

**İRADİ POLİTİKALAR KARŞISINDA  
KURALA DAYALI  
POLİTİKALAR: MALİ KURALLAR  
VE TÜRKİYE UYGULAMASI**

**Mücahit CİVRİZ**

**Maliye Bakanlığı**

**Muhasebat Genel Müdürlüğü**

**Devlet Muhasebe Uzman Yardımcısı**

*-2012 -*

***Çalışmaya Dair 2022 Notu:***

***Bu çalışmayı Devlet Muhasebe Uzman Yardımcısı  
iken tamamen özel ilgim nedeniyle hazırlamıştım ve bu ana taslak üzerinden çeşitli yeni  
çalışmalar da yapmıştım. Arşivime bakarken bu çalışmayı buldum ve  
web sayfamda 2022 yılı itibariyle yayımlıyorum.***

**Bu çalışmada yer verilen görüşler, yazarın şahsi görüşleri olup, yazarın çalıştığı kurumu bağlamaz. Çalıştığı kurum veya yaptığı görevle ilişki kurulmak suretiyle herhangi bir şekilde kullanılamaz.**

### **Mücahit CİVRİZ Hakkında**

18 Nisan 1981 Sivrihisar/ESKİŞEHİR doğumludur. İstanbul Üniversitesi İktisat

Fakültesi İktisat Bölümü mezunu olan Mücahit CİVRİZ, halen Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde Devlet

Muhasebe Uzman Yardımcısı olarak çalışmaktadır.

**mcivriz@yahoo.com**



**ile@mcivriz.com**



## İÇİNDEKİLER

<b>İÇİNDEKİLER.....</b>	<b>5</b>
<b>TABLolar LİSTESİ.....</b>	<b>7</b>
<b>ŞEKİLLER LİSTESİ.....</b>	<b>8</b>
<b>GİRİŞ.....</b>	<b>9</b>
<b>İRADİ POLİTİKALARA KARŞISINDA KURALA DAYALI POLİTİKALAR.....</b>	<b>10</b>
<b>İRADİ POLİTİKALAR LEHİNE İLERİ SÜRÜLEN ARGÜMANLAR.....</b>	<b>14</b>
<b>İRADİ POLİTİKALAR VE MALİ DİSİPLİN(SİZLİK) SORUNU .....</b>	<b>16</b>
Gelişmiş Ülkelerde Mali Disiplin Sorunu .....	20
Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Disiplin Sorunu.....	21
<b>TÜRKİYE'DE MALİ DİSİPLİN(SİZLİK) SORUNU .....</b>	<b>24</b>
<b>KURALA DAYALI POLİTİKALAR: PARASAL VE MALİ KURALLAR.....</b>	<b>36</b>
<b>Parasal Kurallar.....</b>	<b>36</b>
Enflasyon Hedeflemesi Kuralı.....	37
Friedman Kuralı .....	37
Taylor Kuralı .....	38
Fisher-Simons Kuralı (Endeksleme Yöntemi) .....	38
Leijonhufvud'un Önerisi (Konvertibilite Kuralı).....	38
Bernholz'un Önerisi .....	39
Hayek'in Önerisi.....	39
<b>MALİ KURALLAR .....</b>	<b>41</b>
<b>İDEAL MALİ KURAL İÇİN ÖZELLİKLER .....</b>	<b>45</b>
Makroekonomik İstikrarı Sağlamak.....	46
Mali Sürdürülebilirlik .....	47

Hükümet Politikasının Güvenilirliğini Sağlamak .....	47
Diğer Finansal Politikaları Destekleme.....	48
Negatif Dışsalıklardan Sakınma .....	48
<b>MALİ KURALLAR VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER .....</b>	<b>49</b>
<b>UYGULANAN MALİ KURALLAR .....</b>	<b>54</b>
Bütçelemeye İlişkin Kurallar .....	54
Borçlanmaya İlişkin Kurallar .....	54
Vergilendirmeye İlişkin Kurallar .....	55
Harcamaya İlişkin Kurallar.....	55
<b>MALİ KURALLARIN UYGULANIŞ ŞEKİLLERİ.....</b>	<b>56</b>
Anayasalar .....	56
Yasalar .....	56
Uluslararası Anlaşmalar.....	57
Politika Kuralları .....	57
<b>MALİ KURALLARA İLİŞKİN ÜLKE UYGULAMALARI .....</b>	<b>58</b>
Almanya .....	64
İngiltere.....	64
Amerika Birleşik Devletleri.....	64
İsviçre .....	65
Yeni Zelanda.....	65
Japonya .....	65
Brezilya .....	65
Estonya.....	66
Danimarka .....	66
İsveç.....	66
Arjantin.....	66
Peru .....	67
Avustralya.....	67
Polonya.....	67
Slovakya .....	67
<b>MALİ KURALLARA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER .....</b>	<b>69</b>
<b>MALİ KURALLARIN ETKİNLİĞİ SORUNU: YUNANİSTAN ÖRNEĞİ.....</b>	<b>72</b>
<b>TÜRKİYE’DE YASAL DÜZLEMDE MALİ HÜKÜMLER VE MALİ KURAL.....</b>	<b>73</b>
1982 Anayasası.....	74
Madde 65: Devletin iktisadî ve sosyal ödevlerinin sınırları.....	74
Madde 73: Vergi ödevi .....	74
Madde 160: Sayıştay .....	75
Madde 161: Bütçenin hazırlanması ve uygulanması .....	75
Madde 162: Bütçenin görüşülmesi .....	75
Madde 163: Bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları.....	76
Madde 164: Kesin Hesap Kanun Tasarıları.....	76
5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu .....	76
Harcama Kısıtı.....	80
Ödenek Aktarma Kısıtı .....	80
Yedek Ödenek Kısıtı.....	81
Örtülü Ödenek Kısıtı .....	82

Ertesi Yıla Geçen Yüklenme Kısıtı.....	82
Bütçe Dışı Avans Kısıtı.....	83
Diğer Kanunlarda Yer Alan Mali Kısıtlamalar.....	84
Devlet İç Borçlanma Senetleri İhraç Kısıtı.....	84
Personel Harcama Kısıtı .....	84
Borçlanma Kısıtı .....	85
4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu .....	85
<b>ORTA VADELİ PROGRAM VE MALİ KURAL.....</b>	<b>87</b>
<b>MALİ KURAL İÇİN ÖNERİLER .....</b>	<b>89</b>
<b>SONUÇ.....</b>	<b>92</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>94</b>

### TABLolar LİSTESİ

<b>Tablo 1: İradî Politika Uygulanmasına Neden Olan Piyasa Başarısızlıkları .....</b>	<b>12</b>
<b>Tablo 2: Gelişmiş Ülkelerde Konsolide Bütçe Açığı / GSMH (veya GSYİH) (%) .....</b>	<b>19</b>
<b>Tablo 3: Gelişmekte Olan Ülkelerde Konsolide Bütçe Açığı / GSMH .....</b>	<b>20</b>
<b>Tablo 4: Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Bütçe Dengesi/GSMH .....</b>	<b>25</b>
<b>Tablo 5: Konsolide Bütçeye İlişkin Seçilmiş Göstergeler 1975-2003.....</b>	<b>28</b>
<b>Tablo 6: Türkiye’de Tüketici Enflasyon Oranları % .....</b>	<b>31</b>
<b>Tablo 7: Türkiye’de Mali Disiplinsizliğin Nedenleri .....</b>	<b>33</b>
<b>Tablo 8: Kurala Dayalı Politika Uygulanmasına Neden Olan Devlet Başarısızlıkları ....</b>	<b>41</b>
<b>Tablo 9: Çeşitli Ülkelerde Mali Kurallar .....</b>	<b>59</b>
<b>Tablo 10: Kaçış Şartları.....</b>	<b>70</b>
<b>Tablo 11: Kamu Finansmanı Kanununa Göre Eski ve Yeni Uygulamalar .....</b>	<b>85</b>

## ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Kamu Borç Stoku/GSYİH (1970-2002) .....	16
Şekil 2: Kamu Harcama ve Gelirleri/GSYİH .....	18
Şekil 3: Bütçe Dengesi (1980-2008) .....	35
Şekil 4: Uygulanan Kurallara Göre Ülkelerde Mali Kurallar, 2009 .....	54



## GİRİŞ

*“Kontrol edenleri kim kontrol edecek.”*

**Roma Atasözü**

2009 yılı Eylül ayında yayımlanarak kamuoyu ile paylaşılan ve 2010-2012 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Programın önemli vurgularından bir tanesi de Mali Kurala ilişkindir. Orta Vadeli Programda 2011 yılından itibaren mali kural uygulamasına geçileceği ve bu uygulamaya ilişkin altyapının 2010 yılında tamamlanacağı belirtilmiştir. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerdeki uygulaması yaklaşık 150 yılı bulan mali kurallar, ülkemiz için yeni bir kavramdır. Bu makalede, mali kural kavramı teorik bağlamda incelenecek ve mali kurallara geçişin temelleri analiz edilecektir. Ardından mali kurallara ilişkin ülke uygulamaları ışığında konu kapsamlı şekilde ele alınacak; Ülkemiz yakın iktisadi tarihi eşliğinde mali disiplin sorunu ile mali kurala geçişin rasyonalitesi değerlendirilecektir. Makale, Türkiye’de uygulanacak mali kurallar için bir öneri seti ile son bulacaktır.

## İRADİ POLİTİKALARA KARŞISINDA KURALA DAYALI POLİTİKALAR

*“Bütçe politikası konusundaki yeni yaklaşımı herkesten çok Keynes’e borçluyuz. Bu nedenle, bir Keynesyen Devrimden söz edebiliriz. Artık eski ve dar kapsamlı bir anlayış olan bütçeyi denkleştirme görüşünden uzaklaşabiliriz. Bunun yerine daha geniş kapsamlı ve yeni bir yaklaşım olan tüm ekonomiyi dengeleme görüşüne yönelebiliriz.”*

**Hugh Dalton**

1929 Büyük Buhranı, Adam Smith ve Klasik İktisadi düşünceye olan inancı derinden sarsmış ve yeni iktisadi ekol arayışlarına neden olmuştur. Bu arayış, J.M. Keynes’te son bulmuş, Keynes uzun yıllar devletlerin sıkı şekilde benimseyeceği bir düşüncenin mimarı olmuştur. Keynes, Klasik iktisatçıların ekonomide görünmez el metaforuyla açıkladıkları ve “her arz, kendi talebini yaratır” şeklinde sistematize ettikleri doğal denge yaklaşımına karşı çıkmış, ekonomide dengenin Klasiklerin ifade ettikleri gibi sürekli değil istisnai bir durum olduğunu ve ekonomide dengenin kendiliğinden oluş(a)mayacağı ve dolayısıyla kamu kesiminin elindeki çeşitli enstrümanlarla ekonomiye aktif müdahalesinin gerekli olduğunu savunmuştur. Klasik İktisatçıların “**görünmez eli**”ne karşılık, devletin “**görünür eline**” vurgu yapmıştır. Bu savunuş, literatüre, konjonktür karşıtı hareketler olarak geçmiş ve **İrادی/Takdiri Politikaların** teorik altyapısı oluşturulmuş; bu anlayışın doğal bir sonucu olarak ekonomiye yoğun şekilde devlet müdahaleleri başlamıştır. Devletlerin ekonomik büyümeyi sağlamak, gelir dağılımını düzeltmek ve benzeri amaçlarla ekonomiye yoğun müdahalesi, kamu harcamalarının artmasına neden olurken, başta vergi gelirleri olmak üzere diğer kamu gelirlerindeki artışın kamu harcamalarına paralel şekilde artırılamayışı, kamu açıklarının meydana gelmesine ve kamu eksenli istikrarsızlıkların oluşumuna neden olmuştur.

Ekonomi politikası; önceden belirlenmiş sosyo-ekonomik amaçlara ulaşmak için karar birimlerinin, ekonomik düzen, ekonomik yapı ve ekonomik süreci, seçilmiş uygun araçlar kullanarak, bilinçli ve sistematik biçimde etkileme, yönlendirme şekillendirme ve denetimidir (BULUT,2007:144-145). Ekonomi politikası üretenler, üretilen bu politikalar ile, ekonomide tam istihdama ulaşmayı, fiyat istikrarını, ekonomik büyümeyi, gelir dağılımında adaleti ve dış dengeyi sağlamayı hedeflerler ve belirlenen amaçlara ulaşabilmek için de; para politikası araçları, maliye politikası araçları, dış ticaret politikası araçları ile dolaysız kontrol araçlarından yararlanırlar. İrادی politikalar da, varlığını tam bu noktada gösterir ve ekonomide karar alma sürecinde kullanılacak araçlar üzerinde herhangi bir yaptırım ya da kısıtlama ile karşılaşılması durumunda ortaya çıkar.

İrادی politikalar temelde ekonomiye müdahalelerin gerekli ve hatta zaman zaman zorunlu olduğu öngörüsüne göre şekillenirler. Aksi halde tam istihdam denge düzeyine erişilmesi, kaynak dağılımında etkinlik, gelir dağılımında adalet ve büyüme hedeflerine yaklaşılması mümkün olamayacaktır. İktisadi düşünce tarihi içerisinde Keynesyen İktisat tarafından şekillendirilen bu yaklaşım, aynı zaman da iradi maliye politikasının teorik temellerini oluşturmaktadır. (BALI ve ÇELEN, 2007:1)

İrادی ekonomi politikaları, ekonomide karar alıcıların ekonomiye müdahaleleri esnasında seçilecek makro ekonomik büyüklük ve hedeflerle, bu hedeflere ulaşmak için seçilmesi gerekli olan araçlar konusunda herhangi bir sınırlamayı öngörmez. İrادی politikalar, 1929 Büyük Bunalımı sonrasında, klasik iktisadi ekolün sorgulanmaya başlandığı ve ekonomide dengenin kendi iç dinamikleri ile oluşmayacağı görüşünün önem kazanması sonrasında popülerlik kazanmıştır. Zira, Amerika Birleşik Devletleri'nde 1929-1933 yılları arasında devam eden ve bir rekora da imza atan kriz, milli geliri 1/3 oranında azaltmış; çıktığı Amerika ile sınırlı kalmamış, diğer ülkeleri de ciddi şekilde etkilemiştir: 1929 Krizi sonrası dünyada 50 milyon insan işsiz kalmış, yeryüzündeki toplam üretim %42 oranında ve dünya ticareti de %65 oranında azalmıştır. Bu durum karşısında, Klasik iktisatçıların görünmez el metaforuna karşı Keynes, ekonomide meydana gelen dengesizlikler sonrasında ekonominin kendiliğinden dengeye gel(e)meyeceğini, “her arzın kendi talebini yaratmayacağını” vurgulamış, ekonomide dengenin her zaman tam istihdam seviyesinde gerçekleşmeyeceğini, eksik istihdam seviyesinde de dengenin var olabileceğini, ayrıca ekonomide gayri iradi işsizliğin de söz konusu olabileceğinin altını çizmiştir; bu sayede aktif devlet politikalarının önü açılmıştır. Uygulanan iradi/takdiri politikalar sayesinde, ekonomide karar alıcılar, ekonomide karşılaşılan sorunlarla etkili bir şekilde mücadele edebilmekte ve konjonktürün daralma dönemlerinde ortaya çıkan talep düşmesi ve işsizlik sorunu karşısında etkin

yöntemler ortaya koyabilmektedir. İradî politikaların en önemli özelliği, siyasetçiye geniş bir yetki tanınması ve uygulanacak ekonomi politikası ve seçilecek politika aracı konusunda herhangi bir sınırlama öngörmemiş olmamasıdır.

İradî politikalara bu denli yoğun ilginin altında, şüphesiz Klasik İktisatçıların piyasaya attıkları değer gereğinden fazla olması yatmaktadır. Zira Klasik İktisatçılar, piyasanın mükemmelliği mitini o denli yüceltmişlerdi ki, 1929 yılında oluşan Büyük Buhran, ekonomide yarattığı şokun çok üzerinde bir etkiyi iktisat teorisinde yapmıştır. Klasik iktisatçıların savundukları;

- Ekonomi tam istihdam durumunda dengededir ve bu denge durumu geçici sapmaların dışında süreklilik arzeder. Ücretlerin ve fiyatların esnek olduğu ve devletin müdahalede bulunmadığı bir ekonomide, denge tam istihdam seviyesinden başka bir dengede olamaz,

- Ekonomik hayatta her aktör kendi çıkarını maksimum yapma gayretinde olursa, toplumun çıkarları en üst seviyeye çıkar,

- Doğal denge süreklilik arz ettiğinden kamu kesimi bu dengeyi sağlamak adına ekonomiye müdahale etmemeli, denk bütçe ile nötr vergileme ilkeleri benimsenmeli şeklinde sistematize ettikleri ve o güne kadar sorgulanmadan kabul edilen “İktisadın Amentüsü” tilsimini yitirmiş ve büyü bozulmuştur. Meydana gelebilecek her sorunu kendi içinde çözebileceğine inanılan piyasa, artık “Piyasa Başarısızlıkları” ile anılır olmuştur (Tablo 1). Bu anlayış ise, Piyasa Başarısızlıkları sonrasında ortaya çıkan dengesizlikler ile etkin mücadele için iradî politikalara sağlam bir zemin oluşturmuş ve iradî politikaların gerekçelerinden biri de bu sayede sağlanmış olmuştur.

**Tablo 1: İradî Politika Uygulanmasına Neden Olan Piyasa Başarısızlıkları**

<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Piyasada tam rekabetin geçerli olmaması</b><ul style="list-style-type: none"><li>- Piyasada “atomisite” şartı geçerli olmayabilir. Aksak rekabet piyasaları sözkonusu olabilir.</li><li>- Piyasada “serbestlik” şartı geçerli olmayabilir. Piyasaya giriş ve çıkışı engelleyen çeşitli faktörler olabilir.</li><li>- Piyasada “şeffaflık” olmayabilir.</li></ul></li><li>• <b>Dışsal ekonomiler</b><ul style="list-style-type: none"><li>- Üretimde pozitif/negatif dışsal ekonomiler</li><li>- Tüketimde pozitif/negatif dışsal ekonomiler</li></ul></li></ul>
--

<ul style="list-style-type: none"><li>- Parasal dışsal ekonomiler</li><li>- Teknolojik dışsal ekonomiler</li><li>• <b>Ölçek Ekonomileri (İçsel-eksi ekonomiler)</b></li><li>• <b>Üretim faktörlerinin coğrafi ve sektörel dağılımında dengesizlikler (Kaynak dağılımında etkinsizlik)</b></li><li>• <b>Özel gelir ve servet dağılımındaki adaletsizlik</b></li><li>• <b>Özel gelir ve servetin sonuçta topluma bir yarar sağlamayacak şekilde kullanılması: Savurganlık ve israf</b></li></ul>
Kaynak: AKTAN, 1997: 184

Klasik İktisatçıların doğal düzen anlayışına karşılık Keynes ise fikirlerini aktif devlet müdahaleleri üzerine inşa etmiştir:

- Ekonomide denge, klasik iktisatçıların savundukları gibi, sürekli değil tesadüfidir ve sürdürülebilmesi için dışarıdan müdahaleye ihtiyacı vardır. Şayet devlet müdahaleleri olmazsa dengesizlikler sürekli bir hal alabilir,

- Fiyatlar ve ücretler Klasik İktisatçıların savundukların aksine kurumsal düzenlemeler ile ekonomik olmayan nedenlerden dolayı esnek değildir,

- Bütçenin denk tutulması ve nötr vergiler her zaman kabul edilemez, devlet elindeki politika araçlarını ekonominin içinde bulunduğu konjoktüre göre ayarlamalı ve açık bütçe politikası izleyeceği gibi, fazla bütçe politikalarına da başvurabilmelidir.

## İRADİ POLİTİKALAR LEHİNE İLERİ SÜRÜLEN ARGÜMANLAR

*“ İçerisinde yaşadığımız iktisat dünyasının  
göze çarpan iki kusurundan birincisi,  
tam istihdamın sağlanamamış olması  
ve ikincisi de varlık ve gelir dağılımının keyfe bağlı ve  
adaletten yoksun olmasıdır.”*

**Keynes**

1929 Büyük Bunalımından sonra Keynesyen İktisadi Düşünce ve İradi Politikalar, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde büyük taraftar bulmuş ve devletin ekonomiye müdahalesinin teorik altyapısı oluşturulmuştur. Siyasetçilere geniş yetki verilmesini benimseyen iradi politikalar lehine ileri sürülen argümanları sıralarsak (AKTAN vd, 2005: 162):

- İradi para ve maliye politikaları her siyasal iktidarın kendi programına uygun ekonomi politikaları uygulamalarına imkan sağlar.

- Demokratik süreçte seçimle iş başına gelen politikacıların maliye ve para politikalarını etkin bir şekilde kullanma yetkisinin olması doğaldır ve demokrasinin bir gereğidir.

- Politikacıların maliye ve para politikası konusunda yetkiye sahip olması onların ekonomi yönetiminde sorumluluk yüklenmesine neden olduğundan bu politikalar önemlidir.

- İradi maliye ve para politikaları, ekonomide önceden tahmin edilmeyen olayların ve şokların meydana gelmesi halinde uygun ekonomi politikası kararlarının alınmasına ve uygulanmasına imkan sağlar. Politikacıların ekonomik kararlar konusunda elini kolunu bağlamaz ve onlara hareket serbestisi tanır.

- Toplumsal refahı artıracak şekilde kamu hizmetlerinin miktar ve kalitesinin artması için siyasal iktidarların ekonomiye müdahale konusunda esnek olması gerekir.

- Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde mevcut ekonomik ve sosyal sorunların giderilebilmesi için devlet müdahalesine ihtiyaç vardır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde görülen yapısal ekonomik sorunlar ancak iradi ekonomi politikalarıyla giderilebilir.

- İradi para ve maliye politikasında devlet “iyiliksever devlet” olarak tanımlanmıştır. Buna bağlı olarak elinde bulunan bütçe ile ekonomide ince ayar yapabilecek ve ekonomiyi tam istihdam düzeyine taşıyabilecektir.

İradi politikalar, siyaset kurumuna konjonktürle mücadelede geniş yetkiler vermiş, ekonominin daraldığı dönemlerde açık bütçe politikası ile etkin müdahaleyi uygun görmüş, konjonktürün genişleme dönemlerinde bütçe fazlası verilmesi tavsiye edilmiştir. Ancak bu tavsiye ilk öneri kadar (açık bütçe politikası) taraftar bulmamış ve bütçe açıkları eksenli sorunlar ekonomide mali baskınlık oranlarının artmasına neden olurken, özellikle gelişmekte olan ülkelerde oluşan dengesizliklerin temel unsuru olmuştur (Mali Asimetri). Keynes ve onun takipçisi diğer teorisyenlerde yıllık denklikten öte devrevî denkliğin önplana çıkması özellikle siyasetçilerde farklı şekillerde yorumlanırken, açık bütçe politikasının kalıcı olması sonucunu doğurmuştur. Siyasiler yeniden seçilebilmenin ve oy maksimizasyonun bir aracı olarak bütçe açıklarını kalıcı bir araç olarak benimsemişlerdir. Seçmenler faydalarını, siyasal partiler oylarını, bürokrasi bütçe büyüklüklerini, çıkar ve baskı gurupları ise rantlarını maksimum kılma gayreti içerisinde olmuşlardır. Bu durumun doğal sonucu, kamu harcamaları artırılmış, vergi oranları düşürülmüş ya da açıkların finansmanı için gerekli olan vergi artışları yapılmamıştır. Bütçe açıkları sonrasında finansman ihtiyacı, beraberinde bir takım sorunları da getirmiştir. Bütçe açıklarının finansmanında iç piyasalar ya da merkez bankası kaynaklarına başvurulması, bir taraftan faiz oranlarını yükseltirken, özel sektör yatırımlarını engelleyici sonuçlar doğurmuş ve tasarrufların verimli alanlardan spekülative yatırımlara kaymasına neden olmuştur. Ülkelerde kamu kaynaklı yapay talep de enflasyon oranlarının artışı sonucunu doğurmuştur. Üstelik ülkeler yaptıkları harcamalar ile verimli ve katma değer yaratan alanlardan çok siyasi popülizmin doğal bir sonucu olarak personel harcamalarına ve faiz ödemelerine gittiği görülmektedir. Yapılan harcamalar ekonomide katma değer yaratamamış, sonuçta **ekonomideki dengesizlikleri gidermek için yapılan kamu müdahaleleri, yeni dengesizliklerin oluşumuna neden olmuştur.**

## İRADİ POLİTİKALAR VE MALİ DİSİPLİN(SİZLİK) SORUNU

*“Devlet, bazı sorunların çözümü,  
bazı sorunların ise bizatihi kaynağıdır”*

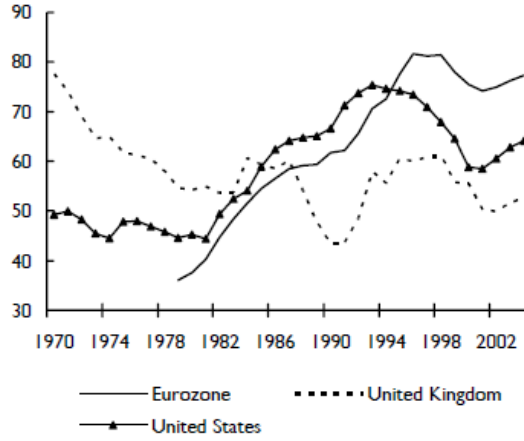
**Gordon Tullock**

1929 Büyük Bunalımı'nı ardından patlak veren İkinci Dünya Savaşı sonrasında, yıkılan dünyayı imar etmek ve bozulan dengeleri yeniden tesis etmek amacıyla kamu harcamaları ciddi şekilde artış göstermiş; bu artışlar ise savaş öncesi dönemlere gerilememiştir. Bunda devletlerin refah devleti anlayışları önemli ölçüde etkili olmuştur. Bu durumu Adolf Wagner, “Wagner Kanunu”, olarak literatüre geçen yaklaşımında şöyle ifade etmektedir: hükümetler ekonomik, sosyal, siyasal nedenlerle kamu harcamalarını sürekli şekilde artırmaktadırlar. Artan devlet harcamaları ise, kamu kesimi borçlanma gereğinin boyutlarını da genişletmektedir. Giderek artan kamu harcamalarının tamamen vergilerle finanse edilememesi nedeniyle vergi dışı finansman araçlarının (emisyon, borçlanma) kullanılması da gündeme gelmektedir.

### **Şekil 1: Kamu Borç Stoku/GSYİH (1970-2002)**

*Euro Bölgesi, ABD, İngiltere*





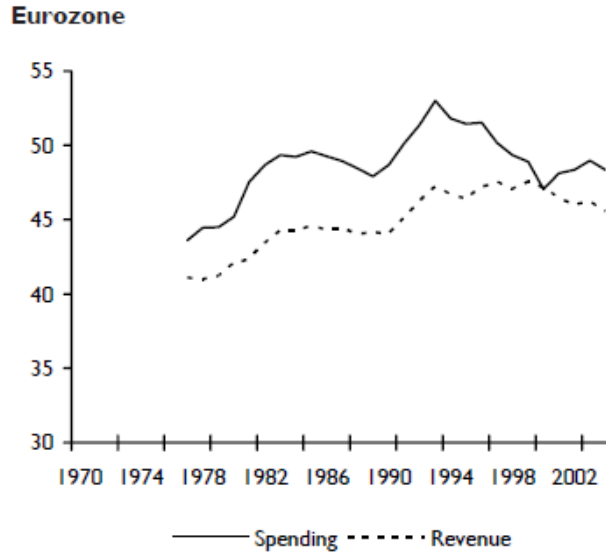
Kaynak: OECD, 2004:2

Mali disiplin, kamu maliyesinde gelirler ve giderler arasında bir dengeyin mevcut olması şeklinde ifade edilebilir. Bir ülke ekonomisinde istikrarın var olabilmesi, öncelikle mali disiplininin tesis edilmesine bağlıdır. Mali disiplin, mali sorumluluk ahlâkının bir gereğidir. Mali disiplinsizlik sorunu, hükümetlerin sorumsuzca harcamaları artırmaları, keyfi ve takdirli olarak vergilendirme yetkilerini kullanmaları, istedikleri kadar iç ve dış borçlanma kaynaklarına başvurmaları sonucunda baş göstermektedir. Mali disiplinsizlik kamu ekonomisinde vergi ve borç yükünün ağırlaşmasına yol açmaktadır. Ağır vergi yükü bir taraftan toplam tasarruflar, yatırımlar ve çalışma gayreti üzerinde olumsuz sonuçlar doğurarak ekonomik büyümeyi negatif yönde etkilerken, diğer taraftan vergi kaçakçılığına yol açarak kayıt dışı ekonominin genişlemesine neden olmaktadır. Toplam borç yükünün artması ise, devleti adım adım faiz batağına doğru sürüklemektedir. Bu durum ise sonuçta üretim ekonomisinin daralmasına ve rant ekonomisinin de genişlemesine sebebiyet verir (AKTAN, 2002:460).

Gelir dağılımında adaleti sağlamak, kaynak dağılımında etkinliği artırmak, iktisadi büyüme ve kalkınmayı gerçekleştirmek, ekonomik istikrarı tesis etmek hem iktisat politikası hem de maliye politikasının temel amaçları içinde yer almaktadır. Maliye politikası uygulamalarında bu amaçlara ulaşmak için vergi, harcama, borçlanma ve bunların tümünü içine alan bütçe birer araç olarak kullanılmak zorundadır. Eğer bir ülkede mali disiplin sağlıklı bir şekilde tesis edilmiş ise, söz konusu maliye politikası araçlarının daha etkin olarak kullanımı gerçekleşebilecek ve bunun sonucunda da sayılan amaçlara daha kısa sürede ulaşılabilme imkânı sağlanmış olacaktır. Bu nedenle, özellikle henüz kalkınma aşamasını tamamlayamamış Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler açısından bütçe gelirleri ile giderleri arasında uyumun sağlanarak mali disiplinin en kısa sürede sağlanması önem taşımaktadır.

Aynı durum aslında gelişmiş ülkeler için de söz konusudur. Gelişmiş ülkeler açısından da, mevcut durumu korumak ve daha da iyileştirebilmek için mali disiplinin sürdürülmesi önem taşımaktadır (GÜNAY, 2007:64).

**Şekil 2: Kamu Harcama ve Gelirleri/GSYİH**  
(1970-2002), Euro Bölgesi



Kaynak: OECD, 2004:2

Mali disiplinsizlik sorunu hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılan bir sorundur. Gelişmiş ülkeler refah devleti anlayışı içerisinde meydana gelen gelişmeler, bu ülkelerde kamu harcamalarının artması sonucunu doğurmuştur. Şekil 1'den de görüleceği üzere, mali disiplinsizliğin göstergelerinden biri olan kamu borç stokunun gayri safi yurtiçi hasılaya oranı, 1990'lı yılların ikinci yarısına kadar devam etmiştir. Euro Bölgesinde de 1999 yılına kadar harcamalar gelirlerin üzerinde gerçekleşmiş ve açık politikası uygulanmaya gelmiştir (Şekil 1 ve 2).

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, son otuz yılda bütçe açıklarına neden olan başlıca faktörleri ifade etmek gerekirse (ŞEN ve SAĞBAŞ, 2004:23):

- Sosyal güvenlik harcamalarında meydana gelen artış
- Kamu hizmetlerinden faydalananların sayısının hızla artması
- Kamusal hizmetlerden faydalanmanın doğal ve devlet için zorunlu bir görev olarak algılanması,
- Yapısal işsizliğin ortaya çıkması
- Verimlilik artışında görülen gerilemedir.

**Tablo 2: Gelişmiş Ülkelerde Konsolide Bütçe Açığı / GSMH (veya GSYİH) (%)**

	1970	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Almanya*</b>	1,0	-1,1	-1,7	-0,2	-1,6	-2,2	-2,4	-2,5	-1,3	-1,9	...
<b>Belçika</b>	-1,6	-7,8	-6,5	-6,6	-5,7	-6,2	-6,9	-6,2	-4,5	...	...
<b>Danimarka</b>	2,5	4,1	2,3	1,1	-0,7	-1,2	-1,6	-2,3	-2,4	-2,0	...
<b>Fransa</b>	0,5	-1,2	-2,4	-1,9	-2,1	-1,3	-4,0	-5,7	-5,6	-6,5	...
<b>Hollanda</b>	-1,1	-3,1	-4,1	-4,1	-4,5	-2,8	-3,4	-0,9	-0,5	-4,9	...
<b>İngiltere</b>	1,6	-0,7	1,5	1,5	0,7	-1,0	-5,0	-6,4	-5,1	-5,2	...
<b>İrlanda</b>	-6,3	-9,5	-3,2	-2,2	-1,9	-0,9	-2,6	-0,9	-1,0	-0,8	0,3
<b>İspanya</b>	-0,8	-4,5	-0,4	-3,4	-3,4	-3,2	-4,3	-7,0	-7,8	...	...
<b>İtalya (1)</b>	-4,8	-11,6	-11,6	-11,2	-11,1	-10,5	-12,1	-9,7	-9,6	-7,0	-6,7
<b>Lüksemburg (1)</b>	0,0	3,1	2,6	2,8	4,9	-10,0	...	...	...	...	...
<b>Portekiz (1)</b>	-1,7	-9,1	-7,6	-3,5	-4,7	-6,1	-2,3	-7,9	-5,0	-5,0	-4,0
<b>Yunanistan</b>	-1,7	-11,3	-11,4	-14,3	-13,7	-10,8	-7,2	-11,3	-20,8	-12,0	...
<b>Avusturya</b>	-0,5	-5,6	-5,0	-3,8	-4,5	-4,8	-3,9	-5,1	-5,7	...	...
<b>Finlandiya (1)</b>	0,9	-1,7	0,4	1,8	0,2	-7,1	-14,8	-13,4	-11,5	-5,1	-2,6
<b>İsveç (1)</b>	-1,8	-0,4	0,5	1,8	1,0	-1,5	-4,1	-14,9	-12,7	-6,9	-3,6
<b>ABD</b>	-1,1	-3,2	-3,2	-2,7	-3,9	-4,7	-4,6	-3,9	-2,9	-2,2	-1,5
<b>Avustralya</b>	-0,8	-1,0	0,8	1,8	2,2	0,5	-2,5	-3,6	-3,2	-2,6	...
<b>İsviçre</b>	0,3	0,3	0,7	0,1	0,4	-1,0	-0,7	-2,3	-1,2	-1,4	...
<b>Japonya</b>	-0,4	-3,5	-2,6	-2,9	-1,6	1,7	0,3	-1,6	...	...	...
<b>Kanada</b>	-1,1	-2,6	-2,3	-2,6	-3,2	-3,8	-4,5	-4,5	-3,8	...	...

										...	...
(*) : 1990 yılına kadar verilen bilgiler sadece Batı Almanya'ya aittir. (1) : GSYİH											
<b>Kaynak: DPT</b>											

## Gelişmiş Ülkelerde Mali Disiplin Sorunu

Mali disiplinsizlik sorunu, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin karşı karşıya kaldıkları bir sorundur. Bu ortak soruna rağmen, ülkelerin, kamu açıklarına neden olan faktörlerde bir takım farklılıklar söz konusudur.

Gelişmiş ülkelerde mali disiplinsizliğin nedenleri dönemler itibarıyla değişebilmektedir<sup>1</sup>. Gelişmiş ülkelerde Kamu Kesimi Finansman Açıkları (KKFA) içinde en önemli yeri alan bütçe açıkları; İkinci Dünya Savaşı sonrasında gözlenen çok kuvvetli ekonomik büyümenin ilk uzun döneminde yıllara ve ülkelere göre değişen nispeten zayıf ve çok defa enflasyonist etkiye yol açmayacak ve tatmin edici bir tasarruf oranı sayesinde kolayca kapatılabilecek şekildedir. 1970'li yılların ortasından itibaren ise, bütçe açıklarındaki hızlı artışla birlikte kuvvetli bir enflasyon, düşük bir ekonomik büyüme, artan işsizlik ve kamu borçlanmasında yükselişle karşılaşmıştır. Gelişmiş ülkelerde kamu kesimi açıklarının artmasına yol açan nedenleri özetle dört grupta toplamak da mümkündür:

- Büyüme hızının düşmesi,
- Kamu otoritelerinin uyguladıkları politikalar,
- Kamu harcamalarının vergilere göre enflasyonu daha yakından izlemesi (diğer bir ifadeyle, harcama esnekliğinin vergi esnekliğinden yüksek olması),
- Kamusal borcun neden olduğu finansal yükün tırmanan faizler nedeniyle giderek ağırlaşması.

Tablodan da görüldüğü üzere, bütçe açıkları genel bir durumdur. Fakat özellikle Belçika, İngiltere, İtalya, Yunanistan, Avusturya, Finlandiya ve İsveç yüksek bütçe açıklarıyla diğer ülkelerden ayrılmaktadırlar.

<b>Tablo 3: Gelişmekte Olan Ülkelerde Konsolide Bütçe Açığı / GSMH (veya GSYİH) (%)</b>											
	1970	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996

<sup>1</sup> Bu bölümde büyük ölçüde GÜNAY (2007), TÜĞEN (1991) ve SÖNMEZ (1994)'ten yararlanılmıştır.

<b>Meksika (1)</b>	...	-14,2	-9,6	-5,0	-2,8	-0,2	1,5	0,3	-0,7	-0,6	...
<b>Arjantin</b>	...	-2,9	-1,4	-0,7	-0,3	-0,5	0,0	-0,6	-0,7	...	...
<b>Brezilya</b>	-0,6	-12,5	-15,8	-16,6	-6,3	-0,5	-4,0	-9,6	0,0	...	...
<b>G. Kore</b>	-0,8	0,4	1,5	0,2	-0,7	-1,6	-0,5	0,6	0,3	0,3	-0,1
<b>Çin</b>	...	-0,7	-0,5	-0,5	-0,8	-0,9	-0,9	-0,6	-1,2	-1,0	...
<b>İran</b>	-7,4	-7,1	-9,2	-3,9	-1,8	-2,2	-1,5	-0,5	-0,1	...	...
<b>Mısır (1)</b>	...	-5,1	-7,7	-5,4	-5,7	-1,0	-3,5	1,7	...	...	...
<b>Pakistan</b>	-8,3	-8,0	-6,0	-7,1	-5,2	-7,4	-7,8	-8,8	-6,9	-4,7	...
<b>Tayland</b>	-3,7	-2,3	0,7	3,0	4,6	4,8	2,9	2,1	1,9	3,0	...
<b>Malezya</b>	-3,9	-8,2	-4,5	-5,4	-3,1	-2,2	-0,9	0,2	2,5	...	...
<b>Endonezya</b>	-3,1	-0,9	-3,2	-2,1	0,4	0,5	-0,4	0,6	1,0	2,3	1,2
<b>Macaristan (1)</b>	...	-2,5	-2,8	-0,2	0,8	...	...	...	...	...	...
<b>Romanya (1)</b>	...	7,1	5,8	8,2	0,9	1,9	-4,7	-0,5	-2,5	...	...
<b>Polonya (1)</b>	...	-1,4	-2,3	...	...	...	...	...	-2,3	-2,0	...
<b>Bulgaristan</b>	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
<b>Rusya (1)</b>	...	...	...	...	...	...	...	...	...	-4,3	-6,5
<b>Hindistan</b>	-3,2	-8,4	-8,2	-8,0	-8,2	-5,9	-5,7	-7,6	-6,6	-5,4	...
<b>Kaynak: DPT, (1) : GSYİH</b>											

### **Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Disiplin Sorunu**

Gelişmekte olan ülkelerdeki kamu kesimi açıkları üzerinde daha çok yapısal, kurumsal, ekonomik, askeri ve siyasal nedenlerin etkili olduğu gözlenmektedir. Gelişmekte olan ülkelere özgü bu yapısal nitelikleri, düşük ekonomik kalkınma düzeyi, yavaş artan kamu

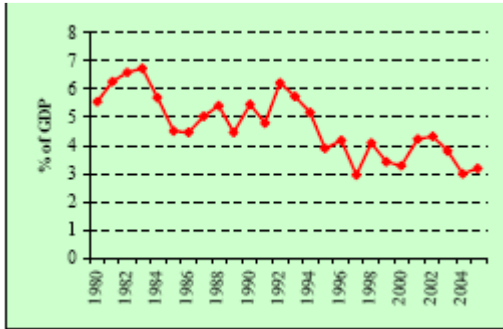
gelirleri, kamu gelirlerinde görülen istikrarsızlıklar, harcama üzerindeki devlet kontrolü ve devletin ekonomideki büyüklüğü şeklinde sıralayabiliriz (ŞEN ve SAĞBAŞ, 2004: 23).

Gelişmekte olan ülkeler incelendiğinde, bütçe açığının genel bir trend olarak tüm ülkelerde olduğu görülmekle birlikte, bazı ülkelerin oransal olarak büyüklük ile diğer ülkelerden farklılaştıkları görülmektedir. Hindistan, Pakistan, Brezilya yüksek açık oranlarıyla dikkati çeken ülkelerin başında gelmektedirler.

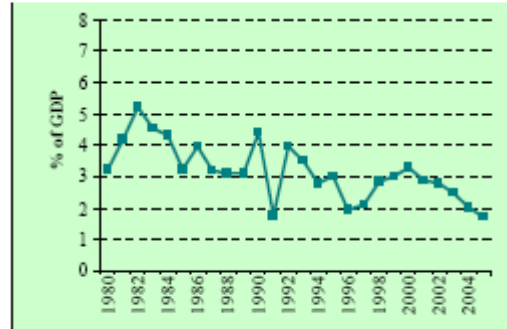
Bütçe açıklarına, şüphesiz kamu harcamalarının artışı kadar, kamu gelirlerinin artırılmaması da neden olmaktadır. Bunda gelişmekte olan ülkelerde, etkin vergi idarelerinin olmaması, kayıt dışı ekonomideki fazlalık ile istikrarsız büyüme rakamları etkilidir. Bu ülkelerde tarım sektörünün görece büyüklüğü ile düşük kişi başına gelir artışı da bu duruma neden olan diğer bir faktördür. Ayrıca serbestleşen sermaye hareketleri de, ülkelerde vergi rekabetlerine neden olarak vergi hasılatında düşüslere neden olabilmektedir.

### Şekil 3. Gelir Düzeylerine Göre Ülkelerde Mali Açıklar

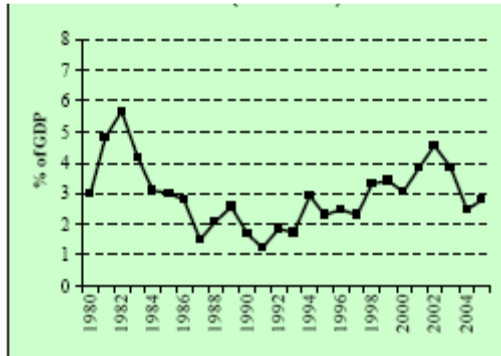
#### Düşük Gelirli Ülkelerde Mali Açıklar



#### Düşük ve Orta Gelirli Ülkelerde Mali Açıklar



#### Yüksek ve Orta Gelirli Ülkelerde Mali Açıklar



Dünya Bankası, 2006: 3

Şekil 3'ten de görüldüğü üzere, mali açıklar ve mali disiplin sorunu hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin temel sorunu haline gelmiş ve kamu kesimi kaynaklı sorunların

giderilebilmesi maksadıyla çeşitli önlemler olan mali kurallar uygulanmaya başlanmıştır. Düşük gelirli ülkelerde, 80'li yıllarda kısmi iyileşmeler yaşanmış, 2000'li yılların başında ise %3 ila %4 arasında bir oranda dalgalanma devam etmiştir. Düşük ve orta gelirli ülkelerde ise 1984-1994 yılları arasında %3 ila %4 arasında dalgalanan mali açıklar, bu tarihten sonra ise %2 ila %3 arasında bir seyir takip etmiştir. Yüksek gelirli ülkeler ise, daha disiplinli bir görüntü vermektedirler ve bu ülkelerde açıklar 80'li yıllardan 2000'li yıllara kadar %1 ila %4 arasında bir açık oranı takip etmişlerdir.

## TÜRKİYE'DE MALİ DİSİPLİN(SİZLİK) SORUNU

*“Açık bir bütçenin,  
sayısız sakıncalarını iyi bilen Büyük Millet Meclisi'nin,  
denk bütçe yönünde kesin karar sahibi bulunması,  
devletin mali ve hatta genel politikası için bir teminattır.”*

**M.K.Atatürk**

Yukarıda yer verdiğimiz Atatürk'ün sözü Cumhuriyetin ilk yıllarında denk bütçeye atfedilen değeri göstermesi bakımından önemlidir. Bu sözün yansımaları, Cumhuriyetin ilk yıllarından 1940'lı yıllara kadarki süreçte rahatlıkla görülmektedir. Bu dönemde bütçe genelde fazla vermiş, açık verilen yıl sayısı ise oldukça sınırlı olmuştur. Hatta 1934 yılında bütçe fazlası verilmiştir. Anılan yıl bütçe fazlası % 9,3 oranı ile Cumhuriyet Tarihinde bir rekora da işaret etmektedir. 1940'lı yıllara gelindiğinde ise çok partili hayat girişimlerinin doğal sonucu siyasi rekabet ülke gündemine girmiş ve refah devleti vurgusunun dünyadaki artışına paralel şekilde ülke gündemine girmesi, ilk dönemde benimsenen “**denk bütçe hassasiyetini**” gevşetmiş ve kademeli bir şekilde “**açık bütçe politikaları**” benimsenmiştir. Ancak bu dönemde verilen açıklara baktığımızda, oransal olarak azlığı dikkatimizi çekmektedir. Fakat bu durum sonrasında, açık bütçe politikaları da sürekli bir hal almış ve ülkede yaşanan krizlerin temel unsurlarından biri haline gelmiştir. 80'li yıllar sonrasında ise, açık bütçe politikası artan hızda devam etmiş ve 90'lı yıllar kamu mali dengesi için kayıp yıllar olmuştur. 2000'li yıllara da yüksek kamu dengesizliklerinin gölgesinde giren Türkiye Ekonomisi 2001 yılında verdiği % 16,5 bütçe açığı oranıyla da yeni bir rekora imza atmıştır. Kısaca açıklamaya çalıştığımız bu durum Tablo 4'ten rahatlıkla takip edilebilmektedir.

Yukarıda bahsettiğimiz mali sorunlara ilişkin olarak çeşitli dönemlerde bir takım önlemler alınmaya çalışıldıysa da, bu önlemler 2000'li yıllara kadar istenen sonuçları vermemiştir. 80'li yıllarda kamu kaynaklı sorunların sürdürülemez bir hal alması sonrasında, ekonomide yapısal bir dönüşümün zorunlu görülmüş, literatüre 1980 Kararları diye geçen bir



dizi yapısal önlemin alınması söz konusu olmuştur. Alınan bu kararlar ile ekonomide kamunun görece ağırlığının azaltılması hedeflenmiş ve bu sayede kamunun ekonomiye teşvikler, destekler, hibeler vb. isim altında müdahalesi sınırlandırılmak istenmiştir. Kamunun boş bıraktığı alanın da özel sektör aracılığıyla ikame edilmesi hedeflenmiştir.

**Tablo 4: Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Bütçe Dengesi/GSMH**

Yıllar	Bütçe Dengesi / GSMH (%)	Yıllar	Bütçe Dengesi / GSMH (%)	Yıllar	Bütçe Dengesi / GSMH (%)	Yıllar	Bütçe Dengesi / GSMH (%)	Yıllar	Bütçe Dengesi / GSMH (%)
1924	0,4	1942	2,4	1960	-0,1	1978	-1,5	1996	-8,2
1925	-1,9	1943	0,7	1961	-0,5	1979	-2,1	1997	-7,6
1926	0,7	1944	-0,3	1962	0,2	1980	-3,0	1998	-7,1
1927	0,7	1945	1,3	1963	0,3	1981	-1,2	1999	-11,7
1928	1,4	1946	0,8	1964	-0,9	1982	-1,3	2000	-10,6
1929	0,6	1947	0,9	1965	-0,8	1983	-1,6	2001	-16,5
1930	0,3	1948	0,3	1966	-0,1	1984	-1,4	2002	-14,6
1931	-1,7	1949	0,0	1967	0,2	1985	0,0	2003	-11,3
1932	-0,5	1950	-1,2	1968	-0,4	1986	-2,3	2004	-7,1
1933	-2,1	1951	0,5	1969	-0,9	1987	-3,1	2005	-1,7
1934	9,3	1952	0,5	1970	0,1	1988	-3,0	2006	-0,6
1935	1,1	1953	-0,2	1971	-2,4	1989	-3,3	2007	-1,6
1936	0,6	1954	-0,7	1972	-0,1	1990	-3,0	2008	-1,8
1937	0,8	1955	-0,3	1973	-0,6	1991	-5,3		
1938	1,0	1956	-0,6	1974	-0,7	1992	-4,3		
1939	0,0	1957	-0,1	1975	-0,1	1993	-6,7		
1940	1,2	1958	0,0	1976	-0,5	1994	-3,9		
1941	3,4	1959	0,2	1977	-3,6	1995	-4,0		

**Kaynak:** Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü  
2005 yılına kadarki göstergeler Konsolide Bütçe'ye aitken, 2006 sonrası dönem Merkezi Yönetim Bütçe verileridir.

24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Tedbirleri ile de ekonomide istenen yapısal dönüşüm tam anlamıyla başarılamamış ve kamu kesiminin ekonomi üzerindeki hakimiyeti düşürülememiştir. Ayrıca iç tasarrufların yetersiz kaldığı bu dönemde, dışa açılma

politikasının bir sonucu olarak kamu açığının finansmanında dış kaynaklardan da yararlanılmış, bu yeni dönemde kamu açıklarına dış açıklar eşlik etmiştir. Literatürde “ ikiz açıklar” şeklinde ifade edilen bu durum, yüksek enflasyonla birlikte Türkiye Ekonomisinde kırılmalı artıran en önemli faktörlerden olmuştur. Üstelik bu dönemde yapılan kamu harcamaları, verimli alanlardan ziyade, personel ödemeleri ve borç faiz ödemeleri gibi esnek ve katma değeri yüksek olmayan kalemlerde gerçekleştirilmiş ve gelir dağılımını bozucu sonuçlara da neden olmuştur.

Türkiye’deki mali disiplinsizliğe ilişkin göstergeler, Tablo 5’ten de rahatlıkla takip edilebilir. 1975 yılından 2003 yılına kadar olan dönem incelendiğinde, faiz ödemeleri ve vergi gelirlerinin seçilmiş büyüklüklere oranı incelendiğinde, ülkenin nasıl bir yapısal sorunla karşı karşıya kaldığı gözlemlenecektir. Örneğin 1975 yılında faiz ödemelerinin yatırım harcamalarının % 15,2’si iken, bu oran 1989 yılında % 163’ü, kriz yılı olan 1994’te % 410’u, diğer bir kriz yılı olan 2001 yılında ise, % 700’üdür. Bu oranın çok yükselmesinde, şüphesiz kamu yatırım harcamalarının azalması da etkili olmakla birlikte, yine de oranın bu denli artışı, dikkatle üzerinde durmayı hak edecek niteliktedir.

Faiz ödemelerinin toplama harcamaya oranı da benzer bir trend izlemiş ve 1975 yılında % 3 olan bu oran 1994, 2000 ve 2001 yıllarında sırasıyla % 33, %43 ve %50 olmuştur. Faiz ödemelerinin konsolide bütçe gelirlerine oranlarına bakıldığında ise; %3 olan 1975 yılı oranı kademeli şekilde artmış ve 1984 yılından itibaren ise çift haneli oranları yakalamıştır. 90’lı yıllarda ortalama % 40 bandına oturan bu oran, 2001 yılında % 80 oranına ulaşmıştır.

Mali dengelerin bozulduğunun bir diğer göstergesi de vergi gelirlerinin toplam harcamalara oranıdır. Türkiye Ekonomisi üzerinde yaptığımız analizlerde de ifade edildiği üzere, kamu harcamaları artış gösterirken kamu gelirleri bu artışa paralel bir biçimde artırılamamıştır. 1975 yılında yapılan her 100 liralık harcamanın 84 lirası vergi gelirleri ile karşılanırken, bu oran 80’li yıllarda ortalama 70 liraya, 90’lı yıllarda ise 60 liraya düşmüştür. Bu durumun doğal sonucu olarak, kamu açığının finansmanında iç ve dış borçlanma gündeme gelmiştir.

Kamu kesiminin bu dengesi şüphesiz artan enflasyonla birleşince gelir dağılımında adaletsizlik sorunu da ortaya çıkmıştır. Bu durumun önemli göstergesi ise, dolaylı vergilerin izlediği yoldur. 1975 yılında vasıtalı/dolaylı vergiler milli gelirin % 7,5’i iken 90’lı yılların sonlarında çift haneli rakamlara ulaşmıştır. Toplam vergi gelirlerine oran üzerinden bakıldığında ise, 1975 yılında % 53 olan bu oran, 90’yı yılların sonlarında % 60 oranlarının üzerine çıkmıştır. Bu duruma paralel şekilde, vasıtasız vergilerde ciddi bir artış gerçekleştirilememiş hatta düşüş olmuştur.



**Tablo 5: Konsolide Bütçeye İlişkin Seçilmiş Göstergeler 1975-2003**

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982 (*)	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
KONSOLİDE BÜTÇE DENGESİ (Bin YTL)	-5	-10	-48	-25	-90	-166	-124	-157	-313	-979	-798	-1.411	-2.607	-3.990	-7.673
FAİZ DIŞI DENGİ (Bin YTL)	-2	-6	-42	-18	-73	-135	-48	-70	-101	-538	-123	-80	-342	988	587
FAİZ DIŞI KON.BÜT. DENGESİ / GSMH	-0,3	-0,7	-3,8	-1,1	-2,5	-2,5	-0,6	-0,7	-0,7	-2,4	-0,3	-0,2	-0,5	0,8	0,3
FAİZ ÖDEMELERİ / YATIRIM HAR.	15,2	11,5	9,9	11,0	18,3	17,0	24,6	26,2	44,7	63,8	65,5	82,0	98,7	158,5	163,0
FAİZ ÖDEMELERİ / TRANSFER HAR.	10,6	8,2	6,8	6,5	7,6	7,9	13,2	15,9	19,7	27,5	30,8	38,1	38,6	47,8	50,4
FAİZ ÖDEMELERİ / TOPLAM HAR.	3,0	2,5	2,3	2,2	3,0	2,9	5,0	5,5	8,1	11,6	12,7	16,3	17,8	23,7	21,7
FAİZ ÖDEMELERİ / BORÇLANMA (NET)	31,8	26,3	14,4	22,2	37,0	20,9	202,1	52,6	116,4	43,0	73,8	82,8	88,0	122,3	99,4
FAİZ ÖDEMELERİ / KON.BÜT.GEL.	3,2	2,7	2,8	2,4	3,5	3,5	5,4	6,1	9,2	15,7	14,9	19,7	22,5	29,3	27,2
VERGİ GELİRLERİ / TOPLAM HAR.	84,2	82,6	71,6	73,6	67,9	69,5	78,5	81,5	74,0	62,7	72,1	73,1	71,3	67,7	67,1
VERGİ GEL. / FAİZ DIŞI TOP.HAR.	86,8	84,7	73,3	75,2	70,0	71,6	82,6	86,2	80,6	71,0	82,6	87,4	86,8	88,8	85,8
TOPLAM GELİRLER / TOPLAM HAR.	95,2	93,3	79,7	92,5	84,8	84,6	91,8	90,2	88,0	74,1	85,0	82,7	79,5	81,0	79,8
TOPLAM GEL. / FAİZ DIŞI TOP.HAR.	98,2	95,7	81,6	94,6	87,5	87,1	96,6	95,4	95,8	83,9	97,3	98,8	96,7	106,2	102,0
VERGİ GELİRLERİ / GSMH	13,8	14,6	15,2	15,0	14,1	14,1	14,8	12,3	13,9	10,7	10,8	11,7	12,1	11,0	11,1
VASITASIZ VERGİLER / GSMH	6,4	7,0	8,1	8,6	8,2	8,9	9,6	7,8	8,2	6,2	5,2	6,1	6,0	5,5	5,9
VASITALI VERGİLER / GSMH	7,3	7,7	7,1	6,4	5,9	5,3	5,3	4,5	5,6	4,5	5,7	5,6	6,1	5,5	5,2
VASITASIZ VERGİLER / VERGİ GEL.	46,7	47,5	53,2	57,5	58,2	62,8	64,5	63,3	59,4	58,3	47,7	52,0	49,6	49,6	53,4

VASITALI VERGİLER / VERGİ GEL.	53,3	52,5	46,8	42,5	41,8	37,2	35,5	36,7	40,6	41,7	52,3	48,0	50,4	50,4	46,6
KAYNAK : DPT, MALİYE BAKANLIĞI															
(*) 1982 YILI 10 AYLIKTIR.															

### KONSOLİDE BÜTÇEYE İLİŞKİN SEÇİLMİŞ GÖSTERGELER (Devamı)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
KONSOLİDE BÜTÇE DENGESİ (Bin YTL)	-11 955	-33 517	-47 434	-133 666	-152 093	-316 150	-1 237 871	-2 240 653	-3 894 959	-9 284 421	-13 726 002	-29 840 401	-41 694 061	-40 204 390
FAİZ DIŞI DENGİ (Bin YTL)	2 012	-9 444	-7 136	-17 196	146 193	259 965	259 530	37 264	2 281 636	1 436 419	6 713 860	11 221 825	10 176 598	18 404 773
FAİZ DIŞI KON.BÜT. DENGESİ / GSMH	0,5	-1,5	-0,6	-0,9	3,8	3,3	1,7	0,1	4,3	1,8	5,3	6,4	3,7	5,2
FAİZ ÖDEMELERİ / YATIRIM HAR.	156,9	140,4	137,8	219,1	409,8	465,4	517,2	325,2	521,2	545,3	585,1	700,8	525,4	652,3
FAİZ ÖDEMELERİ / YATIRIM HAR.(İşç.Har.)	204,8	205,5	211,9	318,7	592,4	627,7	628,9	385,8	616,3	683,8	738,6	855,8	615,0	816,3
FAİZ ÖDEMELERİ / TRANSFER HAR.	56,1	45,7	51,5	51,3	62,4	59,1	61,9	49,3	65,5	61,7	66,8	73,4	66,3	61,8
FAİZ ÖDEMELERİ / TOPLAM HAR.	20,8	18,5	18,2	24,0	33,2	33,7	38,0	28,5	39,6	38,2	43,5	50,6	44,2	41,7
FAİZ ÖDEMELERİ / BORÇLANMA (NET)	136,3	86,9	66,3	92,1	188,1	194,4	129,0	110,2	169,4	103,8	163,7	215,1	152,4	128,6
FAİZ ÖDEMELERİ / BORÇLANMA (BRÜT)	52,8	42,5	30,7	41,3	43,0	37,7	36,3	43,0	48,0	40,2	63,7	49,6	42,8	36,2
FAİZ ÖDEMELERİ / KON.BÜT.GEL.	25,3	24,9	23,1	33,1	40,0	41,3	55,4	39,6	52,8	57,0	61,5	80,0	68,7	58,5
VERGİ GELİRLERİ / TOPLAM HAR.	67,6	60,4	63,9	54,5	65,5	63,4	57,0	59,4	59,2	52,7	56,4	49,0	50,9	60,0
VERGİ GEL. / FAİZ DIŞI TOP.HAR.	85,3	74,1	78,1	71,7	98,1	95,6	91,9	83,1	97,9	85,2	99,9	99,1	91,2	103,0
TOPLAM GELİRLER / TOPLAM HAR.	82,2	74,3	78,6	72,5	83,0	81,5	68,6	72,0	75,0	67,0	70,8	63,2	64,4	71,4

TOPLAM GEL. / FAİZ DIŞI TOP.HAR.	103,8	91,1	96,1	95,3	124,4	122,9	110,6	100,7	124,2	108,3	125,3	128,0	115,6	122,5
VERGİ GELİRLERİ / GSMH	11,4	12,4	12,8	13,2	15,1	13,8	15,0	16,1	17,2	18,9	21,1	22,5	21,7	23,6
VASITASIZ VERGİLER / GSMH	6,0	6,5	6,5	6,4	7,3	5,9	5,9	6,6	8,0	8,6	8,6	9,1	7,3	7,8
VASITALI VERGİLER / GSMH	5,5	5,9	6,4	6,8	7,8	7,9	9,1	9,6	9,2	10,3	12,5	13,4	14,4	15,8
VASITASIZ VERGİLER / VERGİ GEL.	52,1	52,3	50,4	48,6	48,3	42,5	39,5	40,8	46,7	45,4	40,9	40,5	33,7	33,0
VASITALI VERGİLER / VERGİ GEL.	47,9	47,7	49,6	51,4	51,7	57,5	60,5	59,2	53,3	54,6	59,1	59,5	66,3	67,0
(*) Geçmiş yıllar verileri ile mukayese edilebilmesi için Analitik Bütçe Sınıflandırmasına göre düzenlenmemiŐtir. Özel gider indirimi ödemeleri hariçtir.														
Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-2006														

Bu dönemdeki kamu açıklarını incelemek için özellikle döner sermayeler, fonlar ile vakıf ve dernekler konusuna değinmek yararlı olacaktır. Zira bu dönemde devlet tüzel kişiliği içerisinde yer alan genel bütçeli idareler, kendi gelirlerine sahip değildirler. Ancak bu yıllarda genellik ve birlik ilkelerinden sapıcı şekilde kendi özel gelirlerini elde etmeye başlamışlar ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve diğer özel kanunlarda yer alan hükümlere dayanarak kurdukları döner sermayeler aracılığıyla kaynak yaratan ve kullanan kuruluşlar olmuşlardır. Kamu kesimi dengesini bozan ve gevşeten diğer bir uygulama ise fonlar olmuştur. Bütçe dışında idare edilen bu fonlar da, bütçenin dışında ve takip edilemeyen bir kamu kesimi yaratmış, kamu kesimi açıklarının hızla artmasının temel nedenlerinden olmuştur. Kamu kesimini sistemin dışına iten uygulamalar bu sayılanlarla da sınırlı kalmamış, dernek ve vakıflar da anılan dönemin popüler uygulamalarından olmuştur. Üstelik bu uygulama genel bütçeli idarelerle sınırlı kalmamış, başta üniversiteler olmak üzere diğer katma bütçeli kuruluşlarda da sıklıkla rastlanan bir uygulama olmuştur. Bu durumun doğal sonucu olarak, bütçe ile takip edilemeyen ve yasama organının denetimi dışında bir kamu kesimi yaratılmıştır.

**Tablo 6: Türkiye’de Tüketici Enflasyonu %  
(İndeks Artış Oranları)**

Yıllar	TÜFE	Yıllar	TÜFE	Yıllar	TÜFE	Yıllar	TÜFE	Yıllar	TÜFE
1939	2	1954	9,5	1969	7,8	1984	48,4	1999	62,9
1940	9,6	1955	12,2	1970	8,1	1985	45	2000	39
1941	19,7	1956	9,9	1971	16,5	1986	34,6	2001	68,5
1942	68	1957	11,9	1972	13,7	1987	38,9	2002	45
1943	44,1	1958	15,8	1973	16	1988	73,7	2003	25,3
1944	2,7	1959	24,4	1974	18,6	1989	63,3	2004	9,3
1945	3,6	1960	5,2	1975	19,8	1990	60,3	2005	4,5
1946	-1	1961	1,6	1976	16,4	1991	66,1	2006	
1947	-1,5	1962	3,4	1977	28	1992	70	2007	
1948	2,4	1963	7,9	1978	47,2	1993	71,1	2008	
1949	8,1	1964	1,2	1979	56,8	1994	125,5		
1950	-4,4	1965	5,8	1980	115,6	1995	78,9		
1951	0,2	1966	5,7	1981	33,9	1996	76,5		

<b>1952</b>	5,1	<b>1967</b>	8,3	<b>1982</b>	21,9	<b>1997</b>	99,2		
<b>1953</b>	3,8	<b>1968</b>	3,7	<b>1983</b>	31,4	<b>1998</b>	69,7		
Kaynak: EREN, 2006: 137									

Türkiye, anılan uygulamaların doğal sonucu olarak, 80’li yıllardaki girişimlerini başarıyla tamamlayamadan 90’lı yıllara da kamu kesimi dengesizliklerinin gölgesinde girmiştir. 1990’lı yılların ikinci yarısına yaklaşıldığında Türkiye, bütçe açıkları artan, enflasyonu yüksek seviyelerde seyreden, aşırı Türk Lirasının doğal bir sonucu olarak dış açıkları büyümüş bir ülke görünümünde bıçak sırtı bir denge görüntüsü vermiştir: 1993 yılında gerçekleşen % 6,7 bütçe açığı son 23 yılın (1970-1993) en büyük bütçe açığı olmuştur. 1994 yılına girildiğinde ekonomideki yapısal sorunları gidermek ve sürdürülemez seviyede olan kamu açıklarını makul seviyelere çekmek için, yeniden bir istikrar programı ülke gündemine girmiştir. Ancak uygulamaya konan bu programın bütçe açıkları üzerindeki olumlu etkisi kendini yalnızca 1994 yılında göstermiş fakat bu yılı takip eden yıllarda bütçe açığındaki artış düzenli bir şekilde devam etmiştir (Tablo 4).

1980 ve 1994 İstikrar Önlemleri sonrasında istediği başarıyı yakalayamayan Türkiye, 1999 yılında Uluslararası Para Fonu (IMF) ile Standby perspektifine sahip Yakın İzleme Anlaşması imzalamış ve yeniden önceliği yapısal reformlar olan bir dizi önlemi devreye sokmuştur. Ancak bu dönemde Uluslararası Para Fonu (IMF) çıpası olmasına rağmen Türkiye ilkini Kasım 2000 ve Şubat 2001 tarihinde olmak üzere, iki krizle karşı karşıya kalmış ve 1990’lı yıllarda seyreden yüksek açık seviyelerini aratacak bir oranla yüzde 10,2 ve 16,5 açık gibi rekor açık seviyeleri ile karşı karşıya kalmıştır. Maastricht Kriterlerine göre bütçe açığının GSYİH’ye oranının yüzde üç olduğu dikkate alınır, ülkenin içine düştüğü durumu daha net bir şekilde anlayabiliriz.



**Tablo 7: Türkiye’de Mali Disiplinsizliğin Nedenleri**

	<b>Gelir Kaynaklı Nedenler</b>	<b>Harcama Kaynaklı Nedenler</b>
<b>Yapısal Nedenler</b>	<p><b>Düşük vergi kapasitesi</b> Gelir dağılımının bozuk olması Düşük GSMH artış hızı Hızlı nüfus artış hızı Düşük kişi başına gelir artış hızı Tarım sektörünün büyüklüğü</p> <p><b>Düşük vergi gayreti</b> Zayıf vergi idaresi Denetim yetersizliği Donanım yetersizliği Kayıt ve muhasebe sisteminin yetersizliği</p> <p><b>Kayıt dışı ekonominin büyüklüğü ve vergi kaçakçılığı</b></p>	<p><b>Yoğun altyapı yatırımları</b> GAP, otoyollar, telekomünikasyon vb.</p> <p><b>Bölgesel dengesizliklerin giderilmesine yönelik harcamalar</b></p> <p><b>Artan nüfus ile beraber artan mal ve hizmet talebi</b></p> <p><b>İç göç</b> Gecekondulaşma Kentleşme</p> <p><b>Aşırı İstihdam</b> Kamuda istihdam edilen personel sayısındaki artış</p> <p><b>Ücret eşitsizliği</b></p>
<b>Mali ve Kurumsal Nedenler</b>	<p><b>Vergi sisteminin yetersizliği</b> Oturmamış ve sık sık değiştirilen vergi mevzuatı Vergiden kaçınma Dar tabanlı, buna karşın yüksek oranlı vergi sistemi Kayıt dışı ekonominin büyüklüğünden dolayı Düşük vergi tahsilatı</p> <p><b>Vergi sisteminin artan oranlılık derecesinin arzulanan hassasiyet ve etkinlikte olmaması</b></p>	<p><b>Bütçe dışı fon uygulamaları</b></p> <p><b>Bütçeleme tekniğinin yetersiz olması</b></p>

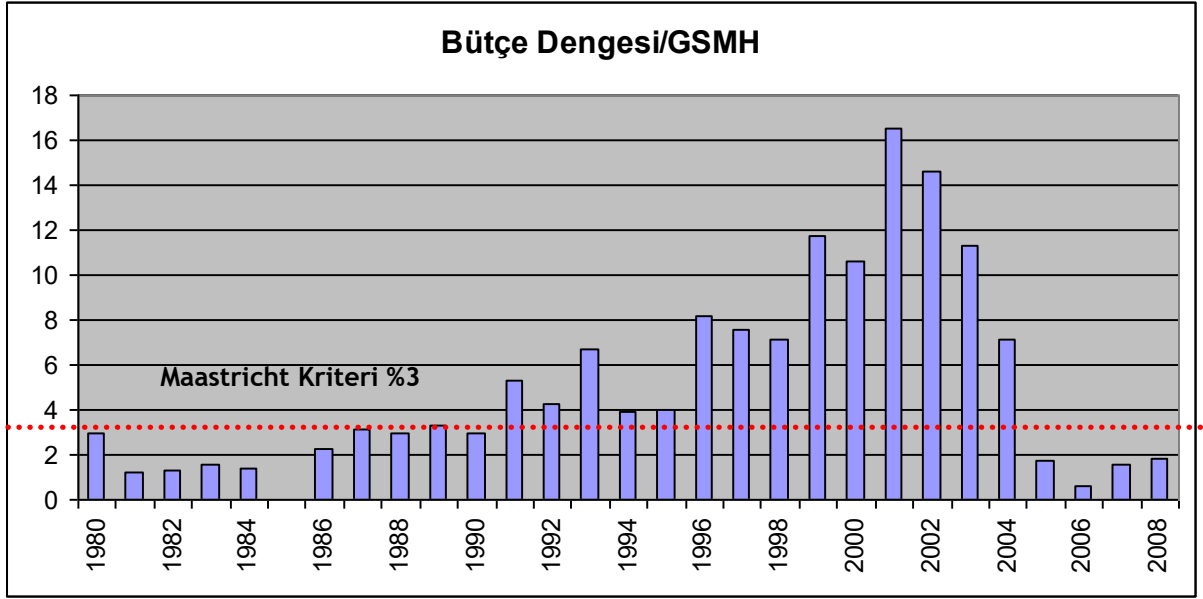
<b>Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Nedenler</b>	<p><b>Vergi bilincinin ve ahlakının yerleşmemiş olması</b></p> <p><b>Vergi harcamasının (muafiyet, istisna ve teşvikler) büyüklüğü</b></p> <p><b>Sık sık tekrarlanan vergi afları</b></p> <p><b>Muafiyet ve istisnaların kapsamının daraltılmaması</b></p> <p><b>Vergiye karşı direnme</b></p> <p><b>Olivera-Tanzi etkisinin işlemesi</b></p> <p><b>Kamu kesiminin büyüklüğü</b></p> <p><b>Ortanca seçmenin bedavacılığı</b></p>	<p><b>Etkin Çalışmayan KİT'ler</b> Kamu bankalarının görev zararları Zarar eden üretici KİT'ler</p> <p><b>Transfer harcamalarının gün geçtikçe artması</b> Tarımsal destekleme ve sübvansiyonlar İç ve dış borç faiz ödemeleri</p> <p><b>Sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler</b> Erken emeklilik ve dolayısıyla emekli sayısındaki hızlı artış Sağlık giderlerindeki artış</p> <p><b>Yerel yönetimlere yapılan transferlerin artması</b> Genel bütçeden ayrılan payların artması Bazı vergilerin yerel yönetimlere devri (Emlak Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi, vb.)</p> <p><b>Doğal afetler</b> Deprem, su baskınları v.s.</p> <p><b>Diğer nedenler (popülist politikalar)</b> Bakanlık ve milletvekili sayısının arttırılması</p> <p>Siyasal partilere yapılan yardımlar</p> <p>Vergi İadesi ve konut edindirme yardımları</p> <p>Yolsuzluk ve rüşvet</p>
<b>Kaynak:</b> ŞEN ve SAĞBAŞ, 2004: 149-150		

Yaşanan son iki kriz sonrasında, uygulanan program gözden geçirilmiş ve 2001 yılı Nisan ayında “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” yürürlüğe konulmuştur. Programla sıkı para, maliye ve gelir politikaları uygulanması hedefi konulmuş ve program sonrası elde edilecek istikrarın kalıcı olmasını sağlayacak yapısal önlemlerin kararlı bir tutumla uygulanacağı benimsenmiştir.

Türkiye, bütçe açıklarının yanı sıra enflasyon ile mücadelede de başarılı olamamış, kamu kesimi dengesizliklerini yüksek enflasyon takip etmiştir. 1970 yılına kadar (1958 ve 1959 yılları hariç) % 10'un altında seyreden tüketici enflasyonu 1970 yılı ile iki haneli rakamlarda süreklilik arz etmeye başlamıştır. Üstelik 70'li yılların sonunda enflasyon rakamları ciddi bir sıçrama göstererek yaklaşık % 30 bandında hareket eder olmuştur. 1980 yılında % 115 olan enflasyon rakamları, üç haneli rakamlara yine bir kriz yılı olan 1994 yılında ulaşmış ve % 125 olmuştur. Bundan sonraki yıllarda da enflasyon bir türlü dizginlenememiş, kamu kesimi dengesizlikleri ve açıkları enflasyonu artıran nedenler olurken,

yüksek enflasyon da kamu kesimi dengesizliklerini daha da artıran bir faktör olmuştur (Tablo 4).

Şekil 4: Bütçe Dengesi/GSMH (1980-2008)



**Kaynak:** Maliye Bakanlığı

1980'lerden 2000'li yılların başına kadar Türkiye ekonomisini incelediğimizde, kamu mali dengesinde başarıya ulaşamadığını ve ekonomide karşılaşılan pek çok sorunda kamu kaynaklı problemlerin belirleyici etkisini sürdürdüğünü görmekteyiz. Bu duruma şüphesiz tek bir nedenin yol açtığını söyleyemeyiz. Burada siyasi, sosyal ekonomik faktörlerin yanı sıra mali ve kurumsal nedenler de etkili olmuştur. Ayrıca diğer gelişmekte olan ülkelere benzer yapısal sorunların varlığı da bu durumun ortaya çıkmasına neden olmuştur (Tablo 7). Ancak 2002 yılından itibaren, Avrupa Birliği'ne yakınsama süreci ile birlikte tek parti iktidarıyla yakalanan görece siyasi istikrar ortamı, kamu maliyesinde olumlu sonuçlar vermiş, mali baskınlık oranları azalmış, kamu kesimi borçlanma gereksinimi düşüş göstermiş ve bütçe açıkları Maastricht Kriterleri'ni yakalayabilmiştir. Şüphesiz bu kazanım ülke ekonomisi için oldukça önemlidir. Ancak başarının elde edilmesi kadar, bu başarının sürdürülmesi de büyük önem arz etmektedir. O nedenle uygulanacak mali kural, kamu kesimi eksenli yeni sorunların ortaya çıkmasını engellemesi açısından büyük öneme sahiptir.

## KURALA DAYALI POLİTİKALAR: PARASAL VE MALİ KURALLAR

*“Bütçe denkleştirilmeli,  
Hazine tekrar doldurulmalı,  
Devlet borcu azaltılmalı,  
Devlet yöneticilerinin sınır tanımazlığı  
ıslah ve kontrol edilmeli. ”*  
**Marcus Tullius Cicero**

İradi politikaların karar alıcılara geniş yetkiler vermesi ve bu durumun ekonomide yeni sorunların oluşumuna neden olması, karar vericilerin politik kararlarında bir takım sınırlamalara gidilerek, siyasetçinin yasal müdahalelerle fırsatçılığının engellenmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda, iradi politikalardan kurala dayalı politikalara geçişe neden olan ekonomik, politik ve teorik faktörler önplana çıkmıştır. Ekonomik faktörler bütçe açıkları sonrası ülkelerde mali baskınlık oranlarının artış göstermesi, politik faktörler siyasetçiler aracılığıyla popülist politikalara yönelmesi ve teorik faktörler de Keynesyen Modele yapılan yoğun eleştiriler sonrasında ortaya çıkan Anayasal ve Kurumsal İktisat Politikası savunucularının etkileridir.

Kurala dayalı politikalar, hem para politikası hem de maliye politikası araçları üzerinde uygulanmaktadır. Çalışmanın konusu maliye politikası kuralları olmakla birlikte, kısaca para politikası kurallarına da yer verilecektir.

### **Parasal Kurallar**

İradi para politikaların uygulanması sonrasında, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan pek çok ülke enflasyon sorunu ile karşı karşıya kalmış ve fiyat istikrarsızlıkları ülkelerin gündemini meşgul eden ana konuların başında gelmiştir. Hükümetlerin merkez bankası kaynaklarına sınırsız şekilde başvurmaları, makro ekonomik göstergelerle uyumlu olmayan genişletici para politikaları bir takım sorunları da beraberinde getirmiştir. O nedenle yasal bir takım sınırlamalar ile ihtiyari para politikalarının olumsuz sonuçları giderilmeye çalışılmıştır.

Bilinen en yaygın parasal kural, bütçe açıklarının merkez bankası kaynakları ile finanse edilmesini engelleyen kurallardır. Uygulamada kamu açıklarının merkez bankası kaynaklarından finansmanı belli ekonomik göstergelere bağlanarak disipline edildiği gibi (örneğin, merkez bankası kaynaklarından elde edilecek tutarın, bir önceki yıl, gerçekleşen kamu gelirleri artış oranına endekslenmesi gibi), bu finansman yönteminin tamamen yasaklanması da söz konusu olabilmektedir. Diğer parasal kurallardan bahsetmek gerekirse bunlar<sup>2</sup>;

- Enflasyon Hedeflemesi Kuralı
- Friedman Kuralı
- Endeksleme Kuralı
- Taylor Kuralı
- Hayek'in Önerisi
- Bernholz'un Önerisi
- Konvertibilite Kuralı

### **Enflasyon Hedeflemesi Kuralı**

Bu yaklaşımda enflasyon hedeflemesi, para politikasının temel amacıdır. Enflasyon hedeflemesi kuralı farklı şekillerde uygulanabilir. Bu tür bir kural para otoritesine bu hedefi izleme konusunda çok büyük bir takdir yetkisi verir, fakat başka hedefleri izleme imkanı yoktur. Enflasyon hedeflemesi kuralı, fiyat istikrarı gibi "hedef-amaçlı" bir kuraldır ve para otoritesinin enflasyon oranını belli bir miktara düşürmesini içerir. Kurala bağlanmış para politikasını savunanlar merkez bankasının beklenmeyen her türlü gelişmeye müdahale etmemesi gerektiğini ve en öncelikli hedef olarak enflasyonu seçmesini savunmaktadırlar. Enflasyon hedeflemesi kuralında merkez bankası, enflasyona yönelik bir hedef belirler. Bu yaklaşımın, en önemli avantajı merkez bankasının para politikasını yürütmedeki başarısı için önemli bir gösterge olmasıdır. Eğer hedeflenen enflasyon oranı ile gerçekleşen enflasyon oranı arasında önemli bir fark yoksa, para politikasının başarısı yüksek olacaktır. Büyük bir fark varsa, para politikasının kredibilitesi azalacaktır.

### **Friedman Kuralı**

Friedman kuralı, Monetarist iktisadın kurucusu Milton Friedman tarafından geliştirilmiştir. Monetarist iktisatçıların ekonomik sorunların temelinde para arzı artışlarını görmeleri, bu iktisatçıların çözüm olarak bir parasal kural geliştirmelerine neden olmuştur.

---

<sup>2</sup> Bu bölümde, büyük ölçüde CANAKTAN ve DİLEYİCİ'den (2001: 8-15) yararlanılmıştır.

“Friedman Kuralı” olarak bilinen bu kural, para otoritesinin para arzını her yıl yüzde 3 ila yüzde 5 oranında artırmasını öngörür. Friedman kuralı fiyat düzeyini sabit tutmayı hedeflememekte, bunun yerine parasal büyüklüklerin (M1, M2 vb.) büyüme oranını hedef alan bir kuralı önermektedir. Büyüyen bir ekonomide bu kural, parasal otoritenin ekonomide planlanan reel büyüme oranına yakın veya hedeflenen oranda para arzını genişletebilmesini ifade eder.

### **Taylor Kuralı**

Bu kural 1993 yılında iktisatçı John Taylor tarafından önerilmiştir. Taylor kuralı, parasal otoritenin enflasyonun hedeflenen değeri ile gerçekleşen değeri arasında bir fark olduğunda, bunun nominal faiz oranını kontrol ederek değiştirilebileceğini varsayan bir kuraldır. Eğer enflasyon oranı, hedeflenen enflasyon düzeyinin üzerine çıkarsa, faiz oranı yükseltilmelidir. Taylor kuralı, enflasyon hedeflenenin üzerinde olduğu zaman, faiz oranlarının artırılmasını veya bir resesyon tehlikesi olduğunda faiz oranlarının düşürülmesini önerir. Kural, politikacıların faiz oranını değiştirerek üretim ve fiyatları stabilize etmeye çabaladıklarını farzeder. Taylor kuralı şu şekilde formüle edilir:

$$PFR = r^* + p + 0.5 y + 0.5 (p - p^*)$$

PFR nominal faiz oranını,  $r^*$  reel faiz oranını,  $p$  gerçekleşen enflasyon oranını,  $y$  reel GSYİH ile potansiyel GSYİH arasındaki farkın sapmasını,  $p^*$  ise hedeflenen enflasyon oranını göstermektedir. Taylor kuralı, miktara dayalı kurallara karşı geliştirilen bir faiz oranı kuralıdır. Taylor kuralında enflasyon hedefinin belirlenmesi önemlidir. Hedeflenen enflasyon belirlenirken hangi fiyat endeksinin kullanılacağına doğru tespiti gerekir.

### **Fisher-Simons Kuralı (Endeksleme Yöntemi)**

Irving Fisher ve Henry Simons tarafından ileri sürülen önerilerden biri de endeksleme yöntemidir. Buna göre para arzı fiyat endeksine bağlı olarak değişecektir. Para arzı ile fiyat endeksi arasında ters yönlü bir ilişki olacak, fiyat endeksi artarsa para arzı azaltılacak, fiyat endeksi azalırsa para arzı artırılacaktır. Böylece fiyat endeksindeki değişmelere rağmen paranın değeri korunmuş olacaktır.

### **Leijonhufvud'un Önerisi (Konvertibilite Kuralı)**

Leijonhufvud konvertibilite prensibi üzerinde odaklanmış ve konvertibilite prensibinin anayasada yer almasını önermiştir. Paranın konvertibilitesini garanti altına alan bir

hüküm anayasada bulunacaktır. Devlet herhangi bir malın (örneğin altın) fiyatını belirleyecek ve ulusal para buna konvertibl olacaktır. Bu nedenle Leijonhufvud'un önerisi altın para standardına benzemektedir. Konvertibilite prensibi, hükümetin bir malın yasal olarak fiyatını belirlemesi (altın gibi) ve bankalar dışında özel bir birimin kağıt para miktarını ve emisyonu belirlemesi temeline dayanır. Bankalardaki para miktarının artışı standart malın piyasa fiyatını yükselterek, bu malın bankalardan daha kolay elde edilmesini sağlar. Bankalara yapılan geri ödemeler ise aşırı emisyonu yok eder. Leijonhufvud, özel sektörün fiyat beklentileri üzerinde önemle durmuş, parasal alanda karar alıcıların bu beklentilerine uygun davranması gerektiğini vurgulamıştır. Para konusundaki keyfi uygulamaların ortadan kaldırılması özel sektör açısından güven verici bir ortam hazırlar. Konvertibilite prensibi fiyatlar genel seviyesindeki belirsizliklerin önlenmesi ve özel sektöre mali ve finansal birikimin sağlanması açısından önem taşır. Bunu sağlamak için de anayasal para rejiminin uygulanması önemli faydalar sağlar.

### **Bernholz'un Önerisi**

Peter Bernholz ise anayasalara devletin parasal alandaki yetkilerini sınırlayacak hükümlerin konulmasını önermiştir. Bernholz, hükümetlerin enflasyonist bir eğilime sahip olduklarını, hükümetlerin bu eğilimlerinin sınırlandırılabilceğini veya bir parasal anayasa sayesinde uzun dönemde kontrol edilebileceğini savunmuştur. Bernholz'a göre, altın standardı şeklindeki parasal anayasa (geniş anlamda), I. Dünya Savaşı'nın patlamasıyla kaldırıldı ve bundan sonra, bütün büyük ülkeler, ihtiyari kağıt para standardına yöneldiler. Bu, ya hükümetin ya da merkez bankasının sınırsız bir şekilde para arzını belirlemesi anlamına geldi. Sonuç olarak, hükümetin elleri çok az bağlıdır veya hiç bağlı değildir. Bu, şaşırtıcı olmayan bir şekilde, 1914 ve 1930'dan sonra günümüze kadar enflasyona yol açtı (Bernholz, 2001: 8-9). Bu nedenle altın standardına geri dönmelidir. Peter Bernholz'a göre; altın ve gümüş sisteminde kağıt para ile bu kıymetli madenler arasında "sabit" ve "herkes tarafından bilinen bir değişim oranı" vardır ve ne hükümetler, ne de Merkez Bankası ve ne de Anayasa Mahkemesi, bu belirli oranı değişik şekilde yorumlayabilir. Bu üstünlüğü nedeniyle de yeniden altın sistemine dönmek düşünülebilir.

### **Hayek'in Önerisi**

F. A. Hayek'de serbest bankacılık sisteminin uygulanarak devletin para basma tekelinin anayasada kaldırılmasını ve özel banka ve firmalara para da kendi paralarını çıkarma yetkisinin verilmesini önermiştir. Hayek çalışmalarında, enflasyonun temel nedeni olarak para

basma tekelinin devlete ait olmasını görmüştür. Hayek'e göre, enflasyonu önlemek için devletin para basma tekeli kaldırılmalı ve serbest bankacılık sistemine geçilmelidir. Serbest bankacılık sistemi ile özel bankalara da para basma yetkisi verilmelidir. Ekonomik birimler, piyasadaki farklı paralardan istediğini kullanmakta serbest olmalıdırlar. Hayek' in "Paranın Özelleştirilmesi" adını verdiği bu öneriye göre, paranın piyasada alıp satılan diğer mallardan farkı yoktur. Bu nedenle para, piyasa şartları içerisinde özel teşebbüsler tarafından arzedilmelidir. Böylece paranın değer kaybetmesi önlenecektir. Çünkü paranın değer kaybetmesi halinde para çıkaran özel kesimin kârı azalacaktır. Bu nedenle özel bankalar ve/veya firmalar çıkardıkları paraların değerini korumak için daha dikkatli davranacaklardır. Rekabete dayanan serbest bankacılık sisteminde para arzının kontrol edilebilmesi için, merkez bankalarına ihtiyaç yoktur. Bu durumda merkez bankalarının kurulması için ileri sürülmüş olan para arzının kontrol altına alınması gerekçesi ortadan kalkacaktır.

Parasal kurallara yönelik öneriler artırılabilmeyle birlikte, uygulamada sıklıkla başvurulan yöntem, enflasyon hedeflemesi yöntemidir. Ayrıca mali disiplinsizlik ile enflasyona neden olan merkez bankası kaynaklarına başvurulmasının engellenmesi yönetimi de sıklıkla başvurulan bir yöntemdir.



## MALİ KURALLAR

*“Anayasal-kurumsal reform içerisinde kötü, fena ve yeteneksiz olan politikacıların, iyi, nazik veya yetenekli olanlarıyla değiştirilmesi gibi bir öneriye yer yoktur. Anayasal reform içerisinde amaç ne yönetimde rol alan kimselerin daha iyilerinin seçilmesi, ne de onların bu konuda ikna edilmesidir. Anayasal reformun amacı, politikacıların uyması gereken sınırların ve kuralların oluşturulmasıdır”*

**J. M. Buchanan**

Mali kural kavramı üzerinde, literatürde tanım birlikteliği olmamakla birlikte, kavrama ilişkin yapılan tüm tanımların ortak özelliği, maliye politikası araçları üzerine konulan kısıtlamalardır. Yine de bir tanım vermek gerekirse mali kurallar; bazı mali değişkenler üzerine konan yasal sınırlamalar veya maliye politikası üzerine konan daimi sınırlamalardır (Kopits ve Symansky, 1998). Diğer bir tanıma göre ise mali kurallar; bütçe karar alma ve uygulama sürecini düzenleyen davranışsal veya hukuki normlardır (Hallerberg vd.,2004: 15) Büyük benzerlikler göstermekle birlikte, üzerine kısıtlama getirilen göstergeler; bütçe dengesi, borçlanma, harcama ve vergilemedir. Uygulamada çok sık karşılaşılmamakla birlikte rezervlere ilişkin olarak kısıtlamalara/kurallara da başvurulduğu gözlemlenmektedir.

Keynesyen düşüncenin hakim olduğu dönemlerde, hükümetlere para ve maliye politikası üretiminde ve bu politikalara ilişkin araçların seçimi ve kullanımında esneklik verilmesi, mali disiplinsizlik sorununu ortaya çıkarmıştır. Her ne kadar Keynes bütçe açıklarını savunduğu kadar bütçe fazlasına da vurgu yapmışsa da bu durum politika üretenlerde çok karşılık bulmamış ve konjonktürün içerisinde bulunduğu ortam ne olursa olsun, açık bütçe yöntemi kalıcı hal almıştır. Bu durum, Klasik İktisatçılara karşı ileri sürülen, piyasa başarısızlığına neden olan durum gibi, devlet başarısızlığı teorilerini gün yüzüne çıkarmıştır (Tablo 8).

<b>Tablo 8: Kurala Dayalı Politika Uygulanmasına Neden Olan Devlet Başarısızlıkları</b>
<b>Politikada tam rekabetin geçerli olmaması</b> Politikada “atomisite” şartı sözkonusu olmayabilir. Örneğin, otokratik bir rejim yönetiminde olabilir. Çoğulcu demokrasi ülke yönetiminde olmayabilir.

Politikada “serbestlik” şartı geçerli olmayabilir. Örneğin, bazı siyasal partilerin faaliyetleri yasaklanmış olabilir.

Politikada “şeffaflık” olmayabilir.

**Politik dışsal ekonomiler**

Politikada patronaj ilişkileri

Politik yandaşlık ve partizanlık

Rant oluşturma ve rant dağıtma faaliyetleri

Çıkar gruplarının rant kollama faaliyetleri

Türemiş dışsal ekonomiler

**Politikada Negatif Ölçek Ekonomiler**

**Politikada bütçe kaynaklarının coğrafi ve sektörel dağılımında dengesizlikler:**

Lobicilik

Hizmet kayırmacılığı

**Kamusal güç ve yetki dağılımında adaletsizlik**

**Devlet harcamalarında israf ve savurganlık.**

**Kaynak:** AKTAN, 1997: 184

1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren yoğun şekilde karşılaştığımız mali kurallar, İkinci Dünya Savaşı sonrası kamu açıklarını azaltarak, mali disiplini sağlamak ve mali istikrarı tesis etmek amacıyla oluşturulmuştur. Ayrıca uygulamaya konan mali kurallar ile devletin piyasalara müdahalesi sınırlandırılmak istenmiş ve önceden belirlenen mali kurallar aracılığıyla mali politikalara güvenilirlik ve öngörülebilirlik sağlanmak istenmiştir. 1929 yılında meydana gelen Büyük Buhran sonrasında Klasik İktisadi Düşüncenin krizle mücadelede arzulanan başarıyı elde edememiş olması, Keynesyen İktisadi Düşünceye popülerlik kazandırmış ve devletler ellerindeki maliye ve para politikası araçlarını rahatça kullanabilmişlerdir. Toplam talebin azaldığı ve beklentilerin bozulduğu bir ortamda faiz oranları ne kadar düşürülürse düşürülsün, beklenen iktisadi hareketliliğin oluş(a)mayacağını savunan Keynes’e göre çözüm kamu harcamalarını artırmak, vergileri azaltmak yani açık bütçe politikası uygulamaktır. Krizden çıkış dönemlerinde ise, bütçe fazlası verilerek ekonomide bozulan dengeler yeniden sağlanabilecek; yıllık bazda bütçe dengesi ihmal edilmiş olsa da devrevi olarak bütçe denkliliği sağlanabilecektir. Keynes’in savunduğu gibi, krizle mücadele kapsamında hükümetler açık bütçe politikalarına başvurmuşlar, kamu harcama çarpanı etkisi ile de olumlu sonuçlar almışlardır. Vergi indirimleri de tercih edilen

yöntemlerden olmuştur. Ancak konjonktürün çıkış dönemlerinde, uygulama teorideki beklentiler gibi gerçekleşmemiş ve hükümetler kamu harcamalarını kısmak, vergi oranlarını artırmak ve benzeri önlemleri içerecek olan bütçe fazlası politikalarını tercih etmemişlerdir. Bu durum kamu açıklarının sürekli bir hal almasına neden olurken, kamu eksenli sorunları da beraberinde getirmiştir. Maliye politikası araçları üzerine herhangi bir kısıtlamanın yapılmamış olması, artan kamu harcamaları sonrası bütçe açıklarının artmasına neden olmuştur. Bütçe açıklarının finansman sorunu karşısında hükümetler ise, ya merkez bankaları kaynaklarına başvurmuş ya da yoğun şekilde borçlanmayı tercih etmişlerdir. Bu durum ise, talep edilebilir tasarruf miktarını kısmıştır; bu bir taraftan faiz oranları üzerinde baskıya neden olurken, diğer taraftan özel sektörün finansman zorlukları yaşamasına ve yatırımlarda azalmaya neden olmuştur (Dışlama-Crowding-out Etkisi). Üstelik artan kaynak ihtiyacı karşısında hükümetler, siyasi rant ve popülizmin etkisiyle yeni gelir kaynakları arayışı içerisinde olmak yerine yoğun borçlanma yolunu benimsemiş ve bu durum, anaparanın ödenmesi için dahi borçlanmayı gerektiren bir tablo ortaya çıkarmıştır. Devletler borç-faiz darboğazına girmiş; bu durum ülkeleri mali disiplinsizlik girdabına sokmuştur. Ortaya çıkan mali disiplinsizlik problemleri ise ülkelerin ekonomi politikası araçlarına çeşitli yasal sınırlamaların getirilmesi sonucunu doğurmuştur. Üstelik bu durum “**Piyasa Başarısızlığı**” kavramı karşısında “**Devlet Başarısızlığı**” kavramını literatüre sokmuş ve kurala dayalı politikaların da teorik zemini bu sayede sağlanmıştır (Tablo 2).

Kurala dayalı politikaların popülerlik kazanmasına neden olan unsurları aşağıda şekilde sıralayabiliriz:

- Gelişmekte olan ülkelerin kalkınma ve gelişmiş ülkelerin büyüme çabaları sonrasında kamu harcamalarının artması ve bütçe açıklarının makro ekonomik denge ve istikrarı tehdit eder hale gelmesi,
- Politik yozlaşmanın bir sonucu olarak siyasetçilerin ekonomik rasyonaliteden uzaklaşarak oy maksimizasyonu hedefine yönelik popülist politikalar takip etmeleri,
- Mali sorunlar nedeniyle itibar kaybeden bazı ülkelerin itibarlarını yeniden kazanmak istemeleri,
- Ekonomi politikalarında şeffaflığı sağlamak ve mali saydamlığı gerçekleştirmek,
- Diğer ekonomi politikalarıyla uyumlu maliye politikası oluşturabilmek,
  - Nüfusu yaşlanan ülkelerde ekonomi politikalarının uzun dönemde sürdürülebilirliğini sağlamak,
- Ulus-üstü oluşum ve birliklerin üye ülkelerdeki istikrarı korumak istemeleri,

- Bilgi teknolojilerindeki gelişim sonrası ülke vatandaşlarının daha hızlı bilgi elde etmesini sağlamak.

## İDEAL MALİ KURAL İÇİN ÖZELLİKLER

*“Güç söz konusu olduğunda, insanlara hiçbir zaman güvenme ve onları kötü eylemler yapmalarını için anayasanın zincirlerine bağla.”*

**Thomas Jefferson**

Mali disiplinsizlik sorunu ile baş edebilmek için şüphesiz mali kural uygulamasına geçilmesi önemlidir, ancak bir kural setinin oluşturulması, başlı başına mali kuraldan beklenen sonuçları doğurmayabilir. O nedenle oluşturulacak kuralların dezavantajlarından sakınmak ve faydalı olmasını sağlamak için kuralların bazı özelliklere sahip olması gerekmektedir. Bunlar (GÜNAYDIN ve ESER, 2009: 53):

- Kuralların tanımının açık ve net olarak yapılması,
- Kuralların yasal veya anayasal bir temele dayandırılması,
- Kuralların uygulanmasında kararlılığın olması,
- Ekonomik şoklara karşı yeterince esnek olması,
- Koyulacak kuralların ekonomik dalgalanmalar açısından belirli bir makro büyüklüğün yüzdesi olarak ve ülkenin gerçeklerine uygun olarak belirlenmesi,
- Kuralın herkesin anlayıp takip edebileceği şeffaflıkta ve açıklıkta olması,
- Kuralın getirdiği sınırlamalardan sapılması halinde yaptırım gücünün uygulanmasıdır.

Kopits ve Symansky'ye (1998) göre ise ideal bir mali kural için, mali kuralın 8 temel özelliğe sahip olması gerekmektedir. Bunlar mali kuralın;

- İyi tanımlanmış,
- Şeffaf,
- Basit,
- Esnek,
- Uygun/yeterli,
- Zorlayıcı,
- Uyumlu ve
- Desteklenir olmasıdır.

**İyi Tanımlanmışlık:** Bir mali kuralın kısıtlayıcı göstergeler konusunda iyi tanımlanmış olması gerekmektedir. Bunun için kurumsal çerçevesinin etkin olmayan uygulamalardan ve şüpheli belirsizliklerden kaçınmak için kesin hükümlerle iyi çizilmiş olması gerekmektedir.

**Şeffaflık:** Kalıcı bir mali kuralın gerekli bir özelliği, hükümetin muhasebesini, tahminlemelerini ve kurumsal düzenlemelerini kapsayan işlemlerinde halkın desteğini kazanmak için şeffaf olmasıdır.

**Basitlik:** Kurallar, yasama meclisinin ve halkın ilgisini daha fazla çekmek için basit olarak nitelendirilmelidir.

**Esneklik:** Kurallar, yetkililerin kontrolü bir tarafa, dış şoklara uyum sağlamak için esnek olmalıdır.

**Uygunluk:** Mali kurallar, açıkça belirtilen en yakın hedef ile ilgili olarak uygun olmalıdır.

**Zorlayıcılık:** Bir mali kural, zorlayıcı olmalıdır. Burada, anayasal veya yasal düzenlemelere ihtiyaç vardır. Belki buna, uygulama için rızaya tabi olmayan para cezaları da eşlik edebilir. (Yani kanuni düzenlemeler bu tür yaptırımlarla desteklenebilir.)

**Uyumluluk:** Oldukça önemli olan bir kriter de, dahili olarak aynı zamanda diğer makroekonomik politikalar veya politika kuralları ile uyumlu olabilen bir mali kurallar seti olmasıdır.

**Desteklenirlik:** Çoğu kurallar etkin politika çalışmaları tarafından desteklenmedikçe uzun süremez. Bu perspektiften bakıldığında, bir mali kural, her şeye rağmen, sürdürülebilirliği sağlamak için gerekli olan mali reformlar için bir katalizör olarak görülebilir.

Mali kuralların uygulanma nedenlerinin başında, mali disiplin sorunu ile mücadele gelmektedir. Yukarıda ifade edildiği üzere, mali disiplinsizlik ülke ekonomilerinde pek çok sorunu da beraberinde getirmektedir. Mali disiplinsizlik sorunu ile mücadelenin yanı sıra ulaşılmak istenen amaçları belirtmek gerekirse (Kopits-Symansky, 1998:6-8):

- Makroekonomik İstikrarı Sağlamak
- Mali Sürdürülebilirliği Sağlamak
- Hükümet politikalarının güvenilirliğini sağlamak
- Finansal Politikaları desteklemek
- Negatif dışsallıkları gidermektir.

### **Makroekonomik İstikrarı Sağlamak**

Mali politika kurallarının uygulanmasının temel amaçlarından biri makroekonomik istikrarı sağlamaktır. Bazı Batı Avrupa ülkeleri ve Japonya'ya bakıldığında, cari bütçe dengesi kuralının savaş sonrası dönemde makroekonomik istikrarın sağlanması için geniş çapta

uygulamaya konduğu görülmektedir. Hükümetin tüm yurtiçi kaynaklardan, özellikle de Merkez Bankasından borç almasına getirilen sınırlama ve yasaklamalar para basımını durdurarak enflasyonist baskıların temel kaynağını ortadan kaldırmış ve böylece istikrar sağlanmasını kolaylaştırmıştır.

### **Mali Sürdürülebilirlik**

Mali kuralların diğer bir faydası, uzun dönemli mali sürdürülebilirliği başarmayı ve devam ettirebilmeyi teşvik etmesidir. Aslında, Yeni Zelanda'da yürürlüğe konulan ve İsviçre ve Japonya'da önerilen mali kuralların temel amacı, örneğin gelecekteki nüfus yaşlanmasına bağlı olarak kamu borçlarındaki potansiyel artışı önlemektir. Benzer şekilde, kamu borcunun GSYİH'ya olan oranlarını içeren mali kuralların bir amacı da, nesiller arası borç yükünün ve mali faydaların adil dağılımını sağlamaya katkıda bulunmaktır. Mali kurallar finansal piyasalarda reel faiz oranlarının makul bir seviyeye çekilmesinin sağlanmasına yardım etmeli ve özel yatırımlar üzerindeki dışlama (crowding out) etkisini ortadan kaldırabilmeli ve ücretli işçiler ile faiz geliri elde edenler arasındaki gelir dağılımı adaletsizliğini azaltmaya yardımcı olmalıdır.

### **Hükümet Politikasının Güvenilirliğini Sağlamak**

Kurallara dayalı politikanın temel avantajı, ihtiyari bir yaklaşıma nazaran zaman uyumlu olmasıdır ve daha yüksek refah seviyesine ulaşmayı sağlamaktır. Finansal piyasalarda uzun süreli olarak güvenin tesis edilmesinde, hükümetlerin kendilerini, bütçe açıkları, borçlanma veya borç stoğu gibi verilerde kalıcı olarak kısıtlamalara tabi tutmaları gerekli görülmektedir. Mali kurallar özellikle seçim öncesi dönemlerde mali disiplinin sağlanmasına zıtlık teşkil eden harcamalar (savurgan harcamalar) sonucu oluşan ve kısa vadeli siyasi kaygılardan kaynaklanan kamu açıklarının ortadan kalkmasına veya en azından azalmasına yardımcı olmaktadır.

## **Diğer Finansal Politikaları Destekleme**

Mali kurallar özellikle mali ve parasal istikrarın sağlanması için parasal araçların kullanımını konusunda diğer finansal politikalara yardımcı olmaktadır. Bir mali kural, bütçe açıklarının azaltılmasında otomatik stabilizatörlerin kullanımına izin verirken, aynı zamanda para politikası üzerindeki yükü de azaltma eğilimindedir. Örneğin, Avrupa Birliği ülkelerinin ortak para birimine geçiş sürecinde Maastricht Antlaşması ile uygulamaya koyduğu beş mali kural, hem mali disiplinin hem de parasal disiplinin sağlanmasını hedeflemekteydi. Ancak, bu noktada unutulmaması gereken, bu mali kuralların uygulamada birbirini desteklemesi ve dolayısıyla parasal disiplini hedefleyen mali kuralların mali disipline, mali disiplini hedefleyen kuralların da parasal disipline katkı sağlaması ve sonuçta istenen hedefe daha kısa sürede ve daha kolay ulaşılmaya imkan vermesidir. Bununla birlikte, aşırı derecede katı denk bütçe kuralı (örneğin, ABD’de önerilen anayasal düzenleme), para politikasının dengeleme rolüne taşıyabileceğinden daha fazla yük yükleyebilir.

## **Negatif Dışsalıklardan Sakınma**

Tarihsel olarak, mali kurallar federasyon, konfederasyon veya para birliği kapsamında olduğu gibi çeşitli devlet yönetimi düzeylerinde negatif dışsalıklardan sakınmak için kullanılmıştır. Yerel düzeydeki yönetimlerin açıklarını sınırlayan bir mali kural, bir yerel yönetimdeki güven azalması veya daha yüksek faiz yükleri nedeniyle ortaya çıkan ve diğer yerel yönetimleri veya ulusal yönetimi etkileyen söz konusu yanlış mali davranıştan kaynaklanan dışsalıkları önlemektedir. Örneğin, bu tür bir mali kural Avrupa Para Birliği’ne geçen Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanmakta (bütçe açıkları/GSYİH oranının % 3 olmasını gerektiren mali kural) ve her bir devletin uyguladığı bütçe politikasının diğer üye ülke bütçeleri ve AB bütçesi üzerinde meydana getirebileceği negatif dışsalıkların önlenmesine katkı sağlamayacağı düşünülmektedir. Uygulamada, mali kural ile birlikte olsun ya da olmasın, mali disiplinin tesis edilmesinin gerekli olduğu konusunda yeterli düzeyde yaygın bir kanı olmadığında sürdürülebilirliği sağlamak, negatif dışsalıklardan kaçınmak veya politik güvenilirliği kazanmak zor olabilecektir. Ancak mali disiplinin sağlanması konusunda yaygın bir kanı oluştuktan sonra iyi şekilde oluşturulmuş bir mali kural ve kurallar sayesinde mali disiplinin tesis edilmesi daha kolay olabilir.



## MALİ KURALLAR VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER

*“Hiçbir şey, devletin parasını harcamaktan, kolay değildir.*

*Çünkü devletin parası hiç kimseye aittir”*

*Calvin Coolidge*

Mali kurallar, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde uygulanmaktadır. Ülkenin içerisinde bulunduğu konjonktür kadar mali kural setinin kapsamı ve mali kurallara uyulmaması durumunda yaptırım olup olmadığı ve yaptırım öngörülmüş ise ne gibi yaptırımların olacağı sorularının cevapları önem kazanmaktadır. O nedenle özellikle gelişmekte olan ülkeler mali kural uygulamasına geçmeden önce çeşitli hususlara dikkat etmelidirler. Bunlar (POTTER,14-15):

**Geçiş ekonomileri veya gelişmekte olan ülkelerin etkinliklerini denetlemek için politika oluşumu ve bütçe yönetimi arasında yeterli ölçüde şeffaf mekanizmalara sahip oluncaya kadar mali kuralları uygulama çabasına girmeleri yanlış olacaktır.** Hatta güvenilir olmayan mali kurallar oluşturmak, verimlilik karşıtı bir etki bile doğurabilir: Mali saydamlığa kurallar olmadan sahip olmak mümkündür ancak; mali kuralların, şeffaflık olmadan uygulanmasının anlamlı olması ise çok açık değildir.

**Kapsamlı ve gözden geçirilmiş ve düzenli olarak yayımlanan mali veriler olmadan, hiçbir ülke ne şeffaflık ne de mali kurallar gibi reformları uygulamaya koyamaz ve bunların güvenilirliği sağlamasını bekleyemez.** Temel mali verilerin önemine ilişkin diğer bir unsur, koşullu yükümlülükler ve yarı mali harcamalar hakkındaki güvenilir bilgidir.

**Bir ülke, yarı mali harcamalar, koşullu yükümlülükler ve uzun dönemli gelir ve harcama trendleri gibi mali güçlük göstergeleri hakkında iyi mali verilere ve güvenilir bulgulara sahip ise, bir mali sorumluluk yasası veya başka bir tür mali kurallar yasası uygulamak uygun olacaktır.** Hatta argüman şudur ki; bu tür bir yasanın uygulanması için doğru zaman; veriler uygulamaya konduktan, sonuçları görüldükten ve ikna edilebilir ve güvenilir bir kaynak oluşturulduktan sonradır.

**Herhangi bir ülke mali kurallara yönelik bir mali şeffaflığa yönelmeden önce bir mali sorumluluk yasası uygulansın ya da uygulanmasın-mali kuralların o ülke için**

**uygun olup olmadığı değerlendirilmelidir.** Daha fazla güvenilirlik ve kendi kendine disiplin ve politika esnekliği kaybı arasındaki değiş-tokuş çeşitli ülkeler için farklı dengelere sahip olabilir. Geniş bir ekonomik yapıya sahip olan ve konjonktürel etkilerin muhtemel büyüklüğünü ve modelini bilme hakkında makûl bilgisi var olan bir endüstrileşmiş ülke için bu tür kuralları kabul etmek muhtemelen daha kolaydır.

**Bir geçiş ekonomisine sahip ülke veya gelişmekte olan bir ülke, çeşitli mali kuralların bazılarını kabul etse de etmese de, finans piyasalarının karmaşıklığını dikkate almalıdır.** Borçlanma ile ilgili daha kapsamlı mali kurallar, iç ve dış borçlanmanın finansman kabiliyeti kadar, borçlanmayla ilgili çok doğru kayıt tutabilme yeteneğini de gerektirmektedir.

**Eğer mali kuralları uygulama niyeti varsa; bunlar, örnekleri birtakım altın kural şeklinin uygulanmasını içeren spesifik sayısal koşullardan ziyade daha genel çerçevede oluşturulabilir.** Borç limitleri, açık kuralları ve harcama tavanları aracılığıyla çok kesin veya sayısal sınırlamalar, geniş tabanlı bir ekonomik yapıya ve iyi işleyen bir finans piyasasına sahip olmayan ülkeler için zorluklar ortaya koyar gibi görünmektedir. Yine güvenilirliğin, hem şeffaflık hem de mali kurallar için başarılı reformların kaynağı olduğu varsayılırsa, daha sıkı sınırlamalar altında karmaşık veya zayıf sonuçlardan ziyade, daha yumuşak kurallar altında iyi sonuçlar almak daha iyi olabilir.

Sonuç olarak; bu alandaki genellemeler belki de tehlike oluşturacak şekilde erken ortaya çıkmıştır ama ayrıca dikkat çekicidir. Eğer amaç iyi ekonomi politikası oluşumunu kolaylaştırmak ise; bunun, sabit şekilde güvenilirliğini arttıran bir düzenlemeye bağlı olduğu görülmektedir.

Belirlenecek mali kurallar, uygulamada sınırlı olmakla birlikte seçilen mali kuralla ilişkin olarak, çeşitli alternatifler söz konusu olabilmektedir. Örneğin borç stokuna ilişkin olarak konulacak bir mali kural, borçlanılacak miktara üst sınır belirleyen mali kural olabileceği gibi, mili gelirin belli bir yüzdesi şeklinde de belirlenebilmektedir. Ya da borçlanma artışı, büyüme oranı veyahut bütçe gelirlerindeki artış miktarı ile de sınırlandırılabilir. Aslında, bütçe dengesi üzerine konacak bir mali kural, borçlanma, vergileme ve harcama kalemlerine ilişkin benimsenecek bir mali kural setin için üst çerçeve niteliğindedir. Buna rağmen, ülkelerin karşılaştıkları ve çözüm bekleyen meseleler farklı olduğundan bu kurallara ilişkin çeşitli şekiller ve biçimlerde kural setleri

oluşturulabilmektedir. Belirlenecek mali kurallara ilişkin oldukça fazla olan bu önerileri inceleyerek<sup>3</sup>:

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

- 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.

- 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.

- 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 dahilinde (üçte iki, dörtte üç, beşte dört gibi bir oylama kuralı ile) geçerli olması anayasada hüküm altına alınabilir.

- 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 bu dolaylı olarak kamu harcamalarını sınırlandırıcı bir etki yapacaktır. Bu kural vergilemede harcama eğilimini sınırlayacak bir etki yapar. Anayasal İktisat literatüründe bu kural "anayasal asimetri" olarak ifade edilmektedir.

- 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 imkansız da değildir. Örneğin, devletin özel teşebbüslerin kolayca arz edebileceği özel malların üretiminde

---

<sup>3</sup> Coşkun Can AKTAN, Ekonomik Düzenin Sağlanmasına Yönelik Optimal Mali ve Parasal Kuralların Tasarımı, [http://www.canaktan.org/ekonomi/kurumsal-iktisat/makaleler/optimal-kural.htm#\\_ftnref1](http://www.canaktan.org/ekonomi/kurumsal-iktisat/makaleler/optimal-kural.htm#_ftnref1)

bulunamayacağı, ticari ve belirli sanayi dallarında faaliyet gösteremeyeceği anayasada belirlenebilir.

- Merkezi devletin harcama yetkisinin sınırlandırılmasında önem taşıyan bir kural da idareler arası 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.

- Günümüzde siyasal iktidarların sorumsuzca belli kesimlere sağladıkları transfer harcamaları (teşvikler, sosyal yardımlar, vs.) da anayasada miktarsal olarak sınırlandırılabilir veya tamamen yasaklanabilir.

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

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

- 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.

- 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 pekala mümkündür. Maliyecilerin bir kısmı düz oranlı vergiye, adil olmadığı eleştirisini yöneltmektedirler. Önemle belirtelim ki, vergilerin düz oranlı olarak anayasada belirlenmesinin vergi hasılatı ve toplam piyasa üretimi üzerinde pek çok olumlu etkileri söz konusudur.

- 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.

- 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.

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

- Borçlanma parlamentonun belirli oranda bir çoğunluğunun kararına bağlanabilir.

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

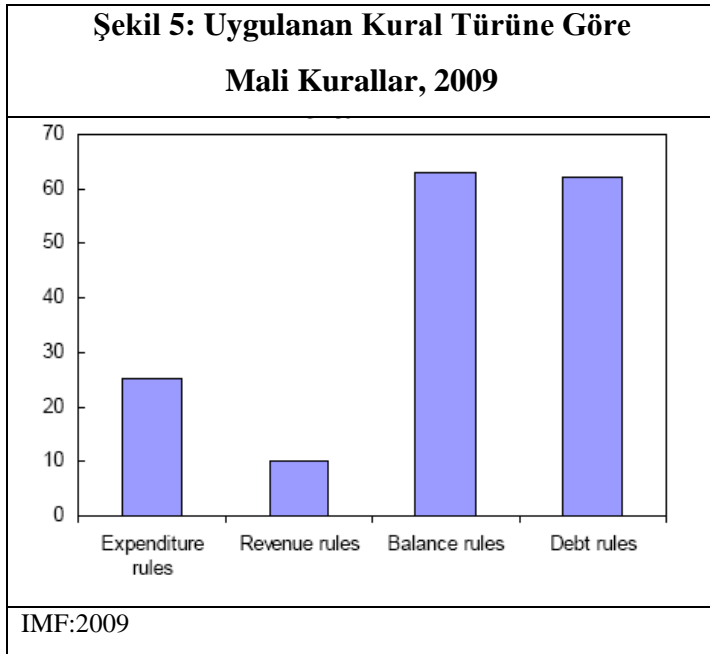
Hazine yönetiminin Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans alımı tamamen ortadan kaldırılabilir ya da sınırlandırılabilir. Kısa vadeli avansların toplam kamu harcamalarının belirli bir yüzdesini aşamayacağı ve yıl içinde Merkez Bankası'na geri ödenmesi şartı anayasada kural olarak düzenlenebilir.

## UYGULANAN MALİ KURALLAR

“Canın çok para harcamak istiyorsa haraç al; alamazsan borç al”

Anonim

Ülkelerde uygulanan mali kurallar incelendiğinde, genellikle dört yöntem benimsendiği görülmektedir. Bunlar bütçe dengesi kuralları, borçlanma oranı kuralları, harcama kuralları ile vergilemeye ilişkin kurallardır. İstisnai olarak rezervler ve stoklar üzerine de bazı kısıtlamalar yapıldığı gözlenmektedir. IMF'nin (2009) son yaptığı çalışmaya göre de, uygulamada anılan 4 kural seti tercih edilmekte ve bunlardan da bütçe dengesi ve borçlanmaya ilişkin olan ikisi yoğunlukla uygulanmaktadır (Şekil 5).



### Bütçelemeye İlişkin Kurallar

Mali kural uygulamalarında en sık rastlanan mali kurallara bütçe üzerinde görmekteyiz. İlk kural denk bütçe kuralıdır. Bu kurala göre, kamu geliri ile harcamaları birbirine denk olmalıdır. Bütçeleme üzerine ikincil bir kural bütçe açığı üzerine konan kurallardır. Bu yöntemde bütçe açığı milli gelirin bir yüzdesi olarak öngörülmekte ve mali kural bu şekilde

belirlenmektedir. Son olarak faiz dışı fazla hedefi de uygulamada sık rastlanılan bütçeleme kurallarının başında gelmektedir.

### Borçlanmaya İlişkin Kurallar

Uygulamada sık rastlanılan kurallardan bir diğeri de borçlanmaya ilişkin kurallardır. Bunlar borçlanmanın hangi kaynaktan finanse edilebileceği üzerine olabileceği gibi (merkez bankalarından borçlanılıp borçlanılamayacağı, iç kaynakla finansmana izin verilip verilmeyeceği gibi) kamu kesimi borçlanma gereksinimi oranının milli gelirin yüzdesi

şeklinde de olabilir. Nadiren uygulanmakla birlikte borçlanma miktarı nominal olarak bir üst sınır şeklinde belirlendiği de görülmektedir. Borçlanmaya ilişkin kurallar, merkezi yönetime ilişkin olabildiği gibi, yerel yönetimlerle sınırlandırıldığı da görülmektedir.

### **Vergilendirmeye İlişkin Kurallar**

Diğer kuralların aksine vergilendirmeye ilişkin kurallar çok sık rastlanan kurallar değildir. Daha çok teorik düzlemde karşılaşılan vergilendirmeye ilişkin kurallar, öncülüğünü Anayasal İktisat ve Kurumsal İktisatçıların çektiği iktisadi okul mensuplarınca savunulmaktadır. Vergilemeye ilişkin kurallar ile birden çok mali yılı kapsayacak şekilde gelecek dönem(ler)de vergi artış oranının ne olacağı ya da toplanması gereken vergi hasılatına üst sınır getirme öngörülmüştür. Bu sayede, idarelerin keyfi bir şekilde vergi artışına gitmemeleri hedeflenmektedir. Diğer kuralların aksine, vergilemeye ilişkin kurallar, yönetim dışında da pek çok aktörü etkileyen özelliklere sahip olduğundan ve vergi kaçırma/vergiden kaçınma gibi faktörlerden fazlaca etkilendiğinden tercih edilen bir mali kural yöntemi değildir.

### **Harcamaya İlişkin Kurallar**

Harcamaya ilişkin mali kurallar, bütçelemeye ilişkin kurallara yardımcı bir kural niteliğine sahiptir. Bu uygulama ile, bütün harcama kalemleri üzerine üst sınır getirilebileceği gibi, harcama kalemlerinden seçilen belli kalemlerde de kısıtlamaya gidildiği görülmektedir. Uygulamada brüt miktarın dışında oran olarak da çeşitli sınırlamalar konulduğu görülmektedir.

## MALİ KURALLARIN UYGULANIŞ ŞEKİLLERİ

*“Kanun düzendir,  
İyi kanun iyi düzendir.”*  
**Aristo**

Ülke uygulamaları incelendiğinde, ülkelerin farklı yasal dayanaklarla mali kuralları uyguladıkları görülmektedir. Mali kuralın yer alacağı yasal dayanak, elde edilecek başarı açısından da öneme sahiptir. Bu kapsamda ülkeler, anayasa, yasalar, uluslararası anlaşmalar, bütçe kanunları, orta vadeli program/mali plan ya da politika kurallarını tercih etmektedirler.

### **Anayasalar**

Mali kural uygulaması, anayasalarda çeşitli hükümler konularak gerçekleştirilmektedir. Ancak bu yöntem ülkeler tarafından çok benimsenen bir yöntem değildir. Amerika Birleşik Devletleri’nde eyaletler düzeyinde, Almanya’da hem federal hem de federe hükümetlere, İsviçre ve Polonya’da da mali kural anayasal düzlemde kabul edilmiştir. Anayasalar, ülkelerin temel yasa kaynağı olduğundan böylesine kesin hükümler ve rakamsal sınırlara yer verilmediği görülmektedir. Genellikle anayasalar detaylı şekilde hazırlanan kanunlar olsalar dahi, bu ayrıntılar genelde sosyal ve siyasi konulara ilişkin olmakta ve ekonomik hükümler ise genel çerçeve niteliğinde olmaktadır. Ayrıca anayasalara konulacak bir mali hükmün, yerine getirilmemesi durumunda, anayasada yaptırım öngörülse dahi, bir anayasa ihlali durumu ortaya çıkması sonrasında, gerek anayasada öngörülen yaptırım gerekse, durumun anayasa uymamak anlamında “bir anayasa ihlali” durumu çıkarması ve bu durum karşısında yargı merciinin neresi olacağı da büyük sorunlara neden olabilecektir. Sayılan nedenlerle mali kuralların anayasalarla düzenlenmesi tercih edilen bir yöntem değildir.

### **Yasalar**

Yasalar, mali kuralların sıklıkla uygulandığı ve tercih edilen kaynaklardır. Mali kural uygulaması, ya mevcut mali hükümlere yer verilen kanunlarla ya da yeni müstakil bir mali kural kanunu ile düzenlenebilmektedir. Ülke uygulamaları incelendiğinde kanunlarla mali kural uygulaması yönteminin tercih edildiği görülmektedir. Mevcut kanunlara ilave olarak hükümetlerin bütçe kanunlarında da mali kurallara ilişkin bir takım hükümlere yer verdiği



gözenmektedir. Kanunlarla yapılan düzenlemeler, esnekliğe izin vermesi bakımından önemli iken, anayasalar gibi değiştirilmesi zor olmadığından, hükümetler tarafından kolaylıkla değiştirilebilme riskini taşımaktadırlar.

### **Uluslararası Anlaşmalar**

Bir birliğe üye ülkelerin uymakla zorunlu olduğu uluslar arası anlaşmalar doğası gereği sık karşılaşılan uygulamalar değildir. Avrupa Birliği ile Afrika Finansal Bölgesi'nde, üye ülkelere yönelik bir takım mali kısıtlamalar öngörülmekte ve birlik içerisinde ekonomik istikrar sağlanması hedeflenmektedir. Örneğin Avrupa Birliği'nde bütçe açığı, borçlanma gibi mali göstergelere sınırlamalar getirilmiş, birliğe üye ülkelere bunlara uymayanlara yasal bir takım yaptırımlar öngörülmüştür. Benzer şekilde Afrika Finansal Bölgesi'nde de merkez bankasından borçlanmaya bir önceki yıl gelirlerinin azami % 20'si oranında başvurabilme sınırlaması getirilmiştir.

### **Politika Kuralları**

Politika kuralları da uygulamada yer verilen diğer bir mali kural uygulama biçimidir. Burada ülkeler ya kendi iç dinamikleri ile mali kural uygulamasını tercih etmekte ya da Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi ülkelerle yapılan anlaşmalar sonrasında performans kriteri olarak benimsenmektedir. Hollanda ve Endonezya mali kuralları politika kuralları şeklinde uygulayan ülkelere örnek iken, Türkiye IMF ile Standby Anlaşması yaptığı dönemlerde yapısal önlemlere ilişkin taahhütlerinin yanı sıra faiz dışı fazla hedefi de bir mali kural olarak benimsenmekte ve performans göstergesi olarak kabul edilmekte idi. Bu hedefe ilişkin olarak ekonomiden sorumlu devlet bakanı ile merkez bankası başkanı yazılı taahhütte bulunmakta idi.

## MALİ KURALLARA İLİŞKİN ÜLKE UYGULAMALARI

*“Uçurumun kenarında atın yularını çeksen de yararı yok”*

**Çin Atasözü**

Mali kurallara ilişkin olarak ülke uygulamaları incelendiğinde mali kuralların yaklaşık 150 yıldır uygulanmakta olduğunu görmekteyiz. Bu süre üç farklı dönemde incelenebilir (Kopits, 2001:4):

İlk dönemde, bazı federal sistemlerde federe devletler altın kuralı<sup>4</sup> benimsemişlerdir. Bu kural çerçevesinde, 19. yüzyılın ortalarından itibaren Amerika’daki pek çok eyalet ve 1920’lerden sonra İsviçre’deki bazı kantonlar cari bütçe dengesi kuralını benimsemişlerdir. Esas itibarıyla amaçları ulusal hükümetin iflastan kurtarma müdahalesine ihtiyaç duymadan sermaye harcamalarının finansmanını piyasadan karşılayabilmektir. İkinci dönemde, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra, bazı sanayi ülkeleri (Almanya, İtalya, Japonya, Hollanda) parasal reformları takiben istikrar programlarını destekleyen denk bütçe kurallarını yürürlüğe koymuşlardır. Bunların çoğu altın kural tipindedir. 1960’larda belirli yerel kaynaklardan (özellikle merkez bankaları) bütçe açığının finanse edilmesine limit getiren veya yasaklayan diğer kurallar bazı sanayileşmiş ülkelerde ve gelişmekte olan ülkelerde kabul edilmiştir. Yeni Zelanda’nın 1994’de kabul ettiği Mali Sorumluluk Kanunu ile başlayan bugünkü dönemde artan sayıda sanayi ve yükselen piyasa ekonomisi mali kurallar kabul etmeye başlamıştır. Bu kurallar devletin çeşitli düzeylerinde benimsenen denk bütçe kuralları, borçlanma limitleri ve harcama limitleri biçiminde olabilmektedir. Bu dönemdeki mevcut kuralların ortak paydası hesap verme anlaşmalarını, güncel ve düzenli raporlama zorunluluğunu ve orta vadeli makro bütçe çerçevesini içeren daha fazla şeffaflık standartları ile desteklenmesidir. Genellikle, tüm bu unsurlar, hesap verme zorunluluklarının da yer aldığı geniş yasalarda ve uluslar arası anlaşmalarda yer almaktadır.

Günümüzde pek çok ülkede uygulama alanı bulan söz konusu mali kurallar, özellikle 1970’lerde Bretton Woods sisteminin çökmesi ve ardından devletin ekonomi içindeki payının giderek artmasıyla daha yoğun olarak gündeme gelmiştir. Devletin ekonomideki payının ve dolayısıyla kamu harcamalarının artması ancak kamu gelirleri artışının harcamalara göre daha yavaş olması sonucunda kamu açıklarında artışlar yaşanmaya başlamıştır. Zaman içinde artışını sürdüren kamu açıkları, beraberinde açıkların finansmanı amacıyla borçlanmayı ve

---

<sup>4</sup> Altın Kural (Golden Rule) uygulaması ile hükümetler yatırımlar için borçlanabilmekte ancak mevcut harcamalar borçlanma ile finanse edilememektedir.

faiz ödemelerini gündeme getirmiş, bu durum ise, pek çok devletin borç-faiz ve bütçe açıkları kısır döngüsü içine girmesine yol açarak kamu mali dengelerinin bozulmasına neden olmuştur. Bozulan kamu mali dengelerini yeniden tesis ederek mali disipline ulaşabilmek amacıyla çeşitli çevrelerce mali kurallar adı altında birtakım araçlar kullanılması önerilmiş ve bu alanda başlanan çalışmalar uygulama alanı bularak günümüze kadar gelmiştir (Günay, 2007: 86-87).

1980’li yılların ortalarında büyüyen kamu açıkları ile karşı karşıya kalan birçok ülkenin, orta vadeli mali konsolidasyon planlarını uygulamaya koydukları görülmektedir. Bunlara örnek olarak; Avustralya’da Triology, Kanada’da Açık Azaltım ve Borç Kontrol Yasası (the Deficit Reduction and Debt Control Act), İtalya’da Gloria Plan, İngiltere’de Orta Dönemli Finansal Strateji Yasası (the Medium Term Financial Strategy Act) ve Amerika Birleşik Devletleri’nde uygulanan Gramm-Rudman-Hollings Yasası (the Gramm-Rudman-Hollings Act) verilebilir. Bununla birlikte, bu planlar sadece bazı yönlerden başarılı olabilmıştır. Gelişmiş ülkeler arasında mali denge, son yıllarda uygulamaya koydukları denk bütçenin sağlanmasına yönelik yasal düzenlemeler (örneğin, Yeni Zelanda ve Avrupa Birliği) veya önerilen mali kurallar (örneğin, Japonya, İsviçre ve ABD) sayesinde gerçekleştirilmiştir. Gelişmekte olan ülkelerde uygulamaya konulan mali düzenlemeler ise genellikle IMF destekli istikrar programları ile dış ödeme krizlerinin ardından mali, finansal ve ticari liberalizasyon kararlarını içeren bir takım önlemleri kapsamıştır. Tüm olarak bu ülkeler (Gana, Türkiye, Arjantin, Şili) ele alındığında, son yıllarda mali açıklarını önemli ölçüde azaltmakta oldukları görülmektedir. Bu ülkelerin yanı sıra, planlı ekonomik sistemden piyasa ekonomisine geçmekte olan ve geçiş ülkeleri olarak literatürde yer alan doğu bloğu ülkelerinde de mali açıkların azaltılması ve politik güvenilirliğin sağlanması konusunda çeşitli gelişmeler gözlenmektedir (Kopits-Symansky, 1998:4-5).

<b>Tablo 9: Çeşitli Ülkelerde Mali Kurallar</b>				
<b>Ülke</b>	<b>Kural Türü</b>	<b>Planlama Süresi</b>	<b>Kapsam</b>	<b>Yasal Temel</b>
<b>Danimarka</b>	Yapısal bütçe dengesi	Çok yıllık	MY	Politik anlaşma
<b>Estonya</b>	Bütçe dengesi Gelirin yüzdesi	Çok yıllık Yıllık	MY YY	Politik anlaşma Kanun

	olarak borç			
<b>Finlandiya</b>	Bütçe dengesi Bütçe dengesi GSYİH yüzdesi olarak borç	Çok yıllık Çok yıllık Çok yıllık	MY YY MY	Politik anlaşma Kanun Politik anlaşma
<b>Fransa</b>	Altın kural	Yıllık	YY	Kanun
<b>Litvanya</b>	Net borçlanma tavanı Bütçe dengesi	Yıllık Yıllık	MY YY	Kanun Kanun
<b>Hollanda</b>	Harcama tavanı	Çok yıllık	MY	Koalisyon Anlaşması
<b>Polonya</b>	GSYİH yüzdesi olarak borç	Yıllık	MY	Anayasa
<b>Slovakya</b>	Gelirin yüzdesi olarak borç	Yıllık	YY/BY	Kanun
<b>Slovenya</b>	GSYİH yüzdesi olarak borç Borç tavanı	Çok yıllık Yıllık	MY YY	Koalisyon Anlaşması Kanun
<b>İspanya</b>	Bütçe dengesi Borç tavanı Gelirin yüzdesi olarak borç	Konjonktür Yıllık Yıllık	MY BY YY	Kanun Kanun Kanun
<b>İsveç</b>	Ortalama bütçe açığı	Konjonktür	MY	Politik anlaşma
<b>İsviçre</b>	Bütçe dengesi, borç freni	Konjonktür	MY	Anayasa
<b>İngiltere</b>	Altın kural GSYİH'nın yüzdesi olarak borç	Konjonktür Konjonktür	MY MY	Kanun Kanun

<b>İsrail</b>	Açık ve harcama tavanı	Çok yıllık	MY	Kanun
<b>Avustralya</b>	Bütçe dengesi, borç tavanı	Konjonktür	MY	Kanun
<b>Brezilya</b>	Gelirin yüzdesi olarak borç	Yıllık	MY ve YY	Kanun
<b>Kolombiya</b>	Gelirin yüzdesi olarak borç	Yıllık	MY ve YY	Kanun
<b>Hindistan</b>	Altın kural	Çok yıllık	MY	Kanun
<b>Y. Zelanda</b>	Operasyonel denge	Konjonktür	MY	Kanun
MY:Merkezi yönetim, YY:Yerel yönetim, BY:Bölgesel yönetim				
<b>Kaynak:</b> Debrun vd, 2008:8				

Mali kurallara ilişkin ülke uygulamalarını incelediğimizde, farklı uygulamaların varlığı dikkati çekmektedir (Tablo 9). Zira mali kuralların belirlenmesi, uygulanması ve kurallara uymamanın yaptırımları konusunda ülkeler bir takım farklılıklara sahiptir. Bu farklılıklara kısaca değinmek yararlı olacaktır. İlk farklılık alınan mali kuralların yasal dayanağı konusundadır. Bazı ülkeler, mali kurallara ilişkin hükümlere anayasalarında yer verirken, bazı ülkelerin kanuni düzenlemeleri tercih ettikleri görülmektedir. Sınırlı sayıda olmak üzere politik anlaşma ve koalisyon anlaşmalarına da başvurulduğu gözlenmektedir. Mali kuralların uygulanma sürecinde ülkeler arasındaki farklılıklardan bir diğeri, kurula uyulmaması durumunda, ekonomide karar alıcılara yönelik idari ya da yargısal bir yaptırımın olup olmasına ilişkindir. Burada ülkelerde farklı şekillerde idari ve yargısal denetim ve yaptırımlar söz konusu olabilmektedir. Ülkeler arasında farklılığa neden olan durumlardan bir diğeri ise, mali kuralların katı ya da esnek olup olmasına ilişkindir. Bazı ülkelerde kurallar ödünsüz ve esnetilmeyecek şekilde tasarlanmış iken, bazı ülkeler konjonktürün daralma dönemlerinde kuralların esnetilmesi yönünde çıkış yolları öngörülmektedir. (Escape Clauses) Bir diğeri farklılık ise, mali kuralların hangi düzeyde uygulanacağına ilişkindir. Mali kural, merkezi yönetim kapsamında bir takım sınırlamalar getireceği gibi, ülkedeki yönetim biçimine göre yerel/bölgesel düzeyde de kabul edilebildiği gözlenmiştir. Son olarak,

farklılıklara kapsanan zaman diliminde rastlamaktayız. Belirlenen mali kurallar, bir yıllık bütçeleme dönemini kapsayacağı gibi, çok yıllık bütçe dönemini kapsadığı da görülmektedir.

Mali kurallara ilişkin olarak ülke örneklerine geçmeden önce uluslararası mali kurallara sahip Avrupa Birliği'ni incelemek yararlı olacaktır. Bu kapsamda Maastricht Anlaşması ile İstikrar ve Büyüme Paktına yer verilecektir. Maastricht Anlaşması, Birliğe girmenin şartı iken, İstikrar ve Büyüme Paktı bütçe disiplini Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliğinin kalıcı özelliği haline getirmeyi amaçlamaktadır. 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması uluslararası bir anlaşmadır ve üye ülkelerin makro ekonomik göstergelerine sayısal sınırlar getiren bir düzenlemedir. Anlaşmanın ilgili maddeleri şunlardır;

- Toplulukta fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip üç ülkenin yıllık enflasyon oranları Tüketici Fiyat Endeksi ortalaması ile bir üye ülkenin enflasyon oranı arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir.

- Üye ülkelerin kamu açıklarının, GSYİH'lerine oranı yüzde 3'ü geçmemelidir.

- Üye devletlerin kamu borçlarının, GSYİH'lerine oranı yüzde 60'ı geçmemelidir.

- 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.

- Son 2 yıl itibarıyla, bir üye ülkenin para birimi, diğer bir üye ülkenin para birimi karşısında devalüe edilmemiş olmalıdır.

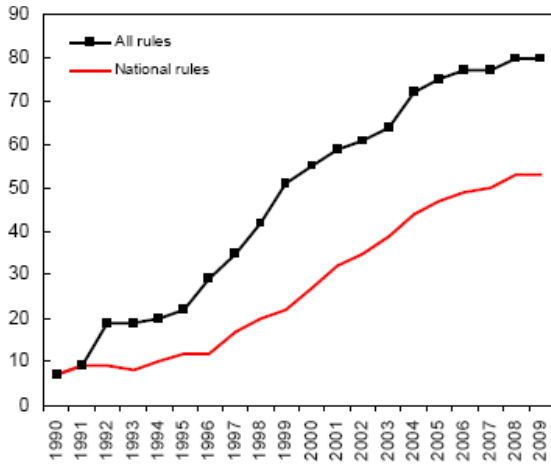
Anılan bu sınırlamalar ile birliğe üye ülkelerin birbirleriyle uyumlu politikalar üretmeleri ve disiplinli maliye ve para politikasının yanı sıra fiyat istikrarına ulaşılması hedeflenmiştir. Ayrıca sayılan bu şartları yerine getirmeyen ülkelere, nitelikli çoğunluk ile çeşitli yaptırımların uygulanması da öngörülmüştür. Bu yaptırımlar; üye ülkelerin bonolarının sağlıklı olduğu yolunda bir bildiri yayınlanması, Avrupa Yatırım Bankası'nın (AYB) ilgili ülkeye borç vermemesi, aşırı bütçe açığının raporlanmasını takiben, 10 ay içinde, ceza tutarının öncelikle Komisyon nezdinde faizsiz bir hesaba yatırılması, alınan önlemlere rağmen aşırı bütçe açığının iki yıl içinde düzeltilmemesi halinde, üye devlet tarafından yatırılan tutarın, para cezasına dönüştürülmesi, uyum kriterlerinde öngörülen yüzde 3'lük referans değerden sapmaya bağlı olarak GSYİH'nin yüzde 0,2 ilâ yüzde 0,5'i arasında bir ceza uygulanmasıdır.

Avrupa Birliği ülkelerinde diğer önemli bir uygulama İstikrar ve Büyüme Paktıdır. Maastricht Kriterlerinden farklı olarak, mali disiplinin devamını sağlamak için uygulanan Pakt, ikili bir yaklaşım benimsemektedir; GSYİH'nin % 3 sınırının üzerine çıkmasından önce bütçedeki sapmaların belirlenerek düzeltilmesi için önleyici önlemlerin alınması ve Birliğe

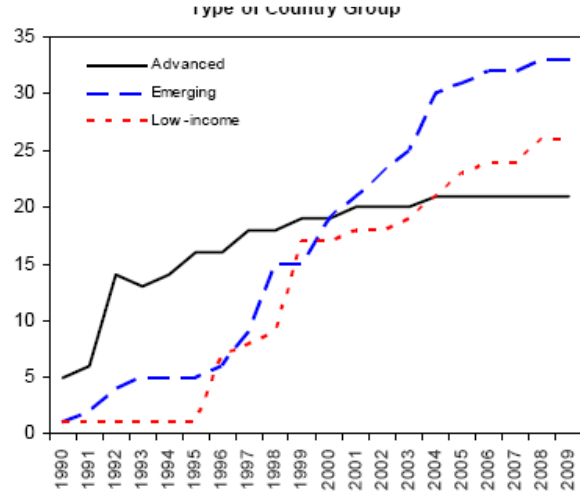
üye devletler üzerinde aşırı açıklardan kaçınmak veya açıklar ortaya çıktığında hızlı bir şekilde düzeltilmesi için önlemler almak için bir baskı unsuru oluşturan caydırıcı kurallar setidir. İlgili ülkenin bütçe açığı % 3'ten büyük ise Komisyon rapor hazırlamakta ve açığın sebepleri belirlenmektedir. Eğer açığın, yıllık GSYİH küçülmesinden ya da uzun süreli düşük GSYİH sebebiyle üretimde bir kayıp birikiminden kaynaklandığı tespit edilirse, istisnai durum olarak nitelendirilmekte ve prosedürün dışında tutulmaktadır.

Ülkelerin benimsediği mali kurallar incelendiğinde, son yıllarda artan sayıda ülkenin mali kuralları benimsediği görülmektedir. Uluslararası Para Fonuna (IMF) üye 80 üye ülke ulusal ya da uluslararası uygulamalarla mali kurallar uygulamaktadır. 1990 yılında yalnızca yedi ülkede mali kural uygulanırken bugün 21 gelişmiş, 33 gelişmekte ve son olarak 26 düşük gelirli ülkenin mali kurallara sahip olduğu görülmektedir (IMF, 2009: 8).

**Şekil 6: Mali Kural Uygulayan Ülkeler**



**Şekil 7: Gelir Guruplarına Göre Mali Kural Uygulayan Ülkeler**



Kaynak: IMF, 2009:8

Şekil 6 ve 7'den görüldüğü üzere, artan sayıda ülke mali kuralları benimsemektedir. 90'lı yıllarda ciddi şekilde artış gösteren bu durum, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde yoğun şekilde mali kural uygulamasına geçişe neden olmuştur. Şimdi de bu kuralları uygulayan ülkelerin hangi kuralları benimsedikleri ve bu benimsenen kuralları nasıl uyguladıklarını inceleyelim.

## **Almanya**

Mali kurallar konusunda Almanya öncülüğü çeken ülkelerin başında gelmektedir. Mali kurallar, Almanya'da 1969 yılından itibaren anayasal kısıtlamalarla uygulanmaktadır. Yalnızca yatırım harcaması yapılması durumunda borçlanmaya izin veren altın kural ile birlikte, sadece olağanüstü dönemlerde sapsmalara izin verilen denk bütçe kuralı uygulanan ülkede kurallar, federal yönetim, federal iktisadi işletmeler ve özel fonların da dahil olduğu bütçenin tamamını kapsamaktadır. Bunların yanı sıra Almanya ve diğer Avrupa Birliği Ülkeleri için söz konusu olan mali kurallar Maastricht Kriterleri ile İstikrar ve Büyüme Paketi ile uygulanmaktadır.

## **İngiltere**

İngiltere'de de Almanya'daki uygulamaya benzer şekilde altın kural ve sürdürülebilir yatırım kuralı bulunmaktadır. Altın kural uygulaması ile hükümet yatırımlar için borçlanabilmekte ancak mevcut harcamalar borçlanma ile finanse edilememektedir. Sürdürülebilir yatırım kuralıyla ise GSYİH'nin yüzdesi olarak kamu sektörü net borcunun ekonomik konjonktür dönemince istikrarlı ve kalıcı bir seviyede korunması hedeflenmektedir. Bu uygulamalardaki amaç, kamu sektörü net borcunun istikralı seviyede korunmasını sağlamak ve kamu harcama yükünü nesiller arasında önemli ölçüde düşürmektir.

## **Amerika Birleşik Devletleri**

Amerika Birleşik Devletleri'nde arz yanlı ekonomi politikalarının beklenen gelir artışını vermemesi sonucunda, bütçe açıkları artmıştır. Bu nedenle 1985 yılında kanuni bir düzenlemeye gidilmiş ve her yıl için açık miktarının üst sınırını belirleyen tavan uygulaması benimsenmiştir. Yıl sonunda belirlenen tavanın aşılması durumunda, hedefe ulaşabilmek için diğer tüm kamu harcamalarının kısılması öngörülmüştür. 1990 yılında da bahsi geçen uygulamaya ek olarak yeni yasal düzenlemeler yapılmış ve açık hedefi kaldırılmış ve sağlık, sosyal güvenlik, emekli ve özürü aylıklarına ilişkin harcamaların dışarıda tutulduğu ihtiyari harcamalar için mali kural benimsenmiştir.



## **İsviçre**

İsviçre’de mali kural anayasal düzeyde kabul edilmiştir. 2001 yılı Aralık ayında kabul edilen borç freni ile harcamaların, gelirleri büyüme oranı kadar geçebilmesi öngörülmüştür. Bu sayede merkezi yönetim borç stoğunun GSYİH’nin belli bir seviyesinde tutulması korunmak istenmiştir.

## **Yeni Zelanda**

Yeni Zelanda, özellikle enflasyon hedeflemesinde gösterdiği başarı ile örnek gösterilen bir ülkedir. Para politikasında, parasal kural uygulayan bu ülke, mali kurallar konusunda yapısal uyum ve politikalara öncelik vermiştir. Mali saydamlık ve sorumluluk ilkeleri çerçevesinde mali raporlamaya önem verilmiş ve kamu hesaplarının daha gerçekçi olması çalışmaları kapsamında nakit esaslı muhasebe sisteminden nakit esaslı muhasebe sistemine geçilmiştir. Uygulamaya konan yapısal önlemler olumlu sonuçlar vermiş ve 1990’lı yıllardan itibaren kamu maliyesinde bütçe fazlası görülmeye başlanmıştır.

## **Japonya**

Japonya da mali kural ilkesini benimseyen eski ülkelerin başında gelmektedir. 1947 yılında yapılan yasal bir düzenleme ile merkezi hükümet bütçesinde geçerli olmak üzere, devlet iç borçlanma senetlerinin yalnızca bayındırlık işlerinin finansmanı için çıkarılabileceği kararlaştırılmıştır. 1947 yılındaki kurala ek olarak 1997 yılında yasal olarak yeni bir mali kural benimsenmiş ve merkezi hükümet ve yerel yönetim bütçe açıkları toplamı/GSYİH oranı %3 olarak sınırlandırılmıştır. Ayrıca vergiler, sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan prim ödemeleri ile bütçe açığı toplamının GSYİH’ye oranının % 50’yi geçmemesi hükmüne yer verilmiştir.

## **Brezilya**

Brezilya’da mali kural uygulaması kanunla düzenlenmiş ve 2000 yılında çıkarılan Mali Sorumluluk Kanunu ve bu kanunun tamamlayıcısı diye nitelendirilebilecek diğer kanunlarla ülke için önemli bir sorun olan kamu borcuna yönelik önlemler alınmıştır. Alınan önlemler kapsamında ulusal borç seviyesi için limit belirlenmiş, limitin aşılması durumunda

oniki ay içinde borçlanmaya ilişkin olarak yeni bir düzenleme yapılacağı ve bu düzenleme yapılmadan borçlanmaya izin verilmeyeceği hüküm altına alınmıştır. Ancak çıkış yolu olarak ekonomik resesyon, doğal afet ve benzeri olağanüstü hallerde sapmaların olabileceği iznini verilmiştir.

### **Estonya**

Estonya’da mali kurallar, anayasal ve yasal sınırlamalar ile değil koalisyon anlaşması ile belirlenmiştir. Diğer ülkelerin aksine bütçeye ilişkin sayısal bir kural benimsenmemiş, fazla veren sıkı bütçe politikasının yanı sıra kamu borcunun azaltılması iradesi ortaya konmuştur. Buna ek olarak yerel yönetimlerin borçlanmasına bir takım sınırlamalar getirilmiş ve belediyelerin borç stoklarının gelirlerinin %60, borç servislerinin ise mevcut gelirlerinin %20’si olabileceği kanunla sınırlandırılmıştır.

### **Danimarka**

Danimarka’da ise bakanlıklar düzeyinde belirlenmiş harcama tavanları oluşturulmuş ve yapılacak harcama tavanını belirleme yetkisi ise Maliye Bakanlığına verilmiştir. Maliye Bakanlığınca belirlenen bu tavanlar yılı bütçesinde ve gelecek üç yılın bütçesinde gösterilmektedir. Diğer ülke uygulamaları göz önünde tutulduğunda Danimarka’nın daha esnek bir kural benimsemiş görülmektedir.

### **İsveç**

İsveç’te mali kurallar sıkı bir şekilde uygulanmış ve oldukça başarılı sonuçlar elde edilebilmiştir. 1996 yılında yapılan yasal düzenleme ile hükümetin harcama alanlarına harcama üst sınırı getirilmiştir. Yapılan bu sınırlamalar 3 yıllık süreci kapsayacak şekilde uygulanmış ve uygulama dönemi sonrasında, yeni döneme ilişkin hedefler, harcamanın milli gelire oranını düzenli şekilde indirecek şekilde tasarlanmıştır.

### **Arjantin**

1999 yılında kabul edilen yasal düzenlemeler ile bütçe açığı için bir tavan değer konmuş ve açığın kademeli şekilde indirilmesi hedeflenmiştir. Bunlara ilave olarak bütçe dışı gelir ve gider unsurları kaldırılmış, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik hedeflerine ulaşmak

için raporlamaya özel önem verilmiştir. Arjantin’de dikkat çeken bir unsur ise, mali kural konusunda sapma yaşanması ve yasanın ihlali durumunda kamu görevlilerine yaptırım öngörmesidir.

### **Peru**

Peru da 1999 yılında yaptığı yasal düzenlemeler ile bütçe açığı, kamu harcamaları ve kamu borcu artış oranlarını sınırlamayı hedeflemiş, mali saydamlık amacıyla yıllık bütçeleme sisteminden çok yıllık bütçeleme sistemine geçiş sağlanmıştır.

### **Avustralya**

Avustralya’da da başlangıçta Yeni Zelanda benzeri yapısal reformlar öngörülmüş ve mali disiplini sağlamak ve izlenen maliye politikasının kamuoyunca yakından takibini sağlayacak reformlara imza atılmıştır. Elde edilen mali saydamlık ve kamuoyu baskısı neticesinde kamu kesimi borç stokunun milli gelire oranında düşüş sağlanırken bütçenin fazla vermesi sonucuna da ulaşılmıştır.

### **Polonya**

Polonya da, mali kural uygulamasını anayasal düzlemde uygulayan ülkelerdendir. Polonya Anayasası’na göre kamu borcu GSYİH’nın % 60’ını geçmemelidir. Ayrıca anayasadaki hükme ilave olarak yasal düzenleme ile merkezi yönetim açığı üzerine yasal, nominal bir tavan koyulmuştur. Polonya’da hükümet, açık seviyesini belirlerken, gelir ve harcamaların kompozisyonu ise parlamento tarafından belirlenmektedir.

### **Slovakya**

Slovakya’da mali kural uygulaması yasal düzlemde kanunlar ile gerçekleştirilmektedir. Mali kural uygulamasından hedef, makroekonomik istikrarı ve mali sürdürülebilirliği sağlamaktır. Slovakya’da bütçeler üç yıllık bir perspektifte hazırlanmakta, açık meydana geldiğinde, net borçlanmanın artırılmasına izin verilmemekte, kamu harcamalarında kısıntıya gidilmesi öngörülmektedir. Konjunktürün daralma dönemlerinde ise,

ıkış yoluma izin verilmekte ve harcamaların belirli bir yzdeki olarak kaynakların kullanımına izin vermektedir.

## MALİ KURALLARA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER

*“ Ekonomi politikalarının genel çerçevesinin  
katı kurallar ile belirlenmesi, siyasi partilere  
büyük ölçüde tek tip bir ekonomi politikası empoze eder”*

**Ergun Özbudun**

Mali kurallar, uygulandıkları ülkelerde bütçe açıklarını disipline edici ve mali baskınlık oranlarını düşürücü etkilere sahipken, bazı özellikleri nedeniyle eleştirilmektedir. Mali kurallara getirilen eleştirilerin başında, bu kuralların konjonktürle mücadelede etkili olmaması gelmektedir. Zira konjonktürün daralma dönemlerinde maliye politikası araçlarını kullanmak oldukça etkili sonuçlar doğurmaktadır. Ancak uygulanan mali kurallar, hükümetlerin hareket alanını sınırlandırmakta ve konjonktür karşıtı politika üretilmesine engel olmaktadır. Bu durumda krizle mücadele ile uyumlu olmayan aşırı daraltıcı sonuçlara ulaşabilmektedir.

Mali kurallara ilişkin olarak yapılan ikinci eleştiri ise, seçmen oylarıyla iş başına gelen hükümetlerin çeşitli sınırlamalara tabi tutulmasının demokrasi geleneklerine uygun olmadığı yönündedir. Zira demokratik ülkelerde önemli olan kamuoyu baskısıdır ve yönetim şekli beğenilmeyen siyasetçiler, seçmenler tarafından yeniden seçilmeyerek, yerlerini başka siyasetçilere bırakırlar. O nedenle böylesi bir yaptırım söz konusu iken, yeni sınırlamalar getirmek demokrasi kültürü ile bağdaşmaz; iktidarların hareket serbestisini aşırı şekilde daraltmak doğru değildir.

Mali kurallara ilişkin olarak yapılan diğer bir eleştiri ise, kurallar koyulsa bile, konulan bu kurallar siyasi irade tarafından benimsenmezse, başarı şansının oldukça düşük olacağıdır. Zira yaratıcı muhasebe (creative accounting) teknikleri kullanılarak, harcamalar ve gelirler, olduğundan farklı gösterilebilir ve bu sayede muhasebe hileleri ile gerçek durum farklı şekilde kamuoyuna farklı şekilde yansıtılabilir. Bu durum kamuoyuna açıklanan mali durum ile gerçek durum arasında farklılıklara neden olabilir.<sup>5</sup>

Ayrıca kurallara ilişkin yasal prosedürler de gereksiz bürokratik işlemlere neden olabilmektedir. Kuralların koyulması, uygulanması, kurallara uyulmaması durumunda

---

<sup>5</sup> Bu durum için Yunanistan iyi bir örnektir. Yunanistan AB ve IMF'ye açıkladığı resmi rakamlarda, mevcut durumu olduğundan oldukça farklı göstermiş, bir takım istatistiksel hilelere başvurmuştur. Kamu kesimi dengesi, borç stoku gibi pek çok makro ekonomik veride gerçeği farklı yansıtan Yunanistan'a ilişkin olarak gerek Avrupa Birliği gerekse Uluslar arası Para Fonunca yaptırımlara başvurulması gündemdedir.

alınacak önlemlere ilişkin hükümler, bürokratik muameleleri artırma sonucunu doğurmaktadır.

Mali kurallara ilişkin olarak yapılan bir diğer eleştiri ise, kamu kesimi borçlanma gereksiniminin düşürülmesini öngören bir mali kural, kamu yatırımlarını kısıcı etki yapmakta ve ülkenin üretim açığının oluşmasına neden olmaktadır. Bu durum, ülkelerin gerçekleşen milli gelirleri ile potansiyel milli gelirleri arasındaki makasın açılmasına ve uzun vadede ülkelerin rekabetçi özelliklerini kaybetmesine neden olmaktadır.

Son olarak, konulacak mali kurallara ilişkin olarak literatürde belirlenecek bir optimum düzeyin olmaması nedeniyle, her ülkeye standart bir mali kuralın uygulanması ülkelerin gerçekleriyle örtüşmeyen kuralların konulmasına neden olmaktadır. Ayrıca her ülkenin makroekonomik göstergeleri, demografik yapısı farklı olduğundan her ülkenin kendine özgü mali kural tasarımını bulması ve uygulaması gerekmektedir; ancak bu da oldukça güç bir uygulamadır.

Mali kurallara yönelik yapılan eleştirileri, mali kural savunucuları özellikle iki konuda haklı bulmakta ve bunlarla ilgili iki önermede bulunmaktadırlar. Bunlar mali kuralların esnek olmadıkları ve krizle mücadelede etkin bir yöntem olamayacaklarıdır. Ancak bu iki durum karşısında mali kural savunucuları altın kural (golden rule) ile kaçış şartlarıdır (escape clauses).

Altın kural uygulaması ile hükümet yatırımlar için borçlanabilmekte ancak mevcut harcamalar borçlanma ile finanse edilememektedir. Bu sayede kamu yatırımları büyük ölçüde kısıntıya uğramayacaktır.

Kaçış şartları (escape clauses) ise, mali kurallara esneklik kazandırmakta ve özellikle ekonomide beklenmeyen durumlar ve kriz benzeri durumlar söz konusu olduğunda, şartlar yumuşatılabilmektedir.

<b>Tablo 10: Kaçış Şartları</b>				
<b>Mali Kuralların Esnetilebileceği Durumlar</b>				
	<b>Kamu Gelirlerinde Ani Bir Düşüş Olması</b>	<b>Ekonomiye Yönelik Bir Bunalmın Meydana Gelmesi</b>	<b>Doğal ya da Diğer Bir Felaket Meydana Gelmesi</b>	<b>Diğer Nedenler</b>
<b>Avusturya</b>	Bütçe Dengesi	Bütçe Dengesi	Bütçe Dengesi	Bütçe Dengesi
<b>Kanada</b>		Bütçe Dengesi	Bütçe Dengesi	Bütçe Dengesi, Vergileme Sınırlamaları
<b>Çek Cumhuriyeti</b>			Bütçe Dengesi, Borç Sınırlamaları	

<b>Danimarka</b>				
<b>Finlandiya</b>				
<b>Fransa</b>				
<b>Almanya</b>		Bütçe Dengesi, Borç Sınırlamaları		
<b>İzlanda</b>				
<b>Japonya</b>			Bütçe Dengesi, Harcama Sınırlamaları	
<b>Kore</b>			Bütçe Dengesi, Borç Sınırlamaları, Vergileme Sınırlamaları, Harcama Sınırlamaları	
Kaynak: OECD, 2006: 27				

## MALİ KURALLARIN ETKİNLİĞİ SORUNU: YUNANİSTAN ÖRNEĞİ

Yunanistan örneği, ülkelerin mali kurallar ile mali disipline ulaşılabilmesi için salt kuralların belirlenmesinin yeterli olmayacağını göstermesi bakımından önemlidir. Zira Avrupa Birliği, mali kuralları Maastricht Kriterleri ile uluslar üstü düzlemde benimsemiş ve bu mali kurallara ilişkin yaptırımlar da benimsemiştir. Böyle olmasına rağmen Yunanistan, başta savunma harcamaları olmak üzere, pek çok harcamayı olduğundan farklı şekilde göstermiş ve kamuoyu ile resmî kurumlara açıkladığı (AB,IMF) bütçe dengelerini olduğundan iyi göstermiştir. Tablodan da görüldüğü üzere, 1997 yılında % 4 olan bütçe açığını, kademeli şekilde düşürmüş ve Maastricht Kriteri olan % 3'ün altında tutmayı başarmıştır! Ancak fiilen gerçekleşen rakamları incelediğimizde, durumun oldukça farklı olduğu görülmektedir. Üstelik bu durum, Yunanistan'ın 2000 yılında Euro'ya katılan 12. ülke olmasına rağmen, devam ettirilmiş, anılan yılların tamamında Maastrich Kriteri'nin üzerinde bir bütçe açığı gerçekleşmiştir.

<b>Yunanistan'ın Bütçe Dengesi</b>		
<b>Yıllar</b>	<b>Kamuoyuna Açıklanan</b>	<b>Fiilen Gerçekleşen</b>
1997	-4,0	-6,6
1998	-2,5	-4,3
1999	-1,8	-3,4
2000	-2,0	-4,1
2001	-1,4	-3,7
2002	-1,4	-3,7
2003	-1,7	-4,6

**Kaynak:** Eurostat

Yunanistan'ın durumu göstermektedir ki; mali kurallar başlı başına mali disiplinin tesis edilmesinde yeterli olmamaktadır. Böylesine büyük bir birlikte, her ülkeden aynı başarıyı beklemek, her ülkenin kendi dengelerini göz ardı etmek anlamına gelmektedir. Fakat birlik içindeki ülkelere de farklı oranlar ve uygulamalara başvurulması ise, birliğin mantığına uymamaktadır. Bu durumda ya birliğe üye olacak ülkeler iyi seçilmeli ya da birliğin kurallarına uyulmaması durumunda ciddi yaptırımların söz konusu olması gerekmektedir. Avrupa Birliği'nden yapılan açıklamalarda, Yunanistan'a yönelik yaptırımların gündemde olduğu ifade edilmektedir.

Yunanistan örneğinde olduğu muhasebe hilelerine başvurulması riski oldukça yüksektir. O nedenle, benimsenen mali kurallara ilişkin yaptırımlarla cezai müeyyideler, caydırıcı olmalı ve ülkelerin bu yola başvurmalarını engelleyici nitelikte olmalıdır.



## TÜRKİYE’DE YASAL DÜZLEMDE MALİ HÜKÜMLER VE MALİ KURAL

*“ Önlemleri değiştirmeksizin,  
sadece kullanılan elleri değiştirmek,  
bir alkoliğin kullandığı içki yerine  
doktorunu değiştirmesine benzer.”*

### 1. Marquess of Halifax

Ülkemizde mali kural, genel yönetim<sup>6</sup> sektörü anlamında uygulanmamıştır. Sadece Uluslararası Para Fonu (IMF) ile Stand-by Anlaşmaları yapıldığı dönemlerde, faiz dışı fazla hedefi yapısal bir hedef olarak belirlenmiş ve performans göstergesi olarak kabul edilmiştir. Ayrıca ülkemizde Anayasal bir takım mali kısıtlama hükümlerine de yer verilmemiştir. Ülkemizde Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yapılan anlaşmalarda üzerinde durulan ve bir performans göstergesi olan faiz dışı fazla bir mali kuraldır. Konulan bu mali kural ile kamu harcama sistemi disipline edilmekte ve bütçe açıkları kontrol altında tutulmak istenmektedir. Ancak faiz dışı fazla hedefi çok yıllık bir dönemi kapsamamakta (sadece anlaşma yapılan dönemle sınırlanmakta) ve hükümet taahhütü şeklinde benimsenmektedir (Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı ile Merkez Bankası Başkanı imzasıyla gönderilen Niyet Mektubu); anayasa ya da kanunla benimsenmediğinden yasal düzlemde dayanağı yoktur.

Bundan sonraki bölümde, kamu harcamalarına çeşitli sınırlamalar getiren, çeşitli kanunlarda yer verilen hükümler değerlendirilecektir. Bunlar Anayasamızda belirlenmemiş ancak çeşitli kanunlarda yer almış çeşitli kısıtlayıcı maddelerdir. Kısıtlayıcı hükümler nedeniyle mali kural olarak değerlendirebileceğimiz bu hükümler, kamu kesiminin tamamını kapsam dahilinde tutmadığından ulusal nitelikli (national) değil fakat kısmen yerel (sub-national) nitelikli unsurlar olarak değerlendirilebilir. Kanunlarda yer verilen bu hükümler, mali disiplinin bozulmasını engelleyici ve mali kurala geçişin altyapısını oluşturması bakımından oldukça önemlidir.

---

<sup>6</sup> 5018 Sayılı Kanuna göre, Genel Yönetim Sektörü üç alt birimden oluşmaktadır. Bunlar i. Merkezi Yönetim, ii. Sosyal Güvenlik Kurumları ve iii. Mahalli İdarelerdir. Merkezi Yönetim ise; Genel Bütçeli İdareler, Özel Bütçeli İdareler ve Düzenleyici-Denetleyici Kurumlardan oluşmaktadır.

## **1982 Anayasası**

Ülke anayasaları incelendiğinde, genellikle mevcut anayasaların politik metinler şeklinde oluşturulduğu görülmektedir. Anayasalarda; devletin siyasi yapısı, idari şekli, temel organların kuruluş ve işleyişi, kişi hak ve ödevlerine yer verildiği görülmektedir. Ekonomik haklar, sorumluluklar ile mali hükümlere ise genel çerçeve niteliğinde değinildiği görülmektedir.

Çağdaş Batılı anayasaların pek çoğunda ekonomik yaşamla ilgili anayasal kurallar ya hiç yoktur veya değişik şekillerde yorumlanmaya müsait “genel ilkeler” halindedir. Bunun ana nedeni, çağdaş demokrasilerde hemen hepsinin totaliter rejimlere karşı yürütülen bir mücadele sonunda doğmuş olması ve bu nedenle de ağırlığı kişinin siyasal hak ve özgürlüklerine vermiş olmalarıdır (SAVAŞ, 1989: 53).

Anayasamızda mali kural niteliğine sahip maddeler yer almamaktadır. Zaten ülke uygulamaları incelendiğın mali kuralların anayasal düzlemde benimsenmesi yöntemi, fazla tercih edilen bir yöntem değildir. Zira, anayasaya konacak bir hükmün kabul edilmesi, değiştirilmesi normal kanunlara göre daha fazla prosedüre sahip olması ve daha zor olması nedeniyle tercih edilmemektedir. 1982 Anayasası’nda üst çerçeve diye nitelendirebileceğimiz mali hükümlere yer verilmiş ancak bunlara ilişkin herhangi bir yaptırım ve kısıtlama hükümlerine yer verilmemiştir. Anayasamızda yer alan ve mali nitelikte hükümleri kısaca sayarsak: Devletin iktisadî ve sosyal ödevlerinin sınırları, Vergi ödevi, Sayıştay, Bütçenin hazırlanması ve uygulanması, Bütçenin görüşülmesi, Bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları ve son olarak Kesin hesap kanun tasarılarıdır. Anayasamızda yer alan hükümlere kısaca değinecek olursak;

### **Madde 65: Devletin iktisadî ve sosyal ödevlerinin sınırları**

Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.

### **Madde 73: Vergi ödevi**

Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı maliye politikasının sosyal amacıdır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konular, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve

indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.

### **Madde 160: Sayıştay**

Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz. Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararları esas alınır. Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır. Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.

### **Madde 161: Bütçenin hazırlanması ve uygulanması**

Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır. Mali yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kanunla düzenlenir. Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.

### **Madde 162: Bütçenin görüşülmesi**

Bakanlar Kurulu, merkezi yönetim bütçe tasarısı ile milli bütçe tahminlerini gösteren raporu, mali yıl başından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili gözönünde tutulur.

Bütçe komisyonunun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve mali yıl başına kadar karara bağlanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi

üyeleri, Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

### **Madde 163: Bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları**

Merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. 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 gösterilmesi zorunludur.

### **Madde 164: Kesin Hesap Kanun Tasarıları**

Kesinhesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanunu tasarisının verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Kesinhesap kanunu tasarisı, yeni yıl bütçe kanunu tasarisıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınır. Bütçe Komisyonu, bütçe kanunu tasarisıyla kesinhesap kanunu tasarisını Genel Kurula birlikte sunar, Genel Kurul, kesin hesap kanunu tasarisını, yeni yıl bütçe kanunu tasarisıyla beraber görüşerek karara bağlar.

Kesinhesap kanunu tasarisı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.

### **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun uygulanmasında yaşanan sorunlar, değişim talepleri ile birlikte Avrupa Birliği'ne uyum süreci, kamu mali yönetiminde reform

gereksinimini ortaya çıkarmış, bu kapsamda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Reform Kanunu kabul edilmiştir. 2004 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu mali yönetim olgusunu yeni baştan düzenlemiş, yeni mali yönetimin tasarımı uluslararası kriterler dikkate alınmıştır. Bu kanuna ek olarak İhale Mevzuatı ve Borç Yönetimi gibi alanlar başta olmak üzere, pek çok alanda yeni yasal düzenlemeye gidilmiştir. 5018 sayılı Kanun ile kamu mali yönetimimiz, uluslararası usul, esas ve standartlara göre yeniden biçimlendirilmiş ve çağdaş bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır.

Mali kural uygulamasına geçiş sürecini daha iyi analiz edebilmek için, yeni mali yönetim anlayışının neler getirdiğini incelemek yararlı olacaktır.

Yeni kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin dayandığı temel unsurlar, esaslar şunlardır (CANDAN<sup>7</sup>, 2006:188-194):

- Hesap verebilirlik ve yönetim sorumluluğu
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı
- Stratejik planlama
- Performans esaslı bütçeleme
- Çok yıllık bütçeleme (Orta vadeli harcama programı)
- Mali saydamlık
- Tahakkuk esaslı muhasebe
- Mali istatistiklerin ve faaliyet raporlarının yayımlanması
- İç kontrol sistemi
- Etkin bir iç denetim ve
- Dış denetim.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun öngördüğü esaslar ve bazı yenilikler özetle şunlardır:

**Kamu mali yönetimi genel kabul gören uluslararası tanımlamalara göre yeniden tanımlanmış ve yapılandırılmıştır.** Buna göre, kamu mali yönetimi; kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçler olarak tanımlanmıştır. Kanunla, kamu mali yönetiminin yapısı ve işleyişi, kamu bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve mali kontrolü düzenlenmiştir.

---

<sup>7</sup> Bu bölümde büyük ölçüde CANDAN: Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 Sayılı Kanun ile Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler, isimli çalışmadan yararlanılmıştır.

**Kamu mali yönetiminin ve bütçenin kapsamı hem kurum olarak hem de harcamalar bakımından genişletilmiştir.** 1050 sayılı Kanundan farklı olarak genel ve katma bütçe dışında kalan kamu idareleri de bütçe kapsamına dahil edilmiştir. Kurumlar, bütçeleri bazında yeniden tasnif edilmiş ve bütçe kanununun kapsamı genişletilmiştir. 1050 sayılı Kanunda yer alan genel bütçe, katma bütçe, özel bütçe tanımlamaları yerine yeni tanımlama ve ayırım yapılmıştır. Kanunda üç farklı bütçe türü öngörülmüştür. Böylece 1050 sayılı Kanun uygulamasındaki bölünmüşlüğe (genel bütçe, katma bütçe, özel bütçe, özerk bütçe, bağımsız idare bütçesi, döner sermaye, fon gibi) son verilmiştir. Ayrıca, geçici maddelerdeki hükümlerle genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulan döner sermaye işletmeleri ve fonların bütçelerinin ilgili idarelerin bütçeleri içinde yer alacağı ve Kanun kapsamındaki kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmeleri ile fonların belirli bir geçiş süreci içinde yeniden yapılandırılması ve daha sonra tasfiye edileceği öngörülmüştür .

**Hesap verme ve yönetim sorumluluğunun sağlanması amaçlanmıştır.** Kanun gereği, 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. Bu amaçla bakanların ve üst yöneticilerin yönetim ve hesap verme sorumluluğu hükme bağlanmıştır. Bunların yönetim ve hesap verme sorumluluklarının TBMM tarafından görüşülüp değerlendirileceği öngörülmüştür.

**Mali saydamlık kamu kaynağı kullanmanın genel esaslarından biri olarak tanımlanmıştır.** Mali saydamlık esası icabı, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirileceği öngörülmüş ve 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 zorunluluğu getirilmiştir. Mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından

kamu idareleri sorumlu tutulmuş, bu hususları izleme görevi de Maliye Bakanlığına verilmiştir.

**Hazine birliği ilkesi yeniden tarif edilmiştir.** Buna göre, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider, tahsilat, ödeme, nakit planlaması ve borç yönetimi Hazine birliğini sağlayacak şekilde yürütülür. Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde (genel bütçeli idareler) yer alan kamu idarelerinin tüm gelirlerinin Hazine veznelere gireceği, giderlerin bu veznelere ödeneceği ve bu idarelerin özel vezne açamayacağı öngörülmüştür. Hesap verme ve yönetim sorumluluğu gereği kamu kaynağı kullanmak ve elde etmekle görevli ve yetkili olanlar bu konuda sorumlu tutulmuştur. Bütçe ödeneklerinin tahsisinde, iç ve dış denetim birimleri tarafından yapılacak performans denetimlerinde, Meclis tarafından alınacak kararlarda bu ilke gözetilecektir.

**Stratejik planlama ve performans dayalı bütçeleme sistemi getirilmiştir.** Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren stratejik plan hazırlayacakları öngörülmüştür.

**Çok yıllık bütçeleme (orta vadeli harcama sistemi) anlayışı getirilmiştir.** Bütçelerin, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülmesi ve değerlendirilmesi öngörülmüştür. Orta vadeli harcama sistemine geçilmek suretiyle plan-program-bütçe arasındaki bağın kuvvetlendirilmesi amaçlanmıştır. Bunu sağlamak üzere, bütçe hazırlık sürecinde esas alınacak iki önemli mali doküman (Orta vadeli program ve orta vadeli mali plan) hazırlanması ve bütçe hazırlığının bunlara göre yapılması esası getirilmiştir.

Yapılan bu düzenlemeler göz önüne alındığında, kamu mali yönetimi yapısal bir takım önlemler aracılığıyla etkin bir hale getirilmeye çalışılmıştır. Kanunda mali disiplini sağlamak adına, bu yapısal önlemlere ilave olarak, harcama disiplinini tesis etmek amacıyla bir takım sayısal sınırlamalara da yer verilmiştir. Bu sınırlamalara aslında bir mali kural şeklinde bakabilmemiz mümkündür. Zira bu sınırlamalar ile, maliye politikası araçlarının kontrolsüz ve sınırsız bir şekilde kullanımı engellenmiştir. Ayrıca, 5018 sayılı Kanun dışında da bir takım yasal sınırlamalar, mali mevzuatımızda dikkati çekmektedir.

Bu bölümde<sup>8</sup>, öncelikle 5018 sayılı Kanunda yer alan kısıtlayıcı hükümlere yer verilecek, ardından diğer kanunlarda yer alan mali kısıtlara incelenektir.

---

<sup>8</sup> Burada yer verilen kısıtlamalar/mali rasyolar için bkz: KIZILKAYA (2009).

## **Harcama Kısıtı**

5018 sayılı Kanununun 20. maddesinin f bendinde harcamalara ilişkin bir kısıtlama söz konusudur. Aslında Kanunun ilgili maddesine bakıldığında, ek ödemeye izin verilmiş ve mali disiplinsizliğe yol açan bir uygulama gibi gözükse de, bu madde ile olağanüstü şartlarda dahi ek harcama yapılırken bir kısıtlamaya gidileceği vurgulanmaktadır. Kanunun ilgili maddesine göre: “*Genel veya kısmi seferberlik, savaş ilanı veya Bakanlar Kurulu kararıyla zorunlu askeri hazırlıkların yapıldığı olağanüstü hallerde Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçelerindeki mevcut ödenekler, bu idarelerin ödenek toplamları aşılmamak şartıyla, birleştirilerek kullanılabilir. Bu durumda da mevcut ödeneklerin yeterli olmaması halinde toplam ödenek tutarının yüzde on beşine kadar ek harcama yapılabilir.*” denilmektedir.

İlgili maddeye göre;

- Sadece genel veya kısmi seferberlik, savaş ilanı hallerinde
- Bakanlar Kurulu kararıyla

Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlıklarının yapacağı toplam harcama tutarı birleştirilebilir. Bu durum sonrasında ödenekler yeterli olmazsa, toplam ödeneklerin % 15’ine kadar ek harcama yapılabilir. Dolayısıyla ilgili madde formülize edilirse:

Toplam Harcamalar – Bütçe Ödenekleri Toplamı

Harcama Kısıtı Rasyosu= ----- x 100 < %15 olur.  
Bütçe Ödenekleri Toplamı

## **Ödenek Aktarma Kısıtı**

5018 sayılı Kanununun 21. maddesi ile idarelerin ödenek aktarmasına bir takım sınırlamalar getirilmiştir. Bu sınırlamalar ile Genel Bütçeli İdareler, Özel Bütçeli İdareler ve Düzenleyici- Denetleyici Kurumlardan oluşan Merkezi Yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri arasında harcamalara ilişkin bir sınırlama getirilmekte, keyfilik ve mali disiplinden saptırıcı uygulamaların önüne geçilmek istenmektedir. Örneğin bir idare yıl sonunda kendisine ayrılan ödeneğinin tamamını kullanmamış olsun ve diğer bir idareye aktarma konusunda karar alsın. Şayet böyle bir sınırlama olmasaydı, ilgili idareye ait ödeneğin tamamını aktarabilir ve bu zamanla idareler arasında sınırsızca ödenek aktarmalara sebebiyet verebilecek, ödenek yetersizliğine düşen idareyi ödüllendirmek gibi bir sonuç doğurabilecekti.



O nedenle Kanunun ilgili maddesinde: “Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır. Ancak, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşine kadar bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Bu şekilde yapılan aktarmalar, yedi gün içinde Maliye Bakanlığına bildirilir.” denilmektedir. Buna göre;

#### Aktarılan Tutar

$$\text{Ödenek Aktarma Rasyosu} = \frac{\text{Aktarmanın Yapıldığı Tertip Ödeneği}}{\text{Ödenek Aktarma Rasyosu}} \times 100 < \% 5$$

İlgili hüküm gereğince hem bir kısıtlama öngörülmüş hem de yapılan aktarma sonucundan Maliye Bakanlığının bilgilendirilmesi saydamlık adına atılmış önemli bir adım olmuştur.

#### **Yedek Ödenek Kısıtı**

5018 sayılı Kanunun 23. maddesinde yedek ödenek üzerine bir sınırlama konulmuştur. Zira geçmiş yıllarda bütçe kanununda verilen ödenekler ilgili mali yıl bitmeden tüketilmekte ve yedek ödenek sayesinde başlangıç ödeneklerinin üzerinde bir harcamaya ulaşılabilmekte idi. Bu nedenle Kanunun 23. maddesinde yedek ödeneğe ilişkin olarak bir sınırlama getirilerek: “Merkezi yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülme-yen hizmetler için, bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan idareler ile (II) sayılı cetvelde yer alan idarelerden merkezi yönetim bütçe kanununda gösterilecek olanların bütçelerine aktarılmak üzere, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine yedek ödenek konulabilir.” denilmektedir. Buna göre;

#### Yedek Ödenek

$$\text{Yedek Ödenek Rasyosu} = \frac{\text{Yedek Ödenek}}{\text{Genel Bütçe Ödenek Toplamı}} \times 100 < \% 2$$

### **Örtülü Ödenek Kısıtı**

5018 sayılı Kanununun 24. maddesinde örtülü ödenek konusunda bir takım düzenlemelere gidilmiştir. Bu maddede kanunun genel sistematığı korunmuş ve disiplinsizliğe neden olacak uygulamaya izin verilmemiştir. Kanunun ilgili maddesince “*Örtülü ödenek; kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Hükümet icapları için kullanılmak üzere Başbakanlık bütçesine konulan ödenektir. Kanunlarla verilen görevlerin gerektirdiği istihbarat hizmetlerini yürüten diğer kamu idarelerinin bütçelerine de örtülü ödenek konulabilir. Örtülü ödenek, bu amaçlar dışında ve Başbakanın ve ailesinin kişisel harcamaları ile siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamaz. İlgili yılda bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçemez.*” Denilmiştir. Bu sayede, bir harcama kısıtı oluşturularak, harcamalar kontrol altında tutulmak istenmiştir.

### **Örtülü Ödenek**

$$\text{Örtülü Ödenek Rasyosu} = \frac{\text{Örtülü Ödenek}}{\text{Genel Bütçe Ödenek Toplamı}} \times 100 < \%0,5$$

### **Ertesi Yıla Geçen Yüklenme Kısıtı**

5018 sayılı Kanununun 27. maddesi ile ertesi yıla geçen yüklenmelere, hem oransal olarak hem de süre itibarıyla sınırlamalar getirilmiştir. Kanunun ilgili maddesine göre: “*Niteliğinden dolayı mali yılla sınırlı tutulamayan ve sürekliliği bulunan aşağıdaki iş ve hizmetler için; her iş itibarıyla, bütçelerinde öngörülen ödeneklerin yüzde ellisini, izleyen yılın Haziran ayını geçmemek ve yüklenme süresi on iki ayı aşmamak üzere, ilgili üst yöneticinin onayıyla ertesi yıla geçen yüklenmelere girişilebilir:*

- a) *Türk Silahlı Kuvvetlerinin yapım, onarım, etüt ve proje işleri, araştırma-geliştirme projeleri, giyecek ve yiyecek alımları, makine-teçhizat, silah-mühimmat-teçhizat alımlarıyla bunların bakım, onarım ve imalat işleri.*
- b) *Yiyecek, yakacak, akaryakıt ve madeni yağ ihtiyaçları.*
- c) *Temini ve korunması güç olan ilaç, aşı, serum ve tıbbi sarf malzemeleri.*
- d) *Süreli yayın alımı, taşıma, koruma ve güvenlik, temizlik ve yemek hizmetleri.*

e) Taşıtların malî sorumluluk sigortası ile yurt dışından tedariki yapılan silah, silah-teçhizat ve mühimmat sevkinin her türlü riske karşı sigortalanması amacıyla yaptırılan nakliyat sigortası,

f) Makine-teçhizat, yol ve otoyol, bilgisayar ve haberleşme sistemlerinin bakım işleri; her türlü onarım işleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri,

g) Emniyet Genel Müdürlüğünün giyecek alımları ile silah, mühimmat ve teçhizat alımları,

h) Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığının etüt ve proje işleri, araştırma-geliştirme projeleri, makine, silah-mühimmat, teçhizat ve sistem alımlarıyla bunların bakım, onarım ve imalat işleri.

Ancak (d) bendinde sayılan işler için bütçelerinde ödeneklerin yüzde ellisinin aşılmayacağı hükmü Millî Eğitim Bakanlığı için aranmaz. “ denilmektedir. Buna göre;

#### Yüklenmenin Ertesi Yıla Geçen Kısmı

Ertesi Yıla Geçen Yüklenme Rasyosu=-----x 100 < %50

#### Yüklenme İtibarıyla Bütçede Öngörülen Ödenek

Bu maddede orana ek olarak yüklenmeye girişilmesi işleminin gelecek yılın haziran ayını geçmemesi gerektiği belirtilerek bir zaman kısıtı konulmuştur. Ayrıca Millî Eğitim Bakanlığı'na ilişkin de bir istisnai duruma gidilmiştir.

#### **Bütçe Dışı Avans Kısıtı**

5018 sayılı Kanunun 35. maddesi de harcama kısıtı belirtmektedir. İlgili madde hükümlerince: “Sözleşmesinde belirtilmek ve yüklenme tutarının yüzde otuzunu geçmemek üzere, yüklenicilere, teminat karşılığında bütçe dışı avans ödenebilir. İlgili kanunların bütçe dışı avans ödenmesine ilişkin hükümleri saklıdır.” denilmektedir. Buna göre;

#### Bütçe Dışı Avans

Bütçe Dışı Avans Rasyosu=-----x 100 < %30

#### Yüklenme Tutarı

5018 sayılı Kanun'da görüldüğü üzere, bir mali kurala yer verilmemiş ancak keyfi bir şekilde harcamaların yapılmasına ve mali disiplinsizliğe neden olacak uygulamalara da izin verilmemiştir. 5018 sayılı Kanunda yer alan bu kısıtlamalara ek olarak aşağıda incelenecek olan kanunlarda da bir takım sınırlamalar benimsenmiş ve mali kurala geçişin altyapısı hazırlanmıştır.

## **Diğer Kanunlarda Yer Alan Mali Kısıtlamalar**

### **Devlet İç Borçlanma Senetleri İhraç Kısıtı**

5724 sayılı 2008 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda Kanunun 19. maddesinde; “Bu Kanunun 1 inci maddesi ile belirlenen başlangıç ödeneklerinin yüzde ikisine kadar ikrazen özel tertip Devlet iç borçlanma senedi ihraç edilebilir.” denilmektedir. Buna göre;

İhraç Edilen Devlet İç Borçlanma Senedi Top. Tutarı

Devlet İç Borç. Sen. İhraç Kısıtı=-----x 100 < %2  
Merkezi Yönetim Başlangıç Ödeneği

5828 sayılı 2009 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 5944 sayılı 2010 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda ise bu oran, “Bu Kanunun 1 inci maddesi ile belirlenen başlangıç ödeneklerinin yüzde 1’ine kadar ikrazen özel tertip Devlet iç borçlanma senedi ihraç edilebilir” hükmü ile yüzde 1’e indirilmiştir.

### **Personel Harcama Kısıtı**

5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin personel giderlerine sınırlama getirilmiş ve adam kayırmacılık nedeniyle fazla istihdama neden olarak, harcamaların kontrol dışına itilmesi engellenmek istenmiştir. İlgili Kanununun 49. maddesinde: “*Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır.*” denilmektedir.

Personel Giderleri

Personel Harcamaları Rasyosu=----- x 100 < % 30

(Y-1 x K)

K: Yeniden değerlendirme katsayısı, Y: Cari yıl bütçe gelirleri

Bu kısıt, tam bir yerel (sub-national) sınırlamayı hedef alan mali kuraldır.

## Borçlanma Kısıtı

5393 sayılı Belediye Kanunu ile borçlanma üzerine sınırlamalar getirilmiştir. İlgili Kanunun 68. maddesinde: “Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.” denilmektedir.

Faiz Giderleri + İç Borç + Dış Borç

Borçlanma Kısıtı Rasyosu=----- > 1

(Y-1 x K)

K: Yeniden değerlendirme katsayısı, Y: Cari yıl bütçe gelirleri

## 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu

2002 yılında kabul edilen kanun ile dağınık bir görüntü arz eden kamu borçlanma mevzuatı tek çatı altında toplanmış ve borçlanma işlemlerinde yetki Hazine Sorumlularına verilmiştir. Bu kanun ile devletin, iç ve dış borçlanması, hibe alması ve vermesi, nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde yürütülmesi, dış borçlarının ikraz, devir ve garanti edilmesi, iç ve dış borçları ile alacaklarının yönetilmesi, izlenmesi ve bütçeleştirilmesi, ile ilgili düzenlemelerin tek bir hukuki mevzuat altında toplanması amaçlanmıştır.

Tablo 11: Kamu Finansmanı Kanununa Göre Eski ve Yeni Uygulamalar	
ESKİ UYGULAMA	YENİ UYGULAMA
Borçlanma limiti bütçe kanununda belirleniyordu.	İç ve dış borçlanma için limit bu kanunda belirleniyor,
Limit “net iç borç kullanımı”nı esas almaktaydı.	Limit “net borç kullanımı”nı esas almaktadır.
Limit % 15 oranında artırılabilirdi.	Limit % 5 oranında artırılabilir, bunun da yetmemesi durumunda Bakanlar Kurulu Kararı ile ilave % 5 artırılabilir,
İhraz edilecek Özel Tertip İç Borçlanma	Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri

Senetleri limit hesabında dikkate alınmıyordu.	borçlanma limitine dahildir,
İkrazen ihraç edilen Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri limite dahil değildi.	İkrazen ihraç edilen Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri limite dahil değil, ancak ilgili yıl bütçe kanununda ikraz limiti belirlenir,
Limit ek bütçelerle değiştirilebiliyordu	Borçlanma limiti ek bütçelerle değiştirilemez.

## ORTA VADELİ PROGRAM VE MALİ KURAL

*“İyi bir devlet yönetimi için,  
Daha iyi insanları seçmek konusunda  
Düşünmek yerine, yöneticilerin davranışlarını  
Sınırlayacak kuralları oluşturmak için çaba sarfetsek  
Daha doğru olmaz mı?”*

**J.M. Buchanan**

Yukarıda sayılan yapısal önlemlerin son aşaması ve uygulanmakta olan diğer kısıtlamalara ek olarak, 2009 yılı Eylül ayında yayınlanan Orta Vadeli Programda, mali kural uygulamasına geçileceği belirtilmiştir<sup>9</sup>. 2010-2012 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Programda, mali kurala ilişkin altyapının 2010 yılı ilk çeyreğinde tamamlanacağı ve 2011 yılı bütçe döneminden itibaren kamu mali yönetiminin belirlenen mali kural ile uyumlu şekilde yürütüleceği ve kurala ilişkin uygulama, izleme ve kontrole ilişkin gerekli iyileşmelerin 2010 yılında yapılacağı vurgulanmıştır. Ön görülen mali kuralın; kamu açığının milli gelire oranı şeklinde olacağı açıklanmıştır. Mali kural çerçevesinde, orta-uzun vadede kamu açığının milli gelire oranının, sürdürülebilir bir borç yapısı ile uyumlu bir düzeyde gerçekleşmesinin hedefleneceği, kamu açığında yapılacak uyarlamayı belirlerken, bir önceki yıl gerçekleşen açığın orta-uzun vadeli hedefin ne kadar uzağında olduğunun dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Belirtinen açığı belirlerken konjonktürün etkisinin de dikkate alınacağı ifade edilirken, “Kamu açığındaki uyarlama büyümenin uzun dönem ortalamasının üzerinde olduğu yıllarda daha yüksek, altında olduğu yıllarda ise daha düşük olacaktır.” ifadesine yer verilerek, oluşturulacak kuralın esnek yapıda olacağı vurgulanmıştır. Orta Vadeli Programda öngörülen mali kural şu şekilde belirlenmiştir:

$$\Delta a = y (a-1 - a^*) + k (b - b^*)$$

Burada;

---

<sup>9</sup> 16 Eylül 2009 tarih ve 27351 (Mükerrer) Sayılı Resmi Gazete

$\Delta a$ : kamu açığındaki uyarılama / GSYH

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

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

b : GSYH reel büyüme hızı

b\*: GSYH reel büyüme hızının uzun dönemli ortalaması

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

k : döngüsel (konjonktürel) etkiyi yansıtırma katsayısı

y ve k katsayıları negatif rakamlardır.  $\Delta a$ 'nın negatif olması kamu açığındaki azalmayı gösterir.

Belirlenen bu mali kural Türkiye Ekonomisi açısından çok önemli bir adımdır. Yukarıda ifade edildiği üzere, ülkemiz 2002 yılından günümüze, kamu maliyesinde önemli adımlar atmış ve kamu kesimi dengesinde önemli iyileşmeler elde edilmiştir. 2001 yılındaki %16,5 bütçe açığı üzerindeki açık, 2008 yılı itibarıyla % 1,8 oranına gerilemiştir. 2007 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde başlayarak tüm dünyayı etkisi altına alan Mortgage Krizi sonrası gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkede olduğu gibi, ülkemizde de krizle mücadele kapsamında alınan önlemler, mali dengelerde bozulmaya neden olmuştur. Ancak “olağanüstü dönemler olağanüstü önlemleri gerektirdiğinden” bu durum normal karşılanmalıdır. Asıl önemli olan, kriz sonrasında bozulan dengelerin yeniden ne şekilde ve ne kadar sürede telafi edilebileceği sorusunun cevabıdır. Ayrıca Türkiye’de alınan önlemler incelendiğinde, kamu kesimi açıklarına neden olan önlemlerin süreklilik arz etmeyecek, kısa süreli önlemler olduğu gerçeği de, mali disipline dönüşün hızlı olacağını göstermesi bakımından önemli ve sevindirici bir durumdur.



## MALİ KURAL İÇİN ÖNERİLER

*“Kurtlar dişlerini kaybedebilir,  
Fakat doğalarını kaybetmezler”*

**Thomas Fuller**

2004 yılında yayımlanan 5018 sayılı Kanunla büyük bir yapısal dönüşümü gerçekleştiren Kamu Mali Yönetimimiz, 2011 yılı itibarıyla bu dönüşüme yeni bir halka daha ekleyecektir. Devlete ait her türlü gelirin toplanması, giderin yapılması ile taşınır ve taşınmaz malların kontrolüne ilişkin yapısal düzenlemelerin doğal sonucu elde edilen mali disiplin ve mali istikrar, uygulamaya konulacak mali kural ile kalıcı şekilde tesis edilmeye çalışılacaktır.

Mali kurala ilişkin olarak şu anda mali kuralın, kamu açığı üzerinde bir kısıtlama şeklinde olacağını biliyoruz. Mali kurala ilişkin detayları ilerleyen günlerde öğreneceğimizi dikkate alırsak, benimsenecek mali kurala ilişkin görüş ve önerilerin faydalı olacağını düşünüyoruz.

Öncelikle, çalışmanın ilk bölümlerinde ifade edildiği üzere, oluşturulacak mali kural, iyi tanımlanmış, şeffaf, basit, esnek, uygun/yeterli, zorlayıcı, uyumlu ve desteklenir olma özelliklerine sahip olmalıdır. Ülkemizde de uygulanacak mali kuralın başarılı ile uygulanması için bu özellikleri taşıması ve neden böyle bir uygulamaya geçildiğinin kamuoyu ile paylaşılması gerekmektedir. Yoksa ekonomide karar alıcılardan (siyasetçi, bürokrat), sade vatandaşa kadar çeşitli ajanların politikaya karşı olumsuz bakış açıları ve beklentisi, mali kuraldan elde edilecek başarıyı olumsuz şekilde etkileyecektir.

Başarılı bir mali kural için, kuralın kapsadığı zaman dilimi önemli olduğundan, kuralın tasarımında kuralın yıllık olarak mı yoksa çok yıllık olarak mı belirleneceği konusuna yer verilmelidir. Ülkemizde bütçe, artık gelecek 2 yıl bütçe tahminleri ile oluşturulduğundan (çok yıllık bütçeleme) mali kural, orta vadeli perspektifi gözeterek hazırlanmalıdır. Bu sayede bu kuralların geçici değil kalıcı olacağı mesajı iktisadi aktörlerce alınırken, ekonomideki belirsizlikleri giderirken aynı zamanda geleceğe dönük projeksiyonların sağlıklı şekilde oluşturulmasına da imkan verecektir.

Mali kurallara yöneltilen eleştirilerin başında, yatırım harcamalarını aşırı ölçüde kısıcı özelliği vurgulanmaktadır. Ülkemizde uygulanacak olan mali kural için bu eleştiri göz

önünde tutulmalı ve yatırım harcamaları için bir takım istisnai hükümlere yer verilmelidir (Golden Rule). Bu sayede fiili çıktı düzeyi ile potansiyel çıktı arasındaki fark minimuma indirilebilecektir.

Uygulamaya konan mali kuraldan beklenen sonucun elde edilebilmesi için yasal sınırının iyi şekilde belirlenmesi ve mali kurala uyulmaması durumunda ne gibi yaptırımların olacağı konusu da açık ve net bir şekilde belirlenmelidir. Bu sayede, idarecilerin/siyasilerin keyfi ve popülist uygulamaları da engellenmiş olacaktır. Ayrıca mali kurallara ilişkin denetimin de hangi düzeyde ve hangi otorite tarafından yapılacağı da önemlidir.

Mali kural oluşturulurken, uygulanacak kuralın kapsamı da başarı şansını artıran bir faktördür. Belli kamu idarelerinin kapsam dışında tutulması, zamanla bu uygulamaların kamu mali yönetiminde genellik kazanmasına ve 1990'lı yıllarda yaşanan sorunlara benzer, bütçe dışında takip edilen bir kamu sektörü ile karşı karşıya kalınmasına neden olacaktır. Uygulamaya konan mali kural ile mali disiplin kalıcı şekilde tesis edilmek isteniyorsa, kamu açığının kapsamı genel yönetim sektörü şeklinde belirlenmelidir. Yani, genel bütçeli kuruluşlar, özel bütçeli kuruluşlar ile düzenleyici ve denetleyici kuruluşlardan oluşan Merkezi Yönetim Bütçesi ile Sosyal Güvenlik Kuruluşları Bütçeleri ve Mahalli İdareler Bütçeleri kapsama dahil edilmelidir. Kapsamı iyi belirlen(e)memiş bir mali kural, hedeflerde sapmaya ve bireyler ile ekonomideki diğer kurum ve kuruluşlarda, mali kurala olan inancın azalmasına neden olacaktır. Ancak burada bir noktanın altını çizmek yararlı olacaktır; mali kural konulurken mahalli idarelere verilen yetki/kısıtlamanın sınırı iyi çizilmelidir. Mahalli idare yöneticilerinin yerel istek ve beklentilere cevap verecek şekilde esnek hazırlanması gereken kural setinin, mali disiplini bozmasına izin vermeyecek katılımda olması da büyük öneme sahiptir.

Mali kuralların karar makamında yer alan gerek siyasetçi gerekse bürokratlarca dikkatle uygulanması açısından yaptırımlar da bir diğer önemli konu başlığıdır. Zira mali kurallar, kanunlarda yazılı şekilde belirlenmesine rağmen, belirlenen mali kuralla bağdaşmayan bir durumun ortaya çıkması durumunda yapılacaklar da önemli olmaktadır. Bu durumda, mali kurala uymayan idareye/yöneticiye/siyasetçiye yönelik yaptırımların olup olmayacağı, şayet böyle bir yaptırım olacaksa da bunun idari mi yoksa yargısal bir ceza mı olacağı da belirlenmelidir.

Mali kuralın yasal dayanağının ne olacağı da önemlidir. Bizce, bu konuda kanunla yasal bir düzenleme tercih edilmelidir. Şüphesiz bu durumda bir Mali Kural Kanunu yürürlüğe girebileceği gibi, Mali Anayasa diye nitelendirdiğimiz 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanun'una da eklemeler yapılabilir. Mali Anayasa diye

nitelendirebileceğimiz bu Kanunda mali kurallara ilişkin hükümlerin yer alması, bu kanunun diğer tamamlayıcı hükümleri ile ele alındığında yerinde olacak ve diğer kısıtlayıcı maddelerle birlikte Ülkemizde mali disiplinin tesis edilmesinde önemli bir eşik bu sayede aşılmış olacaktır.

Son olarak, oluşturulacak mali kural, mali disiplinsizliğe neden olmadan esnek bir yapıda oluşturulmalıdır. Ekonomide deprem, sel, savaş, depresyon gibi olağanüstü dönemlerde kuralın ne şekilde biçimleneceği de detaylı şekilde ifade edilmelidir. Ekonomide oluşacak dalgalanmaları takip edebilecek esneklikte oluşturulmayan bir kural seti, bazı olumsuz sonuçlar doğurabilecek ve işsizlik başta olmak üzere pek çok iktisadi ve sosyal maliyete katlanması sonucunu doğuracaktır.

## SONUÇ

*“Kapıyı açık bırakırsan, dürüst dahi günahkar olur.”*

**Anonim**

Mali kurallar, sahip oldukları 150 yıllık geçmişleri ile gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkede uygulama alanı bulmuş ve uygulandıkları ülkelerde mali disiplini sağlamak açısından önemli görevler icra etmişler; siyasetçilerin oylarını, seçmenlerin faydalarını ve bürokrasinin bütçesini en çoklaştırma gayretleri sonucu artan bütçe açıkları ve harcama eğilimi karşısında, maliye politikasını de-politize etmeyi hedeflemişlerdir.

Ülkemizde Cumhuriyetin ilk yılları ile Çok Partili Hayata Geçiş dönemini dışarıda tutarsak, mali disiplin(sizlik) genel bir sorun olmuş, artan bütçe açıkları ve kamu kesimi borçlanma gereksinimi ekonomiyi oldukça kırılğan bir hale getirmiştir. Kronikleşen/kemikleşen bu sorunlar karşısında iyi niyetli bir takım önlemler alınarak sorun giderilmeye çalışıldıysa da, bu girişimler istenilen sonuçları vermemiş ve Türkiye 2000’li yıllara kamu kesimi dengesi bozulmuş, enflasyon oranları yüksek bir ülke görüntüsüyle girmiştir. İlgili yıllarda; siyasi istikrarsızlıklar, koalisyon hükümetlerinin çekişmeli ve popülist politikaları bir taraftan ekonomik istikrarsızlığa neden olurken, ekonomik istikrarsızlıkların sonucunda da politik istikrarsızlar oluştuğu gözlemlenmektedir.

2001 yılında verilen rekor bütçe açığı, bu durumun böyle devam ettirilemeyeceğini gözler önüne sermiş, Avrupa Birliği ile yakınsama süreci, tek partili görece siyasi istikrar ortamı ile toplumdan gelen değişim talepleri, yeni bir mali yönetim tasarımı zorunlu hale getirmiştir. Bu kapsamda ana çerçevesini 5018 sayılı Kanunun oluşturduğu bir takım yasal düzenlemeler yapılmış; kamu mali yönetiminin kapsamı genişletilirken, daha şeffaf ve hesap verebilir bir mali yönetim tasarlanmıştır: raporlama, mali verilerin yayımlanması gibi pek çok konuda uluslararası uygulamalar ışığında yeni düzenlemelere gidilmiş ve kamu kaynaklarının elde edilmesinden harcanmasına kadarki süreç, etkin, kontrol edilebilir ve gözlemlenebilir bir hale getirilmeye çalışılmıştır.

2004 yılında başlayan bu reform çalışmaları meyvelerini vermiş ve o günden günümüze başta mali dengelerde olmak üzere, pek çok makro ekonomik göstergede olumlu sonuçlar elde edilmiştir. Mali baskınlık oranları düşürülmüş, enflasyon uzun yılların ardından tek haneli rakamlara düşürülmüştür. Ancak elde edilen bu başarının devam ettirilmesi ve

kalıcı olmasının sağlanması, en az elde edilen bu başarılar kadar öneme sahiptir; belki de daha önemlidir. O nedenle, bu yeniden yapılanmanın son halkası olarak Mali Kural uygulamasına geçilecektir. Oluşturulacak mali kuralın başarılı bir şekilde uygulanabilmesi sağlıklı ve kurumsal yapısı güçlü bir kamu mali yönetim sistemi ile gerçekleşecektir.

Ülkemizde uygulanmaya konulacak mali kural ile, elde edilen bu başarının kalıcı olması hedeflenmektedir. Mali kuralların temel gerekçesi, siyasi rasyonalite ile ekonomik rasyonalitenin uyum içinde olmamasıdır. Keynesyen iktisadi bakış açısının sonucu olarak iradi politikalar enflasyonist eğilimleri güçlendirmiş, ekonomik istikrarsızlıklara neden olmuş ve iktisat politikası yönetiminde kuralların öncelik alması gerektiğini savunan görüşlere popülerlik kazandırmıştır. Bu sayede, politik tercihlerin iktisadi tercihlere zarar vermesi ve onları etkinlikten uzaklaştırması; siyasi iktidarların kamu kaynaklarını sınırsız ve keyfi şekilde kullanma esnekliği sınırlandırılmak istenmiştir.

Oluşturulacak mali kural Ülkemiz açısından önemli ve büyük bir adımdır. Ümit ediyoruz ki Mali Kural sayesinde Türkiye, kamu kesimi eksenli sorunlarla yeniden karşılaşmayacak ve yakınsama süreci içerisinde olduğu Avrupa Birliği Ülkeleri arasında da başarı ile yer alacaktır. 2002 yılından günümüze kamu kesimi açığında elde edilen başarı da bu sayede kalıcı olma özelliğini kazanabilecektir.

## KAYNAKÇA

- AKTAN Coşkun Can, (1997), Anayasal İktisat, İstanbul, İz Yayıncılık
- AKTAN Coşkun Can, (2002), Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa, Anayasal İktisat, Siyasal Kitabevi, Ankara
- AKTAN Coşkun Can, Dileyici Dilek (2001), Parasal Düzen ve Parasal Anayasa, Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, 2001, Erişim Tarihi: 31.01.2010  
[www.canaktan.org/canaktan\\_personal/canaktan-arastirmalari/anayasal-iktisat/aktan-parasal-anayasa.pdf](http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/anayasal-iktisat/aktan-parasal-anayasa.pdf)
- AKTAN Coşkun Can, DİLEYİCİ Dilek, ÖZEN Ahmet, (2005), Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları, içinde, Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Farklı ekonomi Yaklaşımı: İradi ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar, Seçkin Yayıncılık, ANKARA
- BALİ, Besim Bülent, ÇELEN, Mustafa (2007), Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması, Beta Kitap, İstanbul
- BEKAR GÜNAY Ayşe, (2009), Kamu Mali Dengesinin Sağlanmasında Mali Kurallar ve Önemi, içinde Küreselleşme ve Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm, Editör: Aytaç EKER, Hayal Ayça Şimşek, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara
- Biraschi, Paolo (2008), Searching for the optimal EMU fiscal rule: an ex-post analysis of the SGP reform proposals, Erişim Tarihi: 25.01.10,  
[http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_progammazione/working\\_papers/n.-7-2008](http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/working_papers/n.-7-2008)
- BULUT Erol, (2007), İktisat Analiz 2, Kendi Yayınevi, Ankara
- CANDAN Ekrem, (2006), Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 Sayılı Kanun ile Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler, Vergi Dünyası Dergisi, Sayı:295
- WYPLOSZ Charles, (2005), Fiscal Policy: Institutions Versus Rules, National Institute Economic Review No. 191
- Coşkun Can AKTAN, Ekonomik Düzenin Sağlanmasına Yönelik Optimal Mali ve Parasal Kuralların Tasarımı, Erişim Tarihi: 03.02.2010  
[http://www.canaktan.org/ekonomi/kurumsal-iktisat/makaleler/optimal-kural.htm#\\_ftnref1](http://www.canaktan.org/ekonomi/kurumsal-iktisat/makaleler/optimal-kural.htm#_ftnref1)
- ÇELEN, M., BALİ, B.B., (2007), Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması, Beta Yayınevi, İstanbul
- DEBRUN Xavier, EPSTEIN Natan, and SYMANSKY Steven, (2008), A New Fiscal Rule: Should Israel Go Swiss?, IMF Working Paper, No.87

DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-2006

EREN Aslan, (2006), Türkiye Ekonomisi, Ekin Kitabevi, Bursa

GÜNAY Ayşe, (2007), Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara

GÜNAYDIN İhsan ve ESER Levent Yahya, (2009), Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar, Maliye Dergisi, Sayı: 156

HALLERBERG Mark, STRAUCH Rolf, VON HAGEN Jürgen, (2004), The Design Of Fiscal Rules And Forms of Governance in European Union Countries, European Central Bank Working Paper Series, No: 419, Erişim Tarihi: 03.02.2010, <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp419.pdf>

Kâmil TÜĞEN, (1991), Bütçe Açıkları, Finansmanı ve Sonuçları, Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:6, Sayı:2

KIZILKAYA Eyüp, ADANIR Mahir, (2009), Mali İstatistik, Erişim Tarihi: 03.01.2010, <http://www.muhasabat.gov.tr/twinning/egitimdokuman/docs/ANTALYA%2010-14%20SUNULAR/S.4.%20MAL%C4%B0%20C4%B0STAT%C4%B0ST%C4%B0K.ppt>

KOPITS George, (2001) Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?, IMF Working Paper, International Monetary Found, Washington DC.

KOPITS, George, SYMANSKY Steven, (1998), Fiscal Policy Rules, Occasional Paper 162, International Monetary Found, Washington DC.

Maliye Bakanlığı, Cumhuriyetten Günümüze Konsolide Bütçe Dengesi, Erişim Tarihi: 03.02.2010, <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1B43FF6CB60B44B4D43F98>

Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Rapor, 2009

OECD, (2006), Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact

ÖZPENÇE Özay, Avrupa Parasal Birliği’nde Maliye Politikası Koordinasyonu ve Türkiye Analizi, (2009), T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara

POTTER Barry, Fiscal Transparency, Fiscal Rules and Globalization: A Way Forward For Developing and Transition Economies, Erişim:18.01.2010, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN001992.pdf>.

SAVAŞ, Vural, (1989), Anayasal İktisat, İstanbul, Beta Yayıncılık

SÖNMEZ Sinan, (1994), Bütçe Açığının Finansmanı ve Enflasyon, ODTÜ Gelişme Dergisi, Sayı: 21,

ŞEN Hüseyin, SAĞBAŞ İsa,(2004), Bütçe Açıkları Teori ve Türkiye Uygulaması, Seçkin Yayıncılık, Ankara

IMF Fiscal Affairs Department (2009), Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances  
<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>

Worldbank, (2006), Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report

## **KANUNLAR**

Orta Vadeli Program (2010-2012)

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5393 sayılı Belediye Kanunu

5724 sayılı 2008 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu

5828 sayılı 2009 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu

5944 sayılı 2010 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu



