonomik kriz olan 1994 krizinin en önemli nedeni kamu kesiminin mali denge sorunudur. Ayrıca kriz sonrası istikrar programında bahsedilen düzenlemelerin bir kısmı ya hiç uygulanamamış yada istendiği etkinlikte uygulanamamıştır. Bütün bunlara ilave olarak, kamu kesiminde mali disiplini öngören düzenlemelerin sosyal tabanla ve dolayısıyla seçmenle doğrudan alakalı olması, siyasi otoritenin gereken düzenlemeleri yapması önünde ciddi bir sıkıntı oluşturmaktadır.

Kamu dengesi ile ilgili ciddi bir kuralın var olmayışı, siyasi otoritenin sıkça değiştiği ve bu değişimlerin koalisyon biçiminde olduğu durumlarda da kamu dengesinin bozulmasına davetiye çıkarmaktadır. Türkiye 1990–2001 döneminde toplam 11 adet hükümet değişikliği yaşamıştır (www.tbmm.gov.tr).

Türkiye’de bütçe dengesinin GSYİH’ya oranı 1993’de % 6.67 iken, 1994’de % 3.73 olmuştur. Fakat 1995 yılı ile birlikte tekrardan artışa geçmiş ve 1995 yılında % 4.5, 1996 yılında % 8.22, 1997 yılında % 7.89, 1998 yılında % 7.02 olmuştur. 1999 yılı Türkiye’nin Doğu Asya ve Rusya krizlerinin de etkisi ile Türkiye ekonomisi 1994 krizinin ardından yeni bir krizle karşılaşmıştır. 1999 krizinde reel GSYİH % 7.4 küçülmüş, buna karşın bütçe açıklarının GSYİH’ya oranı % 11.74’e çıkmıştır. Bütçe açıklarının GSYİH’ya oranı 2000 yılında % 10.62 ve 2001 yılında % 16.60 olmuştur. Benzer biçimde KKBG/GSYİH oranı da 1999 % 11.7, 2000’de % 8.9 ve 2001’de % 12.1 olmuştur. 2001 krizi Türkiye ekonomisinin en ciddi ekonomik krizlerden biri olmuş ve mali disiplin anlamında da bir dönüşümün başlangıcı olmuştur.

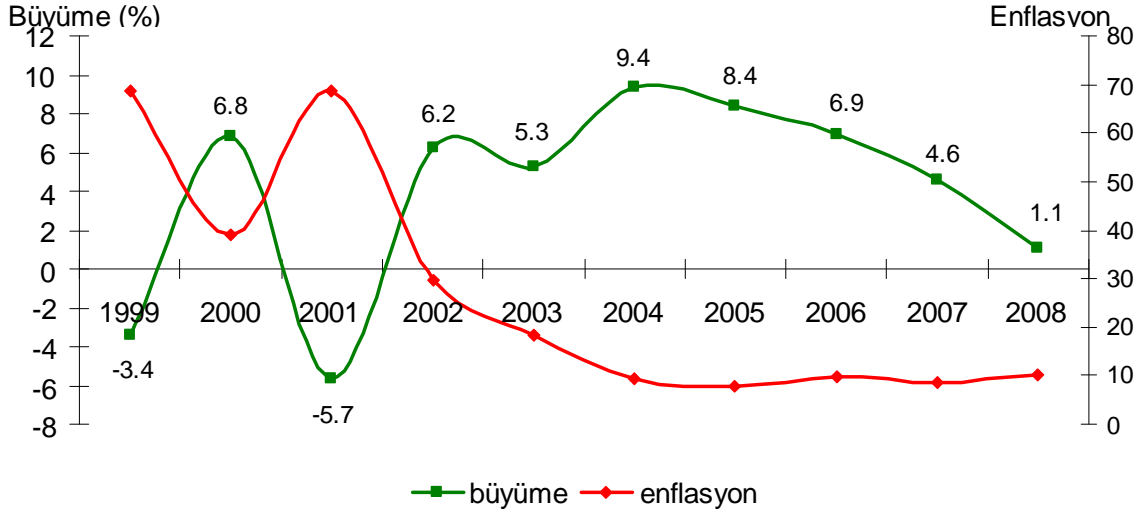
41. 2001 Krizi ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı

1990’lı yıllar boyunca istikrarlı bir büyümeyi sağlayamamış olan Türkiye ekonomisi, % 3.4 küçüldüğü 1999 krizinin ardından, 2001 yılında % 5.7 küçülmüştür (bkz. Grafik 13). 2001 krizi süresi ve şiddeti bakımında, Türkiye ekonomisinin gördüğü en etkili krizlerden biri olmuştur. 1990’lı yıllardan itibaren sıklaşan aralıklarla yaşanan ekonomik krizlerde dışsal etkenlerin de rolü olmakla beraber krizlerin başlıca nedenleri (GEGP, 2001, s.1):

- (i) Sürdürülemez bir iç borç dinamiğinin oluşması,
- (ii) Başta kamu bankaları olmak üzere mali sistemdeki sağlıksız yapının ve diğer yapısal sorunların kalıcı bir çözüme kavuşturulamamış olmasıdır.

Dikkat edilirse, 2001 Krizinden güçlü ve istikrarlı bir ekonomiye geçiş için hazırlanan ve 14 Nisan 2001 tarihinde açıklanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’nda (GEGP) kamu disiplindeki bozulmanın ortaya çıkardığı borç sorunu Türkiye’nin 1990 sonrası dönemdeki krizlerinin başlıca nedenlerinden biri olarak sayılmaktadır.

Grafik : 13
Reel GSYİH Büyümesi ve Enflasyon (1999-2008)



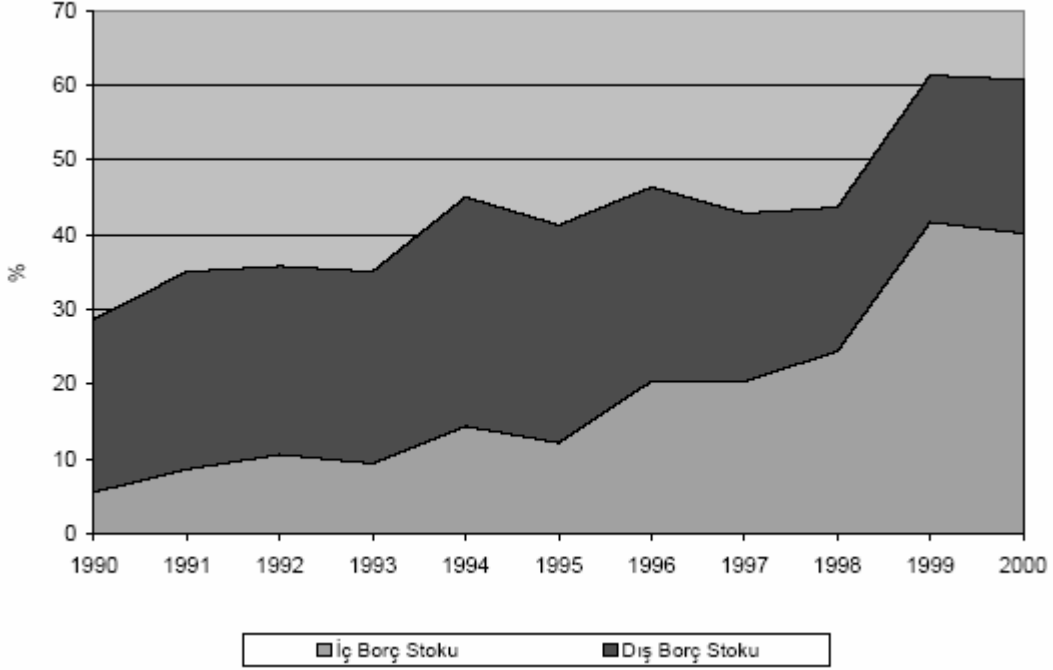
Kaynak: TCMB EVDS, 2009.

Sürdürülemez iç borç dinamiğinin oluşmasının altında yatan nedenlerin, GEGP'nin bakış açısından özet olarak ele alınması, 2001 krizi sonrası mali disiplindeki değişmelerin anlaşılması açısından önemlidir (GEGP, 2001, s.1-4):

- Kamu kesimi toplam net borç stokunun GSMH'ya oranı 1990 yılında yüzde 29 iken, bu oran 1999 yılı sonunda yüzde 61'e ulaşmıştır. İç borç stokundaki artış ise daha çarpıcıdır. 1990 yılında yüzde 6 olan net iç borç stokunun GSMH'ya oranı 1999 yılında (kamu bankalarının görev zararları dahil) yüzde 42'ye çıkmıştır.

- Borç stokundaki bu artış, dönemin ilk yarısında yüksek faiz dışı kamu açıklarından kaynaklanmış, ikinci yarıda ise yüksek reel faizlerin etkisi belirgin hale gelmiştir.

Grafik : 14
Kamu Net Borç Stokunun GSMH'ya Oranı

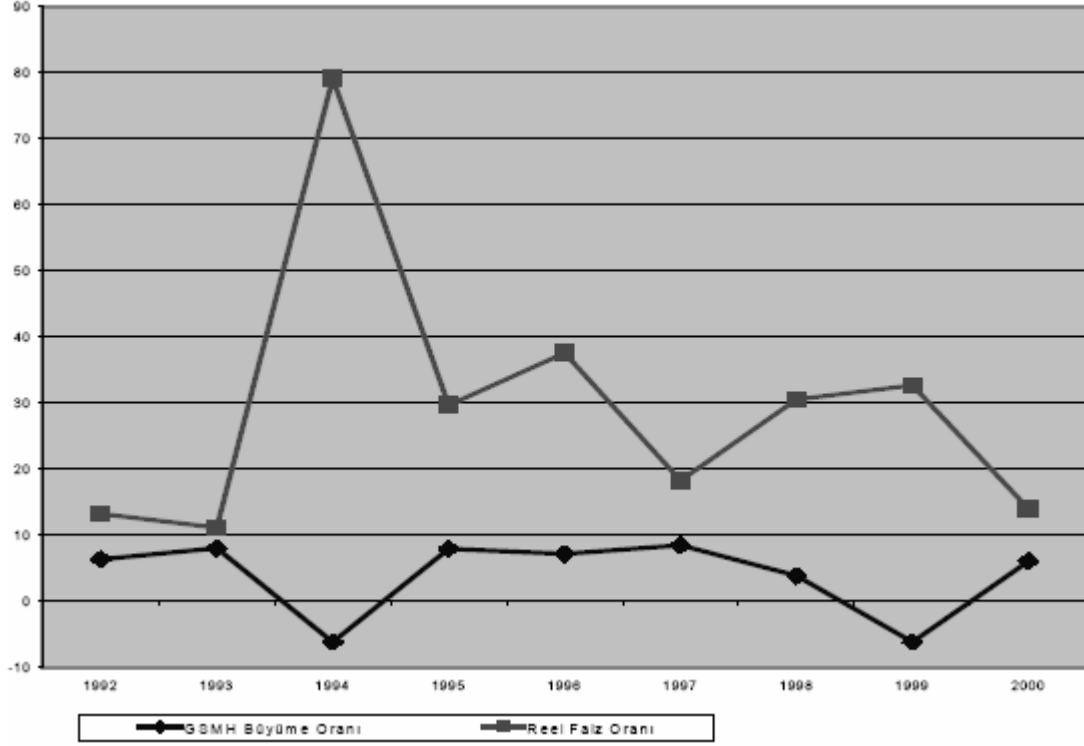


Kaynak: GEGP, 2001, s.2.

▪ Yüksek kamu açıklarının yanı sıra 1994 yılından sonra kamu kesiminin net dış borç ödeyici durumunda olması, yeterince derin olmayan yurtiçi mali piyasalar üzerinde baskı oluşturmuş ve reel faiz oranlarının yüksek seviyede kalmasına yol açmıştır. Bu dönemde yüksek ve değişken enflasyon ortamı risk primini artırmak suretiyle reel faiz oranlarının yüksek seyretmesinde etken olan bir diğer unsurdur. 1992-1999 döneminde yıllık ortalama GSMH büyüme hızı yüzde dördün altında kalırken, iç borçlanma reel faiz oranı yüzde 32 olmuştur. Yüksek reel faizler kamu kesiminin borçlanma ihtiyacını daha da artırmış ve her gün Türkiye'yi daha zor bir duruma götüren bir borç-faiz kısır döngüsünü ortaya çıkarmıştır. Borç stokundaki artışla birlikte bu durumun sürdürülemez olduğu açıktır.

Grafik: 15

İç Borçlanma Reel Faiz Oranı ve Reel GSMH Büyüme Hızı



Kaynak: GEGP, 2001, s.3.

▪ 1990'lı yılların ikinci yarısında borç stokundaki artışta reel faizlerdeki artış belirleyici olmakla birlikte, borç-faiz kısır döngüsünün çözülmesinde kamu gelir ve harcamalarında kalıcı bir iyileşmenin sağlanmasının şart olduğu açıktır. Bu çerçeveden bakıldığında, son on yıllık dönemde kamu açıklarındaki artışta harcamalara ilişkin olarak aşağıda sıralanan faktörler etkili olmuştur:

i. Bütçe dışı fonlar, döner sermayeler ve mahalli idarelerin kontrol dışı harcamalarındaki artış ve özellikle görev zararları başta olmak üzere bazı harcamaların kamu bankaları kanalıyla şeffaf olmayan bir şekilde karşılanması ve bu suretle kamu maliyesinde bütünlük ve disiplinin bozulması,

ii. Kamu sektöründeki aşırı istihdam politikası ve verimlilikle uyumlu olmayan maaş ve ücret artışları,

iii. Kamu yatırım proje stokundaki aşırı artış, yüksek maliyet ve verimsizlik,

iv. Sosyal Güvenlik Kurumları aktüeryal dengelerinin bozulması nedeniyle açıklarının hızla yükselmesi,

v. Gerçek ihtiyacı karşılamayan tarımsal destekleme politikaları,
vi. Ekonomik etkinliğe ters düşen müdahalelerle yönlendirilen, yüksek maliyetle ve verimsiz olarak çalışan büyük bir KİT sisteminin varlığı.

▪ 1990 yılında toplanan her 100 liralık vergi gelirin 32 lirası faiz ödemek için kullanılırken, 1999 yılında bu rakam 72 liraya yükselmiştir. Bu gelişmelerin sonucunda devlet eğitim, sağlık, adalet gibi asli fonksiyonlarına yeterli kaynak ayıramaz hale gelmiştir.

GEGP, krizlerin temel nedenlerinden biri olarak gördüğü “sürdürülemez iç borç dinamiğini” yukarıdaki gibi açıkladıktan sonra ikinci neden olan “başta kamu bankaları olmak üzere mali sistemdeki sağlıksız yapının ve diğer yapısal sorunların kalıcı bir çözüme kavuşturulamamış olması” konusuna odaklanmaktadır. Burada dikkati çeken husus, bu ikinci nedenle birinci neden arasında sıkı bir ilişki bulunmasıdır. Nitekim GEGP mali sistemdeki sorunları açıklarken aşağıdaki hususlar ön plana çıkmakta ve doğrudan kamu mali disiplini ile bağlantılı olmaktadır (GEGP, 2001, s. 5-6):

▪ Kamu bankalarına devlet tarafından verilen tarım kesimi ile küçük ve orta boy işletmeleri destekleme görevi sonucunda oluşan zararların zamanında ödenmemesinin yanı sıra uzun yıllardır devam eden ve ekonomik etkinliğe ters düşen müdahaleler, kamu bankalarının iyi yönetilememesi ve asli fonksiyonların dışında görev verilmesi bu bankaların mali bünyelerini önemli ölçüde bozmuştur. Kamu bankalarının finansman ihtiyaçlarını kısa vade ve yüksek maliyetle piyasadan karşılamaları bir yandan zararlarının gittikçe artmasına, diğer yandan da mali sektörde istikrarsızlık unsuru olmalarına yol açmıştır. Bu durum, piyasalarda faiz oranlarının yüksek seviyelerde seyretmesine neden olmuştur.

▪ Son yıllarda yüksek reel faizlere de bağlı olarak kamu kesimi borçlanma ihtiyacındaki artış özel bankaların reel ekonomiye kaynak sağlamaktan uzaklaşarak kamu açıklarını finanse etmeye yönelmelerine yol açmıştır. Devlet iç borçlanma senetlerinin mevduat bankalarının toplam aktifleri içindeki payı 1990 yılında yüzde 10’dan 1999 yılında yüzde 23’e çıkmıştır. Aynı dönemde özel sektöre açılan kredilerin toplam aktifler

içindeki payı ise yüzde 36'dan yüzde 24'e inmiştir. Böylece bankalar üreticiyi ve reel ekonomiyi yeterli ölçüde destekleyememiştir.

GEGP'nda (2001, s.13) güçlü ve istikrarlı bir ekonomi için aşağıda sıralanan dört ana alanda 15 yasal düzenleme yapılacağı belirtilmiştir:

- (i) Mali Sektörün Yeniden Yapılandırılması
- (ii) Devlette Şeffaflığın Artırılması ve Kamu Finansmanının Güçlendirilmesi
- (iii) Ekonomide Rekabetin ve Etkinliğin Artırılması
- (iv) Sosyal Dayanışmanın Güçlendirilmesi

GEGP'nda (2001) “Devlette Şeffaflığın Artırılması ve Kamu Finansmanının Güçlendirilmesi” amacına ulaşmak için; görev zararları ile ilgili düzenlemelere gidileceği, Borçlanma, Kamulaştırma ve Kamu İhale yasalarının çıkarılacağı ve bütçe ve bütçe dışı fonların kapatılacağı belirtilmiştir. Ayrıca GEGP kapsamında ciddi harcama tedbirleri alınmıştır. Örneğin, toplam memur sayısında artış olmayacağı, çok zorunlu haller dışında yatırım programına yeni proje alınmayacağı ve kamuda tasarrufa gidileceği vurgulanmıştır.

GEGP'ndaki mali disiplin üzerindeki ciddi vurgu, Kasım 2002'de kurulan tek partili hükümetin de mali disipline gereken önemi vermesi ve IMF programında öngörülen % 6.5'lik faiz dışı fazla hedefine uyumlu hareket edilmesinin gibi faktörlerin de etkisiyle Türkiye 2001 krizi sonrası iyileşen kamu göstergelerine sahip olabilmıştır. 2001 Krizi sonrası iyileşen mali disiplini incelemeye geçmeden önce, bu iyileşmede önemli katkısı olan mali kural benzeri düzenlemelerden bahsetmek yerinde olacaktır.

42. Mali Kural Benzeri Düzenlemeler

Mali kural benzeri düzenlemeler, özellikle yasal dayanak, yaptırım ve süreklilik anlamında mali kuralın sahip olduğu özelliklere tam anlamı ile sahip olmayan, bununla birlikte yine de maliye politikalarına bir takım kısıtlamalar getiren düzenlemelerdir.

420. IMF ve Faiz Dışı Fazla Hedefi

Türkiye, 18 Ocak 2002 tarihli Niyet mektubu ile IMF’den yeni bir stand-by düzenlemesi talep etmiştir. IMF’e sunulan Niyet Mektubunun (2002, s.3) 7. maddesinde “2002 yılı için önceliğimiz, finansal ve makroekonomik istikrarı sağlamak ve yapısal reformlarda daha da ilerleme kaydetmektir. Bu amaca yönelik olarak, GSMH’nın %6.5’i düzeyindeki iddialı faiz dışı fazla hedefine ulaşılması temin edilecektir. Sağlanılacak faiz dışı fazla ile birlikte, uygulanacak aktif ve esnek borç yönetimi stratejisi, kamu borcunun çevrilebilmesini kolaylaştıracaktır.” denilmektedir.

IMF 2002 Türkiye Raporunda, Türkiye ekonomisi ile ilgili hedefler aşağıdaki gibi belirtilmiştir. Buna göre faiz dışı fazlanın GSMH’ya oranı 2002–2005 döneminde % 6.5 ve 2006 döneminde % 6.3 olarak gerçekleşecektir (YELDAN, 2005).

Tablo : 8
IMF Programı’nda Türkiye

	2002	2003	2004	2005	2006
Milli Gelir Reel Büyüme	3.0	5.0	5.0	5.0	5.0
Enflasyon	35.0	20.0	12.0	8.0	8.0
GSMH’nın %’si olarak					
Faiz Dışı Fazla	6.5	6.5	6.5	6.5	6.3
Net Borç Stoku	81.3	73.3	69.4	66.5	63.9

Kaynak: YELDAN, 2005.

Yeni gelen Hükümet, 18. stand-by düzenlemesine devam etmiştir. Nitekim yeni hükümete ait ilk niyet mektubu olan 5 Nisan 2003 tarihli 4. Niyet mektubunun (2003, s.1) 1. maddesinde, “Yeni Hükümet Türkiye’nin sürmekte olan ekonomik reform programını

kuvvetlendirerek uygulamakta kararlıdır.” vurgusu yapılmıştır. Ayrıca 2. maddede, “2003 yılı için belirlenen GSMH’nın % 6.5’i kadarlık kamu sektörü faiz dışı fazla hedefi hem programımıza olan güveni artırmak hem de yüksek seviyedeki net kamu borcunun GSMH’ya oranını düşürmek için büyük önem taşımaktadır. 2004 yılında ve orta vadede, GSMH’nın %6.5’i kadarlık kamu sektörü faiz dışı fazla hedefimizi korumaya kararlıyız. Borçların düşürülmesi imkânları ciddi anlamda iyileşme gösterirse, Fon ile yakın iştişare içinde ve kamu borcu rasyosunu Maastricht Anlaşması ile öngörülen seviyelere düşürme hedefimizle uyumlu olmak kaydıyla faiz dışı fazla hedefinin değiştirilmesi yoluna gidilebilecektir” denilmektedir. Bu vurgu, % 6.5’luk faiz dışı fazla hedefinin kısa ve orta dönemde devam edeceğini belirtmekle birlikte, kamu borcu rasyosunu Maastricht Anlaşması ile öngörülen seviyelere düşürmeyi de ikincil bir amaç olarak göz önüne almaktadır.

Türkiye 18. stand-by düzenlemesine 4 Şubat 2002’de başlamış ve 4 Şubat 2005’te bu anlaşmanın sona ereceği tarihten önce Ocak 2005’te 19. stand-by’ına gitmiştir. Türkiye yeni stand-by düzenlemesi ile ilgili verdiği 26 Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubunun (2005, s.1) 2. maddesinde “*Sıkı kamu maliyesi politikası ve borç stokunun azaltılması ekonomik stratejimizin temel taşı olmaya devam edecektir. Kamu net borç stoğunun GSMH’ya oranını program sonuna kadar yaklaşık 10 puan kadar düşürme hedefi doğrultusunda GSMH’nın %6,5’i oranında faiz dışı fazlaya ulaşılmasının hedeflenmesine devam edilecektir. Bu politikaların, program süresi sonunda, bütçenin dengeye yakın bir duruma gelmesine yardımcı olması beklenmektedir. Sıkı maliye politikası uygulamasına devam edilmesi, cari açığı kontrol altında tutacak ve yatırım ile büyüme için ihtiyaç duyulan kaynakları ortaya çıkaracaktır. Daha da önemlisi, sıkı maliye politikası uygulaması, faiz oranlarının düşmeye devam etmesini temin etmeye yardımcı olacaktır”* denilerek, hedeflemeye devam edilmiştir.

28 Nisan 2008 tarihli 7. gözden geçirmeye ilişkin Niyet Mektubunda ise (2008, s.4), “2008 yılı revize bütçe hedefimiz, 2007 yılı gerçekleştirmeleri ile paralel olarak, GSYH’nin en az %3,5’i oranında faiz dışı fazla elde edilmesi yönündedir. Ekonomideki yavaşlama eğilimi dikkate alındığında, istihdam piyasası reformları ile (önceden 2009 yılı için planlanmıştı) bazı öncelikli yatırım projelerinin hızlandırılmasına imkan sağlamak için

revizyon ihtiyacı doğmuştur” denilmekte ve faiz dışı fazla hedefi % 3.5’e revize edilmektedir.

Cangöz (2008, s.11) kamu sektörü faiz dışı fazlasının (birincil fazla) hedeflenmesinin, örtük bir mali kural uygulaması anlamına geldiğini belirtmekte ve Türkiye’de uygulanan birincil fazla hedeflenmesinin sağladığı avantajları aşağıdaki gibi sıralamaktadır:

- Takip etmenin kolay olması
- Maliye politikası yönetiminin kredibilitesini artırması
- Mali disiplini sağlaması
- Borç stokunu azaltmada yardımcı olması

421. Mali Kural Benzeri Yasal Düzenlemeler

4210. Anayasa

1982 Anayasasının Dördüncü Kısmı olan “Mali ve Ekonomik Hükümler”in Mali Hükümler başlıklı birinci bölümünde; bütçenin hazırlanması ve uygulanması (madde 161), bütçenin görüşülmesi (madde 162) ve bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları (madde 163) düzenlemiştir.

Anayasanın 161 inci maddesinin son fıkrası “*Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz*” kuralını koymaktadır. Bu kanun, bütçe ile ilgili değişiklikleri spesifik hale getirmekte ve bütçenin hukuki anlamda da önemini vurgulamaktadır.

Anayasanın 162. maddesinin son fıkrası “*Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar*” ifadesini taşımaktadır.

Anayasanın 163. maddesi, bütçelerde değişiklik yapılabilme esaslarını düzenlemekte ve bütçe değişikliklerinin yapılabilmesine önemli kısıtlamalar getirmektedir. 163. maddeye göre; genel ve katma bütçelerle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir ve

harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Aynı madde ile, cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesinin zorunlu olduğu hükme bağlanmaktadır. Bu kanun ile, bütçede yıl içinde yapılacak değişikliklerin sadece kanunla yani TBMM aracılığıyla yapılabileceği garanti altına alınmaktadır.

4211. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilmiştir. Kanunun amacı Madde 1’de açıklanmıştır: *Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.*

Kanunun üçüncü bölümü, “*Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları*”nı belirlemektedir. Üçüncü bölüm üç alt başlığa sahiptir: *Mali saydamlık, Hesap verme zorunluluğu ve Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme. Mali saydamlığı düzenleyen 7. maddeye göre; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;*

- a) *Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,*
- b) *Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,*
- c) *Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,*
- d) *Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması zorunludur.*

Malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir.”

Kanunun 8. maddesi, hesap verme yükümlülüğü ile ilgilidir. Bu yükümlülüğe göre, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Kanunun 9. maddesi, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme yaklaşımı üzerinedir. Genel olarak bu madde, kamu bütçelerini kendi stratejik planlarına dayalı olarak performans esaslı hazırlamaları, performans programlarında performans hedeflerine ve göstergelerine yer vermeleri ve uygulama sonuçlarını ise yıllık faaliyet raporlarında açıklamaları esasını içermektedir.

Kanunun 14. maddesi, gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarılarını düzenlemektedir. 14. Madde, Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği malî yükü, orta vadeli program ve malî plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplama ve ondan sonra tasarılarla ekleme zorunluluğu getirmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 15. maddesi merkezî yönetim bütçe kanununun kapsamından bahsetmektedir. Kanuna göre, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri merkezî yönetim bütçe kanununda yer alır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 20. maddesinin d fıkrasında kamu idarelerinin, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamayacakları hükmü yer almaktadır. Aynı maddenin e fıkrası ise, cari yılda kullanılmayan ödeneklerin yıl sonunda iptal edileceğini belirtmektedir. Madde 22, Merkezî yönetim kapsamındaki kamu

idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarının kanunla yapılacağını hükme bağlamaktadır. Ayrıca aynı maddeye göre; ancak, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin, yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Bu şekilde yapılan aktarmalar, yedi gün içinde Maliye Bakanlığına bildirilir. Personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, diğer tertiplere aktarma yapılamaz.

Aynı Kanunun 23. maddesi yedek ödeneği düzenlemektedir. Merkezî yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülmeleyen hizmetler için, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine yedek ödenek konulabilir. Bu ödenekten aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na genel olarak bakıldığında, bütçelerin hazırlanmasında saydamlık ve hesap verilebilirliğin ön plana aldığı, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme yaklaşımının getirildiğini ve bütçe sonuçlarının raporlamasına önem verildiği görülmektedir.

Ayrıca önemine binaen 5018 sayılı kanun kapsamında “konsolide bütçe” uygulamasından “merkezi bütçe” uygulamasına geçildiğinden de bahsetmekte fayda vardır. 5018 sayılı Kanun çerçevesinde bütçe verilerinin uluslararası düzeyde kıyaslanabilmesi amacıyla, 2006 yılında “konsolide bütçe” uygulamasından “merkezi yönetim bütçesi” uygulamasına geçilmiştir. Böylece, merkezi yönetim içinde yer alan, fakat bütçe dışında kaynak kullanan kamu idareleri bütçeye dahil edilmiş; ayrıca düzenleyici ve denetleyici kurumların gelir ve harcamaları da bütçe kapsamına alınmıştır. Bu sayede, kamu kesimi daha doğru ve gerçekçi bir şekilde sınıflandırılarak bütün kamu idarelerinin gelir ve giderleri bütçe içine alınmıştır (MALİYE BAKANLIĞI, 2007, s.51).

Merkezi yönetim bütçesi; genel bütçe, özel bütçe ile düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinden oluşmaktadır. Genel bütçeli idareler, devlet tüzel kişiliğine sahip olan kamu idarelerinden oluşmaktadır. Özel bütçe, bakanlıklara bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen ve harcama yetkisi verilen,

kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen kamu idarelerini kapsamaktadır. Özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde oluşturulan kurumlar ise düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi içinde yer almaktadır (MALİYE BAKANLIĞI, 2007, s.51).

4212. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

Finansal piyasaların sürekli bir değişim içinde olması ve yeni finansal araçların piyasalarda yerini almasıyla borçların yönetimi daha zor bir hal almıştır. Borçlanmada uygulanacak stratejiler ve kararların piyasayı etkileyeceği kesindir. Uygulanacak bu strateji ve kararların krizlere neden olabileceğini düşünmek de mümkündür. Ancak borç yönetiminin doğru ve etkin olmadığı bir ülkede verilecek yanlış kararlar, ekonomik istikrarı daha da bozacak ve krizleri daha da derinleştirecektir. Bu nedenle Türkiye’de kamu finansmanı ve borç yönetiminin düzenlemesine ilişkin olarak, piyasalarda mali disiplini ve şeffaflığı sağlayacak, en düşük maliyet ve risk düzeyinde, en uygun vadede borçlanma yapısına imkan verecek bir borç yönetimi oluşturmak amacıyla 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (DEMİR, 2004, s.41).

28 Mart 2002 tarihinde kabul edilen, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un 1. maddesi kanunun amacını açıklamaktadır: *“Bu Kanunun amacı; ülkenin kalkınma hedeflerini dikkate alarak, piyasalarda güven ve istikrarı koruyarak ve makro ekonomik dengeleri gözeterek, Devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe almasına, borç ve hibe vermesine, nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde yürütülmesine, verilecek garantilerin, bu borçlanma ve garantilerden doğan finansal alacaklar ile Devlet iç ve Devlet dış borcunun etkin bir şekilde yönetimine ve izlenmesine, Hazine Müsteşarlığı ile 2 nci maddede yer alan kuruluşlar arasındaki malî ilişkilerin düzenlenmesine ve bu hususlar dahil olmak üzere Müsteşarlık tarafından üstlenilen her türlü malî yükümlülüğün geri ödenmesi, ilgili bütçe hesaplarına kaydedilmesi ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.”*

1 Ocak 2003 tarihinden itibaren Türkiye Cumhuriyeti adına yapılan borçlanmalar bu Kanun hükümleri çerçevesinde yapılmaktadır. Kanunun Resmi Gazete’de yayımlandığı

tarihten itibaren, uygulamaya yön vermesi açısından sekiz farklı yönetmelik çıkartılmıştır. Çıkartılan yönetmeliklerle Hazine garantilerinden, borç ve risk yönetimine kadar borçlanma işlemleri için yeni bir hukuki alt yapının oluşumu sağlanmıştır (DEMİR, 2004, s.41).

DEMİR (2004, s.126); çalışmasında 4749 sayılı Kanunla getirilen yenilik ve değişiklikleri sıralamaktadır. Mali kuralla bağlantılı olanlar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Kanunun 4 üncü maddesi ile Türkiye Cumhuriyeti adına Devlet iç ve dış borcu almaya, hazine geri ödeme ve karşı garantisi vermeye ve verilen garantilerin şartlarında değişiklik yapmaya, hibe almaya, dış finansman imkanlarını dış borcun devri, dış borcun ikrazı, dış borcun tahsisi yoluyla kullandırmaya ve yeni mali yükümlükler yaratmaya ve bu yükümlülüklerden kaynaklanan hazine alacaklarını yönetmeye Hazineden sorumlu Devlet Bakanı yetkili gösterilerek, borçlanma işlemlerine ilişkin yaşanan yetki kargaşası önlenmiştir. Bunun dışında Bakanlar Kuruluna bırakılan yetkiler Kanunun ilgili maddelerinde sayılarak yetki konusunda açıklık sağlanmıştır.

- Hazine alacak stokunun azaltılmasına yönelik uygulama başlatılmış ve olumlu sonuçlar alınmıştır. Kamu alacaklarının tahsilatına ilişkin yaptırımlar sıkılaştırılmış, Kanunun geçici 3 üncü maddesi kapsamında ödenmemiş Hazine alacaklarının tahsili amacıyla bir uzlaşma komisyonu oluşturularak borçlu idarelerle görüşülmüştür. Böylece ödenmemiş alacak stokunda azalma sağlanmıştır. Makroekonomik dengeler gözetilerek mali disiplinin sağlanması amacıyla borçlanma limitine sınırlamalar getirilmiştir. “Net iç borç kullanımı” bırakılmış, “net borç kullanımı” esas alınmaya başlanmıştır. Toplam borçlanma limitine, özel tertip iç borçlanma senetleri ve bütçeden mahsup edilecek ödemeler hesabı tutarları dahil edilmiştir. Borçlanma limitinin en fazla yüzde 5 oranında artırılması kabul edilmiş, zorunlu hallerde ilave yüzde 5 oranındaki tutarın Bakanlar Kurulu Kararı ile artırılabilmesi belirtilmiştir. Özel tertip iç borçlanma senetleri için 1.1.2004 tarihinden itibaren öncelikle bütçede ödeneğinin bulunması zorunluluğu getirilmiştir. 2003 yılı içinde borçlanma limiti 45,2 katrilyon TL olarak tespit edilmiş, Hazine 45.6 katrilyon TL net borçlanma gerçekleştirmiştir.

- Yarı mali işlem niteliğinde olup bütçeye doğrudan etkisi olmayan ancak borç stokunda sürekli artışa neden olan Hazine garantileri konusunda da Kanunda etkili düzenlemeler yapılmıştır. Hazine garantisi verilen dış kredilerin kurumlar tarafından zamanında geri ödenmemesi, borçlanma maliyetleri üzerinde olumsuz etkiler göstermiştir. Öngörülmeven yükümlülükler, yapılacak borçlanmanın marjını büyütmemektedir. Bu durum Hazinesinin nakit planlamasında sıkıntılara neden olmaktadır. Sorunun çözümü amacıyla öncelikle Hazinesinin garanti vereceği her türlü imkâna bir sınırlama getirilmiştir. 2003 yılından itibaren her yıl için verilecek toplam Hazine garantili imkân tutarları ilgili yıl bütçelerinde ilan edilmeye başlanmıştır.

- Kamu Borç Yönetim Raporu, bu Kanunla uygulanmaya başlayan bir diğer yenilik olmuştur. Kanununun 14 üncü maddesinin son fıkrasında üçer aylık dönemler itibarıyla Kamu Borç Yönetim Raporu hazırlanmasına ilişkin hükme yer verilmiştir. Aslında Hazine Müsteşarlığının web sayfasında borçlanma rakamlarına ulaşmak önceden de mümkün idi. Ancak Raporda, Hazinesinin borçlanma limiti, iç ve dış borçlanma, garanti verme, hibeler, alacak ve risk yönetimi gibi borçlanma işlemlerinde gerçekleşen son değişiklikler hakkında detaylı bilgi verilerek değerlendirmeler yapılmaktadır.

- Hazinesinin yapacağı ödemeler arasındaki dönemsel farklılıkları ortadan kaldırmak ve kısa dönemli nakit ihtiyacını karşılamak için Hazineye para piyasalarından borçlanma imkânı getirilmiştir. Bunun yanında oluşacak nakit fazlalıklarının da T.C. Merkez Bankası aracılığıyla nemalandırılması imkânı sağlanmıştır. Ancak Kanun borçlanılacak ve nemalandırılacak miktarlara bir limit getirmiştir. Bu limit ilgili yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin yüzde biri olarak tespit edilmiştir.

4213. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

22 Şubat 2005 tarihinde kabul edilen, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun amacı, il özel idaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.

5302 sayılı kanununun 44. maddesi “*Bütçe dışı harcama yapılamaz*” hükmünü getirmiş ve ayrıca açıkça Vali ve harcama yetkisi verilen diğer görevlilerin, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumlu olduklarını belirtmiştir.

5302 sayılı kanununun 51. maddesi borçlanma hakkındadır. Bu madde ile il özel idarelerinin borçlanmalarına çeşitli sınırlamalar getirilmiştir:

a) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde ve sadece il özel idaresinin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir.

b) İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan il özel idaresi, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği il özel idaresinin kredi isteklerini reddeder.

Ayrıca aynı maddede il özel idaresinin borç stokuna da sınırlar getirilmiştir. Buna göre il özel idarelerinin, bağlı kuruluşlarının ve sermayesinin % 50’sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerinin faiz dâhil iç ve dış borç stoku, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının yeniden değerlendirme oranı kadar artırılmış miktarını aşamaz.

4214. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

3 Temmuz 2005 tarihinde kabul edilen 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun amacı, belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.

Kanununun 61. maddesi belediye bütçesini düzenlemektedir. Bu madde ile belediyelerin bütçe dışı harcama yapması yasaklanmıştır. Kanununun 68 maddesi ise, belediye borçlanmasına bazı sınırlamalar getirmektedir:

a) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.

b) İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.

Ayrıca aynı madde ile belediye, bağlı kuruluşları ve sermayesinin yüzde 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerinin faiz dâhil iç ve dış borç stoku, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının yeniden değerlendirme oranı kadar artırılmış miktarını aşamaz.

Kanunun "Norm Kadro ve Personel İstihdamı" başlıklı 49 uncu maddesi ile belediyelerin personel istihdamına sınırlamalar getirilmiştir. Buna göre belediyenin yıllık personel gideri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde 30'u ile sınırlandırılmıştır. Maddenin devamında bu oranın nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde yüzde 40 olarak uygulanacağı; ayrıca yıl içerisinde ücret artışları nedeniyle personel giderlerinin bu sınırları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamayacağı belirtilmiştir. Ayrıca 49 maddeye göre, "*yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir*". Bu madde, kurala uymama cezasını da doğrudan belirtmesi açısından önemlidir.

4215. 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu

1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 14 Ocak 1970 tarihinde kabul edilmiştir. 25 Mart 2001 tarih, 4651 sayılı Kanun ile değiştirilen şekli ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 4. maddesi, "*Banka, bu Kanun ile kendisine verilen görev ve yetkileri, kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır*" ifadesiyle, TCMB'nin siyasi iradede bağımsız hareket edebilmesini sağlamıştır.

25 Mart 2001 tarih ve 4651 sayılı Kanun ile değiştirilen şekli ile 56. madde ise, bankanın maliye politikasına müdahalesini kamu kurum ve kuruluşları ile olan kredi, avans ve teminat işlemleri için bazı kurallar getirerek yasaklamıştır. 56. maddeye göre;

- *Banka, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans veremez ve kredi açamaz, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alamaz.*

- *Banka, bu Kanunla yetki verilen işlemler dışında avans veremez ve kredi açamaz, vereceği avans ve açacağı kredi teminatsız veya karşılıksız olamaz, her ne şekilde olursa olsun kefil olamaz ve doğrudan kendisi ile ilgili işlemler dışında teminat veremez.*

4216. 5724 sayılı 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu

14 Aralık 2007 tarihinde kabul edilen, 5724 sayılı 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 5. maddesi, Hazine garanti limiti ve borçlanmaya ilişkin işlemleri düzenlemektedir. 5. maddeye göre, *“kamu kurum ve kuruluşlarınca ihraç edilecek sertifika, senet ve benzeri finansman enstrümanlarına sağlanacak garanti tutarı 2 milyar ABD Dolarını aşamaz”*.

Ayrıca Kanununun 22. maddesi ile kadrolara 2007 yılında yapılacak atamalara sınırlama getirilmiştir. 22. Maddeye göre; *“kamu idare, kurum ve kuruluşları; serbest memur kadrolarına 2007 yılında emeklilik, ölüm, istifa veya nakil sonucu ayrılan memur sayısının yüzde ellisini geçmeyecek şekilde açıktan veya diğer kamu idare, kurum ve kuruluşlarından nakil suretiyle atama yapabilir”*. Bu madde doğrudan kamu idare, kurum ve kuruluşlarındaki memur sayısını azaltıcı bir öneme sahiptir. Bununla birlikte kanunun devamında, belirtilen sınırlamalar içinde memur ihtiyacını karşılayamayacak söz konusu idare, kurum ve kuruluşlar için ilave 23.000 adet atama için izin verilebileceği belirtilmektedir.

5724 sayılı 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 23. maddesi ise, sözleşmeli personel için sınırlama getirmektedir: *“Kanun, uluslararası anlaşma, Bakanlar Kurulu kararı veya yılı programıyla kurulması veya genişletilmesi öngörülen birimler ile hizmetin gerektirdiği zorunlu haller için ve yılı ödeneğini aşmamak kaydıyla yapılacak yeni vizeler dışında, 2007 yılı sözleşmeli personel pozisyon sayıları hiçbir şekilde aşılamaz”*.

43. 2001 Krizi Sonrası Mali Disiplin

2001 Krizi sonrası yukarıda bahsedilen mali kural benzeri düzenlemelerin uygulanması, çeşitli gelir artırıcı gider azaltıcı uygulamalara başvurulması ile birlikte kamu maliyesi ve borç göstergelerinde de ciddi oranda iyileşmeler gözlenmiştir. Aşağıda

öncelikle kamu maliyesi alanındaki ve sonrada kamu maliyesi ile doğrudan ilişkili olan borç göstergelerindeki değişim ortaya konulacaktır.

430. Kamu Maliyesi Göstergeleri

Maliye Bakanlığı Yıllık Ekonomik Raporunda (2008, s.55) 2003 yılı ve sonrasındaki Kamu Maliyesindeki gelişmeleri özetlemektedir: “2003 yılından itibaren uygulanan doğru ve kararlı bütçe politikaları ile bütçe performansında önemli iyileşmeler kaydedilmiştir. Merkezi yönetim bütçe giderlerinin gayri safi yurtiçi hasılaya (GSYH) oranı ile faiz giderlerinin hem bütçe içindeki hem de GSYH içindeki oranı azaltılmış; bütçe açığı belirgin bir şekilde düşürülmüş ve her yıl istikrarlı bir şekilde elde edilen faiz dışı fazla neticesinde kamu kesimi borçlanma gereği ve kamu borç stokunun GSYH’ye oranında önemli düşüşler sağlanmıştır”.

Rapor (2008, s.55), kamu maliyesinde kaydedilen bu başarıda kararlılıkla yürütülen mali disiplinin yanı sıra yapısal reformların da önemli rolü olduğunu vurgulamakta ve bu reformların en önemlilerinden biri olarak 2003 yılı sonunda çıkarılan ve 2006 yılından itibaren uygulanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununu göstermektedir. Rapor kanunun faydalarını vurgulamaktadır:

- 5018 sayılı Kanun ile uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği uygulamalarına uygun, modern bir kamu mali yönetim ve kontrol sistemi kurulmuş, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirlik ve mali saydamlık ilkelerinin güçlendirilmesi mümkün hale gelmiştir.

- Kanunla ayrıca bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla, bütçenin kapsamı genişletilerek merkezi yönetim bütçesi uygulamasına geçilmiştir. Böylece, kamu harcamalarının parlamentonun bilgi ve denetimine tabi olması sağlanmıştır.

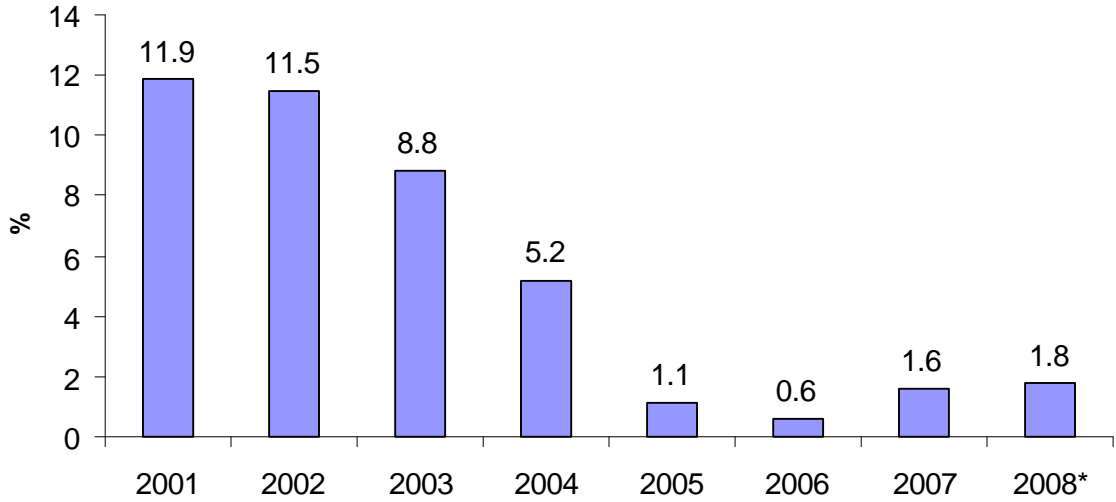
- Kanunla birlikte, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolü kapsam içine alınmıştır.

▪ 5018 sayılı Kanun ve kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulmuştur. Orta Vadeli Program ve buna uyumlu Orta Vadeli Mali Plan hazırlanması ve bunlara dayalı olarak hazırlanacak bütçelerde izleyen iki yılın bütçe tahminlerine de yer verilmek suretiyle çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmiştir.

Maliye Bakanlığı, 2003 yılı ve sonrasındaki değişimleri yukarıdaki gibi özetlemektedir. Bununla birlikte, kamu maliyesinin seyrini kimi göstergelerden faydalanarak incelemek; Türkiye’de kurala dayalı maliye politikasının tartışıldığı ve kimi kural benzeri uygulamaların hayata geçirildiği bir dönemdeki seyri göstermesi açısından önemlidir.

Merkezi yönetim bütçe açığının GSYİH’ya oranı 2001 yılında % 11.9 iken, ekonomideki hızlı büyümenin de katkısı ile 2003 yılı sonrası hızlı bir azalma sürecine girmiştir. Merkezi yönetim bütçe açığının GSYİH’ya oranı 2006 yılında % 0.6’ya kadar gerilemiştir. 2008 yılında ise bu oran geçici verilere göre % 1.8 olarak gerçekleşmiştir (Grafik 16).

Grafik : 16
Merkezi Yönetim Bütçe Açığı/GSYİH (%)



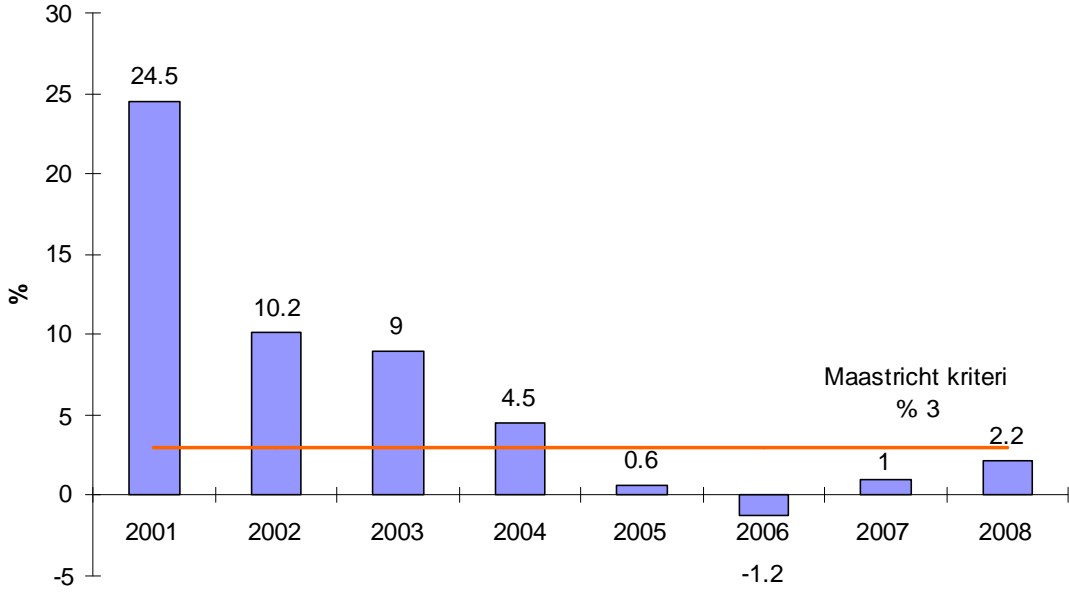
* Gerçekleşme Tahmini

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2009.

Grafik 17, AB tanımlı genel yönetim bütçe açığının GSYİH'ya oranını göstermektedir. AB tanımlı genel yönetim bütçe açığının GSYİH'ye oranı da 2001 yılından itibaren önemli ölçüde düşmeye başlamış ve % 3 olan Maastricht kriterini 2004 yılı sonrası dönemde karşılamıştır. Hatta 2006 yılında GSYİH'nın % 1.2'si kadar AB tanımlı genel yönetim bütçe fazlası verilmiştir.

Grafik : 17

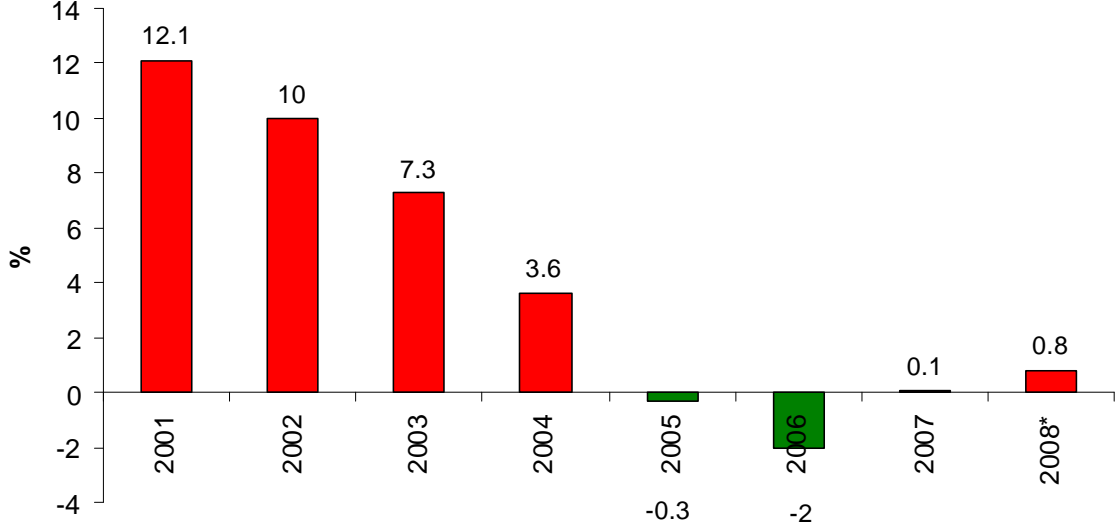
AB Tanımlı Genel Yönetim Bütçe Açığı/GSYİH (%)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2009.

Kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYİH'ya oranına bakıldığında da, kamu maliyesindeki iyileşmeyi gözlemlemek mümkündür. KKBG/GSYİH oranı 2001 yılında % 12.1 iken, 2005 ve 2006 yıllarında negatif değerler almıştır. Negatif değer, fazlayı simgelemektedir. 2008 sonu itibariyle KKBG/GSYİH oranı % 0.8'dir (Grafik 17).

Grafik : 18
KKBG/GSYİH (%)



* Gerçekleşme Tahmini

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2009.

IMF ile yapılan anlaşma çerçevesinde zımni mali kural olarak maliye politikamıza giren faiz dışı fazla hedefindeki gelişimin incelenmesi de gerekmektedir. Faiz dışı fazla, kamu gelirlerinin faizler dışındaki kamu harcamalarını karşıladıktan sonra kalan kısmını ifade etmektedir. Faiz dışı fazla hesaplanırken, kamu gelirlerinden, faiz giderleri dışındaki kamu harcamaları çıkarılması sürecinde, kamu gelirleri kapsamında hangi unsurların yer alacağı ve kamu harcamaları kapsamında da hangilerinin yer alıp hangilerinin yer almayacağı önemlidir. Bu unsurlardaki değişimler faiz dışı fazlanın miktarını etkiler. IMF ile yapılan anlaşmalarda bu konuda yıllar itibarıyla bir takım değişiklikler olmuştur (GÜRDAL, 2008, s.420).

Tablo : 9
Konsolide Bütçe Gelir ve Harcamalarının GSMH'ya Oranı (%)

<i>GSMH'ya</i> <i>Oran</i> <i>(%)</i>	Harcamalar	Faiz Giderleri	Faiz Hariç Giderler	Gelirler	Konsolide Bütçe Açığı	Faiz Dışı Fazla
2001	45,66	23,27	22,39	29,21	-16,45	6,81
2002	42,06	18,86	23,2	27,48	-14,58	4,28
2003	39,38	16,43	22,95	28,11	-11,27	5,16
2004	32,88	13,17	19,71	25,81	-7,06	6,11
2005	30,04	9,39	20,65	28,37	-1,67	7,72
2006	30,94	7,98	22,95	30,13	-0,81	7,18
2007	31,55	7,54	24,01	29,43	-2,12	5,42

Kaynak: GÜRDAL, 2008, s.428.

Not: GSMH değerleri 1987 yılı baz alınarak hesaplanan değerlerdir.

Tabloda verilen konsolide bütçeye göre, 1975 yılından 2001 yılına kadar faiz harcamalarının GSMH'ya oranında sürekli artışlar olmuş, 2001'den itibaren ise düşüş seyri başlamıştır. Faiz harcamalarının GSMH içerisindeki payı 1975'de % 0,43 iken, bu oran 2000 yılında % 16,27'ye 2001 yılında %23,7'e yükselmiş, 2002'den itibaren düşmeye başlamış, 2005 yılında 9,39'a, ve 2007 yılında ise %7,54'e inmiştir. Faiz dışı fazlanın GSMH'ya oranına bakıldığında; 2000 yılına gelindiğinde verilen faiz dışı fazlanın GSMH ya oranı %5,71 olarak gerçekleşmiştir. 2005 yılında bu oran %7,72'ye ulaşmıştır. 2006 yılından itibaren ise düşüş eğilimi başlamış ve 2006 yıllarında %7,18, 2007 yılında ise %5,42 olarak gerçekleşmiştir (GÜRDAL, 2008, s.427).

Tablo 10'da yer alan merkezi yönetim bütçesine göre ise 2000 yılında faiz harcamalarının GSMH'ya oranı %12,3 iken, 2001 yılında bu oran %17,1 olarak gerçekleşmiş ve 2001'den itibaren ise düşüş seyri başlamıştır (bkz. Tablo 10). 2007 yılında %5,7 ye düşmüştür. Merkezi yönetim bütçesine göre ise 2000 yılında GSYH'nın %4,4'ü kadar faz dışı fazla verilirken bu oran 2005 yılında %6 düzeylerine çıkmış, 2007 yılında %4,1 olarak gerçekleşmiştir (GÜRDAL, 2008, s.427).

Tablo : 10**Merkezi Yönetim Bütçe Gelir ve Harcamalarının GSYİH'ya Oranı (%)**

GSYİH'ya Oran (%)	Faiz		Faiz Giderleri	Bütçe Açığı	Faiz Dışı Fazla
	Bütçe Gideri	Hariç Bütçe Giderleri			
2001	36,2	19,1	17,1	-11,9	5,2
2002	34,1	19,4	14,8	-11,5	3,3
2003	31,1	18,2	12,9	-8,8	4
2004	27,2	17,1	10,1	-5,2	4,9
2005	24,6	17,6	7	-1,1	6
2006	23,5	17,4	6,1	-0,6	5,4
2007	23,9	18,2	5,7	-1,6	4,1

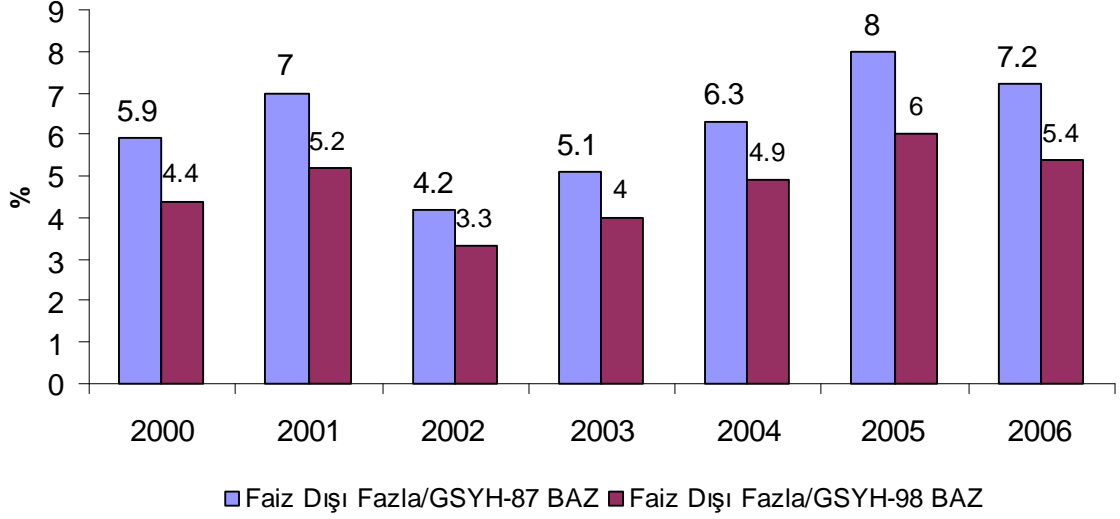
Kaynak: GÜRDAL, 2008, s.428.

Not: GSYH değerleri 1998 baz yılı değerleridir.

TÜİK'in milli gelir hesaplamalarındaki baz yılı 1987 yılı yerine 1998 yılına alması ve milli gelir hesaplamalarında bir takım metodolojik değişikliklere gitmesi ile birlikte, faiz dışı fazlanın GSYİH'ya oranı da değişmiştir. Grafik 19, 1987 bazlı GSYİH ve 1998 bazlı GSYİH serilerine göre hesaplanmış faiz dışı fazla/GSYİH oranlarını vermektedir. 1987 bazlı GSYİH'ya göre 2003–2006 dönemi ortalama faiz dışı fazla/GSYİH oranı % 6.65 iken, 1998 bazlı GSYİH'ya göre 2003–2006 dönemi ortalama faiz dışı fazla/GSYİH oranı % 5.1'dir.

2005 yılında Merkezi Yönetim Bütçe açığı 6,5 milyar YTL ile GSMH'nın yüzde 1,3'ü, faiz dışı fazla ise 39,2 milyar YTL ile GSMH'nın yüzde 8,1'i oranında gerçekleşmek suretiyle dikkat çekici bir performans sergilemiştir. 2005 yılının ilk dokuz aylık döneminde 6,8 milyar YTL açık veren Merkezi Yönetim Bütçesi, 2006 yılının aynı döneminde dikkate değer bir iyileşme göstererek 1,4 milyar YTL açık vermiştir. Bütçe açığında meydana gelen bu azalış, yüzde 80 düzeyindedir. Bütçe dengesinde kaydedilen bu başarının ardında, kararlılıkla sürdürülen mali disiplin temelindeki politikalar yer almaktadır (MALİYE BAKANLIĞI, 2006, s.51).

Grafik : 19
Faiz Dışı Fazla/GSYİH



Kaynak: MALİYE BAKANLIĞI, 2008b, s.7.

Program hedefleriyle uyumlu ve istikrarlı bir şekilde faiz dışı fazla vererek kamu borç stokunu azaltma amacı, önceki yıllarda olduğu gibi 2005 ve 2006 yıllarında da maliye politikasının temel hedeflerinden biri olmuştur. Bu sayede borç stokunun sürdürülebilirliğinin önemli göstergelerinden birisi olan Merkezi Yönetim Bütçesi faiz dışı fazlası 2003 yılından itibaren sürekli olarak hedeflerle uyumlu, hatta hedeflerin üzerinde gerçekleşmiştir (MALİYE BAKANLIĞI, 2006, s.51).

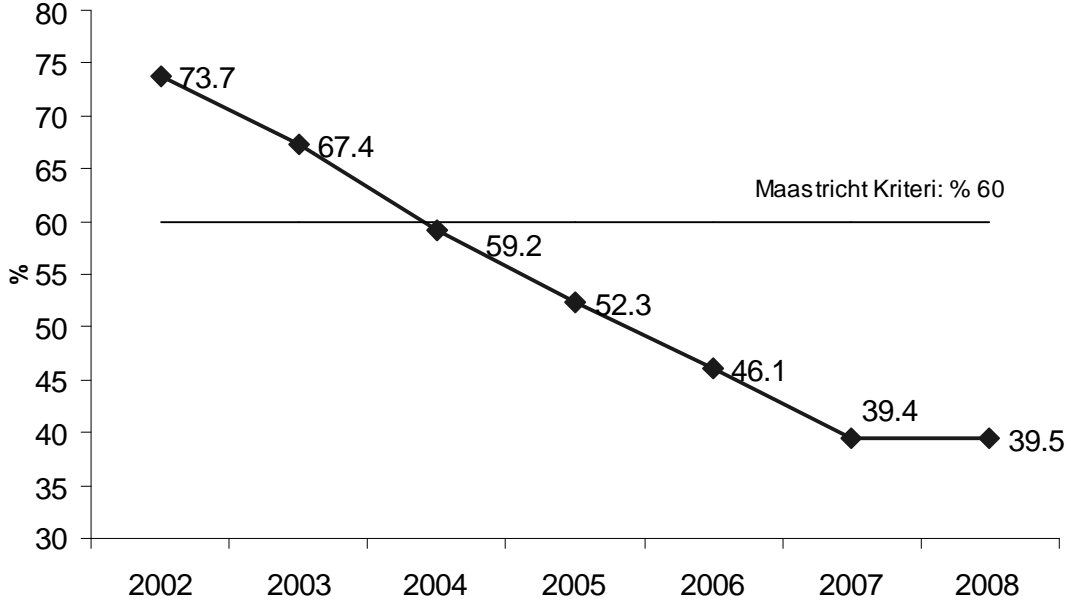
Özelleştirme gelirlerine bakıldığında ise, 1985–2002 döneminde toplam 8 milyar dolarlık özelleştirme geliri elde edildiği; buna karşın 2003–2009 döneminde toplam 43,7 milyar dolar özelleştirme geliri elde edildiği görülmektedir.

431. Borç Yönetimi Göstergeleri

Kamu maliyesindeki düzelme, borç göstergelerine de yansımış ve toplam kamu açığına ve borç yüküne ilişkin Maastricht kriteri tutturulmuş; AB tanımlı brüt kamu borç yükü, AB-27 ortalamalarının çok altına çekilmiş; net kamu borç stoku, hem milli gelire oran

olarak, hem de mutlak değer olarak azaltılmış; faiz harcamalarının, vergi gelirlerine oranı önemli ölçüde düşürülmüş; borcun vade ve döviz kompozisyonunda önemli iyileştirmeler sağlanmıştır (MALİYE BAKANLIğI, 2008).

Grafik : 20
AB Tanımlı Borç Stoku (% GSYİH)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2009.

Grafik 20'den görüldüğü üzere, AB tanımlı borç stokunun GSYİH'ya oranı 2001 yılında % 73.7 gibi yüksek bir oranda iken, 2004 yılı ve sonrasında % 60 olan Maastricht kriterinin altına gerilemiştir. 2008 yılı için AB tanımlı borç stokunun GSYİH'ya oranı % 39,5'dir. Aynı oran AB-27 için 2007 yılında % 59.3 ve 2008 yılında % 62.2'dir.

Tablo 11, 2002-2008 dönemi Türkiye brüt dış borç stokunu göstermektedir. Türkiye'nin 2002 sonrası brüt dış borç stokuna bakıldığında, toplam dış borcun 2002 yılındaki 129,5 milyar dolarlık seviyesinden, 2008'de 276,8 milyar dolara çıktığı görülmektedir. Borç stokundaki artış hususunda iki nokta ön plana çıkmaktadır. Birincisi, 2002 yılında brüt dış borç stoku/GSYİH oranı % 56,2 iken, 2008 yılında bu oran % 37,3'tür. İkinci nokta, dış borçtaki % 114'lük artışın önemli bir kısmının özel sektör kaynaklı olmasıdır. 2002 yılında özel sektör toplamda 43 milyar dolarlık borca sahipken, bu rakam 2008 yılında 185,1 milyar dolara yükselmiştir. Kamuda ise aynı dönemde 63,6

milyar dolar olan dış borç 74,9 milyar dolara çıkmış, diğer bir deyişle kamu brüt toplam dış borç stokunda 13,7 milyar dolarlık bir artış gerçekleşmiştir. Buna karşın özel sektördeki artış 142,1 milyar dolardır. TCMB'nın brüt dış borç stoku ise, 2002 yılında 22 milyar dolar iken, 2008 yılında 13,5 milyar dolara gerilemiştir.

Tablo : 11
Türkiye Brüt Dış Borç Stoku (Milyar \$)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>TOPLAM DIŞ BORÇ STOKU</i>	129,5	144,1	160,9	169,5	207,3	249,0	276,8
KISA VADE	16,4	23,0	32,2	38,3	42,6	43,2	50,7
UZUN VADE	113,1	121,1	128,7	131,2	164,7	205,8	226,1
<i>KAMU SEKTÖRÜ</i>	64,5	70,8	75,7	70,4	71,6	73,5	78,2
Kısa Vade	0,9	1,3	1,8	2,1	1,8	2,2	3,2
Uzun Vade	63,6	69,5	73,8	68,3	69,8	71,3	74,9
<i>TCMB</i>	22,0	24,4	21,4	15,4	15,7	15,8	13,5
Kısa Vade	1,7	2,9	3,3	2,8	2,6	2,3	1,9
Uzun Vade	20,3	21,5	18,1	12,7	13,1	13,5	11,7
<i>ÖZEL SEKTÖR</i>	43,0	48,9	63,8	83,7	120,1	159,7	185,1
Kısa Vade	13,9	18,8	27,1	33,4	38,3	38,7	45,6
Uzun Vade	29,1	30,1	36,8	50,3	81,7	120,9	139,5

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2009.

2006 yılında 251,5 milyar YTL olan toplam iç borç stoku 2007 yılında 3,8 milyar YTL artarak 255,3 milyar YTL olarak gerçekleşmiştir. 2008 yılının ilk sekiz ayında 8,9 milyar YTL net iç borçlanma gerçekleştirilmiş ve iç borç stoku 254,9 milyar YTL'si tahvil, 9,3 milyar YTL'si bono olmak üzere 264,2 milyar YTL olarak gerçekleşmiştir. 2008 yılının Ağustos ayı itibari ile iç borç stokunun yüzde 96,5'ini tahvil stoku oluşturmaktadır. İç Borç Stokunun GSYH'ye oranı, 2003 yılından bu yana hızla gerilemektedir. 2002 ve 2003 yıllarında yüzde 42'nin üzerinde olan iç borç stokunun GSYH'ye oranı 2007 yılı sonunda yüzde 29,9 düzeyine gerilemiştir (MALİYE BAKANLIĞI, 2008, s.95).

İç borç stoku reel faizi, genel bir düşüş eğilimindedir. 2002 yılına kadar yüksek kamu açıklarının yanı sıra kamu kesiminin net dış borç ödeyici durumunda olması, yeterince

derin olmayan yurtiçi mali piyasalar üzerinde baskı oluşturmuş ve reel faiz oranlarının yüksek seviyede kalmasına yol açmıştır. Bu dönemde yüksek ve değişken enflasyon ortamı risk primini artırmak suretiyle reel faiz oranlarının yüksek seyretmesinde diğer bir önemli etken olmuştur. Ancak, 2003 yılından itibaren uzun vadeli politikaların ve istikrarın bir sonucu olarak reel faizlerde önemli düşüşler gözlenmektedir. 2002 yılında yüzde 13,4 olan iç borç stoku reel faizi, 2007 yılında yüzde 7,6'ya gerilemiştir. 2008 yılı içinde yüzde 8-9 düzeylerinde seyreden reel faizler, Temmuz ayından itibaren enflasyon beklentilerinin revize edilmesi ve nominal faizlerin düşüş eğilimine girmesi ile 300 baz puan birden gerileyerek yüzde 5,9 seviyesine gelmiş, Ağustos ayında ise yüzde 6,7 olarak gerçekleşmiştir (MALİYE BAKANLIĞI, 2008, s.94).

44. Türkiye’de Kurallara Dayalı Maliye Politikasına Doğru

Türkiye’de özellikle 2001 yılı sonrasında gerçekleştirilen mali disiplinin, ekonomik büyüme ve enflasyondaki olumlu katkılarının görülmesi ile birlikte maliye politikasının bir takım kurallara dayalı olarak yürütülmesi fikri ağırlık kazanmaya başlamıştır. Mali disiplini sağlamaya yönelik çıkarılan mali kural benzeri düzenlemeler ve IMF’in faiz dışı fazla hedefi ile birlikte, Türkiye’nin 2002–2008 döneminde örtük biçimde maliye politikasını kurallara dayandırdığı savunulabilir.

Kurallara dayalı maliye politikasının ciddi anlamda ilk olarak, 2008–2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planında ortaya çıktığı söylenebilir. Nitekim 2008–2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planında¹⁵ politika geliştirme teması altında belirlenen stratejik amaç, “Sağlam ve kurallı bir mali yapı oluşturmak” olarak tanımlanmıştır.

Bu stratejik amaç altında ise, iki adet stratejik hedef belirlenmiştir (MALİYE BAKANLIĞI, 2007b).

Stratejik Hedef 1: Mali Disiplini Gözeten Harcama Politikaları Oluşturmak ve Kamu Kaynaklarını, Kamunun Önceliklerine Göre Yönlendirmek.

¹⁵Bakanlığa ait ilk stratejik plandır.

Stratejik Hedef 2: Ekonomik Büyüme, Sosyal Adaleti, İstihdamı ve uluslararası rekabet gücünü artıracak gelir politikaları oluşturmak.

Stratejik hedef 2 içerisinde, 3 yıllık gelir tahminlerinin oluşturulması ve sektörel vergi analizi raporlarının hazırlanması stratejik gösterge olarak açıklanmıştır. Bununla birlikte stratejik hedef 1, ileride oluşturulabilecek kurala dayalı bir maliye politikası ile ilgili kimi ön fikirleri içerisinde barındırmaktadır. Stratejik Hedef 1 kapsamında belirlenen stratejik göstergeler Tablo 12’de sunulmuştur.

Tablo : 12
Stratejik Hedef 1 Kapsamındaki Stratejik Göstergeler

Stratejik Göstergeler	Açıklamalar	Mevcut Durum
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesinin GSYH’ya oranı	Bütçe açık veya fazlalarının GSYH içerisindeki payının takip edilmesi mali disiplinin sağlanması ve sürdürülmesi açısından büyük bir önem taşımaktadır.	2008 yılı için yüzde - 1.6 olarak hedeflenmiştir.
Merkezi Yönetim Faiz Dışı Fazlasının GSYH’ya oranı (%)	Bütçe gelirlerinden faiz giderleri dışında kalan giderlerin çıkarılması neticesinde kalan net değer faiz dışı fazlayı vermektedir. Faiz dışı fazla ile devletin gelirlerinin gerçek giderlerini karşılayıp fazla vererek bu fazlalığın finansmana aktarılması yoluyla daha az borçlanma gereğinin oluşması ve döndürülebilir bir borç yapısının oluşturulması hedeflenmektedir.	2008 yılı için % 4.1 (maliye) tanımlı olarak hedeflenmiştir.
Merkezi Yönetim Bütçesi Bazında Bütçe gerçekleştirme Oranı	İlgili mali yılda merkezi yönetim bütçesinde tahsis edilen ödeneklerin ne kadarının harcandığını gösteren orandır.	2008 yıl sonunda % 104.65 olarak gerçekleşmesi tahmin edilmektedir.
Politika Analizi Kapasitesinin Uygulandığı Sektör Sayısı	Alınacak politika kararlarının hem sektörel hem de makro düzeyde önceden hesaplanması açısından harcama programları analizleri ve bütçe performans değerlendirmeleri sıklıkla kullanılan bilimsel araçlardır. Plan dönemi boyunca söz konusu analizlerin 3 sektörde uygulanması hedeflenmektedir.	Politika analizi kapasitesi oluşturulmasına yönelik çalışmalar sürdürülmektedir.

Kaynak: MALİYE BAKANLIĞI, 2007b.

Yukarıdaki stratejik göstergelerin açıklanmalarından ve ilgili stratejik plandan anlaşılan açık bir “mali kural” vurgusundan ziyade, “mali disiplin” vurgusunun ön planda

olduğudur. Mali kuralın özellikleri olan, “yasal dayanaklarının olması” hususu net değildir ve herhangi bir yaptırım söz konusu edilmemiştir. Ayrıca hedefler sadece 2008 yılı için anılmış, uzun vadeli bir süreç konulmamıştır. Bu hususların haricinde, “Merkezi Yönetim Bütçe Dengesinin GSYH’ya oranı” ve “Merkezi Yönetim Faiz Dışı Fazlasının GSYH’ya oranı” göstergelerinin basit, şeffaf ve iyi tanımlanmış birer mali kural olabileceği öngörülebilir.

Ayrıca Maliye bakanlığı Yıllık Ekonomik Rapor 2008’de mali kurallar ile ilgili bir bilgi kutusu hazırlamıştır. Bilgilendirme yazısında, mali kuralın tanımı, uygulanma nedenleri, amaçları, özellikleri gibi konularda kısa bilgi verilmektedir. Hazırlanmış olan bilgi kutusu aşağıdaki gibidir:

“Mali kurallar, makro ekonomik anlamda bütçe dengesi, kamu borçları, kamu harcamaları ve vergi oranları gibi mali performans göstergelerine sınırlar getiren kısıtlama veya düzenlemeler olarak tanımlanmaktadır. Mali kurallar, aynı zamanda kamu maliyesi büyüklüklerine ilişkin rakamsal hedefler olarak belirlenebileceği gibi bu büyüklüklerin milli gelire oranı üzerindeki sınırlamalar olarak da ortaya çıkabilmektedir.

Mali reformların uygulamaya konulmasının altında yatan temel neden, büyük boyutlara ulaşan kamu açıkları ve bununla bağlantılı olarak artan kamu borçlarının GSYH içindeki payıdır. Aynı zamanda bu reformları zorunlu hale getiren itici güçlerden biri de, devletin üstlendiği rollerin yeniden tanımlanması ile birlikte devletin kapsam ve boyutlarına açıklık getirilmesi zorunluluğudur.

Mali kuralların amaçları; maliye politikalarına olan güveni artırmak, ekonomik dalgalanmaların etkisini en aza indirmek, bütçe sürecinin ve maliye politikalarının sürdürülebilirliğini kolaylaştırmaktır.

Bu kapsamda, mali kuralların en önemli işlevi, mali disiplini sağlayıp sürdürülebilir hale getirerek, makroekonomik istikrar ve ekonomik büyümeyi sağlamak olmaktadır.

Belirlenen bu kuralların, ulusal düzeyde ve daha alt kamusal karar alma süreçlerinde basitlik, esneklik, güvenilirlik, saydamlık ve büyüme yönelimli özelliklerle iyi tasarlanması

gerekmektedir. Özellikle güvenilir olabilmesi için bu kurallara uyulacağı ve bu kuralların kalıcı olacağına taahhüt edilmesi gerekir. Mali kuralların saydam olması ise, belirli mali göstergelerle ölçülebileceği, her kesim tarafından izlenebileceği ve ihlal edilemeyeceği anlamına gelmektedir.

Uygulamada birçok ülke, stok değişken olan borç göstergelerine değil, borçların artmasına ya da azalmasına neden olan gelir, gider veya bütçe açığı gibi akım değişkenlere ilişkin mali kurallar koymayı tercih etmektedir” (MALİYE BAKANLIĞI, 2008, s.59-60).

Nisan 2009’da yayınlanan 2008 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programda’da (KEP) “Mali Kural” bir *hedef* olarak ortaya konulmuştur¹⁶. KEP 2009–2011 döneminde uygulanacak kamu gelir ve harcama politikalarını belirtirken, harcama politikaları içerisinde mali kurallardan aşağıdaki şekilde bahsetmektedir (KEP, 2009, s.33):

- Mali kurala ilişkin düzenlemeyi ve ilgili kurumsal çerçeveyi tesis edecek yasa taslağı 2009 yılında TBMM’ye sevk edilecektir.
- Mali kural 2011 yılı bütçe süreci içerisinde bütünüyle uygulamaya girmiş olacaktır.
- Mali kural uygulamasının bir parçası olarak, bütçede belirlenen ödeneklerin özel ödenek düzenlemeleri yoluyla aşılmasına izin verilmeyecektir.

KEP’in Küresel Kriz konjonktürünü ve Türkiye’de oluşan ve oluşacak olan mali gevşemeyi de dikkate alarak hazırladığı ve “mali kural” uygulamasını da içeren gelir ve harcama politikalarını önemine binaen bütüncül olarak yer verilmesinde fayda vardır. 2009-2011 döneminde uygulanacak kamu gelir ve harcama politikaları şunlardır (KEP, 2009, s.33-34):

Gelir Politikaları

- Vergi politikalarının uygulanmasında istikrar ve vergilendirmede öngörülebilirlik esas olacaktır.

¹⁶ 2007 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program’da mali kuralla ilgili herhangi bir içerik bulunmamaktadır.

- Gerek görüldüğünde, küresel finansal krizin etkilerinin hafifletilmesi amacıyla, daralan talebi canlandırmaya, mevcut stokları eritmeye ve üretimi artırmaya yönelik çalışmalara devam edilecektir.
- Vergi harcamalarının toplam boyutunun tespitine yönelik çalışmalar sonuçlandırılacak ve yeni vergi harcamasına yol açacak düzenleme yapılmayacaktır.
- Vergiye gönüllü uyumun artırılması ve vergi tabanının genişletilmesine yönelik çalışmalara devam edilecektir.
- Mahalli idarelerin öz gelirlerini artırmaya yönelik ikinci aşama reform 2009 yılı içinde yasalaştırılacaktır. Mahalli idarelerin öz gelirlerinin artırılmasına paralel olarak bu idarelere yapılan bütçe transferleri gözden geçirilecek ve mahalli idarelerin merkezi yönetime olan gecikmiş borçlarını ödemeleri sağlanacaktır.
- Kamu kurumlarına gecikmiş borcu olan mahalli idarelere, vergi payları üzerinden yapılan kesintilerde yasal üst sınır olan yüzde 40 düzeyi uygulanacaktır.
- Vergi mevzuatının sadeleştirilmesi çalışmalarına devam edilecektir.
- Maliyet esaslı fiyatlandırma formülünün uygulanması suretiyle enerji KİT'lerinin faiz dışı fazla hedeflerine ulaşması sağlanacaktır.
- Enerji KİT'lerinin vergi ve benzeri ödeme yükümlülüklerinde temerrüde düşmemesi ve BOTAŞ'ın gecikmiş vergi borçlarını ödemesi sağlanacaktır.
- 2010 yılı içinde otomatik vergi tahsilat sisteminin hayata geçirilmesini sağlayacak şekilde bir eylem planı oluşturulacaktır.

Harcama Politikaları

- Bütçe uygulama sürecinde, gerek görüldüğünde, küresel finansal krizin etkilerinin azaltılması amacıyla tedbirler alınmaya devam edilecektir.
- Mali sorumluluk bilincinin geliştirilmesi amacıyla mali yönetim, iç kontrol ve iç denetim faaliyetlerine yönelik teknik ve idari kapasite artırılabilecektir.
- Mali kurala ilişkin düzenlemeyi ve ilgili kurumsal çerçeveyi tesis edecek yasa taslağı 2009 yılında TBMM'ye sevk edilecektir.
- Mali kural 2011 yılı bütçe süreci içerisinde bütünüyle uygulamaya girmiş olacaktır.
- Mali kural uygulamasının bir parçası olarak, bütçede belirlenen ödeneklerin özel ödenek düzenlemeleri yoluyla aşılmasına izin verilmeyecektir.

- Kamu harcamalarında yerindelik, etkililik, verimlilik ile alternatif maliyetler ışığında harcama programları gözden geçirilecek, bu kapsamda önceliğini kaybeden harcamalar sonlandırılacaktır.

- Yeni bütçe dışı fon oluşturulmayacaktır.

- Mahalli idarelerin borçlanma limitlerine ilişkin istisnalar gözden geçirilerek daraltılacaktır.

- Mahalli idareler de dahil olmak üzere mali olmayan kamu sektörünün gecikmiş borçlarının, 2008 yılı sonundan başlayarak üçer aylık bazda raporlanması ve söz konusu borçların artmasının engellenmesi sağlanacaktır.

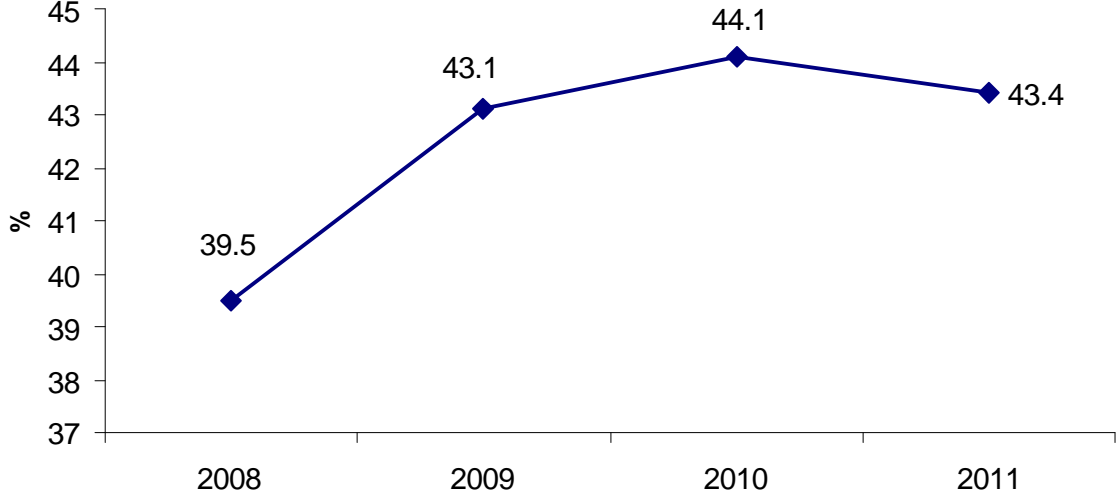
- İlaç ve tedavi harcamalarından kaynaklanan mali yükleri kontrol altına almaya yönelik tedbirler sürdürülecektir.

- Genel sağlık sigortası sisteminin mali sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla sağlık harcamaları düzenli olarak izlenerek kontrol altına alınacaktır.

Ayrıca KEP’de, küresel kriz sonrası AB tanımlı borç stoku hedefleri belirtilmektedir: “Son beş yılda izlenen disiplinli maliye politikaları, sağlanan güven ve istikrar ortamı ile gerçekleşen yüksek büyüme sonucu genel devlet brüt borç stokunun GSYH’ya oranı önemli ölçüde düşmüştür. Söz konusu oran 2008 yıl sonu itibarıyla yüzde 39,5 olarak gerçekleşmiştir (Grafik 21). Bununla birlikte küresel krizle birlikte oluşan piyasa koşullarının etkisiyle, genel devlet brüt borç stokunun 2009–2010 döneminde sınırlı bir artış gösterdikten sonra, 2011 yılında tekrar düşüş sürecine gireceği tahmin edilmektedir” (KEP, 2009, s.52).

KEP’de Kamu maliyesi göstergelerinde küresel krizle bağlantılı olarak 2009 yılında 2008 yılına göre nispi bir bozulma sonrasında ise toparlanma öngörülmektedir. 2008 yılında yüzde 34,2 seviyesinde gerçekleşen genel devlet harcamalarının GSYH içindeki payının 2009 yılında yüzde 38,2, 2011 yılında ise yüzde 36,7 seviyesinde gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. Faiz dışı harcamaların GSYH içindeki payının 2008 yılındaki yüzde 28,7 seviyesinden 2,7 puan artışla 2011 yılında yüzde 31,4 seviyesine yükselmesi beklenmektedir (KEP, 2009, s.40).

Grafik : 21
AB Tanımlı Borç Stoku Hedefleri (% GSYİH)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2009.

2009 yılında genel devlet sabit sermaye yatırımlarının GSYH içindeki payının, 2008 yılına göre 0,5 puan azalışla yüzde 2,8 düzeyine gerilemesi ve 2011 yılında yüzde 2,7 düzeyinde olması öngörülmektedir. Gelir ve harcama tahminleri birlikte değerlendirildiğinde, 2007 yılında yeniden açık vermeye başlayan dengenin 2009-2011 döneminde de açık vermeye devam etmesi beklenmektedir. Bu bağlamda, 2008 yılında GSYH'ya oran olarak yüzde 1,5 düzeyinde gerçekleşen genel devlet açığının, 2009, 2010 ve 2011 yıllarında sırasıyla yüzde 4,6, 3,2 ve 2,8 olması beklenmektedir. Bununla birlikte, 2008 yılında GSYH'ya oran olarak yüzde 4,1 düzeyinde gerçekleşen genel devlet faiz dışı fazlasının 2009 yılında yüzde 1,7, 2010 ve 2011 yıllarında ise yüzde 2,6 olması öngörülmektedir. (KEP, 2009, s.40).

5. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇLAR

Mali kural, maliye politikasına yasal düzenlemeler aracılığı ile getirilen kalıcı ve yaptırım gücü bulunan kısıtlamalar olarak tanımlanabilir. 1970'li yıllardaki stagflasyon bunalımı ve gelişmekte olan ülkelerin yaşadıkları borç krizlerinin ardından dünya, teorik ve pratik zayıflıkları nedeni ile iradi maliye politikalarından kurallara dayalı maliye politikası uygulamalarına doğru hareket etmiştir. İradi politikaların zayıflıklarını ve sınırlılıklarını vurgulayan teorik karşı duruşlar; Mundell-Fleming Modeli, Dışlama (Crowding-out) Etkisi, Sabit Parasal Genişleme Oranı Kuralı, Politika Etkisizliği Hipotezi, Ricardocu Denklik Teoremi, Zaman Tutarsızlığı Problemi olarak sayılabilir. Bunlardan Mundell-Fleming Modeli, Dışlama (Crowding-out) Etkisi, Ricardocu Denklik Teoremi ve Zaman Tutarsızlığı Problemi doğrudan iradi maliye politikalarının etkinliğini sorgulamaktadır.

İradi maliye politikası uygulamalarının birçok ülkeyi sürdürülemez bir maliye yapısına taşıması ile birlikte, kurallara dayalı maliye politikalarının 1980'li yıllar ile birlikte uygulanmaya başlandığı görülmektedir. Bununla birlikte asıl ilgi 1990'lı yıllarda ortaya çıkmıştır. Nitekim 1 Ocak 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması'nın bir dönüm noktasını simgelediği söylenebilir. Maastricht Anlaşması'na uyumla birlikte, (i) kamu açığı/GSYİH oranının %3'ü, (ii) kamu borcu/GSYİH oranının %60'ı geçmemesi mali hedefleri tüm AB üye ülkeleri için bağlayıcı hale getirilmiştir. Benzer biçimde ABD, Kanada, Yeni Zelanda ekonomileri de 1990'lı yıllarda kurallara dayalı maliye politikası uygulamalarına geçmiştir.

Türkiye 1990'lı yıllarda yüksek bütçe açığı ve borçlanma rakamlarına sahip iken, 2001 krizinin ardından mali disiplini sağlama konusunda oldukça yol almıştır. Mali disiplinin sağlanmasında dünyadaki olumlu makroekonomik koşulların yanı sıra, alınan yapısal ve yönetsel kararların ve siyasi iradenin kararlılığının önemli katkısı olmuştur. Bu dönemde maliye politikası daha açık ve şeffaf bir hale getirilmiş, getirilen bir takım mali kural benzeri düzenlemeler ve örtük bir mali kural görevi gören IMF'nin faiz dışı fazla hedefi ile

birlikte bütçe denkliliği sağlanırken, kamu borcunun GSYİH'ya oranı da ciddi biçimde azaltılabilmektedir.

Mali disiplinin devamlılığının sağlanabilmesi açısından, Türkiye kurallara dayalı maliye politikasını tartışmaya başlamıştır. Kurallara dayalı maliye politikasının ciddi anlamda ilk olarak 2008–2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planında ortaya çıktığı söylenebilir. Nitekim 2008–2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planında (2007b) politika geliştirme teması altında belirlenen stratejik amaç, “*Sağlam ve kurallı bir mali yapı oluşturmak*” biçiminde tanımlanmıştır. Bununla birlikte stratejik planda açık bir “mali kural” vurgusundan daha ziyade, güçlü bir “mali disiplin” vurgusu ön plandadır.

Maliye bakanlığı Yıllık Ekonomik Rapor 2008 içerisinde de mali kurallar ile ilgili bir bilgi kutusu hazırlamıştır. Bilgilendirme yazısında; mali kuralın tanımı, uygulanma nedenleri, amaçları ve özellikleri gibi konularda kısa bilgi verilmiştir.

Nihayetinde Nisan 2009’da yayınlanan 2008 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programda da (KEP) “Mali Kural” bir *hedef* olarak ortaya konulmuştur. KEP 2009–2011 döneminde uygulanacak kamu gelir ve harcama politikalarını belirtirken, harcama politikaları içerisinde mali kurallardan aşağıdaki şekilde bahsetmektedir (2009, s.33):

- Mali kurala ilişkin düzenlemeyi ve ilgili kurumsal çerçeveyi tesis edecek yasa taslağı 2009 yılında TBMM’ye sevk edilecektir.
- Mali kural 2011 yılı bütçe süreci içerisinde bütünüyle uygulamaya girmiş olacaktır.
- Mali kural uygulamasının bir parçası olarak, bütçede belirlenen ödeneklerin özel ödenek düzenlemeleri yoluyla aşılmasına izin verilmeyecektir.

Açıkça anlaşılan *Türkiye’nin 2009 ve 2010 yıllarını uygun mali kuralı bulma ve buna adaptasyon* ile geçireceğidir. Bu noktada ilk akla gelen, Türkiye’de *kurallara dayalı maliye politikasının uygulanmasının gerekli olup olmadığıdır*.

Kurallara dayalı maliye politikasına getirilen en ciddi eleştiri, maliye politikasının kurallarla kısıtlanması durumunda, hükümetlerin iktisadi dalgalanmalara karşı etkili biçimde karşılık veremeyeceği yönündedir. Bu durumda, maliye politikasındaki sayısal kısıtlamalar kaçınılmaz olarak ekonomik faaliyetlerdeki değişkenliği artırabilecek ve olası bir ekonomik daralma durumunda ekonomiyi yeterince hızlı biçimde krizden çıkaramayabilecektir. Diğer bir deyişle, maliye politikasının konjonktüre ters bir araç olarak kullanılması önünde engeller bulunması, ekonomik daralma dönemlerinin süre ve etkisini artırabilecektir.

Yukarıdaki yaklaşım iktisat literatüründe oldukça tartışmalı bir konudur. Özellikle yaşanan küresel kriz ortamında maliye politikasının etkinliği daha da tartışılır bir durumdadır. Bununla birlikte Türkiye deneyimine baktığımızda, önemli bir nokta dikkati çekmektedir. Türkiye; siyasi, sosyal ve ekonomik anlamda gelişmekte olan bir ülkedir. Ülkenin bu “gelişmekte olan” yapısı, değişim, gelişim ve yenilikçilik gibi olumlu unsurlar yanında istikrarsızlığı da beraberinde getirmektedir. Nitekim 1990’lı yıllar boyunca Türkiye çeşitli koalisyon hükümetleri tarafından yönetilmiş, popülist uygulamalar verimsiz harcama kararlarının alınmasına neden olmuş, rekor borç ve bütçe açığı rakamlarına ulaşılmıştır.

Ekonomik daralma dönemlerinde genişleyici yönde kullanılması gereken maliye politikası, yüksek kamu borç ve açığı nedeniyle Türkiye’de krizlerin en önemli nedenlerinden biri haline gelmiştir. Nitekim 1994, 1999 ve nihayetinde 2001 krizlerinde maliye politikası krizden çıkış amaçlı kullanılamamış; aksine “kemer sıkma” politikaları şeklinde ifade edilen sıkı maliye politikalarına başvurulmak zorunda kalmıştır.

Kamunun sürekli biçimde artan borçlanma gereksinimi iç piyasada “crowding out” biçiminde kendini göstermiş, reel faizler yükselirken, özel sektör pahalı kredi kullanmak zorunda kalmıştır. Ayrıca, artan borç faiz ödemeleri nedeni ile kamu asli görevleri olan sağlık, eğitim, altyapı gibi yatırımlarda geri kalmıştır. Kamu dengesinin, ekonomik sistem içerisindeki bu olumsuz pozisyonu; enflasyon, kurlar, bekleyişler ve doğrudan yabancı sermaye gibi makro değişkenlerin de olumsuz etkilenmesine neden olmuştur. Sonuçta, kamu dengesizliği Türkiye’nin uzun dönemli sürdürülebilir büyümesinin önünde önemli bir engel haline gelmiştir.

Bu açıdan mali kuralın uygulanma gerekçelerinden *hükümet politikalarının kredibilitesini sağlamanın* Türkiye için ilk sırada yer aldığı söylenebilir. Türkiye'nin mali kural uygulamasının ikinci gerekçesi olarak, *makroekonomik istikrar* gösterilebilir. Gerçekten de Türkiye ekonomisi 2002–2007 döneminde ortalama % 6.8 gibi yüksek bir oranda büyümüştür. Ayrıca bu dönemde, 2001 öncesi dönemden farklı olarak sanayi üretimi ve ihracatta istikrarlı bir yükseliş trendi gözlenmiştir. Diğer bir önemli gerekçe, *finansal politikalara yardımcı* olma özelliğinin Türkiye'de enflasyon hedeflemesi süreci ile uyumlu olarak yaşanmış olmasıdır. Nitekim TCMB birçok raporunda mali disiplinin enflasyonun ve faizlerin düşürülmesi sürecinde çok önemli bir yardımcı unsur olduğunu belirtmektedir.

Türkiye'nin maliye politikasını kurallara dayandırmasının diğer bir önemli gerekçesi, “etkili politika alanı” yaratma olarak düşünülebilir. Bugün tüm Dünya, 2007 yılının ortalarında ABD emlak piyasasında başlayıp, zamanla finansal piyasalara yayılan ve 2008 yılının son çeyreğinde bazı büyük mali kuruluşların iflası ile derinleşerek dünyaya yayılan bir Küresel Kriz'in ortasında bulunmaktadır. Bu tarz aniden ortaya çıkan etkili finansal krizlerinin doğal yapısı parasal aktarım mekanizmasını zayıflatmaktadır. Nitekim Küresel Kriz'de birçok ülkenin merkez bankalarının politika faiz indirimleri açısından hareket alanlarının oldukça daraldığı görülmüştür.

Böyle bir ortamda, dünya devletleri genişleyici maliye politikası uygulamalarına başvurmuşlardır. Bununla birlikte, bütçe açığı/GSYİH ve kamu borcu/GSYİH oranı yüksek olan ülkeler için genişleyici maliye politikası uygulamasının orta ve uzun dönemde doğuracağı finansman baskısı, istikrarlı bir büyüme için önemli bir engel teşkil edebilecektir. Buna karşın krize mali disiplini sağlam şekilde yakalanmış ülkeler için, maliye politikasını daha etkili biçimde ve piyasaları olumsuz etkilemeden gerçekleştirmek mümkündür. Nitekim kamu maliyesi göstergeleri olumlu olan kimi AB ülkeleri, Kanada, Yeni Zelanda, Brezilya, Türkiye gibi ülkeler genişleyici maliye politikası anlamında daha rahat hareket ederken; ABD, Japonya ve kamu maliyesi göstergeleri olumsuz olan kimi AB ülkeleri bu konuda daha dar bir hareket alanına sahip olmuşlardır.

Türkiye'nin 2009 ve 2010 yıllarını uygun mali kuralı bulma ve buna adaptasyon ile geçireceğini belirtildiği ve Türkiye'de kurallara dayalı maliye politikasının uygulanmasının gerekli olduğu ifade edildiğinde; üçüncü bir husus ortaya çıkmaktadır. Türkiye *nasıl bir mali kural uygulamasıdır*.

Bu tartışma, tezin amacının dışında olmakla birlikte, çalışmadan elde edilen bilgiler çerçevesinde bir değerlendirme yapmak mümkündür. 2008–2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planında politika geliştirme teması altında “*Sağlam ve kurallı bir mali yapı oluşturmak*” stratejik amaç olarak tanımlanmıştır. Burada stratejik göstergeler olarak belirlenen, “Merkezi Yönetim Bütçe Dengesinin GSYH’ya oranı”, “Merkezi Yönetim Faiz Dışı Fazlasının GSYH’ya oranı” ve “Merkezi Yönetim Bütçesi Bazında Bütçe gerçekleştirme Oranı” ilerde Türkiye’de uygulanabilecek olan mali kural düzenlemeleri olabilir. Bununla birlikte, belirlenen stratejik göstergeler için mali kuralların özellikleri olan, “yasal dayanaklarının olması” hususu net değildir ve herhangi bir yaptırım söz konusu edilmemiştir. Ayrıca hedefler sadece 2008 yılı için anılmış, uzun vadeli bir süreç konulmamıştır. Bu hususların haricinde, “Merkezi Yönetim Bütçe Dengesinin GSYH’ya Oranı” ve “Merkezi Yönetim Faiz Dışı Fazlasının GSYH’ya Oranı” göstergelerinin basit, şeffaf ve iyi tanımlanmış birer mali kural olabileceği öngörülebilir. Fakat bahsedilen bu kuralların “esneklik” açısından yeterli olmadıkları söylenebilir. Yaşanılan Küresel Kriz gibi ani ve beklenmedik bir şok karşısında, mali kuralların da iktisadi dalgalanmalara uyum sağlayabilecek esneklikte olmaları gerekmektedir. Bu açıdan yaklaşıldığında, “Merkezi Yönetim Bütçe Dengesinin GSYH’ya oranı” ve/veya “Merkezi Yönetim Faiz Dışı Fazlasının GSYH’ya oranı” şeklinde belirlenecek bir kuraldaki sayısal hedeflerin üretimle bir şekilde ilişkilendirilerek, esneklik kazanmaları sağlanabilir. Türkiye’nin potansiyel büyüme oranının üstüne çıktığı dönemlerde, belirlenen sayısal göstergeler daha kısıtlayıcı olacak yönde; potansiyel büyümenin altında kaldığına ise hedefi yukarı doğru çeken bir yapı oluşturulabilir.

AB’ye üye ülkeler tarafından uygulanan Maastricht kriterlerine dayanan; kamu açıklarının GSYİH’lerine oranının %3’ü ve kamu borçlarının GSYİH’lerine oranı %60’ı geçmeme kuralı Türkiye için uygulanabilecek bir başka kural olarak dikkat çekmektedir. Bu kuralın avantajı olarak, AB’ye üyelik yolunda hareket eden Türkiye’nin mali disiplini AB normlarına göre sağlaması ve AB ülkeleri ile kıyaslanabilir bir kural setine sahip

olması gösterilebilir. Merkezi yönetim bütçesinin aksine, AB bütçe açığının baz alınması; merkezi yönetim, sosyal güvenlik, mahalli idare bütçeleri ile döner sermayeleri ve fonları da kapsadığından daha kapsayıcıdır. Ayrıca AB'nin mali kurallarının 22 Mart 2005'te gerçekleştirdikleri toplantı sonrasında düzenlenen SGP'nin yeni hali düşünüldüğünde yeterli esnekliğe sahip olduğu da görülmektedir. Bununla birlikte, yeni halinin "basitlik" prensibinden uzaklaştığı da söylenebilir.

Bununla birlikte AB'nin mali kuralları, belki de AB'nin bir ülkeler topluluğu olması nedeni ile, güçlü "yaptırımlara" sahip değildir. Kurallara uyulmaması, mali yaptırımı gerektirmekte fakat uygulamada bu yapılamamaktadır. Fransa ve Almanya örneklerinde bu durum açıkça görülmüştür. Nitekim sonuçta cezai mekanizmadan muaf tutulma özel durumları oldukça genişletilmiştir.

Türkiye açısından, uygulanacak mali kuralın sahip olduğu yasal dayanak ve yaptırım gücü oldukça önem teşkil etmektedir. Kanuna dayandırılarak hazırlanacak bir mali kural, sonradan çıkarılacak başka bir kanun ile değiştirilebilir. Ya da sonradan çıkarılacak kanun ile mali kuralın içeriği yumuşatılabilir veya kimi farklı harcama yöntemleri tesis edilerek mali kuralın etkinliği ortadan kaldırılabılır veya yumuşatılabilir. Bu açıdan düşünüldüğünde, mali kuralı ilgilendiren bir değişikliğe gidilmesini zorlaştıran bir yapının Anayasa aracılığı ile düzenlenmesi kuralın etkinliğini ve kalıcılığını artıracaktır.

Nitekim mali disiplin açısından başarılı olan mali kural uygulayan ülkelerden Yeni Zelanda anayasal düzenleme yöntemini seçmiştir. Kanada ise, mali kuralın yasal dayanağını kanuna dayandırmakla birlikte, çoğu eyaletinde sıkı denk bütçe kuralları oluşturmuş ve yeni vergi alınması ve vergi oranlarının belirlenmesi ile ilgili değişikliklerin referandum sonucuna bağlamıştır. Böylece vergilendirme yetkisini kısıtlamıştır. Ayrıca kurula uymama cezası olarak, maaş kesintisi gibi kişisel bir cezalandırma yöntemine başvurmuştur.

Mali kuralların dünyada ve Türkiye'de uygulanmasının ardından yakın gelecekte daha yoğun olarak tartışılacak başka bir konu, para politikasının ardından maliye politikasının da bir takım kurallara dayandırıldığı ülkelerde genelde "devlet" in özelde "hükümet" in nasıl bir konum alacağıdır. İktisat'ın bireysel fayda maksimizasyonu,

kamunun sosyal fayda maksimizasyonu yaklaşımları kurallı bir iktisadi sistem içerisinde şimdilik uyumlaştırılmış gibi gözükmektedir. Bununla birlikte, yaşanan Küresel Kriz'in getirdiği tartışmaların ve gelişmiş batı ekonomileri ve Japonya gibi kimi ülkelerde artan yaşlı nüfusun demokrasi aracılığı ile artan sağlık, emeklilik, sosyal haklar gibi isteklerinin hükümetleri, uygulayıcıları ve akademisyenleri ne derece zorlayacağı da ayrı bir konudur. Ya da belki de kurallı ekonomik sistemin, iradi Keynesyen sistemin aksine, yeni bir toplum profili ortaya çıkartması gerekmektedir. Bu yeni profilde, toplum "oy" tercihlerinde "hükümet" in kısıtlarının farkında ve bunları kabul ederek davranmayı seçmelidir. Bu tartışma şüphesiz sadece iktisat biliminin değil; sosyoloji, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler gibi bir çok disiplinin katkıları ile şekillenecektir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

a. Kitaplar

- BLEJER, Mario I., ve DİĞ. :Optimum a Currency Areas: New Analytical and Policy Developments, IMF, Washington, 1997.
- BOCUTOĞLU, Ersan :Karşılaştırmalı Makro İktisat : Teoriler ve Politikalar, 2.Baskı, Derya Kitabevi, Trabzon, 2005.
- _____ :Karşılaştırmalı Makro İktisat Teoriler ve Politikalar, 3. Baskı, Derya Kitabevi, Trabzon, 2008.
- BULUTOĞLU, Kenan :Kamu Ekonomisine Giriş, 3. Baskı, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1981.
- CANSIZLAR, Doğan :Japonya Bütçe Sistemi, Maliye Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 1995.
- DEMİR, Meral Vurucu :4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun Getirdiği Yenilikler, Önceki Mevzuat İle Karşılaştırılması, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 2004, <http://www.bumko.gov.tr/TR//Tempdosyalar/Mdemir.pdf>.
- DİLEKLİ, Selin
YEŞİLKAYA, Kadriye :Maastricht Kriterleri, DPT Yayınları, Aralık 2002.
- DORNBUSH, R.
FISHER, S. :Macroeconomics, Fifth Edition, McGraw-Hill Book Co., New York, 1990.

- DURMUŞ, Mustafa :Ekonomik İstikrarın Sağlanması ve Kalkınmanın Finansmanı Bağlamında Maliye politikaları, Teori ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi, Yaklaşım Yayınları, Ankara, 2003.
- EKİNCİ, A. :İktisadi Dalgaların Kavramsal ve Teorik Analizi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, KTÜ-SBE, 2006.
- GEGP :Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, 2001, www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf (01.06.2009).
- GIDDENS, Anthony :Ulus Devlet ve Şiddet, Devrin Yayıncılık, İstanbul, 2005.
- GÜNAY, Ayşe :Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, 2006.
- HÜRCAN, Yasemin G. :Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Araştırma ve İnceleme Dizisi, Sayı:23, 1999.
- KEYNES, John M. :İstihdam, Faiz ve Para Genel Teorisi, Çev. Asım Baltacıgil, İstanbul Fakülteler Matbaası, 1969.
- KUMCU, Ercan
EĞİLMEZ, Mahfi :Ekonomi Politikası, Om Yayınevi, 3. Baskı, İstanbul, 2002.
- MANKIW, Gregory N. :Macroeconomics, Fifth Edition, Worth Publishers, USA, 2003.
- ÖZBİLEN, Şevki :Maliye Politikası, Ezgi Kitapevi Yayınları, Bursa, 1998.
- ŞAHİN, Hüseyin :Türkiye Ekonomisi, Ezgi Kitabevi Yayınları, 7. Baskı, Bursa, 2002.

TÜRK, İsmail :Maliye Politikası, 19. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.

YILMAZ, Hakkı Hakan :Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği, DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi, Mayıs 1999.

b. Makale ve Bildiriler

AKTAN, Coşkun Can :“Ekonomik Düzenin Sağlanmasına Yönelik Optimal Mali ve Parasal Kuralların Tasarımı”, **Etkin Devlet İçerisinde**, Konya: Çizgi Kitabevi, 2003, <http://www.canaktan.org/ekonomi/kurumsal-iktisat/makaleler/optimal-kural.htm>.

AKTAN, Coşkun Can

ÇOBAN, Hilmi

DEMİR, İhsan Cemil

:“Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlamaları”, **Kurumsal Maliye Politikası İçinde**, Editörler: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2007.

AKTAN, Coşkun Can

DİLEYİCİ, Dilek

ÖZEN, Ahmet

:“Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradi ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar”, **Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları İçinde**, Editörler: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2007.

- AKTAN, Coşkun Can
SAKAL, Mustafa :“Geleneksel Maliye Politikasının Temelleri”, **Kurumsal Maliye Politikası İçinde**, Editörler: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2007.
- ALESINA, Alberto
PEROTTI, Roberto :“Budget Deficits and Budget Institutions,” **NBER Working Paper Series**, No: 5556 (1996), pp.1-40.
- BARRO, Robert :“Are Government Bonds Net Wealth?”, **Journal of Political Economy**, Vol. 59, No.2(1974), pp.93-116.
- BUCHANAN, James :“Barro on the Ricardian Equivalence Theorem”, **Journal of Political Economy**, Vol. 84, No.2(1976), pp.337-342.
- BUTI, Marco
NOORD, Paul Van Den :“Fiscal Policy in EMU: Rules, Discretion and Political Incentives”, **European Commission Economic Papers**, No.206 (2004), http://europa.eu.int/comm/economy_finance (01.06.2009).
- CANGÖZ, Coşkun M. :“Experience with Fiscal Rules and Fiscal Framework (Turkey)”, **Mali Kurallar Çalıştayı**, 1-2 Aralık 2008, http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine%20Web/Konferans%20ve%20Seminerler/DEI_20081218_malikirallarcalistayi_sunumlar.doc (01.06.2009).
- CASTRO, Vitor :“The Impact of The European Union Fiscal Rules on Economic Growth”, **SSRN Working Paper Series**, 2007, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=979746 (01.06.2009).

- CREEL, Jérôme :“Ranking Fiscal Policy Rules: the Golden Rule of Public Finance vs. the Stability and Growth Pact”, **OFCE, Working Paper**, No. 2003/4 (2003).
- FRIEDMAN, Milton :“Para’nın Miktar Teorisi”, Çev. Suat Öksüz, **İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi**, Cilt XV, Sayı 1 (1979), ss.203–237.
- _____ :“The Role of Monetary Policy”, **The American Economic Review**, Vol. 58, No. 1(1968), pp.1-17.
- GUARDIA, Eduardo R. :“Brazilian Experience with Fiscal Rules”, **Mali Kurallar Çalıştayı**, 1-2 Aralık 2008, http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine%20Web/Konferans%20ve%20Seminerler/DEI_20081218_malikirallarcalistayi_sunumlar.doc (01.06.2009).
- GÜRDAL, Temel :“Türkiye’de Faiz Dışı Fazla ve Borçların Sürdürülebilirliği (1975-2007 Dönemi)”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt X, Sayı II(2008), s. 417-442.
- HAGEN, Jürgen Von :“Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan”, **CEPR Discussion Papers**, No. 5330(2005).
- IMF :“Fiscal Policy for the Crisis”, **IMF Staff Position Note**, 29 December 2008b, pp.1-32.
- KENNEDY, Suzanne
ROBBINS, Janine :“The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance”, **Department of Finance Working Paper**, No:16(2001), pp.1-30.
- KOPITS, George
SYMANSKY, Steven :“Fiscal Policy Rules”, **IMF Occasional Paper**, No. 162 (1998), pp.1-40.

- KOPITS, George :“Fiscal Responsibility Framework: Comments on the Finance Ministry Proposal”, **Magyar Nemzeti Bank Occasional Papers**, 2008, [http://english.mnb.hu/Resource.aspx?ResourceID=mnbfile &resourcename=Dev_and_Finance_FINAL](http://english.mnb.hu/Resource.aspx?ResourceID=mnbfile&resourcename=Dev_and_Finance_FINAL), (01.06.2009).
- KYDLAND, Finn E.
PRESCOTT, Edward :“Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”, *Journal of Political Economy*, Vol. 85(1977), pp. 473-490.
- LUCAS, Robert E. :“Expectations and the Neutrality of Money”, **Journal of Economic Theory**, Vol. 4, No. 2(1972), pp. 130–124.
- MANKIWI, Gregory N. :“Recent Developments in Macroeconomics: A Very Quick Refresher Course,” **Journal of Money, Credit, and Banking**, Vol. 20, No. 3 (1988), “Makroiktisatta Son Gelişmeler: Çok Hızlı Bir Hatırlatma Dersi”, Çev. M. Kutluğhan Savaş Ökte, İ.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 23-24 (Ekim 2000-Mart 2001), <http://www.econturk.org/18.htm> (01.06.2009).
- PHILIPPS, Lisa C. :“The Rise Of Balanced Budget Laws in Canada: Legislating Fiscal (Ir)Responsibility”, **Osgoode Hall Law Journal**, Vol 34, No.4(1997), pp.681–740.
- SAMUELSON, Paul A. :“Interactions Between The Multiplier Analysis and The Pirinciple of Acceleration”, **Rewiew of Economic Statistics**, Vol. XXI, Number 2 (1939); Tekrar Basım Readings in Business Cycle Theory, Volume II, Richard D. Irwin Inc., London, 1951.
- SARGENT, Thomas J.
WALLACE, Neil :“Rational Expectations, The Optimal Monetary Instrument and the Optimal Money Supply Rule”, **Journal of Political Economy**, No:83 (1975), pp. 241-254.

- TCMB :“TCMB, Euro Bölgesi İzleme Raporu”, **TCMB Yayınları**, Mart-Nisan 2005, http://www.tcmb.gov.tr/yeni/banka/emu/euroizleme04_05.pdf (01.06.2009).
- VURAL, İsmail Y. :“Mali Disiplin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları”, **Kurumsal Maliye Politikası İçinde**, Editörler: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2007.
- WYPLOSZ, Charles :“Fiscal Policy: Institutions vs. Rules”, **HEI Working Paper**, No: 03/2002 (2002), http://hei.unige.ch/sections/ec/pdfs/Working_papers/HEIWP03-2002.pdf (01.06.2009).
- _____ :“Fiscal Policy: Institutions versus Rules”, **National Institute Economic Review**, No. 191(2005), http://highered.mcgraw-hill.com/sites/dl/free/0077111192/117919/Fiscal_policy.pdf (01.06.2009).
- c. Kanun, Tebliğ, Yönetmelik, Tüzük ve Diğerleri**
- ERYILMAZ, Ünal :Avrupa Para Birliğinin Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Muhtemel Etkileri, 2008, http://people.ku.edu/~eryilmaz/Euro_Sunu.pdf (01.06.2009).
- FITI, Taki :“Discretion Versus Rules in Fiscal Policy”, Makedonia Minister of Finance Bulletin, 2008, www.finance.gov.mk/gb/bulletins/12-05/12_ang_fiti.pdf (01.06.2009).
- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI :Türkiye Sunumu, 2009, http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Treasury%20Web/Statistics/Economic%20Indicators/egosterge/Sunumlar/Ekonomi_Sunumu_TR.pdf (01.06.2009).
- IMF : World Economic Outlook Database, October 2008.

- _____ :World Economic Outlook, April 2009. <http://www.imf.org/external/country/JPN/index.htm> (01.06.2009).
- KEP : 2008 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, Nisan 2009. www.sp.gov.tr/documents/KEP2008.pdf (01.06.2009).
- MALİYE BAKANLIĞI :2006 Yılı Ekonomik Program, 2006, <http://www.sgb.gov.tr> (01.06.2009).
- _____ :2007 Yılı Ekonomik Program, 2007, <http://www.sgb.gov.tr> (01.06.2009).
- _____ :2008-2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planı, Maliye Bakanlığı, 2007b, www.sgb.gov.tr/StratejikYonetim/Ktphane/flash1/index.html (01.06.2009).
- _____ :2008 Yılı Ekonomik Program, 2008, <http://www.sgb.gov.tr> (01.06.2009).
- _____ :Güncellenen GSYH Serisine Göre Merkezi Yönetim Bütçesi Gelişmeleri, 2008b, http://www.maliye.gov.tr/basin_aciklama/120308GSYHBASINTOP.pdf (01.06.2009).
- MANKIW, Gregory :“Time Inconsistency”, 2006, <http://gregmankiw.blogspot.com/2006/04/time-inconsistency.html> (01.06.2009).
- _____ :“Crises and Government”, Mankiw Blog, 2008, <http://gregmankiw.blogspot.com/2008/12/crises-and-government.html> (01.06.2009).
- NİYET MEKTUBU :Yeni Stand-by Düzenlemesi 2002–2004, 18 Ocak 2002 tarihli Niyet Mektubu, <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://1927b7119b5defda74ea0b8dba558dff&LightDTNKnobID=-1148383271> (01.06.2009).

- _____
- :4. Niyet Mektubu, 5 Nisan 2003, <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://1927b7119b5defda74ea0b8dba558dff&LightDTNKnobID=-1148383271> (01.06.2009).
- _____
- :Yeni Stand-By Düzenlemesi'ne İlişkin 26 Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubu, <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://1927b7119b5defda74ea0b8dba558dff&LightDTNKnobID=-1148383271> (01.06.2009).
- _____
- :7. Gözden Geçirmeye İlişkin 28 Nisan 2008 tarihli Niyet Mektubu, <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://1927b7119b5defda74ea0b8dba558dff&LightDTNKnobID=-1148383271> (01.06.2009).
- NOBEL
- :“Finn Kydland and Edward Prescott’s Contribution to Dynamic Macroeconomics: The Time Consistency of Economic Policy and the Driving Forces Behind Business Cycles”, Advanced information on the Bank of Sweden Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel, 2004, http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2004/ecoadv.pdf (01.06.2009).
- TCMB EVDS
- : Elektronik Veri Dağıtım Sistemi, 2009, <http://evds.tcmb.gov.tr> (01.06.2009).
- TUSAM
- :İstikrar ve Büyüme Paktı, 2004, <http://www.tusam.net/degerlendirme.asp?id=30&sayfa=19> (01.06.2009).
- UIPORTAL
- :AB Kavramlar Sözlüğü, 2009, <http://uiportal.net/ABsozluk/ii.html> (01.06.2009).
- YAY, Turan
- :“Ricordocu Denklik Teoremi”, 2009, <http://turanyay.org/files/other/ricardo.pdf>, (01.06.2009).

YELDAN, Erinc :“Kurumsal Çapa”, 11 Mayıs 2005, http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/Yeldan24_11May05.pdf (01.06.2009).

1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu
<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/448.html> (01.06.2009).

4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun
http://www.alomaliye.com/aralik_06/5568_sayili_kanun.htm (01.06.2009).

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
<http://www.sp.gov.tr/documents/5018kmykk.pdf> (01.06.2009).

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1449.html> (01.06.2009).

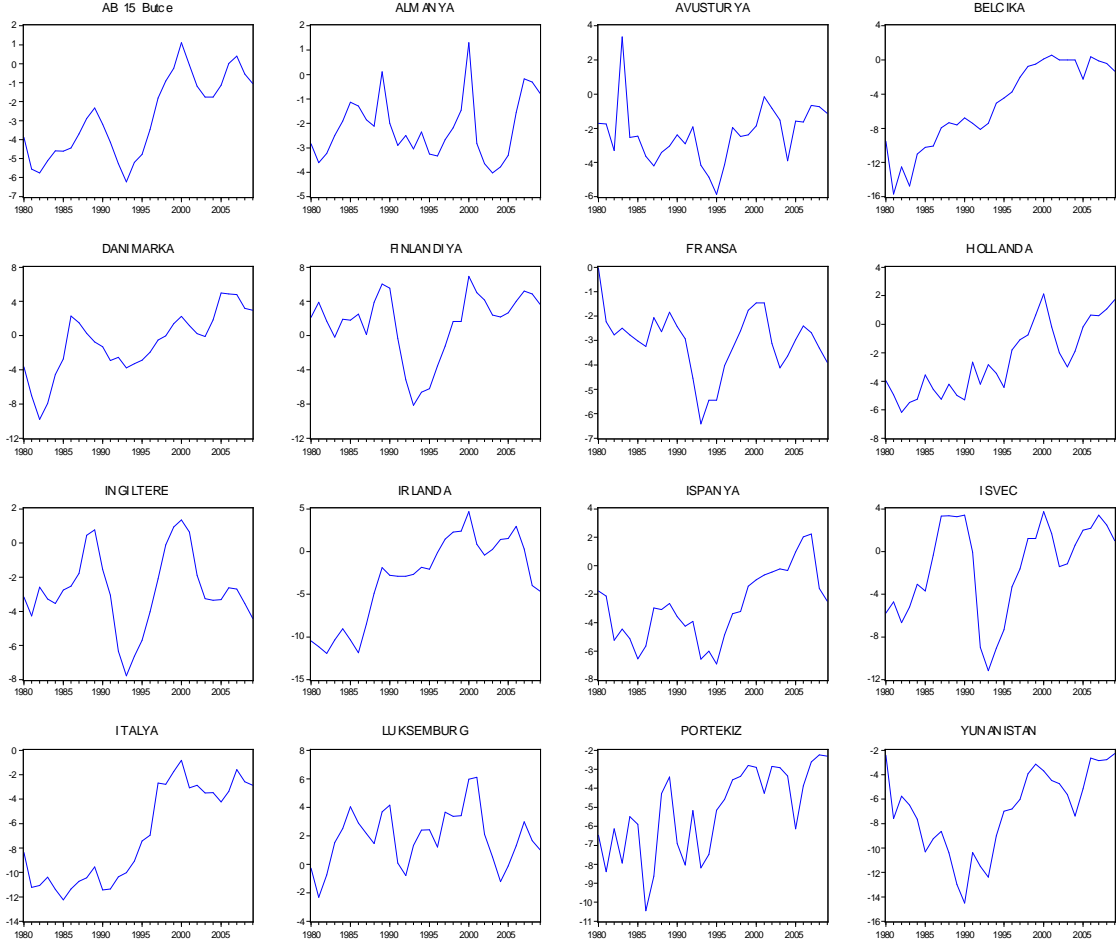
5393 Sayılı Belediye Kanunu
http://www.bagcilar.bel.tr/dokumanlar/5393_Say%C4%B1%C4%B1_Belediye_Kanunu.html
(01.06.2009).

5724 Sayılı 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu
<http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2007/12/20071228M1-1.htm> (01.06.2009).

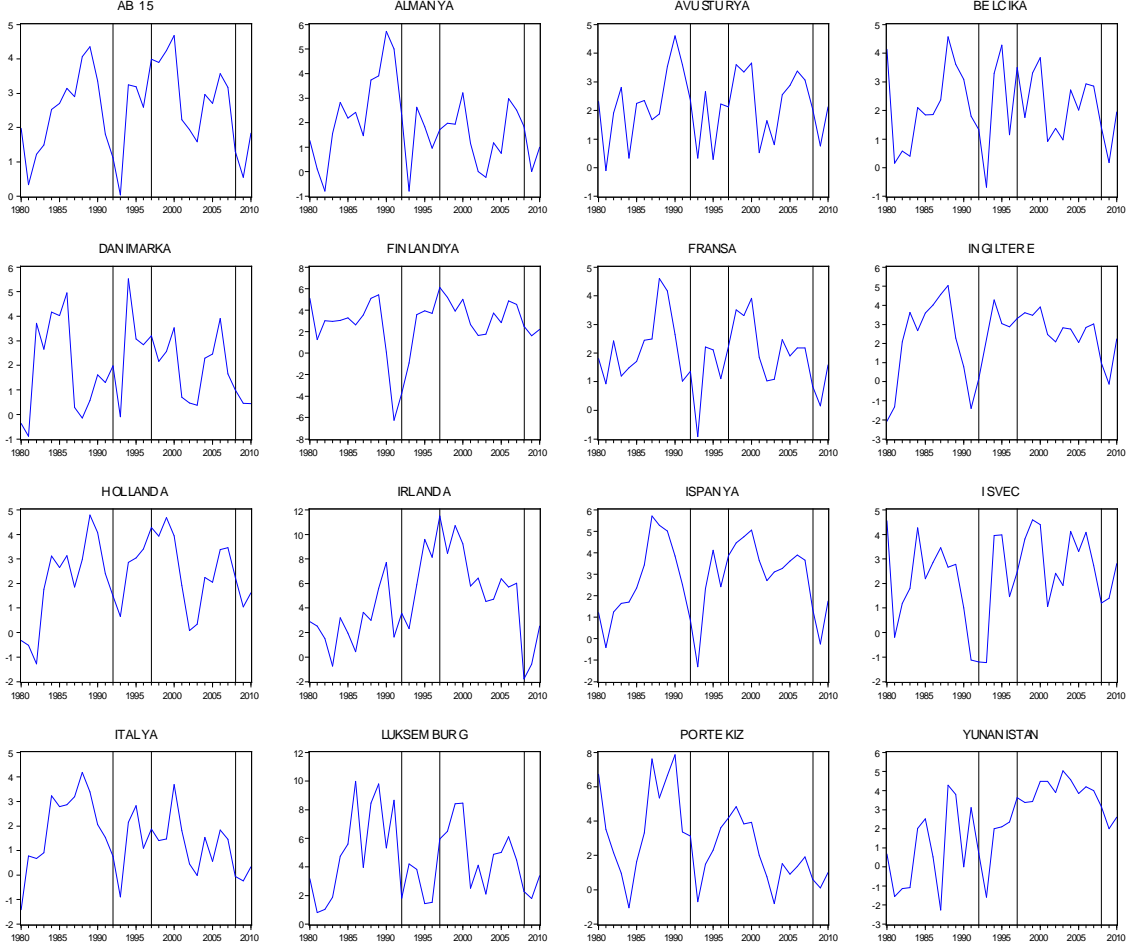
T.C. 1982 Anayasası, <http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/anayasa.madde?p1=4&p2=1>
(01.06.2009).

EK

AB-15 VE ÜYE ÜLKELER KAMU AÇIĞI/GSYİH (%)



AB-15 VE ÜYE ÜLKELER REEL GSYİH BÜYÜMESİ (%)



ÖZGEÇMİŞ

İlknur EKİNCİ, 02.09.1983 tarihinde Trabzon'da doğdu. 2000 yılında Trabzon Lisesinden, 2004 yılında KTÜ İİBF Maliye Bölümünden mezun oldu. İkinci, halen KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsünde Maliye yüksek lisans programına devam etmektedir.

EKİNCİ, evli olup, İngilizce bilmektedir.