

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**MALİYE POLİTİKASI KURALLARININ ETKİNLİĞİ:
SEÇİLMİŞ OECD ÜLKELERİ VE TÜRKİYE
UYGULAMALARI**

Mehmet Fatih ARAS

Danışman
Prof. Dr. Coşkun Can AKTAN

2011

YÜKSEK LİSANS
TEZ/ PROJE ONAY SAYFASI

1998800101

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı : Mehmet Fatih ARAS
Tez Başlığı : Maliye Politikası Kurallarının Etkinliği: Seçilmiş OECD Ülkeleri ve Türkiye'deki Uygulamaları
Savunma Tarihi : 18.04.2011
Danışmanı : Prof.Dr.Coşkun Can AKTAN

JÜRİ ÜYELERİ

<u>Ünvanı, Adı, Soyadı</u>	<u>Üniversitesi</u>	<u>İmza</u>
Prof.Dr.Coşkun Can AKTAN	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Doç.Dr.Dilek DİLEYİCİ	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Yrd.Doç.Dr.Lale ALKINOĞLU KARAMIZRAK	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	

Oybirliği
Oy Çokluğu ()

Mehmet Fatih ARAS tarafından hazırlanmış ve sunulmuş "**Maliye Politikası Kurallarının Etkinliği: Seçilmiş OECD Ülkeleri ve Türkiye'deki Uygulamaları**" başlıklı Tezi / Projesi () kabul edilmiştir.

Prof.Dr. Utku UTKULU
Enstitü Müdürü

Yemin Metni

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “ **Maliye Politikası Kurallarının Etkinliği: Seçilmiş Oecd Ülkeleri Ve Türkiye Uygulamaları**” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden olduğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../.....

Mehmet Fatih ARAS

İmza

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

MALİYE POLİTİKASI KURALLARININ ETKİNLİĞİ: SEÇİLMİŞ OECD ÜLKELERİ VE TÜRKİYE UYGULAMALARI

Mehmet Fatih ARAS

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı
Maliye Teorisi Programı

1930'lu yıllarda Keynesyen düşünceyle birlikte uygulanmaya başlayan ihtiyari maliye politikaları 20. Yüzyılın sonuna doğru yerini mali kurallara doğru bırakmaya başlamıştır. Bu değişimde ülkelerin içerisinde bulunduğu bütçe açıkları ve politik çıkarların önüne geçilmesi çabası önemli rol oynamıştır. Maliye politikası araçları üzerine getirilen sınırlamalar şeklinde belirlenen mali kurallar geçen yirmi yılı aşkın süredir bir çok araştırmacı ve politika uygulayıcısının ilgisini çekmiştir.

Başta Avrupa Birliğine üye ülkeler ve OECD ülkeleri olmak üzere küresel ölçekte hızla uygulanır hale gelen mali kurallar, ülkelerin içinde buldukları ekonomik koşullara, yönetim kültürüne ve kuralla dayalı maliye politikaları sonucunda ulaşmayı arzu ettikleri hedeflere göre değişen özellikler göstermektedir.

Bu çalışmanın amacı mali kurallar alanında hızla gelişen literatürü taramak ve belli başlı ülkelerdeki kural uygulamalarıyla ülkemizin bu alandaki genel durumunu incelemektir.

Anahtar Kelimeler: Mali Kural, Maliye Politikası, Altın Kural, Faiz Dışı
Fazla

ABSTRACT

Master Thesis

EFFICIENCY of FISCAL POLICY RULES: SELECTED OECD COUNTRIES and TURKEY IMPLEMENTATIONS

Mehmet Fatih ARAS

**Dokuz Eylül University Institute of Social Sciences
Department Efficiency Program**

Discretionary fiscal policy to be implemented with Keynesian ideas in the beginning 1930s has replaced fiscal rules towards the end of the 20th century. This change in the countries where the budget deficit and political interests has played an important role. Over last two decades the study of fiscal policy rules applied in the form of restrictions on the fiscal policy instruments has attracted a growing attention from researchers and policy-makers.

Fiscal rules, which have been used increasingly by many countries, especially in the member states of the European Union and OECD, show different characteristics according to economic conditions and governance culture of the countries and the targets aimed to be reached after the practice of rule-based fiscal policies.

The main goal of this study is to offer some specific fiscal rule proposals backed with a quantitative analysis by means of searching rapidly growing literature on the field of fiscal rules.

Key Words: Fiscal rule, Fiscal Policy, golden rule, primary surplus

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI.....	ii
YEMİN METNİ.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
KISALTMALAR.....	x
TABLolar LİSTESİ.....	xi
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xiii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

EKONOMİ POLİTİKASI KURALLARININ ETKİNLİĞİ

1.1.Ekonomi Politikalarında Amaç ve Araçlar.....	6
1.1.1.Ekonomi Politikasında Amaçlar.....	7
1.1.1.1.Ekonomik İstikrarın Sağlanması.....	7
1.1.1.2.Ekonomik Büyüme ve Kalkınmanın Sağlanması.....	9
1.2.1.3.Ödemeler Bilançosunda Denklik Sağlanması.....	12
1.2.1.4.Gelir Dağılımının Düzenlenmesi.....	13
1.1.2.Ekonomi Politikası'nın Kullandığı Araçları.....	14
1.1.2.1.Maliye Politikası.....	15
1.1.2.2.Para ve Kredi Politikası.....	19
1.1.2.3.Regülasyon ve Konjonktür Politikaları.....	20
1.1.2.4.Dış Ticaret Politikası.....	22
1.2.1.Keynesyen İktisat Yaklaşımı ve İradi-İhtiyari Ekonomi Politikası.....	23
1.2.2.İradi-İhtiyari Maliye Politikası Uygulamalarının Klasik Bütçe İlkeleri	
Üzerindeki Etkisi.....	30
1.2.2.1.Bütçe'nin Birlik İlkesi Üzerindeki Etkisi.....	31
1.2.2.2.Genellik İlkesi Üzerindeki Etkisi.....	32
1.2.2.3.Önceden İzin Alma İlkesi Üzerindeki Etkisi.....	33
1.2.2.4.Giderlerin Gelirlerden Önce Tahmin Edilmesi İlkesi Üzerindeki Etkisi	33

1.2.2.5.Bütçenin Açıklık İlkesi Üzerindeki Etkisi.....	34
1.2.2.6.Mali Hesap Verme Sorumluluğu Üzerindeki Etkisi.....	34
1.3.İradi-ihiyari Maliye Politikası ve Modern Bütçe Uygulamaları	35
1.3.1.Bütçenin Konjonktürel Fonksiyonu.....	35
1.3.2.Bütçenin Gelir Dağılımını Düzenleme Fonksiyonu	36
1.3.3.Bütçenin Ekonomik İstikrarı Sağlama Fonksiyonu	37
1.3.4.Bütçenin Ekonomik Kalkınmayı Gerçekleştirme Fonksiyonu	38
1.4.İradi-İhtiyari Para Politikaları	39
1.5.İradi-İhtiyari Ekonomi Politikalarının Doğurduğu Sorunlar.....	45
1.5.1.Devletin Büyümesi Sorunu.....	45
1.5.2.Devletin Başarısızlığı Sorunu	48
1.5.2.1.Politikada Tam Rekabetin Geçerli Olmaması	50
1.5.2.2.Politik Miyopluk.....	51
1.5.2.3.Politik Dışsal Ekonomiler	52
1.5.2.4.Politik Negatif Ölçek Ekonomileri.....	53
1.5.2.5.Kaynakların Dağılımının “Hizmet Kayırmacılığı” ile Bozulması	53
1.5.2.6.Politikada Şeffaflık (Açıklık) Olmaması.....	54
1.5.2.7.Politikada Gereksiz ve Aşırı Harcamalar	55
1.5.2.8.Kamusal Güç ve Yetki Dağılımındaki Dengesizlik	56
1.5.2.9.Devlet’in Başarısızlığının Sonuçları	56
1.5.2.9.1.İşlem Maliyetleri	56
1.5.2.9.2.Merkeziyetçilik	58
1.5.2.9.3.Yolsuzluk	59
1.5.2.9.4.Savurganlık	60
1.5.2.9.5.Mali Disiplinden Uzaklaşma.....	62
1.6.Kurala Dayalı Ekonomi Politikaları.....	64
1.6.1.Kurala Dayalı Ekonomi Politikalarının Gerekçeleri.....	67
1.6.1.1.Küreselleşme Süreci ve Mali Kurallar	69
1.6.1.2.Maliye Politikası Etkinliğini Azaltan Etmenlerin Varlığı.....	72
1.6.1.3.Bütçeleme Sürecinden Kaynaklanan Sorunların Varlığı.....	74
1.6.1.4.Mali Disiplinsizliğin Varlığı	75
1.6.2.Kurala Dayalı Ekonomi Politikaları	76

1.6.3.Mali Kural Türleri ve Ekonomik Etkileri	81
1.6.3.1.Bütçe Dengesine ve Bütçe Açığına İlişkin Kurallar.....	82
1.6.3.2.Borçlanma ve Borç Stokuna İlişkin Kurallar	83
1.6.3.3.Harcamalara İlişkin Kurallar	84
1.6.3.4.Gelirlere İlişkin Kurallar	86
1.6.4.Mali Kuralların Tasarımında Dikkat Edilecek Hususlar	87
1.6.5.Parasal Kural Teorisi ve Parasal Kural Türleri.....	87
1.6.5.1.Friedman Kuralı	89
1.6.5.2.Koşulsuz Kurallar.....	89
1.6.5.3.Taylor Kuralı	90
1.6.5.4.Fisher-Simons Kuralı	90
1.6.5.5.J.M. Buchanan Kuralı.....	91
1.6.6.Anayasal İktisat ve Mali Kural Önerileri.....	91
1.6.6.1.Kamu Harcamalara Yönelik Anayasal Mali Kural Önerileri.....	92
1.6.6.2.Vergilemeye Yönelik Anayasal Mali Kural Önerileri	93
1.6.6.3.Borçlanmaya Yönelik Anayasal Mali Kural Önerileri.....	94
1.6.7.Kurala Dayalı Ekonomi Politikalarının Sonuçları.....	94
1.6.7.1.Mali Disiplin ve Mali Dengenin Tesis Edilmesi.....	95
1.6.7.2.Makro Ekonomik İstikrarın Sağlanması.....	96
1.6.7.3.Devletin Aşırı Büyümesinin Engellenmesi	97
1.6.7.4.Mali Sürdürülebilirliğin Temini	97
1.6.7.5.Vergi Yükünün Azalması.....	98
1.6.7.6.Vatandaşların Memnuniyetsizliğinin Azaltılması.....	98
1.6.7.7.Çıkar Grupları Faaliyetlerinin Azaltılması.....	99
1.6.7.8.Siyasi Popülizm Engellenmesi	99
1.6.8.Kurala Dayalı Ekonomi Politikalarına Yöneltilen Eleştiriler	100

İKİNCİ BÖLÜM

SEÇİLMİŞ OECD ÜLKE UYGULAMALARI

2.1.Dünya’da Mali Kural Uygulamaları ve Düzenlenme Biçimleri	103
2.2.ekonomi Politikası Yönetimine İlişkin Uluslararası Mali Kuruluşlar.....	107
2.3.Avrupa Birliğinde Mali Kural Uygulamaları.....	111

2.3.1.Parasal Birlik ve Avrupa Mali Alanının Oluşturulması	111
2.3.2.Maastricht Kriterleri	113
2.3.3.İstikrar ve Büyüme Paktı	115
2.4.AB’de Mali Kural Uygulamalarının Genel Yapısı	117
2.5.ABD’de Kurala Dayalı Ekonomi Politikaları	124
2.5.1.ABD’de Federal Bütçe Açıklarına Yönelik Mali Kural Uygulamaları	126
2.5.2.ABD’de Vergi ve Harcama Sınırlamaları.....	132
2.5.3.ABD’de Vergi ve Harcama Sınırlamalarının Hükümet Kararları Üzerine Etkisi	136
2.6.İngiltere’de Kurala Dayalı Ekonomi Politikaları	138
2.7.Yeni Zelanda’da Kurala Dayalı Ekonomi Politikaları.....	146

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE MALİ KURAL UYGULAMALARI

3.1.Türkiye’de Mali Kural İhtiyacının Gerekçesi ve Örtülü Mali Kural	152
Uygulamaları Öncesi Durum	152
3.1.1.Örtülü Mali Kural Öncesi Genel Görünüm	154
3.1.1.1.Örtülü Mali Kural Öncesi Kamu Harcamaları	156
3.1.1.2.Örtülü Mali Kural Öncesi Kamu Finansman Yapısı.....	157
3.1.2. IMF Stand-By Düzenlemeleri ve Örtük Mali Kural Uygulamalarına Geçiş	161
3.1.2.1.4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanununa Yönelik Mali Kural Düzenlemeleri.....	173
3.1.2.2.5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Mali Kural İlişkisi	174
3.1.3.Türkiye’de Yasal Mali Kural Uygulamalarına Geçiş	177
3.1.3.1.2008 Yılı Sonrası Orta Vadeli Mali Çerçeve ve Türkiye’de Mali Kural Düzenlemelerine Yönelik Genel Değerlendirme	177
SONUÇ VE ÖNERİLER	182
KAYNAKLAR	186

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AGÜ	: Az Gelişmiş Ülkeler
AMB	: Avrupa Merkez Bankası
APB-EPB	: Avrupa Para Birliği
BEA	: Budget Enforcement Act
BİT	: Belediye İktisadi Teşebbüsü
Bkz	: Bakınız
DİBS	: Devlet İç Borçlanma Senedi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EMU	: Avrupa Para Birliği
GRH	: Gramm-Rudman-Hollings
GSMH	: Gayrisafi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayrisafi Yurt İçi Hasıla
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İBP	: İstikrara ve Büyüme Paktı
İDT	: İktisadi Devlet Teşekkülü
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKBG	: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KKFA	: Kamu Kesimi Finansman Açığı
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
OVMP	: Orta Vadeli Mali Plan
OVP	: Orta Vadeli Program
SDR	: Özel Çekme Hakkı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
Vb	: Ve benzeri

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Keynezyen Mali Yaklaşımlar ve Yeni Mali Yaklaşımlar.....	66
Tablo 2: Farklı Ülkelerin Benimsemiş Olduğu Kurala Dayalı Ekonomi Politikaları Yönünde Aldıkları Kararlar	106
Tablo 3: Ekonomi Politikası Yönetimi Alanında Başlıca Uluslararası Mali Kurallar (Kodlar, İlkeler ve Standartlar).....	108
Tablo 4: OECD Ülkelerinde 1990'lı Yıllarda Kamu Maliyesine İlişkin Yasal Düzenlemeler	110
Tablo 5: İstikrar ve Büyüme Paktı İdeal Mali Kural Özellikleri ve APB	117
Tablo 6: AB Üyesi Ülkelerde Uygulanan Mali Kurallar	118
Tablo 7: ABD'de Mali Kural Uygulamalarına Yönelik Düzenlemeler	125
Tablo8: ABD'de Gramm-Rudman-Hollings Sisteminin Uygulanması (Milyar USD)	129
Tablo 9: ABD'de Bütçe Uygulama Yasası Hedef ve Gerçekleşmeleri (Milyar USD)	130
Tablo 10: ABD'de 1993 Tarihli Çerçeve Yasasının Uygulanması (Milyar USD)..	131
Tablo 11: İngiltere'nin Bazı Kamu Mali Göstergeleri (GSYİH'ye Oran, %)	145
Tablo 12: Türkiye'nin 1990-1999 Dönemi Kamu Maliyesinin Genel Görünümü (GSYİH'ye Oran, %).....	155
Tablo 13: Türkiye 1975-1998 dönemi Konsolide Bütçe Giderlerinin Dağılımı (%)	157
Tablo 14: Türkiye 1975-1998 Dönemi Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ve Finansmanı (GSMH'ye ,%)	159
Tablo 15: Türkiye'de 17, 18 ve 19. Stand-by Anlaşmaları ile Hedeflenen Mali Kurallar	167
Tablo 16: Türkiye'de 2000-2008 Dönemi Kamu Maliyesinin Genel Görünümü (GSYİH'ye Oran, %)	170
Tablo 17: Türkiye'de 2000-2008 Dönemi Bütçe Harcama ve Gelirlerinin Kompozisyonu (%)	172
Tablo 18: 4749 Sayılı Kamu Finansmanı Kanunu'na Göre Eski ve Yeni Uygulamalar	174

Tablo 19: Türkiye’de 2006-2008 Dönemi OVMP-Bütçe Karşılaştırması (Milyon TL)	176
Tablo 20: Türkiye’nin 2009-2012 Dönemi Orta Vadeli Mali Çerçeve ve Kamu Kesimi Faiz Dışı Fazla Hedefleri (GSYİH’ye Oran, %)	178
Tablo 21: Türkiye’nin 2010-2012 Dönemi Orta Vadeli Program Hedefleri (GSYİH’ye Oran, %)	179

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Uygulandıkları Kurumsal Birim İtibariyle Mali Kurallar.....	120
Şekil 2: Mali Kuralların Dayanağı	121
Şekil 3: Maasstricht Sürecinde Mali Disiplin (Bütçe Açığı/GSYİH, %).....	122
Şekil 4: EPB Sonrası Mali Gevşeme (Bütçe Açığı/GSYİH, %)	123
Şekil 5: ABD Kamu Maliyesinin Genel Görünümü (GSYİH'ya Oran, %)	127
Şekil 6: ABD'de Kurallı Dönemde Mali Görünüm (GSYİH'ya Oran, %).....	138
Şekil 7: İngiltere'de Altın Kural ve AB Kriteri (GSYİH'ya Oran, %)	143
Şekil 8: İngiltere'de Borç Stoku Kuralı ve AB Kriteri (GSYİH'ya Oran, %).....	144
Şekil 9: Türkiye'de 1980-2007 Dönemi Kamu Brüt Borç Stokunun Gelişim (GSYİH'ye Oran, %)	161
Şekil 10: Türkiye'de 1999-2007 Dönemi Kamu Harcama ve Gelir Kompozisyonu (GSYİH'ye Oran, %)	169

GİRİŞ

Genel ekonomi içerisinde mal ve hizmet üretiminden sorumlu olan özel sektör ve kamu sektörü birbirinden farklı yapılara sahiptir. Özel sektörde üretilen mal ve hizmetlerin teknik özellikleri, arz yapısı ve fiyatlandırılması ile kamu sektöründe sunulan mal ve hizmetlerin söz konusu özellikleri arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılık, her iki alandaki karar alma süreçlerinde de kendini göstermektedir.

Toplu yaşamın ortaya çıkardığı ortak kolektif bir takım ihtiyaçların varlığı, piyasa dışı bir örgüt tarafından, alışveriş konusu yapılmaksızın topluma sunulması gerekliliğini ortaya çıkartmaktadır. Bu şartlar, toplumdaki bireylerin ihtiyaç duyduğu kolektif mal ve hizmetlerin, piyasa dışı kaynaklardan karşılanmalarını zorunlu kılar. Kolektif ihtiyaçların talep edildiği ve karşılandığı bu piyasa "*Kamu Ekonomisi*" olarak tanımlanmaktadır.

Kamu ekonomisinin görevi, toplumdaki bireylerin ihtiyaçlarının karşılanmasında piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ve yetersizliklerini gidermektir.¹ Piyasa ekonomisinde hangi mal ve hizmetlerin ne miktarda üretileceğine gelir sahibi tüketicilerin talebi karar verirken, talep edilen bu mal ve hizmetlerin fiyatını da yine bu özel talep bilirler. Ancak; piyasa ekonomisi için geçerli olan bu yapısal süreç, kamu ekonomisi için geçerli değildir. Nitekim; kamu ekonomisinde ihtiyaçların karşılanması ile bedelinin ödenmesi arasında bir alışveriş bağı bulunmayıp kamu hizmetlerine olan talep siyasal kanallardan iletilmektedir.

Siyasal karar süreci, bir yandan kamu hizmetlerine olan talebi ortaya koyarken diğer yandan da bu hizmetlerin arzını düzenler. Bu yapıyla halkın kamu hizmetleri ve politikalarına yönelik talep ve tercihleri, siyasal süreç içinde siyasal kurumlar aracılığı ile siyasal kararlar haline alır. İster demokratik bir yapı içinde

¹Kenan Bulutoğlu, **Kamu Ekonomisine Giriş, Devletin Ekonomik Bir Kuramı**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998, s. 1.

toplum üyelerinin oyları alınmak suretiyle sunulsun, ister bir küçük azınlığın tercihini hatta bir diktatörün arzularını yansıtın, kamu hizmetleri (devlet hizmetleri) piyasa ve fiyat mekanizması dışında oluşturulup sunulur. Bu duruma göre rejim ister demokrasi olsun ister dikta, kamu hizmetlerinin tutarı ve bileşimi, maliyetlerin kimler tarafından ödeneceği sürekli olarak siyasal yollarla kararlaştırılmaktadır.

Hem yurt genelinde kamu hizmeti üretim birimi olan merkezi hükümet örgütünde hem de hiyerarşik olarak daha aşağı düzeylerdeki kamu üretim birimlerinde kamu hizmetleri talebi, yıllık olarak belirlenir. Merkezi hükümet tarafından yerine getirilmeye çalışılan kamu hizmetleri talebi, siyasal karar organlarınca yıldan yıla kabul edilen bir bütçe belgesi ile belirlenmektedir. Hizmetlerin idarece doğrudan üretilmesi ya da piyasadaki sipariş (ihale) usulü ile temin edilmesi, icra organı olan hükümetin ve idarenin görevidir. Ayrıca; kamu hizmetleri alışverişi, piyasa alışverişleri gibi kesintisiz bir karar süreci olmayıp, yıldan yıla bütçe yasaları ile tekrarlanan kesintili bir karar sürecidir. Bu özelliği ile Devlet Bütçesi, yasama organının hükümete verdiği kamu hizmetleri sipariş listesidir² denilebilir. Bu durum demokratik bir toplumda halkın kamu hizmetlerinin miktar ve türünde değişiklik yapabilmelerinin ancak siyasal karar sürecini kullanarak gerçekleştirebileceği sonucunu doğurur. Bu özelliğiyle, kamu adına karar vermek ve eylemde bulunmak durumunda bulunanların, genel ekonomi içinde kamu ekonomisine yönelik olarak gerçekleştirdikleri ekonomik karar ve uygulamaların tamamına “*ekonomi politikası/politikaları*” olarak adlandırmak mümkündür. O halde ekonomi politikalarının asli kullanıcıları, kendilerine bu politikaların kullanılması yönünde yetki devredilen devlet organlarıdır.

Bu organlar, ekonomik amaçlara ulaşma doğrultusunda belirli ekonomik araçları kullanarak bu hedeflere ulaşmaya çalışır. Ekonominin ulaşmaya çalıştığı temel hedefler; ekonomik istikrarın sağlanması, ekonomik büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi, dış ödemeler bilançosunda denkleğin sağlanması, gelir dağılımının düzenlenmesi şeklinde sayılırken bu amaçlara ulaşma yolunda maliye politikaları,

² Bulutoğlu, s. 1.

para politikaları, regülasyon ve konjonktür politikaları, dış ticaret politikaları gibi temel ekonomik araçlar kullanılmak suretiyle ekonomi politikaları belirlenmiş olur.

Tam da bu aşamada, ekonomi politikası yönetiminde kuralların mı, yoksa takdir yetkisinin mi daha rasyonel olduğu konusu önem kazanmaktadır. Ekonomi politikası yönetiminde, politikaların belirlenmesi ve icra edilmesi noktasında kuralların mı yoksa takdir yetkisinin mi önemli olduğu, iktisat literatüründe eskilere dayanan bir tartışma konusudur.³ Bu tartışmada önemli olan husus, ekonominin hedeflediği amaçlar üzerinde olmayıp aksine, ekonominin hedeflediği amaçlara ulaşma yolunda kullanılan ekonomik araçlar üzerinde yoğunlaştığı gerçeğidir.

Ekonomik araçların kullanımı üzerinde takdir yetkisinin daha önemli olduğunu ileri süren görüşlere göre, bütün olumlu ve olumsuz ihtimalleri dikkate alan mükemmel kurallar tasarlanmış bile olsa sosyal olayların karmaşıklığı, yönetimde insan unsurunun varlığı ve kuralların farklı koşullara göre esnek olmaması gibi nedenlerle belirli bir süreçten sonra mutlaka yöneticilerin takdirinin devreye gireceği söyleminin ileri sürüldüğüdür. Bu teze göre, ekonomi politikası yönetimi bir sanattır ve kuralları doğru bir biçimde uygulayacak, yorumlayacak veya yetersiz kaldığı yerde “*ince ayarlar*” yapacak ve bu süreç içinde inisiyatif kullanacak bilge kişilerin varlığını gerektirmektedir. Buna karşılık; ekonomi politikası yönetiminde kuralların öncelikli olarak alınması gerektiğini savunan teze göre, bu türden “*bilge*” kişilerin her zaman var olamayacağı; böyle yöneticiler olsa bile, insanın doğası gereği kendi çıkarlarını azamileştirme eğilimine sahip olacağı ihtimalinden hareketle, her zaman en iyi kararları alamayacağını savunur.

Teorik temelleri 1930’lu yıllarda Keynes’in önderliğinde ortaya konulan ve 1960’lı yıllarda siyasal alanda etkisini genişleten iradi-takdiri ekonomi politikaları, ekonominin amaçlara ulaşması yolunda kullandığı araçları iradi-takdiri kararlara bırakmıştır. Bu politikalar 1970’li yılların sonlarına kadar etkisini sürdürmüştür. Ancak; 1970’li yılların sonlarına doğru uygulanan iradi-takdiri ekonomi politikalarının bir sonucu olarak devletin aşırı derecede büyümesine yal açmıştır. Bu

³ Henry Simons, **Rules versus Authorities in Monetary Policies**, *Journal of Political Economy*, Vol. 44, No:1, February, 1936, ss .1-31.

yapı, mali süreçler üzerinde olumsuz sonuçlara neden olmuş ve bu durum genel ekonomide önemli sapmalara yol açmıştır. Bu süreç, bazı iktisatçıların iradi-takdiri politikaların bir şekilde sorgulanmasını ve bu politikalar yerine, alternatif olarak ortaya konulan kurala dayalı ekonomi politikaları üzerine yoğunlaşmasına neden olmuş ve iktisat biliminde “*takdiri kararlara karşı kurallar*” tartışmasını başlatmıştır.

Bu çalışmada; mali kurallar alanında kamu maliyesi literatüründe yer alan temel tartışmalara yer verilerek, özellikle devletin aşırı büyümesinin Kamu Tercihi İktisatçılarının geliştirdiği “*devletin başarısızlığı teorisi*” yaklaşımından hareketle, iradi-ihtiyari ekonomi politikaları ile kurala dayalı ekonomi politikaları karşılaştırılarak incelenmiştir. Bu kapsamda ele alınacak konu üç temel bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde; maliye politikası kurallarının etkinliği, ekonomi politikalarının amaçları ve bu amaçlar doğrultusunda kullanılan araçlar irdelenerek iradi-ihtiyari ekonomi politikaları ele alınmıştır. Yine bu bölümde, İradi-ihtiyari ekonomi politikalarının yarattığı temel sorunlardan olan, devletin büyümesi ve devletin başarısızlığı kavramları hareket noktası alınarak, kurala dayalı maliye ve para politikaları bu perspektifte incelenmiş ve anayasal iktisat kavramına yer verilmiştir. Bu bölümde son olarak mali kural önerileri ile kurala dayalı ekonomi politikalarının ortaya çıkardığı sonuçlar da incelenmiştir.

İkinci bölümde; OECD’ye üye ülkelerde mali kural uygulamalarına yer verilmiştir. Bu kapsamda özel olarak ABD, İngiltere ve Yeni Zelanda’da uygulanan kurala dayalı ekonomi politikaları örneklendirilerek söz konusu ülkelerin mali kural uygulamaları, ülkelerin genel ekonomik ve mali durumları ile bu yöndeki kurumsal yapıları incelenmiş ve kural uygulamaları ile elde edilen ekonomik sonuçlar ve uygulamadaki başarı değerlendirilmiştir. Çalışmalar sırasında, OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslar arası kuruluşların yaptıkları çalışmalardan, AB Komisyonu tarafından hazırlanan raporlardan ve üye ülkelerin Komisyona sunmuş oldukları

programlardan, ülkemizde mali konularla ilgili kamu kurum ve kuruluşların internet sitelerinden ve veri tabanlarından yararlanılmıştır.

Üçüncü bölümde; Türkiye’de uygulanan kurala dayalı ekonomi politikalarının tarihi seyrine yer verilerek, mali kuralların yasal zemine oturtulması yönünde yapılan düzenlemeler ile bu kapsamda, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu ve Bütçe Kanununa yönelik düzenlemeler ele alınarak incelenmiştir.

Sonuç bölümünde çalışmanın ana unsurları özetlenerek kurala dayalı ekonomi politikalarının bir ülkenin kurumsallaşması yönündeki önemi vurgulanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

EKONOMİ POLİTİKASI KURALLARININ ETKİNLİĞİ

1.1.Ekonomi Politikalarında Amaç ve Araçlar

Ekonomik süreçlerin bütünü olarak ekonomi politikaları; en basit ifadeyle, belirli ekonomik amaçlara ulaşmak için ekonomi araçlarının kullanılmasıdır. Diğer bir ifadeyle, ekonomi politikaları; önceden belirlenmiş olan iktisadi-sosyal amaçları gerçekleştirmek için ekonominin işleyişini belirleyen makro değişkenlere bilinçli olarak yapılan müdahaledir.⁴ İktisat politikalarının en temel amaçlarından birisi, toplum refahını maksimize edebilme gayretidir. Ancak; toplum refahı kavramı genel ve soyut bir kavram özelliği taşıdığı için, toplumların yapısına ve algılayışlarına göre farklılıklar ifade edeceği de bir gerçekliktir. Bu yüzden, refah artışının sağlanmasında izlenecek ekonomi politikalarının rolünün bir kıstas olabilmesi için, refah artışı kavramının, ekonomi politikalarının uygulandığı ülkelerin yapısal (strüktürel) özelliklerine göre yorumlanması gerekliliği ön planda tutulmalıdır. Bu manada, uygulamaya alınacak olan ekonomi politikası hedeflerinin içinde bulunan ekonomik ve toplumsal şartlarda dikkate alınarak daha baştan seçilmeleri önemli bir ekonomi politikası kuralı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ekonomi politikaları, uygulandığı ülkelerin koşullarına ve siyasi iktidarların (Hükümetlerin) tercihlerine bağlı olmakla birlikte, genel anlamda ekonomi politikalarının temel hedefi; kamusal ihtiyaçların karşılanması, temel malların arzının güvence altına alınması, nüfus büyüklüğünün ve yapısının düzenlenmesi, faktör dağılımının düzenlenmesi, bazı bölgelere veya sektörler öncelik tanınması ve onlara destek verilmesi, özel tüketim alışkanlıklarının düzenlenmesi, üretimin artırılması, tam istihdama ulaşmayı sağlaması, fiyat istikrarının korunması, ödemeler dengesinin düzenlenmesi, gelir ve servet dağılımının düzenlenmesi vb. olarak sıralamak mümkündür.

⁴ Sevim Görgün, **Maliye Politikası**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Yayını, No:50, İstanbul, 1973, s. 31.

Bu yönde hedeflenen ekonomi politikalarını başarı ile uygulayabilmek için, bu politikaları yürütecek ve uygulayacak ülkelerde bazı ön koşulların varlığının bulunması gerekmektedir. Bu koşullar; iktisadi hayatın geleceği hakkında güvenilir bir tahminde bulunmak, maliye politikası ile ilgili olarak alınacak kararların yasama ve yürütme organları ile halk tarafından kabulünü sağlamak, idare tarafından alınacak kararların zamanında alınmasını sağlamak, maliye ve iktisat politikalarını diğer politikalarla uyumlaştırmak ve rasyonel bir mali sisteme sahip olmak gibi ön koşulların varlığıdır. Esasen, mali hedefler doğrultusunda ortaya konacak iyi bir maliye politikası her şeyden önce, sağladığı sosyal faydanın neden olduğu sosyal maliyetten yüksek olmasına bağlıdır.⁵

1.1.1.Ekonomi Politikasında Amaçlar

Çeşitli ülkelerin ekonomi politikalarının amaçları birbirinden farklı olmakla birlikte⁶ ekonomi politikalarının hedeflediği pek çok amacı sistematik olarak dört ana unsorda toplamak mümkündür. Bunları; ekonomik istikrarın sağlanması, ekonomik büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi, ödemeler bilançosunda denklik sağlanması ve gelir dağılımının düzenlenmesi şeklinde sıralamak mümkündür.

1.1.1.1.Ekonomik İstikrarın Sağlanması

İktisat politikalarının önemli konularından biri olan “*ekonomik istikrar kavramını*” dar ve geniş anlamda ikiye ayırmak mümkündür. Dar anlamda ekonomik istikrar, bir ekonomide fiyatlar genel seviyesinde istikrarın ve tam istihdam düzeyinin sağlanması anlamını taşır.⁷

⁵ J.Shultz William-C.Lowell Harriss, **American Public Finance**, New York Prentice, Hall Inc Seventh Edition, 1960, pp. 586-587

⁶ J.Chelliah Raja, **Fiscal policy in underdeveloped countries**, London Allen and Urwin Ltd. 1960, p.17.

⁷ R.A.Mundell, **İç ve Dış İstikrar İçin Para ve Maliye Politikalarının Uygun Biçimde Kullanımı**, (Çev. B.ATAÇ), ESADER, Cilt XVI, Sayı 2, Haziran 1980, s. 301-309.

Geniş anlamda ekonomik istikrar ise, bir ekonomide tam istihdam ve fiyat istikrarının yanında toplam arz-toplam talep, yatırım-tasarruf, döviz arzı-döviz talebi, ithalat-ihracat dengelerinin sağlandığı ve bu süreçlere bağlı olarak dengeli bir büyüme hızının ve dış ödemeler bilançosunun elde edildiği ve gelir-servet dağılımında adaletin sağlandığı durumu ifade eder.

Burada üzerinde durulması gereken temel iki husus, ekonomide fiyat istikrarının ve tam istihdam düzeyinin sağlanması hususudur.

Fiyat istikrarının korunması, bir ekonomide genel fiyat düzeyinde ortaya çıkan sürekli dalgalanmaların önlenmesi anlamını taşımaktadır. Ekonominin genel fiyat düzeyinde ortaya çıkan ve süreklilik gösteren bir dalgalanma, iki şekilde kendini gösterebilmektedir. Fiyatlar genel düzeyi ya sürekli yükselir ya da sürekli düşer. Birinci durum enflasyon ikinci durum ise deflasyon olarak isimlendirilir. O halde fiyat istikrarının korunması, ekonomide söz konusu olan enflasyon ve deflasyonla mücadele anlamını taşımaktadır. Bu şekliyle, devletin ekonomi politikaları çerçevesinde nasıl ki istihdam hacmi ile ilgili tedbirleri alması ve uygulaması “*istikdam politikası*”, para-kredi sahasında aldığı tedbirler “*para politikası*”, gelir paylaşımı sahasında yapılan müdahaleler “*bölüşüm politikası*” olarak isimlendiriliyor ise, fiyatları ilgilendiren alanlarda alınan tedbir ve politikalara da “*fiyat politikaları*” denilmektedir. Fiyat politikaları bu anlamda, devletin ve ona bağlı kamu kuruluşlarının fiyat teşekküllerine ve piyasaların organizasyon ve işleyişine müdahale etmek ve bunları düzenlemek veya belirlemek üzere aldıkları tedbirlerin tamamı olarak tanımlanabilir. Fiyat istikrarını temin edebilmek için başvurulacak tedbirler; fiyat kontrolü, kar hadleri, narhlar vb. olabilmektedir. Bu yaklaşımdan hareketle devletin fiyatlara müdahale nedenlerini dört ana unsurda toplamak mümkündür.⁸ Bunlar; fiyatlarda istikrar ve ahenk sağlamak, serbest rekabet şartlarını hazırlamak veya serbest rekabet şartlarını muhafaza etmek, monopollerle mücadele etmek, aksak rekabetin olumsuzluklarını ortadan kaldırmak son olarak bazı durumlarda belli bir üretici zümresini korumak ve bazen de belli bir tüketici zümresini korumak olarak ifade edilebilir.

⁸ Şükrü Baban, **İktisat İlminin Umumi Prensipleri**, İstanbul Üniversitesi Neşriyatı No: 671,Cilt :1 Sermet Matbaası, İstanbul, 1956, s. 162-163.

Ekonomilerde özellikle gelişmiş ekonomilerde, maliye politikalarının temel amaçlarından bir diğeri de tam istihdamın sağlanması ve korunmasıdır. Çünkü; bu amacın gerçekleştirilmemesi halinde ekonomide milli gelir düzeyi azalmakta ve ekonomik büyüme hızında düşmeler görülmektedir. Tam istihdam kavramı ile amaçlanan; geniş anlamda bir ekonomide mevcut tüm üretim faktörlerinin tam olarak kullanılmasıdır. Ancak; ekonomi pratiğinde tam istihdam, emek üzerinde tanımlanmakta ve emek gücünün tam olarak kullanıldığı bir ekonominin tam istihdamda olduğu kabul edilmektedir. Burada bir konunun açıklığa kavuşturulmasında yarar vardır. Kaynakların tam olarak kullanılması ifadesi, bu kaynakların yüzde yüz kullanılıyor anlamını taşımamaktadır. Nitekim; dinamik bir ekonomide kaynaklar (emek dahil) yüzde yüz istihdam edilemez. Bu göre, ekonomistler tam istihdamı hem arızı, hem de yapısal öğeleri göz önünde tutarak, işsizlik oranının normal olduğu bir istihdam düzeyi olarak tanımlamaktadır. Günümüzde emek gücünün % 94-95 oranında istihdam ediliyor olduğu bir ekonomide tam istihdamın gerçekleştirildiği kabul edilmektedir.⁹ Ekonomik politikalarda alınan tedbir ve düzenlemeler genellikle bu yönde hedeflenmekte ve istihdam politikalarında bu değerler üzerinde şekillendirilmektedir. Bu hedefler doğrultusunda bir ekonomide tam istihdamın gerçekleştirilmesi milli gelirin de maksimize edileceği sonucunu doğurmaktadır. Ancak; burada belirtilmesi gereken önemli husus, ekonomide tam istihdama ulaşmak için kişilerin verimsiz işlerde çalıştırılmayıp bilakis verimli alanlarda istihdam edilmesine bağlı olduğu gerçeğidir.¹⁰

1.1.1.2. Ekonomik Büyüme ve Kalkınmanın Sağlanması

Ekonomik büyüme; ekonomik hayatın temel verilerinde, üretim faktörlerinde (iş gücü, tabii kaynaklar, sermaye, müteşebbis) kişi başına reel milli geliri yükseltecek şekilde görülen sürekli artışları ifade eder.¹¹

⁹ Bernard Herber, **Modern Public Finance, Fifth Edition**, New York, 1983, pp. 389-390.

¹⁰ James A. Maxwell, **Fiscal Policy, Its Techniques and Institutional Setting**, Greenwood Press, Publishers, New York, 1968, p. 61.

¹¹ Halil Dirimtekin, **Genel İktisat Teoris II (Makro)**, Bilim Teknik Yayınevi, Eskişehir, 1989, s. 295.

Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, bir ekonomide belli bir dönemde (genellikle bir yılda) üretim faktörlerinin üretimde meydana getirdiği gelir artışına “*iktisadi –ekonomik büyüme*” denilmektedir. İktisadi büyüme kısaca, milli gelirden meydana gelen yıllık artış şeklinde de tanımlanabilir. Bu artış, bir önceki dönemde tahmin edilen gelirin yüzdesi olarak hesaplanır. Günümüzde ekonomik büyüme hesaplamalarında gayrisafi yurt içi hasıla'nın büyüme oranı kullanılmaktadır. Burada önemli olan hususun gelirin parasal ve cari dönem fiyatları ile ifade edilmesidir. Buna göre, hesaplanan oran nominaldir ve enflasyon yüksekken büyüme de yüksek görülebilir. Reel büyümenin hesaplanması için parasal gelirin fiyat artışlarından arındırılması gereklidir. Bu nedenle yurtiçi hasılanın belirli bir döneminin fiyatları baz alınarak reel büyüme hesaplanabilir.

Ekonomik büyümeyi belirleyen stratejik faktörler, sermaye, emek ve teknolojik gelişmelerdir. Bu noktadan hareketle, devletin ekonomi politikası araçlarından biri olan maliye politikası araçlarını kullanarak büyümeyi belirleyen bu üç faktörü etkilemekte ve mümkün olduğunca yüksek bir büyüme oranı temin etmeye çalışmaktadır.

Bir ekonomide, ekonominin büyüme hızı ile ilgili olarak genel kabul görmüş iki ayrı yaklaşım bulunmaktadır. Bunlar, Harrod-Domar ve Neo-Klasik yaklaşımlardır. Keynesyen denge modeli dinamikleştirilerek kurulan ve Keynesyen varsayımlara dayanan Harrod-Domar büyüme modelleri, savaş sonrası yıllarda oldukça ilgi çekmiştir. Harrod-Domar; büyüme hızının sermaye birikimi tarafından belirlendiğini ileri sürmektedir. Bu durumda, devletin maliye politikası araçları ile ekonomiye müdahale ederek hedeflenen büyüme hızını gerçekleştirmesi veya uzun dönem büyüme hızında meydana gelebilecek sapmaları gidermesi mümkün olabilecektir. Çünkü, maliye politikası araçlarından olan kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin sermaye birikimi üzerindeki etkileri bilinmektedir.

Devlet kamu yatırım harcamaları ve kamu gelişme carileri ile bir taraftan ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesinde önemli bir rol oynarken, diğer taraftan vergi politikasını ekonominin toplam tasarruf hacmini artırıcı yönde kullanabilir. Bu

takdirde, kamu tasarruflarını artırmak, özel yatırımları teşvik etmek şeklinde ortaya konulan müdahalelerle, ekonomik kalkınmadan doğan ve ekonomik kalkınmayı tehlikeye sokabilecek yapısal dengesizliklere karşı koymak mümkün olabilecektir.

Son yıllarda Neo-Klasik yaklaşımı benimseyen büyüme modellerinin üstünlük kazanması Harrod-Domar tipi büyüme modellerinin öneminin azalmasına neden olmuştur. Neo-Klasik büyüme modellerinde büyüme hızını belirleyen temel öğe, nüfus artış hızıdır. Bu modellere göre maliye politikasının bir ekonomide büyüme hızının belirlenmesi konusunda yapacağı fazla bir şey bulunmamaktadır. Çünkü, Neo-Klasik büyüme modellerine göre, maliye politikaları sermaye birikimini etkileyebilmekte ancak; uzun dönem büyüme hızını artıramamaktadır. Bununla birlikte son yıllarda Neo-Klasik büyüme modelleri konusunda yapılan çalışmalarda mali değişkenlerin büyüme hızı üzerindeki rolünün tekrar canlandırıldığı gözlenmiştir.¹²

Bu sürecin başka bir yönü de ekonomik kalkınma sürecidir. Ekonomik kalkınma, ekonomik büyümeyi de kapsayacak şekilde ekonomideki kantitatif (niceliksel) ve kalitatif (niteliksel) bütün değişiklikleri ifade eder. Diğer bir ifadeyle ekonomik kalkınma, ekonomik büyümenin ifade ettiği reel milli gelir değişiminden başka, bir ekonominin geniş anlamda tüm yapısal değişimini (sosyal, kültürel vb.) kapsar. Çoğu zaman, ekonomik büyüme kavramı yerine “*ekonomik kalkınma=ekonomik gelişme*” kavramları kullanılmaktadır. Aslında, ekonomik büyüme kavramının sadece makro ekonomik değişkenlerde görülen miktar artışlarını ifade ettiğini, buna karşılık ekonomik kalkınma ve ekonomik gelişme kavramlarının ise bu miktar artışlarının yanında kalite artışlarını da kapsadığını söylemek pek yanıltıcı olmayacaktır.¹³ Buna göre, ekonomik kalkınma az gelişmiş durumda olan ekonominin gelişmiş bir ekonomi haline gelmesini ifade eder.¹⁴

Günümüzde iktisadi büyüme ve kalkınmanın sağlanmasında devletin önemli görevleri bulunmaktadır. Özellikle kalkınma sürecinin ilk aşamalarında devletin ekonomiye müdahalesi adeta kaçınılmaz olmaktadır.

¹² Alan Peacock and G.K.Shaw, **The Economic Theory of Fiscal Policy**, George Allen and Unwin Ltd., London, 1971, pp. 106-114.

¹³ C.Necat Berberoğlu, **Genel Ekonomi II**, Bilim Teknik Yayınevi, Eskişehir, 1992, s. 183.

¹⁴ Dirimtekin, s. 295.

1.2.1.3.Ödemeler Bilançosunda Denklik Sağlanması

Dış ödemeler bilançosu; ülkenin mal, hizmet ve sermaye akımları gibi ekonomik işlemler dolayısıyla dış alemden sağladığı gelirlerin yaptığı ödemelere eşit olup olmadığını gösteren önemli bir ekonomik göstergedir. Bir ülkenin dış ödemeler bilançosundaki denge ya da dengesizlik o ülkenin uluslar arası ödeme gücündeki iyileşme ya da bozulmaları ortaya koyar. Dolayısıyla çoğu kez o ülkenin uluslar arası ekonomik ve mali alandaki itibarının göstergesi olarak değerlendirilir. Dış ödemeler bilançosu, genel anlamda, söz konusu ülkede uygulanan ekonomik ve mali politikaların bir sonucu olarak önem arz etmektedir. O bakımdan bir ülkenin dış ödemeler bilançosuna yönelik uyguladığı politikaların sonuçlarını söz konusu ülkenin ekonomi politikalarının bir sonucu olarak başarısının veya başarısızlığının bir göstergesi olarak ele almak mümkündür.¹⁵

Bu yönüyle, gerek gelişmiş ve gerekse gelişmekte olan ülkeler açısından son derece önemli olan ödemeler bilançosu dengesinin sağlanması, bir ülkede yerleşik kişilerin belirli bir dönem boyunca yabancı ülkelerde yerleşik kişilerle yaptıkları tüm ekonomik işlemlerin sonucunu gösteren sistematik kaydın dengeli olması halidir. Ödemeler dengesinin açık ya da fazla vermesini sağlayan ana hesap grupları ise; cari işlemler hesabı (mal ihracatı ve ithalatı, hizmet ihracatı ve ithalatı, tek yanlı transferler), sermaye hesabı (uzun süreli sermaye, kısa süreli sermaye), istatistiki farklar (net hata ya da noksan), resmi rezervler hesabı (kısa süreli resmi sermaye, döviz, parasal altın, SDR¹⁶ ve IMF rezerv pozisyonu) dır.

Dış ödemeler bilançosu bir ülkede var olan ekonomik değişkenlerle doğrudan ilişkilidir. Nitekim, dış ödemeler bilançosundaki açık veya fazla ülke ekonomisi üzerinde geniş kapsamlı etkiler doğurmaktadır. Örneğin; ülkedeki milli gelir ve çalışma düzeyi, kalkınma hızı, döviz kurları, enflasyon oranı, ücret artışları, gelir dağılımı ve dış borçlar gibi temel ekonomik değişkenler dış ödemeler bilançosu

¹⁵ Halil Seyidoğlu, **Uluslararası İktisat “Teori, Politika ve Uygulama”**, Güzem Yayınları No:7, İstanbul, 1993, s.135

¹⁶ IMF üyesi her ülkeye bir kota tahsis edilir. Kotalar üye ülkelerin Fon’la olan mali ve yönetim ilişkilerini belirler. Kotalar üyelerin Fon’a yapacakları üyelik katkıları, oy verme hakkı, Fon’dan çekilebilecek kaynak miktarı ve özel çekme hakkı (SDR) dağıtımını bakımından önem taşımaktadır. (Seyidoğlu, s. 679.)

durumu ile sıkı sıkıya ilişkilidir. Dolayısıyla ülkeler dış ekonomik ilişkilerinin sağlıklı bir yolda olup olmadığının belirlenmesi, bir sorun varsa gerekli önlemlerin alınması ve politik düzenlemelerin yapılması için, dış ödemeler bilançosu rakamlarının sürekli izlenmesi gerekmektedir. Taşıdığı büyük önem nedeniyle, ekonomik, mali ve parasal politikaları yöneten ve yönlendiren hükümet kuruluşları (Maliye Bakanlıkları, Hazine, Merkez Bankaları vb.) iç ve dış ekonomiye ilişkin politik kararlarının alınmasında ve planlanmasında dış ödemeler bilançosundaki gelişmeleri mutlaka göz önünde bulundurmak zorundadırlar.

Ödemeler dengesinin mümkün olduğunca dengede kalması ya da az açık vermesi sağlanmaya çalışılır. Ancak; yapısal nedenler, iktisadi dalgalanmalar, döviz spekülasyonları, mali krizler ve geçici faktörler nedeni ile dış denge sağlanamayabilir. Bu dengeyi sağlayabilmek için ülkelerin izleyeceği yol; açıkları finanse etmek, baskı altına almak ya da tedavi edici önlemler üzerinde durmak şeklinde belirtilebilir. Bu dengenin sağlanması ağırlıklı olarak para politikaları ile ilintilidir. Ancak; kalkınmanın sağlanması ve ihracatın yaygınlaştırılması yönünde maliye politikalarının daha etkin bir araç olabileceği bir gerçektir.

1.2.1.4. Gelir Dağılımının Düzenlenmesi

Milli gelirin üretimine katılan üretim faktörlerine ödenen gelirlerin toplamı milli geliri meydana getirmektedir. Bu duruma göre üretim faktörlerine sahip olmayanlar gelir elde edemeyeceklerdir. Başka bir ifade ile, gelir elde etmenin şartı üretim faktörlerine sahip olmak ve bunları fiilen üretimde kullanmaktır. Milli gelirden, üretim faktörlerine katılanların (emek, sermaye, müteşebbis ve toprak) dengeli ve adil bir pay almalarına “*gelir dağılımında adalet*” adı verilir. Gelir dağılımı bir ülkede üretilen mal ve hizmetlerin, toplumun farklı kesimleri tarafından ne şekilde bölüştüğünü ifade eden bir kavramdır. Bu kavram, kişisel, faktörel, bölgesel ve sektörel olarak ele alınabilir. Gelir dağılımında adalet sağlanmaya çalışılırken bunun matematiksel bir eşiklik şeklinde algılanmaması gerekmektedir. Nitekim; herhangi bir ekonomide gelir dağılımı, sosyal barışı sağlıyor, toplumsal refahı artırıyor, herkese fırsat eşitliği temin ediyor ve gelir dağılımındaki eşitsizlikler

devri hareketlere sebep olmuyorsa o ekonomideki gelir dağılımını adil kabul etmek gerekir.¹⁷ Burada üretim faktörlerinin üretim sürecine katılmaları sonucunda elde ettikleri payların oransal eşikli nihai hedef olarak algılanması gerekmektedir.

Gelir dağılımında adaletin sağlanması, ekonomik ve mali araçlar dışında sosyal amaçlara da hizmet etmektedir. Bu nedenle, ekonomi politikasının sahip olduğu araçlarla bu denge sağlanmaya çalışılmaktadır. Gelir ve servet dağılımındaki eşitsizlikleri gidermek yönünde maliye politikasının elinde başlıca vergi, kamu harcamaları ve kamu kredisi olmak üzere üç araç bulunmaktadır. Bu mali araçların bütününe “gelirler politikası” veya “maliye politikası” adı verilmektedir. Bu yönde yapılan ve mali olmayan araçlara da “sosyal politika” veya “para-kredi politikası” denilmektedir.

Gelir dağılımında adaletin sağlanması genel ekonomide uygulanacak maliye politikaları açısından önem arz etmektedir. Özellikle, maliye politikalarının gelir üzerindeki etkisi, kamu harcamalarındaki bir değişikliğin ne şekilde finanse edildiği konusu ile sıkı sıkıya bağlıdır. Bilindiği üzere kamu harcamalarının finansmanı açısından devlet iki seçenekten birini tercih etmek zorundadır. Bu seçeneklerden ilki vergi gelirleri, diğeri de borçlanmadır.¹⁸ Devlet borçlanma seçeneğini kullandığı zaman başvurabileceği kaynaklar, kişi veya firmalar, ticari bankalar ve merkez bankası olabilir. Devletin kullandığı bu seçeneklere göre kamu harcamalarındaki bir artışın gelir düzeyi üzerinde çarpan etkisi yolu ile meydana getirdiği genişletici etki farklı olabilecektir.¹⁹

1.1.2. Ekonomi Politikası'nın Kullandığı Araçları

Ekonomi politikası, yukarıda kısaca belirtilmiş olan temel amaçlara ve hedeflere ulaşabilmek için bir takım araçlar kullanmaktadır. Bu amaçların gerçekleştirilmesi doğrultusunda ekonomi politikası yönetiminde kullanılan başlıca

¹⁷ İsmail Türk, **Maliye Politikası**, Turhan Kitapevi Yayınları, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 1994, s. 309.

¹⁸ Stephen J. Turnovsky, **Monetary Policy, Fiscal Policy and the Government Budget Constraint**, Australian Economic Papers, Volume 14, December 1975, p. 197.

¹⁹ Carl F. Christ, **Simple Macroeconomic Model With a Government Budget Constraint**, Journal of Political Economy, Volume 76, February 1968, pp. 53-67.

dört araç bulunmaktadır. Ekonomi politikalarının kullanacağı bu araçlara “*İktisat politikası araçları*” denilmektedir. İktisat politikası araçları genel anlamda; maliye politikası, para politikası, regülasyon ve kontrol politikası ile dış ticaret politikasından oluşmaktadır.

1.1.2.1.Maliye Politikası

Ekonomi politikası amaçlarının gerçekleştirilmesi yönünde kullanılan araçlar kamu ekonomisine ilişkin ise, yapılan müdahale maliye politikası olarak tanımlanmaktadır.²⁰ Genel anlamda ekonomi politikalarının ulaşmayı hedeflediği amaçların aynı zamanda maliye politikasının da amaçları ile örtüştüğü bir gerçektir. Bu yönde maliye politikasının ulaşılmaya çalışıldığı hedefler için kullandığı araçlar; vergi, harcama, borçlanma ve bütçe perspektifinde ana çerçevesini bulan politikalar olarak sıralamak mümkündür. Devlet söz konusu bu araçların, miktar ve bileşenlerine müdahale ederek, belirlediği ekonomik hedeflere ulaşmaya çalışılmaktadır. Özellikle maliye politikasının kullandığı araçlar içinde, kamu gelirleri (vergi politikaları) politikası ile harcama politikaları, uygulandıkları ülkenin sosyal, ekonomik ve mali yapısı üzerinde yarattığı önemli sonuçlar sebebiyle ayrı bir yere ve öneme sahip olduğu söylenebilir.

Maliye politikasının kullanmış olduğu araçlardan olan vergi politikalarından söz edilirken, özellikle “*vergi*” kavramının “*politika*” kavramı ile illiyet bağının kurulmasının ayrı bir önemi vardır. Vergi, devletin kamu harcamalarının finansmanını karşılamak üzere toplumu meydana getiren fert ve kurumlardan ödeme güçlerine göre karşılıksız ve zorunlu olarak aldığı ekonomik değerlerdir şeklinde tanımlanabilir.²¹ Ancak; verginin ekonomide hedeflenen bir amaca hizmet etmek amacıyla kullanılması söz konusu olduğunda, bu durum politik bir yapı arz eder ve vergi politikasından söz etmeyi gerektirir. Örneğin; vergi uygulamalarının politik kararlarla ekonomide ortaya çıkacak enflasyonist ve deflasyonist eğilimlere karşı etkin olarak kullanılması, yine ülke genelinde gelir dağılımında adil bir yapının

²⁰ Beyhan Ataç, **Maliye Politikası**, Eğitim Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları, No:86, Eskişehir, 1991,s. 3.

²¹ Osman Pehlivan, **Kamu Maliyesine Giriş**, Trabzon 1994, s. 84

oluşturulması yönünde vergisel kararların alınması ve uygulanması vergi politikalarına verilecek örneklerdir. Ayrıca; vergilerin, maliye politikasının bir aracı olarak, ekonomik kaynakların etkili, verimli kullanılması ve gereken faydanın sağlanması yönünde de önemli bir araç olduğu kabul edilir.

Bu aşamada vergi politikaları ile ilgili önemli bir hususun altının çizilmesinde yarar vardır. Yukarıda temel özellikleri ortaya konan vergi politikalarının esas itibarıyla Klasik iktisadi düşüncenin benimsediği “*tarafsız*” devlet anlayışı ile örtüşmediği, vergi politikalarının ekonomi politikasının bir unsuru olarak kullanılmasının müdahaleci devlet anlayışını benimseyen Keynesyen teori ve fonksiyonel maliye anlayışının bir sonucu olduğu belirtilmelidir. Nitekim Keynes, bir ekonomide tam istihdamın sağlanması için gerekli olan tüketim seviyesine ulaşmanın yolunu devletin vergi politikası aracılığıyla ve faiz oranlarının belirlenmesi yolu ile müdahale etme gereğine bağlamıştır.²²

Maliye politikalarının kamu ekonomisinin amaçlarını gerçekleştirmede kullandığı araçlardan ikincisi “*kamu harcamaları*” politikasıdır. Kamu harcamalarının amacı; kamu hizmetlerinin sürekli, düzenli ve mükemmel bir şekilde görülmesini sağlamaktır. Kamu hizmetlerinin tamamı devleti meydana getirdiğine göre kamu harcamalarının amacı devletin varlığını korumaktır. Bu durumda kamu harcamalarının kamu maliyesinde ve dolayısıyla maliye politikalarında temel bir yer tuttuğu kesindir. Bu aşama da hemen belirtilmelidir ki, mali literatürde kamu harcamalarının ekonomik süreç içerisinde aldığı rolün net olarak ortaya konması açısından, kamu harcamalarının bir yandan klasik mali yaklaşım diğer yandan da modern mali yaklaşım perspektifinden ele alınması doğru bir yaklaşım olacaktır. Nitekim; klasik maliyeciler kamu harcamalarının politik yönünü değer almamıştır. Çünkü; klasik maliyecilere göre kamu harcamaları, özellikle devletin ekonomiye belli şartlar ve sınırlar içerisinde müdahale etmesi gerekliliğini ileri sürerek kamu makamlarının toplumsal ihtiyaçları belirli usullere uyarak yaptıkları parasal harcamalar olarak tanımlamıştır. Buna karşılık modern maliyeciler, devletin ekonomiye müdahalesini gerekli kılan yaklaşımlarından hareketle, kamu

²² Pierre Rosanvallon, **Refah Devletinin Krizi**, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2004, s. 45, (Çev:Burcu Şahinli)

harcamalarını, kamu makamlarının toplumsal ihtiyaçların karşılanması veya ekonomik ve sosyal hayata müdahalede bulunmak üzere belirli usullere uyarak yaptıkları parasal harcamalar şeklinde tanımlayarak, kamu harcamalarına politik bir rol biçmişlerdir. Kamu harcamalarına yönelik bu iki yaklaşım farkından da anlaşılacağı üzere, kamu harcamalarının politik bir araç olarak kullanılması daha çok modern mali yaklaşımın uhdesinde yerini bulduğunu göstermesi açısından anlam ifade etmektedir.

Kamu harcamalarının genel ekonominin seyri yönünde önemli etkilere sahip olduğu bilinmektedir. Farklı açılardan kategorize edilebilen kamu harcamalarının özellikle, yatırım, gelir dağılımı, istihdam vb. üzerinde ciddi anlamda etkilerinin olduğu söylenebilir. Kamu harcamalarının özellikle ekonomik kalkınma üzerinde topyekün bir etkisi söz konusudur. Nitekim, 19. Yüzyılın sonlarında A.Wagner tarafından ileri sürülen ve “*devlet faaliyetlerinin artış yasası*” olarak adlandırılan yasa, ekonomi içinde kamu sektörünün nispi payının kişi başına gelir artışı zaman artma yönünde doğal bir eğilime sahip olacağı şeklindedir. Bu yasayı bir takım kısıtlamalar olmaksızın, çok az sayıda ekonomistin kabul etmesine karşın, kamu sektörünün büyüklüğünü GSMH’ya göre kamu harcamalarının oranı olarak ölçmektedir. Buna göre, gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkelere daha küçük kamu sektörüne sahip olduğu doğrulanmaktadır.²³

Maliye politikasının bir diğer aracı “*borçlanma ve borç idaresi*” politikasıdır. Bir ekonomide kamu harcamalarına karşı artan talebin, vergilemenin ekonomik, idari ve politik sınırları bilindiğinde devleti, diğer bir finansman kaynağı olan borçlanmaya iteceği açıktır. Gerçekten de borçlanma, günümüzde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelere bütçe kaynakları içinde önemli bir yer tutmaktadır.

Kamu harcamalarının borçla finansmanı çeşitli şekillerde olabilmektedir. Borçlanma iç borç veya dış borçlanma yolu ile yapılabilirken, gerek iç ve gerekse dış borçlar ekonomi üzerinde uzun vadede önemli yükleri beraberinde getirmektedir. Burada hemen ifade edilmelidir ki, özellikle az gelişmiş ülkelerin tasarruf, kaynak,

²³ World Development Report, 1985, pp. 224-225.

alt yapı vb. yetersizlikleri bu ülkelerde ekonomik büyüme ve kalkınmanın hızlandırılmasında borçlanma politikalarının etkin bir maliye politikası aracı olarak kullanılmasını zorunlu hale getirmiştir.

Borçlanma politikalarının süreç itibariyle geleceğe yönelik etkiler yaratması, devletin borçlanma politikalarını başarıyla yönetebilmesini zorunlu kılar. Bunun için borçlanma politikalarının ayrı bir borç idaresi politikalarıyla birlikte yürütülmesini zorunlu kılar.

Son olarak üzerinde kısaca durulacak olan bir diğer maliye politikası aracı da “*bütçe politikaları*”dır. Bütçe politikaları esas itibariyle maliye politikasının temel araçlarını (kamu gelir, gider ve borçlanma) türevsel olarak içinde barındırdığından ve bu araçlar üzerinde alınacak politik kararlarardan doğrudan etkileneceğinden, maliye politikası araçlarından en önemlisidir. Diğer maliye politikası araçlarında olduğu gibi, bütçe politikalarında da temel amaç kamu ekonomisinin hedeflerini gerçekleştirmeye çalışmaktır.

Bütçe politikaları açısından en önemli argüman bütçenin denklidir. Nitekim; bütçenin denk olup olmaması, söz konusu ülkede önemli bir işleve sahiptir. Denk bütçe politikası, kamu gelir ve giderlerinin bir birine eşit olması anlamını taşır. Ayrıca; bu eşitlik ve/veya eşitsizlik o ülkede uygulanan maliye politikasının işleyişi konusunda ve mali disiplinin sağlanıp sağlanmaması yönünde anlamlı bir işleve sahiptir. Özellikle bütçe denkliğinin bir sonucu olarak ortaya çıkan mali disiplin kavramı, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtımı ve kullanımı ile kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliğin ve verimliliğin sağlanması yönünden de önemli bir işleve sahiptir.²⁴ Bu nedendir ki, günümüzde bir çok ülkede kamu mali yönetimi alanında önemli düzenlemelere gidilmekte kamusal amaçları daha etkili bir şekilde gerçekleştirebilmek amacıyla kurallar, roller ve yönetsel bilgilerin değiştirilmesini içeren reformlar hayata geçirilmektedir.²⁵ Bu yaklaşımdan hareketle söylenecek şey,

²⁴ The World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**, Washington D.C., 1999, p. 17.

²⁵ B.Dorotinsky, **Public Financial Management Reforms:Trends and Lessons**, The World Bank, Washington, D.C. 2005, p.3.

bütçe politikalarının ağırlığının ve yönünün mali disiplinin, dolayısıyla bütçe denkleğinin sağlanması yönünde önem kazanmış olduğudur.

Bu açıklamalardan hareketle maliye politikaları ile hedeflenen amaçların gerçekleştirilmesi yönünde kullanılacak araçların seçimi kadar, bu araçların ne şekilde ve hangi yönde uygulanacağı (kullanılacağı) büyük önem taşımaktadır. Bu konu, maliye politikası araçlarının seçimi ve uygulanma biçimi üzerindeki tartışmanın temel kaynağını oluşturuyor olması açısından önemlidir. Bu yönde mali literatüründe üç yaklaşım bulunmaktadır. Bunlar; “*iradi-ihtiyari maliye politikası*”, “*otomatik maliye politikası = otomatik stabilizatör*”²⁶ ve “*kurala dayalı maliye politikası*” uygulamalarıdır. Mali literatürde ağırlığı bulunan ve kemikleşmiş iktisadi ekollerin alt yapısını oluşturan bu yaklaşım modelleri, maliye politikalarının, üzerinde eklemlendiği yapıyı da ortaya koymaktadır. Bu yönde iki ekonomi politikası öne çıkmakta ve ağırlık kazanmaktadır. Daha sonraki bölümlerde ağırlıklı olarak ele alınacak bu uygulama modelleri “*İradi-İhtiyari maliye politikaları*” ve “*kurala dayalı maliye politikaları*” yaklaşımıdır.

1.1.2.2.Para ve Kredi Politikası

Para ve kredi politikası; parasal araçlar aracılığıyla para arzı ve faiz oranları üzerinde etki yaratarak ekonomide istikrarın sağlanması, gelir ve kaynak dağılımının düzenlenmesi, tam istihdamın gerçekleştirilmesi ve ödemeler bilançosunda denklik sağlanması yönünde müdahalelerde bulunmak suretiyle etki yaratmaktadır. Buna göre, para ve kredi politikaları, ekonomide belli hedeflere ulaşmak için paraya yönelik alınan önlemlerin bütünü olarak tanımlanabilir. Para politikası kendi içinde para ve parasal kurumların ekonomide nasıl işlediğini açıklamaktadır. Para

²⁶ **Otomatik Stabilizatör;** Bazı ekonomistler kamu harcamalarının ve gelirlerinin milli gelir üzerinde etkisine büyük öne vermekte ve bir ekonomiyi istikrara kavuşturmak için, otomatik stabilizatör olarak isimlendirilen bir takım mali araçlar yardımı ile, hiçbir iradi ve yasal işleme gerek kalmadan, durgunluk döneminde otomatik olarak bir bütçe açığının veya enflasyon döneminde otomatik olarak bir bütçe fazlasının yaratılacağına inanmaktadırlar. Onlara göre, iradi olarak gerçekleştirilen maliye politikası, meydana getirdiği belirsizlikler nedeniyle tehlikeli olabilmekte ve böyle bir politikanın amaçlarına ulaşmasında bir takım politik engeller ve ileriye tahmin edebilme zorlukları mevcut olabilmektedir. Oysa, kamu harcamaları ve gelirlerinde veya her ikisinde, milli gelir düzeyindeki değişikliklerden kaynaklanan otomatik değişiklikler, ekonominin yapısında mevcut ekonomik dalgalanma hareketlerini hafifleten istikrar kuvvetleri olmaktadır. (Ataç, s. 97.)

politikalarına yönelik düzenlemeler genellikle kısa vadeli politikalar olup merkez bankaları tarafından uygulanmaktadır. O halde para ve kredi politikası, para otoritesi olan merkez bankasının belirli ekonomik büyüklükleri hedeflenen yönde etkilemek amacıyla para arzını değiştirmesidir.²⁷ Para arzının değiştirilmesi sürecinde uygulanan başlıca politikalar, selektif kredi politikası, açık piyasa işlemleri, munzam karşılıklar ve reeskont politikaları biçiminde özetlenebilir. Bu politikalar uygulanırken hazine, merkez bankası ve ticaret bankalarından yararlanır. Para ve kredi politikalarının tamamında nihai hedef paranın değerinin korunmasıdır. Ayrıca; konjonktürel dalgalanmalarla mücadele ve iktisadi büyümeye yardımcı olmak para politikasının diğer amaçları arasında kabul edilir.

1.1.2.3.Regülasyon ve Konjonktür Politikaları

Ekonomi politikasının önemli bir aracı olan kontrol (regülasyon) politikaları, kamu kesimi tarafından ekonomiye yapılan müdahaleler şeklinde tanımlanabilir. Ekonomide bir takım parametreler üzerinde etki yaratan bu düzenlemeler, ekonomik faaliyetleri direkt olarak düzenleme yönünde gerçekleşiyorsa bu müdahale biçimine “*ekonomik regülasyon*” adı verilir. Ekonomik regülasyonlar uygulamada, piyasaya giriş ve çıkışların düzenlenmesi, tarifeler ve miktar kısıtlamalarıyla dış ticaret üzerinde müdahale, KİT zararlarının hazineden karşılanması, sübvansiyonlar şeklinde görülebilir. Diğer yandan bu kontrol ve regülasyonlar kamu kesimi tarafından piyasada oluşacak fiyatlara müdahale biçiminde gerçekleşiyor ise bu durumda da “*ekonomik kontrol veya dolaysız kontrol*” den söz etmek mümkün olacaktır. Bu ekonomik kontroller uygulamada; ücret kontrolü, kira kontrolü, faiz oranları kontrolü, döviz kuru kontrolü şeklinde görülebilir.

Kontrol araçlarının iki temel özelliğinden söz etmek mümkündür. Birinci özellik, bu tür araçların amaca derhal ve kesin olarak ulaşmayı mümkün kılmasıdır. Bunun için enflasyon ve karaborsa gibi bazı dönemlerde kontrol araçlarına daha çok başvurulmaktadır. İkinci özellik, kontrol araçlarının seçimli (selektif) biçimde kullanılmasının mümkün olmasıdır. Başka bir deyişle, kontrol araçlarını ekonominin

²⁷ Abuzer Pınar, **Maliye Politikası Teori ve Uygulama**, Naturel Yayıncılık, Ankara, 2006, s. 26.

tamamına yaymada, hangi sektör, hangi mal veya hangi ekonomik konuda bir aksaklık belirmişse, o sektörü, o malı veya o ekonomik konuyu hedef alıp düzenleme olanağı vermesidir.²⁸ Bu özellikleri sonucu kontrol araçları kısa dönemli amaçlar yönünden daha etkin olup çoğu kez ekonomik kriz ortamlarında kullanılmaktadır.

Ekonomi politikasının kullandığı bir diğer araç ise konjonktür politikalarıdır. Konjonktür; özellikle sanayileşme ile ortaya çıkan ekonomik hayat ve faaliyetlerde somut bir nedeni olmamakla birlikte genellikle spekülâtif nedenlere bağlı olarak 6-10 yıl gibi bir süreyi kapsayan iktisadi iniş ve çıkışlar olarak tanımlanabilir. Konjonktürel dalgalanmalar üzerinde yapılan araştırmalar, konjonktürel dalgalanmaların somut bir nedenini ortaya koymazken bunların nedenlerinin, sürelerinin ve etki derecelerinin her zaman birbirinden farklı olduğu sonucunu vermiştir.²⁹

İlk milli konjonktür politikası, 1929 yılında ortaya çıkan dünya ekonomik krizi sırasında ABD’de uygulanmış ve temel gayesi ülke içinde konjonktür hareketlerini dış etkilerden arındıracak yüksek seviyede bir istihdam elde etmek yönünde olmuştur. Keynesyen teorinin etkileri altında önem kazanan konjonktür politikaları özellikle 1950’li yıllarda geçerliliğini kaybetmiş olsa da bu görüş ekonomi politikaları içindeki önemini korumaya devam etmiştir.

Büyük ölçüde 1970’li yıllardan sonra ekonomide yaşanan stagflasyonist eğilimler karşısında geleneksel maliye politikası tedbirleri ile sorunun çözülememesi üzerine bu tür regülasyon ve konjonktür politikaları geliştirilmiştir. Bu politikaları “heteredoks istikrar politikaları”³⁰ olarak da adlandırmak mümkündür. Heteredoks istikrar politikalarının en önemli yönü, geleneksel istikrar politikalarının yanında kontrole yönelik politikaların da yaygın bir biçimde uygulamaya konulmuş

²⁸ Vural Savaş, **İktisat Politikasına Giriş**, Beta Basın Yayın Dağıtım, İstanbul, 1986, s. 86.

²⁹ Dirimtekin, s. 283-286.

³⁰ **Heteredoks İstikrar Politikaları**; enflasyonunun maliyet artışlarından kaynaklanan dinamiğini kontrol altına almak amacıyla, para ve maliye politikası tedbirlerinin yanı sıra, gelirlere yönelik tedbirleride kullanılmasını önerir.[İzzettin Önder, Oktar Türel, Nazım Ekinci, Cem Somel, **Türkiye’de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar**, Tarih Vakfı Yurt Yayınlar, Türkiye Araştırmaları 2, İstanbul, 1993, s. 108. Ortadoks programlar ise, para ve maliye politikası tedbirleriyle toplam talebi kısarak enflasyonu durdurmaya çalışan programlardır.

olmasıdır. Bu açıklamalar doğrultusunda söylenecek şey, regülasyon ve kontrol politikalarında amacın, piyasa üzerinde kamu otoritesinin hakimiyetini kurmaktan ziyade, piyasanın sağlıklı, düzenli ve sürdürülebilir bir şekilde işlemlerini sağlamaktır. Özellikle, özelleştirme ve kamusal altyapı yatırımlarına özel kesimin katılımı süreçlerinde regülasyon ve kontrol politikaların önemi daha iyi anlaşılmaya başlanmıştır.³¹

1.1.2.4.Dış Ticaret Politikası

Üzerinde durulması gereken bir diğer ekonomi politikası aracı da dış ticaret politikasıdır. Dış ticaret politikası, uluslar arası mal akımları, hizmet, sermaye, işgücü akımlarını ve bunlara yönelik düzenlemeleri içermektedir. Bu hareketler ödemeler dengesi bilançosu içinde gösterilmektedir. Ödemeler dengesi, bir ülkenin diğer ülkelerle yaptığı döviz cinsinde işlemleri gösteren mali bir dengeyi ifade etmektedir. Bu özelliği ile ödemeler dengesi, mal ve hizmetler dengesi ile sermaye hareketleri dengesinden oluşmaktadır. Mal ve hizmet dengesi mal ve hizmet akımlarını, sermaye hareketleri dengesi ise sermaye akımlarını gösterir. Ödemeler bilançosu aynı zamanda ülkedeki döviz dengesi ile yakından ilgilidir. Ödemeler dengesi, büyük ölçüde ekonomideki kur'un fiyatının belirlenmesinde de etkili olmaktadır. Açıklar ortaya çıkması durumunda, bu açık kur üzerinde baskı yapar ve kur'un fiyatını yükseltir. Ancak; ödemeler dengesindeki açık sermaye hareketleriyle dengeleniyorsa kur üzerinde herhangi bir baskı olmayabilir. Bir ülkenin ulusal parasının dış değeri (veya döviz fiyatlarının tersi) ile dış ödemeler bilançosu arasında sıkı bir ilişki vardır. Ödemeler bilançosu fazla veren ülkelerin paraları döviz piyasalarında değer kazanır. Dış açık veren ülkelerin paraları da piyasalarda değer kaybeder.³²

Özellikle küreselleşme süreci ile beraber önemli iktisat politikası araçlardan biri haline gelen dış ticaret politikaları, dış ödemeler dengesizliklerinin giderilmesi, dış rekabetin olumsuz etkilerinden korunması, ekonomik kalkınmanın

³¹Besim Bülent Bali, Mustafa Çelen, **Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması**, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2007, s. 10.

³² Seyidoğlu, s.136.

gerçekleştirilmesi, iç ekonomik istikrarın sağlanması, hazineye gelir aktarılması, piyasa aksaklıklarının giderilmesi gibi pek çok amacın gerçekleştirilmesi yönün de önemli işlemlere sahiptir.

1.2.İradi-İhtiyari Ekonomi Politikaları

Sözcük anlamı itibariyle “*mecburinin*” zıddı, redi veya kabulü, isteğe bağlı bırakılmış olan iradi-ihtiyari sözcüğünün³³ekonomi politikası kavramı içinde karşılık bulunduğu anlam, yönetim gücünü elinde bulunduranların (hükümet vb.) ekonomi politikası yönetiminde, ekonomi politikası araçlarını, önceliklerini, büyüklüklerini ve zamanlamasını belirlemede geniş takdir yetkisine sahip olmasını ifade eder. Bu yönde gerçekleşen ekonomi politikalarına da “*takdiri ekonomi veya iradi-ihtiyari ekonomi politikası*” denilmektedir. Bu tür politikalarda siyasi otoritenin, ekonomi politikası araçları üzerinde gerekli değişiklikleri yaparak konjunktürle mücadelede uygun tedbirleri alabileceği kabul edilir.

Takdiri ekonomi politikası esas itibariyle, Keynesyen iktisat görüşü ve bu görüşün devamı olan fonksiyonel maliye tarafından savunulmuş ve daha sonra tüm dünyada ekonomi politikası uygulamalarında geniş bir yer bulmuştur. İradi ekonomi politikalarında, maliye ve para politikalarının kullandığı araçlar herhangi bir kurala bağlı olarak uygulanmaz. Yani katı bir iradi maliye politikası yaklaşımında, siyasi karar birimleri, özellikle konjunktürel durumun değerlendirilmesi, araçların seçimi, önlemlerin dozu, zamanlaması ve geçerlilik süreleri konusunda geniş bir hareket serbestisine sahiptirler.³⁴

1.2.1.Keynesyen İktisat Yaklaşımı ve İradi-İhtiyari Ekonomi Politikası

1929 Dünya Ekonomik Buhranı’na gelinceye kadar ekonomi politikalarına hakim olan düşünce klasik iktisat düşünce yaklaşımı olmuştur. Klasik iktisadi

³³Ferit Devellioğlu, **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat** “Eski ve Yeni Harflerle” Aydın Kitabevi Yayınları, Ankara, 1996.

³⁴ Fevzi Devrim, Ö.A.Altay, F.Saygılı, **Maliye Politikası** (Ders Notları), Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Resmi Teksir Yayınları, No:326, İzmir, 1992, s. 92.

düşüncelerin temel felsefesi, ekonomide doğal bir düzen içinde var olan ilişkileri görünmez bir elin düzenlediğine dayanmaktadır. Bu düşünceye göre, ekonomide sürekli bir denge hali mevcuttur. Yine bu görüşe göre toplam arz ve toplam talebin sürekli olarak dengede olması, ekonomik istikrarın temeli olarak kabul edilmiştir. Elde edilen gelir, harcama ve tasarrufa dönüşmekte, tasarruflar ise yatırımlara kanalize olmaktadır. Ekonomi sürekli dengede olduğundan üretilen her türlü mal ve hizmet satılmaktadır. Temel olarak J.B.Say'ın ortaya koyduğu "*her arz kendi talebini yaratır*" düşüncesi temel felsefe olarak benimsenmiştir. Bu yaklaşıma göre, piyasalara arz edilen mallara yönelik sürekli bir talep ortaya çıkmaktadır. Bu yaklaşımla, klasik iktisadi düşünce, devletin ekonomide piyasaları bozmayacak derecede tarafsız olması ve tam rekabet piyasaları biçiminde oluşacak piyasalara müdahale etmemesi gerektiğini savunmuştur. Esas itibariyle aktif devlet müdahalelerine karşı olan bu iktisadi yaklaşım, devletin sınırlı müdahalelerle ekonomide var olması gerektiğini savunmaktadır. Böylelikle devletin sınırlı kamu hizmeti yapması gerektiğinden hareketle, kamu harcamaları da sınırlı olacaktır. Sınırlı olan kamu harcamaları, devletin ekonomik hayata müdahale etmemesi gereğince dolaylı vergiler yoluyla finanse edilecek ve bunun sonucu olarak devlet bütçeleri de denk olacaktır. Denk bütçeler sayesinde ekonomide açıklar ortaya çıkmayacak bunun sonucu olarak açıkların finansmanı için olağan üstü bir kamu geliri olarak kabul edilen borçlanma gereği ortaya çıkmayacaktır. Olağan üstü şartlar nedeni ile hükümetlerin hazırladıkları bütçeler açık verecek bile olsa, bu açıkların cari yıl içerisinde kapatılması, yani kısa vadeli borçlanmalarla finanse edilmesi yoluna gidilmelidir. Klasik iktisadi düşüncenin ileri sürdüğü bu düşünce yapısının temel gerekçesi devlet faaliyetlerine yönelik yaklaşım biçiminden kaynaklanmakta olup, devletin tüm kurumlarıyla birlikte kaynak israf eden bir organizasyon olduğu savına dayanmaktadır. Özetle; klasik iktisadi düşüncenin benimsediği devlet anlayışı, tarafsız ve küçük bir devlet olduğundan, bu anlayışın ekonomi politikalarına yansımaları sonucunda devletin genel ekonomi içindeki rolü ve fonksiyonu sınırlı kalmıştır. Bu yaklaşıma göre ekonomi tam istihdam düzeyinde kendiliğinden dengeye geleceğinden devletin ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla maliye ve para politikalarına baş vurmasına gerek bulunmayacaktır.

Yukarıda açıklanan prensipler üzerinde eklemelenen klasik iktisadi ve mali düşünce, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ortaya çıkan konjonktürel hareketlere karşı çözüm geliştirmedeği iddiasıyla karşı karşıya kalmıştır. Bu iddiayı 1929 Büyük Ekonomik Buhran desteklemiştir. Nitekim 29 Ekim 1929 tarihinde New York Borsası'nın çökmesiyle başlayan kriz tüm dünyayı etkisi altına alarak dünya krizi haline dönüşmüştür.³⁵ Ekonomik dalgalanmalarla ABD ekonomisinde ortaya çıkan yavaşlama iki savaş arasında üst sınırlara çıkmıştır. Bu dönemde, Birinci Dünya Savaşı'nın yarattığı yıkıntının etkisinin geçmesini bekleyen hükümetler ve iş dünyası, beklentilerine karşılık bulamamış, piyasalar 1920'li yıllarda büyük sarsıntı geçirmiştir. Bu durum işgücü piyasalarının zayıflamasına neden olmuştur. Ayrıca; hammadde, gıda, ücret ve fiyatlardaki gerileme Batı Avrupa'nın büyük işsizlik sorunu ile karşı karşıya kalmasına neden olmuştur.

1929 Ekonomik buhranı ve ardından ortaya çıkan dünya savaşlarının yıkıcı etkisi, klasik iktisadi düşünce yapısını temelinden sarsmıştır. Yaşanan ekonomik sorunların klasik iktisadi düşünce bakış açısı ile çözülemeyeceği inancı öne çıkmıştır. Çünkü klasik iktisadi düşünce, devletin ekonomiye müdahale etmeden ekonominin kendi kendine dengeye geleceğini savunmuştur. Bu görüşlerin altında yatan temel bakış açısı mali denklik anlayışı ve sıkı denk bütçe yaklaşımıdır. Ancak bu bakış açısının ortaya çıkan gelişmelerle, ekonomileri sonu olamayan bir çıkmaza sürüklediği görüşü genel anlamda hakim olmaya başlamıştır. Nihayet 1936 yılında Keynes'in devletin ekonomik istikrarsızlıklara müdahale etmesi gerektiği görüşü ortaya çıkmış ve destek bulmuştur. Keynesyen görüş özellikle, 1940'lı yıllardan itibaren dünyada kabul görmeye başlamış ve devletin, fiyat istikrarsızlıkların (enflasyon ve deflasyon) ve eksik istihdamın giderilmesinde aktif olarak rol alması gerektiği hararetle savunulmuştur.

İktisatçı ve devlet adamı olan Keynes,³⁶ 1936 yılında yayımlamış olduğu "*İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi*" adlı çalışmasıyla klasik iktisadi

³⁵ İbrahim Bakırtaş, Ali Tekinşen, **Dünya Savaşları ve Büyük Buhran Arasındaki Etkileşimin Ekonomi Politikası**, 2006, s. 84-88.

³⁶ **Keynes**; yirminci yüz yıl iktisadi düşüncesinde ortaya çıkmış büyük gelişmelerin John Maynard Keynes'in ismi ve eseriyle bütünleşmiş olduğu şüphesizdir. Keynes'in en önemli katkıları büyük buhran yıllarında mevcut oldu. Ortadoks neo-klasik gelenekle tam bir tezat oluşturmakta olan *General*

düşünceyi temelinden değiştirecek devrim niteliğindeki görüşlerini ortaya koymuştur.³⁷ Keynes'in genel teorisi, kapalı bir ekonomi mantığı içerisinde ekonomide politik ve kurumsal ilişkilerin ne yönde geliştiğini ve buna yönelik ne tür önlemlerin alınması gerektiği üzerinde yoğunlaşmıştır.

Keynezyen iktisat yaklaşımında, ekonomik hayatı yönlendirmede en önemli araçlardan birisi olan maliye politikası araçlarının devlet tarafından aktif olarak kullanılması gereği olmuştur. Ayrıca; Keynes ilk olarak para ve kredinin ekonomide önemli bir kontrol aracı olduğunu, ekonomik değişkenleri belirleyen faktörlerin parasal olaylar olduğunu da vurgulamıştır. Keynes'e göre parasal olaylar, para arzı, kredi, faiz oranları ve bütçe açık veya fazlasından meydana gelmektedir.

Bu yönde Keynesyen teorinin savunduğu iki temel görüş öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki, genel olarak ekonomik faaliyetlerin ve işleyişinin klasik iktisadi düşüncenin ileri sürdüğü düşüncenin aksine, “doğal düzen” tarafından gerçekleştirilemeyeceği ve kendiliğinden istikrara kavuşan bir ekonomik düzenin hayal olduğudur. Ekonomik birimlerin hedefleri arasındaki uyumsuzlukların neden olduğu dengesizlikleri önleyici ve kendiliğinden düzeni sağlayıcı bir mekanizma yoktur. Bu nedenle ekonomik denge, enflasyonu ve resesyonu önlemek amacıyla devletin ekonomiye müdahaleleri ile sağlanabilir. Böylelikle konjonktürle mücadele yönelik “ince ayar” politikaları Keynesyen ekonomi politikalarının temeli haline gelmiştir. Diğer ise, devletin ekonomik düzeni daha iyi işler hale getirmek için

Theory of Employment, Interest and Money başlıklı eserini, Keynes, bu yıllar içinde Formüle etti. Son kırk yıl içinde ortaya çıkmış olan yeni iktisat politikası yaklaşımları büyük ölçüde Keynezyen analiz tarafından şekillendirilmiştir. Keynes 1883 yılında Cambridge'de doğdu. Olgunluk çağının büyük bir bölümünü Cambridge'de King's College'de geçirdi. 1905 yılında lisans eğitimini tamamladıktan sonra Civil Service'e katıldı ve India Office'e atandı. Birinci Dünya Savaşının başlamasından kısa bir süre önce üniversite öğretim üyeliği yapmak üzere Cambridge'ye döndü fakat; çok geçmeden Hazine'ye danışmanlık yapması için kamu görevine geri çağırıldı. Paris barış konferansına giden İngiliz delegasyonuna bu sıfatla eşlik etti. Almanya'ya kabul ettirilen ödeme koşullarının ahlaka mugayir ve uygulanması imkansız oldukları gerekçesiyle protestoda bulunarak 1919'da bu görevinden istifa etti. Uzun bir süre Cambridge Üniversitesinin mali işlerin idaresinde görev aldı. Keynez, 1940 yılında hükümetin baş iktisat danışmanı olarak amme hizmetine yeniden girdi. Daha sonraları dikkatini, savaş sonrası koşullarda iktisadın yeniden inşasına yöneltmişti. İki kurumun-Uluslar arası Para Fonu ve Dünya Bankasının- kuruluşu onun esinine bir murahhas üye olarak ikna kabiliyetine çok şey borçludur. Aynı zamanda bir edebiyat adamı olarak kendi çapında bir sanatçıydı da. (William J.Barber, **İktisadi Düşünce Tarihi**, Şule Yayınları, Çeviri, İhsan Durdu, 1995, s. 307-308-309.)

³⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz: John Maynard Keynes, **İstihdam, Faiz ve Para Genel Teorisi**, (Çev.Asım Baltacıgil), Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1969.

istikrarsızlığı giderme yeteneğine ve yükümlülüğüne sahip olduğudur. Ekonomik istikrarsızlığın devlet bütçesinin yönetimi yoluyla düzenlenebileceği fikri bütçenin denk olmasına gerek olmadığı şeklindeki genel ilke olarak ortaya çıkmıştır. Bu görüşe göre, makro ekonomik istikrarın sağlanması için bütçenin bazı yıllar açık bazı yıllar fazla vermesi gereklidir.³⁸ Böylelikle klasik iktisadi yaklaşımın önem atfettiği mali denklik yerini ekonomik denklige bırakmıştır.

Keynes teorisinde milli gelir kavramına da yer vermiştir. Ekonomide milli gelirin arttığı dönemlerde halkın zenginleşeceğine, milli gelirden daralma olduğu zaman ekonomide işsizlik ve yoksulluk sorunu yaşanacağına dikkat çekmiştir.

Klasik iktisadın tarafsız devlet anlayışına karşı Keynezyen yaklaşım, devletin etkin bir biçimde ekonomide var olarak ekonomik istikrarı sağlamak için harcama, vergi ve borçlanma politikalarını kullanması gerektiğini göstermiş ve bu şekli ile modern devletlerin toplumda yapması gereken görevlerin her geçen gün artması nedeniyle, klasik iktisat yaklaşımının ileri sürdüğü devletin tarafsız olması gerektiği savı çürütülmüştür. Nitekim, 1950'li yıllardan sonra devlete önemli görevler yüklenmesi ve sosyal refah devleti anlayışının bir sonucu olarak kamu harcamalarının artışı büyük ölçüde devletin tarafsız olamayacağı anlayışını desteklemiştir. Böylece yeni teknolojik gelişmelere yönelik çalışmalar, savunma, devletin ekonomik istikrarı sağlamanın yanında gelir dağılımında adalet, kaynak tahsisi ve kullanımındaki etkinlik arayışı, ödemeler dengesinin sağlanması, iktisadi gelişmenin sürdürülmesi gibi temel alanlardaki fonksiyonların genişlemesi Keynesyen analiz etkisi altında gelişmiş ve derinleşmiştir.³⁹

Fonksiyonel maliyecilerin en önemlilerinden olan Abba Lerner ve Alvin Hansen gibi iktisatçılar, Keynes'in ortaya koymuş olduğu iktisadi yaklaşımları yorumlayarak Keynezyen düşüncenin daha sistematik hale gelmesini sağlamışlardır. Nitekim; devletin ekonomide niçin var olması gerektiğini ve etkin bir biçimde maliye politikası tedbirlerinin uygulamaya konulmasının gerekçeleri fonksiyonel maliye

³⁸ J.M.Buchanan ve R.E.Wagner, **Democracy in Deficit of Lord Keynes**, New York: Academic Press, 1978, s.14.

³⁹ Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, 5. Baskı, Met/Er Matbaası, İstanbul, 1983, s. 100-101.

anlayışında yerini bulmuştur. Fonksiyonel maliye anlayışı, hükümetlerin ekonomide özellikle enflasyon ve deflasyon dönemlerinde daha aktif bir biçimde rol alması gerektiğini ve bu çerçevede maliye politikası araçlarını daha etkin kullanması gereğine vurgu yapmışlardır. Buna göre; devletin, ekonomide talebin yetersiz olduğu dönemlerde, bizzat harcama yaparak toplam talebi arttırmak suretiyle ekonomide var olan durgunluğu aşılabileceğini, enflasyonist baskılar söz konusu olduğunda da toplam talebi daraltacak şekilde maliye politikası araçlarını kullanabileceği kabul edilmiştir.⁴⁰

Bu temel yaklaşımlardan hareketle fonksiyonel maliyeciler bütçe üzerinde de tezler geliştirmişlerdir. Bu tezlere göre “*devri bütçe*”⁴¹ adını verdikleri bir bütçe modeli ile ekonomik denklik sağlanıncaya kadar bütçenin açık verebileceği görüşünü savunmuşlardır. Devri bütçe yaklaşımına göre, konjonktüre paralel bir bütçe politikası izlenecek ve konjonktürün depresyon dönemlerinde açık bütçe politikası uygulaması sakıncalı bulunmayarak aksine ekonomik denge için yararlı kabul edilecektir. Böylelikle fonksiyonel maliyeciler, klasik iktisadi düşüncede savunulan “*denk bütçe ilkesi*” ni eleştirerek bunun yerine “*telafi edici bütçe*”⁴² ve “*devri bütçe*” yaklaşımlarını benimsenmişlerdir.⁴³

⁴⁰ Türk, **Maliye Politikası. Amaçlar, Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s. 389-390.

⁴¹ **Devri Bütçe**; Bu doktrinin esası dönemsellik inip çıkmalara paralel olarak, bütçenin yıllık dengesini sağlamaya çalışan bir mali politikanın başarısız olduğu kanaatidir. Klasik maliyenin bütçe dengesini çok sıkı bir şekilde ele alması ve sınırlarını saptayamaması sonucu bu kanaat ortaya çıkmıştır. Devri bütçelerde, ekonomik hayattaki devri hareketleri, gelişmeleri yakından izlenerek, bir birini izleyen bütçelerin ekonomideki etkileri ortaya konur. Bütçelere verilen bu tür süre ile ekonomik denge yine düzeltilir. Ekonomik hayatın refah dönemlerinde sağlanan bütçe fazlalıkları ile ekonominin depresyon zamanındaki açığını karşılamak olasıdır. Bunun teknikleri hakkında da birkaç tür çare ileri sürülmüştür. Refah devrelerinde meydana getirilecek ihtiyat usulü, alternatif amortisman usulü, öne alınmış krediler usulü, ek vergiler yaratılması veya vergi indirimleri gibi.(Gülşay Çoşkun, **Devlet Bütçesi**, Turhan Kitabevi, Gözden geçirilmiş 3. Baskı, 1991, s. 22.)

⁴² **Telafi Edici Bütçe**; Bu kuramda, harcamalar ve gelirler (vergi) arasındaki geleneksel bağ devam etmekle beraber, geniş çapta ekonomik dengelin gerçekleşmesi için çalışılmaktadır. Keynes’in fikirleri bu kuramın esasını vermektedir. Depresyondaki ekonomiyi genişleme safhasına sokmak ve tam çalışmayı getirmek için özel sektörün ekonomideki yetersizliğini gidererek, buhran içinde bulunan ekonomiyi tekrar dengesine kavuşturma fikri vardır. Zamanımızda ortaya çıkan işsizlik, ekonominin otomatik olarak gideremeyeceği işsizlik olup, mutlaka devlet müdahalesini gerektirir. Bunun içindir ki sosyal emniyet konusu, ekonomi siyasetinin başlıca konularından olmuştur. Telafi edici bu görüşün biraz değiştirilmiş şekli, uzun devrede denk olup, depresyon devrelerinde seyrek olarak açık veren bütçe İskandinav Devletlerinde önem kazanmıştır. [Çoşkun, s.21]

⁴³ Hugh Dalton, **Principles of Public Finance**, London: Routledge, 1954, p. 221.

Fonksiyonel maliyeciler, borçlanma üzerinde de fikirler geliştirmişlerdir. Özellikle klasik iktisadi düşüncenin aksine, harcamaların vergi dışı finansman kaynaklarıyla finanse edilmesine sıcak bakmış ve bu anlamda yapılacak borçlanmanın hiçbir biçimde yanlış ve hatalı olmadığını savunacaklardır.⁴⁴ Fonksiyonel maliye yaklaşımında, esas olan düşünce hükümetin mali politikalarının, vergileme, harcama, borçlanma ve borçların geri ödemeleri, emisyon gibi icraatlarını yerleşik geleneksel doktrinin belirlediği iyi kötü kavramlarına göre değil, bizzat bu icraatlarının ekonomide ortaya çıkardığı sonuçlar itibariyle ele alması gerektiği üzerinde durulmuştur.⁴⁵

Bu yaklaşımlar üzerinden çıkarılacak temel sonuç, Keynesyen teori ve fonksiyonel maliye görüşünün iradi-ihiyari maliye politikalarının teorik alt yapısını oluşturuyor olmasıdır. İradi-ihiyari maliye ve para politikalarının araçlarını uygulayacak olan devlet, bu araçların önceliklerini, büyüklüklerini ve zamanlamasını geniş takdir yetkisine dayanarak kullanabilecektir. Bu tür bir ekonomi politikasında, siyasi otoritenin maliye politikası araçları üzerinde gerekli değişiklikleri yaparak özellikle konjonktürle mücadeleye yönelik uygun tedbirleri alabileceği varsayılmaktadır.⁴⁶ Buna göre iradi-ihiyari maliye politikalarının temelinde siyasal iktidarın tercihlerinin yattığı kabul edilebilir. Bu yönü ile her yeni siyasal iktidar kendi iradi-ihiyari maliye politikasını seçme ve uygulama yetisine sahiptir. Dolayısıyla uygulanan ihtiyari-idari ekonomi politikalar ile oluşturulmaya çalışılan toplam talep-toplam arz dengesinin kurulması hususu, çeşitli iktidarlar döneminde farklı politikaların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Tam da bu noktada, Keynesyen ve fonksiyonel iktisat yaklaşımının ekonominin genel işleyişi açısından yarattığı önemli sakıncalar üzerindeki eleştiriler yer bulmaktadır. İradi-ihiyari kararlara dayalı maliye politikaları ile ekonominin yönlendirilmesi, zaman zaman hizmet kayırmacılığı, patronaj, rant kollama gibi politik yozlaşma vb. nedenlere yol açabilmektedir.⁴⁷ Bu olumsuzlukların en önemli nedeni, geniş yetkilerle donatılan

⁴⁴ C.Can Aktan, **Yeni İktisat Okulları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 36.

⁴⁵ A.P.Lerner, "Functional Finance and The Debt", in R.H. Fink and J.F.High (Eds), *ANation in Debt: Economics Debate The Federal Budget Deficit*, New York, 1957.

⁴⁶ J.A.Black, **Dictionary of Economics**, Oxford Reference Online, Oxford University Press, 2002, <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Mainntry=t19>

⁴⁷ C.Can Aktan, **Yolsuzlukla Mücadele Stratejiler**, Hak-iş Yayınları, 2002.

siyasal iktidarların, politik çıkarlar doğrultusunda iktidar gücünü elde etmek ve korumak amacıyla, iradi-ihiyari maliye ve para politikaları sonucu ekonomiye yönelik aldıkları karar ve uygulamalardır. Nitekim bu karar ve uygulamaların çok net olarak görüldüğü bütçe politikaları, kamu harcamalarını kamu gelirlerinden daha hızlı artırmış ve bunun sonucunda da açık finansman politikalarını olağan hale getirmiştir. İradi maliye ve para politikaları sonucunda ekonomik konjoktüre uygun vergi politikaları bir kenara bırakılarak politik konjoktüre bağılı vergi politikaları öne çıkmış ve bu durum kendini seçim süreci sonrasında aşırı vergi yükü olarak göstermiştir. Aşırı vergi yükü de, artan kamu harcamalarının finansmanında yeni vergilerin konulması ve/veya vergi oranlarının artırılması sonucuna neden olmuştur.⁴⁸

1.2.2.İradi-İhtiyari Maliye Politikası Uygulamalarının Klasik Bütçe İlkeleri Üzerindeki Etkisi

Gerek Klasik İktisadi düşüncede ve gerekse Keynesyen iktisadi düşüncede olsun bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetimi sırasında bazı ilkelere uyma zorunluluğu vardır. Bütçenin özü ve cevheri ile değil, biçimi ve metotları ile ilgili olan bu prensipler ilk kez klasik iktisadi düşüncenin görüşleri etrafında şekillendiği için bu ilkelere literatürde klasik bütçe prensipleri denilmektedir.⁴⁹ Bu çerçevede bütçe ilkeleri, bütçenin hazırlanmasında, uygulanmasında ve denetiminde uyulması gereken ilkeler olarak tanımlanabilir.⁵⁰ Bütçe ilkelerinin başında; denklik, birlik, genellik, önceden izin alma, giderlerin gelirlerden önce tahmin edilmesi ve açıklık ilkesi gibi ilkeler öne çıkan bütçe ilkeleri olarak kabul edilmektedir.

Klasik iktisadi düşüncenin temsil ettiği bütçe sistemi, devletin ekonomiye müdahale etmemesi gerektiği prensibinden hareketle, bütçenin denkliliği esasını kabul etmiştir. Bütçenin denkliliği için devletin vergi, harç, resim, mülk ve teşebbüs gelirleri gibi normal kaynaklardan yeterli gelir elde etmesi ve normal gelir kaynaklarının

⁴⁸ Antonio Martino, **Budget Deficits and Constitutional Constraints**, Cato Journal, Vol. 8 No: 3, Winter 1989, pp. 695-711.

⁴⁹ Herekman, s.111.

⁵⁰ Kamil Tüğen, **Devlet Bütçesi**, Bassaray Matbaası, Sekizinci Baskı, İzmir, 2009, s. 109.

dışında borçlanmaya başvurulmaması üzerinde durmuştur.⁵¹ Bu yönde, klasik bütçe sistemi matematiksel bir bütçe denkliği ilkesinden hareket ederek, gelirlerin azalması durumunda giderlerin de azaltılması gerektiğini, gelirlerin artması halinde de giderlerin artırılabilirliği veya vergilerin indirilmesi yoluna gidilmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Bütçe denkliği ilkesi ileri sürülürken, genel ekonomik dengelerin ne ölçüde etkileneceği dikkate alınmamıştır.

1929 ekonomik krizi sonrası Keynezyen iktisadi düşüncenin klasik iktisadi düşüncenin aksine argümanlar geliştirerek ekonomide, özellikle konjonktürel dalgalanmalarla mücadele etmek ve istikrarın tesis edilmesi yönünde devletin ekonomi politikası araçlarını kullanarak (Maliye politikaları, para politikaları vb.) ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini ileri sürmesi, klasik bütçe yapısında ve anlayışında önemli değişikliklere neden olmuştur. Bu yönde klasik bütçe ilkeleri kısmen önemini kaybetmiştir. Bu gelişme üzerine Keynezyen iktisat teorisinin uzantısı olan iradi-ihtiyari maliye politikalarının uygulayıcısı konumundaki birimlerin (hükümetlerin), bütçenin politik, mali, iktisadi ve hukuki fonksiyonlarına zaman içinde farklı görev ve anlamlar yüklediği görülmüştür. Bu durumun en önemli sonucu mali disiplinin bozulması yönünde gerçekleşmiştir. Bu süreç bütçenin söz konusu klasik fonksiyonlarının iradi-ihtiyari politikalara bağlı olarak değiştiğini göstermesi açısından önemlidir. Aşağıda bu ilkelerin iradi-ihtiyari ekonomi politikalarıyla nasıl etkilendiği özetle açıklanmaya çalışılmıştır.

1.2.2.1. Bütçe'nin Birlik İlkesi Üzerindeki Etkisi

Bütçenin birlik ilkesi, özü itibariyle, tüm devlet gelir ve giderlerinin tek bir bütçe içinde yer alması gerektiğini ileri sürer. Birlik ilkesi özellikle, parlamenter sistemlerde, parlamentonun hükümetin mali uygulamaları hakkında bilgi sahibi olması ve icra edilen ekonomi politikalarının denetimi açısından önemli bir işleve sahiptir.

⁵¹ Ömer Faruk Batırel, **Kamu Bütçesi**, İİTİA, Nihat Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, No: 352/585, İstanbul, 1981, s. 144.

İradi-ihiyari maliye politikalarının ağırlık kazanmaya başlamasıyla birlikte, milli ekonomi içerisinde kamu kesiminin payı artmış ve merkezi idareyle birlikte diğer kamu kesimi birimlerinin ayrı ayrı bütçe oluşturma uygulamaları ağırlık kazanmaya başlamıştır. Böylece bütçenin birlik ilkesine aykırı olarak; katma bütçeler, özel bütçeler, bütçe dışı fonlar uygulama alanı bulmuştur. Her ne kadar konsolide bütçe uygulamaları ile, merkezi idare bütçesi ile katma bütçeli idarelerin bütçeleri bir araya getirilmeye çalışılmışsa da, konsolide bütçe uygulamaları bu manada bir bütünlük sağlayamamıştır. Bütçenin birlik ilkesine aykırı uygulamalar, kalkınma planlarında yer alan kamu kesimi genel dengesi de dahil olmak üzere, devletin tüm gelir ve giderleri hakkında ayrıntılı bilgilerin bir bütün olarak ele alınmasını engellemiştir. Bu uygulamalar, kamu kesimi gelir ve giderleri açısından şeffaflık (açıklık) ilkesini de zedelemiştir. Ayrıca; kamu harcamalarının sadece bir bölümünün bütçe kapsamında yer alması, bütçenin bağlayıcı niteliğini kaybetmesine neden olurken, bütçenin genel ekonomi içerisinde sahip olduğu işlevlerin yitirmesine neden olmuştur.

1.2.2.2.Genellik İlkesi Üzerindeki Etkisi

Bir yandan devlet gelirlerinin gayri safi usule göre bütçede yer almasını diğer yandan da belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesini (adem-i tahsis) ifade etmektedir. Gayri safi usulde, gelirlerin toplanması amacıyla yapılan harcamalar gelir toplamından düşülerek bütçede net olarak yer alır. Adem-i tahsis ilkesi, devletin belirli bir hizmet biriminden elde edilen kamu gelirlerinin yine o hizmet biriminin yaptığı harcamalara tahsis edilmeyerek söz konusu gelirin hazineye girmesi anlamını taşır. Fakat; iradi-ihiyari maliye politikaları uygulamaları sonucu, bu ilkenin de bütçe dışı fonlar aracılığıyla ihlal edildiği görülmüştür.

Bütçe dışı fonlar; özel yasayla oluşturulan, kendine ait özel geliri olan, bütçe ilkeleri ve bütçe yasaları dışında yönetilen ve uygulanan bir yapı gösterir. Bütçe dışı fon uygulamalarına, planlama kapsamına alınmamış (beklenmedik) kamu hizmetlerinin bütçe dışından finansmanı sağlanarak, siyasal iktidarın belirli alanlara daha rahat harcamada bulunabilmesi vb. gerekçelerle başvurulmuştur. Bütçe dışı

fonlar, zamanla siyasal iktidarların parlamento denetimi olmaksızın kolayca harcayabilecekleri önemli bir kaynak haline gelmiştir. Bu tür uygulamalar, bütçenin denetimini zorlaştırırken bütçe uygulayıcılarının kamuya hesap vermesi ilkesini de zedelemiştir.

1.2.2.3.Önceden İzin Alma İlkesi Üzerindeki Etkisi

Önceden izin alma, parlamentonun hükümete kamu gelirlerinin toplanması ve harcamaların yapılması konusunda mali yıl girmeden önce yetki ve izin vermesidir. Fakat; yine bu ilke uygulanan iradi-ihiyari maliye politikaları sonucu ek tamamlayıcı ödenek ve olağanüstü ödenek talepleri ile bir ölçüde ihlal edilmiştir.

Mevcut bütçe büyüklüğünün artırılması amacıyla hükümetler, ek ödenek veya olağanüstü ödenek alma yoluna gitmektedirler. Ek ve olağanüstü ödenek uygulamaları parlamentonun onayı ile gerçekleşmekle birlikte, parlamenter rejimlerde kolaylıkla yasama organından geçmektedir. Bu durum bütçe açıklarının oluşmasına neden olabilmektedir.

1.2.2.4.Giderlerin Gelirlerden Önce Tahmin Edilmesi İlkesi Üzerindeki Etkisi

Klasik bütçe ilkelerinden olan “*giderlerin gelirlerden önce tahmin edilmesi ilkesi*” de bütçenin hükümetler tarafından suiistimaline neden olabilmektedir. Önce giderlerin sonra da gelirlerin ele alınmasının nedeni, öncelikli olarak ülkenin ekonomik, sosyal ve politik durumunun gerektirdiği harcamaların yapılabilmesine ve bu harcamaları karşılayacak gelirlerin sonradan tespit edilmesi amacına dayanır. Özellikle ekonomik gelişmeler için gerekli olan bir ilkedir. Bu ilke, gelir kaynaklarının bulunmasına, gerekli olan giderlerin gelir düşünülmezsizin ve kısıtlanmadan yapılmasına olanak sağlar.⁵²

⁵² Nezihe Sönmez, **Kamu Bütçesi ve Bütçe Politikası**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1994, s. 21.

Ancak; bu ilke iradi-ihiyari ekonomi politikalarını rahatlıkla tespit etmek ve uygulamakla donatılmış olan hükümetlerin, gelir kaynaklarından bağımsız olarak keyfi harcamalara yönelmesine ve bu yönde harcamada bulunmasına imkan sağlamaktadır. Bu durum, kamu gelir ve giderleri arasındaki bağlantıyı ortadan kaldırarak bütçenin mali disiplin yapısı üzerinde bozucu etki yaratmaktadır.

1.2.2.5.Bütçenin Açıklık İlkesi Üzerindeki Etkisi

Bütçede gelir ve giderlerin açık ve herkes tarafından anlaşılabilir şekilde yer almasını ifade eder. Bütçenin açıklık ilkesi, mali saydamlık ve mali hesap verme sorumluluğu ile örtüşen önemli bir bütçe ilkesidir.

İradi-ihiyari ekonomi politikaları sonucu ortaya konan uygulamalar, kamu ekonomisinin genel ekonomi içinde fazlasıyla büyümesine ve dağınkılığa yol açmıştır. Bu durum devlet bütçesinin ayrıntılı ve karmaşık bir hal almasına neden olurken, mali saydamlığın azalarak zedelenmesine ve dolayısıyla hesap verme sorumluluğunun gerçekleşmemesine yol açmıştır.

1.2.2.6.Mali Hesap Verme Sorumluluğu Üzerindeki Etkisi

İdarenin mali alandaki güç ve yetkilerini kullanma sorumluluğu üzerinde durmaktadır. Mali hesap verme yükümlülüğü, büyük ölçüde bütçe ile gerçekleşmektedir. Ancak; etkin bir mali denetim ve hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesinde bütçe tek başına yeterli olmayabilir. Son yıllarda yaygın olarak kullanılan mali saydamlık kavramı, hesap verme sorumluluğunun gerçekleşmesi için son derece önem taşımaktadır. Ancak; iradi-ihiyari ekonomi politikalarının uyguladığı mali politikalar, mali hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesinde önemli bir engel oluşturmuştur.

1.3.İradi-ihiyari Maliye Politikası ve Modern Bütçe Uygulamaları

Klasik bütçe ilkeleri konusunda olduğu gibi, bütçenin fonksiyonları (işlevleri) konusunda da iradi-ihiyari ekonomi politikalarının görüşleri yönünde önemli değişiklikler olmuştur.

Mali literatürde, bütçenin fonksiyonları (zorunlu olarak) klasik ve modern fonksiyonlar olarak iki kategoride sınıflandırılmıştır. Modern maliyecilerin (Keynesyen) mali literatüre kazandırdıkları bütçe fonksiyonlarının temel dayanağı, devletin mali olaylar karşısında klasiklerin aksine ekonomik hayatın içinde olması gerekliliğine dayanmaktadır. Bu durum karşısında bütçeye yeni fonksiyonlar yüklenmiştir. Böylelikle devletin bütçe politikaları yolu ile ekonomik ve sosyal hayata etkide bulunması gündeme gelmiştir.⁵³

Klasik iktisadi düşünce yönünde anlam kazanan klasik bütçe fonksiyonları; iktisadi ve mali, siyasi, hukuki ve denetim fonksiyonları olarak sıralanırken, Keynesyen iktisadi düşünce etrafında şekillenen modern fonksiyonları; bütçenin konjonktürel, optimal kaynak dağılımı, adil gelir dağılımı sağlama, ekonomik istikrarı sağlama, tam istihdamı gerçekleştirme, dış ticaret dengesini sağlama, ekonomik kalkınmayı gerçekleştirme vb. fonksiyonlar olarak sıralamak mümkündür.

Keynesyen iktisadi düşünce etrafında gelişen iradi-ihiyari maliye politikalarının bütçe yapısı üzerinde ortaya koyduğu etkinin daha iyi anlaşılması için modern bütçe fonksiyonlarından belli başlı olanlarına açıklık getirilmesi yararlı olacaktır.

1.3.1.Bütçenin Konjonktürel Fonksiyonu

Modern bütçe fonksiyonlarından biri olan konjonktür fonksiyonu, konjonktürel dalgalanmalara paralel olarak, kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasında yıllık denklik ilkesinden vazgeçilebileceğini öngörür. Bu fonksiyon,

⁵³ Tüğen, s. 22.

kanjonktürle mücadele amacıyla iradi-ihiyari bütçe politikalarının uygulanmasına olanak sağlamaktadır.

Bütçenin konjonktürel fonksiyonu, bütçenin ekonomideki konjonktürel gelişmeler karşısında belirli bir esnekliğe sahip olmasını ön görür. Örneğin; ekonomide deflasyon söz konusu olduğunda, bütçenin açık vermesi göze alınarak (harcamaları artırarak) ekonominin yeniden canlanması sağlanabilir. Buna göre deflasyonla mücadelede harcama politikaları talep yönlü bir ekonomi politikası çerçevesinde ele alınacaktır.⁵⁴ Aksine bir durumda, enflasyonist bir ortamda harcamaların kısılması, gelirlerin artırılmaya çalışılması gerekecektir. Amaç; bütçe vasıtasıyla ekonomideki konjonktürün olumsuz etkilerini hafifletmek olmalıdır.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, bütçenin konjonktür fonksiyonu, bütçenin yıllık bazda denk olmasından ziyade, konjonktür devresinin tümü itibariyle denk olmasını kabul eder.

1.3.2.Bütçenin Gelir Dağılımını Düzenleme Fonksiyonu

Ekonomide mal ve hizmet üretimine katılan üretim faktörleri, üretim sonucu oluşan gelirden (milli gelir) belirli bir pay alırlar. Dolayısıyla milli gelir, iktisadi mekanizmanın işleyişi sonucu faktörler arasında piyasa koşullarına göre bir dağılıma uğrar. Bu dağılım sonucunda üretim faktörleri; emek, sermaye, girişimci ve toprak kendine düşen payları alır. Tam da bu aşamada, bütçenin gelir dağılımını düzenleyen fonksiyonu devreye girerek, iktisadi mekanizmanın işleyişi sonucu kendiliğinden oluşan gelir dağılımını etkilemek, emek gelirinin payını yükseltmek, herhangi bir nedenle iktisadi faaliyetlere katılmayan bir emek faktörü varsa ona asgari geçim seviyesinde bir gelir sağlama gibi amaçlarla etki yapar. Belirtilen bu amaçlar, mali araçların tümünün uyumlu bir şekilde kullanılması ile gerçekleştirilebilir. Devlet, kamu kaynaklarını iradi-ihiyari maliye politikaları ve bunun bir yansıması olan bütçe politikalarıyla istediği gibi yönlendirerek istediği kesime aktarabilir. Bu şekilde

⁵⁴ Aytaç Eker, Asuman Altay, Mustafa Sakal, **Maliye Politikası (Teori, İlkeler ve Yöntemler)**, Takav Matbaacılık, Ankara, 1994, s. 163.

bütçe politikaları kullanılarak hem harcamalar hem de gelirler yolu ile gelir dağılımı düzenlenebilir. Örneğin; sosyal transferler ile bazı kesimler desteklenebilir ve bu durum gelirin ikinci kez bölümü çerçevesinde yapılabilir.

İradi-ihiyari ekonomi politikaları etrafında şekillenen bütçenin gelir dağılımını düzenleme fonksiyonu önemli eleştirilere neden olmuştur. Bu fonksiyonel ilkeye en önemli eleştirel yaklaşım, iradi politikalar sonucu siyasal iktidarların özellikle seçim öncesi dönemde, kamusal kaynakların siyasal çıkarlar doğrultusunda ve popülist bir bakış açısıyla rasyonel olmayan şekilde kullanması yönünde ileri sürülmüştür.

1.3.3.Bütçenin Ekonomik İstikrarı Sağlama Fonksiyonu

Bütçenin modern fonksiyonlarından biri de, ekonomik istikrarı sağlama fonksiyonudur. Ekonomik istikrar; bir ekonomide tam istihdamın ve fiyatlarda istikrarın sağlandığı durumu ifade etmektedir.

Klasik maliyeciler, ekonominin devamlı olarak tam istihdam seviyesinde dengede olduğunu kabul etmektedirler. Keynes ise, ekonominin devamlı bir şekilde tam istihdam seviyesinde dengede olamayacağını, ekonomideki istihdam düzeyinin eksik, aşırı ve tam istihdam düzeyinde gerçekleşebileceğini ileri sürmektedir. Böylece ekonomik istikrarın sağlanması için sadece fiyat istikrarının değil onun yanında tam istihdamın da gerçekleşmesinin gerekli olduğu fikri benimsenmiştir.⁵⁵ Bu yönü ile bütçe, iradi-ihiyari maliye politikalarını kullanan hükümetlere, diğer ekonomi politikası araçlarıyla birlikte ekonomik istikrarsızlıklarla mücadelede önemli bir destek vermektedir. Ekonomik istikrarın temininde bütçe harcama ve gelir (vergi, borçlanma vb.) yapılarının ülke şartlarına göre düzenlenerek esnek hale getirilmesi ve diğer ekonomi politikası araçlarıyla uyumunun sağlanması gerekmektedir.

⁵⁵ Şerafettin Aksoy, **Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi**, 4. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1996, s. 128-129.

Bu düşünceye karşı ileri sürülen en önemli eleştirel bakış açısı, iradi-ihiyari bütçe politikalarının aşırı bir şekilde kullanılarak istikrarsızlıklara neden olduğu ve bu istikrarsızlıkları düzeltmek için tekrar bütçenin ekonomik istikrarı sağlama fonksiyonunun devreye alındığı yönünde olmuştur.

1.3.4.Bütçenin Ekonomik Kalkınmayı Gerçekleştirme Fonksiyonu

Ekonomik kalkınma, kavram olarak bir ülkede kişi başına düşen milli gelirdeki devamlı ve reel artışlarla birlikte top yekun bir yapısal değişimin gözlenmesi şeklinde ortaya konulabilir.

İradi-ihiyari ekonomi politikaları, bütçenin ekonomik kalkınmanın sağlanması yönünde aktif kullanımını önermektedir. Bu yönü ile bütçeler, ülkenin ekonomik kalkınma çabalarında önemli bir mali araç olarak kabul edilir. Devletin ekonomik kalkınmayı gerçekleştirme yönünde uyguladığı bütçe politikaları; yatırım indirimi, hızlandırılmış amortisman vb. olabilmektedir. Ayrıca; vergi teşvikleri ve sübvansiyonlar da önemli sayılabilen araçlardandır. Söz konusu uygulamada vergi politikalarının bütçe politikalarıyla uyum göstermesi gereklidir. Bu uyumun gerçekleştirilmesi yönünde ortaya konan vergi politikaları; “*teşvik edici vergileme*”, “*kalkınmanın finansmanında vergi politikası*”, “*iktisadi gelişme ve vergileme*” gibi deyimlerle ifade edilebilir.⁵⁶

Bu uygulamalar karşısında da iradi-ihiyari politikalara bir takım eleştiriler getirilmiştir. Bu eleştirilerin ağırlığı, ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi yönünde kullanılabilir pek çok ekonomi politikası aracı varken, bu araçlardan biri olan bütçe politikalarının ağırlıklı olarak kullanılması yönünde olmuştur. Nitekim; diğer ekonomi politikası araçlarından olan; para, dış ticaret vb. politikaların bu yönde ihmal edilmesi önemli bir eksiklik olarak kabul edilmiştir. Bütçe politikalarının

⁵⁶ Fevzi Devrim, **Kamu Maliyesine Giriş**, Rem Ltd.Şti., Ankara, 1995, s. 79.

ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi yönünde ağırlık kazanarak diğer ekonomi politikalarının işlevlerinin bütçe üzerinden yürütülmesi esas itibariyle bütçe politikalarına kapasitenin üzerinde görev yüklenmesi anlamını da taşımaktadır.

1.4.İradi-İhtiyari Para Politikaları

Klasik iktisadi düşünce, devletin ekonomiye müdahale etmemesi gerektiği yaklaşımından hareketle, para miktarı ve faiz hadleri üzerinde devlet müdahalesini uygun bulmamıştır. Bunun yanında, para miktarı ve faiz hadleri üzerinde yapılacak devlet müdahalelerinin ekonomik dengeler üzerinde herhangi bir etki yaratmayacağını da ileri sürmüştür. Klasik iktisadi düşüncenin bu yöndeki görüşü ekonomi literatüründe paranın yansızlığı olarak tanımlanır. Bu görüşe göre ekonomik dengeler, reel fiyatlar (nispi) tarafından belirlenir. Parasal faktörler (çok özel haller dışında) fiyatları değiştiremez. Bu bakımdan reel fiyatlardaki değişimlerin sonucu olarak belirlenen; istihdam, üretim, milli gelir düzeyi gibi reel büyüklüklerin oluşumunda parasal faktörlerin ağır bir etkisi söz konusu değildir.⁵⁷ Ancak; 1929 ekonomik buhranı sonrası var olan sorunlara devletin müdahale etmesi gerektiğinden yola çıkan Keynes, maliye politikalarında olduğu gibi parasal değerlerin de ekonominin somut göstergeleri üzerinde etkili olacağını ve bu yönde para politikalarının aktif olarak kullanılabilceğini ileri sürmüştür. Keynes bu genel yaklaşımı belirlerken (Klasik ve Neo-klasik iktisatçılardan) farklı bir para ve faiz teorisi ortaya koymuştur. Keynes; parasal ekonomi şartlarında (yani kaydi para üretimi olan ekonomilerde) faiz oluşumunun klasik iktisadi görüş çerçevesinde açıklanamayacağını; aksine faiz düzeyinin oluşumunda ekonomideki para miktarının etkili olduğunu öne sürmüştür. Şöyle ki; ekonomi durgun bir dönemde bulunabilir. Bu durgunluğun sebep olduğu düşük harcama eğilimi, kredi talebini gerektirebilir. Fakat; bütün bunlar faizin düşmesini gerektirmemektedir. Bu bağlamda faiz düzeyini belirleyecek unsur banka sistemidir. Banka sistemi, kredi miktarını düşürerek faizlerdeki gerilemeyi engelleyebilir. Hatta isterse yükseltebilir. Buradan da anlaşılacağı üzere Keynesyen teoriye dayalı para miktarı, faiz oranları gibi parasal

⁵⁷ R.E.Hall, J.B.Taylor, **Macro Economics**, 1986, p. 347.

büyükleri de son derece önemsemektedir. Buna göre, devletin para hacmi ve faiz oranları üzerinde yapacağı müdahalelerin genel ekonomi üzerinde etkide bulunulabileceğini kabul eder. Sonuç olarak Keynesyen düşünce, paranın politik bir değer olarak ekonomik parametreler üzerinde etkisini savunur. Bu yönüyle para politikasının Keynesyen düşünce ile etki kazanmış olduğu söylenebilir. Bu açıklamalar doğrultusunda Keynesyen teori ile anlam bulan iradi-ihtiyari para politikası, ekonomide para miktarı ve faizlerinin ne şekilde yönlendirilmesi gerektiğini sorgular. Buna göre para politikası sadece fiyat istikrarını hedef alabileceği gibi başka hedeflere de yönelebilir. Örneğin; İktisadi büyüme, istihdam vb. makro politikaları da hedef alabilir.

İradi-ihtiyari para politikası yönünde, iktisat literatüründe üç temel para politikası rejiminden söz edilir. Bunlar; para miktarına dayalı para politikası rejimleri, kredi hacmine dayalı para politikası rejimleri ve faiz düzeyine dayalı para politikası rejimleri olarak sıralanabilir.⁵⁸ Para politikası rejimleri, esas itibariyle iradi-ihtiyari politikalarla bir ekonomide istikrarın sağlanması, ekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesi, ekonomik faaliyet hacminin ve genel fiyat düzeyinin denetlenmesi amacıyla dolaşımdaki (tedavüldeki) para miktarının artırılıp azaltılması ve faiz hadlerinin düşürülüp yükseltilmesi yönünde etki yapar. Para politikasının önemli bir özelliği, genel nitelikte olmasıdır. Yani ekonominin bütün faaliyet alanlarını aynı biçimde etkilemesi, bunlar arasında bir ayırım yapmaya elverişli olmamasıdır.⁵⁹

İradi-ihtiyari para politikaları ortaya konulurken dört uygulama aracından yararlanır. Bunlar; faiz haddi, karşılık oranı, açık piyasa işlemleri ve kredi sınırlandırmalarıdır. Bütün bu araçların kullanılmasında anahtar öge ya da belirleyici değişken faiz haddidir.⁶⁰ Para hacmi kısılmak istendiği zaman faiz haddinin mutlaka artırılması ve genişletilmek istendiği zaman da mutlaka azaltılması gerekir.

Sağlıklı bir ekonomide para hacminin artması, toplumun para isteminin (talebinin) artışına bağlıdır. Tutarlı para politikası da bu istem üzerinde yerini

⁵⁸ M.Merih Paya, **Para Teorisi ve Para Politikası**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1994, s. 12.

⁵⁹ Sadun Aren, **100 Soruda Para ve Para Politikası**, Gerçek Yayınevi, 4.Baskı, İstanbul, 1991, s.136.

⁶⁰ Aren, s. 137.

bulmaktadır. O halde, para isteminin bu zeminde neyi ifade ettiği önem taşımaktadır. Para istemi (para talebi); tüketim harcaması, yatırım harcaması ve elde tutulmak istenen (tasarruf amaçlı) para miktarı olmak üzere üç bölümden oluşur. O halde, iradi para politikalarının güvenilirliği ile para hacminde ortaya çıkabilecek olumsuzlukların önüne geçilmesinin ön koşulu, uygulanacak para politikalarının toplumun para istemine bağlı olması ile ilgilidir. Bu açıklamaya göre para istemi; tüketim eğilimi, sermayenin marjinal verimliliği, faiz haddi ve likidite tercihinine bağlıdır. Bunlardan en az biri değişmedikçe toplumun var olan para istemi dolayısı ile para hacmi (para arzı) de değişmemelidir. Nitekim, bu reel akış dışında ekonomide yaratılacak para arzı zarar verici nitelikte olacaktır.

Tam da bu nokta da, para politikaları sonucu yaratılacak para hacminin gerekliliği, iradi-ihtiyari para politikalarının esas tartışma konusunu oluşturmaktadır.

İradi maliye politikasında olduğu gibi, özellikle 1960 sonrası uygulanan para politikaları da ekonomide önemli sonuçlar doğurmuştur. 1970'li yılların iktisadi düşünce akımlarından biri olan Monetarizm ve bu okulun kurucusu Milton Friedman'a⁶¹ göre enflasyon, parasal kaynaklı bir sorundur ve enflasyon temelinde

⁶¹ **Milton Friedman**; 31 Temmuz 1912'de Brooklyn'de Macar bir ailenin oğlu olarak dünyaya geldi. New Jersey'de Liseden mezun oldu. Üniversite eğitimini 1932'de Rutgers Üniversitesin'de matematik bölümünden aldı. ABD'de büyük iktisadi buhran sırasında mezun olmuş ve bundan çok etkilenmiştir. Master için branşını değiştirip Şikago Üniversitesi'nde iktisat üzerine yaptı ve burada bulunan ünlü iktisatçılardan Jacob Viner, Frank Knight ve Henry Simons'dan etkilendi. 1933'te Columbia Üniversitesi'nde iktisatçı ve istatistikçi Harold Hotelling bünyesinde çalışmalar yaptı. Kriz dolayısıyla akademik iş bulamadı ve Roosveldt zamanında devlet idaresinde iktisatçı olarak çalıştı. 1941-1943'te Federal Hükümetin harp için vergilendirme konularında çalışmalar yaptı ve stopaj usulü ile gelir vergisi toplanmasına büyük katkılarda bulundu. Friedman 1940'ta hazırlamış olduğu "Serbest Profesyonel Çalışmalardan Gelirler (Incomes from Independent Professionel Practice) adlı eserini geliştirerek 1945'te Columbia Üniversitesine doktora tezi olarak sunmuş ve 1946'da doktora derecesini almıştır. 1946'da Şikago Üniversitesi'ne iktisat teorisi okutmak için atandı ve 30 yıl akademik kariyerini burada geçirdi. Bu akademik atmosferde 1930'lardaki gerçekleri unutarak bu büyük buhran ve krizleri kendine göre teorilerle açıklayarak serbest piyasa, cemiyete karşı sorumsuz olan şirketlere ve sadece sıkı para politikasına önem veren, piyasa ve sosyal konulara karışmayan bir küçük devlet prensiplerine inanan fikirler taşıyan çok doktriner bir economiciler grubunun yetişmesine ön ayak oldu. Bu doktriner görüşlerini yaymak için mikro ekonomi, makro ekonomi, ekonomi tarihi ve kamu idaresi konularında akademik konferanslar düzenledi, makaleler yazdı. 1976'da Nobel Ekonomi Ödülü'nü aldıktan sonra 65 yaşında 1977'de Şikago Üniversitesi'nden emekli oldu. Sağcı iktisat politikalarını geliştirmek için kurulmuş "Hoover Institution" da çalışmaya başladı. 1980'de Cumhuriyetçi parti başkan adayı Ronald Reagan'a danışman oldu ve bu kişi başkan seçilince, Friedman ABD Federal hükümetinin baş ekonomi danışmanı olan "Ekonomik Politika Danışma Kurulu" nda görev yaptı. SSCB sisteminin yıkılışından sonra serbest piyasa fikirlerinin yayılmasını sağlayan büyük bir doktrinci olarak aşırı övgü gördü. 2006'da 94 yaşındayken San Fransisko'da kalp krizinden öldü.

para arzı artışları yatmaktadır. Hükümetlerin iradi-ihiyari para politikası araçlarını kullanarak ekonomiye müdahalesi parasal büyüklükler üzerinde etkili olmakta ve enflasyonist sonuç doğurmaktadır. Bu olumsuzluklara karşı, Monetaristler çözümü, siyasi otoritenin bu yetkisini kurallarla sınırlandırmakta bulmuşlardır. Friedman, ünlü “*Kapitalizm ve özgürlük*” adlı eserinde, Keynesyen iktisat teorisini eleştirilerek, 1929 Ekonomik Buhranı’nın piyasanın yapısal istikrarsızlığından değil, devletin yanlış düzenlemeleri nedeniyle ortaya çıktığını savunmuştur. Friedman’a göre, devletçe kurulan ve para politikasından sorumlu olan ABD Merkez Bankası’nın bu sorumluluğu beceriksizce kullanması sonucunda küçük bir ekonomik daralmayla geçilebilecek durum, büyük bir depresyona neden olmuştur.⁶²

Hükümetlerin iradi para politikaları sonucu, bütçe açıklarını para basarak finanse etmeye çalışması, bu açıkların finansmanında vergi dışı finansman kaynaklarına (borçlanma, döviz rezervlerine başvurma ve para basma yollarına) sıkça başvurusu, zaman içerisinde para arzının, ekonomideki mal ve hizmet miktarına nazaran daha fazla oranda artmasına neden olmuş ve ekonomide fiyat istikrarını olumsuz yönde etkileyerek bozmuştur. Sonuç itibariyle, ekonomide enflasyon önemli bir sorun haline gelmeye başlamıştır. Para arzının aşırı ölçüde artırılması ekonomide parasal dengenin ve parasal istikrarın bozulmasının en önemli nedeni olarak görülmüştür. Para arzı artışlarının, parasal dengeyi bozucu etkisi, parasal istikrarın sağlanması sonucunu gündeme getirmiştir. Bunun sonucunda hükümetlerin parasal dengeyi sağlamak için para politikası araçlarını etkin olarak kullanıp kullanmaması gerekliliği sorgulanmaya başlanmıştır.

Esasen uygulanan iradi-ihiyari para politikalarının en olumsuz etkisi, mali yapı üzerinde kendini göstermiştir. Uygulanan iradi para politikaları, devletin temel gelir kaynağı olan vergiler üzerinde önemli olumsuzluklar yaratmıştır. Hükümetlerin bütçe açıklarını finanse etmek üzere enflasyonist finansman yolunu seçmesi, elde edilen vergi gelirlerinin reel olarak düşmesine yol açmıştır. Nitekim bu süreç, bütçe açıklarını körükleyerek ekonomiyi açmaza sürüklemektedir. Enflasyonun vergi gelirleri üzerindeki bu olumsuz etkisine ilk kez J.H.G.Olivera tarafından dikkat

⁶² Milton Friedman, **Kapitalizm ve Özgürlük**, Çev:D.Erbek ve Nigün Himmetoğlu, Altın Kitapları, 1988, s. 70.

çekilmiş ve daha sonra V.Tanzi tarafından geliştirilmiştir. Bu nedenle bu etkiye literatürde “*Olivera-Tanzi Etkisi*” adı verilmektedir.⁶³

Burada üzerinde durulması gereken bir diğer önemli konu da, iradi para politikalarının zaman içerisinde neden olduğu sorunların kaynağının tam olarak analiz edilmesidir. Bu yönde yapılan çalışmalar; borçlanma ve para basma yetkisini ellerinde bulunduran siyasal iktidarların neden olduğu sorunların temel kaynağının esasen davranış motivasyonları ile ilgili olduğu yönündedir. Özellikle politik konjonktür hareketleri bu yöndeki en önemli bakış açısını oluşturmaktadır. Politik konjonktür hareketleri düşüncesinin temeli M.Kalecki’ye dayandırılabilmeyle birlikte ilk olarak 1970’li yıllarda William Nordhaus ile bir kimlik kazanmıştır. Nordhaus’a göre seçmenlerin seçim öncesinde tercihleri üzerinde etkili olan faktörler, enflasyon ve işsizlik oranlarıdır. Enflasyon ve işsizlik oranlarını düşüreceğini vadeden bir parti, seçmenler üzerinde etkili olacaktır.⁶⁴ Nitekim, siyasal iktidarları ekonomik dengeleri bozacak şekilde borçlanma ve para basmaya yönlendiren en önemli unsurun, devletin asli gelir kaynağı olan vergilere göre cazip kılan faktörlerden kaynaklandığı görüşü ağır basmaktadır. İradi-ihtiyari para politikalarının en önemli özelliği bu aşamada etkisini göstermektedir. Devletin hükümlerine göre karşılıksız olarak alınan vergilerin, vergi mükellefleri üzerinde doğurduğu psikolojik baskı etkisini politik süreçte göstermektedir. Aynı zamanda birer seçmen olan vergi mükellefleri, siyasal iktidarlar tarafından vergi oranları artırıldığında veya yeni vergiler konulduğunda bunun yarattığı hoşnutsuzluğu, seçim mekanizmasına yansıtacak ve bu şekilde siyasal iktidarı cezalandırabilecektir. Oy kaygısı içindeki siyasal iktidarlar da bunu çok iyi bildiklerinden seçim öncesinde bu yola başvurmakta çekingen davranacaklardır. Bu nedendir ki siyasal iktidarlar, vergi gelirleri yerine uyguladıkları iradi para politikalarıyla diğer kamu finansman kaynağı olan borçlanma ve para basma yönünde kararlar alıp uygulayacaklardır. Bu kararlar direkt olarak seçmenlerin gelirlerinde bir azalmaya sebep olmayacak ve ekonomik büyüklükler üzerindeki etkisini hemen göstermeyecektir. Sonuç olarak, politik açıdan miyop olan

⁶³ M.Hanifi Aslan, **Enflasyonist Finansman Politikası**, Ak-Bil Yayınları, Bursa, 1997, s. 107.

⁶⁴ William D. Nordhaus, **The Political Business Cycle**, *Review of Economic Studies* **42**, 1975, pp. 169-190

seçmenlerin tepkisini de çekmeyecek ve siyasal iktidarlar için de cazip gelir kaynağı oluşturacaktır. Siyasal iktidarlara seçmenler arasındaki bu karşılıklı çıkar mübadelesi ekonomi üzerindeki etkisini seçim sonrası dönemde gösterecektir. Artık istediğini almış olan siyasal iktidar, popülist politikaları bir yana bırakarak seçim öncesinde politik kaygılarla uygulayamadığı sıkı para ve maliye politikalarına yönelecektir. Aynı durum bir yönü ile kamu harcamaları için de söz konusudur. Seçim öncesinde gerçekleşen karşılıksız para basma, borçlanma ve özellikle karşılıksız bir niteliğe sahip olan transfer harcamaları aracılığıyla genişletici bir maliye politikası uygulayan siyasal iktidarın, seçim sonucunda artan bütçe açıkları nedeniyle tam tersi bir politikaya yönelmek zorunda kalacaktır. Bu nedenlerden dolayı literatürde “*politik konjonktür hareketleri*” olarak adlandırılan bu durum, iradi politikaların tercihleriyle borçlanmayı ve para basmayı cazip bir hale getirmektedir. Kısaca politik konjonktür hareketleri, siyasal iktidarın yeniden seçilebilmeyi garantileyebilmek için, seçim dönemlerinde (seçim öncesi ve sonrasında) uyguladıkları iktisat politikaları (maliye politikası, para politikası vb.) sonucunda makro ekonomik büyüklüklerde (enflasyon, işsizlik, büyüme vb.) meydana gelen iniş ve çıkış hareketleri olarak belirtilir.⁶⁵

İradi-ihtiyari para politikaları yönünde ortaya konan bu olumsuzlukların yanında, devletin para işlerinde esasen belli bir ölçüde sorumluluğu olması gerektiği yolunda da yaygın bir görüş birliği vardır. Ayrıca; para üzerindeki kontrolün ekonomiyi denetlemek ve biçimlendirmek için etkili bir araç olabileceği görüşü de yaygındır. Peki bu ekonomiye zarar vermeden ve iktidarın popülist politikalara yönelmeden nasıl sağlanacaktır? Friedman’a göre sorunun çözümü, devletin parasal sorumluluklarını yerine getirmesini mümkün kılan ancak; aynı zamanda bunun için devlete verilen gücü sınırlayan kurumsal düzenlemelerle mümkün olabileceği yönünde ağırlık kazanmaktadır. Bu kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi de kurala dayalı politikaların benimsenmesi ve uygulaması anlamına gelmektedir.

⁶⁵ C.Can Aktan, Utku Utkulu, Selahattin Togay, **Nasıl Bir Para Sistemi?-Parasal Disiplin ve Parasal İstikrar İçin Alternatif Öneriler**, İMKB Yayını, İstanbul 1998, s. 91.

1.5.İradi-İhtiyari Ekonomi Politikalarının Doğurduğu Sorunlar

İradi-ihtiyari ekonomi politikalarının doğurduğu sorunları gerçek manada analiz edebilmenin koşulu, siyasal sürecin bu analize dahil edilmesi ile mümkündür. Nitekim; İradi-ihtiyari ekonomi politikasının kullandığı en önemli araçlardan olan “*maliye ve para politikalarının*” demokratik yönetim tarzını benimsemiş ülkelerde ortaya çıkardığı sorunlar siyasal süreç içinde bir anlam ifade etmektedir. Bu sorunları üç ana başlık etrafında toplamak mümkündür. Bunlar; “*devletin büyümesi sorunu*”, “*devletin büyümesi sonucu ortaya çıkan devletin başarısızlığı*” ve son olarak “*devlet başarısızlığının ortaya koyduğu mali disiplin sorunu*” şeklinde sıralama imkanı vardır. Bu yönde gerçekleştirilecek analiz, aynı zamanda kurala dayalı ekonomi politikalarının da temel yapı taşını oluşturacaktır.

1.5.1.Devletin Büyümesi Sorunu

Kamu kesiminin büyüklüğü çoğu zaman kamu hizmeti sunan bütün kamu kesimi birimlerinin toplam harcamalarının GSYİH veya GSMH’ye oranlanması ile elde edilen sonuçlarla ifade edilmektedir.⁶⁶ Devletin büyüklüğü ile kamu kesiminin büyüklüğü genel olarak aynı anlamda kullanılır.

Yapılan araştırmalar, devletin ekonomideki büyüklüğü ile kamu harcamaları arasında çok yakın ve doğru yönlü bir ilişkinin varlığını ortaya koymaktadır. Genel olarak kamu harcamalarının zaman içerisinde hatırı sayılır bir büyüme trendi ile sürekli olarak artış kaydettiği bilinmektedir. Bu durum, devletin büyümesinin nedeninin ağırlıklı olarak kamusal harcamaların artışından kaynaklı olduğunu göstermesi açısından anlam ifade etmektedir. Bu neden sonuç ilişkisine göre üzerinde durulması gereken konu, kamu harcamalarının neden arttığı yönündedir. Bu sorunun cevabı, mali literatürde üç kısımda incelenmektedir. Bunlar; kamu harcamalarının görünüşte artışı nedenleri, kamu harcamalarının gerçek artış nedeni ve son olarak kamu harcamalarının mutlak ve görelî artış nedeni şeklinde sıralanır.

⁶⁶ Mustafa Sakal, **Anayasal Bütçe Reformunun Esasları**, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF,Gazi Kitabevi, 2003, s. 2.

Bu yönde yapılan çalışmalarda daha çok kamu harcamalarının görünüşte ve gerçekte artış nedenlerinin önem kazandığı görülür.

Kamu harcamalarının görünüşte artış nedenlerini; aynı ekonomiden para ekonomisine geçiş, devlet hesaplarının tutuşunda gayrisafi usulün kabulü, paranın satın alma gücünün düşmesi, ülke nüfusundaki değişmeler ve devletleştirme olarak sıralarken, kamu harcamalarının gerçek artış nedenlerini de; iktisadi, sosyal, siyasal, askeri ve teknolojik nedenler olarak belirtmek mümkündür.

Devletin büyümesi yönünde ileri sürülen teori ve görüşler sayıca oldukça fazla ve uzun tarihi geçmişe sahiptir. Devletin ekonomik faaliyetlerinin ve harcamalarının artışı yönünde ilk kez çalışma yapan Alman iktisatçı Adolph Wagner olmuştur. Wagner 1883 tarihinde yazdığı bir eserinde, devletin büyümesi konusunu incelemiştir. Wagner, devletin sürekli büyüme eğilimi içinde olduğunu belirterek, büyüme eğiliminin özellikle koruyucu ve düzenleyici kamusal mallara olan talep dolayısıyla, devletin başta iç ve dış güvenlik olmak üzere, adalet hizmetlerine olan harcamalarının artışıyla kaynaklandığını ifade etmiştir. Bunun yanında toplumun, kültürel ve sosyal refaha yönelik; eğitim, sağlık vb. harcamalara olan talebinin de göz ardı edilmemesi gerektiğine vurgu yapmıştır.

Wagner'in bu çalışmasından sonra pek çok iktisatçı, devletin büyümesine ilişkin teorik ve ampirik çalışmalar yapmıştır. Yapılan ampirik çalışmalarda, Wagner'in hipotezleri önemli ölçüde doğrulanmıştır. Wagner'in görüşleri ekonomi literatüründe "*Wagner Kanunu*", ya da "*Kamu Harcamalarının Artışı Kanunu*" olarak adlandırılmıştır.⁶⁷

Özellikle 1929 Dünya Ekonomik Krizi ve ardından yaşanan dünya savaşlarının ekonomide ve toplumsal yaşamda yarattığı çöküntü, o zamana kadar ekonomiye hakim olan klasik iktisadi düşüncenin tarafsız devlet anlayışını yıpratmıştır. Bu yönde klasik iktisadi görüşe bir tepki olarak ortaya çıkan ve devletin ekonomiye müdahale etmesi gereğinden hareket eden Keynesyen ve fonksiyonel

⁶⁷ T.JamesBennett and H.Johnson Manuel, **The Political Economy of Federal Economic Growth**, 1959-1978, College Station: Texax A-M University Pres, 1980, pp.50-95.

mali anlayış, devletin iradi ekonomi politikalarını gerektiği gibi kullanabilmesini meşru kılmıştır. Bu meşruiyet zamanla devletin ekonomideki faaliyetlerinin artmasına neden olmuştur. Bu süreç devletin ekonomik, siyasi ve sosyal büyüme nedenleri üzerinde sistematik bir yapı oluşturarak devletin genel ekonomi içindeki büyüklüğünü ve etkisini derinleştirmiştir.

Bu yaklaşımdan hareketle, üzerinde durulması gereken esas nokta, iradi-ihtiyari ekonomi politikalarının devletin büyümesi üzerinde yarattığı etkidir. Nitekim, iradi-ihtiyari ekonomi politikalarının kullanmış olduğu maliye ve para politikası araçlarının, yarattığı mali, siyasi ve sosyal etki bu yönde önemli bir yer tutmuştur. Depresyon ve ekonomik krizler (konjonktürel dalgalanmalar), enflasyonist baskılar, az gelişmiş ülkelerde devletin ekonomik büyüme ve kalkınmadaki rolü, tam istihdamın sağlanması, kaynakların etkin kullanımı ve yeniden dağılımı yönündeki politikalar, devletin artan müdahalelerinin ve ekonomi içindeki büyüklüğünün mali nedenleri olarak sıralanırken, sıcak savaş tehlikesinin varlığı, soğuk savaş ve dış tehditler, politik konjonktürde seçim ekonomisinin uygulaması, hükümetlerin uyguladıkları popülist ve partizanca politikalar, siyasi süreçte siyasi aktörlerin kendi çıkarlarının peşinde koşmaları, bürokrasinin bütçe hacmini genişletmek istemesi, çıkar ve baskı gruplarının devletten transfer kollama gayretleri siyasi büyüme nedenlerine örnek olarak verilebilir. Bunlara ilaveten nüfus artışı, gelir ve servet dağılımında denge sağlanması, geri kalmış bölgeler sorunu, terör, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin sağlanması, sosyal güvenlik hizmetleri, teknolojik değişimler vb. sosyal büyüme nedeni olarak sayılabilir. İradi-ihtiyari ekonomi politikaları ile gerçekleştirilen bu müdahaleler, sonuçta devletin büyümesinin en önemli nedeni haline gelmiş ve zaman içerisinde devleti ekonomik sorunların çözümü olmaktan çıkarak sorunların bizatihi kaynağı haline getirmiştir.

Yukarıda yapılan açıklamalar da dikkate alınarak, devletin büyümesi yönünde ortaya konan teori ve görüşler içerisinde özellikle kamu tercihi teorisyenlerinin (Buchanan, Niskanen, Olson vb.) görüşleri önemli bir yer tutmaktadır. Kamu tercihi teorisyenlerinin önde gelenlerinden olan Buchanan, günümüzde gerek gelişmiş ve gerekse gelişmekte olan ülkelerde kamu kesiminin her seviyesindeki aşırı büyüme

eğiliminin alarm verecek boyutlara ulaşmış olduğunu, geçen 20 yıllık süreç içinde kamu kesiminin yaklaşık olarak her yıl üretilen milli gelirin yarısına yakın bir bölümünün (GSMH'nin % 30'unu aşan bir kısmının) merkezi hükümet kanalıyla kullanıldığına işaret etmiştir. Ayrıca; ekonomik faaliyetler içerisinde artan kamu payının beraberinde bir çok ekonomik sorunu getirdiğine de vurgu yapmıştır⁶⁸

1.5.2.Devletin Başarısızlığı Sorunu

Neo-Klasik iktisadi düşüncenin ele aldığı aksak rekabet, dışsallıklar, ölçek ekonomileri, asimetrik enformasyon sorunu ve kamusal malların üretimindeki yetersizlikleri “*piyasa başarısızlığı*” olarak adlandırılmakta ve piyasanın kaynak kullanımında ve dağılımındaki eksikliklerini ortaya koymaktadır. Piyasa başarısızlığı teorisine karşı farklı bir bakış açısıyla kamu ekonomisinin de başarısız olabileceği görüşü ilk kez James M. Buchanan ve Gordon Tullock'un başını çektiği kamu tercihi teorisyenleri tarafından ileri sürülmüş ve savunulmuştur. Geleneksel iktisat düşüncesine karşılık ABD'de geliştirilen Kamu Tercihi Teorisi, piyasa ekonomisi gibi kamu ekonomisinin de başarısızlığa uğrayabileceğini ortaya koymuştur. Devletin başarısızlığı teorisi, devletin ekonomiye yaptığı düzenleme ve müdahalelerin olumsuz sonuçlarını ortaya koymaktadır. Bir başka ifadeyle, bu teori içinde devletin görev ve fonksiyonlarının aşırı büyümesi ve devleti yönetenlerin güç ve yetkilerinin sınırsız olması sonucunda devletin kendisinden beklenenleri yerine getirmede başarısızlığa uğrayabileceğini ileri sürer.⁶⁹ Kamu tercihi iktisatçılarına göre, nasıl ki piyasa ekonomisinin başarısızlığı söz konusuysa, kamu ekonomisi de çeşitli nedenlerle başarısızlığa uğrayabileceği⁷⁰ önemli bir yer tutmaktadır. Geçen yirmi yıllık süreç içerisinde bu alandaki çalışmalar yaygınlık kazanmıştır. Kamu Tercihi teorisyenleri tarafından ileri sürülen kamu ekonomisinin yetersizliği kuramı, iki yapı üzerinde ele alınarak incelenmektedir. Bunlardan ilki kamu ekonomisinde optimizasyonun sağlanamamasından kaynaklanan başarısızlıklar ve kamu sektörünün

⁶⁸ James M.Buchanan, **Why Does Government Grow in**, Thomas E.Borcherding (Ed.), **Budgets and Bureaucrats:The Sources of Government Growth**, Durham Duke University Press 1977, p. 38.

⁶⁹ Gerald, Sirkin, “**The Anatomy of Public Choice Failure**”, in R.D. Leiter and G. Sirkin (Eds), **Economics of Public Choice**, New York: College of City University of New York, 1975

⁷⁰ Charles, Wolf, “**A Theory of Non-Market Failures**”, **The Public Interest**, No: 55, Spring 1979.

işleyişinden kaynaklanan başarısızlıklardır. Bu yönü ile ele alındığında, devletin başarısızlığı teorisi esas itibariyle, siyasal karar alma sürecindeki ve kamu sektörünün işleyişindeki etkinsizlikleri içeren bir politik başarısızlık teorisidir. Bu teori, piyasa başarısızlıklarını gidermeye çalışan kamu müdahalelerinin politik etkinsizliklerle sonuçlanabileceğini ortaya koymaktadır. Bu yaklaşıma göre; devlet müdahaleleri bazen sorunları çözmek yerine yeni sorunların kaynağını oluşturmaktadır.

Devletin başarısızlığı teorisinin irdelendiği bir diğer konu da, demokrasiye yönelik bakış açısında ortaya çıkan değişikliklerdir. Bugün yönetim yapıları içinde en mükemmel olarak kabul edilen demokrasi, işleyişindeki aksaklıklar nedeniyle eleştirilere maruz kalmaktadır. Demokrasinin özellikle toplumsal refahı sağlayıcı sonuçlar üretmeyeceği ve seçmen tercihlerini karşılamada yetersiz kaldığı ileri sürülmektedir.

Esasen piyasa başarısızlığı teorisi çerçevesinde ileri sürülen bir çok argüman (eksik rekabet, haksız rekabet, eksik enformasyon vb.) şüphesiz devlet müdahalelerini haklı kılan gerekçelerdir. Fakat; devlet müdahalelerinin sonuçları da her zaman istendiği gibi gerçekleşmeyebilir. Kaldı ki, siyasal karar alma sürecinin yapısından ve işleyişinden kaynaklanan yetersizlikler, kaçınılmaz olarak bazı başarısızlıkların (siyasal ilgisizlik, siyasal bilgisizlik vb.) ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Özellikle kamu ekonomisinin işleyişine, siyasal ve hukuki boyutu da ilave ederek bu yöndeki süreci sistematik olarak inceleyen Kamu tercihi teorisinin önemli teoriler geliştirdiği bilinmektedir. 1950’li yılların başlarından 1970’li yılların sonlarına değin hükümetlerin uyguladığı iradi-ihiyari maliye politikaları sonucu devletin ekonomideki rolünün ve fonksiyonlarının genişlemesine bağlı olarak devlet müdahalelerinin artması ve sonuç olarak ekonomide yeni sorunların ortaya çıkması devletin başarısızlığı teorisinin en önemli nedeni olarak görülmektedir.

Aşağıda kamu tercihi yaklaşımından hareketle devletin başarısızlık nedenleri ele alınarak incelenmeye çalışılmıştır.

1.5.2.1.Politikada Tam Rekabetin Geçerli Olmaması

Anthony Downs 1957 yılında yayımladığı “*Demokrasinin Ekonomik Teorisi*” (An Economic Theort of Democracy) başlıklı kitabında, siyasal partiler arasındaki rekabeti ele almış ve partiler arası rekabeti demokrasinin şartlarından birisi olarak göstermiştir. Downs, bu çalışmasında siyasal partiler arasındaki rekabeti özel sektördeki firmalar arasındaki rekabete benzetirken, partilerin oy maksimizasyonu peşinde koşmalarını da firmaların kar maksimizasyonu hedeflemelerine benzetmiştir.⁷¹

Politik süreçte her zaman etkin bir rekabetin olması siyasal sürecin iyi işleyeceği anlamına gelmemektedir. Ancak; siyasal katılımın sağlanması açısından politik rekabet gereklidir. Eğer politikada toplumun bazı gruplarını temsil edecek siyasal partilerin oluşturulması yönünde engeller varsa ve bu grupların temsili engelleniyorsa (yani politik ortama girişlerde engel varsa) politik açıdan eksik rekabet söz konusu olur. Nitekim; piyasa ekonomisinde tam rekabet şartları olmadığı gibi politikada da tam rekabet şartları geçerli değildir. Seçim rekabetinin kısmen geçerli olduğu çoğulcu demokrasilerde devletin başarısızlığı⁷² aşağıda sayılan nedenlerle doğrudan ilişkilidir.

-Politik düşüncede hürriyetin olmaması ve bazı düşüncelerin politik süreçte temsil edilmemesi ve/veya faaliyetlerinin yasaklanması,

-Seçmenlerin politika hakkında bilgisiz olması, bir başka ifadeyle eksik enformasyona sahip olmaları ve dolayısıyla oylama mekanizmasında doğru tercihte bulunmamaları, (siyasal belirsizlik)

-Seçmenlerin bilgi edinme maliyetlerinin yüksek olması dolayısıyla politikayla ilgilenmemeleri,

-Seçmenlerin genel olarak politikaya ilgi duymamaları, (siyasal ilgisizlik)

-Seçmenlerin bilinçli devlet politikalarıyla politikadan uzaklaştırılmaları, (depolitizasyon)

⁷¹ Anthony Downs, **An Economic Theory of Political Action in a Democracy**, The Journal of Political Economy, Volume 65, Issue 2, April 1957, pp. 135-137.

⁷² Aktan, Dileyici, ss. 74-74.(der.)

-Seçmenlerin siyasal süreçte şeffaflık yerine, gizlilik ve ört basın geçerli olması sonucunda ekonomide olan bitenden haberdar edilmemeleri,

-Seçmenin yalan-dolan ile kandırılmaları ve/veya propaganda ile yanlış yönlendirilmeleri,

-Seçmenlerin kamusal hizmetlerle ilgili olarak karışık bilgiler sunulması ve aşırı bilgi yüklemesi neticesinde siyasal karar ve uygulamalarından bilinçli olarak uzaklaştırılmaları biçiminde değerlendirilebilir.

1.5.2.2.Politik Miyopluk

İktidar partisinin seçmen desteğini artırması; yaptığı işlerin, sağladığı çıkarların seçmenlerce hatırlanmasına, buna karşılık yüklediği maliyetlerin unutulmasına bağlıdır.

Devletin başarısızlığına neden olan faktörlerden birisi de kamu tercihi literatüründe “*politik miyopluk*” veya “*uzağı görememe etkisi*” olarak adlandırılmaktadır.

Kamu ekonomisinde iradi maliye politikası sonucu alınan karar ve yapılan uygulamalarda kısa vadeli düşünme alışkanlığı geçerlidir. Siyasal iktidara genellikle “*en iyi politikalar seçimi kazandıracak politikalar*”dır”. Bu açıdan bakıldığında, siyasal iktidar için uzun dönemde ekonomiye büyük katkıları olabilecek yatırım projelerinin uygulanması yerine, kısa dönemde seçmenlere direkt fayda sağlayacak projelerin uygulanması daha rasyonel görülecektir.⁷³ Politikacılar açısından durum böyleyken seçmenler açısından da durum farklı değildir. Şöyle ki, seçmenin uzun vadede kendisine maliyetler yükleyecek fakat kısa vadede fayda sağlayan politik önerilerle ilgilenmesi seçmenin politik miyopluluğunu ortaya koyar. Seçmenlerin

⁷³ R. Dwight Lee, **Constitutional Reform: A Prerequisite For Supply-Side Economies**, Cato Journal, Vol. 3, no: 3, Winter 1983/84, pp. 793-810.

politik miyopluğunun ekonomi politikaları üzerinde etkili olduğu bilinmektedir. Nitekim; uygulanan harcama ve vergi politikaları özellikle seçim süreci öncesinde farklılaşabilmektedir. Örneğin; ekonomik açıdan verimsiz ve gereksiz olan kamu harcamalarında artış olabilir veya politikacıların herhangi bir değerlendirmeye tabi tutmadan (fayda-maliyet analizi gibi) bazı projeleri gerçekleştirme kararı alabilir.

1.5.2.3.Politik Dışsal Ekonomiler

Piyasa ekonomisini başarısızlığa uğratan nedenlerden birisi literatürde “*politik dışsal ekonomiler*” olarak bilinmektedir. Devletin başarısızlığında dışsal ekonomilerin geçerli bir etkisi vardır. Politikada patronaj ilişkileri politik dışsal ekonomilere bir örnektir. Siyasal iktidar (patron) kendi parti üyelerini genellikle kollamak ve gözetmek eğilimindedir. Kollamacı siyaset adı verilen bu patronaj ilişkileri, siyasal iktidarların ekonomik kaynakları kendi politik yandaşlarına ve partizan gruplara dağıtılması yönünde kendini gösterir.

Bu açıdan bakıldığında özel çıkar gruplarının, kamusal kaynakların kendilerine daha fazla aktarılması yönünde siyasal iktidar üzerinde baskı yaratırlar. Kamusal kararların alınmasında dışsal ekonomilere kaynak aktarılması arasında en yaygın olanı “*rant yaratma*” ve “*rant dağıtma*” şeklinde kendini gösterir. Kısaca ortaya konan iradi politikada çeşitli kesimlere sağlanan rantlar, politik dışsal ekonomilerin yaygın bir uygulama alanıdır. Bu yapısı ile politika, rant oluşturma ve dağıtım merkezi haline kolaylıkla dönüştürülebilir. Politikada yönetenler, kendilerine, akrabalarına, eş-dostlarına, partilerine rant yaratmaya çalışırken, çıkar ve baskı grupları da rant kollama gayreti içerisinde dirler. Buna göre; “*rant yaratma*”, “*rant dağıtma*” ve “*rant kollama*” gayretleri devletin başarısızlığının bir göstergesidir. Sonuç itibariyle, politikacıların ve bürokratların kendi çıkarlarını sağlamak için tarafsızlıktan ve kamu çıkarlarını korumaktan vazgeçmeleri zor değildir. Çıkar sağlamada kullanılan yöntemler rant dağıtma karşılığında seçimde

desteklenme şeklinde olabileceği gibi, rüşvet vb. finansal teşviklerin kabul edilmesi yoluyla da olabilir.⁷⁴

1.5.2.4.Politik Negatif Ölçek Ekonomileri

Piyasa ekonomisinde olduğu gibi kamu ekonomisinde de “*negatif içsel ekonomiler*” (negatif ölçek ekonomileri) söz konusu olabilmektedir. Negatif ölçek ekonomileri bir firmada aşırı büyümenin ya da geniş ölçekte üretimde bulunmanın ortaya çıkardığı maliyetler (israf, yağmacılık vb.) olarak bilinir.⁷⁵ Özellikle tekelci niteliği taşıyan ve önemli yatırım maliyetleri gerektiren enerji, ulaştırma ve haberleşme sektörlerinde politik negatif ölçek ekonomileri yaygındır. Kamu ekonomisinde de buna benzer bir ölçek ekonomisinden söz edilebilir. Özellikle kamu ekonomisinde mal ve hizmet üreten bazı birimlerdeki geniş ölçekli üretim benzer sorunlar doğurabilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarında aşırı büyümenin ya da geniş ölçekte üretimde bulunmanın ortaya çıkardığı maliyetler (israf, yolsuzluk vb.) söz konusu olabilmektedir. Bugün dünyanın birçok ülkesinde devletin sahip olduğu dev KİT’lerin zarar etmesinin nedeni politik negatif ölçek ekonomileridir. Örneğin; enerji, ulaştırma ve haberleşme sektörlerinde bu durum yaygın olarak görülmektedir.

1.5.2.5.Kaynakların Dağılımının “Hizmet Kayırmacılığı” ile Bozulması

Piyasa başarısızlığının nedenlerinden birisi de kaynakların dağılımının dengesiz olmasıdır.

Kamu ekonomisi açısından bakıldığında, kaynakların bir ülkede coğrafi ve sektörel dağılımı dengeli olamayabilir. Örneğin; iklim şartları ve ulaşım imkanları dolayısıyla ekonomide üretim faktörlerinin belirli bir coğrafi alanda yoğunlaşması söz konusu olabilir. Bu durumda devletin ekonomiye müdahale etmesi ve bu dengesizliği çeşitli iktisat politikası araçlarıyla (vergi teşvik tedbirleri, kamu

⁷⁴ David Gold, **The Role of The Market in the Provision of Public goods and Services: Balancing Market Failure and Government Failure**, Technical Paper, United Nations, New York, 1999, p. 4.

⁷⁵ Aktan, Dileyici, s. 75. (der.)

harcamaları vb.) ortadan kaldırması gereği savunulabilir. Ancak; devletten kaynak dağılımını düzeltici ve iğleştirici fonksiyonu beklenirken bunun tam tersi olabilir. Örneğin; siyasal iktidar, ekonomik kaynakların ve bütçe kaynaklarının dağılımında kendi seçmen bölgelerini esas alabilir. Siyasal iktidara mensup bakanlar ve milletvekilleri yeniden seçilebilme şanslarını artırabilmek için özellikle kendi seçim bölgelerine yatırımların ve hizmetlerin götürülmesine çalışabilir.

Bütçe kaynaklarının siyasal iktidarın seçim alanlarına kaydırılması uygulamalarına “*hizmet kayırmacılığı*” adı verilir. Bu durum devletin başarısızlığının nedenlerinden birisidir. Hizmet kayırmacılığına olanak sağlayan bir yasa, bu hizmetten yararlanan bölgedeki seçmen grubuna yarar sağlamakla birlikte, genelde vatandaşlara maliyetler yüklemektedir.⁷⁶ Aynı zamanda hizmet kayırmacılığı şeklinde belirli bir bölgeye sunulan hizmetler değerlendirilirken, diğer bölgelerdeki benzer uygulamaların neden olduğu etkinsizliklerin dikkate alınmadığı görülür.

1.5.2.6.Politikada Şeffaflık (Açıklık) Olmaması

Devletin başarısızlık nedenlerinden birisi de politika da şeffaflık olmamamsıdır. Genellikle devlet’te gizlilik ve örtbas hakimdir. Kamu kurum ve kuruluşlarında denetim ve kontroller etkin ve fonksiyonel değildir. Sonuç olarak politika da şeffaflığın olmamamsı devleti başarısızlığa uğratan nedenlerin biridir.

Kamu politikasının oluşturulması ve özellikle uygulanması sürecinde, kamu mahremiyeti gerekçesiyle toplumun tümünü veya büyük bir çoğunluğunu ilgilendiren konulardaki bilgiler gizlenebilmektedir. Altı çizilmesi gereken husus bu bilgilerin, bir ülkenin güvenliği açısından gizliliği elzem olan, bazı bilgi ve belgelerin halka açıklanması anlamını taşımamaktadır.⁷⁷

Kamusal alanda vatandaşların bilgilendirilmesi konusundaki güçlükler, aynı zamanda vatandaşlar açısından önemli bir işlem maliyeti olan bilgi edinme

⁷⁶ Jr.R.John Lott, **Donald Wittman’s The Myth of Democratic Failure**, Public Choice 92, 1997, pp.

⁷⁷ Coşkun Can Aktan, Serpil Ağcakaya, Dilek Dileyici, **Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, ss.174

maliyetlerini de artıracaktır. Sonuç itibariyle politikada şeffaflık (açıklık) olması, demokrasinin gereklerinden biri olan denetim işlevinin yerine getirilebilmesinde ve kamu yöneticilerinin hesap verebilirliğinin sağlanmasındaki en önemli engellerden biridir. Kamu kurumlarında gizliliğin yaygın olması birtakım yozlaşmalara da zemin hazırlayarak kamu kurumlarına olan güveni zedeleyecektir.

1.5.2.7.Politikada Gereksiz ve Aşırı Harcamalar

Piyasa ekonomisinde, ekonomik birimler bizzat kendi paralarını harcadıklarında dolayı son derece dikkatli davranmaktadırlar. Örneğin; bir firma sahibi ya da üretici, üretimde bulunurken en az maliyetle en yüksek kar'ı elde etmeye gayret eder. Tüketici ise yine mümkün olduğu ölçüde en az para ödeyerek en kaliteli ve en ucuz mal ve hizmeti satın almak ister. Kamu ekonomisinde ise siyasi aktörler (seçmen, politikacı, bürokrat, çıkar ve baskı grupları) kendi paralarını harcamayıp başkalarının paralarını harcayarak bir fayda temin ederler. Dolayısıyla kamu ekonomisinde devletin parasını harcayan politikacı, bürokrat ve kamu görevlileri genellikle kendilerinin paralarını harcarken gösterdiği titizliği göstermezler. Devletin malını kullanan veya bundan fayda sağlayan kimseler de yine kendi mallarını olduğu gibi devlet malını aynı titizlikle kullanmazlar. Bu durumun en önemli nedeni; kamu mülkiyetinde gerçek sahipliğin olmamasıdır. Bu durum birlikte ortak kullanım sonucu kamu kaynaklarının kullanımını sırasında özel mülkiyette olduğu üzere yeterli özenin gösterilmemesinden kaynaklanır. “*Ortak mülkiyet trajedisi*” olarak adlandırılan bu sürecin sonucunda israf ve savurganlık vardır.⁷⁸ Kamusal faaliyetlerin maliyetinin ve israfın fazla olmasının nedenlerinden birisi kırtasiyeciliğin yaygın olması iken, bir diğer nedeni ise harcama yetkisine sahip yöneticilerin karar alma konusunda hareket serbestisine sahip olmasıdır. Bir yandan bu yöneticilerin belirli konularda geniş yetkilerle donatılması olağan görülürken, diğer yandan da bu yetki genişliği gereksiz ve aşırı maliyetlere neden olmaktadır. Nitekim bu durum devletin başarısızlığını ortaya koyan önemli bir sonuçtur.

⁷⁸ P. Norman Barry, **Modern Siyaset Teorisi**, Çev: M. Erdoğan-Y.Şahin, Liberta Yayınları, Ankara, 2003, s.316.

1.5.2.8.Kamusal Güç ve Yetki Dağılımındaki Dengesizlik

Piyasa ekonomisini başarısızlığa uğratan, dolayısıyla devlet müdahalesini gerekli kılan nedenlerden birisi piyasada gelir ve servet dağılımının dengesiz olmasıdır. Özel kesimdeki bu “*adaletsizlik*” kamu kesiminde de var olabilir. Özel kesimde gelir ve servet dağılımında adaletsizlik söz konusuysen, kamu kesiminde güç ve yetki dağılımında ve kullanımında adaletsizlik söz konusudur. Kamusal güç ve yetki dağılımındaki dengesizliklere; kamu kesimindeki merkezî yapı, bazı siyasal sitemlerde kuvvetler ayrılığı prensibinin geçerli olmaması ve yürütmenin gücü elinde bulundurması, yürütme organı olan hükümette güç ve yetkinin tek kişinin elinde (parti ve hükümet başkanı) bulunması, iktidarın kişiselleşmesi ve lider diktası (oligarşinin tunç yasası) örnek olarak verilebilir.⁷⁹ Bu yapısal durum devletin başarısızlıkları yönünde önemli nedenleri oluşturmaktadır.

1.5.2.9.Devlet'in Başarısızlığının Sonuçları

İradi-İhtiyari ekonomi politikalarının uygulayıcısı durumunda bulunan siyasal iktidarların (Hükümetlerin) ortaya koymuş olduğu iradi ekonomi politikalarının sonuçlarını, devletin başarısızlığı yaklaşımından hareketle beş başlık altında incelemek mümkündür. Bunlar, işlem maliyetleri, merkezîyetçilik, yolsuzluk, savurganlık ve rant kollama şeklindedir.

1.5.2.9.1.İşlem Maliyetleri

Kamu sektörünün sunduğu mal ve hizmetlerden yararlananlar, bu mal ve hizmetler için ödedikleri bedelin (genellikle vergi şeklindedir) dışında bir takım maliyetlere katılmak durumundadırlar. Nasıl ki özel sektöre de alıcı konumunda olan tüketiciler için satın alınan malın bedeli dışında, pazara giderek söz konusu

⁷⁹ Robert Michels, **Sociological Study of The Oligarchical Tendencies of Modern Partses**, Trans: EPoul and C.Poul, Collier Book, New York, 1962.

malın fiyatı, kalitesi vb. konusunda bilgi edinmek ve pazarlık sürecinde bulunmak bir maliyet unsuru ise, benzer bir maliyet politik piyasa içerisindeki seçmenler açısından da geçerlidir.

Bu yaklaşımdan hareketle işlem maliyetleri kavramını; bilgi edinme, sözleşme yapma, sözleşmeyi sürdürme, rüşvet verme vb. nitelendirmek mümkündür. Bu maliyetlerin en önemli nedeni; ekonomik organizasyonların karmaşık yapısı ve bu karmaşık yapının neden olduğu denetim ve uygulama yetersizliğinin yol açtığı kayıp ve maliyetler olarak belirtmek mümkündür.⁸⁰ Bu maliyetlerin ölçülmesi zordur.

Bankacılık, sigortalama, finansman, pazarlama, adalet, danışmanlık, muhasebe, güvenlik gibi işlem sektörünü ve bu sektörlerin GSYİH içindeki payları işlem maliyetlerini oluşturur.⁸¹ Bu açıdan bakıldığında yasa yapan, bu yasaları uygulayan, kişiler arası ve kurumlar arası ilişkileri düzenleyen bir güç olarak devletin kurumsal yapısının işleyişi, işlem maliyetleri ile yakından ilişkilidir.

Nitekim, iradi-ihiyari politikaların yol açtığı merkeziyetçilik artıkça, bürokrasi yavaş işledikçe, gereksiz yasal düzenlemeleri ve formaliteleri aşmak için daha çok çaba, kaynak ve zaman harcanmaktadır. Ayrıca; yolsuzluklar ve güvensizlik artıkça işlem maliyetleri artacak ve ekonomik performans düşecektir. Nitekim; “*Parkinson*” ve “*Peter prensibi*” bu yapıyı açıkça ortaya koymaktadır.⁸²

⁸⁰ C. Douglass North, **Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans**, Çev:Gül Çağlı Güven, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 93.

⁸¹ Osman Demir, **Devletin Ekonomide Doğurduğu Sorunlar ve Çözüm Yolları**, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İİBF, osmandemirgop.edu.tr (makale)

⁸²Kamu tercihi teorisyenleri, bürokratik etkinsizlikleri devletin başarısızlığının kaynaklarından biri olarak görmektedirler. Siyasal iktidarın aldığı kararları uygulayan bürokrasi, siyasal süreçte önemli bir yere sahiptir. Merkeziyetçi ve hiyerarşik yönetim yapısına sahip Weberyen bürokrasi modeline karşı yönetim biliminde yer alan iki temel görüş, aynı zamanda kamu bürokrasisindeki etkinsizliği de açıklamaktadır. Bunlardan ilki 1957 yılında C.Northcote Parkinson tarafından ileri sürülen “*Parkinson Kanunu*”, diğeri de 1971 yılında Laurence J.Peter tarafından ifade edilen “*Peter İlkesi*” dir.

Parkinson Kanunu; iş hacmi ne kadar olursa onun bürokraside istihdam edilen memur sayısının sürekli olarak arttığını ve bunun da aşırı istihdam ve etkinsizlikle sonuçlandığını ortaya koymaktadır. Aynı zamanda bürokrasinin büyümesi kamu yönetiminde iş verimini düşürerek etkinsizliğe yol açabilmektedir. Laurence J.Peter tarafından ileri sürülen ve “**Peter ilkesi**” olarak adlandırılan ilke de, bürokrasideki etkinsizlikleri ortaya koymaktadır. Bu ilkeye göre kamu yönetiminde istihdam sürekli olarak artar ve çalışanlar zaman içinde kendiliğinden bir üst kідeme yükselir. Kamu yönetiminde hemen hemen tüm hizmetlerde bu kідem esası geçerlidir. Sonuçta; kamu kuruluşlarında liyakatsiz ve yetenezsiz yöneticilerin sayısı artar ve bu kimseler de kendi başarısızlıklarını ortadan kaldırmak için

Bir ülkede işlem maliyetleri ne kadar yüksek ise, bu ülkenin üreticileri o kadar çok negatif dışsal maliyet yükleniyor demektir. Negatif dışsal maliyetler artıkça ister istemez ürünlerin fiyatı artacaktır. Ülkede üretilen bütün mallar aynı oranda dışsal maliyet yüklenmediği zaman nispi fiyatlar bozulacak ve hatalı kaynak dağılımı sorunu ortaya çıkacaktır. Ayrıca; işlem maliyeti yüksek olan ülkede üretilen malların uluslar arası rekabet gücü de nispi olarak azalacaktır.

Sonuç itibariyle, işlem maliyetleri yüksek olduğunda vatandaşlar, devletle olan işlerini daha çabuk görüp yüksek işlem maliyetlerinden kurtulmak için rüşvet vermeyi tercih etmek zorunda kalacaktır. Bu yapısal durum işlem maliyetleri ile yolsuzluk arasında karşılıklı bir ilişkinin varlığını ortaya koyması bakımından önem arz etmektedir. Rüşvet almaya alışmış bir memur, rüşvet verenlerin işini daha çabuk yaparken, rüşvet vermeyenlerin işini geciktirebilecektir. O halde devletin başarısızlığının en önemli sonuçlarından biri işlem maliyetlerinin yüksek olmasıdır.

1.5.2.9.2.Merkeziyetçilik

Merkeziyetçilik üretim ve dağıtım kararlarının bir merkezden alınmasını içerir. Merkeziyetçi bir ekonomide, toprak ve sermaye faktörlerinin önemli bir kısmını elinde tutan devlet, üretim ve istihdamın önemli bir kısmını da kendisi gerçekleştirir. Neyin ne miktarda ve kim için üretileceği ve kimin hangi işleri yapacağı kararı bir merkezden verilir.

Piyasa ekonomisinde karşılaşılan eksik rekabetçi oluşumlar, kamusal malların üretilmemesi, dışsallıklar, üretimde bölünmezlik, risk ve belirsizlik ile bölgeler arası gelir farklılığı gibi sorunlar, merkeziyetçi ekonomi lehine görüşler ileri sürülmesine neden olmaktadır. Ancak; merkeziyetçi ekonomi halinde de çatışma, gecikme, basitleştirme, dayatma, yolsuzluk, savurganlık, gizlilik, işlem maliyetleri ve verimsizlik gibi yeni sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Bu aşamada üzerinde durulması gereken en önemli konu, merkeziyetçi ekonomilerde yaşanan çatışmanın

daha fazla bina, araç, gereç, personel vs. talebinde bulunurlar. [Coşkun Can Aktan, **Değişim ve Devlet**, TİSK inceleme Yayınları 22, Ankara, 1998, s. 98.]

kaynağının ne olduğudur. Merkezi otoriteyi elinde bulunduran hükümetlerin, uyguladıkları iradi-ihiyari politikalar sonucu yapmak istedikleri ile bireylerin yapmak istedikleri arasında ortaya çıkan uyuşmazlık bu çatışmanın kaynağını oluşturmaktadır. Bunu önlemek için merkezi planları kişisel planlara uydurmak gerekir. Ancak; fikirlerin dinamik dünyasında milyonlarca insanın her bir konuda ne düşündüğünü öğrenmek imkansızdır. Bu durum merkezi planlamayı yapan iradenin (hükümetlerin) kendi dışındaki her düşüncüyü kısmen veya tamamen yok saymasına neden olur.

Bu şekli ile iradi-ihiyari politikalar sonucu ortaya konan ekonomik faaliyetlerin bir merkezde toplanması, ister istemez gecikme ve hantallaşma sorunu beraberinde getirecektir. Bu sorun temelinde, işlerin sıraya konulması, kırtasiyecilik, bürokratik engeller, merkezin yerel uzantısında görev yapanların inisiyatif kullanamaması gibi sebeplerden kaynaklanabilir. Merkezin faaliyetlerinin herhangi bir ölçü ve yasal düzenlemeye tabi olmaması nedeniyle, halkın iradi politikaları denetleyememesine neden olmakta ve böylelikle kötü bile olsa merkezin iradi-ihiyari olarak aldığı kararlara uymasını zorunlu kılmaktadır. Bu durum sonuç itibariyle merkezi ekonomileri verimsiz hale getirerek, halkın, işleri devletten bekleme alışkanlığını yaygınlaştırır. Böylelikle, devlet, vatandaşların beklentilerine cevap veremeyince güven kaybeder.

1.5.2.9.3.Yolsuzluk

Kavram olarak rüşvet, haraç, zimmet, iltimas, irtikap, ihtilas, kaçakçılık, görev ve yetki suiistimali gibi yasadışı sayılan ve haksız rekabet koşulları yaratarak haksız kazanca yol açan tüm işlem ve eylemleri içermektedir. Bunların hepsinde şahsi çıkarın toplum çıkarına önceliği, görevin ihlali, gizlilik, ihanet, aldatmaca, halka sırt çevirme, yetkinin kullanılmasına karşı direnme ve yolsuzluğa başvurmadan işin olamayacağına inandırma vardır.

Yolsuzluk, kötü yasalardan, eğitimsizlikten, ahlaki değerlerin yozlaşmasından, yoksulluktan, merkeziyetçi yönetimden, gizlilikten ve denetim

yetersizliğinden kaynaklanabilir. Gizliliğin esas alındığı, denetimsiz merkeziyetçi bir yönetimde iradi-ihiyari politikaların uygulayıcısı konumunda bulunan hükümetlerin ve bürokratik çevrenin ve kamu çalışanlarının yönetim tarzının kendilerine verdiği güçle, işi yavaşlatarak veya kusurlu iş görerek kişileri rüşvet vermeye zorlayabilirler. Özellikle, bürokrasinin elindeki mevcut güç, zaman zaman özel çıkar gruplarının lehine kullanılma ihtimalini ortaya çıkarabilir. “Bürokratik ele geçirme” olarak adlandırılan bu durum çıkar gruplarının bürokratları ikna, lobicilik ve hatta rüşvet gibi araçlarla kendi amaçlarına göre yönlendirmesiyle de ortaya çıkabilir.⁸³

İradi politikaları kullanan aktörler kamu olanaklarını kişisel çıkarları için kullanabilirler. Kendi yakınlarının kamuda istihdam edilmesini sağlayabilirler.

Kamu çalışanlarının kendilerinin olmayan yani halka ait kaynakları kullanıyor olmaları, yasal düzenlemelerle korunmaları ve etkin bir halk denetiminden uzak olmaları yolsuzluğun kamu kesiminin kendi içinde veya kamu kesimi ile ilgili işlerde daha çok ortaya çıkmasına yol açabilir. Sonuç itibariyle, yolsuzluk devletin başarısızlığa uğraması yönünde önemli bir sorun görülmektedir.

1.5.2.9.4.Savurganlık

Bir işi yaparken olması gerekenden daha çok harcama yapılmasını ifade eder. Kaynakların üretken olmayan alanlarda kullanılması veya yapılan bir harcamanın fırsat maliyetinin, yapılan işten elde edilen yararı aşması durumunda savurganlık var demektir. Savurganlık, kolay kazanma, moda uyma, gösteriş yapma, yararsız adetler ve eğitimsizlikten kaynaklanabilir.

Kamu kesiminde çalışanların “bürokratların” halka ait kaynakları kullanıyor olmaları ve başarıya yönelik teşviklerin zayıflığı, kamusal savurganlığın ve verimsizliğin önemli birer gerekçesidir.

⁸³ Gold, p. 4.

Bürokrasinin yavaş işlemesi, gereksiz işlemlerin olması, vatandaşların devlet ile olan işlerinde daha çok zaman ve kaynak harcamaları, bir kamu kurumunun yaptığı bir harcamayı diğer bir kamu kurumunun bu harcamayı emsal göstererek gereksiz yere harcamalarını artırması birer savurganlık örneğidir.⁸⁴

Bir ekonomide bedavacı ve mali yanılma sorunları da kamusal savurganlığa yol açabilir. Bedavacı sorunu; üretim maliyetine katılmadan kamusal mallardan yararlanmayı ifade eder. Bu durum kamusal mal ve hizmetlerin finansman yönetimi ile yakından ilgilidir. Özellikle devletin sunduğu mal ve hizmetlerden bireylerin yararlanabilmeleri için, siyasal taleplerini açıklamalarına gerek yoktur. Bu sayede oylama maliyetlerine katlanmaları da gerekmeyecektir. Bu nedenle bazı vatandaşlar siyasal süreçte bilinçli olarak etkin rol almazlar.⁸⁵ Kamusal malların faydaları bölünmez olduğundan vergi veren de vermeyen de bu mallardan yararlanabilir. Vergi verenler kamusal malların üretim maliyetlerine katıldıkları için kamu harcamalarının kamusal mallar arasında verimlilik esaslı bir önceliğe göre dağıtılması ile az ya da çok ilgilenebilirler. Oysa vergi vermeyenler için kamusal mal üretiminin marjinal maliyeti sıfır olduğundan, elde ettikleri marjinal fayda sıfır oluncaya kadar her türlü kamusal malın üretilmesini isteyebilirler. Bu şekilde oluşan süreçle, kişiler özel çıkarları için ortak çabalar harcamaya başlarlar. Grup büyüdükçe üye başına düşen yarar azlığı için ortak amacı gerçekleştirmeye yönelik çaba da azalır.

Mali aldanma yaklaşımı da devletin savurganlığı ile yakından ilgilidir. Mali yanılma (aldanma); ilk kez İtalyan iktisatçı Amilcare Puviani tarafından açıklanan “*mali aldanma*” kavramı, vergi mükellefleri olan seçmenlerin devlet tarafından kendilerine sunulan bazı mal ve hizmetlerin kendilerine olan maliyetini tam olarak

⁸⁴ Politikacılar ile bürokratlar arasında temel fark, onları siyasal süreçte motive eden unsurlarda yatmaktadır. Politikacılar seçimleri kazanma amacıyla, bürokratlar ise mevki (kariyer) endişesiyle hareket ederler. Bürokratların amaçlarını gerçekleştirmenin yolu, kendisine tahsis edilen bütçenin maksimize edilmesini sağlamaktan geçmektedir. 1971 yılında William A.Niskanen tarafından ileri sürülen “**bütçe maksimize eden bürokrasi modeli**” görüşüne göre; bürokratların amaçları şu şekilde sıralanmıştır, Maaş, ek ödenekler, ün, güç, patronaj, büronun yönetiminde ve büroda değişiklik yapma da kolaylık vb. Niskanen’e göre kendi güçlerini korumak için şirketlerinin büyüklüğünü aşırı genişletmeye çalışabilen yöneticiler gibi, bürokratlar da kendi önemlerini artırmak için vergiyle finanse edilen bütçelerini aşırı genişletebilirler. (Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, **Devlet Niçin Başarısız? Kamu Ekonomisindeki Etkinsizliklerin Kaynakları**, Makale)

⁸⁵ M.J.Buchanan, **Kamu Tercih ve Kamu Maliyesi**, Çev: Coşkun Can Aktan, İçinde: Kamu Tercih ve Anayasal İktisat, Yayına Hazırlayanlar: Aytaç Eker ve Coşkun Can Aktan, Akliselim Ofset Tesisleri, İzmir, 1991, s. 48.

fark etmemeleri nedeniyle, bu mal ve hizmetlere olan taleplerini sürekli olarak artırmalarını ifade eder. Bu yönde, kamusal mal ve hizmetlerin seçmenlere olan fayda ve maliyetlerinin tahmini konusunda iki farklı görüş bulunmaktadır. İlki, vatandaşların özel mallara kıyasla kamusal malların faydasını daha az ve/veya maliyetlerini daha fazla tahmin etmelerine neden olabilir. Diğeri de, eksik enformasyona sahip olan seçmenlerin kişisel faydayı fazla, maliyeti ise daha az tahmin edebilmeleridir.⁸⁶

Sonuç itibariyle rasyonel olanın, kamu harcama artışlarından kaynaklanan maliyetlerin çok sayıda vergi mükellefine paylaştırılarak mükellef başına maliyetinin düşük olmasının sağlanması ve sonucunda kamu harcama artışına karşı doğacak olası tepkilerin azaltılabilmesi gerekmektedir. Bu yönüyle savurganlık devletin başarısızlığı yönünde önemli bir yere sahiptir.

1.5.2.9.5.Mali Disiplinden Uzaklaşma

İradi-ihiyari ekonomi politikalarının doğurduğu bir diğeri sorun mali disiplinden uzaklaşma sorunudur. Mali literatürde, mali disiplin kavramı özetle, devletin önemli bir maliliye politikası aracı olan bütçe harcamaları ve bütçe gelirleri arasında bir dengenin olması durumudur. Bir ülke ekonomisinde istikrarın var olma şartı mali disiplinin varlığına bağlıdır. Mali disiplin aynı zamanda mali sorumluluk ahlakının bir gereği olarak da önem arz etmektedir.⁸⁷

Daha önce de belirtildiği üzere, içinde bulunduğumuz yüzyılın özellikle ikinci yarısından itibaren Keynesyen maliye politikaları çerçevesinde uygulanan iradi-ihiyari ekonomi politikalarının artan kamu müdahaleleri nedeniyle, devletin kamu harcamalarında da aşırı artışlar meydana gelmiştir. Gerek gelişmiş ülkelerde ve gerekse gelişmekte olan ülkelerdeki kamu harcamalarındaki bu artışa paralel olarak kamu bürokrasisi de büyümüştür.

⁸⁶ Horst Hanusch, **Inefficiencies in the Public Sector: Aspects of Demand and Supply**, in: Anatomy of Government Deficiencies, Horst Hanusch (Ed.), Springer-Verlag, Berlin, 1983, pp. 5.

⁸⁷ Coşkun Can Aktan, **Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa, Anayasal İktisat**, Editör: Coşkun Can Aktan, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 460.

Depresyon, savaş gibi olağanüstü zamanlarda normal olarak görülebilen bütçe açıklarının savaş ve depresyon sonrası sürdürülmesi pek olumlu karşılanmamaktadır. İradi-ihtiyari ekonomi politikalarının etkisi ile kamu yararına devletin ekonomiye müdahale etmesi gerekliliği, kamu harcamalarının önemli miktarlarda ve sürekli olarak artışına neden olmuş ve bu artışın devletin asli gelir kaynağı olan vergi vb. olağan gelirlerle karşılanmayıp daha çok politik kaygılar nedeniyle borçlanma gibi olağan üstü gelir kaynaklarıyla finanse edilmesi yoluna başvurulması mali disiplinsizliğin en önemli nedenini oluşturmuştur.

Vurgulanması gereken önemli bir husus, bütçe açığı'nın kamu kesimi açığı'ndan farklı bir olgu olduğudur. Kamu açığı, merkezi bütçe rakamlarından farklı olarak, devletin belli bir döneme ait toplam harcamalarıyla toplam gelirleri arasındaki fark olarak ifade edilmesi gerektiğidir. Yani kamu kesimi genel dengesinin açık vermesi anlamına gelmektedir. Kamu kesimi finansman açığı (KKFA) ya da kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) olarak da ifade edilen kamu açığı'nda, devlet kavramı, sadece merkezi hükümet çerçevesinde ele alınmayıp, yerel yönetimler, KİT'ler, sosyal güvenlik kurumları, fonlar ve döner sermaye işletmeleri gibi diğer kamu kurum ve kuruluşlarını da içine alacak şekilde ifade edilmektedir. Bu tanıma göre, kamu açığı, kamu kesiminin net borçlanma gereğini göstermektedir. Ayrıca; devletin vadesi gelen borç ve anapara ödemeleri nedeniyle tekrar borçlanma gereği duyması bu durumun da kamu açığı içinde yer almasını gerektirecektir.⁸⁸

Kamu yönetimi açısından kamu açığı; kamu kesiminin net borçlanma gereğini göstermesi nedeniyle hazine yönetiminin yetki alanı içerisinde bulunmaktadır. Hazine, kamu kesimi açığı'nı, ekonomik bir büyüklük ölçüsü olarak genellikle GSMH'nin belli bir oranı (KKFA/GSMH) şeklinde değerlendirmektedir.⁸⁹

Günümüzde mali disiplin olgusunu ekonominin genel seyri ve dengesi açısından öneli bulan ve bu konuda çözümler üreten iktisat akımlarının başında kamu tercihi teorisyenleri gelmektedir. Kamu tercihi perspektifi, esas itibariyle klasik

⁸⁸ Sakal, s. 32.

⁸⁹ İzzettin Önder, Hülya Kirmanoğlu, **Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri**, X.Türkiye Mali Sempozyumu, 14-18 Mayıs 1994, Clup Salima-Kemer/Antalya, İÜİF, yayın no:554, s. 35.

iktisadi doktrinin ileri sürdüğü bütçe denklığı (mali denklik) kuramını kabul etmektedirler. Bu yönde, bütçelerin oluşturulması sırasında ortaya konacak kuralları (vergi ve harcamalar üzerinde kural sınırlamalarının konulmasını ve diğer bütçe kurallarının mevcudiyetini) belirleyerek karar vericilerin, iradi-takdiri ekonomi politikaları üzerinde bir kısıtlama getirmeyi amaçlamaktadır. Bu sayede demokratik süreç içinde devletin genişletici uygulamaları dengelenerek mali disiplinin tesis edilmesi sağlanacaktır. Kamu tercihini iktisadının bir diğer amacı da, ekonomik dengenin sağlanması yönünde mali denkliğin sağlanarak mali denklığe hizmet edecek devlet bütçesini bu yönde bir araç olarak kullanmayı sağlamaktır.

1.6.Kurala Dayalı Ekonomi Politikaları

Devlet tarafından uygulanacak ekonomi politikaları araçları üzerinde, politikacılara verilen yetkilerin anayasal ve yasal sınırlamalara tabi tutularak uygulanmasını öngören ekonomi politikalarına “*kurala dayalı ekonomi politikaları*” denilmektedir. Bu yönde uygulanacak politikalar, siyasal iktidarların ekonomi politikası alanındaki takdir yetkilerini çeşitli araçlarla sınırlandırılarak, ekonomi politikalarının kurala dayalı bir modelle uygulanması gerekliliğini ortaya koyar. Bu tür politikalarda hedeflenen temel amaç, ekonomi politikası araçlarının siyasi otorite tarafından kullanımı sırasında ortaya çıkabilecek suiistimalleri ve ekonominin politize olmasını önlemektir. Kurala dayalı ekonomi politikaları, süreklilik arz eden ve hükümetler değişse bile uyulması gereken kurallar bütünüdür. Bu özellikleri dolayısıyla başta sanayileşmiş ülkeler olmak üzere çok sayıda ülke tarafından benimsenmiş ve uygulanmıştır.⁹⁰

Bir çok ülkede müdahaleci devlet anlayışının ortaya koyduğu iradi-ihiyari ekonomi politikalarının piyasa ekonomisinin işleyişini olumsuz yönde etkilemesi, milli gelirin büyük bir kısmının verimsiz kamu harcamalarına tahsis edilmesi gibi nedenler iradi ekonomi politikası araçlarının kullanımının sınırlandırılması gerekliliğini ortaya çıkmıştır. Bu gereklilikle gündeme gelen kurala dayalı ekonomi

⁹⁰ T.Daban, E.Detraiache,di Bella, G.Milesi-Ferretti, G.M., S.Symansky, **Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy and Spain**, International Monetary Fund Occassional Paper, No:225, Washington DC: IMF, 2003, p. 13.

politikaları, özellikle maliye ve para politikalarına ilişkin kurallar üzerinde odaklanmıştır. Bu yönde ki politikalar üzerinde teori geliştiren iktisat akımlarının başında Kurumsal İktisat ve Anayasal İktisat akımları ile Freiburg Hukuk ve İktisat Okulunun düşünceleri gelmektedir. Bu iktisat okulları, ekonomik ve politik alanda kural ve kurumların önemi üzerinde durarak, ideal ekonomi ve siyasal düzen için kurumların önemi üzerinde vurgu yapmış ve kurala dayalı politikaların en önemli gerekçesini, ekonomik birimlerin ve politikacıların, ekonomik ve politik süreçler karşısında nasıl hareket edilmesi gerektiğinin tahmin edilmesini kolaylaştırması üzerinde bulmuşlardır.

Kurala dayalı ekonomi politikaları üzerinde durulması gereken bir diğer konu, bu kuralların zam içerisinde ülke sınırlarını aşıp küresel bir boyut almasıyla ilgilidir. Nitekim; küresel ekonomik gelişmeler ve hızla artan bütünleşme süreci, kurala dayalı ekonomi politikalarının küresel bir boyut almasının en önemli nedeni olmuştur. Özellikle, yabancı sermayenin küresel boyutta artan hareketliliği ve dünyanın herhangi bir ülkesinde yaşanan sorunun hızla küresel bir boyut alması, ülkelerin bağımlılıklarını karşılıklı olarak arttırmasına neden olmuştur. Bu durum, ülkede uygulanacak maliye ve para politikalarının, diğer ülkeler üzerinde yaratacağı etki sebebiyle, ülkede uygulanacak ekonomi politikalarının küresel anlamda belirlenmiş kurallara göre uygulanmasını zorunlu kılmaktadır.

Bu yaklaşımlar doğrultusunda, genel anlamda maliye ve para politikalarının amaç ve hedefleriyle bu amaç ve hedeflere ulaşma yolunda kullanılan araçların iradi (Keynezyen) ve kurala dayalı (yeni mali yaklaşım) politikaları perspektifinde karşılaştırmak yararlı olacaktır. Tablo:1'de Kaynesyen mali yaklaşımla yeni mali yaklaşım, ekonomik konular dikkate alınarak karşılaştırılmıştır.

Tablo 1: Keynezyen Mali Yaklaşımlar ve Yeni Mali Yaklaşımlar

Konu	Keynesyen Mali Yaklaşımlar	Yeni Mali Yaklaşımlar
Makro ekonomik amaçların gerçekleştirilmesinde mali araçların kullanımı	Maliye politikası araçlarının müdahaleci (fonksiyonel) kullanımını önerir.	Mali araçların ekonomik birimlerin karar ve tercihlerini olumsuz yönde etkilemeyecek şekilde kullanımını önerir.
Doğal tekel sorununun çözümü	Devletin, doğal tekelin söz konusu olduğu üretim alanlarındaki mal ve hizmetlerin sunumunu üstlenmesini önerir.	Devletin ölçek ekonomilerinin söz konusu olduğu alanları rekabete açmasını ve özel tekellerin oluşumunu engelleyici ve tüketicileri koruyucu yasal önlemlerin alınmasını önerir.
Kamusal malların üretimi	Devletin tam kamusal mal ve hizmetlerin yanında, yarı kamusal, doğal tekel ve özel mal ve hizmetlerin üretimini üstlenmesini önerir.	Devletin temel nitelikteki kamusal malların dışında kalan mal ve hizmetlerin üretimini mümkün olduğunca özel sektöre bırakmasını önerir.
Eğitim ve sağlık hizmetlerinin sunumu	Eğitim ve sağlık hizmetlerinin merkezi yönetimin sunması gerektiğini savunur.	Temel eğitim (ilköğretim) ve temel sağlık hizmetlerinin devlet tarafından sunulmasını, diğer eğitim ve sağlık hizmetlerinin mümkün olduğunca özel sektöre devredilmesini savunur.
Tam istihdam sorunu	Tam istihdamın sağlanmasını devletin temel görevlerinden biri olarak sayar.	İşgücü piyasasında esnekliğin sağlanmasını devletin görevi olarak sayar.
Ekonomik büyüme ve kalkınma amacı	Ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlamak devletin temel görevlerinden biri olarak görülür.	Devletin özel sektörü teşvik ederek piyasa mekanizması aracılığıyla ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlamanın daha doğru olacağını savunur.
Kamu harcamalarının beklenen etkileri	Çarpan ve hızlandırıcı etkisinin milli geliri artırıcı özelliği olduğu	Çarpan ve hızlandırıcı mekanizmalarının milli geliri artırıcı etkilerinin

	ifade edilir.	çok güçlü olduğu görüşü benimsenmemiştir.
Kamu harcamalarının hangi kamu hizmetleri için kullanılması gerektiği	Adalet, güvenlik ve savunma gibi kamu hizmetleriyle birlikte kamu teşebbüsü kurulması, sübvansiyon verilmesi gibi ekonomiyi yönlendirici ve aktif müdahaleci kamu harcamalarını önerir.	Kamu harcamalarının sadece adalet ve güvenlik gibi temel devlet fonksiyonları için kullanılmasını savunur.
Gelir-gider önceliği sorunu	Önce giderlerin yapılması, sonra bu giderleri karşılayacak gelir kaynaklarının bulunması esastır.	Giderlerin eldeki gelir miktarına uygun olarak gerçekleştirilmesi daha uygundur. Sürdürülebilir kamu maliyesi ilkelerinin belirlenmesi esastır.
Devletin vergileme gücünü kullanımı	Sınırsız vergileme gücü: Devletin vergileme yetkisinin sınırları üzerinde durulmamaktadır.	Sınırlı vergileme gücü: Devletin vergileme yetkisini sınırlayacak anayasal ve yasal kuralların önemi üzerinde durulmaktadır.
Vergilerin ekonomiyi yönlendirme fonksiyonu	Teşvik edici vergi politikasını savunur.	Tarafsız vergi politikasını savunur.
Vergilemede istisna ve muafiyetlerin kapsamı	İstisna ve muafiyetlerin yoğun bir şekilde kullanımı uygun görülmüştür. (Vergilemede özellik)	İstisna ve muafiyetlerin sınırlı bir şekilde kullanımı uygun görülmüştür. (Vergilemede genellik ilkesi)
Hükümetin borçlanma gücünü kullanımı	Hükümetlerin ihtiyari borçlanma yetkisinin olması gerektiği düşünülmektedir.	Kurala dayalı ve sınırlı borçlanma yetkisi üzerinde durulmaktadır.

Kaynak: Aktan.Can C. Geleneksel Maliyeye Karşı Yeni Maliye.26 Aralık 2007.

[www.canaktan.org]

1.6.1.Kurala Dayalı Ekonomi Politikalarının Gereçekçeleri

Ekonomi politikalarının yoğunlukla kullandığı iki temel araç, maliye ve para politikasıdır. Kurala dayalı ekonomi politikaları da daha çok bu iki araç üzerinde kendini göstermektedir. Bu açıdan ele alındığında; maliye politikası, hükümetlerin

kamu harcamaları veya vergileri kontrol etmek ya da yönlendirmek için aldığı tedbirlerle, belirli ekstra-fiskal amaçları yerine getirtmeyi amaçlamaktadır. Nitekim geleneksel görüşe göre maliye politikasının en önemli işlevi kaynak tahsisini etkinleştirmek, gelir ve servet dağılımını adil hale getirmek ve ekonomik istikrarı sağlamak şeklinde belirtilebilir. Günümüzde ulusal nitelikteki geleneksel işlevlere ilaveten küresel nitelikteki etki ve yansımaların da bu işleve eşlik ettiği bilinmektedir. Bu yönü ile, ülkelerin dış istikrarının sağlanması daha da önemli bir hal almaktadır. Küresel düzeyde rekabetin artması, devletlerin kendilerine çeki düzen vermeye zorlamakta ve rekabet gücünü artırmaya yönelik önlemler almaya başlamıştır. Öte yandan, çevre sorunlarının hızla küresel bir boyut alması, bu tür sorunların küresel kurallarla çözülmesini gerektirmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, çevre kirliliği ve iklim değişikliği ile ilgili sorunların çözümü, ulusal rekabet gücünün artırılması, devletin daha etkin hale getirilmesi ve dış istikrarın piyasaya dayalı tedbirlerle sağlanması maliye politikasına yüklenmek istenen işlevler olarak ortaya çıkmıştır. Bu işlevlerin tümü otomatik istikrar sağlayıcı (otomatik stabilizatör) veya isteğe bağlı iradi-ihtiyari maliye politikası yöntemleri kullanılarak çözümünün güç olduğu ileri sürülmektedir. Günümüzde çeşitli nedenlerle bu türden geleneksel maliye politikası uygulamalarının, daha önceki bölümlerde yapılan iradi politikalara yönelik açıklanalar nedeniyle başarılı sonuçlar ortaya koyamadığından hareket edilmektedir. Bu yönlerdeki iradi ekonomi politika uygulamalarının, mali konsolidasyonu amaçlayan kurumsal reformlar konusunda başarısız olması, maliye politikası kurallarını ikinci en iyi seçenek olarak gündeme getirmiş ve maliye politikası kurallarının devreye alınmasıyla makro ekonomik istikrarın sağlanabileceği, uzun vadede mali sürdürülebilirliğin temini, kamu müdahalelerinin ortaya çıkardığı olumsuz dışsallıkları azaltabileceği veya ortadan kaldıracabileceği, diğer mali politikaları destekleyerek kamusal politikaların güvenilirliğini ve itibarını artırabileceği kabul edilmiştir.⁹¹

Özetle; maliye politikası kurallarının son yıllarda rağbet görmesinin iki temel nedeninin olduğu söylenebilir. Bunlardan ilki, maliye politikası uygulamaları

⁹¹ Samir El-Khoury, **Fiscal Policy and Macroeconomic Management**, (Mohsin S.Khan, Saleh M.Nsouli, Chorong-Huey Wong-Eds., Mcro Economic Management:Programs and Policies, Washington, DC: International Monetary Fund, içinde), 2002, pp. 220.

sırasında ortaya çıkan etkinsizlik sorunlarının nedenlerini ortadan kaldırarak geleneksel maliye politikası (iradi maliye politikaları) yöntemlerini desteklemek ve bu sayede maliye politikası uygulamalarının etkinliğini artırmak ikinci olarak ta bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunların önüne geçmektir.

1.6.1.1.Küreselleşme Süreci ve Mali Kurallar

Modern anlamda mali kuralların ortaya çıkışı 1980’li yılların sonrasına denk düşmekteyse de, farklı ülkelerde ve farklı yönetim kademelerinde mali disiplin konusunun, anayasaya ve yasalara dayanan kalıcı kurallara dayandırılması düşüncesi daha eskilere gitmektedir. Bu çerçevede, mali kuralların gelişim evresini üç aşamada ele almak mümkündür.⁹²

Birinci aşama; federal devletlerde alt yönetim birimlerinin özerk bir biçimde kural uygulamalarını benimsemeleridir. 19.yüzyılın ikinci yarısından itibaren ABD eyaletlerinin önemli bir kısmı ve 1920’lerden itibaren İsviçre kantonları cari bütçelerini denkleştirici nitelikte kurallar benimsemişler ve böylelikle yatırım harcamalarına finansman sağlamışlardır.

İkinci aşama; 2.Dünya savaşından sonra ortaya çıkmıştır. Almanya, İtalya ve Japonya gibi birçok sanayileşmiş ülke istikrar programlarını desteklemek amacıyla parasal reformları gerçekleştirdikten sonra bütçe dengesinin sağlanmasına yönelik kurallar benimsemişlerdir. Gelişmekte olan ülkelerde de bu dönemde uygulanan istikrar programları çerçevesinde çeşitli mali kurallar benimsenmiş, fakat şeffaflık sorunu ile karşılaşmıştır. Politik otoriteler, muhasebe yöntemlerinin de yardımıyla kural uygulamalarını kolaylıkla by-pass etmişlerdir.

Üçüncü aşama ise; Yeni Zelanda’da 1994 yılında yürürlüğe giren “*Mali Sorumluluk Yasası*” mali kural yaklaşımında üçüncü aşama olarak kabul edilmektedir. Enflasyon hedeflemesi uygulamasına geçilmesinden kısa bir süre

⁹² George Kopits, Fiscal Rules: **Useful Policy Framework Or Unnecessary Ornament**, IMF Working Papers, No:01/145, Washington, October, 2001, p. 4.

sonrasına denk gelen bu dönemde, nakit bazlı muhasebe uygulamasından tahakkuk bazlı muhasebe uygulamasına geçiş sağlanarak, kural uygulamalarının muhasebe teknikleriyle aşılması önlenmeye çalışılmıştır.

Özellikle, 1970'ten sonra, azalan büyüme oranları, küresel ölçekte devlet anlayışının değişmesi ve refah devleti olgusunun gelişmesiyle birlikte, gelişmiş ülke ekonomilerinin (iradi-ihtiyari ekonomi politikalarının etkisiyle) borç stoklarında önemli artışlar gerçekleşmiş, devlet tarafından sunulan mal ve hizmetlerin kapsamı genişlemiştir. Bunun sonucu olarak, kamu ekonomisinin genel ekonomi içindeki ağırlığı artmıştır. Söz konusu bu yapı gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki demografik yapı değişikliği üzerinde son derece etkili olmuş, yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki payının artması sonucunda sosyal güvenlik sistemi dengesinde bozulmalar görülmeye başlanmıştır. Bu süreçte sosyal harcamaların düzenli bir artış seyri içerisinde olduğu görülmektedir. Ancak; kamu hizmetlerine yönelik artan talep gelir artışları yoluyla karşılanamamıştır. Nitekim; küreselleşmenin artışı ve sermayenin daha mobilize olduğu bu dönemde zaten yüksek olan vergi yükünü artırmak vergi tabanında erimelere neden olmuştur.

Küresel ekonomik sistemin lokomotifi olan gelişmiş ülkelerin borç stoklarındaki artışın olumsuz etkileri, sadece ilgili ülkelerle sınırlı kalmamış, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kalkınma süreçleri üzerinde de olumsuz etkiler yaratmıştır. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde oluşmaya başlayan iç tasarruf yetersizliği ve döviz kısıtları, bu ülkeleri kalkınma sürecinde, gelişmiş ülkelerin yurtiçi tasarruflarına bağımlı kılmıştır. Bu bağlamda, gelişmiş ülkelerin borç stoklarındaki artışlar, gelişmekte olan ülkelerin borçlanma maliyetlerini de olumsuz yönde etkilemiştir. Özellikle 1980 sonrası az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde borç stoklarının hızla artıp, krizlerin yaygınlaştığı bir dönem olmuştur.⁹³Gelişmiş ülkelerin stagflasyonist bir ortam içine çekilmesi, AGÜ'de ise dış borç krizi ile

⁹³ Fikret Şenses, **Kalkınma İktisadı:Yükseliş ve Gelişmesi**, Çev:Sedef Öztürk, Dördüncü Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, Eylül 2007, s. 75-83.

birlikte ciddi durgunluk ve ağır enflasyonist baskının ortaya çıkması, yeni liberal düşüncenin iktisat politikasına hakim olmasına giden yolları açmıştır.⁹⁴

AGÜ'lere dönük yeni-liberal yaklaşımın, iki ana ögesinden birini oluşturan yapısal uyum politikaları çerçevesinde dışa açık bir ekonomik yapının oluşturulması için gerçekleştirilmesi öngörülen dönüşümlerin; ödemeler dengesi, cari açık, bütçe ve kamu açığı, enflasyon ve ekonomik büyüme üzerinde olumlu etkiler yaratacağı var sayılmıştır. Yeni ekonomik ve finansal koşullara uyum sağlanması doğrultusunda kamu sektöründe başlıca üç amacın hedeflendiği görülmüştür. Bunlar; kamu sektörünün finansal açıdan sağlıklı bir yapıya kavuşturulması, ilgili sektörlerin modernizasyonunun sağlanması ve KİT'lerin özelleştirilmesi⁹⁵ amaçları öne çıkmıştır.

Sanayileşmiş ülkelerde harcama baskılarının ve bütçe harcamaları içerisinde esnek olmayan harcamaların payının artmasının ana nedeni; demografik yapının değişerek nüfusun yaşlanması ve bunun sonucunda sosyal güvenlik yapısının olumsuz yönde etkilenmesi ilk sırayı alırken, sosyal devlet anlayışı çerçevesinde sunulan hizmetlerin artması, küreselleşme olgusu ve ülkeler arası rekabet baskıları bu yönde etkili olmuştur. Söz konusu durum, geleceğe dönük ortaya çıkacak ihtiyaçların karşılanmasında ilave mali alanın yaratılması ihtiyacını ortaya çıkarmış ve bu ilave mali alanın yaratılmasında mali kuralların kullanılabilmesi düşünülmüştür.

Sürdürülebilir kamu mali yönetimine ve istikrar içinde büyüyen bir ekonomiye ulaşmak amacıyla mali kurallar özellikle 1980 sonrası bir çok ülkenin mali yönetim sistemi içinde uygulama alanı bulmuştur. Bu çerçevede, ABD'de 1986 yılında uygulamaya konulan Gramm-Rudman-Hollinhs sistemi, Avrupa Birliğinde 1993 yılından itibaren uygulamaya konulan Maastricht Kriterleri, İngiltere'de 1998 yılından itibaren uygulanmaya başlanan Mali İstikrar Yasası, Yeni Zelanda'da 1994 yılında uygulamaya konulan Mali Sorumluluk Yasası mali kural uygulamalarına yönelik örneklerdir. Nitekim; mali kurallar sadece gelişmiş ülkelerde sınırlı

⁹⁴ Korkut Boratav, Ergün Türkcan, **Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Türkiye Araştırmaları 1, 3.Baskı, İstanbul, 1994, s. 210.

⁹⁵ Boratav, Türkcan, ss. 210-211.

kalmayıp, Hindistan, Şili, Brezilya, Kolombiya ve Meksika gibi ülkelerde de uygulama alanı bulmuştur.

1.6.1.2.Maliye Politikası Etkinliğini Azaltan Etmenlerin Varlığı

Standart Keynesyen modelde, maliye politikası ekonomik istikrarı sağlamada etkin bir araçtır. Para arzındaki ilave bir artışın faiz oranlarını aşağı çekme yönünde bir baskı oluşturmadığı durumda (likidite tuzağı) para politikası tamamen devreden çıkar ve ekonomik istikrarsızlığı önlemede maliye politikası tek araç haline gelir. Sermaye mobilitesinin tam olduğu küçük bir ülkede, sabit döviz kuru uygulanırsa maliye politikası maksimum etkinliğe ulaşır. Ancak; esnek döviz kuru uygulanıyorsa tamamen etkinliğini yitirir.

Maliye politikasının etkinliği çok şeye bağlıdır. Makro ekonomik büyüklüklerin ne ölçüde doğru tahmin edildiği, maliye politikasının etkisinin büyüklüğü ve ne kadar sürede etkide bulunacağı, toplam talepte yapılan değişikliklerin milli hasıla, istihdam, enflasyon ve ödemeler dengesi üzerinde yapacağı değişikliklerin derecesi ve maliye politikası uygulamalarının yan etkilere yol açıp açmayacağı maliye politikalarının etkinliği üzerinde oldukça önemlidir. Bu çerçevede maliye politikasının etkinliğini azaltan etmenleri üç başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar; dışlama etkisi, Rikardocu denklik teoremi ve kurumsal sorunlar olarak ele almak mümkündür.

Dışlama Etkisi; kamu harcamalarında veya kamunun finansman ihtiyacında meydana gelen artış nedeniyle özel kesim harcamalarında azalmanın oluşması maliye politikasının toplam talep ve reel gayri safi yurt içi hasıla üzerinde tahmin edilen etkilerin ortaya çıkmasını engelleyebilir. Artan kamu harcamaları, özel kesimde üretilen mal ve hizmetlerin kamu kesimindekilerle ikame edilmesine yol açarsa (Örneğin: kütüphaneler için yapılan kamu harcamalarının kitap satışlarını azaltması) doğrudan dışlama etkisi oluşturur. Artan kamu giderlerinin borçla finanse edilmesi halinde faiz oranlarında meydana gelen artışın yatırım maliyetlerini artırmak suretiyle özel kesim yatırım harcamalarını azaltması halinde ise dolaylı dışlama

etkisi söz konusu olur. Ortaya çıkan dışlama etkisi her durumda çarpan mekanizmasını ve maliye politikasını etkisizleştirir.

Rikardocu Denklik Teoremi; bu teoriye göre hükümet ekstre-fiskal amaçları yerine getirmek için borçla finanse ederek kamu giderlerini ve böylece toplam talebi artırarak ekonomide genişletici bir etkide bulunmayı isteyebilir. Ancak; yapılan borçların daha sonraki bir tarihte daha yüksek vergilerle geri ödenmek zorunda kalacağını sezinleyen tüketiciler olumsuz beklenti içine girerler ve kötü günlerde kullanılmak amacıyla tasarruflarını artırır. Bu durumda genişletici maliye politikası uygulamasıyla geliri artan tüketiciler artan gelirini tüketim yerine tasarrufa yönelttiğinden uygulanan maliye politikası kısmen veya tamamen etkisiz kalabilir. Başka bir deyişle maliye politikasının toplam talep üzerindeki etkisi mali durumdaki değişikliklere özel kesim tasarruflarının verdiği yanıtı bağlıdır.

Kurumsal Sorunlar; maliye politikası uygun bir biçimde tasarlanıp dışlanma etkisi oluşturmayacak bir biçimde uygulansa bile bünyesinde barındırdığı bazı kurumsal sorunlar nedeniyle etkin olmayabilir. Öncelikle, maliye politikası ile çözüme bağlanması gereken iktisadi sorunların tespit edilmesi bu sorunlara uygun nitelik ve güçte maliye politikası araçlarının seçilmesi, seçilen maliye politikalarının uygulanması ve uygulamaya konulan politikaların etkisini göstermesi aşamaları arasında “*zaman uyumsuzluğu*” sorunu vardır. Gecikmeler isteğe bağlı maliye politikası uygulamalarını, etkisini geciktirmek suretiyle, etkin olmaktan uzak tutar. Gecikmeler sorunu farklı kurumsal sorunlarla birleştiğinde maliye politikasının etkinlik sorununun derinleşmesine yol açar. Bu sorunların ilki mali aldanmadır. Seçmenlerin çoğu ortanca seçmen olduğu için kısa vadeli düşünürler. İktisadi sorunların büyük olduğu dönemlerde radikal tedbirlere taraftar olmak yerine kısa vade de kişisel çıkarlarını azamileştirecek maliye politikası uygulamalarını tercih eder. Çok ciddi bütçe ve zaman sınırlamalarına tabi olsalar bile hükümetler seçmenlere hoş gelecek mali uygulamalara girişirler. Mali aldanma nedeniyle yararlandıkları kamusal mal ve hizmetlerin maliyetini ve bu maliyet nedeniyle katlanmak zorunda kalacakları ödemelerin (vergi, harç vb.) miktarını düşük hesaplayan seçmenler başarısız maliye politikası uygulamalarını cezalandırmazlar.

İkinci sorun enflasyona karşı maliye politikası uygulamalarının siyasi açıdan gerçekçi olmaması ve gelecek kuşakların temsil edilmemesi nedeniyle hükümetlerin bütçe açığını ve borç yükünü artırıcı maliye politikası uygulamalarını tercih etmesidir. Gerçekten durgunluk döneminde genişletici maliye politikası uygulamak yoluyla kamu harcamalarını artırıp vergileri azaltmanın siyasi gerekçesi çok yüksek iken enflasyonist eğilimlerin olduğu bir konjunktürde vergileri artırıp kamu giderlerini azaltmayı gerektiren genişletici bir maliye politikası uygulamak son derece zordur. Öte yandan, alınan maliye politikası tedbirleri gelecek kuşakların temsil edildiği siyasal karar alma mekanizmalarında kararlaştırılmadığından hükümetler bu uygulamaların maliyetini borçlanma ile gelecek kuşaklara aktarırken faydasını mevcut kuşaklara ileterek oylarını artırmaya çalışırlar. Ortaya çıkan bu asimetri nedeniyle normal dönemlerde bile kamu borçlanması artar ve büyük çaplı yapısal mali açıklar ortaya çıkar. Öte yandan gecikmeler sorunu nedeniyle maliye politikası uygulamaları konjunktür karşıtı olmaktan çok konjunktürü destekleyen bir niteliğe bürünebilir. Bu durum otomatik istikrar sağlayıcıların konjunktür karşıtı etkisini de büyük ölçüde azaltır. Sonuç itibariyle, vergi oranlarına yönelik ayarlamalarda belirgin etkisizlikler söz konusu olabilir. Vergi rekabetinin arttığı günümüz dünyasında vergileri azaltmak görece kolay olsa bile istihdam, tasarruflar ve yatırımlar üzerinde sahip olduğu ciddi olumsuz etkiler nedeniyle seçmenlerin tepkisini çeken istenmeyen ekonomik sorunlara yol açan vergi artışlarına gitmek son derece zordur. Dolayısıyla arz yanlı vergi politikası kolay uygulanırken Keynesyen vergi politikasının uygulanamaması maliye politikasının etkinliğini azaltır.

1.6.1.3.Bütçeleme Sürecinden Kaynaklanan Sorunların Varlığı

Maliye politikası kurallarına ihtiyaç duyulan bir diğer neden, iradi-ihiyari maliye politikaları nedeniyle bütçeleme sürecinde ortaya çıkan sorunların varlığıdır. Bu sorunlar gelir ve harcama politikası arasında olması gereken dengeyi harcama lehine bozarak milli gelirin büyük bir kısmının tüketilmesine neden olmaktadır. Bu durum vergi-borç yükünü artırarak bütçe açıklarının kronikleşmesine neden olmaktadır. Bu aşamada kurala dayalı maliye politikaları önem kazanmaktadır. Kurala dayalı maliye politikaları sayesinde, ekonomik ve siyasi koşullarda

oluşabilecek iradi-ihiyari keyfi uygulamalar bertaraf edilerek, gelir ve giderler arasında denge kurulması amaçlanmaktadır.

Yine mali kural yaklaşımı çerçevesinde bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunların çözümünü iki ana unsurda ele almak mümkündür.⁹⁶ Bunlar; bütçeleme sürecine katılanların rollerinin ve hangi görevleri yerine getireceğinin kesin olarak belirlenmesi diğeri de bütçeleme ilkelerinin (genellik, birlik, doğruluk, açıklık, tahsis, yıllık olma ve önceden izin alma gibi) en iyi şekilde nasıl uygulanabileceğinin belirlenmesi ile olacaktır. Nitekim, bütçe kararlarının meşruluğu ve sağlamlığı, kullanılan bütçe ilkeleriyle (prosedürleriyle) ölçülmektedir. Kurala dayalı maliye politikaları sayesinde bütçe uygulamalarının ortaya çıkardığı tüm sonuçlar (denk veya denk olmayan bütçe, artan kamu borç yükü, vergilerin yüksek olması vb.) iyi ve düzgün sonuçlar olarak kabul edilir. Bu sayede, bütçeleme sürecinin etkinliği ve verimliliği de sağlanmış olur.

1.6.1.4.Mali Disiplinsizliğin Varlığı

Uygulanan iradi-ihiyari mali politikalar sonucu, bütçe uygulamalarının çoğunda mali disiplini bozucu yapı hakim olmuştur. Bu durumun en önemli nedeni bütçeleme sürecinin, kıt kaynakları öncelik sıralamasına göre tahsis edememesidir. Günümüz kamu bütçe sistemlerinde, aşağıdan yukarıya bütçeleme teknikleri kullanılmaktadır. Tüm harcamacı birimler maliye bakanlığına ödenek taleplerini iletir. Maliye bakanlığı ilgili birimlerle müzakere ederek bu talepleri aşağı çekmeye çalışır. Zaman israfına yol açan bu süreç, içsel olarak kamu giderlerinin artmasına yol açar. Bu bütçeleme sürecinde önceden belirlenmiş bir sistem veya harcama sınırı bulunmamaktadır. Üstelik harcamacı birimlere ek olarak baskı ve çıkar gruplarının hükümet üzerindeki etkisi giderlerin artması yönünde baskı yapmaktadır.

Bütçelerin yıllık olarak hazırlanması, daha rasyonel kaynak tahsisine olanak sağlayan orta vadeli projeksiyonların yapılmasını engeller. Bu yapı, kaynakların

⁹⁶ Allen Schick, **The Role of Fiscal Rules in Budgeting**, OECD Journal on Budgeting, Volume 3, No: 3, pp. 2003, 10-16.

öncelik sıralamasına göre değil, önceki yılların bütçe sonuçları esas alınarak tahsis edilmesini gerektirir ki bu süreç kaynakların daha verimli ve etkin bir biçimde kullanılmasını engeller. Ayrıca; bütçenin kısa bir zaman dilimi içerisinde hazırlanmasının zorunlu olması, bütçeleme sürecinde alınan karar sayısının azaltılmasını, kararların kapsamının ise daraltılmasını ortaya koyar. Bunlara ilave olarak uygulanan İradi-ihiyari mali politikalarıyla hükümetlerin, zorunlu giderlerin ötesinde kendi politikalarını uygun bütçe yapma istekleri bütçe açığının ortaya çıkmasına ve mali disiplinin bozularak ekonomide önemli sorunların yaşanmasına neden olur. Bu olumsuzlukların ortadan kaldırılması için birçok ülke mali yönetim alanında önemli düzenlemelere gitmeyi zorunlu görmüş ve bu kapsamda, kamusal amaçları daha etkili bir şekilde gerçekleştirebilmek amacıyla kurallar, roller vb. reformları hayata geçirmişlerdir.⁹⁷ Bu yönde mali kuralların en önemli işlevi, mali disiplinin sağlanarak sürdürülebilir hale getirilmesi ve fiyat istikrarının kurularak makro ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek⁹⁸ üzerinde yoğunlaşmıştır.

1.6.2.Kurala Dayalı Ekonomi Politikaları

Devlet tarafından uygulanacak ekonomi politikaları araçları üzerinde, politikacılara verilen yetkilerin anayasal ve yasal sınırlamalara tabi tutularak uygulanmasını öngören ekonomi politikalarına “*kurala dayalı ekonomi politikaları*” denilmektedir. Kurala dayalı ekonomi politikalarıyla, siyasal iktidarların ekonomi politikası alanındaki takdir yetkileri çeşitli araçlarla sınırlandırılmaktadır. Böylelikle siyasal iktidarların kurala bağlı olarak ekonomi politikalarını uygulayabilmeleri sağlanmış olur. Bu tür politikalarda temel varsayım ekonomi politikası araçlarının siyasi otorite tarafından kullanımı sırasındaki suiistimalleri ve ekonominin politizasyonunu azaltmaktır.

İradi ekonomi politikasına yönelik bakış açısının değişmesiyle birlikte, önem kazanan kurala dayalı ekonomi politikaları özellikle maliye ve para politikalarına ilişkin kurallar üzerinde odaklanmaktadır.

⁹⁷ B. Dorotinsky, p. 3.

⁹⁸ Pınar, s.150

Mali kural özet şekliyle, bütçe dengesi, borç, harcama veya vergileme gibi mali bir göstergeye özel bir limit koyan maliye politikası üzerindeki yasal veya anayasal sınırlama olarak tanımlanır. Başka bir deyişle, mali kurallar hükümetin politik seçeneklerine bağlayıcı bir kısıt veya sınırlama getiren düzenlemelerdir.⁹⁹ Buna göre mali kural, maliye politikası araçları üzerinde yasal temelleri olan sınırlamalardır. Bu tanımın dışında da mali kurallara yönelik pek çok açıklama ve tanım vardır. Konuya açıklık getirmesi açısından bazılarına değinmek yararlı olacaktır. Buna göre maliye politikası kuralları, bütçe karar alma ve uygulama sürecini düzenleyen davranışsal veya hukuki normlardır.¹⁰⁰ Bir başka tanıma göre maliye politikası kuralları makro ekonomik alanda genel olarak toplam mali performansın bir göstergesi olarak tanımlanmakta ve maliye politikası üzerine koyulan sürekli bir sınırlama olarak ifade edilmektedir.¹⁰¹ Bu tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere, söz konusu kurallar kamu bütçe açığı, borçlanma, borç veya temel bileşenleri gibi mali göstergeler üzerine getirilen miktarsal bir tavan veya oran şeklindeki sınırlamaları kapsamaktadır. Yapılan bütün tanımların temelinde yatan ana fikir, maliye politikası araçlarında çeşitli sınırlamaların getirilmesidir.

Tüm tanımlamalar maliye politikasında, kural temelli yaklaşımın iki temel özelliğine vurgu yapmaktadır. Bunlardan ilki, mali kuralın sürekli bir sınırlamayı ifade etmesidir. Bu durum kuralın öngörülebilir bir geleceği belirlemesi anlamına gelmektedir. İkincisi ise, mali kuralın performansın somut bir göstergesi olmasıdır. Yani kuralın açık ve doğrulanabilir olması gerekliliğidir. Bu yönde, ideal olan kuralın oluşturulması belirsizliğin yok denecek kadar az olmasına ve uygunluğunun belirtilmesinin mümkün olmasına bağlıdır¹⁰²

Mali kuralların oluşturulmasının arkasında yatan temel fikir, hükümet ve parlamentoların mali sürdürülebilirliği devam ettirebilmek için orta ve uzun dönem hedeflere doğru açık bir anlaşma yapmak istemesidir. Dolayısıyla kurallar,

⁹⁹ S.Kennedy, J.Robbins, **The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance**, Department of Finance Working Paper, NO:16, 2001, p. 2.

¹⁰⁰ M. Hallerberg, **The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries**, European Central Bank Working Paper, No:419, 2004, 15.

¹⁰¹ G.Kopits and S.Symansky, **Fiscal Policy Rules**, IMF Occasional Paper, No:162, 1998. pp.1-6.

¹⁰² G.Ljungman, **Fiscal Rules-Beneficially Binding?**, <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/fiscal-rules.html>

politikacıların kendi çıkarları için maliye politikalarını serbestçe kullanabilmelerine engel olmakla birlikte yine de vazgeçemedikleri tedbirlerdir. Çünkü kurallar, politikacıların mevcut kurallar çerçevesinde hareket ederek seçmenlerin tepkilerini azaltmalarına yardımcı olmaktadır. Esasen bu kurallar, hükümetlerin maliye politikası araçlarını belli ölçüde siyasi amaçlarını gerçekleştirmeleri yönünde kullanmasına izin vermekte ancak; ekonomik yapıları bozacak biçimde popülizm yapmalarını da engellemeye çalışmaktadır. Bu mali kural uygulamalarının önemli bir gayesidir.¹⁰³ Nitekim, kurala dayalı maliye politikalarının oluşturulmasının arkasında yatan temel amaç da budur. Ayrıca; kurala dayalı maliye politikalarının, iradi-ihiyari maliye politikaları uygulamalarında karşılaşılan sorunlara bir çözüm olabileceği düşüncesi de önemli bir yer tutmaktadır. Böylelikle kurala dayalı maliye politikaları, siyasi iradenin kamu harcama, gelir ve borçlanma kararlarına belirli sınırlamalar getirerek, hükümetlerin kural sınırları dahilinde hükümet etme imkanı tanımıştır. Diğer bir ifade ile politik tercihler arasında bir denge yakalamaya çalışılmıştır.

Bu açıklamalardan hareketle, mali kuralların oluşturulmasına neden olan bazı etkenlerin mevcudiyeti söz konusudur. Bunlar;¹⁰⁴

-Bazı gelişmiş ülkelerde refah devleti anlayışının bir sonucu olarak harcamaların artması ile gelişmekte olan ülkelerde borçlanmanın getirdiği maliyetlerin büyük bütçe açıklarına neden olması,

-Politikacıların oy maksimizasyonu için maliye politikası araçlarını (iradi maliye politikası) keyfi olarak kullanması ve maliye politikasının bu amaca en uygun araç olması,

-Anayasal İktisat görüşünün önem kazanmaya başlaması,

-Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin, uygulanacak olan maliye politikaları hakkında seçmenlerin daha hızlı bilgi sahibi olmasına olanak sağlamış olmasıdır. Bu durum politikacıların alacakları kararların daha şeffaf ve daha güvenilir ve belirli bir kurala dayalı politikalar izlemesine neden olmaktadır.

¹⁰³ G.S.Cecchetti, **The New Economy and Challenges for Macroeconomic Policy**, NBER Working Paper, 8935, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2002.

¹⁰⁴ S.Kennedy, J.Robbins, p. 3.

Mali kuralların ortaya çıkışında genel olarak yukarıda bahsedilen faktörler etkili olmakla birlikte, uygulamada önemli rolü olan başka faktörler de bulunmaktadır. Bunlar;

-Savaş sonrası dönemde Japonya'da olduğu gibi makroekonomik istikrarı sağlamak,

-Yaşlı nüfus sorunu nedeniyle, Yeni Zelanda'da olduğu gibi maliye politikasının uzun dönem sürdürülebilirliğini sağlamak,

-AB'de olduğu gibi federasyon veya birlikte oluşabilecek negatif dışsallıkları minimize etmek, başka bir deyişle devletin müdahale etmesi sonucu ortaya çıkan olumsuz dışsallıkları azaltmak veya ortadan kaldırmak,

-Siyasi popülizmi engellemek,

-Başka mali politikaları desteklemek ve uygulanan kamu politikalarının güvenilirliğini artırmak.¹⁰⁵

şeklinde sıralamak mümkündür.

Bunun yanında ve özellikle son yıllarda mali kuralların önem kazanmasının iki temel gerekçesi öne çıkmıştır. Bunlar; maliye politikasının etkinliğini artırmak ve bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunları ve bu sorunların neden olduğu etkisizlikleri gidermektir.

Uygulanacak mali kurallar, ekonomik birimlerin politika uygulayıcılarının karar ve davranışlarını önceden bilmelerini kolaylaştırmaktadır. Kuralların olmaması halinde, ekonomik birimlerin politikacıların karar ve davranışları tahmin etmesi gerekir ki; bu tahminlerin doğruluğu ve isabet derecesinin rasyonelliğini gündeme getirir.

Bugün itibariyle geniş bir uygulama alanı bulan mali kural fikri uzun bir geçmişe dayanmakla birlikte, mali kuralların yasal olarak uygulamaya konulması ancak 1990'lı yıllarda mümkün olmuştur. Özellikle ekonomilerin geçirmiş oldukları darboğazlar ve Avrupa Birliğinin birliğe üye olmak isteyen ülkeler için koymuş

¹⁰⁵ Samir El-Khoury, 220.

olduğu ekonomik kriterler bu kuralların meşrulaşmasında ve uygulama alanı bulmasında etkili olmuştur.

Teoride mali kuralların makro ekonomik koşullar üzerinde dengeleyici etki yaptığı ve maliye politikası uygulamalarının kredibilitesini artırdığı ifade edilmektedir. Ancak; kuralların güçlü bir siyasi taahhüt tarafından desteklenmesi, bütçe kurumlarıyla tamamlanması, gereği gibi uygulanması ve denetlenebilmeleri mali kuralların fayda yaratabilmesi için hayati öneme sahiptir. Bu nedenle, mali kuralların tek başına makro ekonomik istikrarı sürdürümeceği ve mali disiplini sağlayamayacağı önemli bir husustur.

Mali kuralların mali konsolidasyonun gerçekleştirilmesine ve sürdürülebilir bir mali pozisyonun oluşturulmasına yardımcı olabilmesi için iyi tanımlanmış ve düzenlenmiş olması gerekir.¹⁰⁶ Buradan hareketle mali kuralların temel nitelikleri şu şekilde sıralanabilir;¹⁰⁷

-Öncelikli olarak mali kuralların hukuki bir dayanağa sahip olmaları gerekmektedir. Anayasal ve yasal düzenlemeler, uluslar arası antlaşmalar, politik taahhütnameler ve koalisyon anlaşmaları bu çerçevede değerlendirilebilir.

-Kural uygulaması süreklilik arz etmelidir. Bu çerçevede bütçeler kanun hükmünde olsalar dahi yıllık olmaları nedeniyle, kural uygulamaları için uygun bir zemin teşkil etmez. Bu nedenle bütçelerin çok yıllı bir perspektifte hazırlanıp uygulanması önemli bir yer tutar.

-Kural uygulamalarına ilişkin yaptırım ve otomatik düzenleme mekanizmalarının da olması mali kurallardan hedeflenen sonuçların alınması yönünde bir gereklilik olarak kabul edilmektedir.

¹⁰⁶ J.Taylor, **Discretion Policy Rules in Practice**, Carnegie-Rochester Conference Series on public, 1993, pp. 39, 195, 214.

¹⁰⁷ Yasemin Hürcan, **Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi**, Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, (Uzmanlık Tezi), Ankara, Mart 1999, s. 31.

1.6.3.Mali Kural Türleri ve Ekonomik Etkileri

Mali kurallar; borç stoku, makro ekonomik istikrar ve kamu mali yönetiminin kalitesi üzerinde farklı etkilere sahiptir. Özellikle, bütçe dengesinin sağlanmasına ve bütçe açığına yönelik kurallar, borç stokunun azaltılmasında doğrudan etkilidir. Söz konusu etki, kuralın tasarımı, kapsamı ve uygulama prosedürü ile doğrudan ilişkili olup, konjonktürel gelişmeler üzerinde etki gösterir. Nitekim; konjonktürel dalgalanmanın genişleme evresinde, kamu gelirlerinin ihtiyaca göre artırılabilmesine olanak sağlayarak öngörülen sınırlamalara ulaşmayı kolaylaştırırken daralma evresinde uyumu zorlaşmaktadır.¹⁰⁸

Mali kuralları aşağıda sıralanan şekilde türlere ayırmak mümkündür.

- Denk bütçe, altın kural ve açık limitini kapsayan açık kuralları,
- Toplam veya net kamu 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 artışı dağıtmayı ifade eden gelir kuralları.

Parasal kurallara yönelik düzenlemelerden farklı olarak, mali kural uygulamaları ülkeler arasında farklılıklar gösterebilmektedir. Bu farklılıklar söz konusu ülkenin kurumsal kültürü ve mali yönetim anlayışıyla yakından ilgilidir.

1980'lerden günümüze geçen sürede kural uygulamaları önemli gelişmeler göstermiştir. Önceleri, ülkelerin büyük bir çoğunluğunda yerel yönetimlere yönelik tasarlanan mali kurallar, zamanla hem genel devlet kapsamında bulunan kurumlarda hem de yerel yönetimlerde uygulanır hale gelmiştir. Bu yönde uygulanan kurallar ağırlıklı olarak merkezi yönetim ve sosyal güvenlik sistemine ilişkin düzenlemeler alanında giderek yaygınlık kazanmıştır.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Barry Anderson, Joseph J. Minarik, **Design Choices For Fiscal Policy Rules**, OECD Journal On Budgeting, Vol. 5 No:4, Paris, 2006, pp. 159-208.

¹⁰⁹ European Cammission, Public Finances in EMU 2006, p. 150.

Mali kuralları kendi içinde, sayısal nitelikteki kurallar ve sayısal olmayan kurallar şeklinde iki ana başlıkta ele almak mümkündür. Sayısal kurallar, maliye politikası göstergelerine getirilen sınırlamalardır. Sayısal olmayan kurallar ise, mali politikaların formülasyonu, onaylanması ve uygulanmasına yönelik sınırlamalar içermektedir. Buna göre, sayısal mali kural türleri; bütçe dengesine ve bütçe açığına ilişkin kurallar, borçlanma ve borç stokuna ilişkin kurallar, harcamalara ilişkin kurallar ve son olarak gelirlere ilişkin kurallar olarak dört ana başlıkta toplanabilir. Buna göre sayısal mali kurallar, maliye politikası göstergeleri üzerinde getirilen sınırlamalar olarak tanımlanır. Sayısal olmayan kuralları da, saydamlık, hesap verebilirlik, bütçe uygulamalarının denetimi, çok yıllık bütçeleme, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında uyulması gereken kurallar, ek bütçeye yönelik sınırlamalar, bütçe uygulama sürecinde açık uçlu uygulamaların sınırlandırılması olarak yedi başlık altında toplamak mümkündür. O halde sayısal olmayan mali kuralları maliye politikası formülasyonu ve uygulamasına ilişkin kurallar olarak tanımlamak mümkündür.¹¹⁰ Burada mali kural uygulamalarının ağırlığını oluşturması bakımından sayısal mali kurallara yer verilecek olup, sayısal olmayan mali kurallar bu açıklamalar içerisinde ele alınacaktır.

1.6.3.1. Bütçe Dengesine ve Bütçe Açığına İlişkin Kurallar

Denk bütçe kuralı, bütçenin tüm gelir ve giderlerinin denk olması, borçlanmaya izin verilmemesi ya da bütçe açığının GSYİH'ye oranının belirli bir oranla sınırlandırılması şeklinde olabilmektedir. Uygulamada cari gelir cari gider dengesine ilişkin denk bütçe kuralları söz konusu olduğu gibi, yapısal bütçe dengesinin ya da yapısal bütçe açığının GSYİH'ye oranına ilişkin kurallarda söz konusu olabilmektedir.¹¹¹

Bu kurallar, bütçe gelir ve gider dengesini esas alan kurallar olarak tasarlanabileceği gibi, sadece yatırım harcamaları için borçlanabilme imkanı tanıyan ve cari dengeyi esas alan kurallar şeklinde de tasarlanabilir. Böylelikle toplam

¹¹⁰ A. Drazen, Fiscal Rules From A Political Economy Perspective, June 2002, pp. 1-29. <http://primage.tau.ac.il/libraries/brender/books/1615545.pdf>. (Erişim: 16.03.2011)

¹¹¹ Kopits and Symansky, p. 2.

harcama ve topla gelirlerin ya da cari harcama ve cari gelirlerin denklığı veya belirli bir düzeyinin esas alınması söz konusu kuralın en önemli özelliğini oluşturur.

Açık düzeyi, hasılanın (GSYİH, GSMH veya potansiyel hasıla gibi) belirli bir oranıyla sınırlandırılabilceğı gibi, nominal bir değer olarak da tespit edilebilir. Nominal olarak belirlenen açık düzeyleri, genellikle orta vadeli harcama sistemi çerçevesinde belirli bir dönemi esas almak üzere uygulanırken; oransal olarak belirlenen açık düzeyleri çoğunlukla belirli bir dönemin ötesinde kalıcı kanuni sınırlar olarak tasarlanır.¹¹² Buna göre;

-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. Bu uyarlamalar daha sağlıklı trend analizine imkan verir.

-Faiz dışı fazla için 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. Mali literatüründe yatırım carisi olarak kabul edilen eğitim, sağlık ve araştırma-geliştirme harcamaları gibi kalemler de bu kapsamda değerlendirilebilir. Böylelikle toplam gelirler ile büyüme üzerinde stratejik öneme sahip kalemler dışındaki harcamalar arasında bir denge kurulmaya çalışılır.

1.6.3.2.Borçlanma ve Borç Stokuna İlişkin Kurallar

Borçlanma ve borç stokuna ilişkin kurallar, devletin yurtiçi piyasalardan ve merkez bankasından borçlanmasının yasaklanması, bu tür borçların kamu gelir ve

¹¹² J.Poterba, **Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence from the States**, National Tax Journal, 1995b, 38: 329-37.

giderlerinin belirli bir yüzdesi ile sınırlandırılması ve toplam borç stokunun GSMH'ye oranına ilişkin sınırlama şeklinde olabilmektedir.¹¹³

Borçlanmaya ilişkin kural özellikle gelişmekte olan ülkelerde borçların büyük sorun olmasıyla birlikte gündeme gelmiştir. Borç kuralı ile, borç stoku üzerine limit koyulabilmekte veya GSYİH'nin yüzdesi olarak bir borç sınırı belirlenebilmektedir. Uygulamada borçlanma ve borç stokuna ilişkin kurallar üç biçimde görülebilir. Bunlar;

-Yurtiçi kaynaklardan borçlanmaya ilişkin belirli sınırlamalar konulabilir ve toplam borçlanma limitleri belirlenebilir. Söz konusu limitler, nominal olarak belirlenebileceği gibi gelir toplamına ya da hasılaya oran olarak belirlenebilir.

-Borç stoku belirli bir düzeyle sınırlanabilir. Bu düzey nominal olarak belirlenebileceği gibi gelire ya da hasılaya oran olarak da tasarlanabilir. Söz konusu mali kural aslında kural uygulamaları sonucunda ulaşılması arzulanan bir hedef olduğu için türev niteliğindedir. Genellikle borç stoku kuralı mali kurullarla birlikte uygulanır.

-Hükümetin merkez bankası kaynaklarından borçlanması üzerine sınırlamalar getirilebilir. Bu kural günümüzde neredeyse kamu mali yönetimine ilişkin temel ilkelere biri haline gelmiş olup, çoğu ülke tarafından uygulanmaktadır.¹¹⁴

1.6.3.3.Harcamalara İlişkin Kurallar

Harcamaya ilişkin kurallar, nominal veya reel harcamaların artış oranlarına sınırlama getirilmesi ya da bu tür harcamalara üst sınır belirlenmesi şeklinde olur.¹¹⁵ Harcama sınırlamaları bir sonraki mali yılda harcamaların ne miktarda artacağını belirleyen anayasal ve/veya yasal düzenlemelerdir.¹¹⁶ Üzerinde durulması gereken

¹¹³ Kopits and Symansky, p. 2.

¹¹⁴ Fatih Kaya, **Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi**, DPT Uzmanlık Tezleri, Yıllık Programlar ve Konjonktür Genel Müdürlüğü, Ankara, 2009, Yayın No: 2807, ss. 18-21.

¹¹⁵ European Commission, **National Numerical Fiscal Rules for Sound Public Finances**, In: The Quality Of Public Finances Findings of the Economic Policy Committee-Working Group, Ed:Servaas Deroose and Christian Kastrop, Occasional Papers, No.37, Brussels, 2008, pp. 124-127.

¹¹⁶ R.Krol, **Asurvey of the Impact of Budget Rules on State Taxation, Spending and Debt**, Cota Journal, Vol. 16, NO: 3, 1997, Winter, pp. 295-307.

önemli bir husus, kurala dayalı maliye politikalarının belki de en çok bilineni kamu harcama ve gelirleri arasındaki dengeyi içeren denk bütçe kuralıdır. Bir çok ülke, bütçenin açık vermesini önlemek amacıyla aleni veya zımni olarak uyulması gereken bir takım zorunlu kurallar oluşturmuştur. Bununla birlikte maliye politikası için bu tarz basit kuralların uygulanması nadiren uygun görülmektedir. Bunun iki önemli nedeni vardır. Birincisi böyle bir kural gelir ve gider arasında denge yaratmakla birlikte dönem sonunda kamuya maliyet yüklemektedir. İkinci olarak da, basit olarak belirlenmiş yıllık bütçe dengesi kuralı konjonktürle birlikte hareket etmektedir. Söz konusu durum nedeni ile, ekonomik dalgalanma dönemlerinde gelir ve harcamaların ayarlanması zorlaşmaktadır. Bu nedenlerden dolayı, harcama kural yerine daha sofistike olarak bilinen altın kural uygulamaları pek çok ülkede daha yaygın olarak kullanılmaktadır.¹¹⁷ Harcama kuralları esas itibariyle bütçenin gider kısmına yöneliktir ve denk bütçenin sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Harcama kuralının, en önemli gelir kaynağı olan vergilerin ani şekilde değiştirilmesinin zor olması nedeniyle, gelir kuralına oranla uygulanması daha kolaydır. Bazı ülke uygulamalarında görüldüğü üzere, bütün harcama kalemlerine bir limit getirildiği gibi sadece belirli bir grup harcamalara da sınır getirilebilmektedir. Bu açıklama doğrultusunda uygulanan harcama kuralları dört şekilde görülebilir. Bunlar;

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

-Harcama artışları söz konusu harcamaya kaynak teşkil edecek gelir artışlarıyla sınırlandırılabilir. Bu çerçevede, ilgili harcamaya kaynak teşkil edecek gelirin niteliği de göz önünde bulundurularak bir defalık gelirler bu kapsamda değerlendirilmeye alınabilir. Böylelikle bir defalık gelirlere dayalı olarak harcama yaratılmamış olur.

-Harcama artışlarına oransal sınırlama konulurken potansiyel büyüme üzerindeki etkileri açısından özellik arz eden bazı kalemler kapsam dışında

¹¹⁷ Ljungman, 2008.

bırakılabilir. Söz konusu kalemler yukarıda da belirtildiği üzere yatırım veya yatırım carisi niteliğine sahip olan kalemlerdir.

-Potansiyel büyüme üzerinde olumlu bir etkisi bulunmayan verimsiz harcamalar diğer harcamalardan bağımsız olarak sınırlandırılabilir. Kamu harcamalarının etkinliğini ve verimliliğini artırmak üzere, personel giderlere yönelik belirlenen sınırlar vb. örnek olarak verilebilir.

1.6.3.4.Gelirlere İlişkin Kurallar

Gelir kuralları, nominal kamu gelirlerinin nominal GSYİH'ye oranına ilişkin sınırlama, doğrudan ya da dolaylı vergilerin artışını sınırlamaya ya da gelir fazlalıkların tahsisine ilişkin düzenlemeleri içermektedir.¹¹⁸ Buna göre, gelire ilişkin kurallar, kamu gelirlerinin belirli bir tavan ile sınırlandırılmasına dayanmaktadır. Bu sınırlama da daha çok vergiler ön plana çıkarılarak yapılmakta ve vergi yükü belirli bir seviyede tutulmaya çalışılmaktadır. Gelire ilişkin kurallar sayesinde, vergi yükü ve kamu ekonomisinin büyüklüğünün sınırlandırılabilmesi sağlanmaktadır. Aynı zamanda gelirlere ilişkin kuralların, harcama kuralları ile birlikte uygulanması denk bütçenin oluşturulmasına yardımcı olmaktadır.

Vergileme yetkisi denk bütçe kuralı ile sınırlandırılarak anayasal bir kural haline getirilebilir. Böylece toplam vergi yükü anayasa da belirlenerek bu sınırın aşulamayacağı hükme bağlanmış olur.¹¹⁹ Bu yönde ortaya konacak gelirlere ilişkin kurallar uygulamada üç farklı şekilde görülebilir. Bunlar;

-Tahmin edilen gelirlerin üzerinde gerçekleşen gelir hasılatlarından harcama yaratılamayacağına dair kısıtlar getirilebilir. Bu kapsamda elde edilen gelir tahsilatları doğrudan borç stokunun azaltılmasında kullanılabileceği gibi ihtiyatlık fonu şeklinde tasarlanan gelir havuzlarında biriktirilerek olağanüstü durumlarda harcanabilir.

¹¹⁸ European Commission, 2008, pp. 124-127.

¹¹⁹ G.Brennan and J.M.Buchanan, **The Logic of Tax Limits: Alternative Constitutional Constraints on the Power to Tax**, National Tax Journal 32(2): 1979-1980, pp.11-22.

-Vergi yükünün artışına ilişkin sınırlamalar getirilebilir. Söz konusu sınırlamalar harcama veya açık kurallarıyla birlikte uygulandığında kamunun genel ekonomi içindeki payı azaltılmış olur.

-Vergi harcamalarına, istisna ve muafiyetlere ilişkin sınırlamalar getirilebilir.

1.6.4.Mali Kuralların Tasarımında Dikkat Edilecek Hususlar

Tanımı ve türleri verilen mali kuralların oluşturulmasında çeşitli faktörler göz önünde bulundurulmalıdır. Diğer bir ifadeyle, oluşturulacak kuralların başarıya ulaşabilmesi için çeşitli özellikler taşıması gerekmektedir.

Mali kuralların tasarlanması sürecinde göz önünde bulundurulması gereken sekiz temel kriter bulunmaktadır. Bu kriterler şu şekilde özetlenebilir:¹²⁰

- Mali kurallar iyi tanımlanmalı, belirsizliklere yer verilmemelidir.
- Kural uygulamalarında şeffaflığın sağlanmasına dikkat edilmelidir.
- Kurallar basit ve anlaşılır olmalıdır.
- Kuralların esnekliği olmalıdır.
- Kurallar ulaşılması arzu edilen hedeflerle uyumlu olmalıdır.
- Kuralların kredibilitesi olmalıdır.
- Kurallar diğer politikalarla uyumlu olmalıdır.
- Kurallar yapısal reformları destekleyici nitelikte olmalıdır.

1.6.5.Parasal Kural Teorisi ve Parasal Kural Türleri

Kurala dayalı ekonomi politikalarının bir diğer ayağı para politikası kurallarıdır. İradi-ihiyari para politikası uygulamalarının enflasyonist eğilimleri güçlendirdiği, ekonomik istikrarsızlıklara yol açtığı ve kişisel çıkarların azamileştirilmesine yönelik politik oyunlara açık olduğu konusunda ekonomistler arasında yaygın bir uzlaşma bulunmaktadır.¹²¹ Para politikası kurallarını

¹²⁰ G.Kopits and S.Symansky, pp. 1-6.

¹²¹ M.Tager and W.Van Lear, **Fiscal and Monetary Policy Rules Revisited**, The Social Science Journal, 38, 2001, pp. 69-83.

destekleyenlere göre; firma, tüketici ve işgücünün ekonomik kararları, geçmiş ve mevcut koşulların yanı sıra gelecekte uygulanacak politikalarla gelecekteki iktisadi koşullara bağlı olduğundan, isteye bağlı (ihtiyari) para politikaları, koşullar değiştiğinde, geniş bir takdir yetkisine sahip olan yönetici, politikacı ve bürokratların uygulanan politikaları kolayca değiştirmelerine ve birbirinden farklı ve çoğu kez birbiriyle çatışan amaçları izlemelerine yol açmaktadır.¹²²

Başlangıçta belirlenen para politikası hedeflerinden iradi uygulamalar nedeniyle uzaklaşılması, geçmişteki benzer deneyimleri dikkate alan birey ve firmaların, para politikası uygulamalarının ekonomik istikrarsızlığa ve enflasyona yol açacağı beklentisini güçlendirmektedir. Kendilerini olumsuz ekonomik koşullardan uzak tutmaya çalışan birey ve firmalar, uygulanan aktif para (ve maliye) politikalarının olumsuz etkilerini azaltacak veya ortadan kaldıracak şekilde davranma eğilimine girmektedirler. Söz konusu olumsuzlukları ortadan kaldırmak ve para politikalarını yürüten yetkilileri daha istikrarlı bir ekonomik konjonktürün oluşturulmasına yöneltmek amacıyla oluşturulacak kurala dayalı para politikalarının önemi her geçen gün daha da artmıştır. Uygulanacak para politikası kurallarıyla, hükümetlerin siyasi kaygılarla yapacakları harcamalar engellenerek enflasyonun artış eğiliminin önüne geçilebilecektir. Söz konusu kurallar sayesinde, piyasalarda veya teşvik uygulamalarında sapmalara neden olan politik baskılar engellenerek ve para politikası uygulamalarını siyasi etkilerden uzak tutarak, hükümetin enflasyondan yararlanma veya özel çıkarlar peşinde koşma yeteneğini büyük ölçüde sınırlandırılmış olacaktır.

Bu yönü ile parasal kurallar, makro ekonomik istikrarın sağlanması ve geleceğe dönük öngörülebilirliğin tesis edilmesi için temel ekonomik ve mali göstergelerde sayısal bazı hedeflerin ve sınırlamaların belirlenmesi ve buna ilişkin kuralların oluşturulması amacını taşır.

Parasal kurallar, yasal dayanağa sahip olma (Anayasa, yasa, uluslar arası antlaşma vb.) yönünde yıllık olarak hazırlanan bütçe kanunlarından farklı olarak

¹²² M.Tager and W.Van Lear, pp. 76.

süreklilik arz eden yasal bir dayanağa sahip olması gerekmektedir. Yani bu kuralların sürekli ve kalıcı olması gerekli koşuldur. Bunun yanı sıra, parasal kuralların ihlal edilmeleri durumunda çeşitli yaptırım gücüne sahip olması gibi temel özellikleri taşıması ayrı bir gerekliliktir.¹²³ Bu açıklamalar doğrultusunda para politikası kurallarını beş farklı biçimde sıralamak mümkündür.¹²⁴

1.6.5.1.Friedman Kuralı

Friedman kuralı, politikacıların banka rezervlerindeki artışı kontrol ederek, para arzındaki artışları kontrol altına almasına olanak sağlar. Kural ile hedeflenen birincil amaç, fiyat istikrarını sağlamaktır.¹²⁵ Fiyat istikrarının sağlanabilmesi için para arzındaki artışın, toplam üretimdeki artışa bağlı olarak sınırlandırılması gerektirir. Bu türden bir sınırlandırmanın yapılması, hazinedeki ufak bir birim tarafından gerçekleştirilebileceğinden, merkez bankalarının rolü denetim yapma ve regülasyonlar koymaya indirgenmiştir.

1.6.5.2.Koşulsuz Kurallar

En kolay uygulanan para politikası kuralları en basit olanıdır. Para politikası kuralları içinde en basit olanları “*para arzında sabit artış kuralı*” gibi herhangi bir koşula bağlı olmayan kurallardır. Koşulsuz para politikası kuralları, belirlenen herhangi bir nominal çapaya esnek olmayan bir biçimde bağlanmayı ve iktisadi koşullardaki değişikliklere yanıt vermeyi açık bir biçimde yasaklamayı içeren kurallardır. Bu türden bir kural, merkez bankasının makroekonomik değişkenlerdeki değişimlere yanıt vermesini engellediği için milli hasıla ve enflasyon düzeyinde büyük oynaklıkların meydana gelmesine izin verir. Sahip olduğu bu özellikler nedeniyle sıkça eleştirilen koşulsuz kuralı yerine son dönemlerde ekonomik

¹²³ Hürcan, s. 27.

¹²⁴ N.K.Kuttner, **The Role of Policy Rules in Inflation Targeting**, Federal Reserve Bank of St.Louis Review, July/Agust, 2004, 86(4), pp. 89-111.

¹²⁵ M.Friedman and R.Friedman, **Free to Choose: A Personal Statement**, New York: HHarcourt Brace Jovanovich, 1980.

koşullardaki değişikliklere makul bir biçimde yanıt verilmesine olanak tanıyan esnek ve koşullu para politikası kurallarının tasarlanmasına önem verilmektedir.

1.6.5.3.Taylor Kuralı

1993 yılında iktisatçı J.Taylor tarafından önerilen bu kural, koşullu, yani ekonomik koşullardaki değişikliklere yanıt vermeye izin veren ve sınırlı sayıdaki makroekonomik değişkeni hedefleyen dar kapsamlı bir para politikası kuralıdır. Politikacıların faiz oranını değiştirerek üretim ve fiyatları stabilize etmeye çabalayacaklarını varsayan bu kurala göre parasal otorite, beklenen enflasyon ile gerçekleşen enflasyon arasında bir fark olduğunda, bu farkı nominal faiz oranını kontrol ederek ortadan kaldıracabileceğini savunur.¹²⁶ Gerçekten enflasyon oranı beklenen enflasyon düzeyinin üzerine çıkarsa faiz oranları yükseltilmeli, durgunluk tehlikesinin olması halinde ise faiz oranları düşürülmelidir.

1.6.5.4.Fisher-Simons Kuralı

Irving Fisher ve Henry Simons tarafından ileri sürülen endeksleme yöntemine göre para arzı fiyat endeksine bağlı olarak değişecektir. Bu kural yaklaşımı, para arzı ile fiyat endeksi arasında ters yönlü bir ilişkinin varlığından söz ederek, fiyat endeksi artarsa para arzının azalacağını, fiyat endeksi azalırsa para arzının artacağını ileri sürer. Böylece fiyat endeksinde oluşabilecek değişmelere rağmen paranın değeri korunmuş olacaktır. Bu kural, para otoritesini, para miktarındaki değişikliği bir indekse göre tanımlayarak paranın değerini korumaya yönlendirmektedir. Ayrıca bu parasal kural, kredi kartı gibi para yerine geçen değerlere göre para miktarında ayarlama yapma esnekliğine izin veren Friedman kuralından daha avantajlıdır. Ancak; bu kuralı izlemek parasal büyüme kuralını izlemekten daha zordur.¹²⁷

¹²⁶ S.Kozicki, **How Useful Are Taylor Rules for Monetary Policy**, Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review, Volume: 84, No:2, 1999, p. 5.

¹²⁷ G.Brennan and J.M.Buchanan, **Monopoly in Money and Inflation**, Institute of Economic Affairs, Hobert Paper 88, 1981, pp. 62-63.

1.6.5.5.J.M. Buchanan Kuralı

Anayasal İktisat teorisinin kurucusu J.M.Buchanan, para politikası kurallarının anayasal dayanağa sahip olması gerektiğini savunarak anayasal para rejimini önermiştir. Buna göre, hükümetler para basma yetkisine ve tekeline sahip olabilir. Ancak; para basma yetkisine sahip olan hükümetlerin, özellikle anayasa ile desteklenmiş kurallarla, bu yöndeki gücünün sınırlandırılması gerektiğine de vurgu yapmıştır. Bu görüşe göre, anayasada iki tür kural söz konusu olabilir. Birinci kural, iktisadi büyüme olmadığı süre boyunca para basılmaması gerekir. Büyümenin olduğu bir ekonomide ise bu kural, parasal otoritenin ekonomide reel büyüme oranına yakın veya aynı olacak şekilde para arzını genişletmesi hükmünü içerebilir. İkinci kural, araçlardan ziyade amaçlara odaklıdır. Böylelikle oluşturulacak parasal kuralların ekonomi politikası amaçlarının gerçekleştirilmesi yönünde hizmet etmesi sağlanacaktır.

1.6.6.Anayasal İktisat ve Mali Kural Önerileri

İradi-ihiyari ekonomi politikası uygulamalarını şiddetle eleştiren iktisat okullarının başında anayasal iktisat okulu gelmektedir. Özellikle, 1980'lerde ortaya çıkan ve kamu tercihi teorisyenlerinin katkılarıyla olgunlaşan anayasal iktisat düşüncesi, devletin işlevlerini yeni bir bakış açısıyla ciddi bir şekilde sorgulamıştır.

Anayasal iktisat yaklaşımında, devletin ekonomik alanda sahip olduğu güç ve yetkilerin (para basma, harcama, vergileme, borçlanma vb.) ne şekilde kullanılacağına ilişkin anayasal, yasal ve kurumsal normların önceden tespit edilmesi ve siyasi iktidarların bu normlar çerçevesinde hareket etmesi gerektiğini savunmaktadır. Dolayısıyla, anayasal iktisat yaklaşımı, iyi bir devlet yönetimi için özellikle iktidarın sınırlandırılması üzerinde durmaktadır.

Bu yönde geliştirilen modelde, siyasal karar alma ve uygulama yönünde yer alan seçmen, politikacı ve bürokratların bir oyun süreci içinde olduğu ve son iki grupta yer alan oyuncuların da en az toplumdaki bireyler kadar fayda

maksimizasyonunu amaçlayabilecekleri düşüncesinden hareketle, kamu maliyesi alanına ilişkin alınacak karar ve uygulamaların iradi kararlara bırakılmaması gereğine vurgu yaparak, bu karar ve uygulamaların ciddi ve somut anayasal sınırlara bağlanması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Kamu tercihi teorisyeni Amerikalı iktisatçı James M.Buchanan öncülüğünde gelişen anayasal iktisat ekolü, özellikle, mali disiplin ve mali düzenin sağlanması için sayısal ve prosedürel bazı kuralların anayasa ve/veya yasalarda yer alması gerektiğini özellikle vurgulamıştır.¹²⁸ Anayasal İktisat literatürü çerçevesinde tartışılan başlıca anayasal/yasal mali kural önerilerini şu şekilde sıralanabilir.¹²⁹

1.6.6.1.Kamu Harcamalara Yönelik Anayasal Mali Kural Önerileri

Anayasal iktisat anlayışına göre kamu harcamaları çok çeşitli sınırlamalar içeren kurallara tabi tutulabilir. Bunlarla ilgili olanların bazıları şunlardır; toplam kamu harcamaları yükü miktar olarak anayasal/yasal kurullarla sınırlandırılabilir. Örneğin; tüm kamu kurum ve kuruluşlarının toplam harcamalarının GSYİH veya GSMH'ye oranı anayasa ve yasalarda maksimum bir sınır olarak belirlenebilir. Toplam kamu harcamaları denk bütçe kuralı ile sınırlandırılabilir. Denk bütçe kuralı devletin gelirine eşit bir harcama bütçesi yapmasını şart koşar. Dolayısıyla denk bütçe kuralıyla herhangi bir oransal sınırlandırma getirilmeksizin harcama yetkisi otomatik olarak sınırlandırılmış olur. Toplam kamu harcamaları bir önceki yıl (veya önceki birkaç yılın ortalaması) bütçe açığı ile ilişkilendirilerek sınırlandırılabilir. Burada denk bütçe yerine açık bütçe ilkesi benimsenmekle birlikte bütçe açığının sınırı anayasada açık olarak yer alır. Örneğin; kamu kesimi finansman açığının GSYİH veya GSMH'ye oranının belli bir yüzdeyi geçmeyeceği anayasal kural haline getirilebilir.¹³⁰ Toplam kamu harcamalarının artışı, parlamentonun belirli bir çoğunluğunun onayına tabi tutulabilir. Örneğin kamu harcamalarında artış öngören hükümet teklifinin parlamentoda görüşülerek karara bağlanması ve basit çoğunluk yerine “*kaliteli çoğunluk*” kuralı dahilinde de (Üçte iki, dörtte üç, beşte dört gibi bir

¹²⁸ Pınar, s. 20.

¹²⁹ Mali Kural Konusunda ayrıntılı bilgi için bkz: Corsetti and Roubini, 1993; Kopits and Symansky, 1998; Aktan, 1997; Aktan-Dileyici, 2001; Hürkan, 1999.

¹³⁰ R.Krol, p.296.

oylama kuralıyla) geçerli olması anayasada hüküm altına alınabilir. Kamu harcamalarının artışının ancak vergi artışı ile finanse edilmesi halinde parlamentoda onaylanabileceği anayasada bir kural olarak belirlenebilir. Devletin görev ve fonksiyonlarının anayasada açık bir şekilde belirlenmesi etkin bir şekilde kamu harcamalarını sınırlandırıcı etki yapabilir. Merkezi devletin harcama yetkisinin sınırlandırılmasında önem taşıyan bir kural da idareler arası hizmet ve gelir bölüşümünün anayasa içerisinde açık bir şekilde tespit edilmesidir. Anayasada merkezi devlet ile yerel yönetimlerin görev ve hizmet alanlarının açıkça belirlenmesi, merkezi devletin harcama gücünü doğal olarak sınırlandırır. Bu tür bir anayasal hüküm, yerel demokrasi ve yerel özerklik açısından da büyük önem taşımaktadır. Günümüzde siyasal iktidarların sorumsuzca belirli kesimlere sağladıkları transfer harcamaları (teşvikler, sosyal yardımlar vb.) da anaysa da miktarsal olarak sınırlandırılabilir veya tamamen yasaklanabilir.

1.6.6.2.Vergilemeye Yönelik Anayasal Mali Kural Önerileri

Vergileme yetkisi denk bütçe kuralı ile sınırlandırılabilir. Harcamaların ve gelirlerin birbirine denk olması anayasal kural haline getirilebilir. Toplam vergi yükü ya da toplam kamu gelirleri yükü anayasada açık olarak tanımlanabilir ve maksimum oran belirlenerek anayasada belirtilen konular dışında hiçbir şekilde vergi konulamayacağı, tarh ve tahsil edilemeyeceği hüküm altına alınabilir. Veya gelir, servet ve harcama üzerinden hangi vergi alınacağı anayasada açıkça belirtilebilir. Bu tür bir anayasal hüküm siyasal iktidarın keyfiyetine göre vergi koymalarını engeller.¹³¹

Öte yandan vergi oranları anayasada açık olarak tespit edilebilir. Ayrıca; anayasada, “*ödeme gücü ilkesi*” yerine “*fayda ilkesi*” benimsenebilir. Kamusal hizmetlerin, bu hizmetlerden yararlanana bir bedel karşılığında sunulacağı hükmü anayasa da yer alabilir. Bu tür bir kuralın anayasada yer alması mümkün olmakla birlikte tüm kamusal hizmetler için fayda ilkesinin uygulanamayacağı açıktır. Merkezi devletin, vergileme yetkisi de anayasada sınırlandırılarak, bu yetki kısmen

¹³¹ Brennan and Buchanan, pp.11-22.

yerel yönetimlere devredilebilir. Yerel yönetimlerin hangi tür vergileri tarh ve tahsil edeceği anayasada açık olarak tespit edilebilir. Tüm bu kurallar, vergilemeye yönelik anayasal mali kuralları içermektedir.

1.6.6.3.Borçlanmaya Yönelik Anayasal Mali Kural Önerileri

Toplam borç yükü anayasada oransal olarak sınırlandırılabilir. İç ve dış borç toplamı ayrı ayrı GSYİH ya da GSMH'ye oran bazında sınırlandırılabilir. Borçlanma kararının alınması, parlamentonun belirli oranda bir çoğunluğun karar almasına bağlanabilir. Yerel yönetimlerin borçlanma yetkisi ve sınırları anayasada açık olarak belirlenebilir. Hazine yönetiminin merkez bankasından kısa vadeli avans alımı tamamen ortadan kaldırılabilir ya da sınırlandırılabilir. Kısa vadeli avansların toplam kamu harcamalarının belirli bir yüzdesini aşamayacağı ve yıl içinde merkez bankasına geri ödemesi şartı, anayasada kural olarak düzenlenebilir.

1.6.7.Kurala Dayalı Ekonomi Politikalarının Sonuçları

Kurala dayalı ekonomi politikalarının en önemli iki unsuru olan maliye ve para politikaları, hükümetleri güvenilir maliye ve para politikası uygulamaları yönünde zorlamaktadır. Ancak; mali ve parasal kuralların yaratacağı etkinin iyi veya kötü olması, mali kural uygulamalarını yürütmekle görevli olan hükümetlerin söz konusu kural uygulamalarına yönelik bakış açısı ve samimiyeti ile doğrudan ilgilidir. Nitekim, hükümetlerin maliye ve para politikası kurallarının gereğini yapmada samimi olmamaları ve bu yönde bir takım muhasebe uygulamaları kullanarak kurala dayalı maliye ve para politikalarını bertaraf etmeye çalışmaları söz konusu kural uygulamalarının kötü sonuçlar vermesine neden olacaktır.¹³²

Maliye politikası kurallarının etkisini değerlendiren çalışmaların sayısı oldukça azdır. Bunun en önemli nedeni, bu kuralların birçoğunun daha önce ulusal veya uluslararası düzeyde uygulama alanının olmayışdır. Ayrıca, kurala dayalı

¹³² G.Milesi and M.Ferretti, **Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting**, Journal of Public Economics, 88, 2003, pp. 379.

maliye politikaları içinde en önemli olan ve günümüzde en çok kullanılan bütçe kuralına ilişkin uygulamaların çok yeni olması bu konudaki çalışmaların yetersiz olması bir diğer nedenini oluşturmaktadır. Özellikle bütçe süreçlerinin zaman içerisinde çok fazla değişmemesi bu türden uygulamaya alınacak bütçe yeniliklerinin önceki ile karşılaştırma olanağını zorlaştırmaktadır. Bir diğer neden, maliye politikası kuralları arasında uygulamada önemli farklılıkların olması ve maliye politikasını etkileyen diğer faktörlerin dinamik bir yapıya sahip olmasıdır. Bu durum farklı ülkelerde uygulanan kurala dayalı ekonomi politikalarının sağlıklı bir şekilde karşılaştırılmasını zorlaştırmaktadır. Yinede, ekonomi politikası kurallarının potansiyel etkilerini inceleyen çeşitli çalışmalar bir fikir verebilmektedir. Bu yönde yapılan araştırmalar kurala dayalı ekonomi politikalarının sonuçlarını; mali disiplin ve mali dengenin tesis edilmesi, makro ekonomik istikrarın sağlanması, devletin aşırı büyümesinin engellenmesi, mali sürdürülebilirliğinin temin edilmesi, vergi yükünün azaltılması, toplam piyasa üretiminin artırılması, kamu harcamaları ile ilgili vatandaşların memnuniyetsizliğinin azaltılması, çıkar gruplarının rant kollama faaliyetlerinin azaltılması ve son olarak devletin savurganlaşmasının engellenerek siyasi popülizmin önlenmesi şeklinde sıralamıştır. Bunların kısaca açıklanması kurala dayalı ekonomi politikalarının anlaşılması yönünde katkı sağlayacaktır.

1.6.7.1.Mali Disiplin ve Mali Dengenin Tesis Edilmesi

Bir ülke ekonomisinde istikrarın var olabilmesi için en başta mali disiplinin olması gerekir. Mali disiplin, kamu maliyesinde gelirler ve giderler arasında bir dengenin olması anlamına gelir ve aynı zamanda mali sorumluluk ahlakının bir gereğidir. Kamu harcamalarının hükümetler tarafından sürekli olarak artırılması, vergileme yetkisinin keyfi ve takdiri olarak kullanılması, iç ve dış borçlanma konusunda sınırlamaların olmaması mali disiplinsizlik sorununu ortaya çıkartmaktadır. Mali disiplinsizlik nedeni ile artan vergi ve borç yükü bir yandan toplam tasarruflar, yatırımlar ve çalışma gayreti üzerinde olumsuz sonuçlar doğurarak ekonomik büyümeyi olumsuz yönde etkilemekte, diğer yandan vergi kaçakçılığına yol açarak kayıt dışı ekonominin genişlemesine neden olmaktadır. Toplam borç yükünün artması ise devleti faiz batağına sürüklemektedir. Bu durum

üretim ekonomisinin daralmasına, rant ekonomisinin ise genişlemesine neden olmaktadır.¹³³

Mali kullar konusunda önemli bir yere sahip olan kamu tercihi perspektifi, özellikle vergi ve harcama sınırlamaları ve bütçe kurallarına yönelik olarak ortaya konacak kuralların iradi politikalara dayalı keyfi uygulamaları engelleyerek mali disiplinin tesis edileceğini vurgulamaktadır. Nitekim, söz konusu kural uygulamalarının pek çok ülkede mali disiplinin tesisi yönünde önemli katkılarının olduğu yine bu ülkelerde yapılan araştırmalarla ortaya konmuştur. Dolayısıyla kurala dayalı politikaların maliye politikaları üzerinde ve mali disiplinin tesisi yönünde önemli ve anlamlı katkılarının olduğu söylenebilir. Sonuç itibarıyla; kurala dayalı ekonomi perspektifi, vergi ve harcama sınırlamaları ve diğer bütçe kuralları sayesinde, karar vericilerin iradi-takdiri kararlarını kısıtlayarak, demokratik süreç içinde oluşacak devletin genişletici uygulamalarını dengeleyecek ve mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olacak bir etkiye sahiptir.¹³⁴

1.6.7.2.Makro Ekonomik İstikrarın Sağlanması

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

Makro ekonomik istikrarın sağlanması yönünde bütçe politikalarının ve maliye politikalarının önemli bir işlevi vardır. Bu yönde bütçenin en önemli fonksiyonlarından biri olan maliye politikası araçlarının (vergi, harcama vb.) ortaya çıkardığı sonuçlar, makro ekonomik istikrarın sağlanması yönünde önemli bir yere sahiptir. Bu nedenle, bütçe kuralları ile maliye politikası kurallarının belli rasyoneller çerçevesinde sınırlandırılması ve bir kurala bağlanması politik aktörler için kendi

¹³³ Aktan, **Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa**, s. 460.

¹³⁴ B.W.Poulson, **Tax and Spending Limits: Theory, Analysis and Policy**, Independence Institute, IP-2-2204, www.IndependenceInstitute.org. (İndirme tarihi:05.03.2011)

kendini kontrol mekanizması oluşturmasına katkıda bulunurken aynı zamanda makro ekonomik istikrarın sağlanması yönünde de olumlu etkileri olacaktır.

1.6.7.3.Devletin Aşırı Büyümesinin Engellenmesi

Devlet 20. yüz yılda sürekli olarak genişleme eğiliminde olmuştur. Ekonomik krizler, sıcak ve soğuk savaş bu büyümenin itici güçleri olmuştur. Devletin büyümesi ile beraber, devlet örgütlenmesinin bütün seviyelerinde daha fazla ve yüksek oranda vergiler ortaya çıkmıştır. Devletin büyümesi kamu gelirleri ve giderleri arasındaki dengesizlik, mali istikrarsızlık, borçlanma ihtiyacının artması gibi ekonomik sonuçlar dışında rüşvet, zimmet, rant kollama gibi siyasi sonuçlarda doğurmaktadır. Devletin genişlemesi için toplanan vergiler, büyüme için gerekli olan sermayenin yağmalanma sürecine neden olmaktadır.

Vergi ve harcama sınırlamaları, sürekli genişleme ve büyüme eğiliminde olan devleti kontrol altına alarak bu yönde ortaya çıkabilecek olumsuzlukları önleyecek ve kaynakların verimli kullanılmasında yarar sağlayacaktır.

1.6.7.4.Mali Sürdürülebilirliğin Temini

Devletin vergi gelirlerini ve kamu harcamalarını sınırsızca ve bir kurala tabi olmadan kullanması, kamunun borçlanma ihtiyacını ve kamu borç yükünü sürekli olarak artırmaktadır. Devletin borçlanma ihtiyacındaki artış, finansal piyasalardaki reel faiz oranlarını sürekli olarak yükseltmekte ve özel yatırımların finansman kaynağını azaltarak dışlama etkisine neden olmaktadır.

Bu yönde oluşturulacak mali ve parasal kurallar sayesinde, vergi gelirleri ve harcama eğilimleri kontrol altına alınacak bu araçların finansal piyasalarda makul reel faiz oranlarının oluşturulması yönünde katkıda bulunması sağlanacaktır. Böylece özel yatırımlar üzerinde vergi ve harcama baskısı engellenerek dışlama etkisi ortadan kaldırılabilecektir.

1.6.7.5.Vergi Yükünün Azalması

Yerel ve merkezi düzeyde, vatandaşlar üzerine konan vergi yükünün sınırlandırılabilmesi ekonomik refah düzeyinin iyileştirilmesine katkıda bulunabilecek önemli faktörlerden birisidir. Vergi yükünün hafifletilmesi yönünde yasal ve anayasal düzeyde yapılacak sınırlandırmalar, yatırım ve tasarruf ortamının iğleştirilmesine katkıda bulunurken, vatandaşların refah düzeyinin yükseltilmesine ve yaşam kalitesinin artırılmasına katkı sağlayacaktır.

1.6.7.6.Vatandaşların Memnuniyetsizliğinin Azaltılması

Vergi ve harcama sınırlamaları genellikle devletin harcamalarıyla ilgili olarak ortaya çıkan memnuniyetsizliğin bir sonucudur.¹³⁵ Kamu tercihi iktisatçılara göre, devletin ekonomiye artan oranda müdahalesinin sosyal maliyeti sosyal faydasından daha fazladır. Devletin aşırı büyümesiyle birlikte ekonomik ve politik yapıda yozlaşmalar ortaya çıkmakta ve yaygınlaşmaktadır. Bu yozlaşmanın ortadan kaldırılabilmesi için siyasi karar alma sürecinde anayasal-yasal-kurumsal çerçevenin yeniden formüle edilmesi gerekmektedir. Özellikle siyasal yapıda ortaya çıkan yozlaşmalar (rüşvet, zimmet, adam kayırmacılık, hizmet kayırmacılığı vb.) vatandaşların memnuniyetsizliğinin artmasına sebep olmakta ve devletin gelir ve harcamalar açısından sınırlandırılmasına yönelik talepleri artırmaktadır.

Devletin sunmuş olduğu kamu hizmetlerinin maliyetlerindeki artış ve buna paralel olarak vergi yükünün sürekli artması vatandaşların kamu hizmetlerine ilişkin bakış açısını olumsuz yönde etkilemiştir. Devlet faaliyetlerine ilişkin oluşan bu memnuniyetsizlik, devletin sınırlandırılmasının temel gerekçelerinden birini oluşturmaktadır.

¹³⁵ E.Hill, M.Sattler, J.Duritsky, K.O'Brien, C.Rosey, "A Review of Tax Expenditure Limitations and their Impact on State and Local Government in Ohio" Prepared by The Center for Public Management and Cleveland State University, March, 2006, p.13.

1.6.7.7.Çıkar Grupları Faaliyetlerinin Azaltılması

Çıkar grupları, siyasal karar alma mekanizması içinde yer alan parlamento, hükümet, bürokrasi gibi kurumlar üzerinde çeşitli yöntemlerle baskı kurarak kendi üyelerinin çıkarları doğrultusunda karar alınmasını sağlamaya çalışmaktadır. Vergi ve harcama yetkisinin kullanılması konusunda her hangi bir yasal ve/veya anayasal sınırlamanın olmaması, bu grupların rant kollama faaliyetlerini kolaylaştırmaktadır. Vergi ve harcama sınırlamaların oluşturulması esas itibariyle uygulanma süreci içinde yer alan politikacılar, vatandaşlar ve özel çıkar grupları arasındaki ilişkinin bir yansımasıdır. Devletin büyümesi sürecine paralel olarak genişleyen rant kollama faaliyetleri, söz konusu gruplar dışındaki vatandaşların elde ettikleri faydaların azalması sonucunu doğurmuştur.

Kurala dayalı ekonomi politikalarının uygulanması, çıkar gruplarının hükümet üzerinde vergi ve harcamalar yönünde ortaya oyduğu baskıları sınırlandırırken çıkar ve baskı grupları yolu ile belli bir grubun iradi-ihiyari ekonomi politikaları üzerindeki rant kollama faaliyetleri de engellenmiş olacaktır.

1.6.7.8.Siyasi Popülizm Engellenmesi

Özellikle seçim dönemlerinde hükümetler siyasi popülizm uğruna kamu harcamalarında büyük bir savurganlığa gitmektedirler. Kısa vadeli politik kaygılar nedeniyle ortaya çıkan kamu açıkları, seçim sonrasında vergi ve borçlanma yetkisinin sonsuz ve sınırsız bir şekilde kullanılması sürecine zemin hazırlamakta ve devletin ekonomiye daha fazla müdahale etmesine, dolayısıyla devletin ekonomi içinde daha fazla genişlemesine neden olmaktadır.

Vergi ve harcama yetkisini elinde bulunduranlar, görevde kalabilmek ve tekrar seçilebilmek için gerekli ve geçerli oyu sağlamak yönünde yetkisini, kısa dönemde sosyal faydası yüksek, ancak uzun dönemde sosyal maliyeti çok daha fazla olan faaliyetler için kullanacaktır. Bu nedenle, vergi ve harcama sınırlamaları, kısa

vadeli politik kaygılar nedeniyle ortaya çıkan kamu açıklarının azaltılmasına ve hatta ortadan kaldırılmasına katkı sağlayacaktır.

1.6.8.Kurala Dayalı Ekonomi Politikalarına Yöneltilen Eleştiriler

Kurala dayalı ekonomi politikaları üzerinde yapılan eleştiriler ağırlıklı olarak maliye politikası ve para politikası kuralları üzerinde yoğunlaşmıştır.

Maliye politikası kurallarına yönelik en köklü eleştiri, kurallara dayalı bir maliye politikası uygulamasının isteğe bağlı bir maliye politikası uygulamalarından daha etkin olmayacağı ve ancak ikinci en iyi politik seçenek olabileceği ile ilgilidir. Bu görüşe göre, kurala dayalı politikalar kısa vadede etkili politikalar değildir. Zira ani bir biçimde değişen koşullar, hızlı bir biçimde karar verilmesini ve radikal önlemlerin alınmasını gerektirebilir. Ancak; maliye ve para politikası kuralları bu değişim karşısında esneklik gösteremeyecektir. Çünkü, gerek maliye ve gerekse para politikası kuralları ekonomiyi otomatik pilota bağlar.¹³⁶ Çoğunlukla iktisadi koşullara göre değişmeyen kurallar, sabit bir prosedür gibi işlev görür, ilave bürokrasi yaratır ve somut olayların (ekonomik krizler, kamu açıkları vb.) çözüme kavuşturulmasında her hangi bir yarar sağlamaz. Öte yandan, bu tip kurallar ulus-üstü bir örgüt (örneğin AB) veya uluslararası bir kurum (örneğin IMF) tarafından önerilip denetlenmiyorsa, hükümetleri bağlayıcı bir araç haline gelemez.

Kurala dayalı ekonomi politikalarına yöneltilen bir diğer eleştiri de; gerek mali kuralların ve gerekse parasal kuralların seçimle iş başına gelen demokratik temsilcilerin seçmen adına serbestçe ekonomi politikalarını belirleme haklarını sınırlandırmış olması yönünde ileri sürülmüştür. İradi-ihtiyari maliye politikalarını savunan görüşe göre, seçimle görev alan kesimin maliye ve para politikalarını belirleme yetkisinin kısıtlanması anti-demokratik bir kamu ekonomisinin oluşmasına yol açabilir.¹³⁷

¹³⁶ Tager and Van Lear, p.77.

¹³⁷ Aktan, Dileyici, Vural, s. 126-127. (der.)

Kurala dayalı ekonomi politikalarına yönelik bir diğere eleştirisi konjonktürel gelişmeler açısından ele alınmıştır. Bu eleştirel bakış açısına göre; iradi-ihiyari maliye politikaları, kısa vadede işsizlik ve dış kaynaklı ekonomik sorunların çözümünde daha esnek ve daha etkili bir yol olarak görülmektedir. Bu nedenle, uygulanacak olan kurala dayalı ekonomi politikalarının, konjonktürel dalgalanmalara karşı güçlü bir araç olarak uygulanan iradi politikalara bağlı mali ve parasal politikaların gücünü azaltacağını ve hükümetlerin konjonktür karşıtı etkin politikalar üretmesini engelleyebileceğini ve bunun sonucu olarak konjonktürün derinleşmesine neden olabileceği ileri sürülmüştür. Buradan da anlaşılacağı üzere kurala bağlı politikalar, konjonktürel gelişmelerle yakından ilgilidir. Konjonktürel dalgalanmanın genişleme evresinde kamu gelirlerinin ihtiyaca göre artırılabilmesini öngören sınırlamaya ulaşılabilmesini kolaylaştırırken, daralma devresinde uyum zorlaşabilmektedir. Ayrıca; yıllık bazda belirlenen sınırlar, genişleme evresinde kamu harcamalarının artışını, dolayısıyla kamu ekonomisinin genel ekonomi içerisindeki büyüklüğünü yeterince sınırlayamamakta, daralma evresinde ise yeterli esnekliğe sahip olmamaktadırlar.¹³⁸

Mali uyumun gelir artırıcı politikalarla sağlanmaya çalışılması ve politik nedenlerle harcamaların yeterince sınırlandırılmaması bu tür kurallara yöneltilen bir başka eleştiridir. Gelir artışı, genellikle dolaylı vergiler ve bir defalık gelirler yolu ile gerçekleştirildiği için ekonominin geneli üzerinde bozucu etkiler taşımaktadır. Harcama yönlü uyum ise, genellikle uzun dönem büyüme performansını etkileyen kalemlerde kesintiler yolu ile sağlandığı için büyüme hızını olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Nitekim söz konusu kural uygulamalarının yarattığı söz konusu olumsuzlukların giderilmesi yönünde bir takım görüşler ve kurallar devreye sokulmuştur. Kurala dayalı ekonomi politikasına yönelik bu olumsuzluğun giderilmesi yönünde en önemli uygulama “*altın kural*” olarak nitelendirilen kural prosedürüdür. Altın kural, harcama kuralları içinde yatırım harcamalarını sınırlama dışında bırakılarak, sadece cari harcamaları ve cari dengeyi hedef almaktadır. Ancak; bu durum potansiyel büyüme üzerinde etkili olan eğitim, sağlık ve araştırma-geliştirme harcamaları gibi cari harcamaların büyüme üzerinde etkisinin ihmal

¹³⁸ Anderson, Minarik, 2006

edilmiş olmasına neden olur. Sonuç itibariyle, bazı harcama kalemlerinin kural uygulaması dışında bırakılabilmesi için bu kalemlerin büyüme potansiyeli üzerindeki etkilerinin sağlıklı analiz edilmesi sürecine bağlıdır. Bu nedenle harcama kuralları çoğunlukla merkezi yönetim kapsamında uygulanmakta olup, bu kuralların yerel düzeyde uygulanması nadirdir.¹³⁹

Eleştiriye maruz kalan söz konusu eksik, yanlış ve hatalı uygulamalar, kural uygulamalarının basitliğini ve izlenebilirliğini kaybetmesine neden olmakta ve muhasebe hilelerine zemin hazırlayabilmektedir. Bu eleştiriler nedeniyle bütçe dengesinin sağlanmasına ve açığa ilişkin kuralların çoğunlukla yerel yönetimler düzeyinde tercih edildiği görülmektedir.¹⁴⁰

¹³⁹ European Commission, Public Finances in EMU 2006:150

¹⁴⁰ European Commission, Public Finances in EMU 2006:150

İKİNCİ BÖLÜM

SEÇİLMİŞ OECD ÜLKE UYGULAMALARI

2.1.Dünya’da Mali Kural Uygulamaları ve Düzenlenme Biçimleri

İçinde bulunduğumuz yüzyılın başından itibaren birçok ülkede nüfus yapısının değişmesiyle birlikte sosyal güvenlik açıklarının artması, sosyal devlet anlayışı çerçevesinde sunulan hizmetlerin genişlemesi, kamu bütçeleri içinde esnek olmayan harcamaların payının artmasına yol açmıştır. Söz konusu harcama artırıcı baskılar gelecekte ortaya çıkacak ihtiyaçların karşılanmasında ek bir mali alanın yaratılmasını gerekli kılmıştır. Yaratılacak bu ilave alanın oluşturulmasında da uygulamaya konulacak mali kuralların etkili olabileceği fikri önem kazanmıştır.¹⁴¹

Bu kapsamda geniş bir uygulama alanı bulan mali kurallar, uzun bir geçmişe dayanmakla beraber, yasal olarak uygulamaya konulması ancak 1990’lı yıllarda mümkün olabilmıştır. Özellikle ülkelerin yaşadığı ekonomik sorunlar ve Avrupa Birliğine (AB) üye olmak isteyen ülkeler için oluşturduğu ekonomik kriterler de bu kuralların yaygınlaşmasında etkili olmuştur.

Mali kuralların yaygınlaşmaya başladığı 1990’lı yıllardan bu yana, mali kural uygulayan ülkelerin sayısı önemli ölçüde artmıştır. 1990 yılında mali kural uygulayan ülke sayısı 7 iken bu sayı 2009 yılında 90’a yükselmiştir.

Günümüzde uygulanmakta olan mali kurallar, hem planlama hem de uygulama açısından oldukça çeşitlidir. Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda ve İngiltere gibi Anglo-Sakson ülkeleri uygulamalarında saydamlık üzerine yoğunlaşmışken, Kara Avrupa ile Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Peru ve Hindistan

¹⁴¹ Fatih Kaya, **Mali Kurallar ve Türkiye İncelemesi**, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 2010, s.16.

gibi yükselen piyasa ekonomileri genellikle sayısal hedeflere ve limitlere daha fazla yoğunlaşmaktadır.¹⁴²

Son dönemlerde gözlenen eğilim, birçok gelişmekte olan ülkenin “*Mali Sorumluluk*” kanunu adı altında mali kural uygulamasına geçmiş olduğudur. Özellikle, 2008 yılının son çeyreğinde başlayarak 2009 yılında tüm dünyada etkisini gösteren küresel mali kriz, ülkelerin kamu açıklarının ve borç stoklarının önemli ölçüde artmasının hem nedeni hem de sonucu olmuştur.

Mali kuralların düzenleme yöntemlerine bakıldığında, bu düzenleme yöntemlerinin ülkelerin yapılarına göre farklılık içerdiği görülmektedir. Anayasalar, yasalar, çeşitli hukuki düzenlemeler, siyasi irade beyanları veya uluslar arası anlaşmalar mali kurallar için yasal zeminler oluşturabilmektedir. Bunun yanında, mali kuralların oluşturulmasında birçok etken dikkate alınmaktadır. Mali kuralların uygulanmasında genel eğilim, ülkelerin geleneklerinin ve yasal teamüllerinin etkili olduğu yönünde görüş birliği vardır. Uygulamada anayasal düzenlemelerin daha büyük ağırlıkta olması beklenirken, bazı ülkelerdeki uygulamalarda yasaların veya politik kurallarının, anayasal düzenlemelerle eşit düzeyde hatta daha fazla yaptırım gücüne sahip olduğu görülebilmektedir. Yürürlüğe konulacak mali kuralların yasal dayanakları kadar, bu kuralları uygulayanların da mali kural uygulamaları üzerinde oldukça önemli bir etkiye sahip olduğu kabul edilir.¹⁴³ Bunun doğal bir sonucu olarak her ülkenin makroekonomik ve demografik yapısı gereği ülkelerin tasarlayacakları ve uygulayacakları mali kuralların da kendilerine özgü olması doğal karşılanmaktadır. Örneğin; İsveç maliye politikasının kilit unsuru olan genel ekonomi genel ekonomi harcamaları açığının konjonktür dalgalanması süresince GSYİH'nin % 1'i seviyesinde olması, Finlandiya da, özellikle seçim dönemleri için kullanılabilir bütçe üzerinde bir sınırlamanın var olması ve seçim dönemlerinin başlangıcında Finlandiya hükümetinin seçim süresince yapılacak bütçe harcamaları için yasal zorunluluğu bulunmayan bir tavanın belirlemesi, Hollanda da; harcamalar için birden fazla yılı içeren tavan belirlenmesi ve bu tavanın belirlenmesinde

¹⁴² G.Kopits, **Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?**, IMF Working Paper 01/45, p. 5.

¹⁴³ Kopits and Symansky, p.8.

geçmişten gelen trend değerleri ve bağımsız bir kuruluş olan Merkezi Planlama Bürosu etkili olması, belirlenen dönem içinde harcamalarda herhangi bir düzeltme yapılmasının mümkün olmaması, Almanya'da; 1969 yılından itibaren uygulanmakta olan mali kuralların, yatırım harcamaları için izin veren altın kural uygulamasının anayasal bir zemine dayandırılması ve uygulamaya konulması ve sadece makro ekonomik istikrarsızlık ve savaş dönemlerinde sapmalara izin veren bu denk bütçe kuralının federal yönetim, federal iktisadi işletmeler ve özel fonların da dahil olduğu bütçenin tamamına uygulanması,¹⁴⁴ Danimarka'da; bakanlıklar için belirlenmiş harcama tavanı bulunması ve böylelikle Danimarka Mali Bakanlığının her bir harcama bakanlığı için toplam harcama miktarı belirlemesi bu yöndeki uygulamalara verilebilecek birkaç örneği içermektedir.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, pek çok ülkenin, mali kural uygulamalarının önemini kavradığı ve ülkelerin kendi ekonomik yapılarına uygun mali kurallar benimsediğini göstermektedir. Burada önemli olan husus, mali kural uygulamalarının ağırlıklı olarak harcama ve borçlanmaya ilişkin kurallar üzerinde yoğunlaşmış olduğudur. Ayrıca; kural uygulamalarında göze çarpan bir diğer ayrıntı da, ekonomik darboğazlarda, önceden belirlenmiş kuralların ekonomik değişimler karşısında belirlenecek yeni kurallar karşısında sapmalar gösterebileceğidir. Bu durum bize, mali kuralların değişen ekonomik koşullara göre esnek olduğunu göstermesi açısından önem arz etmektedir. Böylelikle konjonktürde dalgalanmaları azaltabilecek bir özellik mali kurallara katılmış olmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda bazı ülkelerin uyguladıkları mali kurallar, Tablo:2'de uygulama özelliklerine göre karşılaştırmalı olarak verilmiştir. Tablo 2'de de görüleceği üzere, bazı ülkelerde uygulanan mali kuralların uygulama süresi, kapsamı ve yasal yapısı ele alınmaktadır.

Tablo 2 bize; gelişmekte olan ülkelerde daha çok borçlanmaya ilişkin kuralların, gelişmiş ülkelerde ise bütçeye ilişkin kuralların ağırlık kazandığını göstermektedir. Planlama süresi açısından bakıldığında ise, bütçe dengesine ilişkin

¹⁴⁴ Kennedy, Robbins, pp. 7-8.

kuralların ağırlıklı olarak çok yıllık ve konjonktür dönemi dikkate alınarak düzenlendiğini ve bu durumun mali kural uygulamalarının katılığını (rijit) ortadan kaldırarak uzun dönemli bir planlama hedefiyle geleceğin belirsizliğini ortadan kaldırmayı amaçladığını göstermektedir. Kapsamları açısından bakıldığında ise merkezi yönetime ilişkin kuralların ön planda olduğu görülmektedir. Fakat; yönetim şekli açısından özellikle federal devletlerde mali kuralların çok daha gerekli olduğu görülmektedir. Çünkü bu ülkelerde yönetimler arası ilişkilerin önemi çok daha fazla olmaktadır. Yasal temelleri açısından ise; çoğu ülkede uygulanan kuralların yasal bir temele dayandırıldığı, buna karşın bazı ülkelerde sadece politik hedefler şeklinde kaldığı gözlemlenmektedir.

Tablo 2: Farklı Ülkelerin Benimsemiş Olduğu Kurala Dayalı Ekonomi Politikaları Yönünde Aldıkları Kararlar

Ülke	Kural Türü	Planlama Süresi	Kapsam	Yasal Dayanak
Danimarka	Yapısal bütçe dengesi	Çok yıllık	MY	Politik anlaşma
Estonya	Bütçe dengesi Gelirin yüzdesi olarak borç	Çok yıllık Yıllık	MY YY	Politik anlaşma Kanun
Finlandiya	Bütçe dengesi Bütçe dengesi GSYİH yüzdesi olarak borç	Çok yıllık Çok yıllık Çok yıllık	MY YY MY	Politik anlaşma Kanun Politik anlaşma
Fransa	Altın kural	Yıllık	YY	Kanun
Litvanya	Net borçlanma tavanı Bütçe dengesi	Yıllık Yıllık	MY YY	Kanun Kanun
Hollanda	Harcama tavanı	Çok yıllık	MY	Koalisyon anlaşması
Polonya	GSYİH yüzdesi olarak borç	Yıllık	MY	Anayasa
Slovakya C.	Gelirin yüzdesi olarak borç	Yıllık	YY/BY	Kanun
Slovenya	GSYİH yüzdesi olarak borç Borç tavanı	Çok yıllık Yıllık	MY YY	Koalisyon anlaşması Kanun
İspanya	Bütçe dengesi	Konjonktür	MY	Kanun

	Borç Tavanı Gelirin yüzdesi olarak borç	Yıllık Yıllık	BY YY	Kanun Kanun
İsveç	Ortalama bütçe açığı	Konjonktür	MY	Politik anlaşma
İsviçre	Bütçe dengesi, borç freni	Konjonktür	MY	Anayasa
İngiltere	Altın kural GSYİH'nın yüzdesi olarak borç	Konjonktür Konjonktür	MY MY	Kanun Kanun
İsrail	Açık ve harcama tavanı	Çok yıllık	MY	Kanun
Avustralya	Bütçe dengesi, borç avanı	Konjonktür	MY	Kanun
Brezilya	Gelirin yüzdesi olarak borç	Yıllık	MY ve YY	Kanun
Kolombiya	Gelirin yüzdesi olarak borç	Yıllık	MY ve YY	Kanun
Hindistan	Altın kural	Çok yıllık	MY	Kanun
Y.Zelanda	Operasyonel denge	Konjonktür	MY	Kanun

Kaynak: Maliye Dergisi. Sayı: 156, Ocak-Haziran 2006

MY:Merkezi yönetim, YY:Yerel Yönetim, BY:Bölgesel yönetim

Bkz:Xavier Debrun, Natan Epstein ve Steven Symansky, "A New Fiscal Rule: Should Israel "GO Swiss?", "IMF Working Paper, No.87, 2008b, s. 9.

2.2.Ekonomi Politikası Yönetimine İlişkin Uluslararası Mali Kuruluşlar

Günümüze değin uluslararası organizasyonlar tarafından kabul gören ve ilan edilen başlıca ekonomi politikası kuralları ve standartları Tablo 3'te verilmiştir.¹⁴⁵ Tablo 3'ten de anlaşılacağı üzere, uluslararası organizasyonlar tarafından kabul edilen kuralların nihai amacı, iyi bir ekonomi politikasına yönelik ilkelerin oluşturulması amacını taşımaktadır. Örneğin; OECD tarafından kabul edilen ve tüm özel şirketlere uygulanması tavsiye edilen Kurumsal yönetim ilkelerinin ana amacı şirket sahiplerinin menfaatlerini sağlamak ve haklarını koruyarak güvence altına almak ve şirket yönetiminde saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu tesis ederek, bu yönde şirket yönetim kurulunun görev ve sorumluluklarını belirlemektir. Bankacılık denetimine ilişkin Basel Komitesi'nin tespit ettiği Etkili Bankacılık Denetimine İlişkin İlke'lerin temel amacı ise, bankacılık sektörünün iyi işlemesine yönelik kuralları oluşturmak, bu çerçevede bankaların gözetim ve denetimi ile ilgili ilkeleri tespit etmektir.

¹⁴⁵ Maliye Bakanlığı, AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Uluslar arası Mali Standartlar., Ankara, 2002

Söz konusu uluslararası ilkelerin ortaya konması ve bu kuralların şekillenmesi yönünde uluslararası mali kuruluşların önemli bir yeri vardır. Bu kuruluş ve ilkelerin yönlendirilmesi ve bunların sistematik bir kurumsallığa oturtulması yönünde AB'nin kuşku götürmez bir etkisinin olduğu bilinmektedir. Özellikle, AB'nin kendi içinde birlik üyelerini bağlayacak tarzda mali ve parasal kural yaklaşımı konusunda ortaya koyduğu kararlılığın bu yönde önemli katkıları bulunmaktadır. Dünyada iki önemli uluslar arası kuruluş olan, OECD ve AB'nin, temel amaç, süreç ve kurucularının (bazı farklar dışında) aynı paralellikte olması, OECD'ye üye ülkelerin aynı zamanda çok büyük bir kısmının AB üyesi ülkeler tarafından oluşturuluyor olması, Birliğe (AB) üye ülkelerin uyguladıkları kurala dayalı maliye ve para politikalarının önemli bir kısmının OECD'ye üye ülkelere de benimsendiği sonucunu doğal olarak ortaya koymaktadır. Nitekim, Birlik (AB) ve Konseye (OECD) üye ülkelerin benimsemiş olduğu kurala dayalı ekonomi politikaların, farklı ülkelere bu yönde aldıkları kararlar Tablo 4'te verilmiştir.

Tablo 3: Ekonomi Politikası Yönetimi Alanında Başlıca Uluslararası Mali Kurallar (Kodlar, İlkeler ve Standartlar)

Uluslararası Kuruluş	Kod veya İlkenin Adı	Kod veya İlkenin Amacı
Uluslararası Para Fonu (IMF)	Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Kodu	Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlığın Sağlanması
	Parasal ve Mali Politikalarda Saydamlık Üzerine En İyi Uygulamalar Kodu	Parasal ve Mali Politikalarda Saydamlığın Tesis Edilmesi
	“Özel Veri Yayınlama Standardı”	Uluslararası Veri Yayınlama Standardının Oluşturulması
Dünya Bankası (WB)	Düzenli ve Etin İflas Yöntemleri	Düzenli İflasa İlişkin Uluslararası İlkelerin Belirlenmesi
Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)	Kurumsal Yönetim	Şirketlerde Adalet, Sorumluluk, Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğunun Sağlayacak Kuralların Oluşturulması ve Uygulanması
Uluslararası Muhasebe Standartları Komitesi	Uluslararası Muhasebe Standartları	Uluslararası Ölçekte Kabul Görecek Mali Raporlama ve

(IASC)		Muhasebe Standartlarının (Saydam, Tutarlı, Güvenilir, Karşılaştırılabilir) Oluşturulması.
Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) ve Treadway Komisyonu Sponsor Organizasyon Komitesi	İç Kontrol Standartları	İç Kontrol Standartlarının Oluşturulması
Bankacılık Denetimine İlişkin BASEL Komitesi (BCBS)	Etkili Bankacılık Denetimine İlişkin İlkeler	Bankacılık Sektörüne İlişkin Gözetim ve Denetim İlkelerinin Oluşturulması
Ödeme Sistemleri Komitesi (CPSS), Uluslararası Menkul Değerler Komisyonları (IOSCO)	Bütünsel Öneme Sahip Ödeme Sistemleri için Temel İlkeler	Mali Kurumlar Arasındaki Fon Transferi ve Ödeme Sistemleri İle İlgili İlkelerin Tespit Edilmesi
Uluslararası Sigortacılık Denetçiler Birliği (IAIS)	Sigortacılık İlke ve Standartları	Sigortacılık Sektörüne İlişkin Gözetim ve Denetim İlkelerinin (Örneğin; Poliçe Sahiplerinin Daha Etkin Korunmasına Yönelik Kuralların) Oluşturulması
Uluslararası Menkul Değerler Komisyonları (IOSCO)	Sermaye Piyasası Düzenlemesinin Amaç ve İlkeleri	Sermaye Piyasalarına İlişkin Gözetim ve Denetim İlkelerinin Oluşturulması, Sermaye Piyasalarında Yatırımcıların Korunması, Piyasaların Adil, Etkin ve Saydamlık İlkeleri Doğrultusunda İşlerliğinin Sağlanması

Kaynak: Maliye Bakanlığı, AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Uluslar arası Mali Standartlar, Ankara, 2002

Tablo 4: OECD Ülkelerinde 1990'lı Yıllarda Kamu Maliyesine İlişkin Yasal Düzenlemeler

Ülke	Yıl	Düzenleme
Avustralya	1998	Charter for Budget Honesty
Kanada	1991-1996-1998	Federal Spending Control Act Debt Repayment Act
Euro Bölgesi	1992-1997	Maastricht Treaty Stability and Growth Pact
Almanya	2002	Domestic Stability Pact
Yeni Zelanda	1994	Fiscal Responsibility Act
Norveç	2001	Fiscal Stability Law
İspanya	2003	Fiscal Stability Law
İsveç	1996	Fiscal Budget Act
İsviçre	1998-2001	Budget Objectives 2001 Debt Containment Rule
İngiltere	1997	Code for Fiscal Stability
ABD	1990-2002	Budget Enforcement Act

Kaynak: OECD, Economic Outlook No:72, December 2002: ss:132-134

Tablo 4'te görüleceği üzere, 1990'lı yıllarda başlayarak farklı OECD ülkesince farklı mali konulara ilişkin gerçekleştirilmiş yasal düzenlemeler bulunmaktadır. Bu düzenlemeler üzerinde özellikle; AB bölgesinde 1992-1997 yıllarını kapsayan süreçte, Maastricht kriterlerinin, kamu maliyesine ilişkin kural sürecinin düzenlenmesi yönünde önemli bir yere sahip olduğu kabul edilir.

Dünyada uygulanan kurula dayalı ekonomi politikaları içinde en sistematik olanı ve diğer ülkelerin uygulayacakları kurula dayalı ekonomi politikaları üzerinde etki etmiş olanı AB bölgesinde uygulanan kurallardır. Özellikle AB bölgesinde uygulanan kurula dayalı ekonomi politikalarının benimsenmesinde; Avrupa Mali Alanının Oluşturulması ve Parasal Birlik, Maastricht Anlaşması ve Maastricht Kriterleri ile İstikrar ve Büyüme Paktının önemli bir yeri ve işlevi vardır. Konunun açıklığa kavuşturulması yönünde bu sürecin incelenmesi yararlı olacaktır.

2.3.Avrupa Birliğinde Mali Kural Uygulamaları

2.3.1.Parasal Birlik ve Avrupa Mali Alanının Oluşturulması

Parasal birlik, AB içerisinde oluşturulması istenen “Avrupa Mali Alanı” projesinin bir parçasıdır. Üye ülkelerin ekonomi politikalarının, maliye ve para politikalarının bir birine yakınlaştırılmasını gerekli kılan Avrupa mali alanı;

-Üye ülkelerdeki bankacılık sistemiyle ilgili mevzuatın bir birine yakınlaştırılmasını,

-Üye ülkeler arasında sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesini,

-Üye ülkeler arasında yerleşme ve mali hizmetlerin serbest dolaşımı ile ilgili kısıtlamaların kaldırılmasını,

-Avrupa Merkez Bankası'nın kurulması ve tek para uygulamasının başlatılmasını içermektedir.¹⁴⁶

Bu kapsamda, Avrupa Para Birliği'nin (APB) birlik içinde özellikle mali disiplinin sağlanması amacıyla yönelik olarak geliştirdiği mekanizma iki bölümden oluşmaktadır.¹⁴⁷ Bunlar;

-Maastricht Anlaşması ile gündeme gelen Aşırı Açık Prosedürü,

-Amsterdam Zirvesi'nde kabul edilen İstikrar ve Büyüme Paktidir.

Tek para uygulaması, ortak para politikası ve ilgili yetkiler tamamen Avrupa Merkez Bankası'na (AMB) devredilmesini içermektedir. İstihdam politikası, sosyal politika, refah politikası gibi mali politikaları ilgilendiren diğer alanlarda devletler istedikleri politikayı uygulamaya devam edeceklerdir. Ancak; maliye politikaları alanında yetki esas olarak üye devletlerde kalmakla birlikte, söz konusu ortak para politikası uygulamalarının üye ülkelerin ortaya koyacakları maliye politikaları üzerinde bağlayıcı etkilerinin olduğu da görülmüştür. Örneğin;

-“İstikrar ve Büyüme Pakti” çerçevesinde üye ülkelerin kamu borçlanması, belli oranda sınırlandırılmıştır.

¹⁴⁶ Bilici, s.136.

¹⁴⁷J.Gali and R.Perotti, **Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe**, NBER Working Paper, No: 9773, 2003, p. 1.

-Üye Ülkelerin bütçe açıkları, yine belli oranlarla sınırlandırılarak, bütçe disiplini ön plana çıkarılmış ve bu yönde üye ülkelerin bütçe uygulamaları, AB kurumlarının sıkı denetimi ve gözetimi altına alınmıştır.

-Borçların finansmanında, ulusal merkez bankalarının doğrudan parasal destek yolu kapatılmıştır. (Merkez bankalarının bağımsızlığı ilkesi gereği)

-Kamu harcamalarında tasarrufa önem verilmesi, buna karşılık etkinliğin artırılması ilkesi benimsenmiştir.

-Çok yıllık bütçe uygulamaları başlatılmıştır.

-Maliye politikasının gelir tarafıyla ilgili olarak, Birlik düzeyinde vergi uyumlaştırılması çalışmaları yapılmıştır.¹⁴⁸

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, AB üyesi ülkeler açısından parasal birliğe geçiş süreci, sadece üye ülkelerde uygulanacak para politikaları bakımından önemli sonuçlar doğurmakla kalmamış, maliye politikaları bakımından da yeni bir yapının oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. Bu durumun temel nedeni, para politikalarının Birlik düzeyinde tek bir elden yöneten bir Avrupa Merkez Bankası bulunmasına rağmen, maliye politikalarını yürüten merkezi bir otoritenin olmaması ve söz konusu politikaların üye ülkeler tarafından bağımsız olarak belirlenmesidir. Tek bir otoriteye karşılık, birden çok mali otoritenin bulunması ekonomi politikalarının koordinasyonunu ve ortak hedeflere ulaşılmasını güçleştirmektedir.

Bu kapsamda, parasal birliğe geçiş sürecine ilişkin atılması gereken adımları ve yapılması gereken kurumsal düzenlemeleri ortaya koyan 1970 tarihli Werner ve 1989 tarihli Delors Raporlarında, parasal birlik içerisinde mali disiplinin sağlanması için gereken kurumsal düzenlemelerin önemi ortaya konulmuş ve mali disiplin eksikliğinin yeni para biriminin istikrarını bozarak itibarını zedeleyebileceği vurgulanmıştır. Ortak para biriminin istikrarı için, kamu maliyesinde sürdürülebilirliğin kaçınılmaz bir ön şart olması, AB’de henüz parasal birliğe geçilmeden mali kuralların benimsenmesi sürecini doğurmuştur. Bu nedenle birliğe üye ülkelerin uygulaması gereken ortak mali kuralların belirlenmesi şartı doğmuştur.

¹⁴⁸ Bilici, s.136-137

Bu amaçla, Birliğe üye olan ülkelerde uygulanacak ortak mali kuralları düzenleyen temel metinler ortaya konmuştur. Bunlar;

-Maastricht Anlaşması (104'üncü başlık) ve bu anlaşmanın ekinde yer alan Aşırı Açık Prosedürüne ilişkin protokol,

-Amsterdam Zirvesi sonrası kabul edilen İstikrar ve Büyüme Paktı,

-Konsey Tüzükleri ve İlgili Rehberlerdir.¹⁴⁹

Böylelikle, 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanarak, 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Anlaşmasında, ekonomik ve parasal birliğin aşamaları, bu aşamalarda izlenecek ekonomik ve parasal politikalar ile bu politikaların uygulanması için gerekli kurumsal değişiklikler ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler çerçevesinde ekonomik ve parasal birliğin gerçekleştirilmesi doğrultusunda, üye ülke ekonomileri arasındaki farklılıkların giderilmesini teminen, bazı makroekonomik büyüklükler yakınlaştırma kriterleri olarak tespit edilmiş ve bunlara uyulmaması durumunda uygulanacak yaptırımlar belirlenmiştir.¹⁵⁰

2.3.2.Maastricht Kriterleri

Üye ülkelerin ortak para sistemi içinde yer alabilmeleri (son aşamaya geçebilmeleri), Kurucu Anlaşma'da belirtilen şartların yerine getirilmesine bağlanmıştır. 7 Şubat 1992 tarihinde Hollanda'nın Maastricht kentinde 12 üye ülkenin devlet ve hükümet başkanlarınca imzalanan Maastricht anlaşması, 200 madde, 17 ek protokol ve 33 adet ekiyle Roma Anlaşmasında yapılan en önemli değişikliktir. Maastricht kriterleri diye de isimlendirilen bu koşullar; bütçe açığı, kamu borçları, enflasyon, faiz oranı ve devalüasyon gibi konular üzerinde önemli düzenlemeler getirmiştir. Bunlardan kamu açıkları (bütçe açığı, kamu borcu) ile ilgili temel çerçeve, anlaşmanın 104. maddesinde, geri kalanlarla ilgili temel çerçeve ise, 121. maddesinde çizilmiş, ayrıntılı düzenleme ise; Maastricht Anlaşmasının ekinde yer alan “*Uyum Kriterleri Protokolü*” ve “*Aşırı Açık Durumunda Uygulanacak*

¹⁴⁹ (EC) No: 3605/93 sayılı Konsey Tüzüğü, (EC) No: 1467/97 sayılı Konsey Tüzüğü, (EC) No: 475/2000 sayılı Konsey Tüzüğü, (EC) No: 351/2002 sayılı Konsey Tüzüğü, (EC) No: 1056/2005 sayılı Konsey Tüzüğü, (EC) 2103/2005 sayılı Konsey Tüzüğü, Code of Conduct (Uygulama Rehberi)

¹⁵⁰ Selin Dilekli, Kadriye Yeşilkaya, **Maastricht Kriterleri**, DPT yayınları, 2002, s. 1.

Prosedür ile İlgili Protokol” içinde düzenlenmiştir. Buna göre üye ülkelerin ekonomi ve maliye politikalarıyla ilgili bu kriterler; kamu açıkları ile ilgili kriterler, fiyat istikrarı ile ilgili kriterler, döviz kuru ile ilgili kriterler olmak üzere üç ana başlıkta toplanmıştır.

- Kamu Açıkları İle İlgili Kriterler

Kamu açıkları ile ilgili kriterler; bütçe açıklarına ve kamu borçlarına ilişkin kriterleri içermektedir. Aşırı açık prosedürü olarak ta nitelendirilen bu iki kriter, APB'nin kamu maliyesi açısından temel yapı taşını oluşturmaktadır. Aşırı açık prosedürü, üye devletler açısından şarta bağlı olmayan aşırı açıktan kaçınma yükümlülüğü ile, ulusal düzeyde izlenen maliye politikalarının düzenli bir biçimde değerlendirilmesini amaçlayan süreci birleştirmiştir. Ayrıca; belirli durumlarda uygulanacak yaptırımlarla da donatılmıştır.¹⁵¹

Burada ileri sürülen en önemli husus, üye devletlerin iki referans değere ne ölçüde uydukları yönündedir. Bu iki referans değer den ilki olan bütçe açığının, Bütçe Açığı/GSYİH oranı ile diğer referans değeri olan kamu borç stokunun, Kamu Borç Stoku/GSYİH oranının baz alınmasıdır. İlk oran % 3'ü, ikinci oran ise % 60'ı aşamaz kuralı şarta bağlanmıştır. Şayet bir üye devlet bu referans değerlere tatmin edici bir biçimde yaklaşmaz ya da limitlerin aşılması geçici olmayıp süreklilik arz etmesi yönünde ise ilgili üye ülkenin bir zaman dilimi içinde durumun nasıl düzeltileceği konusunda bazı tavsiyelerde bulunulur. Üye devlet uygun biçimde hareket etmez ise üye devlete mali bir ceza verilerek bir yaptırımın uygulanması yoluna gidilebilir.

- Fiyat İstikrarı ile ilgili Kriterler;

Fiyat istikrarı kapsamında üye ülkelerin enflasyon oranının, AB'ye üye ülkelere en düşük enflasyon oranına sahip üç ülke ortalamasını, 1,5 puandan fazla geçmeyeceği kurala bağlanmıştır. Bu koşulla, üye ülkenin yüksek derecede bir fiyat istikrarı seviyesine ulaşmış olması arzulanmaktadır.

¹⁵¹ A. Annett, **Enforcement and the Stability and Growth Pact: How Fiscal Policy Did and Did Not Change Under Europe's Fiscal Framework**. IMF Working Paper, WP/06/116, 2006, p.3.

Faiz Oranı; üye ülke faiz oranının, AB'ye üye ülkelerden en düşük enflasyon oranına sahip üç ülkenin faiz ortalamasını, 2 puandan fazla aşmayacaktır kuralına bağlanmıştır. Faiz oranı ölçümünde kriter, üye ülkelerde geçerli uzun vadeli devlet tahvili faiz oranlarının esas alınmasıyla gerçekleşecektir.

Döviz kuru istikrarı ile ilgili hedefler ise; parasal birliğe giriş öncesi iki yıl içinde, üye ülke parasının diğer üye ülke paraları karşısında devalüe edilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu kriterle ilgili olarak, o ülkenin para birimi değerinde % 2,25'e kadar olan azalışlar ve artışlar dikkate alınmayacaktır. Bu koşul ile de, parasal birliğe katılacak ülkenin parasının, diğer Avrupa paraları karşısında yeterince istikrarlı bir seviyeye gelmiş olması arzulanmaktadır. Nitekim; Maastricht kriterlerine uyum parasal birliğe katılma sonrası da izlenmektedir.

- Döviz Kuru İstikrarı İle İlgili Kriterler;

Parasal birliğe giriş öncesi iki yıl içinde, üye ülke parasının diğer üye ülkeler paraları karşısında devalüe edilmemesi gerekliliği kabul edilmiştir. Bu kriterlerle ilgili olarak o ülkenin para biriminin değerinde % 2,25'e kadar olan azalışlar ve artışlar dikkate alınmayacaktır. Bu koşul ile de, parasal birliğe katılacak ülkenin parasının diğer Avrupa paraları karşısında yeterince istikrarlı bir seviyeye gelmiş olması arzulanmaktadır. Bu koşul, devalüasyon yapmadan ve ciddi sıkıntılar yaşamadan parasal birlik içinde kalabilmek için gerekli olarak kabul edilmiştir.

Bütün bu düzenlemeler ve yaptırımlardaki amaç, Avrupa Para Birliği'ne giden yolda Mali ve Parasal disipline ilişkin Yakınlaşma Kriterlerini gerçekleştirmek ve bunun sürdürülebilirliğini sağlamaktır.

2.3.3.İstikrar ve Büyüme Pakti

Temmuz 1997'de gerçekleştirilen ve AB Konseyde kabul edilen İBP kuralları Kopits ve Symansky tarafından geliştirilen "*ideal bir mali kuralın sekiz kriteri*" çerçevesinde ele alınmıştır. Bu kriterlerle, bütçe disiplini para politikası üzerindeki

yükü azaltarak kısa vadeli faiz oranlarının düşük tutulmasına yardımcı olmaktadır. Ayrıca; mali piyasalar bütçe politikasına yönelik bu yaklaşımdan olumlu yönde etkilenmekte ve EPD içinde uzun vadeli faiz oranlarının mümkün olan en düşük düzeyde olmasını sağlamaktadır. Mali disiplin, kamu borçlarını frenleyerek ve bu nedenle kamu borçları üzerindeki faiz yükünü azaltarak, önceliklere daha fazla finansman ayrılması yoluyla kamu harcamalarının yeniden yapılandırılmasına imkan tanımaktadır. Bu uzun vadeli büyüme ve istihdam açısından önem arz etmektedir. Böylece EPY katılmak için gerekli koşulların, hem ilk grup hem de daha sonrakiler bakımından “*değiştirilemez*” olduğu ortaya konmuştur.

İstikrar ve Büyüme Paktı ikiz yol yaklaşımı olarak adlandırılan bir sistem izlemektedir. Bütçe açıklarının GSYİH'nin % 3'sünün üzerine çıkmasından önce bütçedeki sapmaları belirleyip düzeltmek için önleyici, erken uyarı sistemi ve üye devletler üzerinde, aşırı açıklardan kaçınmak veya açıklar ortaya çıktığında ivedilikle düzeltilmesi biçimindeyken diğeri de önlemler almak için baskı yaratan caydırıcı kurallar seti olarak kabul edilmektedir.¹⁵² Tabol 5'te bu yöndeki mali kural özellikleri verilmiştir.

Üye ülkelerin Pakt'ın belirlemiş olduğu kurallara uyum konusunda tekdüze görülmeyp aksine üye ülkelerin uygulamaları yönünde farklılıklar görülmektedir. Bunun çeşitli nedenleri vardır. Öncelikle, İstikrar ve Büyüme Paktı küçük ülkelere göre daha uygundur. Bu tip ülkeler dış etkilere daha açıktır ve daha düşük bir pazarlık şansına sahiptir. Kuralları ihlal eden küçük ülkelerin itibar kaybı ve katlandıkları maliyet daha büyük olur. Ayrıca; küçük ülkelerin daha homojen ve kantitatif kuralları uygulamaları daha kolaydır ve prosedürel nitelikte alanlara kıyasla bu tip kuralların başarısı daha yüksektir. İkinci olarak, makroekonomik oynaklığı yüksek olan ülkeler için Pakt ile gündeme gelen disiplinin çekiciliği daha yüksek olmakta ve mali disiplinin sağlanmasına önem veren ülkeler daha başarılı olmaktadır. Ayrıca; Pakt, bütçe sürecini bir bütün olarak maliye bakanına devreden ülkelerde (Fransa, Almanya, İtalya, Yunanistan) başarısız olurken mali disiplini hükümet

¹⁵² Bali, Çelen, s.86-87

olarak taahhüt eden ülkelerde (Finlandiya, Lüksemburg, Avusturya, Belçika, İrlanda, Hollanda, İspanya) başarılı sonuçlar verdiği görülmüştür.

Tablo 5: İstikrar ve Büyüme Paketi İdeal Mali Kural Özellikleri ve APB

Kopits ve Symansky (1998) Kriterleri	Buti vd. (2003) Değerlendirmesi	Creel (2003) Değerlendirmesi
1. İyi Tanımlanmış Olmak	++	+
2. Şeffaf Olmak	++	+
3. Basit Olmak	+++	+++
4. Esnek Olmak	++	+
5. Amaca Uygun Olmak	++	+
6. Yaptırım Gücü Olmak	+	-
7. Tutarlı Olmak	++	-
8. Etkin Olmak	+	-

Kaynak: Creel, 2003: 10; Buti vb.,2003:4.

-Zayıf, + orta, ++ iyi, +++ çok iyi

2.4.AB’de Mali Kural Uygulamalarının Genel Yapısı

Sayısal mali kurallar bugün AB üyesi ülkelerin çoğunda, farklı biçimlerde ve farklı yönetim kademeleriyle ilişkilendirilerek varlığını sürdürmektedir.¹⁵³ Sayısal mali kuralların önemli bir bölümü merkezi hükümet üzerine konmuştur. Yakın bir dönemde gerçekleşen bir gelişme ise, sayısal mali kuralların sosyal güvenlik kuruluşlarını da kapsamaya başlamıştır.

AB düzeyinde mali kurallar, genel yönetim üzerine konan bütçe açığı ve kamu borç stoku sınırlamaları biçiminde uygulanmaktadır.¹⁵⁴ AB’de ulusal düzeyde mali kuralların gündeme gelmesi kısmen 1990 sonrası yaşanan genişleme süreciyle de ilgilidir. 2005 yılı içinde AB üyesi ülkelerde yürürlükte olan 57 adet sayısal mali kuralın türlere göre dağılımı şöyledir.¹⁵⁵

¹⁵³ L.Schuknecht, **EU Fiscal Rules: Issues and Lessons from Political Economy**. European Central Bank, Working Paper Series, No: 421, 2004,

¹⁵⁴ J.von Hagen, **Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan**. IMES Discussion Paper, No: 2005-E-5, 2005.

¹⁵⁵ Ayuso-i Casals, Joaquim, Diana Gonzelez Hernandez, Moulin L. And A.Turrini, **Beyond the SGP: Features and Effects of EU National-Level Fiscal Rules**. Paper prepared for the 2006 Public Finance in EMU European Commission report.

Bütçe denkliliğine ilişkin kurallar: 22 adet

Kamu borçlarına ilişkin kurallar: 15 adet

Kamu harcamalarına ilişkin kurallar: 15 adet

Kamu gelirlerine ilişkin kurallar: 5 adet.

Tablo 6: AB Üyesi Ülkelerde Uygulanan Mali Kurallar

A-Bütçe Dengesi ve Açığa İlişkin Kurallar	Altın Kurallar (5 Adet)	Bütçe Dengesine İlişkin Kurallar (8 Adet)	Nominal Tavan (5 Adet)	GSYİH'nin Belirli Bir Oranı Olarak Tavan (1 Adet)	Dönemsel Olarak Uyarlanmış Kurallar (3 Adet)	Toplam (22 Adet)
B-Borç Stokuna İlişkin Kurallar	Borç Stokuna İlişkin Nominal Tavan (5 Adet)	GSYİH'nin Belirli Bir Oranı Olarak Tavan (2 Adet)	Geri Ödeme Kapasitesine İlişkin Olarak Belirlenen Tavan (7 Adet)	Diğer (1 Adet)		Toplam (15 Adet)
C-Harcama Kuralları	Nominal Harcama Tavanı (5 Adet)	Reel Harcama Tavanı (2 Adet)	Nominal Harcama Büyüme Oranına İlişkin Tavan (3 Adet)	Reel Harcama Büyüme Oranına İlişkin Tavan (3 Adet)	Diğer (2Adet)	Toplam (15 Adet)
D-Gelir Kuralları	GSYİH'nin Oranı Olarak Vergi Yüküne Sınırı (0)	Vergi Oranlarına İlişkin Sınır (1 Adet)	Hedeflerin Üzerindeki Gelirlerin Kullanımına İlişkin Sınır (3 Adet)	Diğer (1 Adet)		Toplam (5 Adet)

Kaynak: European Commission, Public Finances in EMU 2006

Tablo 6'tı da görüleceği üzere, uygulanmakta olan toplam 57 sayısal mali kuralın 22 tanesi bütçe dengesi ve açığa ilişkin kurallardan oluşurken, 15 tanesi borç stokuna ilişkin kurallardan, 15 tanesi harcama kurallarından ve 5 tanesi gelir

kurallarından oluşmaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere, AB uygulamasında sayısal mali kuralların üçte birinden fazlası, altın kurallar da dahil olmak üzere, bütçe dengesi üzerinde yoğunlaşmış kurallardır. Harcama ve borç kurallarının her biri toplam kuralların yaklaşık % 25'ini oluşturmaktadır. Gelir kurallarının payı ise % 10'un altındadır. Bütçe dengesi ve borç kurallarının çoğu, bölge yönetimlerine ve yerel yönetimlere uygulanmaktadır. Harcamalara ilişkin kurallara daha çok merkezi hükümet düzeyinde ve alt sektör olarak sosyal güvenlik kuruluşlarında rastlanılmaktadır.

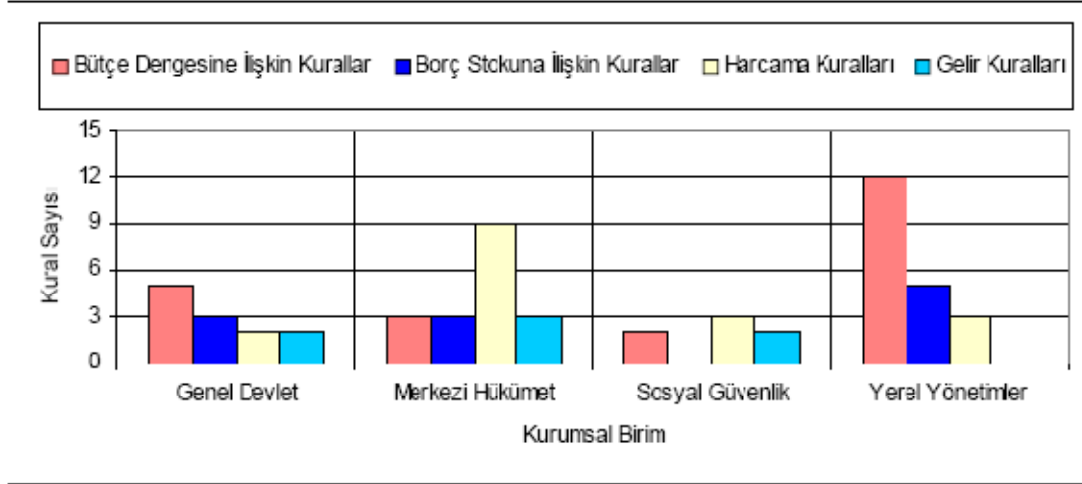
AB üyesi ülkelerde mali kural uygulamaları açısından dikkat çeken bir diğer özellik genellikle yerel yönetimlerde uygulanan kuralların yıllık bazlı, merkezi yönetim ve genel devlet kapsamında uygulanan kuralların ise çok yıllık bir perspektifte tasarlanmış olduğudur. Ayrıca; yerel yönetim kademesinde uygulanan kuralların yasal dayanağını ağırlıklı olarak anayasa ve kanunlar iken, merkezi hükümet düzeyinde uygulanan kuralların daha çok koalisyon antlaşması ve politik taahhütname gibi belge ve resmi metinler aracılığıyla düzenlendiği görülmektedir.¹⁵⁶

Şekil 1'de bu kuralların uygulandıkları kamu yönetimi birimleri itibariyle dağılımı görülmektedir. Şekil 1'den de görüleceği üzere, genel devleti oluşturan alt birimlerin dağılımına bakıldığında, bütçe dengesi ve açığa ilişkin kurallar ile borç stokuna ilişkin kuralların daha çok yerel yönetimlerce uygulandığı sonucuna varılırken, harcama kurallarının merkezi yönetimde yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir. Bu durumun doğal bir sonucu olarak, yerel yönetimler düzeyinde uygulanan kuralların yaptırım mekanizmalarının da genel devleti oluşturan diğer birimlerde veya genel devlette uygulanan kurallarla karşılaştırıldığında daha katı olduğu görülmektedir. Aslında bu durum bir ölçüde merkezi hükümet ve genel devlet düzeyinde ortaya konulan politikaların kamuoyunun ilgisini yerel düzeyde uygulanan politikalara göre daha fazla çekmesine bağlanabilir. Bu bağlamda, yüksek kamuoyu ilgisi, kurala uyulmamamsı dolayısıyla ortaya çıkacak itibar kaybı nedeniyle bu düzeyde tasarlanan kurallara uyumu güçlendirmektedir.¹⁵⁷

¹⁵⁶ European Commission, Public Finances in EMU 2006:154

¹⁵⁷ European Commission, Public Finances in EMU 2006:154

Şekil 1: Uygulandıkları Kurumsal Birim İtibariyle Mali Kurallar



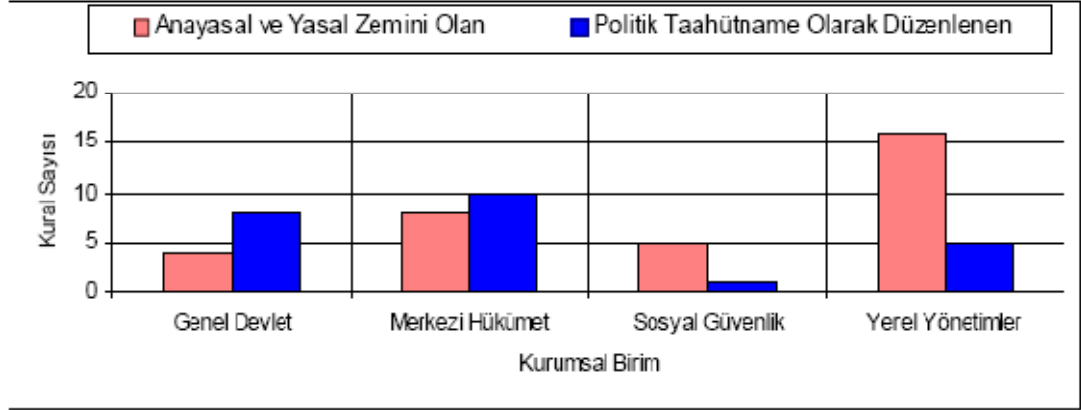
Kaynak: European Commission Public Finances in EMU 2006

Şekil 2’de de bu kuralların dayanağı görülmektedir. Görüleceği üzere, yerel yönetim kademesinde uygulanan kuralların yasal dayanağının ağırlığını anayasa ve kanunlar oluştururken, merkezi hükümet düzeyinde uygulanan kuralların daha çok koalisyon antlaşması ve politik taahhütname gibi belge ve resmi metinlere dayalı düzenlendiği anlaşılmaktadır.

Bu kapsamda oluşturulan kuralların bir diğer önemli özelliği, Birliğe üye ülkelerin yerel yönetimlerinde uygulanan kuralların birçoğunun, kurula uyulmamamsı durumunda ortaya konulması zorunlu politikalar veya otomatik düzenleme mekanizmalarıyla birlikte tasarlanmış olmasıdır. Zaman içinde mali kuralların uygulama alanı AB içinde, kamu maliyesi alanında faaliyet gösteren ve fonksiyonel bağımsızlığa sahip olan kamu kurum ve kuruluşları arasında hızla artmıştır. Ancak; söz konusu kurumların maliye politikası alanında, para politikası alanında olduğu gibi, icra-i bir yetkiye sahip olmaması bu kuralların en dikkat çeken taraflarından biridir. Bu kurumlar, maliye politikası alanında izleme ve değerlendirme, danışmanlık, tahmin ve projeksiyonda bulunma gibi alternatif yetkilerle donatılmıştır. Söz konusu kurumların etki alanının, bazı ülkelerde, diğer ülkelere nazaran daha geniş olduğu göze çarpmaktadır.¹⁵⁸

¹⁵⁸ European Commission, Public Finances in EMU 2006:154

Şekil 2: Mali Kuralların Dayanağı



Kaynak: European Commission Public Finances in EMU 2006

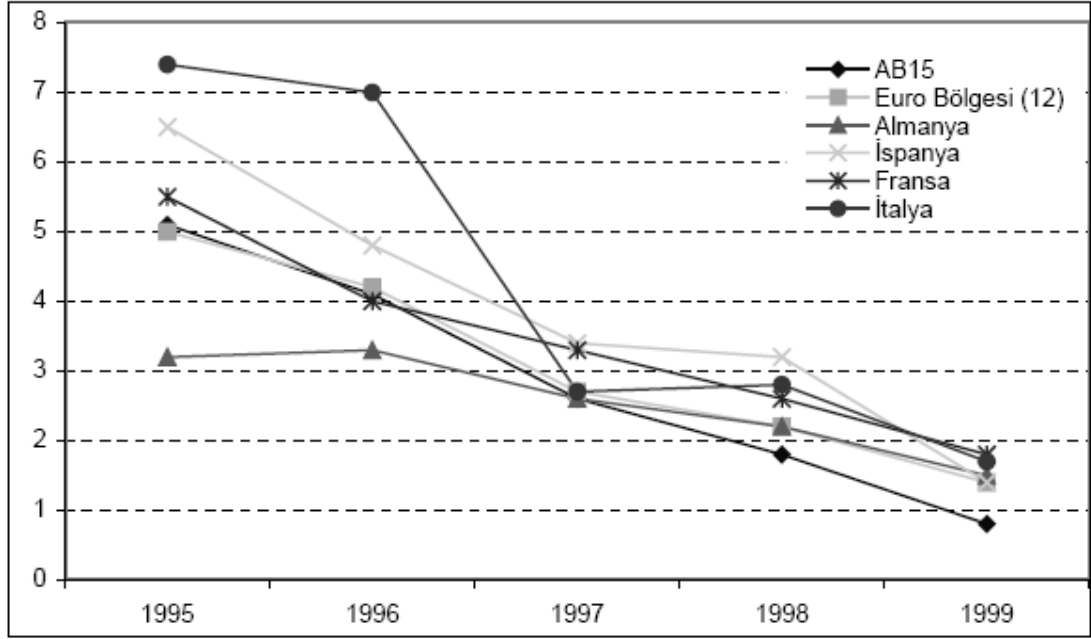
Yukarıda belirtilen genel yapı içinde AB’de, Maastricht Kriterleri ve orijinal İBP kuralları ile çerçevesi belirlenen mali kural uygulamalarının, 1990’lı yıllarda AB genelinde mali disiplinin sağlanması yönünde önemli katkıları olmuştur. Şekil 3’te de görüleceği gibi, 1995 yılında % 5,1 olan AB-15 bütçe açığı, 1999 yılına geldiğinde % 0,8’e kadar gerilemiştir. Ancak; birçok ülkenin orta vadede denk ya da fazla veren bütçe hedefine ulaşması yönünde mali disipline devam edilmesi görüşü genel kabul görmeye devam etmiştir.¹⁵⁹ 1999 yılına geldiğinde ve takip eden dönemlerde mali disiplin devam etmiş ve 2000 yılında bütçe dengelerinde iyileşme görülmüştür.

2000 yılında ABD’de teknoloji hisselerinde yaşanan hızlı düşüşle başlayan küresel ekonomik yavaşlama ve AB ülkelerinde baş gösteren reform yoğunluğu, Şekil 4’te de görüleceği üzere mali dengelerin 2001 yılından itibaren tekrar bozulmasına neden olmuş, böylelikle 2001-2004 döneminde 6 Avro Bölgesi üyesi ülkede aşırı açık tespit edilmiştir.¹⁶⁰ (Portekiz 2001, Almanya ve Fransa 2002, Hollanda ve Yunanistan 2003 ve İtalya 2004.)

¹⁵⁹R.Morris, H.Ongena, L.Seuknecht, **The reform and implementation of the Stability and Growth pact**, ECB Occasional Paper Series No: 47, 2006.

¹⁶⁰Durukan Payzanoğlu, **İstikrar ve Büyüme Paketi Kuralları Türkiye’de Borç Sürdürülebilirliğini Garanti Altına Alırmı?**, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, T.C.Merkez Bankası İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara, Mart 2009, s. 20.

Şekil 3: Maasstricht Sürecinde Mali Disiplin (Bütçe Açığı/GSYİH, %)



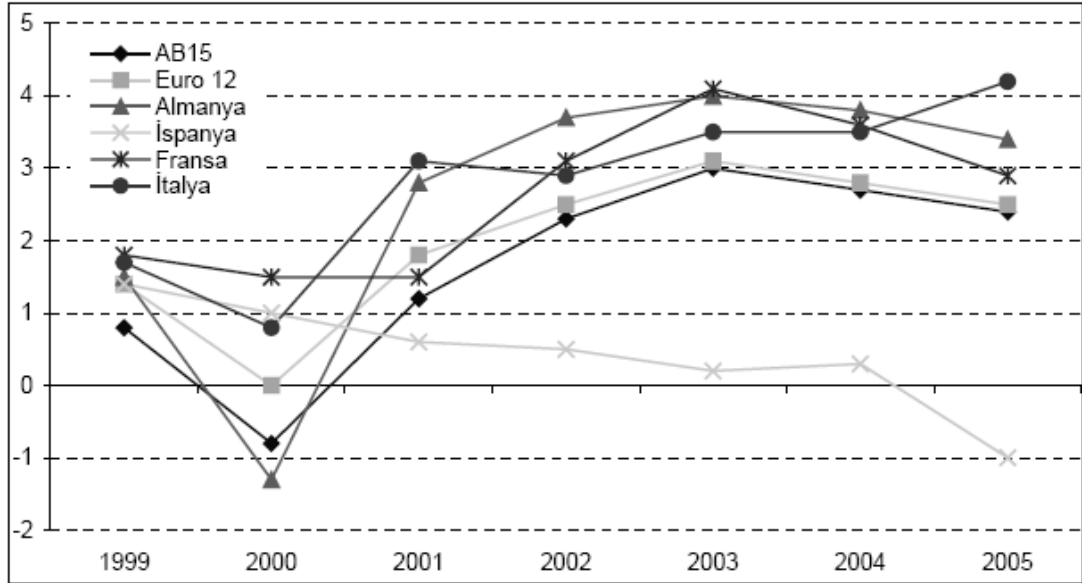
Kaynak: Durukan Payzinoğlu

Bkz:Avrupa Birliği İstatistik Ofisi

2002-2004 döneminde yaşanan olumsuz gelişmeler, İBP'nin üye ülkeler tarafından yeniden sahiplenilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Ancak; bu kuralların uygulanabilirliğinin artırılmasının, mevcut kuralların yorumlanmasında farklılığa giderek başarılamayacağını göstermiştir. Bu kapsamda AB Komisyonu, kapsamlı bir gözden geçirme sonrasında Eylül 2004'te İBP reformlarına ilişkin tavsiyesini yayımlamıştır. 2002 yılında teklif paralelinde Komisyon İBP reformunun dört ana başlıkta gerçekleştirilmesini teklif etmiştir. Buna göre; a) mali gözetimin kamu maliyesinin sürdürülebilirliğine ve borç oranlarına odaklanmasına b) ülkeye özel orta vadeli hedefler belirlenmesine c) AAP'nin ekonomik temelini güçlendirilmesine d) uygunsuz mali gelişmelere karşı erken harekete geçilmesinin sağlanmasına atıfta bulunulmuştur. Ayrıca; teklifte mali yönetim, uygulama ve kuralların sahiplenilmesini iyileştirecek idari önerilere de yer verilmiştir.¹⁶¹

¹⁶¹ Payzanoğlu, s. 22.

Şekil 4: EPB Sonrası Mali Gevşeme (Bütçe Açığı/GSYİH, %)



Kaynak: Durukan Payzinoğlu

Bkz:Avrupa Birliği İstatistik Ofisi

Bu kararlarla İBP reformu, önleyici tedbirlerin güçlendirilmesini temel hedef olarak belirlemiştir. Bu kapsamda önleyici tedbirlere başlıca 4 yenilik getirmiştir. İlk olarak orta vadeli öncelikler ülkenin büyüme potansiyeli ve borç oranı göz önünde bulundurularak spesifik olarak belirlenmektedir. İkinci olarak, orta vadeli hedeflerine ulaşamamış ülkeler için mali disiplini garanti altına alacak şekilde spesifik yıllık hedefler belirlenmiştir. Üçüncü olarak, erken uyarı mekanizmasının kapsamı genişletilerek ve otomatik bir yapıya kavuşturarak, AB Komisyonun mali disiplin konusundaki gözetim gücü artırılmıştır. Son olarak, yapısal reformlardan kaynaklanan maliyetlerin orta vadeli hedeflerden geçici olarak sapmayı meşrulaştırmasına olanak sağlanmıştır.¹⁶²

İstikrar ve Büyüme Paktı ile ilgili en önemli eleştiri, Maastricht Antlaşması ile getirilen bütçe açığı ve borç oranı kriterlerinin mali sürdürülebilirliği garanti altına alma konusunda yeterli olmadığı görüşüdür. Söz konusu limitlere ek olarak uygulamaya konan orijinal İBP kuralları ise mali sürdürülebilirliğin sağlanmasına

¹⁶²Avrupa Komisyonu (2006), Public Finances in EMU 2006, European Economy No: 3/2006, Brüksel.

olanak sağlamıştır. Ancak; orijinal İBP kurallarının katılığı ve kurallara tamamen uyulması durumunda uzun vadede kamu borcunun sıfıra yakınsaması, söz konusu kuralların geliştirilebileceğini göstermiştir. 2005 yılında yapılan değişiklikler ise teorik açıdan mali sürdürülebilirliğin sağlanmasını garantilerken, kuralların esnekleştirilmesine olanak vermiştir.

2.5.ABD’de Kurala Dayalı Ekonomi Politikaları

ABD’de federal düzeyde ekonomik ve mali alanda yapılan kural uygulamalarına yönelik mali düzenlemeler oldukça eskilere dayanmaktadır. Federal düzeyde kural uygulamalarına örnek oluşturulacak ilk yasal düzenleme 24 Nisan 1917 tarihli Tahvil Kanunudur (The Liberty Bond Act). Bu yasal düzenleme, Birinci Dünya savaşı sırasında ortaya çıkan ek finansman ihtiyaçlarına karşılık, hükümetin ihtiyari borçlanma yetkisini sınırlama amacını taşımaktadır. Bu yönde brüt borç stokuna yasal düzeyde nominal bir sınır getirilmiştir.¹⁶³

Bu tarihten sonra kurumsal anlamda ekonomik ve mali yönde yapılan en ciddi düzenleme 1973 yılında Başkan Ronald Reagan döneminde, California’da uygulamaya konulan vergi ve harcama sınırlamalarıdır. 1978 yılında Arizona, Delaware, Hawaii, Michigan, Tennessee ve Texas eyaletlerinde ve ilerleyen yıllarda diğer eyaletlerde uygulanmaya başlamıştır. Bu uygulamalar, 1980’li yıllarda hız kazanmış ve günümüze gelindiğinde ABD’nin birçok eyaletinde anayasal ve yasal düzeyde uygulama alanı bulmuştur.¹⁶⁴ Tablo 7’de, ABD’de mali kural uygulamalarına yönelik önemli düzenlemeler verilmiştir.

¹⁶³ W.Richard Peach, **The Evaluation Of The Federal Budget And Fiscal Rules**, American Ekonomik Review, Vol. 86 No: 2, Tennessee, 2001, p. 229.

¹⁶⁴ B.Poulson, **Grading the States’Tax and Expenditure Limits**, Americans for Prosperity Foundation, Distinguished Scholar, June 2005, pp. 9-15.

Tablo 7: ABD’de Mali Kural Uygulamalarına Yönelik Düzenlemeler

Dönem	Kuralın Dayanağı/Adı	Uygulanan Kural Türü	Açıklama
1986-1991	GRH-I Sistem	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 kanunen uygulamada 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 edilmiştir. 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 uygulanması bulunmamaktadır.

Kaynak: Fatih Kaya, **Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi**, DPT Uzmanlık Tezleri, Yıllık Programlar ve Konjonktür Genel Müdürlüğü, Ankara, 2009, Yayın No: 2807, ss. 18-21.

ABD’de mali kural uygulamalarına yönelik en önemli düzenlemeler vergi ve harcamalara getirilen Anayasal sınırlamalardır. Vergi ve harcama sınırlarının anayasal düzeyde gerçekleştirilebilmesi ve hedeflenen sonuçlara ulaşılabilmesi için seçmen onayı ve mali saydamlık ön koşullardan biri olarak kabul edilmektedir. ABD’de seçmen sahipliği ise kamu sektörünün birimleri ve çıkar gruplarının faaliyetleri itibariyle her zaman istenilen sonucu vermediğinden anayasal vergi ve harcama sınırlamaları öncelikle destekleyici mükellef sahipliğini esas alır.¹⁶⁵ Ayrıca; ABD’de eyaletler bazında, gelir ve harcamalara ilişkin düzenlemelerin nitelikli çoğunluk ve seçmen onayı şeklindeki ayırımına yer verilmektedir. Uygulanan vergi türleri bakımından da ele alındığında nitelikli çoğunluk kuralının getirilecek vergi ve harcama sınırlamalarının etkinliğinin sağlanması ve beklenen oranlar üzerinde değişikliklere gidilmesi ihtimalini güçleştirmesi bakımından önem taşımaktadır.

Genel olarak bakıldığında, ABD’de federal devlet tarafından uygulanmakta olan kuralların yanında, federe devletlerin uyguladıkları kurallar da bulunmaktadır. Hatta federe devletlerde kural uygulamaları çok daha eski dönemlere dayanmakta olup, birçoğunun da anayasal ve yasal bir temel vardır.¹⁶⁶

2.5.1.ABD’de Federal Bütçe Açıklarına Yönelik Mali Kural Uygulamaları

ABD’de federal bütçe açığı 1960’lı yıllarda GSYİH’ya oran olarak % 1’in altında gerçekleşirken, zaman içerisinde artarak 1970’li yılların sonunda % 3’e ulaşmıştır. Daha sonraki yıllarda izlenen politikalar sonucunda, federal bütçe açığı 1983-1985 döneminde en yüksek tarihi değerini alarak % 4,9’a ulaşmıştır. Söz konusu durum kaçınılmaz olarak kamu borç stokunun artışı da beraberinde getirmiştir. Şekil 5’te görüleceği üzere kamu borç stokunun GSYİH içerisindeki payı hızlı bir artış göstermiştir.

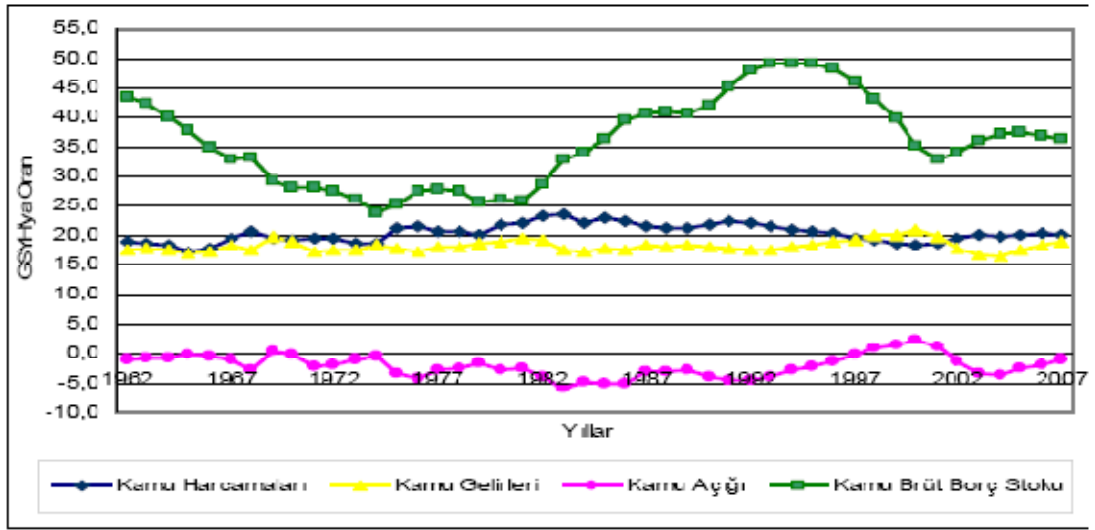
Bu açıklamalar doğrultusunda, ABD’de Kamu Maliyesinin genel görünümü Şekil 5’te verilmiştir. Buna göre, ABD’de bütçe açıklarının hızlı artışı karşısında

¹⁶⁵ N.Mellen, “Tax And Expenditure Limitations (TEs)”, South Carolina Policy Council, March 2006, pp. 1-5.

¹⁶⁶ Kopits and Symansky, p. 3.

gerek eyaletlerde ve gerekse federal seviyede birçok çalışma ve öneri geliştirilmiştir. ABD’de kural uygulamalarına ilişkin yasal düzenlemeler özellikle yukarıda ifade edilen gerçekleştirmeler sonucunda, 1980’li yıllarda hızlı bir gelişme seyri göstermiştir. Bu gelişmeler karşısında ABD’de halen eyaletlerin çoğunda denk bütçe uygulaması mevcuttur. Federal düzeyde açıkların süreklilik kazanması sonucunda denk bütçe ilkesinin anayasada yer alması önerilmiştir.¹⁶⁷

Şekil 5: ABD Kamu Maliyesinin Genel Görünümü (GSYİH’ya Oran, %)



Kaynak:US Congressional Budget Office, Historical Budget Data (www.cbo.gov)

Eyalet anayasaları genel olarak harcama ve gelirlerin bir birine denk olmasını emretmektedir. Hlane Vermont eyaleti dışında tüm eyaletlerde, yani 49 eyalette denk bütçe uygulaması anayasal hüküm halindedir. Ancak; eyaletler arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Bu eyaletlerin 44’ünde, eyaletin guvernörü denk bütçe hazırlamak zorundadır. 37 eyalette yasama organı her yıl bir denk bütçe yasasını onaylamak zorundadır. 27 eyalet ise yasama organının onayladığı denk bütçe yasasına uymak zorunda olup açık tamamen yasaklanmaktadır.¹⁶⁸ Bu manada

¹⁶⁷ Bu konuda günümüze değin birçok farklı görüş ortaya atılmıştır. Akademik alanda özellikle Chicago ve Virginia okullarına mensup iktisatçılar anayasal denk bütçe ilkesini hararetle savunmaktadırlar.

¹⁶⁸ Sakal, s. 69. bkz: James M.POTERBA; “Balanced-Budget Rules, Budget Institutions and Fiscal Polcy in the USA”, AEAPapers and Proceedings, May 1996. s. 396-397.

ABD’de federal devletin gelir ve harcamalarının birbirine denk olması istenmekte ve dolayısıyla denk bütçe uzun yıllardır savunulmaktadır.

ABD’de özellikle bütçe açıklarının kontrolüne yönelik federal hükümet düzeyinde ilk kanuni düzenleme 1985 yılında kabul edilen Gramm-Rudman-Hollings (GRH) yasasıdır. Yasa, beş yıllık dönem içinde her yıl bütçe açığının tedricen azaltılmasını ve 1991 yılı itibariyle bütçenin denk olmasını öngörmüştür. Bu süreç içinde de bütçe açığının kamu harcamalarını azaltarak kapatılması hedeflenmiştir. Bu kapsamda birçok iradi harcama kaleminde kısıntıya gidilmiş, hatta bazı durumlarda arzı mecburi kurumsal programlar bile kısıntıdan payını almıştır. Bu kanundan sonra yine bütçe açıklarının kontrolüne yönelik olarak 1987 yılında “Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act of 1987” çıkarılmıştır. Ne var ki, hem 1991 hem de 1993 hedefleri kayda değer boyutlarda istenen sonucu vermemiştir. Bu durumun arkasında yatan temel neden, belirlenen hedeflerin gerçekleşen açıklar üzerinden değil de tahmin edilen açıklar üzerinden ortaya konmuş olmasıdır.

GRH’nın etkileri, bütçe yasalarının gelir-nötr olmasını, bütçe rakamlarının açıkça belirlenmesini ve açıkların azaltılmasının belirli bir takvime bağlanması uygulamalarını getirmiş olmak şeklinde özetlenebilir. Bütçe disiplinine yönelik belli bir takvimin varlığı, yasa koyucunun politik sorumluluğunu garantilemektedir. Açıkların giderilmesine yönelik gözle görülür ve belirgin hedeflerin varlığı, konuyla ilgili kesimlerin ve seçmenlerin izlenen politikaların başarısı yönünde bir değerlendirme yapmalarına yardımcı olmayı amaçlamaktadır.

Bütçe yasalarında, gelir-nötr olması ise yeni harcama kalemlerinin tanıtılmasına karşı önemli bir kısıt oluşturmaktadır. Bu yasa ile, Kongre var olan açıkları daha da artıracak herhangi bir eylemde bulunamayacaktır. Bu yönü ile bakıldığında, açıkları artırabilecek bir önerinin aynı zamanda gelirleri de artıracak veya diğer harcama kalemlerini azaltacak önerileri içermesi bir zorunluluk gibi görülmektedir.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Sakal, s.73.

Anayasal bir hüküm olmayıp bir yasa olarak değiştirilmesi daha kolay olan GRH yasasındaki temel felsefe, ani ve büyük çaplı kesintilerden daha çok bir zaman dilimine yayılmış, azalan bütçe açığı yaklaşımıdır. Nitekim, yasanın değişikliğe uğramış hali, Başkanın ve Kongrenin bütçenin daha önceden belirlenmiş açık hedefi ile tutarlı olmasını zorunlu kılmasıdır.

GRH, yapılan iktisadi ve mali tahminlerin fazla iyimser olması nedeniyle ki hedeflere bütçe projeksiyonların da kolayca ulaşılırken, gerçekleşen bütçe açığı her yıl limit değeri aşmıştır. Kısaca GRH yasası, uygulamada başarılı olamamıştır. Tablo 8’de GRH sistemine yönelik yapılan düzenlemelerle ortaya konulan sayısal hedef değişiklikler gösterilmektedir.

Tablo 8: ABD’de Gramm-Rudman-Hollings Sisteminin Uygulanması (Milyar USD)

Yıllar	Açık Hedefi	Gerçekleşme	Fark
1986	171,9	221,2	49,3
1987	144	149,7	5,7
1988	108→144	155,2	47,2
1989	72→136	152,6	80,6
1990	36→100	221,0	185
1991	0→64	269,2	269,2
1992	28	290,4	262,4
1993	0	255,0	255,0

Kaynak: US Congressional Budget Office, Historical Budget Data (www.cbo.gov)

Bu yasal düzenlemeleri “Budget Enforcement Act of 1990” ve daha sonra “Omnibus Budget Reconciliation Acts” gibi yasal düzenlemeler takip etmiştir. En son 1996 yılı için hazırlanan bütçe yasası “Omnibus Budget Reconciliation Bill” da yenilikler içermektedir. Böylelikle GRH yasasının yerini 1990 tarihli Budget Enforcement Act/BEA (Bütçe Uygulama Yasası) almıştır. Bu değişiklikle tartışmanın odak noktası bütçe açığı hedefinden çıkarak, gelir ve harcama kontrollerine kayması yönünde olmuştur. BEA, on yıllık bir dönem için harcama sınırlamaları getirmiştir. Ancak; sınırlamaya tabi kamu birimleri, yasanın kendilerine tanıdığı bazı imkanlar aracılığıyla sınırlamalardan kaçınabilmektedirler. Örneğin;

BEA’da yer alan “*sunset clauses*” ile harcamacı birimler, bazı mali kararların geçici olduğunu bildirerek sınırlamanın ötesinde harcama artışı yapabilmektedirler.¹⁷⁰

Bu çerçevede harcama tavanlarına uyum, 1991 yılında sadece ulusal harcamalarda ve 1993 yılında sadece savunma harcamalarında sağlanmışken, diğer yıllarda tavanlar tutturulamamıştır. Ancak; bu husus söz konusu yasanın GRH uygulamalarında olduğu gibi başarısız olduğu anlamına gelmemektedir. Bu yönde Tablo 9’da bütçe uygulama yasası ve gerçekleştirmeleri görülmektedir.

Tablo 9: ABD’de Bütçe Uygulama Yasası Hedef ve Gerçekleşmeleri (Milyar USD)

Yıllar	Savunma Harcamaları		Ulusal Harcamalar		Uluslararası Harcama.		Toplam Harcamalar	
	Tavan	Gerçek.	Tavan	Gerçek.	Tavan	Gerçek.	Tavan	Gerçek.
1991	297,7	319,7	198,1	193,9	18,6	19,7	--	533,3
1992	295,7	302,6	210,1	212,1	19,1	19,2	--	533,8
1993	292,7	292,4	221,7	225,4	19,6	21,6	--	539,4
1994	--	282,3	--	238,3	--	20,8	534,8	541,4
1995	--	273,6	--	251,1	--	20,1	540,8	544,9

Kaynak: US Congressional Budget Office, Historical Budget Data (www.cbo.gov)

Yasanın uygulama için öngördüğü 1991 ve 1995 yılları arasında kamu açıklarında önemli bir düzenlemenin varlığı dikkat çekmektedir. Buna göre, 1991 yılında 269,2 milyar USD olan kamu açığı, 1995 yılı sonunda 164 milyar USD’ye gerilemiştir. Böylelikle 1991 yılında % 4,5 olan kamu açığının GSYİH içerisindeki payının 1995 yılında % 2,2 düzeyine kadar düştüğü görülmektedir.

GRH birçok ekleme ya da çıkarmalardan sonra temel öğelerinde gerçekleştirilen değişikliklerle uygulamada yerini 1990’da kabul edilen “*Budget Enforcement Act*” a bırakmıştır. Bu yeni yasa, yıllık açık hedeflerinden daha çok harcama limitleri üzerinde durmaktadır. Uluslar arası ilişkiler ve yurtiçi ihtiyari harcamalara sınırlamalar getirmiştir. Yine bu yasa ile vergi ve harcamalarda (pay-as-you-go) sistemi getirilerek yeni bir harcama veya vergilerde azalış getirilmesi

¹⁷⁰ Bali, Çelen, s. 50-51.

durumunda diğer harcamaların kısılması veya vergilerin konulması zorunluluğu getirilmiştir.¹⁷¹ 1993 tarihli çerçeve yasanın uygulanması Tablo 10’da yer almaktadır. “*Budget Enforcement Act*” a 1993 yılında “*Omnibus Budget Reconciliation Act*” yasasıyla yeni düzenlemeler getirilmiştir. Buna göre yeni yasa (pay-as-yoy-go), sistemini genişleterek ihtiyari harcamalarda harcama kısıcıcı ve gelir arttırıcı yeni kurallar koymuştur. Yasa beş yıl içinde bütçe açığını azaltıcı indirim hedefi belirlemektedir.¹⁷²Bunda temel amaç, üst gelir grubundaki vergi mükelleflerine ilişkin vergi oranlarının artırılmasına ve harcama kesintilerine yönelik bir yasanın (Omnibus Budget Reconciliation Act) hazırlanmasıdır.¹⁷³ Söz konusu yasayla ihtiyari harcama kategorilerine ilişkin harcama tavanları ve PAYGO sistemi uygulaması 1998 yılına kadar uzatılmıştır.

Tablo 10: ABD’de 1993 Tarihli Çerçeve Yasasının Uygulanması (Milyar USD)

Yıllar	Tavan	Gerçekleşme	Fark
1994	538,7	541,4	2,7
1995	541,1	544,9	3,8
1996	547,3	532,7	-14,6
1997	547,4	547,2	-0,2
1998	547,9	552,1	4,2

Kaynak:US Congressional Budget Office, Historical Budget Data (www.cbo.gov)

Tablo 10’da da görüleceği üzere, 1994 ve 1998 arası dönemde harcama tavanlarının yakalanması açısından oldukça iyi bir performans gösterilmiştir. 1996 ve 1997 yıllarında harcama tavanı tutturulmuş, diğer yıllarda ise harcamalar tavana yakın düzeyde gerçekleşmiştir.

1995 yılında Kongre’deki 1996 yılı bütçe görüşmelerinde, daha önce de olduğu gibi, dengeli bütçe uygulamasının anayasal bir hüküm olması yönünde verilen öneri kabul edilmemiştir. Senatör Dole tarafından verilen bir başka öneride ise; “Kongre 1 Mayıs 1995 tarihine kadar Dengeli Bütçe Uygulamasını anayasal hüküm haline getiremez ise Başkan, 60 gün içerisinde bütçenin 2002 yılında dengede olacağına yönelik detaylı bir plan sunmalıdır” şeklindedir. Bunlarla birlikte, Senato

¹⁷¹ Sakal, s.73-74.

¹⁷² Sakal, s.74.

¹⁷³ US Congressional Budget Office, Annual Sequestration Reports.

ve Temsilciler Meclisi 1996 bütçe tasarısını 2002 yılında açıkların sıfırlanacağını öngören bir formatta kabul etmiştir. Ancak; kabul edilen yasanın, Başkanın, açıkların giderilmesi için on iki yıl istemesi, kabul edilen yasanın değişikliğe uğraması ihtimalini güçlendirmektedir. Bu değişiklik yapılsa bile Başkan, sosyal programlardaki bazı harcamaların geri konulmaması durumunda yasayı onaylamayacağını belirtmiştir.¹⁷⁴

ABD Kongresi son on yıldır dengeli bütçe uygulamasının anayasal bir hüküm olması yönünde bir uğraşısı vermektedir. Öte yandan eyaletler (Vermont dışında) dengeli bütçe uygulamasını yerel olarak yasal ya da anayasal hüküm haline getirmiş bulunmaktadır. Hali hazırda otuzdan fazla eyaletin Kongre üyesi, Kongre'nin "*dengeli bütçe/vergi kısıtı*" uygulamasını anayasal zorunluluk haline getiren öneriyi onaylaması konusunda ortak bir tutum içersindedirler. Esasen dengeli bütçe uygulamasına yönelik federal düzeyde ABD'de uzun yıllardan beri önemli çalışmalar yapılmış ancak istenilen sonuç elde edilememiştir. Nitemi, Senato 1982 yılında "*dengeli bütçe/vergi kısıtı*" uygulamasını anayasa maddesi haline getiren öneriyi üçte ikilik bir çoğunlukla kabul etmiş ancak; öneri temsilciler meclisinden dönmüştür. Benzer bir öneri, 1990 yılında temsilciler meclisinde sadece yeddi ayla reddedilmiştir. Mart 1994'te verilen "*dengeli bütçe*" konusundaki anayasa önerisi de çok az farkla reddedilmiştir. Senatör Dole tarafından her yıl denk bütçe konusunda anayasa teklifi vermek ABD'de genellik arz etmeye başlamıştır.¹⁷⁵

2.5.2.ABD'de Vergi ve Harcama Sınırlamaları

ABD'de vergi ve harcama sınırlamalarının esasını, yerel yönetimlerin yasal iradelerine dayanarak, sahip oldukları vergi toplama ve harcama yapma yetkilerine getirilen sınırlamalar oluşmaktadır.¹⁷⁶ Bu yönde getirilen sınırlamalar, uygulamada birçok olumsuz sonucun giderilmesinde potansiyel etkiye sahiptir. Ayrıca; bazı uygulamalarda, vergi ve harcama sınırlama kanunları gereğince, genel ya da belirli bir ölçüde oluşan birikim fazlalığının vatandaşlara iadesi gerekmektedir. Böyle

¹⁷⁴ Sakal, s.74.

¹⁷⁵ Sakal, s.75.

¹⁷⁶ A.B.Bunch, **Tax And Expenditure Limitations**, Public Administration Review. 49:5, Sep.-Oct. 1989, pp. 497-498.

durumlarda vergi gelirlerinden sağlanan genel birikim fazlalıklarının yerleştirilebileceği bir bütçe dengeleme fonunun benimsenmesinin, vergi ve harcama sınırlamalarının etkinliğinin artırılmasına büyük katkı sağlayacağı savunulmaktadır.¹⁷⁷

Bu kapsamda hükümet harcamalarındaki artış kişisel gelirlerdeki büyüme ile sınırlandırılmaktadır. Ayrıca kişi başına vergi ve harcama artışını önlemeye yönelik bir diğer kısıtlama da enflasyon ve nüfus artışı dikkate alınarak gerçekleştirilmektedir. Kamu ekonomisinin özel ekonomiden daha hızlı büyümesinin ve bu sebeple vergi harcama sınırlamalarına gidilmesinin nedeni olarak kişisel gelirlerdeki artışı göstermekte ve bu kapsamda ABD’de uygulamaya konulan 18 vergi ve harcama sınırlamasının 14’ünün kişisel gelirdeki büyüme önlemeye yönelik olduğu belirtilmektedir. Ayrıca; söz konusu sınırlamanın nüfus artışına dayalı sınırlamalara oranla daha az etkili olduğu sonucuna varılmıştır.

ABD’de en etkili vergi ve harcama sınırlarının, gelir fazlalıklarının vergi indirimleri ve kesintileri yoluyla veya ihtiyat fonu ya da bütçe dengeleyici fon uygulamalarıyla dağıtıldığı yöntemler olduğu kabul edilmektedir. Bu şekilde hem devletin aşırı büyümesinin önüne geçilmekte hem de konjonktürel dalgalanmalara karşı bütçe dengesi kontrol altında tutulabilmektedir. Ancak hemen belirtmelidir ki; diğer yandan acil durum ve bütçe dengelemeye yönelik birikimlerin varlığı, vergi ve harcama sınırlamalarının devletin büyümesini önlemeye yönelik etkinliği kısmen azaltabilmektedir.¹⁷⁸ Vergi sınırlamalarıyla ilgili kanunların bütçe açıklarının giderilmesi üzerindeki düzenleyici etkisi, özellikle eyalet düzeyindeki bütçe dengesinin sağlanmasında büyük önem taşımaktadır. Bu çerçevede bazı vergi sınırlamaları, yıllık vergi artışlarını, önceki vergilerin ya da mevcut gelirlerdeki artışın bir bölümüyle sabitleye bilmektedir. Ayrıca; ABD yasama organı, planlanan kaynak aktarımlarının gerçekleşmesinde harcama sınırı koyma ya da bütçe üst sınırı oluşturma yetkinse sahiptir. Birçok eyalette belirli ölçüde bu sınırlamalara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu çerçevede Amerika eyaletleri, para basma yetkileri olmadığından,

¹⁷⁷ A.G.Wagner and R.S.Sobel, **State budget stabilization fund adoption: Preparing fort he next recession or circumventing fiscal constraints?**, Public Choice. 126, 2006, p.178.

¹⁷⁸ W.B.Poulson, **Grading The States’Tax And Expenditure Limits**, AFiscal Discipline Report Card, Americans for Prosperity Foundation Distinguished Scholar. June 2005, p3.

bütçenin iyi yönetilmemesi halinde federal hükümet tarafından içinde buldukları zor durumdan kurtarılmayı beklemektense göç yolunu tercih etmektedirler. Bu duruma gerek kalmaması için de uygulamada sert sınırlamalarla karşı karşıyadırlar. Bu düzenlemeler kapsamında birçok eyalet, bütçe denkleğinin sağlanması, yıl sonunda oluşan açıkların kapatılması ve sonraki yıla devir uygulamasının kaldırılması gibi sınırlamalara yer vermiştir.¹⁷⁹

ABD vergi harcama sınırlamaları, 1970'lerde ortaya çıkan vergi isyanları süresince hükümetin aşırı büyümesini kontrol altına almak amacıyla geliştirilen mekanizmalar olarak önem kazanmıştır. ABD'de sekiz vergi ve harcama sınırlaması inisiyatif usulüne göre ve anayasal temellere dayandırılarak düzenlendiği halde söz konusu düzenlemelerin yarısı, Connecticut, Iowa, Indiana, Louisiana, North Carolina, New Jersey ve Wisconsin gibi vatandaş inisiyatifinin uygulanmadığı eyaletlerde kanunlaştırılmıştır.

ABD'de vatandaş inisiyatiflerine yer verilen eyaletlerde, yerel harcamaların birleştirilerek eyalet düzeyinden daha düşük seviyede gerçekleştirildiği ve vergisel yükümlülükler konusundan daha az güven sağladığı analiz edilmiştir. Seçmen inisiyatiflerinin kullanıldığı temsili sistemlerde de elde edilen mali sonuçlar ile eyalet sistemi çerçevesinde ulaşılan sonuçlar arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin; seçmen inisiyatiflerine yer verilen sistemlerde % 5'lik bir seçmen inisiyatifi ile seçmen inisiyatiflerine yer verilmeyen sistemlere oranla resmi ve yerel harcamalar ile toplanan vergiler üzerinde marjinal olarak ortalama % 4'lük bir azalış sağlanabilmektedir. Buna göre, seçmen inisiyatifleri ile oluşturulan vergi ve harcama sınırlamalarının hükümet kararları üzerindeki yapısal etkilerinin daha güçlü olduğu görülmüştür. 1994 yılında Stansel tarafından yapılan bir analizde, politikacılar tarafından yürürlüğe konulan vergi ve harcama sınırlamalarının daha belirsiz, daha az kısıtlayıcı ve daha kolay saf dışı bırakılabilecek uygulamalar olduğu sonucuna varılmıştır. Bu kapsamda çalışmalarını sürdüren Michael New ise, 2001 yılında ABD'de seçmen inisiyatifleriyle uygulamaya konulan vergi ve harcama sınırlamalarının temel özelliklerini; söz konusu vergi ve harcama sınırlamasının türü,

¹⁷⁹ M.D.Primo, **Stop Us Before We Spent Again: Institutional Constraints on Government Spending**, Economics and Politics, 18:3, November 2006, p.271.

yerel idarelerdeki gelişimi, yasal statüsü ve gelir fazlalığına yönelik durumu olarak dört başlıkta incelemiştir.¹⁸⁰

Yerel idareye yönelik yetki devri ve sorumlulukların yerel yönetimlerce paylaşılması resmi sınırları daraltacağından vergi ve harcama sınırlarının kendiliğinden doğmasını sağlamıştır. Bu konuda yapılan araştırmalar, ABD’de uygulamaya konulan 18 vergi ve harcama sınırlamasının 5’inin, finansmanına izin verilmeyen yerel harcamaların sınırlanarak kontrol altına alınmasında etkili olduğu sonucunu vermiştir.

ABD’de, vergi ve harcama sınırlamalarını birbirinden ayıran unsur, yasal ve anayasal temellere dayalı olup olmadığıdır. Bu anlamda yasama organı tarafından uygulanan vergi ve harcama sınırlamaları anayasal temellere dayandırıldığından etkinliği fazladır. Ayrıca, söz konusu anayasal düzenlemelerin dışına çıkılması ve değiştirilmesi de oldukça güçtür. Bu özelliği ile vergi ve harcama sınırlamaları ilgili kurallar üzerinde herhangi bir değişikliğe kolaylıkla gidilememektedir. Burada amaç, kanun koyucularının, kanun maddelerinin tanımları üzerinde belirlenen sınırlamaları değiştirme amacıyla yapacakları değişikliklerin önüne de geçilmiş olmasıdır.¹⁸¹

Bu yönde yapılan düzenlemelerle, gelirlerde belli seviyelerin üzerinde artış görülmesi halinde, olması gerekenin üzerindeki gelir fazlalığı, vergi mükelleflerine tahsis edilmekte ya da toplu indirimlere gidilmesi yoluyla iadesi sağlanmaktadır. Fazlalıkların iadesinin sonraki yıllara devri halinde, acil vergi indrimi uygulamalarına yer verilmektedir. Vergilerin tahsilatın da belirlenen seviyeye ulaşılması durumunda toplanılmasına son verilerek gelir fazlası oluşmasının önüne geçilmektedir.

¹⁸⁰ The Fraser Institute, Clemens, Jason and Fox, Todd and Karabegovic, Amela and Leroy, Sylvia and Veldhuis, Niels, **Tax and Expenditure Limitations The Next Step in Fiscal Discipline**, <http://www.fraserinstitute.org/researchandpublications/publications/2899.aspx>, (İnd.Tarihi:10.03.2011)

¹⁸¹ D.Stansel, **Taming Leviathan: Are Tax and Spending Limits the Answer?**, Cato Policy Analysis. 213:25, November 1992, p. 14.

2.5.3.ABD’de Vergi ve Harcama Sınırlamalarının Hükümet Kararları Üzerine Etkisi

ABD’de vergi ve harcama sınırlamalarının hükümet kararları üzerene nasıl etki edeceği tespit edilirken iki farklı bütçe modeli geliştirilmiştir. Bunlardan ilki karar alıcıların fonksiyonlarını tarafsız olarak yürütebilmeleri için hükümet tarafından sunulması gereken hizmetlere yönelik bir modelin varlığıdır. İkincisi tahsil edilmeyen potansiyel vergi miktarının ve kullanılmayan vergi kapasitesinin de hesaplamalara dahil edildiği modeldir. Karar alıcıların vergi ve harcama sınırlamaları konusunda kullanılmayan vergilendirme kapasitesini de dikkate almaları, eş zamanlı olarak bütçe büyüklüklerinin belirlenmesi ve kamu hizmetlerinin sunumuna yönelik etkin tahsisin gerçekleştirilmesi şeklinde algılanmakta ve yetkililerce kullanılmayan vergi kapasitesi üzerine getirtilecek sınırlamalar yerine toplam mevcut kapasite üzerine getirilecek sınırlamalar daha fazla tercih edilmektedir. Bu kapsamda, vergi ve harcama sınırlamalarının gerekliliğini gösteren iki temel neden bulunmaktadır. Bunlardan ilki, Potansiyel bütçe büyüklüğünde meydana gelecek düşüş iken, diğeri kullanılmayan vergileme kapasitesinin vergi ve harcama sınırlamaları olması halinde yol açacağı fiyat etkisidir. İlk kez 1976 yılında, 108 yerel idare üzerinde gerçekleştirilen uygulama, ilk olumlu etkilerini New Jersey’de yerel yönetim bütçesinin tahsisi ve asli kamusal hizmetlerin sunumuna yönelik olarak göstermiştir.¹⁸²

ABD’de vergi ve harcama sınırlamaları, hükümetlerin özellikle bütçeleme süreçlerinde yapacakları büyük harcamaları sınırlamakta ve bir anlamda harcama yetkilerinin elini bağlamaktadır. Bu nedenle hükümet yetkilerinin ve vergilerdeki artışın sınırlandırılmasından yana olan vatandaşlar ve politikacılar vergi ve harcama sınırlaması tekliflerini şiddetle savunmaktadır. Ancak; uygulamaya konulan bu vergi ve harcama sınırlaması tam anlamıyla hangi kamusal programın ya da gelir kaynağının sınırlandıracağını belirlemekte yetersiz kalmaktadır. Bu bakımdan ön planda olan eğitim, kamusal güvenlik gibi bazı hizmetlerin sürdürülebilmesi için harcamalarda önceki sınırlara oranla artış görülmesi kabul edilebilmektedir. Vergi ve

¹⁸² Bunch, pp. 497-498.

harcama sınırlamaları ile gelirler, harcamalar ve borçluluk düzeyi birlikte ele alınmakta ve hükümet faaliyetleri de bu çerçevede yürütülmektedir. Ancak; yerel hükümetlerin sahip oldukları yeni kurumsal yapı ile özellikle belediyelerin özel bölgelerin varlığı, hükümetlere vergi ve harcama sınırlamalarının uygulanmasında bazı zorunlu hizmetler için esneklik sağlamayı gerektirmektedir.¹⁸³

Sonuç itibariyle; ABD’de gerçekleştirilen kurala dayalı ekonomi politikalarının, anayasal denk bütçe kuralının mevcut olduğu eyaletlerde yapılan amprik çalışmaların sonuçlarında, denk bütçe kuralının hükümetlerin mali kararlarını disiplin altına aldığı göstermektedir. Poterba 1994 yılında 27 eyaleti analiz etmiş ve şu sonuçlara ulaşmıştır:¹⁸⁴

-“Sıkı” anayasal denk bütçe kuralının mevcut olduğu eyaletlerde “gevşek” denk bütçe kuralının uygulandığı eyaletlere göre harcama azalması daha fazladır.

-Eyaletlerde vergileme yetkisi üzerinde de değişik sınırlamalar mevcuttur. Bazı eyaletlerde vergi oranlarının arttırılabilmesi veya yeni bir vergi konulması eyalet parlamentosunda kaliteli çoğunluk kuralına bağlı bulunmaktadır. Bazı eyaletlerde ise referanduma gidilmesi şartı vardır. Bazı eyaletlerde de önceki yıl GSYİH’daki artış dikkate alınarak vergi yükünde artış yapılabilir.

Bu konu üzerine yapılan başka bir araştırmada da, Crai-Miller’in 1990 yılında eyaletler üzerine yaptığı bir araştırmada, yine vergileme yetkisinin sınırlı olduğu eyaletlerde vergi yükünün arttırılmadığı sonucuna varmaktadır. Bu konuda bir başka araştırma yapan Rouban (1995) de Crain-Miller ile aynı sonuca vararak vergileme sınırlamalarının, harcamaları sınırlayıcı etkiler taşıdığı sonucunu ortaya koymaktadır.¹⁸⁵

Söz konusu araştırma sonuçlarını destekleyen önemli sonuçlar Şekil 6’da görülebilmektedir. Buna göre kurala dayalı ekonomi politikaları sonucunda ABD’de, uygulamada karşılaşılan sorunlara rağmen, nominal harcama tavanlarının kullanıldığı

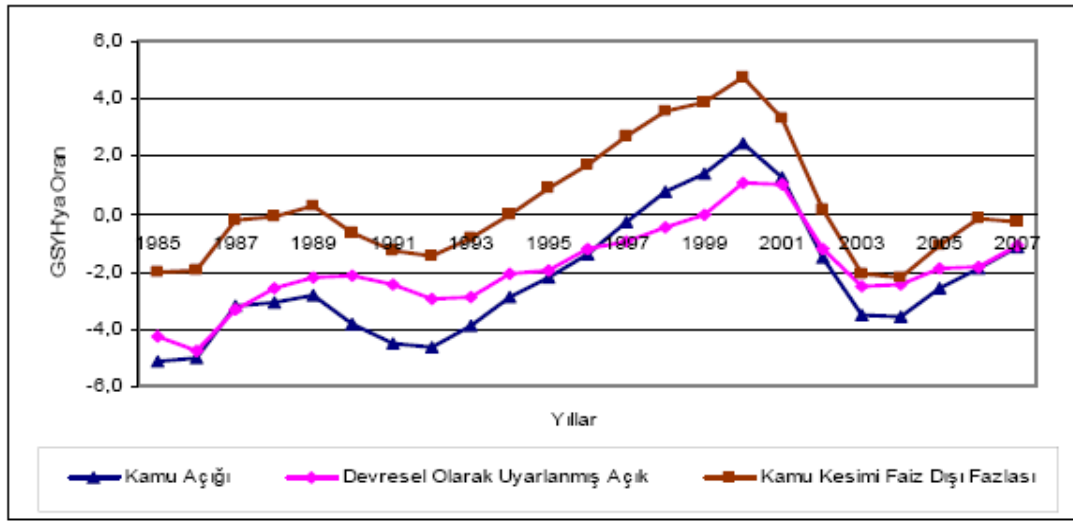
¹⁸³S.Bowler and T.Donovan, **Evolution in State Governance Structures: Unintended Consequences of State Tax and Expenditure Limitations**, Political Research Quarterly, 57, 2004, p.190.

¹⁸⁴ Sakal, s.76.

¹⁸⁵ Sakal, s.76.

1990 sonrası dönemde, kamu kesiminin ortalamada faiz dışı fazla verdiği görülmüştür. Şekil 6’da da görüleceği üzere 1990-2000 arası dönemde, GSYİH’ya oran olarak % 1,2 düzeyinde kamu kesimi faiz dışı fazla vermiş, yapısal düzenlemeyi gösteren devresel etkilerden arındırılmış kamu açığında da önemli iyileşmeler görülmüştür. Böylece, kamu kesimi borç stoku da GSYİH’ya oran olarak 1993 yılından itibaren düşüş eğilimi göstermiş, 2001 yılına gelindiğinde son yirmi yılın en düşük seviyesi olan % 33 düzeyine gerilemiştir.

Şekil 6: ABD’de Kurallı Dönemde Mali Görünüm (GSYİH’ya Oran, %)



Kaynak:US Congressional Budget Office, Historical Budget Data (www.cbo.gov)

ABD’de kurala dayalı mali uygulamaların sonucu açısından bir diğer önemli husus, kuralların her zaman daraltıcı bir yapı arz etmemiş olmasıdır. Harcama tavanları ex-ante olarak belirlendiği için, bazı yıllarda harcama tavanlarında yapılan artışlar büyüme oranının üzerine çıkabilmiştir.¹⁸⁶

2.6.İngiltere’de Kurala Dayalı Ekonomi Politikaları

1970’lerde tüm dünyada gözlenen yüksek enflasyon ve buna bağlı ekonomik problemler İngiltere’de de önemli etkiler yaratmış ve hükümetlerin makroekonomik politikalarının ana hedefini enflasyonun düşürülmesi yönünde yoğunlaşmıştır. Bu

¹⁸⁶ Kaya, s.58.

yönde ortaya konan enflasyon odaklı makroekonomik politikaların ana çerçevesini para politikaları oluşturmuştur. Böylece İngiltere de, para politikaları geçerli stabilizasyon aracı olarak uzun bir süre kullanılmıştır. Bu süreç, ekonomi politikalarının bir diğer aracı olan maliye politikası araçlarının kullanımını ikinci plana itmiş ve maliye politikası araçlarının bir istikrar aracı olma işlevini azaltmasına neden olmuştur. Nitekim, 1980'lerde de para politikası araçlarının istikrar düzenleyici fonksiyonunu koruduğu görülmüştür. Ancak; bu ekonomi politikaları 1990'lı yılların ilk yarısında görülen yüksek kamu açıkları ve ardından (1997 yılında) iktidara gelen yeni hükümetin, ekonomide istikrarın sağlanabilmesi amacıyla, kamu maliyesi araçlarının da bir stabilizasyon aracı olarak kullanılabilceğini vurgulaması üzerine değişiklik göstermeye başlamıştır. Özellikle iktidara gelen yeni hükümetin, kamu maliyesine ilişkin bir dizi reform paketini yürürlüğe alması, maliye politikası araçlarının bir stabilizasyon aracı olarak para politikası araçlarının yanında kullanılabilceği sonucunu doğurmuştur. Esasen İngiltere'de ekonomi politikalarının temelleri otomatik stabilizatlörlere dayanmaktadır. Ekonominin istikrarlı bir biçimde işleyebilmesi de otomatik stabilizatlörlerin işlevine bırakılmıştır. Bu nedenle iktidara yeni gelen hükümetin maliye politikası araçları üzerinde kurmaya çalıştığı model, otomatik stabilizatlörlerin çevirim boyunca rollerini oynamasına izin verilirken kamu maliyesini uzun dönemde sıkı bir biçimde kontrol etmesi yönünde tasarlanmıştır. Böylelikle, İngiltere'de 1997'de İşçi Partisi tarafından ortaya konan yeni ekonomi politikalarının bir sonucu olarak, hükümete mali kuralları gerçekleştirme şartı ile maliye politikası araçlarının ekonomiyi stabilize etmek amacıyla kullanılabilceği yetkisi vermiştir.

Ekonomi politikalarında gerçekleştirilen bu değişikliklere rağmen, İngiltere'de ekonomi politikası yönetiminde para politikası araçlarının kullanımının ağırlığının devam ettiği ve maliye politikası araçlarının daha çok para politikası araçlarının, istikrar rolünü otomatik stabilizatlörlerin de etkisi ile, ekonominin yönünü yumuşatması şartıyla desteklediği kabul edilmiştir.¹⁸⁷

¹⁸⁷ HM Treasury, **Fiscal Stabilisation in EMU**, A Discussion Paper, HM Treasury Stationery Office, London, 2003, p.35.

Bu kapsamda İngiltere'nin, 1998 yılında kabul edilen; Mali İstikrar Yasası (The Code for Fiscal Stability), Finans Kanunu (The Finance Act) ve İngiltere Merkez Bankası Kanunu (The Bank of England Act) düzenlemeleri ile ekonomi politikası yönetiminde, sayısal olmayan mali kural politikalarına geçtiği söylenebilir. Bu düzenlemeler, maliye politikasını uygulamak ve yönetmekle görevli olanlara rehberlik edecek temel ilkeleri ortaya koymaktadır. Bu ilkeler; şeffaflık, istikrar, sorumluluk, adalet ve etkinliktir. Söz konusu düzenlemelerle (kanunlarla), kamu maliyesine ilişkin olarak getirilen temel ilke ve esaslar şu şekilde açıklanmıştır;

-Şeffaflık; maliye politikasının amaçlarının belirlenmesinde, maliye politikasının uygulanmasında, kamusal hesapların ve uygulama sonuçlarının topluma duyurulmasında,

-İstikrar; politika oluşturma ve uygulama sürecinde,

-Sorumluluk; kamu mali yönetiminde,

-Adalet; nesiller arası borç yükünün dağılımında,

-Etkinlik; maliye politikasının oluşturulmasında ve kamu varlık ve yükümlülüklerinin yönetiminde etkinlik olarak, getirilmiştir.

Bu ilkeler doğrultusunda hükümetin temel mali amaçları;

-Orta dönemde sağlam kamu maliyesini garantilemek ve hem şimdiki hem de gelecek kuşaklar arasında harcama ve vergi politikalarında adaleti sağlamak,

-Kısa dönemde para politikasını desteklemek, özellikle ekonomik dalgalanmaların uyumlaştırılmasında ekonomik stabilizatörlerin işlemlerini sağlamaktır.

Ayrıca; hükümet bu ilkelerle uyumlu iktisadi ve mali stratejisini belirleyerek kamuoyuna açıklayacaktır. Söz konusu düzenlemelere iki mali kural aracılığıyla ulaşılabileceği de ortaya konmuştur.¹⁸⁸ Bunlar;

¹⁸⁸ Andrew Kilpatrick, **Transparent Frameworks, Fiscal Rules and Policy Making Under Uncertainty**, paper presented at the Bank of Italy workshop held in Perugia, 1-3 February, 2001, p.181.

- Altın Kural,
- Sürdürülebilir Yatırım Kuralı dır.

Bu kuralların temel amacı, politika oluşturma ve uygulama sürecine rehberlik edecek temel ilke ve esasları belirleyerek, maliye politikasının etkinliğini artırmaktır. Bu çerçevede yapılanlar, üç temel hususu düzenlemektedir. İlki kamu maliyesine ilişkin ilke ve esaslardan, ikincisi mali kurallara ilişkin hükümlerden, üçüncüsü de belirli raporlama ve denetleme mekanizmalarından oluşmaktadır.¹⁸⁹ Aşağıda söz konusu düzenlemelere ilişkin mali kural araçları açıklanmaya çalışılmıştır.

İngiltere’de Altın Kural Uygulaması; ekonomik konjonktür boyunca hükümetin sadece yatırım yapmak için borçlanacağı, cari harcamalar için ise borçlanmaya baş vurmayacağı üzerine kurularak kabul edilmiştir. Bu özelliği ile, altın kural uygulaması, İngiltere’nin uzun zamandır bütçe dengesizliğini gidermek için kullandığı bir mali kural aracıdır. Özellikle, nesiller arasında adaletin sağlanması için gelecekteki vergi mükelleflerinin bugün ki nesillere kalacak kamu harcamalarının finansmanına katlanmak durumunda kalmamalarını sağlamak için uygulamaya alınmıştır. Bu uygulamayla, kamu harcamalarının azaltılması zorunluluğunun doğması ihtimali karşısında, yatırımlara karşı olası önyargıları ortadan kaldırmayı amaçlamıştır. Böyle bir durumda mevcut harcamalardan çok, sermaye oluşturan (eğitim, sağlık, altyapı vb.) harcamalarında bir azalmaya gitme ihtimali daha etkin bir düşünce olarak ifade edilmiştir. İngiltere’de, her mali yılda, para politikasını destekleyen maliye politikası uygulamalarında para politikaları zayıflatılırken maliye politikaları sıkılaştırılmaktadır. Bu kural kapsamında, İngiltere’de borçla finansmanın tercih edilmeyeceği belirtilerek uzun dönemde vergi ile finansmanın sağlanabileceği, kısa dönemde ise özellikle özel talebin canlandırılması açısından borçla finansmanın tercih edilmesinin daha adil olacağı üzerinde durulmuştur. Böylelikle, İngiltere’de Altın Kural uygulaması çerçevesinde, ekonomik konjonktür boyunca hükümetin sadece kamu yatırım harcamaları için borçlanılmaya gidebileceği ancak; cari harcamalar için borçlanamayacağı kuralını getirmektedir. Söz konusu kural, bütçe dengesi yerine cari dengeyi esas alarak cari harcamaların cari gelirler yoluyla karşılanmasını kabul etmektedir. Bu kuralın

¹⁸⁹ Kaya, s. 44.

uygulanmasında devresel uyarlamalar yapılmış ve cari denge, yıllık olarak değil ekonomik konjonktür boyunca esas alınmıştır. Ayrıca; kuralın uygulama alanı tüm kamu kesimi olarak kabul edilmiştir.

Sürdürülebilir yatırım kuralı ise; kamu net borç stokunun GSYİH içerisindeki payının konjonktür dönemi boyunca % 40 referans değerinin altında olması esası üzerine kurgulanmıştır.

İngiltere’de bu iki temel kuralın dışında; kanunla mali kurallara ilişkin uygulama süreçlerini güçlendirecek belirli raporlama ve muhasebe standartları da getirilmiştir. Söz konusu raporlar, bütçe öncesi rapor, mali durum ve bütçe raporu, ekonomik ve mali strateji raporu, borç yönetimi raporu ve ekonomik ve mali projeksiyonlar raporundan oluşmaktadır. Bu raporlar mali kuralların kamuoyu tarafından takibini kolaylaştırdığı gibi hesap verilebilirliği de artırmaktadır.

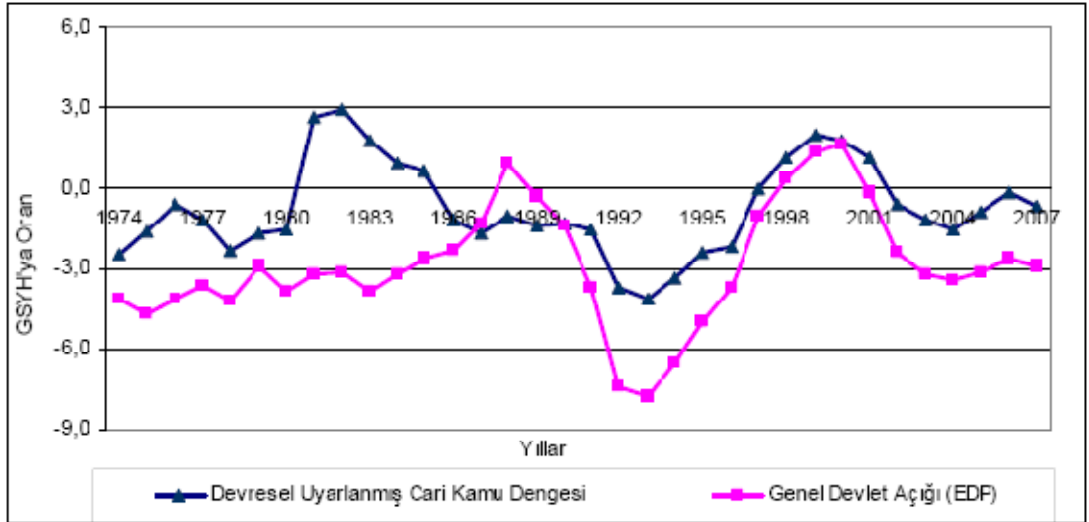
İngiltere’de mali kuralların belirlenmesinde, AB ortak uygulamalarına temel teşkil eden aşırı açık prosedüründen farklı bir yönetim izlediği görülmüştür. AB’de aşırı açık prosedürü çerçevesinde ortaya konulan açık kriteri, genel devlet dengesini esas alırken, İngiltere uygulamasında açık kriteri kamu kesimi cari dengesini esas almaktadır. Ayrıca; borç stokuna ilişkin Birlik uygulamalarında genel devlet brüt borç stoku esas alınırken, İngiltere’de likit varlıkların toplam borç stokundan düşülmesi sonucu hesaplanan kamu kesimi net borç stoku esas alınmaktadır. Şekil 7’de İngiltere’de Altın Kural ve AB Kriteri (GSYİH’ya Oran, %) görülmektedir.

Böylelikle İngiltere’de mali kural uygulamasında, bir defalık ve devresel etkilerin arındırılması sonucunda elde edilen açık rakamının ekonomik konjonktür içerisindeki ortalamasına bakılmaktadır. Buna göre, cari dengenin bir yıl için sağlanması önemli olmayıp, konjonktür içerisinde almış olduğu ortalama değere bakılmaktadır. Bu bağlamda, 1986-1997 yılları arasında bir konjonktür dönemi olarak kabul edilirken, 1997-2007 yılları arası da ayrı bir konjonktür dönemi olarak kabul edilmektedir. Bu konjonktür dönemi ise fiili GSYİH’nın, potansiyel GSYİH

etrafında dalgalandığı dönemi ifade etmektedir. Böylece kural uygulamasının izlendiği dönemde bir daralma ve bir genişleme evresi bulunmaktadır.

Bu çerçeveden bakıldığında, 1997-2007 arası dönemde, İngiliz hükümeti altın kural uygulaması açısından başarılı olmuştur. Bu dönemde cari kamu dengesi % 0,1 oranında fazla vermiştir. Fakat; burada gözden kaçırılmaması gereken bir husus, İngiliz hükümeti tarafından uygulanan bu kural ile AB’de uygulanan aşırı açık prosedürünün çelişebilmesidir. Örneğin; 2003, 2004 ve 2005 yıllarında genel devlet açığı % 3 eşik değerinin üzerinde gerçekleşmiştir. Bu bağlamda, İngiltere’nin ulusal bazda açık kriterine ilişkin performans kriterini yakalaması, otomatik olarak AB prosedürlerinin sağlanması sonucunu beraberinde getirmektedir. Cari denge esas alınmış olduğu için, kamu yatırım harcamalarının alacağı değer AB prosedürüne uyumun sağlanması açısından temel belirleyici olmaktadır. Bununla birlikte, İngiltere’de KİT sisteminde verilen fazlalar genel devlet açığının kamu kesimine geçildiğinde azalmasında veya fazlaya dönmesinde etkili olmaktadır. Şekil 8’de İngiltere’de borç stoku kuralı ve AB kriteri (GSYİH’ya Oran, %) görülmektedir.

Şekil 7: İngiltere’de Altın Kural ve AB Kriteri (GSYİH’ya Oran, %)



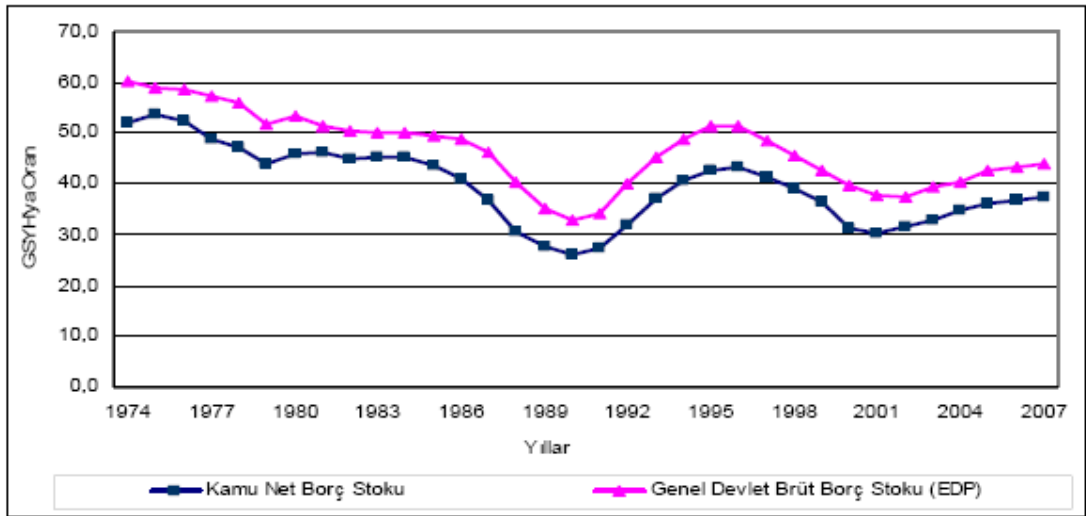
Kaynak: HM-Treasury, Fiscal Policy in the UK, “www.hm.treasury.gov.uk”

Bu çerçevede İngiltere’nin ulusal düzeyde uygulamakta olduğu sürdürülebilir yatırım kuralı, kamu net borç stoku tanımını esas almaktadır. AB ortak

uygulamalarına temel teşkil eden borç stoku kuralı ise, genel devlet brüt borç stokunu esas almaktadır. Şekil 8’de de her iki göstergenin almış olduğu değerlere yer verilmektedir.

Yine şekil 8’den de görüleceği üzere, İngiltere’de 1990’lı yıllarda % 40 eşik değerinin üzerine çıkan kamu net borç stokunun GSYİH’ye oranı, 1997 yılı sonrasında % 40 eşik değerinin altında gerçekleşmiştir. AB uygulamalarına temel teşkil eden genel devlet brüt borç stokunun ise, 1974 yılından itibaren her yıl % 60 eşik değerinin altında gerçekleştiği görülmektedir. İngiltere’nin mali yapısı incelendiğinde ulusal düzeyde uygulanan borç stoku kriteri yakalandığında çok istisnai durumlar haricinde AB uygulamalarına temel teşkil eden borç stoku kriterlerinin de sağlanacağı sonucuna varılmaktadır.¹⁹⁰

Şekil 8: İngiltere’de Borç Stoku Kuralı ve AB Kriteri (GSYİH’ya Oran, %)



Kaynak: HM-Treasury, Fiscal Policy in the UK, “www.hm.treasury.gov.uk”

Sonuç itibariyle İngiltere’de, mali kural uygulamalarıyla belirgin bazı başarılar elde etmiştir. 1975-1997 arasında GSYİH’ye oran olarak ortalama % 3,7 olan kamu kesimi borçlanma gereği, mali kuralların uygulanmaya başladığı 1997 yılından 2007 yılına kadar % 1,2 düzeyine düşmüştür. Tablo 11’de İngiltere’nin bu konudaki bazı kamu mali göstergeleri verilmiştir.

¹⁹⁰ HM-Treasury, Analysing UK Fiscal Policy: 21 “www.hm-treasury.gov.uk”

Tablo 11: İngiltere'nin Bazı Kamu Mali Göstergeleri (GSYİH'ye Oran, %)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Kamu Kesimi Toplam Harcamaları	45,7	42,9	42,4	37,6	40,6	36,1	40,7	40,2	40,6
-Kamu Kesimi Cari Harcamaları	40,1	41,0	41,2	36,2	39,2	35,6	38,8	38,3	38,5
-Kamu Kesimi Yatırım Harcamaları	5,6	1,9	1,2	1,4	1,4	0,5	1,9	1,9	2,1
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	7,0	4,9	2,4	1,0	4,7	-1,9	3,0	2,9	2,7
-KİT Borçlanma Gereği	2,3	1,1	-0,2	-0,4	-0,3	-0,3	-0,1	-0,2	-0,2
-Mahalli İdareler Borçlanma Gereği	1,9	0,8	0,6	0,1	-0,1	0,2	0,4	0,2	0,2
-Merkezi Yönetim Borçlanma Gereği	2,9	3,0	2,0	1,3	5,1	-1,9	2,6	2,9	2,7
Kamu Net Borç Stoğu	53,8	46,0	43,5	26,2	42,6	31,4	36,1	36,8	37,6

Kaynak: HM Treasury, Public Sector Finances Databank (www.hm-treasury.gov.uk)

Not: Borçlanma gereği rakamlarda (+) işaret, açığı göstermektedir. Harcama ve borçlanma gereği rakamları devresel uyarılama yapılmamış rakamlardır.

Tablo 11'den de görüleceği üzere 1975 yılında % 53,8 olarak gerçekleşen kamu net borç stokunun GSYİH içerisindeki payı, 2007 yılı itibariyle % 37,6'ya kadar gerilemiştir. Ayrıca, kural uygulamasıyla kamu kesiminin genel ekonomi içerisindeki payı da azaltılmıştır. 1975-1997 arasında ortalama % 41,5 olarak gerçekleşen toplam kamu harcamalarının GSYİH içerisindeki payı, 1997 ile 2007 arasındaki dönemde % 38,3 düzeyine kadar gerilemiştir.

Üzerinde durulması gereken bir nokta da, İngiltere'de 1961 yılının başlarında çok yıllık kamu harcama programlarıyla çok yıllık bütçelemenin¹⁹¹ öncüsü olmasıdır.

¹⁹¹ **Çok Yıllı Bütçeleme;** Bütçelerin düzenlenme biçimleri iktisadi ve sosyal hayatta meydana gelen değişimlere göre yeni görünüm kazanmaktadır. Bu gelişmelerde küreselleşme sürecinin de rolü giderek artmaktadır. Pek çok ülke kamusal reformlar kapsamında devlet bütçesine orta vadeli (çok yıllık) bir bakış açısı kazandırma çabası içine girmiştir. Temel amaç, kamu yönetiminde mali disiplini sağlamak ve performans esaslı bütçeleme sistemini uygulamaktır. Çok yıllık bütçeleme uygulamasına geçilmesinin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Bu nedenler arasında, ülkelerin genel olarak makul seviyelerine inen enflasyon oranlarının da etkisiyle, orta vadeli ekonomik ve mali istikrarı sağlamak, gelecekle ilgili belirsizlikleri azaltmak, özel sektörün yatırım kararları için gerekli ortamı hazırlamak,

Buna göre İngiltere’de harcama planları ve gelir tahminleri üç yıllık olarak hazırlanmaktadır. İngiltere’deki çok yıllık bütçeleme yaklaşımı, gider taahhütlerinin çok yıllık etkileri ve hükümetin orta vadeli ekonomik hedeflerini başarması için gerekli tedbirler üzerinde de odaklaşarak bütçe politikalarının orta vadeli bir görünümünü politikacılara sunmaktadır.¹⁹²

2.7.Yeni Zelanda’da Kurala Dayalı Ekonomi Politikaları

29 Mayıs 1973 yılında OECD bünyesine dahil olan Yeni Zelanda, 1980’lerin ortalarına kadar ekonomik büyüme ve hayat standardı bakımından birçok batılı ekonomilerin gerisindeydi. Mali politikaları, daha çok korumacı ve müdahaleci bir yapı gösteren Yeni Zelanda’nın, 1984’ten 1990’lı yılların ortalarına kadar ortaya koyup uyguladığı radikal ekonomi politikalarının olumlu sonuçları, özellikle kurala dayalı ekonomi politikaları yönünde, model ülke olma görünümü kazandırmıştır. Söz konusu politikaları, özel sektörün rolünün genel ekonomi içindeki hacmini artırarak etkinliğini sağlamak ve ekonomi üzerindeki devlet müdahalelerini minimize etmek yönünde özetlemek mümkündür.¹⁹³

Devletin hizmet sağlayıcı, ekonomiyi düzenleyici ve fiyatları belirleyici olarak etkin bir rol almasının ortaya koyduğu olumsuz sonuçların yanında, dünyada 1970’li yıllarda yaşanan stagflasyon olgusu ve 1980’li yılında ortaya çıkan ikinci petrol krizi, Yeni Zelanda ekonomisini yüksek enflasyon, yüksek bütçe açıkları, yüksek kamu borçları ve yüksek işsizlik gibi yapısal ekonomik ve mali sorunlarla

bütçe-plan ilişkisini güçlendirmek, mali disiplini sağlamlaştırmak, performans esaslı bütçeleme sistemine işlerlik kazandırmak, kamu hizmetlerinde etkinliği arttırmak istemeleri sıralanabilir. Yıllık bütçeler esas itibarıyla uygulandıkları dönemdeki ihtiyaçları yansıtmakta ve bu şekilde yapılan kaynak dağılımı geçici olmaktadır. Çok yıllık bütçeleme, yıllık bütçe sürecinin özellikle çok yıllık gelir ve harcama tahminleri veya çok yıllık bir mali plan gibi çok yıllık bir anlayışla değerlendirildiği, politika-plan-bütçe bağlantısının gerçekleştirildiği bir bütçeleme yaklaşımıdır. Çok yıllık bütçeleme, devletin gelecek bir yıl esas olmak üzere bu yılı izleyen birkaç yıla ilişkin gider ve gelir tahminlerinin yer aldığı, gelecek yıla ilişkin gider ve gelirin yürütülüp uygulanması konusunda hükümetin parlamentodan yetki ve izin aldığı bir bütçeleme şekli olarak tanımlanabilir. Bu uygulamayla, bütçede yıllık ilkesi geçerliliğini korumakta, parlamento hükümete devlet giderlerinin yapılması ve gelirlerin toplanması konusunda gelecek bir yıl için gerekli hukuki yetkiyi vermekte hükümetin gelecek yılı izleyen birkaç yıla ilişkin gider ve gelir tahminlerini görüşmekte, böylece hükümetin gelecek yıllara ilişkin mali politikalarını da denetlemektedir. (Tüğen, s. 154-155)

¹⁹² Tüğen, s. 165.

¹⁹³ Vito Tanzi, Ludger Schuknecht, **Reforming government: An overview of recent experience**, European Journal of Political Economy, Vol.13, 1997, p.403.

karşı karşıya bırakmış ve 1984 yılında derin bir ekonomik kriz yaşamasına neden olmuştur.

Ülkede 1984 yılında yapılan seçimler sonucunda iş başına gelen yeni hükümetin ekonomi politikaları yönündeki ağırlığı, özellikle yaşanan krizin etkisiyle, kapsamlı bir reform süreci başlatması yönünde gerçekleşmiştir. Uygulamaya konulan ekonomi politikalarının temel amacı; devletin ekonomide daha iyi kaynak kullanımını sağlamaya yönelik düzenlemeleri içeren reformlarla, son derece karmaşık bir yapıya bürünen devletin ekonomiye müdahalelerinin kaldırılarak mümkün olduğunca piyasa kurallarının hakim olduğu bir uygulama modeline geçilmesi yönünde olmuştur. Bu kapsamda kamu mali yönetimi ile ilgili olarak 1986 yılından itibaren önemli yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu yasal düzenlemeler içinde; 1994'te çıkarılan Mali Sorumluluk Kanunu (Fiscal Responsibility Act) temel yasal düzenleme olarak kabul edilmektedir. Bu yapısı ile Mali Sorumluluk Kanunu, mali kural uygulamaları yönünde başlı başına yeni bir aşamaya geçilmesine yol açmıştır. Bu kanunu, maliye politikasının oluşturulması ve uygulamasıyla ilgili temel ilkeleri belirlemiş ve hükümetleri düzenli olarak kısa ve uzun vadeli mali hedefleri açıklamaları konusunda yasal zorunluluk altına sokmuştur. Düzenleme sayısal hedefler oluşturmaktan çok, hükümetin mali politikalarla ilgili karar alma süreçlerini güçlendirmek ve kamuoyunun mali politikalar hakkında daha fazla bilgi sahibi olmasını sağlamaktır. Bu kapsamda gerçekleştirilen düzenleme ile, kamu borçlarını ihtiyatlı bir seviyeye indirmeye, aniden ortaya çıkabilecek olumsuz gelişmelere karşı ihtiyatlı olmaya, mali riski ihtiyatlı bir şekilde sürdürmeye ve gelecek yıllar için vergi oranlarını tahmin edilebilir bir seviyede tutma şartına bağlamıştır.¹⁹⁴ Mali Sorumluluk Yasasının bu yönde hedeflediği amaca ulaşabilmesi için, mali yönetimden sorumlu olan kurum ve kuruluşların uyması gereken genel ilkeleri belirleyerek, hesap verebilirliğin önemine vurgu yapmıştır. Bu düzenlemeler ayrıca, mali planlama için uzun vadeli bakış açısını öne çıkartmıştır.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Finland Ministry of Finance, Fiscal Policy Rules and the Reform of Spending Limits in Finland, Ministry of Finance Budget Department, Helsinki, (2007) www.vm.fi, (İndirme Tarihi:09.03.2011)

¹⁹⁵ Vito Tnzi and Ludger Schuknecht, **Public Spending in the 20th Century A Global Perspective**, Cambridge University Press, 2000, p. 211.

Mali Sorumluluk Kanunu söz konusu hedeflere ulaşma yolunda, hükümete aşağıda sıralanan yükümlülükleri de getirmiştir;

Hükümetlerin sorumlu bir mali yönetimin gerektirdiği şekilde, mevcut mali kanunlardaki temel ilkelere uymalarını ve kamuya açık bir şekilde maliye politikalarını değerlendirilmesi istenmiştir. Şayet, herhangi bir nedenden dolayı hükümetin belirlemiş olduğu politikalardan ve mali ilkelerden bir sapma söz konusu olursa, bu durumun mutlaka kamuoyuna nedenleri ile birlikte açıklanmasını zorunlu kılmıştır. Mali kararların yansımalarını içeren ve üç yıllık projeksiyonları gösteren ekonomik ve mali güncelleştirme raporlarının mutlaka düzenli olarak çıkarılması şarta bağlanmıştır. Gelecek mali yılın bütçesiyle ilgili olarak, özellikle mali stratejileri kısa vadeli mali hedefleri ve uzun vadeli mali amaçları ortaya koyan bütçe politikası beyanı çıkartılmalıdır. Yine Mali Sorumluluk Kanunu kapsamında, parlamento ile onun sorumlu komisyonu olan Finansman ve Harcama Komisyonu'na hükümetin mali politikalarını değerlendirirken kullanacağı ve sorumluluk arayacağı dört temel ilkeyi de ortaya koymuştur. Bu ilkeler; borçlanmayı makul bir düzeyde sürdürmek, mali risklerin basiretli şekilde yönetilmesini sağlamak, makul bir düzeyde öngörülebilir vergi miktarı ve oranlarının belirlenmesini sağlamak yönünde düzenlenmiştir.

Yeni Zelanda' da uygulamaya alınan Mali Sorumluluk Kanununun ekonomi yönetimi üzerinde, özellikle kurala dayalı mali politikaların uygulamaları üzerinde, önemli iyileştirici etkilerinin olduğu görülmüştür. Bu olumlu etkilerin bir kısmı şu şekilde özetlenebilir.

-Mali Sorumluluk Kanunu ile genel ilkelere sahip olan mali kuraların, 1980'li yıllar boyunca ülkede baş gösteren açık sorununun ardından, nakit temelli muhasebeden gelir ve harcama bütçelemesine geçişi sağlanarak 1990'ların başlarından itibaren kamu maliyesi alanında bütçe fazlası oluşturulması yönünde önemli gelişmeler sağlamıştır.

-Devletin genel ekonomi içerisinde mal ve hizmet üretiminden çekilmesi sağlanarak, çelik endüstrisi, bankacılık, telekomünikasyon ve milli havayolları işletmeciliğini içeren birçok devlet kurumunun (KİT, İDT vb.) ticari hale getirilerek özelleştirilmesi sağlanmıştır.

-Tarım sektörüne yönelik fiyat destekleri ve sübvansiyonlar kaldırılarak, düşük kamu ödemesi ve fiyatlandırılması yoluyla oluşturulan destekleme yardımları azaltılmıştır.

-Bu düzenlemeler kapsamında kamu hizmetlerinde yararlanana ödetme uygulaması gündeme getirilerek, kamu idarelerine maliyetleri azaltıcı yeni hedefler verilmiştir. Vergi sistemi basitleştirilerek, vergi oranları keskin bir biçimde azaltılmış ve vergi tabanı genişletilmiştir.

-1990-1991'de sosyal politika reformu kapsamında sağlık, eğitim, refah, konut, sosyal yardım ve kaza sigortası sistemleri yeniden yapılandırılarak emeklilik yaşı 60'tan 65'e yükseltilmiş ve sosyal güvenlik sistemi evrensel değerlere önem veren, kendi kendini test eden yetkilerle donatılmıştır.¹⁹⁶

Bunların yanı sıra, Mali Sorumluluk Yasası, maliye politikasına ilişkin kuralları ve amaçları da belirlemiştir. Bu yasa ile hükümete, normal ekonomik koşullar altında kamu borçlarının makul bir seviyeye (GSYİH'nin % 20'sine) gelinceye kadar (azaltılıncaya kadar) mali fazla sağlama yetkisi tanınmıştır. Ayrıca; vergi oranlarının, özel sektörün mali açıdan tahmin edebilirliğini sağlaması ekonomide istikrar yaratacaktır.

Kanun aynı zamanda bütçesel hesaplama prensiplerini ve ihtiyaçların ne kadar kısıtlanabileceğinin de çerçevesini çizmiştir. Özellikle bütçeleme sürecinde reformlara bağlı önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu reformlar arasında en önemli olanı, Yeni Zelanda'da şuanda da uygulanmakta olan çok yıllık bütçeleme sürecinin benimsenmiş olmasıdır. Çok yıllık bütçe süreci özellikle maliye politikalarının

¹⁹⁶ Sakal, s. 84.

kullanımı sırasında şeffaflığı ve sorumluluğu arttırarak ve hükümet üzerinde daha fazla mali disiplinin yerleştirilmesinin sağlanması bakımından önemli bir işleve sahiptir. Nitekim, çok yıllık bütçeleme süreci, çok yıllık projeksiyonları gerektirdiği için, hükümetin mali açığı, kamu borç düzeyini ve ekonomideki kamu sektörü payını azaltma konusunda ortaya koyacağı stratejik mali hedeflerden sapmaya neden olan politikaları erken tespit etme sürecinde fonksiyonel bir mekanizmayı yerine getirme yönünde oldukça önemlidir.¹⁹⁷ Bu yönde oluşturulan bütçeler, bütçe süreci içinde bakanlıklar ve departmanlar kendi bütçe büyüklüklerini gelecek üç yılı göz önüne alarak oluştururlar. Bu durum, yeni mali yılın başlaması ile birlikte üç yıllık planlama ve bütçeleme ile ilgili stratejik çalışmaların başlatılarak, hükümetin bu çalışmalardan faydalanması sağlanarak mevcut ve öngörülen ekonomik yapı içinde gelecek üç yıl için bütçe stratejilerini ve amaçlarını kararlaştırabilmektedir.¹⁹⁸

Ayrıca; Mali Sorumluluk Yasasıyla, mali disipline, parasal yönde geri döneceği de belirtilmiştir. Bu yönde Merkez Bankasının bağımsızlığı kesin olarak kabul edilmiştir. Merkez Bankasının bağımsızlığı ile amaçlanan temel strateji, enflasyon hedeflerinin çok daha düşük oranlarda kalmasını sağlamak yönündedir. Kısaca bu düzenleme ile Merkez Bankasının bağımsızlığının sağlanması amaçlanmış ve bu yönde önemli başarı elde edilmiştir. Nitekim bu düzenleme ile Yeni Zelanda dünyadaki en bağımsız merkez bankalarından biri konumuna gelmiştir.

Sonuç itibariyle; Yeni Zelanda'da, kamu mali yönetiminde kademeli, kapsamlı ve uyumlu reformlar başarı ile gerçekleştirilmiş ve diğer ülkeler için bir başarı örneği haline gelmiştir. Mali Sorumluluk Kanunu, mali kural için sayısal hedefler koymaktan çok, mali kuralın etkin çalışması için gerekli olan bilgilendirilmiş bir kamusal karar alma sürecini oluşturma amacını taşımıştır. Bu özelliği ile, hizmetin üretilmesinde, gerek siyasi ve gerekse bürokratik-teknik sorumlulukları net bir şekilde ortaya koyarak tespit etmekte ve birbirinden ayırtmaktadır. Böylelikle, gelişmeler karşısında hızlı karşılık veren ve etkin çalışan bir mali sistemin oluşturulması teşvik edilmiştir. Yeni Zelanda örneği, mali kural

¹⁹⁷ L.F.Jameson Boex-Jorge Vazquez Martinez-M.Robert McNAB, **Multi-Year Budgeting: A Review Of International Practices and Lessons For Developing and Transitional Economies**, Public Budgeting Finance, Summer, 2000. Pp. 137-142.

¹⁹⁸ Tüğen, s. 170.

uygulamaları içinde sayısal hedefler ve kurallar konulmasına ilave olarak, mali kuralın başarı ile uygulanması için gerekli koşulları yaratan bir reform örneği olarak tarihe geçmiş ve Yeni Zelanda'da uygulama dönemlerinde kamu-mali disiplininin sağlanması yönünde önemli katkılar sağlamıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MALİ KURAL UYGULAMALARI

3.1.Türkiye'de Mali Kural İhtiyacının Gerekçesi ve Örtülü Mali Kural Uygulamaları Öncesi Durum

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu ilk yıllarda zorunlu ekonomik ve siyasi koşullara rağmen mali disiplini sıkı biçimde benimsemiş ve bu durum 1950'li yıllara kadar devam etmiştir. Bu dönemin maliye politikalarının genel özelliği, bütçe fazlasının genel durum, bütçe açıklarının ise istisnai durum olarak ağırlık kazanmış olmasıdır. Uygulanan bu mali politikaların bir sonucu olarak 1934 yılında % 9,4 oranında rekor sayılabilecek bir bütçe fazlası bile verilmiştir.

1950'li yıllarda çok partili hayata geçiş girişimlerinin yarattığı etki, siyasi rekabet ve popülizmin ülke gündemine yerleşmesine neden olmuştur. Bu sürecin yanında dünyada benimsenen refah devleti olgusunun yarattığı etki, mali politikaların yönünü değiştirerek Cumhuriyetin ilk yıllarında benimsenen “*denk bütçe*” hassasiyetini yumuşatmış ve kademeli bir şekilde “*açık bütçe politikaları*” nı öne çıkartmıştır. Söz konusu mali politikalarının etkisi ile 1950'li yıldan sonra oluşan bütçe açıkları, 1970'li yıllara kadar % 1 ila % 2 arasında değişen küçük oranlarda gerçekleşmiştir. Bu durum maliye politikalarının bütçe disiplininden az da olsa uzaklaşmış olduğu anlamını taşıması bakımından önem arz etmektedir. Nitekim, bütçe disiplininden kopuş, her ne kadar oransal olarak küçük görülse de, bu politikaların ardında yatan felsefenin zaman içinde kendine kalıcı bir yer bulduğunu ve derinleştiğini göstermektedir. Özellikle 1970'lerde yaşanan küresel ekonomik sorunlarında etkisi ile, 1980'li ve 1990'lı yıllarda önemli bütçe açıkları yaşanmıştır. 1987 yılından itibaren derinleşen bütçe açıklarının, kritik bütçe açığı olarak kabul edilen % 3'lük eşik değerinin altına çekilememesi, bu dönemin en önemli mali sorunu olarak kabul edilmiştir. Bu açıdan bakıldığında Türkiye'nin, 1980 ve 1990'larda kamu mali yönetiminde mali disiplinin ve saydamlığın göz ardı edildiği

bir dönem yaşadığı kabul edilebilir.¹⁹⁹ Söz konusu yapısal ekonomik durum; ekonomik performansın düşmesine, mali yetersizliklerin ortaya çıkmasına, kırılğan bir finansal sistemin işlemesine ve yüksek oranda seyreden enflasyona neden olmuştur. Bu durumun düzeltilmesi yönünde hükümetlerin devreye aldıkları kısa dönemli istikrar teşebbüsleri bir sonuç getirmemiş, bilakis ülke ekonomisinin, daha fazla yıpranmasına ve zayıflamasına neden olmuştur. Bu dönemde mali yapıdaki sürdürülemezlik, hükümetleri zorunlu olarak yüksek risk primiyle borçlanmaya yöneltmiştir. Bu durumun sonucu olarak, bütçe açıkları yüksek seviyelere çıkmış, devletin borçlanma ihtiyacı artmış ve zayıf seyreden mali disiplinin iyiden iyiye bozulmasına neden olmuştur. Durumun düzeltilmesi yönünde alınan tedbirler sorunu daha da derinleştirerek, bütçe harcamalarının yarıya yakınının, bütçe içi, bütçe dışı ve gizli fonlar vasıtasıyla tamamen parlamentonun gözetim ve denetimi dışına çıkmasına neden olmuştur.²⁰⁰

1980 ve 1990’larda uygulanan bu politikaların bir diğer etkisi de dış ödemeler bilançosu üzerinde yaşanmıştır. Söz konusu dönemde, hükümetler, artan kamu harcamalarını finanse etmek amacı ile öncelikle ve ağırlıklı olarak borçlanma enstrümanını kullanmayı tercih etmişlerdir. Ancak, iç borçlanmaya başvurulması ülkede faiz yükünün artmasına neden olurken, dış borçlanmaya gidilmesi ülkedeki döviz rezervlerinin azalmasına ve ödemeler bilançosunda önemli sayılabacak sapmalara neden olmuştur.

Gerçekleştirilen borçlanmaların herhangi bir sınırlamaya tabi olmaması, nesiller boyu süren bir borç sarmalı yapısının ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. Yaşanan bu süreç, maliye politikasında disiplinsizliğin artmasına, kamu açıklarının hızla yükselmesine ve iç borç seviyesinin aşırı derecede artmasına neden olmuştur.²⁰¹

Ortaya çıkan tablo, kısa dönemde mali istikrar için risk oluşturmuş ve borç sorununu daha da kötüleştirerek kamu finansmanının uzun vadeli sürdürülebilirliğini tehdit etmiştir. Bu politikalar ilaveten, Türkiye’de harcamaların bütçe dışına

¹⁹⁹ E.Dedeoğlu, **Mali Kural Nasıl İşler?**, Tepav Politika Notu, 2010, s.1.

²⁰⁰ Ahmet Kesik, **Fon Sistemi ve Devam Eden Sorunlar**, Maliye Dergisi, 1999, (131), ss.97-98.

²⁰¹ Z.Yükseler, **Örtülü Mali Kurallardan Açık Mali Kurallara Geçiş**, T.C.Merkez Bankası, Ankara, 2010.

çıkarılması, bankaların yarı mali işlemleri bütçenin şeffaflığını zedeler şekilde gerçekleştirmesi, israf ve yolsuzlukları artırmıştır. Bu süreç, bozuk olan mali disiplinin daha da bozulmasına ve iç borç dinamiklerinin çığ gibi büyümesine neden olmuştur.²⁰²

Türkiye’de özetlenmeye çalışılan iradi-ihiyari mali politikaları uygulamalarının bir sonucu olarak ortaya çıkan bu yapı, 2000’li yılların başına kadar devan etmiş ve bu süreç ülkede, yüksek oranlı enflasyona, ağır vergi yüküne, yüksek oranlı iç ve dış borç yüküne, KİT’lerin finansman sorununa, sosyal güvenlik sistemindeki yüksek oranlı açıklara, yerel yönetimlerin finansman sorunlarına, siyasal yozlaşmaya, aşarı bürokratikleşmeye ve kurumlar arası iletişimsizlik gibi temel sorunların hem kaynağı hem de sonucu olmuştur.

Türkiye’de 1990-2000 döneminde yaşanan bu yapısal süreç, ciddi sorunlara neden olmuştur. Bu yapısal sorunları, örtülü mali kural öncesi kamu harcamaları, kamu finansman yapısı ve genel görünüm başlıkları altında rakamsal olarak analiz etmek mümkündür.

3.1.1.Örtülü Mali Kural Öncesi Genel Görünüm

1990-2000 döneminde hakim olan temel mali uygulamalar, mali dengeden çok ekonomik dengeye dayalı bir iktisat politikası anlayışının ağırlık kazanması yönünde gerçekleşmiştir.

Tablo 12’den de görüleceği üzere, 1990’lı yıllar boyunca çeşitli iradi-ihiyari tasarruf tedbirlerinin alınması dolayısıyla, istisna kabul edilebilecek yıllar olmakla birlikte, konsolide bütçe, fonlar ve döner sermayeler, sosyal güvenlik kuruluşları (SGK) ve KİT’lerin açıkları toplamından oluşan kamu kesimi açığının, artan bir seyir içerisinde olduğu görülmektedir. Bu kapsamda, 1990 yılı itibariyle GSYİH’ye oran olarak % 5,5 olan kamu kesimi açığı, 1999 yılının sonuna gelindiğinde % 11,7 düzeyine kadar yükselmiştir.

²⁰² Ş.Binay, **Some Issues Fiscal Policy and CentralBanking: The Case of Turkey**, BIS Papers, No: 20, October, <http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap20y.pdf>, (Erişim: 16.03.2011)

Tablo 12: Türkiye'nin 1990-1999 Dönemi Kamu Maliyesinin Genel Görünümü (GSYİH'ye Oran, %)

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

Kaynak:DPT

Not: Verilerin karşılaştırılabilir olması açısından GSYİH oranlarında 1998 bazına uyarlanmış milli gelir serisi kullanılmıştır.

1.Açık rakamlarında negatif işaret fazlayı göstermektedir.

2.KİT sistemi açığı, 233 sayılı KHK ve 4046 sayılı kanun kapsamındaki KİT'lerin ve kamu bankalarının açıkları toplamından oluşmaktadır.

İlgili dönemde kamu kesimi açığı büyük oranda konsolide bütçe açığından kaynaklanıyor olsa da, rasyonel bir politika aracı olmaktan çıkan fon ve döner sermaye dengesinin, dönem içerisinde ortalama % 0,4 düzeyinde bir açık vermekte olduğu, dönem başında fazla veren sosyal güvenlik dengesinin ve dengede olan mahalli idareler sisteminin dönem içerisinde açık verir bir hale dönüştüğü görülmektedir. Bununla birlikte ilgili dönemde, Türk Kamu Mali yönetimi sisteminde iradi-ihiyari politika alanının yegane unsurlarından birisi olan KİT sisteminin, rasyonel kararlardan oldukça uzak bir görünüm çizmekte olduğu da belirtilmelidir. Dönem içerisinde bazı yıllarda uluslar arası konjonktürel gelişmelerin etkisi ve emtia fiyatlarındaki değişmelerin maliyetlere yansması nedeniyle fazla veren KİT dengesi, dönem boyunca GSYİH'ye oran olarak % 1,2 düzeyinde bir açık vermiştir.²⁰³

3.1.1.1.Örtülü Mali Kural Öncesi Kamu Harcamaları

Türkiye'de iradi-ihiyari maliye politikalarının yol açtığı mali disiplinsizliğin, ekonomiye yarattığı zararın aynı zamanda artan kamu harcamalarının hangi alanlarda kullanıldığı konusu ile de yakından ilgilidir.

Konsolide bütçe giderlerinin GSMH'ye oranında 1990 sonrasında önemli artışlar olmuştur. 1994 yılında 5 Nisan kararlarının etkisiyle % 24,6'dan 1995 yılında % 22'ye düşmesine rağmen 1996 yılından itibaren yeniden yükselmeye başlamıştır.

Harcamaların dağılımına baktığımızda benzer bir durum söz konusudur. Yani cari harcamalar (personel ve diğer cari harcamalar) 1994 yılına kadar artış göstermiş, 5 Nisan kararlarıyla kısmi bir düşüş yaşanmışsa da 1996 yılından itibaren yeniden artmaya başlamıştır. Yatırım harcamaları ise, 1990 yılındaki azalma (% 2,2) dışında % 2,5 ile % 3 oranda seyrederken, 5 Nisan kararlarından sonra % 1,3'e kadar düşmüştür.

Özellikle 1990 sonrasında artan iç borçlanma yoluyla finansman bütçe üzerinde önemli bir yük oluşturmuştur. Bu dönemden sonra iç borçlanma miktarının

²⁰³ Aktan, Kesik, Kaya, (der.), s. 382.

ve faiz oranlarının artması, vadenin kısılması, devletin daha çok bankalardan borçlanması gereğini zorunlu hale getirmiştir. Bu yöndeki borçlanma süreci, mali disiplin üzerinde önemli ve olumsuz sonuçların doğmasına neden olmuştur. Tablo 13'te konsolide bütçe giderlerinin yılar itibariyle dağılımı görülmektedir.

Tablo 13'den görüleceği üzere, personel, diğer cari ve yatırım harcamalarında 1975-1998 dönemi itibariyle önemli bir artış yaşanmazken, 1975 yılında % 0,49 olan faiz giderlerinin yaşanan ekonomik darboğazlar nedeni ile 1998 yılında % 11,7'ye, 1975'te % 4,65 olan transfer giderlerinin özellikle 1993'ten itibaren önemli miktarlarda artışlar kaydederek % 17,8'e yükseldiği görülmektedir. Bu sürecin etkisi ile de konsolide bütçe giderlerinin GSYİH'ye oranının da % 16,33'ten % 29,5'e yükseldiği görülmektedir.

Tablo 13: Türkiye 1975-1998 dönemi Konsolide Bütçe Giderlerinin Dağılımı (%)

	Kon.Büt.Gid./ GSMH	Cari	Personel	Diğer Cari	Yatırım	Transfer	Faiz
1975	16,33	8,44	6,20	2,24	3,24	4,65	0,49
1980	20,33	9,33	6,44	2,89	3,50	7,50	0,59
1985	15,03	5,93	3,61	2,32	2,91	6,19	1,91
1990	16,9	8,4	6,7	1,7	2,2	6,3	3,5
1991	20,5	9,5	7,8	1,8	2,7	8,3	3,8
1992	20,1	10,3	8,5	1,8	2,6	7,1	3,7
1993	24,6	10,3	8,5	1,8	2,9	11,4	5,8
1994	23,2	8,9	7,0	1,9	2,0	12,3	7,7
1995	22,0	8,2	6,4	1,8	1,3	12,4	7,3
1996	26,4	8,6	6,5	2,1	1,7	16,2	10,0
1997	27,4	9,5	7,1	2,4	2,2	15,7	7,7
1998	29,5	9,8	7,3	2,5	1,9	17,8	11,7

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 1999 Yıllık Ekonomik Rapor; DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1997).

3.1.1.2.Örtülü Mali Kural Öncesi Kamu Finansman Yapısı

Tablo 14'ten de görüleceği üzere, 1980'li yıllar öncesinde kamu finansman ihtiyaçlarını ağırlıklı olarak iç borçlanma aracılığı ile karşılayan Türkiye, 1980'li yıllarda dışa açık bir ekonomi haline gelmiştir. Bu durum kamu finansman yapısı üzerinde de etkisini göstermiş, dış borçlanmanın ağırlığı artmaya başlamıştır. 1975

yılında GSYİH'ye oran olarak % 0,4 düzeyinde gerçekleşen kamu kesimi dış borçlanması, 1980 yılında % 2,9'a yükselmiş, 1980-1990 yılları arasında ise % 3,1 olarak gerçekleşmiştir. 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren uluslararası mali sermaye akışkanlık kazanmaya başlamış, teknolojik gelişmelerinde etkisiyle sermaye hareketliliği 1990'lı yıllarda yükselmeye devam etmiştir. Bu koşullarda, orta gelirli ülkelere yönelik resmi nitelikli dış kaynak akımları azalma eğilimine girerken, bu ülkelerin, bazı istisnalar dışında, sermaye hareketleri üzerindeki kontrolleri azaltmış veya tümüyle kalkmıştır. Bunun üzerine, özel nitelikli dış kaynak girişlerini kolaylaştıran politik rejimler uygulanmaya başlanmıştır. Bu bağlamda, uluslar arası yatırımcılara portföy çeşitlendirmesi fırsatı sağlayan “*yükselen piyasalar*” olgusu ortaya çıkmıştır.

Türkiye bu süreç içerisinde, 1989 yılında, sermaye hareketlerini serbestleştirmiş ve konvertibilite koşullarını kabul etmiştir.²⁰⁴ 1990'lı yıllar sonrasında yaşanan istikrarsızlıklar sonucunda kamu finansman yapısında iç borçlanmanın ağırlığı hızla artmaya başlamış, artan kamu açıkları ağırlıklı olarak iç borçlanma araçları yolu ile karşılanmaya çalışılmıştır. Bu borçlanma politikası ile 1990 yılında iç borçların GSMH'ye oranı % 7,6 iken, bu oran 1991'de % 15,4'e yükselmiştir. TCMB'nin Hazine'ye açığı kısa vadeli avans miktarı 1994 yılında çıkarılan yasa ile birlikte periyodik olarak azalmaya başlamış, nihayet 1997 yılında Hazine ile TCMB arasında imzalanan protokol ile gereği sıfırlanmıştır.

²⁰⁴ Merih Celasun, **2001 Krizi, Öncesi ve Sonrası: Makroekonomik ve Mali Bir Değerlendirme**, VI. International Conference in Economics, Ankara, 2002, s.6.

Tablo 14: Türkiye 1975-1998 Dönemi Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ve Finansmanı (GSMH'ye ,%)

Yıllar	KKBG	Vergi Gelirleri	İç Borçlanma	Dış Borçlanma	Hazineye Kısa Vadeli Avans
1975	4,7	14,2	4,9	0,2	0,6
1980	8,8	14,3	6,0	3,0	1,9
1985	3,6	12,0	4,8	0,5	0,7
1990	7,4	15,4	7,6	0,9	0,1
1991	10,2	16,3	15,4	0,4	1,7
1992	10,6	17,3	17,6	1,6	1,6
1993	12,0	17,6	17,9	1,4	2,7
1994	7,9	18,4	20,6	-1,8	1,3
1995	5,2	17,0	17,3	-0,9	1,2
1996	8,8	18,0	21,0	-1,3	1,5
1997	7,6	19,6	21,4	-1,0	0,0
1998	9,2	20,8	21,9	-1,2	0,0

Kaynak: DPT, Yedinci beş yıllık Kalkınma Planı, 2000 yılı Programı; DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1997); T.C.Maliye Bakanlığı, 1999 Yıllık Ekonomik Rapor.

1990'lı yıllarda Türkiye'de yaşanan krizlere ve ekonomik darboğazlara zemin hazırlayan bir diğer husus, kamu açıklarının iç borçla finansmanı sürecinde bankaların kısa vadeli dış borçlanma aracılığıyla (sendikasyon kredileri yolu ile) yabancı para pozisyonlarını açması olmuştur. Bu bağlamda, Türkiye ekonomisinde özellikle 1990'lı yılların sonu ve 2000'li yılların başında kamu kesimi, borcun sürdürülebilirliğine ilişkin riskleri üstlenirken, dış borçlanma yoluyla kamuya sağlamış olduğu finansmanın bilanço döviz riskini üzerine almıştır. 2001 krizi sürecinde IMF ve Dünya Bankasından sağlanan dış kaynak göz ardı edildiğinde, ilerleyen yıllarda dış borçlanmanın ağırlığı azalmaya devam etmiştir. Kamu maliyesine ilişkin olarak yukarıda ifade edilen bütün bu gelişmelerin sonucunda kamu kesimi borç stokunun GSYİH içerisindeki payı 1980 yılında % 23,1 olarak gerçekleşirken, 2001 yılında yılına gelindiğinde bu oran % 78,8 olmuştur.

Kamu borçlanması açısından göze çarpan bir diğer husus ise, özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren iç borçların toplam borç stoku içerisindeki

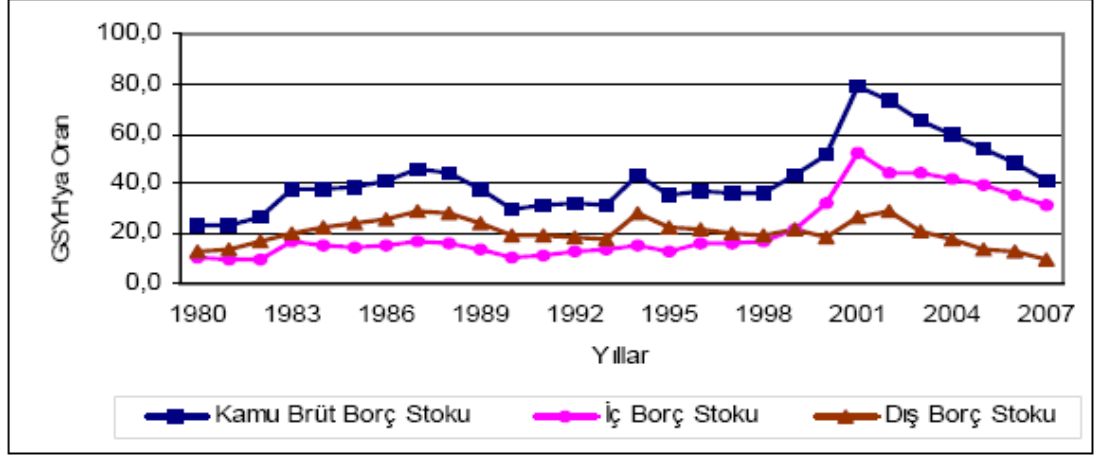
payının artmasıdır. Bu artışa, özellikle 1994 ve 2001 krizleri arasında geçen ve iktisadi yönden çalkantılı olan bu dönemde, risk algısı nedeniyle dış borçlanma imkanlarının son derece sınırlı olması ve reel faizlerin yüksek olması etkili olmuştur. İç borçlanma faizleri ise, 1994 yılında yaşanan krizin de etkisiyle, bu yılda % 158 düzeyinde gerçekleşmiş, 1994 ve 2001 yılları arasında ise, ortalama olarak % 112,6 olmuştur. Bu dönem, nakit yönetimi ve mevcut borç stokunun çevirimi açısından oldukça sıkıntılı geçmiş, ortalama iç borçlanma vadesi, bazı dönemlerde altı ay kadar düşmüştür. 1999-2001 arası dönemde sadece 2000 yılında iç borçlanma mevcut borç stokunun altında gerçekleşmiş, diğer bütün yıllarda iç borçlanma mevcut borç stokunun üzerinde olmuştur.

Bu dönemde kamu kesiminin içinde bulunduğu durum iktisat yazınında ponzi finansman olarak adlandırılan, yani borç faizlerinin ödenebilmesi için tekrar borçlanmayı gerektiren yapıyı çağrıştırmaktadır. Şekil 9'da kamu brüt borç stokunun yıllar itibariyle gelişimi görülmektedir.

2001 krizi sonrasında ise, özellikle mali uyumun sağlanması, IMF ile yürütülen ekonomik programın temel amaçlarından biri olmuş ve kamu mali politikası yüksek düzeyli faiz dışı fazla verme hedefi doğrultusunda şekillenmiştir. Bu çerçevede, önemli ölçüde faiz dışı fazla verilerek, kamu borç stokunun GSYİH içerisindeki payının azaltılması hedeflenmiştir. Bu dönemde Türkiye için faiz dışı fazlanın maliye politikasının tek hedefi olduğu söylenebilir.²⁰⁵

²⁰⁵ H.Şen, İ.Sağbaş ve A.Keskin, **Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması**, Ankara, Orion Kitapevi, 2007, s.250.

Şekil 9: Türkiye’de 1980-2007 Dönemi Kamu Brüt Borç Stokunun Gelişim (GSYİH’ye Oran, %)



Kaynak:Hazine Müsteşarlığı

Not: Oranların hesaplanmasında 1998 yılından itibaren 1998 bazlı milli gelir serisi kullanılmış, daha önceki yıllarda karşılaştırılabilir olması açısından 1987 bazlı milli gelir serisi yeni seriyle uyumlaştırılmıştır.

3.1.2. IMF Stand-By Düzenlemeleri ve Örtük Mali Kural Uygulamalarına Geçiş

Yukarıda da açıklandığı üzere, 2000’li yıllar öncesinde alınan ve uygulanan iradi mali kararlar ve politikalar Türk kamu mali yönetim sistemini sürdürülemez bir hale sokmuştur. Bu dönemde kamu maliyesi tam bir borç-faiz sarmalına girmiştir. 1994-2000 arası dönemde, ilgili olunan bütün cari mali yıllarda, iç borçlanmanın mevcut borç stokunun üzerinde gerçekleştiği görülmektedir. Buna ilave olarak, bütçe hesapları saydamlıktan giderek uzaklaşmış, fon ve döner sermaye uygulamaları parlamentonun bütçe hakkı kapsamının dışına çıkışın teknik bir aracı haline dönüşmüş, alınan politik kararlar sonucunda KİT sistemi fiyatlaması rasyonel olmaktan çıkmış, özel gelir-özel ödenek uygulamalarının yoğunlaşması sonucunda bütçe sisteminin esnekliği giderek azalmış ve sosyal güvenlik sistemine yönelik olarak alınan kararlar ile elde edilen fonların yönetim tarzı sistemin aktüeryal dengesini büyük ölçüde bozmuştur.

Sürdürülemez hale gelen bu yapı 2000’li yıllar sonrasında kamu maliyesinde reform ve zihniyet değişikliği arayışı ile mali uyum çabalarını beraberinde getirmiştir. 1999 ve 2001 yıllarında yaşanan krizler kaynak temininde ve reform çalışmalarının hayata geçirilmesinde uluslar arası küresel bir örgüt olan IMF’yle işbirliğine başvurulmasını kaçınılmaz hale getirmiştir. 1999-2008 döneminde IMF’yle Türkiye arasında; 9 Aralık 1999, 18 Ocak 2002 ve 26 Nisan 2005 tarihlerinde sırasıyla 17, 18 ve 19’uncu stand-by düzenlemeleri gerçekleştirilmiştir. En son stand-by düzenlemesi ise 19’uncu stand-by düzenlemesi olup 2008 yılı Mayıs ayı itibarıyla son bulmuştur.

IMF’yle yürütülen programın ağırlığını, söz konusu olan kamu borç probleminin aşılması ve borç dinamiklerinin sürdürülebilir hale getirilmesi oluşturmaktadır.²⁰⁶ Bunun sağlanmasının tek koşulunun mali disiplinin tesis edilmesine bağlı olduğu da belirtilmiştir. Mali disiplinin sağlanması yönünde hedeflenen, faiz dışı fazla verilmesi suretiyle kamu sektörü ayağının sağlaştırılması amaçlanmıştır. Böylece, yüksek enflasyon, ödemeler dengesi problemleri ve yüksek kamu açıkları sorunlarıyla karşı karşıya kalan Türkiye’nin uygulayacağı istikrar programlarının önemli bir unsuru olarak tasarlayacakları sıkı maliye politikalarıyla; kamu gelirlerinin artırılması, kamu harcamalarının kontrol altında tutulması ve kamu borç stokunun azaltılarak özel sektöre gerekli mali kaynakların yaratılması suretiyle özel kesim temelli sürdürülebilir büyüme ortamına geçilebilmesi uygulanacak bu programların temel standart kurgusu ve beklentisi olarak ortaya konmuştur.

IMF ile yürütülen programda, söz konusu sorunların çözümü için maliye politikasına özel bir önem atfedilmiş, enflasyonun ancak finansmanının sürdürülebilir hale getirilmesi ve enflasyon vergisine başvurulmaması durumunda ortadan kaldırılabileceği ifade edilmiştir. Bu çerçevede, ilgili dönemde iradi maliye politikalarının uygulanacağı temel çerçeveyi belirlemek, mali uyumu sağlamak ve kamu ekonomisini disipline etmek amacıyla, çeşitli örtük mali kural uygulamaları

²⁰⁶ IMF, Structural Conditionality In Fund-Supported Programs, 2001:20

devreye konulmuştur. Bu çerçevede IMF ile yürütülen stand-by düzenlemeleri ülkemizde mali kural uygulamaları anlamında verilebilecek en iyi örnektir.

Söz konusu kurallara yönelik “örtük” tabirinin kullanılmasının temel nedeni, ilgili kuralların dayanağının yasa, politik taahhütname, koalisyon antlaşması vb. üst veya alt hukuki metinler olmaması ve uygulamanın belirli bir süreyle sınırlandırılmış olması nedeniyledir. Ancak; ilgili dönemin uygulama sonuçları, benimsenen örtük kuralların yasal dayanağı haiz olan diğer mali kural örneklerine nazaran daha başarılı bir uygulama alanı bulunduğunu göstermektedir. Ayrıca; ilgili dönemde ortaya konulan örtük mali kurallar içerisinde, kamuoyunca en çok bilineni bütçe dengesi ve açığa ilişkin kurallara örnek olarak verilebilecek faiz dışı fazla kuralı olsa da, söz konusu dönemde uygulanan mali kurallara yönelik gelir, harcama, borçlanma ve borç stoku kurallarının hemen hemen tamamının örneklerine rastlana bildirildiği görülmektedir.

Kamu maliyesine ilişkin olarak ortaya konulan hedefler, performans kriteri, yapısal performans kriteri ve endikatif hedef şeklinde tasarlanmıştır. Performans kriterleri, programın öngördüğü gibi işlediğine dair en önemli göstergelerdir ve genellikle rakamsal değişkenler üzerine inşa edilir. Herhangi bir performans kriterine uyulmaması durumunda, programın devamı ve gelecekteki kredi dilimlerinin kullanılabilmesi için IMF İcra Direktörler Kurulunun onayı gerekmektedir. Yapısal performans kriterleri ise, sayısal bir gösterge olmayıp, herhangi bir kanunun yürürlüğe girmesi, herhangi bir idari işlemin gerçekleştirilmesi veya kararın alınması gibi yapısal durumdaki gelişmeleri yansıtan göstergelerdir. Yaptırım açısından iki göstergenin birbirinden farkı yoktur. Program gözden geçirmelerinin başarıyla tamamlanabilmesi için, her iki tür performans kriterinin de uyumunun sağlanmış olması veya uyum sağlanmasa bile aradaki farkın ihmal edilebilecek kadar önemsiz olması ya da hükümetin söz konusu durumu düzeltmek için ciddi adımlar atmış olmasına bağlıdır. Endikatif hedefler ise, programın başarısı için kritik önemi olan değişkenlerin izlenebilmesi için kullanılır. Ancak; bunların hükümetin iradi politikaları araçlarıyla doğrudan kontrol edebileceği değişkenler değildir. Bütçe dengesi büyük oranda faiz giderlerindeki değişimlerden doğrudan etkilendiği için endikatif değişkenlere verilebilecek en güzel örnektir. Program dönemi boyunca

tasarlanan sayısal mali kuralların ve kamu maliyesinde reform çalışmalarının izleme ve değerlendirilmesi görevi IMF'nin bünyesinde olmuş, stand-by düzenlemelerinin geçerli olduğu üçer yıllık dönemlerin her biri için 10 adet gözden geçirme çalışması gerçekleştirilmiştir. Bu program kapsamında, bozulan mali disiplini yeniden sağlamak üzere birçok mali reform hayata geçirilmiştir.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile kamu borç yönetimi disiplin altına alınmış ve bu anlamda mali kural hayata geçirilmiştir. Bu kanunla net borçlanma toplamına sınır getirilirken, devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe ve garanti verilmesine ve devlet borçlarının ve Hazine alacaklarının yönetimine ilişkin bazı temel düzenlemeler yapılmıştır.²⁰⁷

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kamu ihale sistemi AB standartlarında yeni baştan tasarlanmış ve bu kapsamda kaynakların kullanımında etkinliğin sağlanması amacıyla önemli kurallar hayata geçirilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetim sistemi yeniden yapılandırılmıştır.

Bu düzenlemelerin yanında, enerji, tarım, sağlık ve sosyal güvenlik gibi alanlarda da kamu maliyesinde saydamlığı ve hesap verebilirliği amaçlayan kapsamlı reformlar yapılmıştır. Ayrıca; 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun çıkartılmıştır.²⁰⁸

Bütün bu reformlar, aslında ülkemizde kuralla dayalı bir kamu yönetim ve kamu mali yönetim sürecini işaret etmektedir. Söz konusu yasalar yönünde gerçekleştirilen düzenlemelerin kapsamı ise şöyledir;

- Merkez Bankası'nın bağımsızlığı güçlendirilmiş, Bankanın Hazine ile ilişkisi kurallara bağlanmıştır.

²⁰⁷ E.Boran, Brezilya'dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı..., Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Politika Notu, 2008, ss.5-6.

²⁰⁸ 09.12.1999, 18.01.2002 ve 26.04.2005 tarihli Stand-by düzenlemelerine ilişkin niyet mektupları.

- 2005 yılında çıkartılan 5393 sayılı Belediyeler Kanunu ile Belediyelerin Mali yönetimlerine ilişkin bazı kısıtlamalar getirilmiştir.

- Avrupa Birliği Maastricht Kriterlerine ilişkin gelişmeler sağlanmış, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile net borçlanma toplamına sınır getirilerken, devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe ve garanti verilmesine ve devlet borçlarının ve Hazine alacaklarının yönetimine ilişkin bazı temel düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Söz konusu kanunda, mali kural olarak nitelendirilebilecek düzenlemeler şunlardır.

- Net Borçlanma Limit: Hazinenin Bütçe Kanununda öngörülen bütçe açığı kadar net borçlanma yapabilmesi hükmü düzenlenmiştir.

- Garanti Limiti: Daha önce bütçe kanunlarında yer alan, garanti limitinin hem kapsamı genişletilmiş hem de yeni bir risk hesabı oluşturularak ileride üstlenilebilecek garantilere ilişkin tedbirle alınmıştır.

- Bütçe Dışı İkraz: Kanun ile bütçede yer almayan herhangi bir harcamayı finanse etmek üzere tahvil ihraç etme, yani “bütçe dışı ikraz” uygulaması getirilmiştir. Kanunda, bu şekilde ihraç edilen tahvillere de bütçe kanunu ile limit getirilmesi öngörülmüştür.

- Kanun ile özel tertip tahvil ihracının bütçeye ödenek konmak suretiyle yapılması hüküm altına alınarak, bütçe dışından finansman yapmak imkanının önüne geçilmeye çalışılmıştır. Bu yönde, 17.06.2009 tarih ve 5909 sayılı kanun ile kredi garanti fonuna kaynak sağlanması amacıyla 1 milyar TL özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri (DİBS) ihraç edilmesi kararlaştırılmıştır.

- Kamu kurum ve kuruluşlarının dış proje kullanımları için önceden bütçeye yatırım ödeneği konulması şartı getirilmiştir.

- Kanunun 8’inci maddesinde yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeye yer verilmiştir. Bu maddeye göre dış kredi borçlusu yerel yönetimler, Hazine Müsteşarlığı garantisi altında sağlanan dış kredilere

ilişkin geri ödeme için gereken tutarı yıllık bütçelerinde yatırım harcamalarına kıyasla öncelikli olarak ayırmakla mükellef kılınmıştır.

Yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında, ülkemizde kamu mali yönetimi alanında yapılan en sistemli düzenleme 5018 sayılı kanunla gerçekleştirilmiştir. Bu kanun ile, bütçe süreçleri yeniden tanımlanmış, bütçenin kapsamı genişletilmiş, mali kontrol sistemi yenilenmiş, iç denetim uygulamasına geçilmesi öngörülmüş, stratejik yönetim ve performans ilişkisi kurulmuş, orta vadeli perspektif getirilmiş ve sorumlulukların yeniden tanımlanması ile mali disiplinin kurulmasının alt yapısı güçlendirilmiştir. Mali kural uygulamalarına altyapı oluşturması bakımından 5018 sayılı kanun oldukça önemli bir düzenlemedir. 5018 sayılı kanun kapsamında mali kural olarak nitelendirilebilecek hükümler şunlardır;

- Kanunun 20, 21, 23, 24,27, 35 ve 70'inci maddeleri ile harcamalara bazı kısıtlamalar getirilmiştir. Bunlar; harcama kısıttı, ödenek aktarma kısıttı, yedek ödenek kısıttı, örtülü ödenek kısıttı, ertesi yıla geçen yüklenme kısıttı, bütçe dışı avans kısıttı ve ödenek üstü harcama yapılmasına sınırlama getirilmesidir.

- 5018 sayılı kanunun 14'üncü maddesiyle merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine, gelir azaltıcı veya gider artırıcı düzenlemelerin mali yükünü, orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde, en az üç yıllık bir dönem için hesaplama ve ilgili tasarılarla ekleme yükümlülüğü getirilmiştir. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilmesi, ayrıca bu kanun tasarılarına Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre DPT müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığının görüşlerinin eklenmesi öngörülmüştür.

- Kanun kapsamında 2006 yılından itibaren orta vadeli harcama sistemi çerçevesinde üç yıllık bir perspektifte her yıl orta vadeli program (OVP) ve Orta vadeli mali plan (OVMP) hazırlanmaktadır. Kanunun 16'cı maddesinde OVP ve OVMP hazırlanmasına ilişkin esaslar düzenlenmiştir.

- OVMP'nin, OVP 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 içermesi

öngörülmüştür. OVMP'nin en önemli unsurlarından birisi, kamu idarelerinin teklif tavanlarının belirlenmesidir. Böylece, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere merkezi yönetime dahil kurumların ödenek tekliflerine ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyinde bir üst limit getirilmesi öngörülmüştür.²⁰⁹

1990'lardan itibaren mali disiplinin sağlanmasına yönelik karar ve eylemler 2000 yılından itibaren güçlü sayısal mali uyum sürecinin yaşanmasına ve mali disiplinin sağlanmasına yönelik önemli gelişmeler sağlamıştır. 2000 yılından 2008 yılına kadar geçen süre zarfında, 17, 18 ve 19. Stand-by düzenlemeleri kapsamında, gerek performans kriterleri ve gerekse endikatif hedef şeklinde tasarlanmış kurallardan, bütçe dengesi ve açığa ilişkin kurallara, borçlanma ve borç stokuna ilişkin kurala, harcama kuralına ve gelir kuralına yönelik uygulamalarının tamamına rastlamak mümkündür.

Tablo 15: Türkiye’de 17, 18 ve 19. Stand-by Anlaşmaları ile Hedeflenen Mali Kurallar

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Kamu Kesimi Faiz Dış Fazlası (GSMH'ye Oranı)	2,8	3,7	3,7 (5,5)	3,7 (6,5)	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Özelleştirme Gelirleri (GSMH'ye Oranı, Milyon TL)	-	3,5	3,3	2	2.100	3.000	1.500	4.200	-
Kamu Net Borç Stoku (GSMH'ye Oranı)	-	58,0	56,5	54,8	-	-	-	-	-

²⁰⁹ K.M.Mutluer, E.Öner, A.Kesik, **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006, s.215.

e Oranı)									
Kısa Vadeli Dış Borç Stoku (Milyon USD)	500	1.100	2.100	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Dış Borçlanma (Milyon USD)	8.500	23.500	17.750 (17.000)	17.500	15.000	17.500	16.000	21.500	22.000

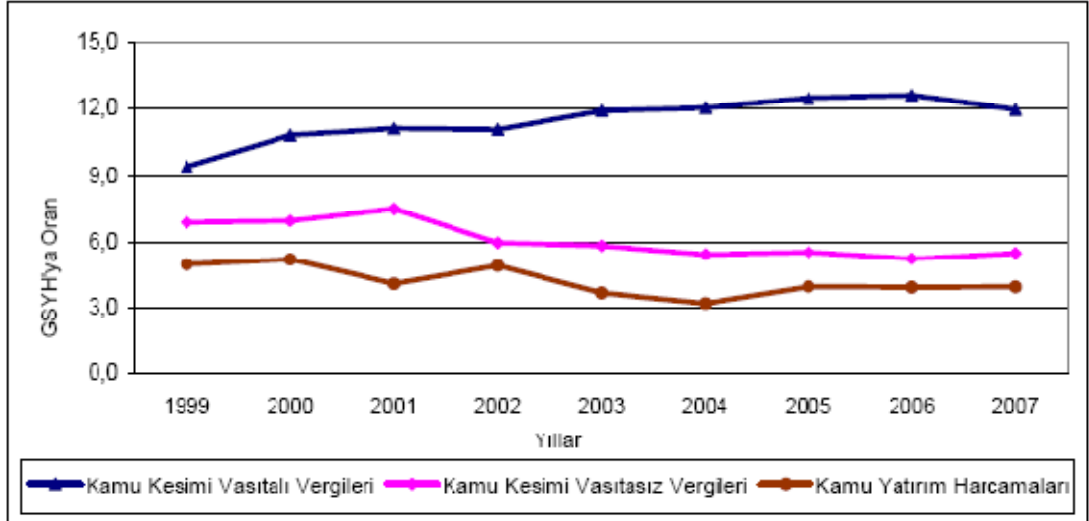
Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, DPT

Özelleştirme Gelirleri: 1999-2002-GSMH'ye Oranı, 2003-2007 Milyon TL() içindeki Değerler Hedef Değişiklikleri Sonrası Rakamları İfade Etmektedir.

Tablo 15'ten de görüleceği üzere, kamu gelir ve harcama politikaları, gelir dağılımında adaletin ve sürdürülebilir bir büyüme ortamının sağlanması yerine, mali kurallara uyumun sağlanması hedefine odaklanmıştır. Bu nedenle, kamu kesimi harcama ve gelir kompozisyonunda bazı bozulmalar olmuştur.

Bunun bir göstergesi, Şekil 10'de verilmiştir. Burada kamu yatırımlarının ve kamu kesimi vergi gelirlerinin vasıtalı-vasıtasız ayırımının, GSYİH içerisindeki oranlarını gösterilmektedir. Vasıtalı vergilerin GSYİH içerisindeki payı genel bir artış trendi içerisindeyken, vasıtasız vergiler genel bir azalış trendi göstermiştir. Bununla birlikte, kamu yatırım harcamaları, harcama tasarrufunun sağlanması açısından iradi olarak müdahale edebilecek yegane kalem olduğu için bazı dönemlerde önemli oranda baskılanmıştır.

Şekil 10: Türkiye’de 1999-2007 Dönemi Kamu Harcama ve Gelir Kompozisyonu (GSYİH’ye Oran, %)



Kaynak: DPT

Not: Oranların hesaplanmasında 1998 bazlı milli gelir serisi temel alınmıştır.

Tüm bu açıklamalar kapsamında Stand-by düzenlemeleri için söylenecek şey, ortaya konulan temel kuralın faiz dışı fazla kuralı olduğudur. Bu dönemde faizi dışı fazla kuralı, iradi-ihtiyari politikaların temel alanını belirlerken, kamu açığına ciddi bir azalmaya neden olmuş ve bu gelişmenin bir sonucu olarak 2006 yılında kamu kesiminde ilk defa fazla verilmiştir. Bu yönde, 2001 yılının kriz ortamında GSYİH’ye oran olarak % 12,1 düzeyine yükselen kamu açığı uygulanan disiplinli ve kurala dayalı mali politikalarla % 1,6’ya kadar gerilemiştir.

Tablo 16’den de görüleceği gibi, ilgili dönemde kamu kesiminde GSYİH’ye oran olarak ortalama % 3,8 düzeyinde bir program tanımlı faiz dışı fazla verilmiştir. Faiz dışı fazla politikasının doğal bir sonucu olarak, 2001 krizinde zirve yapan kamu kesimi borç stoku azalış trendine girmiştir. Bu çerçevede, 2001 yılı sonu itibariyle GSYİH’ye oran olarak % 78,9 düzeyine kadar çıkan kamu kesimi brüt borç stoku, 2008 yılı sonu itibariyle % 42,9 seviyesine gerilemiştir. Sıkı maliye politikaları sonunda risk algıları yeniden şekillenmiş ve kamunun borçlanma maliyetlerinde ciddi bir azalma yaşanmıştır. Bu kapsamda, 2001 yılında yaşanan krizin etkisiyle % 99,6 düzeyine yükselen iç borçlanma bileşik faiz oranları, 2008 yılı sonu itibariyle %

19,2 düzeyine gerilemiştir. Borç stokunun azalmasına paralel olarak kamunun katlanmakta olduğu faiz yükünde ciddi bir azalma olmuştur. 2001 yılında GSYİH'ye oran olarak % 18 düzeyine kadar çıkan kamu faiz ödemeleri bu yılda vergi gelirlerinin % 95,5'ine denk gelirken, 2008 yılı sonu itibariyle kamu faiz ödemelerinin GSYİH'ye oranı % 5,7'ye, faiz ödemelerinin vergi gelirleri içerisindeki payı ise % 31,3'e gerilemiştir.

Bu çerçevede ortaya konulan sıkı maliye politikası perspektifi büyüyen ve büyüme sürecinde sürekli cari açık veren ekonominin dış şoklara karşı kırılganlığını azaltmıştır. İlgili dönemde kamu tasarrufları 2005 yılından itibaren pozitif dönmüş, kamu tasarruf-yatırım dengesinde önemli oranda bir iyileşme görülmüştür.

Bu dönemde uygulanan sıkı maliye politikaları faiz giderlerinin toplam bütçe harcamaları içerisindeki payının azalmasına yol açmıştır. Ortaya konulan mali alan, sosyal ve iktisadi niteliği olan iradi-ihiyari politikaların finansmanında kullanılmıştır. Böylelikle, bütçe harcamalarının kompozisyonunda önemli bir değişim yaşanmıştır. Nitekim, Tablo 17'de de inceleneceği üzere, faiz giderlerinin toplam merkezi yönetim bütçesi harcamaları içerisindeki payı giderek azalırken, son dönemde özellikle yatırım harcamalarında ve sosyal nitelikli transferlerde önemli bir artış yaşanmıştır.

Tablo 16: Türkiye'de 2000-2008 Dönemi Kamu Maliyesinin Genel Görünümü (GSYİH'ye Oran, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Kamu Kesimi Açığı (1)	8,9	12,1	10,0	7,3	3,6	-0,1	-1,9	0,1	1,6
Bütçe Açığı	8,2	12,8	11,6	8,8	5,4	1,3	0,6	1,6	1,8
Fon ve Döner Sermaye Açığı	-1,0	-0,4	-0,2	-0,4	-0,6	-0,4	-1,3	-1,0	0,0
Sosyal Güvenlik Açığı (2)	-0,2	-0,8	-0,8	-0,8	-0,7	-0,7	-0,9	-0,9	-0,8
Mahalli İdareler Açığı	0,3	0,2	0,1	0,3	-0,1	-0,1	0,1	0,5	0,6
KİT sistemi Açığı (3)	1,6	0,3	-0,8	-0,6	-0,4	-0,1	-0,5	-0,1	0,0
Kamu Kesimi Faiz	1,9	4,3	3,4	5,2	5,4	4,5	4,8	3,0	1,6

Dışı Faz.									
Kamu Tasarrufu	-3,4	-7,1	-4,8	-4,1	-1,0	2,8	4,2	2,4	1,7
Kamu Tasarruf-Yatırım Den.	-8,6	-11,2	-9,8	-7,8	-4,2	-1,2	0,6	-1,5	-2,5
Kamu Faiz Giderleri	13,2	18,0	15,5	13,4	10,4	7,2	6,2	6,0	5,7
Kamu Faiz Gid./Vergi Gelir.	72,8	95,5	89,1	72,9	58,2	38,9	33,1	32,2	31,3
İç Borçlan.Bileşik Faiz Oranı	36,2	99,6	62,7	46,0	24,7	16,3	18,1	18,4	19,2
Kamu Brüt Borç Stoku	51,3	78,9	73,3	65,4	59,5	54,1	48,2	42,2	42,9
-İç Borç Stoku	32,5	52,3	44,2	44,4	42,0	40,0	35,4	32,4	31,1
-Dış Borç Stoku	18,8	26,6	29,1	21,0	17,5	14,1	12,9	9,8	11,8

Kaynak: DPT, Hazine Müsteşarlığı

Notlar: 1.Açık rakamlarında negatif işaret Fazlayı göstermektedir.

2.Sosyal güvenlik açığı; işsizlik sigortası fonu, genel sağlık sigortası sistemi ve sosyal güvenlik kuruluşları toplamından oluşmaktadır.

3.KİT sistemi açığı, 233 sayılı KHK ve 4046 sayılı Kanun kapsamındaki KİT'lerin açıkları toplamından oluşmaktadır.

4.Faiz dışı fazla rakamları program tanımlıdır.

Buradan hareketle, bütçe gelirlerin dağılımına bakıldığında bütçe harcamalarına göre çarpık bir sonucun ortaya çıktığı görülmektedir. İlgili dönemde bütçe harcamalarının finansmanı açısından gelir dağılımını olumsuz yönde etkileyen dolaylı vergilere ağırlık verildiği görülmektedir. Buna ilave olarak, özellikle bazı yıllarda bir defalık gelirler de kamuya fon temini açısından önemli bir yekun tutmaktadır.

Örtük mali kural uygulamaları, açık ve yazılı yasal bir zemine sahip olmamakla birlikte, uygulama zemini itibariyle, politik bir taahhütname niteliğine sahip olan stand-by düzenlemeleri, çerçeve itibariyle, tasarımı yapılmış mali kural uygulamalarının bizatihi kendisidir. Nitekim; iç hukukumuzda yer alan mali kurallardan temel farklılığı, etkin bir uygulama mekanizmasının oluşturulmuş olmasıdır. Uygulamadaki bu etkinlik, sağlam bir izleme, değerlendirme sistemiyle garanti altına alınmıştır. Program gözden geçirmelerinin başarıyla tamamlanabilmesi, hem talep edilen fonların kullanımı hem de ekonomi yönetiminin kredibilitasını ölçmesi açısından kritik öneme sahip olmuştur. Yaptırım ve otomatik düzeltme mekanizmaları, izleme, değerlendirme sistemiyle sağlam bir şekilde ilişkilendirilmiş,

önceden taahhüt edilen kurallara uyumun sağlanmasına yönelik sıkıntılar ortaya çıktığında politika önlemlerinin alınması gecikmemiştir.

Tablo 17: Türkiye’de 2000-2008 Dönemi Bütçe Harcama ve Gelirlerinin Kompozisyonu (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Harcamalar	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cari Harcamalar	28,9	25,1	26,1	27,4	29,7	31,2	34,7	35,1	35,1
-Personel Harcamaları	21,2	18,7	19,7	21,5	24,2	25,5	27,1	27,4	27,3
-Diğer Cari Harcamalar	7,7	6,4	6,4	5,9	5,5	5,7	7,7	7,7	7,8
Yatırım Harcamaları	5,9	5,9	7,2	5,1	5,1	5,9	6,5	6,2	7,5
Transfer Harcamaları	65,2	69,0	66,7	67,5	65,2	62,9	58,7	58,7	57,4
-Faiz Ödemeler	43,5	50,6	44,2	41,7	37,6	29,2	25,8	23,9	22,3
-Sosyal Amaçlı Transf.	0,6	0,5	0,5	1,1	1,5	1,9	2,3	2,8	3,0
-İktisadi Amaçlı Transf.	1,8	1,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,7	0,6	1,2
-Tarımsal Amaçlı Transf	0,8	1,3	1,6	2,0	2,0	2,4	2,7	2,7	2,6
-SGK Transferleri	7,1	6,3	9,6	11,3	12,5	14,9	10,8	16,6	15,9
-AR-GE Transferleri	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2
-KİT Transferleri	1,9	1,4	1,9	1,3	0,9	0,9	2,6	1,3	1,7
-Diğer Transferler	9,5	7,8	8,6	9,6	10,3	13,3	13,7	10,6	10,5
Gelirler	100,0	100	100	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
-Dolaysız Vergi Gelir.	32,6	31,3	26,6	27,7	24,6	23,2	24,9	27,2	28,2
-Dolaylı Vergi Gelir.	47,1	46,1	52,4	56,4	58,1	55,7	54,3	53,1	52,0
-Vergi Dışı Diğer Gelir.	20,3	22,6	21,0	15,9	17,3	21,0	20,8	19,7	19,8

Kaynak: DPT, Maliye Bakanlığı

Gerçekleştirilmeye çalışılan bu katı kural uygulamalarının kamu mali yapısı üzerinde bazı olumsuz ve bozucu etkileri de olmuştur. Mali kurallara uyumun ne ölçüde başarılığını yansıtan performans göstergeleri, risk algıları ve ekonomi yönetiminin kredibilitesi üzerinde doğrudan etkili olduğundan, bu dönemde mali kurallara uyumun sağlanması, kamu maliyesine ilişkin diğer bütün kıstasların üzerinde tutulmuş, bu da, kamu maliyesinin gerçek performansının görülmesini engelleyen, mali saydamlığı zedeleyici bazı uygulamalara gidilmesine yol açmıştır.

3.1.2.1.4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanununa Yönelik Mali Kural Düzenlemeleri

2002 yılında kabul edilen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu ile dağınık bir görünüm arz eden kamu borçlanma mevzuatı tek çatı altında toplanmış ve borçlanma işlerinde yetki Hazine'den Sorumlu Devlet Bakanına verilmiştir.

Bu kanun ile devletin, iç ve dış borçlanması, hibe alması ve hibe vermesi, nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde yürütülmesi, dış borçlanmanın ikraz, devir ve garanti edilmesi, iç ve dış borçlanma ile alacaklarının yönetilmesi, izlenmesi ve bütçelenmesi ile ilgili düzenlemelerin tek bir hukuki mevzuat altında toplanması amaçlanmıştır. Sayısal ve yapısal bir takım düzenlemeler ile borçlanma disiplini tesis edilmesi amaçlanmıştır. Aşağıdaki Tablo 18'da kamu finansmanının eski ve yeni uygulamaları verilmiştir.

Tablo 18: 4749 Sayılı Kamu Finansmanı Kanunu’na Göre Eski ve Yeni Uygulamalar

Eski Uygulama	Yeni Uygulama
Borçlanma limiti bütçe kanununda belirleniyordu.	İç ve dış borçlanma için limit 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanununda belirleniyor,
Borçlanma limiti “net iç borç kullanımı”nı esas almaktaydı.	Borçlanma limiti “net borç kullanımı”nı esas almaktadır.
Borçlanma limiti % 15 oranında artırılabilirdi.	Borçlanma limiti % 5 oranında artırılabilir, bunun da yetmemesi durumunda Bakanlar Kurulu Kararı ile ilave % 5 artırılabilir.
İhraç edilecek Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri borçlanma limiti hesabında dikkate alınmıyordu.	Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri borçlanma limitine dahil edilmiştir.
İkrazen ihraç edilen Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri borçlanma limitine dahil değildir.	İkrazen ihraç edilen Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri borçlanma limitine dahil değildir. Ancak; ilgili yıl bütçe kanununda ikraz limiti belirlenir.
Borçlanma limitleri ek bütçelerle değiştirilebiliyordu.	Borçlanma limiti ek bütçelerle değiştirilememektedir.

3.1.2.2.5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Mali Kural İlişkisi

5018 sayılı Kanun ile uluslar arası standartlarda ve Avrupa Birliği uygulamalarına uygun, modern bir kamu mali yönetim ve kontrol sistemi kurulmuş, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirlik ve mali saydamlık ilkelerinin güçlendirilmesi mümkün hale gelmiştir. Kanunla ayrıca bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla, bütçenin kapsamı genişletilerek merkezi yönetim bütçesi uygulamasına geçilmiştir. Böylelikle, 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 yönetimi 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 artırmak 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 hedeflenmiştir.²¹⁰

Buna göre; 2003 yılında kabul edilen ve 2004 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu mali yönetim olgusunu yeni baştan düzenleyerek, yeni mali yönetimin tasarımında uluslararası kriterleri dikkate almıştır. Kamu mali yönetimi, uluslararası usul, esas ve standartlara göre yeniden biçimlendirilmiş, çağdaş bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Benimsenen yapısal önlemler ve sayısal kısıtlamalar ile mali kuralın altyapısı oluşturulmuştur. Mali kuralın başarısını yakından etkileyen bütçe ile takip edilen kamu kesimi kapsamı, kullanılan muhasebe tekniği, üretilen mali verilerin genelliği ve doğruluğu, hesap verebilirlik ile saydamlık, çok yıllık bütçeleme konularında pek çok düzenleme getirmiştir.

5018 sayılı Kanun'unun tam olarak yürürlüğe girdiği 2006 yılından bu yana üç yıllık bir perspektifte her yıl Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planlar hazırlanmaktadır. Söz konusu Kanununun 16. maddesinde Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planların hazırlanmasına ilişkin esaslar düzenlenmiştir. İlgili maddede, merkezi yönetim bütçesi hazırlık sürecinin makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri içerecek şekilde DPT Müsteşarlığınca hazırlanan Orta Vadeli Programın Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilmesiyle başlayacağı, Orta Vadeli Programla uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıllla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleriyle birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı

²¹⁰ Maliye Bakanlığı, **Yıllık Ekonomik Rapor**, 2008, s. 55-56.

tarafından hazırlanan Orta Vadeli Mali Planın, Yüksek Planlama Kurulu²¹¹ tarafından karara bağlanacağı belirtilmektedir.

Orta Vadeli Mali Planda ilk yıl için ortaya konulan harcama tavanları bütçe süreci açısından bağlayıcı, diğer yıllara ilişkin olarak belirlenen rakamlar ise gösterge niteliğindedir.

5018 sayılı Kanunla getirilen bu uygulama, harcama kuralına benzer nitelikler taşımakla birlikte, pratikte bütçe hazırlık aşamasında ilk yıl için bağlayıcı olan harcama tavanına bağlı kalınmadığı görülmektedir. Tablo 19’de, yıllar itibariyle OVMP-Bütçe karşılaştırması verilmiştir.

Pek çok eksikliklerine rağmen, 5018 sayılı Kanunla getirilen orta vadeli harcama sisteminin gerek izleme-değerlendirme ve gerekse yaptırım ve otomatik düzeltme mekanizmalarıyla desteklenmesi, gelecek dönemlerde bir harcama kuralının benimsenmesine önemli bir zemin hazırlamaktadır.

Tablo 19: Türkiye’de 2006-2008 Dönemi OVMP-Bütçe Karşılaştırması (Milyon TL)

	2006		2007		2008	
	(OVMP)	(Bütçe)	(OVMP)	(Bütçe)	(OVMP)	(Bütçe)
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	160.143	174.322	189.877	204.989	225.859	222.553
Merkezi Yönetim Faiz Dışı Giderler	111.212	128.062	145.777	152.043	166.559	166.553
I.Personel Giderleri	35.202	36.021	40.418	43.670	47.855	48.672
II.SGK Devlet Primi Giderleri	4.895	4.975	9.820	10.102	6.212	6.405
III.Mal ve Hizmet Alım Giderleri	16.469	17.721	14.189	15.587	18.752	22.905
IV.Faiz Giderleri	48.931	46.260	44.100	52.946	59.300	56.000
V.Cari Transferler	36.590	49.108	59.181	60.863	72.807	69.207

²¹¹ **Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)**; 30 Eylül 1960 tarihinde 91.sayılı yasayla kurulmuştur. DPT; Yüksek Planlama Kurulu ile DPT Müsteşarlığından oluşur. Yüksek Planlama Kurulu; Başbakan’ın başkanlığında kendisinin belirleyeceği en çok dört Devlet Bakanı ile Maliye, Tarım, Orman ve Köy İşleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, İskan ve Ulaştırma Bakanlıklarından meydana gelir. Başbakanın bulunmayacağı toplantılarda kendisinin belirleyeceği Devlet Bakanlarından biri başkanlık eder. Kurulun görüşeceği konuların içeriği ve özelliğinin gerektirdiği halinde kurula, başkanca öteki Bakanlar ve kamu görevlileri de çağrılabilir. DPT Müsteşarlığı; Merkez Teşkilatı, Serbest Bölge Müdürlükleri ve Yurtdışı Teşkilattan oluşur. (Kuyucuklu, s. 200-201)

VI.Sermaye Giderleri	12.283	12.452	13.293	12.104	12.403	11.775
VII.Sermaye Transferleri	1.275	1.834	3.302	3.647	2.553	2.084
VIII.Borç Verme	3.386	4.256	3.740	3.695	4.211	3.934
IX.Yedek Ödenekler	1.112	1.695	1.833	2.375	1.765	1.571

Kaynak: DPT, Maliye Bakanlığı

3.1.3.Türkiye’de Yasal Mali Kural Uygulamalarına Geçiş

3.1.3.1.2008 Yılı Sonrası Orta Vadeli Mali Çerçeve ve Türkiye’de Mali Kural Düzenlemelerine Yönelik Genel Değerlendirme

Türk kamu mali yönetiminde 2008 yılı sonrasında yeni bir döneme girilmiştir. 2008 yılı Mayıs ayı içerisinde IMF’yle yürütülmekte olan 19’uncu stand-by düzenlemesi sona ermiştir. 19’uncu stand-by düzenlemesinin ardından IMF’yle bir yol ayırımına gidilmiştir. 1999 yılından bu yana üçer yıllık dönemler zarfında uygulamaya konulan stand-by düzenlemelerine bir yenisi eklenmemiştir.

Hükümet, IMF sonrası yeni döneme ilişkin Orta Vadeli Mali Çerçeveyi 3 Mayıs 2008 tarihinde kamuoyuna duyurmuştur. Söz konusu politika belgesi 2012 yılına kadar uzanan makro projeksiyonlar ile hedefler toplamından oluşmaktadır.

Orta vadeli mali çerçevede hükümet, kamu kesiminde faiz dışı fazla verme kuralına devam etmek konusundaki iradesini ortaya koymuştur. Ancak; orta vadeli hedeflenen faiz dışı fazla düzeyleri, stand-by düzenlemelerine nazaran oldukça makul düzeylerde belirlenmiştir. Buna ilave olarak hedeflenen faiz dışı fazla oranları orta vadede azalan bir trend ortaya koymaktadır. Tablo 20’de orta vadeli mali çerçeve hedefleri yıllar itibariyle verilmiştir.

Tablo 20: Türkiye'nin 2009-2012 Dönemi Orta Vadeli Mali Çerçeve ve Kamu Kesimi Faiz Dışı Fazla Hedefleri (GSYİH'ye Oran, %)

	2009	2010	2011	2012
Kamu Kesimi Faiz Dışı Fazla	3,0	2,7	2,5	2,4
-Merkezi Yönetim Bütçesi	2,3	2,0	1,7	1,7
-Diğer Kamu	0,7	0,7	0,8	0,7
Merkezi Yönetim Bütçe Açığı	1,4	1,3	1,7	1,6
Özelleştirme Gelirleri	1,0	0,7	0,5	0,2
AB Tanımı Genel Yönetim Brüt Borç Stoku	35,0	33,0	31,0	30,0

Kaynak: DPT, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı

Notlar: 1.Kamu kesimi faiz dışı fazlası program tanımlıdır

2.KİT sistemi açığı, 233 sayılı KHK ve 4046 sayılı Kanun kapsamındaki KİT'lerin ve kamu bankalarının açıkları toplamından oluşmaktadır.

Orta vadeli mali çerçeve kapsamında 2009-2012 yılları için ortalama olarak % 2,6 düzeyinde bir faiz dışı fazla verilerek, Maastricht Kriterlerine temel oluşturan Avrupa Hesap Sistemi tanımlı genel yönetim brüt borç stokunun 2012 yılı sonunda % 30 düzeyine kadar çekilmesi hedeflenmiştir. Bu yönde, 2008 yılı sonrasında alınan kararlar kamu mali sistemi üzerinde önemli bir harcama baskısı oluşturmaya başlamış ve söz konusu harcamalara kaynak oluşturmak üzere özelleştirme ve işsizlik sigortası fonu nema gelirlerinin tahsisinde değişikliğe gidilmiştir.

2008 yılı öncesinde çizgi altı finansman kalemi olarak işlem gören yani, doğrudan borç stokunun azaltılmasının bir aracı olarak kullanılan özelleştirme gelirleri, 4046 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikle olağan bütçe geliri olarak kaydedilmeye başlanmıştır. Buna ilave olarak, 5763 ve 5793 sayılı Kanunlarla özelleştirme hesaplarının ve işsizlik sigortası fonu nema gelirlerinin belirli bir oranının GAP eylem planı çerçevesinde kullanılmasına imkan sağlayan bir otomatik ödenek yaratma mekanizması geliştirilmiştir.²¹²

2008 yılının son çeyreğinden itibaren etkisini artırmaya başlayan küresel finansal krizin etkilerini hafifletmek amacıyla, ortaya konulan harcama artırıcı ve gelir azaltıcı önlemler ile 2005 yılından bu yana alınan yeni politika inisiyatiflerinin kamu kesimi borçlanma gereğini artırıcı yönde etkileri olmuştur. Ancak; 2008 ve 2009 yıllarında kamu kesimi harcama ve gelir dengesinin hızla bozulmasının temel

²¹² DPT, 2009 ve 2010 Yılı Programları.

belirleyicisinin, konjonktürel gelişmeye bağlı olarak gerileyen gelir performansı olmuştur. Son dönemde ortaya çıkan bu durum, Orta Vadeli Mali Çerçeve hedeflerini uygulanabilir olmaktan çıkarmıştır. Tablo 21’de Orta vadeli program hedefleri verilmiştir.

Tablo 21: Türkiye’nin 2010-2012 Dönemi Orta Vadeli Program Hedefleri (GSYİH’ye Oran, %)

	2010	2011	2012
Kamu Kesimi Açığı	4,2	3,0	2,1
Genel Yönetim Açığı	4,7	3,5	2,7
Merkezi Yönetim Bütçe Açığı	4,9	4,0	3,2
Program Tanımlı Kamu Kesimi Faiz Dışı Fazla	-0,3	0,4	1,0
Özelleştirme Gelirleri	1,0	0,8	0,7
AB Tanımı Genel Yönetim Brüt Borç Stoku	49,0	48,8	47,8

Kaynak: DPT Müsteşarlığı

2009 yılı Eylül ayı içerisinde yayımlanan Orta Vadeli Programda, kamu maliyesine ilişkin yeni projeksiyonlar ile krizden çıkış stratejilerine yer verilmiştir. Bu kapsamda, 2012 yılı borç projeksiyonu önemli ölçüde revize edilmiş, aşamalı bir açık azaltma stratejisi öngörülmüştür. Buna ilave olarak, kamu mali politikalarını şekillendirecek olan sayısal mali kural ilk kez bu politika dokümanı aracılığıyla kamuoyuna açıklanmıştır.

İlerleyen süreçte, özellikle küresel finansal krizden çıkış stratejilerine yer verilen 2010-2012 dönemi Orta Vadeli Programda, bozulan kamu dengelerinin yeniden istikrarlı bir yapıya kavuşturulması açısından mali kurala önemli bir rol biçilmiştir. Nitekim; yasal zemine kavuşturulması hedeflenen mali kurala ilişkin temel parametreler bu doküman yoluyla kamuoyuna duyurulmuştur.

Mali Kural Kanun Tasarısı olarak adlandırılan tasarı 2010 yılında TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunun gündemine alınmış ancak; uygulaması 2011’e sarkmıştır. Tasarı, her mali yıl için ayrı ayrı hesaplamak kaydıyla devresel olarak uyarlanmış genel yönetim açığının orta-uzun dönemde GSYİH’ye oranı % 1 olarak belirlenen açık tavanına yakınsaması ve uyum sağlanması hükme bağlanmaktadır.

Genel yönetim açık kuralı, aynı zamanda, tasarının temel çekirdeğini de oluşturmaktadır.²¹³

Mali Kural Kanun Tasarısı çerçevesinde sadece genel yönetim açık kuralı düzenlenmemektedir. Buna ilave olarak, döner sermayeli işletmelerin gelir-gider denkleğinin sağlanması ve 233 sayılı KHK ile 4046 sayılı Kanuna tabi olan KİT'lerin toplulaştırılmış bazda borçlanma gereğı oluşturmaması hükme bağlanmıştır. Bu kapsamda tasarıda, bütçe dengesine ilişkin üç temel mali kuralın düzenlenmekte olduğu görülmektedir. Tasarı kapsamında, DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanmakta olan Orta Vadeli Program ile Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmakta olan Orta Vadeli Mali Planın birleştirilerek "*Orta Vadeli Program ve Mali Plan*" adı altında tek bir politika belgesine dönüştürülmesi öngörülmektedir. Böylece söz konusu politika belgesi çok yıllık bütçeleme sistemi ve mali kural uygulamalarına temel oluşturacak, genel yönetim sektörüne ilişkin açık tavanları bu doküman aracılığıyla kamuoyuna duyurulacaktır. Herhangi bir yıla ait açık tavanında büyüme tahminindeki değışikliğe ya da bir önceki yıl açığındaki kesinleşmeye bağılı olarak iki defa güncelleme yapılabilmesi imkanı bulunmaktadır.

Orta Vadeli Program ve Mali Plan ile Yıllık Programda, açık tavanının belirlenmesinde esas alınan temel ekonomik hedeflere, tahminlere ve varsayımlara ve bunların tutarlılığı ve risklerine ilişkin değerlendirmelere, temel ekonomik büyüklüklere ilişkin yurtiçi ve yurtdışı resmi ve özel kuruluşların tahminlerine, mali kurala ilişkin gerçekleşmelere, varsa kuraldan sapmalar ve sapmanın gerekçeleri ile mali kurala uyum için gerçekleştirilecek politika ve düzenlemelere de yer verileceğı hükme bağlanmaktadır.

Mali kural uygulaması çerçevesinde belirlenen değere göre sapma olasılığının ortaya çıkması halinde; Maliye Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığınca müştereken tedbir alternatiflerinin hazırlanması ve Ekonomi Koordinasyon Kurulu başkanı olan Bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulması karara bağlanmıştır.

²¹³ DPT, Orta Vadeli Program, 2009-2011:12

Mali kural uygulamalarının izlenmesi ve değerlendirilmesi görevi Maliye Bakanlığına verilmektedir. Bu kapsamda, genel devlet verilerinin çeyrekler bazında açıklanması öngörülmüş, yıllık gerçekleştirmelerin ise izleyen yılın Nisan ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı tarafından Mali Kural İzleme Raporuyla kamuoyuna ilan edileceği de karara bağlanmıştır. Bu kapsamda mali kurala uyum konusunda ortaya konulan performans, bir sonraki yılın dördüncü ayı içerisinde kesinleşen büyüme oranı ve kesinleşen geçmiş yıl genel yönetim açığı üzerinde sınanacaktır. Ayrıca; raporlama sürecinde Sayıştay Başkanlığına önemli görevler verilmiştir. Sayıştay Başkanlığı Mali Kural İzleme Raporunda yayımlanan verilerin doğruluğu, güvenilirliği ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluğu bakımından bir dış denetim görevi üstlenecek ve denetim sonuçları kamuoyuyla paylaşılacaktır.²¹⁴

Sonuç itibarıyla, 2008 yılından sonra, Türkiye'nin işbirliği içinde olduğu uluslararası kuruluşlardan birisi olan IMF'ile yürütülen programların sona ermesi gelecek dönemler açısından bağlayıcı niteliklere sahip olacak bir mali çığa arayışını öne çıkarmıştır. Yeni dönemde Türkiye'de uygulanması düşünülen mali kuralların geçmişte uygulanan örtük kurallardan farklı olarak yasal bir zemine sahip olması ve kalıcı bir niteliğinin bulunması öngörülmüştür. Bu kapsamda yürütülen çalışma ve çabalar, 2010 yılının ilk yarısı içerisinde tamamlanmış ve 2011 yılı içinde yürürlüğe girmesi yönünde onaylanmak üzere TBMM'ye sevk edilmiştir. Ancak; 08.09.2010 tarihinde hükümetin, sıçrama için yapılacak yatırımlara ihtiyacı olduğu, mali disiplini uyguladığı, borç geri ödemelerinde bir sıkıntının yaşanmadığı ve ekonomideki esas sorunun faizlerin düşürülmesi yönünde olduğu gerekçesiyle, mali kural yasa tasarısının daha dikkatli müzakere edilmesi amacıyla 2012 yılına ertelenmiştir.

²¹⁴ Aktan, Kesik, Kaya, (der.) s. 417.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Siyasal otoriteye ekonomi politikası sahasında geniş bir hareket alanı bırakan ve gerekli yetkilerle donatan iradi-ihiyari kararlara dayalı ekonomi politikalarının 1970’li yıllardan itibaren muhtelif olumsuz sonuçlarının iktisatçılar tarafından çok daha iyi gözlemlendiğini ve anlaşıldığını söylemek mümkündür. Nitekim, İradi kararlara dayalı ekonomi politikalarının sonuçları, gerçekte siyasi otoritelere verilen geniş takdir yetkilerinin devlet tarafından beklendiği gibi kullanılmadığını ortaya koymuştur. Bu dayanak, siyasi otoriteyi belirli kurallara tabi tutmamanın daha rasyonel olacağı düşüncesini gündeme getirmiştir. Kurala dayalı ekonomi politikalarının temel amacı, siyasi otoriteyi etkisiz hale getirtmekten ziyade yetki kullanımına ilişkin çerçeveyi çizmek olmuştur.

Söz konusu gelişmeler, ekonomi biliminin temel varsayımları üzerinden hareket ederek siyaset bilimini bu yöndeki sürece katan ve “*Yeni Politik İktisat*” olarak da nitelendirilen “*Kamu Tercih İktisadı*”nın bu konudaki düşüncelerini ön plana çıkarmıştır. Kamu Tercih İktisadı sosyal çıkar varsayımına alternatif olarak “*Özel Çıkar*” varsayımının ekonomi biliminde olduğu gibi, siyaset biliminde de geçerli olduğunu savunarak piyasa süreciyle siyasal süreç arasında benzerlikleri ortaya koymuştur. Kamu Tercih İktisadı, bu yaklaşımdan hareketle benimsediği varsayımlardan yola çıkarak geliştirilen “*Devletin Başarısızlığı Teorisi*” hem siyasal sürecin ve dolayısıyla temsili demokrasinin işleyişindeki aksaklıkların nedenlerini ve özellikle ekonomik ve mali sonuçlarını ortaya koymakta hem de bu sonuçlara dayalı normatif öneriler getirmektedir. Bu nedenle, Kamu Tercih İktisadı’nın ekonomi literatürüne yönelik iki temel katkısı olmuştur. Bunlar; Devletin Başarısızlığı Teorisi ve Anayasal (Politik) İktisat Teorisi.

Bu teorilerin ortaya koyduğu ve modern devletlerin kamu yönetimi alanında karşılaştıkları büyük problemlerden biri olan ve giderek büyüyen kamu bürokrasisi olmuştur. İradi politikaların bir sonucu olarak ortaya çıkan devlet faaliyetlerindeki artışa bağlı olarak hacmi genişleyen bürokrasi, kamu sektöründeki etkinsizlik süreci olmuştur. İradi politikaların anlayışı ile giderek güçlenen bürokrasi, zaman zaman

seçmenlere ve siyasal iktidarlara göre daha etkili hale gelmiştir. Bürokrasinin siyasal süreçteki bu gücü, etkisini bütçelemeye ilişkin karar alma sürecinde önemli ölçüde göstermiş ve kamu politikalarına ilişkin uygulamalarda teknik bilgi üstünlüğü olan bürokratlar, bütçeleme sürecinde de belirleyici bir rol üstlenmişlerdir. Bu yönden, rasyonellik varsayımı altında bürokratlar, zaman zaman bu üstünlüklerini kişisel çıkar amaçlı olarak değerlendirmişlerdir. Bu noktada Kamu Tercihi yaklaşımının bürokrasi teorisine yönelik katkısı; geleneksel bürokrasi teorisinden farklı olarak, bürokratların bireysel davranış motivasyonlarını dikkate alarak, bu motivasyonların bütçe ve kamu kesiminin büyüklüğü üzerindeki etkilerini ifade etmeleri olmuştur.

Son yıllarda gelişmiş ülkeler başta olmak üzere, çok sayıda ülke maliye politikasının etkinliğini artırmak, bütçe sürecinden kaynaklanan sorunları ortadan kaldırmak, mali disiplini ve mali sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla maliye politikası araçlarını ve hükümetlerin takdir yetkisini sınırlandırmaya başlamıştır. Bu yönde uygulamaya konulan bütçe, vergi-harcama ve borçlanma sınırlandırmaları sahip oldukları saydamlık, belirlilik ve yaptırım mekanizmalarıyla kamu ekonomisinin (devletin başarısızlığı) başarısızlığına yol açan iradi politikalarının bir sonucu olarak tezahür eden politik müdahaleleri, asgariye indirmek suretiyle uygulanan makroekonomik politikaların etkinliğini ve itibarını arttırmaya çalışmaktadır. Böylelikle; ekonomi politikası kurallarıyla, ekonomi politikasının sonuçları değiştirilmeye çalışılmaktadır. Bu aynı zamanda kurala dayalı ekonominin de gücünü oluşturmaktadır.

Kural uygulamaları aynı zamanda otomatik istikrar sağlayıcı araçların daha serbest ve daha etkili bir biçimde çalışmasına katkıda bulunacaktır. İradi maliye politikaları sonucunda ortaya çıkan sorunların (borç ve vergi yükünün artması, gecikmeler sorunu, yozlaşma vb.) kaldırılması yine kurala dayalı politikaların benimsenme gücüne bağlıdır. Aynı zamanda kural uygulamaları, makroekonomik politikaları uygulayan aktörlerin hesap verme sorumluluğunu artırır ve böylece seçmenlerin kamu ekonomisinde karar alma mekanizmasına daha etkin bir biçimde katılmalarını sağlar. Mevcut hükümetlerin ve seçilmiş yöneticilerin oy maksimizasyonu için gelecek nesillere ait olan iktisadi kaynakları cari dönemde aşırı

kullanarak israf etmesi önlenir. Bu yönüyle kurala dayalı ekonomi politikaları gelir dağılımında nesiller arası adaletin sağlanmasına da katkıda bulunur. Maliye politikası kuralları mali disiplinin ve mali sürdürülebilirliğin sağlanmasında da etkili bir araçtır. Nitekim, maliye politikasının kendisini, konjonktürel dalgalanmalara yol açan bir araç olmaktan uzaklaştırır ve iradi maliye politikası uygulamalarının konjonktür lehine etkilere yol açma kabiliyetini azaltarak ekonomik istikrarın sağlanmasına olumlu katkılarda bulunur.

Tüm bu olumlu etkilerine rağmen, hemen belirtilmelidir ki, ülkeler arasındaki uygulama ve elde edilen başarı düzeyindeki farklılıklar bu kuralların evrensel ölçekte her derde deva bir araç olmadığını ortaya koymaktadır. Bu durum, farklı ülke ve iradi birimlerdeki uygulamaların ortaya koyduğu sonuçlar, maliye politikası kurallarının başarısının garanti olmadığını ve başarı için maliye politikası kurallarının ulusal ve yerel düzeyde iyi bir biçimde tasarlanmaları gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu nedenle, maliye politikası kuralları tasarlanırken, ülkenin içinde bulunduğu koşullar dikkate alınmalıdır. Kurallar ne kadar fazla makroekonomik büyüklüğü kontrol ederse ve ne kadar çeşitli olursa başarı şansı o ölçüde artar. Zira, tek bir makroekonomik büyüklüğe odaklanmak ve tek bir kurala bağlanmak siyasi karar alma mekanizmasındaki aktörlere kuralları uygulamadan kaçınmak için daha fazla fırsat sağlar.

Maliye politikası kuralları oluşturulurken ana unsurlardan biri de mali sürdürülebilirliğin nasıl sağlanacağı üzerindedir. Mali kurallarda başarının sağlanmasının bir diğer olmaz koşulu da seçmenlerin bu konuya vereceği destekle yakından ilgilidir. Bu nedenle tasarlanacak kuralların, saydamlığı ve hesap verme sorumluluğu da dahil olmak üzere güçlü yöntemlerle ele alınarak uygulanmalıdır. Bunun yanında, maliye politikası kurallarının orta ve uzun vadede başarılı olması için yapısal reformlarla desteklenmesi, yıllık bütçe sürecinden orta vadeli bütçeleme sürecine geçilmesi ve kurallara sıkı sıkıya bağlı kalınmasıyla mümkün olabilecektir.

Mali kuralların çeşitli fayda ve sakıncaları olduğu yönünde eleştiriler yer almakla birlikte, günümüzde mali kuralların kullanılıp kullanılmamasından çok, uygulanacak olan kuralların nasıl düzenlenmesi gerektiği üzerinde durulmalıdır. Çünkü bu kurallar sayesinde gelişmiş ülkeler, artan kamu harcamalarının getirdiği açık baskısından, gelişmekte olan ülkeler ise borçlanmanın getirdiği ağır yükten kurtulma şansı yakalamış olacaktırlar. Nitekim, artan kamu harcamalarının sınırlandırılması politik çıkarların arka plana itilmesi ve BİT'lerin de gelişmesiyle birlikte mali kuralların uygulanması gerekli hale gelmiştir. Oluşturulacak kuralların dezavantajlarından sakınmak ve faydalı olmasını sağlamak için kuralların tanımının açık ve net olarak yapılması, söz konusu kuralların anayasal ve yasal zemine dayandırılarak meşruiyetlerinin sağlanması, kuralların uygulanmasında kararlılığın olması, ekonomik şoklara karşı yeterince esnek olması, koyulacak kuralların ekonomik dalgalanmalar açısından belirli bir makro büyüklüğün yüzdesi olarak ve ülkenin gerçeklerine uygun olarak belirlenmesi, kuralın herkesin anlayıp takibini yapabileceği şeffaflıkta ve açıklıkta olması, kuralın getirdiği sınırlamalardan sapılması halinde yaptırım gücünün uygulanması gerekmektedir.

Sonuç olarak kurala dayalı politikalar, büyük değişimlerin yaşandığı günümüz ekonomilerinde, maliye politikalarının önemli bir unsuru haline gelmiştir. Bununla birlikte mali kurallardan beklenen faydayı elde etmek için, oluşturulacak kuralların yukarıda bahsedilen özellikleri taşımaları gereklidir. Bu özelliklere sahip politikalar ülkelerin daha öngörülebilir bir geleceğe sahip olmaları bakımından önem arz etmektedir.

KAYNAKLAR

- AKSOY, Ş. (1996). **Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi**, 4. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- AKTAN, C.C. (2002a). **Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa, Anayasal İktisat** Siyasal Kitabevi, Ankara.
- AKTAN, C.C. (2002). **Yolsuzlukla Mücadele Stratejiler**, Hak-iş Yayınları.
- AKTAN, C.C. (2004). **Yeni İktisat Okulları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- AKTAN, C.C., AĞCAKAYA, S., DİLEYİCİ, D. (2004). **Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- AKTAN, C.C., UTKULU, U., TOGAY, S. (1998). **Nasıl Bir Para Sistemi?-Parasal Disiplin ve Parasal İstikrar İçin Alternatif Öneriler**, İMKB Yayını, İstanbul.
- ANDERON, B., MİNARİK, J.J. (2006). **Design Choices For Fiscal Policy Rules**, OECD Journal On Budgeting, Vol. 5 No:4, Paris.
- ANNETT, A. (2006). **Enforcement and the Stability and Growth Pact:How Fiscal Policy Did and Did Not Change Under Europe'sFiscal Framework**. IMF Working Paper, WP/06/116.
- AREN, S. (1991). **100 Soruda Para ve Para Politikası**, Gerçek Yayınevi, 4.Baskı, İstanbul.
- ASLAN, M.H., (1997). **Enflasyonist Finansman Politikası**, Ak-Bil Yayınları, Bursa.
- ATAÇ, B. (1991). **Maliye Politikası**, Eğitim Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları, No:86, Eskişehir.
- Avrupa Komisyonu (2006), Public Finances in EMU 2006, European Economy No: 3/2006, Brüksel.
- Ayuso-i Casals, Joaquim, Diana Gonzelez Hernandez, Moulin L. And A.Turrini, (2006). **Beyond the SGP: Features and Effects of EU National-Level Fiscal Rules**. Paper prepared for the 2006 Public Finance in EMU European Commission report.
- BABAN, Ş. (1956). **İktisat İlminin Umumi Prensipleri**, İstanbul Üniversitesi Neşriyatı No: 671,Cilt :1 Sermet Matbaası, İstanbul.

- BAKIRTAŞ, İ., TEKİNŞEN, A. (2006). **Dünya Savaşları ve Büyük Buhran Arasındaki Etkileşimin Ekonomi Politikası**.
- BALİ, B.B., ÇELEN, M. (2007). **Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması**, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul
- BARRY, P.N. (2003). **Modern Siyaset Teorisi**, Çev: M. Erdoğan-Y.Şahin, Liberta Yayınları, Ankara.
- BATIREL, Ö.F. (1981). **Kamu Bütçesi**, İİTİA, Nihat Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, No: 352/585, İstanbul.
- BENNETT, T.J.and MANUEL, H.J. (1980). **The Political Economy of Federal Economic Growth, 1959-1978**, College Station: Texax A-M University Pres.
- BERBEROĞLU, C.N. (1992). **Genel Ekonomi II**, Bilim Teknik Yayınevi, Eskişehir.
- BİNAY, Ş. (2011). **Some Issues Fiscal Policy and CentralBanking: The Case of Turkey**, BIS Papers, No: 20, October, <http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap20y.pdf>, (Erişim: 16.03.2011)
- BLACK, J.A. (2002). **Dictionary of Economics**, Oxford Reference Online, Oxford University,Press.
- BOEXL.F.J., MARTINEZ, J.V.-ROBERT , M., McNAB (2000) **Multi-Year Budgeting: A Review Of International Practices and Lessons For Developing and Transitional Economies**, Public Budgeting Finance.
- BORAN, E. (2008). Brezilya'dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı...Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Politika Notu.
- BOROTAV, K., TÜRKCAN, E. (1994). **Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Türkiye Araştırmaları1, 3.Baskı, İstanbul.
- BOWLER, S. and DONOVAN, T. (2004). **Evolution in State Governance Structures: Unintended Consequences of State Tax and Expenditure Limitations**, Political Research Quarterly, 57.
- BRENNAN G. and BUCHANAN, J.M. (1981). **Monopoly in Money and Inflation**, Institute of Economic Affairs, Hobert Paper 88.
- BRENNAN, G. and Buchanan, J.M. (1979-1980). **The Logic of Tax Limits:**

- Alternative Constitutional Constraints on the Power to Tax**, National Tax Journal 32(2).
- BUCHANAN, J.M. ve WAGNER, R.E. (1978). **Democracy in Deficit of Lord Keynes**, New York: Academic Press.
- BUCHANAN, M.J. (1977). **Why Does Government Grow in**, Thomas E.Borcherding (Ed.), **Budgets and Bureaucrats:The Sources of Government Growth**, Durham Duke University Press.
- BUCHANAN, M.J. (1991). **Kamu Tercih ve Kamu Maliyesi**, Çev: Coşkun Can Aktan, İçinde: Kamu Tercih ve Anayasal İktisat, Yayına Hazırlayanlar: Aytaç Eker ve Coşkun Can Aktan, Akliselim Ofset Tesisleri, İzmir.
- BULUTOĞLU, K. (1998). **Kamu Ekonomisine Giriş, Devletin Ekonomik Bir Kuramı**, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- BUNCH, A.B. (1989). **Tax And Expenditure Limitations**, Public Administration Review. 49:5.
- CECCHETTİ, G.S. (2002). **The New Economy and Challenges for Macroeconomic Policy**, NBER Working Paper, 8935, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- CELESUN, M. (2002). **2001 Krizi, Öncesi ve Sonrası: Makroekonomik ve Mali Bir Değerlendirme**, VI. International Conference in Economics, Ankara.
- CHELLIAH, R. J. (1960). **Fiscal policy in underdeveloped countries**, London Allen and Urwin Ltd.
- CHRİST, C.F.(1968). **Simple Macroeconomic Model With a Government Budget Constraint**, Journal of Political Economy, Volume 76.
- DABAN, T., BELLA, E.D., MİLESİ, G., FERRETTİ, G.M., SYMANSKY, S. (2003). **Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy and Spain**, International Monetary Fund Occasional Paper, No:225, Washington DC: IMF.
- DALTON, H. (1954). **Principles of Public Finance**, London: Routledge.
- DEDEOĞLU, E. (2010). **Mali Kural Nasıl İşler?**, Tepav Politika Notu
- DEMİR, O. **Devletin Ekonomide Doğurduğu Sorunlar ve Çözüm Yolları**, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İİBF, osmandemirgop.edu.tr (makale)
- DEVELİOĞLU, F. (1996). **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat** "Eski ve Yeni

- Harflerle” Aydın Kitabevi Yayınları, Ankara.
- DEVİRİM, F. (1995) **Kamu Maliyesine Giriş**, Rem Ltd.Şti., Ankara.
- DEVİRİM, F., ALTAY, Ö.A., SAYGILI, F. (1992). **Maliye Politikası** (Ders Notları), Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Resmi Teksir Yayınları, No:326, İzmir.
- DİLEKLİ, S., YEŞİLKAYA, K. (2002). **Maastricht Kriterleri**, DPT yayınları.
- DİRİMTEKİN, H. (1989). **Genel İktisat Teoris II (Makro)**, Bilim Teknik Yayınevi, Eskişehir.
- DOROTİNSKY, B. (2005). **Public Financial Management Reforms:Trends and Lessons**, The World Bank, Washington, D.C.
- DOWNS, A. (1957). **An Economic Theory of Political Action in a Democracy**, The Journal of Political Economy, Volume 65, Issue 2.
- DPT, 2009 ve 2010 Yılı Programları.
- DPT, Orta Vadeli Program, 2009-2011:12
- DRAZEN, A. (2002). **Fiscal Rules From A Political Economy Perspective**.
<http://primage.tau.ac.il/libraries/brender/booksf/1615545.pdf>.
(Erişim: 16.03.2011)
- EKER, A., ALTAY, A., SAKAL, M. (1994). **Maliye Politikası (Teori, İlkeler ve Yöntemler)**, Takav Matbaacılık, Ankara.
- EL-KHOURİ, S. (2002). **Fiscal Policy and Macroeconomic Management**, (Mohsin S.Khan, Saleh M.Nsouli, Chorng-Huey Wong-Eds., Mcro Economic Management:Programs and Policies, Washington, DC: International Monetary Fund,).
- European Cammission, Public Finances in EMU 2006, p. 150.
- European Commission, 2008.
- European Commission, **National Numerical Fiscal Rules for Sound Public Finances**, In: The Quality Of Public Finances Findings of the Economic Policy Committee-Working Group, Ed:Servaas Deroose and Christian Kastrop, Occasional Papers, No.37, Brussels.
- European Commission, Public Finances in EMU 2006:150
- European Commission, Public Finances in EMU 2006:150
- European Commission, Publie Finances in EMU 2006:154
- FRIEDMAN, M. (1988). **Kapitalizm ve Özgürlük**, Çev:D.Erbek ve Nigün

- Himmetoğlu, Altın Kitapları.
- FRIEDMAN, M. and FRIEDMAN, R. (1980). **Free to Choose: A Personal Statement**, New York: HHarcourt Brace Jovanovich.
- GALİ, J. and PEROTTİ, R. (2003). **Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe**, NBER Working Paper, No: 9773.
- GOLD, D. (1999). **The Role of The Market in the Provision of Public goods and Services: Balancing Market Failure and Government Failure**, Technical Paper, United Nations, New York.
- GÖRGÜN, S. (1973). **Maliye Politikası**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Yayını, No:50, İstanbul.
- HAGEN, J.V. (2005). **Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan. IMES Discussion Paper**, No: 2005-E-5.
- HALL, R.E., TAYLOR, J.B. (1986). **Macro Economics**.
- HALLERBERG, M. (2004). **The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries**, European Central Bank Working Paper.
- HANUSCH, H. (1983). **Inefficiencies in the Public Sector:Aspects of Demand and Supply**, in: Anatomy of Government Deficiencies, Horst Hanusch (Ed.), Springer-Verlop, Berlin.
- HERBER, B. (1968). **Modern Public Finance, FifthEdition**, New York.
- HM-Treasury, Analysing UK Fiscal Policy: 21 “www.hm-treasury.gov.uk”
<http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Mainntry=t19>
- HÜRÇAN, Y. (1999). **Mali Disiplinin Sağlanmasıda Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi**, Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, (Uzmanlık Tezi), Ankara.
- IMF, Structural Conditionality In Fund-Supported Programs, 2001:20
- KAYA, F. (2009). **Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi**, DPT Uzmanlık Tezleri, Yıllık Programlar ve Konjonktür Genel Müdürlüğü, Ankara.
- KENNEDY, S., ROBBİNS, J. (2001). **The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance**, Department of Finance Working Paper, NO:16.

- KESİK, A. (1999). **Fon Sistemi ve Devam Eden Sorunlar**, Maliye Dergisi.
- KILPATRICK, A. (2001). **Transparent Frameworks, Fiscal Rules and Policy Making Under Uncertainty**, paper presented at the Bank of Italy workshop held in Perugia.
- KOPITS, G., (2001). **Fiscal Rules: Useful Policy Framework Or Unnecessary Ornament**, IMF Working Papers, No:01/145, Washington.
- KOPITS, G. and SYMANSKY, S. (1998). **Fiscal Policy Rules**, IMF Occasional Paper.
- KOPITS, G., (2001). **Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?**, IMF Working Paper 01/45.
- KOZICKI, S. (1999). **How Useful Are Taylor Rules for Monetary Policy**, Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review, Volume: 84, No:2.
- KROL, R. (1997). **A survey of the Impact of Budget Rules on State Taxation, Spending and Debt**, Cota Journal, Vol. 16, NO: 3.
- KUTTNER, N.K. (2004). **The Role of Policy Rules in Inflation Targeting**, Federal Reserve Bank of St.Louis Review.
- LEE, R.D. (1983/84). **Constitutional Reform: A Prerequisite For Supply-Side Economies**, Cato Journal, Vol. 3, no: 3.
- LERNER, A.P. (1957). **“Functional Finance and The Debt”**, in FINK R.H. and HIGH, J.F. (1957). (Eds), **A Nation in Debt: Economics Debate The Federal Budget Deficit**, New York.
- Ljungman, 2008.
- Ljungman, G. **Fiscal Rules-Beneficially Binding?**, <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/fiscal-rules-html> (Erişim: 16.03.2011)
- LOTT, R.J. (1997). **Donald Wittman’s The Myth of Democratic Failure**, Public Choice 92.
- Maliye Bakanlığı, AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, **Uluslar arası Mali Standartlar.**, Ankara, 2002.
- Maliye Bakanlığı, **Yıllık Ekonomik Rapor**, 2008, s. 55-56.
- MARTINO, A. (1989). **Budget Deficits and Constitutional Constraints**, Cato Journal, Vol. 8 No: 3.
- MAXWELL, J. A. (1968). **Fiscal Policy, Its Techniques and Institutional Setting**,

- Greenwood Press, Publishers, New York.
- MICHELS, R. (1962). **Sociological Study of The Oligarchical Tendencies of Modern Partses**, Trans: EPoul and C.Poul, Collier Book, New York.
- MİLESİ, G. and FERRETTİ, M. (2003). **Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting**, Journal of Public Economics.
- MİNİSTRY, F. (2011). Fiscal Policy Rules and the Reform of Spending Limits in Finland, Ministry of Finance Budget Department, Helsinki. www.vm.fi, (İndirme Tarihi:09.03.2011)
- MORRİS, R., Ongena, H., Sehuknecht, L. (2006). **The reform and implementation of the Stability and Growth pact**, ECB Occasional Paper Series No: 47.
- MUNDELL, R. A. (1980). **İç ve Dış İstikrar İçin Para ve Maliye Politikalarının Uygun Biçimde Kullanımı**, (Çev. B.ATAÇ), ESADER, Cilt XVI, Sayı 2.
- MUTLUER, K.M., ÖNER, E., KESİK, A. (2006). **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- NADAROĞLU, H. (1983). **Kamu Maliyesi Teorisi**, 5. Baskı, Met/Er Matbaası, İstanbul.
- NORDHAUS, W.D.(1975). **The Political Business Cycle**, *Review of Economic Studies* 42.
- NORTH, C.D. (2002). **Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans**, Çev:Gül Çağlı Güven, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- ÖNDER, İ., KİRMANOĞLU, H. (1994). **Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri**, X.Türkiye Mali Sempozyumu.,Clup Salima-Kemer/Antalya, İÜİF, yayın no:554.
- PAYA, M.M. (1994). **Para Teorisi ve Para Politikası**, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- PAYZINOĞLU, D. (2009). **İstikrar ve Büyüme Paktı Kuralları Türkiye’de Borç Sürdürülebilirliğini Garanti Altına Alırmı?**, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, T.C.Merkez Bankası İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara.
- PEACH, W.R. (2001). **The Evaluation Of The Federal Budget And Fiscal Rules**, American Ekonomik Review, Vol. 86 No: 2, Tennessee.
- PEACOCK, A. and SHAW, G.K. (1971). **The Economic Theory of Fiscal Policy**, George Allen and Unwin Ltd. London.
- PEHLİVAN, O. (1994). **Kamu Maliyesine Giriş**, Trabzon.

- PINAR, A. (2006). **Maliye Politikası Teori ve Uygulama**, Naturel Yayıncılık, Ankara.
- POTERBA, J. (1995). **Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence from the States**, National Tax Journal.
- POTERBA, J.M. (1996). **“Balanced-Budget Rules, Budget Institutions and Fiscal Policy in the USA”**, AEAPapers and Proceedings, May 1996. s. 396-397.
- POULSON, B. (2005). **Grading the States’Tax and Expenditure Limits**, Americans for Prosperity Foundation, Distinguished Scholar,.
- POULSON, B.W., **Tax and Spending Limits: Theory, Analysis and Policy**, Indipendence Institute, IP-2-2204, www.IndependenceIntitute.org.
(İndirme tarihi:05.03.2011)
- PRİMO, M.D. (2006). **Stop Us Before We Spent Again: Institutional Constraints on Government Spending**, Economics and Politics, 18:3, November 2006, p.271.
- ROSANVALLON, P. (2004). **Refah Devletinin Krizi**, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara
- SAKAL, M. (2003). **Anayasal Bütçe Reformunun Esasları**, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF,Gazi Kitabevi.
- SAVAŞ, V. (1986). **İktisat Politikasına Giriş**, Beta Basın Yayım Dağıtım, İstanbul.
- SCHİCK, A. (2003). **The Role of Fiscal Rules in Budgeting**, OECD Journal on Budgeting, Volume 3, No: 3.
- SCHUKNECHT, L. (2004). **EU Fiscal Rules: Issues and Lessons from Political Economy**. European Central Bank, Working Paper Series, No: 421.
- SEYİDOĞLU, H. (1993). **Uluslararası İktisat “Teori, Politika ve Uygulama”**, Güzem Yayınları No:7, İstanbul.
- SHULTZ, J.William-Harriss, C.L. (1960). **American Public Finance**, New York Prentice, Hall Inc Seventh Edition
- SİMONS, H. (1936). **Rules versus Authorities in Monetary Policies**, **Journal of Political Economy**, Vol 44, No:1, February, 1936, s .1-31.
- SÖNMEZ, N. (1994) **Kamu Bütçesi ve Bütçe Politikası**, Anadolu Matbaacılık, İzmir.

- STANSEL, D. (1992). **Taming Leviathan: Are Tax and Spending Limits the Answer?**, Cato Policy Analysis.
- ŞEN, H., SAĞBAŞ, İ., ve KESKİN, A. (2007). **Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması**, Ankara, Orion Kitabevi. ¹
- ŞENSES, F. (2007). **Kalkınma İktisadı: Yükseliş ve Gelişmesi**, Çev: Sedef Öztürk, Dördüncü Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.
- TAGER, M. and LEAR, W.V. (2001). **Fiscal and Monetary Policy Rules Revisited**, The Social Science Journal.
- TANZİ, V. and SCHUKNECHT, L. (2000). **Public Spending in the 20th Century A Global Perspective**, Cambridge University Press.
- TANZİ, V., SCHUKNECHT, L. (1997). **Reforming government: An overview of recent experience**, European Journal of Political Economy, Vol.13.
- TAYLOR, J. (1993). **Discretion Policy Rules in Practice**, Carnegie-Rochester Conference Series on public.
- The Fraser Institute, Clemens, Jason and Fox, Todd and Karabegovic, Amela and Leroy, Sylvia and Veldhuis, Niels, **Tax and Expenditure Limitations The Next Step in Fiscal Discipline**,
<http://www.fraserinstitute.org/researchandpublications/publications/2899.aspx>,
(İnd.Tarihi:10.03.2011)
- The World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**, (1999). Washington D.C.
- TREASURY, HM. (2003). **Fiscal Stabilisation in EMU**, A Discussion Paper, HM Treasury Stationery Office, London.
- TURNOUSKY, S. J. (1975). **Monetary Policy, Fiscal Policy and the Government Budget Constraint**, Australian Economic Papers, Volume 14.
- TÜĞEN, K. (2009). **Devlet Bütçesi**, Bassaray Matbaası, Sekizinci Baskı, İzmir.
- TÜRK, İ. (1994). **Maliye Politikası**, Turhan Kitapevi Yayınları, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara.
- TÜRK, İ. (2006). **Maliye Politikası. Amaçlar, Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- US Congressional Budget Office, Annual Sequestration Reports.
- WAGNER, A.G. and SOBEL, R.S. (2006). **State budget stabilization fund**

adoption: Preparing fort he next recession or circumventing fiscal constraints?, Public Choice.

World Development Report, 1985.

YÜKSELER, Z. (2010). **Örtülü Mali Kurallardan Açık Mali Kurallara Geçiş**, T.C.Merkez Bankası, Ankara.

(EC) No: 3605/93 sayılı Konsey Tüzüğü, (EC) No: 1467/97 sayılı Konsey Tüzüğü, (EC) No: 475/2000 sayılı Konsey Tüzüğü, (EC) No: 351/2002 sayılı Konsey Tüzüğü, (EC) No: 1056/2005 sayılı Konsey Tüzüğü, (EC) 2103/2005 sayılı Konsey Tüzüğü, Code of Conduct (Uygulama Rehberi)

09.12.1999, 18.01.2002 ve 26.04.2005 tarihli Stand-by düzenlemelerine ilişkin niyet mektupları.

