



T. C.

ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

MALİ KURALLAR VE TÜRKİYE
DEĞERLENDİRMESİ

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Neslihan KIZILER

BURSA - 2011



T. C.

ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

MALİ KURALLAR VE TÜRKİYE
DEĞERLENDİRMESİ

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Neslihan KIZILER


Danışman:

Prof. Dr. İsmail TATLIOĞLU

BURSA - 2011

ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

.....MALİYE..... Anabilim/Anasanat Dalı,
.....MALİYE..... Bilim Dalı'nda 700912006..... numaralı
.....NESLİHAN KIZILAR.....'nın hazırladığı
".....MALİ KURALLAR VE TÜRKİYE DEĞERLENDİRMESİ....."
konulu Yüksek Lisans..... (Yüksek Lisans/Doktora/Sanatta Yeterlik Tezi/Çalışması) ile
ilgili tez savunma sınavı, 04/10/2011 günü 10:00 - 11:00...saatleri arasında yapılmış, sorulan
sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin/çalışmasınınbaşarılı.....
(başarılı/başarısız) olduğunaoybirliği..... (oybirliği/oy çokluğu) ile karar
verilmiştir.



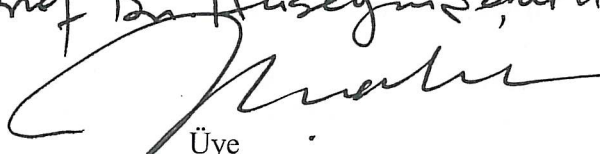
Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu
Başkanı)

Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Prof. Dr. İsmail Taklıoğlu
Uludağ Üniversitesi

Üye

Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Prof. Dr. Hüseyin Şahin


Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi



Üye

Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Prof. Dr. Murcan Tokatlıoğlu
Uludağ Üniversitesi

Üye

Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

...../...../20.....

ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı : Neslihan KIZILER
Üniversite : Uludağ Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı : Maliye
Bilim Dalı :
Tezin Niteliği : Yüksek Lisans Tezi
Sayfa Sayısı : XI + 105
Mezuniyet Tarihi : / / 20.....
Tez Danışmanı :

MALİ KURALLAR VE TÜRKİYE DEĞERLENDİRMESİ

1930'lu yıllarda Keynesyen düşünceyle birlikte uygulanmaya başlayan ihtiyari maliye politikaları 20. yüzyılın sonlarına doğru yerini mali kurallara bırakmaya başlamıştır. 1960 ve 1970'li yıllarla birlikte Avrupa hükümetleri yeni arayışlar içine girmişler ve Kamu tercihi yaklaşımına bağlı olarak Anayasal iktisat yaklaşımı gündeme gelmiştir.

Maliye politikası araçları üzerine getirilen sınırlamalar şeklinde belirlenen ve daha birçok farklı tanımı içeren mali kurallar geçen yirmi yılı aşkın süredir araştırmacı ve politikacılar tarafından da ilgi görmeye başlamıştır. Mali kurallar, mali disiplini ve makroekonomik istikrarı sağlamanın temel araçlarından biridir. Türkiye'de anayasal ve yasal olarak garanti altına alınmış mali kurallar olmamakla birlikte, mali kural niteliğinde uygulamalar ve düzenlemeler söz konusudur.

Bu çalışmada öncelikle mali kuralların ortaya çıkış süreci ele alınıp, mali kuralların temel özellikleri, düzenlenme yöntemleri ve mali kural türleri incelenmiştir. Ardından çeşitli ülkelerde uygulanan mali kurallar açıklandıktan sonra ülkemizde mali kurallara ilişkin yapılan çalışmalara yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Mali Kurallar, Anayasal İktisat, Kurala Dayalı Maliye Politikası, Avrupa Birliği ve Mali Kurallar, Türkiye'de Mali Kurallar

ABSTRACT

Name and Surname : Neslihan KIZILER
University : Uludağ University
Institution : Social Science Institution
Field :Finance
Branch :
Degree Awarded : Master
Page Number :XI + 105
Degree Date :/..../20...
Supervisor :

FISCAL RULES AND TURKEY EVALUATION

Voluntary financial politics that started to be applied with Keynes' thinking in 1930s gave its place to financial rules in the late 20th century. With 1960' and 1970s, European States had plunged into a quest and 'public choice and constitutional economics' approach became a current issue.

Financial rules designed as the restrictions on financial policy instruments and including a variety of different definitions have aroused interest for over two decades. Financial rules are one of the basic instruments of assuring stability. There are not financial rules that are protected by law or constitution in Turkey, but regulations and applications that have the characteristics of a financial rule.

In this study the process during which financial rules emerged is handled, and the key features of financial rules and its types and regulating procedures are analyzed. Then the studies as regards financial rules are examined after the financial rules that are implemented in other countries have been explained.

Keywords: Fiscal rules, Constitutional Economics, Rules based Fiscal Policy, European Union and fiscal rules, Fiscal Rules in Turkey.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
TEZ ONAY SAYFASI	
ÖZET	İİİ
ABSTRACT	İV
İÇİNDEKİLER.....	V
KISALTMALAR LİSTESİ	İX
TABLolar LİSTESİ	X
ŞEKİLLER LİSTESİ	Xİ
GİRİŞ.....	1-3

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ KURALLARIN GELİŞİME İLİŞKİN ESASLAR

I. KAMU TERCİHİ TEORİSİ VE ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİNİN TANIMI VE GELİŞİMİ.....	4
II. KAMU TERCİHİ TEORİSİ VE ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİNİN VARSAYIMLARI.....	6
A. METODOLOJİK BİREYSELÇİLİK	6
B. RASYONALİTE VE MAXİMAND İLKESİ.....	7
C. POLİTİK MÜBADELE(CATALLAXY).....	7
III. EKONOMİK ANAYASA.....	8
A. PARASAL ANAYASA	9

B. MALİ ANAYASA.....	10
IV. TEORİK AÇIDAN MALİ KURALLAR.....	15
A. MALİ KURALLARIN TANIMI.....	15
B. MALİ KURALLARIN ORTAYA ÇIKIŞ SÜRECİ.....	16
C. MALİ KURALLARIN DÜZENLENME YÖNTEMLERİ.....	17
1. Anayasalar.....	19
2. Kanunlar.....	19
3. Uluslararası Anlaşmalar	20
4. Politika Araçları.....	20
D. MALİ KURALLARIN TEMEL ÖZELLİKLERİ.....	21
E. MALİ KURALLARIN UYGULANMA AMAÇLARI.....	24
F. MALİ KURALLARIN TÜRLERİ.....	27
1. Bütçeye İlişkin Kurallar.....	30
2. Borçlanma ve Borç Stokuna İlişkin Kurallar	30
3. Harcama Kuralı	31
4. Gelir Kuralı	33
5. Dolaylı Kurallar	33
G. MALİ KURALLARIN BÜTÇE BÜYÜKLÜKLERİ ÜZERİNE ETKİLERİ	34
1. Vergi Gelirlerine İlişkin Etkileri	34
2. Bütçe Dengesi ve Bütçe Açığına İlişkin Etkileri.....	35
3. Borçlanmaya Etkileri	36
4. Harcamalar Üzerine Etkileri	37

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ KURAL ÜLKE ÖRNEKLERİ

I. AVRUPA BİRLİĞİ VE MALİ KURALLAR	40
II. MALİ KURALLAR: ÜLKE ÖRNEKLERİ	45
A. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE MALİ KURALLAR	45
B. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ	50
C. DİĞER ÜLKELER	55
III. MALİYE POLİTİKASI KURALLARININ İHLALİNE İLİŞKİN YAPTIRIMLAR.....	62

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MALİ KURAL UYGULAMALARI

I. TÜRKİYE'DE KAMU MALİYESİ'NDEKİ MALİ DİSİPLİN VE MALİYE POLİTİKALARININ GENEL GÖRÜNÜMÜ	64
II. TÜRKİYE'DE MALİ KURALA GEÇİŞ SÜRECİ.....	67
A. IMF İLE İLİŞKİLER.....	68
B. 4749 SAYILI KAMU FİNANSMANI VE BORÇ YÖNETİMİNİN DÜZENLENMESİ HAKKINDAKİ KANUN.....	71
C. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU ÇERÇEVESİNDE MALİ KURALA GEÇİŞ	73
1. Orta Vadeli Program	77
2. Orta Vadeli Mali Plan	80

D. YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN KURALLAR.....	83
III. MALİ KURAL KANUN TASARISI VE SON GELİŞMELER.....	84
A. MALİ KURAL KANUN TASARISI.....	84
B. MALİ KURALA İLİŞKİN ESAS VE İLKELER	86
C. TASARIDA YER ALAN ORTA VADELİ PROGRAM VE MALİ PLAN.....	86
D. TASARIDA UYGULANACAK MALİ KURALIN AÇIKLANMASI.....	88
E. MALİ KURALIN UYGULANMASI İLE İLGİLİ ESASLAR.....	90
F. MALİ KURALDAN SAPMA OLDUĞUNDA UYGULANACAK YÖNTEM.....	90
G. MALİ KURAL UYGULAMASININ RAPORLANMASI, DENETİMİ VE İSTATİSTİKLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ	91
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	93
KAYNAKLAR.....	98
ÖZGEÇMİŞ	105

KISALTMALAR LİSTESİ

AB :	Avrupa Birliği
ABD :	Amerika Birleşik Devletleri
BÜMKO :	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
CBA:	Currency Board Arrangement (Para Kurulu)
CFA:	Afrika Finansal Bölgeleri
CPB:	Merkezi Planlama Bürosu
CBH:	The Charter of Budget Honesty (Dürüst Bütçe Sözleşmesi)
GSYİH:	Gayri Safi Yurt içi Hasıla
GSMH:	Gayri Safi Milli Hasıla
GRM:	Gramm Rudman Hollings Yasası
IMF:	International Monetary Found (Uluslararası Para Fonu)
OECD:	Organization of European Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Organizasyonu)
KMYKK:	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KİT:	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
TBMM:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
VUK:	Vergi Usul Kanunu
a.g.e.:	Adı geçen eser
a.g.m.:	Adı geçen makale
a.g.t.:	Adı geçen tez
S :	Sayı
s:	sayfa
ss:	Sayfadan sayfaya
C:	Cilt

TABLULAR LİSTESİ

	Sayfa No
Tablo 1: Ekonomik Anayasanın Genel Çerçevesi.....	14
Tablo 2: Mali kuralların Uygulayan Ülkelerin Yasal Dayanakları	18
Tablo 3: AB Mali Kurallarının Çeşitli Kriterler İtibariyle Değerlendirilmesi ...	24
Tablo 4: Mali Kuralların Önemli Türleri	29
Tablo 5: ABD’de Mali Kural Uygulamalarının Özeti	54
Tablo 6: Temel Mali Kurallar ve Uygulayıcı Ülkeler	61
Tablo 7: Dünya’da Mali Kural Uygulamaları ve Yaptırımları	63

ŞEKİLLER LİSTESİ

Sayfa No

Şekil 1:	Merkezi Yönetim Bütçeleme Süreci	76
Şekil 2:	Türkiye’de Mali Kurallar	82

GİRİŞ

Devletin ekonomik işleyişe müdahale etmesinin gerekli olup olmadığının, gerekli ise de hangi aşamada müdahalede bulunacağı günümüze kadar sürekli tartışma konusu olmuştur. 1929 Ekonomik Buhranı'ndan sonra ortaya çıkan Keynesyen anlayış ile ekonominin kendiliğinden dengeye gelemeyeceği ve devletin müdahalede bulunması gerektiği düşüncesi ağırlık kazanmıştır. Devlet müdahalesinin de kamu harcamaları, borçlanma, vergiler ve bütçe açıkları üzerindeki etkilerinin sınırsız şekilde olması ve bu durumda ekonomik istikrarı bozucu, mali açıdan disiplinsiz bir ortam yaratması, maliye politikasının belirli kurallar, çerçevesinde uygulanması gerektiği düşüncesini kuvvetlendirmiştir.

1990'lı yıllardan itibaren birçok ülke artan bütçe açıklarını ve borç stoklarını azaltmak, maliye politikalarına olan güveni artırmak, orta - uzun dönemde mali disiplini, mali sürdürülebilirliği sağlamak, mali açıdan istikrarlı, öngörülebilir bir ekonomik ortam yaratmak gibi amaçlarla mali kural uygulamalarına yönelmiştir.

Bu bağlamda mali kurallara yönelmesinin bir diğer gerekçe ise politik ve ekonomik tarafların uyum içinde olmamaları ve bu durumun siyasi popülizmi artırmasıdır. 1940'lı yıllarda II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan olumsuz gelişmeler neticesinde Avrupa'daki hükümetler yeni arayışlara girerek iktisat ile siyasetin iç içe olduğu Kamu Tercihi Teorisini geliştirmişlerdir. Kamu tercihi teorisi, ekonomik alanda geliştirilen araçları politik süreçteki analizlere uygulamaktadır. Kamu tercihi teorisyenleri 1970'li yıllarda hem bireyin hem de devletin görev ve sorumluluklarının daha belirgin çizgilerle çizilmesi gerektiğini ileri sürerek Anayasal İktisat teorisini geliştirmişlerdir. Özellikle Keynesyen dönem sonrasında iradi maliye politikalarının sınırsız şekilde kullanılmasının sonuçlarının ahlaki ve ekonomik açıdan olumsuz etkilerinin önlenmesi ve devlet müdahalesinin sınırlandırılması amacıyla anayasal düzeyde kuralların getirilmesi öngörülmüştür.

Anayasal veya yasal zemine dayandırılan mali kurallar gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda uygulama alanı bulmuştur. Ülkeler bütçe açıklarını kapatmak, harcamalarını kontrol altına almak, maliye politikalarını uzun dönemde sürdürülebilirliklerini artırmak için maliye politikası kurallarına ağırlık vermişlerdir. Özellikle de AB ülkelerinde istikrarlı bir mali yapı gerçekleştirmek amacıyla bir takım sayısal mali kurallar uygulamaya konulmuştur. Birlikte para politikasının tek merkezden yürütülmesine rağmen maliye politikası konusunda bütünlüğün sağlanamaması ekonomi politikalarına da bazı sınırlamalar getirilmesi düşüncesini gündeme getirmiştir. AB üyesi ülkeler için bağlayıcı nitelikte olan

Maastricht Antlaşması birlik genelinde ortak mali kriterler belirleyerek mali disiplin ve istikrarı gerçekleştirmeye yönelik hedefler belirlemiştir. Üye ülkelerin bütçe açıkları ve kamu borçlanmalarına ilişkin hedef değerler belirlenmiştir. Bütçe açıkları/GSYİH'nin %3'ü, kamu borcu/GSYİH'nin %60'ı kadar olması gerektiği, aşılması durumunda da çeşitli yaptırımların uygulanacağı kararlaştırılmıştır. Maastricht Antlaşması, mali kural uygulamasına ilişkin en güzel örnek teşkil etmektedir.

Ülkemizde ise 1940'lı yılların sonundan 2000'li yıllara kadarda sürdürülen dışa bağlı ekonomi politikaları, sık sık değişen iktidar değişiklikleri gibi nedenlerden dolayı mali kural uygulama çalışmaları bu dönemde süreklilik gösterememiştir. Türkiye'de kurallı maliye politikası uygulamaları 1998-2008 arasında IMF ile yapılan stand -by anlaşmaları ve istikrar programları ile içselleştirilmeye çalışılmıştır.

Ülkemizde mali kural uygulamalarına geçiş ile ilgili yasal düzenlemelerin ilk adımı ise 2006 yılında yürürlüğe girmiş olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. Ülkemizde mali disiplinsizlik konusunda ve özellikle de kriz dönemleri sonrasında yapılan düzenlemelerin kalıcı olabilmesi ve hedeflenen amaçlara ulaşabilmesi için kamu harcamalarını, bütçe, borçlanma gibi mali göstergeleri disipline edici önlemlerin alınması gerekliliğinden söz konusu yasal düzenlemeye başvurulmuştur. Yapılan düzenlemeler ile de pek çok mali göstergede iyileşmeler elde edilmiştir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile başlayan süreç 2007 yılından itibaren resmi belge niteliğindeki Orta Vadeli Programlarda, Orta Vadeli Mali Planlarda, çeşitli ekonomik ve kalkınma programlarında, bütçe gerekçelerinde düzenlenmiştir.

Nitekim önceleri orta vadeli programlar ile üçer yıllık dönemler için öngörülebilir programlar yapılırken 2010-2012 dönemini kapsayan Orta Vadeli Program da ' ülkemizde mali kurala geçiş hazırlıkları 2011 bütçe yılı ile de uygulamaya geçileceği' belirtilmiştir. Mali kurallar ile ilgili çalışmalarda da son aşamaya gelinmiş Mali Kural Yasa Tasarısı TBMM başkanlığına sunulmuştur. Dolayısıyla da Türkiye'de önümüzdeki dönemlerde mali kural kanunu tasarısının kanun haline getirilerek işlerlik kazanacağı beklenmektedir.

Bu çalışmada amaç 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda belirtilen bütçedeki mali disipline uygun olarak borçlanma ve bütçe açıklarının mali kurallara uygun olup olmadığını değerlendirmektir. Yaklaşık 90 ülkede uygulanan mali kuralların Türkiye'deki uygulanacak şeklinin önümüzdeki bütçe yılları içinde gerçekleşip gerçekleşmeyeceğini değerlendirmektir.

Tez çalışması genel olarak kurallara dayalı maliye politikasının ortaya çıkış süreci, ülke uygulamaları ve Türkiye'ye yansımaları şeklindedir.

İlk bölümde Kamu tercihi teorisi ve Anayasal İktisat Teorisinin gelişimi, varsayımları ve İktisadi anayasanın başlıkları incelenmiş, mali kuralların tarihçesine, mali kuralların başarılı ve etkin şekilde uygulanabilmeleri için tasarlanmış olan ilkelere ve söz konusu ilkelerin 5018 sayılı Kanun çerçevesinde değerlendirilmesine, mali kural türlerine ve mali kural düzenleme yöntemlerine değinilmiştir. Ayrıca bu bölümde; mali kural türlerinin ekonomik amaçlar üzerindeki etkilerine de yer verilmiştir.

İkinci bölümde mali kuralları uygulayan ülke örnekleri Avrupa Birliği'ne üye ülkeler, Amerika Birleşik Devletleri ve diğer ülkeler başlıkları çevresinde incelenmiştir.

Üçüncü bölümde ise ülkemizde 1990'lı yıllarda başlayıp 2000'li yıllara kadar uygulanan mali kural benzeri çalışmalara değinildikten sonra 2010 yılında gündeme gelen ve oldukça yankı uyandıran mali kural kanunu tasarısının ayrıntılarına yer verilmiştir.

Sonuç ve Değerlendirme bölümünde ise tezdin elde edilen bilgilerin doğrultusunda kurallara dayalı mali kural uygulamalarının Türkiye'de etkin ve başarılı şekilde uygulanabilmesi için taşınması gereken özelliklere, küresel krize karşı alınan önlemler doğrultusunda ülkelerin maliye politikalarının ne durumda olduklarına, ülkemizde küresel krizin etkilerinin ne şekilde hissedildiğine ve mali kural kanunu tasarısı kanun şeklinde uygulandığı takdirde etkilerinin neler olacağına değinilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ KURALLARIN GELİŞİMİNE İLİŞKİN ESASLAR

1929 Dünya İktisadi buhranını takiben Keynesyen düşünce geniş ölçüde kabul görmüştür. Ancak, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kamu kesiminin aşırı büyümesi, devamlı bütçe açıkları ve enflasyonla birlikte Keynesyen politikalar eleştirilmeye başlanmıştır. 1960'lı ve 1970'li yıllarla ise Avrupa hükümetleri yeni arayışlar içine girmiş, kamu tercihi yaklaşımına bağlı olarak gelişen "Anayasal İktisat" yaklaşımı gündeme gelmiştir. Anayasal İktisat yaklaşımı, müdahaleci devlet anlayışını sorgulamakta, devletin piyasaya müdahalesinin hukuksal araçlarla sınırlanması gerektiği üzerinde durmaktadır¹.

I.KAMU TERCİHİ TEORİSİ İLE ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİNİN TANIMI VE GELİŞİMİ

Kamu Tercihi teorisi II.Dünya Savaşını izleyen yıllarda gelişme göstermiş, bu gelişim Amerika'da 1950'li ve 1960'lı yıllarda, Avrupa ve Japonya'da ise 1970'li yıllarda yoğunluk kazanmıştır. Kamu Tercihi Teorisinin bu yıllarda ortaya çıkmasının en önemli sebeplerinden birisi Kamu Tercihi gibi kaynak dağılımı ile ilgilenen 'Sosyal Refah Teorisi ' ile 'Kamusal Mallar Teorisi' olarak anılan neo-klasik yaklaşımların, ortaya çıkan sorunları açıklamakta ve bu sorunlara karşı çözüm getirmekte yetersiz kalmasıdır. İkinci neden, Keynesyen politik iktisat uygulamalarının ortaya çıkardığı sorunlardır².

Virginia Okulu olarak da bilinen Kamu Tercihi özellikle kamudaki kolektif karar alma mekanizmaları üzerinde yoğunlaştı. Kamu Tercihi teorisine bu adın verilmesinin nedeni ise teorinin özel sektöre kıyasla, kamu sektöründe tercihlerin nasıl yapıldığı hakkındaki varsayımları kapsamıdır³.

¹ Turgay Uzun – Seher Tok ,‘ Kamu Tercihi Kuramı ve Anayasal İktisat Yaklaşımı Üzerine Bir Değerlendirme’, **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (İLKE)**, Güz 2009, S.23,s.223-224.

² Engin Hepaksaz, ‘Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali Reform’, **Finans Politik – Ekonomik Yorumlar**, 2007, C.44, S.514,s.90-91.

³ Asuman Altay, Kamu Tercihi Teorisi, **Maliye Yayınları**, S.31, Temmuz – Ağustos 1991, s.8

Kamu Tercih Teorisini 1986 Nobel Ödüllü James M. Buchanan şu şekilde tanımlamaktadır: ‘Kamu Tercih Teorisi, esas olarak ekonomi teorisinde oldukça ayrıntılı analizler için geliştirilmiş araç ve metodları almakta ve bunları politik sürece ve kamu sektörüne uygulamaktadır.

Kamu tercihi, siyasal karar alma sürecinde rol alan kimselerin; örneğin, seçmenlerin, politikacıların ve bürokratların davranışlarını gözlemlediğimiz veya gözlemleyeceğimiz sonuçların birleşimi ile ilişkilendirmeye çalışmaktadır⁴.

Bu bağlamda Kamu Tercih kısaca, politika biliminin ekonomik analizi, olarak tanımlanabilir. Kamu tercihi başka bir deyişle de siyaset biliminin temel konularını iktisat biliminin araçları ve teknikleri yardımıyla analiz etmektedir. Kamu tercihi teorisi; Politikanın Ekonomi Teorisi, Yeni Politik İktisat, Kollektif Karar Alma Teorisi gibi adlar ile anılmaktadır⁵.

Kamu Tercih teorisyenleri, hem bireylerin hem de devletin hak, yetki, güç ve sorumluluklarının mümkün olduğu kadar kesin çizgilerle belirlenmesi gerektiğini ileri sürmüşler ve bu çerçevede *Anayasal İktisat Teorisini* geliştirmişlerdir. Anayasal İktisat ABD’de doğmuş, gelişmiş ve son 20-25 yıl içinde Amerika ve Avrupa’da önem kazanmış yeni bir iktisadi düşüncedir⁶.

Kamusal karar alma sürecinin iktisadi analizini yapan Anayasal İktisat Teorisi, ekonomik sorunların çözümüne yönelik politik davranışları sınırlayan anayasal sınırların nasıl bir içerik taşıyacağını açıklamıştır. Devletin ve dolayısıyla siyasal iktidarın harcama, vergilendirme ve borçlanma yetkilerinin sınırlandırılmasını savunan bu iktisadi yaklaşım ekonomik alandaki birçok düzenlemenin anayasalarla düzenlenmesi gerektiğine vurgu yapmaktadır. Anayasal iktisadın en önemli özelliği ise demokrasiyi iki aşamalı süreç olarak ele almasıdır. Buna göre demokrasinin ilk aşamasında oyunun kuralları belirlenir; ikinci aşamasında belirlenen bu kurallara göre oyun oynanır. Buna göre anayasal iktisat, kural ve kurumların çalışma özelliklerini ve oluşturulma/seçilme şekillerini sorgulayan bir araştırma programıdır⁷.

⁴ James M.Buchanan, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat**, (çev. Aytaç Eker – Coşkun Can Aktan), İzmir, 1991, s.1.

⁵ Coşkun Can Aktan, **Yeni İktisat Okulları**, Seçkin Yayınları, 2.Baskı,2008, s.79.

⁶ Yeltekin Kayabaşı, **Politik Yozlaşmaya Çözüm Olarak Anayasal İktisat**, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Adana, 2005, s.45-46.

⁷ Abdulkadir Işık – Mustafa Sakal- Metin Meriç, **Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar: Türkiye’de Uygulanabilirliği**, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, C.15, S.2, Y.2010,s,2-3.

II. KAMU TERCİHİ TEORİSİ VE ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİNİN TEMEL VARSAYIMLARI

Kamu Tercih Teorisi ve Anayasal İktisat Teorisinin aralarındaki ilişki nedeniyle Kamusal Tercih Teorisinin teorik temellerini oluşturan üç önemli varsayım (ki bunlar metodolojik ferdiyetçilik, ekonomik insan(homo economicus) ve politikayı da bir ‘mücadele biçimi’ sayan ‘catallaxy’ varsayımlarıdır) Anayasal İktisat Teorisi’nin de temel varsayımları olarak kabul edilir. Bu üç temel varsayım anayasal iktisatçıların ele alış şekline göre⁸;

- Metodolojik Bireysellik İlkesi
- Rasyonalite ve Maximand İlkesi
- Politik Mücadele (Catallaxy) İlkesi

A. METODOLOJİK BİREYSELÇİLİK

Buchanan, kamu tercihi teorisini metodolojik olarak bireyci olarak tanımlamaktadır. Buchanan’a göre kamu tercihi teorisi; partiler, eyaletler ya da milletler gibi organik birimlerden ziyade seçimde bulunan bireylerin eylemler ve davranışlarını inceleyen ‘Politikanın Bireysel Teorisidir’. Bu görüş çerçevesinde kamu kurumlarında, kamunun bir parçası olan kamu işletmelerinde alınan kararların merkezinde bireylerin tercihleri yer alacaktır. Çünkü siyasal karar alma sürecinin tarafları fayda maksimizasyonu çerçevesinde hareket etmektedir. Kamu ekonomisinde de taraflar, bireylerden oluştuğu için bireylerin tercihleri de ön planda olmaktadır⁹.

Nitekim karar veren veya seçim yapan varlıklar olarak; özel veya toplumsal bütün davranışların gerisinde fertler vardır. Buna göre Pazar yerinde, belli bir günde şu kadar elma, bu kadar portakal satılması ile bir seçim sandığından A partisine bu kadar B partisine şu kadar oy çıkması; fertlerin ‘birbirlerinden bağımsız’ kendi başlarına ve kendi ‘özel hesapları’ na göre yaptığı tercihin ve verdiği kararın sonucunu yansıtır. Kısacası piyasada da politikada da ortaya çıkan sonuçları yaratan tek unsur ‘fert’ tir¹⁰.

⁸ Vural F.Savaş, **Anayasal İktisat**, Beta yayınları, İstanbul, 1989, s.41.

⁹ Emre Akcagündüz, ‘ Kamu Tercih Teorisi ve Türkiye Üzerine Bir İnceleme’, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, C.2,S.2,2010,s.30.

¹⁰ Savaş, **a.g.e.**, s.42.

B. RASYONALİTE VE MAXİMAND İLKESİ

İktisat teorisinden bilindiği gibi bireyler kıt kaynaklarla sonsuz ihtiyaçlarını karşılayabilmek için faydalarını maksimum kılacak şekilde tercihlerde bulunmak zorundadır. Yani sınırlı kaynaklarla faydalarını maksimize edecek ve elde edeceği faydanın da katlanacağı masraftan daha fazla olmasını isteyen kişi rasyonel birey ekonomik insan (homo economicus) olarak tanımlanmaktadır.

Söz konusu kavram, kanunlar ve kurumlar çerçevesinde, kendi kişisel çıkarları peşinde koşan bireylerin farkında olmadan toplum çıkarlarına da hizmet ettikleri gerçeğini keşfeden klasik iktisatçılara aittir. 18.yüzyılda klasik iktisatçıların özgün çalışmaları sonucu ortaya çıkmıştır¹¹.

Kamu tercihi teorisine göre; birey, kamu ekonomisinde karar alma sürecinde, özel ekonomideki davranış motivasyonunun bir benzerini rasyonel seçimler yaparak gösterir ve faydalarını maksimize edecek tercihlerde bulunurlar. Yani özel ekonomide olduğu gibi kamu ekonomisinde de ‘Homo Economicus=Özel Çıkar Maksimizasyonu’ geçerlidir. Bu açıdan kamu tercihi teorisi, kamu ekonomisinde temel amacın ‘kamu çıkarı’ veya ‘toplumsal çıkarı’ maksimize etmek olduğu düşüncesini reddeder. Özetle; seçmenlerin fayda maksimizasyonu, siyasal partilerin oy maksimizasyonu, bürokrasinin bütçe maksimizasyonu, çıkar ve baskı gruplarının rant maksimizasyonu peşinde koşmaları Maximand ilkesi olarak adlandırılır¹².

C. POLİTİK MÜBADELE (CATALLAXY)

Kamu tercihi teorisine göre, karar alma süreçlerinde ‘piyasa mübadelesi’ ne benzer bir ‘mücadele mekanizması’ nın olduğu inancı vardır. Bireyler tek başlarına yeterli ve etkin bir şekilde elde edemedikleri bazı çıkarları müşterek olarak elde etmeye çalışırlar. Bu müşterek davranışların maddi bedelleri için ayrıca bir mücadelede bulunurlar¹³.

Buchanan bu görüşü şu şekilde açıklamaktadır: “Gerek piyasalarda ve gerekse politikada, bireylerin ekonomik çıkarlarını pozitif değerdeki malların seçimi oluşturur. Fakat piyasalar esasen mücadele kurumlarıdır. Bireyler piyasaya bir malı diğer bir mal ile mücadele etmek amacıyla girer. Politika da bireyler arasında karmaşık bir mücadele yapısıdır ve bu yapı içerisinde bireyler, piyasadaki etkin bir biçimde sağlayamadıkları bazı özel amaçlarını kolektif

¹¹ Mehmet Tosuner, ‘Kamu Tercihi Yaklaşımı’, Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat, (Çev. Aytaç Eker – Coşkun Can Aktan),İzmir,1991,s.37.

¹² Aktan, a.g.e., s.82-83.

¹³ Ramazan Kılıç, **İktisadi Düşünce**, Siyasal Kitapevi, Ankara,2006, s.178-179.

olarak sağlamaya çalışırlar. Bireysel çıkarın mevcut olmaması halinde başkaca bir çıkar da söz konusu değildir. Piyasada bireyler elmalarla portakalları mübadele ederler, politikada ise bireyler tüm kolektif ihtiyaçlarını tatmine yarayacak mal ve hizmetler ile bunların maliyetlerine yapacakları katkı payları arasında bir mübadelede bulunurlar”¹⁴.

Politika, ister seçmen ister politikacı ve ister bürokrat olsun bütün fertlerin ‘kişisel çıkar’ nedeni ve dürtüsüyle katıldıkları karmaşık bir mübadele biçimidir. Bu mübadelenin tıpkı piyasada meydana gelen mübadele gibi; katılan bütün fertlerin refahını artıran ve kendiliğinden sonuca ulaşan bir mübadele halinde olması gerekir. Bunu sağlamanın çaresi ise; politikanın içinde cereyan ettiği yasal, kurumsal ve anayasal çerçeveyi yeni baştan düzenlemektir. Böyle bir düzenlemenin ilk başlayacağı yer de ,’toplumsal uzlaşmayı’ belirleyen anayasadır. Anayasalarla konulacak hükümlerle, politikanın ve politikacının, ekonomik yaşamdaki hareket serbestisinin sınırlanması gerekir. Bu özetleme de bizi ‘Ekonomik Anayasa’ kavramına ulaştırır¹⁵.

III. EKONOMİK ANAYASA

Batılı toplumlarda anayasa anlayışı sadece siyasal hak ve özgürlüklere ilişkin kurallar bütünü halinde alışılmıştır. Bireyin ekonomik hak ve özgürlüklerinin olduğunun kavranması ve anayasal şekilde güvence altına alınması uzun zaman almıştır.

Devletlerin içinde buldukları iktisadi durumların neticesinde anayasalarla hüküm altına alınacak kriterlere zamanla ihtiyaç duymalarının nedenleri maddeler halinde aşağıdaki gibi açıklanabilir¹⁶:

- Kamu ekonomisi ve piyasa ekonomisinde düzenin sağlanmasına yönelik kurallar ve kurumlar oluşturulması,
- Mali disiplin ve mali sorumluluk ahlakının tesis edilmesi,
- Parasal disiplin ve parasal istikrarın tesis edilmesi,
- Makro ekonomi yönetiminde keyfiyet ve popülizme son verilmesi,
- Bireylerin ekonomik özgürlüklerinin güvence altına alınması,
- Siyasal gücün kötüye kullanılmasının engellenmesi,

¹⁴ Hepaksaz, **a.g.m.**, s.94.

¹⁵ Savaş, **a.g.e.**, s.49.

¹⁶ Coşkun Can Aktan, Anayasal İktisat ve Ekonomik Anayasa, http://www.finanskulup.org.tr/assets/etkinlik/sunum/Can_Aktan_Anayasal_Iktisat_ve_Anayasa.pdf
Erişim Tarihi: 25.08.2011.

- Devlet müdahaleciğinin olumsuz sonuçlarının ortadan kaldırılması vb'dir.

Ekonomik anayasanın esas amacı siyasi iktidarın ekonomik konularda düzenleme yetkisini sınırlamaktır. Bir başka deyişle, hangi oy çokluğuyla gelirse gelsin, siyasi iktidarın ekonomik alanda yapabilecekleri, ancak ekonomik anayasada sınırları belirlenmiş çerçeve içinde kalacaktır. Günlük yaşamdan örnek vermek gerekirse; siyasi iktidarın para arzını ne kadar arttırabileceği, hangi vergileri ve ne oranda alabileceği, kimlere ne ölçüde transfer önerilerinde bulunacağı, dış ticareti hangi yöntemlerle ve hangi oranda düzenleyebileceği gibi pek çok konuda anayasal kurallar belirlenecek ve siyasi iktidarın bu kurallara uygun davranması istenecektir¹⁷.

Ekonomik anayasa, devletin ve bireyin 'ekonomik hak, yetki, görev ve sorumlulukları' nın hukuksal normlarını inceler.

Anayasal iktisatçılar, devletlerin yetki ve sınırlarının anayasalar ile sınırlandırılmadığı zaman devletin gerek iktisadi gerekse politik anlamda yozlaşacağını düşünmektedirler.

Ekonomik anayasa; parasal anayasa, mali anayasa, dış ticaret anayasası, yasal kurumsal serbestleşme ve rekabet anayasası, sosyal güvenlik anayasası, kentleşme ve çevre sorunları anayasası gibi anayasalardan oluşmaktadır.

A. PARASAL ANAYASA

Parasal anayasa geniş anlamda para sistemine ilişkin kural ve kurumları; dar anlamda ise parasal anayasa, para sistemine ilişkin anayasada yer alan kuralları ifade etmektedir. Bir başka deyişle parasal anayasa devletin para basma yetkisini kullanırken uyması gereken kuralları ifade eder. Dar anlamda parasal anayasa ise, devletin para basma hakkı ve yetkisini anayasada düzenleyen ve hangi kurallar içerisinde para arzını arttırabileceğini belirleyen kuralları ifade etmektedir¹⁸.

Parasal anayasanın sahip olması gereken temel özellikler; hükümetlerin parasal alandaki yetkilerini sınırlaması, yani parasal alanda oyunun kurallarını belirlemesi; parasal otoriteye, bu çerçeve içerisinde para politikası stratejilerini kendilerinin belirlemesine izin vermesi; geniş bir halk kitlesi tarafından anlaşılabilir ve basit olması ve para politikalarının tutarlılığını ve öngörülebilirliğini sağlamasıdır. Parasal anayasanın en önemli avantajı ise para politikalarının öngörülebilirliğini sağlamasıdır. Çünkü para politikası konusunda geniş

¹⁷ Savaş , **a.g.e.**, s.54.

¹⁸ Uzun – Tok, **a.g.m.**, s.240.

yetkilere sahip olan hükümetlerin para politikası araçlarını düzensiz bir şekilde kullanması ve bu alandaki belirsizlikler, ekonomik birimlerin kararları üzerinde önemli etkilere sahiptirler¹⁹.

Avrupa Birliği ülkelerinin kendi aralarında ekonomik ve parasal birlik oluşturulması konusunda imzaladıkları Maastricht Anlaşması, mali ve parasal disiplinin sağlanması konusunda üye ülkelerin uygulayacakları ekonomi politikalarına önemli bazı sınırlamalar getirmektedir. Maastricht Anlaşması hükümlerini bir tür parasal anayasa olarak ele almak mümkündür. Antlaşma ile parasal istikrarın ve disiplinin sağlanması için getirilen sınırlamalar ise üç tanedir: enflasyon oranı, faiz oranı ve döviz kuru ile ilgili başlıklardır²⁰.

B. MALİ ANAYASA

Mali Anayasa ile ilgili açıklamalara başlamadan önce Geleneksel Maliye Teorisi ile Mali Anayasa Teorisinin devlete bakış açılarındaki farklılıkları ortaya koymakta fayda vardır.

Geleneksel Maliye Teorisinde devlet, toplumun gereksinme duyduğu kamusal malları üreten, para basmak veya borçlanmak gibi olağandışı yöntemlere başvurmayan, seçmenle ‘Ver oyunu, al dilediğini’ ilişkisine girmeyen, bütçesini daima denk tutan, hangi kaynakların vergilendirileceği, ne oranda vergilendirileceği, vergi yükünün mükellefler arasında nasıl dağıtılacağı ve vergi gelirlerinin nasıl harcanacağı gibi konuları hem “pozitif” hem de “normatif” yönden inceler. Bu incelemeler sonucunda hükümetlere, vergi ve harcama politikalarının nasıl olması gerektiğine dair “maliye politikası önerileri” sunar. Anayasal İktisatçılar ise, seçmenle ‘Ver oyunu al dilediğini’ ilişkisi içindedir. Bu nedenle de harcamaların sınırı olmadığı gibi vergilemeye de başvurmak istemez. Açıkların kapatılması içinde para basımı veya borçlanma yoluna başvurmayı tercih eder. Sonuç olarak Klasik Maliye teorisi mevcut kuralları bir çerçeve olarak kabul eder ve bu çerçeve içinde neler yapılabileceğini araştırır. Anayasal Maliye teorisi ise, doğrudan “oyunun kuralları” ile ilgilidir ve bu kuralların nasıl, neden ve hangi yeni kurullarla değiştirileceğini araştırır²¹.

Özellikle Keynesyen iktisadi anlayış ile birlikte, mali istikrarın yerini ekonomik istikrarın almasıyla devlet, ekonomik istikrarı sağlamak için vergilemeyi, borçlanmayı ve bütçeyi önemli bir araç olarak kullanmaya başlamıştır. Bu durum beraberinde aşırı vergilendirmeyi, ağır borç yükünü ve açık bütçeleri getirmiştir.

¹⁹ Coşkun Can Aktan – Dilek Dileyici, ‘Parasal Düzen ve Parasal Anayasa’, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, C.1, S.2, 2001, s.5-6.

²⁰ Hasan Atılğan, ‘Parasal Anayasa’, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, C.1, No.1,2009, s.33,

²¹ Savaş, **a.g.e.**, s.69-71.

Anayasal İktisatçılar bu devlet modelini “Leviathan devlet” olarak tanımlamakta ve sorunun çözümü içinde bir mali anayasa önerisinde bulunmaktadır²².

Buchanan’a göre günümüzün çağdaş demokratik devletleri Leviathan konumundadır. Leviathan devletlerin ortaya çıkmasının en önemli nedeni Keynesyen yaklaşımın kabul edilmesi ile denk bütçe ilkesinin terk edilmesidir. Bu yaklaşımda küçük ve denk bütçe politikası yerine büyük ve açık bütçe politikası hakimdir²³.

Ekonomik anayasa kapsamında bulunması öngörülen “*mali anayasa*” ile amaçlanan, her gelen siyasi iktidarın istediği kadar harcamaları arttırıp, vergi oranları üzerinde istediği değişiklikler yapmasını engellemektir. Ayrıca gelecek nesillere büyük bir mali yük getiren borçlanma bu anayasa ile kontrol altına alınmalıdır²⁴.

Ekonomik anayasanın önemli bir bölümünü oluşturan Mali Anayasa içerisinde şu konulara ilişkin anayasal norm, kural ve kurumların düzenlenmesi gereklidir²⁵;

- Kamusal mallar anayasası,
- Kamusal harcamalar anayasası,
- Kamusal gelirler anayasası,
- Borçlanma anayasası,
- Denk bütçe anayasası,
- Mali federalizm anayasası.

Kamusal mallar anayasası, devletin görevlerinin neler olacağını, hangi hizmet ve mallar üretmesi gerektiği gibi konular üzerinde düzenlemeler yapmaktadır.

Kamu harcamaları anayasası, devletin harcamalarına sınırlar getirmeye çalışmaktadır. Sınır olmaksızın artış yozlaşmayı da beraberinde getirecektir.

Buchanan'a göre kamu harcamalarına da anayasal tavan getirilebilir. Buchanan ortaya konacak bir harcama tavanının kamu harcamalarını arttırmak yerine harcamalarda kesintiye gitmeyi sağlayacak şekilde olmasını savunmaktadır. Harcama tavanının oluşturulması tek başına yeterli bir girişim değildir. Sonraki önemli bir aşamada bütün bireylerin faydası

²² Kayabaşı, a.g.t., s.62.

²³ İsa Sağbaş – Hakkı Odabaş, ‘ Kamu Maliyesi Bilimine Musgrave ve Buchanan’ın Katkıları’, **Vergi Dünyası Dergisi**, S. 273, Mayıs 2004, s.121.

²⁴ Mustafa Sakal- Elif Ayşe Şahin, ‘Anayasal İktisat’, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C.11, S.1, 2009, s.86.

²⁵ Aktan, a.g.e., s.107.

doğrultusunda bir paylaşım için anlaşmaya varılması gerekliliğidir. Buchanan burada oybirliği “unanimity” ve pareto optimumu üzerinde durmaktadır.

Böylece, toplumun bütün bireylerinin yararına olacak harcama programları ancak anayasal sınırlamalarla ortaya konabilecektir. Buchanan’a göre kamu harcamalarının açık finansman ve aşırı borçlanma ile karşılanması demokratik süreci ipotek altına almaktadır. Daha da kötüsü, bu davranış günümüzde artık ahlak dışı bir davranış olarak görülmemektedir²⁶.

Kamu gelirleri anayasası vergi ve borçlanma anayasalarını içerir. Vergi anayasasında “anayasal vergileme ilkeleri” nin açık ve net olarak belirlenmesi önem arz etmektedir. Söz konusu ilkeler kanunilik, genellik, geriye yürümezlik, tarafsızlık, belirginlik, zorunluluk ve vergilemeden harcama yapılamamasına ilişkin ilkeler Anayasal vergileme ilkelerinin en önemlileri olarak Anayasada yer almalıdır. Vergileme ilkelerinin anayasada yer alması, vergi alanının genel kapsamının ortaya çıkmasında önemli ölçüde belirleyici olacaktır. Bundan sonraki aşama, bu ilkelere bağlı olarak somut vergi kurallarının anayasada belirlenmesidir. Bu somut anayasal vergi kuralları; vergi konularının belirlenmesi, vergi oranlarının belirlenmesi, toplam vergi gelirlerinin üst sınırının belirlenmesi gibi kurallardan oluşmalıdır. Borçlanma Anayasası ise devletin iç ve dış borçlanma şartlarını ve buna ilişkin sınırlamaları içermektedir²⁷.

Kamu Tercihi ve Anayasal iktisat teorisi yaklaşımında klasik düşünürlerin benimsediği denk bütçe ilkesi -yani borçlanmaya olağanüstü durumlar dışında başvurulmaması- mali anayasanın önemli bölümünü oluşturmaktadır. Denk bir bütçe, mali karar almada, sorumluluk ve kaliteyi arttırmaya yardımcı bir uygulamadır. Denk bir bütçe, ardından tutarlı mali ilkelerin uygulanabilmesi imkanını getirir. Bu yüzden denk bütçe yasa değişikliğinin pek çok unsuru, prensipten uygulamaya geçişi sağlamada gösterilecek her çabada, ayrıntılı bir şekilde göz önünde bulundurulmalıdır. Buchanan denk bütçenin gerçekleşmesi için anayasal bir değişikliği savunmaktadır. Özellikle beklenmeyen bir bütçe açığının harcamalar kısılarak üç ay içerisinde denkleştirmenin sağlanması gerektiği görüşündedir. Eğer bir bütçe fazlası oluşmuş ise, bu fazlanın da ulusal borcun azaltılmasında

²⁶ Buchanan’ın Anayasal Politik İktisada Katkıları, http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/buchanan-life-legacy/turkce-kaynaklar/buchanan-anayasal-iktisat.htm. ErişimTarihi: 14.06.2011.

²⁷ Aktan, **a.g.e.**,s.108- Hepaksaz, **a.g.m.**, s.107.

kullanılmasının gerektiğini savunmaktadır. Sadece yapılması gereken anayasal bir değişlikle bütçenin denkliğinin sağlanması ve bunun anayasal bir çerçeveye oturtulması istenmektedir²⁸.

Tablo 1’de Ekonomik Anayasa’da yer alan kural ve normlar genel başlıklar halinde gösterilmektedir.

²⁸

Buchanan’ın Anayasal Politik İktisada Katkıları,
http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/buchanan-life-legacy/turkce-kaynaklar/buchanan-anayasal-iktisat.htm. Erişim Tarihi: 14.06.2011.

Tablo 1: Ekonomik Anayasanın Genel Çerçevesi

Mali Anayasa	<ol style="list-style-type: none">1. Kamusal mallar anayasası2. Kamusal harcamalar anayasası3. Kamusal gelirler anayasası<ul style="list-style-type: none">• Vergi anayasası• Borçlanma anayasası4. Denk bütçe anayasası5. Mali federalizm anayasası
Parasal Anayasa	<ol style="list-style-type: none">1. Para sistemine ilişkin anayasal normlar2. Para arzının ne şekilde artırılacağına ilişkin anayasal normlar
Dış Ticaret Anayasası	<ol style="list-style-type: none">1. Uluslararası ekonomik ilişkilere yönelik anayasal normlar2. Koruyucu ve serbest dış ticaret politikalarına yönelik anayasal normlar3. Döviz kuru sistemlerinin (serbest veya sabit döviz kuru rejimlerinin) belirlenmesi
Yasal-Kurumsal Serbestleşme ve Rekabet Anayasası	<ol style="list-style-type: none">1. Devletin ekonomiye doğrudan kontrol ve müdahalelerinin kaldırılması (Yasal-kurumsal serbestleşmeye yönelik anayasal normlar)2. Ekonomide rekabeti teşvik edici kural ve kurumların oluşturulması3. Yıkıcı ve haksız rekabeti yasaklayacak ve cezalandıracak normların belirlenmesi
Gelir Dağılımı Anayasası	Gelir ve servet dağılımını iyileştirmeye yönelik anayasal normlar
Sosyal Güvenlik Anayasası	Sosyal güvenlik sisteminin iyileştirilmesine yönelik anayasal normlar

Kaynak: Ayşe Günay, **Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2007, s.139.

IV. TEORİK AÇIDAN MALİ KURALLAR

Özellikle 1980’lerde ortaya çıkan ve kamusal tercih teorisinin katkılarıyla olgunlaşan anayasal iktisat düşüncesi, devletin işlevlerinin yeniden ciddi bir şekilde sorgulanmasına neden olmuştur. Bu çerçevede geliştirilen modellerde, siyasal karar alma sürecinin seçmen, politikacı ve bürokratların yer aldığı bir oyun olduğu belirtilmiş, son iki grupta yer alan oyuncuların da en az toplumdaki bireyler kadar fayda maksimizasyonunu amaçlayabilecekleri düşüncesinden hareketle, kamu maliyesi alanına ilişkin ciddi ve somut anayasal sınırların getirilmesi gerektiği kamu tercihi teorisinin sahibi olan Amerikalı iktisatçı James M. Buchanan öncülüğünde gelişen anayasal iktisat ekolü tarafından savunulmuştur²⁹.

Mali kuralların ortaya çıkışında, gelişiminde, uygulanmasında Anayasal İktisat kavramı ışık tutmuştur.

A. MALİ KURALLARIN TANIMI

Son yıllarda ülkelerin mali yapılarında görülen bozulmalar, literatürde ‘mali politika kuralları’(fiscal policiy rules) olarak ifade edilen, mali disiplinin yasal ve anayasal yollarla tesis edilmesi şeklindeki fikirlerin ortaya çıkmasına ve bu fikirlere olan ilginin giderek artmasına yol açmıştır³⁰.

Kurallı maliye politikalarının tanımlarına literatürde çeşitli şekillerde rastlamak mümkündür.

Mali kurallar, makro ekonomik anlamda, mali performans göstergelerine kalıcı olarak getirilen sınırlamalar veya oranlar olarak tanımlanabilir. Daha dar bir tanım ile hem bütçe tahminlerine (ex ante) hem de bütçe uygulamalarına (ex post) uyumun yaptırımlara tabi olmasını gerektirir. Bu kuralların başlıcaları, denk bütçeye, borçlanmaya, borç stokuna, bütçe açığına ilişkin sınırlamaları içeren kurallardır³¹.

²⁹ Fatih Kaya, Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara, 2009, s.7

³⁰ Ayşe Günay Bekar, ‘Kamu Mali Dengesinin Sağlanmasında Mali Kurallar ve Önemi’, **Küreselleşme ve Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm**, Aytaç Eker-Hayal Ayça ŞİMŞEK(Ed), , Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2009, s.65.

³¹ Yasemin Gürsoy Hürcan, **Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi**, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ağustos, 1999, s.29.

Mali kural; bütçenin genel performansını gösteren, göstergelere dayalı maliye politikası üzerindeki uzun süreli kalıcı bir düzenlemedir³².

Mali kurallar, mali politika oluşturma, karar alma ve uygulama sürecine ilişkin temel ilke ve esasları düzenleyen davranışsal veya hukuki normlardır³³.

Kurallara bağlı maliye politikası söz konusu olduğunda uygulanacak maliye politikasının esneklik limitlerini belirleyen kurallara mali kural adı verilir. Örneğin bütçe açığı başlangıçta bütçe kanunu ile öngörülen açık miktarını aşmışsa ve artan bütçe açığını finanse edebilmek için hükümet borçlanmaya devam ediyorsa bu esnek maliye politikasının örneğidir. Yasalarda bütçe açığında ortaya çıksa bile bu açığa karşı yapılacak borçlanmanın artırılamayacağı öngörülmüşse o zaman kurala bağlı maliye politikası söz konusu demektir³⁴.

B. MALİ KURALLARIN ORTAYA ÇIKIŞ SÜRECİ

Yasal yollarla mali disiplin kavramını kalıcı kurallar içine yerleştirmeye çalışan çalışmalar bir yüzyıldan fazla zamana yayılmıştır. Bu dönemde mali kuralların ortaya çıkışları farklı üç dönem şeklinde görülmüştür. İlk dalgada, bazı federal sistemlerdeki alt yönetim hükümetleri özerk bir şekilde altın kuralı benimsediler. Bu kural altında,19.yy ortalarından bu yana Amerika'daki çoğu eyalet ve 1920 den bu yana İsviçre'deki birkaç kanton cari bütçe dengesini korumak için bir yükümlülük üstlendi. Aslında onların amacı sermaye harcamalarının piyasa temelli finansmanına giriş kazandırmaktı. İkinci dalgada, II. Dünya Savaşı'ndan sonra, birkaç endüstriyel ülke (Almanya, İtalya, Japonya, Hollanda) parasal reformu takip eden, onların denge programlarını destekleyen dengeli bütçe kuralları benimsemiştir. Bunların çoğu altın kurallar tarzındaydı. Belirtilen iç kaynaklardan bütçe açıklarının finansmanını yasaklayan ya da kısıtlayan diğer kurallar gelişmekte olan bazı ülkeleri(Endonezya,CFA bölgesi) de içine alarak 1960 da kabul edildi. Yeni Zellanda'nın 1994 tarihli Mali Sorumluluk yasasıyla başlayan şu an geçerli olan dalga olan üçüncü dalga, mali kuralları tanıtan endüstriyel piyasanın artışını göstermektedir. Bu kurallar ülkenin farklı

³² Fazıl Aydın, 'Türkiye'de Mali Kurala Doğru', **Vergi Sorunları Dergisi**, Mayıs 2010, sayı 260, s.36.

³³ Semih Bilge, 'Mali Disiplini Sağlama ve Sürdürme Aracı Olarak Mali Kurallar ve Türkiye Değerlendirmesi', **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı 259, Nisan, 2010, s.121.

³⁴ Mahfi Eğilmez, Mali Kural, **Radikal Gazetesi**, 22.09.2009. Erişim Tarihi: 04.08.2010.

düzeylerindeki harcama, borç limitlerini ve dengeli bütçe zorunluluklarını da içine almaktadır³⁵.

Özellikle 1990'lı yıllardan sonra önemi artan mali kurallar, birçok ülkede planlama ve uygulama açısından çeşitli şekillerde uygulama alanı bulmuştur. Anglo- Sakson ülkeler (Avustralya, Kanada eyaletleri, Yeni Zelanda, İngiltere) şeffaflık üzerinde daha fazla dururken, Kara Avrupası (Avrupa Parasal Birliği İstikrar ve Büyüme Paktı ve İsviçre) ve yükselen piyasa ekonomileri (Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Peru ve Hindistan) sayısal referans değerlerine (hedefler, limitler) daha fazla odaklanmaktadır. Federe devletlerin güçlü özerkliğe sahip olduğu federal sistemlerde kurallar yalnızca merkezi devlet tarafından kabul edilmektedir (Arjantin, Hindistan); diğer federal sistemlerde ise (merkezi devletin iflastan kurtarma müdahalelerinde bulunduğu ve yanlış mali davranışların diğer devletler üzerinde olumsuz dışsal etkilerinin olduğu) kurallar her bir federal devlet düzeyinde kabul edilmektedir³⁶.

Sürdürülebilir kamu mali yönetimine ve istikrar içerisinde büyüyen bir ekonomiye ulaşmak amacıyla mali kurallar özellikle 1980'li yıllar sonrasında birçok ülkenin mali yönetim sisteminde uygulama alanı bulmuştur. Gelişmiş ülkeler arasında bütçe dengesi son yıllarda uygulamaya koydukları denk bütçenin sağlanmasına yönelik yasal düzenlemeler veya önerilen mali kurallar sayesinde gerçekleşebilmiştir. Bu çerçevede, ABD'de 1986 yılında uygulamaya konulan Gramm-Rudman-Hollings sistemi, Avrupa Birliği'nde 1993 yılından itibaren uygulamaya konulan Maastricht Kriterleri, İngiltere'de 1998 yılından itibaren uygulanmaya başlayan Mali İstikrar Yasası, Yeni Zelanda'da 1994 yılında uygulamaya konulan Mali Sorumluluk Yasası mali kural uygulamalarına yönelik örneklerdir. 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 kapsamaktadır.

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 gözlenmektedir³⁷.

³⁵ George Kopits, 'Fiscal Rules : Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament', s.59. http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fisc_rules/session1/059-084_kopits.pdf. Erişim Tarihi: 25.03.2011.

³⁶ Ebru Şevik, 'Mali Kurallar', **Bütçe Dünyası Dergisi**, C:3,S:28,2008, s.52.

³⁷ Melek Ercan Dede, Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi, Mesleki Yeterlilik Tezi, T.C.Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara,2010,s.3.

C. MALİ KURALLARIN DÜZENLENME YÖNTEMLERİ

Mali kural ekonomi literatüründe teknik adı 'deficit bias' olan ve aslında bütçe açığı verme hastalığı da denilebilecek sorunun aşılması için bir disiplin getirmek ve politikacıların kendi ellerini bağlaması, yani bütçe açığının ve dolayısı ile kamu borç stokunun büyümesini engellemek, bütçe açığı ve borç gerçekleştiği takdirde de bunun nasıl ve hangi hızla ortadan kaldırılacağını da peşinen belirlemek anlamına gelmektedir³⁸.

Bu bağlamda mali kurallar ile getirilen sınırlamaların yasal dayanakları ise çeşitli şekillerde olabilmektedir. Yasal dayanaklar yöntem itibariyle anayasa, kanun, politik tedbirler ve uluslararası anlaşmalarla düzenlenebilirler.

Aşağıdaki Tablo 2'de ise mali kuralları çeşitli yasal dayanaklar çerçevesinde uygulayan ülkelere ait örnekler verilmiştir.

Tablo 2: Mali Kuralları Uygulayan Ülkelerin Yasal Dayanakları

Ülkeler	Yasal Dayanağı
Hollanda	Hükümet Politikası
A.B.D	Anayasal Düzenleme
Kosta Rika	Anayasal Düzenleme
İsviçre	Anayasal Düzenleme
Almanya	Anayasal Düzenleme
Yeni Zelanda	Yasal Hüküm
Japonya	Yasal Hüküm
Kanada	Yasal Hüküm
Endonezya	Hükümet Politikası
Arjantin, Şili, Kanada, Peru, Ekvator, Macaristan, Japonya, ABD,	Çeşitli
Brezilya, Mısır, Fas, Filipinler, Slovak Cum.	Çeşitli
AB ülkeleri	Uluslararası Anlaşma
Afrika Finansal Bölgesel Ülkeleri	Uluslararası Anlaşma

Kaynak: George Kopits- Steven Symansky, **Fiscal Policy Rules**, Occasional Paper 162, International Monetary Found, Washington DC, 1998, s.3.

³⁸ Deniz Gökçe, Mali Kural Ne Demek, **Akşam Gazetesi**, 16.05.2010. Erişim Tarihi: 04.08.2010.

1. Anayasalar

Mali kurallar anayasalarda hüküm şeklinde yer alarak uygulamaya konulabilmektedir. Anayasaya dahil edilecek söz konusu mali kuralların belirlenen ülke açısından uygulanabilirliğinin mevcut olması da önem taşımaktadır. Mevcut şartlar altında uygulanması mümkün olmayan bir mali kuralın anayasaya dahil edilmesi, çeşitli sorunları da beraberinde getirebilecektir. Örneğin, aşırı derecede borç yükü altında olan gelişmekte olan bir ülkenin anayasasına “denk bütçe ilkesi” ni anayasal mali kural olarak ilave ettiğinizde, bu kuralın uygulanabilmesi en azından borç kısır döngüsü belli bir süre atlatılıncaya kadar imkânlar dahilinde mümkün olmayacaktır. Mali disiplinin devamlılığını sağlayabilmek için, anayasaya ilave edilen mali kuralların ihtiyaç duyulan tüm özellikleri de bünyesinde barındırması önem taşımaktadır³⁹.

Anayasal hüküm ya da değişiklik yasa veya politik anlaşmalara göre daha fazla yaptırım taşısa da duruma göre ikinci sırada yer alanlar daha bağlayıcı olabilir. ABD, Almanya, Kosta Rika, İsviçre’de mali kuralların yasal dayanakları anayasalardır. Anayasal düzenlemelerin değiştirilmesinin yargısal anlamdaki zorluğundan dolayı ABD’de bazı eyaletler ve Almanya’da uygulanabilmektedir⁴⁰.

2. Kanunlar

Mali kuralların yasal dayanakları arasında en çok kullanılan diğer yöntem kanunlardır. Yeni Zelanda, Japonya, Kanada kanunlarla belirlenmiş çeşitli mali kurallara sahiptir.

Kanunla düzenlenen mali kuralların, anayasal düzenlemelere göre daha kolay değiştirilebilmesi, söz konusu mali kural düzenlemelerini esnek hale getirmiştir. Kanunla düzenlenen mali kuralların yaptırım gücünün fazla olması da ülkeler tarafından kabul edilmesini arttırmaktadır.

Yeni Zelanda 1994 Mali Sorumluluk Yasası’nda denk bütçeyi sağlamanın yanı sıra, ülke hükümetinin mali yönetim ilkelerine de uymak zorundadır. Söz konusu ilkelerin uygulanmasında bir miktar esnekliğe izin verilse de şeffaflık standartları daha fazla geçerli olmuştur. Bütün kurallar sıkı ve sürekli şekilde uygulanmak amacıyla tasarlanmıştır. Fakat uygulama esnasında kurallar bazen yorumlara maruz kalabilir, revize edilebilir veya askıya alınabilirler. Örneğin Japonya’da 1947 Kamu Finansman Yasası, 1975 yılından bu yana her yıl genel bütçe açıklarının finansmanı için tahvil ihracına izin veren mevzuatı geçersiz

³⁹ Günay, a.g.e., s.95.

⁴⁰ Kopits – Symansky, a.g.e., s.8.

kılmıştır. Ancak mevcut hükümet orijinal mevzuatı yeniden planlamaktadır. 1990 yılının ilk yarısında Kanada'nın çoğunluğu bütçe dengesini gerektiren yasayı yürürlüğe koydu⁴¹.

3. Uluslararası Anlaşmalar

Mali kuralların bir diğer yasal dayanağı ise uluslararası anlaşmalardır.

Hükümetlerin merkez bankası borçları üzerine limit veya yasaklama genellikle merkez bankası yönetmeliklerinde düzenlenir. İngiltere söz konusu bu durumun istisnasıdır. İngiltere'de yasaklamalar geleneklere dayandırılmıştır. CFA (Afrika Finansal Bölgesi) serbest bölgesinde sınırlamalar uluslararası anlaşmaya dayanır. Benzer şekilde Maastricht Antlaşması altında yer alan EMU'da, Avrupa Birliği üyesi ülkeler doğrudan hükümet merkez bankası finansmanından kaçınmak, bütçe açıklarını karşılamak ve tatmin edici borç referans değerleri yayınlamıştır⁴².

4. Politika Araçları

Mali kurallar politika metinlerine dayandırılarak hükümet politikaları şeklinde de uygulanabilmektedir.

Endonezya ve Hollanda politika kurallarına dayalı mali kural türlerine örnektir. Endonezya'da mali kurallar 'Devlet Politika Kuralları' içerisinde yer almaktadır. Bu kurallar, kanunlar tarafından desteklenmemesine rağmen, bütçenin oluşturulması ve yürütülmesi sırasında Maliye Bakanlığı bu kurallara uymaktadır. Hollanda'da 1961 yılında çıkarılan yapısal açık tavan kavramı ise 1974 yılında kaldırıldı. 1995 yılında ise Hollanda EMU açığındaki değerini karşılamak için benzer kuralı izlemektedir⁴³.

⁴¹ Kopits – Symansky, **a.g.e.**, s.8.

⁴² Kopits - Symansky, **a.g.e.**, s.9.

⁴³ Kopits – Symansky, **a.g.e.**, s.8-9.

D. MALİ KURALLARIN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Mali kuralların uygulanabilir olabilmeleri için çeşitli özellikleri bünyesinde barındırmaları gerekmektedir. Mali kuralların söz konusu temel özelliklerini ise şu şekilde sıralamak mümkündür⁴⁴:

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

George Kopits ve Steven Symansky *1998 Fiscal Policy Rules* adlı eserinde bir mali kuralın ideal olarak nitelendirilmesi için sekiz temel özelliğinin olması gerektiğini belirtmişlerdir. İdeal bir mali kural⁴⁵:

- ✓ İyi tanımlanmışlık,
- ✓ Şeffaflık,
- ✓ Basitlik,
- ✓ Esneklik,
- ✓ Uygunluk (yeterli),
- ✓ Zorlayıcılık,
- ✓ Uyumluluk
- ✓ Desteklenir olmalıdır.

1. İyi Tanınmışlık: Bir mali kural belirsizlikleri ve etkisiz uygulamaları önlemek amacıyla iyi tanımlanmış olmalıdır. Bu yüzden de mali kuralların şüphe uyandıracak hükümler taşıması ve kesin hükümlerle ifadesi gerekmektedir.

2. Şeffaflık: Mali şeffaflık, devletin amaçlarını, bu amaçlara ulaşmak için uygulamaya koyduğu politikaları, bu politikaların meydana getirdiği sonuçları izlemek için gerekli olan bilginin düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde kamuoyuna

⁴⁴ Hürçan, a.g.e., s.30.

⁴⁵ Kopits – Symansky, a.g.e., s.18-20

sunmasıdır. Maliye politikalarının başarısı ve mali disiplinin sağlanması amacıyla kamu mali yönetim reformlarındaki en önemli kavramlardan bir tanesidir⁴⁶.

Kalıcı mali kuralın temel özelliklerinden birisi de devletin muhasebe işlemleri dahil olmak üzere, tahminlerinin ve kurumsal düzenlemelerinin şeffaf olmasıdır. Bütçe dengesi üzerinde hedef veya tavan uygulayan ülkeler arasında Yeni Zelanda mali performans konusunda en şeffaftır.

3. Basitlik: Mali kurallar, yasama organına ve kamuya olan ilgiyi arttırmak için basit şekilde karakterize edilmelidir.

4. Esneklik: Mali kurallar yetkililerin kontrolü dışındaki dışsal şoklara uyum sağlayabilecek şekilde esnek olmalıdırlar. Ekonomik kriz dönemlerinde aksi halde ülke zor durumlar ile karşı karşıya kalabilir.

5. Uygunluk: Mali kurallar belirlenen hedefler ile uyumlu olmalıdır. Uygulama olanağı olmaksızın konulacak mali kural, maliye politikasına uygulayacak olanlara olan güveni sarsacaktır.

6. Zorlayıcılık: Mali kuralların anayasal veya yasal düzenlemelere dayandırılarak zorlayıcı olacak şekilde düzenlenmiş olması gerekmektedir. Sadece politik hedef olarak belirlenen kurallardan yaptırım olmaması nedeniyle kolaylıkla vazgeçilebilecektir.

7. Uyumluluk: Kurallar her türlü makroekonomik veya politika kuralları ile uyumlu olacak şekilde düzenlenmelidir. Sabit nominal döviz kuru, parasal yönden güçlendirmek için bütçe açıklarına kısıtlama getirir. Benzer şekilde, para kurulu düzenlemesi de dolaylı olarak bütçe açıklarının yurt içi bankalardan finansmana başvurularına ilişkin sınırlama getirir.

8. Desteklenirlik: Bir mali kuralın sürdürülebilirliği sağlayabilmesi için yapısal mali reformları desteleyecek özellikte olmalıdır.

Kopits ve Symansky tarafından öne sürülen bu sekiz özellik bir politik ve ekonomik kavramlar karışımını kapsamaktadır. 1, 2, 3 ve 6. özellikler, ekonomik olmaktan ziyade daha çok politiktir. Oysa bu karşılık 4., 5., 7. ve 8. özellikler için doğrudur. Bununla birlikte, bu özelliklerin bazılarının politik olduğu hatırd tutulursa, onlar tahmini olarak kredibilitiyi

⁴⁶ Serkan Cura, ‘ Türkiye’de Mali Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırması’, **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt XVIII, S.1, 2003, s.140.

artırmak için asli eğilimlerinden dolayı para politikasının uygulanması tartışmasında büyük bir başarı kazanmışlardır⁴⁷.

Bir para birliği çerçevesinde mali kuralların özellikle hangi niteliklere sahip olması gerektiği ise Buiter tarafından yapılan çalışmada şu özelliklerle sıralanmıştır⁴⁸:

- Basit olmalı,
- Devletin ödeme gücünü garantilemeli,
- Genel hükümet ve merkez bankası ile ilişkili olmalı,
- Kamu sektörünün büyüklüğüne nötr olmalı,
- Maliye politikası araçlarının konjonktür davranışlarından kaçınılmalı,
- Uzun dönemde anlam ifade etmeli,
- Ekonomik yapıdaki önemli farklılıklara izin vermeli,
- Birliğin bütünündeki işleyişle uyumlu olmalı,
- Güvenilir olmalı,
- Tarafsız ve tutarlı şekilde uygulanmalıdır.

Maliye politikası kuralları politikacıların keyfi tutumlarını önlemek amacıyla taraftar toplarken, konjonktür dalgalanmalarını artırıcı etkisi nedeniyle de eleştiri almaktadır. Özellikle seçim dönemlerinde politikacıların hiçbir verimlilik unsurunu göz önüne almadan seçmenlerine vadettikleri yatırımları yapmaları, gerek harcamaların gereksiz yere artmasına gerekse kaynakların verimsiz alanlarda kullanılmasına neden olmaktadır. Bu noktada Anayasal İktisat görüşü savunucuların tezleri ilgi çekmektedir. Buna göre alınacak her türlü kararın sınırlarının önceden belirlenmiş yasal bir zemine oturtulmuş olması gerekmektedir. Yani mali kuralların özellikle kriz dönemlerinde de uygulanabilir olması için iyi belirlenmiş ilkelere dayanması gerekmektedir⁴⁹.

Özellikle kriz sonrasında uygulanacak mali kurallar ile ilgili yenilikler söz konusu olmuştur. Yeni kurallar orta zamanlı (3-5 yıllık) yapıya sahip olacak şekilde düzenlenmiştir. Birçok eski kural sadece bir mali yılı kapsamaktaydı. Zamansal açıdan söz konusu sınırlama, daha iyi sonuçlar elde edebilmek için mali yıllar arasındaki finansman yönünün devlet tarafından kolayca değiştirilmesine imkan sağlamaktadır. Bu da elbette mali kurallara karşı

⁴⁷ Bekar, **a.g.m**, s.78.

⁴⁸ Willem H.Buiter, ‘Ten Commandments for a Fiscal Rule in the E(M)U’, OMB Conference in Vienna, 13.01.2003, , [http:// www.nber.org/wbuiter](http://www.nber.org/wbuiter). Erişim Tarihi 22.08.2011

⁴⁹ İhsan Günaydın – Levent Yahya Eser, ‘ Maliye Politikasında Yeni Trend: ‘Mali Kurallar’’,**Mali Kurallar Maliye Politikası Eğiliminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya (Ed), M.B Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara,2010, s.73.

önyarguları kuvvetlendirmiştir. Yeni mali kurallar ise 3-5 yıl sürüp gidecek şekilde orta zamanlı bir yapıya oturtulmuştur. Bazı gelişmiş ülkelerde ise 30-50 yıl sürüp giden uzun zamanlı planlanmış zamansal yapılar şeklinde de düzenlenmiştir. Bu durumda uygulanan bütçe politikalarının uzun zamanlı hasarlarını önlemek amacıyla, gelecekte yürürlüğe konması gerekecek olan kuralların hazırlanabilmesine olanak sağlayacaktır⁵⁰.

Tablo 3’de görüldüğü gibi AB mali kuralları uygulanabilirlik açısından ise vasat bir görünüme sahiptir. Bunda en önemli etken AB içerisinde egemen olan ülkelere karşı yaptırımların uygulanması hakkındaki inandırıcılığın düşük olmasıdır. Bu durumu arttıran faktör ise nihai kararın Konsey tarafından verilmesi ve partizan uygulamaların bulunma riskidir⁵¹.

Tablo 3: AB Mali Kurallarının Çeşitli Kriterler İtibarıyla Değerlendirilmesi

İdeal Mali Kural	AB Mali Kural
1. İyi Tanınmışlık	++
2. Şeffaf	++
3. Basit	+++
4. Esnek	++
5. Nihai amaç uygun	++
6. Uygulanabilir	+
7. Tutarlı	++
8. Yapısal reformlarla destekleme	+

Değerlendirme Kriterleri. +++ = ‘Çok iyi’ ; ++= ‘iyi’ ; += ‘Vasat’ .

Kaynak: Ahmet Aysu, ‘ Gelişmiş Ülkelerde Maliye Politikası Kurallarının İhlaline İlişkin Başlıca Yaptırımlar’ **Maliye Dergisi**, S. 158, Ocak-Haziran 2010, s.475.

E. MALİ KURALLARIN UYGULANMA AMAÇLARI

Mali kuralların temelde neden uygulanmaya başlandığı incelendiğinde öncelikle mali yapıları bozulan ülkelerin bu durumu tersine çevirme çabalarının ve AB içinde Avrupa Parasal Birliğine dâhil olmak üzere yapılan düzenlemelerin ele alınması önem taşımaktadır. Bu kapsamda söz konusu gelişmelere baktığımızda, mali kuralları uygulamaya koyan dü-

⁵⁰ Allen Schick , ‘ Post - Crisis Fiscal Rules ‘, **Annual OECD Meeting Senior Budget Officials Athens, Greece 3-4 June**, 2010, s.8

⁵¹ Aysu, **a.g.m.**, s.475.

zenlemelerin esas olarak genel yönetim açığının, kamu borç oranını makul seviyede ve istikrarlı kılacak şekilde azaltılmasını ve bu seviyedeki borçlanma oranının orta ve uzun vadede korunmasını hedeflediği görülmektedir⁵².

Mali kuralların mali açıdan etkileri ise iki açıdan görülür: bütçe disiplini ve makroekonomik istikrar. Mali disiplinin geliştirilmesi ilk hedefdir. Ancak ekonomik zayıf olduğu zamanlarda makroekonomik istikrar açısından olumsuz etki oluşturur. Kurala dayalı mali kuralların oluşturulmasının esas nedeni de bu ikisi arasında dengeyi kurabilmektir⁵³.

Mali kuralların uygulanmasının amaçları aşağıdaki başlıklar halinde sıralanabilir⁵⁴ :

❖ **Makroekonomik İstikrarı Sağlamak**

Mali kuralların uygulanmasının en önemli amacından birisi makroekonomik istikrar ortamının sağlanmasıdır. Pek çok Batı Avrupa ülkesi ve Japonya, savaş sonrası mevcut bütçelerini dengelemek amacıyla uygulamıştır. Hedeflere ulaşıldıktan sonra da kurallar ya gevşetilmiş ya da terk edilmiştir. Hükümetin tüm yurt içi kaynaklardan, özellikle de Merkez Bankası'ndan borç almasına getirilen sınırlama ve yasaklamalar para basımını durdurarak enflasyonist baskıların temel kaynağını ortadan kaldırmış ve böylece istikrarın sağlanmasını kolaylaştırmıştır.

❖ **Mali Sürdürülebilirliğin Sağlanması**

Sürdürülebilirlik, ekonomi literatüründe sıklıkla kullanılan fakat çok açık bir şekilde tanımlanmayan bir kavramdır. Bu kavram sektörlere ya da ekonominin tamamına uygulanabilir ve çoğunlukla kendine yeterlilik olarak ifade edilmektedir. Mali sürdürülebilirlik bir ülkenin bütün borçlarını ödeyebilme iktidarı (solvency) olarak nitelendirilen kavram ile ilintilidir⁵⁵.

⁵² Kübra Şen, 'Mali Kural, Bazı Uluslararası Uygulamalar ve Türkiye İncelemesi', **Bütçe Dünyası Dergisi**, S. 34, 2010/2, s.27.

⁵³ European Commission , **Public Finances in EMU 2010**, European Economy 4/2010, s.99.

⁵⁴ Kopits – Symansky **a.g.e.**, s.6-8 ; Mehmet Ali Bilginoğlu – Gökçe Maraş, ' Makroekonomik Modellerde Maliye Politikası Kurallarının İşleyişi, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, 2011 S:2,s.55-56.; Hürçan, **a.g.e.**, s. 34-35; Bekar, **a.g.m.**, s.69-70.

⁵⁵ Alper Göktan, ' Türkiye'de Mali Sürdürülebilirlik Üzerine Amprik Çalışma', **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, 2008, Cilt XXV, S. 2, s.426-427.

Maliye politikası kuralı, uzun dönemli mali sürdürülebilirliğe ulaşılmasına ve sürdürülebilirliğin devam ettirilmesine neden olur. Ayrıca, kamu borcu ile ilgili bir maliye politikası kuralı, nesiller arası mali fayda ve borç yükünün adil dağıtılmasını sağlar.

❖ **Hükümet Politikalarının Güvenilirliğinin Sağlanması ve Siyasi Popülizmin Engellenmesi**

Finansal piyasalarda uzun süreli olarak güvenin tesis edilmesinde, hükümetlerin kendilerini, bütçe açıkları, borçlanma veya borç stoğu verilerinde kalıcı kısıtlamalara tabi tutması gerekmektedir. Mali kurallar özellikle seçim öncesi dönemlerde mali disiplinin sağlanmasına zıtlık teşkil eden harcamalar sonucu oluşan ve kısa vadeli politik kaygılardan kaynaklanan kamu açıklarının ortadan kalkmasına veya en azından azalmasına yardım eder.

❖ **Diğer Finansal Politikaları Destekleme**

Mali kurallar mali ve parasal istikrarın sağlanması için parasal araçların kullanımı konusunda diğer finansal politikalara yardımcı olmaktadır. Örneğin Avrupa Birliği ülkelerinin ortak para birimine geçiş sürecinde Maastricht Antlaşması ile uygulamaya koyduğu beş mali kural, hem mali disiplin hem de parasal disiplinin sağlanmasını hedeflemekteydi. Ancak bu noktada unutulmaması gereken, bu mali 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 ulaşılmasına imkan verilmesidir.

❖ **Negatif Dışsal Ekonomilerden Sakınma**

Mali kurallar, federasyon, konfederasyon veya para birliği içinde olduğu gibi çeşitli hükümet düzeylerinde de negatif dışsallıklardan sakınmak amacıyla kullanılmıştır. Yerel yönetim açıklarını kısıtlayan bir maliye politikası kuralı, herhangi bir yerel yönetimdeki güven azalması ve yüksek faiz yükü sebebiyle ortaya çıkan ve diğer yerel yönetimleri ve ulusal devleti etkileyen kötü mali davranıştan kaynaklanan dışsallıkları önlemektedir.

❖ **Bütçeleme Sürecinden Kaynaklanan Sorunların Azaltılması**

Bütçeleme süreci, kıt kaynakların öncelik sıralamasına göre tahsisinde başarılı olamamaktadır. Bütçenin kısa zamanda hazırlanmasının zorunlu olması karar sayısını azaltır ve kararların kapsamını daraltır. Kamu giderlerindeki katılık, kamu giderlerini azaltma yönündeki çabaları engeller. Maliye politikası kuralları bu sorunları gidererek, bütçe sürecinde mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olur.

F. MALİ KURALLARIN TÜRLERİ

Mali kurallar, kamu bütçe açığı, borçlanma, borç veya temel bileşenleri gibi mali göstergeler üzerine getirilen miktarsal bir tavan veya oran şeklindeki sınırlamaları kapsamaktadır. Mali kuralları aşağıda sıralanan şekilde türlere ayırmak mümkündür⁵⁶:

- Denk Bütçe Kurallarını, altın kuralı ve açık limitini kapsayan açık kuralları,
- Toplam veya net borcu üzerindeki sınırlamaları ifade eden borç kuralları,
- Toplam harcamalar (reel veya nominal olarak harcama büyümesi) veya belirli harcama sınıfları üzerinde bir tavan sınırı ifade eden harcama kuralları,
- Vergi yükü üzerine bir sınır koymayı veya dönem öncesinde beklenmeyen gelirdeki artışı dağıtmayı ifade eden gelir kuralları.

Mali kural türleri Sayısal sınırlamalar ve Sayısal olmayan sınırlamalar başlıkları altında iki şekilde de ele alınabilmektedir⁵⁷.

➤ **Sayısal Kurallar**

- Borçlanma Kuralları
- Denk Bütçe Kuralı
- Harcama Kuralı
- Gelir Kuralları.

⁵⁶ Günaydın – Eser, ‘‘Maliye Politikasında Yeni Trend’ ,**a.g.m.**, s.68.

⁵⁷ Birol Karakurt- Tekin Akdemir, ‘ Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş, **Mali Kurallar Maliye Politikası Eğiliminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Coşkun Can Aktan – Ahmet Kesik, Fatih Kaya (Ed), M.B Strateji Geliştirme Başkanlığı yayın No: 2010/048, Ankara,2010,s.327.

➤ **Sayısal Olmayan Kurallar**

- Saydamlık
- Hesap verilebilirlik
- Bütçe uygulamalarının denetimi
- Çok yıllık bütçeleme
- Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasından uyulması gereken kurallar
- Ek bütçeye yönelik sınırlamalar
- Bütçe uygulama sürecinde açık uçlu uygulamaların sınırlanması

Bütçe, harcama, gelir ve borçlanma ile ilgili kurallar mali kuralın konusunu oluşturmaktadır. Uygulamada yer alan denk bütçe kuralı, borç kuralı, harcama kuralı ve gelir kuralına ilişkin bilgiler Tablo 4’te özet bilgi şeklinde yer almaktadır.

Tablo 4: Mali Kuralların Önemli Türleri

<p>Denk Bütçe Kuralı veya Bütçe Açığına İlişkin Kurallar</p>	<ul style="list-style-type: none">• Tüm gelir ve gider arasındaki denge (ki bu, devletin borçlanması üzerindeki kısıtlamadır) ya da GSMH'nin bir payı olarak devletin bütçe açığı üzerinde limit• Yapısal (ya da döngüsel olarak ayarlanmış) gelir ve masraf arasındaki denge; ya da GSMH'nin bir payı olarak yapısal bütçe açığı üzerindeki limit.• Cari gelir ve cari gider arasındaki denge(ki bu sadece finans sermaye masrafların borçlanmasına izin verir).
<p>Borçlanmaya İlişkin Kurallar</p>	<ul style="list-style-type: none">• Devletin yerli kaynaklardan borçlanması üzerindeki kısıtlama• Devletin merkez bankası kaynaklarından borçlanması üzerine getirilen kısıtlamalar veya bu tür borçlanmaların geçmiş gelir ve giderlerin belli oranı ile kısıtlanması.
<p>Borç Stoku ve Rezerve İlişkin Kurallar</p>	<ul style="list-style-type: none">• Brüt veya net kamu borç stokunun GSYİH'nin belli bir oranında sınırlandırılması.• Bütçe dışı fon rezervlerinin (sosyal güvenlik fonları gibi) yıllık prim ödemelerinin belli bir oranında hedef stok tutmalarının öngörülmesi.

Kaynak: Kopits – Symansky, a.g.e., s.2.

1. Bütçeye İlişkin Kurallar

Mali kurallar arasında en çok bilineni denk bütçe kuralıdır. Kamu harcama ve gelirleri arasındaki denklığı savunmaktadır. Bu dengeden genel denge (overall balance), cari denge (current budget), her mali yılda aranan cari gelir ve gider dengesi (operating balance) ve buna alternatif olarak daha uzun bir dönemi ifade etmek üzere yapısal denge (structurel balance) veya konjonktürel olarak ayarlanmış denge (cyclically adjusted balance) şeklinde bahsedilebilir. Savaş sonrası dönemde bazı sanayi ülkelerin hükümetleri bütçe dengesine karşı gelmişlerdir. Almanya, Japonya ve Hollanda bütçe denklliğini cari denge açısından kabul etmiştir. Söz konusu bu denge ise altın kural olarak adlandırılmıştır⁵⁸.

Mali kural türlerinden denk bütçe kuralı (altın kural) yatırım harcamalarını toplam harcamalardan çıkararak kalan harcamalarla gelirlerin denk olmasına bakmaktadır⁵⁹.

Ekonomik konjonktür boyunca hükümetin sadece yatırım yapmak için borçlanacağı, cari harcamalar için ise borçlanmaya başvuramayacağı sistem altın kural uygulamasıdır. Klasik iktisadın ortaya attığı ikili bütçe uygulamasının günümüzde tekrar uygulamaya konulması olarak da ifade edebileceğimiz altın kural, yatırım bütçesi ile cari bütçelerin ayırımı sonucunda yatırım bütçeleri içinde yer alan uygulamadır⁶⁰.

Bütçe açığının boyutunu sınırlayan veya fazla vermeyi şart koşan bütçe açığı kuralları pek çok ülke tarafından kabul edilmiştir. İsviçre, bütçenin dönem boyunca dengede olmasını gerektirecek şekilde 2003 yılında anayasada değişiklik yapmıştır. Şili ve Brezilya da fazla vermeyi hedefleyerek bütçe açığına katı sınırlar getirmiştir. Şili’de GSYH’nin % 1’i kadar yapısal bütçe fazlası verilmesi zorunludur. Brezilya ise önceden açıklanan birincil bütçe dengesine sadık kalmak koşuluyla üç yıllık bir dönemde personel harcamalarına sınırlama getirmiştir⁶¹.

2. Borçlanma ve Borç Stokuna İlişkin Kurallar

Borçlanmaya ilişkin kurallar borcun miktarına, borcun kaynağına ve borçlanma yetkisine ilişkin sınırlamaları düzenlemektedir.

⁵⁸ Kopits- Symansky, a.g.e.,s. 24.

⁵⁹ Tarık Yılmaz, Mali Kurallar, **Sabah Gazetesi**, 04.05.2010. Erişim Tarihi: 05.01.2011.

⁶⁰ Abdülkadir Işık- Metin Meriç, ‘AB’de Kamu Yatırımlarının Finansmanında ‘Altın Kural’, **Ege Akademik Bakış**, 9(4), 2009: s. 1599

⁶¹ Dede, a.g.t., s.34-35.

En eski mali kurallardan birisi olan borçlanma kuralı, devletin borçlanmasına sınırlama veya yasaklama getirmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde borçların büyük sorunlar yaratması neticesinde gündeme gelmiştir.

Örneğin ABD’de yıllık toplam nominal borç tutarı Kongre tarafından rutin bir biçimde değiştirildiği için bağlayıcılığı olmayan bir tavan ile sınırlandırılmaktadır. Polonya, Maastricht kriterini uygulamakta ve kamu borçlarının GSYİH’ya oranının % 60’ı aşmamasına dikkat etmektedir. Kanada’da 1993’den beri bütçe dengesi hedeflenmektedir. İngiltere’de 1997’de alınan karar gereği, kamu borçlanması ancak yatırım harcaması için olabilmekte ve GSYİH’nın oranı olarak borç stokunun %40’ı aşmaması gerekmektedir. İsviçre’de 1998’de yapılan anayasa değişikliğine göre, en geç 2001 yılında bütçe açığının ortadan kalkması hedeflenmiştir. Benzer kararlar ve kurallar diğer batı ülkelerinde de mevcuttur. Brezilya’da 2000’de bir Mali Sorumluluk Yasası yürürlüğe girmiştir. Bu yasa, yerel ve merkezi hükümetlerin borçları üzerinde üst sınırlar getirmiştir. Benzer üst sınırlar personel ödemeleri için de geçerlidir. AB’de ise Avro Alanı’na ait AB üyesi ülkelerde merkezi hükümet borçları GSYİH’nın %60’ını aşmamasını dikkate almaktadırlar. Türkiye ise yerel yönetimlerin yurtdışı kaynaklardan borçlanması izne bağlıdır ve bu şekilde yerel yönetimlerin borçlanma kapasiteleri sınırlandırılmaktadır⁶².

Borçlanma ve borç stokuna ilişkin kurallar aşağıdaki şekillerde düzenlenebilir⁶³:

- Yurt içi kaynaklardan borçlanmaya ilişkin belirli sınırlamalar konulabilir ve toplam borçlanma limitleri belirlenebilir.
- Borç stoku belirli bir düzeyle sınırlandırılabilir. Bu düzey nominal olarak belirlenebileceği gibi gelirlere ya da hasılaya oran olarak da tasarlanabilir.
- Hükümetin merkez bankasından borçlanması üzerine sınırlamalar getirilebilir. Bu kural günümüzde neredeyse kamu mali yönetimine ilişkin temel ilkelerden biri haline gelmiş olup çoğu ülke tarafından uygulanmaktadır.

3. Harcama Kuralı

Uygulamada çoğunlukla bütçe açığına ilişkin kurallardan bahsedilirken kamu harcamalarına tavan getirilmesine ilişkin kurallardan da dolaylı yoldan bahsedilmektedir.

⁶² Niyazi Özker – Mine Biniş, ‘Mali Kurallar ve Bir Vergi Anayasası Yaklaşımı’, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt:1, No:1, 2009, s.48.

⁶³ Kaya, a.g.t., s.20.

Harcama kuralları toplam harcamalar, faiz dışı harcama veya cari harcamalar üzerine sınırlama getirmektedir. GSYH'nın belli bir oranını veya söz konusu harcamaların artış oranını konu almaktadır.

Harcamalara ilişkin mali kurallar aşağıdaki şekillerde karşımıza çıkabilir⁶⁴:

- Harcama artışları orta ve uzun vadede belirli sınırlamalara tabi tutulabilir. Bu çerçevede toplam harcama düzeyine bakılabileceği gibi, faiz dışı harcama düzeyi de göz önünde bulundurulabilir. Bu kurallar, harcama düzeylerine yönelik nominal tavanlar şeklinde tasarlanabileceği gibi alternatif harcama toplamalarına yönelik hasılaya veya gelirlere paralel olarak oransal sınırlar şeklinde de belirlenebilir.

- Toplam kamu harcamalarında artış parlamentonun nitelikli çoğunluğunun onayına tabi tutulabilir.

- Kamu harcamalarının artışının ancak vergi artışı ile finanse edilmesi halinde parlamentoda onaylanabileceği anayasada bir kural olarak düzenlenebilir.

- Potansiyel büyüme üzerinde olumlu bir etkisi bulunmayan verimsiz harcamalar diğer harcamalardan bağımsız olarak sınırlandırılabilir.

- Devletin görev ve fonksiyonlarının anayasada açık bir şekilde belirlenmesi, kamu harcamaları üzerinde etkin bir sınırlandırıcı etki yaratabilir.

- Devletin harcama yetkisinin sınırlandırılmasında önem taşıyan bir kural da idareler arası hizmet ve gelir bölüşümünün anayasada açık bir şekilde belirlenmesidir.

- Günümüzde siyasal iktidarların bazı kesimlere sağladıkları gereksiz teşvikler ve sosyal yardımlar gibi transfer harcamaları da anayasa ile belli bir düzeyde sınırlandırılabilir veya tamamen yasaklanabilir

Birçok ülkede harcama kuralları çok yıllık olarak düzenlenmiştir. Harcama kuralları sadece mali disiplinle ilgili olmayıp devletin büyüklüğünü de sınırlandırmaya yöneliktir. Ayrıca, kamu harcamalarındaki artışla kamu gelirlerindeki artışın aynı ölçüde olmamasıyla ortaya çıkan mali disiplinsizlik harcama kuralının disiplin etkisi doğurmasına neden olmuştur.

⁶⁴ Şen, **a.g.m.** s.29-30.

4. Gelir Kuralı

Gelir kuralı ise kamu gelirlerine ilişkin getirilen taban ya da tavan sınırlamalarını konu edinmiştir. Bu sınırlama ise daha çok vergilere ilişkindir.

Vergi sınırlamaları genelde yerel yönetimlerin mali disiplin altına alınması için merkezi hükümetlerin veya vatandaş ya da sivil toplumun girişimi ile çoğunlukla seçmenler tarafından gündeme getirilen uygulamalardır. Hollanda, Yeni Zelanda, İsveç, ABD ve İngiltere gibi sanayileşmiş birçok ülkede uygulamaya konan harcama sınırlamaları genellikle bir mali yılı aşan bir dönemi kapsayacak düzenlemeleri içermektedir⁶⁵.

Gelirlere ilişkin düzenlemeler ise aşağıdaki gibidir⁶⁶:

- Tahmin edilen düzeyin üzerinde gerçekleşen gelir tahsilatlarından harcama yaratılmayacağına dair kısıtlar getirilebilir.
- Vergi yükünün artışına ilişkin sınırlamalar getirilebilir. Vergi harcamalarına, istisna ve muafiyetlere ilişkin sınırlamalar getirilebilir.
- 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 aşamayacağı hüküm altına alınabilir.

5. Dolaylı Kurallar

Bir diğer mali kural türü ise dolaylı mali kurallar olarak adlandırılan para veya döviz kuru politikası kurallarına ilişkin kurallardır. Bu kurallardan en yaygın olanı ise sabit nominal döviz kuru kuralıdır. Çoğu IMF üyesi ülkesi, mali disiplini gerçekleştirebilmek amacıyla söz konusu döviz kuru kuralını uygulamaya koymuştur.

Daha az rastlanan diğer kural ise hükümetin yurt içi bankacılık kesimi ve yurt dışından borçlanması dışında, yurt içi bankacılık sisteminden de borçlanmasına izin veren para kurulu düzenlemeleridir. CBA (Currency Board Arrangement), para kurulu düzenlemeleri, hükümetin yerel olmayan bankalarındaki kaynaklarından yalnızca özel işlemlerin dışında bırakılmış yüksek tutarların ödünç alınmasına olanak sağlar. Buna bağlı olarak, Arjantin ve Estonya'da yakın zamanda kurulan CBA, alternatif finans kaynaklarının (içsel ve dışsal

⁶⁵ Bekar, a.g.e, s.80-81.

⁶⁶ Dede, a.g.t., s.37-38.

banka dışı kaynaklar) girişinin sınırlandırılması suretiyle kamusal finansı (özelleştirme gelirleri dahil olmak üzere) dengelemiştir⁶⁷.

G. MALİ KURALLARIN BÜTÇE BÜYÜKLÜKLERİ ÜZERİNE ETKİLERİ

Mali kuralların varlığından söz edilebildiği durumlarda farklı ekonomik performanslar ortaya çıkmaktadır. Gelişmiş ekonomilerde (çoğu AB ülkesinin son zamanlardaki yakınlaşma sürecini de kapsayacak şekilde) ulusal düzeyde mali kurallara uygunluk çalışmaları enflasyonun ve faiz oranının düşmesine, özel sektör yatırıma yönelik dışlama etkisinin azalmasına ve dış dengesizlikte iyileşme kaydedilmesine katkıda bulunmuştur. Gelişmekte olan ekonomilerde ise, yeterince derin iç mali piyasaların yokluğunda, banka aracılığıyla finansman sağlanması ya da iç borçlanmaya getirilen sınırlar, kısmi olarak dış borcu arttırma yoluna gidilerek telafi edilmiştir. Mali kuralların uygulanmasıyla artan güvenilirlik, yurtiçi borçlanmayı bir dereceye kadar kolaylaştırmıştır. Öte yandan, mali kurallara uygunluk kamu harcamalarının bileşiminde bozulmayı ya da vergi artışını zaman zaman beraberinde getirmiştir. Bu durumun gider tarafındaki en önemli etkisi, kamu yatırımlarında yapılan kesintilerdir. Ayrıca, vergi yapısındaki ve vergi politikalarındaki değişiklikler (örneğin vergi ödemelerinin öne alınması) genel vergi yükünde de artışa sebep olabilmektedir⁶⁸.

Mali kuralların bütçe büyüklükleri üzerindeki etkileri; vergi gelirlerine ilişkin etkiler, borçlanma üzerine etkiler, bütçe açıkları üzerine etkiler ve harcama üzerine etkiler başlıkları altında incelenecektir.

1. Vergi Gelirlerine İlişkin Etkileri

Gelir kuralları birçok amaç gütmektedir. Gelir kuralları açık eğilimleri üzerinde etkileri pozitif veya negatif şekilde ortaya çıkabilir. Gelir kuralları eğer harcama ve diğer kurallarla birlikte uygulanmazsa, açık eğilimi üzerindeki etkileri negatif şekilde ortaya çıkabilir. Çünkü sıkı vergi kuralları borçlanmanın maliyeti üzerinde negatif etki yaratabilir. Gelire ilişkin getirilecek sınırlamalar neticesinde devletin vergilendirme kapasitesini azaltması devletin borçlarını geri ödeyememe riskini arttırabilir. Önceden belirlenmiş kurallar, beklenenden daha yüksek gelir dağılımı durumunda ekonominin iyi olduğu zamanlarda mali

⁶⁷ Kopits- Symansky, **a.g.e.**, s.27.

⁶⁸ Şen, **a.g.m.**, s.33.

durumun rahatlatılmasından kaçınarak açık eğiliminin azalmasına yardımcı olur. Bu tarz kurallar, artan oranlı tarife nedeniyle gelirin GSYİH'nın yüzdesi olarak belirlenen hedefler şeklinde olması durumunda konjonktürle nadiren aynı yönlü hareket etmektedir. Beklenen gelirden daha yüksek bir dağıtımı önceden hedefleyen gelir kuralları iyi zamanlarda konjonktürle birlikte hareket eden politikaların yürütülmesini de sınırlandırabilir. Gelir kurallarının kamu finansmanı üzerinde belirlenmiş herhangi bir etkisi yoktur. Eğer bazı vergiler bu kural kapsamına alınırsa var olan vergi sistemi yapısı üzerinde etkisi olabilir. Yerel ve merkezi düzeyde, vatandaşlar üzerine konan vergi yükünün sınırlandırılabilmesi ekonomik refah düzeyinin iyileştirilmesine katkıda bulunabilecek önemli faktörlerden birisidir. Vergilendirmeye ilişkin yasal ve anayasal düzeyde yapılacak sınırlandırmalar, yatırım ve tasarruf ortamının iyileştirilmesinin ve vatandaşların refah düzeyinin yüksek standartlarda sağlanabilmesinin en önemli koşulu olan vergi yükünün hafifletilmesine olumlu yönde katkı sağlayacaktır⁶⁹.

2. Bütçe Dengesi ve Bütçe Açığına İlişkin Etkileri

Borç stokunun azaltılabilmesinde denk bütçe kuralı oldukça önem arz etmektedir. Bütçe açığına ilişkin kurallar konjonktürel gelişmelerle de yakından ilgilidir. Konjonktürel dalgalanmanın genişleme evresinde, kamu gelirlerinin ihtiyaca göre arttırılabilmesi, öngörülen sınırlamaya ulaşmayı kolaylaştırırken daralma evresindeki uyumu oldukça zorlaştırmaktadır. Ancak yıllık bazda belirlenmiş olan sınırlar, genişleme evresinde kamu harcamalarının artışıyla da kamu kesiminin ekonomi içerisindeki büyüklüğünü yeterince sınırlayamamaları; daralma evresinde ise yeterli esnekliğe sahip olmamaları nedeniyle eleştirilmektedir. Gelir ve giderler üzerindeki devresel ve bir defalık etkilerin arındırılması suretiyle hesaplanacak açık rakamının esas alınması, temelde bu sorunun giderilmesine yönelik olarak tasarlanmış bir politika alternatifidir. Söz konusu uyarlamaların yapılması, yapısal iyileşme veya bozulmanın görülmesi açısından da faydalı olmaktadır. Fakat bu durumda da kural uygulaması basitliğini ve kamuoyu tarafından izlenebilirliğini kaybetmektedir⁷⁰.

⁶⁹ Coşkun Can Aktan, Hilmi Çoban, İhsan Cemil Demir, ' Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlamaları', **Mali Kurallar Maliye Politikası Eğiliminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Coşkun Can Aktan – Ahmet Kesik, Fatih Kaya (Ed), M.B Strateji Geliştirme Başkanlığı , Ankara,2010,s.101.

⁷⁰ Kaya, a.g.t., s.22-23.

Gelir ve giderler üzerindeki devresel ve bir defalık etkilerin arındırılması suretiyle hesaplanan açık düzeyi sınırlandırılabilir. Böylelikle harcama ve gelir toplamları içerisindeki konjonktürel etkilerden kaynaklanan ya da bir defalık olmak üzere geçici bir niteliğe sahip olan unsurlar ayıklanmış olur. Faiz dışı fazla için de belirli bir hedef konulabilir. Bu hedef çoğunlukla GSYİH veya GSMH'ya oran olarak belirlenirken; bu hedef çerçevesinde faiz dışı harcamalar ve toplam gelirler arasında bir denge kurulmaya çalışılır. Açık düzeyine ulaşılırken, potansiyel büyüme üzerinde etkili olan bazı cari nitelikli harcama kalemleri kapsam dışında bırakılabilir. Bir başka deyişle bütçe açığının iki yönü vardır. Biri açık yaratması nedeniyle kötü etkileri, diğer taraftan da ekonominin gidişatında yavaş gidiş varsa bütçe açığıda Keynesyen çerçeve içinde büyümeyi destekleyen bir şeydir. Dolayısıyla bizdeki mali kuralın içindeki ikinci boyut da eğer büyüme hedefinden uzaksak, bu sefer bütçe açığını önceden belirlenen şekilde büyütüyoruz ki gidişat hem bütçe açığı hem büyüme açısından hedeflenen yere ulaşsın. Sonuç olarak bütçe açığının iki etkisi vardır. Biri negatif finansal etkisi, ikincisi makro ekonomik ve pozitif etkisidir. Amaç bu ikisi arasında denge bularak, ekonominin kontrolünün elden kaçmadan devam etmesini sağlamaktır⁷¹.

3. Borçlanmaya Etkileri

Küreselleşme ile birlikte 1980'li yıllardan itibaren özellikle gelişmekte olan ülkelerin mali yapısı ve dış ticaret dengesi olumsuz yönde etkilenmeye başlamıştır. Borçlanma politikasının kullanımının hızla artmasıyla borçlanma küresel bir nitelik kazanmaya başlamış, bunun sonucu olarak dış borçlar hemen hemen dört kat artmıştır. Kamu mali yapısında önem arz eden performans kriterleri, hesap verilebilirlik ve şeffaflık gibi ekonomik göstergeler ihmal edilmiştir. Bu durum kamu mali yönetimi anlayışını ciddi şekilde etkilemiş ve bir takım önlemlerin alınmasını gerekli kılmıştır. Buna göre borçlanma politikasında kamu kesiminin özel kesimden daha farklı bir uygulamaya tabi tutulması hedeflenmekte, hükümetlerin Merkez Bankası'ndan avans elde etme imkanı yasaklanmakta ve Merkez Bankası'nın kamu borçlanması bu yolla sınırlandırılmaktadır. Diğer yandan bütçe açıklarının kontrolüne ve kamu borçlanmasının azaltılmasına yönelik bir mali program yasal bir düzenleme şeklinde ortaya konmaktadır. Buna göre çok yıllık bütçe uygulaması yasal bir zorunluluk haline getirilmekte ve hükümetlerin program hedeflerindeki gelişmeler ile ilgili zamanında ve

⁷¹ Alaattin Büyükkaya, 'Mali Kural Ne Getirecek? Mali Kural Gelmeli mi?', **Capital Dergisi - Geniş Açı Eki**, Ekim 2010, http://www.isyatirim.com.tr/AssetDocs/Genis_Aci_Ekim_2010.pdf Erişim Tarihi: 14.05.2011.

düzenli ve ayrıntılı bilgi verilmesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Mali durumun daha net bir şekilde ortaya konabilmesi için özel kesimin tabi olduğu muhasebe tekniklerinin kamu kesimi tarafından da kullanılması önerilmektedir⁷².

Borçlanma kuralının eğer kapsamı sınırlıysa kamu harcamalarında sapmalara, etkinsizlere yol açmaktadır. Borçlanma kuralı şayet açıkları kapatıcı yönde veya borç miktarını azaltıcı yönde kullanılırsa etkisi oldukça olumlu yönde olur.

4. Harcamalar Üzerine Etkileri

Harcama kuralları, toplam harcama üzerine sınır getirilmesi, birden çok mali yıl kapsayacak şekilde gelecekteki bir dönemde vergi harcamalarının ne miktarda artacağını belirleyen yasal düzenlemeleri kapsamaktadır⁷³.

Harcamaya ilişkin kurallar, gider kalemlerine yönelik olup bütçenin denkliğinin sağlanabilmesinde oldukça önemlidir. Harcama artışları orta ve uzun vadede toplam harcama düzeyine, faiz dışı harcama düzeyine göre belirlenir. Söz konusu kurallar harcama düzeylerine yönelik nominal tavanlar şeklinde tasarlanacağı gibi harcama toplamalarına yönelik hasılaya veya gelirlere paralel sınırlarla da belirlenebilir. Harcamalardaki artışlar ise gelir kaynaklarının özellikleri de göz önünde bulundurularak (bir defalık gelirler bu kapsamda ele alınmayabilir) değerlendirmeye alınmalıdır.

En önemli gelir kaynağı olan vergilerin harcama artışları karşısında ani değişmelere uyum sağlayamayacağı konusu göz önünde bulundurularak yapılacak harcamanın verimli mi, etkin mi olacağına karar verildikten sonra söz konusu harcama yapılmalıdır.

Harcama kuralları yerel yönetimlerden daha çok merkezi yönetimlerde görülmektedir. Kamu sektörünün büyüklüğünün sınırlandırılmasına katkıda bulunur. Devletin direkt olarak en çok kontrol ettiği bütçenin bir parçası olan bu tarz harcamalara yönelik hedefler bakımından devletin yüksek hesap verilebilirliği gerekir. Hesap verilebilirlik, eğer belli harcamalar tam olarak devletin kontrolü altında değilse ve kuralın dışında tutuluyorsa maksimum olur⁷⁴.

⁷² Aytaç Eker, 'Küreselleşme Sürecinde Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm', **Küreselleşme ve Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm**, Aytaç Eker,- Hayal Ayça Şimşek(Ed), a.g.e., s.17-18.

⁷³ Melih Çıldır, 'Mali Kural ve Türkiye Değerlendirilmesi', **Yaklaşım Dergisi**, Sayı: 212, Ağustos 2010, s.174-181.

⁷⁴ İhsan Günaydın – Levent Yahya Eser, ' Mali Kural Uygulamaları ve Ekonomik Amaçlar Üzerindeki Etkileri', **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı 342, Şubat 2010, s.18.

Sonuç olarak, mali kurallar çeşitlerine ve uygulanış şekillerine göre ekonomi üzerinde olumlu ve olumsuz etkiler yarattıkları için istenilen mali sonuçlara ulaşabilmek için söz konusu kuralların bir veya bir kaçının birlikte uygulanabilmesi için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ KURAL: ÜLKE ÖRNEKLERİ

1950'lerden itibaren bazı OCED ülkeleri ve Güney Amerika ülkelerinde ekonomiyi disipline edebilmek için önceleri yatırımlara sınırlamalar getirilerek ve izleyen yıllarda da bütçe dengesini sağlamaya yönelik mali kural uygulanmıştır. Ayrıca Stability and Growth Pact Antlaşması ile Avrupa Birliği ülkelerinin uymak zorunda oldukları Maastricht Antlaşması ile mali kural uluslar arası bir uygulama haline dönüştürülmüştür¹.

2009 yılında IMF'nin oluşturduğu bir araştırmada 80 ülkenin bu yaklaşımı kullandığı tespit edilmiştir. Bunların 21 tanesi gelişmiş, 33 tanesi gelişen ve 26 tanesi düşük gelir ülkesidir². Son yıllarda mali kuralı uygulayan ülke sayısı 90'ı geçmiştir.

Özellikle küresel kriz sonrasında çok sayıda ülke kendi mali kurallarını askıya almıştır. Ülkeler kriz öncesi kuralları yürürlükten kaldırmamıştır. Çeşitli düzenlemeleri getirmek istemişlerdir. Çoğu kural ekonomik gelişme ve düşüş dönemleri arasındaki ayırım yapılmaksızın basite indirgenmiştir.

IMF ve diğer ülke dışı otoriteler, ülkelerin mali politikalarını yeniden gözden geçirmeleri için ülkeleri desteklemiştir. Krizin yarattığı yüksek zararlar ve ülkelerin borçlarını ödeyememe riski, söz konusu devletlerin bütçelerini dengelemek amacıyla bir takım yenilik arayışına girmelerine neden olmuştur. Aşırı zarara uğramış bazı ülkeler devlet bütçesini dengeleyici kemer sıkma politikasına başlamıştır. Yeni mali kuralları kabul etmek, bir nevi oluşan mali dengesizliği düzeltici ve ekonomik güveni yeniden sağlayıcı faaliyetler olarak tanımlanmaktadır. Bütün bunlar için en kısa ve kolay çözüm, bütün mevcut yürürlükleri ekonomik refaha yeniden ulaşana kadar erteleyip, yeni mali kuralları kabul etmektir. Söz konusu yenilikler ise yalnızca kuralların gerçekçiliği ve güvenilirliği ile etkili olabilecektir³.

¹ Üstün Dikeç, 'Mali Kural Ekonomide Yeni Bir Uyarılma mı?', http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2766&id=122 Erişim tarihi: 16.08.2011.

² Deniz Gökçe, 'Mali Kural Son Moda mı?', **Akşam Gazetesi**, 01.09.2009 Erişim Tarihi: 26.11.2010.

³ Schick, **a.g.m.**, s. 1-2.

Bu bölümde ilk olarak AB üyesi ülkelerin kurala bağlı mali politika anlayışından yola çıkılarak mali kural uygulayan ülkeler ele alınacaktır.

Maastricht Antlaşması'nda ortaya konulan ve Büyüme ve İstikrar Paketi ile de güçlendirilmiş olan AB üye ülkelerin uyguladıkları maliye ve para politikaları incelenecektir.

I. AVRUPA BİRLİĞİ VE MALİ KURALLAR

1957 yılında altı kurucu üye ülke arasından imzalanan Roma Antlaşması ile kurulan ve günümüzde üye sayısı 27 olan Avrupa Birliği, ekonomik bütünleşmeyi iç pazar çerçevesinde malların, hizmetlerin, kişilerin ve sermayenin serbest dolaşımına dayandırmaktadır.

1970' li yıllarda Avrupa'nın büyük bir pazar haline gelebilmesi için ekonomik ve parasal birlik konusunda bütünleşme çalışmalarına başlanılmıştır. Bu bağlamda 1970 yılında yayınlanan Werner Raporu ve 1989 yılında Delors Raporu ile ekonomik - parasal birliğin sağlanabilmesi ve mali disiplinin gerçekleştirilmesi için ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Çünkü mali disiplin sağlanmadığı takdirde yeni para biriminin istikrarı bozacağı belirtilmiştir.

7 Şubat 1992'de imzalanarak 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren bütünleşmenin temel yasası ise Maastricht Antlaşması'dır. Maastricht Antlaşması'nda ekonomik ve parasal birliğin aşamaları, üye ülkelerin bütünleşmeyi gerçekleştirebilmeleri için ekonomilerini ilgilendiren yakınlaşma kriterleri, belirlenmiş olan kriterlere uyulmaması durumunda karşılaşılabilecek olan yaptırımlar ve kurumsal değişiklikler ayrıntılı düzenlenmiştir. Maastricht Antlaşması ile AB ülkeleri Avrupa Parasal Birlik (EMU) üyesi kabul edilerek uyması gereken bazı kriterler belirlenmiştir. Belirlenen kriterler basit ve sayısal sınırlamalardan oluşmaktadır. Bununla birlikte, Maastricht Antlaşmasına uyumlu birlikte, mali hedefler tüm AB üye ülkeleri için bağlayıcı olmuştur. Maastricht Antlaşması, Aşırı Kamu Açığı Prosedürü (Excessive Deficit Procedure) vasıtasıyla üye ülkelerin

uyacağı mali kuralları belirlemiştir. Bu kurallar daha sonra İstikrar ve Büyüme Pakti (Stability and Growth Pact) ile pekiştirilmiş ve tamamlanmıştır⁴.

Maastricht Antlaşması'nda yer alan yakınlaşma kriterleri olarak anılan beş kriterden üçü finansal ve fiyat istikrarı ile ilgiliyken, ikisi mali disiplini sağlamaya yönelik mali kurallardır. Finansal ve fiyat istikrarı ile ilgili kriterler şunlardır⁵:

(i) Enflasyon oranı; Toplulukta fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile bir üye ülkenin enflasyon oranı arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir.

(ii) Faiz Oranı; Üye ülkelerde uygulanan uzun vadeli faiz oranları, 12 aylık dönem itibarıyla, fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip üç ülkenin faiz oranını iki puandan fazla aşmamalıdır.

(iii) Döviz Kuru; Son iki yıl itibarıyla, bir üye ülkenin para birimi, diğer bir üye ülkenin para birimi karşısında devalüe edilmemiş olmalıdır.

Yakınlaşma kriterlerinin mali disiplini sağlamaya ilişkin kriterleri ise⁶;

(i) Bütçe açığı; Üye ülke bütçe açıkları GSYİH'nin %3'ünü aşmamalıdır. Euro bölgesine üye ülkelerden birinde aşırı bir açığın olması durumunda on ay içinde uygulanması gereken bir düzeltici/ telafi edici eylem önerilecektir.

Aksi taktirde, Ülke açığının büyüklüğüne göre değişen, maksimum GSYİH'nin %0,5'ine kadar çıkabilen, zorunlu faizsiz teminat şeklinde bir yaptırım söz konusu olabilecektir. Eğer söz konusu aşırı açık iki yıl içinde yok edilebilirse, teminat ülkeye geri ödenecek ancak bu sürede yok edilemezse, teminat ceza yerine geçecektir.

(ii) Kamu borçları; Üye ülkenin devlet borçları, GSYİH'nin %60'ını aşmamalıdır.

Avrupa Birliği ülkelerinin kendi aralarında Ekonomik ve Parasal Birlik oluşturulması konusunda imzaladıkları Maastricht Antlaşması, mali ve parasal disiplinin sağlanması konusunda üye ülkelerin uyacakları ekonomi politikalarına önemli bazı

⁴ İlknur Ekinci, Kurallara Dayalı Maliye Politikası Yaklaşımı ve Türkiye Örneği, Karadeniz Teknik Üniversitesi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Trabzon, 2009, s.31.

⁵ Selin Dilekli- Kadriye Yeşilkaya, 'Maastricht Kriterleri', DPT Yayınları, Aralık, 2002. <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/maastricht/dilekcli/kriter.pdf>. Erişim Tarihi: 08.11.2011.

⁶ Dede, a.g.t., s.53.

sınırlamalar getirmektedir. Maastricht Antlaşması hükümlerini bir tür Parasal ve Mali Anayasa olarak değerlendirmek mümkündür. Çünkü Maastricht Antlaşması'nı imzalayan ülkeler, bu antlaşmada yer alan kurallara uymak zorundadırlar⁷.

Üye devletler bahsedilen kriterleri yerine getirmediği takdirde uygulanacak yaptırımlar ve oluşacak riskler Maastricht Antlaşması'nın 104. Maddesinde yer almaktadır. Üye devletlerin mali disiplin çerçevesinde belirlenen kriterlere uyup uymadığını Komisyon izlemektedir. Kriterlere uyulmaması durumunda Komisyon bir rapor hazırlamakta ve Konseye sunmaktadır. Burada, raporun sadece gerçekleşmeye göre hazırlanmadığının, gelecekte o ülkenin aşırı kamu açığı verme riski karşısında da Konseye rapor sunulabileceği belirtilmektedir. Konsey, raporu da göz önüne alarak ülkenin aşırı kamu açığına sahip olduğuna karar verirse, bu durumun sona erdirilmesi için belirli bir süre ile belirlenmiş tavsiyelerde bulunur fakat bu tavsiyeleri kamuoyuna duyurmaz. Bu aşama, mali kurallar ile belirlenmiş mali disipline uyulmamasının ilk ve en hafif müeyyidesi olarak görülebilir. Tavsiye niteliğindeki bu yaptırımın ikinci aşaması, ülkenin etkili bir eylemde bulunmadığının anlaşılması ile birlikte bu tavsiyelerin kamuoyu ile paylaşılmasıdır. Bu ikinci aşama, itibar kaybı yaptırımıyla uyumludur.

Kapalı ve açık tavsiyelere rağmen ülkenin mali disiplininde bir iyileşme görülmemesi durumunda ise, Konseyin tavsiyeleri “önlem” biçimine dönüşmekte ve devlet uyarılabilmektedir. Yalnız, bu önlemlere uyulmaması adli yaptırımı gerektirmemektedir. Üye devlet, bu önlemleri de uygulamamaya devam ettiği ya da eksik uyguladığı durumlarda ise, (i) ülke, dolaylı olarak, ihraç ettiği tahvil ve menkul kıymetlerin sağlıksız olduğunu kamuoyuna açıklayacak (ii) Avrupa Yatırım Bankasının Kredileri kullanılmayabilecek (iii) AB hesabına faizsiz mevduat yatırılması (iv) para cezası uygulanabilecektir⁸. Bu çerçevede söz konusu düzenlemelerin ve yaptırımların asıl amacı, mali ve parasal disiplini gerçekleştirerek ‘Yakınlaşma Kriterleri’ ile sürdürülebilirliği sağlamaktır.

AB üye ülkelerde 1993 yılından itibaren yürürlükte olan Maastricht Antlaşmasından sonra birlik genelinde ortak mali kural belirlenmesi ve bütçe disiplini sağlamaya dönük düzenlemelerin kuvvetlendirmeyi sağlayan üye ülkelerin imzaladığı bir

⁷ Ayşe Günay – Ahmet Özen, ‘Avrupa Birliği’nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi’, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:4, Sayı:2, 2002, s.77.

⁸ Ekinci, a.g.t., s.36-37.

belge olan İstikrar ve Büyüme Paktı gündeme gelmiştir. İstikrar ve Büyüme Paktı, üye ülkelerdeki mali kuralların işleyişini önleyici ve düzeltici kurallar ile yönetmektedir. Bu kapsamda, önleyici kurallar altında aşırı açıkların oluşmasından kaçınmak için Avrupa Konseyi üye ülkelerin orta vadeli bütçe hedeflerinden ciddi bir şekilde saptığını ya da sapma eğiliminde olduğunu tespit ettiğinde erken uyarı yayımlamaktadır. Erken uyarı sistemi, açık durumunun ortaya çıkmaması için ilgili devlete yapılan bir tavsiye niteliğinde olup ayrıca, ülkeleri gerekli düzeltici önlemleri almaya davet etmektedir. Konsey tarafından 2002'nin sonlarında Almanya ve Portekiz'e, 2003 başlarında Fransa'ya ve 2004'ün ortalarında İtalya'ya erken uyarı yapılmıştır. Ayrıca, Avrupa Komisyonu'nca gerektiğinde üye ülkelere erken politika önerileri sunulmaktadır. Bu öneriler Komisyonun sorumluluğunda olduğu için ülkeler tarafından daha rahat uygulanmaktadır. İlk defa 2008'in ortalarında Fransa ve Romanya'ya yapısal reformları içerecek şekilde mali dengesizlikleri işaret eden erken politika önerisinde bulunulmuştur⁹.

İstikrar ve Büyüme Paktı ile bütçe disiplinine yönelik kurallar kuvvetlendirilip ekonominin durgun olduğu dönemlerde de uygulanması için düzenlemeler yapılmıştır. Bunu sağlayabilmek için de aşağıdaki prosedürler işletilir;

Bu prosedüre göre, parasal birliğe dahil olan üye ülkeler, yılda iki defa kamu maliyesi ile ilgili verilerini Komisyona sunarlar. Daha sonra Avrupa Birliği Konseyi üye ülkelerle ilgili Komisyon raporunu ve tavsiyelerini temel alarak aşırı bütçe açığı varlığına karar verir. Bu doğrultuda bütçe açığı olan ülkelere, bu açıklarını azaltacak önlemleri alması için 4 ay kadar süre tanınır. Bu süre sonunda bütçe kriteri hala tutturulamamış ise, üye ülke tarafından,

- ✓ GSYİH'nın % 0.2'si oranında sabit bir miktar ile
- ✓ Bütçe kriterini aşan her %1'lik oran için, GSYİH'nın % 0.1'i oranında bir tutar AB bünyesindeki faizsiz bir hesaba aktarılacaktır. Hesaplanan bu miktara GSYİH'nın % 0.5'i oranında bir üst limit getirilmiştir. Alınan önlemlere rağmen bütçe kriterinden sapma durumu ikinci yıl boyunca devam ederse, bu durumdaki üye devletlerce yatırılan tutar, para cezasına dönüştürülmekte ve bir daha geriye talep edilmemektedir.

İstikrar ve Büyüme Paktı ile ekonomik güçlük içinde olan bir ülkenin bozulan istikrarının otomatik olarak yeniden sağlanabilmesi için konjonktürel değişmelere göre

⁹ Şen, a.g.m., s.35.

bütçe açığı ya da fazlası vermesine göz yumulmaktadır. Bütçe kriterlerinin yerine getirilmemesi halinde ise, ilgili üye ülkelere uygulanacak yaptırımlar somut olarak ortaya konulmuştur¹⁰.

AB ülkelerinde, maliye politikalarına uyum sağlayabilmek için Maastricht Kriterleri ve bu kriterleri destekleyici ek mali kural uygulamaları gittikçe yaygınlık kazanmıştır. Nitekim 1990 yılında AB ülkelerinde uygulanan mali kural sayısı 16 iken, bu sayı 2005 yılında 61'e, 2008 yılında ise 67'ye yükseltilmiştir. AB-Kamu Maliyesi Raporuna göre, 67 adet mali kuralın 26 tanesi bütçe dengesi ile ilgili iken, 18 tanesi borç kuralı, 17 tanesi harcama kuralı ile ilişkilidir¹¹.

AB'de uygulanmakta olan kuralların sayısının artmasına rağmen var olan kuralların etkililiğini güçlendirmek için herhangi bir reform yapılmamaktadır. Bununla birlikte AB'nin ortak mali kuralları güçlü yaptırımlara da sahip değildir.

İstikrar ve Büyüme Paketi'nde 2005 yılında yapılan revize ile ülkelerin ekonomik ve demografik yapıları dikkate alınarak ayrı ayrı orta vadeli hedefler belirlenmek suretiyle kurallar esnetilmiştir. Buna rağmen, bu kurallara uyulmaması halinde yine de bir yaptırım mekanizması öngörülmemiştir. Ayrıca, yaptırım mekanizmalarından muaf tutulma durumları da oldukça genişletilmiştir. Üstelik bazı durumlarda kurallara uyulmaması teoride yaptırımı gerektirmekte iken uygulamada bunun da yapılmaması mali kuralların başarısını azaltmıştır. Öte yandan, AB üyesi ülkelerde mali kurallara yönelik yapılan çalışmalar, borcun ve açığın fazla olduğu ülkelerde mali kuralların bütçe dengesizlikleri üzerinde beklenen olumlu etkiyi yaratmadığını göstermektedir. Bununla birlikte, yine bu çalışmalar mali kuralların etkililiği arttıkça bütçe sonuçlarındaki düzelmeye arttığını, söz konusu uygulamaların enflasyonda ciddi ancak büyüme ve işsizlik üzerinde kısmi bir etki yarattığını ortaya koymaktadır. Ayrıca, kamu maliyesi alanında faaliyet gösteren ve fonksiyonel bağımsızlığa sahip olan kamu kurum ve kuruluşlarının sayısının hızla arttığına da işaret etmektedir. Ancak, görev ve yetkileri ülkeden ülkeye değişse de bu kurumlar mali politika alanında, para politikası alanında olduğu gibi icrai bir yetkiye sahip değildir¹².

¹⁰ Mircan Tokatlıoğlu, **Avrupa Birliği'nde Maliye Politikası Türkiye Açısından Bir Değerlendirme**, Alfa Yayınları, 2004, s.80-81.

¹¹ Zafer Yükseler, 'Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş', Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Yayınları, 2010, s.8. <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/mali%20kural-zy.pdf>. Erişim Tarihi: 09.11.2011.

¹² Şen, **a.g.m.**, s.37.

II. MALİ KURALLAR: ÜLKE ÖRNEKLERİ

Mali kurallar ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklı şekillerde uygulanmaktadır. Mali kurallar sadece gelişmiş ülkeler ile sınırlı kalmayarak Hindistan, Şili, Brezilya gibi ülkeler de uygulama alanı bulmuştur.

Bu başlık altında AB üye olan ve diğer ülkeler başlıkları altında bazı ülkelerin uyguladıkları mali kural uygulamalarını, elde edilen sonuçları, uygulamadaki başarıları ve 2008-2009 döneminde yaşanmış etkileri hala devam eden küresel mali kriz çerçevesinde detaylı olarak değerlendirilecektir.

A. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE MALİ KURALLAR

Bu kapsamda Avrupa Birliği üyesi ülkelere Almanya, Avusturya, Danimarka, Fransa, Hollanda, İngiltere, Macaristan, Polonya ele alınacaktır.

Mali kurallar konusunda Almanya öncü ülkelerdendir. Mali kurallar 1969 yılından itibaren anayasal kısıtlamalarla Alman Anayasası'na eklenmiş ve bütçenin denk olması zorunlu hale getirilmiştir. Almanya yapısı itibariyle merkezi yönetim ve eyaletlerden oluşmaktadır. Bu ülkede beş temel mali kural uygulanmakta olup, bu kurallardan bir tanesi doğrudan merkezi yönetim kesimiyle ilgili bütçe dengesi kuralından, diğer kurallar ise merkezi yönetim ve eyaletlere ilişkin harcama kuralı, eyaletlere ilişkin bütçe dengesi kuralı ve belediyelere ilişkin borç stoku kuralından oluşmaktadır. Eyaletlere ve merkezi yönetime ilişkin bütçe dengesi kuralına Alman Anayasasında yer verilmektedir. Bütçe dengesi kuralı altın kural niteliğinde olup merkezi yönetim ve eyaletlere sadece yatırım harcamaları kadar borçlanabilme sınırını getirmiştir. Ayrıca Almanya bir AB üyesi olarak zaten İstikrar ve Büyüme Paketi çerçevesinde mali kurallara tabi idi. Ancak bu kurallar yeterli olmadığından ek düzenlemelerin getirilmesi gerekli görülmüştür. Söz konusu yeni yasal düzenlemeler ile yeni yapısal denge kuralı yaşama geçirilmiştir. Anayasal bir kural olarak getirilmiş olan düzenleme çerçevesinde kamu harcamaları GSYH'nın yüzde 0.35'inden fazla yapısal açık vermeyecek, 2011'den itibaren bir geçiş süreci içinde uygulamaya konulacak olan bu kural federal hükümet açısından 2016 ve eyaletler açısından da 2020 yılında tam olarak uygulamaya sokulacaktır¹³.

¹³ Mahfi Eğilmez, Mali Kural Örnekleri, **Radikal Gazetesi**, 23.05.2010.Erişim Tarihi: 23.11.2010.

Avusturya’da mali kurallara ilişkin düzenleme ‘Yurtiçi İstikrar Paktı’dır. Buna göre, federal hükümet, eyaletler ve belediyeler olmak üzere üç yönetim birimi, denk bütçe kuralı ve buna ilişkin yaptırımlar konusunda anlaşmaya varmışlardır. Eyaletteki tüm belediyeler tarafından Açık Kuralı’nın aşılması durumu herhangi bir yaptırım içermemektedir. İstikrar Paktı bir takım esneklikler de tanımıştır. Federal hükümete, eyalet yönetimine, belediyelere GSYİH’nin sırasıyla söz konusu sınırlamaların % 0,25, %0.15 ve % 0,1’ini geçici süreyle aşmalarına izin verilmiştir. Hükümetler, İstikrar Paktı süresince söz konusu hedeflere ulaşmada ortalama olarak başarısız olursa, tavan sınırına kadar hedeflenen dengenin mutlak miktarının % 8’inden oluşan sabit para cezası ile açığın % 15’inden oluşan değişken para cezası toplamından oluşan para cezası uygulanmaktadır. Belediyeler ise sabit para cezasından sorumlu olmadıkları için ne fazla ne de açık verme gereksinimi duymazlar. Maastricht Antlaşması’nda belirlenen %3’lük açık sınırının ihlalinden doğan yaptırımlar yerel yönetimler arasından paylaştırılmaktadır. İstikrar Paktı’nda aynı zamanda önemli bir ekonomik resesyon nedeniyle açık hedeflerine ulaşamaması durumunda herhangi bir yaptırımın uygulanmayacağı ifade edilmiştir¹⁴.

Danimarka mali kural türlerinden harcama, gelir ve bütçe dengesinden oluşan üç temel kural uygulanmaktadır. Kuralların hepsi genel devlet kesimine yönelik, taahhütname niteliğinde tasarlanmıştır. Maliye Bakanlığı kuralları değerlendirmekle görevlendirilmiştir. Harcama kuralıyla reel harcama artışları belirli bir düzeyle sınırlandırılmaya çalışılırken, gelir kuralıyla doğrudan ve dolaylı vergilere ilişkin bazı sınırlar öngörülmüş, bütçe dengesi kuralıyla dönemsel olarak uyarlanmış bütçe dengesinin fazla vermesi amaçlanmıştır¹⁵.

Fransa’da uygulanmakta olan dört temel mali kural bulunmaktadır. Bu çerçevede söz konusu kurallar;

- ✓ Merkezi yönetim için harcama ve gelir kuralı
- ✓ Sosyal güvenlik kesimi için harcama kuralı,
- ✓ Yerel yönetimler için ise bütçe dengesi kuralıdır.

Son yıllarda gelişen küreselleşme ve aşırı rekabet karşısında Fransa’da bütçe reformu düşüncesi yaygınlık kazanmıştır. Söz konusu durum 1 Ağustos 2001 tarihli, 2001-692 nolu organik kanunun yürürlüğe konulmasına neden olmuştur. Mali anayasa olarak

¹⁴ Aysu, **a.g.m.**, s.477.

¹⁵ Kaya, a.g.t., s.68.

nitelendirilen 2001 tarihli organik kanun, etkinlik verimlilik, gibi temel unsurları kamu mali yönetimine yerleştirmiştir. 2001 tarihli organik kanun çok aşamalı bir yapıya sahiptir. Birinci aşama, Parlatentonun yetkilerinin güçlendirilmesine ve yönetim kültürünün gelişmesine dayanan bütçe reformudur. İkinci aşama, Fransa'nın yeni mali anayasasının ruhunun genişlemesi ve yönetime giriş ve idarenin faaliyetlerinin performansına ilişkindir. Üçüncü aşama ise kamu muhasebesi ve kamu saymanları ve ita amirlerinin sorumluluklarına ilişkindir¹⁶.

Hollanda, bütçe politikasının temelinde hükümetin gelecek dört yıla ilişkin planlarını açıkladığı "Koalisyon Anlaşması" yer alır. Bu belge, örneğin bütçe açığı verilmesini kabul etmek ya da etmemek arasında bir seçim yapılmasını gerektirir. Eğer bütçe açığı verilmesi kabul edilmişse, açığın ne kadar olacağı, hangi alanlarda daha fazla harcama yapılacağı kararlaştırılır. Kamu maliyesi alanındaki bu anlaşma hükümetin bütçe politikasının temelini oluşturur. Maliye Bakanı bu politikadan öncelikle sorumludur. Bütçe politikalarının temelinde bütçe dengesinin ve açıklığın korunması yer almaktadır. Bunun için uzun çalışmalar sonucunda bir takım mali kuralların oluşturulması ilke olarak benimsenmiştir. Mali kurallar uzun dönemli politik öngörülere dayanır. Bu yaklaşım, mali sistemin şeffaflığını artırdığı vatandaşların ve özel sektörün hükümetin mali politikalarına olan güvenini sağlamlaştırdığı gözlemlenmiştir. Mali kurallar, aynı zamanda belirli bir oranda konjonktürel dalgalanmaları yumuşatan ya da en azından bu dalgalanmaların artmasını engelleyen mekanizmalardır¹⁷.

İngiltere kamu mali yönetiminde istikrarı sağlayabilmek ve mali disiplinin sürdürülebilirliğinin devamı için 1990'lı yılların ilk yarısından itibaren farklı düzenlemelerle çeşitli maliye politikaları yürürlüğe koymuştur. İngiltere'nin maliye politikası 1970'ler boyunca oldukça değişkenlik göstermiştir. Hükümetler bütçe açığını kontrol etmeye yeltendiğinde, mali politika konjonktür yönlü olmuş ve uyumun tüm yükü kamu yatırımları üzerinde kalmıştır. Bu durumda 1997'de hükümetler, para ve maliye politikası arasında açık bir ayırım yapmaya yönelik önlemler de dahil olmak üzere yeni bir çerçeve oluşturmuşlardır. 1997 yılında Mali İstikrar Yasası ile belirlenen mali çerçeve,

¹⁶ Dede, a.g.t., s.76.

¹⁷ Ercan Sancak, Küresel Ekonomik Kriz ve Seçilmiş Bazı AB Ülkelerinde Mali Gelişmeler, **Türk ve AB Bütçeleştirme Süreçlerinin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi Projesi Sonuç Raporu**, Ankara, Ekim 2009, s.39.

1998 Finans Yasası yoluyla yardım düzenlemeleri ortaya koyan bir ilkeler ve yön gösterici kurallar bütünü oluşturmuştur¹⁸.

Mali İstikrar Yasası ile kamu maliyesine yönelik beş temel prensip belirlenmiştir.. Belirlenmiş olan prensiplerle bütçe kuralı olarak da adlandırılan mali kurallar altın kural ve sürdürülebilir yatırım kuralı olarak iki şekildedir. Altın kural, ekonomik konjktür döneminde hükümet sadece kamu yatırım harcamalarını yapmak için borçlanacak ve mevcut diğer harcamaları finanse etmeyecektir. Bu kural bütçe dengesi yerine cari dengeyi esas alır. Yani cari harcamaları cari, gelirlerle karşılanacaktır. Kural tüm kamu kesimini kapsar.Sürdürülebilir yatırım kuralı ise, kamu net borcunun GSYİH'ya oranı konjktür boyunca istikrarlı seviyede kalacaktır. Bu payın konjktür döneminde % 40 oranının altında seyretmesi istenilen bir durumdur. Bu kuralın koyulmasının asıl amacı ise kamu harcamalarının maliyetinin gelecek nesillere yük olmasının önlenmek istenmesidir. Bir yıllık bütçe dengesi veya harcama limiti benzeri hedefler yerine, orta dönemli hedefler getirmesi kurallı maliye politikasının uygulanabilirliğini artırırken, sonuçların değerlendirilmesi açısından sıkıntılara neden olmuştur¹⁹.

Macaristan, son 10 yıldır bütçeleme sürecine ilişkin olarak reform çalışmaları yürütmektedir. Bütçe formülasyonunu, bütçe uygulama ve parlamento onay süreçlerini kapsayan bu reform çalışmalarına, AB'ye katılım öncesi dönemde başlanmış, 2004 yılında tam üyeliğin gerçekleşmesi ile birlikte uyumlaştırma programları (2005-2008) çerçevesinde devam edilmiştir. Bununla beraber, bütçe disiplini ve saydamlık gibi konularda var olan bazı eksiklikler halen giderilememiştir.

Macaristan'ın mali sorumluluk kuralları dört maddede şu şekilde özetlenebilir

- Devlet bütçesi her yıl faiz dışı fazla vermek zorundadır (Fazlanın GSYH'ye oranı verilmemektedir). Faiz haricinde hiçbir harcama kalemi reel olarak milli gelir büyümesinin yarısından fazla artamaz.
- Bütçede herhangi bir ödeneğin artırılması teklifi, aynı miktarda vergi gelirleri artışı yaratacak vergi oranları artışları ya da aynı miktarda bir başka ödeneğin

¹⁸ Günay, a.g.e., s.204.

¹⁹Sarp Kalkan, ' Kurallı Maliye Politikası', **TEPAV BÜLTEN**, S. 1,Haziran 2007, s.3.
http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1282038368-8.TEPAV_Bulten.pdf. Erişim Tarihi:
06.11.2011.

azaltılmasıyla yapılabilmektedir. Orta vadeli bütçe hedefleri, beklenmeyen harcama artışları veya gelir kayıpları ile uyumlu hale getirilecektir.

➤ Bütçe uluslararası kabul görmüş muhasebe standartları ve raporlamaları ile uyumlu hale getirilip maliye politikalarında saydamlık artırılacaktır.

➤ Üç kişiden oluşan ve teknik kişilerle desteklenen bağımsız bir kurul hükümetlerin bu kurallara uyup uymadığını denetleyecektir²⁰.

Macaristan, 2008 Kasım'ında yürürlüğe giren Mali Sorumluluk Yasası çerçevesinde 2010 yılından itibaren uygulamaya sokulacak olan faiz dışı fazla kuralı ve reel borç kuralını kabul etti. 2009 yılında ise mali kural uygulamasına geçmiştir. Macaristan bu kural çerçevesinde 2010 ve 2011 yıllarında bütçe açığını düşürüp reel harcama miktarını sınırlandıracaktır. Bu yeni programı izlemek için de bağımsız bir mali danışma kurulu kurulmuştur. Bu kurulun temel görevi kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini ve saydamlığını sağlamaktır. Söz konusu kurumun işlerlik kazanması ise oldukça yenidir.

Polonya'da borç kuralı en etkili ve katı mali kuraldır. Borçlanma kuralı Anayasa'nın 216.maddesi ile düzenlenmiştir. Buna göre kamu borçlarının GSYİH'nın 3/5'ini yani %60'ını geçemeyeceği anayasa ile güvence altına alınmıştır. Borçlara ilişkin ikinci kural ise Kamu Maliyesi Kanunu'nda yer almaktadır. Bu düzenleme ile hükümet, kamu borçlarını belirleyen üç eşik değer düzeyinde tutmakla sorumludur. Bu sınırlayıcı eşik değerlerden birincisi, kamu borç stokunun GSYİH'ye oranının %50 olmasıdır. Eğer borç/GSYİH oranı %50 olan eşik değeri aşarsa, hem merkezi hükümet, hem de yerel yönetimler bütçe açığı/bütçe gelirleri sınırlayıcı hüküm, eğer kamu borcu GSYİH'nin %55'ini geçerse, hükümet gelecek yıl bütçesini borç-GSYİH oranını azaltacak şekilde denk olarak hazırlamak zorundadır. Borçlara ilişkin son eşik değer ise, anayasal sınırlamaya eşit olan kamu borcunun GSYİH oranının %60 olmasıdır. Bu değer aynı zamanda Maastricht Kriteri ile de uyumludur. Eğer kamu borcu bu seviyeye yaklaşır veya bu seviyeyi aşarsa, gelecek yıl için hazırlanacak merkezi ve yerel yönetim bütçeleri mutlaka denk hazırlanmalıdır. Buna ek olarak, kamu idareleri tarafından çıkarılan hazine kefaletine ve garantisine sahip borçlanma araçları yasaklanmıştır. 2004 yılında Avrupa

²⁰ Nergiz Bayar, Dünya'da Bütçe Reformları ve Mali Disiplin, Mesleki Yeterlilik Tezi, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2010, s.134-135.

Birliği'ne üye olduktan sonra bütçe açıklarına ilişkin Büyüme ve İstikrar Pakti'yla belirlenmiş olan sınırlama uygulanmaktadır. İstikrar ve Büyüme Pakti'nda merkezi hükümet bütçe açığının GSYİH'nın %3'ünü aşamayacağı karara bağlanmıştır. Eğer bu seviye üye ülkeler tarafından ihlal edilirse, ülke aşırı bütçe açığı prosedürüne tabi tutulmaktadır²¹.

B. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

ABD'de mali kural ile ilgili düzenlemeler 1980'li yıllarda gelişme gösterse de geçmiş olduğu eskidir.

Federal Devlette 1917'de çıkarılan Tahvil Kanunu ile brüt borçlanma tavanlarına sınır getirilerek mali kural alanında ilk yasal düzenleme yapılmıştır. Tahvil Kanunu'ndan sonra bütçeleme sürecine daha fazla disiplin getirebilmek amacıyla Kongreye ait bütçe sürecini kuran Bütçe Kanunu 1974 yılında yürürlüğe konulmuştur. Bu kanunda Kongrenin bütçeye ilişkin kararlarının kabul edilmesi benimsenmiştir²².

Mali kuralların bir kısmını oluşturan vergi ve harcama sınırlamalarıyla ilgili uygulamalara ilk olarak Amerika'da 1970'lerin sonlarına doğru başladığı görülmektedir. Başta Amerika olmak üzere dünya genelinde 1970'li yıllarda kamu mali yönetimindeki geçmişten gelen mali disiplinsizlik uygulamalarına bir de dünyayı saran stagflasyon dalgası eklenince kamu ekonomisini yönetmek daha güç hale gelmiştir. Bu dönemde ülkelerin yönetilebilir ve sürdürülebilir bir kamu ekonomisi yaratma amacı başta harcama sınırlamaları olmak üzere vergi sınırlamalarının gündeme getirilmesinde etkili olmuştur. Fakat vergi ile ilgili gelişmelerin arka planına bakıldığında özellikle vergi sınırlandırmaları konusunda halkın baştan beri istekli olduğu anlaşılmaktadır. Zira İngiliz kolonisi olan Amerika'nın bağımsızlık mücadelesi verirken 'temsilsiz vergi olmaz' şeklinde bir anlayış geleneğine sahip olması Amerikan vatandaşlarının geçmişten günümüze vergi konusundaki hassasiyetini ortaya koymaktadır. 1976'da başlayan vergi ve harcama sınırlamaları uygulamaları 1978'den 1990'a kadar çıkartılan 58 farklı yasayla seçmenlerin önüne sunulmuştur.

²¹ Aysu, **a.g.m.**, s.476.

²² Şen, **a.g.m.**, s.37.

Bunlardan yüzde kırkı halkın onayından geçerek yürürlüğe konulmuştur²³.

ABD’de bütçe açığını azaltmak amacıyla ilk ciddi anlamda girişim Başkan Reagan döneminde 1985 yılında Gramm-Rudman-Hollings (GRH) yasasıdır. GRH yasası, Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Yasası olarak da bilinmektedir. Söz konusu yasaya göre, 1986 yılından başlamak üzere beş yıllık bir program kapsamında her bir yıl için azalarak belirlenen açık hedeflerinin altıncı yıl olan 1991 yılında sıfırlanması öngörülmüştür. Her yıl başkan, yasadaki hedefe uygun bütçe teklif edecek ve şayet yıl içinde bütçe hedeflerine ulaşamayacağı tahmin edilirse, otomatik olarak zorunlu harcama kesintileri yapılacaktı. Ancak, GRH Yasası’nın 1985 yılında yürürlüğe konulmasından 2 yıl sonra hedeflerde sapma olduğunun görülmesinin üzerine 1987 yılında, GRH II olarak da ifade edilen Denk Bütçe Yenileme Yasası(The Balanced Budget Reaffirmation Act)’nın yürürlüğe konulması ile hedeflerde revizyona gidilmiştir. GRH II’de denk bütçe hedefi 1991 yılı yerine 1993 yılına kaydırılmıştır. Nihayetinde, GRH yasaları mali disiplini sağlamada başarılı olamamış ve hem 1991 hem de 1993 hedeflerine ulaşamamıştır. Bunun ana nedenlerinden biri hedeflerin belirlenmesindeki tahminlerin oldukça iyimser ekonomik ve mali beklentilere göre hesaplanmış olmasıdır²⁴.

1990 yılında yaşanan bütçe krizi ve Gramm-Rudman-Hollings yasasından beklenen sonuçlara ulaşamayınca kanun uygulamadan kaldırılarak yerine Bütçe Uygulama Kanunu (Budget Enforcement Act) getirilmiştir.1990 tarihli Bütçe Uygulama Yasası, isteğe bağlı harcamalarda yıllık tavan uygulaması ile birlikte sosyal güvenlik hariç diğer harcamaların parlamentoda görüşülmesinde ‘Pay As You Go’ sistemini getirmektedir. ‘Pay As You Go (PAYGO)’ sistemi, bütçe prosedürüne ilişkin kurallardan biridir . Gramm-Rudman-Hollings yasasının aksine Bütçe Uygulama Yasası harcamalara odaklanmıştır.1990-1995 dönemi için uygulanması düşünülen yasa, daha sonra 1993 tarihli Omnibus Bütçe Uzlaştırma Yasası (Omnibus Budget Reconciliation Act) ile revize edilerek 1998 yılına kadar genişletilmiştir²⁵.

²³ İsmail Kitapçı, ‘ Anayasal İktisat Perspektifinden Amerika’daki Vergi ve Harcama Sınırlamaları Uygulama Sonuçları’, **Mali Kurallar Maliye Politikası Eğiliminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Coşkun Can Aktan – Ahmet Kesik, Fatih Kaya (Ed), M.B Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını , s.163-168.

²⁴ Ekinci, **a.g.e.**, s.45-46.

²⁵ Suzanne Kennedy- Janine Robbins, ‘The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance’, Department of Finance, Canada, 2003, s.6.

ABD’de mali kurallar 1985 – 2002 yılları arasında oldukça yoğun olarak uygulanmıştır. 1985 yılından itibaren mali kural uygulamaları başka alternatif yönetimlerin de belirlenmesi sonucunda daha karmaşık hal almıştır. Mali kuralların karmaşık hale gelmesi sonucunda da mali kural uygulamalarının bazı dönemlerde kolaylıkla by-pass edilebilmesine yol açmıştır²⁶.

ABD’de federal devletler tarafında uygulanmakta olan kurallarla birlikte, federe devletlerin uyguladıkları kurallarda bulunmaktadır. Hatta federe devletlerde kural uygulamaları çok daha eski dönemlere dayanmakta olup, birçoğunda anayasal ve yasal bir temele sahiptir²⁷.

ABD’de mali kurallar kapsamında ekonomik performansın olumlu seyrettiği çoğu dönem esas olarak harcamalara ilişkin kuralların konjonktür karşıtı özelliği kullanılarak ya-kalanmıştır. Bu çerçevede, ABD’de 1990 sonrası kabul edilen kanunlarla zaman zaman açık konusunda başarı sağlanabilmiştir. Ancak, yaşanan ekonomik gelişmeler paralelinde 2001 yılından itibaren ABD ekonomisi gene açık vermeye başlamıştır. Borç alanında ise, 1981-1993 döneminde hiç başarı sağlanamamış, 1994-2001 döneminde borç stoku sürekli düşse de yine, 2001 yılı sonrasında borç göstergeleri de olumsuz bir seyir izlemiştir²⁸.

ABD ekonomisinde özellikle 2000’li yılların başlarından itibaren yaşanan ve yurt içi piyasalara hızla yayılan durgunluk süreci, ekonomiyi canlandırıcı yönde mali ve parasal önlemler almasını zorunlu hale getirmiştir. Bu dönemde özellikle 2001-03 döneminde azalan yurt içi talebin canlandırılması ve bu yolla piyasalarda ek talep oluşturulması için düşük faiz politikasının geniş çaplı olarak kullanıldığı görülmektedir. Düşük faiz politikalarının konut kredilerinde bozulmalar yaratması buna bağlı olarak faiz yapısının uyumsuzlaşması, konut fiyatlarında balon artışların ortaya çıkması, menkul kıymetlerin fonlanmasında yaşanan sıkışıklık ABD’de kriz sürecini başlatmıştır. Sonuç olarak da ABD krizinin dünya ekonomisine ve doğal olarak küresel piyasalara etkisinin iki temel noktada ortaya çıktığı belirtilebilir. Birincisi; ABD piyasalarında başlayan ve hızla diğer piyasalara yayılan daralma, küresel piyasalarda da likidite ve kredi daralmasına yol açmıştır. Bu nedenle ortaya çıkan bu daralma süreci küresel bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasını gerektirmiştir. ABD kendi içinde zarar eden veya iflas eden yatırım

²⁶ Kaya, a.g.t., s.56-57.

²⁷ Kopits -Symansky, a.g.e., s.3 .

²⁸ Şen, a.g.m., s.38.

bankaların çoğunu kamulaştırmış , krizin yansıdığı ülke piyasalarında da benzer bir eğilim oluşmuştur. İkincisi; serbest piyasa ekonomisinin bu şekliyle uygulanmasının küresel piyasalar için ciddi bir tehdit oluşturduğu ve dolayısıyla serbest piyasa ekonomisinin kurallı piyasa ekonomisine dönüştürülmesi ve bu kuralların belirlenmesi için uluslararası düzeyde ortak bir plan oluşturulması gerekliliği ortaya çıkmıştır²⁹.

²⁹ http://www.ekonomikyorumlar.com.tr/dergiler/gundem/Gundem_1_Sayi_528.pdf Erişim tarihi: 20.08.2011.

Tablo 5: ABD’de Mali Kural Uygulamalarının Özeti

DÖNEM	KURALIN DAYANAĞI	UYGULANAN KURALIN TÜRÜ	AÇIKLAMA
1986-1991	GRH-I Sistemi	Nominal açık hedefleri belirlenmiştir.	Sistem 1987 yılında alınan Anayasa Mahkemesi kararı nedeniyle revize edilmiştir.
1987-1993	GRH-II Sistemi	Nominal açık hedefleri belirlenmiştir	1991 yılında uygulamaya konulan Bütçe Uygulama Yasasıyla GRH sistemi kanune yürürlükte olmasına rağmen uygulanabilirliğini kaybetmiştir.
1991-1993	Bütçe Uygulama Yasası	İhtiyari harcamaların tamamına ilişkin ayrı ayrı tavanlar belirlenmiştir.	1993 yılından sonra sistem revize edilmiştir.
1994-1998	Bütçe Uygulama Yasası	İhtiyari harcamalar toplamına ilişkin tek bir tavan belirlenmiştir.	1997 yılında sistem revize edilmiş, Kanunun yürürlüğü uzatılmıştır.
1997-1999	Bütçe Uygulama Yasası	İhtiyari harcama kategorilerinin tamamına ilişkin ayrı ayrı tavanlar belirlenmiştir.	1999 yılında sistem revize edilmiş, Kanunun yürürlüğü uzatılmıştır.
1999-2002	Bütçe Uygulama Yasası	İhtiyari harcamalar toplamına ilişkin tek bir tavan belirlenmiştir.	2002 yılından bu yana ABD’de herhangi bir mali kural uygulaması bulunmamaktadır.

Kaynak: Kaya, a.g.t, s.57.

C. DİĞER ÜLKELER

Diğer ülkeler başlığı altında Arjantin, Avustralya, Brezilya, Japonya, Peru, Şili, Yeni Zelanda incelenecektir.

Arjantin, 1990 yılında vergi reformu, özelleştirme ve kamu sektörü reformundan oluşan bir reform paketini uygulamaya koyarak kamu maliyesi alanında bir dizi reform gerçekleştirmiştir. 1993 yılında yürürlüğe giren Kamu Maliye Yönetimi Kanunuyla kurumsal yapı gözden geçirilmiş, sayısal mali kurallar belirlenmiş, sorumluluklar tekrar gözden geçirilmiştir. Mali kuralların uygulanabilirliği 1990'ların ortalarından itibaren tartışılmaya başlanmıştır. Bunun nedeni ise IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşları ile olan ilişkilerden kaynaklanmaktadır. 1998 yılında Mali Konvertibilite Kanunu olarak da bilinen 25152 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle ilk defa sayısal mali kurallar uygulanır hale gelmiştir. Bu kanun uygulamada başarı gösterememiştir. Kanunun uygulamada başarısız olmasında sahiplenme düzeyinin düşük olmasıyla birlikte, uluslararası dalgalanmaların etkisi büyük olmuştur³⁰. Yıllarca süren kronik yüksek enflasyondan kurtulmak amacıyla Nisan 1991 tarihinde bir pesonun bir ABD dolarına eşitlenmesiyle para kurulu oluşturulmuştur. Para kurulu uygulaması Avrupa'nın sömürgelerine uygulattığı unutulmuş bir sistemdir. Bu sistemde sömürgeler kendi paralarını basabilmekte ancak para katı bir biçimde sömürgeci ülkenin parasının değerine bağlı kılmakta ve bunun denetimini dövizlerden oluşan rezervlere dayandıran yasa ile garanti altına alınmaktaydı. Para kurulu enflasyonu düşürmekte başarılı olsa da, krizde çok önemli bir yer tutmaktadır. Para kurulu ile birlikte dolara sabitlenen peso aşırı değerlenmiş; buna ek olarak Brezilya ve Şili'nin daha zayıf olan para birimleri ile birlikte Arjantin dış ticarete rekabet gücünü kaybetmiştir. Piyasanın dolarize olması, yüksek reel faiz oranları ve petrol fiyatlarından kaynaklanan ticaret hadlerindeki sapmalar, ülkeyi resesyona sürüklemiştir³¹.

Avustralya'da sayısal olmayan mali kurallar uygulamaktadır. 20 yılı aşkın bir süre boyunca zayıf mali performans gösteren ve kamu borcu kayda değer oranda artan Avustralya'da kamu otoriteleri, 1990'ların ortasından itibaren yeni bir maliye politikası

³⁰ Kaya, a.g.t., s.62-63.

³¹ Duygu Evirgen, 'Arjantin Krizinin Nedenleri – Sonuçları Ve Türkiye Karşılaştırması', **Mevzuat Dergisi**, Sayı:77, Mayıs 2004, <http://www.basarmevzuat.com/dergi/2004-05/a/04.htm>
Erişim Tarihi:06.12.2010.

yapısı arayışı içine girmişlerdir. 1996 yılında hazırlanan ve 1998 yılında Parlamento tarafından kabul edilen The Charter of Budget Honesty/CBH (Dürüst Bütçe Sözleşmesi), Yeni Zelanda'dakine benzer bir mali yapıyı Avustralya'da da hayata geçirilmiştir. CBH'ye göre hükümetlerin hazırladıkları yıllık bütçelerde kısa vadeli mali amaçları ve hedefleri yanında orta vadeli mali stratejilerini de belirtmeleri gerekmektedir. Hükümetlerin kısa vadeli hedeflerinin neler olması gerektiği konusunda herhangi bir kısıtlama getirilmemiştir. Ancak bu hedeflerin CBH tarafından belirlenen ilkelerle tutarlı olması gerekmektedir. İlkelerin başında ise konjonktür devresi boyunca mali dengenin sağlanması gelmektedir. Burada temel amaç, mali disiplini sağlamak ve kamuoyunun izlenen maliye politikasını daha yakından takip etmesini sağlamaktır. CBH maliye politikasına yön verecek genel ilkeleri sağlam bir temele oturtmuştur; ayrıca kamu otoritelerinden izlemeye niyetli oldukları maliye politikası konusunda daha açık olmalarını talep etmiştir³².

Brezilya, 97 Asya krizi ile başlayan ve 98 Rusya'nın borç krizi ile derinleşen global krize iki alanda önemli reform yaparak yanıt vermiştir. 1999 yılında dalgalı kura geçmiş ve bir kaç ay sonra da enflasyon hedeflemesi politikasını benimsemiştir. Brezilya'da 2000 yılında yürürlüğe konulan bugünkü mali kural uygulamalarının dayanağı Mali Sorumluluk Kanunu'nun habercisi iki yasal düzenleme bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, 1995 yılında kabul edilen Brezilya'da yerel idarelerin harcamalarında tasarruf sağlayabilmek amacıyla yerel idarelerdeki personel harcamalarının net cari gelirlerinin yüzde 60'ını geçmemesini kural olarak getiren 82 sayılı Tamamlayıcı Kanun'dur. Bunun yanında, 1999'da yürürlüğe konulan 96 sayılı Tamamlayıcı Kanun'la bu tavan korunmakla birlikte personel harcamalarının kapsamı genişletilmiştir.

Guardia'nın "Brazilian Experience with Fiscal Rules" başlıklı çalışmasında Brezilya'nın mali kural deneyimini inceleme altına almıştır. Yazara göre Brezilya'da uygulanan mali disiplin, 3 safhadan oluşmaktadır. Birinci olarak, 1997–2000 dönemi içerisinde federal hükümetin, yerel yönetimlerin borçlarını yeniden yapılandıracak bir mali düzenleme programını uygulamaya koymasındadır. İkinci olarak ise, 1998–1999 dönemi içerisinde gerçekleştirilen IMF anlaşması ve vergi gelirindeki artış paralelinde, federal hükümetin birincil fazlasında meydana gelen artıştır. Üçüncüsü ve sonuncusu, 2000 yılı içerisinde uygulamaya konulan Mali Sorumluluk Kanunu'dur. Bu kanun 3 tip mali

³²Besim Bülent Bali – Mustafa Çelen, **Kurala Bağlı Maliye Politikası ve Avrupa Birliği Uygulaması**, Beta Basım, İstanbul, 2007, s.52.

kuraldan oluşmakta olup, birinci olarak, seçilmiş olan bazı mali göstergeler için belirlenen hedefler ve limitler; ikinci olarak, belirlenen hedef ve limitlere uymama durumunda kurumsal düzeltici mekanizmalar ve son olarak belirlenen hedeflere ve limitlere uymama durumunda uygulanacak olan yaptırımlardır³³.

Kanun yukarıdaki disiplin unsurlarını; mali işlemlerin türü itibarıyla;

- Harcamaları,
- Vergi harcamalarını,
- Koşullu yükümlülükleri,
- Personel harcamalarını,
- Kamu borçlanma ve borç verme politikasını,
- Kısmen merkez bankası politikalarını,
- Kamu varlık politikasını

yatay kesecek şekilde düzenlemektedir³⁴.

Sonuç itibarıyla Brezilya’da mali kural uygulaması kanunla düzenlenmiş ve 2000 yılında çıkarılan Mali Sorumluluk Kanunu ve bu kanunun tamamlayıcısı diğer kanunlarla ülke için önemli bir sorun olan kamu borcuna yönelik önlemler alınmıştır. Alınan bu önlemler kapsamında ulusal borç seviyesi için limit belirlenmiş, limitin aşılması durumunda 12 ay içinde borçlanmaya ilişkin olarak yeni bir düzenleme yapılacak ve bu düzenleme yapılmadan borçlanmaya izin verilmeyeceği hüküm altına alınmıştır. Ancak çıkış yolu olarak ekonomik resesyon, doğal afet gibi olağanüstü hallerde sapmaların olabileceği izni verilmiştir. Yükselen piyasa ülkeleri arasında yer alan Brezilya, gerçekleştirdiği bu reformlarla ekonomisini oldukça iyileştirmiştir. 2004 yılında yüksek faiz dışı fazladan vazgeçerek kaynak aktardığı yatırım harcamalarındaki artış ile sağladığı ekonomik büyümenin yanı sıra, cari işlemler fazlası veren bir ülke haline gelmiş ve reyting kuruluşları tarafından, “Yatırım Yapılabilir Ülke” kategorisine çıkarılmıştır³⁵.

³³ Şengönül- Songur, **a.g.m.**, s.12.

³⁴ Ege Boran, ‘Brezilya’dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı’, **TEPAV Politika Notu**, 2008,s.2. http://www.tepav.org.tr/upload/files/1293723958-7.Brezilya_dakine_Benzer_Bir_Mali_Sorumluluk_Duzenlemesi_Yapilmali.pdf Erişim Tarihi: 07.11.2011.

³⁵ Bayar, **a.g.m.**, s.122.

Dünyanın sayılı büyük ekonomileri arasında yer alan Japonya'ya kamu maliyesi açısından bakıldığında çeşitli sorunlarla karşı karşıya kaldığı görülmektedir.

Japon ekonomisinin göze çarpan sorunları arasında kamu borcunun GSYH'ye oranının çok yüksek seyretmesi ve nüfusun yaşlanmaya başlaması yer almaktadır. Gayri safi genel yönetim borcunun GSYH'ye oranı, 1991 yılından beri yıllık ortalama % 7 oranında artarak % 65'den, 2007 yılında OECD ülkeleri arasındaki en yüksek seviye olan % 170 civarına yükselmiştir. Toplam kamu harcamalarının GSYH oranına baktığımızda % 35 ile % 40 arasında değiştiği görülmektedir. Ancak özellikle 2005 yılından bu tarafa yüksek düzeydeki kamu borcu miktarını bir an önce düşürmek ya da en azından sabit tutabilmek için harcamalar azalma eğilimine girmiştir. Diğer taraftan kamu borcunu düşürmeye yönelik politika sonucunda devlet kamu harcamalarını borçlanma yerine gelirleri arttırarak finanse etmeye çalışmaktadır. Belirtilen politikalar neticesinde, 2002 yılında % 8 olarak gerçekleşen genel yönetim mali açığının GSYH'ye oranının 2007 yılında % 2,4'e düştüğü görülmektedir³⁶.

Ülke ilk olarak 1965 yılında ekonomik durgunluk nedeniyle gelirler azalmış ve hükümet cari giderleri karşılamak için bono ihraç etmeye karar vermiştir. Bono ihracını sağlamak adına özel bir yasa çıkarılarak, hükümete cari giderler için borçlanabilme yetkisi verilmiştir. Bu uygulama o dönemde istisnai bir uygulama olarak görülmüş ve 1975 yılına kadar tekrar edilmemiştir. Ancak 1975 yılından sonra bu istisnai durum neredeyse bir kural halini almış, özel yasaların hükümete bir mali yıl için borçlanabilme yetkisi vermesine karşın her yıl ilgili yasanın tekrar kabul edilmesi nedeniyle devlet borçlarının artmasına neden olmuştur. 1980'li yıllarda mali konsolidasyon hedefine yönelik yapılan reformlar ile çeşitli başarılar elde edilse de 1990'lı yıllarda istenilen sonuca ulaşamamıştır. 1997 yılında çıkarılan Yapısal Mali Reform Yasası ile mali sürdürülebilirliği güçlendirmek ve tahvil/bono ihraçlarını azaltmak amaçlanmıştır. Ancak 1998 yılının başlarında hükümet söz konusu yasayı değiştirerek ek bono ihraç yetkisi almış ve mali konsolidasyon hedefini 2003 yılından 2005 yılına çekerek yasadaki temel amaçların uygulamasını ertelemiştir³⁷.

Japonya'da şu anayasal temele sahip bir mali kural uygulaması bulunmasa da hükümet programında genel devlet harcamalarının GSYİH içindeki payının 2002 yılı

³⁶ Yasemin Özdemir Ilgaz, 'Japonya'da Bütçe Hazırlık Süreci', Bütçe Dünyası Dergisi, S.33, 2010/1, s.72

³⁷ Ilgaz, a.g.m., s.76.

seviyesi olan yüzde 39 düzeyini aşmayacağı ve 2010 yılına kadar faiz dışı fazla verileceği belirtilmektedir³⁸.

Yeni Zelanda açısından 1970'lerden sonraki dönem ekonomide düşüşlerin yaşandığı bir dönemdir. Dünya ticaretindeki belirsizlikler, petrol fiyatlarındaki artışlar, İngiltere'nin Avrupa Topluluğuna girmesi ve hükümetlerin uygulamış oldukları müdahaleci ve hatalı politikalar söz konusu düşüşün nedenleri olarak sayılabilir.

İlk petrol şokunun gelmesiyle ekonomideki büyüme on yıldan fazla bir dönem için tamamen durmuştu. Petrol şokunun yaşanmasıyla birlikte hükümet öncelikle teşvik politikalarını kullanarak ilgili sektörleri korumaya çalışmış ve bunun finansmanı için dışarıdan borçlanma yoluna gitmiştir.

1970-80 arası dönemde ortalama enflasyon oranı OECD ortalamasının yaklaşık yüzde 50 daha fazlası olmuş, bütçe açıkları GSYİH'nın yüzde 9'larına çıkmış, işsizlik yüzde 6 gibi Yeni Zelanda halkının alışık olmadığı bir büyüklüğe ulaşmıştı. Hükümet, gelen bu noktada, 1982'den başlayarak 1984'e kadar ücretleri, fiyatları, kiralari ve faiz oranlarını dondurmıştu. 1984 yılının ortalarında seçime gidilmiş ve önceki hükümet bu seçimlerden belirgin bir şekilde yenik çıkmıştır.

Kamu açıklarının büyüklüğü, artan dış borç yükü, işsizlik, enflasyon gibi gittikçe tıkanan bir ekonomik yapı içinde, hükümetin değişmesi kriz koşullarını yaşayan ekonomide krizin gelmesini çabuklaştırmıştır. Kriz kendisini döviz piyasasında yaşanan devalüasyon beklentili bir spekülasyon ile göstermiş, ülkedeki döviz rezervleri tükenme noktasına gelmiş ve bir anda hükümet döviz ticaretini geçici olarak durdurmak zorunda kalmıştır. Özellikle uzun bir süre boyunca dış ticaret dengesinin bozulmasının sonuçlarını yansıtan bu durum ülkeyi net bir şekilde dış borçlarını ödeyememe tehlikesi ile karşı karşıya bırakmıştır³⁹.

1994 yılında Mali Sorumluluk Kanunu genel anlamda Yeni Zelanda maliye politikasının oluşturulmasında temel ilkeleri getirmiş, hükümetleri düzenli olarak kısa ve uzun vadeli mali hedeflerini açıklaması konusunda da zorunluluk altına sokmuştur. 1994 Haziran'ında etkin hale gelen Mali Sorumluluk Kanunu ayrıca Parlamento ile onun

³⁸ Kaya, a.g.t., s.61.

³⁹ Hakkı Hakan Yılmaz, ' Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği' DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi, Mayıs 1999, s.6-7. <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/yilmazh/zelanday.pdf>. Erişim Tarihi: 05.11.2011

sorumlu komisyonu olan Finansman ve Harcama Komisyonuna hükümetin mali politikalarını değerlendirirken kullanacağı ve sorumluluk arayacağı beş temel ilke getirmiştir. Bu mali ilkeler, kanun tarafından mutlaka gerçekleştirilmesi zorunlu olan ilkeler olmasa da bu ilkelerden herhangi bir sapma olması halinde Maliye Bakanı'nın neden böyle olduğu konusunda açıklama yapması gereği üzerine getirilmiştir.

Getirilen bu beş ilke kısaca şu şekildedir ⁴⁰:

- Borçlanmayı makul düzeye indirmek
- Borçlanmayı makul düzeyde sürdürmek,
- Ters şoklara karşı bir tampon sağlayabilecek kamu sektörü net değeri seviyelerine ulaşmak,
- Makul risklerin basiretli bir şekilde yönetimi,
- Makul bir düzeyde öngörülebilir vergi miktarı ve oranlarının sağlanması.

Mali reform kapsamında gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle birlikte, 1990'lı yıllarda Yeni Zelanda mali durumu oldukça iyileşme göstermiştir. Söz konusu iyileşme 2000'li yıllar boyunca devam etmiştir. Bütçe disiplinde vergi artışları yerine harcamaları kısıtlayıcı politikalar uygulanmıştır.

Ancak 2007 yıllarından ortaya çıkan ve 2008'in sonlarına doğru tüm dünyaya yayılan ekonomik kriz Yeni Zelanda'da da olumsuz etkilerini hissettirmiştir. Fakat ülke ekonomisi çeşitli ekonomik düzenlemelerle toparlanma sürecini oldukça hızlı yaşamıştır.

⁴⁰ Günay, **a.g.e.**, s.220.

Tablo 6: Temel Mali Kurallar ve Uygulayıcı Ülkeler

Kuralın Türü	Uygulayıcı Ülkeler
Bütçe Dengesi Kuralı	Almanya, Belçika, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, İrlanda, İspanya, İtalya, Litvanya, Portekiz, Hindistan, Şili, Brezilya, Peru, Arjantin, Japonya, İsveç, İngiltere
Harcama Kuralı	Almanya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Slovakya, Peru, Arjantin, Japonya, İsveç
Borçlanma ve Borç Stoku Kuralı	Almanya, Çek Cumhuriyeti, Estonya, İspanya, Letonya, Lituanya, Lüksemburg, Macaristan, Polonya, Slovakya, Slovenya, Brezilya, Arjantin, İngiltere
Gelir Kuralı	Almanya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda

Kaynak: Kaya, a.g.t., s.69.

C. MALİYE POLİTİKASI KURALLARININ İHLALİNE İLİŞKİN YAPTIRIMLAR

Mali kural türlerinin tam olarak uygulanabilmesi için kurallara uyulmaması halinde uygulanacak yaptırımların veya cezaların neler olacağı oldukça önemlidir.

Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde mali sorunların çözümü için son yıllarda mali kurallara dayalı politikaların oldukça yaygınlaştığı görülmektedir.

Gelişmiş ülkelerde uygulanan bu kurallar, ağırlıklı olarak; bütçe açığı, harcama, borç sınırlaması ve saydamlık kurallarından oluşmaktadır.

AB ülkelerinde Polonya ve Amerika'da açık şekilde yaptırımlar tespit edilmişken; Japonya, İngiltere gibi ülkelerde kesin olarak oluşturulan yaptırım mekanizması bulunmaktadır. Bazı ülkelerde ise (Kanada, Japonya, İsviçre gibi) bazı durumlarda bu kurallara uyulmamasını meşrulaştıran kaçış hükümler bulunmaktadır.

Söz konusu kuralların ihlalinde ülkeler arasında geçerli olan tek bir kriter mevcut değildir. Bazı ülkelerde yaptırımlar para cezası şeklinde uygulanırken bazı ülkelerde ise yargısal yaptırımlar şeklindedir. Yargısal yaptırımlarda hem sorumlu kişinin tespiti hem de yargısal yaptırımlara maruz kalanların kamuoyuna duyurulması neticesinde karşılaşılabilecek kötü sonuçlardan dolayı bu yaptırım çeşidinin belirlenip uygulanması zordur.

Uygulanabilecek başka yaptırım şekli de, özellikle uluslararası entegrasyonlar çerçevesinde yapılan anlaşmalarla mali kural ihlali yapan ülkelere karşı grup baskısı şeklindeki yaptırımlar ya da ülkenin (sorumluların) kamuoyuna duyurulması (itibari) gibi yaptırımlardır. Amerika, İsviçre, Almanya gibi ülkelerde yargısal yaptırımlar, Yeni Zelanda'da itibari yaptırımlar, AB ülkelerinde ise parasal cezalar mevcuttur.

Tablo 7: Dünya’da Mali Kural Yaptırımları

Ülkeler	Kurala Uymama Yaptırımı
Brezilya	Brezilya Ceza Kanunu’na göre adli yaptırım (para ve hapis cezası). Borç tavanını aşan eyaletlerin kamuoyuna açıklanması. Belirtilen sürede borcunu tavan altına çekemeyen eyalet üyelerine yapılan transferlerin kesilmesi
Kanada	Bütçe açığı ortaya çıkması halinde ertesi yıl tüm kabine üyelerinden otomatik ücret kesintisi(1.yıl %20, 2.yıl %40). Bazı eyaletlerde yasama meclisinin icra kurulunun işten çıkarılmasının istenmesi.
Arjantin	Adli Yaptırım
Yeni Zelanda	İtibar kaybı, kamuoyuna açıklama mükellefiyeti.
AB Ülkeleri	İtibar Kaybı
İsviçre	İtibar kaybı
Almanya	Adli yaptırım
İngiltere	-----
Endonezya	İtibar kaybı
Polonya	-----
Afrika Finansal Bölgesi Ülkeleri	Adli yaptırım
Mısır, Fas, Filipinler	Adli yaptırım veya itibar kaybı
Şili, Peru,Ekvator,ABD,Japonya	Adli yaptırım

Kaynak: Büyükkaya ,a.g.e.,s. 3.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MALİ KURAL UYGULAMALARI

Türkiye’de 1980’lerde ve 1990’ların başında mali disiplinin ve saydamlığın göz ardı edildiği bir dönem yaşanmıştır. 1990’lı yıllarda bütçe açıkları, enflasyon ve borçlanma ihtiyaçları artış göstermiştir. Harcamaların finansmanı için borçlanmaya ağırlık verilmiş ve borçlanmaya da sınır konulmamıştır. Tüm bu yaşananlar, maliye politikasında disiplinsizliğin artmasına, açıkların yükselmesine borç servisinin artmasına neden olmuştur. Kamu mali yönetiminde göz ardı edilen mali disiplin, 2001 krizinden sonra önem kazanmaya başlamış ve bu süreçte bozulan mali disiplini yeniden sağlamak üzere birçok mali reform hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile kamu borç yönetimi disiplin altına alınmış ve bu anlamda mali kural hayata geçirilmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetim sistemi yeniden yapılandırılmıştır. Bunların yanı sıra enerji, tarım, sağlık ve sosyal güvenlik gibi sektörlerde de, kamu maliyesinde saydamlığı ve hesap verebilirliği amaçlayan kapsamlı reformlar yapılmıştır. Bütün bu reformlar, aslında ülkemizde kurallı bir kamu yönetim ve kamu mali yönetim sürecini işaret etmektedir¹.

Bu bölümde başlangıçta Türkiye’de kamu maliyesindeki mali disiplin ve maliye politikaları ele alınıp uygulanan örtülü mali kural uygulamalarına detaylı şekilde değinildikten sonra mali kural kanun tasarısının detaylarına yer verilmiştir.

I.TÜRKİYE’DE KAMU MALİYESİNDEKİ MALİ DİSİPLİN VE MALİYE POLİTİKALARININ GENEL GÖRÜNÜMÜ

Bir ekonomide belirli temel iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşmak için kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin miktarında ve birleşiminde yapılan düzenlemelere maliye politikası denilmektedir².

¹ Ahmet Kesik – Nergiz Bayar , ‘ Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin’, **Mali Kurallar Maliye Politikası Eğiliminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Coşkun Can Aktan – Ahmet Kesik, Fatih Kaya (Ed), M.B Strateji Geliştirme Başkanlığı, s.52-53.

² Şerafettin Aksoy, **Kamu Maliyesi, Kamu Harcamaları, Kamu Gelirleri, Devlet Borçları, Bütçe, Maliye Politikası Gözden Geçirilmiş ve İlaveli**,4.Baskı, Filiz Kitapevi, 2011,s.445.

Maliye politikasının amacı kamu ve özel kesim arasında dengeli kaynak dağılımını sağlamak, ödemeler dengesindeki baskıları engellemek ve böylece ekonominin genelinde makro açıdan mali açıkları azaltarak sürdürülebilirliği sağlamaya çalışmaktır.

Türkiye’de maliye politikası araçlarının doğru şekilde kullanılmaması, amaçlardan sapmalar, mali açıdan disiplinsizlikler esas itibariyle 1980 sonrası uygulanan maliye politikaların sonucunda ortaya çıkmıştır.

1980’lere gelinceye kadar başta harcamalar ve vergi politikaları olmak üzere dış ticaret politikası, teşvik politikası ve destekleme politikası yaygın biçimde başvurulan araçlar olmuştur. Bunlar zaman zaman tek başına, zaman zaman da birlikte uygulanmıştır. Özellikle IMF’yle ortak program uygulamalarında bu politikalara sıklıkla başvurulmuştur. Bu dönemde maliye politikasında bütçe dışı fonların giderek arttığı bir egemenlik ortaya çıkmış, belirli gelirler belirli giderlere tahsis olunmuştur. Başlangıçta olumlu sonuçlar vermiş olan bu girişim giderek Hazine birliği ilkesinin sağladığı koordinasyon ve etkinliği ortadan kaldırınca kamu mali disiplini bozulmaya başlamıştır. Dönemin başka özelliği, vergi politikasının yerini büyük ölçüde borçlanma politikasının almış olmasıdır. Türkiye’nin borç stoku bu dönemde geçmişle karşılaştırılamayacak oranda artmış ve maliye politikasını da daha da sıkıntılı hale sokmuştur³.

Ekonomik konjunktürde daralmanın yaşandığı 1977-1979 kriz yılları ve bu yıllarda alınan önlemlerin yetersiz kalması ile 24 Ocak 1980 tarihinde yeni bir ekonomi politikası uygulanmaya başlanmıştır. 24 Ocak Kararları olarak geçen bu istikrar programının temel amacı, acil dış ödeme güçlüklerine çözüm bulmak, yeni kredi imkanları sağlamak, vadesi gelen borçları ertelemek, enflasyon hızını düşürmek ve büyüme hızını artırmak; şeklinde sıralanmıştır. Türkiye ekonomisini de değişen dünya şartlarına göre yeniden yapılandırmak, dışa açmak ve dünya ekonomisi ile entegre etmek, 1980 sonrası uygulamaya giren politikaların bir diğer amacı olmuştur. Böylece 1980 sonrası uygulanan politikalar ekonomide istikrarı sağlamak ve enflasyonu kontrol altına almak, devletin ekonomideki yerini daraltmak, dış ticareti serbestleştirmek, yabancı sermayeyi teşvik etmek olarak belirlenmiştir⁴.

Türkiye ekonomisi 1990’lı yıllar boyunca “genişleme-kriz sarmalı” olarak nitelenebilecek istikrarsız büyüme performansı göstermiştir. Bu performansın temel nedenleri 1980’lerde, ülkenin içe dönük devlet merkezli ekonomisini ihracata yönelik bir piyasa

³ Mahfi Eğilmez – Ercan Kumcu, **Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması**, Remzi Kitapevi, 15.Basım, Şubat 2011, s.176.

⁴ Nazan Susam, **Türkiye’de Uygulanan Maliye Politikaları 1923-2008**, Derin Yayınları, 2009, s.190-192.

ekonomisine dönüştüren ve Bretton Woods kuruluşlarının desteğinde uygulanan neoliberal reformlarda yatmaktadır. Bu reformların en önemli bileşenlerinden biri, 1989 yılında sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesidir. Kısa vadeli sermayenin ülkeye gelmesi Türk parasının aşırı değerlendirilmesi sonucunu yarattı. Türk parasının aşırı değerlenmesi, bugüne kadar düşük değerlenmiş Türk Lirası ve düşük ücret politikasının sağladığı rekabet avantajı ile ihracata dayalı büyümenin sonuna gelindiğini ifade ediyordu. Bu nedenle daha önce baskı altına alınan ücretlerde, hem iç talebi canlandırmak hem de sosyal tepkileri önlemek için yüksek ücret politikası uygulamaları başlatıldı. Bu politikalar ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesi sonucunda ekonomide artan dengesizliklere ilaveten Körfez krizi üretim, yatırım ve fiyat bekleyişleri üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır. Krizin savaşa dönüşmesi Ortadoğu pazarlarının daralmasına, turizm faaliyetlerinin gerilemesine ve uluslararası sermaye hareketlerinin yavaşlamasına neden olmuştur⁵.

Türkiye'nin 1990'lı yıllardaki ekonomisi ülkeyi para programları, stand-by antlaşması ve IMF ile yakın izleme programları aracılığıyla istikrara kavuşturmaya itmiştir. Dış açıklar, ekonomideki olumsuzluklar ve uygulanan maliye politikalarının eksiklikleri ilk olarak 1994 krizini tetiklemiştir. 94 Krizi sonrası hükümet istikrar programı ilan etmiş ve yeni stand-by anlaşması çerçevesinde faiz dışı fazla uygulamasına başlamıştır. Bu süreçte Türkiye enflasyonu düşürme ve mali dengeyi tesis etmeye çalışmasına rağmen başarılı olamamış ve 1998'de mali uyum, yapısal reform ve sıkılaştırılmış gelir politikasına dayanan "enflasyonla mücadele programı" nı açıklamıştır. Bu tarihte özellikle faiz dışı fazla konusunda önemli ilerleme sağlanmışsa da (GSMH'nin %4'üne ulaşmıştır) 1998'in ortalarından itibaren Rusya'da yayılan kriz, politik belirsizlikler ve iki büyük deprem, programın uygulanmasına engel teşkil etmiştir. Üstelik bazı mali gevşemeler (yaklaşan seçimler-Kasım 1999) ve zayıf ekonomik büyüme, faiz dışı fazlanın 1999 yılının ilk yarısında düşmesine neden olmuştur. Aralık 1999'da IMF desteği ile amacı enflasyonu 2002'nin sonunda tek haneli rakamlara düşürmek olan üç yıllık döviz kuru temelli bir "istikrar programı" devreye sokulmuştur. Sürdürülemez mali dengesizliklerin olduğu ülkeler için istikrar programının ve enflasyonu düşürme programının başarısı, etkin mali yönetimin sağlanmasıdır. Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri, istikrar programının güçlü mali uyum önlemleri ile yeniden dizayn edilmesine neden olmuştur. Ancak krizlerin Türkiye'nin mali dengesini sürekli olarak (yüksek kalitede harcamalarla) güçlendirmesi gerektiğini, şeffaf bütçeleme sürecini, iyi yönetim ve iyi idare edilen harcama ve gelir idarelerine olan ihtiyacı göstermiştir. Bu amaçla Mayıs 2001'de

⁵Erhan Yıldırım, Refia Yıldırım,'1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri'<http://www.bayaz.edu.tr/~msempoz/bildiriler.htm>. Erişim Tarihi: 16.06.2011.

“güçlü ekonomiye geçiş programı” ilan edilmiş ve bir dizi yasal düzenleme hayata geçirilmiştir. Bu süreçler makroekonomik istikrara ve mali sürdürülebilirliğe katkı vermiştir⁶.

İstikrarsız ortamda ülke 1994-2002 yılları arasına rastlayan kısa dönemde üç büyük ekonomik kriz yaşamıştır: 1994, Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri. Krizler, yabancı kaynaklı fonların ülkeyi hızla terk etmesiyle başlamış, önce finans piyasaları, ardından da reel sektör üzerinde yarattığı sarsıntı sonucunda tüm ülkeyi etkisi altına almıştır. Krizlerin ortak sonuçları ise ekonominin kısa süre içinde önemli ölçüde daralması, işsizlik oranındaki artış, hızlanan enflasyon ve reel ücretlerin düşmesi olarak özetlenebilir⁷.

Sonuç olarak Türkiye’de 2000 li yıllarda uygulanan ekonomi politikaları üç temele dayandırılabilir. (1) Maliye Politikası, (2) Para Politikası, (3) Yapısal reformlar. Maliye politikası kamu maliyesinde disiplin sağlanması esasına dayalı olarak yürütülüyor. Bunun birkaç dayanağı var: harcamaları sınırlı tutmak, gelirleri artırmak, borçlanmayı fazla zorlamamak, KİT’leri kendi kendine yetecek biçimde yönetmek, özelleştirmeleri hızlandırmak ve yaygınlaştırmak, kayıtdışılığı önlemek ve rekabet koşullarını eşitlemek. Maliye politikası bu alanların sonuncusu dışında hemen hemen hepsine başarıya ulaştı. Enflasyon hedeflemesini esas alan para politikası büyük ölçüde faiz üzerinden yürütüldü. Yapısal reformlar ise 2000’lerin ilk on yılında bu politika bütününün en zayıf halkası olarak kaldı. Başta vergi sistemi olmak üzere yapısal reform kapsamına giren konularda olumlu adımlar atılmadı⁸.

II. TÜRKİYE’DE MALİ KURALA GEÇİŞ SÜRECİ

Uygulanan ilk mali kuralımız 1994 kriziyle birlikte 5 Nisan Karar’ları ile gündeme gelen faiz dışı denge kavramıdır. Faiz dışı denge en basit ifadeyle ‘ Bütçe giderleri – Faiz dışı harcamalar’ olarak ifade edilmektedir. Diğer bir ifadeyle faiz harcamaları hariç bırakıldığında bütçenin fazla vermesidir. Yani borçlanmanın üzerindeki baskının azaltılması ve borçlanmanın sürdürülebilirliği açısından önemli olan ve kurallı maliye politikası kapsamında değerlendirildiğinde en önemli uygulama ‘faiz dışı fazla’ uygulamasıdır⁹.

⁶ Birol Karakurt- Tekin Akdemir, ‘Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri, **Maliye Dergisi**, S.158, Ocak- Haziran 2010, s.245-246.

⁷ Murat Koyuncu- Fikret Şenses, ‘ Kısa Dönem Krizlerin Sosyoekonomik Etkileri: Türkiye, Endonezya ve Arjantin Deneyimleri’, ERC Working Papers in Economics 04/13, October 2004, s.18-19. <http://www.erc.metu.edu.tr/menu/series04/0413.pdf>. Erişim Tarihi: 09.11.2011.

⁸ Eğilmez – Kumcu, **a.g.e.**, s.366.

⁹ Dede, a.g.t., s.101 – 102.

2000 yılında uygulanmaya başlanan IMF destekli istikrar programlarıyla birlikte faiz dışı denge kavramı Türkiye'nin gündemine tamamen girdi. Yine 2002 yılında çıkarılan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun birtakım örtük mali kurallar getirdi. Yine bu çerçevede örtük mali kuralların fazla sayıda yer aldığı bir kanun olarak 5018 sayılı kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nu söyleyebiliriz. Üç yıllık bütçeleme, Orta Vadeli Programa dayalı Orta Vadeli Mali Plan gibi birtakım makro hedef göstergelerinin yer aldığı dökümanlar sistemimize girdi. Bunların hepsinin bugüne kadar örtük mali kurallar olarak uygulandığını söyleyebiliriz¹⁰.

A.IMF İLE İLİŞKİLER

IMF, günümüzde muhtelif farklı gelişmişlik düzeylerinde 185 ülkenin üyesi olduğu uluslararası bir ekonomik kuruluştur. IMF, uluslararası parasal işbirliği ve döviz kuru istikrarını desteklemek, ekonomik büyüme ile yüksek istihdamı teşvik etmek ve üye ülkelerin ödemeler dengesi finansmanında karşılaştıkları sorunların aşılmasını kolaylaştırmak amacıyla kurulmuştur¹¹.

Türkiye, IMF'ye 19 Şubat 1947 tarih ve 5016 sayılı Milletlerarası Para Fonu ile Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası'na katılmak için Hükümete Yetki Verilmesine Dair Kanun Çerçevesinde 11 Mart 1947 tarihinde üye olmuştur¹².

Türkiye'de kurallı maliye politikası uygulamalarını IMF ile yaptığı stand by anlaşmaları ve istikrar programı ile yani IMF'nin belirlemiş olduğu kriterler ile içselleştirmiştir.

IMF ile olan ilişkilerin temelini oluşturan istikrar programlarının çoğunda fiyat istikrarını sağlama amacına dönük bağımsız merkez bankası, bankacılık, sosyal güvenlik gibi sektörleri yeniden yapılandırmaya yönelik reformlar yer almaktadır.

Bir ülkenin kendini IMF'nin belirlediği kriterler ile sınırlaması ve bunu yılları aşan uygulamalar şeklinde içselleştirmesi durumunda kurallı ekonomi politikası yönünde önemli adım atıldığı ifade edilebilir. Türkiye 1994 yılından bu yana yaklaşık üç yıl hariç ekonomisini hep IMF desteği ve kontrolü altında ifade etmiştir.1994 krizi ile başlayan süreç, stand-by anlaşmasının süresinin dolduğu 10 Mayıs 2008 tarihinde sonlanmamıştır. Yani 10 yıldan fazla

¹⁰ Büyükkaya,, **a.g.e**, s.11.

¹¹ IMF web sayfası, (www.imf.org/external/about.htm) Erişim Tarihi: 24/02/2011.

¹² Hazine Müsteşarlığı web sayfası, www.hazine.gov.tr/uluslararası_iliskiler.htm. Erişim Tarihi: 18.04.2011.

bir süredir Türkiye kendini IMF çıpası ile kurala bağlamıştır. Türkiye’de belirtilen süreçteki tüm resmi belgelerde (bütçe metinleri, kamu borç yönetimi raporları, stand-by anlaşmaları ve bu çerçevede IMF’ye verilen niyet mektupları), yüksek oranda faiz dışı fazla sağlamaya yönelik sıkı maliye politikası enflasyonla mücadele için gerekli görülmüş, uygulamaların çerçevesini “enflasyonla mücadele programı” oluşturmuştur. Faiz dışı fazla hedefi, kamu kesimi borçlanma gereksiniminin azaltılması, bütçenin toparlanması, enflasyonun aşağı çekilmesi, 2001 krizi sonrasında ortaya çıkan ‘borçların çevrilebilirliği’ konusundaki kuşkuların ortadan kaldırılması için güçlü bir çıpa olarak belirlenmiştir¹³. Çünkü faiz dışı fazla hedefi IMF anlaşmaları sayesinde yılları aşan bir maliye politikası kuralı haline gelmiştir¹⁴.

IMF ile ülkemiz arasında 1999, 2002, 2005 tarihlerinde 17, 18, 19. Stand by düzenlemeleri yapılmıştır. 2008 Mayıs ayında IMF olan stand-by anlaşması sona erdikten sonra IMF ile anlaşma yapılacağı beklentisi uzun süre devam etmiştir.

2010 yılına gelindiğinde de IMF’nin Türkiye ile stand-by anlaşması yapmayacağı açıklaması ile hükümet bir çapa olarak mali kuralı ortaya sundu.

17. Stand By anlaşmasının 1999 yılında yürürlüğe girdiği zaman Türkiye ekonomisinde olumsuz baskılar yaşanmakta, büyüme yavaşlamakta, kamu harcamaları da artmaktaydı. 1997 yılında ortaya çıkmaya başlayan Asya Krizi’nin reel ekonomiye etkileri 1998 yılından itibaren görülmeye başlamış, kriz hızla yayılarak 1998 yılı ortasında Rusya Federasyonunun devalüsyona ve moratoryuma gitmesi sonucunu beraberinde getirmiştir.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kriz etkilerini derinleştirerek ekonomide tedirginliklerin yaşanmasına sebebiyet vermiştir. Bu şartlarda gerçekleşen stand by anlaşması enflasyonla mücadele ve ekonominin yeniden güven ortamının yaratabilmek adına faiz oranlarının düşürmeyi hedeflemiştir.

Niyet mektubunda, enflasyon sorunun Türk Lirasına olan güveni sarstığı, istikrarsız ve oldukça yüksek reel faizlere neden olduğu, bunun da dramatik toplumsal sonuçlar ortaya çıkardığı ifade edilmiştir; kaynakların giderek daha fazla spekülative faaliyetlere yöneldiği ve finansal sistemin işleyişinin bozulduğu vurgulanmıştır.

¹³ Karakurt – Akdemir, ‘Kurallı Maliye Politikası.....’ a.g.m., s..248.

¹⁴ Güven Sak, ‘ Aradığımız Yeni Çıpa Kuralı Maliye Politikası Kuralı Olabilir’, **TEPAV Bülten, Haziran 1-3**, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/tepav_bulden_haziran.pdf, Erişim Tarihi 03.11.2010

Kamu kesimi tarafından ödenen yüksek reel faizlerin, özel sektörü istihdam yaratıcı reel faaliyetlerden çok mali faaliyetlere kaydırıldığı, böylece daralan kredi havuzundan ve artan faiz yükünden ötürü özel sektörün reel faaliyetlerine yönelik kredi tahsis süreçlerine ilişkin önemli sıkıntılarının yaşandığı belirtilmiştir¹⁵.

1999 deprem şokundan sonra Türkiye'nin dış ilişkilerinde gözlenen olumlu gelişmeler ve AB aday üyelik perspektifi, ekonomik yapılanmada yeni bir sürecin başlatılması için de uygun bir ortam oluşturdu. Bu koşullar altında, Türkiye Aralık 1999'da IMF stand-by desteğiyle üç yıl süreli (2000-02) bir programı uygulamaya koyduğunu açıkladı. Enflasyonu Düşürme Programı olarak adlandırılan bu program (kısaca 2000 programı) döviz kurunu nominal çapa olarak kullanan para ve kur politikasını çok sayıda yapısal düzenleme ve sıkı maliye politikası ile destekleyen bir çerçeve oluşturuyordu¹⁶.

Kasım 2000 krizi sonrasında alınan önlemler ve IMF ile varılan anlaşmalar sonucunda mali piyasalardaki dalgalanmalar kısmen de olsa giderilmiştir. Bunun sonucunda Merkez Bankasının döviz rezervleri kısmen artmış, faiz oranları kriz ortamına göre oldukça gerilemiştir. Bu kriz ortamında mali kesiminin riskleri ve ekonomisin krize karşı duyarlılığı oldukça artmıştır. 2001 yılı Şubat ayında yaşanan kriz ise ekonomide köklü değişikliklerin yapılmasını zorunlu kılmıştır.

17'nci Stand-By düzenlemesi kriz ortamında yürütülmüşken 18'nci Stand-By düzenlemesi ise 11 Eylül terör olayları ortamında gerçekleştirilmiştir.

Programın amacı krizlere karşı ekonomiyi güvenceye almak sürdürülebilir bir ortam sağlamaktır. Kamu mali yönetimi alanındaki hedeflere ulaşabilmek ve kamu borç stokunu sürdürülebilir kılmak amacıyla kamu kesimi faiz dışı fazla hedefi GSMH'ya oran olarak yüzde 6,5 düzeyinde belirlenmiştir.

Kamu kesimi borçlanma gereği, faiz giderlerindeki düşüşün de etkisiyle GSYH'ya oran olarak 2002 yılındaki yüzde 10'luk seviyesinden, 2004 yılında yüzde 3,6 seviyesine düşmüş, ortalama olarak yüzde 4,7 düzeyinde program tanımlı faiz dışı fazla verilmiştir.

26 Nisan 2005 tarihinde IMF ile hükümet arasında düzenlenen 19'uncu Stand-By anlaşması ise ekonomik açıdan büyümenin başladığı, enflasyon oranlarının tek haneli seviyelere indiği ve faiz oranlarının da düştüğü bir dönemde gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde

¹⁵ Kaya, a.g.t.,s.78.

¹⁶ Merih Celasun, ' 2001 Krizi Öncesi ve Sonrası: Makroekonomik ve Mali Bir Değerlendirme', VI.Internatioanl Conference in Economics, <http://www.econ.utah.edu/~ehrbar/erc2002/pdf/i053.pdf>. Erişim Tarihi: 10.11.2011.

kamu borç stokunu azaltılması, yatırımların ve işsizlik durumunun iyileştirilmesine yönelik düzenlemelerin gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Yürütülen stand-by düzenlemeleri Türkiye’de mali kural uygulamalarına verilebilecek en güzel örnektir. Stand –By düzenlemelerinde temel amaç ekonominin olumsuz dış ve iç baskılar altında olduğu dönemlerde farklı riskli alanlarda uygulanabilecek mali kuralların seçilerek uygulanabilmesini sağlamaktır.

IMF anlaşmaları, 2000 yılı ve sonrasında uygulanan maliye politikalarında temel bir çapa oluşturmuştur. Bu dönemde, niyet mektuplarında yer alan IMF tanımlı faiz dışı bütçe fazlasının GSYİH’ye oranı ile faiz dışı bütçe harcamalarına ilişkin limitler, temel politika hedefleri olarak kabul edilmiştir¹⁷.

B. 4749 SAYILI KAMU FİNANSMANI VE BORÇ YÖNETİMİNİN DÜZENLENMESİ HAKKINDAKİ KANUN

Mayıs 2002 tarihinde çıkartılan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesine İlişkin Kanun ile birlikte kamu borç yönetimi düzenlenerek disiplin altına alındı. Bu Kanunun amacı; ülkenin kalkınma hedeflerini dikkate alarak, piyasalarda güven ve istikrarı koruyarak ve makro ekonomik dengeleri gözeterek, Devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe almasına, borç ve hibe vermesine, nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde yürütülmesine, verilecek garantilerin, bu borçlanma ve garantilerden doğan finansal alacaklar ile Devlet iç ve Devlet dış borcunun etkin bir şekilde yönetimine ve izlenmesine, Hazine Müsteşarlığı ile 2’ nci Maddede¹⁸ yer alan kuruluşlar arasındaki malî ilişkilerin düzenlenmesine ve bu hususlar dahil olmak üzere Müsteşarlık tarafından üstlenilen her türlü malî yükümlülüğün geri ödenmesi, ilgili bütçe hesaplarına kaydedilmesi ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir¹⁹.

¹⁷ Yükseler, **a.g.m.**, s.10.

¹⁸İlgili kuruluşlar ; Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, kamu iktisadi teşebbüslerini, özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşları, fonları, kamu bankalarını, yatırım ve kalkınma bankalarını, büyükşehir belediyelerini, belediyeleri ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşlarını, yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi öngörülen projeler kapsamında ödeme yükümlülükleri Hazine Müsteşarlığınca garanti edilen kuruluşları ve hibelerle sınırlı olmak kaydıyla sivil toplum örgütlerini kapsar

¹⁹<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=1.5.4749&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=sa> Erişim Tarihi : 23.03.2011.

Hazine'nin borçlanması, garanti vermesine ilişkin kısıtlamalar ve kurallar getirildi. Buradaki en önemli kısıtları şöyle özetlemek mümkün²⁰:

1. *Net Borçlanma Limiti*: Hazine'nin yılı bütçe kanununda öngörülen bütçe açığı kadar net borçlanma yapabilmesi düzenlenmiştir. Ancak bu dahi oldukça sınırlıdır çünkü kanuna göre limit bakanlar kurulu kararı ile %15 oranında artırılabilir.

2. *Garanti Limiti*: Garanti limiti de daha önce bütçe kanunlarında yer almakta idi. 4749 sayılı Kanun ile hem kapsamı genişletilerek dış kredilerin yanı sıra yap-işlet-devret kapsamında verilen garantiler ve daha sonra da diğer kamu kurum ve kuruluşlarını ihraç ettiği senetlere verilen garantiler de dahil edilmiş hem de yeni bir risk hesabı oluşturularak ileride üstlenilebilecek garantilere ilişkin tedbir alınmıştır. Limit, Kanun'a göre yıllık bütçe kanunlarında belirtilecektir. Ayrıca Hazine alacakları vergi alacakları gibi 6183 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır.

3. *Bütçe Dışı İkras*: Ayrıca diğer bir limit de "bütçe dışı ikraz" adı verilen - bütçe'de yer almayan her hangi bir harcamayı finanse etmek üzere tahvil ihraç etmek- uygulamaya getirilmiştir. Bu şekilde ihraç edilen tahvillere de bütçe kanunu ile limit getirilmesi öngörülmüş ancak bu şekilde ihraç edilen tahviller yukarıda bahsedilen borç limitinin dışında değerlendirilmiştir.

Öte yandan, Kanun ile özel tertip (piyasaya arz edilmeden kamu kurumlarına verilen) tahvil ihracının bütçeye ödenek konmak suretiyle yapılması hüküm altına alınarak, bütçe dışından finansman yapmak imkanının önüne geçilmeye çalışılmıştır.

Diğer bir düzenleme kamu kurum ve kuruluşların dış proje kullanımları için önceden bütçeye yatırım ödeneği konma koşuludur. Daha önce bu tür kullanımlar önemli oranda bütçe dışı kalıyordu. Son olarak Kanun ile yılda 4 kez borç yönetimi raporu yayımlaması ve ilgili bakanın yılda en az bir kez bütçe plan komisyonuna bilgi vermesi hüküm altına alınarak şeffaflığa katkı yapılmıştır.

Türkiye'de borçlanmaya ilişkin esaslar bütçe kanunlarında yer almakta iken, 2002 yılında 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile ayrı bir şekilde düzenlenmiştir. Böylelikle de Kanun ile Türkiye'de borç yönetimine disiplin getirilmiş, mali disiplinin sağlanması yolunda önemli adım atılmıştır²¹.

²⁰ Boran, **a.g.m.**, s.5-6.

²¹ Nihat Edizdoğan – Özhan Çetinkaya, **Kamu Bütçesi**, Eylül 2010, Ekin Kitapevi, s.148.

C.5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU ÇERÇEVESİNDE MALİ KURALA GEÇİŞ

Ülkemiz açısından yapısal reform düzenlemelerinden birisi olan Mali Kural uygulamasına ilişkin yasal alt yapının en geç 2010 yılında tamamlanarak ve 2011 yılı bütçe döneminden itibaren kamu mali yönetiminin belirlenen mali kural ile uyumlu olarak yürütülmesi hedeflenmektedir. Türkiye’de mali kural uygulamalarına ilişkin geçişe yönelik ilk yasal düzenleme 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur.

1927’den günümüze kadarki süreçte; bütçe uygulamalarının mali yılla sınırlı olması, kamu harcamalarının gerçekleştirilmesindeki sistemsizlik ve kesintiler, kalkınma planları ve bütçeler arasında yeterli bağlantının kurulamaması, dünya uygulamalarında da köklü değişikliklerin olması, mali yönetim ve kontrol sitemimizin yeniden düzenlenmesini gerekli kılmıştır.

Türkiye hem bu değişimden etkilenmiş, hem de AB üyelik sürecinde yapılacak olan reformlar veya değişiklikler çerçevesinde birçok uyum yasası çıkarılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) bu süreç sonunda hazırlanıp yasalaşmıştır²².

KMYKK amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir²³.

5018 sayılı KMYKK ile getirilen tüm bu yenilikler ile mali disiplinin ve mali şeffaflığın tesis edilmesi amaçlanmış ve kamu mali yönetimin her yönüyle etkinliği ve verimliliği ilke edinen yeni bir düzene kavuşturulması hedeflenmiştir²⁴.

5018 sayılı Kanun ile uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği uygulamalarına uygun, modern bir kamu mali yönetim ve kontrol sistemi kurulmuştur. Kanunla ayrıca bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla, bütçenin kapsamı genişletilerek

²² Menşure KOLÇAK, ‘ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri(5346 sayılı Kanun değişiklikleriyle), <http://e-dergi.atauni.edu.tr/index.php/SBED/article/viewFile/327/322>. Erişim Tarihi: 10.11.2011

²³ 5018 Sayılı Kanun Metni

²⁴ Günay, a.g.e., , s.390.

merkezi yönetim bütçesi uygulamasına geçilmiştir. Böylece kamu harcamalarının parlamentonun bilgi ve denetimine tabi olması sağlanmıştır. Kanunla birlikte, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolü kapsam içine alınmıştır. 5018 sayılı kanun ile kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulmuştur. Orta Vadeli Program ve buna uyumlu Orta Vadeli Mali Plan hazırlanması ve bunlara dayalı olarak hazırlanacak bütçelerde izleyen iki yılın bütçe tahminlerine de yer verilmek suretiyle çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmiştir.

Kamu maliyesi alanında izlenen politikalar açısından saydamlığı ve öngörülebilirliği arttırmak amacıyla ilk defa getirilen ve harcamacı kuruluşlara bütçelerini hazırlarken bir çeşit rehber olma niteliği tanıyan Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan ile ekonomide sürdürülebilir büyüme ortamının devam ettirilmesi ve ekonomik istikrarın güçlendirilmesi ile kamu harcamalarının kalitesinin artırılması hedeflenmiştir²⁵.

Kamu mali sistemine getirilen temel ilkeler aşağıdaki başlıklarda toplanabilir:

- Mali saydamlık ve hesap verme zorunluluğu,
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması,
- Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme,
- Mali istatistiklerin ve faaliyetler raporlarının yayımlanması,
- Çok yıllık bütçeleme,
- Tahakkuk esaslı muhasebe,
- İç kontrol sistemi,
- Etkin bir iç ve dış denetim.

Yukarıda sayılan ilkelere paralel olarak, 5018 sayılı Kanun ile birtakım kısıtlamalar da getirilmiştir. Harcama kısıtı, Ödenek aktarma kısıtı, Yedek ödenek kısıtı, Örtülü ödenek kısıtı, Ertesi yıla geçen yüklenme kısıtı, Bütçe dışı avans kısıtı²⁶.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile başlayan yasal süreç, 2007 yılından itibaren resmi belgeler niteliğindeki Orta Vadeli Programlarda, Orta Vadeli Mali Planlarda,

²⁵ Mücahit CİVRİZ, ‘ Türkiye’de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar’, **Mali Kurallar Maliye Politikası Eğiliminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Coşkun Can Aktan – Ahmet Kesik, Fatih Kaya (Ed), M.B Strateji Geliştirme Başkanlığı,,s.361.

²⁶ Dede, **a.g.m.**, s.95-97.

Yıllık Programlarda, Katılım Öncesi Ekonomik Programlarda ve Bütçe Gerekçesinde mali kural ile ilgili yapılan açıklama ve hedefler ile devam etmektedir²⁷.

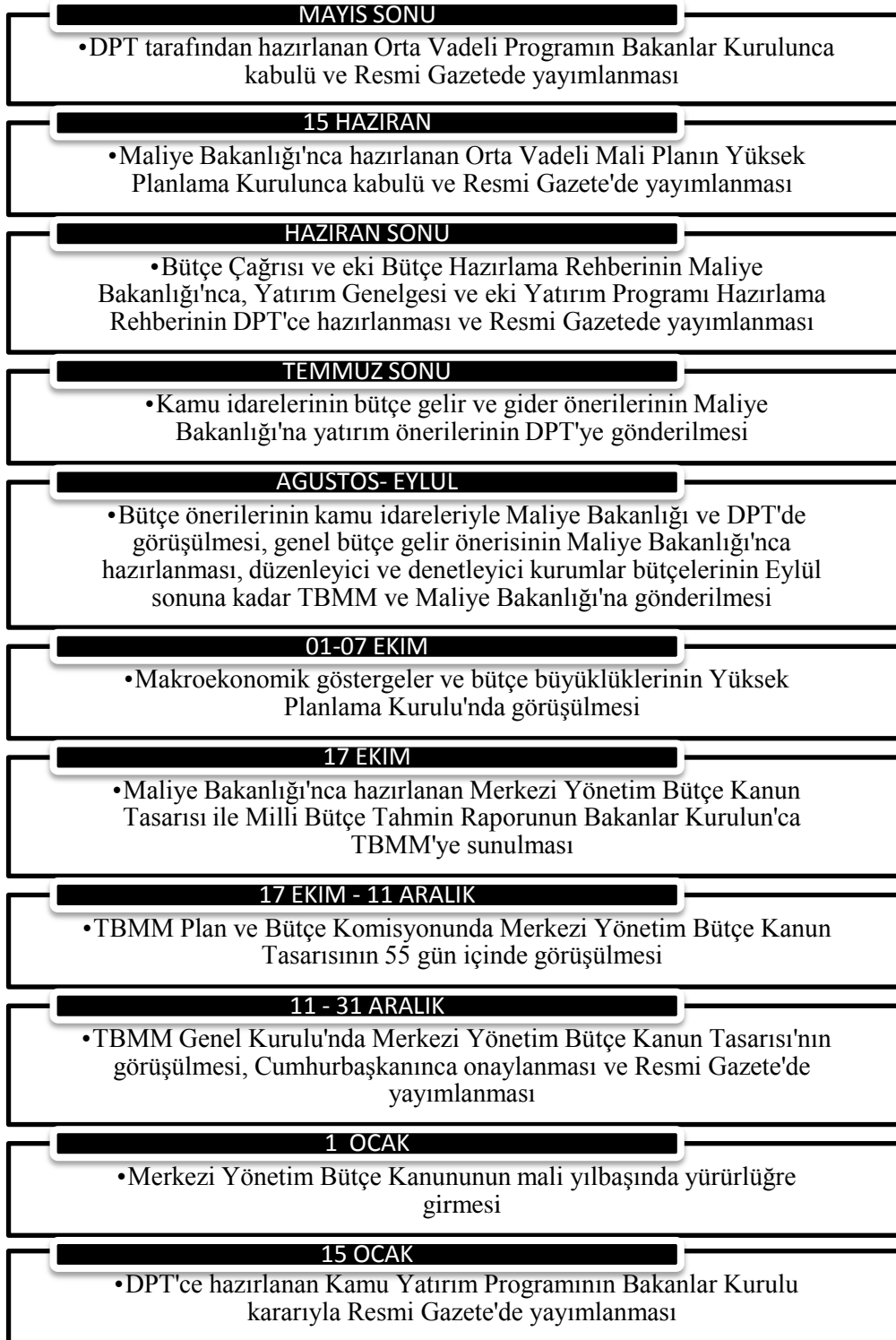
Türkiye’de Merkezi Yönetim Bütçesinin hazırlanma görevi Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Anayasa ile Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Fakat teknik açıdan bu görev Maliye Bakanlığı’ndadır. Her kamu idaresi kendi bütçesini hazırlayıp Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderir. Maliye Bakanlığı, genel ve özeli bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumların hazırladıkları bütçelere kendi gider bütçesi ile gelir bütçesini de ekler ve merkezi yönetimin bir yıllık bütçe tasarısını meydana getirir. Bu tasarı Bakanlar Kurulu tarafından incelenip onaylandıktan sonra Ekim ayının ilk yarısında (17 Ekimde en geç) TBMM’ne sunulur.

Türkiye’deki Merkezi Yönetim Bütçeleme Sürecini aşağıdaki şekil ile göstermek mümkündür²⁸.

²⁷ Aydın, **a.g.m.**, s.3

²⁸ Edizdoğan – Çetinkaya, **a.g.e.**, s.218.

Şekil 1: Merkezi Yönetim Bütçeleme Süreci



Kaynak: Edizdoğan- Çetinkaya, a.g.e., s.219.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu m.16'ya göre merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulu'nun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsayacak, orta vadeli programı onaylaması ile başlar. Orta vadeli program, kalkınma planları ve hükümetlerin öncelikleri ile uyumlu olmak zorundadır. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca hazırlanan orta vadeli program, Bakanlar Kurulu'nun onayından sonra Resmî Gazete'de yayımlanır. Aynı maddeye göre, Maliye Bakanlığı orta vadeli programa uyumlu olarak orta vadeli mali plan hazırlar. Orta vadeli mali plan; merkezi yönetim bütçesinde yer alacak gelecek üç yıla ilişkin gelir ve gider tahminlerini içerdiği gibi, gelir ve gider tahminlerine bağlı olarak hedeflenen açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerine verilecek ödeneklere ait üst sınırı da göstermektedir. Orta vadeli mali plan, Haziran ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanarak

Resmî Gazete yayımlanır.

1.Orta Vadeli Program

KMYKK'nun Orta Vadeli Program, Mali Plan ve Bütçe hazırlama Rehberini başlığını taşıyan 16. Maddesi Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planların hazırlanmasına ilişkindir. Söz konusu madde''Maliye Bakanlığı, merkezî yönetim bütçe kanunu tasarisinin hazırlanmasından ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonun sağlanmasından sorumludur.

Merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmî Gazetede yayımlanır. Orta Vadeli Program harcama birimlerine hükümetin niyetleri konusunda mesajları ileten bir yapı gösterir.

Orta Vadeli Program içeriği bakımından bazı beklentileri de beraberinde getirmektedir. Öncelikle kamu ve özel kesim için bir çerçeve niteliğinde olmalıdır.

Hükümetin amaçları, politikaları ve öncelikleriyle ilgili bilgi sunmalı; uzun vadeli amaçlar doğrultusunda, üç yıllık hedefler içinde hangi hedeflere odaklanılacağını belirlemeli;

bütçe uygulama sonuçları ile ekonomik koşullardaki değişimlere göre her yıl yenilenerek dinamik bir yapı oluşturmalıdır²⁹.

2008-2010 döneminin Orta Vadeli Programı'nın 'Makroekonomik Politikalar' ana başlıklı bölümünün 'Maliye Politikası' başlıklı kısmında mali kural ile ilgili şu açıklamalara yer verilmiştir: Makroekonomik istikrarın ve büyüme performansının sürdürülmesi amacıyla mali disipline devam edilecektir. Bunu gerçekleştirmek üzere mali kuralları belirleyen yasal düzenlemeler yapılacaktır. Böylece, kamu borç stokunun milli gelire oranı azaltılacak, yüksek bir faiz dışı fazla seviyesi tutturulacak ve bütçeye esneklik kazandırılarak kamu harcamaları önceliklendirilecektir. Bu politika, enflasyon oranının daha da aşağı çekilmesine ve cari açığın kontrol altında tutulmasına da katkıda bulunacaktır³⁰.

2009 yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı'nın Maliye Politikası Stratejisi ve Orta Vadeli Amaçlar başlıklı bölümünde ise mali kural ile ilgili açıklamalar aşağıda yer almaktadır³¹.

Kriz sürecinde, üretim ve istihdamın desteklenmesine ilişkin teşvik edici ve genişletici politikalar ile finansal piyasalardaki mali baskınlığın artmasıyla birlikte, özel sektörün kredi teminine yönelik ortaya çıkabilecek dışlama etkileri, bir bütün olarak değerlendirilerek muhtemel risklerin en aza indirilmesi amaçlanmaktadır. Kriz sonrası mali uyumun sağlanması sürecinde ise, kalıcı bir mali kural uygulamasına geçiş sağlanacaktır. Bununla birlikte, kamu maliyesinde mali saydamlığı güçlendirme çalışmalarına devam edilecek, mali saydamlığı ihlal edecek düzenleme ve uygulamalardan kaçınılacaktır.

Söz konusu programın 'Harcama Politikaları' başlıklı bölümünde ise, mali kurala ilişkin yasal alt yapının 2010 yılında tamamlanacağı ve kamu mali yönetimi 2011 yılı bütçe döneminden itibaren mali kurala uyumlu olarak yürütüleceği ifadesi yer almaktadır.

Yine konu ile ilgili olarak: ' Mali kural uygulaması çerçevesinde orta- uzun vadeli kamu kesimi açık tavanı, sürdürülebilir bir borç yapısıyla uyumlu olacak şekilde belirlenecektir. İlgili mali yıl açık tavanı hesaplanırken devresel uyarlama yapılacak ve kamu kesimi dengesinin orta- uzun dönem için hedeflenen düzeye tedrici olarak uyumu sağlanacaktır.

Kamu kesimi açığına ilişkin devresel uyarlama, ilgili olduğu mali yıla ilişkin büyüme tahmininin uzun dönem büyüme ortalamasından sapmanın konjonktürel etkiyi yansıtmaya

²⁹ Edizdoğan – Çetinkaya, **a.g.e.**, s.218.

³⁰ Orta Vadeli Program (2008-2010), s.2.

³¹ Türkiye Cumhuriyeti 2009 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, Aralık 2009, s.33.

katsayısı ile çarpılması sonucunda belirlenecektir. Konjonktürel etkiyi yansıtma katsayısı, kamu harcama ve gelir sisteminin devresel dalgalanmalardan etkilenme düzeyine göre şekillenecek ve kamu maliyesinde ortaya çıkan yapısal değişikliklere bağlı olarak önceden öngörülmüş bir şekilde ve dönemsellikte güncellenebilecektir. Kamu kesimi dengesinin hedeflenen düzeye uyum hızını yakınsama hızı belirleyecektir.

İlgili mali yıla ilişkin açık tavanının tespitinde, orta- uzun dönem için belirlenen açık tavanı ile bir önceki mali yılda gerçekleşen kamu kesimi dengesi arasındaki fark yakınsama hız katsayısı ile çarpılarak ilgili mali yılda gerçekleşen kamu kesimi dengesi arasındaki fark yakınsama hız kat sayısı ile çarpılarak ilgili mali yılın devresel olarak uyarlanmış açık tavanına ilave edilecektir.

Yakınsama hız katsayısı, tamamen yapısal unsurların etkisiyle belirlenen konjonktürel etkiyi yansıtma katsayısından farklı olarak, hedeflenen açık düzeyine uyumu sağlama konusundaki hıza ilişkin bir tercihi yansıtmaktadır. Bu bağlamda, söz konusu kat sayının seçimi ve önceden belirlenen dönemlerde güncellenmesi konusunda siyasi iradenin tercihi önemli bir rol oynayacaktır³² açıklaması yapılmış ve uygulamanın nasıl olacağına ilişkin bilgiler açıklanmıştır³².

2009-2011 dönemine ilişkin Orta Vadeli Programında uzun vadeli amaçlara katkıda bulunacak şekilde, üç yıllık dönemde üzerinde yoğunlaşılacak öncelikler tespit edilmiştir. Söz konusu önceliklerden arasında mali kurala ilişkin teknik çalışmanın tamamlanarak kalıcılığının sağlanması olarak belirtilmiştir³³.

2009-2011 dönemine ilişkin Orta Vadeli Program'ın ' Makroekonomik Politikalar' ana başlıklı bölümünün ' Maliye Politikası' Başlıklı kısmında mali kural ile ilgili olarak aşağıda yer alan açıklamalara yer verilmiştir.

Maliye politikasının, temel makroekonomik göstere ve dengelerde istikrar sağlamayı hedef alarak, belirlenecek mali kurala bağlı olarak yürütülmesi esastır. Maliye politikasının makro ve mikro çerçevede daha da güçlendirilecektir. Gelişmelere bağlı olarak, kritik bütçe kalemlerine yönelik gerekli insiyatifler kullanılacaktır.

Mali sonuç doğuracak düzenlemeler; kısa, orta ve uzun dönemde etkileri dikkate alınarak yapılacaktır³⁴.

³² Türkiye Cumhuriyeti 2009 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, s.44

³³ Orta Vadeli Program (2009-2011), s.1.

³⁴ Orta Vadeli Program (2009-2011), s.3

2009-2011 dönemine ilişkin Orta Vadeli Program'ın 'Kamu Harcama Politikası' ana başlıklı bölümünde ise; 'Maliye politikasının yürütülmesinde esas alınacak mali kurallara ilişkin yasal ve kurumsal alt yapı oluşturulacaktır' açıklamasına yer verilmiştir.

2.Orta Vadeli Mali Plan

Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan **Orta Vadeli Mali Plan**, Haziran ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmî Gazetede yayımlanır.

2009-2011 dönemine ilişkin Orta Vadeli Mali Planda mali kural ile ilgili; ' Mali plan döneminde ekonomide sürdürülebilir büyüme ortamının devam ettirilmesi ve ekonomik istikrarın güçlendirilmesi hedeflenmektedir. Bu hedef doğrultusunda maliye politikasının, belirlenecek mali kurallar çerçevesinde yürütülmesi sağlanacaktır' ifadesi yer almaktadır³⁵.

2010-2012 dönemine ilişkin Orta Vadeli Program ile ülkemizde 2011 yılından itibaren ' Mali Kural' uygulamasına geçileceği açıklanmıştır. 2010-2012 dönemine ilişkin Orta Vadeli Program'ın ' Temel Amaç ve Reform Alanları' başlıklı bölümünde aşağıdaki açıklamalara yer verilmiştir³⁶.

Mali kurala ilişkin yasal alt yapının en geç 2010 yılının ilk çeyreğinde tamamlanması hedeflenmektedir. 2011 yılı bütçe döneminden itibaren kamu mali yönetimi belirlenen mali kural ile uyumlu olarak yürütülecektir.

Kuralın uygulanması, izlenmesi ve kontrolüne ilişkin olarak kamu mali yönetim sistemine de gerekli iyileştirmeler 2010 yılında yapılacaktır.

Mali kural çerçevesinde, orta-uzun vadede kamu açığının milli gelire oranının, sürdürülebilir bir borç yapısı ile uyumlu bir düzeyde gerçekleşmesi hedeflenecektir. Kamu açığında yapılacak uyarlamayı belirlerken, bir önceki yıl gerçekleşen açığın orta-uzun vadeli hedefin ne kadar uzağında olduğu dikkate alınacaktır. Kamu açığındaki uyarlamayı belirlerken dikkate alınacak diğer bir faktör konjonktürün etkisidir. Kamu açığının uyarlama büyümenin uzun dönem ortalamasının üzerinde olduğu yıllarda daha yüksek, altında olduğu yıllarda ise daha düşük olacaktır. Bu sınırlama yapılırken de büyüme ve konjonktürel değişim

³⁵ Orta Vadeli Mali Plan(2009-2011), s.1.

³⁶ Orta Vadeli Program(2010-2012), s.4.

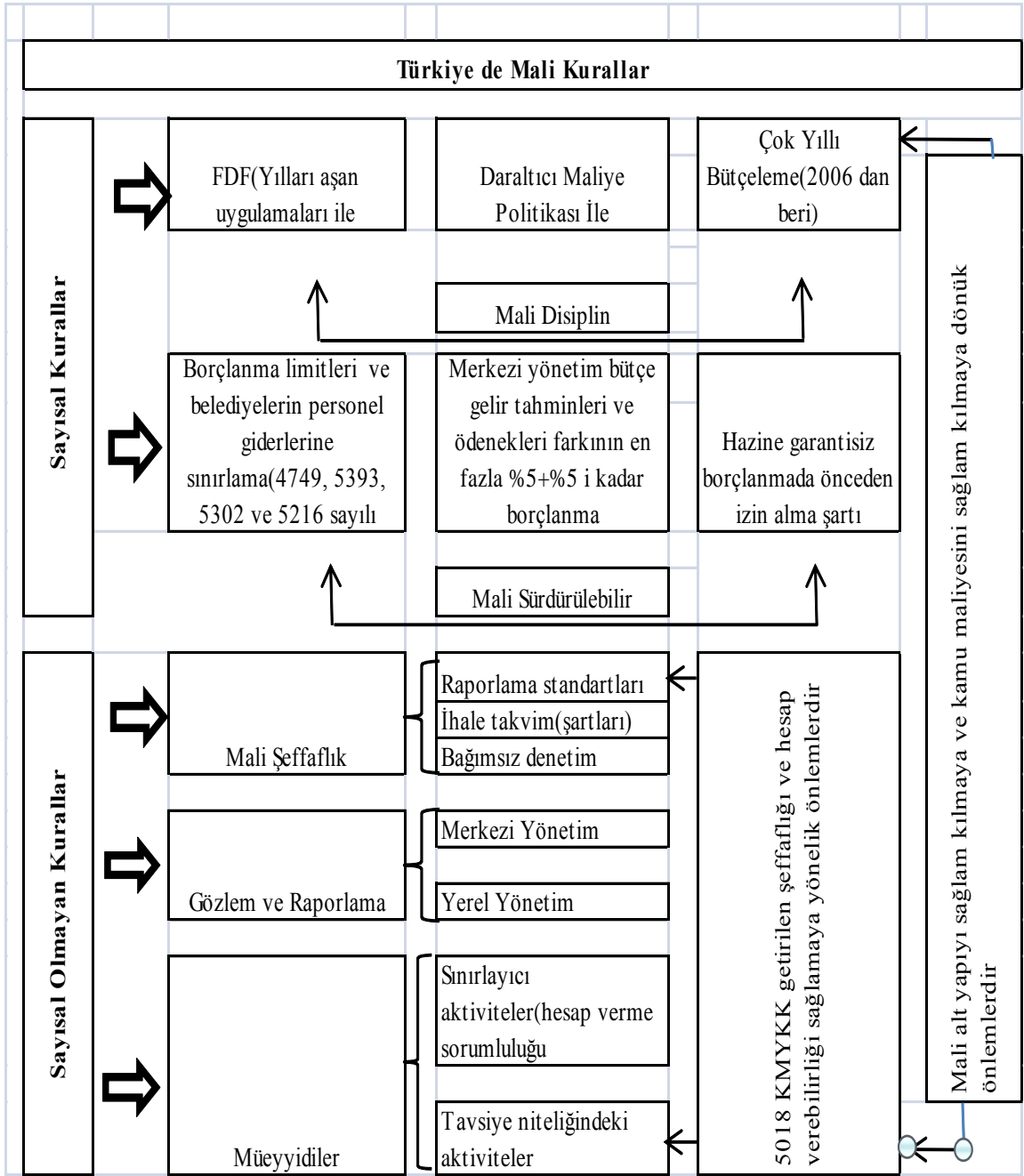
gibi iki, önemli değişim dikkate alınmakta ve mali kurala ekonomik gidişe paralel bir esneklik kazandırılmaya çalışılmaktadır³⁷.

Türkiye’de kurallı maliye politikası uygulamalarının gösterildiği Şekil 3’de de görüleceği üzere, Türkiye’de izlenen kurallar; kamu maliyesini güçlü kılmaya yönelik performans hedefleri (sayısal) ve bu hedeflerin yakalanmasına imkan verebilecek sayısal olmayan düzenlemelerden oluşmaktadır. Sayısal nitelikteki düzenlemeler temelde merkezi yönetim ve yerel yönetim borçlanmasına yönelik sınırlamalardan oluşmaktayken, sayısal olmayan düzenlemeler kurallı ekonominin alt yapısını sağlam kılmaya yönelik adımlardır³⁸.

³⁷ Orta Vadeli Program (2010-2012), s.3.

³⁸ Karakurt – Akdemir, ‘Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları:’, **a.g.m.**, s.336.

Şekil 2 : Türkiye’de Mali Kurallar



Kaynak: Karakurt-Akdemir, ‘Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları.....’, a.g.m.,s.336.

D.YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN KURALLAR

Yerel yönetim kademelerinde uygulanmakta olan mali kurallar, borçlanma ve borç stokunun belirli bir düzeyle sınırlandırılması üzerine yoğunlaşmıştır. Hukuki zemine sahip sayısal mali kural uygulamaları söz konusu olduğunda, ülkemiz açısından akla ilk gelen örnek yerel yönetim kademelerinde uygulanan mali kurallardır. Fakat, mali kuralların etkin bir biçimde uygulanmasına temel oluşturan kıstaslar göz önünde tutulduğunda, belirlenen mali kuralların hukuki zemini olsa da, uygulama ayaklarının son derece zayıf kaldığı görülmektedir. Bu bakımdan ülkemizde yerel yönetimler için tasarlanan mali kurallar, etkin olmayan mali kural uygulamasına örnek olarak verilebilirler³⁹.

Yerel yönetimlerde uygulanmak üzere tasarlanan mali kurallar, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi hakkındaki kanun ile düzenlenmiştir.5393 sayılı Belediye Kanununun 68.maddesinin ilgili bendinde dış borçlanmanın sadece yatırım programında yer alan projeler için kullanılabileceği yani dış borçlanma için altın kural benimsenmiştir. Belediyelerin iç borçlanmasına ilişkin sayısal bir üst limit belirlenmemekle birlikte, VUK'a göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla arttırılacak miktarının yüzde 10'una kadar olan borçlanmalar belediye meclisi kararına, yüzde 10 düzeyini aşan borçlanmalar ise belediye meclisinin salt çoğunlukla almış olduğu kararın İç İşleri bakanı tarafından onaylanması şartına bağlanmıştır. 5393 sayılı Kanunun 49. Maddesinde belediyelerin yıllık personel giderlerinin, gerçekleşen geçmiş yılı bütçe gelirlerinin VUK'a göre belirlenerek yeniden değerlendirme katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde 30'unu aşamayacağı; nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oranın yüzde 40 olarak uygulanacağı hükme bağlanmıştır⁴⁰.

İlgili kanunda belediyelere yönelik borç stoku, borçlanma ve toplam personel giderleri tavanları yer almaktadır. Fakat yine kanunda büyük alt yapı projeleri borçlanma sınırlarından muaf tutulmuştur. Bununla birlikte kanunda öngörülen kurallara uyumun sağlanamaması durumunda işler hale gelecek herhangi bir yaptırım veya otomatik düzeltme mekanizması tanımlanmış; kural uygulamalarına ilişkin sonuçları izleyecek bir otorite tayin edilmiştir. Ülkemizde yerel yönetimlerin borçlanma ve borç stoklarına ilişkin bilgilerin zamanında ve düzenli olarak yayınlanması ve bu idarelerde muhasebe pratiğinin son derece zayıf olması da mali kuralların işlerliğini önemli ölçüde sınırlandırmaktadır. Bu nedenlerle yerel yönetimler

³⁹ Dede, a.g.t., s.104.

⁴⁰ Kaya, a.g.t., s.108-109.

için belirlenen mali kurallar ülkemizde yasal bir temele sahip olsalar da mevcut durum itibariyle uygulanabilirlikleri bulunmamaktadır⁴¹.

III. MALİ KURAL KANUN TASARISI VE SON GELİŞMELER

Türkiye’de mali kural 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun gereği olarak hazırlanan ve Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe giren Orta Vadeli Program 2010-2012 adlı programda yer aldığı için gündeme gelmiştir⁴².

2010 Mayıs ayında mali kurala ilişkin olarak ‘kamu kurumlarının kendisini disipline eden, hesap veren, denetlenen bir kurallı döneme gireceğini, yerel yönetimlerin harcamalarının da kural ve denetim altına alınacağını, 2011 yılında eşik büyümenin yüzde 5, buna bağlı geniş tabanlı kamu açığının GSYH’nın yüzde 1’i olarak mali kural içinde hedeflendiği’ belirtilmiştir. Açıklamada sürekli denetim ve izleme mekanizmalarının gündemde olacağı, bugüne kadar kural dışı olan alanların kural ve denetim altına alınmasının sağlanabileceği, denetim görevinin ise Sayıştay tarafından gerçekleştirileceği ifade edilmiştir. Böylece sadece bütçe açığını değil kamu kesimindeki tüm kuruluşların açıkları da dikkate alınarak belirlenen kamu açığı GSYH’nın yüzde 1’ini geçemeyecek, kaynak-harcama dengesi yüzde 5 büyüme hedefine göre ayarlanacaktır. Bakanın Mali Kural Kanun Taslağı hakkında verdiği bilgilerden sonrada Mali Kural Kanun tasarısı yayınlandı⁴³.

A.MALİ KURAL KANUN TASARISI

Söz konusu kanunun amacı, mali sürdürülebilirliğin ve öngörülebilirliğin artırılmasıyla makro ekonomik istikrarın güçlendirilmesi için kamu mali yönetiminde uygulanacak mali kuralları ve bunlara ilişkin ilke, esas ve usulleri düzenlemektir. Daha açık deyişle mali kural kanun tasarısının temel iki amacı vardır.

İlk olarak ülkemizde son yıllarda elde edilen mali disiplinin sürdürülmesi, ikinci olarak da geleceğe yönelik kamu maliyesindeki öngörülebilirliğin arttırılarak makroekonomik istikrarın devam ettirilmesidir. Böylece mali disiplinle beraber ekonomide uzun vadeli maliye

⁴¹ Bilge, **a.g.m.**, s.127.

⁴² Mahfi Eğilmez, IMF ve Mali Kural, **Radikal Gazetesi**, 14.09.2010. Erişim Tarihi: 25.10.2010.

⁴³Nihat Edizdoğan, ‘ Mali Kural ve Türkiye Değerlendirmesi’, **BUTTİM GAZETESİ**, Temmuz-Ağustos 2010 s.2.

politikasının oluşturulması amaçlanmakta ve ayrıca diğer ekonomik birimlerin de yatırım ve tüketim kararlarının daha uzun vadeli ve daha isabetli oluşturulmasına yardımcı olmaktadır⁴⁴.

Tasarının genel gerekçesinde, Türkiye’de ‘ Mali kuralın uygulanması için zamanlama ve alt yapı açısından gerekli şartların oluştuğu görülmektedir’ denildi. Gerekçede tasarıyla, uygulanacak mali kuralın gerek kapsamı, gerekse hesaplanması için Avrupa Birliği (AB) müktesebatıyla uyumlu olacağı ifade edildi. Ayrıca mali kural uygulaması ile;

- ✓ Kamu açığını ve borç yükünü sürdürülebilir bir yapıya kavuşturmak,
- ✓ Mali disiplin anlayışını kalıcı hale getirmek,
- ✓ Maliye politikasına olan güveni arttırmak,
- ✓ Artan güven ve kredibilityle beraber risk priminin düşmesini sağlayarak borçlanma maliyetini azaltmanın amaçlandığı belirtilmiştir⁴⁵.

Ayrıca ilk defa mali kural kanun tasarısı ile de kamu iktisadi teşebbüslerinin ve mahalli idarelerinde dahil olduğu ve tüm kamu işletmelerini kapsayacak şekilde destekleyici düzenlemeler getirilmiştir. Tüm kamu işletmelerini kapsayacak şekilde risklerin ve büyüklüklerin belirlenecek olması mali şeffaflık açısından oldukça önemli bir adım olacaktır.

Kanun tasarısının üçüncü maddesi ile kullanılan bazı ibarelerin tanımlarına yer verilerek açıklık sağlanması amaçlanmaktadır.

Özellikle genel yönetim ve genel yönetim açığı tanımları ile uluslararası standartlara uygunluk vurgulanmış ve Maliye Bakanlığı, genel yönetim kapsamı ile ilgili kurumların görüşlerini alarak genel yönetim açığının hesaplanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye yetkili kılınmıştır.

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

⁴⁴ Büyükkaya, **a.g.e.**, s.32

⁴⁵ Mali Kural Kanunu Tasarısı, ‘ Genel Gerekçe’.

B.MALİ KURALA İLİŞKİN ESAS VE İLKELER

Mali kurala ilişkin esas ve ilkeler tasarıda toplam dört maddeden oluşmaktadır. Dördüncü madde ile mali kuralın uygulanmasında esas alınacak temel ilkeleri tanımlanmıştır. Buna göre kanunun uygulanmasında;

- Genel kurum yönetim ilkeleri gözetilerek basitlik, doğruluk, saydamlık ve hesap verilebilirlik tesis edilmekte,
- Mali kuralın uygulanmasına ilişkin verilerin tam ve zamanına kamuoyuyla paylaşılması öngörülmekte,
- Kanun kapsamındaki kuruluşların muhasebe ve raporlama işlemlerinin Avrupa hesaplar Sistemi ve diğer uluslararası standartlarla uyumlu olarak yürütüleceği ve genel yönetim kapsamına alınacak kuruluşların belirlenmesinde de benzer ilkenin uygulanacağı ifade edilerek uluslararası alanda verilerin ve kapsamın güvenilirliğinin artırılması sağlanmakta,
- Kanunun uygulanmasına kullanılan hesaplama ve raporlama işlemlerine ilişkin muhasebe sistemleri ve istatistiki yöntemlerde önemli bir değişiklik olması halinde kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi ve verilerin güvenilirliğinin ve karşılaştırılabilirliğinin artırılması amaçlanmaktadır.

Ülkemizde 2010-2012 dönemini kapsayan Orta Vadeli Program (RG Tarih: 16.09.2009, Sayı:27351) ile 2011 yılından itibaren mali kural uygulamalarına geçileceği açıklanmıştır. Tasarıda aşağıda belirtildiği şekilde Orta Vadeli Program ile Orta Vadeli Mali Plan birleştirilmiştir.

C. TASARIDA YER ALAN ORTA VADELİ PROGRAM VE MALİ PLAN

5018 sayılı Kanunun on altıncı maddesindeki madde başlığı ‘Orta Vadeli Program ve Mali Plan ve bütçe hazırlama rehberi’ şeklinde değiştirilmiştir.

Mali kural kanun tasarısında Orta Vadeli Mali Plan temel dokümanları ‘ Orta Vadeli Program ve Mali Plan’ adı altında birleştirilmiştir.

Orta Vadeli Program ve Mali Planda ve Yıllık Programda; genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranının belirlenmesinde esas alınan temel ekonomik hedefler, tahminler ve varsayımlar ile bunların tutarlılığı ve risklerine ilişkin değerlendirmelere, temel

ekonomik büyüklüklere ilişkin yurt içi ve yurt dışı resmi ve özel kuruluşların tahminlerine, mali kurala ilişkin gerçekleştirmelere, varsa kuraldan sapmanın gerekçeleri ile mali kurala uyum için gerçekleştirilecek politika ve düzenlemelere yer verilir.

İlgili maddedeki değişiklikler ve eklentiler şu şekilde olmuştur.

‘ Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması süreci Bakanlar Kurulunun Haziran ayının on beşine kadar toplanarak Orta Vadeli Program ve Mali Planı kabul etmesiyle başlar. Orta Vadeli Program ve Mali Plan aynı süre içinde Resmi Gazetede yayımlanır. Orta Vadeli Program ve Mali Plan; Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı ile işbirliği içerisinde Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanır. Orta Vadeli Program ve Mali Planda; kalkınma planları, stratejik planlar, genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda oluşturulan makro politikalar, ilkeler, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik ve mali büyüklükler ile bunlarla uyumlu olmak üzere gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri, hedef açık tavanları, borçlanma durumu ve merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin ödenek teklif tavanları yer alır.’

Orta Vadeli Program ve Mali Plan, yürürlükte bulunan ve yürürlüğe konulacağı açıklanan politikalar ile mali ve ekonomik görünüm üzerinde etkili olabilecek diğer önemli gelişmeler dikkate alınarak hazırlanacaktır.

5018 sayılı Kanunu’nun on altıncı maddesine şu fıkra eklenmiştir: ‘ Merkezi yönetim kapsamı dışındaki kamu idareleri, Orta Vadeli Program ve Mali Planda yer alan politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri, hedeflenen açık ile gelir ve gider tahminlerini bütçe hazırlık ve uygulamalarında dikkate alınacaktır.’

İlgili Kanunun on sekizinci maddesinin ikinci fıkrasının a bendinde yer alan ‘ Orta Vadeli Mali Planı’ ibaresi ‘ Orta Vadeli Program ve Mali Plan’ şeklinde değiştirilmiştir.

Ayrıca 34. Maddesinin dördüncü fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

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

Tasarıda mali kural; tasarının ‘madde gerekçeleri kısmında on iki maddede açıklanmıştır. Belirli bir yılın açığının önceki yılın açığına göre ne kadar artacağı ve azalacağı ise sayısal formül şeklinde Mali Kural Kanunu Tasarısının ilgili maddesinde açıklanmıştır.

D. TASARIDA UYGULANACAK MALİ KURALIN AÇIKLANMASI

Kanun tasarısının beşinci maddesi ile kamu mali yönetimimizde ve bütçeleme sürecinde uygulanacak olan mali kurallar açıklanmaktadır. Genel yönetim için getirilen mali kural aşağıdaki formülle gösterilmektedir⁴⁶:

$$a(t) \leq a(t-1) - y(a(t-1) - a^*) - k(b(t) - b^*)$$

Yukarıdaki formülde:

a (t) : Cari yıldaki genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranını,

a (t-1) : bir önceki yılın genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranını,

a* : yüzde bir olarak belirlenmiş olup borç stokunun makul bir seviyeye düşürülmesi amacıyla, genel yönetim açığının gayrisafi yurt içi hasılaya oranının orta-uzun vadede ulaşılması hedeflenen değerini,

b (t) : cari yıldaki reel gayrisafi yurtiçi hasıla artış oranını,

b * : yüzde beş olarak belirlenmiş olup otomatik dengeleyicilerin çalışmasında esas alınacak eşik reel gayrisafi yurt içi hasıla büyüme oranını,

y: Yakınsama hız katsayısını,

k: Döngüsel (konjonktürel) etkiyi yansıtma katsayısını,

-y (a (t-1) – a *) : Açık etkisini,

-k (b(t) – b *) : Konjonktürel etkiyi,

Açık etkisi içinde yer alan (y) katsayısı herhangi bir yılda orta – uzun vadeli hedeften % 1 sapma olduğu zaman söz konusu hedefle hangi hızla yakınsanacağını göstermektedir. Bu parametre 0,33 olarak belirlenmiştir. Böylece hedeften sapılan miktarın yaklaşık yüzde 33’ünün bir sonraki yıl telafi edileceği belirtilmektedir.

Konjonktürel etki içinde yer alan (k) katsayısı, ekonominin reel olarak büyüme ve daralma dönemlerinde maliye politikasına esneklik sağlamaktadır.

⁴⁶ Mali Kural Kanunu Tasarısı ‘Madde Gerekçeleri’, m.5.

Bu anlamda reel GSYH'daki yüzde 5'in üzerindeki her bir puanlık büyüme için ne kadar açık verilebileceğini göstermektedir. Böylece bu parametre yüksek büyüme dönemlerinde borç stoku daha hızlı düşürülecek, düşük büyüme ya da küçülme dönemlerinde ise ekonominin ihtiyacı olan genişleyici maliye politikalarının uygulanmasına olanak sağlayacaktır. Söz konusu parametrenin bu özelliği tam olarak sağlayabilmesi için seçilen parametrenin genel yönetim faiz dışı harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı dikkate alınarak belirlenmesi önemlidir.

Ülkemizde bu husus dikkate alınarak söz konusu parametre 0,33 olarak belirlenmiştir. Yani büyüme ve bütçedeki açıktan sapmalar olduğunda bir sonraki dönemde 0,33 oranında uyarlama yapılacaktır.

Sonuç olarak, 2011 yılından itibaren ekonomide yeni çapa olarak uygulanacak mali kuralın formülü aşağıdaki şekilde oluşturulmuştur:

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

Δa = Genel yönetim açığının GSYİH'ye oranında yapılacak uyarlama.

$a(t - 1)$: Bir önceki yıl genel yönetim açığının GSYİH'ye oranı

b: Reel GSYİH artış oranı.

Daha önce Orta Vadeli Programda $Aa = y(a(-1)-a) + k(b-b)$ şeklinde farklı bir mali kural formülü açıklanmıştı. Önceki formülde Aa , kamu açığındaki değişim olarak kabul edilirken, yeni formül de Δa , genel yönetim açığının GSYİH'ye oranında yapılacak uyarlama olmuştur.

O dönemde büyüme eşiği, %3,5 ile 5 arasında düşünülürken, formülün son halinde bu oran %5 olarak kabul edilmiştir.

Madde gerekçelerinde yer alan tasarını 2.maddesinde; 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi KİT'ler ve bağlı ortaklıkları ile 4046 sayılı Kanuna tabi olup sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmecî kuruluşlar toplulaştırılmış bazda borçlanma gereği oluşturmayacağı hususu düzenlenmektedir. Böylece; merkezi yönetim ile sermaye transferi, görev zararı, kredi kullanımı temettü ve hasılat payı ödemeleri altında mali ilişki içinde bulunan bu işletmelerin mali performansının arttırılması amaçlanmaktadır⁴⁷.

⁴⁷ Çildir, a.g.m., s.7.

E.MALİ KURALIN UYGULANMASI İLE İLGİLİ ESASLAR

Tasarının altıncı maddesinde mali kuralın nasıl uygulanacağı ve mevcut politika metinleri ile bütçe hazırlama sürecine nasıl dahil edileceği belirlenmiştir⁴⁸.

Genel yönetim açığının gayrisafi yurt içi hasılaya oranına ilişkin tavanın Orta Vadeli Program ve Mali Plan ile üçer yıllık dönem için kamuoyuna açıklanması amaçlanmakta ve genel yönetim açığının gayrisafi yurt içi hasılaya oranında ve/veya reel gayrisafi yurt içi hasıla artış oranında bir değişiklik olması halinde söz konusu tavanın 5018 sayılı Kanun gereği yapılan Yüksek Planlama Kurulu toplantısında ve Orta Vadeli Program ve Mali Plan ile güncellenebilmesi hususu düzenlenmektedir.

Herhangi bir yıl için mali kurala uyulup uyulmadığının kesin olarak tespitinin ise ilgili yıla ilişkin gerçekleştirmeler dikkate alınarak yapılması hüküm altına alınmıştır. Böylece kamu mali yönetiminde önemli bir yer tutan Orta Vadeli Program ve Mali Plan mali kural uygulamasının temel politika metni olmuş, mali kuralın işletilmesi, güncellenmesi ve kamuoyuna duyurulması şeffaf ve standart hale getirilmiştir. Bu madde ile getirilen bir diğer düzenleme de Orta Vadeli Program ve Mali Planın içeriği ile ilgilidir. Söz konusu dokümanın içeriği mali kural uygulamaları ve uluslararası iyi uygulamalar çerçevesinde genişletilmiştir. Böylece, Orta Vadeli Program ve Mali Planın hazırlanmasında esas alınan temel ekonomik hedefler, tahminler ve varsayımlar ile bunların tutarlılığı ve farklı senaryolar ile bunların risklerine ilişkin değerlendirmelere ayrıntılı bir şekilde yer verilerek kamuoyunun daha açık bilgilendirilmesi sağlanmış olacak; temel ekonomik büyüklüklere ilişkin yurt içi ve yurt dışı resmi ve özel kuruluşların tahminlerine de yer verilerek bağımsız ve dış bir mekanizma yürürlüğe konulup yapılan resmi tahminlerin güvenilirliğinin artırılması sağlanacak; mali kurala ilişkin gerçekleştirmelere; varsa kuraldan sapmalar ve sapmanın gerekçeleri ile mali kurala uyum için gerçekleştirilecek politika ve düzenlemelere yer verilerek mali kural uygulamasının güvenilirliğine ve disiplinine vurgu yapılacaktır.

F.MALİ KURALDAN SAPMA OLDUĞUNDA UYGULANACAK YÖNTEM

Hesap verilebilirlik ve zamanında bilgilendirme ilkeleri çerçevesinde kuraldan sapma riskinin ortaya çıkması halinde, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Hazine Müsteşarlığınca ortaklaşa önlem seçenekleri hazırlanarak Ekonomi Koordinasyon Kurulunun başkanı olan Bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulması öngörülmektedir. Böylece ilgili

⁴⁸ Bkz. Mali Kural Kanunu Tasarısı ‘Madde Gerekçeleri’, m.6.

yılda oluşabilecek sapma riskinin zamanında bertaraf edilmesi ve hedeflerin tutturulması amaçlanmaktadır.

Mali kural uygulamasında tek istisna olan olağanüstü hal ilan edilmesi durumunda, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerinde öngörülmeven ilave harcamalar, genel yönetim açık tavanına eklenebilecektir.

G.MALİ KURAL UYGULANMASININ RAPORLANMASI, DENETİMİ VE İSTATİSTİKLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kanun tasarısında mali kural uygulamasının raporlanmasına, denetimine ve istatistiklerin derlenmesine ilişkin hususlar da düzenlemiştir⁴⁹. Bu çerçevede Orta Vadeli Program ve Mali Planın yayımını takip eden on beş gün içinde Maliye Bakanı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın, hazırlanan Plan ile ilgili olarak TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunu özel gündemli bir toplantıda bilgilendirmesi zorunluluğu getirilmektedir. Böylece ilgili bakanların temel kamu maliyesi metni olan Orta Vadeli Program ve Mali Planı hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkesi çerçevesinde Türkiye Büyük Millet Meclisine bilgi vermesi ve bu şekilde Meclisin bütçe ve uygulanan politikalar üzerindeki etkisinin artırılması amaçlanmaktadır.

Mali kural uygulama sonuçlarının zamanında ve tam olarak kamuoyu ile paylaşılması ve mali raporlama kalitesinin, kapsamının ve sıklığının artırılarak şeffaflığın sağlanması amaçlarıyla; Maliye Bakanlığı tarafından Mali Kural İzleme Raporunun, Hazine Müsteşarlığı tarafından KİT'lere ve diğer kamu işletmelerine ilişkin verilerin, Sosyal Güvenlik Kurumu koordinatörlüğünde ilgili idarelerden oluşan bir komisyon tarafından emeklilik ve genel sağlık sigortalarının uzun dönemli aktüeryal dengesine ilişkin hesaplamaları içeren raporların yayımlanması hükme bağlanmıştır.

Sayıştay Başkanlığı mali kural uygulamasında denetim birimi olarak faaliyet gösterecektir. Böylece açıklanan verilerin doğru, güvenilir ve standartlara uygun olduğuna dair bağımsız bir denetim mekanizması sisteme dahil edilmiştir.

Sayıştay Başkanlığı, Maliye Bakanlığınca hazırlanarak kamuoyuna duyurulacak olan Mali Kural İzleme Raporundaki yıllık gerçekleştirmelere ilişkin verilerin doğruluğunu,

⁴⁹ Mali Kural Kanunu Tasarısı 'Madde Gereçekleri', m.7/1.

güvenilirliğini ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluğunu değerlendirecek ve sonuçları Raporun yayımından itibaren kırk beş gün içinde kamuoyuna duyurulacaktır⁵⁰.

⁵⁰ Mali Kural Kanunu Tasarısı, ‘Madde Gerekçeleri’, m.7/4.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Son yıllarda yaşanan ekonomik sıkıntılar, sürekli artarak devam eden kamu harcamaları ve borçlanma sorunları hükümetleri iradi maliye politikalarından kurallı maliye politika uygulamalarına yöneltmiştir. Kurallı maliye politikaları ile harcamalara, borçlanmalara, gelirlere ilişkin çeşitli sayısal sınırlamalar getirilerek mali disiplin sağlanılmaya çalışılmıştır.

Kurallı maliye politikalarına geçilmesinin nedenleri; 1990'lı yıllardan sonra birçok ülkenin büyük boyutlara ulaşan açıklarının payının azaltılmak istenmesi, siyasi popülizmin engellenmek istenmesi, maliye politikalarına olan güvenin artırılmak istenmesi, orta ve uzun vadede mali disiplin ve mali sürdürülebilirliğin sağlanılmaya çalışılmak istenmesidir.

Mali kural uygulamaları ülkeler bazında değerlendirildiğinde gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede uygulanıldığı görülmektedir. Zira mali kurallar gelişmiş ülkelerde mali güvenilirliği sağlayarak istikrarı korumak amaçlı uygulanırken, gelişmekte olan ülkelerde ise kredibilitateyi inşa etmek amacıyla kullanılmaktadır.

Mali kuralların seçimi, tasarımı, uygulama biçimleri, ülkelerin içinde buldukları ekonomik koşullar, gelişmişlik düzeyleri, yönetim kültürleri ve gelenekleri ile oldukça yakından ilişkilidir. Ayrıca mali kuralların hukuki açıdan düzenlenme yöntemleri de ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Örneğin Almanya, Kosta Rika, İsviçre ve A.B.D 'de anayasal düzenlemeler ile mali kurallar yürürlüğe konulurken İngiltere, İsveç, Kanada, Yeni Zelanda gibi ülkelerde ise kanunlar yeterli olabilmektedir.

Bu kapsamda Avrupa Birliği ülkelerinde ise Maastricht Antlaşması ile ülkelerin borçlanma ve açıklarına ilişkin uymakla zorunlu oldukları sayısal sınırlamalar getirilmiştir. Antlaşma ile getirilen kriterler üye ülkeler için bağlayıcı niteliktedir. Son yıllarda Avrupa Birliği ülkelerini de etkileyen küresel krizin esas çıkış sebebi de üye ülkelere Maastrich Antlaşması ile getirilen kamu açığının GSYİH'ya oranı olan %3'e, kamu borç stokunun GSYİH'ya oranı olan %60'a uymayarak söz konusu hedef değerleri aşmalarından kaynaklanmıştır. Küresel kriz hem Avrupa Birliği ekonomisini derinden etkilemiş hem de karşılaşılan sorunları çözebilecek kurumsal mekanizmaların eksikliğini ortaya çıkarmıştır. Üye ülkelerin maliye politikaları konusunda serbestlik olmasından dolayı ortaya çıkan herhangi bir kötü gidişatta veya kriz ortamlarında müdahalede bulunabilecek bir kurumun olmaması (örneğin para politikası noktasında Avrupa Merkez Bankası müdahalede bulunmaktadır) AB'nin kendi kendisine yetebilirliğinin sorgulanır hale gelmesini ortaya

çıkarmıştır. Avrupa Birliği'nin şu an içinde bulunduğu durum oldukça kötü bir tablo sergilemektedir. Birlik genelinde birkaç ülke iflas ile karşı karşıya, bazı ülkeler iç ve dış borçlarını yönetememekte, yeni vergiler ile kaynak yaratılamamakta, ülkelerin içinde buldukları kötü durum karşısında para basılarak veya özelleştirmelere gidilerek kurtuluş çözümleri aranmaktadır. Nitekim AB'de denetim ve düzenleme kurumlarının eksikliği de özellikle yaşanan kriz ile beraber kendini daha da göstermiş bulunmaktadır. Ülkeler çeşitli kemer sıkma politikaları ile açıklarını kapatmaya çalışsalar da özellikle Yunanistan'ın da içinde bulunduğu kötü gidişat ağır bir bilançoya dönüşerek ülkeyi çıkmaza sokmuştur. AB'de yaşanan krizin ülkemize etkileri de söz konusu olmaktadır. Özellikle de cari açık kaynaklı sorunlarda ciddi problemleri beraberinde getirebilecektir. Hem ülkemiz hem de krizle mücadele eden ülkeler, krizin etkilerini olabildiğince azaltmak ve finansal açıdan istikrarı sağlayabilmek için para politikaları ile maliye politikalarını birbirleri ile uyumlu şekilde uygulamaya çalışmalıdır.

Bir diğer ülke örneği ise Amerika'nın yaşadığı 'borçlanma sınırı' ile ilgili olan sorundur. 1917'li yıllarda yani I.Dünya Savaşı zamanında ülkeden borçlanılacağı zaman Kongreden onay alınmaktaydı. Onay alınması kaldırılarak borçlanmaya dair bir sınırlama getirilmiştir. Söz konusu sınırlama hazine ile yönetimi rahatlatmak amacıyla uygulanmaya başlanılmıştır. Teknik anlamda bir sınır konulduğu için ülke ekonomisinin büyümesi veya diğer nedenlerle borçlanma sınırı her yıl arttırılabilmektedir. Fakat şu anda Amerika bu konuda ciddi anlamda sıkıntı yaşamaktadır. Merkez bankalarının ekonomiyi desteklemek adına para politikalarını uygulamaları veya harcamalarda hızlı şekilde kesintilere gidilmesi gibi önlemler, ülkeleri içinde buldukları kötü gidişattan kurtaracak mucize niteliğinde önlemler değildir. Fakat ABD'de ve diğer Avrupa ülkelerinde kriz dönemlerinde ekonomide kötü gidişat söz konusu olduğunda devlet müdahalesine ihtiyaç duyulduğu yani Keynesyen politikalara sarılarak olumsuzlukların çözüleceği düşüncesi çıkış yolu olarak görülmektedir.

Yaşanan krizlere karşı alınan önlemlerde maliye politikaları gevşetilmiş ve mali kuralların özellikle dışsal şoklara karşı uyumlu olabilmesi içinde mali kurallarda çeşitli reformlara gidilmiştir. Söz konusu yeni mali kurallar orta zamanlı ya da çok yıllık bir yapıya sahip olacak şekilde bir yapıya oturulmuştur. Mali risklere karşı önceden hesaplanan önlemlerde hesaba katılmıştır. Denetleme ve yaptırım mekanizmaları güçlendirilmiştir. Çoğu eski kural sadece ülke yönetimi kapsayıp yerel ve bölgesel yönetimleri içermezken yeni mali kurallar devletin bütün birimlerini kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Zira şöyle de bir problem de söz konusudur. Ülkeler genellikle kurallı maliye politikalarına, kriz dönemlerinin

ardından sarılıp bütün olumsuzluklara giderecek ‘sihirli değnek’ şeklinde düşünüp ekonomik anlamda sayısal sınırlamalarla veya daraltıcı maliye politikaları ile ülke ekonomilerini hepten zor duruma sokmaktadırlar.

Avrupa Birliğine üye olma konusunda önemli adımlar atan ülkemiz de mali kural uygulamaları yıllar itibariyle çeşitli şekillerde uygulanmıştır. 1990’lı yılların sonlarına doğru artan borç stokları, iç borçların maliyetinin yükselmesi, yaşanan iç ve dış kaynaklı krizler ülkemizde maliye politikalarındaki disiplinsizlikleri arttırmıştır. Finansal sistemdeki bozulmaların sonucunda da IMF ile 1998-2008 döneminde üç stand-by düzenlemesi yapılmıştır. Düzenlemelerle hedeflenen ise kamu borç stokunun GSYİH’ya oranını düşürmektir. Bu dönemde bütçe dengesine, bütçe açığına, harcamalara, gelirlere, borçlanmaya ve borç stokuna ilişkin yani hemen hemen bütün mali kural türleri kamu mali sistemimizde uygulanmıştır. En fazla takip edilen mali kural türü ise faiz dışı fazla olmuştur. Stand-by düzenlemeleri çerçevesinde tasarlanan mali kurallar kamu maliyesinin sürdürülebilirliğine ilişkin önemli katkılar sağlamıştır.

IMF anlaşmaları öncesinde de mali kural benzeri düzenlemeler yapılmıştır. 1993 yılında 63 adet bütçe dışı fon bütçe kapsamına alınmış, 1994 krizinden sonra ‘faiz dışı denge’ kavramı kullanılmaya başlanmış, 1998 mali yıl bütçe kanunu ile iç borçlanmaya ilk kez sınırlama getirilmiş, 4651 sayılı Kanun ile Merkez Bankası Kanunu değiştirilmiş ve Bankanın Hazineye ve diğer kamu kuruluşlarına kredi açması yasaklanmış, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun ile Türkiye’de kamu borçlanması ve yönetimi disiplin altına alınmış, borç yönetimi konusu düzenlenmiştir.

IMF ile ilişkiler neticesinde benimsenen mali kurallar dışında kendi iç hukukumuzda da önemli uygulamalar hayata geçirilmiştir.

Türkiye’de mali kural uygulamasına geçiş ile ilgili ilk yasal düzenleme ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. 5018 sayılı KMYKK ile uluslararası standartlara ve AB normlarına uygun kamu mali yönetimi sistemi oluşturulması amaçlanmış; bütçe sistemi, bütçe hazırlama ve uygulanma süreçlerindeki etkinlik artırılarak mali yönetimde şeffaflığın, hesap verilebilirliğin, saydamlığın yer alması öngörülmüştür. Ülkemizde mali kuralların oluşturulmasının dayanağı olan 5018 sayılı KMYKK ile mali kuralın uygulanmasına ilişkin esaslar, ilkeler mali kural kanunu tasarısı ile ayrı bir boyut kazandırılmıştır.

Ülkemizde 2010-2012 dönemini kapsayan Orta Vadeli Program ile ilk kez mali kuralların bağımsız kanunlarla uygulanmaya başlanacağı kamuoyuna duyurulmuştur. 2008 Mayıs ayında IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları sona erdikten sonra uzun süre IMF ile tekrar anlaşma yapılacağı umuduyla bütçeler uygulanmıştır. 2010 yılında IMF'nin Türkiye ile anlaşma yapmayacağını açıklaması üzerine hükümet mali kuralı 'çıpa' olarak gündeme getirmiştir. Son yıllarda üstü kapalı da olsa mali kural uygulamaları Türkiye için söz konusu iken yeni bir mali kural kanun tasarısı hazırlanarak meclise sunulmuştur. Nitekim mali kural ile ilgili uygulamalar önceleri bütçe ilkeleri şeklinde orta vadeli programlarda veya çeşitli katılım programlarında yer almakta iken kanun tasarısı ile daha güçlü bir zemine oturtulmak istenmiştir.

Mali disiplin ve makroekonomik istikrarın sürdürülebilir olabilmesi için mali kuralların belirli özellikleri bünyesinde bulundurması gerekmektedir. Kuralların tanımının açık ve net olması, kuralların yasal veya anayasal temele dayandırılması, kuralların uygulanmasında kararlılığın olması, ekonomik şoklara karşı yeterince esnek olması, ekonomik dalgalanmalar karşısında belirli makro büyüklüğün yüzdesi olarak ve ülkenin gerçeklerine uygun olarak belirlenmesi, kuralların herkesin anlayıp takip edebileceği şeffaflıkta ve açıklıkta olması, kuralın getirdiği sınırlamalardan limitlerden sapmalar olması halinde yaptırım gücünün ne olacağı belirlenmelidir.

Nitekim mali kuralların işlerlik kazanabilmesi için etkin denetleme mekanizmasının geliştirilmesi ve kurallara uyulmadığı taktirde devreye girecek yaptırımların iyi belirlenmiş olması oldukça önemlidir. Söz konusu tasarıda mali kural hedeflerinin tutturulamaması durumunda herhangi yaptırım mekanizması belirtilmemiştir. Asıl yaptırımın itibar kaybı olacağı belirtilmiştir. AB ülkelerinde uygulamaları takip eden ilgili birimler bulunmaktadır. Örneğin Almanya'da merkezi yönetimdeki kurallardan Maliye Bakanlığı sorumludur ve bölgesel yönetim temsilcilerinin katılımıyla oluşturulmuş bir Mali Planlama Konseyi bulunmaktadır. Ülkemizde de uygulama Maliye Bakanlığı tarafından yapılacak üçer aylık ve yıllık bazda izleme raporu yayınlanacaktır. Genel yönetime ilişkin mali veriler, üçer aylık ve yıllık olarak Maliye Bakanlığı tarafından 'Mali Kural İzleme Raporu ' ile kamuoyuna açıklanacaktır. İlgili raporda açıklanan verilerin doğruluğu ve önceden belirlenen hedeflere uyup uyumadığı ise Sayıştay tarafından yapılacaktır. Fakat bu noktada da çeşitli tartışmalar söz konusudur. Sayıştay denetimini TBMM adına yaptığından ve üyeleri de TBMM tarafından atandığı için ilgili kurumun bağımsız olamayacağı ve Sayıştay yerine bağımsız komisyonlar tarafından denetimin yapılmasının daha etkili olacağı düşünülmektedir.

Türkiye’de mali kuralların yasa ile düzenlenilmesi planlanılmaktadır. Fakat herhangi bir kötü gidişatta başka bir yasa ile hedeflerin genişletilmesi veya tamamen ortadan kaldırılması da mümkündür olduğundan kuralların bağlayıcılığı ve sıklıkla değiştirilmesi gibi sorunlar da sık sık gündeme gelebilecektir.

Mali kural kanun tasarısında bahsedilen sayısal formüller ise ancak usule ilişkin konularda gerekli reformlar yapılırsa, teknik ve kurumsal alt yapı yetersizliği giderilirse etkinlik açısından anlam taşıyacaktır. Yani kamu maliyesinde etkinliği artıracak önlemler (vergi denetimlerinin sıklaştırılması, kayıt dışı ekonomi kayıt altına alınmalı) ile devlet koyduğu hedeflere ulaşmada daha sağlıklı ve rahat olabilecektir. Çünkü sürdürülebilir ekonomik büyüme ile mali disiplin arasındaki ilişki sayısal denkleme indirgenmemelidir.

Bir diğer açıdan mali kural uygulamaya geçildiği takdirde özel sektörde rahatlayacaktır. Ekonomide öngörülebilirliğin gerçekleştirilmesi ile özel sektör kararlarını uzun vadeli verebilecek dolayısıyla da uzun vadeli yatırımlar yapabilecektir. Ayrıca mali disiplin ile reel faizler düşürülerek piyasalardaki fon miktarı artacak, fonlama miktarı arttığı içinde özel sektörün kullanabileceği finansman imkanları ucuzlamış ve vadesi uzatılmış olacaktır. Bu bağlamda yatırımlar özel sektör eliyle yapılarak ekonomik büyüme, istihdam artışı gerçekleştirilmiş olacaktır.

Mali kural iç ekonomide yaşanan sorunlardan etkilenebileceği gibi dışsal şoklar karşısında yeterliliğini sağlamak, dışsal şokların etkilerini azaltmak için mali istikrar dönemlerinde eşik büyüme oranı olan %5’in üzerinde büyüme rakamlarını yakalayarak mali kural kanun tasarısında bahsedilen tasarruf miktarlarını yakalamalıdır. Ekonominin büyüdüğü dönemlerde hedeflerin üzerinde tasarruf edilip söz konusu fazlanın ekonominin kötü olduğu zamanlarda bütçedeki sıkışıklığı rahatlatmada kullanılmasına izin verilmiştir.

Sonuç olarak Mali Kural Kanun tasarısında mali kural uygulamalarına ilişkin genel çerçeve çizilmiş olup ayrıntılara yer verilmemiştir. Gelecek dönemlerde uygulandığı takdirde başarısının nasıl olacağı, ilgili kurumların süreci nasıl yönetecekleri, mevcut hükümetin mali kuralı ne şekilde sahipleneceği netlik kazanmamıştır. Mali kuralların ülke ekonomisine mucizeler getirerek bütün olumsuzlukları ortadan kaldıracığı düşünülmemelidir. Nitekim mali kurallar ne kadar iyi tasarlanırsa tasarlansın hükümet tarafından benimsenip kararlı şekilde uygulanmadıkça mutlak başarıdan söz edilemez. Mali Kural Kanunu Tasarısı yürürlüğe girmeden çeşitli tartışmalara veya tasarıda yer alan bazı belirsizlikleri taşısa da uygulamaya geçirildiğinde ekonomimiz için oldukça başarılı olacaktır.

KAYNAKLAR

Kitaplar

- AKSOY Şerafettin, **Kamu Maliyesi, Kamu Harcamaları, Kamu Gelirleri, Devlet Borçları, Bütçe, Maliye Politikası Gözden Geçirilmiş ve İlaveli**, 4.Baskı, Filiz Kitapevi, 2011.
- AKTAN Coşkun Can, **Yeni İktisat Okulları**, Seçkin Yayınları, 2.Baskı,2008.
- BALİ Besim Bülent – ÇELEN Mustafa, ‘**Kurala Bağlı Maliye Politikası ve Avrupa Birliği Uygulaması**, Beta Basım, İstanbul, 2007.
- BUCHANAN James M., **Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat** (çev. Aytaç Eker – Coşkun Can Aktan), İzmir, 1991.
- DİLEKLİ Selin – YEŞİLKAYA Kadriye, **Maastricht Kriterleri**, DPT Yayınları, Aralık, 2002.
- EDİZDOĞAN Nihat – ÇETİNKAYA Özhan, **Kamu Bütçesi**, Ekin Kitapevi, Eylül 2010.
- EĞİLMEZ Mahfi – KUMCU Ercan, **Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması**, Remzi Kitapevi, 15.Basım, Şubat,2011.
- GÜNAY Ayşe, **Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Birinci Baskı, Maliye Bakanlığı Strateji Başkanlığı, Ankara, 2007.
- HÜRÇAN Yasemin Gürsoy, **Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi**, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ağustos, 1999.
- KILIÇ Ramazan, **İktisadi Düşünce**, Siyasal Kitapevi, Ankara,2009.
- KOPİTS George – Steven SYMANSKY, **Fiscal Policy Rules**, Occasional Paper 162, International Monetary Found, Washington DC, 1998.
- SAVAŞ Vural F., **Anayasal İktisat**, Beta Yayınları, İstanbul, 1989.
- SUSAM Nazan, **Türkiye’de Uygulanan Maliye Politikaları 1923-2008**, Derin Yayınları,2009.
- TOKATLIOĞLU Mircan ,‘**Avrupa Birliği’nde Maliye Politikası Türkiye Açısından Bir Değerlendirme**’, Alfa Yayınları, 2004.
- Public Finances in EMU2010, European Economy 4/2010, European Union, 2010 .

Makaleler

- AKCAGÜNDÜZ Emre, ‘Kamu Tercih Teorisi ve Türkiye Üzerine Bir İnceleme’, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, C.2, S.2, 2010, ss.29-35.
- AKTAN Coşkun Can- ÇOBAN Hilmi - DEMİR İhsan Cemil, ‘ Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlamaları’, **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya(Ed), T.C.Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara,2010, ss.98-123.
- AKTAN Coşkun Can – DİLEYİCİ Dilek, ‘ Parasal Düzen ve Parasal Anayasa’, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, C.1, S.2, ss.1-36.
- ALTAY Asuman, ‘Kamu Tercih Teorisi’, **Maliye Yayınları**, S.31, Temmuz – Ağustos 1991, ss.7-14.
- ATILGAN Hasan, ‘Parasal Anayasa’, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, C.1, No.1,2009, ss.11-37.
- AYDIN Fazıl , ‘Türkiye’de Mali Kurala Doğru’, **Vergi Sorunları Dergisi**, Mayıs 2010, S. 260, ss. 464 – 481.
- AYSU Ahmet , ‘ Gelişmiş Ülkelerde Maliye Politikası Kurallarının İhlaline İlişkin Başlıca Yaptırımlar’ **Maliye Dergisi**, Sayı 158, Ocak-Haziran 2010, ss. 464 - 481.
- BEKAR Ayşe Günay , ‘Kamu Mali Dengesinin Sağlanmasında Mali Kurallar ve Önemi’, **Küreselleşme ve Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm**, Aytaç Eker-Hayal Ayça ŞİMŞEK(Ed), Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara, 2009,ss.65-90.
- BİLGE Semih , ‘Mali Disiplini Sağlama ve Sürdürme Aracı Olarak Mali Kurallar ve Türkiye Değerlendirmesi’, **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı 259, Nisan, 2010, ss. 119 – 131.
- BİLGİNOĞLU Mehmet Ali – MARAŞ Gökçe, ‘ Makroekonomik Modellerde Maliye Politikası Kurallarının İşleyişi’, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, S.2,2011,ss.51-64.
- CİVRİZ Mücahit , ‘ Türkiye’de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar’, **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, T.C.Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya(Ed), , Ankara,2010,ss.347-379.
- ÇİLDİR Melih , ‘Mali Kural ve Türkiye Değerlendirilmesi’, **Yaklaşım Dergisi**, Sayı: 212, Ağustos 2010, ss.174-181.

- CURA Serkan, 'Türkiye'de Mali Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırması', **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, C.XVIII, S.1,2003,ss.139-154.
- EKER Aytaç , 'Küreselleşme Sürecinde Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm', **Küreselleşme ve Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm**, Aytaç EKER-Hayal Ayça ŞİMŞEK(Ed), Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara 2009,1-24.
- GÖKTAN Alper , ' Türkiye'de Mali Sürdürülebilirlik Üzerine Amprik Çalışma', **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, 2008, Cilt XXV, S. 2, ss. 426-445.
- GÜNAY Ayşe – ÖZEN Ahmet , 'Avrupa Birliği'nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi', **Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:4, Sayı:2, 2002, ss.66 -82.
- GÜNAYDIN İhsan – Levent Yahya ESER, 'Mali Kural Uygulamaları ve Ekonomik Amaçlar Üzerindeki Etkileri', **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı 342, Şubat 2010, ss. 10-23.
- GÜNAYDIN İhsan – ESER Levent Yahya, ' Maliye Politikasında Yeni Trend: Mali Kurallar', **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, T.C.Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya(Ed), , Ankara,2010,ss.63-83.
- HEPAKSAZ Engin, 'Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali Reform', **Finans Politik – Ekonomik Yorumlar**, C.44, S.514,2007 ss.89-109.
- IŞIK Abdülkadir - MERİÇ Metin , 'AB'de Kamu Yatırımlarının Finansmanında "Altın Kural"', **Ege Akademik Bakış**, 9(4) 2009: ss. 1591 - 1603.
- IŞIK Abdülkadir - SAKAL Mustafa - MERİÇ Metin, ' Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar: Türkiye'de Uygulanabilirliği', **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, C.15, S.2, 2010, ss.1-25.
- ILGAZ Yasemin Özdemir 'Japonya'da Bütçe Hazırlık Süreci', **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 33, 2010/1, ss. 71 - 85.
- KARAKURT Birol - AKDEMİR Tekin, 'Kurallı Maliye Politikası: Türkiye'de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri', **Maliye Dergisi**,S. 158, Ocak-Haziran 2010, ss. 226 - 261.
- KARAKURT Birol - AKDEMİR Tekin , 'Türkiye'de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş', **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya (Ed), Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara,2010,ss.320-346.

- KESİK Ahmet Kesik - BAYAR Nergiz , ‘ Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin’, **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya(Ed), , T.C.Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara,2010,ss.46-62.
- KİTAPÇI İsmail , ‘ Anayasal İktisat Perspektifinden Amerika’daki Vergi ve Harcama Sınırlamaları Uygulama Sonuçları’, **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya(Ed), T.C.Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara,2010,ss.162-180.
- KENNEDY Suzanne - Janine ROBINS, ‘The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance’, Department of Finance , Canada, 2003.
- KOLÇAK Menşure , ‘ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri(5346 sayılı Kanun değişiklikleriyle), <http://e-dergi.atauni.edu.tr/index.php/SBED/article/viewFile/327/322>. Erişim Tarihi: 10.11.2011
- ÖZKER Niyazi - BİNİŞ Mine, ‘Mali Kurallar ve Bir Vergi Anayasası Yaklaşımı’, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt:1, No:1, 2009,ss.39-61.
- SAĞBAŞ İsa – ODABAŞ Hakkı, ‘Kamu Maliyesi Bilimine Musgrave ve Buchanan’ın Katkıları, Vergi Dünyası Dergisi, S.273, Mayıs 2004, ss.116-224.
- SAKAL Mustafa – ŞAHİN Elif Ayşe, ‘ Anayasal İktisat’, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C.11, S.1, 2009, ss.69-112.
- ŞEN Kübra , ‘Mali Kural, Bazı Uluslar arası Uygulamalar ve Türkiye İncelemesi’, **Bütçe Dünyası Dergisi**, S. 34, 2010/2, ss. 26- 57.
- ŞEVİK Ebru, ‘Mali Kurallar’, **Bütçe Dünyası**, Sayı:28, Kış 2008, ss. 50 -59.
- UZUN Turgay – TOK Seher, ‘Kamu Tercihi Kuramı ve Anayasal İktisat Yaklaşımı Üzerine Bir Değerlendirme’, **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (İLKE)**, Güz 2009, S.23, ss.223-247.

Diğer Kaynaklar

- BAYAR Nergiz , ‘ Dünya’da Bütçe Reformları ve Mali Disiplin’ Mesleki Yeterlilik Tezi, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Ankara, 2010, s.134-135.
- BORAN Ege , ‘Brezilya’dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı ‘, **TEPAV** **Politika** **Notu.**
http://www.tepav.org.tr/upload/files/1293723958-7.Brezilya_dakine_Benzer_Bir_Mali_Sorumluluk_Duzenlemesi_Yapil_mali.pdf Erişim Tarihi: 07.11.2011.
- BUITER Willem H., ‘Ten Commandments for a Fiscal Rule in the E(M)U’, OMB Conference in Vienna, 13.01.2003, (22/07/2010), <http://www.nber.org/wbuitter>.
- BÜYÜKKAYA Alaattin , ‘Mali Kural Ne Getirecek? Mali Kural Gelmeli mi ?’, **Capital Dergisi, Geniş Açı Eki**, Ekim 2010, http://www.isyatirim.com.tr/AssetDocs/Genis_Aci_Ekim_2010.pdf (14.05.2011).
- CELASUN Merih ‘ 2001 Krizi Öncesi ve Sonrası: Makroekonomik ve Mali Bir Değerlendirme’, VI.Internatioanl Conference in Economics, <http://www.econ.utah.edu/~ehrbar/erc2002/pdf/i053.pdf>. Erişim Tarihi: 10.11.2011.
- DEDE Melek Ercan , Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi, Mesleki Yeterlilik Tezi, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2010.
- DİKEÇ Üstün, ‘Mali Kural Ekonomide Yeni Bir Uyarılama mı?’, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2766&id=122 (16.08.2011).
- DİLEKLİ Selin – YEŞİLKAYA Kadriye, ‘Maastricht Kriterleri’, DPT Yayınları, Aralık, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/maastricht/dileklis/kriter.pdf>. Erişim Tarihi: 08.11.2011.
- EDİZDOĞAN Nihat, ‘ Mali Kural ve Türkiye Değerlendirmesi’, **BUTTİM GAZETESİ**, Temmuz-Ağustos 2010.
- EĞİLMEZ Mahfi, Mali Kural, **Radikal Gazetesi**, 22.09.2009 (04.08.2010).
- EĞİLMEZ Mahfi, Mali Kural Örnekleri, **Radikal Gazetesi**, 23.05.2010, (23.11.2010).
- EĞİLMEZ Mahfi, IMF ve Mali Kural, **Radikal Gazetesi**, 14.09.2010.(25.10.2010).
- EKİNCİ İlknur, Kurallara Dayalı Maliye Politikası Yaklaşımı ve Türkiye Örneği’, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Trabzon, 2009.

- EVİRGEN Duygu, ‘Arjantin Krizinin Nedenleri – Sonuçları Ve Türkiye Karşılaştırması’, *Mevzuat Dergisi*, Sayı:77, Mayıs 2004, <http://www.basarmevzuat.com/dergi/2004-05/a/04.htm>.(06.12.2010).
- GÖKÇE Deniz, Mali Kural Ne Demek, **Akşam Gazetesi**, 16.05.2010. (04.08.2010)
- GÖKÇE Deniz, Mali Kural Son Moda mı?, **Akşam Gazetesi**,01.09.2009. (26.11.2010)
- KALKAN Sarp , ‘ Kurallı Maliye Politikası’, **TEPAV BÜLTEN**, S. 1,Haziran 2007. http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1282038368-8.TEPAV_Bulten.pdf. Erişim Tarihi: 06/11/2011.
- KAYA Fatih, ‘Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi’, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara,2009.
- KAYABAŞI Yeltekin, Politik Yozlaşmaya Çözüm Olarak Anayasal İktisat, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Adana,2005.
- KOPİTS George, ‘ Fiscal Rules : Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament’, http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fisc_rules/session1/059-084_kopits.pdf. (25.03.2011)
- KOYUNCU Murat - Fikret ŞENSES, ‘ Kısa Dönem Krizlerin Sosyoekonomik Etkileri: Türkiye, Endonezya ve Arjantin Deneyimleri’, ERC Working Papers in Economics 04/13 October 2004. <http://www.erc.metu.edu.tr/menu/series04/0413.pdf>. Erişim Tarihi: 09.11.2011.
- SAK Güven ‘ Aradığınız Yeni Çıpa Kuralı Maliye Politikası Kuralı Olabilir’, **TEPAV Bülten**, **Haziran 1-3**, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/tepav_bulten_haziran.pdf, (03.11.2010).
- SANCAK Ercan , ‘Küresel Ekonomik Kriz ve Seçilmiş Bazı AB Ülkelerinde Mali Gelişmeler’, Türk ve AB Bütçelendirme Süreçlerinin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi Projesi Sonuç Raporu, Ankara, Ekim 2009.
- SCHİCK Allen , ‘ Post - Crisis Fiscal Rules ‘, **Annual OECD Meeting Senior Budget Officials** Athens, Greece 3-4 June, 2010.
- YILDIRIM Erhan , YILDIRIM Refia,’1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri’, <http://www.bayar.edu.tr/~msempez/bildiriler.htm>(16.06.2011)
- YILMAZ Hakkı Hakan , ‘ Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği’ DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi, Mayıs 1999, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/yilmazh/zelanday.pdf>. Erişim Tarihi: 05.11.2011
- YILMAZ Tarık , Mali Kurallar, **Sabah Gazetesi**, 04/05/2010.(05.01.2011)

YÜKSELER Zafer , ‘Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş’, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Yayınları, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/mali%20kural-zy.pdf>. Erişim Tarihi: 09.11.2011.

Buchanan’ın Anayasal Politik İktisada Katkıları, http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/buchanan-life-legacy/turkce-kaynaklar/buchanan-anayasal-iktisat.htm. (14.06.2011).

Coşkun Can Aktan, Anayasal İktisat ve Ekonomik Anayasa, http://www.finanskulup.org.tr/assets/etkinlik/sunum/Can_Aktan_Anayasal_Iktisat_ve_Anayasa.pdf (25.08.2011).

http://www.ekonomikyorumlar.com.tr/dergiler/gundem/Gundem_1_Sayi_528.pdf (20.08.2011)

5018 Sayılı Kanun Metni

Türkiye Cumhuriyeti 2009 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, Aralık 2009.

Orta Vadeli Program (2009-2011).

Orta Vadeli Program (2008-2010).

Orta Vadeli Program(2010-2012).

Orta Vadeli Mali Plan(2009-2011).

Mali Kural Kanunu Tasarısı, Genel Gerekçe.

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.4749&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=sa>

IMF web sayfası, (www.imf.org/external/about.htm)

Hazine Müsteşarlığı web sayfası, www.hazine.gov.tr/ululararasi_iliskiler.htm. Erişim Tarihi: 18.04.2011.

ÖZGEÇMİŞ			
Adı, Soyadı	Neslihan		KIZILER
Doğum Yeri ve Yılı	BURSA		1986
Bildiği Yabancı Diller	İngilizce		
Düzeyi	Advanced		
Eğitim Durumu	Başlama - Bitirme Yılı	Kurum Adı	
Lise	2000	2004	BURSA ANADOLU ERKEK LİSESİ
Lisans	2005	2009	ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
Yüksek Lisans	2009	2011	ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
Doktora	-	-	
Çalıştığı Kurum (lar)	Başlama - Ayrılma Yılı	Çalışılan Kurumun Adı	
1.			
2.			
3.			
Üye Olduğu Bilimsel ve Mesleki Kuruluşlar			
Katıldığı Proje ve Toplantılar			
Yayınlar:	Nihat EDİZDOĞAN – Neslihan KIZILER, ‘ Vergi Cennetleri’, Vergi ve Vergi Politikası Üzerine İncelemeler, Ekin Kitapevi, Nisan,2011.		
Diğer:			
İletişim (e-posta):	neslihan_k@windowslive.com		
Tarih İmza Adı Soyadı			