

MALİ KURAL VE ETKİNLİK SORUNU: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Prof.Dr. Nevzat SAYGILIOĞLU¹

Arş. Gör. Ali Çelen ERDURAN²

Giriş

Düşünsel temellerini “Anayasal İktisat” ekolünden alan mali kural ve kurumlar, piyasaların güven sorunlarının ortadan kaldırılması ve hükümet politikalarının inandırıcılığının artırılması açısından birer politika önlemi olarak savunulmaya başlanmıştır. Buna göre, ister Anayasa metinleri içerisinde yer alsın, isterse de “mali sorumluluk” düzenlemeleri tarzı ayrı yasal bir düzenleme biçiminde olsun; mali kurallar ve kurumlar, hükümetlerin maliye politikası uygulamalarındaki iradi kararlarını en aza indirmek suretiyle geleceğe yönelik beklentilerde oluşabilecek belirsizlikleri ortadan kaldırmayı ve böylece piyasada yer alan karar alıcıların güven sorunlarını minimize etmeyi amaçlamaktadırlar.

Gerek teoride gerekse de uygulamada 4 farklı mali kural tipinin yer aldığı görülmektedir: (1) borçlanma kuralları, (2) bütçe dengesine yönelik kurallar, (3) vergi kuralları ve (4) harcama kuralları. Bu dört farklı kural tipinin, teorik olarak gerek makroekonomik istikrar açısından ve gerekse de ekonomideki oyuncuların refah düzeyleri açısından farklı etkileri olduğu çeşitli ampirik araştırmalarla ortaya konulmuştur.

Uygulamaya bakıldığında; özellikle 1990’lı yılların ortasından sonra Dünya’da mali kural uygulamalarının hızla yaygınlaştığı dikkati çekmektedir. 2009 yılı verilerine göre Dünya genelinde 80 ülke mali kural uygulamasına başvurmuş bulunmaktadır. Bu kuralların önemli bir kısmı, ulusal düzeyde ihtiyaca göre şekillenmiş ve yürürlüğe konulmuşken, bir kısmı da uluslar üstü düzeyde uygulanmaktadır. Bu noktada AB’nin Maastricht Kriterleri ikinci durumun en çarpıcı örneğini oluşturmaktadır.

¹ Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü. e-posta: nsaygilioglu@gazi.edu.tr

² Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü. e-posta: acerduran@gmail.com

Dünya genelinde bu ölçüde yaygınlaşmalarına rağmen mali kurallara yönelik olarak çok ciddi eleştirilerin dile getirildiği görülmektedir. Öncelikli olarak her ne kadar bir anayasal ya da yasal dayanağa sahip olsalar da uygulama sonuçlarının hangi kriterlere göre değerlendirileceği ya da mali kurallardan sapmaların ne gibi yaptırımlarla etkin kılınacağı hususu belirsizlik içeren bir konudur.

İkinci olarak; mali kurallar kendilerinden beklenen iktisadi fonksiyonları yerine getirebilmişler midir? Özellikle son küresel ekonomik kriz nedeniyle mali kural anlamını yitirmiş midir? Kriz döneminde, kimi ülkeler, ekonomilerini canlandırmak için genişletici maliye politikası tedbirleri uygulamak durumunda kalmışlardır. Bu durum, söz konusu politikalara başvuru alan ülkelerde bütçe açıklarının artmasına ve borç yüklerinin tırmanmasına sebep olmuştur. Bu noktada; mali kuralların, normal zamanlarda ekonomik istikrarın bir güvencesi olup olmadığı, kriz dönemlerinde bu kurallardan vazgeçilmesinin gerekip gerekmediği ve hatta serbest piyasa ekonomisinde devlete verilen yeni düzenleyici ve denetleyici rol ile örtüşüp örtüşmediği tartışma konusu yapılmaktadır.

Son olarak, her ülkenin karşılaştığı ekonomik sorunlar ve dolayısıyla da bunlara yönelik olarak uygulaması gereken politika tedbirleri farklılıklar göstermektedir. Dahası, ülke ekonomilerinin odaklandığı tek sorun, belirsizliklerin azaltıldığı bir makroekonomik sistemin uygulanması da değildir. Gelir dağılımı sorunlarından sosyal politika gerekliliklerine, sanayi politikalarından ihracat politikalarına kadar çok çeşitli alanlarda selektif maliye politikası uygulama zorunlulukları da mali boşluğu azaltarak hükümetlerin hareket alanını kısıtlayan bu tip mali kural uygulamalarının eleştirilmesine neden olmaktadır.

Türkiye ekonomisinde 2000 yılından bu yana fiilen mali kural uygulamalarına gidildiği görülmektedir. Türkiye ekonomisinin içinde bulunduğu koşullar dikkate alındığında uygulanmakta olan mali kurallar ile tasarı biçiminde olan kural gerçekten de ülke ekonomisinin ihtiyaçlarına cevap verebilecek nitelikte midir? Ayrıca; ülkemizde kamu maliyesinin temel sorunu bütçe açıkları ya da borç yükü müdür, yoksa vergi gelirlerinin yetersizliği ya da vergi yükünün adaletsiz dağılımı gibi daha öncelikli sorunlar mevcut mudur? Benzer şekilde Türkiye’de makroekonomik istikrarsızlık risklerine ya da piyasa nezdinde güven sorununa yol açan başlıca faktör kamu maliyesinde görülen dengesizlikler midir, yoksa cari işlemler açığının düzeyi veya

aşırı kredi genişlemesine bağlı olarak sektör bilançolarında oluşan pozisyon açıkları, ülke ekonomisini daha ciddi risklerle karşı karşıya bırakmakta mıdır? Ve son olarak mali kural ya da daha geniş anlamda mali disiplin uygulamaları bu sorunları çözebilecek nitelikte midir, yoksa mali boşluğun artırılması suretiyle selektif maliye politikası uygulamalarına imkan tanıyan bir maliye politikası daha arzu edilebilir bir seçenek midir?

İşte çalışmamızda bu soruların yanıtlarını aramak suretiyle mali kural uygulamasının, dünya genelinde ve Türkiye ekonomisi açısından gerekliliği tartışılacaktır.

1. Mali Kural'ın Tanımı ve Unsurları

Geniş anlamda mali kurallar, bütçe karar alma ve uygulama süreçlerini düzenleyen davranışsal veya hukuki normlardır (Kesik ve Bayar, 2010: 46). Bir diğer tanıma göre ise mali kurallar; “bazı mali değişkenler üzerine konulan yasal sınırlamalar ya da maliye politikası üzerine konulan daimi sınırlamalar” olarak tanımlanmaktadır (Kopits ve Symansky, 1998: Kesik ve Bayar, 2010: 47). Alesina ve Perotti'nin tarafından gerçekleştirilen tanımın ise, daha kapsayıcı ve mali kural uygulamalarının teknik unsurlarının ele alınabilmesi bağlamında daha faydalı olduğu görülmektedir. Buna göre mali kural; kamu bütçelerinin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması ile ilgili bir dizi kural ve düzenlemeyi içermekte ve bütçeleme sürecindeki kurumları kapsamaktadır (Alesina ve Perotti, 1999: Kesik ve Bayar: 47).

Söz konusu farklı tanımlar mali kural uygulamasının farklı unsurlarını belirtmesi bakımından önem arz etmektedir. Buna göre;

- i) Öncelikli olarak mali kurallar, seçilen mali değişkenler üzerine konulan kısıt ya da sınırlandırmalardır. Bir kısıtın gerekliliği, mali kural uygulamasının olmazsa olmaz özelliğidir.
- ii) Mali kurallar, davranışsal ya da hukuki normlardır. Uluslararası finansal kuruluşlarla yapılan anlaşmalara paralel olarak getirilen taahhüt niteliğindeki performans hedefleri (faiz dışı fazla hedefi gibi) davranışsal kurallara örnek olarak gösterilebilir. Anayasa ya da “Mali Sorumluluk Kanunu” tarzı düzenlemeler ise hukuki temele sahip kurallara örnek olarak gösterilebilir.

iii) Mali kurallar bütçeleme süreci içerisinde uygulanmaktadırlar.

İlk bakışta ayrı bir unsur olarak ele alınması gereksizmiş gibi gözükse de bu son unsur, mali kuralların tasarımı ve uygulama başarısı açısından oldukça önemlidir. Zira bu unsur mali kuralların sadece bir taahhüt ya da hukuki normdan öte bütçeleme tekniği ile birebir ilgili bir konu olduğunun altını çizmektedir. Bu da başarılı bir mali kural uygulaması için gerekli olan koşulların neler olduğu konusu ile doğrudan bağlantılı bir konudur.

OECD'ye göre başarılı bir mali kural uygulaması için öncelikle bütçeleme sürecinde, daha geniş anlamda ise kamu mali yönetim alanında bir reforma ihtiyaç vardır. Buna göre mali kural ancak aşağıdaki alanlarda reform gerçekleştirildiği takdirde başarılı olabilecektir (Schick, 2003: 8);

- i) Çok yıllık bütçelemenin uygulanması,
- ii) Gelecekteki bütçe gelişmelerine ilişkin tahminlerin doğruluk düzeyi,
- iii) Politika değişikliklerinin ilerleyen dönemlerdeki muhtemel etkilerinin hesaplanmasına imkan olması,
- iv) Kuraldan sapmaların incelenmesine ve düzenlenmesine yönelik prosedürlerin yerleşmiş olması,
- v) Kuraldan sapmayı önleyecek mekanizmaların yerleşmiş olması,
- vi) Son olarak kuralı uygulayacak politikacıların da kurala inanması.

IMF'ye göre ise başarılı bir mali kural uygulaması için gerekli olan koşullar şu şekilde sıralanabilir (IMF, 2009: 11 - 13);

- i) Yeterli bir kamu mali yönetim yapısı bulunmalıdır.
- ii) Güvenilir veriler olmalıdır.
- iii) Bütçe büyüklüklerinin gelişimi tahmin edilebilir olmalıdır.
- iv) Bütçe raporları kapsayıcı olmalıdır.
- v) Son olarak mali veriler önceden açıklanan bir takvime uygun olarak yayımlanmalı ve dış kontrole imkan sağlamalıdır.

Her iki uluslararası kuruluşun belirttiği farklı koşulların en önemli ortak noktası, mali kuralların bütçeleme sürecine ilişkin reformların ardından uygulanması durumunda başarı sağlayacak olmalarıdır. Bir başka ifadeyle hükümetlerin bir taahhüt altına

girmeleri ya da yasal veya anayasal normlar getirmeleri sadece kağıt üstünde bir mali kuralın varlığı anlamına gelecektir. Burada IMF'nin odaklandığı başlıca konunun mali saydamlık ve hesap verilebilirlik gibi modern bütçeleme ilkelerine paralel olarak sağlıklı verilerin ve düzenli raporların sağlanması olduğu görülmektedir. Buna karşın OECD ise, mali kural uygulamasının bütün aşamalarının önemine odaklanmaktadır. Kuraldan sapmaların tespitinin imkanı ya da sapma durumunda uygulanacak prosedürlerin kesinliği, ve belki de en önemli unsur olan siyasi iradenin de bu konudaki kararlığı OECD için başarılı bir kuralın teknik koşullarıdır.

Teknik koşul ya da gereklilikler başarılı bir mali kural uygulama sürecinin şüphesiz, olmazsa olmazlarıdır. Ancak, “davranışsal / hukuki kısıt” biçimde belirtebileceğimiz diğer iki unsur “mali kuralın” tasarımı ve türleri ile bunların dayandığı düşünsel ve teorik temellerin ortaya konması açısından oldukça önemlidir. Bir başka ifadeyle “optimal mali kural nedir” sorusunun cevabını bütçeleme tekniğinde değil, iktisat teorisinde aramak gerekmektedir.

2. Optimal Mali Kural Arayışı: Anayasal İktisat ve Pozitif İktisat

Mali kuralın teorik açıdan en önemli boyutu optimal niteliğe sahip bulunmasıdır. Kopits – Symansky (1998) ve Buitier (2003)'e göre bu tip bir tercihin 3 unsuru bulunmaktadır (Mackiewicz, 2004: 4);

- i) Optimal mali kural, genel olarak maliye politikası üzerinde etkin olmalıdır. Bir başka ifadeyle basit politika amaçları ile uyumlu ve denetimi kolay olmalıdır.
- ii) Tanımlanan kural uzun dönemli ekonomik amaçlarla uyumlu olmalıdır.
- iii) Kural, döngülere karşı etkili olmalıdır.

Burada kullanılan optimalite kavramı daha çok “etkin” kelimesi ile ifade edilebilen ve amaç ile araç arasındaki ilişkiyi ele alan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu da aslında mali kural literatürünün ilk başlarda Anayasal İktisatçılar tarafından ele alınan, normatif karakterli bir analiz olmasının sonucudur.

2.1. Anayasal İktisat Anlayışı ve Mali Kural

Anayasal iktisat teorisi yazarları, kişinin kişisel çıkar tarafından yönlendirildiğini, yani bu davranış biçiminin kişi doğasının temeli olduğunu savunurlar. Bu görüşe göre; kişiyi durduracak bir mekanizma (bir kural) olmadığı takdirde en güçlü birey ve / veya gruplar toplumsal kararların verilmesinde baskın bir rol oynayacaklardır. Bu görüşü savunan yazarlar, anayasal kuralların, düzen ve eşitlik açısından karar alma sürecini şekillendirmesi / sınırlandırması gerektiğini savunurlar (Tager ve van Lear, 2001: 65).

Bu görüş, özellikle de para politikası kararlarında politikacıların başkaca hedeflerinin olabileceğini (kısa dönemli hedefler) ve neticede enflasyonist eğilimlere neden olabileceğini söyler. Mali kurallar da benzer bir anlayışın yansımasıdır. Buna göre; yeniden seçilebilme arayışı içinde olan politikacılar, büyük baskı gruplarından aldıkları desteğe paralel olarak kamusal harcamaları arttırma ve vergi yükünü azaltma eğiliminde olacaklardır (Tager ve van Lear, 2001: 65).

Anayasal iktisat teorisi yazarlarının çıkış noktasını “devlet (hükümet) başarısızlıkları” tezi oluşturmaktadır. Buna göre (Durmuş, 2008: 94);

- Hükümet müdahalelerinin sonuçlarının önceden kestirilemez nitelikte olması,
- Kamu yararı ya da sosyal fayda gibi kavramların içeriğinin tam olarak net olmaması ve kimi baskı gruplarının çıkarlarını yansıtacak manuplatif davranışlara imkan tanınması,
- Kamusal müdahalelerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan sistemin karmaşık yapısı,
- Maliye politikası uygulamalarında kısa görüşlülüğün (miyopinin) söz konusu olması,
- Bu tip politikaların ekonomi üzerinde ciddi uygulama maliyetlerinin olması,

gibi faktörler piyasanın doğal işleyişini bozmakta ya da piyasa başarısızlıklarından kaynaklanan ekonomik maliyetlerden çok daha ağır ekonomik ve sosyal maliyetler yaratmaktadır.

Bir Anayasal İktisatçı olan Coşkun Can Aktan'ın maliye politikası uygulamalarında ortaya çıkan hükümet kaynaklı sorunlara ilişkin şu iki tespiti, bu anlayışın mali kuralın gerekliliği konusundaki bakış açısının temelini yansıtır niteliktedir (Aktan vd. 2010: 98):

“Hükümetlerin sorumsuzca kullandıkları vergi, harcama, borçlanma ve para basma yetkileri makro ekonomik istikrarı bozan en önemli etkenlerin başında gelmektedir. Sınırsızca ve sorumsuzca kullanılan maliye politikası araçları, amacından sapmakta ve makro-ekonomik istikrarı olumsuz yönde etkilemektedir”

“Devletin büyümesi; kamu gelir ve giderleri arasındaki dengesizlik, mali istikrarsızlık, borçlanma ihtiyacının artması gibi ekonomik sonuçlar dışında, rüşvet, zimmet, rant kollama gibi siyasal sonuçlar da doğurmaktadır”

Bu alıntılardan da açıkça görüldüğü gibi hükümetlerin ya da daha geniş anlamda siyasal grupların maliye politikası üzerindeki etkileri, ülke ekonomilerini makro ekonomik istikrarsızlıklar ile karşı karşıya getiren en önemli unsur olarak algılanmaktadır. İşte mali kuralların en büyük faydası, siyasi nitelikli yönelimleri ortadan kaldırmalarıdır. Böyle bir “mali kural” uygulamasının sağlayacağı faydaları, Aktan v.d. (2010; 99 – 103) şu şekilde belirtmektedir:

- i) Mali disiplin ve mali dengenin tesis edilmesi,
- ii) Makroekonomik istikrarın sağlanması,
- iii) Devletin aşırı büyümesinin engellenmesi,
- iv) Mali sürdürülebilirliğin temini
- v) Vergi yükünün azaltılması suretiyle toplam piyasa üretiminin artırılması,
- vi) Kamu harcamaları ile ilgili olarak vatandaşların memnuniyetsizliğinin azaltılması,
- vii) Çıkar gruplarının lobicilik faaliyetlerinin ve rant kollama faaliyetlerinin azaltılması,
- viii) Devletin savurganlaşması ve siyasi popülizmin önlenmesi.

Görülebileceği gibi bu bakış açısına göre mali kural, siyasi popülizm kaynaklı tüm bu sorunları önleyecek bir “sihirli değnek”tir. Bir başka ifadeyle ekonomiyi siyasi karar alma sürecinin ve baskı gruplarının etkisinden kurtaracak bir mali kural, makro ekonomik istikrarsızlıktan savurganlığa; üretim potansiyelinin değerlendirilememesinden vatandaş memnuniyetsizliğine kadar birçok sorunu çözebilecek nihai bir reçetedir.

Peki, yukarıda belirtilen faydalar arasında hiç mi çatışma yoktur? Örneğin bir ekonominin üretim ve yatırım kapasitesinin artması kredi genişlemesine neden olarak özel sektörün borç stokunu artırabilir ki; bu da ciddi bir istikrarsızlık kaynağıdır. Vergi yükünün azaltılması bir yandan potansiyel üretimi artırırken diğer yandan da vergi gelirlerini azaltarak mali dengenin bozulmasına yol açabilir. Mali disiplin bir yandan mali dengenin sağlanmasına katkıda bulunurken diğer yandan en kolay kesinti yapılabilecek kalemler olan sosyal yatırım harcamalarının kısılmasına neden olabilir ki; bu da vatandaş memnuniyetsizliğini artırıcı bir unsur olacaktır.

Mali kuralın düşünsel temelini oluşturan Anayasal İktisat Teorisi, bir mali kural uygulamasının olası sonuçlarını tartışmak yerine olmasını arzu ettiği durumu yani normatif yönünü tartışmak suretiyle sadece felsefi bir arka plan hazırlamaktadır. Bir başka ifadeyle, spesifik bir mali kural uygulamasının yaratacağı fayda ve maliyetleri birlikte değerlendirmek suretiyle “optimal mali kural nedir” sorusunun cevabını aramamaktadır. Sadece “savurganlık” ya da “sorumsuzluk” gibi içeriği değer yargılarınca şekillenebilecek kavramlardan hareketle bir fikri empoze etmeye çalışmaktadır.

2.2. Pozitif İktisat Anlayışı ve Optimal Mali Kural

Pozitif analizin temelinde de anayasal iktisat görüşüne paralel varsayımlar bulunmaktadır. Bu tip bir analizde de hükümetlerin iktidar dönemlerini uzatma, seçmenlerin kısa dönemli faydalarına göre oy kullanma, baskı gruplarının çıkarlarını maksimize edecek biçimde lobcilikte bulunma gibi amaçları vardır. Fakat bir önceki yaklaşımdan farklı olarak burada söz konusu varsayımlar, oldukça geniş bir biçimde tanımlanmış amaç fonksiyonlarıyla temsil edilmektedirler. Dahası, genel kabul görmüş analitik yöntemlerle analiz edilen bu fonksiyonlar neticesinde, kelimenin gerçek anlamıyla optimal davranış kalıpları ya da politika yolları ortaya çıkarılmaktadır.

Bu açıdan bakıldığında, mali kurala ilişkin pozitif analizin çıkış noktasını Kydland ve Prescott'un (1977) “dinamik tutarsızlık” (time inconsistency) teorisine dayandırmak mümkündür.

Dinamik tutarsızlık sorunu şu şekilde açıklanabilir: Hükümet “t” sayıda dönemden oluşan zaman aralığı için sosyal refah fonksiyonunu, belli bir kontrol değişkenine göre – örneğin enflasyon ya da işsizlik – maksimize edecek ve (x^*) gibi bir optimal politika patikası elde edecektir. Eğer politikacı “t” sayıdaki dönem boyunca bu x^* optimal politikasını uygularsa, toplumdaki bireylerin faydaları da dönem boyunca maksimum olacaktır. Kamu maliyesi literatüründe bu tip politikalara “Ramsey Politikaları” da denmektedir (Chari, 1988: 1-2). İlk kez Kydland – Prescott (1977) tarafından makroekonomik çerçevede ele alınan dinamik tutarsızlık görüşü ise Ramsey politikalarının, politikacılar tarafından uygulanamayacağını ileri sürmektedir. Bir başka deyişle $(0,1,\dots,t,\dots,t+s,\dots T)$ gibi bir zaman aralığının bulunduğu varsayımı altında; Ramsey politikalarına göre politikacı (t) döneminde seçtiği bir politikayı (t+s) döneminde de uygulamaya devam edecekken dinamik tutarsızlık görüşüne göre ise politikacı (t) döneminde (x_1^*) gibi bir optimal politika seçmesine rağmen eğer (t+s) döneminde (x_2^*) gibi bir politikaya dönmesi faydasını artıracak ise, bu takdirde artık (t) dönemindeki (x_1^*) politikası dinamik olarak tutarsızdır.

Dinamik tutarsızlık görüşünün para ya da maliye politikası kuralları ile olan bağlantısı ise bu noktadan sonra başlamaktadır. Beklentilerini rasyonel olarak oluşturan bireyler, hükümetin (t) döneminde, optimal politikadan sapma eğiliminde olduğunu görecekler ve bu yüzden de, hükümet (t) döneminde (x_1^*) gibi bir politika uygulayacağını açıklasa bile beklentiler (x_2^*) politikasına göre oluşturulacaktır.

Pozitif iktisat, bağımsız merkez bankası, açık enflasyon hedeflemesi ya da mali kurallar gibi kurumsal faktörleri bu noktada analizin içerisine dahil etmektedir. Burada birincil amaç hükümete yönelik güven sorunu ya da inançsızlığın önüne geçecek kurumsal yapılar oluşturmaktır. Anayasal iktisat teorisine benzer şekilde burada da çıkar maksimizasyonu vardır; fakat mali kuralı zorunlu hale getiren faktör kişi doğasına yönelik “kötülükçü” özellikler değil, fakat rasyonel bireylerin beklentilerini oluştururken karşı karşıya kaldıkları güven sorunlarının çözümüdür.

Pozitifin analizin bu bakış açısının bir avantajı, daha gerçekçi mali kural türlerini araştırmak suretiyle uygulamaya yönelik katkı sağlamasıdır. Bir başka ifadeyle bu analiz yönteminde aynı anda birçok sorunu çözebilen bir “sihirli değnek” yoktur. Farklı mali göstergelere yönelik olarak getirilen farklı kısıtlamaların gerek ekonomi üzerinde

gerekse de toplumsal refah düzeyi üzerinde aynı anda hem olumlu hem de olumsuz etkileri mevcuttur.

Örneğin Schmitt-Grohe ve Uribe (2007) tarafından gerçekleştirilen bir çalışmada mümkün olduğunca basit olarak tasarlanmış mali kurallar sonucunda ortaya çıkacak ekonomik sonuçların, Ramsey politikaları sonucu elde edilen teorik refah düzeyine en yakın sonuçları ortaya çıkaracağı bulunmuştur. Yani burada mali kuralın tasarım farklarının doğuracağı refah etkileri tartışılmıştır.

Andres ve Domenech (2006) ise farklı gelir kurallarının, hasıla düzeyi üzerindeki dalgalanmalara yönelik farklı etkiler doğuracağı tartışmaktadır. Annicchiarico v.d. (2008) daha kapsamlı bir çalışmayla farklı şekillerde beklenti oluşturan ekonomik oyuncuların varlığı durumunda uygulanacak mali kuralların farklı ekonomik etkiler doğuracağını göstermişlerdir. Dahası yazarlar, farklı beklenti oluşturma yöntemlerinin para politikası – maliye politikası etkileşimi üzerinde farklı etkileri olacağını ve bu durumun da mali kuralların etkinliğini değiştireceğini belirtmişlerdir. Yani bu çalışmaya göre, kısıt altında amaç maksimizasyonunu sağlayan “optimal” mali kuralın nitelikleri ekonomik oyuncuların içinde buldukları koşullara göre değişecektir.

Sayısını çoğaltabileceğimiz bu tip örnekler mali kurala ilişkin olarak bir noktayı açıkça ortaya koymaktadır: Aynı anda birçok yerde deva olabilen tek bir “optimal mali kural” diye bir şey yoktur. Hatta farklı mali kural türleri, çeşitli ekonomik değişkenler üzerinde birbiri ile çatışan sonuçlar doğurabilir. Aynı zamanda ekonomik oyuncuların zaman içerisinde değişen davranış kalıplarına paralel olarak da bir dönem etkili olan bir mali kural başka bir dönemde ise etkisini ya da gücünü yitirebilir. Dolayısı ile mali kural, diğer tüm iktisat politikası araçları gibi belli koşullar altında ve belli varsayımlara dayalı olarak fonksiyon gösteren bir politika aracıdır. Bu nedenle mali kurallara, diğer iktisat politikası araçlarından farklı olarak aşırı anlamlar yüklemek çok da mantıklı değildir.

Pozitif analiz yönteminin sunduğu bir başka avantaj ise, uluslararası kuruluşlarca oluşturan ve ülkelere yönelik gerek ekonomi politikası önerilerinin sunulmasında, gerekse de ülke değerlendirme raporlarında yer alan geleceğe yönelik tahminlerin oluşturulmasında kullanılan modellerle bu analiz yönteminin karşılıklı bir etkileşim içinde olmasıdır. Dahası, çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde de görüleceği gibi, mali

kural uygulamalarının başarısına ve farklı mali kural türlerinin etkilerine yönelik uygulama sonuçları da bu kuruluşların değerlendirme raporlarının bize sunduklarının ötesine geçememektedir.

3. Uygulama Işığında Mali Kural Türleri ve Mali Kuralın Etkileri

Bir önceki başlık altında değinildiği gibi, mali kural teorisini mali kural uygulamasına bağlayan olgu, uluslararası finansal kuruluşların, ülkelere yönelik önerilerini (ya da projeksiyonlarını) oluştururken kullandıkları tanımlardır. Buradan hareketle IMF'ye göre genel olarak 4 farklı mali kural tipi bulunmaktadır. Bu sınıflandırmanın literatürde büyük ölçüde kabul gördüğü belirtilmelidir:

- **Bütçe Dengesi Kuralları:** Bütçe açık ya da fazlasının GSYH'a olan oranının kısıtlanmasıdır. Bunlar genel bütçe dengesi kuralı biçiminde olabileceği gibi, faiz dışı bütçe dengesine yönelik kurallar biçiminde de olabilir.
- **Borçlanma Kuralları:** Borç yüküne belirli bir sınırlandırma getiren kurallardır.
- **Harcama Kuralları:** Farklı harcama kalemlerine yönelik olarak getirilen kısıtlamalardır.
- **Gelir Kuralları:** Farklı gelir kalemlerinin alt ya da üst sınırlarına yönelik olarak getirilen kısıtlamalardır.

Söz konusu farklı kural türlerinin, ekonomi üzerindeki etkileri farklı olmaktadır. 1 numaralı tabloda bu durum gösterilmektedir.

Tablo 1: Farklı Mali Kural Türlerinin Ekonomik Amaçları

Gerçekleştirmedeki Başarı Düzeyleri

	AMAÇ		
	Borçların Sürdürülebilirliği	Ekonomik İstikrar	Kamu Kesiminin Büyüklüğü
Genel Bütçe Dengesi	++	-	0
Faiz Dışı Bütçe Dengesi	+	-	0
Borç Yükü	+++	-	-
Harcama	+	++	++

Gelir			
<i>Gelir Tavanı</i>	-	-	++
<i>Gelir Tabanı</i>	+	+	-

+: pozitif yönde katkıyı; -: negatif yönde katkıyı ve 0 nötr etkiyi göstermektedir.

Kaynak: IMF (2009: 6)

1 numaralı tablodan da görüleceği gibi, aynı anda tüm ekonomik sorunların çözümüne imkan sağlayan bir mali kural türü bulunmamaktadır. Örneğin borç yükünün kısıtlanmasına yönelik kurallar borçların sürdürülebilirliğine yönelik önemli bir iyileşme sağlarken ekonomik istikrarı tehlikeye atma potansiyeline sahiptirler. Bu, Anayasal iktisatçıların öngörülerinin tamamen tersini içeren bir durumdur. Zira bu yazarlar genel anlamda mali disiplinin sağlanmasına paralel olarak makroekonomik istikrarın da sağlanacağını savunmaktadırlar. Ancak şu nokta unutulmamalıdır ki; ekonomik istikrarsızlıkların tek kaynağı kamu kesimi ekonomisi değildir. Finansal çalkantıların ya da bankacılık krizlerinin reel sektöre yansımaları sonucu ortaya çıkan ekonomik krizler son 15 - 20 yıllık dönemde dünya ekonomisini derinden etkilemiştir. Böyle bir durumda genişletici maliye politikası araçlarının kullanımını kısıtlayan bir borç kuralı iktisadi krizin derinleşmesinden başka bir etkiye sahip olmayacaktır.

Aynı durum faiz dışı denge ve genel bütçe dengesi kuralları için de geçerlidir. Bu tip kurallar da kriz ya da istikrarsızlık dönemlerinde kullanılabilecek politika araçlarını sınırlandırmak suretiyle ekonomik istikrarsızlığı besler nitelik arz edebileceklerdir.

Anayasal iktisat literatürünün mali kurala ilişkin olarak odaklandığı başlıca konulardan birisi kamu kesiminin büyüklüğünün yarattığı "savurganlık" ya da "sorumsuzluk" gibi davranışa bağlı olgularıdır. Uygulamada son derece yaygın olarak kullanılan borçlanma ya da bütçe kurallarının bu konuda herhangi bir fayda sağlamadığı tablodan açıkça görülebilmektedir. Dahası harcama ya da gelir kurallarının bu konuda olumlu katkılar sağladığı görülebilmektedir. Burada şu nokta da unutulmamalıdır ki; mali kuralın kapsamına giren kamu kesimi tanımı daraldıkça herhangi bir mali kuralın kamu ekonomisinin büyüklüğü üzerindeki etkisi de azalacaktır.

IMF'nin ülkelerin mali kural uygulama sonuçlarına yönelik olarak gerçekleştirdiği değerlendirmeler de Anayasal İktisatçıların öngörülerinin aksine belirli artı ve eksilere sahiptir (IMF, 2009: 14 – 15)

- Mali kurallar çoğu zaman yeterli siyasi desteğin olmadığı bir ortamda yürürlüğe konmuştur.
- Kurallar, yine, çoğu zaman önkoşullar sağlanmadan yürürlüğe konulmuşlardır.
- İradi kararların etkinliğini azalttıklarından ekonomik istikrarsızlığı artıracak bir karaktere sahip olmuşlardır.
- Mali uyumun kompozisyonu konusunda sessiz kaldıklarından yüksek sosyal getiriye sahip yatırımların kısılmasına neden olmuşlardır.
- Kurallar, bütçe dışı alanlara sapılmasına neden olabilir ki bu da kamu kesimi reformunun önemli ayaklarından birisi olan mali saydamlığın azalması anlamına gelmektedir.
- Büyük çaplı mali uyum konusunda mali kurallar destekleyici rol oynamışlardır. Borç yüklerini, konsolidasyon ve / veya yapısal reformlarla aşağı çekmeye çalışan hükümetler için mali kurallar bu hedeflere ulaşılmasında önemli birer araç olmuşlardır.
- Bütçe denkliliği kuralları ile harcama kurallarının birlikte uygulanması, mali kural uygulamasının etkinliğini özellikle artırmaktadır. Bu tip bileşik kurallar daha yüksek bir izleme kapasitesine ve daha geniş kapsayıcı bir yapıya sahiptirler.

IMF'nin mali kuralların artı ve eksilerine yönelik bu sınırlı değerlendirmesi dahi, bu tip kuralların Anayasal İktisatçıların öngördüklerinden çok farklı uygulama sonuçları bulunduğunu gözler önüne sermektedir. Dolayısıyla; mali kurallar, bütçeleme sürecine ya da daha geniş anlamda kamu mali yönetimine yönelik reformlarla birlikte uygulandıkları takdirde bir anlam ifade etmektedir. Bir başka ifadeyle mali kuralın öncelikli olarak teknik unsurunun ele alınması gerekmektedir.

Bu koşullar sağlansa dahi Anayasal iktisatçıların öngördükleri biçimde “her derde deva” bir optimal mali kural yoktur. Buna karşın pozitif analiz yöntemlerinde ortaya konduğu biçimiyle farklı mali kural türlerinin farklı ekonomik ve sosyal etkileri mevcuttur. IMF de kural uygulamaları neticesinde mali saydamlığın azalmasından yüksek sosyal

getiriye sahip yatırımların aşağı çekilmesine kadar pek çok olumsuzluğun ortaya çıkabileceğini dile getirmiştir.

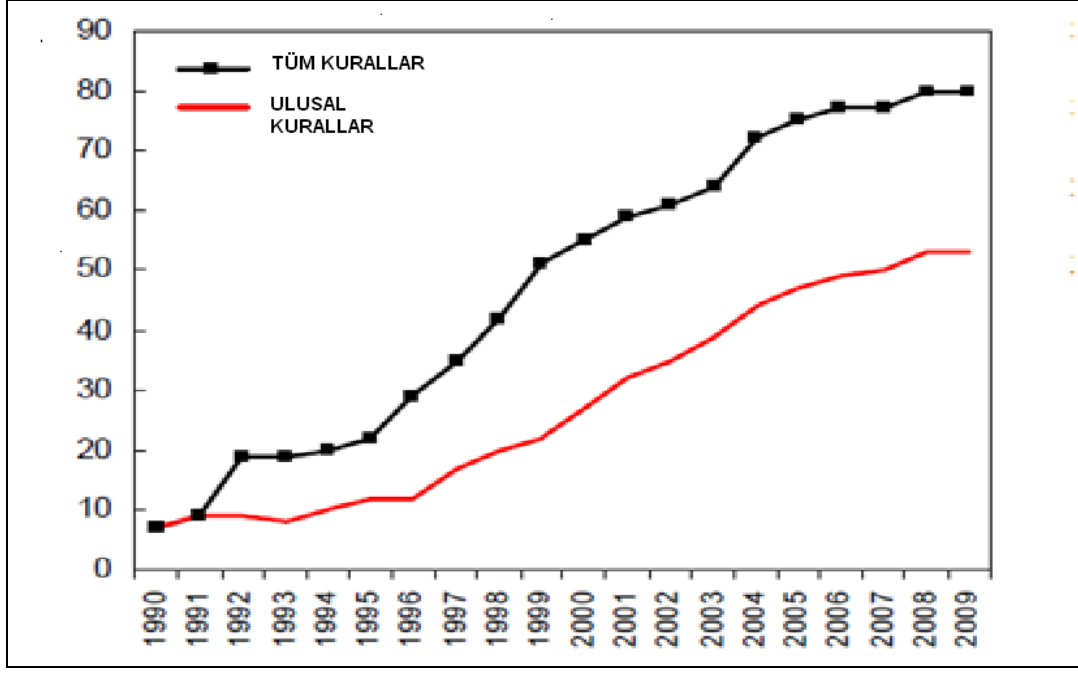
Son olarak mali kuralların en çarpıcı olumlu etkileri ise mali disiplinin sağlanmasına olan katkılarına bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Ancak Türkiye'ye yönelik analizlerde de açık bir biçimde ortaya konulduğu gibi, ekonomik istikrarsızlığın ya da kriz beklentilerinin tek kaynağı kamu kesimi değildir ve dolayısı ile mali disiplin tek çözüm de değildir. Şüphesiz, özellikle geçmiş dönemlerde kamu finansman sorunu yaşayan ülkelerin bu sorunlarını çözmeleri önemli bir başarıdır. Ancak ekonominin diğer alanlarındaki sorunlar da bir o kadar kırılganlık yaratmaktadır ve mali kural uygulaması bunların çözümüne yönelik bir takım kısıtlar da doğurmaktadır.

4. Mali Kural Uygulamalarının Değerlendirilmesi

Çalışmanın bu başlığı altında gerçekleştirilen değerlendirmelerde IMF'nin en son 2009 yılına ilişkin verileri değerlendirdiği çalışmasında kullanılan grafiklerden yararlanılacaktır. Burada son veriler ışığında güncel grafiklerin oluşturulamamasının temel nedeni söz konusu grafiklerin yalnız IMF personelinin ulaşabileceği verilerden oluşturulmuş olmasıdır. Yine de 2009 yılının Aralık ayında yayımlanan bu grafikler dahi uygulamanın başarı düzeyi konusunda çok önemli ipuçları sunmaktadır.

2009 yılı verilerine göre; 80 ülkede mali kural uygulaması mevcuttur. Bu ülkelerin 21'i gelişmiş ülke, 33'ü gelişen piyasa ekonomisi, 21'i ise düşük gelirli ülke grubuna dahildir.

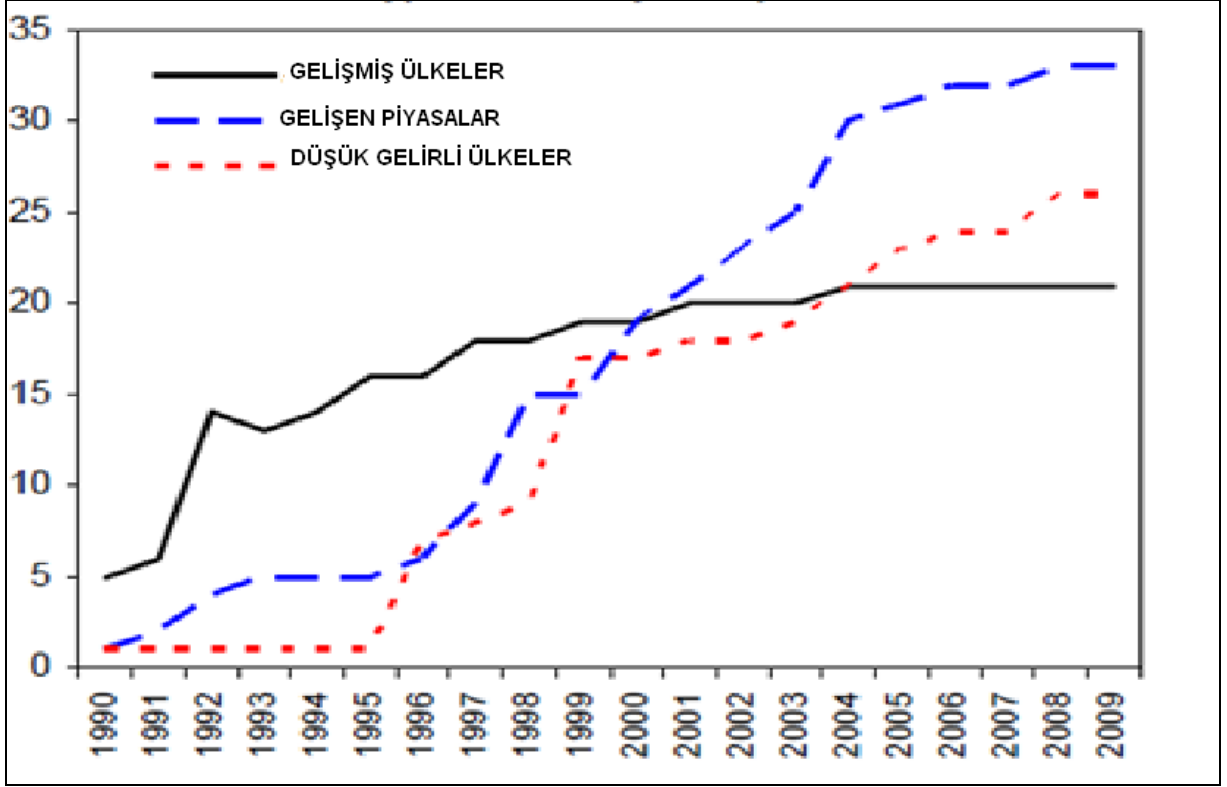
Grafik 1: Mali Kural Uygulayan Ülke Sayısının Tarihsel Gelişimi



Kaynak: IMF (2009: 8)

1 numaralı grafikte mali kural uygulamalarının yaygınlaşması görülmektedir. Buna göre gerek ulusal düzeyde uygulanan kurallarda gerekse de ulusal ve uluslar üstü (AB, Batı Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği, Doğu Karayipler Parasal Birliği) düzeyin toplamını yansıtan toplam kurallarda 1995 ile 2003 yılları arasında keskin bir artışın olduğu göze çarpmaktadır. Söz konusu dönem gelişen piyasa ekonomilerinde krizlerin yoğun olduğu bir dönemdir. Önce Meksika’da yaşanan “Tekila Krizi” ve bunun diğer Latin Amerika ülkelerine sıçraması; sonrasında yaşanan Asya Krizi ve ilerleyen dönemlerde Rusya’da (1998), Brezilya’da (1999), Türkiye’de (2000 ve 2001) ve Arjantin’de (2002) yaşanan krizler mali disiplin odaklı Stand-by programlarının söz konusu ülkelerde yürürlüğe konulmasına neden olmuştur. Mali disiplinin önemli bir unsuru olan mali kurallar da bu dönemde yaygınlaşmıştır. 1992 yılındaki ani sıçrama ise söz konusu yılda yaşanan EMU krizi sonrasında AB’nin yürürlüğe koyduğu Maastricht Kriterlerini yansıtmaktadır.

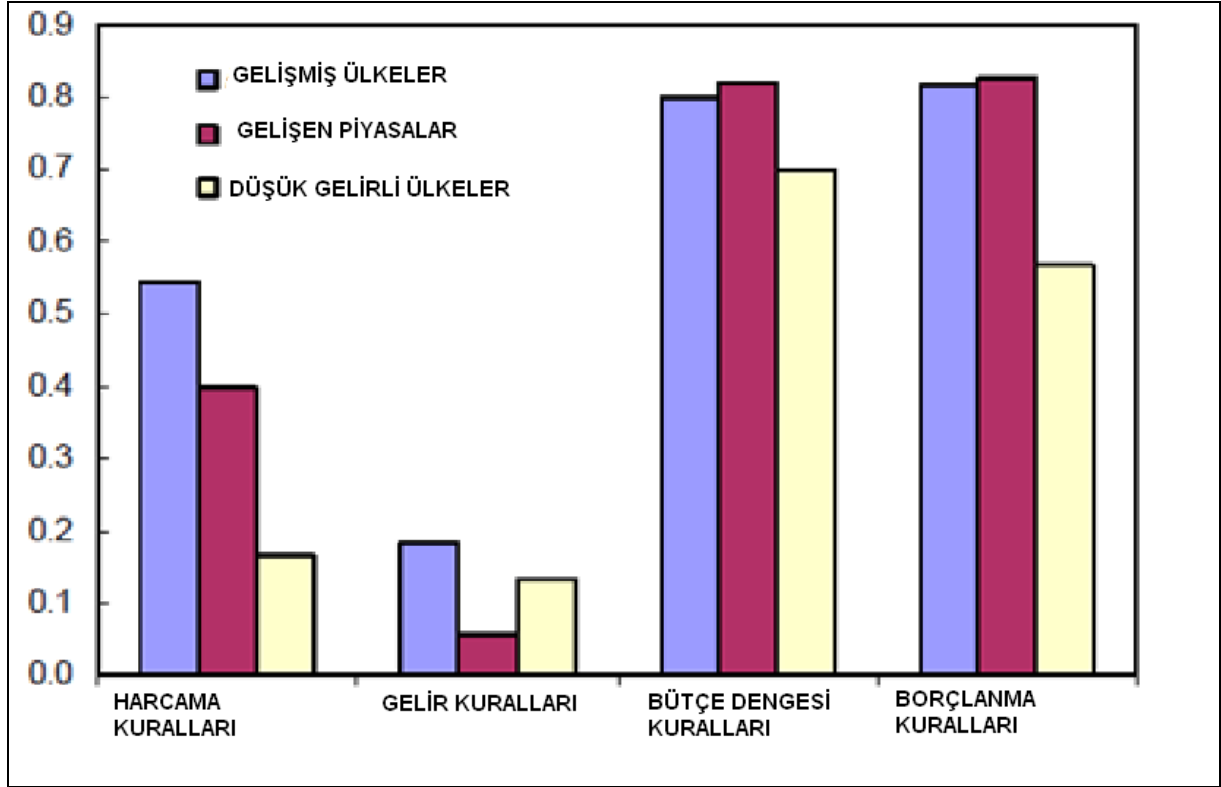
Grafik 2: Mali Kural Uygulamalarının Ülke Gruplarına Göre Dağılımı



Kaynak: IMF (2009: 8)

Mali kurallar 1990'lı yılların başında yalnızca birkaç tane gelişmiş ülkede uygulanmaktaydı. Görüldüğü gibi 1990'lı yılların başında yaşanan EMU krizi gelişmiş ülkelerin mali kural uygulamasını yaygınlaştırmasına, 1990'lı yılların sonrasında gelişen piyasa ekonomilerinin yaşadığı krizler ise bu ülkelerde mali kural uygulamasının yaygınlaşmasına sebep olmuştur. Bir başka ifadeyle mali kurallar, kamu kesimi kaynaklı kırılmalıkların neden olduğu kriz risklerini (beklentilerini) azaltmak amacıyla yürürlüğe konmuştur. 2008 yılının son çeyreğinden itibaren küresel çapta bir krizin ortaya çıkması, kamu kesimi dengesizliklerinin krizin tek sorumlusu olmadığını ortaya koymuştur.

Grafik 3: Farklı Ülke Gruplarına Göre Mali Kural Türleri

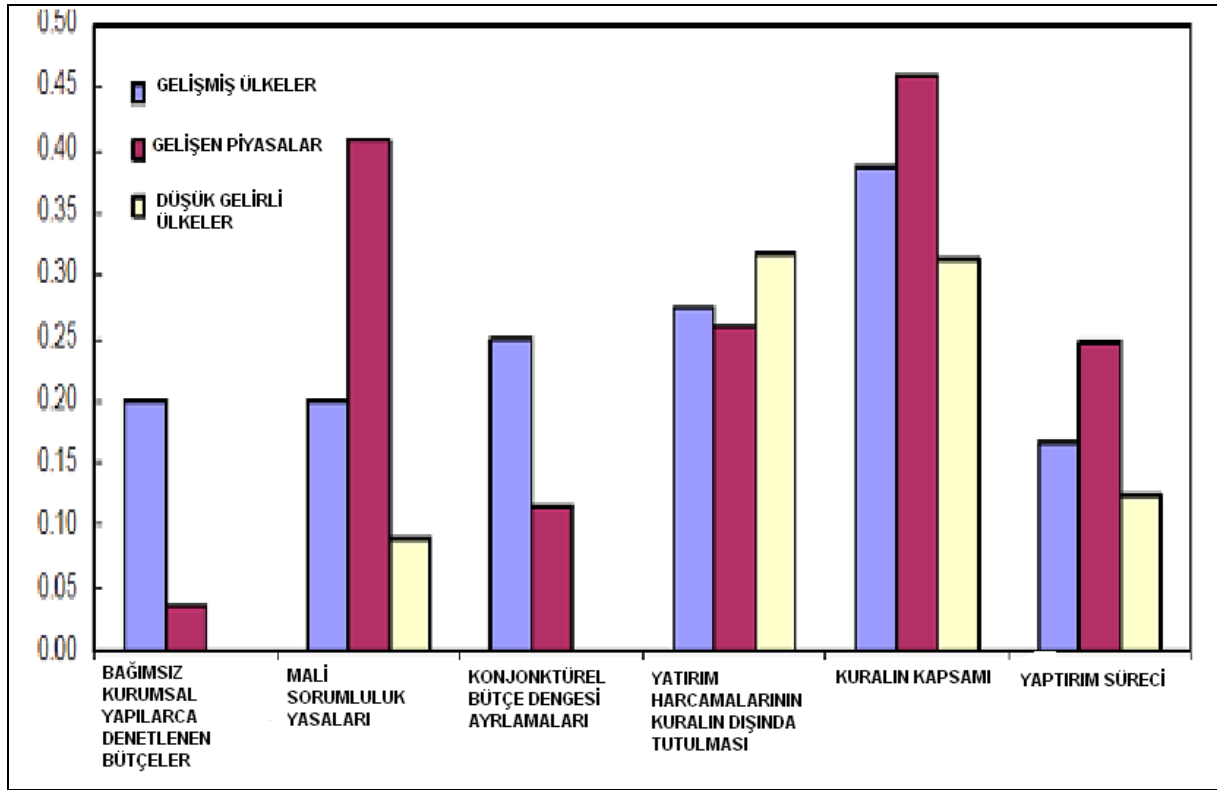


Kaynak: IMF (2009: 9)

Hatırlanacağı üzere Anayasal İktisat teorisinin hareket noktasında kamu kesiminin yozlaşmasına bağlı olarak ortaya çıkan istikrarsızlık olgusu yer almaktaydı. Yine çalışmanın üçüncü bölümünde, sadece vergi ve harcama kurallarının kamu kesimi üzerinde daraltıcı bir etkiye sahip olduğu dile getirilmişti. Grafikten de görüldüğü gibi mali kural uygulamalarının asıl odaklandığı nokta, yalnızca mali disiplin konusu olmuştur. Bir başka ifadeyle mali kural uygulamalarının, özellikle de söz konusu dönem içerisinde krizlerle boğuşan gelişen piyasa ekonomilerinde asıl odaklandığı olgu kamu kesimi açıklarının ve yüksek borç stokunun azaltılması olmuştur. Bu tip ülkelerde yozlaşmış bir kamu kesiminin varlığı tabii ki yadsınamaz bir gerçektir; ancak kamu kesimi reformunun birincil önceliği kamusal açıklarının azaltılmasıdır. Bu durum da reel iktisat politikalarının şekillendirilmesi bakımından yozlaşma ya da savurganlık gibi hususların Anayasal İktisatçıların attığı öneme sahip olmadıklarını ortaya koymaktadır.

Grafik 4: Farklı Ülke Gruplarına Göre Mali Kural Uygulama Süreçlerinde

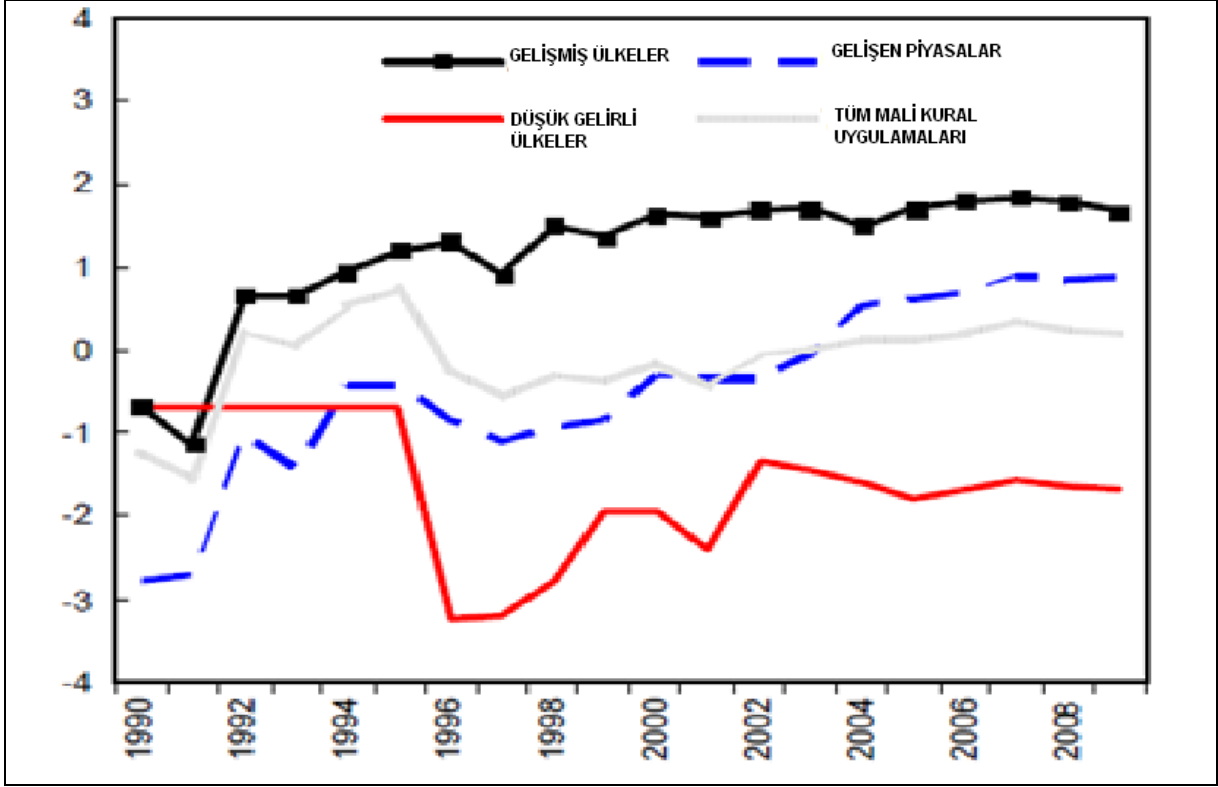
Tercih Edilen Yöntemler



Kaynak: IMF (2009: 10)

Çalışmanın ikinci bölümünde gerçekleştirilen açıklamalarda, mali kuralın kamu kesimi kaynaklı her sorunun çözümünü sağlayan bir “sihirli değnek” olmadığı ve ülkelerin içinde bulduklara şartlara göre mali kural uygulamalarının da farklılaşacağı belirtilmiştir. Söz konusu grafikte bu durum açık bir biçimde görülmektedir. Örneğin gelişmiş ülkelerde bağımsız bir yapı tarafından denetlenen bir mali kural uygulaması mevcut iken gelişen piyasa ekonomilerinde ise mali kuralların “mali sorumluluk yasaları” çevresinde uygulandıkları görülmektedir. Yine gelişmiş ülkeler iş çevrimlerinin olumsuz etkilerini azaltabilecek tipte esnek mali kurallar uygularken, gelişen piyasa ekonomileri ise nispeten daha katı kurallara başvurmuşlardır. Birçok ülkede yatırım harcamaları mali kural kapsamının dışında tutulurken özellikle gelişen piyasa ekonomilerinin kamu kesiminin kapsamı ve mali kural uygulamasının teknik unsurlarının belirlenmesi açısından daha özenli bir uygulama gerçekleştirdikleri dikkati çekmektedir.

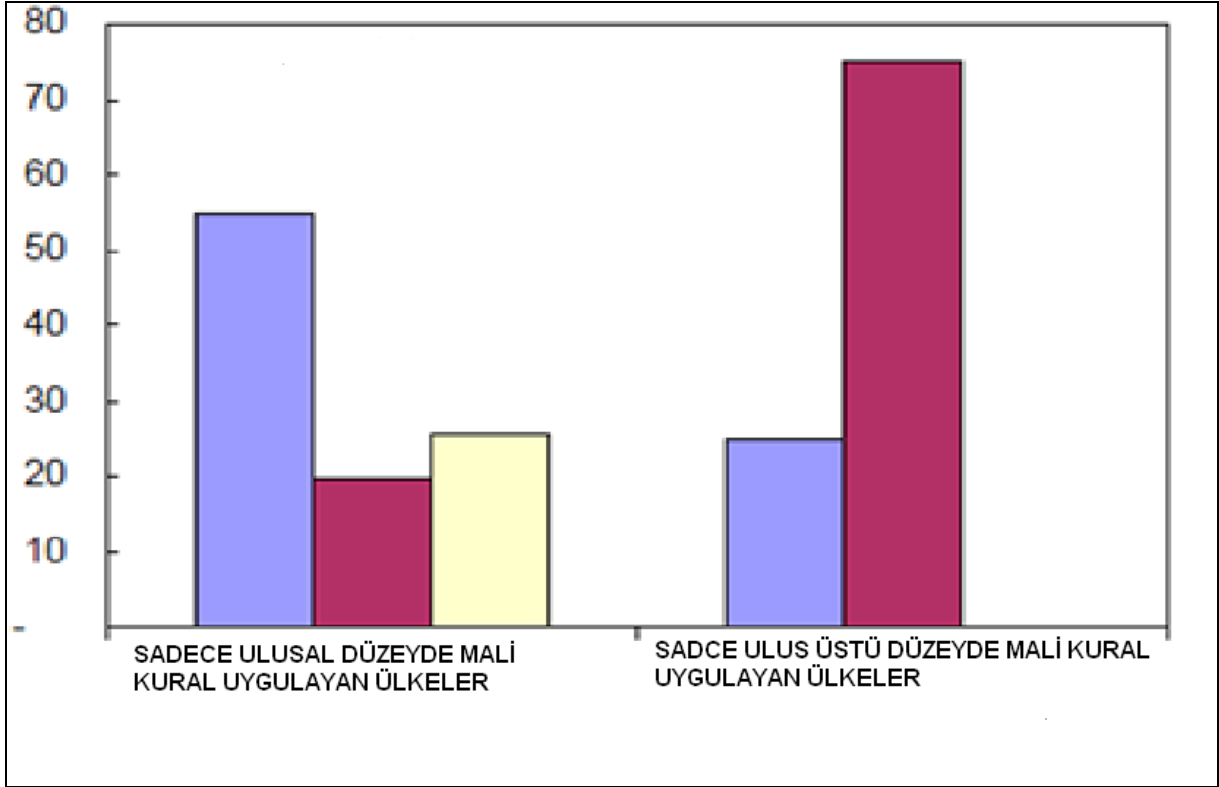
Grafik 5: Mali Kuralın Gücü Endeksine Göre Farklı Ülke Gruplarında Uygulanan Mali Kuralların Etkinliği



Kaynak: IMF (2009: 11)

Yukarıda yer alan grafikte ise, IMF personeli tarafından hazırlanan “Mali Kuralların Gücü” endeksinin farklı ülkeler açısından yıllar itibariyle gelişimi gösterilmektedir. Her şeyden önce dikkati çeken husus Dünya genelindeki yaklaşık 20 yıllık uygulama neticesinde toplam endeksinin 0 seviyesinde olduğu, yani mali kural uygulamalarının beklenen etkiyi göstermediği gerçeğidir. Bunun yanında, gelişmiş ülkeler hep etkili bir kural uygulaması gerçekleştirirken; gelişen piyasa ekonomilerinin ise birkaç yıllık uygulama dönemi sonrasında, ancak 2000’li yılların ortalarından itibaren etkin bir uygulama sistemini yerleştirebilmişlerdir. Az gelişmiş ülke uygulamaları ise mali kural uygulaması konusunda çok önemli bir noktayı işaret etmektedir: Uygulama konusundaki kararlılık. Gerçekten de kağıt üstünde bir düzenlemenin yapılması buna uyulacağı anlamını taşımaz. Bu tip ülkelerde uygulamaya konulduktan kısa bir süre sonra mali kuralın etkinliğinin hızlı bir şekilde azalması siyasi kararlardan yoksun bir mali kuralın güçsüzlüğünü açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

Grafik 6: Yaşanan Son Kriz Döneminde Mali Kuralların Etkileri



Kaynak: IMF (2009: 36)

Son grafik ise, 2008 krizi döneminde ülkelerin mali kural uygulamalarına ne derece sadık kaldıklarını göstermektedir. Buna göre grafiğin ilk kısmında yalnızca ulusal düzeyde uygulanan kurallardaki değişimler, ikinci kısmında ise sadece uluslararası düzeyde uygulanan kurallardaki değişimler ele alınmıştır. Mavi sütun, kriz döneminde kural uygulamasını değiştirmek ya da ertelemek zorunda kalmayan ülke sayısını yansıtmaktadır. Bordo sütun ise, kural uygulamasına devam etmeleri nedeniyle ekonomik görünümünün kötüye giden ülke yüzdesini göstermektedir. Sarı sütun, kriz döneminde ihtiyati olarak kural uygulamasını askıya alan ülke yüzdesini yansıtmaktadır.

Burada dikkati çeken birinci husus, sadece ulusal düzeyde kural uygulayan ülkelerin büyük bir kısmının mali kurala bağlı olarak ek sorunlar yaşamamış olmalarıdır. Yani ülke şartlarına uygun olarak dizayn edilmiş olan kurallar ekonomik istikrarsızlıkları artırıcı etkiler yaratmamışlardır. Buna karşın AB uygulamasında olduğu gibi, ülkelerin özel şartlarını sınırlı ölçüde dikkate alan ve asıl amacı iktisadi birliğin bütününe istikrarını korumak olan mali kurallar ise ülkelerin ekonomik kırılganlıklarını daha da artırıcı yönde etkilerde bulunmuşlardır. Bu grafik şu noktayı açıkça ortaya koymaktadır: kural uygulamasının olmazsa olmaz koşulu bu uygulamanın mali

disiplinin sınırlı bir parçası olduğunu kavrayabilmektir. Bir başka ifadeyle, çalışma içerisinde sıklıkla tekrarladığımız gibi, bir çok sorunu aynı anda çözebilen “optimal mali kural” diye bir şey yoktur. Böyle bir optimal kurala en yakın uygulama olan birden fazla ülke için aynı kuralın uygulanmasının ise kriz döneminde yarattığı etki açık bir şekilde ortadadır: Tam bir fiyasko. Aşağıda yer alan Kutu 1’de AB gibi bir uluslarüstü yapının, 09.12.2011 tarihli kararının incelenmesi suretiyle, yakın geçmişten nasıl bir ders çıkardığı ortaya konulmaktadır.

Yukarıda yer alan açıklamalar ışığında birkaç önemli nokta tekrardan belirtilmelidir;

- Her şeyden önce mali kural uygulamasının etkinliğini artıran başlıca unsur siyasi destektir. Yalnızca bir kanun çıkarılması ya da anayasal normlar getirilmesi, bu kanunlarda yer alan boşluklardan yararlanma ya da kanunun çevresinden dolanma güdüsünü önleyememektedir.
- Uygulama sonuçları göstermiştir ki, mali kuralların uygulama başarısı zaman içerisinde değişmektedir. Siyasi kararlılığın olduğu ülkelerde mali kural uygulamaları etkinliklerini artırırken, tam tersi durumlarda ise mali kuralın etkisi zaman içerisinde azalmaktadır.
- Ülkeler, hükümet kaynaklı yozlaşmalardan kurtulmak ya da kamu ekonomisinin yarattığı mikro düzeydeki etkinsizliklerin önüne geçmekten ziyade; mali disiplin uygulamalarının gücünü ve güvenilirliğini artırmak amacıyla mali kural uygulamalarına başvurmuşlardır. Bu bakımdan mali kural teorik olarak anayasal iktisat gibi devlet başarısızlıkları temelli bir düşünsel yaklaşımdan ziyade salt pozitif makro ekonomi teorisinin araçları tarafından değerlendirilmesi gereken bir konudur.
- Son olarak, belki de en önemli husus, ülkelerin şartlarına ve makroekonomik hedeflerine uygun olarak geliştirilen mali kurallar iktisadi dalgalanmalar üzerinde daha az olumsuz etkiye sahiptirler. Buna karşın teorik bir “optimal” mali kurala yakın bir nitelik arz eden ve ülke gerçeklerini göz önünde bulundurmayan tek tip mali kural uygulamaları ise ekonomik sorunların derinleşmeye başladığı dönemlerde bu sorunları büyüten bir mekanizmaya dönüşmektedirler.

KUTU – 1 Avrupa Birliğinde Mali Kural Uygulamalarına Yönelik Değişiklik*

Avrupa Birliği'ne üye ülkeler İstikrar ve Büyüme Paktı (Stability and Growth Pact - SGP) kapsamında bir takım yüklenimler üstlenmektedir. Bu yüklenimler arasında maliye politikası uygulamalarına yönelik olarak 2 mali kural bulunmaktadır.

- i) Bütçe açığının GSYH'ya olan oranı % 3'ü geçmemelidir.
- ii) AB tanımlı kamu kesimi borç stokunun GSYH'ya olan oranı %60'ı geçmemelidir.

İBP öncesi dönemde (Maastricht Kriterleri dönemi) ve SGP'nin ilk yıllarında Birlik'e üye olan ülkeler getirilen bu kurallara tam olarak uyum göstermiş olsalar da ilerleyen yıllarda uygulamadan sapmaların yaşandığı gözlemlenmeye başlanmıştır. Bu çerçevede 2005 yılında yapılan değişiklikle SGP'ye uyum sıkılaştırılmak istenmiş ancak bu düzenlemeden de beklenen başarı sağlanamamıştır.

Bunun en önemli sebebi olarak mali kurallardan sapmaların yaşanması durumunda yaptırım mekanizmasını düzenleyen Avrupa Birliği'nin İşleyişine Yönelik Anlaşmanın (Treaty on the Functioning of the European Union – TFEU) 126. Maddesinde düzenlenen Aşırı Açık Prosedürünün başarılı bir şekilde uygulanamaması ve siyasi müdahalelere açık bir yapıya sahip olması gösterilmiştir. Söz konusu madde, eşik değerler olan % 3 ve % 60'ın (doğal afet ve ekonomik daralma haricinde) aşılması durumunda Konsey'e çok taraflı gözetim, açık koordinasyon yöntemi gibi önlemleri devreye sokmak; bunların sonuçsuz kalması durumunda ise bir takım yaptırımlar uygulamak hakkını vermektedir.

AB'de mali kural uygulamasının iki ayağını söz konusu iki anlaşma (SGP ve TFEU'nun 126. maddesi) oluşturmaktadır. Ancak yukarıdaki açıklamalarda da değinildiği gibi ülke gerçeklerinden bağımsız olarak, Birliğin istikrarına odaklı bu yapı ekonomik kriz ve izleyen Avrupa Borç Krizi döneminde ciddi anlamda ihlal edilmiştir.

AB'nin söz konusu bu sorunun çözümüne ilişkin yaklaşımı ise oldukça ilginç olmuştur. Buna göre; 09.12.2011 tarihli Avrupa Konseyi Kararı uyarınca "yeni" bir mali kural uygulamasına başlanması kararlaştırılmıştır. Buna göre bir önceki kurallara ek olarak yapısal bütçe açığının GSYH'ya olan oranı en fazla % 0,5

olabilecektir. Ayrıca Euro Bölgesine dahil ülkeler için Aşırı Açık Prosedürü daha sıkı bir şekilde uygulanacak ve % 3'lük eşik değeri geçildiği takdirde otomatik yaptırımlar kendiliğinden devreye gireceklerdir.

Yukarıda yer verilen açıklamalar ışığında değerlendirildiğinde, istikrar dönemlerinde sıklıkla ihlal edilen, kriz döneminde ise olumsuz işlev gören bir mekanizmanın daha da kuvvetlendirilerek uygulanması gibi bir çözüm yolu bulunmuştur. Bu durum IMF'nin örtük olarak dile getirdiği, mali kurala yönelik beklentilerin çok da büyütülmemesi görüşü ile tam bir çelişki içerisinde.

* Avrupa Birliğinde mali kural uygulamalarına yönelik olarak daha fazla bilgi için bkz.: EC (2011), Schuknecht (2004) ve Bali ve Çelen (2010)

5. Türkiye'de Mali Kural Uygulamaları ve Etkinlik Sorunu

2010 yılı içerisinde Türkiye'de Mali Kural Yasa tasarısı gündeme gelmiştir. Yapısal bir bütçe kuralı olarak tasarlanan bu düzenlemeye ilişkin olarak Maliye Bakanı Mehmet Şimşek şu değerlendirmede bulunmuştur:

“Mali kural gerçekten Türkiye'nin yapısal reform bağlamında attığı en önemli adımlardandır. Türkiye için bir milat, bir kilometre taşıdır. (...) Biz Türkiye için Avrupa Birliğinden daha kaliteli bir kural, bir çıpa koyuyoruz. Türkiye bu yapısı ile uluslararası kuruluşların yardımına ihtiyaç duymayacaktır.”

Tasarıda yer alan kural, oldukça teknik ve basitlikten uzak, ancak diğer yandan da kapsayıcı ve esnek olarak değerlendirilebilir. Buna göre söz konusu kural ile;

- Genel yönetim açığının, yıllar itibariyle belli bir katsayıya göre artması planlanmış,
- Konjonktürel etkiler dikkate alınarak büyüme ya da daralma dönemlerinde kuralın ekonomik şartlara uyum sağlaması tasarlanmış ve
- Kural kapsamına Genel Yönetim ve KİT'ler de dahil edilerek geniş anlamda kamu kesimini kapsayan bir yapının oluşturulması amaçlanmıştır.

Ancak söz konusu kanun tasarısı hiçbir zaman yasalaşmamıştır. Bir başka ifadeyle, “yapısal reform sürecinin kilometre taşı” ya da “dış yardımlara muhtaç olmamayı” sağlaması planlanan bir düzenleme hükümet tarafından rafa kaldırılmıştır.

Peki Türkiye Eekonomisi böyle bir düzenlenmenin askıya alınması neticesinde istikrarsızlık ortamına mı sürüklenmiştir? Bu tasarı yasalaşmış olsa idi kamu mali yönetimi gerçekten de yeni bir boyuta mı geçmiş olacaktı? Yoksa söz konusu tasarı, Türkiye’de uygulanan mali kurallara bir yenisini getirmekten öte bir anlam ifade edecek miydi?

5.1. Türkiye’de Davranışsal Mali Kural Uygulamaları

Çalışmanın ilk paragrafında gerçekleştirilen tanımlarda mali kurallar, “bütçe karar alma ve uygulama süreçlerini düzenleyen davranışsal veya hukuki normlar” olarak tanımlanmıştır. Bir başka ifadeyle bütçeleme sürecine ya da bütçe büyüklüklerine sınırlandırma getiren her tip norm, geniş anlamda mali kural olarak değerlendirilmektedir.

Bu tanımdan yola çıkıldığında ülkemizde çok sayıda mali kural uygulamasının yer aldığı görülmektedir. Civriz (2010) kimi uygulamaları, mali kural benzeri uygulamalar olarak değerlendirirken, Kaya (2010a) mevcut kuralları “örtük mali kural” olarak değerlendirmektedir. Yazara göre (Kaya, 2010b), yasal dayanağa sahip bir mali kural uygulaması diğer uygulamalardan ayrı olarak ele alınması gereken bir konudur.

Bu çalışmada savunulan görüş ise adı geçen yazarlarınkinden farklılaşmaktadır. Ayrı bir yasal bir dayanağa sahip olmasından bağımsız olarak maliye politikası uygulamalarına kısıtlar getiren her tip norm, iktisadi etkileri bakımından birer mali kural olarak değerlendirilmelidir. Zira kamu harcamalarına yönelik bir sınırlandırmanın ya da borçlanma stokuna ilişkin kısıtlamaların, yasal olarak güvenceye alınmış olmasından bağımsız olarak, ekonominin işleyişi üzerindeki etkileri aynı olacaktır. Yasal düzenleme sadece güvenilirlik ve uygulama kararlılığı gibi konularda hükümetlere yönelik inancın artmasını destekleyen bir yardımcı unsur olacak, ancak kuralın başarısını belirleyen temel unsur ise siyasi destek olacaktır.

Türkiye’de mali kural uygulamalarının 2000’li yıllardan itibaren birer politika aracı olarak benimsendiği görülmektedir. Bunun en önemli sebebi ise, 1990’lı yıllar

boyunca ve 2000 yılların hemen başında, ülke ekonomisinin kamu finansman sorunlarına bağlı krizler ya da ekonomik durgunluklarla karşılaşmış olmasıdır. Aşağıda yer alan tabloda 1990'lı yıllarda kamu maliyesi göstergelerinin gelişimi görülmektedir.

Tablo 2: Türkiye'de 1990'lı Yıllarda Kamu Maliyesi Göstergelerinin Gelişimi (GSYH'A Oran Olarak)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Kamu Kesimi Açığı	5,5	7,5	7,9	7,7	4,6	3,7	6,5	5,8	7,1	11,7
- Bütçe Açığı	2,3	3,8	3,2	5,0	2,9	3,0	6,2	5,8	5,5	8,9
- Fon ve Döner Sermaye Açığı	0,4	0,7	0,9	0,6	0,7	0,5	0,1	0,0	0,0	0,5
- Sosyal Güvenlik Açığı	-0,2	0,1	0,2	0,4	0,4	0,3	0,0	0,1	0,3	0,2
- Mahalli İdareler Açığı	0,0	0,2	0,6	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
- KİT Sistemi Açığı	3,0	2,6	3,0	1,0	0,3	-0,3	-0,1	-0,2	1,0	1,8
Kamu Tasarrufu	2,6	0,7	-0,6	-0,7	-0,1	-0,1	-1,1	0,8	-1,4	-5,0
Kamu Tasarruf-Yatırım Dengesi	-3,9	-5,0	-5,7	-6,1	-2,8	-2,9	-5,1	-4,2	-6,6	-10,0
Kamu Faiz Giderleri	3,8	4,6	4,6	6,2	8,1	7,1	8,7	6,7	9,6	11,5
Kamu Faiz Giderleri / Vergi Gel.	32,3	36,8	35,0	46,2	57,4	54,9	63,8	45,2	61,0	69,0
Kamu Brüt Borç Stoku	31,4	32,4	33,5	32,8	44,8	36,8	37,3	36,1	36,7	44,0
- İç Borç Stoku	10,8	11,5	13,2	13,4	15,4	13,0	15,9	16,2	16,5	21,9
- Dış Borç Stoku	20,5	20,9	20,2	19,4	29,4	23,7	21,5	19,9	20,1	22,1

Tablodan da açıkça görülebileceği gibi 1990'lı yıllar gerek geniş anlamda kamu açıklarının, gerek bütçe açıklarının, gerekse de borç stokunun bir artış eğilimi içinde olduğu yıllar olarak dikkati çekmektedir. Tabloya bakıldığında görülebilecek asıl önemli nokta ise, geniş anlamda kamu kesimi açıklarını besleyen temel olgunun dar anlamda kamu kesimi açıkları olmasıdır. Bir başka deyişle, ilgili dönemde mahalli

idarelerin açıkları, sosyal güvenlik açıkları ya da KİT açıklarının GSYH'a olan oranı oldukça sınırlı düzeylerde kalmıştır. En çarpıcı artış trendini gösteren kalem ise faiz harcamalarıdır.

Bu durum çalışmamız açısından önemli bir çıkış noktası niteliğindedir. Zira, 2000'li yıllardan itibaren yürürlüğe konulan mali kuralların önemli bir kısmının bütçe harcamalarına ve borçlanmasına yönelik kısıtlamalar getirdikleri görülmektedir. Bir başka ifadeyle, çalışmanın 4. bölümünde de belirtildiği gibi, mali kuralların asıl amacı mali disiplini desteklemek olmuştur. Peki 2000'li yıllardan itibaren uygulanmaya başlanan kurallar hangileridir?

Mali kural olarak değerlendirilebilecek ilk uygulama IMF ile imzalanan Stand-by anlaşmaları çerçevesinde hükümetin uymayı taahhüt ettiği kamu kesimi faiz dışı fazla (FDF) hedefidir. Sırasıyla 17, 18 ve 19. Stand-by anlaşmalarına göre faiz dışı fazla hedefleri ile gerçekleşme rakamları aşağıda yer alan tabloda görülmektedir.

Tablo 3: Stand-by Anlaşmaları Çerçevesinde Faiz Dışı Fazla Hedefleri ve Uygulama Sonuçları (GSYH'A Oran Olarak)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hedef	3,7	5,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Gerçekleşme	2,5	5,8	4,4	6,6	7	6,4	6,5	4,4

Kaynak: Kaya (2009: 82 - 97)

IMF ile gerçekleştirilen Stand-by anlaşmaları, bilindiği gibi birer uluslararası anlaşma değildir. Bir başka ifadeyle, TBMM onayına sunulmazlar ve hiçbir yasal bağlayıcılık içermezler. Bu anlaşmalar yalnızca bütçe politikaları çerçevesinde uygulandıkları sürece ülke ekonomisi üzerinde bir etkiye sahip olurlar. AKP iktidarı döneminin ilk 4 yılına bakıldığında faiz dışı fazla hedeflerine sıkı sıkıya bağlı kalındığı görülmektedir. Bir seçim yılı olan 2007 yılında ise faiz dışı fazla hedefinin gevşetildiği görülmektedir.

5.2. Türkiye'de Hukuki Mali Kural Uygulamaları

2000'li yıllarda gerçekleştirilen kamu mali yönetim reformu kapsamında yürürlüğe giren yasal düzenlemelerle bütçe uygulamalarına kısıt getiren düzenlemeler

gerçekleştirilmiştir. Bu başlık altında söz konusu kuralların ayrıntılı bir analizini gerçekleştirmek yerine bunların neler olduğu belirtilecektir. İzleyen başlık altında ise bu kurallar neticesinde kamu finansman sorununun temeline inilip inilmediği sorusunun cevabı aranacaktır.

Çalışmanın 1. bölümünde de belirtildiği gibi başarılı bir mali kural uygulamasının en önemli ön koşulu kamu mali yönetiminde gerçekleştirilen bir reform dahilinde uygulanmasıdır. Bu alanda ülkemizde de 2003 yılında kabul edilen ve 2004 yılında yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetim ve Reform Kanunu çevresinde çok yıllık bütçeleme, stratejik plan, mali istatistik ve raporların yayınlanması, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu gibi birçok yapısal düzenlemenin yasalaştığı görülmektedir. Söz konusu yasa ile kamu harcamalarına yönelik olarak hukuki kısıtlamaların getirildiği dikkati çekmektedir. Bunun yanında 2002 yılında yürürlüğe giren 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu ile de borçlanmaya ilişkin kısıtlamalara gidildiği görülmektedir. Söz konusu kanunlar ile getirilen mali kurallar aşağıda yer alan tabloda gösterilmektedir.

Tablo 4: Türkiye’de Uygulanan Hukuki Mali Kurallar

Kural Türü	Kural’ın İçeriği	Yer Aldığı Kanun	İlgili Kanun Maddesi
Harcama Kuralı	Harcama Kısıtı	5018 Sayılı Kanun	20. Madde
Harcama Kuralı	Ödenek Aktarma Kısıtı	5018 Sayılı Kanun	21. Madde
Harcama Kuralı	Yedek Ödenek Kısıtı	5018 Sayılı Kanun	23. Madde
Harcama Kuralı	Örtülü Ödenek Kısıtı	5018 Sayılı Kanun	24. Madde
Harcama Kuralı	Ertesi Yıla Geçen Yüklenme Kısıtı	5018 Sayılı Kanun	27. Madde
Harcama Kuralı	Bütçe Dışı Avans Kısıtı	5018 Sayılı Kanun	35. Madde
Harcama Kuralı	Merkezi Yönetime Bağlı İdarelerin Gelir azaltıcı ve Gider Artırıcı düzenlemelerinin OVMP’nin 3 yıllık öngörüsüne göre gerçekleştirmesi	5018 Sayılı Kanun	14. Madde
Harcama Kuralı	Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar haricinde Merkezi Yönetim kurumlarının ödenek tekliflerine bir üst limit getirilmesi	5018 Sayılı Kanun	16. Madde
Borçlanma	Net Borçlanma Kuralı:	4749 Sayılı	5. Madde

Kuralı		Kanun	
Borçlanma Kuralı	Bütçe Dışı İkras Limiti	4749 Sayılı Kanun	5. Madde
Borçlanma Kuralı	Özel Tertip Tahvil İhracı için Bütçeye Ödenek Konması	4749 Sayılı Kanun	6. Madde
Borçlanma Kuralı	Garanti Limiti Kuralı	4749 Sayılı Kanun	12. Madde
Borçlanma Kuralı	Yerel yönetimlerin hazine garantili borçlarına ilişkin olarak belli kısıtlamalar	4749 Sayılı Kanun	8. Madde

Getirilen bu kurallar arasında beklide en önemli olanı net borçlanma limiti kuralıdır. Buna göre; Bir bütçe yılı içerisinde başlangıç ödenekleri toplamı ile gelir tahminleri farkı kadar net borçlanmaya gidilebilir. Bu limit gerekli görülmesi halinde en fazla %5 oranında artırılabilir. Bu miktar da yeterli olmaz ise Hazine Müsteşarlığının görüşü ve Bakanın teklifi ile ikinci bir %5'lik artırım gerçekleştirilebilir. Bu kuralın önem arz etmesinin en büyük nedeni; diğer kurallar, genellikle özelliği durumlar karşısında borç yükünün artmasını kısıtlayacak birer tedbir olarak düşünülebilirken, net borçlanma kuralı ise bütçe açıklarının finansmanı konusunda önemli bir sınırlandırma getirmektedir.

5018 sayılı kanun kapsamında getirilen kurallar ise harcama disiplinin ve harcamaların orta vadeli öngörülebilirliğinin sağlanmasına dönük olan ve kamu mali yönetimi reformundaki dönüşümü desteklemeyi amaçlayan kurallardır.

5.3. Mali Kural Uygulamalarında Etkinlik Sorunu

Hem davranışsal bir kural olan FDF hedefi, hem de bir önceki başlık altında yer alan hukuki kurallar birlikte incelendiğinde, ülkemizde uygulanan mali kuralların etkinlik sorunu hakkında bir takım önemli tespitlerde bulunulabilir.

Stand-by programları çerçevesinde uygulanan faiz dışı fazla politikası maddeler halinde belirtilebilecek şu konularda büyük öneme sahiptir;

- FDF Politikası, iktisadi anlamda bir mali kural uygulamasıdır.
- Bütçe politikasına yönelik olarak davranışsal bir norm getirmiştir.
- Gerekliliğine ya da sorunları çözebilme becerisine inanıldığı ölçüde uygulanmıştır.

- Buna karşın uygulamanın aksadığı yıllar kriz (2000) ve kriz sonrası dönem (2002) ile genel seçimlerin gerçekleştirildiği dönemler (2002 ve 2007) olmuştur.

FDF uygulaması, anayasal iktisatçıları, hem destekleyecek hem de onların görüşlerine karşı çıkılabilecek sonuçlar doğurmuştur. Bir kere, seçim dönemlerinde FDF hedefinin tutturulamamış olması yasal dayanağa sahip olmayan bir kuralın başarısını sınırlayan bir faktör olarak düşünülebilir. Buna karşın 4 yıllık bir uygulama dönemi boyunca hedefe sıkı sıkıya bağlı kalınmış olması da davranışsal bir normun başarılı bir şekilde uygulanabileceğini göstermiştir. Yani önemli olan husus bir iktisat politikası aracının gerekliliğine ve başarı kapasitesine olan inançtır. Böyle bir kararlılık bulunduğu sürece hiçbir yasal düzenlemeye gerek duymadan bazı politikaları uygulayabilir. Bunun tam tersi de söz konusudur. İster davranışsal olsun ister hukuksal, bir kuraldan sapma eğilimi söz konusu ise bunu gerçekleştirmenin bir yolu mutlaka bulunacaktır.

Bu durumu iki örnekle açıklanabilir. Kamu kesimi açıklarının enflasyon üzerindeki doğrudan etkisini kesebilmek adına hükümetlerin kamu açıklarını emisyon yolu ile finanse etmemeleri gereği teoride geniş olarak tartışılmış bir konudur. Ülkemizde de 2001 yılında Merkez Bankası Kanunu'nda gerçekleştirilen değişiklikle MB'nin Hazine'ye kısa vadeli avans kullandırması yasaklanmıştır. Ancak geriye dönüp bakıldığında ülkemizde hükümetlerin 1998 yılından 2001 yılına kadar hiçbir şekilde emisyona başvurmadıkları görülmektedir. Yani 2001 yılındaki düzenleme *de facto* olanın *de jure*'ye dönüşmesinden başka bir anlam ifade etmemiştir.

Buna karşın 1982 Anayasa'nın 73. maddesinin 2. fıkrasına göre; "Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı maliye politikasının sosyal amacıdır". Normlar hiyerarşinin en tepesinde bulunan Anayasa ile güvence altına alınmış bu sosyal amaca günümüz Türkiye'sinde ne kadar uyulmaktadır? Aşağıdaki tabloda ülkemizde vergilerin, dolaylı – dolaysız vergi ayırımına göre gelişimi görülmektedir. Son 30 yıllık dönem göz önünde bulundurulduğunda vergi yapısının, Anayasa'nın ilgili maddesini ciddi bir şekilde ihlal edecek bir şekilde geliştiği görülmektedir.

Tablo 5: Türkiye'de Yıllar İtibariyle Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Gelişimi

(Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Yüzde Ayrım Olarak)

Yıllar	Dolaylı Vergiler	Dolaysız Vergiler
1980	37	63
1990	48	52
2000	60	40
2005	70	30
2006	71	29
2007	69	31
2008	67	33
2009	66	34
2010	69	31
2011 Hedef	67	33

Kaynak: Maliye Bakanlığı BÜMKO internet sitesinde yer alan veriler yardımıyla tarafımızca düzenlenmiştir.

Dolayısı ile Türkiye'nin program tanımlı FDF politikası iki noktayı açıkça ortaya koymaktadır: i) İktisat politikası araçlarının başarısını belirleyen unsur öncelikli olarak siyasi kararlılıktır. ii) Bu kararlılık süreklilik arz eden bir durum değil, ekonomik ya da siyasi şartlara göre değişen bir olgudur.

2000'li yıllardan sonra uygulamaya konulan ve 4 numaralı Tabloda özetlenen mali kural uygulamaları açısından ele alındığında, en önemli kural uygulamasının net borçlanma limiti kuralı olduğu önceki başlık altında belirtilmiştir.

10 yıllık uygulama süresi boyunca ilgili kural sadece bir defa olmak üzere 2009 yılında delinmiştir. Buna göre 17.06.2009 tarih ve 5917 sayılı kanun ile 01.01.2009 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere söz konusu net borç kullanım miktarı 5 kat artırılmıştır. Bu durum, FDF politikasında olduğu gibi, temel tezimizi açık bir biçimde destekler niteliktedir: İster davranışsal olsun ister hukuki, mali kurala uyumu sağlayan başlıca unsur siyasi kararlılıktır. Yine IMF örneğinde olduğu gibi uygulama sonucunu iki taraflı olarak yorumlayabiliriz. Söz konusu dönem boyunca iktidarda kalan hükümetler olağanüstü bir dönem olan iktisadi kriz dönemi haricinde borçlanma kuralına sadık kalmışlardır. Bir kriz dönemini atlatabilmek adına alınan genişletici

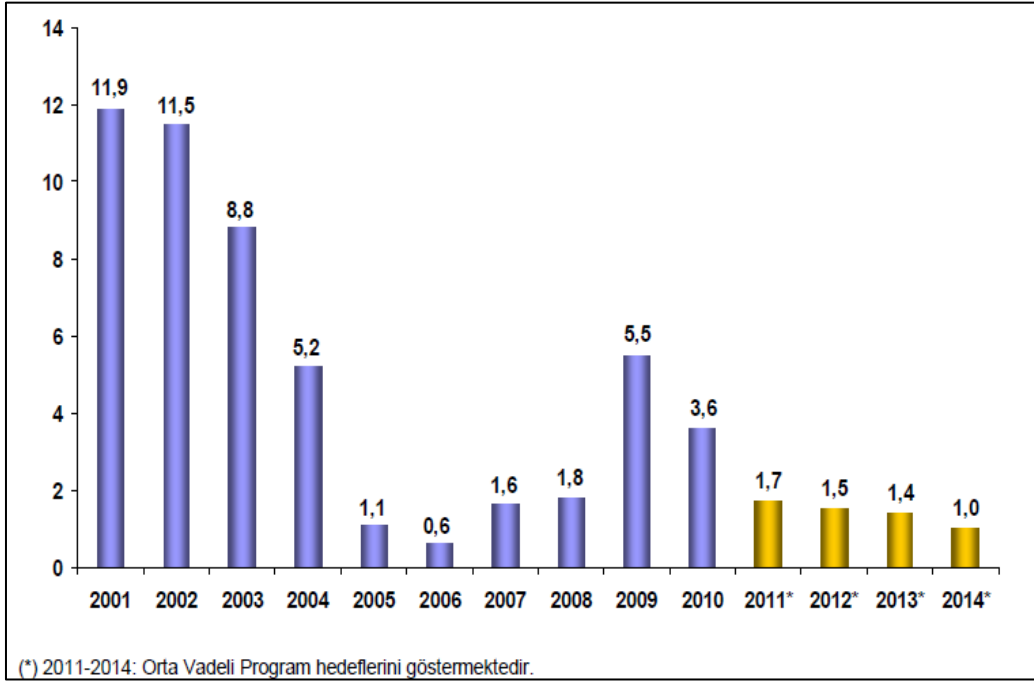
maliye politikası tedbirlerinin finansmanı için böyle bir yola gidilmiş olmasını eleştirmek çok da doğru bir davranış olmaz. Ama aynı zamanda 2009 uygulaması göstermiştir ki; yasal bir kuralı aşmak hiç de zor değildir.

Sonuç olarak şu noktanın altı özellikle çizilmelidir: Mali kural, aynı enflasyon hedeflemesi gibi, aynı Hazine'nin Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans kullanımı gibi, sıradan bir iktisat politikası aracıdır. Bu tip bir politika uygulamasına aşırı anlamlar yükleyip bunu yaptırımlarla desteklemek ya da anayasa metinlerinin içine dahil etmek bir politika aracına atfedilen aşırı önemden başka bir şey değildir. Adına ister teorik iktisadın öngördüğü gibi "sosyal refahın artırılması", ister daha normatif analiz yöntemlerince kullanılan "kamu yararının benimsenmesi", isterse de günlük kullanım diliyle "ülke ekonomisinin düzluğe çıkarılması" denilsin; eğer ülke ekonomisi açısından bir dönem için fayda gösteren bir iktisat politikası aracının başka bir dönemde terk edilmesi gerekiyorsa, bunun önüne geçebilecek bir mekanizma kanaatimizce yoktur.

Böyle bir mekanizmanın gerekliliği de ayrı bir tartışma konusudur. Özellikle maliye politikası araçları bağlamında değerlendirildiğinde, bu tip politika araçları hükümetlerin sosyal politika amaçlarını gerçekleştirebilmek adına büyük öneme sahiptirler. Kuşkusuz sadece seçim dönemlerinde oy toplamak için kamu harcamalarından yararlanma güdüsü eleştirilmesi gereken bir olgudur. Dolayısıyla "oy maksimizasyonu" denilen bir üst kavrama sığınmak suretiyle tüm iktisat politikası araçlarını siyasi iradenin elinden almak fikri de bir o kadar eleştiriye açık bir konudur. Türkiye ekonomisinin tek sorunu ekonomik istikrar değildir. Dahası, teorik olarak iktisat politikasının tek amacı da istikrarı sağlamak değildir. Gelir dağılımı, servet dağılımı, büyüme sorunu da makroekonomik istikrar kadar önemli konulardır. Siyaseti iktisat politikasının dışına itmek, bu tip sorunların çözümü açısından yeni sorunlar doğuracak niteliktedir.

Bir diğer önemli husus ise şudur: ister hukuki, ister davranışsal olsun ülkemizde son 10 yıldır uygulanmakta olan mali kurallar, kamu finansman sorunlarını gerçekten çözebilmiş midir? Kamu finansman sorunu sadece bütçe dengesinin sağlanması ya da borç stokunun aşağı çekilmesi olarak değerlendirdiğimizde, şüphesiz sorunun cevabı evettir.

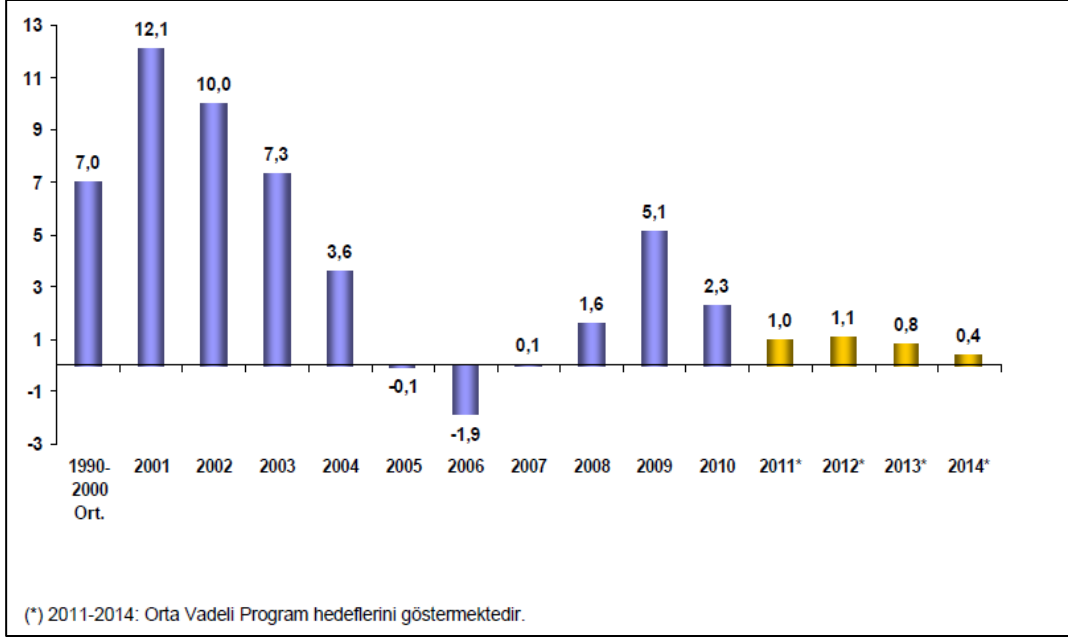
Grafik 7: Merkezi Yönetim Bütçe Açığının Gelişimi (GSYH'A Oran Olarak)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Sunum, 12.12.2011, s.74

Örneğin yukarıda yer alan grafikte kapsamlı bir mali yönetim reformu ile desteklenmiş mali kural uygulamalarının yaygınlaştığı 2004 yılı sonrasında merkezi yönetim bütçe açığının GSYH'a olan oranında ciddi bir iyileşme yaşandığı görülmektedir. Kriz ve krizi takip eden yıllarda bu oranın yükselmiş olması kanaatimizce olağan bir durumdur.

Grafik 8: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Gelişimi (GSYH'A Oran Olarak)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Sunum, 12.12.2011, s.78

Benzer bir durum geniş anlamda kamu kesimi açıklarını gösteren KKBG için de söz konusudur. Burada da 2000’li yıllarda “müthiş” bir performans sergilenmiştir. Son olarak 4749 sayılı Kanun sonrasında mali kurullarla desteklenmiş borç yönetimi uygulamasının başarısı ise aşağıdaki grafikte gösterilmiştir. 1990’lı yıllar ile 2000’li yılların başlarındaki görünüm dikkate alındığında borç yönetimi politikasının da arzulanan amaçlara ulaştığı açık bir şekilde görülmektedir.

Tablo 6: Avrupa Birliği Tanımlı Genel Yönetim Nominal Borç Stokunun Gelişimi (TL)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A-GENEL YÖNETİM TOPLAM	182,8	248,3	288,9	322,9	338,5	352,	340,7	391,7	454,8	487,3
BORÇ STOKU										
Merkezi Yönetim	177,9	242,6	282,8	316,5	331,5	345	333,4	380,3	441,5	473,5
Diğer Kamu Kurumları	4,9	5,7	6,1	6,4	6,9	6,9	7,3	11,4	13,3	13,8
B-İÇ BORÇ STOKU	123,8	152,1	197,9	228,8	250	256,6	260,6	282,3	338,6	361,2
Merkezi Yönetim	122,1	149,8	194,3	224,4	244,7	251,4	255,3	274,8	330,0	352,8
Diğer Kamu Kurumları	1,7	2,3	3,5	4,4	5,2	5,1	5,3	7,4	8,6	8,3

C-DIŞ BORÇ STOKU	58,9	96,1	90,9	94,1	88,4	95,3	80,1	109,4	116,1	126,1
Merkezi Yönetim	55,7	92,7	88,4	92,0	86,7	93,5	78,1	105,4	111,5	120,7
Diğer Kamu Kurumları	3,211	3,402	2,533	2,054	1,715	1,796	1,971	3,939	4,644	5,456
D-AYARLAMA KALEMLERİ	4,3	10,9	18,9	10,2	3,5	0,8	-4,2	-11,3	-15,4	-21,5
Merkezi Yönetim	6,4	15,4	28,2	24,7	22,2	24,2	27,7	26,4	24,1	21,2
Diğer Kamu Kurumları	-2,0	-4,5	-9,2	-14,4	-18,6	-23,4	-31,9	-37,7	-39,6	-42,8
AB Tanımlı Genel Yönetim Nominal Borç Stoku (A+D)	187,2	259,3	307,8	333,2	342,0	352,8	336,5	380,3	439,3	465,8
AB Tanımlı Genel Yönetim Nominal Borç Stoku / GSYH (%)	77,9	74,0	67,7	59,6	52,7	46,5	39,9	40,0	46,1	42,2

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı internet sitesinde yer alan veriler yardımıyla tarafımızca düzenlenmiştir.

Tablodan da görüldüğü gibi, Türkiye'nin gerek genel yönetim borç stoku gerekse de merkezi yönetim borç stoku rakamsal olarak artmaya devam etmiştir. Ancak Tablo'nun son sütunu değerlendirildiğinde borç stokunun GSYH'ya olan oranının yıllar içerisinde düzenli olarak azaldığı görülmektedir. Bir başka ifadeyle borç stoku rakamsal olarak artmış olsa da, oransal olarak GSYH artışına göre sürdürülebilir düzeylere çekilmiştir. Bu durumu tek başına borçlanma kurallarına bağlamak şüphesiz doğru olmayacaktır. Ancak mali kurallarla desteklenmiş bir mali disiplin anlayışının, kamu mali yönetimine egemen olduğu gerçeği de yadsınamaz bir gerçektir.

Türkiye'de kamu mali yönetim reformu, kamu finansman sorunu, mali disiplin, mali kural gibi kavramlar yukarıda yer alan ve mali disiplin ve mali kural uygulamalarının odaklandığı genel nitelikteki göstergelere yoğunlaşırken; kamu gelirleri boyutu göz ardı edilmemektedir.

Gerçekleştirdiğimiz çalışma kapsamında incelenen ve mali kural uygulamalarına yönelik olarak övgüler dizen hiçbir çalışmada kapsamlı bir kamu geliri reformunun gerekliliğinden bahsedilmemektedir. Oysa 1990'lardan günümüze kamu gelirleri ve özellikle de vergi gelirleri konusunda birçok sorunun devam ede geldiği görülmektedir. Kamu finansman sorunlarında yaşanan iyileşmeler ise şu sorun ve soruların göz ardı edilebilmesine imkan sağlamıştır;

- i) Dolaylı – dolaysız vergi dağılımını vergi adaletini ciddi biçimde zedeleyecek bir yapıdadır.
- ii) Vergi güvenlik önlemleri son derece yetersizdir ve dolayısı ile vergi kayıp ve kaçaklarını önleyecek etkin bir mekanizma yoktur.
- iii) Vergi Barışı, Varlık Barışı gibi adlarla sürekli olarak mali aflar çıkarılmakta ve en son 6111 sayılı yasaya ilişkin tartışmalarda da görüldüğü gibi; bu aflar, sanki mali disiplin konusunda bundan sonra atılacak adımlar öncesinde son bir uygulama gereği imiş gibi algılanmaktadır.
- iv) Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamın önlenmesi konusunda herhangi bir düzenlemeye gidilmez iken harcama reformu ülkenin kamu mali sisteminin kurtuluşu olarak lanse edilmektedir.
- v) OECD ya da IMF raporlarına bakıldığında, vergi tabanının genişletilmesinin ve adaletli vergi yükü dağılımının da diğer kamu maliyesi reformları kadar önemli kabul edildiği görülmektedir. Ülkemizde bu konulara, gereken önem neden verilmemektedir?
- vi) Özelleştirme gelirleri, mali aflardan sağlanacak gelirler ya da son düzenleme ile getirilen bedelli askerlik gibi uygulamalarla bütçe dengesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Kapsamlı bir vergi reformu gerçekleştirilmediği sürece bu tip olağan dışı kamu gelirleri ile mali disiplinin sağlanmaya çalışılmasına daha ne kadar devam edilebilecektir?

Sayısını artırmaya çalıştığımız gelirler politikası bazlı bu sorunların bir önemli özelliği de bunların gerçek anlamda siyasi güç ve kararlılık gerektiren konular olmasıdır. Mali kural uygulaması, sayılan bu problemlerin çözümünde hiçbir katkı sağlamamaktadır. Dahası, Anayasamızda vergi yükünün dağılımına ilişkin bir hüküm olmasına ve bu hüküm açık bir şekilde ihlal edilmesine rağmen, Anayasal İktisatçıların bu gerçeği göz ardı ederek kamu harcamalarına ilişkin anayasal hükümlerin sağlayacağı faydaları abartılı bir şekilde müjdelemeleri de gerçekten dikkat çekici bir durumdur.

Sonuç

Çalışmada “mali kural” olarak adlandırılan politika aracının, bir ülkede bütçe uygulama sürecine yönelik olarak getirilen tüm davranışsal ve hukuki normlar olması noktasından hareket edilmiştir. Bu bağlamda öncelikli olarak başarılı bir mali kural uygulamasının ön koşulları ortaya konmuş, daha sonra ise teorik mali kural

tanımlarının eksikliklerinden yola çıkılarak uygulamada mali kuralın nasıl ele alındığı, türlerinin ne olduğu ve farklı mali kural tiplerinin farklı etkileri tartışılmıştır. Daha sonra mali kural uygulamalarına ilişkin ülke değerlendirmeleri ele alınmış ve son olarak geride bıraktığımız 10 yıllık dönem itibariyle Türkiye'deki mali kural uygulamaları değerlendirilmiştir.

Çalışmamızda ulaştığımız genel sonuç şu şekilde özetlenebilir: Mali kural adı verilen olgu, mali disiplinin sağlanmasına yönelik olarak uygulamaya konulan iktisat politikası araçlarından sadece bir tanesidir. Mali disiplin ise makroekonomik istikrarı sağlamaya yönelik yollardan birisidir. Dahası, makroekonomik istikrar, iktisat politikası amaçlarından yalnızca bir tanesidir. Dolayısı ile mali kurallar sadece sahip oldukları önem nispetinde değerlendirilmelidirler. Bunların aynı anda birçok makroekonomik sorunu çözmeye yetkin olmasını beklemek gerçekçi bir yaklaşım değildir.

Örneğin Türkiye'de 1990'lı yıllar boyunca, istikrarsızlığın temel kaynağı kamu kesimi açıkları olmuştur. En azından genel nitelikteki göstergeler dikkate alındığında, mali kural destekli mali disiplin politikaları bu sorunların çözümünde önemli aşamalar kaydedilmesine imkan sağlamıştır. Ancak; kamu finansman sorunlarının çözümü, Türkiye'nin tüm kırılganlıklarını bertaraf edebilmiş değildir.

Ülkemizin 1990'lı yıllardan günümüze en önemli kırılganlık kaynaklarından birisi cari açık problemidir. 2011 yılının sonu itibariyle cari açığın 74 milyar dolar seviyelerine çıkması beklenmekte olup kısa vadeli olarak bu sorunun çözümüne de imkan yoktur. Zira; ihracat ya da turizm gelirleri gibi döviz kazandırıcı işlemlerin kısa vadede artırılmasının beklenmesi çok gerçekçi değildir. Geriye kalan tek kalem olan ithalatın daraltılması ise oldukça sıkıntılı bir konudur. Çünkü; toplam ithalatımızın yaklaşık % 88'i yurtiçi üretimin sürdürülebilmesi için gerekli olan aramalı ve yatırım malı ithalatından meydana gelmektedir. Dolayısıyla ülkemizde yurtiçi üretim ve yatırım talebi arttıkça cari açık da artmaya ve ülke ekonomisinin temel kırılganlık kaynaklarından birisini oluşturmaya devam edecektir.

Benzer bir durum özel kesim dış borç stoku için de söz konusudur. Türkiye'de özel kesim dış borç stoku 202 milyar dolarlık düzeyi ile toplam dış borç stokunun %65'ini meydana getirmektedir. 2001 krizi döneminde TMSF'ye devredilen özel bankaların borçları, özel tertip tahvil ihracı ile menkul kıymetleştirilmek suretiyle iç borç stokunun

şişmesine neden olmuştur. Ortaya çıkabilecek bir kriz ortamında benzer bir gelişmenin yaşanmayacağı garanti edilemez. Dolayısıyla kamu borç stokunun aşağı çekilmesi, kamu borç stokunu artırma potansiyeli olan kalemlerin de ortadan kaldırıldığı anlamına gelmemektedir.

Bu iki önemli kriz beklentisinin yanı sıra; işsizliğin halen % 10'lar seviyesinde olması, enerji bağımlılığına bağlı olarak uluslararası enerji fiyatı şoklarının yaratacağı makroekonomik istikrarsızlıklara açık bulunması ve kamu gelirleri alanındaki reform eksikliğine bağlı olarak kamu finansman sorunlarının yeniden canlanabilmesi gibi konular Türkiye ekonomisini kriz risklerine karşı korumasız bırakan olgular olarak dikkati çekmektedir.

Hangi mali kural tasarımı bu risklerin önüne geçebilir? İsterse hürriyeti bağlayıcı cezalarla desteklenmiş olsun, mali kural uygulamasının ihlaline yönelik hangi hukuki mekanizma, bu tip derin potansiyel sorunların ortaya çıkması durumunda ülke ekonomisinin maliye politikası araçlarından yararlanma gereğini sınırlandırabilir?

Aynı zamanda bir felsefeci olan Vilfred Pareto, piyasa mekanizmasının etkin bir kaynak tahsisini sağlamasına yönelik olarak belirlediği koşulların ardından sadece ekonomi teorisi açısından anlam taşıyan bu koşulların hiçbir zaman tek başına anlam ifade edemeyeceklerini belirtmiştir. Pareto'ya göre; sosyal koşullar, siyasal koşullar vb. durumların varlığı da teorik kaynak tahsisini etkileyen unsurlar arasındadır. Benzer şekilde tüm para ve maliye politikası araçlarının etkileri dikkate alınmadan, iktisat politikası amaçlarının bütünü değerlendirilmeden, sadece mali kuralların etkinliği bağlamında gerçekleştirilen öneriler de bu politika aracına aşırı önem atfedilmesinden başka bir anlama sahip değildir.

Sonuç olarak; mali kurallar, iktisadi amaçları gerçekleştirecek onlarca politika aracından yalnızca birkaçıdır. Kimi dönemler itibariyle bunların sıkı bir şekilde uygulanmasına gerek duyulurken, kimi dönemlerde ise bunların terk edilmesine gerek olmaktadır. Türkiye örneği göstermiştir ki; ister hukuki bir norm olarak getirilsinler, ister davranışsal bir norm, bunları uygulayan siyasi karar alma süreci bunların gerekliliğine inandığı müddetçe bunlar uygulanmaya devam edecektir. Aksi durumlarda ise bunlar terk edilen birer iktisat politikası aracı olmaktan öteye gidemeyeceklerdir.

KAYNAKÇA

AKTAN, Coşkun Can, ÇOBAN, Hilmi, DEMİR, İhsan Cemil; “Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlandırmaları”, Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Ed. (Coşkun Can AKTAN, Ahmet KESİK ve Fatih Kaya), T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No, 2010 / 408, s.98 - 123.

ANDRES, Javier, DOMENECH, Rafael; “Automatic Stabilizers, Fiscal Rules and Macroeconomic Stability”, European Economic Review, Vol. 50, 2006, s. 1487 – 1506.

ANNICCHIARICO, Barbara, MARINI, Giancarlo, PIEGALLINI, Alessandro; “Monetary Policy and Fiscal Rules”, The B.E. Journal of Macroeconomics, Vol. 8, Issue 1, 2008, Article 4.

BALİ, Besim Bülent, ÇELEN, Mustafa; “Avrupa Birliği’nde Mali Kurallar”, “Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlandırmaları”, Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Ed. (Coşkun Can AKTAN, Ahmet KESİK ve Fatih Kaya), T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No, 2010 / 408, s.181 – 215.

CHARI, Varadarajan V.; “*Time Inconsistency and Optimal Policy Design*”, Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, Vol. 12, No. 4, 1988.

CİVRİZ, Mücahit; “Türkiye’de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar”, “Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlandırmaları”, Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Ed. (Coşkun Can AKTAN, Ahmet KESİK ve Fatih Kaya), T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No, 2010 / 408, s. 347 – 379.

DURMUŞ, Mustafa; Kamu Ekonomisi, Gazi Kitabevi, Ankara, 2008.

European Council, Statement by the Euro Area Heads of State or Government, Brussels, 09.12.2011.

International Monetary Fund, "Fiscal Rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances", IMF, Fiscal Affairs Department, 16.12.2009.

KAYA, Fatih (2010a); "Türk Kamu Mali Yönetiminde Örtük Mali Kurallar ve Ülke Tecrübelerinin Değerlendirilmesi", "Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlandırmaları", Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Ed. (Coşkun Can AKTAN, Ahmet KESİK ve Fatih Kaya), T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No, 2010 / 408, s.380 - 405.

KAYA, Fatih (2010b); "Kamu Mali Yönetiminde Yeni Dönem: Yasal Mali Kural Uygulamalarına Geçiş", "Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlandırmaları", Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Ed. (Coşkun Can AKTAN, Ahmet KESİK ve Fatih Kaya), T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No, 2010 / 408, s. 406 – 422.

KESİK Ahmet, Bayar, Nergis; "Uluslar arası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin", Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Ed. (Coşkun Can AKTAN, Ahmet KESİK ve Fatih Kaya), T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No, 2010 / 408, s. 46 – 62.

KYDLAND, Finn E., PRESCOTT, Edward C.; "*Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans*", *The Journal of Political Economy*, Vol. 85, No. 3, June 1977, pp. 473-492.

MACKIEWICZ, Michal; "Choice of the Optimum Fiscal Rule – The Long Run Perspective", Draft Mimeo, Chair of Applied Economics, University of Lodz, Poland, April 2004.

SCHICK, Ian; "The Role of Fiscal Rules in Budgeting", OECD Journal on Budgeting, Vol.3, No. 3, 2003, s. 7 – 34.

SCHMITT – GROHE, Stephanie, URIBE, Martin; “Optimal, Simple and Implimentable Monetary and Fiscal Rules”, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 54, 2007, s. 1702 – 1725.

SCHUKNECHT, Ludger; “EU Fiscal Rules: Issues and Lessons from Political Economy”, *European Central Bank Working Paper Series*, No, 421, December 2004.

TAGER, Michael, Van Lear, William; “Fiscal and Monetary Fiscal Rules Revisited”, *The Social Science Journal*, Vol. 38, 2001, s. 69 – 83.